

SOCIALPOLITISKE FILTRERINGSBESTEMMELSER OG do. REGELSÆT

Den socialpolitiske tradition opdeler de regler, gennem hvilke de sociale ydelsessystemer er organiseret, i 5 kategorier:

personkreds - tildelingsregler - udmålingsregler - finansiering - administration

De tre førstnævnte typer af regler benævnes ofte under ét som *de socialpolitiske filtre*: det er regler, som fastsætter

hvilke personer, som kan modtage en bestemt ydelse under hvilke betingelser de kan modtage pågældende ydelse, samt hvor meget af ydelsen, de pågældende har ret til.

Begrebet *filter* dækker over den mekanisme, at reglerne også bestemmer hvem der *filtreres fra* – og altså ikke får adgang til ydelsen. *Filter*-betragtningen stammer fra forsikringsverdenen.

PERSONKREDS-REGLER.

Regler om en ydelses *personkreds* fastslår, hvilke personer der kan modtage pågældende ydelse, såfremt *tildelingskriterierne* er opfyldt.

Eksempler på personkredsafgrænsning er

ALL § 41 om ret til optagelse som medlem i A-kasse

SDPL §§ 2, 3 og 10: lønmodtagere og (andre) arbejdsindkomstoppebærende

BTL §§ 2, 3 og 5 om grupper, der modtager BT

LSS (Lov om social service) § 2 ”Enhver, der opholder sig lovligt her i landet”, ”... midlertidigt ophold i udlandet..” eller som ”har særlig tilknytning til landet, men som på ansøgningstidspunktet ikke har ophold her i landet”

LAS (Lov om aktiv socialpolitik) § 3 stk 1-3 , § 4, og §§ 5 og 12 (hvilke 2 sidstnævnte udsiger hvem der ikke kan få hjælp).

SPL § 2, som forbeholder pension for personer med dansk indfødsret samt personer, som på nærmere angiven vis er stillet lige med indfødte.

TILDELINGSREGLER

fastslår, hvilke betingelser (kriterier) en person skal opfylde for at have ret til en bestemt ydelse – og dermed filtrerer reglerne personer fra, som ikke har ret til ydelsen. Eksempler er:

ALL §§ 53-65

SDPL § 1 stk. 1 og §§ 22-23

LAS § 11 stk 2 og §§ 13, 14, 29 og 34

SPL (fra 1.1.2003) § 12 om alder og §16 om alder og om andre omstændigheder

Nogle tildelingskriterier lægges ’oven i hinanden’, f.ex. LAS §§ 11 stk. 2 og § 14: en kontant-hjælpsansøger skal *både* have været ude for en ’ændring i sine forhold’ *og* have mindre formue end 10.000 / 20.000 kr. (...)

UDMÅLINGSREGLER

knytter sig som regel til forhold ved personen eller hendes/hans situation, nemlig *udmålingskriterierne*. Disse regler bestemmer, hvor meget af ydelsen den pågældende har ret til. Udmålingsreglerne findes i lovgivningen, men er også hyppigt nedfældet i interne retningslinier for arbejdet i de organer, der formidler ydelsen. Eksempler:

ALL §§ 46, 47, 51

BTL §§ 2 og 3

SDPL § 9

LAS §§ 25-27, suppleret med fradragsregler efter §§ 30-33. Hertil kommer §§ 34 -40

SPL § 19 jfr §§ 27-31 for pension tilkendt før 1.1.2003 - nu Førtdispensionslov.

SPL §§ 27-32, 14 (folkepension), § 32a (førtdispension) for pension tilkendt efter 1.1.2003

Sondringen mellem de 3 typer **filtreringsregler** er ikke nogen logisk definitiv sondring. Eksempelvis kan man sige, at enkepensionslovens *personkreds* var *kvinder* – men det kunne lige så godt udtrykkes sådan, at *køn* var tildelingskriterium på lige fod med civilstand og alder.

