

SOCIALMINISTERIET

BETÆNKNING

om

ligebehandling af samliv
med og uden ægteskab
inden for den
sociale lovgivning



BETÆNKNING NR. 1087

November 1986



trykt på genbrugspapir

ISBN 87-503-6477-4
Stougaard Jensen/København
So 00-251 -bet.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Kap. 1	Udvalgets nedsættelse og arbejde	11
1.1.	Baggrunden for udvalgets arbejde	11
1.2.	Kommissorium og sammensætning	12
Kap. 2	Resumé	17
Kap. 3	Virkninger af samliv med og uden ægteskab inden for den sociale lovgivning	35
3.1.	Indledning	35
3.2.	Forsørgelsespligten	37
3.2.1.	Den privatretlige forsørgelsespligt	38
3.2.2.	Den offentligretlige forsørgelses- pligt	38
3.2.3.	Samliv uden ægteskab	40
3.3.	Sociallovgivningen og overvejelserne i betænkning nr. 8 og 9 fra justits- ministeriets ægteskabsudvalg	41
3.3.1.	Justitsministeriets ægteskabsudvalg	42
3.3.2.	Sociallovgivningen og ægteskabsud- valget	43
3.4.	Antallet af samlevende uden ægteskab og det ændrede familie- mønster	46
3.5.	Principper og mulige løsninger	50
3.5.1.	Individualprincippet	52
3.5.2.	Husstandsprincippet	55
3.6.	Udvalgets overvejelser	57
3.7.	Principperne for en gradvis ind- førelse af individualprincippet	59

Kap. 4	Ligebehandling på pensionsområdet.....	63
4.1.	Indledning.....	63
4.2.	Betingelserne for at få pension og pensionens bestanddele.....	63
4.3.	Forsørgerbegrebets betydning for tildeling af social pension og beregning af dens størrelse.....	69
4.3.1.	Tildeling af pension.....	69
4.3.1.1.	Folkepension.....	70
4.3.1.2.	De helbredsbetingede førtidspensioner ...	70
4.3.1.3.	Specielt om husmodervurderingen.....	71
4.3.2.	De behovsbestemte førtidspensioner.....	75
	Tilkendelse -husstandsprincippet.....	77
	Tilkendelse -individualprincippet.....	79
4.4.	Pensionernes størrelse.....	80
4.4.1.	Pensionssatserne.....	80
4.4.2.	Indtægtsregulering af ydelserne.....	81
4.4.3.	Ligebehandling - pensionernes størrelse..	71
	Ligebehandling-husstandsprincip.....	71
	Ligebehandling-individualprincip.....	83
4.5.	Personfradraget.....	83
	Personfradrag-husstandsprincip.....	84
	Personfradrag-individualprincip.....	84
Kap. 5	Bistandsloven.....	87
5.1.	Indledning.....	87
5.2.	Ydelser efter bistandsloven.....	87
5.2.1.	Forbigående kontanthjælp efter § 37,stk.1-3.....	87

5.2.2.	Kontanthjælp efter § 37,stk.4 og § 43	91
5.2.3.	Hjælp efter § 42	92
5.2.4.	Kontanthjælpsf or søg.....	94
5.2.5.	Forslag til lov om ændring af bistandsloven (Ændrede kontanthjælpsreglerl.	95
5.3.	Andre bestemmelser om kontanthjælp efter bistandsloven	57
5.3.1.	Hjælp til enkeltudgifter.	97
5.3.2.	Hjælp til sygebehandling, medicin m.v....	97
5.3.3.	Hjælp til personer med vidtgående fysisk eller psykisk handicap.....	97
5.3.4.	Hjælpe midler og invalidebiler.....	98
5.4.	Betaling for ydelser efter bistandsloven	98
5.4.1.	Hjemmehjælp.....	98
5.4.2.	Beskyttet bolig.....	98
5.4.3.	Plejehjem m.v.....	99
5.4.4.	Døgnpleje og døgninstitutioner for voksne.....	300
5.4.5.	Revalideringsinstitutioner.....	100
5.5.	Ligebehandling (individualprincippet) ...	100
5.5.1.	Økonomiske konsekvenser ved individualprincippet.....	103
5.6.	Ligebehandling (husstandsprincippet)....	104
5.6.1.	Juridiske konsekvenser.....	104
5.6.2.	Økonomiske konsekvenser ved husstandsprincippet.....	107

Kap. 6	Ydelser til børn	109
6.1.	Indledning	109
6.2.	Børnetilskudsloven	109
6.2.1.	Ydelserne	110
6.2.2.	Forældremyndighedsindehaverens status;	111
6.3.	Ydelser vedrørende børn efter bi- standsloven	112
6.3.1.	Børnetillæg	112
6.3.2.	Hjælp til foranstaltninger for at undgå børns anbringelse uden for hjemmet	113
6.3.3.	Hjælp til udgifter i forbindelse med henstillinger eller pålæg vedrørende børn	113
6.3.4.	Hjælp til handicappede børn i hjemmet.	114
6.3.5.	Daginstitutioner	115
6.3.6.	Formidlet døgnophold og døgninstitutio ner for børn og unge	116
6.4.	Forsørgerens status	116
6.5.	De særlige problemer vedrørende forsørgelse af børn	117
6.6.	De særlige problemer vedrørende de enlige forsørgere	119
Kap. 7	Ligebehandling inden for lovgivningen om sygedagpenge , arbejdsskade og socialindkomst,samt krav til varigheden af et samliv i anden familieretlig lov- givning	123
7.1.	Indledning	123
7.2.	Dagpenge ved sygdom og fødsel	123
7.2.1.	Medarbejdende ægtefælle	124
7.2.2.	Frivillig sikring	125
7.2.3.	Udvalgets overvejelser	126
7.3.	Arbejdsskadeforsikring	126

7.3.1.	Medarbejdende ægtefælle	126
7.3.2.	Overgangsbeløb og forsørger- tabserstatning	127
7.4.	Kravet til et samlivs/ægteskabs varighed i arbejdsskadeforsik- ringsloven og anden lovgivning	128
7.4.1.	Lejeloven	129
7.4.2.	Børn	I ²⁹
7.4.3.	Dødsfald	130
7.4.4.	Enke/enkemandspension ved separation/skilsmisse	131
7.4.5.	Erstatningsansvarsloven	132
7.4.6.	Arbejdsskadeforsikringsloven	133
7.4.6.1.	Udvalgets overvejelser	135
7.5.	Socialindkomsten	137
7.5.1.	Gældende regler	137
7.5.2.	Formuetillægget	137
7.5.3.	Ejerboligfradraget	138
7.5.4.	Udvalgets overvejelser	1-40
Kap.8	En gradvis gennemførelse af lige- behandlingen inden for den sociale lovgivning	141
8.1.	Indledning	141
8.2.	Prioriteringen	141
8.2.1.	Tildelingen	143
8.2.2.	ydelsens størrelse	144
8.3.	Den gradvise gennemførelse af in- dividualprincippet	144
8.4.	Husmodervurderingen	15.1
8.5.	Områder, hvor husstandsprincippet fortsat skal danne grundlag for til- deling og udmåling af en social ydelse	151

8.6.	Institutionerne for voksne efter bistandsloven	152
8.6.1.	Beskyttede boliger	152
8.6.2.	Plejehjem efter bistandslovens § 79, § 105-institutionerne (forsørgshjem) og § 112,stk.2-institutionerne (sær- lige plejehjemj.	152
8.7.	En ophævelse af den offentligretlige forsørgelsespligt	153
Kap.9	Forsørgerbegrebets betydning for andre samlivsformer end ægte- skabet og de ægteskabslignende forhold ..	155
9.1.	Indledning	155
9.2.	Husstandstyper (samlivsformer).....	155
9.3.	Har disse andre samlivsformer betyd- ning i den sociale lovgivning?	158
9.4.	Den særlige udvidelse af forsørgerbe- grebet i arbejdsskadeforsikrings- loven.....	15
9.5.	Skal h-usstandsprincippet anvendes i videre omfang? 160	S
9.5.1.	Homoseksuelle	161
9.5.2.	Personer, der har fælles bolig	162
9.5.3.	Samlivsformer mellem 2 generationer og søskende	162
9.5.4.	Bofællesskaber	164
Kap,10	Konsekvenser for de øvrige ressortom- råder af en ligebehandling inden for den sociale lovgivning	165
10.1.	Indledning	165
10.2.	Justitsministeriet	165

	10.3.	Boligministeriet.....	166
	10.4.	Lønnings- og pensionsdepar- tementet.....	168
	10.5.	Ministeriet for skatter og afgifter.....	111
	10.6.	Arbejdsministeriet.....	174
	10.7.	Indenrigsministeriet.....	176
	10.8.	Ministeriet for kulturelle anliggender.....	176
	10. 9 .	Undervisningsministeriet.....	177
Bilag	1	Udvikling i antallet af papirløse.	179
Bilag	2	Grafisk fremstilling af Bilag 1	181
Bilag	3	Økonomiske beregninger af lige- behandling på pensionsområdet. . . .	183
Bilag	4	Gennemgang af den sociale lovgiv- ning på baggrund af udvalgets overvejelser om en gradvis ind- førelse af indrvidualprincippet....	189

Kapitel 1. Udvalgets nedsættelse og arbejde

1.1. Baggrunden for udvalgets arbejde

I forbindelse med de politiske forhandlinger om førtidspensionsreformen i 1983 blev det overvejet, hvorvidt en samlevers indtægtsforhold skulle sidestilles med en ægtefælles indtægtsforhold i de situationer, hvor vurderingen af retten til førtidspension skal ske ud fra ansøgerens samlede forsørgelsessituation.

Udvalget til revision af førtidspensionslovgivningen udtalte i sin betænkning nr. 898 fra februar 1980, at det efter udvalgets opfattelse ville være mest konsekvent, om ægteskabslignende forhold kunne sidestilles med ægteskab ved forsørgerbegrebets anvendelse i pensionssystemet.

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

På baggrund heraf var der enighed om ikke at inddrage spørgsmålet om en ligestilling i forslaget til pensionsreformen, men at regeringen i et udvalg i stedet skulle undersøge det nærmere.

Spørgsmålet om en ligebehandling af de ægteskabslignende forhold med ægteskab inden for den sociale lovgivning havde været sat i bero, indtil justitsministeriets ægteskabsudvalg havde afsluttet sit arbejde vedrørende ægtefællers privatretlige og offentligretlige forsørgelsespligt i forbindelse med overvejelserne omkring de samlevende pars retsstilling.

Ægteskabsudvalget nåede i sine afsluttende betænkninger nr. 8 og 9 (915 København 1980 og 989 København 1983) frem til, at ægteskabet skaber den bedst mulige retlige ramme omkring familiens liv. Udvalget ønskede ikke inden for ægteskabslovgivningens rammer at opstille regler for de samlevende uden ægteskab, fordi der her ville blive indført et "ægteskab af anden klasse".

Lovgivningen burde i stedet i videst muligt omfang indrettes på at tilskynde til ægteskab i stedet for at modvirke ægteskab, og der burde ikke være særlige fordele ved at undlade at gifte sig. Særligt inden for den sociale lovgivning er det forbundet med endog meget betydelige fordele at undlade at gifte sig. Ægteskabsudvalget pegede derfor på muligheden for at ophæve den offentligretlige forsørgelsespligt, således at der inden for hvert område tages stilling til, i hvilket omfang tilhørsforhold til en familie eller en husstand har betydning for ydelser fra det offentlige efter såvel bistandsloven som pensionslovgivningen.

Ægteskabsudvalget var i denne forbindelse opmærksom på, at der inden for det sociale område er tale om indviklede lovkomplekser, hvor socialpolitiske, samfundsøkonomiske og administrationstekniske hensyn må have stor vægt, og foreslog sociallovgivningen gennemgået i et udvalg med henblik på, i hvilket omfang samliv med og uden ægteskab skal have betydning ved tildeling og udmåling af sociale ydelser.

1.2. Kommissorium og sammensætning

Udvalget blev nedsat af socialministeren den 1. november 1983 med følgende kommissorium:

"Det er et væsentligt træk i samfundets udvikling, at et stigende antal personer vælger at leve sammen uden at indgå ægteskab. Samtidig er den enkeltes forsørgerbyrde over for sig selv, ægtefællen og børnene i stigende grad blevet afløst af offentlige ydelser bl.a. inden for social- og sundhedssektoren. Ved et stigende behov for sociale ydelser har forsørgelsespligten fået større betydning for udmålingen af hjælpen, idet der ved bedømmelsen af en persons økonomiske forhold i vidt omfang skal tages hensyn til ægtefællens indtægter.

Justitsministeriets ægteskabsudvalg har i sine afsluttende betænkninger om samliv uden ægteskab udtalt, at der gennem ægteskabet tilvejebringes den bedst mulige retlige ramme omkring familiens liv. Det grundlæggende synspunkt bag reformer, må derfor efter ægteskabsudvalgets opfattelse

være, at der ikke bør være særlige fordele knyttet til samliv uden ægteskab. Ægteskabsudvalget påpeger, at netop på det sociale område er det forbundet med endog meget betydelige fordele at undlade at gifte sig.

Ved tildeling af sociale ydelser, såvel som ved beregning af deres størrelse, til en person, der lever i et ægteskabslignende forhold, tages der kun i enkelte tilfælde hensyn til den anden samlevers indtægter. Udvalget skal derfor overveje, om der er behov for en ligebehandling af de ægteskabslignende forhold med ægteskab inden for den sociale lovgivning.

Ægteskabsudvalget foreslår ægteskabslovgivningens **forsørger-**begreb bevaret, men det er samtidig ægteskabsudvalgets opfattelse, at det ville skabe større klarhed om de spørgsmål, der skal løses inden for sociallovgivningen, såfremt forsørgerbegrebet inden for sociallovgivningen blev ophævet. Ægteskabsudvalget foreslår derfor en ophævelse af bistandslovens § 6, således at der inden for hvert område kan tages stilling til, i hvilket omfang tilhørsforhold til en familie eller en husstand skal have betydning for ydelser fra det offentlige.

Udvalget skal derfor på baggrund af ægteskabsudvalgets betænkning tillige overveje, om bistandslovens § 6 kan ophæves bl.a. med den virkning, at ægtefæller sidestilles med samlevende i et ægteskabslignende forhold.

En ligebehandling af samlevende par og ægtefæller kan således bevirke en vidtgående ændring af forsørgerbegrebet indenfor den sociale lovgivning. Udvalget må i denne forbindelse være opmærksom på konsekvenserne af en generel ændring af begrebet også på andre områder, der har betydning for familien og den enkelte.

Udvalget kan også inddrage spørgsmålet om forsørgerbegrebets betydning for andre samlivsformer end de ægteskabslignende.

Udvalget kan tilkalde særligt sagkyndige eller andre til at deltage i drøftelser i udvalget, eventuelt således at der

nedsættes arbejdsgrupper til behandlingen af specielle spørgsmål."

Udvalget har haft følgende sammensætning:

Socialdirektør, cand. jur. Finn Behrens,
Lyngby-Taarbæk kommune, Kommunernes Landsforening,

Kontorchef Hans Boje, Frederiksberg kommunes social- og sundhedsforvaltning, Københavns og Frederiksberg kommuner,

Kontorchef Torben Brøgger, Amtsrådsforeningen i Danmark,

Ekspeditionssekretær Ruth Ekhaug, skattedepartementet,
Fuldmægtig Ingrid Fenger, socialstyrelsen,
Kontorchef Birthe Frederiksen, socialministeriet,
Fuldmægtig Ulla Nielsen, socialministeriet, der den 15. oktober 1985 afløste fuldmægtig Thomas Kærn, socialministeriet,
Kontorchef Finn Mortensen, socialministeriet,
Fuldmægtig Linda Nielsen, boligministeriet,
Fuldmægtig Marianne Højgaard Pedersen, justitsministeriet,
Fuldmægtig Niels-Erik Dolnæs, lønnings- og pensionsdepartementet, der den 24. juli 1985 afløste fuldmægtig Mari-Jane Skovgaard, lønnings- og pensionsdepartementet,
Afdelingschef Adam Trier (formand) socialministeriet,
Kontorchef Gunner Harder Andersen, sikringsstyrelsen, der den 1. januar 1986 afløste kontorchef Ib Valsborg, sikringsstyrelsen.

Sekretærfunktionerne er blevet varetaget af:

Fuldmægtig Ville Budtz,
Fuldmægtig Dorte Lydolph og
Fuldmægtig Connie Solbjerg, der den 1. marts 1986 afløste
Fuldmægtig Keld Berg, alle socialministeriet.

Fuldmægtig Niels Finneemann, Amtsrådsforeningen i Danmark,
seniorkonsulent Birgit Hedegaard, Kommunernes Landsforening og vicekontorchef Vagn Sandfeld, Københavns og Frederiksberg kommuner, har deltaget som suppleanter.

Fuldmægtig Paul Vej, sikringsstyrelsen og fuldmægtig Nelly Ulholm, socialministeriet, har ligeledes deltaget i nogle af udvalgets møder.

Forskningsleder Inger Koch-Nielsen, socialforskningsinstituttet, har holdt foredrag for udvalget og har desuden bistået med materiale om familiemønstret.

Skrivning af manuskript er forestået af overassistent Annie Eckert.

Udvalget har afholdt i alt 19 møder.

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

Den 25.november 1986.

Adam Trier	Finn Behrens	Hans Boje
(formand)		
Torben Brøgger	Ruth Ekhaug	Ingrid Fenger
Birthe Frederiksen	Ulla Nielsen	Finn Mortensen
Linda Nielsen	Marianne Højgaard Pedersen	
Niels-Erik Dolnæs	Gunner Harder Andersen	
	Ville Budtz	
	Dorte Lydolph	
	Connie Solbjerg	

Kapitel 2. Resumé

I kapitel 3 beskrives virkningerne af samliv med og uden ægteskab inden for den sociale lovgivning på baggrund af den privatretlige og den offentligretlige forsørgelsespligt og med udgangspunkt i justitsministeriets ægteskabsudvalgs sidste 2 betænkninger.

Samliv uden ægteskab beskrives nærmere som 2 personer af hvert sit køn, der lever sammen uden at være gift, selvom muligheden foreligger.

I afsnit 3.2. gennemgås den privatretlige og den offentligretlige forsørgelsespligt.

Det anføres i afsnit 3.3. at ægteskabsudvalget i sine afsluttende betænkninger nåede frem til, at den privatretlige forsørgelsespligt mellem ægtefæller skal opretholdes, men at der ikke bør pålægges 2 personer i et ægteskabslignende samliv en sådan gensidig forsørgelsespligt, idet der da ville blive etableret "et ægteskab af anden klasse."

Den offentligretlige forsørgelsespligt følger den privatretlige således, at kun hvor der foreligger ægteskab, kan der tages hensyn til den anden ægtefælles indkomst- og formueforhold, når en person ansøger det offentlige om hjælp.

Der kan efter ægteskabsudvalgets opfattelse være endog betydelige fordele i sociallovgivningen ved at lade være med at gifte sig. En samlever i et samliv uden ægteskab er ikke retligt forpligtet til at opfylde et eventuelt behov for forsørgelse hos den anden, som derved kan opnå en ydelse, som ellers ikke havde været mulig ved ægteskab.

Ægteskabsudvalget siger, at en ophævelse af den offentlig-

retlige forsørgelsespligt medfører, at der skal tages stilling til, inden for hvert enkelt område, hvorvidt tilknytning til en person eller husstand skal medføre ændringer i en social ydelse.

Ægteskabsudvalget er opmærksom på, at der er tale om udviklede lovkomplekser, hvor socialpolitiske, samfundsøkonomiske og administrationstekniske hensyn må have stor vægt, og foreslår, at den sociale lovgivning gennemgås med henblik på, i hvilket omfang samliv med og uden ægteskab skal tillægges betydning ved tildeling af sociale ydelser og fastsættelsen af deres størrelse.

Det anføres samtidig, at over for ægteskabsudvalgets selvstændighedsprincip står ansvaret for fællesskabet. I den samlede ægteskabslovgivning kan forsørgelsespligten fastholdes og selvstændighedsprincippet fremhæves. Herved påpeges tilsvarende dilemmaet inden for sociallovgivningen.

I afsnit 3.4. konstaterer udvalget, at antallet af ugifte samlevende har været stigende, og at familiemønsteret er i opbrud.

Parforholdet uden ægteskab synes i dag at have udviklet sig til at være et traditionelt parforhold. Der er åbnet op for, at parterne kan indrette deres samlivsform efter, hvad der bedst passer for familien.

Udvalget siger hertil, at den sociale lovgivning ikke må påvirke valget af forskellige former for samliv.

Der opstilles derfor i afsnit 3.5. 2 løsningsmodeller: Individualprincippet, der bevirker, at alle uanset civilstand betragtes som enlige, medfører, at tildeling af en social ydelse og beregningen af dens størrelse er neutral over for valget af samlivsform. Individualprincippet indebærer således en ophævelse af den offentligretlige forsørgelsespligt i bistandslovens § 6.

Udvalget er i denne forbindelse opmærksom på, at der til ægteskabet og bistandslovens § 6 er knyttet en række fordele, som virker som et sikkerhedsnet for familien.

Der peges på husstandsprincippet som den anden mulige løsningsmodel.

Husstandsprincippet medfører, at samlevende uden ægteskab betragtes som gifte. Der kan derfor ikke ydes hjælp til en ansøger, hvis den anden samlevende har indtægter eller formue der kan opfylde behovet for hjælp. Hvis den anden samlevende har behov for hjælp, kan der til gengæld ydes hjælp også til denne gennem hjælpen til ansøgeren.

Valget af løsningsmodel må træffes politisk, og udvalget gennemgår derfor fordele og ulemper ved begge principper.

Det siges i afsnit 3.6., at der ikke er en entydig løsning på spørgsmålet om ligebehandling. De løsninger, der for tiden er på det sociale område, har ikke et ensartet præg, fordi reglerne er fastsat på forskellige tidspunkter i forbindelse med andre ændringer og er fastsat ud fra formålet med ydelsen.

Hvis individualprincippet vælges som løsningsmodel, påpeger udvalget, at det på grund af betydelige merudgifter må ske gradvist.

Udvalget har gennemgået hvert enkelt område inden for den sociale lovgivning med henblik på en gradvis indførelse af individualprincippet, hvis dette vælges som løsningsmodel.

Til brug for en gradvis gennemførelse af individualprincippet, hvor det ikke allerede i dag anvendes, har udvalget i afsnit 3.7. opstillet nogle almindelige retningslinier for gennemførelsen alt efter ydelsens formål, dens form og målgruppe.

Udvalget understreger dog, at de principper, der opstilles, kun er nogle faktorer blandt mange andre, der må tages hensyn til ved gennemførelse af lovgivning eller regelfastsættelse i øvrigt.

Andre hensyn kan være økonomiske, fordelingspolitiske og administrative eller mere specifikt socialpolitiske, arbejdsmarkedspolitiske eller uddannelsespolitiske hensyn.

Prioriteringerne og forslagene skal derfor altid sættes ind i en større sammenhæng, men kan anvendes som et hjælpemiddel i den samlede vurdering.

Endelig finder udvalget, at spørgsmålet om ligebehandling af samliv med og uden ægteskab altid bør indgå i overvejelserne ved regelændringer. Udvalgets overvejelser for forslag kan eventuelt danne baggrund herfor.

Hvis husstandsprincippet vælges, kan det indføres straks, da økonomien ikke hindrer en hurtig gennemførelse.

I kapitel 4 gennemgås den sociale pensionslovgivning med henblik på at fastslå, hvor der i dag ikke er ligebehandling. Efter en gennemgang i afsnit 4.2. af betingelserne for at få folke- og førtidspension og af pensionernes bestanddele, konstateres det i afsnit 4.3., at tildeling af folkepension og helbredsbetingset førtidspension sker ud fra ansøgerens egne forhold. Den særlige vurdering for ansøgere, der har lagt deres arbejdskraft i hjemmet (husmodervurderingen) udgør dog en vis undtagelse, idet en gift ansøger i visse tilfælde er ringere stillet end en enlig ansøger. Det anføres, at en ophævelse af husmodervurderingen medfører betragtelige merudgifter, anslået til ca. 2,5 mia.kr. årlig, idet flere vil blive berettiget til en pension. Hvis individualprincippet opretholdes inden for pensionerne, kan det være svært, at opretholde husmodervurderingen alene for denne gruppe. Men på grund af usikkerhed om merudgifterne peges der på en nærmere undersøgelse. Det konkluderes, at en ligebehandling af gifte og enlige ansøgere ved hjælp af et husstandsprincip, hvorved en ansøger i et samliv uden ægteskab skulle stilles som gift, næppe er realistisk i betragtning af den kritik, der har været af husmodervurderingen bl.a. fra ombudsmanden og Ligestillingsrådet.

En ligebehandling ved hjælp af et individualprincip afvises ikke, men på grund af de betydelige merudgifter, der er forbundet med en afskaffelse af husmodervurderingen, må der i første omgang ske visse lempelser ved fx kun i nogle tilfælde at betragte den gifte ansøger som enlig.

I afsnit 4.3.3. beskrives de behovsbestemte førtidspensioner, der tildeles, når der er et varigt behov for forsørgelse, der ikke kan dækkes ad anden vej. Da det således er ansøgerens samlede forsørgelsessituation, der indgår i vurderingen, har også en ægtefælles indtægter betydning. Derimod kan en ugift samlevendes indtægter ikke indgå direkte i vurderingen, når den anden ansøger om pension.

Hvis man i stedet skulle anvende et husstandsprincip for ugifte samlevende, vil det have en række administrativt uheldige konsekvenser.

En anvendelse af individualprincippet også på gifte ansøgere medfører en betragtelig udvidelse af personkredsen, idet gifte, der på grund af den anden ægtefælles indtægter ikke hidtil har været berettiget til en behovsbestemt førtidspension, nu bliver det. Merudgiften herved er skønnet til ca. 400 mio. kr. årlig.

Til fordel for individualprincippet anføres, at en behovsbestemt førtidspension på en ren social indikation kan være lige så velbegrunderet som en helbredsbebetiget pension.

I afsnit 4.4. gennemgås pensionernes størrelse for gifte og ikke-gifte. For ægtefæller, der begge er pensionister, ælder en særlig ægtefællesats for pensionens grundbeløb, invaliditetsbeløb, erhvervsudygtighedsbeløb og invaliditetsydelse.

Ved indtægtsreguleringen af pensionerne er det alene pensions-tillægget, der reguleres efter den anden ægtefælles indtæter.

Det skattemæssige personfradrag ydes til enlige med 46.500 kr. og 26.200 kr. til gifte pensionister i 1987.

En ligebehandling af gifte og ugifte samlevende pensionister kræver således ændring af de særlige ægtefællesatser, af reauleringen af pensionstillægget og af personfradragene.

På dette område kan det give store merudgifter at gennemføre et individualprincip, hvis alle pensionister skal have det grundbeløb og det personfradrag, som gælder for en enlig.

Det anføres om en anvendelse af husstandsprincippet, at også i disse tilfælde vil der være betydelige administrative problemer ved at betragte samlevende ikke-gifte pensionister som gifte.

De samlede merudgifter ved at anvende et individualprincip er i bilag 3 anslået til ca. 1,2 mia.kr. Anvendes personfradraget for enlige pensionister for alle uanset civilstand, er merudgiften yderligere 3,3 mia. kr.

Besparelsen ved et husstandsprincip er anslået til ca. 180 mio. kr.

Kapitel 5 omhandler bistandslovens ydelser til voksne.

1 afsnit 5.2.1.-5.2.3. beskrives reglerne i kontanthjælpsafsnittet og i afsnit 5.2.4.-5. kontanthjælpsforsøget samt forslaget til ændring af bistandsloven om ændrede kontanthjælpsregler.

Det er et grundprincip i bistandslovens kontanthjælpsregler, at indtægter, formue og arbejdsmuligheder hos en ægtefælle til ansøgeren i vidt omfang udelukker ansøgeren fra hjælp.

Hjælpen er afhængig af, om der er en person, der er retlig forpligtet til at træde til - altså den offentligretlige forsørgelsespligt. Dette giver sig også udslag i, at ægtefællens indtægter fratrækkes i hjælpen.

Tilsvarende kan der i hjælpen til ansøgeren også indregnes hjælp til ansøgerens ægtefælle, hvis der er behov for det.

2 ugifte samlevende betragtes derimod som 2 enlige personer, der hver især kan komme ud for en "social begivenhed", og som får tildelt hjælpen som til en enlig uden fradrag for den andens indtægter. Dog vil der efter de gældende regler kunne fradrages for den del af hjælpen, der også kommer den anden til gavn (et fradrag for fordelene ved fælles husførelse).

I afsnittet 5.2.3. omtales hjælpen til uddannelse efter § 42 (revalideringshjælpl. Tilknytningen til § 37 betyder, at der tages hensyn til en ægtefælles indtægter. Det kan medføre, at der i visse tilfælde ikke kan udmåles hjælp til en gift person, der er under uddannelse. Også i disse tilfælde kan en person, der er i et samliv uden ægteskab, få hjælp efter § 42 uden hensyn til den andens **indtægter.**

Der er således ved tildelingen/udmålingen eller berettigelsen til hjælp efter kontanthjælpsafsnittet betydelig forskel på, om ansøgeren er gift eller ikke.

Til gengæld indebærer den offentligretlige forsørgelsespligt, som bevirker denne nedsættelse eller bortfald af en ydelse, at der i andre tilfælde kan ydes hjælp også til forsørgelsen af ansøgerens ægtefælle. Forsørgelsespligten har således to sider. Et behov skal først og fremmest dækkes af ægtefællen. Kan ægtefællen hverken opfylde den andens eller sit eget behov, kan der ydes hjælp til begge ægtefæller.

En person, der lever i et samliv uden ægteskab, kan ikke modtage hjælp til samleveren.

På baggrund af kontanthjælpsforsøget i perioden 1. oktober 1984 til 1. oktober 1985 fremsatte socialministeren i december 1985 forslag til ændring af bistandslovens kontanthjælpsregler. Forslaget, der ikke blev vedtaget i folketingssamlingen, er på ny fremsat i efteråret 1986.

Forslaget indebærer, at den grundydelse, der indgår i hjælpen, gives med det dobbelte beløb til ægtefæller. Ligestillingen mellem gifte og ikke-gifte par går dog ikke så langt som til en fuld ligestilling. En gift person vil fortsat få afsat et beløb til forsørgelsen af den anden ægtefælle, og ægtefællens indtægter, formue m.v. skal fortsat tages i betragtning ved fattsættelse af hjælpen.

I afsnit 5.3. gennemgås de øvrige bestemmelser om kontanthjælp efter bistandsloven. Det er hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter og hjælp til sygebehandling, medicin m.v. I disse tilfælde tages der også hensyn til, om der er en ægtefælle, der

kan bidrage til afholdelse af udgiften. En samlevers økonomiske forhold får derimod ikke indflydelse.

Hjælp til voksne personer med et vidtgående fysisk eller psykisk handicap, hjælpemidler og invalidebiler ydes derimod uden hensyn til en eventuel ægtefælles økonomiske forhold, og der er dermed ligestilling.

Afsnit 5.4. omtaler de situationer, hvor der skal betales for en ydelse efter bistandsloven.

Betalingen for hjemmehjælp beregnes på baggrund af ægtefællers samlede socialindkomst og i øvrigt på baggrund af socialindkomsten hos andre personer i husstanden, som har gavn af hjælpen.

Det er således ikke forsørgelsespligten, der danner baggrund for, at husstandsindkomsten kan anvendes i visse tilfælde.

Et lignende synspunkt gør sig gældende ved betalingen for ophold i beskyttede boliger. Betalingen er baseret på husstandsindkomsten fordi boligen betragtes som beboerens hjem. Det er principperne for beregningen af boligsikringen, der er lagt til grund.

Der er således ligebehandling ved disse 2 former for betaling.

Betalingen for ophold i plejehjem bygger derimod på forsørgelsespligten. Betaling for opholdet kan kræves af den ægtefælle, der ikke har ophold i plejehjemmet. Til gengæld kan beboerens egen betaling for opholdet nedsættes med et beløb, der afsættes til forsørgelsen af den anden ægtefælle, der ikke opholder sig i plejehjemmet.

Der betales for døgnpleje og døgninstitutioner for voksne efter et individualprincip, og der er således ligebehandling.

Det konkluderes i afsnit 5.5. at en ligebehandling af samliv med og uden ægteskab ved anvendelse af individualprincippet ville medføre, at en ægtefælle ville modtage hjælp som til en enlig. Der skal altså ikke foretages fradrag for den anden ægtefælles

indtægter, ligesom den andens arbejdsmuligheder og formue er uden betydning.

Der vil ikke kunne ydes hjælp til forsørgelsen af den anden ægtefælle. Denne ville dog kunne modtage hjælp som selvstændig person, hvis pågældende hidtil har været forsørget af den anden.

Det anføres, at individualprincippet's anvendelse således ophæver bistandslovens § 6 om den offentligretlige forsørgelsespligt.

Særligt bemærkes det, at en sådan ophævelse vil være neutral over for personers valg af samlivsform. Samtidig bevirker individualprincippet lettelse i kommunernes administration af bistandsloven, fordi alene ansøgerens forhold skal undersøges.

Dog medfører princippet, at kredsen af berettigede ville blive udvidet. Nogle gifte personer, der ikke hidtil har været berettigede til hjælp på grund af en ægtefælles indtægter, ville selvstændigt opfylde betingelserne for hjælp.

Med hensyn til betaling for ydelserne i form af hjemmehjælp og ophold i beskyttet bolig, ville et individualprincip efter udvalgets overvejelser i kapitel 3 om principperne for en gradvis indførelse af individualprincippet fortsat tage udgangspunkt i baggrunden for og formålet med ydelsen. Der ville derfor næppe ske ændringer som følge af et individualprincip.

Ved betaling for plejehjem skulle alene beboerens indtægter lægges til grund. En eventuel ægtefælle uden for plejehjemmet ville derfor ikke skulle bidrage til betalingen. I kraft af den privatretlige forsørgelsespligt skal plejehjemsbeboeren dog fortsat forsørge den anden ægtefælle, inden der beregnes betaling for opholdet.

I afsnit 5.5.1. skønnes det, at individualprincippet medfører merudgifter til kontanthjælp og uddannelseshjælp på ca. 240 mill, kr.

Husstandsprincippet, der beskrives i afsnit 5.6., ville indebære, at samlevende uden ægteskab skulle betragtes som gifte. Der ville være en slags gensidig forsørgelsespligt mellem parterne, men til gengæld ligestilling mellem gifte og ugifte samlevende.

Husstandsprincippet vil medføre en forøgelse af den kommunale administration, idet også samleverens forhold skal vurderes. Samtidig skal samlivets karakter vurderes (dyneløfteri).

Ved et husstandsprincip skal der i hjælpen til en person også udmåles hjælp til en eventuel samlever. Dette gælder også revalideringshjælpen.

Endelig beskrives et konsekvent gennemført husstandsprincips uheldige følger ved betaling for ydelserne efter bistandsloven, bortset fra plejehjemsbetalingen. Plejehjemsbetalingen påvirkes næppe af et husstandsprincip, idet samlivet må betragtes som ophævet.

I afsnit 5.6.2. skønnes besparelsen at udgøre ialt ca. 200 mill.kr.

I kapitel 6 behandles reglerne om tilskud til børnene og deres forsørgelse i børnetilskudsloven og bistandsloven. Kapitlet omhandler endvidere de særlige forsørgervirkninger, når forældrene enten er enlige, skilt eller gift til anden side.

Afsnit 6.2. beskriver de nye regler i børnetilskudsloven som følge af skattereformen pr. 1. januar 1987. Skattereformen indeholder bl.a. en børnefamilieydelse på 5.000 kr. pr. barn under 18 år. Ydelsen er uafhængig af forældrenes indkomster.

Børnetilskudsloven er derfor blevet ændret, således at det almindelige børnetilskud og ungdomsydelsen ophæves pr. 1. juli 1987.

Der ydes fortsat forhøjet børnetilskud, som efter ændringen hedder ordinært børnetilskud, og ekstra børnetilskud til enlige forsørgere indtil barnets 18. år, men uden indtægtsregulering. Endelig indføres samme normalbidrag efter børneloven for moderen som for faderen.

De nye regler vil afhjælpe nogle af de problemer, der er, hvis forældremyndighedsindehaveren er gift med eller bor sammen med en person, der ikke er far eller mor til barnet.

Efter børnetilskudsloven skal der dog fortsat tages stilling til, om en forsørger er reelt enlig. For at få ret til børnetilskud må forsørgeren ikke være i ægteskab eller et ægteskabs-lignende forhold med den anden af forældrene eller en tredje person.

Følges de privatretlige og de offentligretlige forsørgelsesregler, vil reglerne skulle ændres således at det kun er forsørgerens/forsørgernes forhold, der lægges vægt på. Herved vil det kunne undgås, at børnetilskuddene falder bort, hvis forældremyndighedsindehaveren flytter sammen med eller gifter sig med en, der ikke er far eller mor til barnet.

Merudgifterne herved anslås til ca.450 mill.kr.

I afsnit 6.3. beskrives hjælpen efter bistandsloven til børn.

I disse tilfælde er det forsørgerens/forsørgernes forhold, der lægges vægt på. Kan forældrene, uanset om de er gift eller ikke, selv opfylde barnets behov, kan der ikke ydes hjælp.

Der redegøres for forsørgerbegrebets betydning for betaling for daginstitutioner. Det harmonerer ikke **umiddelbart** med den offentligretlige og privatretlige forsørgelsespligt, at også indtægten hos en samlever eller ægtefælle, der ikke er far eller mor til barnet, medregnes i indtægtsgrundlaget for betalingen.

Begrundelsen for de gældende regler er, at der antages at være et integreret økonomisk fællesskab, der forbedrer betalings- evnen væsentligt, samtidig med, at det er hele familien, der bliver aflastet gennem opholdet.

I afsnit 6.4. anføres det, at individualprincippet ikke vil påvirke forsørgerbegrebet i forhold til børnene, og at et husstandsprincip ikke harmonerer med den privatretlige forsørgelsespligt.

I afsnit 6.5. gøres der nærmere rede for forsørgerbegrebet i sociallovgivningen og i børneloven.

Efter børneloven er det alene de biologiske forældre eller adoptivforældre, der har forsørgelsespligt over for børnene.

I sociallovgivningen er det andre hensyn, der i visse tilfælde bevirker, at en person, der ikke er far eller mor til barnet, indirekte pålægges en forsørgelse af barnet.

I afsnit 6.6. beskrives de særlige problemer for enlige forsørgere. Børnekommissionens flertal foreslog, at samlivet med en anden person først efter et års forløb skulle bevirke, at særlige ydelser til enlige forsørgere bortfaldt.

En sådan tidsgrænse fører ikke til ligebehandlisa, idet et par, der lever sammen uden at være gift, kunne få børnetilskud inden for fristen.

Udvalgets opgaver omfatter ikke en stillingtagen til den betydning et samliv eller ægteskab med en person, der ikke er far eller mor til barnet, har for forsørgelsen af barnet.

Udvalget har imidlertid fundet, at fravigelsen i den sociale lovgivning fra den privatretlige forsørgelsespligt, som er påpeget af ægteskabsudvalget, **naturligt** hører med i overvejelserne i øvrigt om forsørgerbegrebet.

