Handbogsteol 2

RANDERSGADE 10 KØBENHAVN Ø

BETÆNKNING

OM

FAMILIEPOLITIK

AFGIVET AF
ET AF SOCIALMINISTEREN
NEDSAT UDVALG

DET JURIDISKE
LABORATORIUM
VED
KØBENHAVNS UNIVERSITET
ex. 2

BETÆNKNING NR. 359

1964

BIBLIOTEKET
Danmarks sociale højskole
Randersgade 10, Kbh. Ø
KASSERET

S. L. MØLLERS BOGTRYKKERI, KØBENHAVN

INDHOLDSFORTEGNELSE

Side

Indledning 7

Kapitel 1: Oversigt over regler i dansk lovgivning om familiepolitiske foranstaltninger 9
a. Justitsministeriets område 9
b. Indenrigsministeriets område 11
c. Boligministeriets område 12
d. Finansministeriets område 15
e. Socialministeriets område 20

Kapitel 2: Tidligere kommissioner og udvalg 24
a. Befolkningskommissionen af 1935 24
b. Betænkningen »Den enlige moder« 25
c. Nordisk udvalg om forskudsvis udbetaling af bidrag 27

Kapitel 3. Familiepolitiske regler i andre lande 29
a. Bestemmelser om familiepolitiske ydelser i de nordiske lande 29
b. Bestemmelser om almindeligt børnetilskud i visse europæiske lande 32

Kapitel 4. Udvalgets betragtninger om baggrunden for familiepolitiske ydelser 35

Kapitel 5. Udvalgets indstilling med hensyn til familiepolitiske foranstaltninger 41
a. Indledning 41
A. Justitsministeriets område 41
B. Indenrigsministeriets område 41
C. Boligministeriets område 41
D. Finansministeriets område 42
E. Socialministeriets område 42
1) Forsørgelsespligten over for børn 42
2) Børnehaver og andre institutioner for børn 42
3) Den kvindelige forsørgers beskæftigelse uden for hjemmet 43
4) Den enlige forsørger 43
5) Forsørgelsen af børn 44
6) Udgifter i forbindelse med børns uddannelse 44
7) Samling af regler om familiepolitiske ydelser 45
b. Barselhvile og erstatning for mistet arbejdsfortjeneste under barselhvile 45
A. Tvungen barselhvile 46
1) De gældende regler 46
2) Udvalgets betragtninger 46
B. Økonomiske ydelser under fravær fra arbejde på grund af graviditet og fødsel 47
1) De gældende regler 47
2) Udvalgets betragtninger 49

Side

c. Moderskabsydelse ... 50
A. Definition af og begrundelse for en moderskabsydelse ... 50
B. Tidligere overvejelser om en moderskabsydelse ... 51
C. Gældende bestemmelser om hjælp til mødre i anledning af fødsel ... 51
D. Udvalgets betragtninger ... 52
1) En almindelig moderskabsydelse ... 53
2) Alternativ til en moderskabsydelse ... 54
d. Bidrag til børns underhold ... 54
A. Børnebidrag efter lov om offentlig forsorg ... 54
1) Gældende regler ... 54
a) Forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag ... 54
b) Bidragsunderstøttelser ... 55
2) Udvalgets betragtninger ... 56
a) Forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag ... 56
b) Bidragsunderstøttelser ... 60
c) Ydelse af bidrag efter et barns fyldte 18. år ... 60
B. Børnebidrag efter den sociale pensionslovgivning ... 61
1) Gældende regler ... 61
2) Udvalgets betragtninger ... 61
e. Almindeligt børnetilskud ... 61
1) Gældende regler ... 61
2) Udvalgets betragtninger ... 62
a) Børnetilskuddets størrelse ... 62
b) Længden af det tidsrum, for hvilket børnetilskud kan udbetales 63
c) Ændringer af reglerne om børnetilskud ... 63
d) Administrationen og udbetaling af børnetilskuddet ... 64
f. Særlig hjælp til den enlige forsørger ... 65
g. Sundhedsmæssige foranstaltninger ... 68
h. Institutioner for børn ... 69
i. Boligforhold ... 70
j. Skattelovgivningen ... 72
k. Rådgivning ... 73
1) Gældende regler ... 73
2) Udvalgets betragtninger ... 73
1. Forskellige spørgsmål ... 74
1) Praktisk bistand i hjemmet og rekreation for husmødre ... 74
2) Bosætningslån ... 75
3) Forsørgerbegrebet ... 76
Kapitel 6. Forslag om samling af familiepolitisk lovgivning ... 77
Kapitel 7. Resumé ... 81

BILAG TIL BETÆNKNINGEN Side

1. Børnetallet og udviklingen i befolkningstallet ... 84
2. Udgifter i forbindelse med en fødsel og værdien af offentlige ydelser ved en fødsel ... 86
3. Udgifter ved forsørgelse af et barn ... 87
4. Udviklingen i normalbidrag til børn og enkebørnsbidrag i de senere år ... 90
5. Samfundets udgifter til familiepolitiske foranstaltninger ... 94
6. Finansieringsformen for udgifter til børnebidrag, børnetilskud m. v. ... 95
7. a. Skematisk opstilling af virkningerne af en samling af lovbestemmelser om børnebidrag, børnetilskud m. v. ... 96
b. Ydelser til børns forsørgelse ... 97
8. Udgifterne ved driften af daginstitutioner for børn ... 97
9. Eksempel til belysning af en ændret huslejetilskudsordning ... 98
10. Henvendelser til Det familiepolitiske Udvalg:
a. Fra Dansk Kvindesamfund ... 99
b. Fra Dansk Socialrådgiverforening ... 100
11. Rapport fra Den nordiske socialpolitiske Komité om forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag ... 102

Indledning

Det familiepolitiske Udvalg blev nedsat ved socialministeriets skrivelse af 6. oktober 1960. Det udtales heri:

»Den danske lovgivning indeholder en række spredte bestemmelser med familiepolitisk sigte. Disse bestemmelser går ud på at yde økonomisk støtte til familier med børn, nemlig *dels* ydelser i henhold til den egentlige sociallovgivning til personer med mindre indkomster, herunder børnebidrag efter forsorgsloven og børnetillæg til pensioner efter folkeforsikringsloven og enkepensionsloven, *dels* ydelser, der kan komme større befolkningskredse til gode, således børnetilskud i henhold til skattelovgivningen og huslejetilskud efter boliglovgivningen. Hertil kommer bestemmelser, der på anden måde har til formål at være en hjælp for familier med børn, f.eks. regler om sundhedsmæssige foranstaltninger.«

Udvalget fik på baggrund heraf ved den nævnte skrivelse til opgave »at foretage en gennemgang af sociallovgivningens regler om ydelser til familier med børn og af anden lovgivning, der indeholder bestemmelser om ydelser til familier med børn, eller som nedsætter ydelser til det offentlige for sådanne familier, alt med henblik på at konstatere, om der bør tilvejebringes en mere rimelig fordeling af de midler, der af det offentlige kan stilles til rådighed for familier med børn. Udvalget vil herunder have at undersøge de gældende regler om forældres forsørgelsespligt over for deres børn, herunder bestemmelserne om de økonomiske forpligtelser med hensyn til børn, der som følge af, at de er under børneforsorg eller særforsorg, har ophold uden for deres hjem.

På grundlag af disse undersøgelser, under hvilke udvalget bør have opmærksomheden henledt på, hvilken lovgivning der på dette område måtte gælde i de øvrige nordiske lande, og på resultatet af tidligere drøftelser af spørgsmålet her i landet, vil udvalget have at afgive indstilling om, hvorvidt det må anses for ønskeligt, at de gældende bestemmelser i lovgivningen afløses af enklere bestemmelser om ydelser til familier med børn, idet udvalget i bekræftende fald bør afgive udkast til sådanne bestemmelser.«

Udvalget havde følgende sammensætning:

Kontorchef *E. Arntzen.* socialministeriet,
Dr. med. *K. H. Backer,* sundhedsstyrelsen,
Kontorchef *N. Engberg,* socialministeriet, formand,
Kontorchef *A. Friis,* socialministeriet,
Ekspeditionssekretær, nu hospitalsdirektør *H. Hermann,* indenrigsministeriet,
Fg. kontorchef fru /. *Høst,* socialministeriet,
Kontorchef, nu landsdommer *K. Kjøgx,* justitsministeriet,
Konsulent *Henning Møller,* finansministeriet, skattedepartementet,
Kontorchef *Axel G. Poulsen,* boligministeriet.

Fru Høst blev i udvalget afløst af ekspeditionssekretær fru *F. Hartmann,* socialministeriet.

Efter at ekspeditionssekretær H. Hermann i januar 1964 er udnævnt til hospitalsdirektør, er ekspeditionssekretær *P. Gemynthe Madsen* indtrådt i udvalget som indenrigsministeriets repræsentant.

Arbejds- og socialministeriernes økonomisk-statistiske konsulent *N. Halck* har deltaget i udvalgets møder og har bistået udvalget med beregninger etc.

Udvalget har haft en forhandling med lederen af mødrehjælpsinstitutionen i København, direktør fru *V. Skalts.*

Sekretærer for udvalget har været ekspeditionssekretær *V. Holm* og fuldmægtig *Birthe Frederiksen.*

Udvalget har modtaget henvendelser fra Dansk Kvindesamfund og Dansk Socialrådgiver-

forening. I betænkningens bilag 10 er disse henvendelser kort refereret.

Udvalget har **i** kapitel 2 omtalt en rapport afgivet af et underudvalg under Den nordiske socialpolitiske Komité. Rapporten er optaget som bilag 11.

Efter anmodning fra socialministeren afgav udvalget i november 1963 den del af betænkningen, som omfattede undersøgelser og overvejelser med hensyn til børnebidrag m.v., her trykt som kapitel 5.d. Socialministeren har på grundlag heraf i december 1963 fremsat forslag til en lov om ændring af loven om offentlig forsorg. Forslaget er gennemført som lov af 25. marts 1964. Ved denne lov foretages der over en årrække en forhøjelse af børnebidrag efter forsorgsloven og dermed af børnetillæg til enkepensionister, invalidepensionister og folkepensionister, og adgangen til forskudsvis at modtage et underholdsbidrag til børn udbetalt af det offentlige vil fra 1. april 1965 ikke længere være betinget af, at modtagerens indtægt ligger under en vis grænse.

Udvalget afgiver herved nedenstående betænkning og indstilling.

København, maj 1964.

E. Arntzen **K. H. Backer** **N. Engberg**
(formand)

A. Friis **Fanny Hartmann** **K. Kjøgx**

P. Gemyiithe Madsen **Henning Møller** **Axel G. Poulsen**

Birthe Frederiksen *Vagn Holm*

KAPITEL 1

Regler i dansk lovgivning om familiepolitiske foranstaltninger.

Begrebet *familiepolitik* har ikke nogen klar definition. Som følge heraf er det vanskeligt klart at afgrænse, hvilke bestemmelser i lovgivningen der skal medtages i en oversigt over familiepolitiske foranstaltninger, og som - sammen med de ønsker om familiepolitiske regler, som er fremme i den offentlige debat - kan danne udgangspunkt for indstilling om samling og udbygning af de gældende bestemmelser.

I oversigten over bestående regler i dansk lovgivning har udvalget ment at måtte begrænse sig til at medtage bestemmelser fra områder under de ministerier, der er repræsenteret i udvalget. Disse bestemmelser er af meget forskelligartet indhold, strækkende sig fra regler om familiens juridiske stilling og den privatretlige forsørgelsespligt til bestemmelser om ydelser til familien af sundhedsmæssig art, blandet sundhedsmæssig og økonomisk art eller rent økonomiske ydelser.

At sådanne regler hører under forskellige ministerier kunne give anledning til overvejelser om, hvorvidt de bør samles under en fælles administration. Noget sådant vil dog kun være tænkeligt med hensyn til bestemmelser om ydelser til familien af overvejende økonomisk art, og en samling ville ikke kunne omfatte regler om familiens juridiske stilling, nemlig justitsministeriets område, og næppe heller bestemmelser om sundhedsmæssig hjælp, d.v.s. indenrigsministeriets område.

a. Justitsministeriets område.

Under justitsministeriets område findes den privatretlige lovgivning om familiens forhold, om ægteskabs indgåelse og opløsning og ægteskabets retsvirkninger, om børns retsstilling, om myndighed, arveret etc. En del af disse bestemmelser har ikke, hvor betydningsfulde de end er for familiens forhold i samfundet og familiemedlemmernes indbyrdes forhold, plads i en oversigt over familiepolitiske foranstaltninger, der hovedsagelig må omfatte samfundets direkte og indirekte hjælp til familien, navnlig til at skabe et tilfredsstillende grundlag for familiens tilværelse. Det er dog af betydning at kende forholdet mellem den familieretlige lovgivning og sociallovgivningen, og i det følgende gives derfor en kort oversigt herover.

Forholdet mellem sociallovgivningen og den familieretlige lovgivning.

A. Forsørgelsespligten.

I dansk lovgivning opstilles regler dels om forsørgelsespligt over for det offentlige, dels om privatretlig forsørgelsespligt.

Forsørgelsespligten over for det offentlige bestemmes ved reglerne i kapitel 4 i lov om offentlig forsorg af 31. maj 1961. Herefter er ægtefæller indtil skilsmisse, evt. for hustrus vedkommende indtil faktisk samlivsophævelse, i forhold til det offentlige forpligtet til at forsørge hinanden, og forældre forpligtet til at forsørge deres børn under 18 år.

Reglerne om ægtefællers gensidige forsørgelsespligt og forældres privatretlige forsørgelsespligt over for deres børn findes i loven af 18. marts 1925 om ægteskabers retsvirkninger, loven af 30. juni 1922 om ægteskabets indgåelse og opløsning samt i loven af 18. maj 1960 om børns retsstilling. Herefter har begge ægtefæller pligt til efter evne at bidrage til hinandens underhold og forældre pligt til at drage omsorg for, at børnene forsørges, opdrages og uddannes under hensyn til forældrenes livsvilkår og børnenes tarv. Det sidste gælder også med hensyn til børn født uden for ægteskab.

Såfremt den privatretlige forsørgelsespligt ikke opfyldes, kan den omsættes i et fastsat eller aftalt bidrag.

Reglerne herom findes i de ovenfor nævnte love om ægteskabets retsvirkninger, om ægteskabs indgåelse og opløsning samt i loven om børns retsstilling.

Opfylder en ægtefælle ikke sin privatretlige forsørgelsespligt over for den anden ægtefælle, kan vedkommende efter de nævnte ægteskabslove sættes i bidrag til ægtefællens underhold. Dette gælder, såvel medens samlivet består, som i tilfælde, hvor samlivet faktisk eller retlig ophæves, herunder tilfælde i hvilke ægteskabet opløses.

Ved fastsættelsen af ægtefællebidrag efter de nævnte love vil der udover vedkommende ægtefælles øjeblikkelige trang og den anden ægtefælles evne til at udrede bidrag i reglen blive lagt vægt på en række andre momenter.

Eksempelvis kan nævnes skyldspørgsmålet, ægteskabets varighed, alder, mulighed for at få eventuelle børn anbragt m.v.

Fastsatte bidrag **vil** i reglen kunne ændres, når forholdene væsentligt har forandret sig, og forholdene i øvrigt taler herfor.

Såfremt der ikke fastsættes ægtefællebidrag i de omhandlede situationer, kan der foreligge aftaler om bidrag med en ret begrænset adgang til at tilsidesætte sådanne aftaler. Aftaler om bidrag i forbindelse med separation eller skilsmisse kan således kun tilsidesættes, når aftalen skønnes åbenbart ubillig, og kun ved dom, medens aftaler i forbindelse med faktisk samlivsophævelse også kan tilsidesættes, når forholdene væsentligt har forandret sig. Afgørelsen træffes af overøvrigheden.

Opfylder forældre ikke deres privatretlige forsørgelsespligt over for børn, **vil** forholdet som regel blive reguleret gennem fastsættelse af bidrag i henhold til loven om børns retsstilling. Bidrag til underhold **vil** i almindelighed blive fastsat til det til enhver tid gældende normalbidrag. Medens den privatretlige bidragsforpligtelse for så vidt angår underholdsbidrag ophører ved barnets fyldte 18. år, kan der pålægges bidrag til undervisning og uddannelse indtil den unges fyldte 24. år.

Aftaler om bidrag til børn er ikke til hinder for, at overøvrigheden senere træffer anden afgørelse, såfremt aftalen skønnes åbenbart ubillig, eller når forholdene væsentligt har forandret sig, eller aftalen strider mod barnets tarv, d.v.s. at der er en betydelig videregående adgang til at tilsidesætte aftaler, end hvor det drejer sig om ægtefællebidrag.

Såfremt den i indledningen til dette afsnit omtalte forsørgelsespligt over for det offentlige ikke opfyldes, er reglen i forsorgslovens § 33 den, at det offentlige får adgang til at benytte de ovenfor skildrede privatretlige bidrag med henblik på at gøre forsørgelspligten effektiv, idet princippet er det, at det sociale udvalg indtræder i den forsørgedes retsstilling. Dette indebærer, at der ikke tilkommer det sociale udvalg en videregående adgang til at opnå bidrag **i** henhold til den privatretlige lovgivning, end den forsørgede har. Kun såfremt en aftale om bidrag må anses for indgået med det formål at hindre det offentlige i at udøve sine beføjelser til at benytte de privatretlige bidragsregler, er der tillagt det offentlige en adgang til at få en sådan aftale tilsidesat, hvilket går ud over den adgang, der i øvrigt er til at tilsidesætte privatretlige aftaler om bidrag.

I ganske særlige tilfælde, nemlig i en del situationer, hvor hjælpen fra det offentlige ydes i form af institutionsophold, foreskriver forsorgsloven anvendelse af særlige betalingsresolutioner, udfærdiget af det sociale udvalg, som middel til at fastholde forsørgeren ved forsørgelsespligten; det drejer sig i disse tilfælde hovedsagelig om situationer, hvor det fra et socialt synspunkt må anses for mindre hensigtsmæssigt at anvende privatretlige bidragsresolutioner.

Som det fremgår af foranstående, er der i vidt omfang bragt harmoni mellem den offentligretlige og den privatretlige forsørgelsespligt, idet den afgørelse, som er eller kan træffes i henhold til den privatretlige lovgivning, i det store og hele også regulerer forholdet til det offentlige.

B. *Forskudsvis udbetaling aj børnebidrag.*

Efter forsorgslovens afsnit IV er der adgang til, at bidrag til børn, fastsat i henhold til den privatretlige lovgivning, udbetales forskudsvis gennem det offentlige, når en række betingelser er opfyldt, jfr. herom kapitel 1, afsnit e. Forskudsvis udbetaling kan kun finde sted for tiden indtil et barns fyldte 18. år, hvilken aldersgrænse falder sammen med ophøret af forældres pligt til i forhold til det offentlige at forsørge deres børn. I de tilfælde, hvor der i henhold til loven om børns retsstilling pålægges en af forældrene bidrag til undervisning eller uddannelse indtil den unges fyldte 24. år, vil der herefter ikke være adgang til at få disse bidrag udbetalt gennem det offentlige.

C. *Inddrivelse af bidrag.*

Når det offentlige ifølge de ovenfor under afsnit A omtalte bestemmelser opnår adgang til at benytte privatretlige bidragsresolutioner med henblik på at fastholde en forsørger ved forsørgelsespligten over for det offentlige, eller når et privatretligt bidrag som nævnt i afsnit B udbetales forskudsvis af det offentlige, sker inddrivelse af bidragene i henhold til den privatretlige lovgivning om inddrivelse af underholdsbidrag.

Er det offentlige ikke indtrådt i kravet mod den bidragsskyldige ved forskudsvis udbetaling i henhold til forsorgslovens afsnit IV, gælder bestemmelserne i lov af 24. april 1963 om inddrivelse af underholdsbidrag uden modifikationer.

I tilfælde, hvor det offentlige er indtrådt i kravet mod den bidragsskyldige gennem forskudsvis udbetaling, er der derimod tale om visse afvigelser fra inddrivelseslovens almindelige bestemmelser. Kompetancen til at udfærdige pålæg om løntilbageholdelse tilkommer således i disse tilfælde de sociale udvalg og ikke politimesteren.

Endvidere gælder det, at også bidrag, som har været forfaldne i mere end 5 år, kan inddrives ved løntilbageholdelse, dog ikke ud over 20 år fra forfaldsdagen, og kun når inddrivelsen er iværksat og fremmet uden ophold.

For så vidt angår forholdet mellem det offentliges krav på inddrivelse af bidrag, der er forskudsvis udlagt, og bidrag, som ikke har kunnet udlægges forskudsvis, gælder den praksis, at det offentliges krav viger for den privates krav.

b. Indenrigsministeriets område.

Under indenrigsministeriets område findes en række bestemmelser om sundhedsmæssige forhold, navnlig bestemmelser om sygdomsbekæmpelsen. Sådanne bestemmelser er skabt for befolkningen som helhed og er båret af hensynet til folkesundheden. De har stor betydning for familiens trivsel, men er ikke specielt givet med henblik på at lette familiens økonomi. Skildringen af sådanne regler om socialt-sundhedsmæssige forhold hører dog naturligt hjemme i en oversigt over familiepolitiske foranstaltninger, og der skal derfor gives en kort oversigt herover:

A. *Kegler vedrørende fødsel.*

Ifølge loven af 1. oktober 1945 om svangerskabshygiejne med senere ændringer gives der svangre adgang til gratis at få indtil 10 forebyggende helbredsundersøgelser (3 hos en læge, 7 hos en jordemoder) foretaget. Der skal gives vejledning i svangerskabshygiejne, og i visse tilfælde henvises til mødrehjælpsinstitutionerne. Der bliver foretaget vederlagsfri blodprøveundersøgelser på statens seruminstitut, herunder for rhesusfænomen. Honorarerne til læger og jordemødre udredes af statskassen. Endvidere er der på betingelser, der svarer til de nu ved loven om den offentlige sygeforsikring fastsatte, givet adgang til fribefordring enten til jordemoderen (læge) eller af jordemoderen (lægen) i forbindelse med den helbredsundersøgelse, der finder sted i den 37.-38. svangerskabsuge.

Ifølge loven af 31. marts 1953 om distriktsjordemødre med senere ændringer påhviler det kommunerne at sørge for, at der i fornøden udstrækning ansættes jordemødre i købstad- og landdistrikter, således at beboerne uden for stort besvær kan få jordemoderhjælp. Halvdelen af udgifterne til distriktsjordemødrenes løn og pension refunderes af statskassen.

B. *Regler for mindre børn.*

I henhold til loven af 31. maj 1963 om sundhedsplejerskeordninger kan kommuner, der ansætter spædbørnssundhedsplejersker med det formål at støtte hjemmene i deres bestræbelser for at sikre spædbørnenes sundhed, efter indenrigsministeriets bestemmelse få statstilskud til dækning af halvdelen af de dermed forbundne udgifter. Sundhedsplejerskernes og stationernes arbejde ydes gratis i forhold til hjemmene.

Loven af 30. april 1946 om lægeundersøgelse af børn bestemmer, at børn, der er under skolealderen, har adgang til 9 gratis lægeundersøgelser, heraf 3 i det første leveår. Der skal gives vejledning om barnets ernæring og pleje samt om ethvert andet forhold af betydning for barnets legemlige og åndelige udvikling. Den pågældende læge skal vederlagsfrit give oplysninger videre til skolelægen.

C. *Regler for alle.*

I medfør af loven af 29. marts 1957 om hjemmesygepleje påhviler det enhver kommunalbestyrelse at drage omsorg for, at der til enhver tid findes en forsvarlig *hjemmesygeplejeordning* i kommunen, hvorefter alle kommunens indbyggere har adgang til hjemmesygepleje efter lægehenvisning. Hjemmesygeplejen kan efter kommunens bestemmelse ydes gratis eller mod betaling. Udgifterne i forbindelse med hjemmesygeplejeordningen refunderes delvis af statskassen.

Som sundhedsmæssige bestemmelser af almindelig karakter kan yderligere nævnes lovgivningen om vaccination mod kopper, difteri og børnelammelse. Mod kopper kan alle blive vederlagsfrit vaccineret, og der er pligt til at lade børn vaccinere, inden de fylder 7 år, dog senest inden de påbegynder skolegang. Vaccination mod difteri er vederlagsfri for børn under 18 år, medens gratis vaccination mod børnelammelse ydes alle under 40 år.

c. Boligministeriets område.

Boligen er den ydre ramme om hjemmet og dermed en vigtig forudsætning for familiens velfærd. Boliglovgivningen i vid forstand, omfattende såvel bygge-, byplan-, byregulerings- og saneringslovgivning som leje- og boliganvisningslovgivning, har derfor familiepolitisk interesse.

Af særlig familiepolitisk betydning er dog navnlig reglerne om støtte til byggeriet med henblik på at sætte familier med børn i stand til at skaffe sig gode og sunde boliger. Disse regler er i deres nuværende skikkelse indeholdt i lov om boligbyggeri af 1958, som ifølge lovens § 1 bl.a. har til formål at give boligsøgende rimelig mulighed for at skaffe sig en efter deres økonomi og familieforhold passende bolig.

For at opfylde dette formål indeholder loven ikke blot regler om finansiering af nyt boligbyggeri, men også bestemmelser om lejenedsættelse gennem direkte tilskud fra det offentlige. Der er tale om 3 former for tilskud, nemlig tilskud til byggeri for mindstbemidlede, driftstilskud og huslejetilskud.

A. Tilskud for mindstbemidlede.

I nyt socialt byggeri, der opføres med statsstøtte, forlanges normalt indrettet et antal boliger for mindstbemidlede. Til opførelsen af disse boliger ydes et statstilskud, som sammen med tilskud fra kommunen eller fra anden side kan udgøre indtil 35 pct. af boligens anskaffelsessum. Da dette tilskud ikke skal forrentes eller af drages, kan lejligheden udlejes til en tilsvarende lavere leje. Lejligheder, hvortil der er ydet tilskud af denne art, skal stilles til rådighed for sådanne mindstbemidlede, som har mest behov derfor, og kommunalbestyrelsen afgør normalt, hvem der kan komme i betragtning.

Som mindstbemidlede anses personer, hvis husstandsindkomst — den skattepligtige indkomst for samtlige medlemmer af husstanden - ikke overstiger et beløb, der for tiden udgør 12.710 kr. med tillæg af 730 kr. for hvert barn i husstanden. Stiger en mindstbemidlets husstandsindkomst efter indflytningen over den fastsatte grænse - der er pristalsreguleret - skal huslejen forhøjes i et nærmere angivet forhold til indtægtsstigningen.

Til boliger for mindstbemidlede ydes driftstilskud og huslejetilskud efter de nedenfor under B og C omtalte regler.

B. Driftstilskud.

Til byggeri med statsstøtte er siden 1954 ydet et tilskud til dækning af driftsudgifterne. Dette driftstilskud, der afløste det tidligere tilskud i form af statslån til lav rente, beregnes i forhold til lejlighedernes areal. I byggen, til hvis opførelse der er givet tilsagn om statsstøtte før 1. juni 1961, ydes driftstilskuddet uden hensyntagen til beboernes indkomstforhold. Tilskuddet ydes til ejendommen, og lejen skal, så længe tilskuddet ydes, være nedsat generelt under hensyn hertil.

I det byggen, som har fået tilsagn om statsstøtte efter 1. juni 1961, ydes driftstilskud kun til mindrebemidlede lejlighedsindehavere. Tilskuddet er ens i socialt og privat byggeri. Det udgør normalt 8,50 kr. pr. kvadratmeter etageareal, men kan, når den effektive forrentning af ejendommens prioriteter overstiger 6½ %, under visse betingelser forhøjes med et tillæg under hensyn hertil. Tilskud kan højst ydes i forhold til et boligareal på 85 kvadratmeter, og

er lejlighedens areal mindre end 50 kvadratmeter, nedsættes de nævnte 8,50 kr. til 5,10 kr. pr. kvadratmeter etageareal.

For at opnå driftstilskud til nedsættelse af lejen må boligens indehaver, for eksempel ved skatteattest, over for udlejeren godtgøre, at han er mindrebemidlet. Denne betingelse er opfyldt, hvis hans husstands samlede skattepligtige indkomst ikke overstiger et beløb, der for tiden udgør 19.055 kr. med et tillæg af 1.225 kr. for hvert barn i husstanden. Driftstilskuddet udbetales ikke til lejeren, men til udlejeren, der fradrager beløbet i den leje, som lejeren skal betale. Kommer husstandsindkomsten op over det angivne beløb, bortfalder driftstilskuddet med virkning fra 1. juli i det år, der følger efter det kalenderår, hvori indkomstforbedringen er sket. Er indtægtsforbedringen forholdsvis ubetydelig og af midlertidig karakter, kan kommunalbestyrelsen dog bestemme, at bortfaldet udskydes i indtil to år.

Fra 1967 udløber adgangen til at yde driftstilskud, og alle driftstilskud, der er givet tilsagn om efter 15. april 1955, *nedsættes* med 1 kr. pr. kvadratmeter årlig, således at udbetalingen *helt ophører i 1974.* Taler forholdene derfor, kan boligministeren lade tilskuddene bortfalde helt eller delvis på et tidligere tidspunkt. Når tilskuddene nedsættes eller bortfalder, må lejen forhøjes tilsvarende.

C. Huslejetilskud.

Efter reglerne i lov om boligbyggeri ydes der huslejetilskud til nedsættelse af boligudgifterne for personer med børn samt til folke- og enkepensionister og invalider. Familier med børn har ret til sådanne tilskud, når de i loven fastsatte betingelser er opfyldt.

Tilskuddene medregnes ikke i modtagernes skattepligtige indkomst.

1) *Personer med børn.*

a) Betingelser for tilskud.

De i loven fastsatte betingelser for huslejetilskud vedrører:

(1) lejligheden,
(2) lejen,
(3) børnene,
(4) indtægtsforholdene.

(1) *Lejligheden:* Huslejetilskud ydes både til personer, der bor *til leje* eller er *indehaver af en lejlighed* i en andelsboligforening, og til ejere af parcel- eller rækkehuse. For udlejningslejligheder og andelsboliger er det uden betydning, hvornår ejendommen er opført, om der er ydet statsstøtte, eller om lejligheden findes i socialt eller privat byggeri. *Ejere af parcel- eller rækkehuse* kan derimod kun opnå tilskud, såfremt der i huset indestar statslån til markedsrente, eller husets opførelse er påbegyndt efter 1. april 1959. I det sidstnævnte tilfælde er det yderligere en betingelse, at huset i størrelse og udstyr og opførelsesudgifter ligger på linie med huse, der opføres med statsstøtte.

Lejligheden skal såvel i udlejningsejendomme som i andelsboligforeninger og parcel- og rækkehuse svare til familiens behov. Den skal indeholde mindst tre selvstændige værelser eller kamre. Enligtstillede med ikke over tre børn kan dog få huslejetilskud, når lejligheden rummer mindst to selvstændige værelser eller kamre. Tilskud kan normalt ikke ydes, *hvis lejligheden er beboet af mere end to personer* pr. beboelsesrum, eller hvis kvaliteten af lejligheden i øvrigt er særlig ringe. Til lejligheder, der er af særlig luksuriøs karakter, kan tilskud heller ikke ydes.

(2) *Lejen:* Huslejetilskudet beregnes af den egentlige leje for boligen, derimod ikke af varmebidrag og andre ydelser, der betales ud over lejen. Hvis lejeren selv skal bekoste den indvendige vedligeholdelse, forhøjes det lejebeløb, hvoraf huslejetilskudet beregnes, med et tillæg på mellem 1 og 2 kr. pr. m^2 efter vedkommende kommunalbestyrelses skøn. Lejen må ikke overstige den sædvanlige leje for lejligheder af tilsvarende art. Til enlige og til familier med flere end 4 børn, kan der kun ydes huslejetilskud, når lejen overstiger 600 kr. om året, og til familier med 4 børn og derunder kun, når lejen er mere end 900 kr. om året. Tilskud udbetales ikke med mindre beløb end 120 kr. årligt.

(3) *Børnene:* Huslejetilskud er for familier betinget af, at der til husstanden hører mindst to børn, medens enlige med et barn kan opnå sådant tilskud. For at kunne medtages ved beregningen af huslejetilskud skal et barn have fast ophold i lejligheden, og barnet skal være under 16 år. Børn på 16 år og derover kan dog medtages, hvis de får fortsat uddannelse af mere omfattende og varigere karakter, eller hvis de på grund af sygdom eller invaliditet er uden arbejdsindtægt.

(4) *Indtægtsforholdene:* Ydelse af huslejetilskud er afhængig af lejlighedsindehaverens husstandsindkomst. Den indkomst, der lægges

til grund, er pågældendes senest ansatte skattepligtige indkomst med tillæg af den for andre medlemmer i husstanden senest ansatte skattepligtige indkomst.

Fuldt huslejetilskud - det vil sige efter de satser, der er angivet nedenfor - ydes, når husstandsindkomsten ikke overstiger et beløb, der for tiden udgør 14.420 kr. med tillæg af 730 kr. for hvert barn i husstanden. Er husstandsindkomsten højere, nedsættes huslejetilskuddet med 2 pct. for hver 100 kr., som husstandsindkomsten overstiger det nævnte beløb.

Personer, der bor i lejligheden, og som betaler særskilt vederlag for logi, henregnes ikke til husstanden.

b) Tilskuddets størrelse.