Når det alligevel forekommer hensigtsmæssigt at fastholde begrebet *personkreds*, hænger det sammen med at socialpolitiske initiativer ofte tages med henblik på en bestemt gruppe personer med en bestemt type problemer; og med, at de politiske beslutningstagere under visse omstændigheder direkte ønsker at holde bestemte persongrupper ude fra bestemte ydelser, f.ex. studerende fra kontanthjælp efter LAS (LAS § 12). En ekstra vanskelighed ved sondringen *personkreds - tildelingsregler* fremgår af vedtagelsen (2002) af LAS § 11 stk. 3. Reglen om, at 7 års ophold i riget inden for de seneste 8 år er i formen en tildelingsregel for kontanthjælp. Men formålet har været at uligestille danskere og indvandrere med hensyn til kontanthjælp, så reglen er tænkt som en personkredsafrænsning - en diskriminationsafgrænsning.

Personkreds-, tildelings- og udmålingsregler virker således – i nævnte rækkefølge – som filtreringsmekanismer: som mekanismer, der skal udvirke 1) **at** de grupper af personer, som bærer de problemer, som lovgiver har tænkt sig at afhjælpe gennem pgl. lov, får den tilsigtede ydelse, **at kun** disse personer får ydelsen, og **at** de modtager ydelsen i netop det omfang, som lovgiver har tilsigtet:

- 1) at de som har et af lovgiver anerkendt behov, modtager ydelsen
- 2) at de som ikke har behovet, holdes ude fra ydelsen
- 3) at ydelsen svarer til behovet

Om reglerne er hensigtsmæssige kan altså bedømmes på disse 3 kriterier. NB det kan sagtens forekomme, at klientens oplevelse af behov er forskellig fra lovgivers udmålingsregler, især efter '*fast-ydelse*' reglerne i BiL fra 1986, nu LAS.

Hensigtsmæssigheden som målt ved de 3 kriterier må tillige afstemmes med hensynet til ordningernes administrative udformning og finansiering. Så længe (1976-1986) formålet med ydelses-systemet var *forebyggelse af social og økonomisk nedtur* for dem, der fik sociale problemer, og det tillige var et formål at undgå 'overkompensation', oplevede sagsbehandlere og politikere at skulle bruge en del ressourcer på beregning og kontrol. Da folketinget opgav formålet *forebyggelse af social og økonomisk nedtur* ved fast-ydelsesprincippet og senere differentierede lavere satser for flere grupper, mindskede man kontrol- og beregningsarbejdet, som til gengæld blev afløst af et sæt *hand-*

leplan forskrifter, som antoges egnede til *hurtigere afskaffelse af behov for ydelsen*. Til gengæld øgedes kontrolarbejdet - og brugernes oplevelse af kontrol - væsentligt ved ”dyneløfter”-regler i BTL, LAS, SPL.

Som eksempel på anvendelse af personkreds-, tildelings- og udmålingsregler anføres her i hovedtræk filtreringsmekanismerne for sygedagpenge efter SDPL:

- a) *Personkreds* – her filtreres fra:
alle ikke-erhvervsmæssigt beskæftigede personer

- b) *Tildelingsregler* – her filtreres fra:
 - 1) personer, der ikke er ramt af sygdom eller af uarbejdsdygtighed under sygdom
 - 2) lønmodtagere, der har mindre end 74 hhv. 120 t. erhvervstilknytning
 - 3) selvstændige næringsdrivende .. hvis sygdom ikke har varet i 2 uger, medmindre de har sikret sig SDP i medfør af § 20
 - 4) folke- og førtidspensionister, der har modtaget DP i mere end 13 uger inden for de seneste 12 kalendermåneder
 - 5) personer, der har oppebåret DP i 52 uger inden for 18 mdr. (undtagelsesbest.)