Hvorvidt sociallovgivningen skal udformes således, at den bygger på den privatretlige forsørgelsespligt over for børn eller på et husstandsprincip er imidlertid et politisk valg.

I kapitel 7 gennemgås lovgivningen om sygedagpenge, arbejdsskadeforsikring og socialindkomst - samt varighedskravene inden

for anden lovgivning med **henblik** på, om forsørgerbegrebet har indflydelse på hjælpens tildeling og beregning på en sådan måde, at der ikke er ligebehandling af samliv med og uden ægteskab.

Retten til sygedagpenge, også til selvstændige gennem frivillig sikring, er afhængig af tilknytningen til arbejdsmarkedet, og beregningen er uafhængig af tilknytning til familie eller husstand. Dette gælder også for retten til barseldagpenge. Alene ved beregningen af dagpenge til medarbejdende ægtefæller er der ikke ligestilling mellem samlevende med og uden ægteskab. Ægtefællebeskatningsudvalget har beskrevet en ordning, hvorefter hver ægtefælle fuldstændig særbeskattes.

I arbejdsskadeforsikringsloven er der en vis forskelsbehandling af ægtefæller og samlevende uden ægteskab med hensyn til erstatning for tab af forsørger. Ægteskab indgået efter ulykken og samliv uden ægteskab skal have været mindst 5 år før ulykken, hvorimod der til ægteskab indgået før -ulykken ikke stilles nogen **varighedskrav**.

Efter lejeloven er ægtefæller og samlevende uden ægteskab også ligestillede ved overtagelsen af lejemålet i forbindelse med separation/skilsmisse, ved dødsfald eller samlivsophævelse, idet der dog er et 2-års krav for samlivets varighed for ugifte samlevende. Ved en ændring af adoptionsloven i 1984 nedsattes kravet til varigheden af samlivet for adoptionssøgende. Kun ægtefæller kan adoptere sammen.

Efter bistandsloven nægtes plejetilladelse normalt til børn til ansøgere, der har boet sammen i mindre end 3 år. Der kan efter arveafgiftsloven dispenseres fra en højere arveafgifts-klasse, hvis samlivet har haft en vis varighed.

Efter erstatningsansvarsloven ydes der erstatning for tab af forsørger til både ægtefælle og samlevende uden varighedskrav. Det er overladt til retspraksis at afgøre, hvornår der er tale om en samlever.

Udvalget peger på, at varighedskravet i arbejdsskadeforsikringsloven kunne nedsættes, og at der også kunne være mulighed for at opfylde kravet ved samliv uden ægteskab efter ulykken. Udvalget finder ikke, at der er behov for en ændring af det faktiske forsørgerbegreb i arbejdsskadeforsikringsloven.

Hvad angår socialindkomsten kan sammenlægningen af ægtefællernes skattemæssige formue betyde, at ægtefæller hver især får et højere formuetillæg end samlevende uden ægteskab, ligesom ægtefæller kun har ét ejerboligfradrag. Socialindkomsten bruges ved beregningen af ydelser indenfor socialministeriets, boligministeriets og undervisningsministeriets områder.

Ægtefællebeskatningsudvalget har opstillet en model for total særbeskatning af ægtefæller. Uanset valg af løsning må socialindkomsten hvile på oplysningerne om den skattepligtige indtægt og formue. En tilnærmelse til individualprincippet, uden samtidige ændringer i skattelovgivningen, kan derfor ske ved at give hver ægtefælle sit eget bundfradrag og hver gift pensionist ét ejerboligfradrag for egen bolig.

I kapitel 8 med bilag 1 foretages der en gennemgang af ydelserne efter den sociale lovgivning på baggrund af udvalgets overvejelser i kapitel 3 om principperne for en gradvis indførelse af individualprincippet.

Tildeling af en varig grundydelse, der erstatter en erhvervsindtægt, er prioriteret højest.

Hvis individualprincippet vælges, må det derfor først og fremmest finde anvendelse på de **behovsbestemte** førtidspensioner. Tildelingen er det eneste eksempel på en varig grundydelse, der tildeles på andet grundlag end forsørgerens egne forhold, idet en eventuel ægtefælles forhold og indtægter har indflydelse på berettigelsen.

En sådan varig grundydelse er også den varige hjælp efter bistandslovens § 43. Da bestemmelsen imidlertid nu foreslås ophævet, er den ikke medtaget under 2.prioriteten, hvor den naturligt hørte hjemme.

Som 2.prioritet har udvalget foreslået en ændring af satserne for de varige grundydelse i form af pensionernes grundbeløb, invaliditetsbeløbet, erhvervsudygtighedsbeløbet, invaliditetsydelsen samt personfradraget.

Der er en væsentlig forskel i disse ydelser til gifte pensionister og ugifte samlevende pensionister, som bevirker, at lovgivningen ikke er neutral over for valget af samlivsform.

Som 3.prioritet foreslås en ændring af reglerne for tildeling og beregning af kontanthjælp, herunder hjælp ved revalidering. Kontanthjælpen dækker et midlertidigt behov, og uddannelseshjælpen skal være medvirkende til en etablering/genetablering af erhvervsevnen. Det anføres imidlertid også, at kontanthjælpen udgør et egentligt forsørgelsesgrundlag for familien. Heget kunne derfor tale for, at en ændring af tildelingsreglerne for kontanthjælpen prioriteres på 2. pladsen.

Hvis individualprincippet anvendes, ydes hjælpen uafhængig af en eventuel ægtefælles forhold, herunder ægtefælles indtægter og formue.

4.prioriteten angår pensionstillægget, som under 2.trin blev forudsat nedsat for to gifte pensionister, for at der kunne indføres fuldt grundbeløb til alle uanset civilstand. Samtidig afskaffes indtægtsreguleringen af pensionstillægget for den anden ægtefælles indtægter.

Under 5.prioriteten indføres individualprincippet for forskellige personlige og forbigående særydelser, der ydes efter reglerne i bistandsloven og efter reglerne om personlige tillæg i lov om social pension. Det er fx hjælp til medicin og briller. Andre forbigående særydelser skal fortsat ydes efter et husstandsprincip, hvis de gives til fælles formål eller flere personer har gavn af ydelse, fx varmhjælp og hjemmehjælp.

Endelig siger udvalget i afsnit 8.7. om en ophævelse af den offentligretlige forsørgelsespligt, som er anbefalet af ægteskabsudvalget, at der ikke er taget udtrykkeligt stilling hertil. Udvalget har imidlertid i sine overvejelser om individual-

princippet taget i betragtning, at det i sin yderste konsekvens medfører, at den offentretlige forsørgelsespligt ophæves.

Ved gennemgangen af de enkelte ydelser og ved at onstille en prioritering for individualprincippet gennemførelse har udvalget således fulgt ægteskabsudvalgets forslag.

I kapitel 9 gennemgås forsørgerbegrebets betydning for andre samlivsformer end ægteskabet og de ægteskabslignende forhold.

Samlevende homoseksuelle betragtes som enlige i sociallovgivningen dog kan der beregnes fradrag for fordelen ved fælles husførelse. De synspunkter, der ligger til grund for ligestilling mellem gifte og samlevende uden ægteskab, kan begrunde, at der også sker en ligestilling af homoseksuelle i forhold til sociale ydelser, dog næppe videre end til en ligestilling med ægteskabslignende forhold. Ydelser til børn, ydelser efter arbejdsskadeforsikringsloven og ydelser efter pensionslovgivningen ville blive påvirket heraf.

En ligebehandling afventer dog de resultater, der kan forventes fra justitsministeriets kommission om homoseksuelles situation i samfundet.

Hvad angår personer med fælles bolig, hvor der alene er tale om fælles boligudgifter m.v. finder udvalget, at disse fortsat bør betragtes som enlige, dog med den undtagelse, at der i de sociale ydelser tages hensyn til fordelen ved fælles husførelse, samt at husstandsprincippet anvendes, hvor begge parter har gavn af hjælpen. Om samlivsformer mellem 2 voksne generationer og søskende siges det, at der er tale om samlivsformer, der har et andet indhold og formål end samliv med og uden ægteskab. De enkelte familiemedlemmer skal derfor fortsat betragtes som enlige.

Heller ikke for bofællesskaber foreslår udvalget nogen ændringer.

En bredere anvendelse af et husstandsprincip ville bevirke, at der i hvert enkelt sag skulle tage stilling til, hvilke personers indtægter der lægges til grund ved ydelser efter lovgivningen. Sådanne regler ville være meget vanskelige at administrere.

I kapitel 10 søges det belyst, i hvilken udstrækning en ligebehandling gennemført ved hjælp af **husstandsprincippet** eller individualprincippet vil have indflydelse på andre ministeriers ressortområder.

Justitsministeriet: Udvalget har i i vidt omfang taget udgangspunkt i ægteskabsudvalgets synspunkter omkring selvstændighedsprincippet, og den privatretlige forsørgelsespligt, jfr. kapitel 3 og 6. I dette kapitel ses alene på den situation, hvor et ægtefællebidrag kan bortfalde, hvis den berettigede optager samliv med en anden. Justitsministeriets praksis tilstræber en ligebehandling af samliv med og uden ægteskab. Anvendelsen af et individualprincip eller et husstandsprincip inden for socialministeriets område vil derfor næppe få nogen indflydelse.

Boligministeriet: Tildeling og indtægtsregulering af boligydelse og boligsikring hviler på et husstandsprincip. Der er således ligestilling mellem samlevende med og uden ægteskab. Husstandsbedømmelsen bygger på, at det er boligen, støtten gives til.

Lønnings- og pensionsdepartementet; Reglerne om tjenestemandspension i form af egenpension ved alder og svagelighed, ægtefællepension og børnepension gennemgås. Egenpensionens størrelse er uafhængig af tilknytning til husstand. Ret til ægtefællepension er betinget af indgået ægteskab før pensioneringen og før ægtemandens 60.år. Tjenestemandspension i form af egenpension samordnes med den sociale pension. Efter drøftelser mellem finansministeriet og justitsministeriet er der nedsat et udvalg med den opgave at overveje lovgivningen om bevarelse af enkepensionsret. Udvalget skal bl.a. overveje mulighederne for at lade eventuelle regler omfatte par, der lever i et fast forhold uden at være gift.

Ministeriet for skatter og afgifter: Som hovedregel gælder der indenfor skattelovgivningen et individualprincip. Undtagelsen er samboende ægtefæller. Hvis man indenfor socialrettens område går over til en konsekvent anvendelse af individualprincippet, vil det kunne overvejes, om man også inden for skatteretten bør gøre dette og indføre fuldstændig særbeskatning. Der er dog

visse problemer ved dette. En indførelse af et husstandsprincip inden for det socialretlige område vil næppe få nogen betydning.

Arbejdsministeriet; Såvel dagpenge under arbejdsløshed som efterløn er forsikringsordninger og ydelserne tildeles og beregnes efter et individualprincip. Alene gælder der en undtagelse for medarbejdende ægtefæller.

Indenrigsministeriet: Ydelserne efter sygesikringsloven gives og beregnes uafhængigt af den enkeltes formue- og indtægtsforhold, civilstand og ægteskab eller samliv. Der foreligger således allerede ligebehandling af ægtefæller og samlevende, byggende på et individualprincip.

Ministeriet for kulturelle anliggender; Hvad angår retten til biblioteksafgift gælder for såvel efterladte ægtefæller som efterladte samlevende et 5 års krav for ægteskabets/samlivsforholdets beståen.

Ægtefæller og samlevende uden ægteskab er således stort set ligestillede i denne henseende. Dog skal der foreligge en godkendelse, for at afgiften kan tilfalde en samlevende uden ægteskab.

Undervisningsministeriet; Hvad angår tildeling og beregning af statens uddannelsesstøtte er der stort set ligestilling af samlevende med og uden ægteskab på grundlag af den overvejende anvendelse af et individualprincip.

For ansøgere mellem 18 og 22 år gælder det dog, at når forældrene er gift, tages begge forældres indtægter i betragtning ved beregning af støtte. Er forældrene samlevende uden ægteskab, er det kun indtægten hos den af forældrene, der havde forældremyndigheden, der tages i betragtning. Hvis forældrene er skilt og havde fælles forældremyndighed, beregnes støtten efter indtægten hos den af forældrene, som den unge havde mest tilknytning til ved støtteperiodens begyndelse.

Det bemærkes, at beløb og satser i betænkningen er angivet pr. 1. oktober 1986.

Kap.3. Virkningerne af samliv med og uden ægteskab inden for den sociale lovgivning og udvalgets overvejelser.

3.1. Indledning

Et samliv uden ægteskab, et ægteskabslignende forhold eller et papirløst forhold defineres ikke skarpt i den juridiske litteratur. Et ægteskabslignende forhold forklares normalt som to personer af hver sit køn, der lever sammen uden at have indgået ægteskab, selv om muligheden foreligger.

Hvis den ene part eller begge parter er gift med en anden person eller separeret fra en anden, uden at ægteskabet er blevet opløst ved skilsmisse, kan forholdet sidestilles med ægteskabslignende forhold, fordi de samlevende har mulighed for efter en skilsmisse at kunne gifte sig med hinanden. Disse parforhold holdes dog uden for de undersøgelser, der foretages gennem Danmarks Statistiks omnibusundersøgelser om de papirløse samlivsforhold.

Betegnelsen et papirløst forhold anvendes normalt om to personer, der lever sammen i et følelsesmæssigt og økonomisk fællesskab, og som måske søger at sikre hinanden, som om de var gift. Betegnelsen kan derfor også anvendes om personer af samme køn, der lever i et homoseksuelt parforhold. Der er ingen undersøgelser, der viser, hvor mange personer af samme køn, der lever sammen i et parforhold.

Betegnelsen samliv uden ægteskab vil i det følgende blive anvendt i stedet for ægteskabslignende forhold, men der er ikke tilsigtet et andet indhold.

Der er ingen skarpe grænser for, hvornår et samliv uden ægteskab er opstået. Sædvanligvis lægges der ved vurderingen heraf vægt på momenter som fælles økonomi, fælles bolig, fælles børn samt varigheden og stabiliteten af samlivet.

Ved flere vigtige sociale ydelser er det uden betydning, om modtageren er gift eller ej. Samliv uden ægteskab har derfor heller ikke betydning for modtagelsen af disse ydelser. Det gælder fx for dagpenge ved sygdom og fødsel og for arbejdsløshedsdagpenge. Også for de sociale pensioner er det hovedreglen, at retten til pension alene beror på vedkommendes egne personlige forhold, fx alderen, erhvervsevnen, indtægtsforholdene, uden hensyn til disse forhold hos en eventuel ægtefælle.

Der er dog en række bestemmelser om, at ægtefællens forhold eller ægteparrets forhold, fx deres samlede indtægt, har betydning for den sociale pension. I disse tilfælde opstår spørgsmålet om ligebehandling med samlevende uden ægteskab, som bliver behandlet nærmere i det følgende.

Efter bistandsloven er det derimod af afgørende betydning, om den, der søger hjælp, er gift. På grund af den **gensidige** forsørgelsespligt over for det offentlige er det ægtefællernes samlede indtægt, der skal tages i betragtning, når hjælpen skal tildeles og beregnes for en gift person. Der kan derfor også i hjælpen til ansøgeren indregnes hjælp til ægtefællen. Noget tilsvarende gælder ikke for personer, der lever sammen uden ægteskab.

For børnetilskuddene er det forældrenes status, der er afgørende. Ordinært (indtil 1. juli 1987 forhøjet) børnetilskud ydes kun, når den, der har forældremyndigheden over et barn, reelt er enlig. Samliv med og uden ægteskab udelukker altså begge fra denne ydelse.

For så vidt angår forældre, der ikke lever sammen, men har fælles forældremyndighed, lægges der vægt på, om den person, som barnet er mest hos, er reelt enlig forsørger. Opholder barnet sig lige meget hos begge forældrene, er det afgørende, hos hvem

af forældrene barnet er tilmeldt folkeregistret. Hvis den af forældrene, hos hvem barnet er tilmeldt folkeregisteret, er enlig, kan der udbetales ordinært og ekstra børnetilskud.

I de tilfælde, hvor der i den sociale lovgivning gælder særlige regler for gifte og andre regler for enlige, er det imidlertid det normale, at et samliv uden ægteskab ikke har retsvirkninger for parterne, fordi de hver især betragtes som enlige.

Når en part i et samliv uden ægteskab betragtes som enlig, skyldes det, at parterne ikke har en gensidig underholds- eller forsørgelsespligt. Derimod er der mellem personer, der har indgået ægteskab, en gensidig forsørgelsespligt - efter bistandsloven og ægteskabslovgivningen - der bevirker, at hjælp til den enkelte kan ydes under hensyn til den anden ægtefælles forhold.

I bistsandsloven pålægges ægtefæller en pligt til at forsørge hinanden og forældre en pligt til at forsørge børnene.

Det offentlige skal således kun træde til med hjælp til en person, der ikke har midler til at klare sig selv, hvis der ikke er en ægtefælle eller for børns vedkommende en far eller mor, der kan opfylde behovet for hjælp.

3.2. Forsørgelsespligten

Oprindeligt fandtes alle regler om forsørgelsespligt i den sociale lovgivning, nemlig i loven om det offentlige fattigvæsen fra 1891. I sit værk "Fremtidens Forsørgelsesvæsen" fra 1920 gjorde K. K. Steincke gældende, at den sociale lovgivning alene burde beskæftige sig med, hvilke familiemedlemmer der kunne være tale om at henvende sig til, når en person fik brug for hjælp fra det offentlige, medens andre regler om familiemedlemmers forsørgelsespligt over for hinanden hørte hjemme i den specielle lovgivning under justitsministeriet. I overensstemmelse hermed kom forsørgsloven fra 1933 kun til at indeholde regler om forsørgelsespligt over for det offentlige.

3.2.1. Den privatretlige forsørgelsespligt

I den familieretlige lovgivning under justitsministeriet betegnes forsørgelsespligten som den privatretlige forsørgelsespligt.

Efter § 2 i lov om ægteskabets retsvirkninger påhviler det ægtefællerne gennem pengeydelse, arbejde i hjemmet eller på anden måde at sørge for hinanden og børnenes underhold på passende måde efter familiens livsvilkår. Den privatretlige forsørgelsespligt ophører ved separation eller skilsmisse, men kan erstattes af en bidragspligt.

Efter § 13 i lov om børns retsstilling er hver af forældrene forpligtet til at forsørge barnet under hensyn til familiens livsvilkår og barnets tarv. Forsørgelsespligten påhviler faderen og moderen i deres egenskab af at være forældre til barnet. Det er således uden betydning for forsørgelsespligten, om forældrene er gift med hinanden, gift med en anden person, fra-separeret eller skilt. Endvidere er forsørgelsespligten uafhængig af forældremyndigheden og påhviler derfor også en af forældrene, der ikke har del i forældremyndigheden - herunder også en far, der aldrig har haft del i forældremyndigheden.

Forsørgelsespligten over for børn ophører normalt ved barnets 18. år.

Den privatretlige forsørgelsespligt regulerer således familiens indbyrdes underholdspligt, men kan, hvis pligten ikke opfyldes, medføre, at det gennem en bidragsresolution, udstedt af statsamtet, pålægges ægtefællen eller forældrene at betale til forsørgelsen.

3.2.2. Den offentligretlige forsørgelsespligt

Den sociale lovgivning følger i et vist omfang det familieretlige forsørgerbegreb, således at forældre har forsørgelsespligt over for deres børn under 18 år og ægtefæller en gensidig forsørgelsespligt over for det offentlige.

Efter bilstandsloven gælder den offentligretlige forsørgelsespligt. Et indkomstbortfald som følge af en social begivenhed erstattes efter bilstandsloven normalt kun i det omfang, ingen anden med en retlig forpligtelse dertil kan bidrage til forsørgelsen. Også ved tilkendelse af en behovsbestemt førtidspension lægges den offentligretlige forsørgelsespligt til grund ved tilkendelsen af pensionen. De øvrige sikringsydelser - fx sygedagpenge - erstatter derimod et indkomstbortfald uden hensyn til en eventuel forsørgers økonomiske forhold, som hovedregel alene ud fra ansøgerens egne forhold.

Udgangspunktet for tildeling og beregning af ydelser efter bilstandsloven er i langt de fleste tilfælde, at der ved bedømmelsen af en persons økonomiske forhold tages hensyn til egne og ægtefællens indtægter, men ikke til andre nærstående personers indtægter, og for børn under 18 år til forældrenes indtægter.

Børnenes indtægter tages kun i betragtning ved beregningen af den del af hjælpen, der skal dække børnenes forsørgelse.

Ved beregning af hjælpens størrelse er det ligeledes nødvendigt at vurdere, om den, der modtager hjælpen, selv har en retlig forpligtelse til at opfylde en andens eller andre personers behov.

Reglerne om, at alene ægtefæller og forældre skal bidrage til forsørgelsen, følges dog ikke konsekvent i den sociale lovgivning. I visse tilfælde kan der i forbindelse med forsørgelsen af et barn også tages hensyn til indtægten hos en person, der samlever eller er gift med en af barnets forældre, uden selv at være far eller mor til barnet. Dette gælder fx ved nedsættelse eller bortfald af betalingen for daginstitutionsoophold. Ægtefællen eller samleveren hæfter dog ikke for betalingen.

3.2.3. Samliv uden ægteskab

Parterne i et samliv uden ægteskab er ikke omfattet af reglerne om den privatretlige og offentligretlige forsørgelsespligt, som forudsætter, at der er indgået ægteskab.

En samlevers indkomstforhold får derfor normalt ikke indflydelse på tilkendelse og beregning af ydelser efter pensionsloven.

Inden for bistandslovens område kan der normalt heller ikke ved vurderingen af behovet for hjælp tages hensyn til en samlevers indtægter. Der kan heller ikke i hjælpen til ansøgeren indregnes, at ansøgeren faktisk forsørger en samlever.

Ved ydelse af hjælp efter bistandsloven og ved beregningen af betaling for ydelser efter bistandsloven kan der alligevel i et vist omfang tages hensyn til indkomsten hos andre medlemmer af husstanden, som ikke har forsørgelsespligt. Det kan begrundes med formålet med og hensynene bag den enkelte ydelse, fx den økonomiske fordel ved at have fælles husførelse med en anden person og fordelene for hele husstanden ved at have hjemmehjælp. Hvis lovforslaget om ændring af bistandslovens kontanthjælpsregler vedtages, vil der imidlertid ikke længere være grundlag for at foretage fradrag for denne fordel ved beregning af kontanthjælp.

Det forhold, at der ikke er gensidig forsørgelsespligt i de ægteskabslignende forhold, kan derfor bevirke, at en samlever, der ikke er gift, i visse situationer er bedre stillet end en gift person. En samlever uden ægteskab kan i nogle tilfælde opnå en ydelse, som en gift person ikke kan få, og i andre tilfælde få en betydeligt højere ydelse end en gift person i en tilsvarende trangssituation. Dette skyldes, at den anden samlevers indtægter ikke indgår i vurderingen af behovet for sociale ydelser.

En gift person kan derimod få en større hjælp, fordi hjælpen kan ydes til begge ægtefæller.

Forældres forsørgelsespligt over for børnene er derimod uafhængig af, om forældrene har indgået ægteskab. Hver for sig har forældrene både privatretlig og offentligretlig forsørgelsespligt over for børnene indtil deres 18. år.

3.3. Sociallovgivningen og overvejelserne i betænkning nr. 8 og 9 fra justitsministeriets ægteskabsudvalg

Siden midten af 1960'erne har antallet af personer, der lever sammen uden ægteskab, været stærkt stigende. I de seneste år synes udviklingen at vise en mindre, men jævn stigning. I 1983/84 var der 475.000 personer eller 237.500 par, der levede sammen uden ægteskab.

Hertil kommer, at de indgåede ægteskaber ikke er så stabile som tidligere. Der er en tendens til færre og korterevarende ægteskaber, omend antallet af vielser er steget noget fra 1983.

Endelig synes udviklingen i familiemønstret at vise en tendens til en væsentlig stigning i antallet af eneforsørgere - dvs. en enlig person med et eller flere børn.

Et arbejde med spørgsmålet omkring en ligebehandling af samliv med og uden ægteskab inden for den sociale lovgivning har været sat i bero, indtil justitsministeriets ægteskabsudvalg af 1969 afsluttede sit arbejde vedrørende ægtefællers privatretlige og offentligretlige forsørgelsespligt i forbindelse med overvejelserne omkring de samlevende pars retsstilling inden for familieretten.

Inden for det sociale område har udvalget til revision af førtidspensionslovgivningen i Betænkning om førtidspension nr.898 februar 1980 givet udtryk for, at et fast (varigt) samlivsforhold - i det omfang der lægges vægt på familiens behov - i praksis vil give samme forsørgelsesmæssige forudsætning som et ægteskab. Det ville være mest konsekvent, om ægteskabslignende forhold kunne sidestilles med ægteskab ved forsørgelsesbegrebets anvendelse i pensionssystemet. Initiativet til en så radikal ændring af forsørgerbegrebet burde efter udvalgets opfattelse imidlertid ikke udgå fra pensionsområdet, men overvejes i sammenhæng med virkningen af en generel ændring af begrebet på alle områder.

3.3.1. Justitsministeriets ægteskabsudvalg

Justitsministeriets ægteskabsudvalg, der afsluttede sit arbejde i 1983, udtaler i betænkning nr. 8 og 9 (nr.915, København 1980 og nr.989, København 1983), at ægteskabet med de ændringer, som må ske fra tid til anden, bedre end nogen anden retlig regulering kan skabe den bedst mulige retlige ramme omkring familiens liv. Udvalget har ikke ønsket at skabe en samlet retlig regulering for de samlevende uden ægteskab inden for ægteskabslovgivningens rammer, fordi der herved vil kunne skabes et "ægteskab af anden klasse".

Lovgivningen bør efter ægteskabsudvalgets opfattelse i videst muligt omfang indrettes på at tilskynde til ægteskab og ikke på at modvirke ægteskab, og der bør ikke være særlige fordele ved at undlade at gifte sig.

Særligt inden for den sociale lovgivning kan det efter ægteskabsudvalgets opfattelse være forbundet med endog meget betydelige fordele at undlade at gifte sig. Udvalget går ind for at ophæve den offentligretlige forsørgelsespligt, således at der inden for hvert område tages stilling til, i hvilket omfang tilhørsforhold til en familie eller en husstand skal have betydning for ydelser fra det offentlige efter såvel bistandsloven som pensionslovgivningen.

Ægteskabslovgivningens grundprincip er, at ægtefællerne er to ligestillede personer, der hver især hæfter for egen gæld og råder over egen formue - altså et individualprincip, der kun undtagelsesvist brydes, når det er nødvendigt af hensyn til familien.

Det er ægteskabsudvalgets opfattelse, at ægteskabslovgivningens ligestillings- og selvstændighedsgrundsætninger, således som de giver sig udtryk i reglerne om ægefællers særråden og særhæften,

i videst muligt omfang skal finde anvendelse i al ny lovgivning og administrativ praksis (ikke alene den sociale), der vedrører familien og ægtefællerne.

Ægteskabsudvalget går dog ind for, at den privatretlige forsørgelsespligt skal opretholdes, fordi der mellem ægtefæller er et samliv, som i sig selv er "et økonomisk og personligt interessefællesskab med et fælles ansvar for at tilvejebringe midlerne til det fælles underhold og for varetagelse af de fælles omsorgs- og serviceopgaver".

Ægteskabsudvalget siger endvidere, at det må anses som et naturligt led i dette interessefællesskab, at det økonomiske ansvar for de fælles udgifter fordeles i forhold til parternes formåen. Den ægtefælle, der har indkomster, bidrager herved til at opfylde den andens særlige behov, i det omfang den anden ikke selv kan skaffe sig de tilstrækkelige midler. Forsørgelsespligten følger altså af samlivet og interessefællesskabet, og en retlig forsørgelsespligt er i og for sig næppe nødvendig. Når ægteskabsudvalget alligevel ønsker en lovregulering, skyldes det den pædagogiske virkning og afledede virkninger. Som eksempel på sidstnævnte anføres dels ønsket om at holde forsørgerydelser mellem ægtefæller adskilt fra andre overførsler mellem ægtefæller så som gaver og lån, dels ønsket om at bevare en bidragspligt efter separation og skilsmisse. Endelig er det ægteskabsudvalgets opfattelse, at den offentligretlige forsørgelsespligt i bistandslovens §§ 6-8 nødvendiggør en adgang til at pålægge en bidragspligt under samlivet.

3.3.2. Sociallovgivningen og ægteskabsudvalget

Over for selvstændighedsprincippet står således ansvaret for fællesskabet. Ved samtidig at fastholde forsørgelsespligten og fremhæve selvstændighedsprincippet, således som det kan lade sig gøre i den samlede ægteskabslovgivning, påpeges tilsvarende dilemmaet inden for sociallovgivningen.

Ægteskabsudvalgets begrundelse for at opretholde den privatretlige forsørgelsespligt kan ligeledes anvendes ved en række af de sociale ydelser. Der er også bag disse ydelser et fælles ansvar hos ægtefællerne for at sørge for hinanden og familiens dagligdag, som kan tale for at opretholde den offentligretlige forsørgelsespligt.

Da gifte hver især råder over egen formue og alene hæfter for deres egen gæld, ligger der heri ikke nogen forskel i forhold til samliv uden ægteskab.

Parterne i et samliv uden ægteskab er derimod ikke forpligtet efter det fælles ansvar for familiens underhold i bred forstand, hverken efter ægteskabslovgivningen eller sociallovgivningen.

Ægteskabsudvalgets synspunkter med hensyn til forsørgelsesfællesskabet indskrænker sig ikke til samlivet mellem ægtefæller. Ægteskabsudvalget siger også, at samlivet mellem ugifte i sig selv er et økonomisk og personligt fællesskab, hvor parterne drager omsorg for hinanden. Udvalget vil dog ikke pålægge samlevende en retlig forsørgelsespligt.

Hvis de ugifte samlevende i relation til den sociale lovgivning skulle ligestilles med gifte, ville der dermed være indført en art gensidig forsørgelsespligt mellem de ugifte. Inden for socialministeriets område ville forsørgelsespligten typisk medføre, at en social ydelse til modtageren enten kunne nedsættes eller eventuelt helt bortfalde, hvis samleverens økonomiske forhold findes tilstrækkelige til at opfylde ansøgerens behov.

Da der imidlertid ikke er et retligt krav mod samleveren om opfyldelsen af behovet, vil ansøgeren ikke kunne sikres den nødvendige økonomiske hjælp, fordi der ikke kan pålægges en privatretlig bidragspligt under et samliv uden ægteskab.

Som et eksempel på, hvordan det vil virke, hvis ovennævnte princip gennemføres, kan det nævnes, at kontanthjælp efter bistandslovens § 37 skulle ydes til ansøgeren beregnet efter både ansøgerens og samleverens behov, men efter fradrag af samleverens indtægter. Hjælpen ville derfor ofte blive mindre eller falde helt bort på grund af samleverens indtægter. Ansøgeren har ingen retlige muligheder for at få udbetalt det manglende beløb hos samleveren. Hvis samleveren har formue, vil der typisk overhovedet ikke blive ydet hjælp. I dag beregnes hjælpen til ansøgeren normalt som til en enlig med et fradrag for fordelen ved fælles husførelse.

Ægteskabsudvalget er da også betænkelig ved inden for sociallovgivningen at ligestille samlevende par med gifte med den virkning, at de samlevende stilles ringere end nu. Regler, der alene knytter retsvirkninger til personlige tilhørsforhold, kan således, efter ægteskabsudvalgets opfattelse, komme til at berøre socialt meget dårligt stillede personer, først og fremmest enlige forsørgere (betænkning nr. 9, side 130 ff.).

Ægteskabsudvalget foreslår derfor, at den offentligretlige forsørgelsespligt (bistandslovens § 6) ophæves, for at lovgiver og administration tvinges til, inden for hvert enkelt område, at overveje og tage stilling til, i hvilket omfang tilhørsforhold til en familie eller en husstand skal have betydning for ydelser fra det offentlige.

Forslaget indebærer, at hvor den offentligretlige forsørgelsespligt har betydning for tildeling og for beregning af hjælpens størrelse efter den sociale lovgivning, kan den enten helt ophæves med den virkning, at der i stedet er indført et individualprincip, eller der kan i stedet for indføres andre principper, fx et husstandsprincip for alle samlevende både med ægteskab og uden ægteskab.

En fuldstændig anvendelse af selvstændighedsprincippet vil også for ægtefæller betyde, at det fælles ansvar i forhold til det offentlige for hinandens og familiens underhold falder bort.

Ægteskabsudvalget har været opmærksom på de praktiske vanskeligheder, som det netop inden for det sociale område vil medføre at ophæve den offentligretlige forsørgelsespligt og at gennemføre selvstændighedsprincippet - individualprincippet. Inden for sociallovgivningen er der tale om indviklede lovkomplekser, hvor socialpolitiske, samfundsøkonomiske og administrationstekniske hensyn må have stor vægt. Ægteskabsudvalget har derfor afstået fra at udtale sig om, hvorledes; dilemmaet skal løses. Ægteskabsudvalget har i stedet foreslået, at lovgivningen gennemgås i et udvalgsarbejde med henblik på, i hvilket omfang samliv med og uden ægteskab skal tillægges betydning ved tildeling af sociale ydelser og fastsættelsen af deres størrelse (betænkning nr. 9, side 131-132).

3.4. Antallet af samlevende uden ægteskab og det ændrede familiemønster

Den eneste kilde, der kan benyttes til en opgørelse over antallet af samlevende uden ægteskab, er Danmarks Statistiks omnibusundersøgelse. Det økonomiske sekretariats lovmodelbefolkning indeholder fx kun oplysning om samlevende uden ægteskab med fælles børn, hvorimod samlevende med særbørn ikke indgår.

Spørgsmålet om samlivsformer blev taget med i omnibusundersøgelserne fra 1974 på foranledning af ægteskabsudvalget. Antallet af personer i samliv uden ægteskab var da allerede 215.000 eller 9 pct. af samtlige parforhold gifte som ugifte. I 1983 var tallet 475.000, som udgjorde 17,6 pct. af de samlede antal gifte og ugifte samlevende. I 1985 var antallet af papirløse per-

soner 504.000, som udgjorde 19 pct. af det samlede antal gifte og ugifte samlevende par. Der henvises til bilag 1 og 2 om de nærmere skøn over "udviklingen.

Da antallet af samlevende personer, uanset usikkerheden i fremskrivningen, på længere sigt ikke ser ud til at blive mindre, er det under alle omstændigheder nødvendigt at sikre en mere ligelig behandling af samlevende med og uden ægteskab.

Tilsvarende ser det ud til, at der sker en almindelig opbrydning af det sædvanlige familiemønster.

Familien opfattes normalt som kærnefamilien, der består af en mand og en kvinde og deres eventuelle børn. Parterne antages at leve i et økonomisk, følelsesmæssigt og seksuelt fællesskab, men behøver nødvendigvis ikke at have indgået ægteskab.

Kærnefamiliens funktion var tidligere først og fremmest arbejdsfællesskabet i hjemmet og erhvervelse af lønindtægt - begge dele som led i forsørgelsen. Typisk påhvilede arbejdet i hjemmet kvinden, mens manden stod for lønindtægten.

Udviklingen i de sidste 30 år har imidlertid medført, at kvinderne i vidt omfang deltager i indkomsterhvervelsen, hvilket på den ene side ofte er nødvendigt for at opretholde en almindelig husholdning og på den anden side medfører, at kvinden ikke længere behøver parforholdet - ægteskabet - som sikkerhedsnet.

Det nuværende opbrud i familiemønstret synes først og fremmest at være forårsaget af skilsmisserne, som skaber eneforsørgerfamilierne, men også de ny parforhold (stedfamilierne). Etableringen af disse ny forhold kan foregå med og uden vielsesattest. Det er måske især i disse tilfælde, at sociallovgivningen kan få indflydelse på valget af samlivsformer, da den ene eller måske begge parter kommer fra en status som enefor-

sørger og eventuelt modtager offentlige ydelser. Etableringen af et nyt fast forhold - især med vielsesattest - kan derfor medføre et økonomisk tab i form af mistede sociale ydelser.

I "Næste Generation", som er led i serien Egtmont Fondens Fremtidsstudie, har Inger Koch-Nielsen, socialforskningsinstituttet, nærmere redegjort for, hvorledes fremtidens familiemønstre kan blive.

Det anføres bl.a., at der i de sidste 15-20 år har været en eksplosiv udvikling i antallet af papirløse par, skilsmisser samt hyppigheden af de enkelte pars skilsmisser. Det er således sædvanligt at indgå i nye parforhold med eller uden ægteskab - ligesom børnene fra det tidligere parforhold bringes med ind i det nye forhold.

Inger Koch-Nielsen peger også på forældrenes rolle over for børnene. Flere fædre er blevet inddraget i de praktiske sider af omsorgen for børnene. At børnene efter forældrenes skilsmisse bringes ind i et nyt parforhold, behøver ikke at betyde, at de mister kontakten til den anden af forældrene. Tværtimod synes det, som om mange forældre fortsat efter skilsmissen sammen varetager omsorgen for barnet - en tendens, som også har givet sig udslag i ændringerne i myndighedsloven fra 1. januar 1986 om fælles forældremyndighed. Med Inger Koch-Nielsens ord er vægten flyttet fra ægteskabet til forældreskabet.

Parforholdet uden ægteskab, der oprindeligt var en protest mod vielsesattesten, ser i dag ud til at være et traditionelt parforhold med almindelig kønsrollefordeling.

Hermed er der åbnet op for, at parterne kan leve med og uden vielsesattest ud fra, hvad bedst passer for familien - hvad der bedst betaler sig - altså en vurdering af vielsesattestens økonomiske konsekvenser for familien.

Ændrede regler og ændret praksis på andre områder som fx fælles forældremyndighed og hyppigere dispensation for betaling af høj arveafgift for papirløse medførere ligeledes, at parterne ikke i samme grad som tidligere behøver ægteskabet.

Endvidere vil den almindelige økonomiske situation i samfundet være medvirkende til, om parterne gifter sig eller ej.

I nedgangstider, hvor behovet for forskellige offentlige ydelser stiger, vil vielsesattesten af de dårligst stillede grupper i højere grad blive vurderet fra social-økonomiske kriterier, hvori- mod økonomiske opgangstider måske vil betyde, at andre fordele (og ulemper) ved vielsesattesten vil få større betydning.

Det er fx muligt, at unge par, hvoraf den ene modtager hjælp til uddannelse efter bistandslovens § 42, undlader at gifte sig, fordi hjælpen så i princippet ydes alene på grundlag af modtagerens egne indtægtsforhold. Hvis en del af § 42-hjælpen skal tilbagebetales, er det også mere fordelagtigt ikke at gifte sig, idet evnen til at betale tilbage i så fald vurderes ud fra pågældendes egen situation som for en enlig. Er parterne gift, fastsættes hjælpen, og dermed låneandelens størrelse, ud fra en vurdering af familiens samlede behov. Tilsvarende fastsættes tilbagebetalingen og dens størrelse ud fra begge ægtefællers økonomiske situation.