Huslejetilskud ydes efter følgende satser:

For enligtstillede med	i pct. af lejen eller boligafgiften	dog ikke over kr. årligt
1 barn	20	350
2 børn	30	700
For familier med		
2 børn	20	500
3 børn	35	900
4 børn	45	1.250
5 børn	55	1.500
6 børn	65	1.800
7 børn	75	2.050

Er ejendommen opført efter 1. oktober 1954, og lejlighedens bruttoareal er over 85 m^2, ydes huslejetilskudet for familier med fire eller flere børn med følgende beløb:

	boligafgiften	over 85 m^2, men under 100 m^2, dog ikke ud over kr. årlig	over 100 m^2, dog ikke ud over kr. årlig
4 børn	50	1.600	1.600
5 børn	60	2.100	2.100
6 børn	70	2.450	2.650
7 børn og derover	80	2.800	3.250

2) *Folke- og invalidepensionister m.v.*

Folke-, enke- og invalidepensionister, herunder sådanne pensionister med børn, kan få en særlig form for huslejetilskud. De skal i så fald have bolig enten i en »kommunal folkepensionistbolig« eller i en mindre lejlighed i en ejendom, der er opført af en kommune eller af et socialt boligforetagende efter 1. april 1933. Lejligheden må for folke- og enkepensionister normalt højst være på to værelser.

Huslejetilskud ydes kun til pensionister, hvis de efter kommunalbestyrelsens skøn er vanskeligt stillet i økonomisk eller anden henseende. Pensionister, hvis husstandsindkomst overstiger halvanden gang pensionens fulde grundbeløb, kan normalt ikke komme i betragtning. Invalider og kronisk syge med højere indkomst kan dog få et nedsat tilskud.

Det er kommunalbestyrelsen, der afgør, hvilke pensionister der kan komme i betragtning. Kommunalbestyrelsen kan, når antallet af ansøgere om huslejetilskud er større end mulighederne for at imødekomme dem, bestemme, at de ansøgere, hvis trang efter kommunalbestyrelsens skøn er størst, må gå forud for andre.

Tilskudet ydes ikke i procent af lejen, men således, at lejen nedsættes til et bestemt beløb. Forskellen mellem dette beløb og den normale leje for lejligheden udredes som tilskud. For en lejlighed på to værelser med centralvarme skal et ægtepar for tiden betale en månedlig leje på 76 kr., hvis lejligheden ligger i hovedstadsområdet, 68 kr. i købstæderne og 61 kr. i det øvrige land. I disse beløb er indbefattet normal udgift til centralvarme. Overstiger lejlighedens areal 50 kvadratmeter, skal pensionisten betale fuld, normal leje for det overskydende areal. Invalider og kronisk syge med hjemmeværende børn under 16 år kan dog få tilskud til noget større boligarealer.

Til folke- og invalidepensionister, der ikke bor i lejligheder, hvortil der kan ydes huslejetilskud efter de anførte regler, kan det sociale udvalg yde personlige tillæg til folke- og invalidepensionen, således at der derigennem ydes en hjælp til betaling af huslejen. Størrelsen af sådanne personlige tillæg afhænger af udvalgets skøn i det enkelte tilfælde.

D. *Udgifterne til de forskellige tilskud.*

De samlede udgifter til ydelse af tilskud til opførelse af boliger for mindstbemidlede udgjorde i finansåret 1962/63 8,8 mill. kr., hvoraf $^4/_7$ eller 4,5 mill. kr. blev afholdt af staten og resten af de respektive kommuner.

Udgifterne til driftstilskud, der afholdes fuldt ud af staten, androg i samme finansår 51,4 mill. kr.

Udgifterne til huslejetilskud til familier med børn udgjorde i det nævnte finansår 32,5 mill. kr., hvoraf statens andel (Va) udgjorde 10,8 mill. kr. Huslejetilskudene til folke- og invalidepensionister medførte en udgift for staten på 6,5 mill. kr. af en samlet udgift på 19,5 mill. kr.

d. Finansministeriets (skattedepartementets) område.

Da det økonomiske grundlag for en families eksistens spiller en betydelig rolle for familiens forhold, kan der uden direkte ydelser til familien allerede gennem reglerne om den direkte og indirekte beskatning skabes en fordeling af byrderne ved de offentlige udgifter, som begunstiger familien. Sådanne regler behøver ikke at være udslag af familiepolitiske betragtninger, idet skattelovgivningen er bygget på *beskatning efter evne,* et princip, der finder sit tydeligste udslag i den progressive beskatning med hensyn til direkte skatter. Efter dette princip må der tages hensyn til, hvilke forsørgerpligter der påhviler den, der skal beskattes.

Der skal her blot gøres nærmere rede for de sider af skattepolitikken, som har snævrest forbindelse med regler om begunstigelse af familier med børn, nemlig børnetilskuds- og børnefradragsreglerne i skattelovgivningen og bestemmelserne om beskatning af underholdsbidrag.

Af de øvrige skatteregler af betydning for familien skal kort nævnes følgende:

Indkomstskatten til stat og kommune gradueres efter *forsørgerstilling,* således at familieforsørgere med en given indkomst beskattes lempeligere end andre skatteydere med samme indkomst. Ved kommuneskattens beregning sker det i de fleste kommuner ved, at forsørgere får et større skattefrit personfradrag end andre skatteydere. I hovedstadskommunerne og de fleste købstæder er fradraget for forsørgere således 4.500 kr. mod 2.500 kr. for ikke-forsørgere; i de fleste andre kommuner er såvel fradragsbeløbene som forskellen mellem dem noget mindre. Ved statsskattens beregning gives der ligeledes forskellige *skattefri mindstebløb;* for tiden 7.000 kr. for forsørgere og 3.700 kr. for ikke-forsørgere. Desuden beregnes skatten efter to forskellige progressive rateskalaer, en for forsørgere og en for ikke-forsørgere. De er udformet således, at skattefordelen for forsørgere bliver større, jo højere indtægt, der er tale om. Det kan således nævnes, at fordelen ved at blive beskattet som familieforsørger i Københavns kommune for tiden (skatteåret 1964/65) kan opgøres til ca. 500 kr., når indtægten før skattefradrag er 10.000 kr., godt 700 kr. ved indtægt på 20.000 kr. og ca. 1.250 kr. ved en indtægt på 50.000 kr. Disse tal angiver skattefordelen på lidt længere sigt, idet virkningerne af skattefradragsreglen er taget i betragtning.

Beskatning som familieforsørgere omfatter først og fremmest gifte mænd, der sambeskattes med hustruen, og dernæst andre personer, der har børn — herunder stedbørn og adoptivbørn — under 18 år, når børnene enten er hjemmeværende eller i overvejende grad forsørges af den skattepligtige ved bidrag, der ikke kan fradrages i bidragyderens indkomst. Plejebørn giver ligeledes ret til forsørgerstilling. Endvidere beskattes visse personer med nedsat erhvervsevne som forsørgere. Det drejer sig om alle, der opfylder aldersbetingelserne for at få folkepension, samt om personer, der er kendt berettiget til at få invalidepension, pension i henhold til lov om pension og hjælp til enker m.fl. eller den i § 24, stk. 1, i lov om invalide- og folkepension omhandlede ydelse. Herudover kan det efter ansøgning tillades, at andre personer beskattes som familieforsørgere, når de faktisk forsørger en nær pårørende, der på grund af alder, svagelighed eller lign. er ude af stand til at forskaffe sig sit underhold. Der kan også indrømmes forsørgerstilling, når en skatteyder har børn, der er fyldt 18 år, og som er under uddannelse. Det er dog en betingelse, at barnet i overvejende grad forsørges af den skattepligtige, og at dette ikke sker gennem bidrag, der ydes i anledning af skilsmisse, separation m.v., og som kan fradrages ved opgørelsen af bidragsyderens skattepligtige indkomst.

Beskatning af ægtefæller.

For ægtefæller er hovedreglen, at de *sambeskattes,* d.v.s. at deres indtægt beskattes under ét, og dette sker som nævnt efter reglerne for familieforsørgere. Hvis hustruen har indtægt ved selvstændig virksomhed eller ved arbejde for fremmede, gives der et skattefrit fradrag på halvdelen af den nævnte hustruindtægt, dog højst 2.000 kr.

Når en kvinde indgår ægteskab, skal der som hovedregel betales skat af alt, hvad hun har tjent i tiden før ægteskabet. Dog kan ægtefællerne efter ansøgfning blive fritaget for at betale skat af hustruens indtægt, for så vidt det drejer sig enten om indtægtsnydelse, der bortfalder i anledning af hendes ægteskab, eller om indtægt fra virksomhed, som hun ophører med inden 3 måneder efter ægteskabets indgåelse.

Sambeskatningen ophører ved skilsmisse, separation eller faktisk adskillelse. I disse tilfælde skal hustruen beskattes af eventuel særindtægt

samt af anden indtægt, der er indtjent i perioden efter adskillelsen. Manden beskattes altid som forsørger for det skatteår, der følger nærmest efter datoen for skilsmissen, separationen eller den faktiske adskillelse, jfr. ligningslovens § 25, stk. 2.

Hvis en ægtefælle dør, skal enken eller enkemanden, der har levet i sædvanligt formuefællesskab med den afdøde, principielt beskattes af ægtefællernes fælles indtægt i det år, der danner grundlag for indkomstansættelsen. Hvis det må forventes, at den længstlevendes indkomst i det pågældende skatteår som følge af den anden ægtefælles død vil blive mindre end den således ansatte indkomst, kan enken eller enkemanden forlange sin indkomstansættelse nedsat tilsvarende. Enker og enkemænd beskattes altid som forsørgere ved skatteberegningen for perioden indtil udløbet af det første fulde skatteår efter ægtefællens død.

Beskatning af børn under 18 ar.

Børn, der ikke er fyldt 18 år ved begyndelsen af det kalenderår, hvori skatteåret begynder, *sambeskattes* som hovedregel med familieoverhovedet, og i så fald *gives der børnetilskud* for det pågældende barn.

Et barn under 18 år bliver ansat selvstændigt til skat, såfremt det den 1. januar forud for skatteårets begyndelse ikke er hjemmeværende. Selv om barnet er hjemmeværende, ansættes det selvstændigt, dersom det har haft en årsindtægt på mindst 1.200 kr., der hidrører fra

1) arbejde for fremmede eller

2) indtægtsnydelse eller formue, som ikke er tillagt barnet ved gavedisposition fra en af forældrene, eller

3) arbejde i en erhvervsvirksomhed, der tilhører en af forældrene, dog kun såfremt barnet er fyldt 15 år før det kalenderår, hvori skatteåret begynder.

Ved opgørelsen af de nævnte 1.200 kr. gives der de sædvanlige fradrag ved indkomstopgørelsen, og indtægter af den under 1) og 2) nævnte art medregnes kun i det omfang, de tilsammen overstiger 800 kr. Det vil f.eks. sige, at et barn, der alene har indtægt ved arbejde for fremmede, skal tjene mindst 2.000 kr. for at blive skatteansat selvstændigt. Hvis indtægten ligger under denne grænse, sambeskattes det med familieoverhovedet, og i så fald gives der i indtægter af den under 1) og 2) nævnte art et *skattefrit fradrag pa indtil 800 kr.* Er barnets indtægt så stor, at der bliver tale om særbeskatning, gives der intet 800 kr.s fradrag, men indtægter, der ligger lidt over grænsen for særbeskatning, vil normalt være skattefri. Når barnet særbeskattes, *bortfalder børnetilskuddet.* Indtægtsgrænsen for særbeskatning er fastsat således, at den skattelettelse, familieoverhovedet får ved, at en mindre stigning i barnets indtægt bringer denne op over grænsen, således at sambeskatningen ophører, i de fleste tilfælde nogenlunde opvejer tabet ved, at børnetilskuddet samtidig bortfalder.

Med hensyn til bestemmelserne om børnetilskud og børnefradrag er det fundet naturligt at give *en historisk redegørelse* for reglerne siden skattereformen af 1903 til vejledning i debatten om, hvilke muligheder man bør vælge for fremtiden. En sådan redegørelse gives derfor i det følgende.

Lige siden skattereformen af 1903 er der ved indkomstbeskatningen taget hensyn til, om den enkelte skatteyder har børn. Oprindelig blev der givet børnefradrag i den indkomst, hvoraf indkomstskatterne beregnes. Fra og med skatteåret 1950/51 blev der desuden givet børnetilskud, som principielt modregnes i indkomst- og formueskatten, således at kun eventuelle differencer i skatteyderens favør udbetales kontant. Børnefradragene i indkomsten bortfaldt helt fra og med skatteåret 1961/62, og til gengæld forhøjedes de nævnte børnetilskud væsentligt. I det følgende er der nærmere redegjort for, hvorledes denne udvikling har formet sig.

A. Børnefradrag.

Fradragene har kunnet foretages ved såvel statsskattens beregning og den kommunale indkomstskats beregning som ved den fælleskommunale indkomstskats beregning i de år, denne bestod.

1) a. *Satser.*

I tiden indtil skatteåret *1941/42* var fradragene ved *statsskattens* beregning de samme pr. barn uanset antallet af børn i familien. Fra 1941/42 fastsattes der noget større fradrag for det andet end for det første barn og størst fradrag for det 3. og de følgende børn. Fradragene havde fra starten været noget højere i hovedstaden end i provinsbyerne, hvor de igen var højere end i landkommunerne. Den fra 1941/42 gennemførte differentiering efter børnetal var indtil *1960/61* noget vekslende efter kommunegruppe. Det kan nævnes, at for landkommu-

nernes vedkommende var der i hele denne periode ingen forskel mellem fradraget for første og for andet barn. I 1960/61 ophævedes områdeinddelingen, og samtidig fik alle børn udover det første samme fradrag.

Helt frem til 1921/22 udgjorde fradragene højst 100 kr. pr. barn, og i perioden fra 1913/14 til 1921/22 var de netop 100 kr. pr. barn uanset børnetal og den fradragsberettigedes bopæl. I *1922/23* skete der en kraftig forhøjelse Forhøjelser gennemførtes igen i *1941/42, 1946/47 og 1950/51.* Ændringen i 1960/61 medførte både forhøjelser og nedsættelser.

I tiden fra den *fælleskommunale indkomstskats* indførelse i 1937/38 og indtil 1942/43 ydedes der ved denne skats beregning et børnefradrag, der i de første år var noget større end fradragene ved statsskattens beregning, men som ved de sidstes forhøjelse i 1941/42 gennemgående blev noget mindre. Fradragene var de samme uanset børnetal, men var varierede efter kommunegruppe. I *1943/44* forhøjedes fradragene, og fra dette år og indtil denne skats inkorporering i statsskatten i 1956/57, ydedes fradragene med samme satser og graduering som fradragene ved statsskattens beregning.

Reglerne for børnefradrag ved *kommuneskattens* beregning har været noget skiftende gennem tiderne. Frem til 1922/23 var fradragene mindst lige så store som fradragene ved statsskattens beregning. Fra 1924/25 indførtes imidlertid for købstæder og landkommuner regler om, at fradragene kunne fastsættes af kommunerne selv inden for visse grænser, der indtil 1941/42 for købstæderne lå omkring statsskattefradragene og for landkommunerne med sidstnævnte som maksimum. For hovedstaden gjaldt stadig bestemte fradrag, der indtil 1941/42 var noget højere end statsskattefradragene og de samme som fradragene ved den fælleskommunale skats beregning.

Ligesom ved den fælleskommunale indkomstskat gradueres der ved kommuneskattens børnefradragsregler *fra 1943/44* efter antallet af børn. Fradragene følger for hovedstadens vedkommende fra dette år statsskattens børnefradrag, der tillige fra dette år - i et enkelt tilfælde dog med et års forsinkelse - bliver maksimumsgrænser for fradragene i købstæder og landkommuner. De stadige forhøjelser af statsskattens børnefradrag påvirker derimod ikke minimumsgrænserne for børnefradragene ved kommuneskattens beregning, der består uændrede som 200 kr. pr. barn i købstæderne i tiden fra 1924/25-1959/60 og som 100 kr. eller 200 kr. pr. barn i landkommunerne i henholdsvis perioden fra 1924/25 til 1942/43 og perioden 1943/44 til 1960/61. I 1959/60 og 1960/61 får købstæder og visse bymæssige sognekommuner pligt til at anvende samme børnefradrag, som anvendes ved statsskattens beregning.

Ser man på de gennemsnitlige børnefradrag, har disse for købstædernes vedkommende altid *ligget* nær ved maksimum. I perioder, hvor maksimumsgrænserne nar stået fast, er der sket en svag stigning i de gennemsnitlige fradrag. For landkommunernes vedkommende er de gennemsnitlige fradrag en del lavere end maksimumsgrænserne og har nærmest udvist en tendens til at falde lidt bagud, når disse grænser forhøjedes.

2) *Aldersbetingelser.*

Til og med skatteåret *1949/50* ydedes børnefradrag for børn, der den 1. januar før skatteårets begyndelse var under 15 år. Fra *1950/51* forhøjedes denne grænse til 16 år. Fra skatteåret *1957/58* kunne fradrag også gives, dersom barnet var over 16 år, men under 18 år på det pågældende tidspunkt, og såfremt barnet sambeskattedes med familieoverhovedet i henhold til derom fremsat begæring.

3) *Andre betingelser for ydelse af børnefradrag.*

Dersom barnets alder oversteg de nævnte aldersgrænser, skulle det ansættes selvstændigt til skat, hvorved børnefradrag bortfaldt. Også for yngre børn kunne der blive tale om bortfald af børnefradrag, nemlig når barnet havde indtægter over visse grænser. Disse grænser var tidligere højest i hovedstadsområdet, noget højere i købstæderne og lavest i landkommunerne, i 1959/60 f.eks. henholdsvis 800 kr., 700 kr. og 600 kr. Det bemærkes, at de anførte beløb angiver årsindtægter, som hidrører fra personligt arbejde for fremmede eller fra arbejde i familieoverhovedets erhvervsvirksomhed — i sidstnævnte tilfælde dog kun, såfremt det hjemmeværende barn ved skatteårets begyndelse er fyldt 15 år — eller fra indtægtsnydelse eller formue, som ikke er tillagt den pågældende ved gavedisposition fra en af forældrene.

Som det vil fremgå, har det været en betingelse for fradragets ydelse, at barnet er hjemmeværende. Stedbørn og adoptivbørn var ligestillet med andre børn. For plejebørn har særlige regler været gældende. I f.eks. 1960/61 blev der således ikke *givet* fradrag for plejebørn,

for hvis pleje der blev ydet vedvarende vederlag på mere end 125 pct. af normalbidraget for en fader i henhold til lov om offentlig forsorg.

4) *Antal børn.*

Det er tidligere omtalt, at børnefradragene gradueredes efter antal børn. Denne graduering indførtes for statsskattefradragene fra 1941/42 og for børnefradragene ved beregningen af den fælleskommunale skat og kommuneskatten for 1943/44. Når der i loven tales om andet eller om tredje og følgende børn, skal dette forstås på den måde, at der alene tælles antal børn, for hvilke den skattepligtige får børnefradrag. En konsekvens heraf er, at de omtalte forhøjelser af aldersgrænserne også har forøget børnefradragenes samlede beløb, idet der herved er blevet et forholdsvis større antal andet og følgende **børn.**

5) *Områdeinddelingen.*

Det har været nævnt, at børnefradragene i størstedelen af perioden har været gradueret efter den skattepligtiges bopæl. Der har i så henseende altid været tale om opdeling af landet i tre områder: hovedstaden, provinsbyerne og landkommunerne. Fradragene har - når der har været forskelle - altid været størst i hovedstaden og mindst i landkommunerne. Derimod har **der** været skiftende regler for, til hvilket af de **tre** områder de enkelte kommuner skulle henhøre.

B. Børnetilskud.

Som tidligere nævnt er børnetilskuddene indført i 1950/51 ved lov nr. 147 af 31. marts 1950, hvor de afløste bestemmelserne om de hidtil gældende rabatkort til indkøb af kød, flæsk, smør, margarine samt tekstilvarer. Ordningen var kædet sammen med udskrivningsloven for skatteåret 1950/51 og med den i dette skatteår gennemførte forhøjelse af det skattefri børnefradrag ved statsskattens beregning med 100 kr. pr. barn.

1) *Satser.*

I årene fra 1950/51 til og med 1960/61 var tilskuddene gradueret i tre områder efter den tilskudsberettigedes bopæl og endvidere efter hans indkomst, indtil 1957/58 efter størrelsen af den skattepligtiges indkomst og fra 1957/58 efter skalaindkomsten ved statsskattens beregning. Tilskuddene var størst i hovedstadsområdet og mindst i landkommunerne samt størst for de mindste indkomster. Tilskuddene aftrappedes trinsvis, efterhånden som indkomsten steg, og bortfaldt for de største indkomster. Indtil 1956/57 var indtægtsgradueringen ret enkel — med tre eller flere trin - men i *1956/57* indførtes en mere glidende graduering, idet den tidligere mere grove graduering for især børnerige familier kunne medføre voldsomme konsekvenser af blot mindre indkomststigninger. I 1957/58 gik man over til graduering efter skalaindkomstens højde. Denne ændring skyldtes dels ønsket om at stille familier med mange børn relativt bedre, dels ønsket om så vidt muligt at undgå, at skattepligtige, der begærede sambeskatning med 16-18 årige, og derved fik tillagt barnets indkomst, som følge af begæringen kom op over en af de indtægtsgrænser, hvor tilskuddet pr. barn faldt. Herefter fragik dog i den således forøgede indkomst et børnefradrag før beregningen af børnetilskuddet pr. barn, hvorved risikoen for ved en sådan begæring at blive dårligere økonomisk stillet, formindskedes.

Imidlertid virkede denne ordning alligevel ikke tilfredsstillende, og dette har formentlig været medvirkende til, at man fra *1961/62* ophævede tilskuddenes graduering efter indkomst.

Denne reform muliggjordes af, at man samtidig ophævede børnefradragene og i øvrigt lempede udskrivningsreglerne for forsørgere. Børnefradragene havde nemlig som følge af indkomstskattens progression givet størst skattelettelse for skatteydere med høje indtægter, medens børnetilskuddene som nævnt var størst for de mindste indkomstmodtagere. Samtidig ophævedes for børnetilskuddenes vedkommende den områdeinddeling, der allerede året før var afskaffet for børnefradragene. De nye børnetilskud gradueredes efter antal børn hos den tilskudsberettigede. Dette var bl.a. begrundet i, at de nu afskaffede børnefradrag var mindre for det første end for de følgende børn, hvorfor børnerige familier uden en tilsvarende graduering af tilskuddene ville blive dårligere stillet. Det synes derimod vanskeligt at søge begrundelsen i, at det første barn er billigere end det følgende, men det kan måske hævdes, at familier med et enkelt barn har mindre behov for børnetilskud end familier med flere børn. Det var tilsigtet med reformen og den samtidige lempelse af udskrivningsreglerne for forsørgere, at ingen skatteydere i det første år — d.v.s. skatteåret 1961/62 - måtte få skatteforhøjelser som følge af reformen.

Det skal endelig anføres, at medens de maksi-

male børnetilskud pr. barn i de første par år var omkring 100 kr., skete der allerede i 1953/54 en forhøjelse af maksimum til nær ved et par hundrede kroner. Dette må ses i forbindelse med den samtidige afskaffelse af mælkeordningens tilskud. Fra 1953/54 og helt frem til 1960/61 blev de maksimale børnetilskud kun forhøjet svagt og var derfor i sidstnævnte år kun godt et par hundrede kroner. Graduerings efter indkomst lempedes noget, især for familier med beskedne indkomster. Det var stadig således, at tilskuddene bortfaldt helt, når indkomsten oversteg 15-16.000 kr. Den voldsomme aftrapning mellem 10.000 og 16.000 kr. må betegnes som ret uheldig.

I *1961/62* forhøjedes tilskuddets maksimum til 500 kr., altså mere end en fordobling. I *1962/63* forhøjedes satserne igen. Denne forhøjelse var et led i de samtidig med den almindelige omsætningsafgift gennemførte kompensationsordninger. De almindelige børnetilskud udgør herefter 480 kr. for hvert af de første fire børn og 530 kr. for det femte og for hvert af de følgende børn.

2) *Betingelser.*

Børnetilskuddene har i hele perioden været ydet til personer, der har været berettiget til børnefradrag, såfremt disse personer har opfyldt indtægtsbestemmelserne for børnetilskud.

Fra 1961/62, da børnefradragene bortfaldt, er aldersgrænsen for børnetilskud 18 år, idet bestemmelserne om begæring af sambeskatning med og dermed opnåelse af børnetilskud for 16-18-årige bortfaldt. Indtægtsgrænsen for yngre børns selvstændige skatteansættelse, der i 1960/61 var sat til 600 kr. i hele landet, forhøjedes i 1961/62 til 1.000 kr. og i 1964/65 *til* 1.200 kr. Denne grænse er fastsat således, at ligevægtsskatten af beløbet i de typiske tilfælde nogenlunde svarer til et børnetilskud. Herved undgår man, at det nu får større økonomiske konsekvenser, at barnets indtægt passerer op over grænsen, idet det bortfaldne børnetilskud stort set modsvares af den skat, der betales af barnets indtægt.

3) *Forhøjelser af enlige s børnetilskud.*

Udover de oven for omtalte almindelige børnetilskud ydes der siden skatteåret 1961/62 - til afløsning af de tidligere særlige ydelser **til** enlige mødre - en forhøjelse af børnetilskuddet til enliges børn. Forhøjelsen androg 200 kr. pr. barn i 1961/62 og 300 kr. pr. barn i hvert af skatteårene 1962/63, 1963/64 og 1964/65.

De særlige ydelser til enlige mødre udgjorde på afløsningstidspunktet 100 kr. pr. halvår uanset antallet af børn hos den enlige moder. Afløsningen medførte derfor en forbedret stilling for enlige mødre med mere end ét barn. Dertil kommer, at en hel del af de til særlige ydelser berettigede ikke i praksis fik disse ydelser udbetalt, idet de pågældende ikke kom i forbindelse med socialkontorerne eller de sociale udvalg. Der var i øvrigt visse mindre forskelle i kredsen af de personer, der fik særlige ydelser, og de, der blev berettiget til forhøjelse af børnetilskud. Særlig kan nævnes, at enlige mødre, hvis barn havde indtægt mellem 1.000 og ca. 3.400 kr. mistede den særlige ydelse, uden at de fik (forhøjet) børnetilskud. Det samme gjaldt enlige mødre, for hvis børn bidragspligten var udstrakt ud over det fyldte 18. år. På den anden side fik en række enlige, der ikke havde modtaget særlige ydelser, ret til (forhøjet) børnetilskud. Det gjaldt således enlige fædre, enlige mødre med invalidepension, enlige mødre med indkomster over visse beløb m.fl.

Alt i alt blev det anslået, at medens de særlige ydelser androg ca. 8 mill. kr. årligt, ville forhøjelserne af børnetilskuddet koste ca. 20 mill. kr. årligt.

C. **Børnefradragenes** og børnetilskuddenes **samlede** betydning.

Størrelsen af de samlede børnefradrag er ikke opgjort statistisk, men kan på forskellig måde anslås, dog med en betydelig usikkerhed. Det er anslået, at statsskatteydernes samledes børnefradrag udgjorde omkring 500 mill. kr. i årene 1948/49-1949/50, omkring 600 mill. kr. i årene 1953/54-1958/59 og omkring 700 mill. kr. **i** 1960/61. Det samlede skattetab i det lange løb for stat og kommune som følge af børnefradragene er anslået til omkring 100 mill. kr. i 1950/51, ca. 150 mill. kr. i 1954/55, ca. 200 mill. kr. i 1958/59 og ca. 250 mill. kr. i 1960/61.

Det samlede børnetilskudsbeløb er opgjort. Det udgjorde omkring 100 mill. kr. i 1950/51 og ca. 150 mill. kr. i 1954/55 - i begge år samme beløb som tabet på grund af børnefradragene. I 1960/61 var det stadig kun ca. 160 mill. kr., men i 1961/62 535 mill. kr. og i de to følgende skatteår godt 600 mill. kr. Den stærke

stigning fra 1960/61 til 1961/62 må ses i forbindelse med, at man ønskede, at forhøjelsen af børnetilskuddene skulle kompensere for den særligt store skattestigning, som ville indtræde det første skatteår, hvor skatten beregnedes af indtægten uden børnefradrag. Den særligt høje skat **vil** de to følgende år medføre forhøjet fradrag og dermed noget lavere skat, og skattestigningen som følge af børnefradragenes bortfald bliver derfor på længere sigt noget mindre end det første år. Det kan i øvrigt bemærkes, at udgiftsforøgelsen var særlig mærkbar for statskassen, idet en del af provenutabet ved børnefradraget var båret af kommunerne, medens udgifterne ved børnetilskuddet bæres fuldt ud af staten.

Beskatning af underholdsbidrag m. v.

Reglerne om den skattemæssige behandling af underholdsbidrag til ægtefælle og børn fandtes tidligere i statsskatteloven af 1922. Princippet var dengang, at bidragyderen ved sin indkomstopgørelse *ikke* havde ret til at fradrage bidrag til ægtefælle eller børn. Modtageren var som hovedregel skattepligtig af det modtagne bidrag, men statsskattelovens § 7, sidste stk., indeholdt en udtrykkelig undtagelsesbestemmelse, hvorefter hustruer, der er fraseparerede eller lever »faktisk adskilt« fra manden, samt fraskilte hustruer ikke skal beskattes »af den del af indkomsten, der består i underholdsbidrag«. Reglerne om underholdsbidrag i anledning af skilsmisse og separation og om bidrag, der ydes i anledning af, at ægtefællerne lever faktisk adskilt, er efterhånden ændret, således at bidragyderen har fået adgang til at fradrage bidragene ved sin indkomstopgørelse, medens beløbene til gengæld beskattes hos modtageren. Det vil i reglen sige, at de beskattes hos den anden ægtefælle, men bidrag til et barn, der er selvstændigt skattepligtigt, beskattes dog hos barnet. Disse ændringer er gennemført gradvis. For bidrag i anledning af skilsmisse indførtes de nye regler på ligningsloven for skatteåret 1942/43; for bidrag i anledning af separation gennemførtes ændringen på ligningsloven for det følgende skatteår, skatteåret 1943/44, og først på ligningsloven for skatteåret 1959/60 blev der indført tilsvarende regler for beskatningen af bidrag i anledning af faktisk adskillelse.

De nye regler om bidrag i anledning af skilsmisse blev indsat i ligningsloven under udvalgsbehandlingen i folketinget. De blev dengang betragtet som et fremskridt. Man fandt, at den ny ordning virkede rimeligere, når det drejede sig om opløste ægteskaber, hvor parterne blev beskattet hver for sig.

I de fleste tilfælde vil de ny regler betyde lidt lempeligere beskatning end de gamle. Dette skyldes, at bidragyderen som oftest har højere indkomst end modtageren, således at beskatningen af et givet bidragsbeløb bliver højst, når beskatningen sker hos bidragyderen.

Ved overgangen til de ny regler blev der taget hensyn til, at der ved bidragsbeløbenes fastsættelse normalt tages hensyn bl. a. til parternes skattebyrde. De gamle regler om beskatning hos bidragyderen blev opretholdt for bidragsordninger, der var fastsat, før de ny lovbestemmelser trådte i kraft. Beskatning hos bidragmodtageren finder med andre ord kun sted, når bidragsordningen er fastsat eller ændret på et tidspunkt, hvor man kunne tage hensyn til de ny beskatningsregler. Det kan i denne forbindelse nævnes, at mange ældre bidragsordninger som følge af de ny regler blev ændret således, at bidragyderen påtog sig at betale den skat, som modtageren ville komme til at betale efter de ny regler. Selv om der i de fleste tilfælde tages hensyn til parternes beskatningsforhold, når underholdsbidragene fastsættes, er det næppe muligt at gøre op, hvorledes de ny regler har påvirket bidragenes størrelse, idet der ved bidragenes fastsættelse desuden tages hensyn til parternes indtægts- og formueforhold m. v.

e. Socialministeriets område.

Bestemmelser i sociallovgivningen tager normalt sigte både på den enkelte og på familien. Det er vanskeligt at pege på bestemmelser, som særlig er til fordel for familien. Blandt de regler, der mest direkte berører familiens forhold, kan nævnes reglerne om omsorg for og ydelser til børn og bistand og ydelser til familien vedrørende børn, nemlig

1) Hjælp i anledning af svangerskab og fødsel.
2) Børnebidrag og børnetillæg m. v.
3) Børne- og ungdomsværnet.
4) Hjælp i hjemmet.

ad 1): Hjælp i anledning af svangerskab og fødsel.

a. Mødrehjælpen.

Mødrehjælpsinstitutionerne er private institutioner, oprettet i henhold til lov af 15. marts 1939. Institutionerne fortsætter tidligere private foreningers arbejde for mødre og børn. Der er nu 11 institutioner, og udgifterne ved deres virksomhed afholdes næsten udelukkende af statskassen.

Mødrehjælpsinstitutionerne har til formål at *give* kvinder personlig, social og juridisk *bistand under svangerskab og efter fødslen.* **Der** kan endvidere gives direkte økonomisk støtte til udstyr på forskellig måde, således yder institutionerne i vidt omfang spædbørnsudstyr. Instutionerne driver flere hjem, på hvilke kvinder kan få ophold i forbindelse med en fødsel.

Den *juridiske bistand* har navnlig betydning med henblik på at få fastslået faderskab. Institutionerne foretager udlæg af børnebidrag, medvirker ved adoptionssager m. v.

b. Mælkehjælp.

I henhold til lov af 4. juli 1946 kan der til kvinder, der opfylder de økonomiske betingelser for at være nydende medlemmer (A-medlemmer) af en sygekasse, ydes mælkehjælp, som består i $^1/_2$ liter sødmælk daglig efter forløbet af den 3. svangerskabsmåned og 1 liter daglig i 6 måneder efter fødslen. Hjælpen ydes ikke til medlemmer af landhusholdninger, der selv producerer mælk.

Mælkehjælpsordningen administreres af kommunerne, der dog i vidt omfang har ladet mødrehjælpsinstitutionerne overtage administrationen. Udgifterne betales af staten med $^2/_5$ og af kommunerne med $^1/_3$.

c. Barselhjælp og dagpenge fra sygeforsikringen.

Til nydende medlemmer i gruppe A (d.v.s. medlemmer, hvis indtægt ligger under »sygekassegrænsen«) i de anerkendte sygekasser ydes gennem sygeforsikringen barselhjælp og dagpenge.