- c) *Udmålingsregler*: udmålingen bestemmes for de dagpengeberettigede af:
 - 1) hel eller delvis uarbejdsdygtighed
 - 2) forudgående arbejdsindkomst, evt. reguleret (max. DP udgør 90% heraf)
 - 3) lovens maksimumsbeløb (pr. 01.01.2003 kr. 2.546 kr/uge)

Reglerne kan **dels** være nedfældet direkte i loven, **dels** kan de findes på lavere retligt plan. Ministeriet udsender bindende og/eller vejledende retningslinier og ankeafgørelser (SM-systemet), og socialudvalget bestemmer af og til egne retningslinier for lovens udfyldelse.

Nedenfor anføres eksempler på tildelings- og udmålingskriterier i dansk sociallovgivning. Disse diskuteres grundigt i Bent Rold Andersens bog ”Grundprincipper i socialpolitikken” fra 1973, fra hvilken bog eksemplerne er taget (ajourført)

VIGTIGE TILDELINGSKRITERIER I DANSK SOCIALLOVGIVNING				
	Tildelingskriterium	Eks. på anvendelse	Supplerende tildelingskriterium	
	Arbejdsløshed	ADP	ej konfliktramt 26 ugers arbejde inden for 2½ år rådighed	
	Korte eller mellemlange ydelser	Uarbejdsdygtighed pga. sygdom	SDP	Arbejdsbetingelser
		Uarbejdsdygtighed pga. ulykke på arbejdsplads	SDP	Lønmodtager
		Barsel	SDP	Arbejdsbetingelser
Faste tildelingsregler	Lange ydelser: indkomstbortfald	Alder Varigt manglende arbejdsevne (e. 2002) Invaliditet, hhv. Sociale/arbejds-mæssige forhold (før 1.1.2003)	Folkepension Førtidspension	'Reelt enlig' Samlevende-indkomst
	Lange ydelser: indkomstudjævning	Børn Fysisk/psykisk handicap Huslejerelation	BT BFY IY LSS §§ 28 & 84	Samliv
			Boligsikring, -ydelse	Kvalitetskrav til bolig, max. indkomst
Skønsmæssig tildeling		Behov i forbindelse med sygdom, sam-livsophør, (LAS §§ 11-12)	Forbigående hjælp	Fremmøde i pligt-mæssig aktivering

DE VIGTIGSTE UDMÅLINGSBESTEMMELSER I DANSK SOCIALLOVGIVNING	
Udmålingskriterium	Eksempel på anvendelse
Løbende nutidig indkomst: fradragsprincip suppleringsprincip ubetingede ydelses princip	pension, kontanthjælp (LAS §§ 30-33) boligtilskud (LAS § 34) BFY
Indkomst art	FP grundbeløb
Tidligere indkomst	Dagpenge
Invaliditet	Invaliditetserstatning ASL
Bopælstid	Folke- og førtidspension
Anciennitet	ATP
Forsørgerstilling	Børnetilskud
Indbetalinger	Indekskontrakter, særlig pensionsopsparing e. 2002