Senere, når parret er kommet godt i vej, kan det måske på grund af skatte- og arvelovgivningen betale sig at gifte sig, mens pensionsreglerne efter den sociale lovgivning kan bevirke, at parterne lader sig skille.

Uanset opgangs/nedgangstider må den sociale lovgivning ikke være indrettet på en sådan måde, at ægtefæller og papirløse i forskellige perioder af samlivet vurderer, om ægteskabet kan betale sig eller ej. Den sociale lovgivning skal ikke være afgørende for, om parterne vælger ægteskabet som den retlige ramme omkring familiens liv.

Hvis den sociale lovgivning indrettes på den måde, at papirløse stilles på samme måde som gifte, opstår der andre problemer. Der vil i så fald være en risiko for, at parter uden ægteskab ser deres

fordel i at opretholde 2 husstande, således at de må betragtes som reelt enlige. I visse tilfælde kan det være billigere at betale 2 boliger end at miste de sociale ydelser.

3.5.Principper og mulige løsninger

Ægteskabsudvalget siger, som anført under 3.3., at forskellene mellem samliv med og uden ægteskab inden for den sociale lovgivning ikke er holdbare. Ægteskabsudvalget afstår dog fra at stille forslag på et område, hvor der er tale om indviklede lovkomplekser, og hvor socialpolitikken, samfundsøkonomien og administrationstekniske hensyn må have stor vægt.

Udvalget har tilsluttet sig ægteskabsudvalgets synspunkter om de mange hensyn, der må tages på det sociale område.

Efter udvalgets opfattelse er der 2 -muligheder for at ophæve forskellene eller ligebehandle samliv med og uden ægteskab.

Den ene mulighed er at ophæve den offentligretlige forsørgelsespligt med den virkning, at enhver uanset civilstand betragtes som enlig - dvs. at et **individualprincip** lægges til grund ved tildeling af en social ydelse og ved beregningen af dens størrelse.

Den anden mulighed er at udvide forsørgerbegrebet til også at omfatte samlevende uden ægteskab, der stilles som gifte - dvs. at et husstandsprincip lægges til grund ved tildeling af en social ydelse og ved beregningen af dens størrelse.

En anvendelse af individualprincippet over alt i den sociale lovgivning kan begrundes med, at de sociale ydelser skal være neutrale over for, om modtageren gifter sig eller lever i papirløst samliv. De sociale ordninger må ikke modvirke ægteskabet ved, at det økonomisk er mere fordelagtigt, at man lader være med at gifte sig.

Udvalget er i denne forbindelse opmærksom på, at der til ægteskabet er knyttet en række fordele, som virker som et sikkerhedsnet for familien. Forsørgelsespligten bevirker, at der kan bereg-

nes hjælp også til ægtefællen. Forsørgelsespligten medfører også, at der kan fratrækkes et underholdsbeløb til den anden ægtefælle, inden der beregnes betaling for plejehjemsophold. Skiftereglerne, der regulerer formueforholdene ved separation/skilsmissе eller dødsfald, beskytter ægtefæller og børn. Arveloven giver den efterlevende ægtefælle adgang til at sidde i uskiftet bo. Ægtefæller har legal arveret efter hinanden og får nedsat arveafgift. Skattereglerne medfører overførsel af uudnyttet personfradrag både efter de nugældende regler og efter skattereformen i 1987.

Det juridiske sikkerhedsnet, som ægteskabet indebærer, kan i dag stort set ikke opnås af de papirløse, og der er således både fordele og ulemper knyttet til såvel ægteskabet som det papirløse forhold.

Udvalget er også opmærksom på, at ægteskabet trods alt fortsat er den sædvanlige form for familieetablering, og at det også er forbundet med andre overvejelser end de juridiske og økonomiske at indgå ægteskab.

En ligebehandling af samliv med og uden ægteskab kan også ske gennem regler, der knytter retsvirkninger til personlige tilhørsforhold mellem parterne i et samliv uden ægteskab. Parter, der ikke har indgået ægteskab med hinanden, ville da blive betragtet som gifte, når ydelsen tildeles, og når dens størrelse fastsættes. Udvalget er dog betænkelig ved en generel regel om at betragte samlevende uden ægteskab som gifte. Ligesom ægteskabsudvalget mener udvalget, at en sådan regel kan komme til at berøre par, hvis samlivsformer ikke har samme faste karakter som de ægteskabslignende, og som måske i forvejen er socialt mindre godt stillet.

En fast regel kan være vanskelig at bruge i praksis på grund af afgrænsningsvanskeligheder. Et samliv kan være et følelsesmæssigt samliv, som ikke behøver at indebære, at parterne har fælles bolig. I de såkaldte week-end ægteskaber bor parterne sammen i kortere tidsrum, men opretholder egen bolig. I andre tilfælde kan det være svært at konstatere, hvornår samlivet

har så fast en karakter, at det skal sidestilles med ægteskab. Folkeregisteradressen kan ikke uden videre lægges til grund - den behøver ikke at være udtryk for den faktiske bopæl. Det kan også være vanskeligt at skelne imellem egentlige samliv og tilfælde, hvor der alene foreligger et bofællesskab.

Samlevende uden ægteskab er ikke omfattet af ægteskabslovgivningen og de regler, der beskytter ægtefællerne og deres forsørgelsesgrundlag. En fast regel om at sidestille samliv med ægteskab kunne betyde, at sociallovgivningen ikke er neutral over for valget samliv med eller uden ægteskab, fordi de samlevende kun blev ligebehandlet inden for den sociale lovgivning og ikke familielovgivningen.

Hertil kommer, at andre samlivsformer, fx samlevende homoseksuelle par, der i det daglige har et økonomisk ansvarligt interessefællesskab svarende til gifte pars, ikke har juridisk mulighed for at indgå ægteskab. Også blandt samlevende uden ægteskab kan der være forhindringer, der gør, at parterne trods den juridiske mulighed alligevel ikke kan gifte sig.

Af hensyn til parterne i andre samlivsformer end ægteskabet og deres eventuelle behov for sociale ydelser foreslår udvalget ikke regler, der bevirker, at den ene samlivsform foretrækkes frem for den anden.

En særlig begunstiging af ægteskabet ville i øvrigt kunne medføre krav om ligebehandling fra de papirløst samlevende, således som det fx er tilfældet med hensyn til regler i skattelovgivning og arvelovgivning.

Udvalget har derfor overvejet følgende løsningsmodeller for en ligebehandling af samliv med og uden ægteskab:

3.5.1. Individualprincippet

Individualprincippet indebærer, at hver enkelt person betragtes ud fra sine egne økonomiske forhold, således at en social ydelse tildeles og beregnes til den enkelte uanset tilknytning til en ægtefælle eller en husstand.

Fordele

I takt med samfundsudviklingen, bl.a. et ændret familiemønster, er der blevet et almindelig synspunkt, at den enkelte tager ansvaret for sig selv i uddannelses- og erhvervsmæssig henseende og i familiemæssig henseende. Det har en nær sammenhæng med, at kvinderne på mange område har opnået en mere selvstændig stilling, ikke mindst i kraft af den stigende erhvervsfrekvens for kvinder.

Synspunktet om den enkeltes eget ansvar for sig selv giver sig også udtryk i, at den enkelte modtager løn eller dagpengeydelse uden hensyn til, om pågældende er gift eller har andre forsørgerbyrder. Efter den sociale lovgivning og efter tjenestemandsløvgivningen udbetales pensionen, bortset fra visse regler om samgifte pensionister, til pensionisten efter samme regler uanset om denne er enlig eller gift.

Det er i overensstemmelse med, at den enkelte har ret og pligt til at forsørge sig selv. Individualprincippet kan ses som en forlængelse heraf, hvilket tillige er i overensstemmelse med synspunkterne i betænkning nr. 1040 om beskatning af ægtefæller (1985).

Det er også det synspunkt, der kommer til udtryk i ægteskabslovgivningens regler om særråden og særhæften for hver ægtefælle. Hver ægtefælle kan frit råde over egen formue og hæfter for egen gæld med visse undtagelser af hensyn til familiens forsørgelsesgrundlag.

Hvis princippet om ens ydelser til alle uanset civilstand lægges til grund over alt i den sociale lovgivning, er der ikke længere forskelsbehandling mellem enlige og samlevende med og uden ægteskab. Alle vil få den samme ydelse uanset samlivsform. Herved vil der tillige være opnået neutralitet over for valget mellem ægteskab og samliv uden ægteskab. Reglerne vil heller ikke afholde folk fra at indgå ægteskab.

Et individualprincip medfører samtidig, at alene en persons egne indtægter og udgifter lægges til grund ved beregningen

af en given social ydelse. Indtægtsregulering efter en ægtefælles indkomst- og formueforhold kan derfor ikke længere ske. Individualprincippet kan derfor i anden række bevirke, at de såkaldte samspilsproblemer mindskes.

Administrativt bevirker anvendelsen af individualprincippet en forenkling af sagsbehandlingen. Når alene ansøgerens egne forhold skal lægges til grund ved tildeling og beregning af en social ydelse, er det ikke nødvendigt at foranstalte undersøgelser over ansøgerens familieforhold og eventuelle indtægtskilder fra familien eller husstanden.

Dette vil bevirke et fald i antallet af klagesager. Antallet af tilbagebetalingssager på grund af urigtige oplysninger om et samliv og anmeldelser af socialt bedrageri vil ligeledes falde.

Ulemper

Et individualprincip vil give merudgifter for det offentlige. Flere personer vil blive berettiget til hjælp, når der skal ses bort fra en eventuel ægtefælle, der ellers kunne opfylde behovet for hjælp. Også ved beregningen af hjælpens størrelse er det alene ansøgerens egne økonomiske forhold, der skal lægges til grund. I kapitlerne 4-7 er der nærmere redegjort for merudgifterne inden for de enkelte områder ved en anvendelse af individualprincippet.

Når der ved tildeling og beregning af en social ydelse ses bort fra ansøgerens muligheder for at blive forsørget af andre, fx ved hjælp af ægtefællens indtægter, kan det i visse tilfælde betyde, at ansøgeren bliver berettiget til en ydelse, som vedkommende kan klare sig uden. Der kan heller ikke ydes hjælp til den anden ægtefælle over forsørgelsesreglerne. Begge virkninger er derfor i modstrid med ønsket om at fastholde ægtefællers særlige personlige og økonomiske fællesskab.

Adskillige sociale ydelser gives i dag på grundlag af behovet ved anvendelse af reglerne om forsørgelse. Anvendelsen af de begrænsede midler, der er til rådighed på det sociale område, til

at gennemføre individualprincippet kan derfor af mange blive oplevet som mindre påkrævet og mindre retfærdigt. Dette gælder især de enlige, herunder de enlige forsørgere som ved anvendelsen af et individualprincip ikke får forbedret deres forhold.

3.5.2.Husstandsprincippet

Husstandsprincippet indebærer, at hjælpen tildeles og beregnes under hensyn til den enkeltes tilknytning til en anden person eller en husstand. I realiteten vil princippet indebære, at der. økonomiske vurdering for samlevende uden ægteskab bliver, sen om der var indbyrdes forpligtelse til at sørge for hinanden. De bliver med andre ord stillet ligesom gifte. For andre sær.- livsformers vedkommende henvises der til udvalgets overvejelser i kapitel 9 om forsørgerbegrebets betydning for andre samlivs- former end ægteskab og de ægteskabslignende forhold.

Fordele

Også ved anvendelsen af et husstandsprincip behandles gifte og samlevende uden ægteskab lige. I dette tilfælde er der ikke længere en økonomisk fordel ved at undlade at gifte sig, fordi ydelserne efter den sociale lovgivning er ens til såvel ægtepar som samlevende uden ægteskab.

Når ydelsen tildeles og beregnes under hensyn til den anden samlevers indkomst- og formueforhold, vil ydelsen i højere grad blive tildelt efter et reelt behov for hjælpen hos ansøgeren. Ansøgeren må i første omgang søge sit behov dækket hos samleverer:, før der kan ydes hjælp efter den sociale lovgivning.

Administrationen af reglerne vil til en vis grad lattes, idet en række ansøgere på forhånd vil være afskåret fra at søge hjælp . når den anden i et samliv har midler til at forsørge begge.

I nogle tilfælde vil et husstandsprincip være naturligt ved er. ligebehandling, fx hjemmehjælp og varmemhjælp.

Da hjælpen i dag til en samlevende uden ægteskab gives stort set uden hensyn til den anden samlevers indkomst- og formueforhold, vil der for det offentlige være visse besparelser - omend ikke af samme størrelsesorden som merudgifterne ved et individualprincip. Der henvises til kapitlerne 4,5 og 7 om de økonomiske konsekvenser ved et husstandsprincip.

Husstandsprincippet kan medføre, at en ydelse nedsættes eller slet ikke tildeles, fordi der er en anden person end ansøgeren, der kan opfylde behovet for hjælpen.

Husstandsprincippet kan derfor betyde, at enlige modtager af en højere ydelse end både en gift og en person i et samliv uden ægteskab. Der vil altså blive en forskelsbehandling mellem på den ene side reelt enlige og på den anden side samlevende med og uden ægteskab. Det kan medføre, at begge parter bevarer deres bolig, selvom der reelt er et samliv uden ægteskab.

Samtidig pålægges en samlevende uden ægteskab en art forsørgelsespligt overfor den anden part, fordi denne på grund af samlivet ikke er berettiget til en social ydelse. Forsørgerbegrebet udvides herved i strid med de privatretlige regler, der forudsætter ægteskab (eller forældreskab). Men der opstår ikke noget krav på forsørgelse, der kan gennemføres ved retlige sanktioner.

Administrationen af de sociale ordninger vil blive forøget betydeligt, når der i større omfang skal tages hensyn til,, om der foreligger et samliv uden ægteskab. Der kan blive tale om kontrolforanstaltninger over for samlevende uden ægteskab (dyneløfteri). Der kan også komme til at gælde forskellige kriterier for, hvornår der foreligger et samliv, afhængig af hvilken ydelse, der er tale om.

Administrationsforøgelsen ville ikke kunne opvejes af den mindre lettelse, der er nævnt under fordele.

Anvendelsen af husstandsprincippet vil komplicere det eksisterende regelsæt inden for den sociale lovgivning. Inden for hvert enkelt område vil det være nødvendigt at angive, hvilke kriterier der skal opstilles for, at et samliv uden ægteskab i den konkrete situation skal have retsvirkninger i form af et husstandsprincip. Endvidere skal også husstandsprincippet nøjere defineres for den pågældende regel.

Klagesagernes antal formodes at stige væsentligt. Da et samliv uden ægteskab sjældent etableres på samme konstaterbare måde som et ægteskab, vil parterne kunne gøre indsigelse over en myndigheds afgørelse af, dels om der er etableret et samliv, dels om at samlivet har en sådan karakter, at parterne ikke længere kan betragtes som enlige.

På grund af de mange skønsmæssige afgørelser, som de kommunale myndigheder må træffe i disse sager, kan det også forudses, at mange af klagerne ville kunne få medhold. Dette kan medføre et øget antal efterbetalings og tilbagebetalingssager i kommunerne.

3.6. Udvalgets overvejelser

Den nuværende behandling af samliv med og uden ægteskab inden for den sociale lovgivning har ikke et ensartet præg, fordi reglerne er fastsat på forskellige tidspunkter i forbindelse med andre ændringer.

Det kan have været en fordel, at et konkret problem er blevet løst på et givent tidspunkt. Det er imidlertid en ulempe, at der er opstået en række uensartede regler, som medfører, at det samme tilfælde af samliv kan behandles forskelligt rundt om i lovgivningen.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke en entydigt løsning på, hvorledes et samliv uden ægteskab skal ligebehandles med et samliv med ægteskab.

Individualprincippet gennemførelse vil give store merudgifter, men er til gengæld i overensstemmelse med den almindelige udvikling i samfundet. Husstandsprincippet indebærer besparelser,

men rejser samtidig betydelige administrative problemer. Valget mellem de to principper er derfor først og fremmest politisk.

Fra politisk side synes der at være en tendens til at foretrække individualprincippet som det eksisterer i ægteskabslovgivningen. Senest har et flertal i folketinget ved et forslag til folketingsbeslutning (B 47) om løbende regelsanering på det familie- og socialpolitiske område, stillet af det radikale venstre, (Folketingstidende 1983/84, A sp. 1973-1978! F sp. 4261/4276) udtalt principiel tilslutning til individualprincippet, ligesom et forslag fra de radikale om princippet fulde anvendelse ved tildelelse og beregning af pensioner blev drøftet ved 2. behandling af forslag til lov om social pension (Folketingstidende 1983/84, F sp. 5357-5465).

I hvert fald på længere sigt må individualprincippet kunne indpasses i samfundsøkonomien, evt. som en gradvis omlægning. En anvendelse af individualprincippet inden for bestemte økonomiske rammer kan tænkes gennemført ved, at samtlige ydelser bliver noget lavere, end de ellers ville have været, eller gennem et bortfald af visse ydelser efter den sociale lovgivning.

Husstandsprincippet giver umiddelbart lavere samlede udgifter, men behøver dog ikke at medføre direkte besparelser, idet ydelserne kan forhøjes eller kredsen af modtagere udvides.

I en periode med særdeles begrænsede midler inden for den sociale sektor i forhold til de mange ønsker om forbedringer er det vigtigt, at fordelingen af midlerne opleves som retfærdig af den enkelte modtager af en social ydelse og af så store dele af befolkningen som muligt.

Der må derfor i den sociale lovgivning tages fordelingspolitiske hensyn, der kommer den enkelte til gode.

Et samlevende par uden ægteskab vil ofte opfatte sig som et fællesskab på lige fod med et gift par både udadtil og indbyrdes. Det kan i så fald også være rimeligt, at samlivet tillægges betydning for tildelingen og beregningen af en social ydelse.

Fordelingspolitiske hensyn kunne derfor tale for et husstandsprincip.

3.7. Principperne for en gradvis indførelse af individualprincippet

Udvalget har gennemgået hvert enkelt område inden for den sociale lovgivning med henblik på i hvilket omfang og i hvilken rækkefølge, anvendelsen af individualprincippet kan gennemføres. Det er efter udvalgets opfattelse nødvendigt med en sådan prioritering under hensyn til de merudgifter, der i næsten alle tilfælde vil være forbundet med at gennemføre individualprincippet.

Husstandsprincippet, der medfører en vis besparelse, ville kunne indføres, når beslutningen var truffet. Der er derfor ikke behov for at prioritere husstandsprincippet.

Udvalget er klar over, at merudgifterne hindrer en hurtig gennemførelse af de ønskelige ændringer, og at de økonomiske konsekvenser derfor bliver den væsentligste faktor ved prioriteringen.

Inden gennemgangen af de enkelte områder søges her opstillet nogle almindelige retningslinier for, hvordan man gradvis kan gennemføre individualprincippet for de sociale ydelser,

der ikke allerede i dag styres af dette princip. Der ses dels på formålet med ydelsen, dels på om det drejer sig om betingelserne for at få ydelsen tillagt eller om fastsættelse af ydelsens størrelse.

Udvalget skal dog understrege, at de principper, der her opstilles, kun er nogle faktorer blandt mange andre, der må tages hensyn til ved gennemførelse af lovgivning eller regelfastsættelse i øvrigt.

Andre hensyn, der spiller ind, kan eksempelvis være økonomiske, fordelingspolitiske og administrative eller mere specifikt socialpolitiske, arbejdsmarkedspolitiske eller uddannelsespolitiske hensyn.

Udvalgets prioriteringer og forslag skal derfor altid sættes ind i en større sammenhæng, men kan i denne forbindelse så anvendes som et hjælpemiddel i den samlede vurdering.

Udvalget finder på den anden side, at spørgsmålet om ligebehandling af ægteskab og samliv uden ægteskab altid bør indgå i overvejelserne ved regelændringer, hvor det kan være aktuelt. Udvalgets overvejelser og forslag kan eventuelt danne baggrund herfor.

Efter ydelsens formål

Hvis det drejer sig om en ydelse, der i princippet varigt erstatter en erhvervsindtægt, og som derfor er af en sådan størrelse, at den kan udgøre det egentlige eller det væsentligste forsørgelsesgrundlag, er det særlig påtrængende at få gennemført individualprincippet. Som eksempel på en sådan ydelse kan nævnes en social pension.

Anvendes forsørgerbegrebet derimod alene for en delydelse eller en supplerende ydelse, som **f.eks.** pensionstillægget, kan det bedre forsvares at lade ændringen komme i anden række.

Ydelser til bestemte formål, herunder også serviceydelser, kan gives til at dække et personligt behov (fx et personligt tillæg til hjælp i forbindelse med en lidelse eller sygdom). I en overgangsperiode ville det kunne forsvares at lade også disse ydelser vente. Det kan imidlertid også forekomme, at ydelsen skal dække familiens eller husstandens behov (fx hjemmehjælp). I så fald foreligger der en selvstændig begrundelse for at opretholde et husstandsprincip.

Ved tildelingen eller ved fastsættelsen af ydelsens størrelse

Det er ønskeligt, at individualprincippet i første række gennemføres ved tildelingen af sociale ydelser, således at det afgøres alene ud fra ansøgerens egne forhold, om betingelserne for at modtage ydelsen er opfyldt. Det gælder i hvert fald, når man ser sagen fra ansøgerens side, da spørgsmålet ofte vil være, om der overhovedet skal være ret til ydelsen.

For den administrative myndighed vil der derimod ved tildelingen normalt være gode muligheder for at undersøge, om der foreligger en sådan forsørgersituation som i givet fald skulle tages i betragtning. Ved tildelingen af sociale ydelser skal der således ofte alligevel foretages en nærmere undersøgelse af ansøgerens forhold.

Det er en mindre vidtgående begrænsning over for modtagerne af sociale ydelser, når der ved fastsættelsen af ydelsernes størrelse tages hensyn til forsørgersituationen. Det kan tale for, at ændringer på dette punkt først gennemføres ved en senere lejlighed. Forsørgersituationen kan tages i betragtning ved, at der gælder en lavere sats for personer, der har økonomisk fordel af samlivet (fordelen ved fælles husførelse), eller ved at ydelsen indtægtsreguleres efter flere samlevende personers indtægter.

For den myndighed, der udreder en løbende ydelse, vil det derimod være besværligt at føre kontrol med, at ydelsen fortsat er beregnet på det rigtige grundlag. Det kan indebære,

at der skal føres kontrol med, om der består et samliv, og at den anden parts indtægter i givet fald skal medregnes ved en indtægtsregulering. Gennemførelsen af individualprincippet kan derfor være en væsentligt administrativ forenkling.

Efter gennemgangen af sociallovgivningen (i kapitlerne 4-7) og husstandsprincippet og/eller individualprincippet har udvalget opstillet et forslag til en samlet prioritering i kapitel 8 på baggrund af hensynene bag de enkelte ydelser og økonomien. Udvalget har herved haft mulighed for at foretage en uddybning af principperne for en prioritering. Der henvises til kapitel 8, side 141 ff.

Kapitel 4. Lov om social pension.

4.1. Indledning

I dette kapitel gennemgås den sociale pensionslovgivning.

Først gennemgås reglerne for at konstatere, hvor der i dag ikke er ligebehandling af samliv med og uden ægteskab på pensionsområdet.

Dernæst vurderes det, på hvilken måde husstandsprincippet og individualprincippet kan anvendes på baggrund af udvalgets generelle overvejelser i kapitel 3.

Reglerne om såvel folkepension som førtidspension fremgår af lov nr. 217 af 16. maj 1984 om social pension.

4.2. Betingelserne for at få pension og pensionens bestanddele:

Efter lov om social pension kan folkepensionen udbetales til personer, der er fyldt 67 år. Pensionen består af et grundbeløb og et pensionstillæg. For pensionister mellem 67 og 70 år nedsættes grundbeløbet gradvis, hvis pensionisten har en indtægt fra personligt arbejde over en mindstegrænse, der er ens for alle gifte og ugifte. For pensionister, der er fyldt 70 år, ydes grundbeløbet uden hensyn til pensionistens indkomst. Pensionstillægget gradueres efter pensionistens og en eventuel ægtefælles samlede indtægter ved siden af pensionen.

Førtidspension

Førtidspension kan ydes til personer i alderen 18 til 67 år.

Førtidspensionen kan ydes som højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension.

Højeste førtidspension kan tildeles personer under 60 år, hvis erhvervsevne på grund af fysisk og/eller psykisk invaliditet må anses for ophævet eller kun at være af ubetydelig størrelsesorden, mellemste førtidspension kan tildeles op til de 60 år, hvis erhvervsevnen skønnes nedsat med omkring 2/3, over de 60 år, hvis erhvervsevnen er helt ophævet eller kun ubetydelig.

Almindelig førtidspension kan tildeles, hvis erhvervsevnen på grund af helbredsmæssige forhold skønnes nedsat med mindst halvdelen.

Førtidspension kan endvidere tildeles fra det 18. år indtil folkepensionsalderen, når der foreligger en varig nedsættelse af erhvervsevnen over de 50 pct., uden at nedsættelsen alene skyldes helbredsmæssige forhold, dvs. på et blandet socialt og helbedsbetinget **grundlag**. Det er en forudsætning for at opnå pensionen på dette grundlag, at der foreligger et varigt behov for forsørgelse. Personer i alderen 50 til 67 år kan få tildelt en almindelig førtidspension alene på grundlag af et varigt behov for forsørgelse.

Den almindelige førtidspension tildeles som forhøjet almindelig førtidspension til personer under 60 år.

Højeste førtidspension består af grundbeløb, invaliditetsbeløb, erhvervsudygtighedsbeløb og pensionstillæg.

Mellemste førtidspension består af grundbeløb, invaliditetsbeløb og pensionstillæg.

Forhøjet almindelig førtidspension består af grundbeløb, førtidsbeløb og pensionstillæg.

Almindelig førtidspension består af grundbeløb og pensionstillæg.

Grundbeløbet indtægtsgraderes på grundlag af pensionistens

egne indtægter, uanset **indtægtsarten**. Pensionstillægget gradueres på samme måde som for pensionister over 67 år efter pensionistens og en eventuel ægtefælles samlede indtægter.

Højeste og mellemste førtidspensionister er udover grundbeløbet berettiget til et invaliditetsbeløb, der ydes uden hensyn til pensionistens indtægt. Pensionister med højeste førtidspension er udover grundbeløb og invaliditetsbeløb berettiget til et beløb for **erhvervsudygtighed**. Erhvervsudygtighedsbeløbet ydes uden hensyn til pensionistens indtægt.

Invaliditetsbeløbet og erhvervsudygtighedsbeløbet udbetales uanset, om grundbeløbet på grundlag af indtægtsregulering måtte være bortfaldet.

Modtagere af forhøjet almindelig førtidspension er udover grundbeløbet berettiget til førtidsbeløbet. Førtidsbeløbet indtægtsreguleres ikke. Pensionisten er berettiget til førtidsbeløbet, når pensionen er tilkendt før det fyldte 60 år.

Der kan ydes følgende tillæg til pensionerne:

Bistandstillægget kan ydes, når invaliditeten bevirker, at den pågældende til stadighed må have personlig bistand af andre, eller når invaliditeten skyldes blindhed eller stærk svagsynethed.

Plejetillæg ydes i stedet for bistandstillæg, hvis invaliditeten kræver vedvarende pleje eller tilsyn, der gør det nødvendigt, at der stadig er en anden person til stede.

Endelig kan der til folke- og førtidspensionister, hvis forhold efter en konkret vurdering er ganske særlig vanskelige, ydes personlige tillæg til pensionen. Der er ikke lovaivet om størrelsen af sådanne tillæg og heller ikke om, hvorvidt og i hvilke anledninger de skal kunne ydes.

Invaliditetsbeløbet, førtidsbeløbet, invaliditetsydelsen, bistandstillægget, plejetillægget samt personligt tillæg er skattefrie.

SKEMA 1

Pensionsbetingelser:

Folkepension	67 år	Alle personer på 67 år og derover
Højeste førtidspension	18-60 år	Erhvervsevnen ubetydelig i ethvert erhverv på grund af fysisk eller psykisk invaliditet
Mellemste førtidspension	18-60 år	Erhvervsevnen nedsat med omkring 2/3 på grund af fysisk eller psykisk invaliditet
	60-67 år	Erhvervsevnen ubetydelig i ethvert erhverv på grund af fysisk eller psykisk invaliditet
	18-67 år	Erhvervsevnen nedsat med mindst 1/2 på grund af fysisk eller psykisk invaliditet
Forhøjet almindelig førtidspension (18-59 år)	18-67 år	a) Erhvervsevnen nedsat med mindst 1/2 uden at nedsættelsen alene skyldes helbreds­mæssige forhold, og b) varigt behov for forsørgelse.
Almindelig førtidspension	50-67 år	a) Sociale og helbreds­mæssige forhold, herunder sociale forhold alene, taler for det, og b) varigt behov for forsørgelse
Bistandstillæg	18-67 år	Behov for personlig bistand på grund af invaliditet, eller blindhed eller stærkt svagsynethed
Plejetillæg	18-67 år	Behov for vedvarende pleje eller tilsyn
Invaliditetsydelse	18-67 år	De helbreds­mæssige betingelser for højeste eller mellemste førtidspension er opfyldt, men erhvervsindtægt udelukker disse ydelser, eller alvorlig høreskade, der medfører svære kontaktsvækkelser.

SKEMA 2

De enkelte pensionstypers bestanddele:

	Grund- beløb	pensions- tillæg	invalidi- tetsbeløb	erhvervs- udygtig- hedsbeløb	førtids- beløb	invaliditets- ydelse
Folkepension	X	X				
Højeste førtidspension	X	X	X	X		
Mellemste førtidspension	X	X	X			
Helbredsbestemt	Forhøjet almindelig førtidspension	X	X			X
	Almindelig førtidspension	X	X			
Behovsbestemt	Forhøjet almindelig førtidspension	X	X			X
	Almindelig førtidspension	X	X			
Invaliditetsydelse						X

SKEMA 3

Størrelsen af de enkelte pensionsydelse

	Kr.pr.md. pr. 1.oktober 1986	Indtægtsreguleres	Skattepligtig
Grundbeløb til personer over 70 år	3.216 Samgifte pensionister 2.954	†	+
Grundbeløb til personer i alderen fra 67 til 70 år	- do -	+ på grundlag af pensionistens indtægt ved personligt arbejde	+
Grundbeløb til personer under 67 år	- do -	+ på grundlag af pensionistens egen indtægt	+
Invaliditetsbeløb	1.497 Hvis ægtefælle modt. højeste eller mellemste førtidspension eller invaliditetsydelse: 1.283	†	†
Erhvervsudygtighedsbeløb	2.074 Hvis ægtef.modtager højeste førtidspension: 1.502	† jfr. dog § 32 om arbejdsskade	+
Bistandstillæg	1.497	†	†
Plejetillæg	2.988	†	†
Førtidsbeløb	748	†	†
Pensionstillæg	565 Samgifte pensionister: 607	+ på grundlag af egen og evt. ægtefælles indtægt	+
Invaliditetsydelse	1.443 Hvis ægtef.modtager højeste eller mellemste førtidspension eller invaliditetsydelse: 1.170	†	†
Personlige tillæg	Ydes til pensionister hvis økonomiske forhold er ganske særlige vanskelige		†

4.3. Forsørgerbegrebets betydning for tildeling af social pension og beregning af dens størrelse.

Det retlige forsørgerbegreb medfører, som omtalt i kapitel 3, at ægtefæller i visse tilfælde behandles anderledes end samlevende uden ægteskab. Dette gælder både ved tildeling af en social ydelse og ved beregning af dens størrelse. Som oftest har det med den virkning, at samlevende uden ægteskab stilles bedre end ægtefæller.

Hvis det retlige forsørgerbegreb anvendes ved tildeling og beregning af en social pension, har det derfor den virkning, at der ikke er ligebehandling af gifte på den ene side og samlevende uden ægteskab på den anden side.

Hvis derimod individualprincippet allerede finder anvendelse, er der ligebehandling af gifte på den ene side og enlige og samlevende uden ægteskab på den anden side.

I det følgende vil forsørgerbegrebets betydning for tildelingen og beregningen af en social pension blive vurderet. Det er derfor nødvendigt at se nærmere på henholdsvis folkepensionen og førtidspensionen og på de bestanddele, som pensionerne består af.

4.3.1. Tildeling af pension.

For at vurdere forsørgerbegrebets betydning ved tildeling af en pension gennemgås tildelingskriterierne for de enkelte pensionstyper. Der ses herefter på en ligebehandling ved hjælp af husstandsprincippet eller individualprincippet i de tilfælde, hvor der ikke er ligebehandling af samliv med og uden ægteskab. Dog er den særlige husmodervurdering behandlet i et selvstændigt afsnit, hvori det også drøftes, om individualprincippet bør medføre, at samlevende ligestilles med enlige.

4.3.1.1. Folkepension

Retten til at få tillagt folkepension er uafhængig af familieforhold. Her gælder således et individualprincip.

4.3.1.2. De helbredsbetingede førtidspensioner

De helbredsbetingede førtidspensioner tildeles som hovedregel også efter et individualprincip, idet alene ansøgerens erhvervsevnenedsættelse lægges til grund for tildelingen.

Ved tilkendelse af helbredsbetingsbetaget førtidspension til en ægtefælle eller en samlevende part, der har lagt sin arbejdskraft i hjemmet, sker der dog en vis fravigelse fra individualprincippet, idet erhvervsevnenedsættelsen måles i forhold til arbejdet som husmor/ husfar (husmodervurderingen). Dette er ikke tilfældet, hvis den pågældende er enlig.

Helbredsmæssig betinget førtidspension tildeles på grund af den nedsættelse af erhvervsevnen, der skyldes en fysisk eller psykisk lidelse.

Efter § 15 i lov om social pension skal nedsættelsen af erhvervsevnen bedømmes ved en sammenligning med indtægtsmulighederne for tilsvarende personer, der ikke er invalide.

Sammenligningen 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.

Afhængig af omfanget af erhvervsevnenedsættelse tilkendes højeste førtidspension, mellemste førtidspension og almindelig eller forhøjet almindelig førtidspension. (Den almindelige eller forhøjede almindelige førtidspension afløste den tidligere laveste invalidepension pr. 1. januar 1984. Erhvervsevnen er i disse tilfælde nedsat med mindst halvdelen).

4.3.1.3. Specielt om husmodervurderingen

Den såkaldte husmodervurdering anvendes ved bedømmelse af adgangen til helbredsbetingsbetaget førtidspension for en gift person - og i visse tilfælde også for en samlever - når vedkommende har lagt sin arbejdskraft i hjemmet. Der er grund til at overveje husmodervurderingen mere indgående ikke alene med henblik på ligebehandling af samliv med og uden ægteskab, men også med hensyn til spørgsmålet om at ligestille samlevende med enlige i overensstemmelse med individualprincippet.

Husmodervurderingen er blevet anvendt siden den første invalidepensionslov fra 1921, men slog for alvor igennem i forbindelse med den graduering af invalidepensionen, der gennemførtes i midten af 1960'erne (højeste, mellemste og laveste invalidepension).

Husmodervurderingen harmonerer imidlertid dårligt med den seneste samfundsudvikling, og den må på længere sigt antages at skulle finde anvendelse i stadig færre tilfælde.

Udviklingen har som bekendt ført til en større grad af økonomisk ligestilling mellem mænd og kvinder i forbindelse med en stærkt stigende erhvervsfrekvens for kvinder, navnlig i de yngre aldersklasser. Endvidere har kvindernes sædvanlige livsforløb ændret sig, således at de gennemgående er tidligt på arbejdsmarkedet, ofte afbrudt af en periode med børnepasning i hjemmet, hvorefter de vender tilbage til arbejdsmarkedet. På denne baggrund har der fra mange sider været fremsat kritik af husmodervurderingen.

Ombudsmanden og Ligestillingsrådet har således givet udtryk for, at gifte kvinder (og **samlevende**) burde bedømmes ud fra den nuværende viden om kvinders forhold på arbejdsmarkedet, ligesom der fra forskellig politisk side er rejst kritik af vurderingen.

Førtidspensionsudvalget har i betænkning nr. 898 (København 1980) bl.a. udtalt, at en hjemmegående gift kvindes erhvervsevne må vurderes efter de indtægtsmuligheder, hun ville have ved en erhvervsmæssig placering, således at bedømmelsesgrundlaget

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.

Ved førtidspensionsreformens vedtagelse i 1983 blev noget af kritikken imødekommet, idet det blev understreget, at vurderingen nu også finder anvendelse ved bedømmelsen af hjemmearbejdende mænd.

Hidtil har det ikke været muligt at opgive husmodervurderingen på grund af de økonomiske konsekvenser. Der foreligger ikke noget materiale, der kan danne grundlag for en beregning af merudgifterne, men det er tidligere anslået, at der vil kunne komme en tilgang på yderligere ca. 50.000 pensionister, og at merudgiften vil blive på ca. 2,5 mia. kr. årlig. Merudgifterne skyldes, at flere gifte og samlevende vil blive berettiget til pension eller til en højere pension.

Husmodervurderingen indebærer, at arbejdsevnen for en person, der forud for ansøgningen om pension udelukkende er beskæftiget i hjemmet, vurderes alene i forhold til dette arbejde.

Var ansøgeren i større eller mindre omfang beskæftiget uden for hjemmet, vurderes arbejdsevnen i forhold til værdien af denne beskæftigelse.

Ansøgere, 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.

I praksis betyder vurderingen, at den gifte kvinde i mange tilfælde får tilkendt en lavere pension end den enlige kvinde, eller slet ingen pension, bortset fra de situationer, hvor hendes udearbejde havde været påkrævet for at klare familiens underhold.

Denne virkning af den særlige vurdering er mildnet med de seneste forhøjelser af førtidspensionsniveauet, herunder afskaffelsen af den laveste invalidepension, som ofte blev anvendt netop for hjemmearbejdende.

Husmodervurderingen har aldrig været nævnt i loven, men er alene en følge af, at erhvervsevnenedsættelsen er det grundlæggende for tilkendelse af førtidspension. Praksis for husmodervurderingen bygger tillige på den generelle antagelse, at arbejdet i hjemmet stiller betydelige mindre krav til ansøgeren sammenlignet med kravene på arbejdsmarkedet.

At det ikke er den retlige forsørgelsespligt, der er afgørende, ses også af, at husmodervurderingen i de sidste årtier er slået igennem over for de ægteskabslignende forhold.

En ansøger, der lever i et ægteskabslignende forhold, vil herefter kunne blive bedømt som gift, hvis omstændighederne peger på det, fx fællesbørn, fælles husførelse, fælles bolig og et langvarigt samliv.

Fuld ligestilling mellem gifte og papirløse i relation til husmodervurderingen er der dog ikke tale om. Når ansøgerens samlever har en lav erhvervsindtægt - i praksis en indtægt, der svarer til varig hjælp på ca. 30.000-40.000 kr. - vil ansøgeren blive betragtet som om vedkommende har haft fuldt udeerhverv. I samme tilfælde vil en gift ansøger kun blive bedømt som værende i supplerende erhverv.

Ligebehandling-husstandsprincippet

På nuværende tidspunkt er der således stort set ligebehandling af samliv med og uden ægteskab. Samlivet uden ægteskab ligestilles efter en helhedsvurdering af samtlige omstændigheder omkring samlivet. Der tillægges samlivet samme virkning som ægteskabet - altså et husstandsprincip som nærmere defineret i kapitel 3.