Ifølge loven af 10. juni 1960 om den offentlige sygeforsikring omfatter barselhjælpen:

1) fri fødselshjælp ved jordemoder og den i umiddelbar forbindelse med fødselshjælpen stående hjælp til moder og barn samt de ved fødslen nødvendige forbindsstoffer og lignende,
2) fri lægehjælp, herunder narkose, samt
3) frit ophold på de offentlige sygehuse, hvorpå sygekassen har ret til behandling mod nedsat betaling, eller til de herunder hørende fødselsanstalter.

Til kvinder, der omfattes af dagpengeordningen for lønarbejdere, ydes ifølge lovens § 54 i barseltilfælde *dagpenge* under forudsætning af, at vedkommende ikke i den pågældende periode er beskæftiget ved lønarbejde. Dagpenge kan tidligst ydes fra det tidspunkt, da der skønnes at være 8 uger til fødslen, og hjælpen kan ydes i indtil 14 uger, dog altid så længe efter fødslen, som det i medfør af lovgivningen om arbejderbeskyttelse er forbudt moderen at tage arbejde. Kvinder, der ikke er omfattet af reglerne om dagpenge til lønarbejdere, kan sikre sig ret til dagpenge fra sygekassen i tilfælde af sygdom eller fødsel. I barseltilfælde ydes således dagpenge i 2 uger efter fødslen.

Dagpengene udgør for lønarbejdere 23 kr. for forsørgere og 18 kr. for andre. Efter den frivillige dagpengeforsikring udgør hjælpen mindst 5 kr. og højst 23 kr., dog aldrig mere end $^4/_5$ af den sædvanlige arbejdsindtægt. For husmødre kan dagpengehjælpen ikke overstige 9 kr.

Til kvinder, der ikke kan få hjælp af sygeforsikringen, kan der i trangstilfælde ydes den nødvendige hjælp. Såfremt der ved en privatretlig resolution er fastsat bidrag til dækning af udgiften ved fødslen og moderens underhold før og efter fødslen, kan disse bidrag inden for visse grænser udbetales forskudsvis af det offentlige.

ad 2) Børnebidrag og børnetillæg m. v.

a. Børnebidrag efter lov om offentlig forsorg.

Lov af 31. maj 1961 om offentlig forsorg indeholder to sæt regler om bidrag til børns forsørgelse:

1. Regler om forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag, hvorefter et privatretligt fastsat bidrag inden for visse grænser forskudsvis kan udbetales af det offentlige.

2. Regler om bidragsunderstøttelser til særlige grupper af enlige forsørgere og børn uden forsørger, nemlig børn af enker og enkemænd, forældreløse børn, børn af forældre, hvis samliv er ophævet ved den ene af forældrenes død, børn for hvem faderskabet ikke kan fastslås.

Bidragene udgør et beløb svarende til faderens normalbidrag. De ydes til personer med indtægt under en bestemt grænse, jfr. redegø-

reisen i kapitel 5 d. For forskudsvis udbetaling af bidrag er denne grænse dog ophævet fra 1. april 1965, jfr. lov af 25. marts 1964 om ændring i loven om offentlig forsorg.

b. Børnetillæg efter lov om invalide- og folkepension og lov om pension og hjælp til enker m. fl.

Pensionister, der har forsørgelses- eller bidragspligt over for børn under 15 år, og som ikke er berettiget til bidrag i henhold til lovgivningen om børns retsstilling, eventuelt til forskudsvis udbetaling af disse bidrag eller til bidragsunderstøttelse efter de ovenfor under *a.* omtalte regler, modtager et børnetillæg svarende til det en fader påhvilende normalbidrag.

De nævnte børnetillæg kan endvidere udbetales for børn mellem 15 og 18 år, til hvis skolegang, lære eller anden uddannelse pensionister har væsentlige udgifter.

Der gælder samme indtægtsgrænser som for adgangen til at få udbetalt de under *a,* nævnte børnebidrag.

c. Børnetillæg efter lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring.

Til personer, der modtager arbejdsløshedsunderstøttelse som forsørgere, ydes et børnetillæg for hvert hjemmeværende barn under 18 år, for børn over 14 år dog kun i det omfang, i hvilket forældrene har væsentlige udgifter ved børnenes skolegang, lære eller anden uddannelse. Børnetillægget udgør ca. halvdelen af, hvad der svarer til en faders normalbidrag.

ad 3) Børne- og ungdomsværnet.

Reglerne om børne- og ungdomsværnet tilsigter i første række at regulere det offentliges indgreb i udøvelsen af forældremyndigheden. Herudover indeholder lovgivningen bestemmelser, som har betydning set fra et familiepolitisk synspunkt, nemlig om støtte til *oprettelse og drift af forskellige institutioner.* Disse institutioner er vuggestuer, børnehaver, fritidshjem, fritidsklubber og ungdomsklubber.

Ifølge de gældende regler i loven om børne- og ungdomsforsorgen yder staten og vedkommende kommune et tilskud på 70 % af udgifterne ved *etablering og indretning* af anerkendte institutioner. Børnehaver og vuggestuer får i *driftstilskud* fra stat og kommune et beløb, svarende til 70 % af godkendte driftsudgifter. Fritidshjem, heldagsskoler og fritidsklubber får et driftstilskud, svarende til 80 % af godkendte driftsudgifter og for rådgivningsklinikkerne udgør driftstilskuddet 90 % af godkendte driftsudgifter.

Ved børnehaver og vuggestuer skal de 30 % af driftsudgifterne, der ikke dækkes af stats- og kommunetilskud, dækkes af private midler – der ikke spiller nogen større rolle - og af forældrenes betaling. Da driftsudgifterne varierer meget fra institution til institution, godkender direktoratet for børne- og ungdomsforsorgen for hver enkelt institution en normaltakst, der er fastlagt således, at der kan opnås balance på driftsbudgettet. For forældre, hvis indtægt ligger over sygekassegrænsen, udgør betalingen normaltaksten med tillæg af 50 %. Normaltaksten for børns ophold i vuggestuer skønnes for øjeblikket at udgøre 20-30 kr. pr. uge pr. barn for landet som helhed (taksten i gennemsnit er højere i hovedstaden end i provinsen). For børnehaverne udgør normaltaksten for tiden i gennemsnit 12-18 kr. pr. uge pr. barn. Driftsudgifterne pr. barn i børnehaverne er væsentlig lavere end i vuggestuer.

For fritidshjemmenes og ungdomsklubbernes vedkommende skal kun 20 % af driftsudgifterne dækkes ved forældrenes eller de unges betaling og ved private midler i øvrigt. Taksten for anbringelse af børn i fritidshjem udgør for øjeblikket 8-12 kr. pr. uge pr. barn. De unge, der mødes i ungdomsklubber, betaler ca. 1 kr. pr. uge for deltagelse i klubvirksomheden.

Også andre bestemmelser i lovgivningen under socialministeriet om børn og unge sigter imod at hjælpe *familien,* således en bestemmelse om adgang til at yde hjælp til en familie med det formål at undgå, at et barn bliver fjernet fra hjemmet.

Reglerne om forebyggende foranstaltninger og om fjernelse af børn fra deres hjem er skabt for de tilfælde, i hvilke familien ikke har kunnet klare problemerne selv. Der er ikke fundet anledning til at komme nærmere ind på bestemmelserne her.

Reglerne om børne- og ungdomsværnet er forelagt folketinget til revision, idet der i december 1963 er fremsat forslag til en ny lov om børne- og ungdomsforsorg.* En nærmere redegørelse for de hidtil gældende regler er derfor af mindre betydning.

*) Under trykningen af betænkningen er loven gennemført som lov af 4. juni 1964.

ad 4) Hjælp i hjemmet.

Kun de færreste hjem har en daglig bistand i hjemmet, og der kan derfor opstå vanskeligheder for et hjem i tilfælde af sygdom hos et familiemedlem eller i anledning af en fødsel.

For at *hjælpe jamilien* i denne situation blev der ved lov af 12. april 1949 indført bestemmelser om, at kommunerne kan yde husmoderafløsning. Den seneste lov på dette område er lov af 24. april 1963.

Husmoderafløsning kan ydes til et hjem, når det af læge eller jordemoder attesteres, at der er behov herfor på grund af sygdom, fødsel eller rekonvalescens. Hjælpen kan normalt ydes i indtil 14 dage. Husmoderafløsning kan ydes til alle hjem. Til delvis dækning af udgifterne ved husmoderafløsning betaler hjemmene et beløb afpasset efter deres indtægt efter vejlendende satser fastsat af socialministeriet, dog således at hjælpen for personer med lave indtægter er gratis.

Husmoderafløsning er indført i ca. 950 af landets ca. 1300 kommuner. Ordningen omfatter ca. 90 % af befolkningen. Ved loven af 24. april 1963 er det bestemt, at husmoderafløsning skal være indført i alle kommuner inden 1. april 1968.

Regler med familiepolitisk indhold i lovgivningen under socialministeriet er omtalt mere udførligt i enkelte af afsnittene i kapitel 5 som indledning til en drøftelse om eventuelle ændringer i de gældende bestemmelser.

KAPITEL 2

Tidligere kommissioner og udvalg.

a. Befolkningskommissonen af 1935.

Under indtryk af, at fødselshyppigheden i Danmark siden slutningen af forrige århundrede havde været nedadgående og navnlig i årene efter 1920 var faldet meget betydeligt, nedsatte socialministeriet den 17. september 1935 en kommission bestående af personer med nationaløkonomisk, statistisk og social-politisk kendskab, der skulle undersøge mulighederne for en befolkningspolitik, der havde til formål at opretholde befolkningens størrelse.

I kommissoriet udtales bl. a.:

»..... en dansk befolkningspolitik må have en sådan karakter, at de foranstaltninger, der træffes af det offentlige, ikke blot modvirker affolkningstendenserne, men derudover har betydning i sig selv som led i en socialpolitisk udvikling henimod bedre, sundere og sikrere levevilkår for befolkningen som helhed. En række opgaver, der har tilknytning til spørgsmålet om børn og familie, og som er udsprunget af den stedfundne udvikling, må derfor tages op, således at bestræbelserne for at standse nedgangen i fødselshyppigheden samtidig kan bidrage til en bedre tilpasning af samfundet og familien til de nye produktionsforhold, hvorunder vi lever

En befolkningspolitik af denne art rejser naturligvis omfattende problemer og vil betyde, at der på socialpolitikens, socialpædagogikkens, sundhedsplejens og boligvæsenets område må gøres en indsats, der forudsætter såvel specielt kendskab som særlige undersøgelser og overvejelser.

Det vil endvidere være kommissionens opgave at klarlægge de betydningsfulde forskydninger af finansiel, erhvervsmæssig og social karakter, der i det kommende slægtled kan ventes at følge af den ændring i befolkningens aldersfordeling, som vil blive en konsekvens af den allerede stedfundne nedgang i fødselshyppigheden.«

1) Kommissionen afgav i september 1936 en *foreløbig betænkning vedrørende børnehavespørgsmålet m. v.*

I denne anbefalede kommissionen, at der på finansloven søgtes større bevillinger i henhold til den dagældende forsorgslovs § 129, stk. 3, til oprettelse af børnehaver og forbedring af lokaler i disse (efter lovbestemmelsen kunne der ydes tilskud med indtil halvdelen af udgifterne).

Endvidere anbefaledes, at bevillingerne til driftstilskud til børnehaverne der efter forsorgslovens § 129, stk. 1, ligeledes kunne ydes med op til halvdelen, blev forhøjet, bl. a. med henblik på en påkrævet forbedring af medarbejdernes lønninger. Endelig pegede kommissionen på, at der med henblik på en passende fordeling af børnehaverne mellem de forskellige distrikter burde udøves et vist tilsyn med placeringen.

2) I november 1937 afgav kommissionen endvidere en *betænkning angående lån til boligbyggeri og huslejefradrag for mindrebemidlede, børnerige familier.*

Man havde på dette tidspunkt i 25 år haft regler om lån og tilskud til kommunerne og boligforeningernes boligbyggeri. Betænkningen indeholdt et lovforslag, der supplerede reglerne om samlede lån til kommuner og boligforeninger på op til 95 % af byggeforetagendets værdi med en bestemmelse hvorefter kommunen for en mindrebemidlet, børnerig familie kunne betale den andel, lejerne selv skulle indskyde, til boligforeningen. Lovforslaget indeholdt endvidere regler om lån til parcelhusbyggeri for mindrebemidlede, børnerige familier (med mindst 3 børn under 16 år) og fritagelse for ejendomsskatter på sådanne huse. Endelig indeholdt forslaget et afsnit om huslejefradrag for børnerige familier. Fradraget skulle ydes for lejligheder på mindst 3 værelser og køkken i ejendomme,

der var opført af kommuner eller boligforeninger, og finansieres gennem ejendomsskatterne på sådanne ejendomme. Fradraget udgjorde henholdsvis 30, 40 og 50 % af den ordinære husleje for familier med 3 børn, 4 børn og 5 børn eller derover.

3) Endelig afgav kommissionen i januar 1938 en *betænkning angående moderens rettigheder i anledning af fødsel samt angående seksualoplysning.* I denne stillede kommissionen forslag om indførelse af en moderskabsydelse til alle kvinder med indtægter under sygekassegrænsen. Ydelsen skulle omfatte spædbørnsudstyr, delvis betaling af hushjælp i tiden omkring fødslen, hjælp til køb af barnevogn og barneseng samt et kontant beløb til delvis dækning af de øvrige udgifter i forbindelse med fødslen. Det blev samtidig foreslået, at kvinder med arbejde uden for hjemmet skulle have adgang til at opgive dette arbejde i 8 uger før forventet fødsel og 8 uger efter fødslen. I denne periode skulle de have dagpenge, der blev udbetalt gennem sygeforsikringen, men - ligesom moderskabsydelsen — blev afholdt af statskassen. Kommissionen anbefalede endvidere, at den kreds af kvinder, der var berettiget til moderskabsydelsen, også fik adgang til mælkehjælp under svangerskab og diegivning. Herudover indeholdt betænkningen retningslinier for oprettelse af mødrehjælpsinstitutioner og forslag om almindelig og individuel oplysning om seksualhygiejne, herunder svangerskabsforebyggelse.

b. Betænkningen »Den enlige moder«.

I efteråret 1948 nedsatte Danske Kvinders Nationalråd og Dansk Kvindesamfund en kommission til undersøgelse af den enlige moders kår. Det var kommissionens formål på lignende måde, som det var sket ved en undersøgelse vedrørende enkernes forhold, foretaget af Danske Kvinders Nationalråd i 1948, gennem en enquête at tilvejebringe et mere dybtgående kendskab til den enlige moders problemer og det milieu, hendes børn opdrages i, end det, der kunne udledes af den almindelige statistik og de offentlige institutioners materiale. Medens enkeundersøgelsen havde omfattet enker under 60 år, med eller uden børn, skulle den nye undersøgelse gælde enlige kvinder med hjemmeværende børn under 18 år, såvel enker som fraskilte, fraseparerede og ugifte mødre.

Kommissionen fik rådighed over materiale fra enquêter i København, Århus og Odense og udarbejdede med udgangspunkt heri en betænkning, der mundede ud i en række forslag til forbedring af den enlige moders forhold. Betænkningen, der bærer titlen »Den enlige moder«, blev afgivet i sommeren 1953.

Kommissionens forslag kan samles i følgende hovedpunkter:

1) *Børnebidrag m. v.*

Det blev foreslået, at forsorgslovens indtægtsgrænse for moderen skulle ophæves eller i hvert fald forhøjes, så grænsen kom til at svare til en ufaglært mandlig arbejders årsløn ved fuld beskæftigelse efter fradrag af skatter m. v.

Endvidere foresloges en ophævelse af forsorgslovens regel om bortfald af retten til enkebørnsbidrag ved moderens indgåelse af nyt ægteskab, med mindre det sociale udvalg bestemte, at bidrag fortsat ville være at udbetale. Kommissionen ville foretrække en almindelig indtægtsgrænse for alle tilfælde, hvor en enlig moder indgik ægteskab med en anden end barnets fader.

Reglen om bortfald af bidragsudbetalinger, når barnet havde indtægt eller formue, hvoraf dets forsvarlige underhold kunne afholdes, burde enten ophæves eller lempes, således at en opsparing med henblik på senere uddannelse ikke skulle afskære barnet fra ret til bidrag.

Kommissionen fandt, at de privatretlige regler burde ændres, så der blev mulighed for at pålægge bidrag til uddannelse m. v. indtil det 24. år. Kommissionen foreslog derimod ikke ændringer i den gældende 18 års-grænse for adgangen til bidragsforskud fra det offentlige.

Reglerne om de almindelige børnetilskud burde samarbejdes med reglerne om børnefradrag i den skattepligtige indkomst. Samtidig burde aldersgrænsen på 16 år sættes op, og udbetaling af tilskuddene burde i almindelighed ske til moderen.

2) *Hjælp til moderen.*

Efter kommissionens opfattelse burde bidraget til moderens underhold før og efter fødslen kunne pålægges ud over 1 måned efter fødslen, når forholdene talte derfor, selv om moderen

ikke var syg, og bidraget burde ligesom barselfærdsbidrag kunne ydes også til enker.

Kommissionen foreslog indførelse af en almindelig moderskabsydelse, og at der for alle erhvervsarbejdende kvinder blev adgang til en vis erstatning for tabt arbejdsfortjeneste i en tid før og efter fødslen.

På det privatretlige område foreslog kommissionen en lettere adgang til at få ændret aftalte ægtefællebidrag.

Det blev foreslået, at der til enlige mødre, som af hensyn til deres børns pasning eller på grund af nedsat arbejdsevne enten slet ikke eller kun delvis kunne påtage sig erhvervsarbejde, skulle ydes særhjælp efter forsorgsloven. Endvidere foresloges adgang til at supplere børnebidrag og børnetillæg til enlige forsørgere på samme indtægtsniveau som alders- og invalide-rentemodtagere, således at forsørgeren kunne få dækning for forskellen mellem den del af det fulde normalbidrag, den pågældende selv skulle skaffe, normalt $^2/_5$, og det almindelige børnetilskud.

Kommissionen ønskede endvidere hjemmel til at yde enlige mødre hjælp af offentlige midler til uddannelse, oplæring m.v. efter en individuel bedømmelse.

3) *Skattelovgivningen.*

Kommissionen foreslog ændring af den dagældende regel, hvorefter bidrag til børn født uden for ægteskab blev medregnet i såvel faderens som moderens skattepligtige indtægt, således at disse bidrag ligesom bidrag til børn født i ægteskab alene blev medregnet til moderens indtægt. Det var kommissionens opfattelse, at en ændring i så henseende ville virke stimulerende på faderens bidragsbetaling. Endvidere ønskedes ugifte mødre i skattelovene ligestillet med andre forsørgere af børn under 18 år.

Herudover foreslog kommissionen indført et fradrag i den skattepligtige indkomst for erhvervsarbejdende enlige mødre svarende til halvdelen af fradraget for udearbejdende hustruer.

4) *Tjenestemandslovgivningen.*

Kommissionen foreslog ligestilling i lønmæssig henseende af ugifte mødre og andre forsørgere. Endvidere foresloges adgang for enlige mødre med børn under 15 år til nedsat tjenestetid ligesom for gifte kvindelige tjenestemænd. Det blev samtidig fremhævet, at der burde ske en revision af pensionsreglerne, således at tjenestemandsenker ikke mistede retten til pension efter manden, fordi de selv var tjenestemænd eller pensionerede.

5) *Børnenes pasning.*

Det blev foreslået, at der skulle kunne ydes tilskud efter regler svarende til reglerne for forebyggende børneinstitutioner til mindre institutionsprægede ordninger som legepladser og legestuer med tilsyn, herunder tilsyn i nærheden af boligerne.

6) *Boligforhold.*

Reglerne om huslejetilskud til enlige forsørgere med 1 barn blev foreslået udvidet.

7) *Andre forslag.*

Herudover indeholdt betænkningen forslag om udvidelse af skolernes undervisning i fag med tilknytning til familiekundskab, seksualoplysning og erhvervsvejledning samt forslag om fortsættelse af denne undervisning, efter at de unge var kommet ud af skolen, eventuelt i tilknytning til aftenskoleundervisningen. Endvidere fandt kommissionen, at der burde være udvidet adgang til offentlig støtte til private virksomheder, der ydede oplysning og rådgivning vedrørende personlige og familiemæssige problemer.

Senere lovgivning.

I det følgende tiår er en række af kommissionens forslag og ønsker imødekommet. For så vidt angår de foran nævnte hovedpunkter kan følgende ændringer nævnes:

1) *Børnebidrag m.v.*

Ved en lov af 25. juni 1960 blev - med virkning fra 1. juli samme år - forsorgslovens indtægtsgrænse for moderen forhøjet til et beløb, der med pristalsregulering udgjorde 10.550 kr. (fra 1. april 1964 12.210 kr.) for hele landet. Ved lov af 25. marts 1964 er indtægtsgrænsen for adgang til *forskudsvis* at få udbetalt børnebidrag ophævet fra 1. april 1965.

Reglen om bortfald af enkebørnsbidrag ved moderens indgåelse af nyt ægteskab blev ophævet ved lov af 30. april 1955.

Ved samme lov blev der indført en fast indtægtsgrænse for barnet, således at bidrag ydes med det fulde beløb, så længe indtægten ikke overstiger summen af faderens og moderens normalbidrag. Overskydende indtægt fradrages med 60 %. Overøvrigheden fik adgang til at forhøje indtægtsgrænsen i tilfælde af forøgede udgifter

ved barnets forsørgelse, f.eks. sygdom eller en påbegyndt uddannelse. Ved forsorgsloven af 31. maj 1961 er fradraget for overskydende indtægter hos barnet sat ned til 50 %.

Børnefradragene i den skattepligtige indkomst bortfaldt fra og med skatteåret 1961/62, og samtidig skete der en væsentlig forhøjelse af børnetilskuddene.

2) *Hjælp til moderen.*

I forsorgsloven af 31. maj 1961 er pligten til at tilbagebetale almindelig offentlig hjælp afskaffet, og sondringen mellem kommunehjælp og særhjælp er derfor bortfaldet. Der er herefter ingen særlige ulemper forbundet med at modtage den almindelige offentlige hjælp.

Bidrag til barselfærd og underhold før og efter fødslen til enker, der har født inden for den sidste måned før ægtefællens død, eller er gravide ved dødsfaldet, blev indført ved lov af 30. april 1955.

Ifølge loven af 10. juni 1960 om den offentlige sygeforsikring er kvinder, der som lønarbejdere er tilsluttet den obligatoriske dagpengeforsikring, berettiget til barseldagpenge i indtil 14 uger.

Ved den foran omtalte lov af 30. april 1955 (om ændringer i lov om offentlig forsorg) blev der indført en overgangshjælp for enker med børn under 18 år. Hjælpen ydes i almindelighed i indtil 13 uger, men kan i særlige tilfælde f.eks. ved sygdom, ydes i indtil 1/2 år. Er enken gravid ved dødsfaldet, kan hjælpen ydes i indtil V2 år efter fødslen. Tilsvarende hjælp kan, når det sociale udvalg skønner det rimeligt begrundet, ydes ved skilsmisse uden forudgående separation og i ganske særlige tilfælde ved separation.

Samtidig indførtes en regel om underholdshjælp til enlige mødre med børn under 18 år, der på grund af børnenes pasning, nedsat erhvervsevne eller deltagelse i en uddannelse ikke kan tage arbejde i normalt omfang, og der blev givet mulighed for at yde enlige mødre med børn under 18 år hjælp til gennemførelse af en efter forholdene rimelig uddannelse.

3) *Skattelovgivningen.*

Ved ligningsloven for skatteåret 1958/59 fik faderen fradragsret for bidrag til et barn uden for ægteskab, således at bidraget alene medregnes til moderens skattepligtige indtægt.

I ligningsloven er der nu etableret ligestilling af alle skattepligtige med børn under 18 år, der alle beskattes efter reglerne for familieforsørgere.

4) *Tjenestemandslovgivningen.*

Efter loven af 7. juni 1958 om lønninger og pensioner m.v. til statens tjenestemænd er lønnen ens for alle tjenestemænd i samme lønningsklasse og med samme anciennitet uden hensyn til forsørgerstilling, og reglen om adgang til nedsat tjenestetid gælder for alle kvindelige tjenestemænd, der har forsørgerpligt over for børn under 18 år.

c. Nordisk udvalg om forskudsvis udbetaling af bidrag.

Efter undertegnelsen den 15. september 1955 af den nordiske konvention om social tryghed er spørgsmålet om *ligestilling* inden for det sociale område af statsborgere fra de nordiske lande under ophold i et andet nordisk land løst på alle væsentlige punkter. Forarbejdet til denne konvention havde været udført af den nordiske socialpolitiske komité, der er et permanent udvalg af embedsmænd med den opgave at overveje og fremkomme med indstillinger om øget gensidighed og ensartethed på sociallovgivningens område. Komiteen har efter gennemførelsen af konventionen koncentreret sin virksomhed om problemet om større *ensartethed* med hensyn til den sociale lovgivning. Et af de områder, der først er blevet taget op til overvejelse, er lovgivningen om forskudsvis udbetaling af bidrag. Om dette problem har et særligt udvalg, nedsat af komiteen i efteråret 1959, afgivet en rapport i 1961. Denne rapport er i efteråret 1962 videregivet til de nordiske landes socialministerier med bemærkning om, at Den nordiske socialpolitiske Komité anser de i rapporten angivne principper velegnede til at danne grundlag for national lovgivning, idet komiteen samtidig har henstillet, at de i rapporten indeholdte forslag tages i betragtning ved udformning af lovregler på det omhandlede område.

Af rapporten, der er aftrykt som bilag 11 *til*

nærværende betænkning, fremgår, at der i princippet har været enighed om de almindelige betingelser for adgangen til forskudsvis udbetaling, herunder at der ikke bør gælde særlige økonomiske betingelser. For Danmarks vedkommende er dette ønske imødekommet gennem de ved lov af 25. marts 1964 gennemførte ændringer i forsorgsloven, hvorefter de særlige trangsgrænser for adgangen til forskudsvis udbetaling af bidrag ophæves med virkning fra 1. april 1965, jfr. de indledende bemærkninger og betænkningens kapitel 5.d.

Derimod er det fortsat efter dansk lovgivning en betingelse for udbetaling af bidrag, at vedkommende faktisk forsørger eller i al fald bidrager til barnets forsørgelse; dette indebærer, at barnets økonomiske forhold kan stille sig hindrende i vejen for udbetaling, nemlig såfremt barnet har indtægter af et sådant omfang, at det må forudsættes herigennem at kunne forsørge sig selv.

Af rapporten vil fremgå, at der navnlig er principiel forskel mellem de nordiske landes lovgivning om forskudsvis udbetaling med hensyn til de perioder, for hvilke bidrag udbetales. På dette punkt indtager Danmark en særstilling derved, at bidrag udbetales forud for et halvt år, medens bidrag i de øvrige nordiske lande udbetales månedsvis og endda i vidt omfang bagud.

Den nævnte forskel har været anset af så principiel karakter, at man ikke fra dansk side har ment det for muligt at tilnærme sig de øvrige landes lovgivninger på dette punkt.

Det bemærkes i øvrigt, at det i rapporten omtalte finske lovforslag om forskudsvis udbetaling er vedtaget af den finske rigsdag den 7. juni 1963, og at loven er trådt i kraft den 1. januar 1964. Den nu vedtagne lov svarer i det væsentlige til det forslag, der er omtalt i rapporten.

KAPITEL 3

Familiepolitiske regler i andre lande.

a. Bestemmelser om familiepolitiske ydelser i de nordiske lande.

I det følgende er gengivet nogle regler om familiepolitiske ydelser i de fire andre nordiske lande. Reglerne er så forskellige, at en skematisk opstilling, der ville være ønskelig med henblik på en sammenligning, ikke er forsøgt.

Norge.

I. *Almindelige børnebidrag.*

Børnebidrag (»barnetrygd«) ydes for hvert barn under 16 år - ud over det første - som pågældende forsørger. Bidraget udbetales uden hensyn til forsørgerens økonomiske stilling. Bidraget udgør 400 norske kroner årlig for det første bidragsberettigede barn, 500 norske kroner for det andet, 600 n. kr. for det tredje og således fortsat stigende, idet bidraget for hvert af de følgende børn altid skal være 100 kr. højere end for det foregående barn.

Børnebidrag ydes *også for det første barn,* når

1) forældrene er skilt,
2) én eller begge er døde,
3) forældrene ikke har indgået ægteskab med hinanden.
4) Undtagelsesvis kan bidrag ydes for det første barn også i andre tilfælde, nemlig når forsørgeren er arbejdsudygtig, og arbejdsudygtigheden ventes at blive af længere varighed, eller når andre særlige forhold gør det rimeligt.

Endvidere kan der ydes bidrag, når barnet selv er invalid eller lider af sygdom, som medfører særlig store udgifter. I alle disse tilfælde tages der hensyn til familiens økonomiske kår.

Retten til bidrag er knyttet til forsørgelsen af barnet. Hvis begge forældre lever sammen med barnet, skal bidraget udbetales til moderen.

II. *Forsørgerbidrag for visse børn.*

Et barn under 18 år, som har mistet sin fader eller moder, har ret til forsørgerbidrag (»forsørgertrygd«). Samme ret har et barn født uden for ægteskab, når bidragspligt ikke er retskraftigt fastslået. Er begge forældre afgået ved døden, ydes bidrag efter begge.

Ydelsen er 900 n. kr. pr. år, 1.800 kr. hvis begge forældre er døde, og udbetales uafhængigt af de normale børnebidrag. Ydelse af forsørgerbidrag bringes derimod til fradrag i pension, som barnet måtte have ret til efter andre offentlige forsorgsordninger. Ydelsen udbetales til den, der varetager forsørgelsen af barnet.

Udgifterne til forsørgerbidragene dækkes ved præmier fra enhver under 70 år, der er sygeforsikret. Bidrag til finansieringen betales af arbejdsgivere, kommuner og staten.

III. *Bidragsjorskud.*

Underholdsbidrag til børn under 18 år kan inden for et vist maksimumsbeløb (på nuværende tidspunkt 75 n. kr.) kræves udbetalt forskudsvis af det offentlige, når det ikke bliver betalt til forfaldstid af den bidragsskyldige.

IV. *Hjalp til mødre.*

a. *Sygeforsikringen.*

Enhver kvinde, der er sygeforsikret i Norge på det tidspunkt, da hun skal føde, har ret til barselhjælp af sygeforsikringen i form af fri læge- og jordemoderhjælp, ophold på fødehjem, godtgørelse for ophold uden for hjemmet ved nedkomsten og dækning af transportudgifter. Endvidere ydes barselpenge med 200 n. kr. Disse bortfalder dog, hvis den fødende indlægges på sygehus eller fødehjem.

Hvis den fødende ved nedkomsten står som selvstændigt medlem af trygdekassen og er ført i sygepengeklasse, og hun har været sygeforsikret på denne måde i de ti sidste måneder forud for nedkomsten, ydes i stedet for de nævnte barselpenge barseldagpenge i 12 uger. Barseldag -

penge ydes med samme beløb som sygepenge. Under ophold på fødehjem eller sygehus ydes således barseldagpenge efter de samme satser som for sygepenge under ophold på sygehus.

De fleste trygdekasser betaler indtil seks almindelige kontrolundersøgelser hos læge under svangerskabet, men har ikke pligt hertil.

b. *Anden økonomisk støtte til mødre i tiden omkring fødslen.*

Svangre kvinder, der er vanskeligt økonomisk stillet, har ret til at kræve økonomisk hjælp af opholdskommunen i de sidste 6 uger før fødslen. Gifte kvinder har dog kun krav på sådan hjælp, hvis manden er død eller har forladt hjemmet.

Hvis en moder - gift eller ugift - er så vanskeligt økonomisk stillet, at hun må overlade sit barn til andre, hvis hun ikke får hjælp, kan hun kræve hjælp af kommunekassen, så hun kan have barnet hos sig de 3 første måneder efter fødslen. Hvis hensynet til barnets sundhed nødvendiggør, at moderen ammer det ud over de første 3 måneder, kan moderen kræve hjælp i yderligere 3 måneder. Barseldagpenge fra trygdekassen afkortes i denne hjælp. Det kan bestemmes, at moderen tager ophold på et mødrehjem, så længe hun får hjælpen.

I de fleste større kommuner i Norge er der herudover indført forskellige kommunale hjælpeordninger for mødre og børn, såsom mødrehjælp, kontrolstationer for mødre og børn m.v.

V. *Huslejetilskud til familier med børn.*

Statens boligbanker yder rente- og afdragstilskud til låntagere med mindst 2 hjemmeværende børn, når indtægt og formue ikke overstiger visse maksimumsbeløb, som fastsættes af den enkelte kommune inden for en ramme, der er fastlagt af Kommunal- og arbeidsdepartementet. Af udgifterne betaler staten $^4/_5$ og kommunerne $^1/_5$.

Efter den enkelte kommunes bestemmelse kan huslejetilskud også ydes for boliger, der ikke finansieres gennem statens boligbanker. Regler om tilskudsordningerne er givet af Kommunal- og arbeidsdepartementet og statens boligbanker.

Sverige.

I. *Almindelige børnebidrag.*

Almindelige børnebidrag ydes med 550 svenske kroner om året for hvert barn under 16 år uden hensyn til forsørgerens økonomiske stilling. Bidraget udbetales normalt til moderen. Udbetalingen sker kvartalsvis. Der foreligger forslag om forhøjelse af bidraget til 700 sv. kr. om året.

Børn mellem 16 og 18 år, der undervises på højere almenskole og visse andre skoler, har uanset indkomst- og formueforhold ret til almindelige studiebidrag. Bidrag udbetales på nuværende tidspunkt med 50 sv. kr. om måneden læseåret igennem. Et læseår omfatter 9 måneder.