Kriterier	Personkreds	Tildelings-kriterier	Udmålings-kriterier	Finansiering
Aldersgrupper				
1 Børnefamilie-ydelse	Alle børn med (lovligt) ophold i Danmark	Fødsel, forældres skattepligt i Danmark	Fast regel – alder 0-2 år 3-6 år 7-17 år	Staten - skat
2 Børnetilskud	Alle børn	Forældres forsørgerstatus: enlig eller pensionist Forsørgerstatus: studerende	Antal børn, Tilskud pr. barn Ekstra til første Studerende (husstandsindkomstregulering) Flerbørnstilskud.. Adoptionstilskud	Staten
3 Børnebidrag	Retsligt enlige forældre	Ikke-samlevende med bidragspligtig	Bidragspligtiges indkomst	Staten
4 Friplads i daginstitution	Forældre med børn i daginstitution	Ansøgning Evt. socialpædagogiske hensyn	Husstandsindkomst	Kommune
5 Statens uddannelsesstøtte	Uddannelsessøgende, >18 år, dansk statsborger eller ligestillet	Studieaktiv ved godkendt uddannelse	Faste beløb afh. af Status som forsørger, samlevende, hjemmel eller udeboende i.f.t. forældre Egen indkomst.	Stat
6 Boligsikring	Lejere Pensionister, som er ejere/andelslavere v. pensionering efter ny førtidspensionslov	Status som lejer	Husstandsindkomst Antal voksne og børn i husstand Boligudgift Boligstørrelse	Stat 50% Kommune 50% (særregler)
7 Bologydelse	Alderspensionister, Førtidspensionister efter 1984-lov	Alders pensionist Førtidspensionist	Husstandsindkomst Antal voksne og børn i husstand Boligudgift Boligstørrelse	Stat 75% Kommune 25% (særregler)
7 Dagpenge ved fødsel	Arbejdsindtægtsafhængige (lønarbejdere og selvstændige)	Barsel, adoption Mor: 4 u. før fødsel .. Far: efter fødsel	Hidtidig timeløn x faktisk time antal, højst DP-max. NB for personer med løn under barselsfravær betaler kommunen dagpenge(refusion) til arbejdsgiver I alt 84 uger til mor + far tilsammen.	Arbejdsgiver: forebyggende undersøgelser. Stat
8 Dagpenge ved sygdom	Arbejdsindtægtsafhængige (lønarbejdere og selvstændige)	Sygdom, herunder tilskadekomst - hvis i behandling. Forudgående 8 ugers ansættelse og mindst 74 AT	Hidtidig timeløn x faktisk time antal, højst DP-maksimum. NB for personer med løn under sygdom betaler kommunen dagpenge(refusion) til arbejdsgiver. Varighedsbegrænsning	Arbejdsgiver 2 uger. Derefter kommune. Stat refunderer kommunens første 4 uger 100%, de næste 46 uger 50%. Arbejdsgiver-forsikring.

Administration	Relation til Socialt arbejde	Lov - oprindeligt, vigtigste ændringer	Aktuelle og fremtidige dilemmaer	Dækningsprocent: Satser 2003.07.01 APW 2003
Skattemyndighed	Ingen – dog: indb. om fravær	(1903) 1987		12900 kr./år 4,1% 11700 kr./år 3,7% 9200 kr./år 2,9%
Kommune	Ingen – dog: kontrol af betingelsers opfyldelse	(1902) 1986		
Kommune	Ingen – dog: kontrol af evt. samliv med bidragspligtig	(1888) 1986		
Kommune	Ingen – Dog evt. beslutning om soc.pæd. friplads	1976 Bistandslov 1997 L Social Service		
Stat: SU-styrelsen	Ingen	(19 .. om Ungdoms Uddannelsesfond) 1995 L. Statens Uddannelsesstøtte		
Kommune	Ingen – dog: kontrol af evt. samliv	Lov om Individuel boligstøtte 1991		
Kommune	Ingen – dog kontrol af evt. samliv	Lov om Individuel boligstøtte 1991		
Arbejdsgiver, kommune	Ingen direkte. Kommunen har opfølgningspligt og tilbyder sundhedspleje	1989 med senere ændringer		
Arbejdsgiver, kommune	Sygdom anmeldes til kommune. Opfølgning hver 8. uge. Kommunal samtale med borger.	1989 med senere ændringer	Ydelsesmaksimum og Varighedsgrænser beskærer mulighed for at forebygge social deroute Årligt faldende kompensationsgrad	166550 kr./år = 52,6%