En yderligere ligestilling kunne gennemføres ved, at den hjenunearbejdende ansøger altid bedømmes på grundlag af deltidbeskæftigelse, når den anden part har en lav erhvervsindtægt - også når det drejer sig om samlevende uden ægteskab. Ved afgørelse om pension foretages i forvejen en særdeles grundig vurdering af ansøgerens forhold. Ligestillingen kan derfor uden særlige vanskeligheder begrænses til de tilfælde, hvor der foreligger et langvarigt og stabilt samliv.

Kritikken af husmodervurderingen er imidlertid, som nævnt ovenfor, ført frem fra mange steder. Alt i alt er det derfor betænkeligt at udvide denne særlige vurderings anvendelsesområde.

En ligebehandling kunne i stedet ske ved at sidestille en gift ansøger, hvis ægtefælle har en lav indtægt på 30.000 - 40.000 kr., med en ugift samboende ansøger i en tilsvarende situation. Den gifte vil så også blive betragtet som værende i fuldt udeerhverv og ikke som i dag som værende i supplerende udeerhverv.

Ligebehandling-individualprincippet

Individualprincippet medfører, at hver enkelt person betragtes som enlig. Enhver pensionsansøger betragtes derfor som enlig, uanset om pågældende er gift, enlig eller lever i et samliv uden ægteskab.

Individualprincippet giver derimod ikke anvisning på, hvilket bedømmelsesgrundlag der i givet fald skal bruges i stedet for husmodervurderingen. Den mulighed foreligger, at en ansøger uden arbejde uden for hjemmet kunne blive betragtet som husmoder uanset køn og civilstand.

En enlig person bliver imidlertid i dag ikke bedømt på denne måde, selvom vedkommende ikke har haft erhvervsarbejde. Husmodervurderingen kan derfor betragtes som et udslag af det faktiske forsørgerbegreb, der må forsvinde ved en fuld gennemførelse af individualprincippet.

Hertil kommer, at der som nævnt er en forskelsbehandling af

en samlevende og en gift, når den anden part har en indtægt, der stort set svarer til varig hjælp efter bistanndsloven.

Der er således god begrundelse for helt eller delvis at afskaffe husmodervurderingen, der fremstår som en negativ følge af ægteskab og - til dels - af papirløst samliv, og som bevirker, at nogle personer afskæres fra en førtidspension, og at andre får en lavere pension. På grund af den meget store merudgift, der efter det nuværende skøn vil være forbundet med denne ændring, kan ændringen ikke anses for gennemførlig foreløbig. Hertil kommer, at der efter praksis kan tillægges en behovsbestemt pension, hvis familien har et påtrængende økonomisk behov herfor.

Spørgsmålet er også, om det er rimeligt helt at afskaffe husmodervurderingen, når pensionsloven bygger på et princip om den konkrete erhvervsevnebedømmelse.

Der er således en del, der taler for, at der i praksis sker lemper, således at visse grupper af kvinder, der rent faktisk frivilligt har opgivet udearbejdet for i kortere eller længere tid at fungere helt eller delvis som husmødre, får en lettere adgang til at opnå bedømmelsesgrundlaget supplerende eller fuldt erhverv. Det vil således være muligt i et konkret skøn at inddrage andre faktorer, der kunne tale for, at en kvinde ville tage udearbejde, hvis det var muligt.

Det vil under alle omstændigheder være ønskeligt, at der søges tilvejebragt et bedre grundlag for en egentlig beregning af merudgifterne ved at afskaffe husmodervurderingen, og at spørgsmålet fortsat følges med henblik på at konstatere, hvornår udgiften bliver overkommelig på grund af kvindernes erhvervsdeltagelse.

4.3.2. De behovsbestemte førtidspensioner

De behovsbestemte førtidspensioner tildeles personer mellem 18 og 67 år på et blandet socialt og helbredsbetingsgrundlag og personer mellem 50 og 67 år, når der er et varigt behov for forsørgelse, der ikke kan dækkes ad anden vej.

I modsætning til hvad der gælder for de helbredsbetingede førtidspensioner, sker vurderingen af retten til de behovsbestemte førtidspensioner ud fra ansøgerens samlede forsørgelsessituation. De samlede indtægter indgår således i vurderingen.

Hvis indtægten overstiger visse grænser, kan der ikke tilkendes pension. Forsørgelsesbehovet skønnes opfyldt, når en enlig har en indtægt på ca. 59.000 kr. om året.

For gifte personers vedkommende tages ægtefællens indkomster med i vurderingen. Overstiger ægtefællernes samlede indtægter ca. 107.000 kr. om året, kan der ikke tilkendes pension.

Indtægtsgrænserne er imidlertid kun udelukkelsesgrænser. Indtægter under grænserne medfører ikke en automatisk pension.

Hvis en ansøger gennem årene har haft en lavere indtægt end udelukkelsesgrænsen, er det ikke i sig selv nok til at tilkende pension. Det må også kræves, at der er sket en forringelse af det hidtidige leveniveau, fx at den anden ægtefælle dør eller går på folkepension.

Samlevende uden ægteskab får ikke lagt deres indtægter sammen ved beregningen af udelukkelsesgrænsen i modsætning til gifte personer. Førtidspensionsudvalget har i betænkning nr. 898 begrundet denne forskel med, at en ligestilling mellem gifte og papirløse ville medføre så vidtrækkende ændringer også på andre områder, at man ikke på daværende tidspunkt kunne gå ind i en vurdering af en løsning på dette område.

Om den gældende praksis for tilkendelse af førtidspension til personer i papirløst samliv hedder det i pkt. 75 i sikringsstyrelsens vejledning af 5. september 1984 om social pension:

"Hvis ansøgeren lever i et fast samlivsforhold af ægteskabslignende karakter, og samleveren hidtil har forsørget ansøgeren, kan det medføre, at det fastslås, at der ikke er sket ændringer i forsørgelsessituationen".

Om der foreligger et fast samlivsforhold af ægteskabslignende karakter afgøres efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Der lægges herved vægt på samlivets varighed og stabilitet, de økonomiske forhold, herunder om parterne har blandet økonomi, og om de har fælles ejerbolig og fællesbørn.

Samlivet skal normalt have varet adskillige år, for at det kan siges at være et fast samliv. I praksis sættes grænsen ofte ved 4-5 år, når samlivet i øvrigt er stabilt.

En samlevers indtægt kan ikke medregnes ved indtægtsopgørelsen til brug for udelukkelsesgrænsen, men er der tvivl om, hvorvidt der skal tilkendes en behovsbestemt førtidspension, kan det indgå i bedømmelsen af behovet for en pension, at samleverens indkomstforhold ikke har ændret sig.

Peger omstændighederne derimod på, at der ikke er et fast samliv af ægteskabslignende karakter, fordi det fx er ustabil, vil man se bort fra samleverens **indkomstforhold**.

Det vil herefter ikke være tilstrækkeligt, at **fx** en kvinde i et ægteskabslignende samliv, der i flere år har accepteret en lavere familieindkomst som følge af hendes arbejde i hjemmet, blot opfylder aldersbetingelsen for en behovsbestemt førtidspension. Det må tillige kræves, at der er sket en ændring i forsørgelsesgrundlaget. Det er således ikke en vurdering af hendes erhvervsevne i hjemmet, som det er i husmodervurderingen. Det er derimod en vurdering af, om der er sket ændringer (forringelser) i hendes hidtidige leveniveau.

Tilkendelse-hus -6 tandsprincippet

Der er ikke ligebehandling ved tilkendelse af en behovsbestemt førtidspension med hensyn til udelukkelsesgrænsen. Samleverne uden ægteskab har hver især en udelukkelsesgrænse på ca.59.000 kr. Gifte har derimod en samlet grænse på ca.107.000 kr.

En ligebehandling af samliv med og uden ægteskab ved hjælp af et husstandsprincip betyder, at samlevende skal have deres samlede indtægter lagt sammen ved beregningen af udelukkelsesgrænsen.

Som anført af førtidspensionsudvalget ville der være tale om en vidtgående udvidelse af forsørgerbegrebet. Sammenlægningen af indkomsterne kan betyde, at ansøgeren, der måske selv er helt uden indtægter, falder for udelukkelsesgrænsen. Den anden samlever er til gengæld ikke retligt forpligtet til at sørge for ansøgeren.

Sammenlægningen af indtægter efter et Frusstandsprincip kan imidlertid også betyde, at en person med en indtægt på mellem 59.000 kr. og 107.000 kr. kan blive berettiget til en førtidspension. Hvis ansøgeren lever i et samliv uden ægteskab, og den anden ikke har indtægter af en sådan størrelse, der bringer begge parters samlede indtægter op over 107.000 kr., vil der kunne tilkendes begge en behovsbestemt førtidspension.

I de tilfælde, hvor parterne - selv om vielsesattesten mangler - opfatter sig som ansvarlige over for hinanden, kan noget, tale for at tage hensyn til dette fællesskab.

Som ved de helbredsbedingede førtidspensioner sker tilkendelsen efter en grundig vurdering af samtlige forsørgelsesmæssige aspekter. Det er derfor mindre betænkeligt at anvende er samlet udelukkelsesgrænse for et samlevende par, når vurderingen af samlivets karakter er så grundig ved tilkendelsen af pension.

Hvis parterne efter et afslag på førtidspension på grund af husstandsprincippets virkning ophæver samlivet, er der for den tidligere ansøger sket ændringer (forringelser) i det hidtidige levestandard. Der ville herefter kunne indgives ny ansøgning om førtidspension. Udelukkelsesgrænsen for en enlig vil da blive lagt til grund.

Det kan ikke udelukkes, at der vil være gode muligheder for en sådan omgåelse af en regel, baseret på husstandsprincippet, fx ved en ophævelse proforma af samlivet.

Samtidig må det anses for sandsynligt, at en sammenlægning af indtægterne ville medføre et forøget antal klagesager.

Selve husstandsprincippet, der ville kunne finde anvendelse på sammenlægningen af indtægterne, kunne naturligt være det allerede anvendte i sikringsstyrelsens vejledning pkt. 69 og 75, jfr. side 76.

Tilkendelse-Individualprincippet

Anvendelsen af individualprincippet ved tilkendelse af en behovsbestemt førtidspension vil medføre, at en gift person skal stilles på samme måde som en enlig. Dvs. at udelukkelsesgrænsen for ægtefæller på ca. 107.000 kr. i samlet indtægt falder bort. I stedet skal anvendes en udelukkelsesgrænse på ca. 59.000 kr. for hver ægtefælle for sig. Det vil betyde, at mange personer, som ikke tidligere har været berettiget til pension på grund af den anden ægtefælles indtægter, nu vil få ret til pension.

Til gengæld vil personer, der har en indtægt på mellem ca. 59.000 kr. og 107.000 kr. og hvis ægtefælle ikke har indtægter, der bringer de samlede indtægter op over den nuværende udelukkelsesgrænse, blive udelukket fra pension, idet udelukkelsesgrænsen nu ville være 59.000 kr. for alle - uanset ægteskab. Der henvises til kapitel 8, side 146, om dette særlige problem og en løsning herpå.

De øvrige momenter for tilkendelse af pension til gifte personer vil derimod ikke være ændret. Først og fremmest forudsættes det normalt, at forsørgelsesgrundlaget er blevet forringet. Dernæst er et forsørgelsesgrundlag under udelukkelsesgrænsen, som ansøgeren har accepteret igennem flere år, ikke uden videre tilstrækkeligt til, at man kan fastslå, at der foreligger et behov for forsørgelse.

Det har ikke været muligt at foretage en egentlig beregning af udgifterne ved en sådan ændring, men efter et skøn kan udgifterne anslås til ca. 400 mio.kr. årlig. Det er skønsmæssigt anslået, at ca. 10.000 gifte personer ved et individualprincip vil blive berettiget til en behovsbestemt pension.

Der er meget, der taler for, at også den behovsbestemte førtidspension skal kunne opnås alene på grundlag af ansøgerens egne forhold. En pension på ren social indikation kan være ligeså velbegrundet som en helbredsbetingsbetet pension. Det bør ikke være afgørende, om behovet for pension skyldes svigtende helbred eller en blanding af helbreds- og sociale forhold eller rent sociale forhold.

Her foreligger netop et område, hvor en gift person kan være meget dårligere stillet end en papirløst samlevende, idet forskellen kan være en fuld førtidspension. Reglerne kan derfor medvirke til, at ægteskab undlades eller måske ligefrem til, at der søges skilsmisse. I hvert fald er det en forskelsbehandling, som ikke harmonerer særlig godt med de regler, der i øvrigt gælder for retten til at opnå en social pension, hvor individualprincippet jo som hovedregel allerede er gældende, ligesom for de fleste andre retsbestemte sikringsydelser, fx dagpenge ved sygdom eller arbejdsløshed.

Imidlertid har den gældende førtidspensionsordning kun været i kraft fra den 1. januar 1984, og det er især den behovsbestemte førtidspension, der blev væsentligt udviklet.

Der er derfor i hvert fald grund til at afvente erfaringerne med disse nye regler, inden der sker ændringer igen. Hertil kommer den meget betydelige udgift, der efter de nu foreliggende skøn vil være forbundet med ændringen (omend langt mindre end udgiften ved at afskaffe husmodervurderingen). Der vil også på dette punkt eventuelt være mulighed for i mellemtiden at fremskaffe oplysninger, der kan muliggøre en beregning af udgifterne ved ændringen.

4.4. Pensionernes størrelse

Pensionernes størrelse omfatter både en fastsættelse af størrelsen af ydelsen og en indtægtsregulering af ydelsen.

4.4.1. Pensionssatserne

Samgifte pensionister modtager hver et grundbeløb, der er noget mindre end beløbet til en enlig.

Oprindeligt har denne særlige ægtefællesats baggrund i, at leveomkostningerne er lavere for et par end for to enlige. Endvidere har de sociale pensionsordninger været betragtet som en form for familieforsikring, hvor familiens økonomiske forhold blev betragtet under ét med manden som hovedforsørger. Pensionen blev ligeledes udbetalt samlet for begge ægtefæller, når begge var pensionister.

Så sent som i 1973 blev ægtefællernes pension delt med halvdelen til hver. Det blev dog forudsat, at den samlede pension fortsat blev ydet med 150 pct. af pensionen til en enlig eller 75 pct. til hver ægtefælle. Pensionen til ægtepar er senere blevet forhøjet mere end pensionen til enlige, således at den samlede pension til ægtepar nu udgør ca. 180 pct. af pensionen til en enlig. Det samlede disponible beløb efter skat for ægtepar udgør ca. 150 pct. af det disponible beløb for enlige.

Endvidere modtager samgifte pensionister grundbeløb, invaliditetsbeløb, erhvervsudygtighedsbeløb eller invaliditetsydelse med en særlig lavere ægtefællesats, når ægtefællen modtager et tilsvarende beløb eller ydelse.

Pensionstillægget ydes dog med et lidt højere beløb til samgifte end til enlige, hvilket skyldes enkeltstående reguleringer, bl.a. i forbindelse med momsforhøjelser.

En gift pensionist, hvis ægtefælle ikke er pensionist, ligestilles som hovedregel med enlige. Undtagelsen er bl.a. indtægtsreguleringen af pensionstillægget, som sker på grundlag af ægteparrets samlede indtægter.

4.4.2. Indtægtsregulering af ydelserne

Grundbeløb for førtidspensionister og folkepensionister i alderen fra 67 til 70 år reguleres alene efter pensionistens egne indtægter.

De øvrige bestanddele af pensionen er indtægtsuafhængige bortset fra pensionstillægget, der reguleres efter begge ægtefællers indtægter.

4.4.3. Ligebehandling af pensionernes størrelse

Indtægtsregulering af pensionen

En anvendelse af husstandsprincippet medfører, at en samlevende uden ægteskab skal have reguleret pensionstillægget også efter den anden parts indtægter.

Pensionstillægget kan betragtes som en mere behovsbestemt ydelse, som ligger nærmere ved kontanthjælpen efter bistandsloven end de øvrige bestanddele af pensionen. Hvis husstandsprincippet i øvrigt anvendes i større udstrækning end i dag, kan det for så vidt være rimeligt også at anvende det på pensionstillægget. Da det imidlertid er en løbende ydelse, må de udbetalende myndigheder hele tiden være opmærksom på, om pensionisten er reelt enlig for at kunne få **pensionstillægget** uden indtægtsregulering for en anden persons indtægter. Udover den løbende administration af reguleringen vil administrationen blive belastet af klagesager og tilbagebetalingsager.

Besparelsen ved en sådan indtægtsregulering er anslået til ca. 100 mill.kr. jfr. bilag 3.

Fastsættelsen af ydelsens størrelse

Hvis husstandsprincippet også skal anvendes for pensionssatserne, skal størrelsen af grundbeløb og pensionstillæg ændres for pensionister, der lever i samliv uden ægteskab.

De særlige ægtefællesatser skal så gælde for disse pensionister.

Ud over de betænkeligheder ved et husstandsprincip, som udvalget har givet udtryk for i kap.3, kan der peges på yderligere administrative ulemper.

Folkepensionen gives i dag automatisk til personer, der fylder 67 år. Der sker ingen vurdering af civilstand, idet det automatisk registreres om folkepensionisten er enlig eller gift. Hvis samlevende pensionister uden ægteskab skal overgå til den særlige ægtefællesats, må socialforvaltningerne løbende vurdere, om pensionisten nu også er reelt enlig.

Udbetaling af pension efter den særlige ægtefællesats til pensionister, der samlever uden ægteskab skønnes at medføre en besparelse på ca. 80 mill.kr., jfr. bilag 3.

Individualprincippet

De samlede merudgifter ved, at alle pensionsbeløb ydes efter satsen for enlige, er anslået til ca.1,2 mia.kr., jfr. bilag 3. Heri er ikke indregnet, at gifte pensionister tillige skulle overgå til det forhøjede personfradrag, der gælder for enlige pensionister.

Merudgifterne til grundbeløb og pensionstillæg fordeler sig på pensionskategorier således:

Folkepension	906 mill.kr.
Højeste førtidspension	60 mill.kr.
Mellemste førtidspension	114 mill.kr.
Forhøjet alm. førtidspension	50 mill.kr.
<u>Almindelig førtidspension</u>	<u>86 mill.kr.</u>
<u>lait</u>	<u>1.216 mill.kr.</u>

4.5. Personfradraget

Personer, der modtager social pension, har et forhøjet personfradrag.

For enlige pensionister er personfradraget 45.500 kr. i 1986. For gifte pensionister udgør personfradraget 24.900 kr. i 1986, uanset om ægtefællen er pensionist. Disse særlige personfradrag for pensionister anvendes ved beregningen af skat både til stat og kommune.

Der er altså en væsentlig forskel i personfradragenes størrelse afhængig af, om pensionisten er gift eller ikke er gift, herunder lever i samliv uden ægteskab.

Denne forskel er opretholdt ved skattereformen fra 1. januar 1987 (forskellen mellem de to fradrag er dog en smule mindre end hidtil).

Baggrunden for det forhøjede personfradrag til enlige pensionister er, at de antages at have forholdsvis større leveomkostninger end gifte, navnlig til bolig, varme og telefon.

Gennemføres individualprincippet på pensionsområdet må det naturligt føre til, at reglerne om forhøjet personfradrag ændres. Ligestillingen uanset civilstand bliver ellers illusorisk.

Det kan være en fordel, at socialt betonedede regler i videst muligt omfang udgår af skattelovgivningen. Systemet bliver derved mere gennemskueligt, når de sociale ydelser mere direkte kan sammenlignes med andre former for indtægt, fx arbejdsindtægter.

Der er imidlertid lang tradition for en særlig lempelig beskatning af pensionister. Det er derfor meget muligt, at de forhøjede personfradrag må opretholdes. I så fald vil det fortsat være et afgørende spørgsmål, om enlige pensionister skal have større personfradrag end gifte. Det er jo på dette område, den væsentlige tilskyndelse ligger for pensionister til ikke at indgå ægteskab. Gifter de sig, får de tilsammen kun to almindelige pensionistfradrag. Forbliver de ugifte, får de tilsammen to forhøjede pensionistfradrag.

Personfradraghus 6 tandprincip

En ligebehandling af pensionister, der samlever uden ægteskab, med gifte pensionister ved hjælp af denne metode indebærer, at personfradraget nedsættes for samlevende uden ægteskab.

Det vil være en ny og særdeles vanskelig opgave for de lokale skatteforvaltninger at skulle tage stilling til hvilke pensionister, der er reelt enlige, med ret til det højere fradrag, og hvilke pensionister, der er samlevende, med ret til lavere fradrag.

Merskatteprovenuet er anslået til 350 mill.kr., jfr. bilag 3.

Personfradrag-individualprincip

Individualprincippet må føre til, at alle pensionister skal have samme personfradrag. Forhøjes personfradraget for gifte til samme beløb som for ikke gifte vil der udover pensionsudgifterne komme et mindreskatteprovenu på ca. 3,3 mia. kr.

Det må derfor anses for urealistisk at tænke sig individual-princippet indført på hele pensionsområdet, uden at det sker gradvist som nærmere omtalt i kapitel 8.

Kapitel 5. Bistandsloven

5.1. Indledning

Dette kapitel omhandler alene bistandslovens ydelser til voksne. Bistandslovens ydelser vedrørende børn omhandles i kapitel 6. I afsnittene 5.4. og 5.5. gives en sammenfatning af henholdsvis individualprincippet og husstandsprincippet betydning inden for bistandslovens område.

5.2. Ydelser efter bistandsloven

5.2.1. Forbigående kontanthjælp efter § 37, stk.1-3

Efter bistandslovens § 37, stk.1, kan der ydes forbigående kontanthjælp, når en person kommer ud for ændringer i sine forhold - en såkaldt "social begivenhed" - der i en begrænset tid afskærer pågældende fra at skaffe det fornødne til eget eller familiens underhold.

Som eksempler på ændringer i forholdene nævnes i loven sygdom, svangerskab og fødsel, svigtende arbejdsmuligheder, ophør af samlivet med ægtefællen og aftjening af værnepligt. Sygdom kan begrunde hjælp ikke alene, når ansøgeren selv er syg, men også, når pågældende er afskåret fra at passe sit arbejde på grund af sygdom hos et familiemedlem, fx et barn, der ikke kan blive passet på anden måde.

Svangerskab (og fødsel) er nævnt som eksempel ud fra ønsket om at skabe mulighed for at yde hjælp til vanskeligt stillede gravide kvinder, der, hvis de ikke får økonomisk hjælp, er særlig udsat for komplikationer ved svangerskabet, fx for tidlig fødsel.

Med ordene "svigtende arbejdsmuligheder" angives, at reglen omfatter såvel en situation, hvor en person på grund af sine egne forhold, fx sin helbredstilstand, bliver ude af stand til at fortsætte med sin hidtidige beskæftigelse, som tilfælde, hvor det er beskæftigelsesforholdene, der er årsagen til, at arbejdsindtægten bortfalder.

Hvis to personer (ikke ægtefæller), der bor sammen, gennem længere tid har indrettet sig sådan, at den ene har erhvervsindtægter, mens den anden udelukkende anvender sin arbejdskraft i den fælles husholdning, vil ændringer i den udearbejdendes arbejdsmuligheder og indtægtsforhold have en afledet virkning for den hjemmearbejdende. Pågældende kan ikke længere "tjene" det fornødne til sit underhold gennem sit arbejde i den fælles husholdning, og hjælp efter § 37 kan derfor ydes også til den hjemmearbejdende.

Hjælp ydes således i dette tilfælde på grund af den pågældendes egne forhold, ikke som følge af en forsørgelsespligt hos den udearbejdende.

Ydelse af hjælp forudsætter som udgangspunkt, at hverken den, der søger hjælpen, eller ægtefællen modtager dagpenge eller pension eller har formue, hvoraf det økonomiske behov kan dækkes.

Som hjælp til underhold kan i almindelighed højst udmåles et månedligt beløb på 2.319 kr. til enlige og 4.261 kr. til **ægtepar**. Der udmåles endvidere et beløb til faste udgifter, som efter en individuel vurdering må anses for rimeligt.

Der gælder to grænser for den hjælp, der kan udmåles som forbigående hjælp - dels et individuel betinget maksimum, som indebærer, at hjælpen i det enkelte tilfælde ikke kan overstige det hidtidige leveniveau, og at der skal lægges vægt på det fremtidige leveniveau, dels et generelt maksimum, som betyder, at hjælpen som hovedregel højst kan ydes med et beløb, der svarer til det nettobeløb (dvs. efter skattetræk), som i den pågældende kommune udbetales personer, der får dagpenge efter den til enhver tid gældende højeste sats, og hvis skat er fastsat alene på grundlag af dagpengeindtægter - dvs. uden fradrag ud over personfradraget. Særligt for så vidt angår fastlæggelsen af den generelle grænse for ægtepar gælder, at hjælpen skal udbetales under hensyn til to dagpengebeløb, såfremt begge ægtefæller, da ændringen i deres forhold **indtrådte, havde** arbejdsindtægter eller ydelser, der

kan sidestilles hermed.

Til ægtepar, hvoraf kun den ene ægtefælle har haft arbejdsindtægt eller lignende, og som derfor kun er berettiget til ét nettodagpengebeløb, beregnes dette under hensyn til to personfradrag.

Hvis den hjælp, der er afsat til underhold og rimelige faste udgifter, overstiger disse individuelle og generelle grænser, skal der ske en forholdsmæssig reduktion af hjælpen, således at det beløb, pågældende ialt har rådighed over, ikke overstiger hverken det hidtidige/fremtidige levestandard eller det beløb, som udbetales til personer, der får dagpenge efter højeste sats efter skattetræk (nettobeløbet).

Den generelle grænse - dvs. dagpengebeløbet - vil undtagelsesvis kunne overskrides, hvis en families forhold er særlig vanskelige på grund af usædvanlige store forsørgerbyrder eller høje boligudgifter.

For personer, der ikke hidtil har haft indtægter, ydes der en hjælp, som er afpasset efter de forventede fremtidige levevilkår.

Særligt for så vidt angår unge, der ikke har haft egentlige indtægter forud for ansøgningen om kontanthjælp, fremgår det af § 37, stk.1, at der ved udøvelsen af det individuelle skøn skal tages udgangspunkt i, at levevilkårene vil være på samme niveau som ved tildeling af tilskud fra Statens Uddannelsesstøtte.

For udeboende unge skal der tages hensyn til, at hjælpen skal kunne dække rimelige boligudgifter.

Ved udmålingen af hjælp skal der foretages fradrag for indtægter, som tilflyder ansøgeren og de personer, pågældende har forsørgelsespligt over, det vil sige ægtefælle og børn under 18 år, i den periode, da der ydes hjælp.

Såfremt to eller flere personer, der ikke har forsørgelsespligt over for hinanden, bor sammen, skal de ved udmåling af hjælp bedømmes hver for sig, således at der for hver af dem foretages fradrag for egne indtægter, ligesom den anden parts formueforhold er uden betydning.

Beregning af hjælpen må derfor tage sit udgangspunkt i det beløb, der kan ydes til en enlig. Herefter skal der imidlertid tages hensyn til de økonomiske fordele, vedkommende har ved fælles husførelse med en anden. Dette vil betyde, at der skal foretages en vurdering af, hvor meget den anden yder til den fælles husholdning, og hvor meget de samlede udgifter går ned ved, at der kan købes ind til flere personer under ét.

Endvidere kan hjælpen til de faste udgifter fastsættes efter forholdet mellem de pågældendes nettoindtægter - eller i mangel af oplysninger herom - til halvdelen af disse udgifter.

Efter bistandslovens § 38 er det en betingelse, at ansøgeren og den eventuelle ægtefælle i tilstrækkelig grad har udnyttet sine arbejdsmuligheder. Dette er dog ikke til hinder for, at der kan ydes hjælp til en person, hvis ægtefælle er under uddannelse.

Ved den behovsudmålte hjælp har den gensidige forsørgerpligt afgørende betydning, idet hjælpen udmåles efter en samlet vurdering af familiens behov, dvs. at:

a. Ægtefællen skal principielt have udnyttet sine arbejdsmuligheder.

b. Ægtefællens indtægt fradrages fuldt ud, ligesom der ved udmålingen tages hensyn til ægtefællens formue, jfr. bistandslovens § 39. Der kan dog - for begge ægtefæller - ses bort fra en mindre formue, som bør bevares af hensyn til boligmæssige forhold eller pågældende og familiens erhvervs- og uddannelsesmuligheder.

Kontanthjælp efter bistandsloven ydes som hovedregel uden tilbagebetalingspligt. Det følger imidlertid af bistandslovens §§ 25-26, at der i visse tilfælde ydes kontanthjælp med tilbagebetalingspligt.

Socialministeriet har hidtil været af den opfattelse, at ægtefæller hæftede solidarisk for tilbagebetalingspligtig kontanthjælp. Ministeriet har begrundet sin opfattelse med, at hjælpen var ydet til begge ægtefællers forsørgelse.

Højesteret har imidlertid i en dom af 16. april 1985 statueret, at der ikke i bistandsloven er hjemmel til at gøre et tilbagebetalingskrav mod den ene ægtefælle gældende over for den anden, uanset om hjælpen er ydet til deres fælles forsørgelse. Hvorvidt begge ægtefæller hæfter, skal afgøres ud fra, om begge opfylder betingelserne for tilbagebetaling. Højesteret fandt, at synspunktet om solidarisk ægtefælleansvar, bygget på den gensidige offentligretlige forsørgelsespligt efter bistandslovens § 6, savnede den nødvendige klare hjemmel. Retstilstanden er herefter, at kun den ægtefælle, der opfylder betingelserne for, at hjælpen kan kræves tilbagebetalt, kan mødes med et tilbagebetalingskrav.

5.2.2. Kontanthjælp efter bistandslovens § 37, stk. 4, og § 43.

Når der er ydet forbigående kontanthjælp i en uafbrudt periode på 9 måneder, overgår modtageren ifølge § 37, stk. 4, som hovedregel til niveauet for varig hjælp efter § 43. Dette betyder, at hjælpen beregnes på samme måde som for personer, der vedvarende har behov for hjælp.

Efter § 43, stk. 1, kan der til -underhold og faste udgifter pr. måned ydes 3.408 kr. til enlige og 5.132 kr. til ægtepar.

Heraf skal dog højst 25 pct. anvendes til boligudgifter. Er de faktiske udgifter højere, dækkes det overskydende beløb som et tillæg efter § 43, stk. 3. Endvidere kan hjælpen undtagelsesvis forhøjes med godkendelse fra revaliderings- og pensionsnævnet.

Det under 5.2.1. nævnte princip om, at familien ikke må have arbejdsmuligheder, indtægter eller formue, hvoraf det økonomiske behov kan dækkes, og princippet om, at der for personer, der bor sammen, kan ske fradrag for fordelene ved fælles husførelse, gælder også ved beregningen af kontanthjælp efter § 37, stk.4, og § 43.

Den sociale ankestyrelse har truffet afgørelser om, hvorledes reglen om, at der skal ske fradrag for fordelene ved fælles husførelse, skal fortolkes.

Ifølge disse afgørelser skal der udmåles en større hjælp til samlevende par end til ægtefæller. Udgangspunktet for ankestyrelsen har været, at en kontanthjælpsmodtager, der samlever med en anden, uden at de er gift, efter loven betragtes som enlig. Der er derfor kun mulighed for at udmåle hjælp efter beløb for enlige. I udmålingen må efter omstændighederne indgå en fordel for fælles husførelse, og denne fordel må opgøres; efter en konkret bedømmelse. Når der således i loven er angivet forskellige beløb for ægtepar og for enlige - beløb af en sådan størrelse, at beløbet for ægtepar ikke blot er 2 gange beløbet for enlige - har ankestyrelsen fundet, at fordelene ved fælles husførelse ikke generelt kan opgøres til et beløb, der medfører samme hjælp til ægtepar og til samlevende.

5.2.3.Hjælp efter bistandslovens § 42

Når det må anses for påkrævet af hensyn til en persons mulighed for at klare sig selv og sørge for familien, kan der ydes hjælp til uddannelse, erhvervsmæssig optræning eller omskoling. Hjælpen udmåles som udgangspunkt på samme måde som hjælpen efter bistandslovens § 37. 9-måneders reglen i § 37, stk.4, finder ikke anvendelse, når der ydes hjælp til revalidender. De særlige udgifter, der er forbundet med selve uddannelsen og et eventuelt handicap, dækkes udover den generelle grænse for hjælp efter § 37.

Tilknytningen til § 37 betyder, at hjælpen til revalidenden udmåles under hensyn til en eventuel ægtefælles indtægter, idet disse også fradrages i den udmålte hjælp. Ved udmålingen

tages også hensyn til ægtefællens formue. Når der ydes hjælp efter § 42, kan der anlægges en lempeligere vurdering med hensyn til størrelsen af den formue, der bør bevares, hvis det skønnes rimeligt og kan have betydning for pågældendes motivering for at gennemføre revalideringsforanstaltningen.

For en person, der fx på grund af et helbredsmæssigt handicap er under revalidering, kan ægtefællens indkomster betyde, at der ikke eller kun delvis kommer hjælp til udbetaling, dvs. at der er forskelsbehandling mellem gifte og ugifte, der lever i ægteskabslignende forhold.

Revalideringshjælpen opdeles i visse tilfælde ved mere langvarige uddannelser i lån/tilskud. Da hjælp efter § 42 også omfatter kontanthjælp til en eventuel familie, herunder en ægtefælle, vil også den hjælp, der ydes til familien (ægtefællen) være omfattet af en eventuel tilbagebetalingspligt.

Der er således også her forskelsbehandling mellem gifte og ugifte, der lever i ægteskabslignende forhold, når hjælpen opdeles, og lånebyrden derved bliver mindre for den ugifte modtager af revalideringshjælpen.

Det anføres i den 2. rapport fra socialministeriets kontanthjælpsudvalg (side 61):

"Udvalget har drøftet, hvorvidt der burde åbnes mulighed for en opdeling af hjælpen, således at den i disse tilfælde kan udmåles særskilt til modtageren af hjælp efter henholdsvis § 42 og § 37.

Udvalgets kommunale repræsentanter finder det af administrative grunde væsentligt at bibeholde princippet om, at hjælpen efter § 42 ydes til familien på samme måde som hjælp efter § 37, stk. 2, og 3, og må derfor tage generel afstand fra, at hjælpen opdeles på denne måde.

Andre af udvalgets medlemmer finder, at tildelings- og udmålingskriterier for revalideringshjælp bør udformes på en

sådan måde, at revalideringshjælp ydes uafhængigt af en eventuel ægtefælles forhold. Udvalget er i øvrigt opmærksomt på, at spørgsmålet bør inddrages i drøftelserne i udvalget om ligestilling."

I de tilfælde, hvor der ydes hjælp til oplæring og optræning på det almindelige arbejdsmarked i form af en lønlignende ydelse - fagets minimalløn eller mindsteløn - ydes hjælpen - lønrefusion - helt uafhængigt af ægtefællens indtægt/formueforhold, dvs. efter et individualprincip.

5.2.4.Kontanthjælpsforsøg

I perioden 1. oktober 1984 - 1. oktober 1985 blev der i en række kommuner iværksat en forsøgsordning, hvorefter den løbende kontanthjælp udmåles efter fastere og mere retsbestemte principper. Forsøgskommunerne har fået tilbud om fortsat at anvende forsøgsmodellens regler indtil 1. juli 1987.

Efter forsøgsmodellen består kontanthjælpen af følgende tre elementer:

- 1^o. En grundydelse på 2.579 kr. månedlig til enlige og det dobbelte til ægtepar. Unge under 23 år, der ikke hidtil har tjent noget, og som ikke har forsørgelsespligt, får en særlig grundydelse på 1.394 kr. som hjemmeboende og 1.670 kr., hvis de bor ude.

Efter 9 måneder nedsættes grundydelsen til 2.193 kr. månedlig. Den særlige grundydelse til unge under 23 år nedsættes dog ikke.

- 2°. Et boligtillæg, der svarer til ansøgerens løbende udgifter i forbindelse med bolig - leje eller terminsydelser og varme, vand, el, m.v.
- 3°. Et børnetillæg, der for hvert barn under 18 år svarer til summen af de såkaldte normalbidrag fra faderen og moderen 970 kr. månedlig, for det ældste barn dog 1.164 kr. månedlig.

Efter forsøgsmodellen udgør grundydelsen til ægtepar således det dobbelte af grundydelsen til enlige.

Begrundelsen herfor må - ifølge kontanthjælpsudvalgets rapport - søges i den omstændighed, at der inden for andre grene i den sociale lovgivning har været tilstræbt en tilnærmelse af ydelserne til enlige og ægtepar, samt at formodningen må være for, at ægtepar, der modtager kontanthjælp, i almindelighed vil være mere veletablerede end enlige og typisk have højere faste udgifter end enlige. Hertil kommer, at det administrativt set vil være en fordel, hvis modellen opererer med et bestemt beløb for hver person. Efter forsøgsmodellen vil en gift person fortsat få afsat et beløb også til forsørgelse af ægtefællen. Samtidig skal en ægtefælles indtægter fortsat fratrækkes i hjælpen, ligesom der vil blive taget hensyn til, om en af ægtefællerne besidder formue, hvoraf det øjeblikkelige behov vil kunne afhjælpes.

Forsøgsmodellen er således med hensyn til grundydelsen et skridt i retning af gennemførelsen af individualprincippet på bistandslovens kontanthjælpsområde.

5.2.5.Forslag til lov om ændring af bistandsloven (ændrede kontanthjælpsregler)

Da det har vist sig, at der har været positive erfaringer med anvendelsen af de faste regler for udmålingen af kontanthjælp i forsøgskommunerne, fremsatte socialministeren i december 1985 forslag til ændring af bistandslovens kontanthjælpsregler.

Forslaget byggede i det væsentlige på de regler, der er gældende i forsøgskommunerne. Lovforslaget nåede imidlertid ikke at blive færdigbehandlet i folketingssamlingen 1985/86. Socialministeren har derfor med mindre ændringer fremsat forslaget på ny i begyndelsen af folketingssamlingen 1986/87.

Det foreslås, at der i et vist omfang kan ydes hjælp uden hensyn til hidtidige indtægter. Dette kan ske, hvis beregningen viser, at summen af grundydelsen, boligtillægget og eventuelt børnetillæg ikke overstiger dagpengenes højeste beløb med fradrag for skat.

Alene i de tilfælde, hvor beregningen af den samlede hjælp overstiger dagpengenes højeste beløb med fradrag for skat, har de hidtidige indtægter betydning. Der vil således kunne ydes en hjælp ud over dagpengenes maksimum, hvis de hidtidige indtægter giver grundlag herfor. I givet fald kan hjælpen dog ikke oversige 90 pct. af ansøgerens hidtidige indtægter.

Den varige hjælp, som hidtil er ydet efter § 43, vil blive afskaffet. Dette skyldes, at bestemmelsen anses for overflødig på baggrund af de nye regler om ret til førtidspension. Reglerne om, at hjælpen efter § 37 nedsættes efter en periode på 9 måneder, vil blive opretholdt.

Hjælp til revalidering efter § 42 skal altid ydes med højeste grundydelse, boligtillæg og børnetillæg.