II. *Andre ydelser til børn.*

a. *Børnepension.*

Børnepension fra folkepensionsordningen tilkommer et barn under 16 år, når faderen eller moderen eller begge forældre er døde. Pensionens størrelse er uafhængig af forsørgerens og barnets indkomstforhold og udgør 1000 sv. kr. om året, når en af forældrene er døde, 1400 sv. kr. om året, hvis begge forældre er døde. Der er udarbejdet et forslag, hvorefter børnepensionen fra 1. juli 1964 skal udbetales med en vis procent af det såkaldte basisbeløb efter loven om almindelig forsikring. Basisbeløbet ændres med prisniveauet. Med det nuværende basisbeløb bliver efter forslaget børnepensionen for et fader- eller moderløst barn 1200 sv. kr. pr. år (25 % af basisbeløbet) og for et forældreløst barn 1680 sv. kr. pr. år (35 % af basisbeløbet).

Børnepension fra tillægspensionsordningen tilkommer børn under 19 år af en afdød forsikret. Retten hertil er betinget af, at den forsikrede ved sin død var berettiget til pension fra tillægspensionsordningen (på grund af sygdom eller alder), eller ville have været berettiget til »førtidspension«, hvis hans arbejdsevne i tiden forud for dødsfaldet havde været i tilstrækkelig grad nedsat.

b. *Børnetillæg.*

Til en person, der er berettiget til alderspension eller førtidspension ydes der for hvert barn under 16 år et børnetillæg på 1000 sv. kr., når den forsikrede har forældremyndigheden over eller vedvarende bor sammen med barnet. Ydes fødtidspension med $^2/_3$ eller $^1/_3$ af fuld pension, udgør børnetillægget en tilsvarende brøkdel af det fulde børnetilskud. Børnetillæg ydes dog ikke til pension til en gift kvinde eller for børn, der er berettiget til børnepension. Børnetillæggets størrelse er uafhængig af forsørgerens og barnets indkomstforhold. Der foreligger forslag

om en ændring af satserne svarende til ændringen vedrørende børnepension. Med det nuværende basisbeløb skulle børnetillægget således den 1. juli 1964 blive på 1200 sv. kr. om året.

III. *Bidragsforskud.*

Underholdsbidrag til børn under 16 år fra barnets fader eller moder, der skal ydes i henhold til beslutning af en domstol eller på grundlag af skriftlig af to personer bevidnet aftale, kan — når det ikke betales rettidig — udbetales forskudsvis af offentlige midler. Udbetaling sker med samme beløb som underholdsbidraget, dog højst 83 sv. kr. om måneden. Underholdsbidrag, som er fastsat før 1. april 1957 og ligger under 720 sv. kr. pr. år, kan gennem offentlige midler forhøjes til sidstnævnte beløb (det såkaldte utfyllnadsbidrag).

IV. *Hjælp til mødre.*

Sygeforsikringen yder den fødende kvinde refusion af udgifter ved selve fødslen og ved tandbehandling. Gennem sygeforsikringen udbetales desuden moderskabsdagpenge, der udgør et enhedsbeløb på 900 sv. kr. En kvinde med erhvervsarbejde, der på grund af svangerskabet afholder sig fra at arbejde, har tillige ret til tillægsdagpenge, hvis størrelse afhænger af hendes sædvanlige arbejdsindtægt.

V. *Huslejetilskud m.v.*

Staten yder huslejetilskud (familjebostadsbidrag) til familier med børn. Betingelserne er, at familien har mindst et hjemmeværende barn under 16 år, at forældrenes samlede skattepligtige indkomst ikke overstiger en vis grænse, og at boligen opfylder visse krav med hensyn til størrelse og udstyr.

Staten yder endvidere lån (bostadslån) til opførelse eller ombygning af beboelseshuse. Lånene ydes på fordelagtige vilkår og er forbundet med visse almindelige tilskud.

Finland.

I. *Almindelige børnebidrag.*

Børnebidrag ydes til hvert barn under 16 år. Bidraget udbetales kvartalsvis - normalt til barnets moder.

II. *Særlige børnebidrag.*

Særlige børnebidrag ydes til

forældreløse børn,

børn af enlige forsørgere,

børn af folkepensionister,

børn, der på grund af legemlig eller sjælelig lidelse er så hjælpeløse, at de har behov for stadigt opsyn eller forsorg.

Aldersgrænsen er normalt 16 år, dog kan bidrag udbetales til det 20. år, hvis barnet fortsætter skolegang eller studier uden anden hjælp fra staten eller fra anden side.

Adgangen til særlige børnebidrag er betinget af, at familiens kommunalskat ligger under et vist maksimumsbeløb, der varierer med børnenes antal og prisniveauet på det sted, hvor familien bor.

Herudover findes regler om bidrag til familier med mindst 4 børn eller, hvis hovedforsørgeren er død, med mindst 2 børn under *16 ir* (under 20 år, hvis det drejer sig om børn med fortsat skolegang eller børn, der ikke er i stand til at arbejde). Disse bidrag er ligeledes betinget af, at familiens kommunalskat ligger under et vist maksimum.

III. *Bidragsforskud.*

Et underholdsbidrag til et barn under 18 år, der er forfaldet, men ikke betalt af den bidragsskyldige, kan udbetales forskudsvis af det offentlige med indtil 40 mark om måneden. Den del af udgiften til bidragsforskud, som ikke dækkes gennem senere inddrivelse hos den bidragsskyldige, fordeles som hovedregel med 25 % til kommunerne og 75 •% til staten.

IV. *Hjælp til mødre.*

a. *Moderskabsjorsorg.*

Moderskabsforsorgen omfatter

1) sundhedsmæssig vejledning på kommunale rådgivningskontorer for mødre- og børneforsorg samt hos kommunale sygeplejersker og jordemødre. På rådgivningskontorerne undersøges kvinderne, og der gives specialbehandling. Hjælpen er gratis, idet der dog i visse tilfælde ydes en vis betaling for specialbehandling og hjemmesygepleje.

2) jordemoderhjælp ved fødsel i hjemmet. Hjælpen er gratis, men hvis den fødende ikke er ubemidlet, skal hun betale medicin og forbindsstoffer samt jordemoderens transportudgifter. Hvis fødslen sker på et fødehjem, skal den fødende betale en sygehustakst. For ubemidlede betaler kommunen denne takst.

b. *Moderskabsunderstøttelse.*

Moderskabsunderstøttelsen er et engangsbeløb, der gives, når der er forløbet mindst 6 må-

neder af svangerskabet. Understøttelsen kan ydes som natural- eller kontanthjælp og gives som oftest i form af udstyr til moderen og barnet, en såkaldt »moderskapsunderstödsförpackning«.

En kvinde, der ønsker at få moderskabsunderstøttelse, skal inden udgangen af 4. svangerskabsmåned henvende sig til læge, jordemoder eller kommunalt kontor for moderskabsrådgivning for at lade sig undersøge, og hun skal derefter stå under sagkyndig kontrol og følge de givne helbredsmæssige forskrifter. Ansøgere, der uden gyldig grund undlader dette, kan miste adgangen til understøttelsen.

V. *Huslejetilskud.*

Staten yder huslejetilskud til familier med mindst 2 børn under 16 år eller børn mellem 16 og 20 år, der fortsætter skolegangen eller ikke er i stand til at arbejde. Bevillingen af huslejetilskud afhænger af lejlighedens størrelse, antallet af værelser og antallet af familiemedlemmer i lejligheden. Det er endvidere en forudsætning, at de til husstanden hørende familiemedlemmer ikke betaler formueskat, og at familiens samlede skattepligtige indkomst ikke overstiger visse beløb, der varierer efter antallet af børn m.v.

Huslejetilskud bevilges enten med normalt, nedsat eller forhøjet beløb, alt efter familiens indkomster, antallet af børn og af værelser i lejligheden, og udbetales med beløb, der udgør mellem 20 og 70 % af den af Statens Bostadsproduktionskommission godkendte leje med varmeudgifter.

Island.

I. *Almindelige børnebidrag.*

Almindelige børnebidrag ydes til personer, der har den fulde forsorg for et eller flere børn under 16 år. Bidraget udgør 3000.- islandske kr. årlig pr. barn. Almindeligt børnebidrag ydes dog ikke for børn, der er berettiget til særlige børnebidrag.

II. *Særlige børnebidrag.*

Særlige børnebidrag (børnerente) ydes til børn, hvis fader er død eller oppebærer alders- eller invaliderente. Børnerenten andrager 11.109 isl. kr. årlig.

III. *Bidragsforskud*

Mødre, der i henhold til offentligt dokument er berettiget til bidrag til deres børn uden for ægteskab, har, hvis faderen ikke opfylder sin bidragspligt, ret til at få bidragene udbetalt forskudsvis gennem Rigsforsikringsanstalten. Tilsvarende regler gælder for fraskilte kvinder.

IV. *Hjælp til mødre.*

a. *Hjælp ved svangerskab og fødsel.*

Den islandske pensionsforsikring yder i anledning af fødsel et bidrag på 5.290 isl. kr.

Lægehjælp og ophold på sygehus eller fødeklinik ydes kun, såfremt fødslen ikke foregår normalt, eller opholdet strækker sig ud over en vis tid. Hjælpen ydes af sygeforsikringen.

b. *Moderløn.*

Enker, ugifte mødre og fraskilte kvinder, som forsørger et eller flere børn under 16 år, har ret til moderløn.

Årlig moderløn andrager:

For 1 barn	2.221,80	islandske kr.
- 2 børn	12.061,20	
- 3 børn eller flere	24.122,40	

1 dansk krone = ca. 6 islandske kroner.

b. Bestemmelser om almindeligt børnetilskud i visse europæiske lande.

Kontante tilskud til familier med børn har igennem en årrække været et led i familiepolitikken i en række lande i Europa. I Belgien indførtes børnetilskud allerede i 1930, og i 1932 fulgte Frankrig efter. Det er dog først efter 1945, at børnetilskudsordninger er blevet almindeligt udbredt i Europa.

Målsætningen for børnetilskudsordningerne synes overalt at være blandet af rent sociale hensyn (tilskud til dårligt stillede familier), af befolkningspolitiske mål og rene familiepolitiske målsætninger (udligning af forsørgerbyrder mellem familier med og uden børn og for den enkelte familie mellem perioder uden børn og periode med børn at forsørge). Ved siden af disse tre hovedgrupper af formål er der i landenes lovgivning fra tid til anden også taget andre hensyn, f.eks. ydes i Frankrig sammen med de almindelige børnetilskud i visse tilfælde også huslejetilskud.

Reglerne for tilskud til børn afspejler de mål, der fra lovgivernes side er søgt nået med børne-

tilskuddene, men også, når der ses bort herfra, er reglerne for ydelserne i øvrigt overordentligt varierede. Aldersgrænser, indkomstgraduering, forsørgers erhverv, finansieringsregler er blandt de forhold, der varierer stærkt, og som yderligere kan give et billede af de meget forskellige synspunkter landene imellem inden for den sociale politik og familiepolitikken.

I oversigten herunder refereres kort hovedindholdet af gældende regler for børnetilskud i en række europæiske lande uden for Norden.

England.

Almindelige børnetilskud har været udbetalt siden 1948. Tilskuddene gives fra og med en forsørgers andet barn, og ydelsen vedbliver almindeligvis til barnets 15. år. Unge over aldersgrænsen, der stadig går i skole, kan dog få tilskud, indtil de er fyldt 18 år. Der er ikke indkomstgraduering, men ydelserne beskattes.

I 1963 udgjorde de almindelige børnetilskud 8 sh. om ugen til 2. barn og 10 sh. om ugen til hvert af de følgende børn. Staten finansierer tilskuddene.

Børnetilskuddene suppleres af skattelettelser for børn og unge under uddannelse.

Belgien.

Siden 1930 udbetales almindelige børnetilskud fra og med det første barn. Aldersgrænsen er 14 år, evt. 21 år for unge under uddannelse. Tilskuddet til det enkelte barn varierer efter barnets plads i søskendeflokken og efter dets alder. Børnetilskuddene er ikke afhængige af forsørgers indkomst og er skattefri. Til børn af rentemodtagere og enker udbetales supplerende tilskud.

Pr. 1/7 1962 udbetaltes pr. måned *446* bfr. til første barn, 500 bfr. til 2., 725 til 3., 775 til 4. og 850 til 5. og efterfølgende barn. Dertil kom tillæg for børn mellem 6 og 10 år, 105 bfr. pr. måned og til børn over 10 år 184 bfr. Ydelserne finansieres af arbejdsgiverne med 8,5 % af de udbetalte lønninger, maksimalt dog 72.000 bfr. pr. lønmodtager. Staten betaler eventuelle underskud.

Der gives skattelettelser til familier med børn.

Holland.

Almindelige børnetilskud indførtes i slutningen af 1939. De udbetales alene til lønmodtagere, fra det 1. barn og indtil det 16. år, evt. dog til det 27. år for unge under uddannelse. Ydelsen, der er skattefri, gives uden hensyn til forsørgerens indkomst, og den varierer efter barnets nr. i søskendeflokken. Til børn af rentemodtagere og til enkebørn gives højere tilskud end til andre børn.

Pr. 1/7 1962 var det almindelige børnetilskud pr. måned 19,50 hfl. til 1. barn, 21,32 hfl. til 2. og 3. barn, 28,86 hfl. til 4. og 5. barn og 32,50 hfl. til 6. og efterfølgende børn. Arbejdsgiverne betaler udgifterne til børnetilskud med en afgift på 4,9 % af de udbetalte lønninger, dog maksimalt af 22 hfl. pr. dag pr. arbejder.

Vest-Tyskland.

Børnetilskud indførtes 1954. Der udbetales børnetilskud til lønmodtagere og mindre selvstændige med indkomster under en indkomstgrænse, og tilskuddene udbetales først fra og med det 3. barn, enlige forsørgere får dog også tilskud til 2. barn. Aldersgrænsen er normalt 18 år, men kan forhøjes til 25 år for unge under uddannelse. Rentemodtagere, invaliderede og enlige forsørgere modtager et højere tilskud end andre forsørgere.

Pr. 1/7 1962 var indkomstgrænsen for børnetilskud 7200 DM pr. år. Der udbetaltes 40 DM pr. barn pr. måned. Arbejdsgiverne finansierer alle udgifter ved de almindelige børnetilskud med en afgift på 1 % af en beregnet lønsum. Staten betaler tilskud til enlige forsørgeres 2. barn.

Italien.

Almindelige børnetilskud indførtes i 1937. Der gives tilskud fra 1. barn og kun til lønmodtagere. Ydelsen er ikke indkomstgradueret og gives med samme størrelse til hvert barn. Aldersgrænsen er 18 år, men for unge, der studerer, kan grænsen forhøjes til 26 år. For unge i lære eller i anden uddannelse er grænsen 18 år. Der gives større tilskud til rentemodtagere m.fl. Ordningen — familietilskudsordning snarere end børnetilskudsordning — omfatter også tilskud til ægtefælle uden egen indkomst, dog betinget af, at den anden ægtefælles indkomst ikke overstiger en vis grænse. Ligeledes gives tilskud, dersom en husholdning omfatter flere generationer end forældre med børn.

Pr. 1/7 1962 udbetaltes almindelige børnetilskud med 4940 Lire pr. barn pr. måned. Til ægtefælle uden egen indkomst udbetaltes 3588 Lire pr. måned, når den anden ægtefælles ind-

komst ikke oversteg 10 000 Lire pr. måned. Tilskud for ældre generationer udgjorde 1430 Lire pr. måned pr. ældre person. Arbejdsgiverne betaler alle de med ordningen forbundne udgifter med en afgift på 17,5 % af en beregnet grundløn.

Frankrig.

Kontante tilskud til familier med børn indførtes i 1932. Det gældende system er opbygget af en række ydelser:

I. Generelle børnetilskud fra 2. barn. Tilskuddene afhænger af barnets nr. i søskendeflokken, af barnets alder og af forsørgerens bopæl. Aldersgrænsen er i almindelighed 15 år, men 18 år for unge i lære og 20 år for studerende eller for hjemmeværende børn, der udelukkende er beskæftiget i husholdningen. Til lønarbejdere gives desuden en særlig ydelse.

II. I husstande, hvor der kun er en, der oppebærer indkomst, gives et ekstra tilskud pr. barn og også til det første barn.

Såvel tilskud under I som tilskud under II gives, fra graviditet er indtrådt.

III. Til nygifte gives et særligt tilskud, dersom hustruen udelukkende arbejder i hjemmet. Tilskuddet bortfalder efter 2 års forløb, eller når der kommer børn i ægteskabet.

IV. Familier, der modtager en eller flere af ydelserne under I–III, kan få huslejetilskud, dersom huslejen overstiger visse grænser. Tilskuddet varierer med familiens indkomst og børnetal.

Rentemodtagere og personer, der modtager forskellige sociale ydelser, kan få særlige tilskud.

Tilskud under I, II og III er uafhængige af indkomst, og alle ydelser er skattefri.

Pr. 1/7 1962 udbetaltes de generelle børnetilskud (I) med følgende satser: 2. barn 63,27 NF pr. måned, 3. barn og følgende 94,28 NF pr. måned. Særligt tilskud til lønarbejdere udgjorde til 2. barn 9.81 NF og til 3. barn og følgende 15,09 NF pr. måned. Til børn over 10 år udbetales 17,01 NF pr. måned udover grundbeløbet. Efter forsørgers bopæl fradroges 0-8 %. - Særlige tilskud til familier med kun én indkomst (II) beløb sig til 38,90 NF til 1. barn, 77,80 NF til 2. barn og til 3. og efterfølgende børn 96,25 NF pr. måned. - Tilskud til nygifte (III) udgjorde 19,70 NF pr. måned. — Eksempel: til barn nr. 3 af lønarbejder udbetaltes således 109,37 NF, dersom barnet var under 10 år, og også moderen var udearbejdende, 126,38 NF, dersom barnet var over 10 år og moderen udearbejdende og 222,63 NF, dersom barnet var over 10 år og moderen udelukkende arbejdede i hjemmet.

Arbejdsgiverne betaler hele ydelsen ved et bidrag på 13,5 % af de udbetalte lønninger, dog maksimalt af 9 600 NF pr. år pr. lønmodtager.

Der gives tillige skattelettelser for børn.

KAPITEL 4

Baggrunden for familiepolitiske foranstaltninger.

Indledende betragtninger til udvalgets indstillinger.

Som det er udtalt i indledningen til kapitel 1 om regler i dansk lovgivning om familiepolitiske foranstaltninger har begrebet familiepolitik ikke nogen klar definition. Familiepolitik må siges at være et *led i socialpolitikken,* men med en familiepolitik tænkes formentlig i reglen på en politik, der giver sig udslag i foranstaltninger til fordel for persongrupper, som ikke modtager bistand gennem *sociale* hjælpeforanstaltninger. Sociale foranstaltninger tager navnlig sigte på *lave* indkomstgrupper, selv om de ikke længere begrænses til personer, der uden hjælp ville komme i nød. Allerede socialpolitikken gennemfører, således som den efterhånden har udviklet sig, en vis fordelingspolitik. Familiepolitiske foranstaltninger gør dette i endnu højere grad. Familiepolitiske foranstaltninger kan *ikke* siges blot at være hjælp, som omfatter *alle familier* uden hensyn til økonomiske forhold. Også bestemmelser, som kun kommer familier i nogle indtægtsgrupper til gode, omfattes af begrebet, idet det dog formodentlig må være en forudsætning, at indtægtsgrænserne er sat sådan, at talmæssigt betydelige grupper er medtaget.

Familiepolitiske ydelser vil således navnlig tage sigte på den normale familie, som lever af egne indtægter, og som ikke er i særlige vanskeligheder, der begrunder egentlige *sociale* ydelser eller indgriben i henhold til særlig lovgivning herom, f.eks. inden for børneforsorgen. Grænsen mellem de to områder er imidlertid ikke særlig skarp. Selv om der f.eks. netop inden for børneforsorgen kan sondres imellem det forebyggende arbejde, som gøres for at hjælpe familien økonomisk og hjælpe den med opdragelsen, og det arbejde, som det offentlige *overtager* for den familie, der ikke kan klare sine problemer af økonomisk eller opdragelsesmæssig art, vil det være vanskeligt at bestemme, hvor stor en del af arbejdet der kan komme ind under begrebet familiepolitik. På samme måde stiller det sig på andre områder, f.eks. med hensyn til støtten til enlige mødre.

Bestemmelser til gunst for familier kan gennemføres, uden at et egentligt familiepolitisk hensyn er bærende. Når der i skattepolitikken tages hensyn til skatteyderes forsørgerbyrder, er dette begrundet i det skattetekniske princip, at byrderne fordeles efter formodet bæreevne. Dette princip fører gennem en progressiv beskatning til, at der af store indtægter betales *forholdsvis* højere skat end af små indtægter. Ved anvendelsen af princippet om, at byrderne bør fordeles efter formodet bæreevne, indgår en overvejelse om, i hvilket omfang forsørgeren selv *bør* bære byrden af sine forsørgerpligter over for andre, og i hvilket omfang denne bør bæres af samfundet, det vil sige *af andre skatteydere.* Med sådanne overvejelser nærmer man sig familiepolitiske betragtninger, og når man som hjælp til forsørgelsen af børn fastsætter et *almindeligt børnetilskud,* kommer man ind i overvejelserne om, i hvilken grad man skal lette familieforsørgeres byrder, ind i familiepolitiske overvejelser, som da naturligt må omfatte en undersøgelse af, hvad samfundet i øvrigt økonomisk gør for familien.

Bestemmelser om familiepolitiske ydelser er allerede gennemført i vidt omfang. Dette kan næppe siges at være sket som følge af teoretiske overvejelser om en *planlagt* familiepolitik, men er sket i forbindelse med lovgivning på forskellige områder for at tilfredsstille et behov, man i de enkelte tilfælde har fundet det rimeligt at imødekomme.

A. *Formalet med familiepolitik.*

Ved overvejelserne med hensyn til arten og omfanget af familiepolitiske foranstaltninger er

det naturligt at tage stilling til, om man fra samfundsmæssige synspunkter skal sigte mod et bestemt mål.

Interessen for en familiepolitik kan være båret af ønsket om at bevare og styrke den stilling, familien har haft i samfundet. Betragtninger over *familiens muligheder* kan danne udgangspunkt for ønske om at gøre noget, for at familien bedst muligt kan *udnytte* sine muligheder, ved at samfundet gennem en familiepolitik yderligere *forbedrer* mulighederne.

Overvejelserne med hensyn til, hvad der bør gøres for familien, kan bæres af det sociale hensyn til *den enkelte familie,* at den ikke økonomisk deklasseres, men kan også motiveres med en interesse for *samfundets skyld.* En familiepolitik synes at måtte have en målsætning, f.eks. hjælp til uddannelse af børn og unge, tilvejebringelse af boliger eller børneinstitutioner eller hjælp til, at en moder kan passe sine børn i sit hjem etc. Økonomiske ydelser, f.eks. i form af det almindelige børnetilskud, udbetalt i andre tilfælde, end hvor der foreligger en egentlig trang, må nærmest betragtes som blot udslag af en *fordelingspolitik.*

Ved overvejelser om formålet er det et spørgsmål, om man skal søge at finde frem til, hvad der må betragtes som bedst for familien, eller om man uden at give vejledning eller tilskyndelse i bestemt retning skal søge at imødekomme familiens ønsker. Man kan således spørge, om det med hensyn til et hjem med små børn er bedst for børnene og moderen, at hun bliver i hjemmet, således at man indretter familiepolitikken herpå, eller om man uden at vejlede skal tilrettelægge forholdene således, at hjemmet kan føle sig frit stillet med hensyn til, om moderen skal blive i hjemmet eller tage erhvervsmæssigt arbejde.

Der har været fremsat forskellige synspunkter for en familiepolitik. Her kan således nævnes en befolkningspolitisk begrundelse for støtte til familien.

B. *Befolkningspolitisk begrundelse for støtte til familien.*

Familiepolitiske foranstaltninger kan have det formål at *øge fødselshyppigheden* for at tilvejebringe en bedre aldersgruppefordeling i samfundet. Dette synspunkt, der har været fremme i lande, i hvilke fødselstallet var lavere, end en naturlig fornyelse i samfundet gør det ønskeligt, synes ikke at have haft særlig stor betydning her i landet.

Synspunktet har været fremme i forbindelse med nedsættelse af *Befolkningskommissionen af 1935.* Som begrundelse for at nedsætte denne kommission blev fra regeringens side angivet den *nedgang i fødselshyppigheden,* som havde fundet sted i årene forinden. Andre lande var på det tidspunkt inde i de samme overvejelser, af de nordiske lande således navnlig Sverige. Synspunktet var her, at økonomiske forhold var et væsentligt motiv til børnebegrænsningen.

Den danske befolkningskommission gav også *i sine betænkninger* udtryk for den opfattelse, at nedgangen i fødselstallet havde økonomiske motiver, idet samfundsudviklingen havde gjort det til en økonomisk byrde at have børn. Med udgangspunkt i denne opfattelse fremsatte kommissionen forslag om, at der med det formål at påvirke antallet af fødsler i opadgående retning skulle gennemføres regler om udbetaling af en moderskabsydelse ved fødsel og i øvrigt gives bestemmelser om erhvervsmæssigt arbejdende kvinders ret til fritagelse for arbejde i perioden omkring en fødsel med adgang til en dagpengeydelse i denne periode.

Disse forslag blev ikke gennemført.

Den forøgelse af børnetallet, som fandt sted her i landet i årene under og umiddelbart efter krigen 1939-45, kan ikke siges at have været særlig begrundet i gunstige økonomiske forhold. Udviklingen kan derfor *ikke siges at have bekræftet* befolkningskommissionens opfattelse.

Forholdet er formentlig, at der *ikke* i dag her i landet er noget udtalt ønske om en familiepolitik ud fra *befolkningsmæssige* synspunkter, d.v.s. med det formål at forøge antallet af børn, og *næppe heller ønske* om en familiepolitik med et *bestemt formal* for familien.

Ønske om familiepolitiske foranstaltninger synes at være begrundet i familiens – meget varierede - ønsker om en økonomisk og praktisk hjælp, ønsker som væsentligst er baseret på fordelingspolitiske synspunkter.

C. *Fordelingspolitisk begrundelse for støtte til familien.*

En debat om det ønskelige i en fordelingspolitik til fordel for familien med børn kan føres mellem to yder-synspunkter:

at familien selv bør klare sine problemer, idet målet må være at skabe en sådan indtjeningsevne, at der ikke er behov for en familiepolitik, for socialt betonede ydelser til hjælp til opfyldelse af forsørgerpligten, idet det – når den nævnte forudsætning er opfyldt - er bedst for

familien selv og for samfundet, at familien selv har ansvaret for sine dispositioner. Den nedsættelse af leveniveauet, som personer med børn har i forhold til personer uden børn med samme indtægt, må efter dette synspunkt anses for rimelig. Forældrene bestemmer *selv,* om de vil have børn, og lovgivningen fastsætter da også en forsørgelsespligt over for børn. Det er naturligt, at forældre, som har glæden af børnene, også må finde sig i den lavere levestandard, som børnenes tilstedeværelse medfører, så længe der ikke er tale om et niveau, der skønnes uforsvarligt for familien.

Her overfor står det andet synspunkt:

at familien har krav på støtte fra samfundets side, *forældrene* for at de ikke skal blive for dårligt stillet i forhold til enlige og ægtepar uden børn, og *børnene* for at de fra fødslen kan vokse op under sunde og socialt betryggede kår. Man bør derfor ud fra dette synspunkt i hvert fald for de lavere indtægtsgrupper kompensere en betydelig del af de udgifter, der er en følge af, at familien har børn.

Med hensyn til de 3 grupper i samfundet, som ikke klarer sig selv ved produktivt arbejde

1) de gamle,
2) langvarigt *syge* og invalider,
3) børn og unge mennesker under uddannelse,

har man fra samfundets side accepteret en forsørgelsespligt over for de to første, og man bør derfor — ud fra det nævnte grundsynspunkt - i højere grad fra samfundets side gøre noget også for den tredje gruppe, børnene og de unge under uddannelse, indtil de kan klare sig selv, uanset at forpligtelsen til at forsørge dem indtil det fyldte 18. år påhviler forældrene.

Lovgivningen har accepteret det sidstnævnte standpunkt i et vist omfang. Det er udvalgets opgave at tage stilling til, om der kan tilvejebringes en mere rimelig fordeling af de midler, der af det offentlige kan stilles til rådighed for familier med børn, og da det formentlig er vanskeligt at gennemføre en indskrænkning med hensyn til de bestående familiepolitiske ydelser til fordel for en forøgelse af andre, er det naturligt at pege på de områder, inden for hvilke ændringer synes at kunne gøre størst nytte.

Det er derfor nødvendigt at gøre sig klart, hvilke grupper man ønsker at hjælpe. Drejer det sig om talmæssigt betydelige grupper, er dette også nødvendigt af hensyn til overvejelser om finansieringen.

D. *Hvilke grupper kan tænkes omfattet af familiepolitiske foranstaltninger, og hvem kommer til at bære udgifterne ved disse.*

Hjælp fra samfundet ud fra familiepolitiske synspunkter synes at måtte være forbeholdt familier, ægtepar eller enlige, *med børn,* og det er naturligt at knytte hjælpen til den periode, i hvilken det ikke ventes, at børn skal klare sig selv økonomisk.

Forældre har forsørgelsespligt over for deres børn indtil deres fyldte 18. år, og - alt efter arten af hjælpen — kan der da være tale om forskellige muligheder:

1) hjælp til et bestemt *formål* eller hjælp knyttet til et bestemt *alderstrin* inden for det tidsrum, i hvilket forældrene har forsørgelsespligt,

2) hjælp i hele den periode, i hvilken forældrene har forsørgelsespligt.

   Hvis en person f.eks. på grund af uddannelse ikke kan klare sig selv fra det fyldte 18. år, kan der yderligere tænkes regler om

3) hjælp ud over den periode, i hvilken forældrene har forsørgelsespligt.

Når man har valgt, inden for hvilket tidsrum man vil hjælpe, har man også derved taget stilling til, *hvem man vil palægge byrden* herved.

Udgiften ved ydelser til familier med børn indtil disses fyldte 18. år vil således særlig påhvile:

1) enlige ikke-forsørgere,
2) ægtepar uden børn under 18 år,

idet dog modtagerne også kan komme til at bære en del af udgiften selv. Der ses imidlertid bort fra virkningen af den indkomstudligning, der finder sted gennem beskatningen. Over en lang periode vil modtagerne være ydende, nemlig før og efter det tidsrum, i hvilket de selv har ret til den familiepolitiske ydelse.

Ved afvej elsen af, i hvilket omfang man vil støtte familier med børn på bekostning af andre, må tages i betragtning, hvilken økonomisk belastning det er at have børn. I bilag 3 er opstillet forskellige skøn herover. Afgørende er imidlertid ikke det absolutte beløb, men den procentvise andel af familiens indkomst. Såfremt en familie uanset udgifterne til børn kan opretholde en høj levestandard, svækkes begrundelsen for at lette familiens udgiftsbyrde med familiepolitiske foranstaltninger.

E. Arten af familiepolitiske ydelser.

Da det er vanskeligt at give *begrebet* familiepolitik et bestemt indhold, er det også vanskeligt at opregne de *ydelser,* der særlig fremtræder som udtryk for en familiepolitik. Visse ydelser, der for en umiddelbar betragtning synes at være til fordel for familien, er snarest rent socialt og måske *trangsmæssigt betonet,* således børnebidrag etc. efter forsorgslovgivningen, og nogle er primært båret af *andre hensyn* end hensynet til familien, således bestemmelser inden for sundhedslovgivningen.

Ved bedømmelse af værdien af familiepolitiske ydelser kan man formentlig som almindelig regel fastslå, at man, såfremt man vil sikre familien en følelig hjælp, bør lægge vægt på at yde en hjælp, der strækker sig over et langt tidsrum og derved effektivt kan være med til at lette den økonomiske byrde ved at have børn. En ganske kortvarig hjælp, f.eks. en moderskabsydelse i forbindelse med fødsel, kan have en vis psykologisk virkning som udtryk for samfundets interesse for hjælp til familien, men udgiften i forbindelse med selve fødslen vil dog være forsvindende i forhold til en normal indtægt for en forsørger i løbet af de 18 år, i hvilke forsørgelsespligten normalt består, og i forhold til udgiften ved forsørgelsen i dette tidsrum.

Familiepolitiske ydelser kan være ydelser, der kommer *alle familier* med børn til gode, f.eks. en moderskabsydelse ved fødslen og det almindelige kontante børnetilskud, eller ydelser, der fremtræder som et *tilbud til familien,* og som den kan benytte sig af, hvis den ønsker det, f.eks. ydelser efter sundhedslovgivningen, adgang til undervisning og hjælp til underhold i studietiden.

Hvis man kun råder over begrænsede midler til at øge de familiepolitiske foranstaltninger, forekommer det rimeligt at lade rent fordelingspolitiske synspunkter komme i anden række og at anvende midlerne, hvor de har størst nyttevirkning, eksempelvis fremfor at foretage en mindre forhøjelse af det almindelige børnetilskud anvender midlerne på *den handicappede familie:*

den økonomisk svagt stillede familie,

den splittede familie,

familien med kun én forsørger,

familien, i hvilken et medlem har et handicap eller lider af langvarig sygdom,

eller anvender midlerne på *begrænsede opgaver, der dermed vil kunne løses effektivt.*

Det synes ikke rimeligt - som det er sket - som forudsætning for yderligere familiepolitiske foranstaltninger at kræve, at de skal omfatte alle indtægtsgrupper, eller at modsætte sig, at ydelser gives efter en bedømmelse af behovet.

Det har tidligere været accepteret, at familiepolitiske ydelser oprindelig blev forbeholdt visse indtægtsgrupper, således børnetilskuddet, der først senere er blevet til det almindelige børnetilskud, som tilkommer alle uden hensyn til indtægtsforhold.

Udvalget finder, at nydannelser med hensyn til familiepolitiske ydelser må kunne indføres som individuelt afpasset bistand for bestemte situationer og begrænset til en kreds, der har særlig behov for ydelsen.