Kriterier	Personkreds	Tildelings-kriterier	Udmålings-kriterier	Finansiering
Aldersgrupper				
9 Dagpenge ved arbejdsløshed	Arbejdsindtægts- afhængige (lønarbejdere og selvstændige) under 65 år	Ledighed. Mindst 1 års medlem- skab, 52 ugers fuld- tids beskæftigelse inden for seneste 3 år.	90% af hidtidig ind- komst, dog højst DP- maksimum. Varighed: højst 4 år inden for 6 år, dog højst 30 mdr.	Medlemsbidrag, stat.
10 Kontanthjælp	Enhver med lovligt ophold i Danmark	Mangel på mulighed for at skaffe det nød- vendige til egen og familiens forsørgelse. Ophold i riget seneste 7 af 8 år. Vilje til aktivering/job	Fast beløb afh. af alder og forsørgersta- tus. Fradrag for samtidig indkomst. Mulighed for sær- ydelse. Nedsættelse efter 6 hhv. 9 mdr. (disp.)	Kommune 50% Stat 50% refusion
11 Starthjælp	Som 10	Ophold i riget <7 af seneste 8 år	Fast beløb	Kommune 50% Stat 50% refusion
12 Introduktionsydelse	Nyankomne udlæn- dinge med lovligt ophold i riget	Som starthjælp	Fast beløb ...	Kommune 25% Stat 75%
13 Revalidering	Enhver med lovligt ophold i Danmark	Begrænsninger i arbejdsevnen	Fast beløb: DP-max < 25 årige: ½xDPmax Etableringshjælp	Kommune 50% Stat 50% refusion
14 Ledighedsydelse	Personer, der er visi- teret til fleksjob	Begrænsning i ar- bejdsevne – visiteret til fleksjob indtil ansættelse i fleksjob eller ved ledighed efter fleksjob	91% af DP max, højst hidtidig indtægt	Kommune 50% Stat 50% refusion (dog 35% i særlige tilfælde)
15 Arbejdsgiver- tilskud (aktivering, flexjob m.v.)	Arbejdsgivere	Ansættelse af per- son(er) i aktivering hhv. fleksjob	Aktivering m.v.: tilskud pr. arbejds- time, efter skøn over arbejdsevne Fleksjob: 50% / 66% af overenskomst- mæssig løn	Kommune – statsrefusi- on på 50% af udgifter til aktiverede Statsrefusion 65% af udg. til fleksjob m.v.
16 Medicintilskud, handicap kompenserende ydelse	Børn og voksne med udgiftskrævende handicap. § 28 § 84	Handicap	Faktiske udgifter udover ca. 6000 kr/år ("bagatelgrænse" 500 kr/md)	Kommune 50% Stat 50% refusion
17 Førtidspension	Statsborgere og der- med ligestillede Mindst 10 år i riget mindst 10 år mellem 15 og 65 år	Varigt nedsat er- hversevne, uden mulighed for selv- forsørgelse	Ophold i landet: antal års ophold i riget x 40-dele af pension. Supplerende: egen og samleven- de/ægtefælle's ind- komst hhv. arbejds- indkomst. Mulighed for tillæg	Kommune, statsrefusion 35%, dog visse tillæg 50%, andre tillæg 75%

Administration	Relation til Socialt arbejde	Lov - oprindeligt, vigtigste ændringer	Aktuelle og fremtidige dilemmaer	Dækningsprocent: Sats 2003.07.01 APW 2003
Arbejdsløshedsforsikringskasse	Ingen. Dog: opfølgningssamtaler, rådgivningskontrol.	(1907) Lov 114 af 24/3 1970 om arbejdsløshedsforsikring m.v.. Lbk. 708 13/8 2003		166550 kr./år 52,6%
Kommune	Rådgivning Aktivering – plan	Lov om aktiv socialpolitik Lbk 708 13/8 2003 § 11 jfr. § 25-41		130308 kr./år sats for enlig forsørger = 41,1% 98064/ sats for enlig ikkeforsørger >25 år = 31,0%
Kommune	Rådgivning Aktivering – plan	Lov om aktiv socialpolitik Lbk 708 13/8 2003 § 11 jfr. § 25 stk.11 ff		78996 kr./år sats for enlig forsørger = 24,9%
Kommune	Rådgivning Aktivering - plan	Integrationslov § 27 henv. t. LAS § 25 stk. 11 ff.		
Kommune	Rådgivning - revalideringsplan	Lov om aktiv socialpolitik		
Kommune	(opfølgning? – bekg.)	Lov om aktiv socialpolitik kap. 7 § 74, § 74a-i		
Kommune	(opfølgning? Bekg?)	Lov om en aktiv Beskæftigelsesindsats Kap. 12 §§ 51-68		
Kommune	Normalt rådgivning til pgl. hhv. familien	Lov om social service § 28 vedr. børn § 84 vedr. voksne	Tildeling, udmåling og "bagatelgrænse" giver ofte anledning til konflikt mellem klient og kommune	
Kommune	Rådgivning mhp. forsøg på revalidering hhv. fleksjobplacering forud for tildeling	Lov om social Pension Lov om førtidspension (før 2003)		