Hvis lovforslaget **vedtages**, vil det i videre omfang end de hidtil gældende regler medføre ligestilling af ægtepar og samlevende par, idet grundydelsen til ægtepar altid vil udgøre det dobbelte af grundydelsen til enlige. Ligestillingen går dog ikke så vidt som til i enhver henseende at sidestille ægtepar og samlevende, idet en gift person fortsat vil få afsat et beløb også til forsørgelsen af ægtefællen, og ægtefællens indtægter fortsat skal fratrækkes i hjælpen, ligesom der vil blive taget hensyn til, om en af ægtefællerne besidder formue, hvoraf det økonomiske behov vil kunne afhjælpes.

5.3.Andre bestemmelser om kontanthjælp efter bistandsloven

5.3.1.Hjælp til enkeltudgifter

Mens reglerne i bistandslovens § 37 giver mulighed for løbende hjælp til underhold og faste udgifter, indeholder § 40,stk.1, en regel om hjælp til dækning af rimeligt begrundede enkeltudgifter. I lighed med, hvad der gælder for § 37, er det en betingelse for hjælp efter § 40, stk.1, at der er sket ændringer i en persons eller en families forhold ("en social begivenhed"), der i en begrænset tid påvirker evnen til at skaffe det fornødne til sædvanligt underhold.

Det er en betingelse for at få hjælp efter § 40,stk.1, at der er tale om en udgift, der ikke kan afholdes af den pågældende selv uden risiko for, at pågældendes og den eventuelle families økonomiske muligheder for fremtidig at klare sig selv i afgørende grad vil blive vanskeliggjort herved.

Tilsvarende kan der efter bistandslovens § 43,stk.2, bevilges hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter til personer, der modtager hjælp efter § 37, stk.4, og § 43, stk.1.

Hjælpen efter disse bestemmelser påvirkes således af, om der er en ægtefælle, der har økonomisk mulighed for at bidrage til afholdelse af den pågældende udgift.

5.3.2.Hjælp til sygebehandling, medicin m.v.

Efter bistandslovens § 46,stk.1, kan der ydes hjælp til sygebehandling, medicin, tandbehandling eller lignende. Hjælpen er bl.a. betinget af, at pågældende selv ikke har midler til at afholde udgiften. Hjælpen er imidlertid også afhængig af, om ægtefællen har indtægter. En samlevers indtægter påvirker ikke muligheden for hjælp efter denne bestemmelse .

5.3.3.Hjælp til personer med vidtgående fysisk eller psykisk handicap

Efter bistandslovens § 48, stk.3, har personer med et vidtgående fysisk eller psykisk handicap, der har ophold i eget hjem, ret til at få dækket de nødvendige merudgifter ved forsørgelsen, der er en følge af handicappet.

Hjælpen ydes i princippet uden hensyn til de økonomiske forhold, og der er således ikke forskelsbehandling mellem gifte og samlevende par på dette område.

5.3.4.Hjælpemidler og invalidebiler

Hjælpemidler, herunder invalidebiler, ydes ifølge § 58 efter et individualprincip, og forsørgerbegrebet er uden betydning.

5.4.Betaling for ydelser efter bistandsloven

5.4.1.Hjemmehjælp

Betalingen for hjemmehjælp beregnes på grundlag af socialindkomsten. Ægtefællers socialindkomst sammenlægges. Hvis en husstand i øvrigt består af flere personer, der nyder godt af den ydede hjemmehjælp, kan betalingen fastsættes under hensyn til husstandens samlede socialindkomst. Det er en forudsætning for at få bevilget hjemmehjælp, at der ikke er en anden person i husstanden, som kan klare opgaven.

Baggrunden for, at betaling for hjemmehjælp kan fastsættes under hensyn til husstandsindkomsten, er ikke en forsørgelsespligt, men derimod, at såvel midlertidig som varig hjemmehjælp ofte ydes til varetagelse af normale huslige arbejdsopgaver og således kommer hele husstanden til gode. Dette hensyn gør sig ikke gældende, når hjemmehjælpen ydes til varetagelse af særlige arbejdsopgaver for et enkelt familie-medlem på grund af pågældendes særlige behov. I disse tilfælde beregnes betalingen således alene på grundlag af pågældendes egen og - som følge af forsørgelsespligten efter bistandslovens § 6 - en eventuel ægtefælles indtægt.

5.4.2.Beskyttet bolig

Betalingen for ophold i beskyttede boliger beregnes på grundlag af husstandens socialindkomst. I husstandsindkomsten indgår også børns indtægter.

Baggrunden for, at husstandsindkomsten (incl. børns indtægter) anvendes ved beregningen af betaling for ophold i beskyttet bolig er, at en beskyttet bolig betragtes som beboernes eget hjem. Man har derfor ønsket at anvende principperne for beregning af boligsikring ved fastsættelsen af betalingen for den beskyttede bolig.

Hvis en person bor sammen med en ægtefælle i en beskyttet bolig, skal ægtefællens indtægt under alle omstændigheder indgå i beregningsgrundlaget i kraft af forsørgelsespligten. Der sker således ikke forskelsbehandling med hensyn til gifte og samlevende par.

5.4.3. Plejehjem m.v.

Betalingen for ophold i plejehjem fastsættes som udgangspunkt på grundlag af indtægten hos den person, der bor i plejehjemmet (§ 84).

Hvis en pensionist, der bor i et plejehjem, har en ægtefælle, der er pensionist, men ikke bor i plejehjem, betragtes samlivet som ophævet, således at der til hver ægtefælle beregnes pension som til en enlig. Pensionen til plejehjemsbeboeren anvendes - bortset fra et mindre beløb til personlige fornødenheder - som betaling for plejehjemsopholdet.

Indtægt, som den ægtefælle, der bor i plejehjemmet, har ud over pensionen, kan anvendes til opfyldelse af forsørgelsespligten over for ægtefælle og eventuelle børn, således at familiens levevilkår ikke forringes. Et eventuelt resterende beløb indbetales herefter for opholdet i plejehjemmet efter nærmere regler.

Har den ægtefælle, der ikke bor i plejehjem, egne indtægter, kan der omvendt kræves betaling for den ægtefælle, der bor i hjemmet. Betalingen fastsættes efter skøn, men således at pågældendes og familiens levevilkår ikke forringes.

Der gælder tilsvarende regler for de særlige plejehjem efter bistandslovens § 112, stk. 2, der er beregnet som varigt opholdssted for personer med et vidtgående fysisk eller psykisk handicap.

5.4.4.Døgnpleje og døgninstitutioner for voksne

Ved anbringelse i pleje af personer med vidtgående fysisk eller psykisk handicap efter bostandslovens § 68 og ved optagelse i døgninstitution for voksne efter bostandslovens §§ 101-II8 (svangre- og mødrethjem, forsorgshjem m.v., institutioner for personer med vidtgående handicap og særlige plejehjem efter bostandslovens § 112,stk.1) gælder individualprincippet, og der er derfor ikke forskelsbehandling mellem gifte og ugifte personer. Opholdet i mødre- og svangrehjem er i øvrigt gratis. Mødrenes ægteskabelige status er således uden betydning.

5.4.5.Revalideringsinstitutioner

Personer under revalidering i en institution efter bostandslovens § 91 modtager enten et egentlig arbejdsvederlag i form af en lønlignende ydelse eller hjælp udmålt efter bostandslovens § 42. Når hjælpen udmåles efter § 42, ydes den under hensyn til de økonomiske forhold, jfr. i øvrigt det foranførte vedrørende § 42-hjælp.

5.5.Ligebehandling(individualprincippet)

Juridiske konsekvenser

Gennemførelsen af et individualprincip ville i forhold til reglerne om kontanthjælp indebære, at kun ansøgerens egne forhold skulle lægges til grund ved udmålingen af hjælpen. Ansøgerens ægteskabelige status eller eventuelle faste samlivsforhold ville være uden betydning.

Gennemførelsen af individualprincippet ville således indebære en ophævelse af ægtefællernes gensidige forsørgelsespligt i forhold til det offentlige.

Ægtefæller - såvel som enlige og parterne i et fast samlivsforhold - ville ved bedømmelsen af behovet for hjælp, der ydes under hensyn til de økonomiske forhold, alene få deres egne forhold lagt til grund. Der ville dog ikke kunne udbetales en hjælp, der er større end de udgifter, som pågældende for-

ventes at bidrage med (fx halvdelen af huslejeudgiften). Der ville således ikke ved udmålingen af hjælp til ægtefæller være grundlag for at tage hensyn til den anden ægtefælles indtægter, ligesom det ville være uden betydning, om ægtefællen havde udnyttet sine arbejdsmuligheder eller eventuelt var i besiddelse af formue, som kunne have afhjulpet det øjeblikkelige behov.

Samtidig ville den pågældende kun få hjælp til dækning af sit eget og eventuelle børns behov, men ikke til forsørgelsen af en ægtefælle. Ægtefællen ville dog være berettiget til selv at modtage kontanthjælp, hvis pågældende hidtil var blevet forsørget af den anden ægtefælle.

Særlig for så vidt angår hjælpen efter § 42 ville individualprincippet betyde, at revalidenden ikke ved omskoling til andet arbejde kunne opleve et brat indkomstfald på grund af fradrag for ægtefællens indkomster, og at en tilbagebetalingspligtig del af hjælpen alene skulle dække udgifter til revalidenden. Det ville endvidere være udelukket at yde hjælp til ægtefællens forsørgelse.

Individualprincippet ville derfor indebære, at en revalidend ville blive yderligere motiveret til at gennemføre en revalidering.

De nuværende kontanthjælpsregler bygger på de privatretlige regler om ægtefællers gensidige forsørgelsespligt. En ophævelse af den offentligretlige forsørgelsespligt ville betyde neutralitet med hensyn til valg af samlivsform og derved fjerne en eventuel "spekulation" i ægteskab/fast samliv. Ingen ville være tvunget til at lade sig forsørge af en ægtefælle.

Individualprincippet ville også medføre en beregningsmæssig forenkling i den kommunale administration, idet socialforvaltningerne alene skulle undersøge ansøgerens egne forhold.

Princippet ville dog uundgåeligt medføre, at kredsen af kontanthjælpsmodtagere ville blive forøget. Forøgelsen ville hidrøre fra, at enhver gift person, der kom ud for ændringer i sine forhold ("en social begivenhed"), ville være berettiget

til hjælp, selv om ægtefællen havde indtægter eller formue, der kunne dække den pågældendes forsørgelse. Derimod ville hjemmegående husmødre/fædre ikke uden videre kunne få hjælp, da det som anført er en almindelig forudsætning herfor, at der skal være sket en "social begivenhed", og at denne har bevirket, at den pågældende er afskåret fra at dække sit eget eller børnenes underhold.

Det kræves endvidere, at der er en nær tidsmæssig sammenhæng mellem den "sociale begivenhed" og det opståede behov for hjælp.

I de tilfælde, i hvilke revalideringshjælp efter bistandslovens § 42 udbetales i form af en lønlignende ydelse, er der allerede efter de gældende regler tale om anvendelse af individualprincippet for så vidt angår revalidenden.

Med hensyn til en revalidends ægtefælle ville en anvendelse af individualprincippet medføre, at denne blev betragtet, som en selvstændig person i relation til hjælp efter bistandsloven.

Optagelse i en revalideringsinstitution ville eventuelt kunne udløse hjælp, idet revalidendens optagelse i en institution ville have en afledet virkning for den hjemmевærende ægtefælle. Sagt med andre ord ville der være opstået en "social begivenhed" for den hjemmевærende ægtefælle.

Når der er tale om betaling for en ydelse efter bistandsloven, ville individualprincippet medføre, at der alene kunne opkræves betaling fra den person, som modtager en ydelse. Der ville imidlertid være grundlag for at beregne betalingen for fx hjemmehjælp på grundlag af ægtefællernes samlede indkomst, når begge ægtefæller nyder godt af hjemmehjælpen. På tilsvarende måde måtte betalingen beregnes på grundlag af et samlevende pars indtægter, hvis begge nyder godt af hjælpen.

I de tilfælde, hvor der ydes hjælp til personlig bistand til pasning af handicappede personer i hjemmet, måtte betalingen fastsættes alene ud fra den handicappedes indtægt.

Gennemførelse af individualprincippet på plejehjemsområdet m.v. ville medføre, at der alene ville kunne opkræves betaling for plejehjemsophold hos den ægtefælle, der bor i plejehjemmet. Pågældende ville til gengæld i forhold til det offentlige ikke være forpligtet til af sine eventuelle indtægter ud over pensionen at skulle bidrage til den anden, hjemmeboende ægtefælles forsørgelse.

Individualprincippet gennemførelse på plejehjemsområdet ville medføre en væsentlig lettelse i den kommunale administration, idet alene plejehjemsbeboerens forhold skulle undersøges. Men samtidig kunne en sådan ordning virke hårdt for en hjemmeboende ægtefælle, hvis denne ægtefælles levevilkår i væsentlig grad havde været baseret på indtægter, der tilfalder ægtefællen i plejehjemmet - og dermed fuldt ud skulle danne grundlag for betaling for plejehjemsopholdet (60 pct.'s indbetaling). Da plejehjemsbeboeren fortsat vil være forpligtet til at forsørge sin familie efter de privatretlige regler, må plejehjemsbetalingen fastsættes under hensyntagen hertil.

5.5.1. Økonomiske konsekvenser ved individualprincippet

Nedenfor anførte skøn (1986 PL-niveau) er behæftet med en betydelig usikkerhed.

Merudgifterne til forbigående kontanthjælp og hjælp til uddannelse efter et individualprincip anslås til at udgøre ca. 240 mill.kr. I skønnet er der set bort fra personer, der bor sammen i ikke-ægteskabslignende forhold (fx familiemedlemmer 1, således at merudgifterne kun vedrører "papirløse" og gifte personer.

Knap halvdelen af merudgifterne skyldes den udvidelse af personkredsen, som individualprincippet ville betinge. Udvidelsen af personkredsen ville fremkomme ved, at flere "papirløse" ville blive berettiget til kontanthjælp, fordi det beløb, der afsættes til en persons underhold, ville være større - ved individualprincippet end efter de gældende regler, fordi der ikke skulle ske fradrag for den økonomiske fordel ved fælles husførelse. Hvis det tidligere omtalte lovforslag om mere faste kontanthjælpsydelse

vedtages, vil der ikke længere være grundlag for at foretage fradrag for fordelten ved fælles husførelse, idet grundydelsen til ægtefæller og samlevende par altid vil udgøre det dobbelte af grundydelsen til en enlig person.

Udvidelsen af personkredsen for gifte personer ville fremkomme ved, at nogle personer, der hidtil er blevet forsørget af ægtefællen, selvstændigt ville blive berettiget til kontanthjælp.

Merudgifterne fordeler sig således efter hjælpens art:

Forbigående hjælp ca. 180 mill.kr.

Hjælp til uddannelse ca. 60 mill.kr.

Ifølge forslaget til finanslov for 1986 udgør udgifterne på disse konti henholdsvis 3.600 mill.kr. og 940 mill.kr.

Udgifterne til varig hjælp efter § 43 er ikke beregnet, da denne form for hjælp forventes ophævet med virkning fra den 1. juli 1987.

For så vidt angår revalideringsinstitutionerne skønnes de økonomiske konsekvenser at være ubetydelige.

5.6.Ligebehandling (Husstandsprincippet)

I dette afsnit forstås en husstand som 2 personer, der lever sammen i et ægteskabslignende forhold (Andre husstands-begreber omtales i kapitel 9).

5.6.1.Juridiske konsekvenser

Husstandsprincippet ville indebære, at hjælpen blev tildelt og

udmålt under hensyn til den enkelte ansøgers tilknytning til en anden person. I realiteten ville anvendelsen af husstandsprincippet betyde, at samlevende par skulle betragtes som gifte.

Gennemførelse af husstandsprincippet på kontanthjælpsområdet ville således indebære en form for gensidig offentligretlig forsørgelsespligt for samlevende par, som ikke består efter gældende regler.

Samlevende par ville såvel som ægtefæller ved bedømmelsen af behovet for hjælp, der ydes under hensyn til de økonomiske forhold, få begge parter forhold lagt til grund.

Der ville således også for samlevende par være grundlag for at tage hensyn til den anden parts indtægter, ligesom det ville være afgørende, om begge parterne havde udnyttet deres arbejdsmuligheder. Der skulle også lægges vægt på, om den anden part eventuelt var i besiddelse af formue, som kunne dække ansøgerens aktuelle behov for hjælp. På tilsvarende måde skulle der også ydes hjælp ikke blot til ansøgerens eget underhold og faste udgifter, men også til den anden parts.

De nuværende kontanthjælpsregler bygger på den forudsætning, at det kun er ægtefæller, som har en privatretlig pligt til at forsørge hinanden. Indførelse af en form for gensidig forsørgelsespligt mellem samlevende par - som husstandsprincippet i realiteten indebærer - ville bevirke, at der skabtes ligestilling mellem gifte og ugifte par.

Husstandsprincippet ville medføre en forøgelse af den kommunale administration, idet ikke alene ansøgerens egne forhold skulle vurderes, men også samleverens (arbejds-, indkomst- og formueforhold). Hertil kommer, at socialforvaltningerne også i de enkelte tilfælde måtte foretage en vanskelig vurdering af, om et samlivsforhold var ægteskabslignende (dyneløfteri).

Efter de gældende regler skal socialforvaltningen kun vurdere samleverens forhold med henblik på fastsættelse af et beløb,

som skal fratrækkes ansøgerens kontanthjælp som følge af fordelingen ved, at ansøgeren har fælles husførelse med en anden. Hvis de ændrede kontanthjælpsregler vedtages, vil socialforvaltningerne ikke længere skulle foretage denne vurdering.

Ligesom ved § 37 ville en anvendelse af husstandsprincippet indebære, at en revalidend under ophold på en revalideringsinstitution ville få udmålt hjælpen efter § 42 under hensyn til en eventuel samlevers økonomiske forhold.

Denne art gensidige forsørgelsespligt mellem samlevende uden ægteskab måtte også indebære, at hjælpen til en revalidend blev udmålt under hensyn til den andens økonomiske forhold, når disse medførte, at den anden i hjemmet har behov for hjælp. I disse situationer skulle der derfor ikke tages stilling til, om den hjemmeværende er kommet ud for en "social begivenhed" ved revalidendens optagelse på revalideringsinstitutionen.

Når der er tale om betaling for en ydelse efter bistandsloven, ville en gennemførelse af husstandsprincippet indebære, at husstandsindkomsten skulle lægges til grund i alle tilfælde, uanset om der kun er en enkelt person i husstanden, der modtager ydelsen.

På hjemmehjælpsområdet ville princippet kunne få negativ betydning for ældre meget plejekrævende eller handicappede personer. Dog må det her tages i betragtning, at der kun kan opkræves betaling for op til 6 timers varig hjemmehjælp pr. uge.

Gennemførelse af husstandsprincippet kunne næppe få betydning for en person, som mere varigt får ophold på et plejehjem eller lignende, idet pågældende derved netop ophæver et eventuelt samlivsforhold.

5.6.2.Økonomiske konsekvenser ved husstandsprincippet

Der er ikke i den tilgængelige statistik oplysninger om samlevende pars økonomiske forhold, idet der ikke foreligger oplysninger, der kan belyse udgifts- og indkomstforholdene for andre end modtageren af kontanthjælp.

Det må imidlertid antages, at husstandsprincippet ville medføre besparelse som følge af, at nogle af de personer, som efter de gældende regler modtager kontanthjælp, ville blive henvist til at lade sig forsørge af den, de har fælles husstand med. I modsat retning trækker dog, at der altid skulle afsættes kontanthjælp til begge parter, således at en social begivenhed, der ramte den ene af parterne, kunne få den konsekvens, at der f.eks. måtte ydes supplement til en deltidsindtægt hos den anden part.

Mindreudgiften til forbigående kontanthjælp ved anvendelsen af husstandsprincippet skønnes i 1986 PL-niveau at udgøre ca. 137 mill.kr.

Mindreudgiften til hjælp til uddannelse skønnes at udgøre ca.58 mill.kr.

De samlede mindreudgifter ved anvendelsen af husstandsprincippet på kontanthjælpsområdet ville beløbe sig til ca.195 mill.kr.

På hjemmehjælpsområdet skønnes husstandsprincippets gennemførelse ikke at have økonomiske konsekvenser af betydning.

For så vidt angår revalideringsinstitutionerne skønnes de økonomiske konsekvenser ligeledes at være ubetydelige.

Kapitel 6. Ydelser til børn

6.1. Indledning

Dette kapitel vedrører ydelser til børn inden for den sociale lovgivning. I afsnit 6.2. gennemgås børnetilskudslovens regler og i afsnit 6.3. gennemgås bistandslovens ydelser vedrørende børn. Afsnit 6.4., 6.5. og 6.6. er sammenfattende afsnit vedrørende henholdsvis betydningen af forsørgerens status, de særlige problemer vedrørende forsørgelsen af børnene og problemer vedrørende de enlige forsørgere.

6.2. Børnetilskudsloven

Som led i skattereformen skulle der gennemføres væsentlige ændringer i den gældende børnetilskudslov, og det har givet anledningen til en gennemgribende revision af loven. Pr. 1. juli 1987 træder en hel ny børnetilskudslov i kraft, lov nr. 350 af 4. juni 1986 om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag.

De væsentligste ændringer i forhold til den gældende børnetilskudslov er:

- a) Almindeligt børnetilskud afskaffes (til gengæld udbetales til alle børn under 18 år en børnefamilieydelse af skattemyndighederne).
- b) Forhøjet og ekstra børnetilskud opretholdes (forhøjet børnetilskud kaldes for fremtiden ordinært børnetilskud). Disse tilskud fortsætter til barnet fylder 18 år.
- c) Ungdomsydelsesordningen afskaffes (erstattes af **børnefamilieydelsen og børnetilskud**).
- d) Indtægtsreguleringen af børnetilskud afskaffes.
- e) Der indføres samme normalbidrag for moderen og faderen.

6.2.1. Ydelserne

Loven omfatter følgende ydelser, som udbetales til børn under 18 år:

- a) Ordinært børnetilskud (§ 2) ydes, når den, der alene har forældremyndigheden over et barn eller har del i den, er enlig forsørger. Det kræves, at forsørgeren reelt er enlig. Det er således en betingelse, at forsørgeren ikke lever i ægteskab eller ægteskabslignende forhold med den anden af forældrene eller en tredje person.

Der foreligger et ægteskabslignende forhold, når parterne gennem kontante bidrag, arbejde i hjemmet eller på anden måde bidrager til den fælles husførelse, og der er tale om om et samlivsforhold, der kan føre til ægteskab efter dansk ret. I denne forbindelse medtages også de tilfælde, hvor et tidligere ægteskab stadig består, og således for tiden hindrer parterne i at gifte sig.

Endvidere ydes der ordinært børnetilskud til børn af pensionistægtepar eller samlevende pensionister.

- b) Ekstra børnetilskud (§ 31) ydes til enlige forsørgere, der modtager ordinært børnetilskud, og som har barnet hos sig.

Der ydes kun ét ekstra børnetilskud, selv om der er flere børn.

Det er en betingelse for udbetaling af det ekstra børnetilskud, at den pågældende har barnet (ét af børnene) hos sig. Betingelsen er opfyldt, selv om barnet midlertidigt er fraværende fra hjemmet på grund af skolegang eller lignende uddannelse, hvis børnetilskudsmodtageren fortsat forsørger barnet.

- c) Særligt børnetilskud (§ 4) ydes, når ingen af et barns forældre eller kun én af dem lever, når faderskabet ikke er fastslået, eller når den ene af et barns forældre eller begge modtager pension. Det særlige børnetilskud ydes i givet fald ud over ordinært og ekstra børnetilskud.

Det særlige børnetilskud ydes til kompensation for en privatretlig bidragsforpligtelse eller som kompensation for, at forældrene modtager social pension, der alene er tænkt som forsørgelsesgrundlag for pensionisten selv.

- d) Der ydes forskudsvis udbetaling af bidrag efter lovgivningen om børns retsstilling til et barns underhold. Det er en betingelse, at den bidragsskyldige ikke betaler bidraget på forfaldsdagen. Når bidraget er udbetalt forskudsvis, indtræder det offentlige i retten til at indkræve bidraget hos den bidragsskyldige.

Bidragsforskud kan kun ydes til barnets fyldte 18. år og kan højst ydes med normalbidraget.

6.2.2. Forældremyndighedsindehaverens status

Udbetaling af ordinært børnetilskud (§ 2, nr. 1 og 2) og ekstra børnetilskud forudsætter, at forsørgeren er reelt enlig, og det er derfor uden betydning, om forsørgeren lever i et ægteskab eller i et ægteskabslignende forhold.

Den sociale ankestyrelse har dog truffet nogle principielle afgørelser vedrørende udbetaling af forhøjet (og ekstral børnetilskud til børn af henholdsvis gifte og ikke-gifte forældre. I begge tilfælde var fædrene idømt fængselsstraf.

Ankestyrelsen fandt, at der ikke skulle udbetales forhøjet (og ekstra) børnetilskud til den gifte moder, da samlivet ikke var ophørt på grund af uoverensstemmelse.

Ankestyrelsen fandt derimod, at der skulle udbetales forhøjet (og ekstra) børnetilskud til den ikke-gifte moder, idet der ikke i denne situation efter loven er hjemmel til at kræve, at samlivsforholdet er ophævet på grund af uoverensstemmelser.

Ankestyrelsens afgørelser medfører således en bedre retsstilling for den moder, der samlever uden ægteskab med barnets fader, end for den gifte moder med hensyn til forhøjet (ordinært) børnetilskud.

Udbetaling af ordinært børnetilskud til pensionister (§ 2, nr.3 og 4) sker uafhængigt af, om pensionisterne er gift eller lever i ægteskabslignende forhold.

Retten til ordinært og ekstra børnetilskud er betinget af, at forsørgeren er enlig. Samliv - med eller uden ægteskab - vil derfor altid medføre, at ydelserne ikke udbetales. Valget af samlivsform er således uden betydning.

Det kunne overvejes at indføre et princip i børnetilskudsloven, hvorefter det alene er forsørgerens/forsørgerens forhold, som skal lægges til grund. Konsekvensen heraf vil være, at der kan udbetales ordinært og ekstra børnetilskud, selvom forældremyndighedsindehaveren samlever eller er gift med en person, der ikke er far eller mor til barnet.

Gennemførelse af princippet ville underbygge de privatretlige regler, hvorefter alene biologiske forældre har forsørgelsespligt over for deres børn.

Økonomisk virkning

Gennemførelse af princippet ville imidlertid medføre, at ca. 40.000 særbørn i alderen 0-18 år fra papirløse forhold og ca. 41.000 særbørn fra ægteskaber ville blive berettiget til børnetilskud (ordinært og ekstra). Dette ville medføre en samlet statslig merudgift til børnetilskud, som kan anslås til ca.450 mill.kr. (PL-1986).

6.3.Ydelser vedrørende børn efter bistandsloven

6.3.1.Børnetillæg

Efter bistandslovens §§ 37 og 43 ydes der et børnetillæg til kon-

tanthjælpsmodtageren. Tillægget udgør 582 kr. månedlig pr. barn under 18 år. Hvis kontanthjælpsmodtageren modtager børnebidrag fratrækkes dette i børnetillægget, således at dette ikke kommer til udbetaling. Efter forsøgsreglerne og kontanthjælpslovforslaget sker der en væsentlig forhøjelse af børnetillægget.

Der er ikke forskelsbehandling af gifte og ugifte forsørgere.

6.3.2.Hjælp til foranstaltninger for at undgå børns anbringelse uden for hjemmet

Efter bistandslovens § 40,stk.2,kan der under forbigående vanskeligheder ydes en familie med ét eller flere børn hjælp til foranstaltninger, der bevirker, at børnenes anbringelse uden for hjemmet kan undgås, eller at deres hjemgivelse kan fremskyndes. Det er dog en forudsætning, at familien (forsørgeren) ikke selv har midler til at afholde udgiften.

Da det er forsørgerens/forsørgernes forhold, der skal lægges til grund, er der ikke forskelsbehandling af gifte og ugifte forsørgere.

6.3.3.Hjælp til udgifter i forbindelse med henstillinger eller pålæg vedrørende børn

Efter bistandslovens § 46,stk.2,kan der ydes hjælp til afholdelse af udgifter, der står i direkte sammenhæng med henstillinger eller pålæg, der meddeles af offentlige myndigheder med hensyn til et barns pleje eller behandling, opdragelse, uddannelse eller arbejde. Det er dog en forudsætning, at forsørgeren ikke selv har midler dertil, og at barnet har ophold i hjemmet, jfr. § 33, stk.1, nr.1.

Da det er forsørgerens/forsørgernes forhold, der skal lægges til grund, er der ikke forskelsbehandling af gifte og ugifte forsørgere.

6.3.4.Hjælp til handicappede børn i hjemmet

Efter bostandslovens § 48, stk.1, har personer, der i hjemmet forsørger et barn under 18 år med et fysisk eller psykisk handicap, ret til at få dækket de nødvendige merudgifter ved forsørgelsen, såfremt disse overstiger 2.400 kr. - den såkaldte bagatelgrænse - i løbet af et kalenderår.

Hjælpen ydes uden indtægtsbetingelse, når den årlige udgift overstiger bagatelgrænsen. Udgifter under bagatelgrænsen dækkes, hvis barnet har et vidtgående handicap, en kronisk lidelse, eller hvis forsørgeren ikke selv har midler til at afholde merudgiften.

Behovsvurderingen i relation til bagatelgrænsen foretages alene efter forsørgerens indkomst, og der er således i princippet ikke forskelsbehandling.

En gift person, der ikke er far eller mor til et barn, kan imidlertid indirekte få pålagt en faktisk forsørgelse af den andens ægtefælles særbørn. Dette er slået fast af den sociale ankestyrelse i en afgørelse fra 2. maj 1985.

Afgørelsen vedrører dog de tidligere gældende regler, hvorefter hjælpen til merudgifterne ved forsørgelsen af et handicappet barn i hjemmet kun blev givet, hvis familien ikke selv havde midler til at afholde udgifterne.

Ankestyrelsens afgørelse har fortsat betydning, når der er tale om udgifter, der ligger under bagatelgrænsen. Afgørelsen betyder, at der ved vurderingen af forsørgerens behov for at få dækket udgifter til barnet kan tages hensyn til **ægtefællens** indtægter, selv om denne ikke er far eller mor til barnet. Begrundelsen for at tillægge denne en art forsørgelsespligt over for barnet er, at denne ægtefælle efter både de privatret- og de offentligretlige regler har forsørgelsespligt over for ægtefællen. I kraft af forsørgelsespligten over for forældre-myndighedsindehaveren bliver denne i stand til selv at forsørge barnet, selv om den pågældende ikke har egne indtægter.

6.3.5. Daginstitutioner

Betalingen i daginstitutioner kan nedsættes eller bortfalde, hvis forældrenes aktuelle skattepligte indtægt ligger under visse grænser. Bor barnet sammen med begge forældrene, lægges den samlede indtægt til grund. Bor barnet kun sammen med den ene af forældrene, men denne er gift eller lever i ægteskabsliggende forhold med en anden person, sker der ligeledes sammenlægning af indtægterne (husstandsindkomsten).

Reglerne i bistandslovens § 6, hvorefter der alene består en offentligretlig forsørgelsespligt mellem ægtefæller- og mellem forældre og børn, og reglerne om betaling i daginstitutioner harmonerer ikke umiddelbart sammen.

Af bemærkningerne til bistandslovsforslaget fremgår det, at reglerne om nedsættelse og bortfald af betalingen har deres rod i de retningslinier, der gjaldt i medfør af loven om børne- og ungdomsforsorg.

Socialministeren havde - forud for bistandslovens ikrafttræden - senest fastsat regler om betaling for benyttelse af daginstitutioner m.v. under børne- og ungdomsforsorgen ved cirkulære af 30. september 1975. Cirkulærets § 4 om meddelelse af hel eller delvis friplads havde følgende indhold:

“

Stk.3. Ved bestemmelse af den aktuelle indtægt skal børne- og ungdomsværnet tage udgangspunkt i den aktuelle skattepligtige indtægt. .. Er der i hjemmet to forældre, der begge har indtægter, skal deres samlede indtægt lægges til grund. Det er i denne forbindelse uden betydning, om forældrene har indgået ægteskab. Hvis barnets forsørger bor sammen med en anden end barnets moder eller fader uden at have indgået ægteskab, gælder det samme, såfremt der er tale om et integreret økonomisk fællesskab...”.

Reglen om sammenlægning er begrænset til de **ægteskabslignende** forhold, da andre former for husstandsfællesskab ikke nødvendigvis indebærer en så høj grad af økonomisk fællesskab, at betalingsevnen for så vidt angår daginstitutionsudgifter bedres væsentligt.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at samleverens indtægt efter de gældende regler indgår i beregningsgrundlaget, men at en samlever ikke hæfter for betalingen.

Giftede og ugifte forældre er stillet lige med hensyn til **daginstitutionsbetaling**.

6.3.6. Formidlet døgnophold og døgninstitutioner for børn og unge
Forældres betaling for børns anbringelse i formidlet døgnophold efter § 66 eller døgninstitution efter bistandslovens § 96 sker ud fra det almindelige forsørgerbegreb, for så vidt som der ikke tages hensyn til indkomsten hos en person, der ikke er fader eller moder til barnet, men er gift med den ene af forældrene. Begge forældres socialindkomst danner grundlag for beregningen for betalingen, hvis de har boet sammen, umiddelbart før barnet anbringes uden for hjemmet. (Bistandslovens §§ 66 og 100). Da betalingen er knyttet til forsørgelsespligten, er der på dette område ligebehandling af gifte og ugifte forældre.

6.4. Forsørgerens status

Hvis der ydes kontanthjælp til formål, der alene vedrører børns forsørgelse, beregnes der en hjælp, som er afpasset efter forsørgernes forhold. Hjælpen må betragtes som en samlet ydelse til forældrene til opfyldelse af deres fælles forsørgelsespligt over for barnet. Derfor vurderes forældrenes situation samlet, og hjælpen ydes til dem begge under ét.

Hvis barnet kun lever sammen med den ene af forældrene, tages der kun hensyn til dennes økonomiske forhold (samt en eventuel bidragsforpligtelse for den anden af forældrene).

Den forpligtelse, som forældre har i forhold til det offentlige til at forsørge deres børn, ville ikke påvirkes, selv om individualprincippet blev gennemført.

Et husstandsprincip ville bevirke, at også stedforældres og samleveres forhold - uanset om disse er moder eller fader til barnet skulle tages i betragtning. Herved ville indirekte blive indført en form for forsørgelsespligt over for barnet, som harmonerer dårligt med de privatretlige regler, hvorefter alene de biologiske forældre har forsørgelsespligt.

Til fordel for husstandsprincippet kan anføres, at en forsørger, der er gift eller lever i et ægteskabslignende forhold, og således har et integreret økonomisk fællesskab med en anden, i almindelighed ikke må formodes at have et større behov for tildeling af en ydelse end samlevende biologiske forældre på samme indtægtsniveau.

6.5. De særlige problemer vedrørende forsørgelsen af børnene

Efter børnelovens § 13 er forældrene forpligtet til at sørge for barnets forsørgelse, opdragelse og uddannelse under hensyn til forældrenes livsvilkår og barnets tarv (den privatretlige **forsørgelsespligt**). Opfylder forældrene ikke forsørgelsespligten, kan statsamtet gennem en bidragsresolution pålægge den ene af forældrene eller begge at betale bidrag til barnets underhold. (Normalbidraget udgør 582 kr. pr. måned. Statsamtet kan pålægge højere bidrag under hensyntagen til den bidragspligtiges indtægt, antal børn m.v.J.

Forsørgelsespligten påhviler forældrene til barnet, uanset om forældrene er gift, samlevende, separerede eller skilt eller gift med en, der ikke er fader eller moder til barnet - dvs. uanset om de har del i forældremyndigheden.

Efter bistandslovens § 6 er forældrene i forhold til det offentlige forpligtet til at forsørge deres børn under 18 år, med mindre barnet har indgået ægteskab, selv har forsørgelsespligt over for et barn, eller der må ydes barnet hjælp i forbindelse med en graviditet. Bistandslovens § 6 følger børnelovens privatretlige forsørgelsespligt, idet det alene er forældrene, det kan pålægges at betale en direkte kontant ydelse til barnets forsørgelse.

Samtidig indebærer den offentligretlige forsørgelsespligt, at det offentlige er forpligtet til at træde til med hjælp, når forældrene ikke selv kan forsørge barnet. Omvendt er det offentlige ikke forpligtet, når forældrene selv har midler til forsørgelsen.

Imidlertid går de sociale love videre end børneloven, idet en ydelse eller betaling for en ydelse i visse situationer fastsættes under hensyn til en samlevers eller en ægtefælles indtægter, selv om denne ikke er far eller mor til barnet.

Der henvises til afsnit 6.3.5. om daginstitutionsbetalingen.

Som beskrevet er daginstitutionsbetalingen afhængig af en samlevers eller en ægtefælles indkomster, **selv** om denne ikke er fader eller moder til barnet.

Forsørgeren yder således eventuelt en højere daginstitutionsbetaling, hvis der er en indkomst hos en samlever eller en ægtefælle, der ikke er fader eller moder til barnet.

Forsørgeren har imidlertid ikke noget juridisk krav over for samleveren på betaling af den merbetaling, som forsørgeren kommer til at mangle, og samleveren eller ægtefællen hæfter ikke for nogen del af betalingen.

En samlever eller en ægtefælle er også årsag til, at der ikke kan udbetales ordinært og ekstra børnetilskud til forældremyndighedsindehaveren.

Samliv med og uden ægteskab bliver i de nye regler om børnetilskud og børnefamilieydelsen ligebehandlet.

Men der pålægges altså den af parterne i ægteskabet eller i samlivet, der ikke er fader eller moder til barnet, en form for forsørgelsespligt over for barnet, som ikke kan sanktioneres efter de privatretlige regler.

6.6.De særlige problemer vedrørende de enlige forsørgere

Børnekommissionen anførte i betænkning nr. 918 (København 1981) side 145-146 om barnets familieretlige stilling, at det principielle udgangspunkt er, at samfundet ikke gennem sin familieretlige lovgivning skal påvirke valget af de enkelte menneskers samlivsform.

Særligt om den enlige forsørger mente kommissionens flertal (side 22off), at den gældende afgrænsning af begrebet "reel enig" ikke er rimelig. Flertallet mener, at samliv med en person, der ikke er far eller mor til barnet, ikke altid bør bevirke, at de særlige ydelser til enlige bortfalder. Flertallets synspunkter er, at der skabes urimelige vanskeligheder for den enlige mor, der ønsker at prøve at leve sammen med en anden, ligesom der påføres denne anden pligter, som pågældende ikke i juridisk forstand kan pålægges. Flertallet foreslog derfor, at samlivet med en anden person først efter et års forløb skulle bevirke, at de særlige ydelser til enlige forsørgere bortfalder.

Gennemførelse af flertallets forslag ville betyde, at et par, der lever sammen uden at være gift, ville blive stillet bedre end et ægtepar, idet parterne i en 1-års periode kunne bo sammen uden, at det fik betydning for udbetalingen af fx børnetilskud.