I overvejelserne om, hvorledes familien bør hjælpes, får det betydning, *hvor høj den almindelige levestandard i samfundet er.*

Med et højere leveniveau i et samfund er der, uden at det er udtryk for en politisk målsætning, *en tendens til,* at en del af den reelle indkomststigning må *gå til det offentlige til opfyldelse af nye behov,* som den enkelte ikke kan dække, og som ofte vil være en forudsætning for, at den enkelte kan få dækket *sine* nye behov.

Stigende velstand vil således give sig udslag i, at privatpersoner har egne transportmidler, men anvendelsen heraf forudsætter offentlige investeringer til veje, broer etc. På samme måde vil den stigende velstand, som giver sig udslag i, at hjemmene kan lade børnene få en uddannelse i stedet for tidligst muligt at skulle tage erhvervsmæssig beskæftigelse, forudsætte offentlige investeringer i skoler, læreanstalter m.v., der kan give uddannelsen.

Ved valget af familiepolitiske foranstaltninger synes det naturligt at være opmærksom herpå. Såfremt leveniveauet derfor er således, at den normale familie kan dække de almindelige udgifter til børns forsørgelse, må det forekomme mindre rimeligt gennem familiepolitisk hjælp at lette disse udgifter end at anvende de midler, samfundet kan stille til rådighed, til formål, den enkelte familie ikke, eller dog kun vanskeligt kan erhverve ved egne midler, f.eks. undervisning, uddannelse, sundhedsmæssige foranstaltning, sociale service-ydelser som husmoderafløsning og fritidsforanstaltninger for børn m.v.

En stillingtagen til spørgsmålet om behovet for familiepolitik kræver en redegørelse — eller

i det mindste et forsøg på en redegørelse - for familiens problemer **i** dag.

Familiens problemer i dag.

En oversigt over familiens problemer **i** dag må begrænses til at omfatte spørgsmål, som samfundet er i stand til at hjælpe familien med at løse. Selv med denne forudsætning vil der imidlertid ikke være tale om en skarpt afgrænset gruppe spørgsmål, allerede fordi opfattelsen af, hvad familien skal kunne klare selv, og hvad samfundet skal blande sig i, kan være meget forskellig.

Den øgede velstand i de udviklede samfund kunne føre til, at samfundets indsats med hensyn til familiepolitiske og sociale foranstaltninger blev forbeholdt en stadig snævrere kreds af personer, og at familiens problemer af økonomisk og anden art i stigende grad *blev løst af familien selv.*

Udviklingen her i landet er imidlertid kun **i** begrænset omfang gået i den retning. Den større realindtægt synes som hovedregel ikke hos videre kredse at have øget interessen for at gøre sig uafhængig over for samfundets tilbud om bistand eller for selv at ordne de spørgsmål, som har været løst gennem det sociale sikringssystem. Lovgivningen har heller ikke bidraget til at fremme en udvikling i retning af, at familien skulle overtage flere opgaver selv, idet sociale fordele, der omfatter visse grupper, uanset reallønstigningen, normalt omfatter de samme grupper. Inden for boliglovgivningen er der dog sket en omlægning til tilskudsordningen, således at tilskuddene er blevet begrænset til de mindrebemidlede.

Udgifterne ved at klare sig selv under de forhold, der er omfattet af tryghedsordninger, ville også kunne være så betydelige, at de fleste ønsker at være knyttet til et sikringssystem. Udviklingen er derfor gået i retning af, at flere skal kunne omfattes af de gældende ordninger. Der er en tendens henimod slettelse af trangsbegreber og imod at *give adgang for alle* til det sociale tryghedssystem uanset deres økonomiske forhold.

Med hensyn *til* årsagen hertil kan bemærkes, at det, som tidligere nævnt, ofte vil være en *følge af udviklingen,* at visse opgaver må løses af det offentlige med det deraf følgende større offentlige forbrug af samfundets midler. På familiepolitiske og snævrere sociale områder er tendensen snarere udtryk for et *ønske* i befolkningen. Man må derfor regne med, at der også **i** den nærmeste fremtid på disse områder **vil** blive krævet en betydelig samfundsmæssig indsats.

Spørgsmålet om familiens problemer har været undersøgt på forskellig måde, men nogen egentlig fyldestgørende forskning på dette område kan ikke siges at være gennemført. Udvalget har derfor ikke ment at kunne henvise til resultatet af bestemte undersøgelser, men har, inden for det område, udvalget skulle beskæftige sig med, fremdraget de problemer, der er fremme i den offentlige debat, eller problemer, som udvalget igennem sit arbejde har konstateret.

De spørgsmål, der nævnes i det følgende, skal ikke opfattes som en udtømmende gengivelse af familiens problemer. De har ikke alle lige stor vægt, men angiver tilsammen de væsentligste af de problemer, der møder den almindelige familie.

Et af familiens elementære behov er *behovet for bolig.* Det synes at være den almindelige opfattelse, at det offentlige har en forpligtelse **til** at tilrettelægge forholdene således, at der bliver mulighed for boligbyggeri, og også i nogen grad til aktivt at støtte sådant byggeri. Det forhold, at byggeriet i vidt omfang reguleres ud fra hensyn til den almindelige økonomiske politik, vil også være et argument for et offentligt ansvar på dette område. Tilvejebringelse af boliger og — for familier med store forsørgerpligter i forhold til indtægten - muligvis hjælp til betaling for boligen anses som en vigtig familiepolitisk foranstaltning. Situationen på boligmarkedet er **i** dag præget af manglende ligevægt mellem udbud og efterspørgsel. Der er flere årsager hertil, som vel navnlig er en følge af den økonomiske udvikling, fastlåsning af huslejerne etc., men af betydning er også den splittelse af familien, der er indtruffet i de senere årtier, enlige søger i højere grad end tidligere selvstændig bolig i stedet for at bo sammen med familie.

De uheldige virkninger af en utilfredsstillende boligsituation er så øjensynlige, at en nærmere omtale her forekommer overflødig. *En løsning af boligproblemet* med tilvejebringelse af sunde boliger med tilstrækkeligt mange rum for familiens medlemmer ville *samtidig betyde en løsning på adskillige familiemæssige og sociale problemer.*

Tilfredsstillelsen af de daglige behov vil ikke være noget større problem for den normale familie. Familien med børn vil imidlertid have et

lavere leveniveau end andre, og hos dem, der mener, at samfundet bør søge at udligne forskellen i leveniveau mellem familier med børn og andre, fører dette til ønske om en familiepolitik med økonomisk støtte til familien med børn.

Sundhedsmæssige foranstaltninger er et selvfølgeligt behov for familien, men når bortses fra specielle grupper, synes der ikke her at være store uløste spørgsmål - andre end dem, der er knyttet til behovet for en tilfredsstillende bolig.

Et stort problem for mange familier i dag er spørgsmålet om adgangen til at få børn optaget i *børnehaver o. lign.* Ønsket herom kan være hovedsagelig pædagogisk begrundet, men problemet er særlig alvorligt for familien, når behovet er begrundet i, at moderen har eller ønsker beskæftigelse.

Et vigtigt spørgsmål for familien, i hvilken moderen er forsørger, er, og dette er navnlig tilfældet for den enlige forsørger, muligheden for *adgang til beskæftigelse* på en måde og i et omfang, der efter hendes opfattelse passer bedst for hende og familien.

Den enlige forsørger **vil** kunne have særlige vanskeligheder, dels problemer af økonomisk art, dels - og dette gælder ofte i høj grad for den enlige fader - problemer med hensyn til pasning af eller anbringelse af børnene.

Uddannelsen af børn er normalt ikke noget økonomisk problem for familien, så længe børnene går i skole. At give børnene en *erhvervsmæssig uddannelse* kan derimod være en betydelig belastning for familiens økonomi.

De mange problemer, samfundslivet i dag stiller familien overfor, har gjort spørgsmålet om *adgang til vejledning* betydningsfuldt. Dette behov imødekommes mange steder, men der vil muligvis være brug for en koordineret rådgivning.

Familiens øvrige problemer ligger til en vis grad *uden for områder, der kan reguleres gennem sociallovgivning eller beslægtet lovgivning.* Familiens evne til at klare de problemer, der møder familien i dag, afhænger i høj grad af, om de, der stifter familie, er *opdraget og vejledet* med hensyn til, hvad dette medfører. Det er derfor ønskeligt, at de, der stifter hjem, har det fornødne kendskab til spørgsmål om fysisk og åndelig sundhed, omsorg for og opdragelse af børn, praktiske problemer som spørgsmål om økonomi, ernæring, indretning af hjem og anvendelse af fritiden, og at de har den fornødne forståelse af deres *sociale og personlige ansvar.*

I det følgende kapitel har udvalget redegjort for resultatet af sine overvejelser om de foran nævnte spørgsmål og om de øvrige spørgsmål, som det ved socialministeriets skrivelse til udvalget blev pålagt dette at tage stilling til.

KAPITEL 5

Udvalgets indstilling med hensyn til familiepolitiske foranstaltninger.

a. Indledning.

Udvalget skal i det følgende gøre rede for betragtninger vedrørende familiepolitiske forhold og stille forslag om visse familiepolitiske foranstaltninger.

For så vidt der er tale om økonomiske ydelser til en større kreds af personer, har udvalget undersøgt økonomiske konsekvenser og andre konsekvenser af at indføre bestemmelserne og har redegjort herfor. Udvalget har ikke set det som sin opgave at foreslå nogen bestemt *løsning,* idet *fordelingspolitiske* spørgsmål må afgøres ud fra politiske synspunkter.

Udvalget har derimod i visse tilfælde afgivet indstilling med hensyn til familiepolitiske foranstaltninger, der vil forudsætte en videre udvikling af allerede *bestående* ordninger og kræve øget *økonomisk* bistand ud fra mere *sociale* betragtninger.

De i dette kapitel gengivne forslag fra udvalget går ud fra, at der sker en videreførelse og videre *udvikling* af de gældende regler, og ikke at der foretages en radikal omlægning af det bestående til fordel for et nyt princip.

Udvalgets forslag vil kunne gennemføres ved ændringer i den bestående lovgivning. De kræver ikke nødvendigvis en lovteknisk samling af det område, inden for hvilket der foreslås nye bestemmelser. Af hensyn til en koordinering af reglerne vil en samling dog indeholde visse fordele. En samling af reglerne vil således skabe en bedre *oversigt* over samfundets bistand på det familiepolitiske område, og såfremt man i fremtiden ønsker at øge samfundets indsats på dette område, vil det være en fordel, at reglerne er koordineret, således at det sikres, at ændringerne passer i sammenhængen.

Udvalget har gennemgået områder under de ministerier, der er repræsenteret i udvalget, og fremsætter forslag med hensyn til flere af disse områder.

A. Justitsministeriets område.

Udvalget har ment helt at måtte se bort fra at foreslå ændringer med hensyn til reglerne inden for *justitsministeriets område,* om den privatretlige forsørgelsespligt og andre privatretlige spørgsmål. Der synes ikke på dette område at være problemer, som det familiepolitiske udvalg har særlig adkomst til at udtale sig om. Visse familieretlige spørgsmål behandles for tiden i **et** fælles nordisk udvalg.

Bestemmelser om en større offentlig støtte til familier med børn, en støtte, der aflaster familierne i opfyldelsen af deres forsørgelsespligter, ændrer ikke *grundlaget* for den privatretlige forsørgelsespligt, og der synes ikke i øvrigt at være bestemmelser om forholdet forældre - børn, som et familiepolitisk udvalg kan nære ønske om at foreslå ændret.

B. Indenrigsministeriets område.

Som fremhævet i oversigten i kapitel 1 er bestemmelserne i *sundhedslov givningen under indenrigsministeriet* skabt for befolkningen som helhed, ikke specielt for familierne. Bestemmelserne er uden forbindelse med regler om økonomisk støtte til familier, og det ville ikke have noget fornuftigt formål at anbringe dem i forbindelse hermed. Udvalget finder, at sundhedsmæssige foranstaltninger står til rådighed som et tilbud til befolkningen i tilstrækkeligt omfang, og spørgsmålet om afholdelse af udgifterne herved i det omfang, udgifterne påhviler den enkelte, kan løses gennem sygeforsikringen, som har en sådan tilslutning, at udvalget ikke finder anledning til at foreslå særlige forholdsregler.

C. Boligministeriets område.

Med hensyn til boligministeriets område skal man bemærke, at de i lov om boligbyggeri inde-

holdte bestemmelser om støtte til lettelse af familiens boligforhold må bedømmes på grundlag af forholdene på boligmarkedet, der - navnlig i de større byområder — er præget af manglende ligevægt mellem udbud og efterspørgsel. Denne uligevægt har forskellige årsager. Blandt andet kan nævnes ændringer i erhvervsstrukturen og den øgede velstand og ikke mindst, at der er opstået betydelige *forskelle i lejeniveauerne* i ældre og nye ejendomme. Disse forskelle, der har nøje sammenhæng med huslejelovgivningen, har bl.a. haft en nedsat bevægelighed i boligmassen til følge. Ikke mindst familier med børn berøres heraf gennem øgede vanskeligheder med at skaffe sig en efter familiens størrelse og økonomi passende bolig.

En løsning af boligproblemerne forudsætter overvejelser i større sammenhæng og på områder, som det ikke er Det familiepolitiske Udvalgs opgave at udtale sig om. Udvalget skal imidlertid pege på et forslag til ændring af bestemmelserne om huslejetilskud, hvorved man i højere grad vil kunne hjælpe familier med børn. Der henvises herom til indstillingen i kapitel 5.i.

D. Finansministeriets område.

Almindelige spørgsmål om beskatning af en families medlemmer må behandles i forbindelse med overvejelser om beskatningsreglerne i dansk lovgivning og må ses i en større sammenhæng. Det familiepolitiske Udvalg må kunne udtale sig om beskatningsspørgsmål, der har direkte forbindelse med *familiepolitiske ydelser*. Udvalget skal henvise til bemærkningerne i kapitel 5.j.

Udvalget foreslår i øvrigt, at reglerne om det almindelige børnetilskud udtages af forbindelsen med skattereglerne, jfr. indstillingen i kapitel **5.e.**

E. Socialministeriets område.

1) *Forsørgelsespligten over for børn.*

En af de opgaver, der blev pålagt udvalget, var at undersøge reglerne om *forældrenes forsørgelsespligt over for deres børn*, herunder bestemmelserne om de økonomiske forpligtelser med hensyn til børn, der som følge af, at de er under børneforsorg eller særforsorg, har ophold uden for deres hjem. Herom kan bemærkes:

Efter forsorgsloven fra 1933 skulle forældrene til et barn under 18 år, der var anbragt uden for hjemmet, betale bidrag til delvis dækning af udgifterne ved barnets forsørgelse. Dette bidrag blev fastsat under hensyn til forældrenes økonomiske forhold. Der gjaldt dog visse regler om fritagelse for at betale bidrag for børn over 15 år, og i 1958 blev adgangen til bidragsfritagelse for børn i disse aldersklasser betydeligt udvidet. Var der fastsat bidrag til et barn under 18 år efter privatretlige regler, indtrådte det offentlige ved anbringelsen uden for hjemmet imidlertid altid i retten til bidrag efter den privatretlige resolution.

Ved den nye *lov om offentlig forsorg*, der trådte i kraft den 1. april 1962, ophævedes forældrenes pligt til at betale for *særforsorg* for børn og unge under 18 år. Derimod opretholdes den hidtidige betalingsordning for børn under *børneforsorg*.

Ophævelsen af forældrenes betalingspligt for børn under særforsorg har imidlertid givet anledning til overvejelse af, om børneforsorgen ligeledes burde gøres gratis for forældrene. Der har i forbindelse hermed været rettet forespørgsel til de sociale myndigheder i en række større byer. I besvarelserne er det fremhævet, at betalingspligten i mange tilfælde er en belastning for samarbejdet mellem børneværn og børn, men at en fuldstændig ophævelse af denne pligt i nogle tilfælde vil bevirke, at forældre søger at få det offentlige til at overtage en forsørgelse, som de selv burde tage sig af. Det skønnes derfor rimeligt at bevare en vis adgang til at kræve betaling, navnlig i de rene forsørgelsestilfælde, f. eks. ved en enlig moders anbringelse af sit barn i spædbørnehjem, og når det drejer sig om forsømmelige forsørgere. Endvidere skønnes det ikke rigtigt at udstrække bidragsfritagelsen til forældre, der er bidragspligtige efter en privatretlig resolution.

Dels ud fra disse betragtninger, dels af hensyn til de finansielle konsekvenser har man i det forslag til en *ny lov om børne- og ungdomsforsorg*, der er fremsat i folketingssamlingen 1963/64, opretholdt en almindelig pligt for forældrene til at bidrage til udgifterne ved forsorg uden for hjemmet samt retten for det offentlige til at indtræde i retten til privatretlige bidrag. Der foreslås dog samtidig en almindelig regel om adgang til at fritage forældrene for betaling, når omstændighederne efter børneværnets skøn taler derfor.

2) *Børnehaver og andre institutioner for børn.*

Efterspørgslen efter pladser i *daginstitutioner for børn* har gennem en årrække været

betydeligt større end udbuddet. Spørgsmålet om behovet for børnehaver er indgående behandlet i en betænkning (nr. 337), der i 1963 er udgivet af børne- og ungdomsforsorgens pædagogiske nævn om børnehaveproblemer. De tal, der fremgår af undersøgelser af de forskellige institutioners ventelister, må imidlertid, som det også påpeges i den nævnte betænkning, tages med forbehold. Mange børn er opført på venteliste flere steder og bliver måske stående på listerne et sted, selv om de optages på et andet hjem, eller der ikke længere er ønske om at få dem optaget i børnehave. Yderligere må man regne med, at børn optages på ventelister før det tidspunkt, da det er aktuelt at få dem optaget. På den anden side må man gå ud fra, at behovet kan være større, end det fremgår af ventelisterne. Det er under alle omstændigheder utvivlsomt, at behovet for hjem langt fra er dækket.

Fra et familiepolitisk synspunkt må man imidlertid ved en analyse af behovet overveje, *om familiens behov kan afhjælpes på anden måde* end gennem en forøgelse af antallet af pladser i børnehaver etc. Hensynet til barnet vil i dets første år efter manges opfattelse kræve, at moderen kan tage sig af det, idet ophold i en institution ikke betragtes som nogen tilfredsstillende erstatning for, at moderen ikke kan passe det selv. For lidt større børn vil det være af værdi, at de gennem nogle timers dagligt ophold i en børnehave vænnes til at omgås jævnaldrende, ligesom det har betydning, at børnehaverne kan føre tilsyn med børnenes helbredstilstand og ernæring. For skolesøgende børn kan det være af stor betydning at have adgang til fritidsklubber og fritidshjem.

Samtidig med, at man arbejder på at tilfredsstille behovet for institutioner, bør man imidlertid efter udvalgets opfattelse søge at *åbne andre muligheder for familien,* jfr. nedenfor om særlig bistand til den enlige forsørger.

3) *Den kvindelige forsørgers erhvervsmæssige beskæftigelse uden for hjemmet.*

Spørgsmålet om moderens arbejde uden for hjemmet må ses i nær forbindelse med det netop nævnte spørgsmål om institutioner for børn.

Undersøgelser om og debat om gifte kvinders beskæftigelse er refereret i den nævnte betænkning om børnehaveproblemer. Det nævnes her, at *Arbejdsmarkedsrådet* i en henvendelse til *arbejdsministeren* har givet udtryk for, at mangelen på arbejdskraft bør give sig udslag i en indsats for at søge de eksisterende arbejdskraftreserver inddraget i beskæftigelsen, og at disse reserver først og fremmest repræsenteres af gifte kvinder. I overvejelserne om beskæftigelsen af disse kvinder har man peget på det ønskelige i mulighed for *deltidsbeskæftigelse.* Arbejdsministeriet har på grundlag af den nævnte henvendelse rettet henvendelse til forskellige myndigheder og institutioner med henblik på at lette adgangen til arbejdsmarkedet for disse grupper. Arbejdsministeriet har således anmodet arbejdsdirektoratet om at lade de offentlige arbejdsanvisningskontorer påtage sig en særlig indsats på dette område. Arbejdsministeriet har over for finansministeriet og indenrigsministeriet rejst spørgsmål om, at stat og kommuner i højere grad skulle være indstillet på at beskæftige kvinder, herunder gifte kvinder. Arbejdsministeriet har endvidere over for finansministeriet rejst spørgsmålet om ændring af de skatteregler, som må formodes at svække de gifte kvinders interesse for at skaffe sig erhvervsmæssigt arbejde, og over for socialministeriet rejst spørgsmål om oprettelse af flere institutioner til at tage sig af de erhvervsarbejdende kvinders børn.

For Det familiepolitiske Udvalg må hensynet til produktiviteten blive *underordnet* hensynet til *familiens egne ønsker* med hensyn til gifte kvinders beskæftigelse.

Af de argumenter, familien selv kan have for at lade den kvindelige forsørger deltage i erhvervsmæssigt arbejde, kan nævnes ønsket om at skaffe familien en højere levestandard og have tilfredsstillelsen at være med til at dække familiens økonomiske behov, ønsket om at komme i kontakt med mennesker uden for hjemmet og muligvis ønsket om at anvende en - måske langvarig - uddannelse.

Udvalget skal pege på, at hensynet til familiens ønsker og hensynet til samfundets behov for udbud af arbejdskraft formentlig vil kunne mødes, hvis der i større omfang bliver adgang for kvinder til *deltidsbeskæftigelse.* Socialforskningsinstituttet påbegynder snart en undersøgelse om udearbejdende kvinders forhold. Resultatet af en sådan undersøgelse skulle gøre det muligt med større sikkerhed at udtale sig om, hvilke beskæftigelsesmuligheder der vil være mest tilfredsstillende.

4) *Den enlige forsørger.*

I overvejelser om ønskeligheden af familiepolitiske foranstaltninger er udgangspunktet den

normale familie, bestående af faderen, moderen og et eller flere børn.

Den familie, der kun består af fader *eller* moder og et eller flere børn, har imidlertid sine *særlige* problemer, som det er rimeligt at søge at hjælpe familien med at løse. Problemerne vil ofte være af økonomisk art eller bestå i vanskeligheder med hensyn til at få børnene passet. Udvalget har i reglerne om økonomisk bistand til familien foreslået ændringer, som ikke mindst skulle blive til gunst for den enlige forsørger med børn, således i kapitel 5, afsnit d og e.

I kapitel 5, afsnit f, er den enlige forsørgers problemer særlig behandlet, og udvalget har der stillet det forslag, at den enlige moder med små børn får mulighed for at *vælge, om hun vil tage beskæftigelse eller blive i hjemmet for at passe børnene,* idet der i det sidste tilfælde bevilges hende en passende underholdshjælp. Herudover har udvalget foreslået, at der gives muligheder for særlig hjælp til *pasning af den enlige forsørgers børn,* hvor denne ikke får mulighed for selv at påtage sig dette. Sådan hjælp kan være ønskelig ikke blot i en overgangsperiode f. eks. efter den ene ægtefælles død, men også på længere sigt være nødvendig for at holde sammen på hjemmet.

Udvalget peger her på, at *den enlige fader med børn* kan være særlig vanskeligt stillet.

5) *Forsørgelsen af børn.*

Som nævnt under afsnit 1) om forsørgelsespligten over for børn påhviler det *forældrene* at sørge for deres børn.

Dette princip fastholdes imidlertid ikke ubetinget, idet samfundet deltager i forsørgelsen på følgende måde:

1. ved ydelsen af det almindelige børnetilskud til alle børn uanset forsørgerens økonomiske forhold;
2. ved ydelse af hjælp til børnenes forsørgelse - udover det almindelige børnetilskud — til enlige forsørgere og til personer, der ikke selv kan bidrage til børns forsørgelse.

Der kunne af samfundet til forsørgelsen af børn ydes en hjælp med det formål at dække udgiften ved en forsvarlig forsørgelse. Under hensyn til, at forældre principielt har forsørgelsespligt over for deres børn, ønsker udvalget ikke at stille forslag herom. Man skal herved også henvise til, at udgiften ved en sådan hjælp til familien ville blive meget betydelig, jfr. kapitel 5. e.

Udvalget finder imidlertid, at der bør sikres et vist *minimumsbeløb til børns forsørgelse i alle tilfælde,* og at der, når forsørgeren *ikke* kan bidrage til forsørgelsen, bør sikres et beløb hertil, der *nogenlunde dækker udgiften ved forsørgelsen.* Udvalget finder, at det i forhold til barnet ikke bør spille nogen rolle, hvad der er årsagen til, at forsørgeren ikke kan opfylde sin forpligtelse, og at der bør sikres *samme hjælp* til barnets forsørgelse, uanset hvorfra forsørgeren i denne situation får hjælp til sin egen forsørgelse.

Udvalget foreslår derfor:

1. at der foretages en udbygning af reglerne om det almindelige børnetilskud, således at dette hæves for personer med lave indtægter, jfr. kapitel 5, afsnit e;
2. at det overvejes om det særlige beløb, svarende til normalbidraget, der ydes til enlige forsørgere og til personer, som til deres *egen forsørgelse* modtager en ydelse fra det offentlige, også bør ydes til personer, der til deres *egen forsørgelse* modtager en ydelse gennem *den sociale forsikring,* nemlig personer, der modtager:
   Dagpenge fra sygeforsikringen.
   Understøttelse fra arbejdsløshedskasse.
   Dagpenge fra ulykkesforsikringen.

6) *Udgifter i forbindelse med børns uddannelse.*

Af spørgsmål, der ikke særlig er behandlet i de enkelte afsnit i dette kapitel, skal udvalget endelig nævne familiens *økonomiske* problemer med hensyn til *børnenes erhvervsmæssige uddannelse.*

Denne vil ofte være meget belastende for en familie. Ved loven om ungdommens uddannelsesfond stilles der ganske vist betydelige midler til rådighed for unge under uddannelse ved anerkendte læreanstalter og fagskoler, gymnasier og andre skoler, men midlerne har måttet forbeholdes bestemte *indtægtsgrupper.* Hertil kommer, at midlerne kun ydes inden for de nævnte *uddannelsesområder.* Gennem sit arbejde og oplysning om erfaringer fra socialministeriet har udvalget imidlertid fået det indtryk, at det vil være ønskeligt også at kunne støtte unge under andre former for uddannelse, og udvalget skal henstille, at dette spørgsmål løses i anden sammenhæng.

7) *Samling af regler om familiepolitiske ydelser.*

Kommissoriets pålæg til udvalget om at afgive indstilling om, hvorvidt det må anses for ønskeligt, at de gældende bestemmelser i lovgivningen om ydelser til familier med børn afløses af enklere bestemmelser, giver udvalget anledning til at foreslå, at de gældende regler samles, og at der herudover foretages en udbygning af reglerne. En samling synes særlig naturlig med hensyn til bestemmelserne om *børnetilskud, børnebidrag* og *børnetillæg.*

Efter gældende lovgivning ydes direkte til forsørgelse af børn børnetilskud, børnebidrag eller børnetillæg efter følgende regler:

1. *Almindeligt børnetilskud:*

Ydes for alle børn uden hensyn til økonomiske forhold.

Der ydes et højere tilskud til enlige forsørgere.

2. *Et beløb svarende til normalbidraget:*

Ydes til personer under en vis indtægtsgrænse:

(1) Forsørgere, der af det offentlige modtager en ydelse til *eget underhold.*
   a. Invalide-, folke- og enkepensionister.
   b. Personer, der modtager underholdshjælp efter revalideringsloven eller forsorgsloven.

(2) *Enlige forsørgere*
   a. Enker og enkemænd
   b. Andre enlige forsørgere, når barnets anden forsørger ikke lever. Enlige kvinder, når barnets fader ikke kan findes.

De under b. nævnte tilfælde kræver overøvrighedens afgørelse.

Udvalget foreslår, at disse regler sammen med andre familiepolitiske bestemmelser samles i én lov, eventuelt i forbindelse med en udvidelse af reglerne, jfr. punkt 5) foran.

Der henvises i øvrigt til de senere afsnit i dette kapitel samt til kapitel 6.

Forslaget om en samling af reglerne om ydelser til børn og en større ensartethed med hensyn til, hvilke forsørgere der skal have adgang til disse ydelser, giver anledning til at pege på, at selve begrebet forsørger opfattes forskelligt inden for sociallovgivningen. I kapitel 5. I. 3) er der givet en redegørelse for de gældende bestemmelser.

Udvalget skal endelig give udtryk for, at samfundet kun til en vis grad — ved direkte tilskud og ved bistand af forskellig art - kan hjælpe med at løse familiens problemer. Familien må i øvrigt søge at løse sine problemer selv. Selv om også spørgsmålet om opdragelse og *vejledning* med hensyn til at løse de problemer, der møder en familie, som fremhævet i slutningen af kapitel 4, til en vis grad ligger udenfor, hvad samfundets myndigheder direkte kan beskæftige sig med, synes det dog muligt for myndighederne at opfordre til og muligvis støtte en *undervisning i familiekundskab* med det formål at hjælpe unge til forståelse af de økonomiske og praktiske spørgsmål, som opstår i forbindelse med førelse af en husholdning, og til en forståelse af de pædagogiske og etiske principper for opdragelse.

Udvalget skal derfor henstille, at det til overvejelse forelægges de myndigheder, der har indflydelse på spørgsmål om undervisning, om undervisning i familiekundskab gives i fornødent omfang, eller om der er anledning til yderligere at understrege betydningen heraf og eventuelt at yde støtte hertil.

I det følgende er foretaget en gennemgang af sociallovgivningens regler om ydelser til familier med børn og af anden lovgivning, der indeholder bestemmelser om ydelser til familier med børn, eller som nedsætter ydelser til det offentlige for sådanne familier, idet der i de enkelte afsnit dels er givet en redegørelse for de gældende regler, dels er gjort rede for de betragtninger, udvalget har gjort sig for de enkelte områder, og for de forslag, udvalget har ønsket at stille. Yderligere er behandlet forskellige former for hjælp til familien af ikke-økonomisk art.

b. Barselhvile og erstatning for mistet arbejdsfortjeneste under barselhvile.

Begrebsmæssigt omfatter spørgsmålet om barselhvile dels regler om *tvungen barselhvile,* hvorved det forbydes en kvinde at påtage sig arbejde inden for bestemte områder en vis tid efter en fødsel, dels regler om økonomiske *ydelser under fravær fra arbejdet* på grund af graviditet og fødsel.

A. Tvungen barselhvile.

1) *De gældende regler.*

En regel om *tvungen barselhvile* blev indført ved *lov af 29. april 1913 om arbejde i fabrikker m. v.*, der i § 29, stk. 1, foreskrev, at ingen kvindelig arbejder i de første 4 uger efter sin nedkomst måtte indtræde i det af loven omfattede arbejde, medmindre det ved lægeattest blev godtgjort, at dette kunne ske uden skade for hendes egen eller barnets sundhed.

Da et udvalg, som var nedsat til forberedelse af en mere omfattende arbejderbeskyttelseslovgivning, i 1934 afgav betænkning, var spørgsmålet om barselhvile under behandling i befolkningskommissionen, og der var mellem udvalget og kommissionen enighed om, at forslag om barselhvilebestemmelser skulle fremkomme i kommissionens betænkning. Udvalget indskrænkede sig derfor på dette punkt til en henvisning til de kommende lovbestemmelser.

Befolkningskommissionen foreslog i sin betænkning indførelse af et forbud mod, at en kvinde, der deltog i erhvervsmæssigt arbejde uden for eget hjem eller egen bedrift, arbejdede de første 4 (evt. 6) uger efter en nedkomst. Kommissionen pegede dog på, at hensynet til kvindens indtægtsmuligheder og stilling på arbejdsmarkedet ville tale imod en forlængelse af tidsrummet for tvungen barselhvile.

Da *arbejdsrådet i 1946* afgav indstilling vedrørende forslag til en ny arbejderbeskyttelseslovgivning, blev det foreslået, at barselhvilebestemmelsen i fabriklovens § 29 blev opretholdt, indtil der måtte blive udstedt nye lovbestemmelser om kvindelige arbejderes adgang til barselhvile.

I overensstemmelse hermed indeholdt de forslag til lov om arbejderbeskyttelse, som i de følgende år blev fremsat gang på gang uden at nå frem til vedtagelse, alle en regel om opretholdelse af barselhvilebestemmelsen i fabriklovens § 29, stk. 1. Under den folketingsbehandling, som gik forud for vedtagelsen af de 3 arbejderbeskyttelseslove af 11. juni 1954 blev henvisningen til fabriklovens § 29 placeret i lov om almindelig arbejderbeskyttelse § 37, der opretholder barselhvilebestemmelsen med gyldighed for det i denne lovs § 1, stk. 1, angivne område, d.v.s. industri, håndværk, byggevirksomhed, anlægsvirksomhed, laboratorier, transportvirksomhed samt lager- og pakhusarbejde. Da hensigten blot var at opretholde den hidtil gældende regel, blev der ikke indsat barselhvilebestemmelser i de 2 love om arbejderbeskyttelse inden for handel- og kontorvirksomhed og inden for landbrug, skovbrug og gartneri, hvorved helt nye arbejdsområder blev undergivet arbejderbeskyttelsesmæssige forskrifter.

Spørgsmålet om beskyttelse for kvinder i forbindelse med fødsel har været behandlet i internationale vedtagelser. Der blev på Den internationale Arbejdskonference i 1919 gennemført en konvention om kvinders arbejde før og efter barnefødsel. Konventionen er afløst af *konvention nr. 103 om moderskabsbeskyttelse,* gennemført på arbejdskonferencen i 1952. Denne konvention foreskriver bl. a. tvungen barselhvile på mindst 6 uger for kvinder i industrielle virksomheder, ikke-industrielle virksomheder og landbrugsvirksomheder samt for kvindelige lønarbejdere, der arbejder i hjemmet. Den stiller således betydeligt strengere krav end den her gældende lovgivning, og konventionen har derfor ikke kunnet ratificeres af Danmark. Den er i øvrigt kun ratificeret af få lande.