Kriterier	Personkreds	Tildelings-kriterier	Udmålings-kriterier	Finansiering
Aldersgrupper				
18 Folkepension	Statsborgere og dermed ligestillede Mindst 10 år i riget mindst 10 år mellem 15 og 65 år	Fyldt 65 år	Ophold i landet: antal års ophold i riget x 40-dele af pension. Supplerende: egen og samlevende/ægtefælle's indkomst hhv. arbejdsindkomst. Mulighed for tillæg	Kommune – 100% stats refusion, visse tillæg 50%, andre tillæg 75%
19 ATP	Lønarbejdere	Fyldt 65 år		1/3 medlemsbidrag 2/3 arbejdsgiverbidrag
20 Arbejdsmarkeds-pension	Lønarbejdere	Oftest mindst 60 år (vedtægtsbestemt)	Opsparings størrelse – Tidlig tilbagetrækning: lav pension, sen tilbagetrækning: høj pension	Oftest 1/3 medl.bidrag, 2/3 arbejdsgiverbidrag – aftalt % af løn
21 Tjenestemandspension	Statslige og kommunale tjenestemænd + visse koncessionerede selskaber	Oftest mindst 60 år (lov- hhv. reglementsbestemt)	Anciennitet & lønniveau	Arbejdsgiver, evt. i form af "pensionsforsikring"
22 Kalve-ophørsstøtte	Landmænd, der i årene 2000-2002 opdrættede fedekalve	Opdræt af fedekalve 2000-2002. Nu: et antal hektar landbrugsjord, evt. brak.	Antal kalve pr. år	Staten / EU

Administration	Relation til Socialt arbejde	Lov - oprindeligt, vigtigste ændringer	Aktuelle og fremtidige dilemmaer	Dækningsprocent: Sats 2003.07.01 APW 2003
Kommune	Ingen	Lov om social pension		
ATP (fond)	Ingen	Lov om Arbejdsmarkedets Tillægs Pension		
Pensionskasser (under forsikringslov) – oftest paritetisk ledet. Ofte kombineret alders- og invaliditetspensionsordning	Ingen	Aftalebestemt. Indbetalinger beskattes ikke, jfr. skatte-lovgivning	Lav løn + kort erhvervskarriere = lav alderspension, ofte kombineret med høj risiko for invaliditetspensionering	
Stat: Hypotekbank Kommuner: Kommunernes pensionsforsikringsanstalt				
Landbrugsministeriet	Ingen	?	?	

Satser pr. 1.7.2003

APW: Average Production Worker – den gennemsnitlige industriarbejder tjente i 2003 kr. 316.772 kr. 26.398 kr/md

OECD: Taxing Wages. Selected tables and Graphs. 15.03.2004. Spørgsmål: er der angivet Gross Wage incl. AMB?

Satsregulering: Finansministeriet: Dokumentationsskema for beregning af årslønudviklingen fra 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003 fra Mikael Trier.

APW indberetninger til OECD: Tlf. kt. Frederik Hansen, Finansministeriet 33923333 2004.11.25