Et ligelydende forslag fra socialdemokratiet blev i folketinget afvist i samlingen 1984/85, fordi kontrolforanstaltningerne "dyneløfteriet" ville blive mere omfattende, bl.a. med hensyn til samlivets varighed og hensyn til, med hvem den enlige forsørger samlevede.

For så vidt angår børnetilskud har kommissionen i første omgang taget udgangspunkt i socialpolitiske synspunkter om en indkomstfordeling til fordel for de dårligst stillede børnefamilier, og for så vidt angår enlige forsørgere foreslået, at børnetilskud til denne gruppe forhøjes, samt at der som nævnt ovenfor tidsmæssigt lempes på vurderingen af, hvorvidt forsørgeren er reelt enlig.

Udviklingen i ydelserne til børn i forbindelse med skattereformen synes således at gå i en anden retning, idet børnefamilieydelsen fra 1. juli 1987 gives til alle uanset familiens indkomst, uanset om det er moderen eller faderen, der har forældremyndigheden, og uanset om forældremyndighedsindehaveren er gift eller samlevende med den anden af forældrene eller gift/samlevende med en anden, der ikke er far eller mor til barnet. Herudover ydes der ordinært og ekstrabørnetilskud til alle reelt enlige forsørgere, dvs. uden hensyn til indkomstforholdene.

Skattedepartementets lov om en børnefamilieydelse til alle må ses som et forsøg på at hjælpe børnefamilierne generelt.

Den enlige forsørger vil efter den nye børnetilskudslov fortsat modtage forhøjet (ordinært) og ekstra børnetilskud. Problemerne i forbindelse med forsørgerens rolle som reelt enlig er som tidligere nævnt stadig aktuelle og synes ikke at kunne løses gennem en fastsættelse af varigheden af samlivet med en anden person, der ikke er fader eller moder til barnet.

Begrundelsen for, at yde forhøjet (ordinært) børnetilskud til reelt enlige forsørgere må antages at være et ønske om at hjælpe en gruppe forsørgere, der typisk er svagt stillet økonomisk og derfor har et større behov for hjælp end andre forsørgere.

Antagelsen holder imidlertid ikke fuldt ud, når et samliv mellem fx homoseksuelle personer ikke medfører bortfald af ydelser.

Det kan anføres, at ved ægteskab eller samliv med en anden opnås et økonomisk fællesskab omkring familien, fællesbørn og sørbørn, og at familien derfor ikke har større behov for at blive tilgodeset end en familie, der udelukkende har fællesbørn. Denne betragtning gælder imidlertid, uanset om der er tale om et samliv, som kan føre til ægteskab eller ej.

Det kan derfor forekomme velbegrundet at lægge vægt på husstandens samlede forhold. En sådan retstilstand medfører imidlertid, at en samlever, som ikke er moder eller fader til et barn, indirekte pålægges en form for forsørgelsespligt over for børn, som ligger ud over, hvad den privatretlige forsørgelsespligt over for børn indebærer.

Udvalgets opgaver omfatter ikke en stillingtagen til den betydning et samliv eller ægteskab med en person, der ikke er far eller mor til barnet, har for forsørgelsen af barnet.

Udvalget har imidlertid fundet, at fravigelsen i den sociale lovgivning fra den privatretlige forsørgelsespligt, som er påpeget af ægteskabsudvalget, naturligt hører med i overvejelserne i øvrigt om forsørgerbegrebet.

Hvorvidt sociallovgivningen skal udformes således, at den bygger på den privatretlige forsørgelsespligt over for børn eller på et husstandsprincip er imidlertid et politisk valg.

Kapitel 7. Lovgivningen om sygedagpenge, arbejdsskade og socialindkomst, samt krav til varigheden af et samliv i anden familieretlig lovgivning

7.1. Indledning

Sociallovgivningens øvrige regler om erstatning for tab af indkomst omfatter dels den varige ydelse ved indkomstbortfald som følge af en arbejdsskade, dels en midlertidig ydelse som følge af indtægtstab på grund af sygdom eller fødsel. I det følgende gennemgås lovgivningen med henblik på, om **forsørger-**begrebet har indflydelse på hjælpens tildeling og udmåling på en sådan måde, at der ikke er ligebehandling af samliv med og uden ægteskab.

7.2. Dagpenge ved sygdom og fødsel

Reglerne om dagpenge ved sygdom eller fødsel findes i socialministeriets bekendtgørelse nr. 81 af 5. marts 1984 om lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel.

Dagpengene dækker tabet af indkomsten, og grundlaget for beregningen af dagpengene er den sikredes lønindtægt eller erhvervsindtægt, der i væsentlig grad skyldes den sikredes egen arbejdsindsats.

Dagpenge til lønmodtagere udbetales i arbejdsgiverperioden (de første 13 uger af en sygeperiode) med 90 pct. af den gennemsnitlige ugentlige indtægt i de sidste 4 uger forud for sygemeldingen. Det ugentlige beløb kan dog ikke overstige dagpengenes højeste beløb, for tiden 2.052 kr. pr. uge.

Dagpenge i øvrigt udbetales med 90 pct. af den dagpengegivende indtægt (lønindtægt eller anden erhvervsindtægt), dog maksimalt det højeste dagpengebeløb. Dagpengene beregnes normalt på grundlag af de årlige (registrerede) dagpengegivende indtægter, men indtægtsgrundlaget **kan** dog **også være** skønsmæssigt fastsat.

Dagpengeretten, der er afhængig af tilknytningen til arbejdsmarkedet, hviler alene på den sikredes egne indtægtsforhold. Dagpengeberegningen er samtidig uafhængig af den sikredes tilknytning til en familie eller husstand.

Kun den alternative dagpengeret for en far i de sidste lo uger af dagpengeperioden efter fødslen betyder en vis fravigelse af dagpengelovens individualprincip, idet faderen kun har ret til dagpenge, hvis begge forældre har dagpengegivende indtægter.

Tilsvarende kan der til adoptionssøgende ægtefæller kun ydes dagpenge til den ene ad gangen og kun, når begge ægtefæller har dagpengegivende indtægt.

Da dagpengeretten for faderen gælder, uanset om han er gift med moderen, er der ligebehandling af samliv med og uden ægteskab, selvom der foreligger en vis fravigelse fra individualprincippet.

Med hensyn til adoptionssøgende kan det bemærkes, at alene ægtefæller og ikke papirløse kan adoptere sammen. Der kan derfor ikke opstå spørgsmål om ligebehandling af papirløse på dette område af dagpengeloven.

7.2.1. Medarbejdende ægtefælle

En medarbejdende ægtefælle, der efter kildeskattelovens § 37 A indtjener sin indkomst i den anden ægtefælles virksomhed, får beregnet sine dagpenge ud fra denne indkomst. Der kan overføres indtil 50 pct. af virksomhedens overskud til den medarbejdende ægtefælle, dog højst 114.900 kr. (i 1986).

Den anden ægtefælles dagpengegivende erhvervsindtægt nedsættes med et tilsvarende beløb.

De skattemæssige regler om indkomstoverførsler til samlevende medarbejdende ægtefæller har således indirekte betydning for fastsættelsen af dagpengegrundlaget for gifte personer, der begge deltager i driften af den ene ægtefælles eller begges erhvervsvirksomhed.

En papirløst part, der på tilsvarende måde får beregnet (udbetalt) løn fra den andens erhvervsvirksomhed, betragtes derimod som enhver anden lønmodtager i virksomheden. Dagpengene beregnes derfor ud fra den dagpengegivende lønindtægt, der anses som A-indkomst efter kildeskatteloven.

En ligebehandling af samliv med og uden ægteskab ved hjælp af individualprincippet måtte medføre, at ægtefællen i dagpengemæssig henseende frigjordes fra reglen i kildeskattelovens § 37 A om medarbejdende ægtefæller, eller bedst at der skete ændringer i skattereglerne.

Udvalget under ministeriet for skatter og afgifter vedrørende ægtefællebeskatning har i sin betænkning anført, at reglerne om medarbejdende ægtefæller har givet anledning til kritik, bl.a. fordi gifte er ringere stillede end ugifte samlevende, der beskattes af den reelle indkomst uden maximering.

Ægtefællebeskatningsudvalget peger i sin betænkning på en ægtefællebeskatningsordning, hvorefter hver ægtefælle fuldstændig særbeskattes - hver ægtefælle skal således stilles som en enlig. Særligt for så vidt angår kildeskattelovens § 37 A anføres det i betænkningens appendiks 1, at § 37 A som følge af særbeskatning må ophæves med den virkning, at hver ægtefælle beskattes af udbytte af kapitalindskud og arbejdsindsats i erhvervsvirksomheden. Ægtefæller vil herved blive ligestillede med samlevende uden ægteskab.

Beregningen af dagpenge ville efter en sådan ændring af skattereglerne hvile direkte på arbejdsindsatsen som denne beskattes, og en ligebehandling af samliv med og uden ægteskab vil herefter være sket gennem et individualprincip i skattelovgivningen.

7.2.2.Frivillig sikring

Personer, der ikke har lønindtægt, men derimod dagpengegivende

erhvervsindtægter af anden art (typisk ved selvstændig virksomhed), kan sikre sig frivilligt. Dette gælder også personer, der udfører husligt arbejde i eget hjem for mindst én person foruden sig selv ("husmødre/husfædre"). Dagpengeretten er uafhængig af ægteskabelig status/samliv.

7.2.3. Udvalgets overvejelser

Bortset fra reglerne om medarbejdende ægtefælle er der således i sygedagpengeloven ligebehandling af samliv med og uden ægteskab. En konsekvent gennemført ligebehandling for medarbejdende ægtefæller må bero på ændringer i skattelovgivningen.

7.3. Arbejdsskadeforsikring

Reglerne om erstatning for bortfald af indkomst og for tab af forsørger på grund af en arbejdsskade er fastsat i lov nr. 79 af 8. marts 1978 om arbejdsskadeforsikring.

Erstatningens størrelse fastsættes normalt ud fra skadelidtes samlede arbejdsfortjeneste i det foregående år forud for arbejdsskadens indtræden, dvs. skadelidtes årsløn.

Tildelingen og udmålingen af erstatningen til skadelidte sker, bortset fra det tilfælde, hvor skadelidte er ægtefælle til ejeren af den pågældende virksomhed, ud fra pågældendes egne forhold, **erhvervsevnetabet**, eventuelt mén og årsløn.

7.3.1. Medarbejdende ægtefælle

Efter arbejdsskadeforsikringslovens § 1 er en ægtefælle, der arbejder i den anden ægtefælles virksomhed, ikke forsikret mod følgerne af en arbejdsskade.

Dette skyldes, at den medarbejdende ægtefælle anses for jselvstændig, og selvstændige er ikke omfattede af arbejdsskadeforsikringsloven.

Baggrunden er en formodning om, at der mellem ægtefæller er et integreret økonomisk fællesskab.

Denne formodning opretholdes ikke, når en samlevende uden ægteskab arbejder i den andens virksomhed.

Der er således ved samliv uden ægteskab en fordel, idet en samlevende til en indehaver af en virksomhed vil blive betragtet som lønmodtager, hvis pågældende arbejder i virksomheden, og dermed berettiget til ydelserne efter loven.

7.3.2.Overgangsbeløb og forsørgertabserstatning

Efter arbejdsskadeforsikringsloven kan der ydes et overgangsbeløb og forsørgertabserstatning. Overgangsbeløbet skal dække almindelige udokumenterede udgifter i forbindelse med dødsfaldet. Forsørgertabserstatningen dækker som anden forsørgertabserstatning tabet af en forsøger.

En efterladt ægtefælle kan få disse ydelser, når samlivet bestod ved dødsfaldet, og når afdøde faktisk har **forsørøet** den efterladte (lovens §§ **30-31**). Hvis ægteskabet er indået efter skadens indtræde kræves det, at ægteskabet har varet i 5 år inden dødsfaldet.

Der kan ligeledes ydes overgangsbeløb og forsørgertabserstatning til en efterladt samlevende uden ægteskab, når samlivet har bestået i 5 år inden dødsfaldet, **og** samlivet er etableret inden skadens indtræden. Hvis samlivet uden ægteskab er etableret efter skadens indtræden, kan der normalt ikke ydes erstatning uanset varigheden af samlivet.

Endelig fastslår arbejdsskadeforsikringsloven i § 31, stk.1, princippet om den faktiske forsørgelse. Forsørgertabserstatning udløses ikke i og med en ægtefælles eller samlivspartners død. Det er en betingelse, at den afdøde faktisk forsørgede den efterladte helt eller delvis, eller at den efterladte på anden måde ved dødsfaldet har fået forringet sine forsørgelsesmæssige forhold.

Sagt på en anden måde er forsørgertabserstatning betinget af, at den efterladte efter skadelidtes død har ringere levestandard end før dødsfaldet. Dette er i overensstemmelse med et af arbejdsskadeforsikringslovens hovedprincipper i videst muligt omfang at yde erstatning for et lidt økonomisk tab.

Arbejdsskadeforsikringslovens forsørgerbegreb er således anderledes - for så vidt angår ægtefæller - end den måde, begrebet defineres i ægteskabslovgivningen, hvor f.eks. en hustru kan opfylde sin forsørgelsespligt gennem arbejde i hjemmet. Som eksempel kan nævnes, at et gift par, der begge er lærere på samme skole til samme løn, ikke forsørger hinanden i arbejdsskadeforsikringslovens forstand, omend ægtefæller med ens lønninger i andre sammenhænge forsørger hinanden med begge lønninger. Den efterlevende vil ikke få forsørgertabserstatning efter arbejdsskadeforsikringsloven, hvis den anden skulle afgå ved døden som følge af en tilskadekomst på skolen. Var hustruen hjemmearbejdende husmoder og kun manden lærer, ville hustruen, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt, få forsørgertabserstatning, medens manden ikke ville få erstatning for tabet af en **hustru, hvis** erhvervsindtægt var ubetydelig sammenlignet med hans egen.

Der er i arbejdsskadeforsikringsloven visse fordele forbundet med ægteskab i forhold til det ægteskabslignende forhold. For det ægteskabslignende forhold skal varighedsbetingelsen være opfyldt, og samlivet skal være etableret før ulykken. Er disse betingelser opfyldt, får den efterladte ægtefælle og den efterladte samlevende samme erstatning.

7.4. Kravet til et samlivs/ægteskabs varighed i arbejdsskadeforsikringsloven og anden lovgivning

Dansk ret indeholder en række regler, der knytter retsvirkninger til varigheden, dels af et ægteskab, dels af et samliv uden ægteskab.

I det følgende gennemgås lovgivningen omkring familien og familiens forsørgelse i bred forstand for nærmere at belyse baggrunden for kravet om en vis varighed af ægteskab/samliv, og om der er grund til at opretholde 5 års-grænsen for ægteskab/samliv i arbejdsskadeforsikringslovens § 30-31.

7.4.1. Lejeloven

1 lejeloven anvendes en 2 års-frist, når en lejer afgår ved døden. Hvis lejereren har haft fælles husstand med en anden i mindst 2 år, kan denne efter § 75, stk.2 i lejeloven overtage lejemålet.

Med vedtagelsen af § 77 a i lejeloven (lov nr.706 af 22. december 1982) skete der en vis ligestilling mellem ægtefæller og andre samlevende, idet samlevende nu i lighed med ægtefæller kan få afgjort spørgsmålet om, hvem der skal fortsætte lejemålet efter en samlivsophævelse.

Ved separation eller skilsmisse skal der tages stilling til hvem af ægtefællerne, der skal fortsætte lejemålet. Der tages normalt ikke hensyn til, hvem der står på lejekontrakten.

Hvis parterne i et samliv, har haft fælles husstand i mindst 2 år, kan der ved dom tages stilling til, hvem der skal fortsætte lejemålet af den fælles bolig efter en samlivsophævelse, uanset hvem der har været lejer.

Ændringen har baggrund i ægteskabsudvalgets 9. betænkning (side 88 ff.) og retter sig ikke alene mod de ægteskabslignende forhold, men omfatter bl.a. også søskende, forældre-børn og 2 personer af samme køn.

2 års-grænsen for samlivets varighed begrundes med hensynet til den oprindelige lejer. Denne lejer risikerer først efter 2 års samliv at miste lejligheden, fordi den anden findes at have et større behov for at fortsætte lejemålet.

7.4.2. Børn

Adoptionsloven

I forbindelse med ændringerne i adoptionsloven (lov nr. 216 af 16. maj 1984) nedsattes kravet til varigheden af samlivet for adoptionssøgende fra 5 år til 3 års samliv for ægtefæller.

Varighedskravet anses for at udtrykke den stabilitet i et ægteskab, der må kræves for at kunne adoptere.

Det bemærkes, at kravet alene går på samlivets varighed,, uanset på hvilket tidspunkt ægteskabet senere indgås. Dette skal dog indgås inden selve adoptionen.

Bistandsloven

Efter bistandsloven kan der gives plejetilladelse til børn til samlevende. Det fremgår af socialstyrelsens vejledning nr. 4 af 21. november 1984 om forvaltningen af bistandslovens bestemmelser om døgnforanstaltninger og privat familiepleje for børn og unge, at plejetilladelse normalt bør nægtes ansøgere, hvis samliv har været så kort (mindre end 3 år), at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for forholdets stabilitet. Reglen er udformet i overensstemmelse med adoptionslovgivningen.

7.4.3.Dødsfald

Arveafgift

Efter arveafgiftslovens § 3, stk.6, kan der dispenseres fra den høje arveafgiftsklasse, som slægtsskabsforholdet mellem arvelader og arving ellers betinger.

Efter den nuværende praksis efter skattedepartementets vejledning nr. 107 af 14. juni 1982 om arveafgiftsnedsættelse efter arveafgiftslovens § 3, stk.6, er der mulighed for at nedsætte arveafgiften for samlevende uden ægteskab.

Der lægges herved vægt på samlivets varighed, arvingens økonomiske afhængighed af afdøde og arvens størrelse.

Ægteskabsudvalget foreslog i betænkning nr. 8 en generel dispensation for samliv, men uden varighedskrav, fordi samlevende kun kan arve ved testamente. Et testamente oprettes kun, når parterne anser forholdet for varigt.

Et flertal i justitsministeriets kommission til belysning af homoseksuelles situation i samfundet havde i delbetænkning nr. 1065/1986 stillet forslag om nedsættelse af arveafgiften efter 5 års samliv. Nedsættelsen skulle ske til 1. klasse, men ikke til ægtefælleskalaen. Betænkningen indgik i behandlingen af lovforslaget om ændring af arveafgiftsloven, der trådte i kraft den 5.juni 1986. Ændringen bevirker imidlertid, at ugifte

samlevende af samme køn nu er i 1. arveafgiftsklasse i ægtefælleskalaen, blot arving og arvelader havde fælles bopæl ved dødsfaldet.

På baggrund af ændringen overvejes nye vejledende regler for nedsættelse af arveafgiften for samlevende uden ægteskab.

7.4.4.Enke/enkemandspension

Ved separation/skilsmiss

En fraskilt kvinde bevarer retten til pension efter den tidligere ægtefælle, når der samtidig er ret til underholdsbidrag, og ægteskabet har bestået i mindst 5 år inden skilsmissen.

Baggrunden for reglen er, at den fraskilte ved den andens død mister en forsørger og dermed en betydelig del af sin forsørgelse. Af betænkningen fra 1939 om fraskilte hustruers pensionsret (finansministeriets udvalg af 31. maj 1938) fremgår det, at den reelle begrundelse for adgangen til at bevare pensionsretten ikke er tilstede ved kortvarige ægteskaber - dvs. under 5 år.

På baggrund af at der i mange pensionsordninger er indført ret til enkemandspension, samt under hensyn til den skete udvidelse af forskellige typer af pensionsordninger har finansministeret efter drøftelse med justitsministeriet nedsat et udvalg med den opgave at overveje lovgivningen om bevarelse af enkepensionsret og eventuelt stille forslag om sådanne lovændringer, som udvalgets overvejelser måtte give anledning til.

Det er bestemt, at udvalgets overvejelser bør ske i lyset af lovgivningen om ligebehandling af mænd og kvinder samt udviklingen med hensyn til pensionsordninger på det offentlige og det private arbejdsmarked, ligesom hensyn må tages til strukturen af det offentlige sociale pensionssystem.

Inden for disse rammer skal udvalget overveje en revision af lov om bevarelse af enkepensionsret ved separation og skilsmisse med henblik på at indføre mulighed for bevarelse af enkemandspensionsret, således at der indføres ligestilling mellem mænd og kvinder.

7.4.5. Erstatningsansvarsloven

Efter § 13 i erstatningsansvarsloven ydes der erstatning for tab af forsørger til ægtefælle eller samlever. Der stilles hverken krav til ægteskabets eller til samlivets varighed.

"§ 13. Erstatning for tab af forsørger til ægtefælle eller samlever udgør 30 pct. af den erstatning, som afdøde må antages at ville have opnået ved et fuldstændigt tab af erhvervsevnen, jfr. §§ 5-8. Erstatningen udgør dog mindst 225.000 kr., medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

Stk.2. Var forsørgeren fyldt 56 år, nedsættes erstatningen efter reglerne i § 9."

Af bemærkningerne til loven fremgår, at "bestemmelsen indeholder regler om fastsættelse af erstatning for tab af forsørger til ægtefæller eller samlever. Bestemmelsen sonderer ikke mellem, hvorvidt det er manden eller kvinden, der afgår ved døden. Enkemænd og enker er således ligestillede.

Der er også ligestilling mellem personer, der har indgået ægteskab og personer, der lever i et faktisk samlivsforhold. For at en samlevende skal kunne kræve forsørgertabserstatning, stilles der ikke som efter arbejdsskadeforsikringsloven krav om, at samlivet skal have varet i en vis bestemt periode. Efter arbejdsskadeforsikringslovens § 31, stk.1, kræves, at den efterlevende skal have samlevet med afdøde i et ægteskabslignende forhold i 5 år. Afgørende er efter forslaget alene, om der på tidspunktet for skaden bestod et samliv af en art, der gør det rimeligt at sidestille den efterladte med en ægtefælle.

Det er en betingelse for at opnå erstatning, at afdøde var forsørger. Afgørende for, om dette er tilfældet, er i almindelighed, om der på skadestidspunktet forelå en forsørgelsessituation - enten i faktisk eller retlig henseende. Dette medfører, at en efterladt ægtefælle har krav på forsørgertabserstatning, uanset om samlivet mellem ægtefællerne, var ophævet. Omvendt er afdøde også forsørger, hvis vedkommende rent faktisk forsørgede den efterladte, uanset om der var pligt hertil. Der stilles dog ikke ubetinget krav om, at der på tidspunktet for skaden forelå en forsørgelsessituation. Der kan således forekomme tilfælde, hvor ingen af parterne på tidspunktet for skaden forsørgede hinanden, men hvor der var en konkret udsigt til senere forsørgelse."

Af betænkning nr. 976 om udmåling af erstatning ved personskade og tab af forsørger (1983) fremgår, at det er overladt til retspraksis at afgøre, hvornår der er tale om en "samlevende". Samlivet skal være af en sådan art, at det er rimeligt at side stille den efterladte med en ægtefælle.

7.4.6.Arbejdsskadeforsikringsloven

Baggrunden for den delvise ligestilling af samlevende med ægtefæller, når samlivet har varet i 5 år, og kravet om en faktisk og ikke retlig forsørgelse, fremgår af betænkning nr. 792, 1977, om arbejdsskadeforsikring, side 19, afgivet af udvalget til revision af ulykkesforsikringsloven.

Det siges om ligestillingen, at samfundsforholdene må kunne begrunde ligestilling af ægteskabet og det ægteskabslignende forhold, for så vidt angår efterladteerstatninger i en arbejdsskadelov. Revisionsudvalget angiver ikke nogen entydig definition på et ægteskabslignende forhold. Forholdet skal dog kunne føre til ægteskab. Et tidskriterium på 5 år blev dog anset for mest hensigtsmæssigt.

Om den faktiske forsørgelse siges det i betænkningen, at den dagældende erstatning, der alene blev udløst til en ægtefælle som følge af dødsfaldet (altså en nærmest automatisk erstatning som følge af den retlige forsørgelsespligt mellem ægtefæller),

skulle afløses af en erstatning, der opfyldte et faktisk forsørgelsesbehov, opstået som følge af dødsfaldet. Endvidere siges det, at den dagældende regel alene hvilede på den gennemsnitsbetragtning, at manden var eneforsørger, og at hustruen derfor normalt ville lide et økonomisk tab ved dødsfaldet. Efter revisionsudvalgets opfattelse var denne betragtning ikke i overensstemmelse med samfundsudviklingen.

Overgangsbeløbet ydes til ægtefællen uanset ægteskabets varighed, blot skal ægteskabet være indgået inden skadens indtræden og samlivet bestå på dødsfaldstidspunktet. Overgangsbeløbet ydes kun til en samlever, hvis samlivet har bestået i de sidste 5 år inden dødsfaldet, og det fortsat består på dødsfaldstidspunktet.

Er ægteskabet indgået efter skadens indtræden, har den efterladte ægtefælle krav på overgangsbeløbet, hvis ægteskabet ved skadelidtes død har bestået de sidste 5 år.

Hvis samlivet er etableret efter skadens indtræden, kan en samlever ikke automatisk få overgangsbeløbet, men kun hvis der ikke er andre berettigede, og sikringsstyrelsen skønner, at der foreligger særlige omstændigheder.

Forsørgertabserstatningen følger de tidsmæssige betingelser for overgangsbeløbet.

Når de tidsmæssige betingelser skal være tilstede, er det ikke blot for at kunne konstatere, at ægteskabet har været så længe, at der er skabt et behov for overgangsbeløb/forsørgertabserstatning. Det er også for at undgå utilsigtet anvendelse af reglerne.

Når skaden er indtruffet, må der stilles krav om en vis varighed af det senere ægteskab.

For de ægteskabslignende forhold derimod er de 5 år udtryk for en konstatering af, at der er et samliv uden ægteskab, der medfører, at der kan udbetales erstatning.

7.4.6.1. Udvalgets overvejelser

Forsørgertabserstatning

Som det fremgår af gennemgangen af de øvrige områder, synes der at være en tendens til, at kravet om en vis varighed er for nedadgående. Erstatningsansvarsloven (1984) opererer oven i købet alene med en konkret vurdering af det aktuelle forsørgelsesbehov uden varighedskrav.

Der er imidlertid den afgørende forskel mellem erstatningsansvarsloven og arbejdsskadeforsikringsloven, at efter arbejdsskadeforsikringsloven kan der tilkendes forsørgertabserstatning/overgangs beløb til en efterladt, der først har indgået ægteskab med skadelidte efter skadens indtræden. Ved samliv uden ægteskab skal samlivet dog ligesom efter erstatningsansvarsloven bestå ved skadens indtræden.

Når arbejdsskadeforsikringsloven går ind i en konkret vurdering af den faktiske forsørgelse, uanset om efterladte og afdøde var i ægteskab eller i et ægteskabslignende samliv, er der i og for sig intet til hinder for, at varighedskravet også opgives for arbejdsskadeforsikringsloven, hvor skaden er sket efter ægteskabets indgåelse eller samlivets etablering. Hvis ægteskabet indgås efter skadens indtræden, kan det forekomme rimeligt at opgive kravet til varigheden af ægteskabet. Begge parter vil ved ægteskab være arveberettiget efter hinanden uden hensyn til, hvornår en af ægtefællerne måtte afgå ved døden.

Hvis et samliv etableres efter skadens indtræden, kan det forekomme rimeligt også at yde erstatning. For at statuere at der er et samliv af en sådan karakter, at der skal ydes erstatning og for at undgå utilsigtede erstatninger, må der kræves en vis varighed af samlivet.

Om grænsen skal nedsættes er i og for sig ikke et nødvendigt spørgsmål at stille som led i en ligebehandling. Der kan alene peges på en vis modernisering af arbejdsskadeforsikringsloven, der dog med bestemmelserne i §§ 30-31 om den delvise

ligebehandling i en vis grad var fremadrettet i 1978, omend kravet om en faktisk forsørgelse er strengere end i erstatningsansvarsloven.

Der er således visse fordele forbundet med såvel samliv uden ægteskab som ægteskab i arbejdsskadeforsikringsloven. En medarbejdende ægtefælle anses i arbejdsskadeforsikringsloven for selvstændig og kan derfor ikke få erstatning i tilfælde af tilskadekomst under arbejdet. En samlevende vil derimod blive anset for arbejdstager og berettiget til ydelser efter loven. Ydelser til skadelidte gives efter et individualprincip, hvorimod ydelser til en skadelidt ægtefælle eller samlever gives efter en konkret bedømmelse af forsørgelsen.

I betragtning af den grundige, konkrete vurdering, der finder sted ved bedømmelsen af forsørgerbegrebet i hvert enkelt tilfælde, finder udvalget, at der ikke er behov for en ændring af det faktiske forsørgerbegreb i arbejdsskadeforsikringsloven.

Varighedskravet kunne for at følge den øvrige lovgivning nedsættes fra 5 års samliv til 2 års samliv. Der er jo fortsat et krav om faktisk forsørgelse. Med kvindernes stadigt stigende erhvervsfrekvens må reglen antages at få mindre betydning også ved samliv.

Hvis skaden indtræffer efter at der er indgået ægteskab, synes der ikke at være behov for et varighedskrav.

Hvis skaden derimod indtræffer efter samlivets etablering, forekommer det rimeligt at opretholde et varighedskrav. Varigheden kunne følge den øvrige lovgivning og evt. sættes til 2 år.

Overgangsbeløb

Varighedskravene til ægteskab og samliv uden ægteskab, der skal være opfyldt for tildeling af overgangsbeløbet, er de samme som for forsørgertabserstatningens vedkommende. Ud fra samme betragtninger som nævnt om forsørgertabserstatningen kunne varighedskravene for overgangsbeløbet nedsættes tilsvarende.

Medarbejdende ægtefælle

En ægtefælle, der arbejder i den andens virksomhed, bliver på grund af formodningen om et integreret økonomisk fællesskab mellem ægtefæller, ikke betragtet som selvstændigt berettiget til ydelser efter arbejdsskadeforsikringsloven.

Hvis en ægtefælle i denne situation skulle ligstilles med samlevende, ville det betyde et brud på arbejdsskadeforsikringslovens princip om, at selvstændige ikke er omfattet.

7.5.Socialindkomsten

Socialindkomsten anvendes i stedet for en skattepligtig indkomst ved beregning af eller betaling for en række indkomstafhængige ydelser, især inden for den sociale lovgivning. **Socialindkomsten** opgøres på grundlag af oplysningerne om den skattepligtige indkomst og formue for det senest afsluttede indkomstår; fx er socialindkomsten for 1986 beregnet ud fra skatteåret 1984. Forskellen på de to former for indkomst består i, at visse skattefradrag, indtægter der er undtaget fra beskattning, en andel af den skattepligtige formue (formuetillægget) og de arbejdsgiveradministrerede pensionsbidrag m.v. medregnes i socialindkomsten.

7.5.1.Gældende regler

I socialindkomsten indgår den skattepligtige almindelige indkomst samt en række fradrag, som normalt foretages i den skattepligtige indtægt, fx forsikringspræmier med fuld eller begrænset fradragsret, indskud på etableringskonti, forskudsafskrivninger, henlæggelser til investeringsfunds og varelager nedskrivninger samt visse skattefrie indtægter, der er undtaget fra den almindelige skattepligt efter kildeskattelovens §§ 1 og 3. Hertil kommer en andel af den skattepligtige formue, bidrag til ATP, de beløb, der af en arbejdsgiver indbetales til pensionsordninger, der er et led i et ansættelsesforhold, og en lønandel på 12 pct. for tjenestemænd m.fl.

7.5.2.Formuetillægget

Formuetillæg er en vis procentdel af den skattepligtige formue, der lægges til socialindkomsten.

Formuetillægget beregnes på grundlag af den skattepligtige formue efter følgende skala (1985):

De første 438.900 kr. medregnes ikke.

Af de næste 438.900 kr. medregnes 10 pct.

Af de næste 585.000 kr. medregnes 25 pct.

Af resten medregnes 50 pct.

Der ydes kun ét bundfradrag på 438.900 kr. til ægtefæller. Tilknytningen til skattereglerne betyder endvidere, at **formue-**tillægget beregnes på grundlag af ægtefællernes samlede skattepligtige formue.

Formuetillægget fordeles herefter mellem ægtefællerne i forhold til størrelsen af hver ægtefælles skattepligtige formue.

Da der til gifte kun ydes ét bundfradrag, og da der med procenterne for beregning af formuetillægget er tale om en progressiv skala, kan sammenlægningen af ægtefællernes skattepligtige formue betyde, at ægtefæller hver især får et højere formuetillæg end samlevende uden ægteskab. Samlevende uden ægteskab får på grund af den selvstændige formuebeskatning ikke sammenlagt formuerne ved beregning af formuetillæg og har hver især ét bundfradrag.

7.5.3. Ejerboligfradraget

For pensionister og disses ægtefæller, som bor i egen bolig, gives et nedslag i formuetillægget, det såkaldte ejerboligfradrag. Fradraget gives kun for én ejerbolig.

Ejerboligfradraget beregnes på grundlag af ejendomsværdien og efter samme skala som ved beregningen af formuetillægget.

Det beregnede fradrag fordeles herefter forholdsmæssigt til ægtefællerne efter størrelsen af deres skattepligtige formuer.

Samlevende uden ægteskab får derimod beregnet ejerboligfradraget som enlige og får således det fulde fradrag for ejerboligen.

Ejerboligfradraget sikrer, at en pensionist, som kun har formue i ejerboligen, ikke får medregnet et formuetillæg i socialindkomsten.

Når en social ydelse eller betalingen herfor beregnes på grundlag af husstandens socialindkomst, dvs. begge ægtefællers eller andre samlevendes socialindkomst, kan ægtefællernes socialindkomst på grund af formuetillægget være højere end de samlevendes. Som eksempel kan nævnes betaling for hjemmehjælp.

Når alene pågældendes egen socialindkomst skal anvendes fx ved invalidebiler, får den anden ægtefælles formueforhold alligevel indflydelse på grund af **formuetillægget**.

Socialindkomsten bruges ved beregning af og betaling for følgende ydelser:

Socialministeriets område

folke- og førtidspension
 betaling for hjemmehjælp
 støtte til køb og indretning af invalidebiler
 betaling for ophold på døgninstitutioner for børn og unge, og i familiepleje
 betaling for beskyttede boliger

Boligministeriets område

boligsikring
 - boligydelse til pensionister
 støtte til betaling af beboerindskud

Undervisningsministeriets område

Statens Uddannelsesstøtte (forældreafhængig stipendiestøtte)
 støtte til højskoleophold m.v.

Herudover bruges socialindkomsten også som beregningsgrundlag på enkelte områder inden for justitsministeriets, landbrugsministeriets og kulturministeriets lovgivning.

7.5.4. Udvalgets overvejelser

Skattereglerne, der er lagt til grund ved beregningen af socialindkomsten, bevirker, at ægtefæller kan få et højere formuetillæg end samlevende på grund af progressionen i beregningen, ligesom der kun gives ét bundfradrag til ægtepar og ét ejerboligfradrag i alt, når den ene eller begge er pensionister.

Justitsministeriets ægteskabsudvalg har i betænkning nr. 9 (side 158) behandlet spørgsmålet om ægtefællebeskatninger, og socialindkomstens beregning, og ægteskabsudvalget når frem til, at en reform af reglerne i overensstemmelse med individualprincippet er nødvendig.

Ved lov nr. 227 af 26. maj 1982 om ændring af forskellige skattelove (skattemæssig ligestilling af ægtefæller), som ligger til grund for de nuværende regler om socialindkomsten, er der tilstræbt en ligestilling.

Som ~~anført side~~ 119. har ægtefællebeskatningsudvalget undersøgt spørgsmålet om en total særbeskatning af ægtefæller. Herefter ville gifte skulle beskattes som enlige og ugifte samlevende i dag beskattes.

I betænkningen (appendiks 2) skitseres dog også en mulighed for en forbedret ægtefællebeskatning ved en tilpasning af de gældende regler. I skitsen opretholdes dog de gældende opdelingsregler for ægtefællernes indkomst fra formue og erhverv, ligesom beregningsreglerne opretholdes.

Uanset hvilken løsning, der findes for problemerne omkring ægtefællebeskatning, må socialindkomsten på grund af sin opbygning og beregning hvile på oplysningerne om den skattepligtige indtægt og formue.

Reglerne om bundfradraget og ejerboligfradraget er imidlertid fastsat i socialindkomstloven og som sådanne uafhængige af skattereglerne. En tilnærmelse til individualprincippet, uden samtidige ændringer i skattelovgivningen, kan derfor ske ved at give hver ægtefælle sit eget bundfradrag og hver gift pensionist ét ejerboligfradrag for egen bolig.

Kapitel 8. En gradvis gennemførelse af LIGEBEHANDLING INDEN FOR DEN SOCIALE LOVGIVNING.

8.1. Indledning.

I kapitlerne 4, 5 og 7 er der nærmere redegjort for de enkelte områder inden for den sociale lovgivning, hvor ægtefæller behandles anderledes end ugifte samlevende ved tildeling og beregning af sociale ydelser.

Forsørgelsen af børnene er nærmere beskrevet i kapitel 6. De særlige forsørgerbegreber, der anvendes i børnetilskudsloven og bistandsloven ved tildeling af ydelserne, påvirkes ikke af, om barnets forældre er gift eller lever sammen uden at være gift. Ydelserne til børn holdes derfor uden for prioriteringen.

I kapitel 3 er der opstillet to muligheder for en ligebehandling inden for den sociale lovgivning. Den ene mulighed er at anvende et husstandsprincip og den anden at anvende et individualprincip, jfr. side 52 ff.

I det omfang husstandsprincippet lægges til grund, er det ikke nødvendigt at gå gradvis til værks. Anvendelsen af husstandsprincippet vil medføre en vis mindre besparelse. Økonomien hindrer således ikke en hurtig gennemførelse af husstandsprincippet.

Individualprincippet vil på grund af de betydelige merudgifter ikke kunne gennemføres på kort tid, men må indføres gradvis.

Hvis individualprincippet vælges, er der i det følgende søgt opstillet en rækkefølge for, hvordan individualprincippet på kortere eller længere sigt kan gennemføres for de enkelte områder.

8.2. Prioriteringen.

En gradvis indførelse af individualprincippet forudsætter visse retningslinier. I kapitel 3 er der opstillet nogle overordnede principper herfor. Der er samtidig henvist til, at principperne, når den sociale lovgivning er blevet gennemgået, ville blive yderligere uddybet og beskrevet.

I betænkningens bilag 4 er samtlige ydelser, alt efter formålet, opstillet efter et skema. Skemaet opstiller ydelserne efter de overordnede synspunkter i kapitel 3.

Efter skemaet kan ydelserne derfor alt efter formålet med ydelsen deles op i grundydelse, der skal udgøre det egentlige forsørgelsesgrundlag, og særydelser, der normalt ydes som supplement til et særligt formål, der ikke kan eller skal dækkes af grundydelsen.

Endvidere er tildelingen - dvs. afgørelsen af, om en person opfylder betingelserne for at få tillagt en social ydelse - højt prioriteret, hvorimod fastsættelsen af størrelsen af ydelsen, herunder en evt. løbende regulering, er sat lavere.