2) *Udvalgets betragtninger.*

Det fremgår af foranstående, at spørgsmålet om nødvendigheden af bestemmelser om tvungen barselhvile ikke har været undersøgt indgående i mange år. *Befolkningskommissionen* foreslog i sin tid en udvidelse af de gældende regler til at omfatte *alle kvinder med erhvervsmæssigt arbejde uden for eget hjem eller egen bedrift.* Forslaget blev ikke gennemført, og i 1954, da der blev gennemført arbejderbeskyttelsesbestemmelser for områder, der hidtil ikke havde været under sådan beskyttelseslovgivning, optog man som nævnt kun de hidtil gældende bestemmelser i loven om *almindelig arbejderbeskyttelse,* der stort set dækker det område, som var omfattet af fabrikloven af 1913, og medtog *ikke* bestemmelserne i de to samtidig gennemførte arbejderbeskyttelseslove. Man har afventet en almindelig løsning af spørgsmålet, men der er *ikke senere* taget skridt til at konstatere, om der er behov for ændrede regler på området.

Det er udvalgets opfattelse, at reglerne om, i hvilket omfang det ud fra sundhedsmæssige hensyn til moderen og barnet bør forbydes moderen at påtage sig arbejde i tiden før og efter en fødsel, fortsat må høre hjemme i *arbejderbeskyttelseslovgivningen.* Spørgsmålet synes at ligge klart uden for det område, som det er pålagt udvalget at tage stilling til, og udvalget finder derfor at måtte begrænse sig til at behandle

spørgsmålet om økonomiske ydelser under fravær fra arbejde på grund af graviditet og fødsel.

Ud fra sit arbejde med dette spørgsmål skal udvalget imidlertid udtale, at udvalget ville finde det ønskeligt, om der - også i lyset af de internationale vedtagelser om spørgsmålet — kunne ske en endelig stillingtagen til, *om* der er grundlag for at ændre lovreglerne om tvangsmæssig barselhvile, og i bekræftende fald *hvilke arbejdsgrupper* og *hvilket tidsrum* reglerne bør omfatte. Udvalget skal derfor henstille, at der i forbindelse med en revision af arbejderbeskyttelseslovgivningen søges en klaring af spørgsmålet.

B. Økonomiske ydelser under fravær fra arbejde på grund af graviditet og fødsel.

1) *De gældende regler.*

Indtil *1. april 1961* fandtes den vigtigste bestemmelse om økonomiske ydelser under fravær på grund af fødsel i folkeforsikringslovens § 19, der gav ethvert kvindeligt nydende sygekassemedlem ret til i de første 14 dage efter en fødsel at modtage det - sædvanligvis meget beskedne — dagpengebeløb, hun i øvrigt var berettiget til i sygdomstilfælde. Efter udløbet af denne periode blev der til en kvinde, som var omfattet af arbejderbeskyttelseslovgivningens regler om tvungen barselhvile, ydet en særlig (højere) dagpengehjælp, indtil hun pány måtte gå i arbejde. Denne hjælp kunne fortsættes, så længe moderen af hensyn til diegivning holdt sig borte fra arbejdet, dog længst i 6 uger efter fødslen, og hjælpen kunne også ydes indtil 8 uger før fødslen, såfremt moderen ikke uden skade for sig selv eller fosteret kunne tåle at udføre sit sædvanlige arbejde. Barseldagpengene i henhold til folkeforsikringsloven blev udbetalt gennem sygekasserne, men udgifterne hertil blev afholdt af landets kommuner i forening.

Ved *loven af 10. juni 1960 om offentlig sygeforsikring,* der trådte i kraft *den 1. april 1961,* blev der i § 54 indført en regel om barseldagpenge, der principielt gælder for *alle kvinder, som udfører lønnet arbejde for andre,* uanset om de er omfattet af reglerne om tvungen barselhvile. Bestemmelsen giver de pågældende ret til dagpenge, der tidligst kan ydes fra det tidspunkt, da der skønnes at være 8 uger til fødslen, og i alt kan ydes i indtil 14 uger, dog altid i så lang tid efter fødslen, som det i medfør af lovgivningen om arbejderbeskyttelse er forbudt moderen at arbejde.

Dagpengebeløbet er det samme som det, der ydes i sygdomstilfælde, fra 1. april 1964 23 kr. for forsørgere, 18 kr. for andre lønarbejdere over 18 år og 9 kr. for lønarbejdere under 18 år. Beløbene forhøjes fra 1. april 1965 til henholdsvis 26 kr., 20 kr. og 10 kr. En gift kvinde anses ikke som forsørger. En ugift kvinde, der ikke i forvejen er forsørger, regnes som forsørger fra tidspunktet for fødslen.

Retten til barseldagpenge indtræder - ligesom retten til dagpenge i sygdomstilfælde - efter mindst 40 timers beskæftigelse i løbet af de sidste 4 uger umiddelbart forud for fraværsperioden. Barseldagpengene tæller ikke med ved beregningen af det højeste antal dage, der kan ydes sygedagpenge, og selv om dagpengene kommer til udbetaling gennem sygekassen, afholdes udgiften - ligesom det var tilfældet efter folkeforsikringsloven - af landets kommuner.

Sygeforsikringslovens regler om barseldagpenge for lønarbejdere gælder ikke for personer, som er omfattet af specielle lovregler om fravær på grund af sygdom *og* fødsel. Undtaget er således:

1) personer, der omfattes af *tjenestemandslovgivningen.* Ifølge § 15 i lov af 7. juni 1958 om lønninger og pensioner m.v. til statens tjenestemænd har en kvindelig tjenestemand uden lægeattest ret til fravær med løn i 6 uger efter en fødsel. I øvrigt noteres fravær på grund af graviditet og fødsel som almindelige sygedage, der medregnes ved opgørelsen af, om det maksimale antal sygedage uden lønafkortning efter det for tjenestemænd gældende sygereglement er overskredet, og nødvendigheden af fravær i tilknytning til de 6 ugers tjenestefrihed efter fødslen skal dokumenteres ved en speciel, nærmere specificeret lægeerklæring. Når den kvindelige tjenestemand efter overstået fødsel genoptager tjenesten, har hun adgang til at få eventuelle sygedage i forbindelse med graviditeten selvstændigt opgjort, af regnet og dermed slettet på sygelisten. Hun skal i så fald — som ved overskridelse af det maksimale antal sygedage efter sygereglementet — indbetale Viooo af årslønnen for hver sygedag (bortset fra de første 6 uger efter fødslen) og har således haft $^2/_3$ løn på sådanne sygedage.

Lærerlønningsloven af 7. juni 1958 indeholder i § 12 en bestemmelse, der svarer til tjenestemandslovens.

2) personer, der henhører under *funktionærloven.* Ifølge § 7, stk. 3, i loven af 9. juni 1948

om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer, som denne bestemmelse er ændret ved lov af 20/3 1964, har en kvindelig funktionær under arbejdsudygtighed på grund af graviditet og fødsel ret til *halv* løn i indtil 5 måneder i tiden fra arbejdsudygtighedens indtræden, dog tidligst 3 måneder før fødslen, indtil 3 måneder efter fødslen. Funktionærlovgivningen indeholder ikke regler om lønafkortning ved sygedage over et vist maksimum.

3) personer, der henhører under *med hjælp er-loven* af 31. maj 1961. Loven giver regler om adgang til opsigelse med forkortet varsel fra såvel medhjælperens som arbejdsgiverens side i tilfælde af medhjælperens graviditet, men indeholder ikke særlige bestemmelser om fravær i forbindelse med graviditet *og* fødsel, der derfor principielt omfattes af arbejdsgiverens forpligtelse til at yde løn under sygdom. Det bestemmes imidlertid, at medhjælperen, hvis arbejdsforholdet ophører på grund af forestående fødsel, har ret til dagpenge efter reglerne i sygeforsikringsloven.

4) *lærlinge.* Ifølge § 22, stk. 1, j, i lov af 2. oktober 1956 om lærlingeforhold kan en kvindelig lærling, der bliver gravid, forlange læreforholdet hævet. Sker dette ikke, kan enhver af parterne i medfør af lovens § 10 forlange læreforholdet afbrudt i indtil 3 måneder før og 1 måned efter fødslen, således at læreforholdet forlænges tilsvarende. I suspensionsperioden tilkommer der ikke lærlingen løn. Imidlertid er lærlinge, hvis læretid er suspenderet, efter praksis omfattet af sygeforsikringslovens regler om barseldagpenge.

5) Ikke omfattet af regler om dagpenge efter sygeforsikringsloven er endvidere personer, som ifølge overenskomst eller kontrakt får løn undersygdom efter regler, der som helhed ikke stiller dem ringere end sygeforsikringslovens regler, samt personer, der vel udfører lønarbejde, men hvis arbejdsforhold er af kortvarig eller tilfældig karakter.

Endelig er kvinder, der har erhvervsmæssigt arbejde, men som ikke modtager egentlig løn, idet de arbejder i en fælles virksomhed sammen med ægtefællen (medhjælpende hustruer), ikke omfattet af bestemmelserne.

Personer, der *ikke* omfattes af sygeforsikringslovens afsnit om dagpenge til lønarbejdere og ej heller af tjenestemandslovgivningen, funktionærloven, medhjælperloven eller lærlingeloven, kan gennem en *frivillig* forsikring sikre sig dagpenge på mellem 5 kr. og 23 kr., fra 1. april 1965: 26 kr. Denne adgang til frivillig dagpengeforsikring har navnlig betydning for selvstændige erhvervsdrivende, medhjælpende hustruer og husmødre. For husmødre uden selvstændigt erhverv kan dagpengene ikke overstige 9 kr., fra 1. april 1965: 10 kr. De frivilligt forsikrede har i 2 uger efter en fødsel ret til dagpenge af samme størrelse, som de har sikret sig i tilfælde af sygdom.

Reglerne om ydelser under fravær på grund af graviditet og fødsel kan sammenfattes i følgende skematiske oversigt:

	Periode	*Vederlag*
Sygeforsikringsloven vedrørende *lønarbejdere*	14 uger (tidligst 8 uger *før* fødslen)	26 kr., 20 kr. og 10 kr. (efter 1/4 1965)
Tjenestemands- og lærerlønningsloven	6 uger *efter* fødslen	fuld løn
Funktionærloven	5 måneder (tidligst 3 mdr. *før* fødslen, længst 3 mdr. *efter* fødslen)	halv løn
Medhjælperloven	Principielt som almindelige sygedage med fuld løn; men særlig adgang til opsigelse.	
Lærlingeloven	Adgang til supension 3 måneder *før* og 1 måned efter fødslen	ingen løn (adgang til dagpenge efter sygeforsikringsloven).
Sygeforsikringsloven vedrørende andre end lønarbejdere (medhjælpende hustruer, hjemmearbejdende husmødre)	14 dage	5-26 kr., husmødre højst 10 kr. (efter 1/4 1965).

2) *Udvalgets betragtninger.*

Hovedsynspunktet bag regler om udbetaling af ydelser under fravær fra arbejde i forbindelse med graviditet og fødsel må være, at der bør ydes en vis *erstatning* for det derved opståede *indtægtstab.* Dette gælder først og fremmest i tilfælde, hvor arbejdsophøret er tvunget, jfr. afsnit A foran. I andre tilfælde får regler om erstatning for mistet arbejdsfortjeneste den virkning, at en kvinde selv kan tage stilling til, i hvilket omfang hun inden for det tidsrum, for hvilket der er adgang til en sådan ydelse, vil opgive sit arbejde. Problemerne er imidlertid forskellige for de kvinder, der udfører egentligt lønnet arbejde for andre, for de selvstændige erhvervsdrivende samt hustruer, der arbejder sammen med ægtefællen i fælles bedrift, og for de hjemmearbejdende husmødre. I det følgende vil disse tre grupper af kvinder derfor blive behandlet hver for sig.

a) *Kvinder, der udfører lønnet arbejde for andre.*

Reglerne findes for denne gruppe kvinder dels i sygeforsikringsloven, dels i en række speciallove. For så vidt angår *personkredsen,* må reglerne anses for dækkende, idet det alene er kvinder med lønnet arbejde af kortvarig eller tilfældig karakter, der falder udenfor. For kvinder med så *løs* tilknytning til arbejdsmarkedet vil det være praktisk umuligt at godtgøre, om og i hvilket omfang de lider indtægtstab i forbindelse med en fødsel, og i øvrigt har de adgang til at tegne en frivillig dagpengeforsikring.

Det ville være vanskeligt og synes heller *ikke* at være *påkrævet* at afløse de gældende, ret forskelligartede, regler med en *almindelig bestemmelse for alle lønmodtagere.* De gældende regler er blevet til i forbindelse med løsningen af andre spørgsmål vedrørende de pågældende gruppers arbejdsforhold, og regler om erstatning for mistet arbejdsfortjeneste under graviditet og fødsel kan naturligt høre hjemme i *sætlig* lovgivning for sådanne grupper.

Med hensyn til *varigheden* af ydelserne skal udvalget bemærke, at perioden for barseldagpenge til lønmodtagere efter *sygeforsikringsloven,* 14 uger, er fastsat i 1960, og denne regel, der betød en væsentlig forbedring i forhold til den tidligere gældende bestemmelse, må formentlig tages som udtryk for, hvad man for tiden finder det rimeligt at yde fra samfundets side som kompensation for indtægtstab i forbindelse med svangerskab og fødsel.

Den tidligere funktionærlovs fraværsperiode på indtil 3 måneder før og 1 måned efter fødslen er ved en lov af 20. marts 1964 ændret til en periode på indtil 5 måneder, heraf indtil 3 måneder efter fødslen, og udvalget finder derfor ikke anledning til at foreslå yderligere ændringer på dette punkt. I øvrigt må udvalget pege på, at der ved fremtidig ændring af de andre specialbestemmelser bør sigtes mod en fraværsperiode, der svarer til sygeforsikringslovens eller funktionærlovens.

Om størrelsen af ydelserne skal bemærkes, at ydelserne efter de *specielle love* er bestemt efter den *pågældendes løn,* og at udvalget intet grundlag finder for at foreslå ændringer heri.

Størrelsen af ydelserne efter sygeforsikringsloven er nylig fastsat ved lov, og dette må, jfr. den tilsvarende betragtning foran med hensyn til spørgsmålet om varigheden af ydelserne, tages som udtryk for, hvad man for tiden finder det rimeligt at yde fra samfundets side på dette område.

Det synes rimeligt at fastholde det princip, at barseldagpengene udgør samme beløb som dagpenge i sygdomstilfælde, også fordi det kan være vanskeligt at afgøre, hvornår et fravær i forbindelse med en fødsel kan betragtes som en sygeperiode.

Spørgsmålet om, hvorvidt familien yderligere skal hjælpes, herunder om der bør skabes bestemmelser, der kan virke som opfordring til en moder om at opgive sit arbejde midlertidigt for at blive i sit hjem for at passe sine børn, må *løses* i anden forbindelse, jfr. kapitel 5.f.

b) *Selvstændige erhvervsdrivende og medhjælpende hustruer.*

Selvstændige erhvervsdrivende og hustruer, der arbejder sammen med ægtefællen i en fælles bedrift, vil meget vel kunne lide et indtægtstab under fravær fra arbejdet, f.eks. i form af en udgift til medhjælp. Ud fra det synspunkt, at indtægtstab som følge af fravær på grund af svangerskab *og* fødsel bør erstattes, burde også disse kvinder have adgang til en dagpengeydelse. En overførsel af reglerne om dagpenge til lønarbejdere er dog ikke mulig, og det synes i det hele at være forbundet med betydelige vanskeligheder at skabe regler om en erstatning i disse tilfælde. Spørgsmålet synes ikke at kunne løses isoleret, men måtte i givet fald optages til behandling i forbindelse med andre økonomiske problemer for denne gruppe, kvinder der arbejder sammen med ægtefællen, særlig med be-

skatningsproblemerne. En forbedring af disse kvinders stilling synes for tiden kun at kunne ske gennem en forbedring af reglerne om den frivillige forsikring, jfr. nedenfor under c).

c) *Husmødre.*

Hvis synspunktet bag en ydelse i anledning af svangerskab og fødsel er, at den skal være erstatning for et tab, skulle der ikke synes at være anledning til at skabe særlige regler for dem, der ikke har arbejdsfortjeneste, f.eks. husmødre, der arbejder i deres eget hjem.

Man synes imidlertid at kunne gå ud fra, at den kvinde, der tegner den frivillige dagpengeforsikring under sygdom og påtager sig udgiften herved, normalt kun vil gøre det, hvis hun under sygdom har et indtægtstab, og det synes derfor rimeligt for denne gruppe at forbedre reglerne om den frivillige dagpengeforsikring.

Perioden for dagpengeydelse til *frivilligt forsikrede* er 14 dage, og det har været drøftet, om dette kan siges at være tilfredsstillende. Det folketingsudvalg, der var nedsat til behandling af det i folketingssamlingen 1962/63 forelagte forslag til ændring af loven om den offentlige sygeforsikring, henstillede i sin betænkning til socialministeren at overveje en forlængelse af perioden for dagpengeydelsen, og det synes rimeligt at foreslå en sådan forlængelse, f.eks. derved at man udstrækker perioden til 6 eller 8 uger.

Grænsen for *størrelsen* af dagpenge til husmødre *uden selvstændigt erhverv* vil formentlig, såfremt de har tegnet forsikringen for at opnå en vis erstatning for indtægtstab i forbindelse med en fødsel, blive betragtet som for lav, men da forsikringen er et led af sygeforsikringen, og grænsen er fastsat ud fra de hensyn, der må tages i denne forsikring, finder man ikke at kunne foreslå ændringer med hensyn til størrelsen af ydelsen. For de øvrige frivilligt forsikrede skal udvalget henvise til, at de har adgang til at sikre sig dagpenge på op til samme beløb, som udbetales til de lønarbejdere, der er forsørgere.

Såfremt man ønsker at give en kvinde yderligere hjælp i anledning af en fødsel, bør denne hjælp gives på anden måde f.eks. gennem en moderskabsydelse.

Om *finansieringen* af ydelserne til de nævnte grupper af kvinder skal udvalget sammenfattende udtale følgende:

Ydelserne efter de specielle love påhviler arbejdsgiveren, og udvalget finder ikke anledning til bemærkninger hertil.

Ydelsen af dagpenge til lønarbejdere bæres af kommunerne gennem den mellemkommunale refusion. Udvalget går ud fra, at denne finansieringsform fortsat er ønskelig, og skal pege på, at det synes rimeligt at anvende den også for udgifterne ved dagpengeydelser i tilfælde af fødsel til de frivilligt forsikrede, således at samfundet fremtidig bærer denne udgift.

Resumé.

1. Udvalget henstiller, at der i forbindelse med en revision af arbejderbeskyttelseslovgivningen tages stilling til, om der er grundlag for at ændre reglerne om *tvangsmæssig* barselhvile.
2. Udvalget ville finde det rimeligt, at det ved fremtidige ændringer af specialregler om ydelser til *lønmodtagere* under fravær ved fødsel tilstræbes, at *fraværsperioden* kommer til at svare til perioden efter sygeforsikringslovens lønmodtagerbestemmelse eller perioden i funktionærloven.
3. Udvalget ville finde det rimeligt at forlænge den periode, i hvilken *de frivilligt forsikrede* kan modtage barseldagpenge fra 2 til 6 eller 8 uger.
4. Alle former for barseldagpenge efter sygeforsikringsloven bør finansieres efter samme regel, d.v.s. over den mellemkommunale refusion.

Om samfundet skal øge *varigheden* af det tidsrum, for hvilket ydelserne udbetales eller skal *forhøje ydelsen*, må afgøres ud fra politisk-økonomiske betragtninger, og spørgsmålet må formentlig ses i sammenhæng med fastsættelsen af ydelser fra det offentlige under andre former for *midlertidig eller varig* arbejdsudygtighed.

c. Moderskabsydelse.

A. Definition af og begrundelse for en moderskabsydelse.

I det foregående afsnit er behandlet spørgsmålet om *erstatning for det tab*, som en kvinde kan have ved at måtte opgive lønnet arbejde en tid som følge af en barnefødsel.

En fødsel vil normalt være forbundet med *udgifter ud over en mistet arbejdsfortjeneste,*

og man kan rejse det spørgsmål, om der er anledning til at give bestemmelser om muligheden for at få dækket sådanne udgifter eller en del af dem. Den motivering, der bærer bestemmelser om hjælp til familier med børn, kan også tilskynde **til,** at samfundet skulle hjælpe en familie med at dække de ekstraordinære udgifter, der opstår i anledning af en barnefødsel. En sådan hjælp kunne kaldes en *moderskabsydelse.*

Ved overvejelserne om det ønskelige i at skabe regler om en moderskabsydelse bør tages i betragtning, *hvilke udgifter der er forbundet med en fødsel.* Det vil være rimeligt at se denne udgift *i forhold til en normal indtægt* for en familien med henblik på at bedømme, om udgiften belaster en familie så meget, at der er grund til at lade samfundet bære en del af udgiften.

En oversigt over nogle af udgifterne i forbindelse med et barns fødsel er givet i bilag 2.

Gennemsnitsindtægten for forsørgere er 18-20.000 kr. Det synes berettiget at sige, at det stigende leveniveau har medført, at udgifterne i forbindelse med en fødsel for familien med en normal indtægt ikke er særlig tyngende. Udgiften kan dog i visse tilfælde være belastende, jfr. nedenfor om den hjælp, der i disse tilfælde gives.

B. Tidligere overvejelser om en moderskabsydelse.

Spørgsmålet om indførelse af en moderskabsydelse har tidligere været behandlet i kommissioner og udvalg. Herom kan oplyses følgende:

1) *Befolknings kommissionens betænkning nr. 3,* 1938:

Ud fra den forudsætning, at opretholdelsen af folketallet og den deraf nødvendiggjorte forøgelse af fødselshyppigheden måtte anses for en direkte interesse for hele samfundet, foreslog kommissionen, at de udgifter, der er forbundet med en fødsel, ikke skulle afholdes alene af den enkelte familie, men at en væsentlig del af disse udgifter skulle overtages af staten.

Kommissionens forslag gik i øvrigt ud på følgende:

1. *Personkreds:*

Ordningen skulle omfatte enhver gravid kvinde uanset økonomiske forhold.

2. *Ydelsens omfang:*

Ydelsen skulle efter forslaget have en værdi af ca. 150 kr., hvoraf 65 kr. skulle ydes som et kontant beløb, medens resten skulle ydes i naturalier eller som betaling for hushjælp.

2) *Svangerskabskommissionens betænkning af 1954:*

Kommissionen giver udtryk for, at det måtte anses for at være af meget stor værdi, om der til alle kvinder kunne gives en moderskabsydelse, idet sådan hjælp efter kommissionens opfattelse måtte anses for lige så påkrævet som den øvrige sundhedsmæssige støtte, der i anledning af svangerskab og fødsel ydes af det offentlige. Efter kommissionens mening ville en moderskabsydelse i forbindelse med et almindeligt børnetilskud forebygge, at en del kvinder søger deres svangerskab afbrudt af økonomiske grunde.

3) *Fødselshjælpsudvalgets betænkning af 1956:*

Udvalget slutter sig til forslaget fra de foran nævnte betænkninger om indførelse af en moderskabsydelse og giver specielt udtryk for, at en moderskabsydelse i visse tilfælde bør kunne gives som naturalydelse. Efter udvalgets opfattelse er det »af vigtighed, at ethvert skær af forsorg undgås, og at ydelsen fremtræder som en ret for enhver kvinde uanset indtægtsforhold«.

C. Gældende bestemmelser om hjælp til mødre i anledning af fødsel.

En almindelig moderskabsydelse er ikke blevet indført på grundlag af indstillingerne i de nævnte betænkninger. Privat fremsatte lovforslag herom er ikke blevet gennemført.

En særlig hjælp til kvinder i anledning af svangerskab og fødsel kendes på følgende områder, idet der her bortses fra adgangen til lægeundersøgelser m.v.:

(1) *Mælkehjælp.*

a. Til svangre kvinder ydes efter forløbet af den 3. svangerskabsmåned $^1/_2$ liter sødmælk daglig.

b. Efter fødslen ydes i 6 måneder moderen 1 liter sødmælk daglig.

Værdien af denne ydelse kan anslås til ca. 240 kr.

(2) *Mødrehjælpsinstitutionerne kan,* i henhold til loven af 15. marts 1939 om disse institutioner, yde økonomisk støtte i anledning af svangerskab og fødsel, nemlig:

a. *Spædbørnsudstyr.*

Dette udstyr består af den nødvendige be-

klædning til det spæde barn. Værdien heraf er ca. 120 kr.

Efter praksis har udstyret været ydet til mødre, hvis indtægt ikke overstiger halvdelen af det beløb, der udgør grænsen for adgang til medlemskab som A-medlem af en sygekasse, hvilket betyder, at hjælp også ydes i tilfælde, der ikke ville falde ind under *for sorgslov ens* trangskriterium.

b. *Direkte økonomisk støtte.*

Denne hjælp har i de senere år været ydet i ca. 4.000 tilfælde om året. Den gennemsnitlige hjælp har udgjort ca. 220 kr.

c. *Hjælp til andet børneudstyr end spædbørnsudstyr.*

Udgifterne til denne hjælp, der ikke har været ydet i noget betydeligt omfang, dækkes dels af privat indsamlede midler, dels af statskassen.

Det offentliges udgifter til ydelserne gennem Mødrehjælpen er ca. 2,7 mill. kr. årlig.

(3) *Sygeforsikringen* yder betaling for sygehusophold ved fødslen eller for læge og jordemoder, jfr. sygeforsikringsloven af 1960.

Det må dog bemærkes, at sygehusene ikke overalt er i stand til at modtage alle fødende, og at den hjælp, der giver sig udslag i, at ophold på sygehus dækkes af sygekassen, derfor endnu ikke helt er slået igennem.

(4) *Hjælp i henhold til loven om offentlig forsorg.*

Efter forsorgslovens § 47 er der særlig hjemmel til at yde hjælp til dækning af udgifter i forbindelse med fødsel. Under hensyn til, at der i betydeligt omfang kan ydes hjælp gennem mødrehjælpsinstitutionerne, må det antages, at hjælp efter forsorgsloven kun er ydet i ringe omfang.

(5) *Husmoderafløsning.*

I loven af 24. april 1963 om husmoderafløsning udtales udtrykkeligt, at en fødsel kan være begrundelse for at yde hjælpen.

Da der for husmoderafløsningen skal ydes en efter modtagerens økonomiske forhold afpasset betaling, virker hjælpen kun i begrænset omfang som en økonomisk hjælp.

D. Udvalgets betragtninger.

At indstillingerne i de foran nævnte betænkninger ikke har ført til bestemmelser om en almindelig moderskabsydelse, kan ikke tages som udtryk for, at det er almindeligt accepteret, at det ikke er ønskeligt at have regler om en sådan ydelse. I den offentlige debat vedrørende spørgsmål om støtte til familien rejses spørgsmålet af og til, formentlig mindre som udslag af den opfattelse, at den økonomiske begrundelse for en ydelse er tungtvejende, end som udtryk for det synspunkt, at en familie bør kunne regne med, at samfundet vil hjælpe med at dække dens ekstraordinære udgifter.

Med hensyn til de i tidligere betænkninger fremførte synspunkter om en moderskabsydelse skal udvalget bemærke følgende:

Udvalget finder, at den af *befolkningskommissionen* givne begrundelse for en moderskabsydelse: ønsket om at forøge fødselshyppigheden, *ikke* vil kunne anvendes i dag som begrundelse for at indføre ydelsen, jfr. også de almindelige bemærkninger i kapitel 4. For øvrigt må det antages, at den almindelige velstandsstigning har bevirket, at en ydelse som den, befolkningskommissionen foreslog, selv om den blev reguleret efter pristallets nuværende niveau, ikke ville blive anset for at være af samme betydning, som da forslaget blev fremsat, idet de økonomiske forhold for den overvejende del af befolkningen er sådan, at det nødvendige udstyr kan skaffes, uden at der ydes særlig hjælp hertil.

Med hensyn til den af svangerskabskommissionen fremsatte udtalelse om, at en moderskabsydelse i forbindelse med et almindeligt børnetilskud skulle kunne forebygge et ønske om svangerskabsafbrydelse af økonomiske grunde, bemærkes, at der formentlig i hvert fald måtte være tale om langvarige og betydelige ydelser, for at en kvinde, der med økonomisk motivering ønsker sit svangerskab afbrudt, ville føle sin stilling så betrygget, at dette motiv ville ophæves.

Mødrehjælpen har som foran nævnt adgang til at yde en vis økonomisk støtte i forbindelse med en fødsel, og det antages, at denne støtte, der som omtalt er af beskedent omfang, kan være med til at afværge ønsket om afbrydelse af svangerskab. Udvalget går ud fra, at det ikke er ydelsens størrelse i sig selv, der har afgørende betydning for kvinden i hendes overvejelser om svangerskabsafbrydelse, men at det væsentlige er, at Mødrehjælpen yder rådgivning og hjælper kvinden med at ordne hendes problemer, at hun ved forbindelsen med institutionen møder en interesse og omsorg for sine forhold, som får betydning for hendes egen vurdering af disse.

I den *tidligere givne motivering* for gennemførelse af bestemmelser om en moderskabsydelse findes således efter udvalgets opfattelse *ikke* en begrundelse, som i dag kunne anses for tilstrækkelig *til* at indføre ydelsen. Hertil kommer, at *udgiften* i forbindelse med en fødsel ofte vil være forholdsvis *mindre end tidligere.* Endelig bliver der, jfr. ovenfor, allerede i et stort antal tilfælde ydet direkte økonomisk hjælp i anledning af svangerskab og fødsel.

Begrundelse for indførelse af en moderskabsydelse måtte derfor snarest søges i almindelige familiepolitiske betragtninger, d.v.s. i et ønske om at hjælpe en familie med at dække dens udgifter i anledning af en barnefødsel.

Det påhviler ikke udvalget at tage stilling til, *om* en moderskabsydelse skal indføres, men at gøre rede for, *hvorledes* det i givet fald praktisk kan ske, *hvilke udgifter* der, under forskellige forudsætninger ville være forbundet hermed, og hvilke mindre vidtgående regler der eventuelt i stedet kunne foreslås.

1) En almindelig moderskabsydelse.

Personkredsen.

En moderskabsydelse måtte formentlig *omfatte alle mødre* uden hensyn til deres økonomiske forhold. Tidligere forslag herom er gået ud herpå, og udviklingen i sociallovgivningen på andre områder tenderer også imod at gøre ydelser tilgængelige for alle uden hensyn til økonomiske forhold.

Størrelsen af en moderskabsydelse.

Udgangspunkt for beregning af ydelsens størrelse måtte være *udgifterne i forbindelse med en fødsel,* idet erstatning for mistet arbejdsindtægt, hvis den skal gives, må ydes efter andre regler, jfr. kapitel 5.b.

Der kan ses bort fra udgifterne i forbindelse med selve fødslen - til *læge,* jordemoder og sygehusophold - da de skal bæres af sygeforsikringen.

Værdien af de allerede kendte ydelser er:

Mælkehjælpen	ca. 240 kr.
Spædbørnsudstyr	— 120 —
Andet børneudstyr	- 220 -

Hjælpen til udstyr dækker kun det mest nødvendige, hvorfor der normalt må regnes med yderligere udgifter vedrørende barnet. Hertil kommer udgifter til barnevogn *etc.* og udgifter til beklædning til moderen.

Udgiften ved en moderskabsydelse vil være ca. 7¹ *i2* mill. kr. for hver 100 kr.

Ved fastsættelsen af størrelsen af en moderskabsydelse må tages hensyn til, om den hjælp, der allerede ydes, fortsat skal ydes.

I det omfang moderskabsydelsen *afløser* andre ydelser, kan udgiften ved gennemførelsen af moderskabsydelsen reduceres med det beløb, der derved spares.

Variation af moderskabsydelsen efter antallet af børn.

En moderskabsydelse kunne varieres efter antallet af børn, nemlig dels efter om der ved en fødsel fødes mere end et barn, dels efter om der tidligere havde været udbetalt en moderskabsydelse, idet der i så fald antagelig i mindre omfang ville være brug for udstyr til barnet. Dette sidste ville dog betyde, at man måtte have bestemmelser om betydningen af længden af tidsrummet mellem fødslerne, bestemmelser der både ville komplicere administrationen og antagelig føles utilfredsstillende for modtageren af ydelsen. Udvalget mener ikke, at man, hvis ydelsen indføres som et kontant beløb, skal indføre ydelser af *forskellig* størrelse.

Arten af en moderskabsydelse.

I overvejelserne om indførelse af en moderskabsydelse må indgå drøftelse af, om ydelsen skal bestå i et *kontant beløb,* eller om den helt eller delvis skal være en *naturaydelse.*

En del af den hjælp, der nu ydes i anledning af en fødsel, mælkehjælpen og ydelserne gennem Mødrehjælpen, er naturaydelser. Begrundelsen for at yde en hjælp i denne form er ønsket om, at hjælpen anvendes *efter sit formal.*

Imod at yde hjælp som naturaydelse taler princippet om, at det bør overlades til hver enkelt at tage ansvar for, hvorledes en hjælp skal anvendes. Afgørelsen af spørgsmålet må således træffes ud fra en vurdering af, i hvilken grad man mener at kunne overlade ansvaret til modtagerne.

En *naturaydelse* kunne gives på den måde, at mælkehjælpen udstrækkes til at omfatte alle mødre og vordende mødre, og at ydelse svarende til Mødrehjælpens ydelse af børneudstyr ligeledes gives til alle, medens det beløb, man i øvrigt måtte finde det rimeligt at give som moderskabsydelse, blev udbetalt kontant.

Hvis man vælger at lade moderskabsydelsen i

sin helhed udbetale kontant, således at den nuværende mælkehjælp og hjælpen gennem Mødrehjælpsinstitutionerne bortfalder for alle *normale* tilfælde, må der dog efter udvalgets opfattelse være adgang til f.eks. gennem mødrehjælpsinstitutionerne at yde en vis naturalhjælp som spædbørnsudstyr og mælkehjælp i særlige tilfælde og eventuelt herudover anden hjælp, ligesom de sociale udvalgs mulighed for at afhjælpe en trang fortsat vil bestå.