Bliver ydelsen givet til et personligt formål, fx hjælp til medicin, har individualprincippet også en høj prioritet, hvorimod en ydelse med fælles formål ikke nødvendigvis skal ydes efter et individualprincip. Fx skal hjemmehjælp betales på grundlag af socialindkomsten for hele husstanden, når alle i husstanden har gavn af hjælpen.

Endelig er der i skemaet lagt vægt på, at en langvarig ydelse skal gives efter et individualprincip. Det kan bedre forsvares, at der ved tildeling af en midlertidig ydelse tages udgangspunkt i de samlede forsørgelsesmuligheder, der er hos hele familien.

Skemaet er i betænkningens bilag 1 brugt til en gennemgang af ydelserne i den sociale lovgivning, for at man kan se, hvorledes disse på nuværende tidspunkt passer ind i udvalgets synspunkter om individualprincippet, og hvorledes man i givet fald kunne prioritere ændringer i overensstemmelse med dette princip.

8.2.1.Tildelingen.

Det fremgår af gennemgangen i bilag 1, at individualprincippet allerede nu anvendes næsten overalt, hvor der er tale om tildeling af en langvarig og personlig grundydelse. De helbreds-betingede førtidspensioner, folkepensionen og ydelser fra arbejdsskadeforsikringen tildeles alene på grundlag af ansøgerens egne forhold.

Det stemmer overens med de principper, der er opstillet for en gradvis indførelse af individualprincippet.

Husmodervurderingen udgør dog som nævnt i kapitel 4, side , en undtagelse, idet en gift hjemmearbejdende ansøger på visse punkter er dårligere stillet end en ugift, samlevende ansøger.

De behovsbestemte førtidspensioner er ligeledes langvarige og personlige grundydelse. En behovsbestemt førtidspension kan imidlertid ikke tildeles, hvis der er en ægtefælle, der kan opfylde behovet for forsørgelse. Pensionen er derfor en undtagelse fra individualprincippet.

Den varige hjælp efter bistandslovens § 43 er en langvarig og personlig grundydelse. Der er imidlertid nu fremsat lovforslag hvorefter den varige hjælp ophæves. Varig hjælp er derfor ikke medtaget i prioriteringen.

De midlertidige og personlige grundydelse er forbigående kontanthjælp og sygedagpenge.

Sygedagpengene tildeles alene ud fra ansøgerens egne forhold. For kontanthjælpens vedkommende er det vanskeligt at skelne imellem retten til ydelsen og beregningen af dens størrelse. Som anført i kapitel 5 udløser en social begivenhed ret til hjælp, men denne kan ikke komme til udbetaling, hvis en eventuel ægtefælle kan dække forsørgelsesbehovet. Der er således tale om en behovsbestemt ydelse i modsætning til sygedagpengene, der hviler på bortfaldet af indkomsten alene ud fra sygdomstilfældet.

Af de langvarige og personlige særydelser, fx hjælpemidler, bistands- og plejetillæg og invalidebiler, er det alene bistands- og plejeydelsen i form af personligt tillæg til personer over 67 år, der tildeles afhængig af ægtefællens indtægter. Alle andre langvarige særydelser tildeles efter et individualprincip.

De midlertidige og personlige særydelser såsom medicinhjælp og hjælp til enkeltstående udgifter er derimod karakteristiske ved, at hjælpen ikke ydes, hvis en ægtefælle kan dække behovet.

De langvarige og midlertidige fællesydelser, fx hjemmehjælp, tildeles efter et husstandsprincip. Der tages altså også hensyn til en ægtefælles forhold.

8.2.2. Ydelsens størrelse.

Ydelsernes størrelse kan på to forskellige måder være afhængig af, om der foreligger ægteskab. Der kan gælde særlige satser for gifte, og ydelsens størrelse kan være reguleret på grundlag af begge ægtefællers indtægter.

De langvarige og personlige grundydelse fastsættes i væsentlig grad efter et individualprincip. Ydelser efter arbejdsskadeforsikringsloven og de sociale pensioner beregnes fx alene ud fra modtagerens egne indtægter, bortset fra pensionstillægget. Undtagelserne fra individualprincippet er pensionstillæggets størrelse, der for gifte afhænger af ægteparrets samlede indtægter, og de særlige ægtefællesatser, når begge ægtefæller har pension.

På samme måde som ved tildelingen er der også forskel ved fastsættelsen af ydelsens størrelse, når det drejer sig om midlertidige og personlige grundydelse - kontanthjælpen og sygedagpengene. Kontanthjælpen er behovsbestemt, mens sygedagpengene skal dække indkomstbortfaldet. Kontanthjælpen beregnes således til gifte for begge ægtefæller efter både ansøgerens og ægtefællens aktuelle indtægter, mens sygedagpengenes størrelse alene afhænger af ansøgerens egne hidtidige indtægter.

Størrelsen af de midlertidige og personlige særydelser er afhængig af ægtefællens indtægter. De langvarige og midlertidige fællesydeisers størrelse fastsættes efter et husstandsprincip.

8.3. Den gradvise gennemførelse af individualprincippet.

Som det fremgår af den detaljerede gennemgang af den sociale

lovgivning i de tidligere kapitler, er sikringsydelse på de fleste områder allerede i dag alene afhængige af ansøgerens egne forhold. Det hænger sammen med, at disse ordninger har et vist præg af forsikring, og - for nogle af ydelsernes vedkommende - at de er betinget af den enkeltes tilknytning til arbejdsmarkedet.

Kontanthjælpen derimod er en ydelse til den enkelte familie, når behovet for hjælp ikke kan opfyldes andre steder fra.

Med hensyn til kontanthjælpen er det vanskeligt at adskille tildelingen af ydelsen fra beregningen af dens størrelse.

Udgangspunktet er, at der skal være sket en social begivenhed, men hvis ægtefællen har de nødvendige midler til også at dække ansøgerens forsørgelse, vil der ikke blive tildelt/beregnet hjælp efter bistandsloven.

I det følgende skitseres en rækkefølge for en gradvis gennemførelse af individualprincippet, som begrundes under de enkelte punkter.

1. Prioritet

De behovsbestemte førtidspensioner

Der er særlig grund til, at en førtidspension, der erstatter en erhvervsindtægt og dermed en manglende indtjeningssevne - uanset om årsagen er helbredsmæssig eller social - skal tildeles efter et individualprincip. Herved vil der blive en egentlig ret til at få tilkendt pension uafhængig af en anden persons indkomstforhold. Ud fra individualprincippet måtte en ansøger bedømmes alene på grundlag af egne forhold og kunne dermed tilkendes en behovsbestemt førtidspension uanset en evt. ægtefælles indkomster. Ved ansøgningen skulle der dog være sket forringelser i forhold til det hidtidige forsørgelsesgrundlag.

En løsning kunne være, at den nu gældende udelukkelsesgrænse for enlige (ca.59.000 kr. om året) skulle gælde for alle uanset civilstand.

Det er anslået, at der med en sådan regel kan forventes en mertilgang af pensionister på ca. 10.000 med en skønnet merudgift på ca. 400 mill. kr.

En del nuværende gifte pensionister, der modtager en behovsbestemt førtidspension, ville til gengæld blive udelukket fra pension. Det ville være de pensionister, der har en indtægt på mellem ca. 59.000 kr. og ca. 107.000 kr., og hvis ægtefælle ikke har indtægter, der bringer de samlede indtægter op over den nuværende udelukkelsesgrænse for gifte.

Dette kunne føre til, at udelukkelsesgrænsen forhøjes. Det måtte i hvert fald forudsættes, at der for de nuværende modtagere af en behovsbestemt førtidspension indføres en overgangsregel, hvorefter denne gruppe pensionister ikke kan miste en allerede tilkendt førtidspension. Dette forudsætter, at der i øvrigt ikke sker ændringer i pensionistens indtægts- og formueforhold i forhold til tilkendelsestidspunktet.

2. Prioritet

Pensionernes grundbeløb, invalidtiltælsbeløb, erhvervsudygtighedsbeløb, Invaliditetssydelse samt personfradrag.

Hvis man anvender individualprincippet, må de særlige ægtefællesatser falde væk.

Ved beregningen af en varig og personlig grundydelse må den enkelte modtage en ydelse, alene beregnet ud fra egne indtægts- og formueforhold.

Grundbeløbet udgør hoveddelen af både folke- og førtidspensionerne.

Grundbeløbet bør derfor ydes til alle, uanset civilstand, med det beløb, der gælder for enlige.

Bruttomerudgiften (excl. skatteprovenuI. herved er ca. 850 mill.kr. Samtidig fremkommer der et merskatteprovenu på ca.420 mill.kr.

Som en mulig overgangsløsning kunne pensionstillægget for samgifte nedsættes. Herved begrænset merudgifterne i en periode.

Løsningen indebærer, at det fulde samlede pensionsbeløb, grundbeløb og pensionstillæg, for samgifte ikke ændres i overgangsperioden. Samgifte, der har fuldt eller næsten fuldt pensionstillæg, vil modtage uændret pensionsbeløb. Samgifte uden pensionstillæg eller med et betydelig nedsat pensionstillæg vil derimod allerede i overgangsperioden få fordel af de forhøjede grundbeløb. Grundbeløbet for alle bliver herefter 3.216 kr. og pensionstillægget for samgifte nedsættes fra 607 kr til 345 kr. om måneden (satser pr. 1. oktober 1986).

Merudgiften reduceres herved til ca.150 mill.kr. i PL-1986, jfr. bilag 3.

Imod en sådan overgangsordning kan det indvendes, at forhøjelsen af grundbeløbet for samgifte derved i første omgang alene bliver til fordel for pensionister med andre indtægter ved siden af pensionen. Hertil er at sige, at en gennemførelse af individualprincippet i det hele taget nødvendigvis betyder ydelser til nogle grupper, der ikke har et særligt påtrængende socialt behov.

Problemet er imidlertid, at der er tale om 2 forskellige mål:

På den ene side ønsket om en ligebehandling af personer uanset civilstand og på den anden side ønsket om, at midlerne fordeles til dem, der har det største behov.

Afgørelsen af i hvilken takt disse ønsker kan realiseres, må imidlertid bero på en samfundsøkonomisk og socialpolitisk afvejning.

I forbindelse med ændringen for grundbeløbets vedkommende kan det også overvejes at ophæve ægtefællesatserne for erhvervsudtygthedsbeløb, invaliditetsbeløb, og invaliditetsydelse. Merudgiften udgør henholdsvis 5, 20 og 2 mill.kr. eller ialt 27 mill.kr.

I 2.trin må også overvejes at indføre ensartet personfradrag for enlige og gifte pensionister. De særlige personfradrag for pensionister har meget væsentlig betydning for nettoindtægten efter skat.

Merudgiften til ens personfradrag er beregnet til ca.3,3 mia. kr. efter de nugældende skatteregler. Efter skattereformen sker der en mindre udjævning af forskellen mellem gifte og ugifte pensionister. Merudgifterne ved på dette område at stille gifte pensionister lige med enlige vil også efter skattereformen være meget betydelige. Det vil derfor være en mulighed at forhøje personfradraget for gifte relativt mere end for enlige over en årrække, indtil samme niveau er nået.

3.Prioritet

Kontanthjælp og uddannelseshjælp efter bistandsloven

Kontanthjælpen erstatter midlertidigt en erhvervsindtægt og udgør dermed en grundydelse, omend den er midlertidig.

Revalideringshjælpen erstatter for en kortere periode en erhvervsindtægt med henblik på en etablering/genetablering af erhvervsevnen.

Hjælpen efter § 37, stk.4, der efter 9 måneders forløb erstatter hjælpen efter stk.1-3, må trods den længerevarende periode fortsat betragtes som en hjælp, der skal ydes midlertidigt. Det er således hensigten, at hjælp efter bistandsloven skal afløses af revalidering, arbejde eller pension.

Meget kunne imidlertid tale for, at hjælpen efter § 37 og § 42 indføjes i 2.prioritet. Der er tale om ydelser, der i en periode skal udgøre familiens forsørgelsesgrundlag og erstatte en arbejdsindtægt.

Det er om revalideringshjælpen anført, at **ægtefælleafhængigheden** kan bevirke, at en person afholder sig fra at gennemføre en revalidering. Udsigten til i en længere periode helt eller delvis at skulle klare sig alene for den anden ægtefælles indtægter kan være årsag **til**, at pågældende ikke ønsker at påbegynde en revalidering.

Dette kunne tale for at prioritere en ændring for revalideringshjælpen forud for en ændring for den øvrige kontanthjælp.

Den midlertidige hjælp efter bistandsloven har samme formål som sygedagpengene. Sygedagpengene både tildeles og beregnes efter et individualprincip og er ligesom den forbigående kontanthjælp en erstatning for et midlertidigt indtægtstab, omend det er to forskellige former for ydelser. Alt i alt taler det for, at kontanthjælpen har en høj prioritering.

Merudgiften ved at anvende et rent individualprincip på kontanthjælpen er anslået til ca. 180 mill.kr.

4.Prioritet

Pensionstillæggets størrelse og indtægtsreguleringen efter den anden ægtefælles indtægter.

Pensionstillægget, der er et tillæg til pensionister uden indtægter eller med beskedne indtægter ved siden af pensionen, reguleres efter begge ægtefællers indtægter. Beløbet er en del af pensionen til den enkelte pensionist og dermed en personlig ydelse. Efter individualprincippet skal tillægget derfor alene reguleres efter pensionistens egne indtægter. Under det tidligere trin **(2.prioriteten)** i den gradvise gennemførelse af individualprincippet har det været nævnt som mulighed, at pensionstillægget **for** samgifte kunne nedsættes i en periode for delvis at finansiere ens grundbeløb til alle uanset civilstand.

På dette senere trin kan individualprincippet gennemføres fuldtud for pensionstillægget - dvs. både ved fastsættelsen af tillæggets størrelse og ved indtægtsreguleringen af tillægget.

Merudgifterne ved, at pensionstillægget stiger fra 338 kr. om måneden til 565 kr., er ca.420 mill.kr.

Merudgifterne ved at indtægtsregulere pensionstillægget alene efter pensionistens egne indtægter er ca.650 mill.kr. Skatteprovenuet vil udgøre ca. 320 mill.kr.

5. Prioritet

Tildeling af forskellige personlige og forbigående særydelser.

Individualprincippet må i sin yderste konsekvens medføre, at visse personlige særydelser, der gives som en midlertidig hjælp, ydes uafhængig af ægtefællens indtægter. Der tænkes her på den hjælp, der gives i form af personlige tillæg efter pensionsloven eller kontanthjælp efter bistandsloven til fx medicin, briller og tandlæge. Derimod kan midlertidig hjælp til fælles formål fortsat ydes under hensyntagen til indkomst- og formueforhold hos andre personer i husstanden. Som eksempler på en sådan hjælp kan bl.a. nævnes varmhjælp, hjemmehjælp og hjælp til enkeltstående udgifter til familien.

Det er ikke muligt at skønne over merudgifterne ved at anvende et individualprincip på de særydelser, der skulle ydes uden hensyn til andre personers indtægts- og formueforhold.

8.4. Husmodervurderingen

Husmodervurderingen, der er beskrevet i kapitel 4, indebærer, at gifte ansøgere i visse tilfælde er ringere stillet end enlige ansøgere ved en ansøgning om en helbredsbetingsbetaget førtidspension. Individualprincippets anvendelse ville medføre, at gifte ansøgere skulle betragtes som enlige. Da der samtidig er tale om tildeling af en varig og personlig grundydelse, må udvalget derfor prioritere en afskaffelse af husmodervurdering lige så højt som en ophævelse af forsørgerbegrebet i de behovsbestemte førtidspensioner.

En afskaffelse af husmodervurdering kan indebære en betydelig udvidelse af kredsen af berettigede og betydelige merudgifter. Udvalget anser det for nødvendigt, at der foretages en nærmere undersøgelse, forinden en ophævelse af husmodervurderingen indgår i den gradvise indførelse af individualprincippet.

8.5. Områder, hvor husstandsprincippet fortsat skal danne grundlag for tildeling og udmåling af en social ydelse.

Som nævnt i det foregående er der områder inden for sociallovgivningen, hvor et husstandsprincip kan bibeholdes, fordi den sociale ydelse gives til et forbigående (eller evt, varigt)

fælles formål, fx varmemhjælp og hjemmehjælp. Det **forudsættes** herved, at husstandsprincippet anvendes på samliv såvel med som uden ægteskab. Dette indebærer, at samleveren uden ægteskab også vil være omfattet af princippet, således at ydelsen nedsættes under hensyn til den andens indtægts- og formueforhold.

8.6. Institutionerne for voksne efter bistandsloven

Reglerne om institutionerne efter bistandsloven er ikke medtaget i afsnit **8.2. Prioriteringen**, fordi gennemgangen af reglerne om institutionerne i kapitel 5 viser, at forsørgerbegrebet i nogle tilfælde er uden betydning, nemlig der hvor opholdet på institutioner er gratis, og at forsørgerbegrebet i andre tilfælde indebære sådanne fordele for den enkelte, at det er betænkeligt at afskaffe det.

8.6.1. Beskyttede boliger

Der er allerede ligebehandling af gifte og samlevende uden ægteskab, da husstandsprincippet i begge situationer anvendes på betalingen.

Da alle i husstanden benytter boligen, er der ikke grund til at foreslå ændring af reglerne.

8.6.2. Plejehjem efter bistandslovens § 79, § 105-institutionerne (forsorgshjem) og § 112, stk. 2-institutionerne (særlige plejehjem).

En ægtefælle, der optages i institutionen, betaler med sin pension og evt. indtægt for opholdet, men forinden kan der afsættes et underholdsbeløb til den anden ægtefælle. Den ægtefælle, der -ikke er optaget i institutionen, kan også komme til at betale for den andens ophold.

I begge tilfælde vil betalingens størrelse blive fastsat under hensyn til ægtefællens og familiens hidtidige levevilkår, som ikke må forringes.

Forsørgerbegrebet, der i det første tilfælde har en positiv virkning, som er ønskelig at bevare, kunne måske også **udstrækkes** til at omfatte forsørgelsen af en samlevende part, der ikke optages i institutionen. En arbejdsgruppe under socialministeriet har afgivet en rapport om bistandslovens serviceydelse, der bl.a. også omhandler betalingsreglerne for plejehjemsophold.

Rapporten er for tiden under overvejelse. På denne baggrund afstår udvalget fra at komme med forslag.

8.7. En ophævelse af den offentligretlige forsørgelsespligt

Som anført i kapitel 3, afsnit 3.3.2., foreslog ægteskabsudvalget, at den offentligretlige forsørgelsespligt bliver ophævet. Lovgiver og administration ville herved blive tvunget til, inden for hvert enkelt område, at tage stilling til, i hvilket omfang tilhørsforhold til en familie eller en husstand skulle have betydning for ydelser fra det offentlige.

Den offentligretlige forsørgelsespligt er kun udtrykkelig nævnt i bistandslovens § 6.

Gennemgangen af den sociale lovgivning i kapitlerne 4,5 og 7 har vist, at den offentligretlige forsørgelsespligt kun har betydning for ydelserne efter bistandsloven, der er behovsbestemte, og de ydelser, der efter pensionsloven er behovsbestemte (personlige tillæg, pensionstillægget og tilkendelse af en behovsbestemt førtidspension). Den offentligretlige forsørgelsespligt har derimod ikke betydning ved sikringsydelse.

Udvalget har ved overvejelserne om ægteskabsudvalgets forslag om en ophævelse af den offentligretlige forsørgelsespligt taget udgangspunkt i individualprincippet. Udvalget har ikke udtrykkeligt taget stilling til en ophævelse, men har i sine overvejelser taget i betragtning, at individualprincippet i sin yderste konsekvens medfører, at den offentligretlige forsørgelsespligt bliver uden betydning, herunder også den del af forsørgelsespligten, der indebærer, at der kan ydes hjælp også til ansøgerens ægtefælle.

Ved at overveje for den enkelte ydelse om individualprincippet eller husstandsprincippet skal anvendes, har udvalget fulgt ægteskabsudvalgets anvisning. Prioriteringen i afsnit 8.3, må derfor ses som en opfølgning af ægteskabsudvalgets forslag.

Kapitel 9. Forsørgerbegrebets betydning for andre samlivsformer end ægteskabet og de ægteskabslignende forhold.

9.1. Indledning

Udvalget har i sine overvejelser om behovet for en ligebehandling af samliv med og uden ægteskab taget udgangspunkt i den gængse definition af et ægteskabslignende forhold. Som anført i kapitel 3 er denne definition ikke udtryk for en skarp afgrænsning i den juridiske litteratur, men dens indhold er, at det ægteskabslignende forhold består af 2 personer af hver sit køn, der lever sammen uden at have indgået ægteskab, selv om muligheden foreligger.

Der er imidlertid andre typer af samlivsforhold mellem 2 personer, der ikke behøver at være af hver sit køn, og som i samme grad som de ægteskabslignende kan være udtryk for, at parterne lever i et stabilt økonomisk og/eller personligt interessefællesskab. Som anført i kapitel 3 kan også et sådant samlivsforhold betegnes som et papirløst samliv.

Ved en ligebehandling af samliv med og uden ægteskab gennem enten et individualprincip eller et husstandsprincip kan det derfor være rimeligt i denne forbindelse at se på, om der for de andre typer af samlivsforhold skal indføres tilsvarende regler ved tildeling af ydelser efter den sociale lovgivning samt ved fastsættelsen af størrelsen af ydelserne.

9.2. Husstandstyper (samlivsformer]

Nedenstående tabel viser antallet af husstande i 1984 og deres procentvise fordeling på de husstandstyper, der anvendes i lovmodellen. Totaltallet er taget fra Danmarks Statistik's husstandsundersøgelse. Den procentvise fordeling på husstandstyper er udregnet på lovmodellen. Deraf følger antallet for de enkelte husstandstyper.

Antal og procentvis
fordeling

	Antal	procent
1 1 enlig kvinde med/uden børn	479.265	22,44
2 1 enlig mand med/uden børn	223.241	13,26
3 1 ægtepar med/uden børn	934.078	43,74
4 1 papirløst par med børn	42.113	1,97
5 2 enlige af samme køn med/uden børn	38.825	1,82
6 2 enlige af hvert sit køn med/uden børn	179.452	8,40
7 1 ægtepar med/uden børn og en eller flere enlige uden børn	62.743	2,94
8 1 ægtepar med/uden børn og en enlig med børn	2.691	0,13
9 1 ægtepar med/uden børn og enlige med/uden børn (mindst en enlig skal have børn)	747	0,04
10 1 ægtepar med/uden børn og 1 papirløst par med børn	427	0,02
11 2 ægtepar med/uden børn	3.310	0,16
12 2 papirløse par med børn	21	0,00
13 3 eller flere enlige med/uden børn	26.011	1,22
14 Andre kombinationer, herunder udeboende børn under 18 år	4.527	0,21
27 1 ægtepar med/uden børn eller 1 enlig med/uden børn, der danner et bofællesskab med mere end 5 familier af type 7 (jfr. ovenfor)	16.060	0,75
29 1 ægtepar med/uden børn eller 1 enlig med/uden børn der danner et bofællesskab med mere end 5 familier af type 9 (jfr. ovenfor)	1.110	0,05
33 1 enlig med/uden børn, der danner et bofællesskab med mere end 5 familier af type 13 (jfr. ovenfor)	39.551	1,85
34 1 ægtepar med/uden børn, 1 enlig med/uden børn eller et udeboende barn under 18, der danner et bofællesskab med mere end 5 familier af type 14 (jfr. ovenfor)	21.377	1,00
Ialt	2.135.572	100,00

Nogle af de nævnte husstandstyper er allerede behandlet i kapitel 4 til 7. Det gælder de enlige, de samlevende uden ægteskab og ægteparrene og for alle tre typers vedkommende såvel med som uden børn, dvs. typenr. 1 til 3 og 6. Disse vil derfor ikke blive behandlet i dette kapitel.

De øvrige typenr. 5 og 7 til 14, 27,29 og 33-34 synes at vise en mere varieret form for husstandstype, men kan groft deles op i følgende samlede grupper:

1.gruppe: Personer af samme køn, der har fælles bolig og fælles økonomi.

Det kan være 2 homoseksuelle personer, der lever sammen i et følelsesmæssigt og et forpligtende samliv, som bevirker, at de hver især har et ansvar over for hinanden for den daglige forsørgelse enten gennem pengeydelse eller ved arbejde i hjemmet. Samlivet kan da siges at falde ind under begrebet et papirløst samliv.

2.gruppe:Personer,der har fælles bolig.

Denne husstandstype kan indebære, at 2 personer af samme køn eller af hver sit køn uden at være i familie med hinanden af praktiske årsager deler bolig, men i øvrigt har adskilt økonomi.

Da boligudgiften typisk vil være fælles, og da enkelte andre udgifter (fx rengøring og telefon] kan være fælles, vil der fra gruppen, der har fælles bolig og fælles økonomi, være glidende overgange til gruppen, der alene har fælles bolig.

3.gruppe: Slægtninge i lige sidelinie (søskende) og i ret op- eller nedstigende linie (**forældre-børn,børnebørn**) alle over 18 år.

Også i disse tilfælde kan der være etableret forskellige former for samliv ligefra et integreret økonomisk fællesskab med et gensidigt ansvar med glidende overgang til alene en fælles bolig og med adskilt økonomi.

4.gruppe; Bofællesskaber.

Bofællesskaberne kan lige som de øvrige grupper have glidende overgange fra det fuldstændigt integrerede økonomiske fællesskab til helt adskilt økonomi. Der kan endvidere være personer, der inden for bofællesskabet lever i et ægteskabslignende eller i en anden form for papirløst samliv. Personernes økonomi kan være så adskilt, at der alene er tale om leje/køb af en bestemt del af boligen.

9.3. Har disse andre samlivsformer betydning i den sociale lovgivning?

For samtlige 4 grupper af husstandstyper gælder, at individualprincippet som udgangspunkt finder anvendelse ved tildeling af en social ydelse og beregning af dens størrelse. Hver enkelt person i husstanden behandles som en enlig, med mindre det drejer sig om et ægtepar.

Det er kun i særlige tilfælde, når flere i husstanden har gavn af ydelsen til en person i samme husstand, at der ved beregningen af størrelsen (eller af betalingen for ydelsen) tages hensyn til indkomsten hos disse personer.

I kapitel 4,5 og 7 er de sociale ydelser og deres formål gennemgået. Der kan opstilles følgende 2 grupper af ydelser, der har et formål, som mere end én person i husstanden har gavn af:

- 1) Hjemmehjælp. Der gælder her et bredt husstandsprincip ud fra tanken om, at hele husstanden har gavn af hjælpen. Ved afgørelsen af, om og i hvilket omfang der skal ydes hjemmehjælp, lægges vægt på familiens samlede situation, herunder om der i hjemmet er voksne eller større børn, der vil kunne yde forsvarlig bistand, uden at disse familiemedlemmer belastes urimeligt derved,
- 2) Hjælp efter bistsandslovens § 37, stk.1 og stk.4, § 43 og § 42 samt personlige tillæg efter § 17 i lov om social pension. Ved samliv uden ægteskab og andre **samlivs-**former vil der i forbindelse med fastsættelsen af størrelsen af hjælpen blive taget hensyn til fordelingen ved fælles husførelse, som giver sig udslag i et fradrag i hjælpen.

9.4. Den særlige udvidelse af forsørgerbegrebet i arbejdsskadeforsikringsloven

Arbejdsskadeforsikringslovens forsørgerbegreb, jfr. kapitel 7, side 127 f, anvendes ikke alene mellem ægtefæller og samlevende, men finder også anvendelse på andre, der har været helt eller delvis forsørget af en person, der afgår ved døden som følge af en arbejdsskade.

De forsørgede personer vil efter arbejdsskadeforsikringslovens § 33 kunne få tillagt forsørgertabserstatning. Det er en betingelse, at afdøde helt eller delvis forsørgede den pågældende, da arbejdsskaden indtraf, at erstatningens størrelse ikke overstiger en vis del af afdødes årsløn, når erstatningen lægges sammen med erstatning efter §§ 30 og 32, og at sikringsstyrelsen skønner, at der foreligger sådanne særlige omstændigheder, at der bør ydes erstatning. Det kan være børn over 18 år under uddannelse eller stedbørn, en fraskilt eller frasepareret ægtefælle eller ægtefællen i et ægteskab, hvor samlivet var ophørt, det kan være andre nærstående som forældre eller søskende eller i særlige tilfælde samlevende i et ægteskabslignende forhold, der ikke opfylder betingelserne efter § 30, stk.3.

Bestemmelsen kan endvidere finde anvendelse på andre samlivsformer end ægteskab og de ægteskabslignende forhold, hvor afdøde faktisk har forsørget efterladte, fx homoseksuelle samlevende par.

Det må kræves, at afdøde i nogen tid har ydet bidrag af væsentlig betydning for den pågældendes forsørgelse, og at der er grund til at tro, at han fortsat ville have ydet sådanne bidrag. Hvis den pågældende uden bidragene fra den afdøde har kunnet forsørge sig selv, bliver der således ikke tillagt nogen efterladteerstatning, uanset at afdøde faktisk har ydet økonomisk støtte.

I de tilfælde, hvor der tilkendes erstatning efter § 33,, udbetales den enten som et kapitalbeløb eller som en løbende ydelse. Når den fastsættes som en løbende ydelse, vil den oftest være tidsbegrænset til samme periode, som afdøde ville have forsørget efterladte.

9.5. Skal husstandsprincippet anvendes i videre omfang?

Som anført i kapitel 3 indebærer husstandsprincippet, at hjælpen tildeles og beregnes under hensyn til den enkeltes tilknytning til en anden person eller en husstand. Fordelen ved at anvende et husstandsprincip vil være, at den sociale ydelse tildeles og beregnes efter det reelle behov. I realiteten betyder princippet, at personer, der lever sammen, pålægges en forpligtelse til at sørge for hinanden efter den sociale lovgivning.

Husstandsprincippet medfører således, at hjælpen til en person nedsættes eller helt bortfalder, hvis der er en anden person, der har midler til forsørgelsen.

Som for samlevende uden ægteskab vil forsørgerbegrebet i disse tilfælde blive udvidet, når det drejer sig om at lade en anden eller andre personer opfylde behovet for forsørgelsen.

Forsørgerbegrebet ville herefter betyde, at den anden samlevende skulle opfylde behovet for forsørgelse. Men det ville også betyde, at der til ansøgeren kunne ydes hjælp til den anden samlevende, hvis denne var uden midler og havde behov for hjælp.

I det følgende gennemgås konsekvenserne af et husstandsprincip for de 4 hovedgrupper af samlivsformer.

9.5.1.Homoseksuelle (gruppe 11

Homoseksuelle, der lever i et parforhold, har ikke som personer i et ægteskabslignende forhold mulighed for at indgå ægteskab eller få registreret et partnerskab.

Ofte er der hos denne gruppe et ønske om at være sikret af en række af de samme juridiske regler, som gælder for Ægtefæller, fx arveret, de særlige regler om ægtefællesats for arveafgift og bodelingsreglerne.

Efter et forslag fra Landsforeningen af bøsser og lesbiske om registreret partnerskab ønsker Landsforeningen imidlertid ikke en gensidig forsørgelsespligt indført mellem parterne.

I øvrigt ligestiller forslaget om registreret partnerskab homoseksuelle med ægtefæller i hele familielovgivningen.

I kommissionen til belysning af homoseksuelles situation i samfundet, der er nedsat af justitsministeren, har landsforeningen endvidere fremført, at homoseksuelle diskrimineres i arbejdsskedeforsikringsloven. Arbejdsskedeforsikringsloven ligestiller gifte og personer, der lever i ægteskabslignende forhold med hensyn til forsørgertabserstatning, der ydes, hvis der mellem parterne har været en faktisk forsørgelse, jfr. side ... i kap.7. Andre samlevende, fx homoseksuelle, kan derimod kun få erstatning, hvis der foreligger særlige omstændigheder.

Samlevende homoseksuelle betragtes i den sociale lovgivning som enlige (bortset fra at der for enkelte ydelser kan beregnes et fradrag for fordelen ved fælles husførelse). Dette gælder også ved daginstitutionsbetalingen, hvor alene forældremyndighedsindehaverens indtægter lægges til grund ved betalingen, selv om der

er personer af samme køn i husstanden, som faktisk er med til at forsørge familien. Ved ydelse af børnetilskud betragtes forældre-myndighedsindehaveren som enlig med den virkning, at der udbetales forhøjet (ordinært) og ekstra børnetilskud, uanset at der er en samlever af samme køn.

De synspunkter, der ligger til grund for en ligestilling mellem gifte og samlevende uden ægteskab i forhold til disse ydelser, kan meget vel begrunde, at der også sker en ligestilling af homoseksuelle i forhold til disse sociale ydelser i forhold til børn.

Disse par opfatter sig jo som en familie, der sørger for familiens medlemmer indbyrdes ved pengeydelse og arbejde i hjemmet, og som netop ønsker en ligestilling med ægtepar i hele lovgivningen omkring familien.

Denne ligestilling må så også føre til en ligestilling i den sociale lovgivning, men kan næppe gå videre end til en ligestilling med de ægteskabslignende forhold, så længe der ikke er indført et registreret partnerskab. Selv efter en eventuel indførelse af et registreret partnerskab, vil der formentlig være en gruppe, der ikke ønsker at lade sig registrere ("papirløse").

Det medfører, at arbejdsskade-forsikringslovens forsørgertabs-regler også vil gælde for homoseksuelle par med den virkning, at en efterladt part vil kunne tilkendes erstatning ved den andens død, hvis han eller hun faktisk er blevet forsørgt af afdøde.

I pensionslovgivningen vil en ligestilling derimod medføre, at en faktisk forsørgelse af den ene part fra den andens side bevirker, at der ikke kan tilkendes den forsørgede en behovsbestemt førtidspension, jfr. kapitel 4, hvis der ikke er sket ændringer i forsørgelsesgrundlaget i det længerevarende samlivsforhold.

En stillingtagen på dette område må imidlertid efter udvalgets opfattelse afvente de nærmere overvejelser i kommissionen om homoseksuelle.

9.5.2. Personer, der har fælles bolig (gruppe 2)

Som nævnt i afsnit 9.2.' vil der fra gruppe 1 til gruppe 2 være glidende overgange. Typisk vil der være tale om et praktisk fællesskab, der giver sig udslag i alene fælles grundomkostninger som husleje, varme og el.

Denne form for fællesskab kan også give sig udslag i, at personerne søger at sikre hinanden ved dødsfald i form af et gensidigt testamente.

Hvis den fælles bolig er en ejerbolig, kan det i visse tilfælde være naturligt, at den ene kan blive boende efter den andens død.

Men det begrænsede økonomiske fællesskab er ikke af en sådan karakter, at det er ønskeligt at sidestille denne gruppe med de ægteskabslignende og de papirløse samlivsforhold.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at personer i denne samlivsform fortsat skal betragtes som enlige, således at der dog i en eventuel hjælp kan fratrækkes fordelene ved fælles husførelse, i den udstrækning parterne har fælles husførelse.

Tilsvarende finder husstandsprincippet fortsat anvendelse, hvor begge parter har gavn af hjælpen.

9.5.3. Samlivsformer mellem 2 generationer og søskende (gruppe 3)

Disse samlivsformer er kendetegnet ved at familielivet bevares, når børnene fylder 18 år, eller når søskende vælger at bo sammen for en kortere eller længere periode. Det kan være af økonomiske grunde i forbindelse med uddannelsen. Der kan også være tale om, at man på et senere tidspunkt efter at have været i ægteskab eller andet parforhold finder det praktisk at dele bolig.

Der er således tale om samlivsformer, der har et andet indhold og formål end ægteskabet, de ægteskabslignende forhold og de papirløse par.

Samlivsformer mellem familiemedlemmer er således ikke et valg mellem samliv med ægteskab eller uden ægteskab.

Familiemedlemmerne betragtes hver især som enlige.

I de tilfælde, hvor en af beboerne har behov for hjælp, vil pågældende blive betragtet som enlig.

Hvis det drejer sig om en ydelse, flere end ansøgeren har gavn af, kan der dog blive tale om at bruge husstandsprincippet, fx ved varmemhjælp og hjemmehjælp.

9.5.4. Bofællesskaber (gruppe 4)

Heller ikke for disse samlivsformer mener udvalget, at der er behov for ændringer. Personer, der inden for kollektivets eller bofællesskabets rammer, lever i et ægteskabslignende forhold behandles som sådan i den sociale lovgivning. For enlige inden for disse rammer vil der evt. kunne blive tale om et fradrag for fordelingen ved fælles husførelse.

En bredere anvendelse af et husstandsprincip vil bevirke, at der i hvert enkelt sag skal tages stilling til, hvilke personers indtægter der skal lægges til grund ved ydelser efter lovgivningen. Sådanne regler vil være meget vanskelige at administrere.

Kapitel 10. Konsekvenser for andre lovområder af en ligebehandling inden for den sociale lovgivning.

10.1. Indledning

Det er i de tidligere kapitler blevet påpeget, at der på den sociale lovgivnings område er forbundet betydelige fordele med samliv uden ægteskab fremfor ægteskab.

Hvis der efter overvejelserne i udvalget findes at være behov for en højere grad af ligebehandling inden for det sociale område, kan det få konsekvenser på andre områder.

I dette kapitel vil det blive søgt belyst, i hvilken udstrækning en ligebehandling gennemført ved hjælp af husstandsprincippet eller individualprincippet kan få indflydelse på regler inden for andre ministeriers ressortområder.

10.2. Justitsministeriet

Udvalget har i sine overvejelser i vidt omfang taget udgangspunkt i ægteskabsudvalgets synspunkter omkring selvstændighedsprincippet og den privatretlige forsørgelsespligt mellem ægtefæller og forældrenes privatretlige forsørgelsespligt over for børnene.

Der kan derfor henvises til kapitel 3 og 6.

I dette afsnit skal derfor kun omtales den særlige situation, hvor et ægtefællebidrag kan bortfalde, hvis den berettigede optager samliv med en anden.

Efter § 50 i lov nr. 256 af 4. juni 1969 om ægteskabs indgåelse og opløsning (ægteskabsloven) kan der pålægges en ægtefælle efter separation eller skilsmisse at betale bidrag til den andens underhold tidsbegrænset eller tidsubegrænset.

Varigheden af ægtefællebidraget kan aftales eller fastsættes ved dom, mens størrelsen af bidraget kan fastsættes af statsamtet.

Efter ægteskabslovens § 51 bortfalder bidraget, hvis den berettigede indgår nyt ægteskab, eller en af ægtefællerne **dør**.

Hvis den bidragsberettigede derimod optager samliv med en anden person, kan statsamtet lade bidraget bortfalde, men ikke selve bidragspligten.

Samlivet skal dog være så etableret, at der er et sådant personligt og økonomisk interessefællesskab, at bidraget af den grund bør bortfalde.

Anvendelsen af et individualprincip inden for socialministeriets område kan næppe få indflydelse på justitsministeriets praksis, som netop synes at være en ligebehandling af samliv med og uden ægteskab. Det er ikke en analog anvendelse af ægteskabslovens § 51, men derimod et synspunkt om at en berettiget ikke samtidig med et personlig og økonomisk fællesskab med tredje mand skal forsørges af en tidligere ægtefælle.

Er bidragspligten aftalt i varighed og størrelse, beror det på aftalen eller en fortolkning af aftalen om bidraget bortfalder ved et nyt samliv.

Hvis samlivet etableres med en person af samme køn, bortfalder bidraget ikke.

10.3. Boligministeriet

Lov om individuel boligstøtte (Boligsikring, boligydelse og lån til beboerindskud), jfr. lovbekendtgørelse nr. 44 af 28. januar 1983.

Boligstøtte til pensionister betegnes i loven som boligydelse.

Tildelingen af ydelsen hviler på et husstandsprincip.

Husstandsindkomsten opgøres som udgangspunkt efter reglerne i lov om socialindkomst.

Pensionistens egenbetaling forhøjes, hvis boligen er for stor i forhold til husstanden, jfr. lovens § 19. For pensionister gælder dette dog ikke, hvis antallet af husstandsmedlemmer formindskes, fordi pensionistens ægtefælle eller andre husstandsmedlemmer dør, flytter på plejehjem eller lignende, jfr. lovens § 20. For andre end ægtefæller er det dog en betingelse, at husstandsfællesskabet har bestået i de sidste 5 år.

Boligsikring er den boligstøtte der ydes til lejere, der ikke er pensionister.

Opgørelsen af husstandsindkomsten foretages på samme måde som for boligydelsens vedkommende.

Lån til betaling af beboerindskud i almennyttigt byggeri er i almindelighed betinget af, at husstandsindkomsten ikke overstiger et vist beløb, der er fastsat i forhold til folkepensionen. Der gælder dog særregler, når 3 eller flere unge i fællesskab lejer en lejlighed med 3 værelser eller **mere**.

Tildeling og beregning af boligstøtte bygger således på et **husstandsprincip**. Dette beror på, at det er boligen støtten gives til.

Med hensyn til boligstøtte er der således allerede en ligestilling mellem samlevende og gifte.

En enkelt undtagelse herfra fremgår af lovens § 20. Grænsebeløbet for pensionister forhøjes herefter ikke, hvis forholdet mellem antallet af værelserne og antallet af husstandsmedlemmer ændres som følge af, at pensionistens ægtefælle dør eller optages på plejehjem og lignende. Drejer det sig om et andet husstandsmedlem stilles der derimod det krav, at husstandsfællesskabet skal have bestået i 5 år forud for dødsfaldet/optagelsen på plejehjem.

Der skal i denne forbindelse henvises til det tilsvarende problem omkring ægtefællers/samleveres optagelse på plejehjem og lignende. Der er her for ægtefællers vedkommende en positiv virkning af forsørgerbegrebet, idet der før betalingen

for opholdet på plejehjemmet kan afsættes et underholdsbeløb til den anden hjemmевærende ægtefælle. Der skal i denne forbindelse henvises til kap.8, hvori der foreslås, at forsørgerbegrebet udstrækkes til at omfatte forsørgelsen af en samlevende part, der ikke optages på institution. Også på det aktuelle område kan det foreslås, at der tages udgangspunkt i bestemmelsen, som sidestiller samlevende med ægtefæller - f.eks. lejelovens § 75 og § 77 a, hvorefter der kræves 2 års samliv.

Indtægtsreguleringen vedrørende boligstøtte bygger, som det er fremgået, på et **husstandsprincip**. Dette er naturligt, eftersom det bagved liggende hensyn er knyttet til den samlede huslejeevne. Det er tanken, at boligstøtten skal reguleres i takt med stigning og fald i huslejeevnen. Husstandsbedømmelsen bevirker endvidere, at der så at sige ikke opstår "**dyneløfterproblemer**". De nævnte hensyn bevirker, at et individualprincip ikke kommer på tale.

10.4.Lønning- og pensionsdepartementet

Pensionsforholdene for tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken er fastsat i lov nr.292 af 18. juni 1969 om tjenestemandspension med senere ændringer.

Tilsvarende regler gælder for tjenestemænd i (amt) kommuner og koncessionerede selskaber, tjenestemandslignende ansatte ved visse statstilskudsberettigede institutioner med medlemskab af statsgaranterede pensionskasser/-ordninger og civilt cinsat personale i forsvaret.

Retten til tjenestemandspension indgår som et led i ansættelsesvilkårene for tjenestemænd m.v., og udgifterne hertil afholdes med hjemmel på finansloven.

Tjenestemandspension kan ydes i form af egenpension ved alder og svagelighed, ægtefællepension og børnepension.

Størrelsen af egenpension er ikke afhængig af, om tjenestemanden er gift eller ej, eller hvilken indtægt der i øvrigt er i husstanden.

Ret til ægtefællepension forudsætter indgået ægteskab, og at ægteskabet er indgået før tjenstemandens pensionering og før det fyldte 60.år.

Ægtefællepensionsret har oprindeligt skullet tilgodese et forsørgerhensyn, men efter 1969 - hvor også en mandlig efterlevende ægtefælle har ret til ægtefællepension - kan **ægtefællepensionsretten** lige så vel ses som udslag af en økonomisk sikring af indtægtsgrundlaget, svarende til den ægtefællepensionering, som knyttes til fx private pensionsforsikringer.

Den efterlevende ægtefælles indgåelse af nyt ægteskab medfører ikke bortfald af en ægtefællepension eller en enkepension efter tidligere tjenstemandslove. Hvis den nye ægtefælle er tjenestemand, og den efterlevende ægtefælle ved dennes død er berettiget til to ægtefællepensioner (eventuel en enkepension og **ægtefællepension**) , udbetales dog kun den største af disse.

Enkepension efter de før 1969 gældende tjenstemandslove bortfalder ved enkens indgåelse af nyt ægteskab, men genudbetales hvis det nye ægteskab ophører ved dødsfald eller skilsmisse.

En fraskilt hustru kan bevare sin ret til enkepension, jfr.lov nr.lo2 af 14. marts 1941 om bevarelse af enkepensionsret ved separation og skilsmisse med senere ændringer. Denne lov, som gælder alle pensionsordninger, der indgår som led i ansættelsesforhold, er baseret på forsørgelsesmæssige synspunkter, idet bevarelsen af enkepensionsretten er knyttet til mandens eventuelle underholdspligt. Der er ikke hjemmel til, at en fraskilt mand kan bevare sin ægtefællepensionsret.

Lovgivningen om bevarelse af enkepensionsretten overvejes i et udvalg, der er nedsat af finansministeriet, og som blandt andet skal overveje hensigtsmæssigheden af at lade en eventuel ny lovgivning omfatte par, der lever i fast samlivsforhold uden at være gift.

Børnepension/børnepensionstillæg ydes til såvel tjenestemandspensionistens egne børn - uanset deres opholdssted - som til stedbørn m.v., som er optaget til forsørgelse i tjenestemandspensionistens hjem.

Efterindtægt efter en tjenestemand eller tjenestemandspensionist udbetales til ægtefællen eller børnepensionsberettigede børn. Såfremt en tjenestemand - men ikke en tjenestemandspensionist - ikke efterlader sig sådanne udbetales efterindtægten til hans bo.

Tjenestemandspensionen - i form af egenpension eller ægtefællepension - samordnes med den sociale pension ved foretagelsen af et samordningsfradrag i tjenestemandspensionen, hjemmel i tjenestemandslovens kapitel 9.

Med ændringerne af tjenestemandspensionsloven ved lov nr. 263 af 22. maj 1986 er der gennemført en forenkling og forbedring af samordningsfradragets reglerne. Således vil der efter en overgangsperiode (1. januar 1987 - 1. januar 1989) alene blive foretaget samordningsfradrag i tilfælde, hvor en tjenestemandspensionist - egenpensionist eller **ægtefællepensionist** - selv får udbetalt folkepension eller hvor **egenpensionisten** får udbetalt erhvervsudygtighedsbeløb til en socialpension.

Det samordningsfradrag - ægtefællesamordningsfradrag - som hidtil har været beregnet på grundlag af den folkepension, som ægtefællen er berettiget til, afvikles over en periode på 2 år fra 1. januar 1987, og samordningsfradraget for ægtefællens sociale førtidspension bortfalder 1. januar 1987.

Med denne lovændring er man på samordningsfradragområdet gået over til individualprincippet.

En række overenskomstansatte personalegrupper i staten, kommunerne m.v. er omfattet af forsikringsmæssigt opbyggede pensionsordninger i tværgående pensionskasser eller i livsforsikringsselskaber, underlagt forsikringstilsynet, jfr. loven om forsikringsvirksomhed. Pensionsydelse art, størrelse og betingelserne for at få udbetalt pension er fastlagt i vedkommende ordnings pensionsregulativ. Det offentlige er som arbejdsgiver alene overenskomstmæssig forpligtet til indbetaling af bidragene til vedkommende pensionsordning. For disse ordninger, der omfatter fx overenskomstansatte akademikergrupper, sygeplejersker og visse andre hospitalsansatte samt kommunalt ansatte kontorfunktionærer, gælder der ikke regler om samordning med de sociale pensioner.

lo.5.Ministeriet for skatter og afgifter

Kildeskatteloven, jfr. lovbekendtgørelse nr.396 af 18.juli 1984.

Indenfor skattelovgivningen gælder som praktisk hovedregel et individualprincip. Personer beskattes af egen indtægt og formue, og det er uden betydning, om de samlever med andre og dermed opnår en økonomisk fordel eller udgift.

En talmæssig betydningsfuld undtagelse er samboende ægtefæller. De skal ganske vist hver især selvangive indkomst og formue og beskattes selvstændigt heraf, men ved beregningen af en ægtefælles skat tages der hensyn til den anden ægtefælles kapitalindkomst og formue. Der er således ikke tale om fuldstændig særbeskatning.

Denne ordning er det foreløbigt sidste led i en udvikling, der har strakt sig over mange år, med udgangspunkt i fuldstændig sambeskatning, som fandt sted hos manden. Den nugældende ordning er indført ved lov 227 af 26. maj 1982, og principperne i den genfindes i skattereformen (personskatteloven, lov nr. 151 af 19. marts 1986).

Som et modstykke til denne form for samlede beskatning al: ægtefæller er der adgang for dem til at overføre underskud og uudnyttet personfradrag.

Baggrunden for den særlige beskatning af ægtefæller er det særlige fællesskab, der eksisterer imellem dem, og som i hvert fald tidligere ikke, eller kun sjældent, fandt sted uden ægteskab mellem parterne.

Hvis man inden for socialrettens område går over til en konsekvent anvendelse af individualprincippet, vil det kunne overvejes, om man også inden for skatterettens område bør gøre dette og altså indføre en fuldstændig særbeskatning,.

Der skal her kort ses på, hvilke problemer der formentlig vil være forbundet med indførelsen af et konsekvent individualprincip inden for skatterettens område.

Det skal indledningsvis oplyses, at man i udvalget vedrørende ægtefællebeskatning i betænkningen pegede på en **ægtefælle-**beskatningsordning, hvorefter beskatning af hver ægtefælle skulle ske helt uafhængigt af den anden ægtefælles økonomiske forhold.

Ved en sådan fuldstændig særbeskatning ville opnås samme beskatningsregler for samtlige skattepligtige både (indbyrdes mellem) samlevende ægtefæller og for ugifte, såvel samlevende som reelt enlige.

Efter gældende skattelovgivning er ydelser efter bistandsloven almindeligvis skattefrie, men disse ydelser reducerer dog som hovedregel modtagerens personfradrag (kildeskattelovens § 37 C, stk.1) - herunder også et eventuelt overført fradrag fra en ægtefælle. Denne reduktion medfører, at en person, der har en anden indtægt ud over (de skattefrie) ydelser efter bistandsloven, kun kan udnytte en forholdsmæssig **værdi** af sit personfradrag ved beskatningen af sin skattepligtige indkomst.

En gennemførelse af individualprincippet på dette område ville således ikke få nogen større betydning.

Hvis adgangen til overførsel af personfradrag vælges bevaret inden for skattelovgivningen, selv om der indføres et individualprincip inden for kontanthjælpsområdet, vil det være naturligt at bevare adgangen til reduktion, også af et evt. overført personfradrag. Ophæves adgangen til overførsel af personfradrag mellem ægtefæller i almindelighed, må en overførsel på dette specielle område også ophæves.

En anvendelse af individualprincippet på pensionsområdet synes i og for sig naturligt at måtte føre til, at reglerne om forhøjet personfradrag ændres i takt med ændringer af pensionsydelsen. Vedtages det således, at folkepension og førtidspension skal udbetales med samme beløb til enlige og til gifte, hvad enten de begge eller kun den ene er pensionist, forekommer det uhensigtsmæssigt, om man gennem skattelovgivningen gør denne ligestilling illusorisk.

Det må generelt anses for ønskværdigt, at socialt betonede regler så vidt muligt udgår af skattelovgivningen, men der eksisterer en tradition for, at pensionister får en særlig lempelig beskatning. Det må anses for sandsynligt, at denne todeling (selve pensionen, det forhøjede personfradrag) må bibeholdes fremover, - med det fortsatte spørgsmål til følge, om hvorvidt enlige pensionister skal have større personfradrag end ægtefæller. Der skal herom henvises til betænkningens kapitel 4. Her skal blot yderligere bemærkes, at en radikal ændring i personfradragsreglerne kan føre til et pres for forhøjet personfradrag efter behov. Dette behov kan eksistere uafhængig af civilstand, samboen med ægtefællen eller en anden m.v.

En sådan hensyntagen til konkrete vanskelige forhold hos pensionisten vil blive administrativ byrdefuld.

Endelig skal det understreges, at det vil være af afgørende betydning, at der findes et fast kriterium for, hvornår en person er berettiget til det forhøjede personfradrag. Nu er det afgørende alene om, "den skattepligtige ved indkomstårets udløb (ikke) er samlevende med en ægtefælle", jfr. kildeskattelovens § 37, stk.5, og det forekommer umiddelbart vanskeligt at finde noget andet egnet kriterium for, hvornår personer kan anses for

enlige, end dette. At lægge faktisk samliv til grund, ville medføre talrige definitions-mæssige problemer.

En eventuel indførelse af et helt eller delvist husstands-princip inden for det socialretlige område ville næppe få afsmittende virkning indenfor skatteretten. Her knytter man sig helt til de civilretlige begreber om ægteskabet.

10.6.Arbejdsministeriet

Lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m.v., jfr. lovbekendtgørelse nr.615 af 12. september 1986.

Ifølge lovens § 53 er det en betingelse for udbetaling af dagpenge, at der har bestået medlemskab af en anerkendt arbejds-løshedskasse i mindst 12 måneder.

Retten til dagpenge er endvidere ifølge lovens § 55 betinget af, at medlemmet forud for hver udbetaling af dagpenge har haft arbejde som lønmodtager eller har drevet selvstændig erhvervsvirksomhed i mindst 26 uger inden for de sidste 3 år. Kun arbejde i medlemsperioder medregnes.

Dagpengene udgør 90 pct. af den hidtidige arbejdsindtægt, dog højst 2.052 kr. om ugen (pr. 1. januar 1986).

Som hovedregel sker der en nedsættelse af dagpengebeløbet, når medlemmet udfører arbejde, både lønnet og ulønnet.

Arbejdsfri indtægter har derimod som hovedregel ingen indflydelse på dagpengenes størrelse.

Dagpenge under arbejdsløshed er således en forsikringsordning. Såvel retten til dagpenge som beregningen af disse beror udelukkende på medlemmets egne forsikrings- og indtægtsforhold, - og er således uafhængig af formueforhold og **ægteskab/samliv**.

Der kræves for opnåelse af efterløn som hovedregel mindst 10 års medlemsanciennitet i en arbejdsløshedskasse inden for de sidste 15 år.

På tidspunktet for overgang til efterløn skal medlemmet opfylde betingelserne for at få arbejdsløshedsdagpenge i tilfælde af ledighed.

Ved indtræden i efterlønsordningen får medlemmet en efterløn, som svarer til det dagpengebeløb, som han ville være berettiget til i tilfælde af ledighed. Derefter falder efterlønnen gradvist indtil det fyldte 67.år.

Retten til efterløn og beregningen af denne afhænger alene af den enkeltes medlemsanciennitet i arbejdsløshedskassen og den forudgående arbejdsindtægt, - og er således uafhængig af ægteskab/**samliv**.

Dog gælder det for medarbejdende ægtefæller - for at modvirke misbrug af arbejdsløshedsforsikringen og efterlønsordningen - at ægtefællen også ophører med den selvstændige virksomhed, for at førstnævnte kan modtage arbejdsløshedsdagpenge eller efterløn.

Da ret til og beregning af såvel arbejdsløshedsdagpengene som efterløn som hovedregel sker på grundlag af individualprincippet og ikke påvirkes af ægteskabet eller samliv er der på dette område allerede overvejende ligebehandling af gifte og samlevende.

En undtagelse er dog som nævnt den medarbejdende ægtefælle. En samlever vil ikke kunne få status som "medarbejdende", - men vil formentlig i samme situation optræde som partshaver eller ansat i firmaet, - og vil hermed være uafhængig af den anden samlever, hvad angår retten til de omhandlede ydelser. For den medarbejdende ægtefælle ville indførelsen af individualprincip eller husstandsprincip således kunne få betydning.

lo.7.Indenrigsministeriet

Sygesikringsloven, jfr. lovbekendtgørelse nr.49o af 21.juli 1986.

Alle, der har bopæl her i landet, har ret til ydelser efter loven efter de heri nærmere fastsatte vilkår.

ydelserne efter sygesikringsloven gives og beregnes uafhængigt af den enkeltes formue- og indtægtsforhold, civilstand og ægteskab eller samliv. Der foreligger således allerede en ligebehandling af ægtefæller og samlevende, byggende på et individualprincip.

lo.8.Ministeriet for kulturelle anliggender

Lovbekendtgørelse nr.5o5 af 25. juni 1936.

Staten yder en årlig biblioteksafgift til forfattere, komponister, billedkunstnere, fotografer og andre ophavsmænd, hvis værker i bogform eller som lydbøger benyttes i folkebibliotekerne, folkeskolens biblioteker, folkebibliotekernes Depotbibliotek, Søfartens bibliotek, Folkebibliotekernes Indvandrerbibliotek og Statens trykkeri og bibliotek for blinde.

Ret til at modtage denne biblioteksafgift har ophavsmanden, og ophavsmandens efterlevende ægtefælle så længe denne ikke indgår nyt ægteskab. En fraskilt ægtefælle har ret til at modtage afgiften, hvis ægteskabet har varet mindst 5 år, og hvis det er fastsat ved skilsmissen, at ægtefællen har ret til underholdsbidrag.

Børn under 21 år af en afdød ophavsmand har ret til at modtage afgiften, hvis den anden af forældrene er død eller ikke berettiget til denne på grund af de nævnte betingelser.

Hvis en berettiget ophavsmand ikke efterlader sig sådanne berettigede, kan ministeren for kulturelle anliggender godkende, at afgiften tilfalder en person, med hvem den pågældende har levet i ægteskabslignende forhold i mindst 5 år.

Hvad angår retten til biblioteksafgift gælder der således for såvel efterladte ægtefæller som efterladte samlevende et 5 års krav for ægteskabets/samlivsforholdets beståen.

Ægtefæller og samlevende er således stort set ligestillede i denne henseende. Dog skal der foreligge en godkendelse, for at afgiften kan tilfalde en samlevende, jfr. ovenfor.

lo.9.Undervisningsministeriet

Lov om statens uddannelsesstøtte, jfr. lovbekendtgørelse nr. 357 af 4. juni 1986.

Uddannelsesstøtte ydes i form af stipendier, statslån samt garanti for uddannelsessøgendes studielån i banker og sparekasser. Uddannelsesstøtte kan ikke tildeles personer som får ydelser til uddannelsen efter anden lovgivning.

Statslån og statsgaranti for studielån kan ikke ydes til uddannelsessøgende, der modtager hjælp til uddannelsen i henhold til reglerne i § 42, stk.1, i lov om social bistand. Der kan ydes stipendier sammen med hjælp efter § 42.

Ydelsen af stipendier og statslån er afhængig af ansøgerens indtægts- og formueforhold.

Ved egenindtægten forstås ansøgerens indtægt i støtteperioden med fradrag på grund af eventuelle forsørgelsespligter over for børn, med en forholdsmæssig del af årsbeløbet. En ægtefælles eller samlevers indtægt tages ikke i betragtning.

Ansøgerens formueforhold bedømmes på grundlag af oplysninger om ansøgerens nettoformue ved støtteperiodens begyndelse.

For ægtefæller vil der således blive taget hensyn til en fællesformue i fast ejendom, således at der for en ansøger vil blive taget hensyn til halvdelen af formuen i den faste ejendom, hvis intet andet er anført om ejerforholdet. Hvis kun en af ægtefællerne har underskrevet skødet på et hus, anses det alene for at være dennes formue. For samlevende gælder de samme regler hvad angår formue i fælles ejet fast ejendom.

Forældrenes økonomiske forhold har indflydelse på stipendieberegningen for ansøgere, der ikke er fyldt 22 år. Fra 1. august 1987 er grænsen 20 år.

Statslån tildeles på grundlag af det udmålte stipendiebeløb, og udgør 50 pct. af dette på årsbasis.

Hvad angår statslån og statsgaranterede lån gælder de almindelige juridiske regler om særråde og særhæfte.

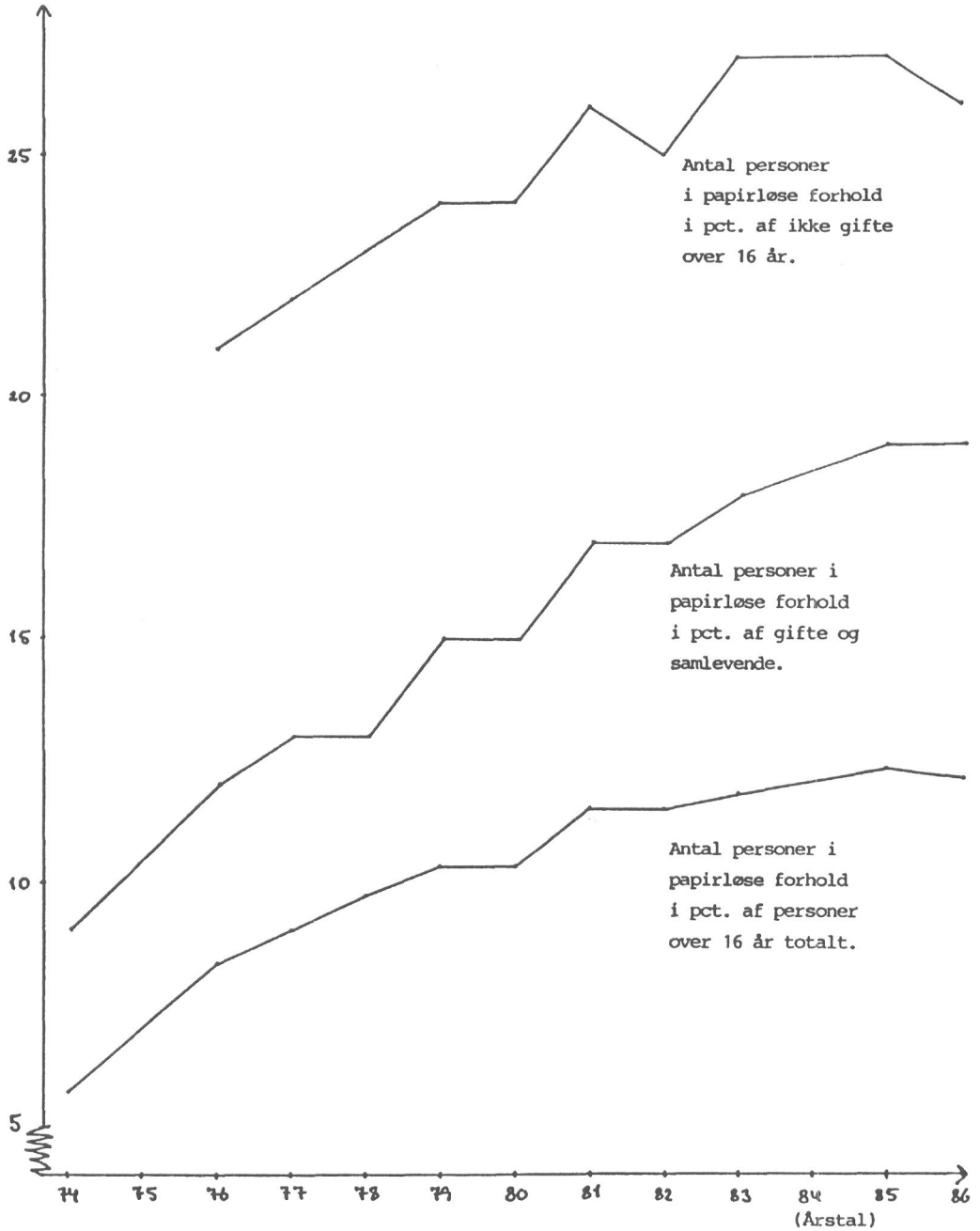
Hvad angår tildeling og beregning af statens uddannelsesstøtte er der således gennem anvendelse af individualprincippet allerede ligebehandling af gifte og samlevende. Der er alene den undtagelse, at for ansøgere mellem 18 og 22 år tages begge forældres indtægt kun i betragtning, hvis de er gift. Hvis forældrene bor sammen uden at være gift, tages indtægten kun i betragtning hos den af forældrene, der havde forældremyndigheden, da ansøgeren fyldte 18 år. Hvis forældrene, da ansøgeren fyldte 18 år, havde fælles forældremyndighed efter en skilsmisse, tages kun indtægten hos den af forældrene, som ansøgeren føler sig nærmest knyttet til ved støtteperiodens start, i betragtning.

Der er således i forhold til den unge betydelig forskel på om forældrene ved den unges fyldte 18. år var gift eller ikke. Kun et lille antal ansøgere bliver imidlertid berørt, især når aldersgrænsen fra 1. august 1987 sættes ned til 20.

Årstal	Antal personer i papirløse forhold	Andel af gifte + samle-vende	Andel af ikke-gifte personer over 16 år	Andel af alle personer over 16
1974	215.000	9%	-	5,7*
1976	315.000	12%	21%	8,3%
1977	343.000	13%	22*	9,0*
1978	371.000	13*	23*	9,7*
1979	395.000	15*	24*	10,3*
1980	401.000	15*	24*	10,3*
1981	449.000	17*	26*	11,5*
1982	450.000	17*	25*	11,5*
1983	475.000	18*	27*	11,8*
1985	504.000	19*	27*	12,3*
1986	498.000	19*	26*	12,1*

Note: Der findes ingen opgørelse for 1984. Tallene for 1986 er foreløbige.

Figur 1. Relative mål for udviklingen i antal personer i papirløse forhold.



SOCIALMINISTERIET
økonomisk-statistisk konsulent
den 20. oktober 1986

øsk j.nr.713-6
USN/BS

Notat

om

de økonomiske konsekvenser ved ligebehandling på pensions-
området.

På grundlag af kørsler på pensionsmodellen og den store modelbefolkning har øsk skønnet over merudgifterne ved at indføre henholdsvis et individualprincip og et husstandsprincip på pensionsområdet.

I beregningerne er hustru- og ægteskabstillæg forudsat ophævet som følge af førtidspensionsreformen pr. 1. januar 1984.

Der er desuden taget hensyn til den nettotilgang af førtidspensionister, som førtidspensionsreformen har medført, idet der i pensionsmodellen regnes på det gennemsnitlige antal pensionister i 1986.

1. Individualprincippet.

a. Hvis forsørgerbegrebet afskaffes helt og erstattes af individualprincippet ved udmåling af pensioner, anslås de samlede merudgifter til pension at udgøre ca. 1,2 mia.kr. i 1986 PL-niveau.

De samlede merudgifter til grundbeløb og pensionstillæg fordeler sig på pensionskategorier som følger:

Folkepension	906 mill.kr.
Højeste førtidspension	60 mill.kr.
Mellemste førtidspension	114 mill.kr.
Forhøjet alm. førtidspension	50 mill.kr.
<u>Almindelig førtidspension</u>	<u>86 mill.kr.</u>

lait 1.216 mill.kr.

Heri er ikke indregnet, at gifte pensionister tillige modtager det for enlige pensionister gældende forhøjede personfradrag. Hvis gifte pensionister modtager det forhøjede personfradrag, som gælder for enlige, vil der være et mindreskatteprovenu på ca. 3,3 mia.kr.

Ved uændrede personfradragsregler fremkommer et merskatteprovenu på ca. 590 mill.kr.

b. Hvis alene grundbeløbet ydes til alle - uanset civilstand - med det beløb, der gælder for enlige, vil det medføre en merudgift på ca. 850 mill.kr. i 1986 PL-niveau.

Der vil samtidig være et merskatteprovenu på ca. 420 mill.kr.

c. En overgangsløsning, hvor grundbeløbet for enlige ydes til alle pensionister uanset civilstand uden at ændre den samlede pension, vil reducere denne merudgift til ca. 150 mill.kr. i 1986 PL-niveau.

Denne overgangsløsning medfører, at samgifte får et større grundbeløb og et tilsvarende lavere pensionstillæg.

Satserne pr. 1. oktober 1986 vil herefter være følgende:

	Samgifte		Enlige
	Nu	Efter	
	_____kr. mdl. _____		
Grundbeløb	2.954	3.216	3-216
Pensionstillæg	607	<u>345</u>	<u>565</u>
<u>Pension ialt</u>	<u>3-561</u>	<u>3-561</u>	<u>3-781</u>

Grundbeløbet for alle pensionister udgør således 3-216 kr. pr. måned, og pensionstillægget for samgifte nedsættes fra 607 kr. til 345 kr. pr. måned.

Pensionsmerudgiften på ca. 150 mill.kr. fordeler sig på henholdsvis grundbeløb og pensionstillæg i de forskellige pensionskategorier som følger:

Mill.kr.	Grundbeløb	Pensionstillæg	Ialt
Folkepension	799	- 591	208
Højeste førtidspension	1	- IH	- 13
Mellemste førtidspension	2	- 39	- 37
Forhøjet alm. førtidspension	7	- 16	- 9
<u>Alm, førtidspension</u>	<u>52</u>	<u>56</u>	<u>4</u>
<u>Ialt</u>	<u>86J</u>	<u>- 716</u>	<u>145</u>

d. En ophævelse af ægtefællesatserne for erhvervsudygtighedsbeløb, invaliditetsbeløb og invaliditetsydelse skønnes at medføre merudgifter på henholdsvis 5, 20 og 2 mill.kr., d.v.s. på ialt ca. 27 mill.kr. i 1986 PL-niveau.

e. Merudgiften ved at lade pensionstillægget indtægtsregulere alene på grundlag af pensionistens egne indtægter kan anslås til ca. 650 mill.kr. i 1986 PL-niveau.

Der vil her være et skatteprovenu på ca. 320 mill.kr.

f. I den skitserede overgangsordning er pensionstillægget nedsat til en særlig lav ægtefællesats samtidig **med**, at satsen for grundbeløb til enlige gælder for samtlige pensionister.

Hvis pensionstillægssatsen for samgifte atter hæves, således at den svarer til satsen for en enig, vil det medføre en yderligere merudgift på ca. 420 mill.kr. i 1986 PL-niveau.

2. Husstandsprincippet.

Antallet af papirløse familier med 1 eller 2 pensionister i familien kan på grundlag af den store modelbefolkning 1984 skønnes at udgøre henholdsvis 23.500 og 12.500.

a. Hvis husstande, hvor en enig pensionist samlever med en ikke-pensionist (d.v.s. gruppen på ca. 23.500 husstande), opfattes som "andre gifte" pensionistfamilier ved indtægtsreguleringen af pensionstillægget, skønnes det at medføre en mindreudgift på ca. 100 mill.kr. i 1986 PL-niveau.

b. Hvis samlevende enlige pensionister (d.v.s. gruppen på ca. 12.500 husstande) opfattes som samgifte pensionistfamilier sats- og udmålingsmæssigt, skønnes det at medføre en mindreudgift på ca. 80 mill.kr. i 1986 PL-niveau.

c. En ligestilling af pensionister, der saralever uden ægteskab med gifte pensionister, således at personfradraget nedsættes for samlevende uden ægteskab, skønnes at medføre et merskatteprovenu på ca. 350 mill.kr. i 1986 PL-niveau.

3. Husmodervurderingen.

Økonomisk-statistisk kontor har meget skønsmæssigt anslået, at der vil kunne komme en tilgang på ca. 50.000 pensionister, hvis husmodervurderingen opgives. Merudgiften er skønnet at udgøre ca. 2,5 mia.kr. årligt i 1984 PL-niveau.

Da der ikke foreligger noget materiale, som kan danne grundlag for en beregning af merudgifterne og dermed for en opdatering heraf, fastholdes det tidligere skøn som gældende i 1986 PL-niveau.

4. Udelukkelsesgraensen for de behovsbestemte førtidspensioner.

Merudgifterne ved et bortfald af udelukkelsesgraensen for ægtefæller, således at udelukkesgrænsen for enlige anvendes for hver ægtefælle for sig ved tilkendelse af en behovsbestemt førtidspension, er skønsmæssigt anslået til 400 mill. kr. årligt i 1986 PL-niveau. Det er skønnet, at ca. 10.000 gifte personer ved en indførelse af individualprincippet på dette område vil blive berettiget til en behovsbestemt pension.

Gennemgang af den sociale lovgivning på baggrund af udvalgets overvejelser om en gradvis indførelse af individualprincippet.

Højt prioriteret

Ydelse, der udgør et egentligt forsørgelsesgrundlag (grundydelse)

Tildeling

Personligt formål

Langvarig

lavere prioriteret

ydelse, der skal dække et særligt behov ud over forsørgelsesgrundlaget (særydelse)

udmåling

- a) fastsættelse af størrelsen
- b) løbende regulering

fælles formål

(delvis fælles formål)

midlertidig

Som anført i kapitel 8 er der i dette bilag foretaget en uddybende gennemgang af den sociale lovgivning i kapitlerne 4 til 7 på baggrund af skemaet, der udtrykker principperne for en gradvis indførelse af individualprincippet.

De sociale ydelser, som er beskrevet i de foregående kapitel 4, 5 og 7, kan opdeles i grundydelse til langvarig eller midlertidig forsørgelse og forskellige supplerende særydelser.

De enkelte ydelser efter sociallovgivningen beskrevet efter skemaet.

Beskrivelsen tager udgangspunkt i skemaets højt prioriterede inddeling (højt prioriteret - venstre side).

Tildeling af **en langvarig og personlig** grundydelse:
folke- og førtidspensionernes grundbeløb
arbejdsskadeforsikring

Hovedregel: Individualprincippet

- Undtagelse:**
- 1) Ved tildeling af en helbredsbetinget førtidspension betragtes en enlig som værende i fuldt udeerhverv. En person, der lægger sin arbejdskraft i hjemmet, bedømmes derimod alene ud fra dette arbejde.
 - 2) En person er afskåret fra en behovsbestemt førtidspension, uanset betingelserne i øvrigt måtte være opfyldt, hvis der er en ægtefælle, der kan forsørge ansøgeren.
- Tildeling af **midlertidig og personlig** grundydelse:
Kontanthjælp efter bistandslovens §§ 37 og 42, sygedagpenge-
Sygedagpenge tildeles efter et individualprincip.
- Kontanthjælpen efter bistandslovens §§ 37 og 42 (hjælp som følge af social begivenhed og uddannelseshjælp) tildeles ikke, hvis en eventuel ægtefælle kan opfylde forsørgelsesbehovet.
- Tildeling af **fælles** og **langvarig** grundydelse:
Ingen eksempler
- Tildeling af **fælles** og **midlertidig** grundydelse:
Ingen eksempler
- Tildeling af **langvarig** og **personlig** særydelse:
Hjælpebidrag, herunder invalidebidrag, bistands- og plejetillæg, førtidsbeløb, pensionstillæg, erhvervsudygtighedsbeløb, invaliditetsbeløb, invaliditetsydelse, bistands- og plejeydelse til personer over 67 år.
- Hovedregel: Individualprincippet.
- Undtagelse: Bistands- og plejeydelsen tildeles efter reglerne om personlige tillæg og er dermed afhængig af en eventuel ægtefælles indtægter.
- Tildeling af **midlertidig** OR **fælles** særydelse:
Hjemmehjælp, varmemhjælp.
- Hovedregel: Husstandsprincip

Undtagelse: Hjemmehjælpen varetager særlige arbejdsopgaver for et enkelt familiemedlem på grund af pågældendes særlige behov.

Tildeling af **varig** og **fælles** særydelse:
Varig hjemmehjælp efter husstandsprincippet

Tildeling af **midlertidig** og **personlig** særydelse:
Hjælp til sygebehandling m.v. efter bistandslovens § 46 og personlige tillæg efter pensionslovens § 17, handicapudgifter og særlige uddannelsesudgifter efter bistandslovens § 42, stk. 1, hjælp til enkeltstående udgifter efter bistandslovens § 40, stk. 1.

Hovedregel: Hjælpen tildeles ikke, hvis en eventuel ægtefælle kan opfylde behovet for forsørgelse.

Fastsættelse af ydelsen OR beregning af dens størrelse.

Satser og beregning af **varig** og **personlig** grundydelse:

Folke- og førtidspensionerne og arbejdsskadeforsikring.

Hovedregel: Individualprincippet

Undtagelse: Fastsættelse af størrelsen:
Grundbeløb, belagt med en særlig ægtefællesats.

Satser og beregning af **midlertidig** og **personlig** grundydelse:
Bistandslovens §§ 37, 42 og sygedagpenge.

Hovedregel: Sygedagpenge udmåles efter et individualprincip.
For kontanthjælpen gælder, at der skal ske fradrag for eventuel ægtefælles indtægter.

Satser og beregning af **langvarig** OR **fælles** grundydelse:
Ingen eksempler

Satser og beregning af **midlertidig** og **fælles** grundydelse:

Ingen eksempler

Satser og beregning af **langvarig** og **personlig** særydelse:

Pensionstillæg, erhvervsudygtighedsbeløb, invaliditetsbeløb, hjælpemidler, herunder invalidebil, førtidsbeløb, bistands- og plejetillæg, invaliditetsydelse, bistands- og plejeydelse til personer over 67 år.

Hovedregel: Individualprincippet

- Undtagelse: a) fastsættelsen af størrelsen:
pensionstillæg, invaliditetsbeløb, erhvervsudygtighedsbeløb, invaliditetsydelse ydes med særlig ægtefælletakst.
- b) indtægtsregulering: individualprincippet - d.v.s. efter hver ægtefælles indtægter bortset fra pensionstillægget, der reguleres efter begge ægtefællers indtægter.
- c) bistands-plejeydelsen ydes efter reglerne om personlig tillæg og er dermed afhængig af ægtefælless indtægter.

Satser og beregning af **midlertidig** og **personlig** særydelse:

Hjælp til sygebehandling m.v. efter bistandsloven og pensionsloven, hjælp til enkeltstående udgifter efter bistandslovens § 40, stk. 1, særlig hjælp efter bistandslovens § 42, stk. 1 udmåles efter en eventuel ægtefælles indtægts- og formueforhold.

Satser og beregning af **langvarig** og **fælles** særydelse:

Varig hjemmehjælp efter husstandsprincip.

Satser og beregning af **midlertidig** og **fælles** særydelse:

Hjemmehjælp, varmemhjælp.

Hovedregel: Husstandsprincip.