Udbetaling af en moderskabsydelse.

Formen for udbetaling af moderskabsydelsen vil afhænge af, om ydelsen er en naturalydelse eller et kontant beløb.

I det omfang, ydelsen er et kontant beløb, må det være naturligt at kæde den til udbetalingen af det almindelige børnetilskud, hvis dette børnetilskud frigøres for sin forbindelse med skattebetalingen og henlægges til udbetaling gennem de sociale myndigheder. I hvert fald en del af ydelsen bør udbetales nogen tid før fødslen.

I kapitel 6 er angivet, hvorledes bestemmelser om en moderskabsydelse kan optages i en fælles lov om ydelser til familier.

2) Alternativ **til** en moderskabsydelse.

Såfremt man ikke finder det tilstrækkeligt begrundet at indføre bestemmelser om en almindelig moderskabsydelse, kan det være rimeligt at undersøge, *om der er behov for mindre vidtgående* hjælpeforanstaltninger.

Efter de gældende regler er der mulighed for at afhjælpe en egentlig trang og også at give en vis støtte herudover. Imidlertid skaber en fødsel undertiden økonomiske problemer, som ikke kan løses tilfredsstillende efter de bestående regler. Det vil ofte være ønskeligt at kunne give en hjælp, der kan medvirke til effektivt at rette en families eller en enlig moders forhold op.

Som hjælp, der kan være brug for i forbindelse med en fødsel, kan nævnes hjælp til anskaffelser til barnet eller andre børn i hjemmet, til moderen eller til hjemmet, hjælp til erstatning for mistet arbejdsfortjeneste, hjælp til bistand i hjemmet, hjælp til betaling af tidligere indgåede forpligtelser, hjælp til betaling for bolig, hjælp til sygebehandling og tandbehandling i det omfang, sådan behandling ikke kan betales af sygeforsikringen, hjælp til rekreationsophold, hjælp til uddannelse og hjælp til et erhverv.

I det omfang, hjælp til de nævnte formål ikke kan gives efter de gældende regler, *synes det ønskeligt* at give hjemmel for at yde sådan hjælp. Hjælp kan gives ved en ændring af loven om offentlig forsorg eller ved bestemmelser i den i kapitel 6 nævnte særlige lov.

d. Bidrag til børns underhold *).

A. Børnebidrag efter lov om offentlig forsorg.

1) *Gældende regler.*

Loven af 31. maj 1961 om offentlig forsorg indeholder to sæt regler om bidrag til børns forsørgelse. Lovens bestemmelser på dette område er overtaget fra forsorgsloven af 1933.

a) *Forskudsvis udbetaling af det offentlige af underholdsbidrag.*

Når forældre til et barn ikke lever sammen, vil der normalt være fastsat et bidrag, som den af forældrene, der ikke har barnet hos sig, skal yde til barnets forsørgelse. Bidraget fastsættes efter privatretlige regler, jfr. lov af 18. maj 1960 om børns retsstilling.

Det således fastsatte bidrag kan indtil en bestemt i forsorgsloven fastsat grænse, det såkaldte »normalbidrag«, udbetales forskudsvis af det offentlige, når den dag, på hvilken bidraget skulle betales af den bidragspligtige, er forløbet, uden at bidraget er blevet betalt.

Udbetalingen sker gennem det sociale udvalg. Der er principielt kun tale om et *udlæg* fra det offentlige, idet det efter udbetalingen påhviler det sociale udvalg at opkræve bidraget hos den bidragsskyldige.

a. *Betingelserne for adgang til forskudsvis udbetaling af bidrag.*

Forsorgslovens regler om, hvem der kan få bidrag udbetalt forskudsvis, og under hvilke betingelser bidrag kan udbetales, er - sammen

*) Som nævnt i indledningen er dette kapitel af udvalget afgivet til socialministeriet i november 1963. De i teksten nævnte satser for normalbidraget er de på det tidspunkt gældende og svarer derfor ikke til de i øvrigt i betænkningen nævnte, der tager hensyn **til** pristalsreguleringen efter januar-pristallet 1964. Af hensyn **til,** at kapitlet danner grundlag for lovforslaget om forhøjelse af normalbidraget, er satserne ikke à jour ført.

med en redegørelse for udviklingen af reglerne om børnebidrag - trykt som bilag 4. En særlig betingelse er, at modtagerens og barnets indtægt ikke overstiger en vis grænse, jfr. nedenfor under c.

b. *Bidragets størrelse.*

Bidraget kan ikke udlægges med et større beløb end det, der er fastsat i den privatretlige resolution, og kan kun udbetales med normalbidraget. Normalbidraget angiver kun grænsen for, hvilket beløb der kan udbetales forskudsvis, men denne grænse er i overøvrighedens praksis ved den privatretlige fastsættelse af bidrag kommet til at danne norm for, hvad bidrag fastsættes til, jfr. § 14 i loven af 18. maj 1960 om børns retsstilling.

Efter *forsorgs/oven* af 1933 skulle normalbidraget fastsættes til et beløb svarende til, »hvad barnets underhold i et godt plejehjem på vedkommende egn ville koste«. Bidraget var da for faderen $^{3}/.5$ og for moderen $^{2}/_{5}$ heraf.

Efter den gældende *for sorgslov af 31. ma] 1961* skal bidraget være henholdsvis $^{3}/_{5}$ og $^{2}/_{5}$ af de udgifter, »som et barns underhold må antages at medføre«. Det gældende normalbidrag er dog ikke fastsat ud fra nogen *beregning* heraf.

Normalbidraget reguleres efter reguleringspristallet for januar og juli måneder henholdsvis fra 1. april og fra 1. oktober. Normalbidraget har tidligere været fastsat med 3 satser for de tre kommunegrupper: hovedstadsområdet, købstæder m.v. og det øvrige land. Det er nu ens for de to første grupper og vil fra 1. april 1964 være ens for hele landet. Normalbidraget udgør pr. 1. oktober 1963 for de to grupper årlig:

For faderens vedkommende	1.248 kr.	1.128 kr.
For moderens vedkommende	828 kr.	744 kr.

c. *Indtægtsgrænsen for adgang til forskudsvis udbetaling af bidrag.*

Normalbidraget kan udbetales med det fulde beløb, når den berettigedes indtægt — heri også medregnet barnets indtægt - ikke overstiger en vis grænse. Denne grænse, der reguleres efter reguleringspristallet for januar, udgør fra 1. april 1963 11.850 kr. Overstiger indtægten denne grænse, nedsættes det beløb, der kan udbetales, jfr. nærmere bilag 7. a.

Ved siden af denne indtægtsgrænse gælder en indtægtsgrænse med hensyn til *barnets* indtægt. Det fulde bidrag kan kun udbetales, indtil barnets indtægt når et beløb svarende til summen af normalbidraget for faderen og moderen, hvorefter bidraget nedsættes med et beløb svarende til 50 % af barnets overskydende indtægt.

b) *Bidragsunderstøttelser.*

Forsorgsloven indeholder endvidere regler om, at det offentlige kan yde - og endeligt afholde udgiften ved — egentlige bidrag til forsørgelsen af et barn, der kun har én forsørger, eller som ikke har nogen forsørger.

Sådanne bidrag kan ydes til:

1. Børn af enker og enkemænd.
2. Forældreløse børn og adoptivbørn, når adoptanten er død.

   Endvidere kan der efter overøvrighedens bestemmelse i det enkelte tilfælde ydes bidrag til:
3. Børn af forældre, hvis samliv retligt er ophævet ved den ene af forældrenes død, når der ikke efter lovgivningen om børns retsstilling kan fastsættes underholdsbidrag til barnet.
4. Børn, for hvem faderskabet ikke skal eller ikke kan fastslås.

Medens de under 1 og 2 nævnte bidragsunderstøttelser ydes som en egentlig ret, når betingelserne for adgang hertil er opfyldt, kræves der i de under 3 og 4 nævnte tilfælde en afgørelse af overøvrigheden (overpræsidenten i København og amtmændene) i den enkelte sag. Dette er begrundet i, at man i tilfældene under gruppe 3 må undersøge årsagen til, at der ikke ved separationen eller skilsmissen er fastsat bidrag. Er årsagen hertil, at der på anden måde er ydet et beløb, vil der ofte ikke være grundlag for at bevilge bidrag. I tilfældene under gruppe 4 ønsker man at sikre, at den almindelige interesse i, at et faderskab fastslås, ikke modvirkes.

a. *Betingelserne for adgang til bidragsunderstøttelser.*

Betingelserne for at få en bidragsunderstøttelse svarer i det hele til betingelserne for adgang til forskudsvis udbetaling af bidrag, jfr. bilag 4.

b. *Ydelsens størrelse.*

Normalbidraget angiver grænsen for, hvad der kan udbetales, dog at der *bade* til børn af enker *og* børn af enkemænd ydes et beløb, sva-

rende til *faderens* bidrag. Til forældreløse børn og til adoptivbørn, hvis adoptivforældre er døde, ydes et beløb svarende til *summen af* en faders og en moders normalbidrag.

c. *Indtægtsgrænsen for adgang til bidragsunderstøttelser.*

Indtægtsgrænsen er den samme som for adgang til forskudsvis udbetaling af bidrag, ligesom reglerne om nedsættelse af beløbet under hensyn til indtægter herudover er de samme.

For bidragsunderstøttelse til forældreløse børn eller adoptivbørn, hvis adoptivforældre er døde, gælder der dog ikke nogen indtægtsgrænse for den, der har taget barnet til sig.

2) *Udvalgets betragtninger.*

Ved overvejelser om betimeligheden af ændringer i de gældende regler må disse under hensyn til den principielle forskel mellem de to former for ydelser betragtes hver for sig. Da et forskudsvis udbetalt bidrag, hvis det ikke senere betales af den bidragsskyldige, bliver en *egentlig hjælp* på samme måde som de foran under 2. nævnte bidragsunderstøttelser, bør der næppe blive for stor forskel mellem ydelsernes størrelse eller — i det omfang de kan sammenlignes - de almindelige *betingelser* for adgang til ydelserne.

Med hensyn til spørgsmålet om ændringer i de bestående bestemmelser ønsker udvalget at fremsætte følgende synspunkter:

a) *Forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag.*

a. *Betingelserne for adgang til forskudsvis udbetaling af bidrag.*

Der synes ikke ved anvendelsen i praksis af reglerne om adgang til forskudsvis udbetaling af bidrag at have været følt noget særligt behov for en ændring af reglerne, og udvalget stiller derfor ikke forslag herom.

b. *Bidragets størrelse.*

(1) *Beregningsgrundlaget for normalbidraget og for reguleringen heraf.*

Normalbidraget skal som nævnt efter forsorgsloven svare til den udgift, »et barns underhold må antages at medføre«. Som det fremgår af bemærkningerne foran om de gældende regler, er normalbidraget *ikke* fastsat ud fra nogen *beregning* heraf, ligesom den *regulering* af bidraget, som loven kræver, skal ske på grundlag af pristallet og ikke på grundlag af en sådan udgiftsberegning.

Ved beregning af, hvad forsørgelsen af et barn koster, kunne man tænke sig at tage hensyn til, at udgiften ved forsørgelse af et barn, der lever sammen med den ene af forældrene, ofte kan være større end for et barn, der lever sammen med begge forældre. Denne merudgift kan være en følge af, at moderen må tage udearbejde og derfor har udgifter til anbringelse af barnet. Nogen norm for denne merudgift kan dog ikke udregnes, og det er derfor vanskeligt at lade den få indflydelse på størrelsen af normalbidraget. I det omfang, denne merudgift er en følge af, at barnet har ophold i en børneinstitution eller på anden måde må passes, synes det naturligere, at der ved fastsættelse af takst for anvendelsen af sådanne institutioner eller ved direkte tilskud til betalingen tages hensyn hertil. Der skulle ikke være nogen principiel indvending imod en sådan fortrinsstilling for den enlige forsørger, jfr. at der til det almindelige børnetilskud ydes et særligt tillæg for enlige forsørgere.

Der foreligger flere teoretiske muligheder for et beregningsgrundlag for normalbidraget:

(a) *Fastsættelse af normalbidrag på grundlag af beregning af udgifterne ved et barns forsørgelse.*

Det fremgår af den i bilag 3 gengivne udtalelse om, hvad et barns forsørgelse koster, at det næppe er muligt at tilvejebringe et tilfredsstillende beregningsgrundlag gennem sådanne undersøgelser. Udgiften kan anslås til et beløb mellem ca. 2.500 kr. og ca. 3.500 kr., men udgiften varierer efter de pågældendes indtægtsniveau og varierer også for familier på samme indtægtsniveau. At beregne normalbidraget på et sådant grundlag synes at måtte forudsætte en stillingtagen til, hvilke ydelser der skulle indgå i beregningsgrundlaget.

Fastsættelse af normalbidraget efter det nævnte beregningsgrundlag ville, hvis man kunne finde det »rigtige« tal, samtidig give et udgangspunkt for bestemmelse af *selve normalbidraget* og *give* grundlaget for den fremtidige *à jour føring af dette.* De nedenfor under (b) og (c) nævnte muligheder forudsætter, at man først har valgt *et udgangspunkt,* fastsat størrelsen af normalbidraget, og de giver derefter reguleringsgrundlaget for fremtiden. Det er dog sandsynligt, at også en fastsættelse af normalbidra-

get efter en beregning af udgifterne ved et barns forsørgelse ville nødvendiggøre anvendelse af et særligt reguleringsgrundlag, idet den nævnte beregning i alle tilfælde ville være vanskelig at foretage.

(b) *Fastsættelse af normalbidraget i et bestemt forhold til gennemsnitsindkomsten.*

En regulering af normalbidraget kunne ske ved, at beløbet blev sat i et bestemt forhold til den gennemsnitlige bruttoindkomst. En sådan beregningsmåde kendes i sociallovgivningen, nemlig med hensyn til folkepensionens mindstebeløb, som for ægtefæller skal udgøre 10 % af gennemsnitsindkomsten for forsørgere.

En anden mulighed er, at normalbidraget ændres i takt med ændringer i arbejdslønnen, det vil sige efter samme princip, som anvendes for dagpenge og børnetilskud inden for arbejdsløshedslovgivningen.

Det fremgår af bilag 4, at normalbidraget set i forhold til den mandlige arbejders gennemsnitsløn i 1962/63 har været 5,9 % af lønnen mod i 1952/53 7,5 % af lønnen. Betalingen af normalbidraget er således ud fra en gennemsnitsbetragtning i løbet af den nævnte periode blevet *mindre byrdefuld* for den enkelte bidragsbetaler.

En regulering baseret på stigningen i arbejdslønnen ville således give grundlag for en forhøjelse af normalbidraget med ca. 25 %.

Hvis bidraget, som det efter de gældende regler er tilfældet, skulle reguleres to gange om året, måtte regulering efter gennemsnitsindkomsten *kombineres* med en regulering efter pristalsbevægelsen.

(c) *Fastsættelse af normalbidraget på grundlag af pristallet.*

En fastholden af det gældende princip, hvorefter normalbidraget kan reguleres efter januar- og julipristallene, synes at måtte forudsætte, at der fra tid til anden foretages en regulering under hensyn til stigningen i indkomsterne i øvrigt. En sådan regulering kendes for visse sociale ydelser, således invalidepension, folkepension og enkepension, og har også været gennemført for normalbidraget, jfr. at den ny lov om offentlig forsorg af 31. maj 1961 gennemførte en 10 % forhøjelse. En ændring synes påny begrundet, jfr. foran under (b).

(2) *Fordelingen mellem forældrene af udgifterne ved forsørgelse af et barn, der ikke lever sammen med begge forældre.*

Den, der har barnet hos sig, skal - hvilket tilsyneladende ofte overses i debatten om normalbidragets tilstrækkelighed — *selv* tilvejebringe et beløb til barnets forsørgelse svarende til eget normalbidrag, for moderen altså $^2/_5$ af normalbidraget.

Om fordelingen $^2/_5$ til moderen og $^3/_5$ til faderen angiver en gennemsnitlig rimelig fordeling af udgifterne, er vanskeligt at afgøre. Selv om man ser bort fra, at den, der har barnet hos sig, med sit *arbejde* må bidrage til dets forsørgelse, *og* blot tager *økonomiske* ydelser i betragtning, viser det sig, at andre faktorer påvirker fordelingen af forsørgerbyrden. Det almindelige børnetilskud for enlige forsørgere, for det første barn 780 kr., udbetales således til den, der har barnet hos sig - og heraf kan de 300 kr., som kun ydes til enlige forsørgere, betragtes som en hjælp til fyldestgørelse af den enlige forsørgers forpligtelser — og beløbet indkomstbeskattes ikke. På den anden side kan den, der *yder underholdsbidrag,* fradrage dette i sin indtægt, før denne beskattes, medens omvendt modtageren må lægge beløbet til sin skattepligtige indtægt. Der ses ikke at være noget klart grundlag for at fastsætte en anden fordelingsnorm end den gældende, hvorefter moderen skal svare $^2/_5$ og faderen $^3/_5$ af normalbidraget.

Problemerne for den, der har barnet hos sig, synes da også at ligge andre steder end i en eventuelt ikke helt retfærdig fordelingsnorm for normalbidraget.

Det er således vigtigt for den, der har barnet, at der sker en regulering af ydelsen fra den anden af forældrene under hensyn til stigningen af realindkomsterne. Et barn, der lever sammen med *begge* forældre, må antages at få del i den forbrugsforøgelse, som bliver en følge af familiens stigende indtægt. Hvis normalbidraget ikke reguleres efter stigningen i realindkomsten, betyder det, at et barn, der lever sammen *med den ene af forældrene, ikke* gennem normalbidraget fra den anden af forældrene får andel i denne stigning. Såfremt barnet ikke skal stilles ringere end det barn, der lever sammen med begge forældre, må den, der har barnet hos sig, betale en forholdsvis *større* del af forsørgelsen.

Af andre problemer for den enlige forsørger, normalt moderen, kan nævnes den ændring i *beskæftigelsesvilkårene,* som kan blive en følge af, at hun skal tage sig af barnet, og den mer-

udgift, f.eks. til *pasning af barnet*, som kan være en følge af, at hun bliver alene med barnet.

Endelig kan nævnes den - midlertidige — vanskelighed, der, hvis der er tale om ægtefæller, hvis samliv ophører, kan opstå ved, at børnetilskuddet efter de gældende regler ydes gennem fradrag i skatten og ikke umiddelbart følger barnet og udbetales til den, der har barnet hos sig.

De vanskeligheder, der kan opstå for den, der har barnet hos sig, synes ikke at kunne løses ved en ændring af *jordelingen* af betalingen af normalbidraget. De må snarere løses ved:

1. At det pristalsregulerede normalbidrag jævnlig yderligere reguleres efter stigningen i realindkomsten og – særlig for den enlige moders vedkommende — ved
2. Foranstaltninger til fordel for enlige mødre (adgang til deltidsarbejde, mulighed for anbringelse af børnene)
3. Ændring af reglerne om udbetaling af det almindelige børnetilskud, således at dette straks følger barnet
4. Fastsættelse af et bidrag til moderen (i tilfælde af separation eller skilsmisse), der tager et rimeligt hensyn til hendes stilling.

Der henvises for så vidt angår enkelte af disse forholdsregler til forslag andre steder i betænkningen.

(3) *Normalbidraget og offentlige ydelser til forsørgelse af børn.*

Når man har fundet frem til, hvad der bør være til rådighed til et barns forsørgelse, er det naturligt at tage i betragtning, om det offentlige ved nogen direkte ydelse deltager i forsørgelsen af et barn, idet dette får indflydelse på, hvad forældrene skal tilvejebringe.

Gennem *det almindelige børnetilskud* ydes der en sådan direkte hjælp til forsørgelsen af børn under 18 år. Til enlige forsørgere, det vil i denne forbindelse sige personer, der ikke er sambeskattet med en ægtefælle, ydes et særligt *tillæg* til børnetilskuddet.

Bestemmelser om et almindeligt børnetilskud kunne tænkes at få indflydelse på størrelsen af det beløb, som, hvis barnet ikke lever sammen med begge forældrene, skal ydes af den af forældrene, som ikke har barnet hos sig, og på størrelsen af normalbidraget.

Indførelsen af det almindelige børnetilskud har imidlertid ikke i sin tid givet anledning til nogen regulering af bidragene, hvilket allerede er en naturlig følge af, at børnetilskuddet blev indført til afløsning af den lempelse i beskatningen, som var gældende for en forsørger med børn og af et børnetilskud til familier med små indtægter, og økonomisk havde omtrent samme virkning.

På et enkelt område har det offentlige, fra 1. april 1962, helt overtaget forsørgelsen for børn, nemlig for børn under statens særforsorg. Dette betyder, at omend forældrenes forsørgelsespligt stadig består, bliver den ikke aktuel. Der afkræves ikke forældrene nogen betaling for ophold under særforsorg, og den, hvem det er pålagt at svare et bidrag til barnet, vil normalt kunne få ændret resolutionen herom.

En meget betydelig forhøjelse af det almindelige børnetilskud, f.eks. til et beløb, der nærmer sig den beregnede udgift ved et barns forsørgelse, måtte på samme måde komme til at give sig udslag i en ændring af forsørgernes forpligtelser.

(4) *Sammenfattende betragtninger.*

Efter de gældende satser står følgende beløb til rådighed for den enlige forsørger:

Faderens normalbidrag	1.248 kr.
Moderens normalbidrag	828 -
Almindeligt børnetilskud	480 -
ialt	2.556 kr.

Hertil kommer tillægget til det almindelige børnetilskud 300 kr., som, hvis det lægges til det nævnte beløb, giver et samlet beløb til rådighed til barnets forsørgelse på 2.856 kr.

Imidlertid kan man som nævnt betragte de 300 kr. som samfundets direkte bidrag til den enlige forsørger, altså for en moder som en hjælp til betalingen af de 828 kr., som hun skal udrede. Ud fra denne betragtning vil det være beløbet 2.556 kr., der står til rådighed for moderen.

Udvalget finder, at en beregning af, *hvad forsørgelsen af et barn koster*, frembyder et for usikkert grundlag for en regulering af normalbidraget. En regulering blot efter *arbejdslønnen*, således at normalbidraget sættes i et bestemt forhold hertil, vil ligeledes give nogen usikkerhed og vil betyde, at regulering højst kan ske en gang om året.

Udvalget mener derfor, at man bør *bevare den gældende, halvårlige regulering efter pristallet*, en regulering som gennemføres for ad-

skillige ydelser efter sociallovgivningen, men at denne regulering fra tid til anden *må suppleres* af regulering efter et skøn, der er baseret på oplysninger om gennemsnitsarbejdslønnen.

Efter de foreliggende oplysninger om normalbidraget set i relation til udviklingen i den gennemsnitlige arbejdsløn i de senere år finder udvalget, at der under forudsætning af, at der ikke sker en væsentlig forhøjelse af det almindelige børnetilskud, *nu er grundlag for en forhøjelse* af normalbidraget. Hvis man som udgangspunkt akcepterer størrelsen af normalbidraget i 1952/53, 7,5 % af gennemsnitsarbejdslønnen, vil der nu være grundlag for en forhøjelse af normalbidraget med ca. 25 %.

En à jour-føring af normalbidraget ud fra dette synspunkt ville betyde følgende stigning:

for faderens vedkommende fra 1.248 kr. til 1.560 kr.

for moderens vedkommende fra 828 kr. til 1.032 kr.

Under de nævnte forudsætninger ville der derefter være følgende beløb til rådighed til forsørgelse af et barn, der er hos den ene af forældrene:

Faderens normalbidrag	1.560 kr.
Moderens normalbidrag	1.032 -
Almindeligt børnetilskud	480 -
	3.072 kr.

Hertil kommer tillægget til det almindelige børnetilskud, 300 kr. for den enlige forsørger, som kan betragtes som hjælp til den enlige forsørgers betaling af sin del af normalbidraget, eller som, hvis det lægges til nævnte beløb, vil betyde, at 3.372 kr. står til rådighed til forsørgelsen.

c. *Indtægts grænsen for adgang til forskudsvis udbetaling af børnebidrag.*

Med den forhøjelse af indtægtsgrænsen, som blev gennemført i 1960, jfr. bilag 4, skete der en betydelig forøgelse af antallet af personer, som blev berettiget til at modtage bidrag udbetalt forskudsvis af det offentlige.

Ved den nye forsorgslovs ikrafttræden pr. 1. april 1962 er kredsen yderligere forøget som følge af ændring af en bestemmelse om forsørgelsespligten. Ifølge denne bestemmelse består der ikke længere over for det offentlige nogen forpligtelse til at forsørge *stedbørn*. I konsekvens heraf har forsorgsloven optaget den bestemmelse, at hvis en bidragsberettiget er gift (altså med en anden end den bidragspligtige), skal kun *halvdelen* af ægtefællernes samlede indtægt komme i betragtning ved beregning af indtægtsgrænsen. Dette betyder, at bidrag kan udbetales forskudsvis med det *fulde* beløb ved indtægter på ca. 30.000 kr., og at forskudsvis udbetaling falder bort ved indtægter på ca. 40.000 kr.

Det må antages, at kun ca. 10 % af alle bidragsberettigede har indtægter, der afskærer dem fra at få bidrag udbetalt forskudsvis. Overvejelser om det ønskelige i at sætte grænsen op for at medtage yderligere nogle tilfælde, i hvilke der er et socialt behov for at få bidrag udbetalt forskudsvis, vil derfor kunne føre til, at det, såfremt der skal ske ændring af reglerne, vil være rimeligt *helt at ophæve* bestemmelsen om en indtægtsgrænse.

Udgiften for det offentlige ved at ændre eller helt ophæve indtægtsgrænsen ligger i muligheden for tab på inddrivelsen fra den bidragsskyldige. Inddrivelsesprocenten for bidrag udlagt af det offentlige er imidlertid ret høj, nemlig 75-80 %, og det må antages, at den i hvert fald ikke vil være lavere for den gruppe, der kommer til, hvis man går ud fra, at bidragspligtige og bidragsberettigede tilhører samme indtægtsgruppe. Hertil kommer, at selv om en forskudsvis udbetaling af bidrag også til personer i højere indtægtsgrupper vil belaste de sociale myndigheder, vil den på den anden side medføre en lettelse for administrationen, idet de sociale myndigheder vil blive fritaget for det betydelige arbejde, det i visse sager kan være at undersøge, om de økonomiske betingelser for forskudsvis udbetaling er til stede.

Spørgsmålet om fuldstændig ophævelse af indtægtsgrænsen for adgang til forskudsvis udbetaling af bidrag har gang på gang været rejst. I folketinget er spørgsmålet senest berørt ved tingets behandling af forslaget til lov om inddrivelse af underholdsbidrag, lov af 24. april 1963.

Udvalget finder, at da man med den nuværende indtægtsgrænse må siges at have akcepteret, at bidrag udbetales forskudsvis også i tilfælde, i hvilke der ikke er en betydelig social trang, og da antallet af bidragsberettigede, der på grund af deres indtægt ikke kan få bidrag udbetalt forskudsvis, er så ringe, forekommer det rimeligt *helt* at ophæve indtægtsgrænsen for forsørgeren for adgang til forskudsvis udbetaling af børnebidrag.

Såfremt indtægtsgrænsen for adgang til forskudsvis udbetaling af bidrag ophæves ud fra det synspunkt, at der er tale om et *udlæg*, må

den adgang, der er til at få bidrag udbetalt efter den bidragsskyldiges død — hvorved bidraget bliver en ydelse fra det offentlige - fortsat være betinget af, at den bidragsberettigedes indtægt ikke overstiger den grænse, der gælder for adgang til bidragsunderstøttelser.

b) *Bidragsunderstøttelser.*

En ændring af reglerne kan ske på fire områder, nemlig med hensyn til:

1) Kredsen af personer, der er omfattet af reglerne
2) Betingelserne for at få bidrag udbetalt
3) Bidragets størrelse
4) Indtægtsgrænsen for adgang til at modtage bidrag.

ad 1): Der har i praksis været følt behov for at lade de gældende regler omfatte også andre grupper af enlige forsørgere end dem, der allerede har adgang til bidrag. Dette gælder således i tilfælde, hvor forældrene til et barn ved den enes død levede adskilt, men hvor der ikke, skønt der havde været grundlag herfor, er blevet udfærdiget nogen bidragsresolution, eller hvor forældrene har levet sammen, og den ene er afgået ved døden, inden ægteskab blev indgået.

I enkelte tilfælde er problemet blevet løst ved, at justitsministeriet har tilladt udfærdigelse af en bidragsresolution efter pågældendes død, således at der er blevet udbetalt »forskudsvis« på grundlag af resolutionen. Denne fremgangsmåde forekommer imidlertid noget kunstig, og udvalget skal derfor foreslå, at der ved en ændring af forsorgsloven udformes en bestemmelse, der giver overøvrigheden adgang til at tillade ydelse af bidragsunderstøttelse i tilfælde, der må betragtes som analoge med dem, der allerede er omfattet af loven.

ad 2): De almindelige betingelser for adgang til bidrag synes ikke at afskære tilfælde, i hvilke det ville være rimeligt at yde hjælp, og udvalget stiller derfor ikke forslag om ændring af reglerne.

ad 3): Hjælpen har hidtil været fastsat efter samme satser som normalbidraget. Der synes ikke at være grundlag for nu at ændre dette princip.

ad 4) : Da der er tale om en social ydelse, må forudsætningen for udbetaling være en vis trang. Der må derfor være en grænse for den indtægt, som giver grundlag for ret til at modtage ydelsen, uanset om man ophæver indtægtsgrænsen for adgang til at få bidrag udbetalt forskudsvis.

Ophævelsen af indtægtsgrænsen også for adgang til modtagelse af forsorgslovens bidragsunderstøttelser ville gøre ydelsen til en art almindeligt børnetilskud for enlige forsørgere ved siden af det allerede eksisterende almindelige børnetilskud. Det almindelige børnetilskud indeholder som ofte nævnt et særligt *tillæg* af 300 kr. for enlige forsørgere. Dertil at lægge et beløb svarende til normalbidraget synes ikke rimeligt i alle tilfælde. En ændring af reglerne måtte i givet fald ses i sammenhæng med ænring af det almindelige børnetilskud.

Bidragsunderstøttelse kan efter de gældende bestemmelser modtages fuldt ud ved en skattepligtig indtægt af for tiden 11.850 kr. svarende til en bruttoindtægt af 13-14.000 kr. og falder først helt bort ved en bruttoindtægt af 15—16.000 kr.

Udvalget finder, at der fortsat *bør være en indtægts grænse* for adgangen til at modtage bidragsunderstøttelser, og finder *ikke* grundlag for at indstille, at denne *indtægtsgrænse for-*

c) *Forskudsvis udbetaling af bidrag og ydelse af bidragsunderstøttelser efter et barns fyldte 18. år.*

Et særligt problem er spørgsmålet om, hvorvidt bidrag bør kunne udbetales udover et barns fyldte 18. år. At forsorgsloven har denne grænse, er en naturlig følge af, at den offentligretlige forsørgelsespligt ophører ved et barns fyldte 18. år eller ved indgåelse af ægteskab før dette tidspunkt, og at bidraget fra det offentlige ydes, fordi barnet kun har én forsørger, som en erstatning for, hvad den anden forsørger skulle have ydet til forsørgelsen.

Der har ofte været rejst ønske om adgang til at få udbetalt bidrag også efter et barns fyldte 18. år. Da en 18-årig normalt vil være *i stand til at forsørge sig selv,* ville ydelse af bidrag blive aktuelt for den, der ikke havde væsentlige indtægter på grund af *uddannelse.*

I de senere år har der været ydet en betydelig støtte til unge under uddannelse, og en udvidelse af bestemmelserne om forsorgshjælp ville ikke nu have samme betydning, som den ville have fået, om den havde været gennemført for nogle år siden. En hjælp efter forsorgslovgivningens regler ville i øvrigt i mange tilfælde ikke være tilstrækkeligt effektiv.

Udvalget finder, at en bestemmelse om hjælp under uddannelse bør fastsættes ud fra en individuel bedømmelse og ikke med fordel kan ydes gennem forsorgslovgivningen, men at en eventuel videre udvikling på dette område bør ske gennem lovgivningen om hjælp til unge under uddannelse.

B. Børnebidrag efter den sociale pensionslovgivning.

1) *Gældende regler.*

Personer, der er berettiget til invalidepension, indtægtsreguleret folkepension eller enkepension i henhold til lovgivningen om disse sociale pensionsydelser, er berettiget til et børnetillæg til pensionen. Børnetillæg vil også blive ydet til ikke-indtægtsreguleret folkepension, når denne i 1970 er gennemført. Børnetillægget er af samme størrelse som faderens normalbidrag. Indtægtsgrænsen er den samme som for forsorgslovens bidrag. Børnetillægget udbetales månedsvis sammen med pensionen.

2) *Udvalgets betragtninger.*

Pensionerne efter sociallovgivningen er fastsat til beløb, som skal give selv den, der ikke har indtægt udover pensionen, et nogenlunde rimeligt leveniveau. Børnetillægget til pensionen, et beløb svarende til normalbidraget for faderen, kan ikke formodes at dække den fulde udgift til forsørgelsen af et barn. Pensionisten må da af pensionen kunne yde et beløb svarende til den øvrige udgift ved forsørgelsen. Hvis pensionen kun dækker pensionistens *eget* rimelige behov, vil det kunne være vanskeligt heraf at skulle svare et beløb til barnets forsørgelse.

Indførelsen af det almindelige børnetilskud, der for en skatteyder med en normal indtægt blot betød en omlægning fra at være en nedsættelse af den skattepligtige indtægt inden skatteberegningen til at blive et direkte tilskud, en omlægning som økonomisk gav omtrent samme resultat, blev imidlertid for pensionister, hvis skat var ubetydelig, og for hvem et fradrag i indtægten derfor ikke havde større betydning, et direkte tilskud til barnets forsørgelse.

Det offentliges hjælp til en pensionist til et barns forsørgelse udgør således efter de gældende satser:

Børnetillæg til pensionen	1.248 kr.
Almindeligt børnetilskud	480 »
	1.728 kr.

Hvis pensionisten er gift med en ikke-pensionist, må denne da tilvejebringe, hvad der herudover er nødvendigt til forsørgelsen. Er pensionisten med barnet enlig forsørger, ydes det særlige tillæg, 300 kr., til disse forsørgere. Er begge forældre pensionister og lever sammen, er forholdene særlig vanskelige, idet forsørgelsen af barnet da må dækkes af det nævnte beløb af 1.728 kr., hvis normalbidraget og dermed børnetillægget forhøjes til 1.560 kr., i alt 2.040 kr.

Hvis man mener, at pensionen kun skal strække til til pensionistens egen forsørgelse, synes den teoretisk rigtige løsning af problemet om børnetillæggets størrelse at være, at der til et barn hos en enlig pensionist eller hos et ægtepar, når begge ægtefæller er pensionister, ydes $^2/_5$ + $^3/_5$ af normalbidraget. Imidlertid har lovgivningsmagten hidtil ment, at pensionisten også af sin egen pension skulle bidrage til forsørgelsen. På denne baggrund og i betragtning af de overvejelser, som for tiden finder sted om pensionernes størrelse, finder udvalget ikke nu fuldt tilstrækkelig begrundelse for at foreslå en ændring af dette princip.

Udvalget skal derfor blot pege på, at noget kunne tale for at yde samme almindelige børnetilskud til et pensionist-ægtepar som til den enlige pensionist, det vil sige at udbetale *tillægget til enlige* forsørgere *ogsa* til et ægtepar, når *begge ægtefæller er pensionister,* og skal i øvrigt henvise til forslaget i kapitel 5. e. om forhøjet almindeligt børnetilskud til forsørgere med lave indtægter.

e. Almindeligt børnetilskud.

1) *Gældende regler.*

I kapitel 1 er gengivet den historiske udvikling af reglerne om direkte støtte til familier med forsørgerpligt, fra bestemmelserne om lempeligere beskatning af familier med børn til de nu gældende regler om et almindeligt børnetilskud, ydet som kontant hjælp.

Det almindelige børnetilskud er for tiden 480 kr. årlig for hvert af de første fire børn og 530 kr. årlig for hvert af de følgende børn. For børn af enlige forsørgere, det vil sige forsørgere, der ikke beskattes sammen med en ægtefælle, ydes der for hvert barn yderligere 300 kr.

Ved vurderingen af værdien af det alminde-

lige børnetilskud som bidrag til et barns forsørgelse må tages i betragtning, at *tilskuddet ikke* medregnes ved opgørelsen af den *skattepligtige indtægt.*

2) *Udvalgets betragtninger.*

Udvalget har undersøgt spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for at ændre de gældende bestemmelser om det almindelige børnetilskud, nemlig:

a) tilskuddets størrelse, betimeligheden af at forhøje tilskuddet og spørgsmålet om udgiften herved under forskellige forudsætninger,
b) længden af det tidsrum, for hvilket børnetilskud skal udbetales;
c) om der er mulighed for i højere grad at anvende børnetilskuddet som familiepolitisk foranstaltning ved *andre* ændringer af bestemmelserne end en *almindelig* forhøjelse af tilskuddet;
d) om reglerne for administrationen og udbetaling af tilskuddet.

a) *Børnetilskuddets størrelse m. v.*

Størrelsen af det almindelige børnetilskud synes betinget af dets »historiske« oprindelse, jfr. oplysningerne herom i kapitel 1. Det er ikke fastsat ud fra nogen beregning over udgifterne ved et barns forsørgelse med det formål at dække en forud bestemt andel heraf.

Ved overvejelse af spørgsmålet om, hvorvidt det gældende børnetilskud ligger på et rimeligt niveau, kan man som udgangspunkt tage en undersøgelse af, *hvad et barns forsørgelse må antages at koste.* således at man på grundlag heraf tager stilling til, hvor stor en del heraf man finder det ønskeligt at fordele på andre end forsørgerne selv.

En sammenligning med forholdene i andre lande er *ikke* særlig egnet til vejledning. I kapitel 3 er gengivet oplysning om bestemmelser om børnetilskud i forskellige lande. Som fremhævet der, er disse oplysninger ikke af stor værdi til vurdering af, hvorledes reglerne her burde være, idet en sammenligning yderligere måtte baseres på en sammenligning af leveniveauet for familier i disse lande, og faktorer som indkomstpolitik og skattepolitik her måtte tages i tragtning.

Tager man udgangspunkt i oplysningerne om gennemsnitsudgiften ved et barns forsørgelse, vil det ses, at det gældende børnetilskud selv for familier på et lavt indtægtsniveau kun vil dække en mindre del af forsørgelsen. Denne er, jfr. bilag 3, beregnet til at koste mellem 2.500 kr. og 3.500 kr. Heri er ikke medtaget samfundets udgifter til skolevæsen, sundhedsvæsen m. v., hvilke udgifter ikke har interesse i denne forbindelse.

Ved at fastsætte det almindelige børnetilskud til et så stort beløb, at det svarede til udgiften ved et barns forsørgelse, ville *samfundet* have *overtaget forpligtelsen* til at forsørge børnene, og man ville derved reelt have ophævet den privatretlige forsørgelsespligt.

Med et sådant børnetilskud ville der ikke normalt blive brug for privatretligt fastsatte bidrag til børn i eller uden for ægteskab. Et sådant børnetilskud ville ligeledes overflødiggøre reglerne om børnebidrag efter forsorgsloven, ligesom der ikke ville blive brug for børnetillæg til de sociale pensionsydelser, invalidepension, folkepension og enkepension, eller til ydelser efter arbejdsløshedslovgivningen. Uden for sociallovgivningens område ville en sådan bestemmelse få virkning for pensioner og for private forsikringsforhold.

En regel om et almindeligt børnetilskud af denne størrelse ville således medføre en *betydelig rationalisering.* Den ville i øvrigt være det *eneste* grundlag for en fuldstændig rationalisering af reglerne om forsørgelse af børn, idet et børnetilskud fastsat til et *mindre* beløb, i tilfælde hvor forsørgeren *ikke* kunne yde bidrag til barnets forsørgelse, måtte suppleres med andre former for hjælp til forsørgelsen, hvorved princippet ville blive brudt.

Udgiften ved at gennemføre en sådan bestemmelse ville imidlertid blive *meget betydelig.* Sættes udgiften ved et barns forsørgelse til gennemsnitlig 3.000 kr. om året, ville det almindelige børnetilskud koste samfundet ca. 4.000 mill. kr. årlig. Gennemførelse af en betydelig forhøjelse af det almindelige børnetilskud måtte dog formentlig medføre bortfald af en række ydelser vedrørende børn, således at besparelsen herved kunne fradrages i udgiften til børnetilskuddet. Til sammenligning kan nævnes, at det nuværende børnetilskud betyder en årlig udgift for statskassen af 600 mill. kr. Statens indtægt ved de direkte statsskatter er 4.000 mill. kr., og statens samlede indtægter ved skatter og afgifter m. m. er i alt ca. 11.000 mill. kr.

Ydelse af et almindeligt børnetilskud på et beløb svarende til et barns forsørgelse ville således kræve, at statskassen alt andet lige måtte

have meget betydelige merindtægter. Byrden ved at tilvejebringe disse ville også komme til at påhvile modtagere af det forøgede børnetilskud, som ville komme til at betale en ikke uvæsentlig del heraf. Gennemførelse af en så betydelig forøgelse af børnetilskuddet kan ikke anses for *realistisk.*

Til brug ved overvejelser om, *i hvilket omfang* der kan være grundlag for at foretage en forhøjelse, kan oplyses, at hver forhøjelse af børnetilskuddet på 100 kr. om året ville medføre en udgift på ca. 120 mill. kr., og en forhøjelse med 100 kr. om året af det særlige tilskud til børn af forsørgere, der ikke er beskattet sammen med en ægtefælle, en udgift på ca. 10 mill. kr.

Uanset om der foretages en forhøjelse af det almindelige børnetilskud, synes det naturligt, hvis bestemmelserne herom samles med reglerne om børnebidrag etc., at der indføres en *pristalsregulering* af børnetilskuddet.

b) *Længden af det tidsrum, for hvilket der skal udbetales børnetilskud.*

Børnetilskud ydes indtil barnets fyldte 18. år. Som følge af, at reglerne administreres i forbindelse med bestemmelser om skatteindbetaling, ydes tilskuddet ikke straks efter fødslen. Da det ydes i 18 år, kan det derfor komme til udbetaling nogen tid efter det fyldte 18. år. Der har været fremsat ønsker om, at der skabes mulighed for ret til tilskuddet også *efter* det fyldte 18. år, f. eks. til unge under uddannelse.

En bestemmelse herom ville imidlertid betyde, at der måtte gives klare regler om adgangen til at få tilskuddet udbetalt efter det fyldte 18. år, og at der **i** *det enkelte tilfælde matte foretages en undersøgelse* af, om betingelserne herfor var opfyldt. Hertil kommer, at en ydelse af størrelse som børnetilskuddet alligevel *langt fra ville slå til* til dækning af forsørgelse og eventuelle udgifter **til** studier. *Udvalget finder derfor ikke anledning* til at foreslå, at børnetilskud udbetales for en længere periode end den, i hvilke forsørgelsespligten for forældre gælder, altså indtil barnets fyldte 18. år.

Hvis den unge ikke er i stand til at forsørge sig selv på grund af uddannelse, bør *hjælp kunne ydes* af de midler, der af samfundet sættes **til** side *til unge under uddannelse.* Er årsagen til, at den unge ikke kan forsørge sig selv, sygdom eller invaliditet, giver lovgivningen mulighed for hjælp til revalidering eller til underhold.

c) *Andre ændringer end en almindelig forhøjelse af børnetilskuddet.*

En udvidelse af bestemmelserne om det almindelige børnetilskud kan ske på anden måde end ved en almindelig forhøjelse af tilskuddet for alle.

Selv om princippet nu er, at tilskuddet udbetales med samme beløb uanset modtagerens økonomiske forhold, har reglerne dog tidligere været fastsat som en graduering af tilskuddet efter trang. Hvis man indtil videre ikke vil — eller af hensyn til udgifterne ikke finder det muligt at — foretage en almindelig forhøjelse af børnetilskuddet, kunne man forhøje tilskuddet, hvor det ud fra sociale hensyn er mest ønskeligt, d.v.s. for forsørgere, hvis indtægtsniveau er så lavt, at børnetilskuddet får stor betydning som hjælp til forsørgelsen.

En ændring efter dette princip kunne gennemføres således:

Personkredsen.

For forsørgere, hvis indtægt ligger under den grænse, der er højeste grænse for adgang til *fuldt børnebidrag* efter forsorgsloven, pr. 1. april 1964 12.210 kr., kunne børnetilskuddet stige med faldende indtægt og nå sin fulde størrelse f. eks. ved en indtægt svarende til folkepensionens grundbeløb.

Personkredsen ville derved omfatte persongrupper, der modtager en ydelse fra det offentlige til deres *egen forsørgelse* - og til denne ydelse i forvejen får et tilskud til barnets forsørgelse - nemlig blandt andre, folkepensionister, enkepensionister og invalidepensionister. Ved beregningen af indtægten for invalidepensionister måtte man se bort fra de særlige tillæg, der ydes disse.

Personkredsen ville yderligere omfatte personer, der til *barnets forsørgelse* modtager et beløb fra det offentlige, f. eks. enker og enkemænd og andre enlige forsørgere, der modtager normalbidraget.

Børnetilskuddets størrelse.

Med udgangspunkt i det nuværende børnetilskud, 480 kr. årlig, der efter forslaget ville blive børnetilskuddets mindstebeløb, kunne dette tilskud for personer med indtægter under den valgte grænse vokse f. eks. med 40 kr. årlig til et maksimum af det dobbelte af mindstebeløbet, d. v. s. til 960 kr. årlig, det fulde børnetilskud.

Virkningerne for modtagerne.

De persongrupper, der foruden det hidtidige børnetilskud har modtaget normalbidrag til et barn, har derved fået (beregnet efter de fra 1. april 1964 gældende satser) fra det offentlige:

Normalbidraget	1.356 kr.
Almindeligt børnetilskud	480 kr.
	1.836 kr.
En enlig forsørger modtager herudover som almindeligt børnetilskud	300 kr.
	2.136 kr.
En gennemførelse af forslaget vil give følgende bidrag:	
Normalbidraget	1.356 kr.
Det fulde almindelige børnetilskud	960 kr.
	2.316 kr.
Den enlige forsørger yderligere.	300 kr.
	2.616 kr.

Et sådant beløb skulle nogenlunde kunne dække udgiften ved et barns forsørgelse for en forsørger på det nævnte indtægtsniveau. Dette vil i højere grad være tilfældet efter den 25 % forhøjelse af normalbidraget, som er foreslået af udvalget, og om hvilken der nu er gennemført en lovbestemmelse, jfr. lov af 25. marts 1964.

En gennemførelse af forslag om et sådant børnetilskud ville løse det problem, der har foreligget for *pensionister,* idet disse som børnetilskud kun har modtaget et beløb svarende til faderens normalbidrag samt det almindelige børnetilskud, ialt det foran nævnte beløb af 1.836 kr. Det vil dog forudsætte, at forældre, der *begge er pensionister, betragtes som* enlige forsørgere og modtager de 300 kr., således at det samlede børnetillæg bliver 2.616 kr.

En regel som den foreslåede vil give grundlag for en yderligere udbygning af bestemmelserne om det almindelige børnetilskud. Udviklingen vil kunne ske på flere måder:

1) ved en forhøjelse af børnetilskuddets *mindstebelob*
2) ved en forhøjelse af det *fulde* børnetilskud
3) ved en forhøjelse af børnetilskuddet for *enlige* forsørgere
4) ved en forhøjelse af grænsen for den indtægt, der giver adgang til at modtage mere end børnetilskuddets mindstebeløb
5) ved en forhøjelse af grænsen for den indtægt, der giver adgang til at modtage det fulde børnetilskud.

Et almindeligt børnetilskud fastsat efter dette princip ville være en egnet forudsætning for gennemførelse af den i kapitel 5 f. foreslåede ordning, hvorefter en enlig forsørger skulle have mulighed for at vælge at undlade at tage beskæftigelse og i stedet passe sine børn i hjemmet.

d) *Administrationen og udbetaling af tilskuddet*

Den gældende ordning, hvorefter ydelse af det almindelige børnetilskud er knyttet sammen med indbetalingen af skatter, har den ulempe, at der forløber nogen tid fra et barns fødsel, indtil tilskuddet begynder at løbe. Hvis et barn er født i begyndelsen af et kalenderår, kan der således forløbe omtrent et og et halvt år, før tilskuddet første gang udbetales.

Hertil kommer, at det forhold, at der kun, når skatten er mindre end børnetilskuddet, kommer et beløb til udbetaling, medens tilskuddet i øvrigt modregnes i skatten, bevirker, at børnetilskuddet ikke føles som en ydelse til et bestemt formål.

Det synes derfor ønskeligt, at reglerne om det almindelige børnetilskud *fjernes fra* den nuværende forbindelse med *skattereglerne.* Der har tidligere været forslag om en selvstændig administration af bestemmelserne om børnetilskud. Der har således i 1954 været fremsat lovforslag, hvorefter administrationen skulle henlægges til socialministeriet, og tilsvarende forslag er fremsat i senere folketingsår, uden at forslag dog er blevet gennemført.

Udvalget foreslår, at forslaget herom nu gennemføres, hvilket vil være særlig begrundet, hvis der gennemføres forslag om en moderskabsydelse, administreret gennem de sociale myndigheder, og det almindelige børnetilskud ses som en fortsættelse af denne ydelse, eller der foretages en samling af bestemmelserne om børnebidrag, børnetillæg og børnetilskud.

Udbetaling af ydelsen.

Udvalget foreslår, at ydelsen deles i 4 dele og udbetales kvartalsvis forud. De problemer, der vil være forbundet med at gå over fra den gældende ordning til en ordning som den foreslå-

ede, må løses ved særlige overgangsbestemmelser.

Med hensyn til spørgsmålet om, *til hvem udbetaling skal ske,* bemærkes, at det vil være naturligt, at udbetaling sker til den, der har barnet. Det har i den offentlige debat om børnetilskuddet været nævnt, at tilskuddet, såfremt forældrene lever sammen, bør udbetales til *moderen,* Udvalget finder, at dette spørgsmål ikke burde frembyde noget problem mellem ægtefæller, men at spørgsmålet om, hvem der skal kunne kvittere for modtagelsen af tilskuddet, bør kunne afgøres af forældrene ved meddelelse til den udbetalende myndighed. Da der bliver tale om et meget stort antal udbetalinger, bliver det muligvis nødvendigt at lade spørgsmålet om udbetalingen afgøre ud fra rent praktiske, administrative hensyn.

f. Særlig hjælp til den enlige forsørger.

Den enlige forsørgers stilling i samfundet vil ofte være meget vanskelig, idet ansvaret for at tjene til eget og barnets eller børnenes underhold påhviler forsørgeren samtidig med, at hun eller han skal tage sig af børnenes opdagelse.

Der er mulighed for at hjælpe den enlige forsørger på forskellig måde:

1) Gældende regler.

1. *Hjælp til den enlige forsørgers egen forsørgelse.*

a. *Midlertidig hjælp til den enlige kvindelige forsørger.*

Loven om pension og hjælp til enker m. fl. indeholder bestemmelser om en *overgangshjælp* til enker efter ægtefællens død. Varigheden af sådan hjælp er 13 uger, for kvinder, der bliver enker efter det fyldte 45. år, dog indtil et halvt år.

En tilsvarende bestemmelse findes i *loven om offentlig forsorg* for kvinder, der har børn under 18 år, og som bliver skilt uden forudgående separation. Bestemmelsen kan i ganske særlige tilfælde anvendes også i tilfælde af separation.

b. *Varigere hjælp til den enlige kvindelige forsørger.*

Efter loven om pension og hjælp til enker m. fl. kan *pension* efter denne lov ydes til:

1) en enke, der er fyldt 55 år, såfremt hun er blevet enke efter det fyldte 45. år.
2) en kvinde, der er blevet enke efter det fyldte 45. år, når hun ved ægtefællens død havde forsørgelsespligt over for og bidrager til forsørgelse af 2 eller flere børn under 18 år, så længe hun har forsørgelsespligt overfor og bidrager til forsørgelse af 1 barn under 18 år, samt - under visse betingelser -
3) en enke, der ved det fyldte 55. år modtager underholdshjælp efter loven.
4) andre enker eller enlige kvinder, der er fyldt 50 år, når svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder taler derfor.

Underholdshjælp efter den nævnte lov kan ydes til kvinder, der ikke kan få pension efter loven, når de bliver enker efter det fyldte 45. år, samt til enker med børn under 18 år. Enlige mødre kan få tilsvarende hjælp efter loven om offentlig forsorg.

2. *Hjælp til forsørgelse af den enlige forsørgers*

Hvis begge forældre til et barn lever, men ikke lever sammen, har den, som har barnet, normalt adgang til fra den anden af forældrene at få et beløb til barnets forsørgelse, fastsat efter privatretlige regler. Dette bidrag kan, hvis det ikke overstiger normalbidraget, udlægges forskudsvis af det offentlige, fra 1. april 1965 uden hensyn til modtagerens indtægtsforhold.

Hvis kun en af forældrene til et barn lever, kan det offentlige yde tilskud til barnets forsørgelse, nemlig til enker og enkemænd og i visse tilfælde til andre enlige forsørgere, med et beløb svarende til normalbidraget. Det er dog en betingelse, at indtægten ikke overstiger en vis grænse, jfr. i det hele redegørelsen i kapitel 5.d.

Til den enlige forsørgers børn ydes *det almindelige børnetilskud* med et højere beløb end for andre børn, jfr. kapitel 5. e.

3. *Hjælp til pasning af den enlige forsørgers børn.*

Et meget stort problem for den enlige forsørger vil ofte være at få børnene passet, mens hun eller han er på arbejde. Det kan være nødvendigt at anbringe børnene i en børneinstitution om dagen eller at få dem anbragt uden for hjemmet, f. eks. på en kostskole.

Der er mulighed for efter loven om børne- og ungdomsforsorg at få hjælp til betaling heraf.

Den nævnte lov indeholder i øvrigt en bestemmelse om, at der for at undgå anbringelse af et barn uden for hjemmet kan gives familien støtte til at afhjælpe forbigående vanskeligheder. Forslaget til en ny lov om børne- og ungdomsforsorg har bibeholdt og udvidet denne bestemmelse, jfr. forslagets § 27.

2) Udvalgets betragtninger.

1. *Hjalp til den enlige forsørgers egen forsørgelse.*

Den enlige forsørger, der ikke har nået pensionsalderen, må regne med at skulle forsørge sig selv og at tilvejebringe sin andel af udgiften ved sine børns forsørgelse.

Problemerne i forbindelse hermed ligger normalt ikke i vanskelighed ved at få beskæftigelse, men i at få børnene passet.

Selv om den enlige forsørger har en fortrinsstilling ved anbringelse af børn på institutionerne, kan der dog være vanskeligheder forbundet hermed, og dette har ført udvalget ind på den tanke, at det både af *pædagogiske, sundhedsmæssige* og *økonomiske* grunde kunne være bedre for hjemmet, om man kunne tilrettelægge den enlige forsørgers stilling således, at hun kunne blive i sit hjem og passe sine børn. Man går ud fra, at en sådan ordning måtte være forbeholdt den enlige moder.

Ordningen skulle gå ud på at yde en hjælp til den enlige moders egen forsørgelse. Man kunne tænke sig en regel herom indført ved udvidelse af bestemmelserne om pension og hjælp til enker m. fl.

Begrundelsen for reglen om pension til enker, der er fyldt 45 år og har børn at forsørge, er, at en enke i den alder ofte ikke ved mandens død havde lønnet beskæftigelse, ved hvilken hun kunne underholde sig selv, og at hun derfor må antages vanskeligt at kunne skaffe sig sådan beskæftigelse. Den pension, der tildeles dem, vil ofte kunne afløses af enkepension efter de almindelige regler i loven og senere af folkepension. Pensionsydelsen til en enke, der er fyldt 45 år, er nærmest at betragte som en tidlig tilkendt folkepension.

Det synspunkt, efter hvilket denne ydelse er fastsat, kan således ikke anvendes med hensyn til yngre enker eller enlige mødre. Det synes derfor ikke muligt uden at fjerne sig for langt fra de forsørgelsesmæssige principper at udvide enkepensionslovens regel til at omfatte også kvinder i langt yngre aldersklasser. En hjælp til den yngre enlige moder bør snarere sikres gennem en udbygning af forsorgslovens regel om overgangshjælp.

Princippet skulle være at give moderen adgang til *at vælge,* om hun ville have beskæftigelse, eller om hun ville blive i sit hjem og selv passe sine børn. *Ordningen skulle gå ud på at give den enlige moder en underholdshjælp tilstrækkelig stor til, at hun kunne undlade at tage beskæftigelse.*

2. *Varigheden af forsorgsydelsen.*

Adgangen til denne hjælp skulle stå åben for en moder med små børn. Spørgsmålet om varigheden af ydelsen måtte nærmere undersøges, idet det her må tages i betragtning, at det af hensyn til opdragelsen af de lidt større børn kan være ønskeligt, at de kommer i børnehave. En hjælp, som helt tillader moderen at passe hjemmet, kunne derfor senere afløses af en begrænset hjælp som tilskud til en arbejdsfortjeneste ved deltidsarbejde.

Retten til hjælpen skulle gives for en vis periode, således at moderen kunne indrette sine forhold derefter, f. eks. for et år ad gangen. Moderen skulle ikke på nogen måde være bundet til ordningen, men skulle når som helst kunne meddele, at hun ikke ønskede at modtage hjælpen, men i stedet ville søge beskæftigelse, og hun skulle da som andre kunne få bistand til at få anbragt børnene i institutioner. De sociale udvalg, som bør administrere ordningen, måtte have adgang til at opsige ordningen, f. eks. med et halvt års varsel, for at give moderen lejlighed til at søge beskæftigelse, eller med kortere varsel, hvis forudsætningerne for hjælpen ikke længere er til stede.

3. *Størrelsen af forsorgsydelsen.*

Ydelsens størrelse måtte fastsættes helt individuelt efter et skøn over behovet, formentlig således, at moderens leveniveau ville blive mere beskedent, end om hun havde beskæftigelse, idet denne nedgang da skulle opvejes af fordelen ved at kunne blive i hjemmet og passe sine børn.

Til bedømmelse af, hvor stort et beløb, der i givet fald skulle stilles til rådighed som underholdshjælp til en moder med to børn, kan bemærkes, at hun vil have følgende beløb til rådighed til *børnenes* forsørgelse:

Normalbidraget (pr. 1/4 1964) 2 X 1.356 kr.	= 2.712 kr.
Det fulde almindelige børnetilskud, hvis forslaget i kapitel 5. e. gennemføres 2 X 960 kr.	= 1.920 kr.
Særligt børnetilskud til enlige forsørgere 2 X 300 kr.	= 600 kr.
	5.232 kr.

Underholdshjælp efter forsorgsloven udgør *gennemsnitlig* ca. 4.300 kr., og den indtægtsbestemte folkepension fra 1. april 1964 5.064 kr. årlig. Et beløb mellem forsorgslovens underholdshjælp og folkepensionen ville således give den enlige forsørger med to børn en indtægt af ca. 10.000 kr. årlig. Heraf er børnetilskuddet, 2.520 kr., ikke skattepligtig indtægt. En underholdshjælp af den nævnte størrelse skulle kunne sikre familien et passende leveniveau, men der måtte dog være mulighed for afvigelser i tilfælde af særlig høje udgifter til husleje etc.

Mindre indtægter, som moderen måtte have, måtte begrænse hjælpens størrelse, og det synes her rimeligt ikke at anvende de gunstige regler i pensionslovene, men snarere en regel svarende til bestemmelsen om fradrag for indtægt for den, der i henhold til enkepensionsloven får underholdshjælp, det vil sige, at der kan ses bort fra indtil halvdelen af indtægten, men der måtte i øvrigt her gives de sociale udvalg et ret frit skøn.

Ved overvejelser om, hvad det ville koste samfundet at give en enlig moder adgang til at blive i sit hjem og selv passe sine børn ved at give en underholdshjælp hertil, må tages i betragtning, at udgiften for samfundet ved at modtage børnene i en institution er betydeligt større end det beløb, der betales af den, der anbringer børnene. I bilag 8 er givet oplysning om udgiften ved drift af daginstitutioner. Det ses heraf, at anbringelse i 9 timer - hvilket man må regne med for den moder, der skal have heldagsbeskæftigelse - betyder en udgift på fra omtrent 3.000 kr. til over 5.000 kr. årlig for hvert barn, og selv om moderen skal betale en del af dette beløb, bliver udgiften for samfundet betydelig.

Udvalget er klar over, at *beskæftigelsesmæssige hensyn* vil kunne tale for ikke at give den enlige moder nogen tilskyndelse til at holde sig borte fra arbejdsmarkedet. Udvalget finder dog, at et familiepolitisk udvalg må have en særlig forpligtelse til at fremhæve hensynet til moderen og børnene og navnlig moderens egen vurdering heraf.

Udvalget skal foreslå, at der indføres en ordning som den skitserede, således at den enlige moder i en kortere årrække får mulighed for at vælge udelukkende at passe hjem og børn eller i hvert fald at undlade at tage *fuld* erhvervsmæssig beskæftigelse, idet der i dette tidsrum ydes hende en underholdshjælp til egen forsørgelse.

4. *Hjælp til forsørgelse af den enlige forsørgers børn.*

Herom henvises til betragtningerne i kapitel 5. d. og e.

5. *Hjælp til pasning af den enlige forsørgers børn.*

Selv om udgifterne ved *forsørgelse* af et barn skulle kunne dækkes af det beløb, forsørgeren modtager som børnetilskud m. v., i forbindelse med, hvad forsørgeren selv skal skaffe, kan udgiften til *pasning* af et barn - i de tilfælde, i hvilke forsørgeren ikke selv påtager sig dette - jfr. ovenfor — være så belastende, at der vil være brug for hjælp til betaling af udgifterne herved. Sådan hjælp vil især kunne være påkrævet, når der indtræder en pludselig forandring i forsørgerens forhold, f. eks. ved den ene af forældrenes død. Navnlig når der er flere mindreårige børn, vil grundlaget for familiens daglige tilværelse herved helt kunne ændres, og dette gælder ikke blot for en kvinde, der bliver enke, men *muligvis i endnu højere grad for en mand,* hvis hustru dør. Der vil her, i hvert fald i en overgangsperiode, kunne være behov for særlig støtte til hjemmet, en hjælp, der bør kunne gives efter andre kriterier end forsorgslovens snævre trangskriterier.

Reglerne om *overgangshjælp* gælder kun for den kvindelige forsørger. Den enlige mandlige forsørger skulle ofte kunne hjælpes gennem loven om børne- og ungdomsforsorg, navnlig hvis det foreliggende lovforslag med den foran nævnte § 27 gennemføres.

Udvalget finder, at det er meget betydningsfuldt, at der findes mulighed for at yde bistand til der. enlige forsørger, for at børnenes forhold ikke skal blive forringet for meget. Hvis det forslag om adgang til familierådgivning, som er indeholdt i lovforslaget om børne- og ungdomsforsorg, gennemføres, skulle det blive muligt herigennem at yde også den enlige forsørger bistand med rådgivning og økonomisk hjælp.

Da disse spørgsmål for tiden behandles i folketinget, finder udvalget ikke grundlag for at stille selvstændige forslag på dette område, men skal henstille til socialministeriet, at dette, hvis lovforslaget gennemføres, henleder de sociale myndigheders opmærksomhed på betydningen af støtte til den enlige forsørger.

Selv om et hjems forhold efter den ene af forsørgernes død el. lign. er blevet stabiliseret, om nødvendigt ved særlig bistand i en overgangsperiode, vil pasning af børnene kunne være et problem, i hvert fald et økonomisk problem, for den enlige forsørger. *Udvalget finder* derfor, at det *ogsa på længere sigt* kan være ønskeligt at hjælpe den enlige forsørger hermed. Udvalget skal henvise til de i kapitel 5. h. nævnte overvejelser om betaling for ophold på børneinstitutionerne, men skal, uanset hvad der måtte blive bestemt med henblik herpå, fremhæve betydningen af hjælpen til den enlige forsørger som et led i de foranstaltninger, udvalget i øvrigt har peget på som ønskelige for at hjælpe den enlige forsørger med børn.

Hjælp til betaling for børns ophold på institutioner kan gives i form af lavere betalingstakster for enlige forsørgere. Imidlertid forekommer det rigtigere, at hjælpen fastsættes efter en vurdering i det enkelte tilfælde. Denne vurdering kan foretages af de sociale myndigheder, der i forvejen beskæftiger sig med familiens forhold, *børneværnsudvalget* eller *det sociale udvalg.* Dette sidste kan være naturligt, hvis *børneværnsudvalget i øvrigt ikke har anledning* til at beskæftige sig med familiens forhold. Det sociale udvalg vil jo ofte have indseende med familiens forhold gennem sager om bidrag til børnene og vil få det i højere grad, hvis administrationen af reglerne om det almindelige børnetilskud overgår til de sociale myndigheder, jfr. kapitel 5, afsnit e.

Uanset at hjælpen fastsættes individuelt, bør den dog gives efter klare kriterier og i vidt omfang efter faste satser. Hjælpen bør også kunne gives til betaling for *privat pleje.*

Udvalget skalforeslå, at der indføres bestemmelser om tilskud til den enlige forsørger, både den enlige moder og den enlige fader, til betaling for et barns pasning, ophold på børneinstitution, kostskole el. lign. Hjælpen bør fastsættes efter forsørgerens økonomiske forhold og under hensyntagen til udgiften ved pasning af eller anbringelse af barnet.

g. Sundhedsmæssige foranstaltninger.

Som nævnt i indledningen til kapitel 5 har udvalget ikke fundet anledning til at foreslå ændringer i bestemmelserne om sundhedsmæssige foranstaltninger eller til at foreslå nye foranstaltninger.

Da man muligvis i en redegørelse for aktuelle familiepolitiske spørgsmål vil vente at finde en omtale af emnet »familieplanlægning«, skal udvalget herom bemærke følgende:

Spørgsmålet om en families størrelse er af stor betydning for dens velfærd, selv om man gennemfører familiepolitiske foranstaltninger, der går ud på at lette familiens *økonomiske* byrde ved at have børn. Det kan derfor forekomme rimeligt at overveje, om spørgsmålet om familieplanlægning må siges at være så nøje forbundet med andre spørgsmål af familiepolitisk karakter, at der er grundlag for at behandle emnet i denne betænkning.

Befolkningskommissionen, der i øvrigt beskæftigede sig med problemer, der berøres i denne betænkning, behandlede således i sin tid i en af sine betænkninger indgående spørgsmålet om seksualhygiejne.

Efter nedsættelsen af Det familiepolitiske Udvalg har statsministeriet imidlertid »under hensyn til det seksuelle spørgsmåls betydning både i forbindelse med det enkelte menneskes personlige udvikling og med hensyn til betryggelsen af et sundt familieliv« nedsat et udvalg til at undersøge behovet for oplysning, etisk vejledning og rådgivning på det seksuelle område.

Udvalget har fået til opgave:

at undersøge og vurdere gældende lovgivning, eksisterende oplysnings- og rådgivningsvirksomhed, herunder også inden for skolevæsen og folkeoplysning,

at foranledige foretaget fornødne undersøgelser til supplering af foreliggende materiale, navnlig vedrørende ungdomsproblemer, om befolkningens faktiske viden om seksuelle forhold, herunder kendskabet til anticonceptionelle midler samt om den seksuelle adfærd (eksisterende normer) på forskellige alderstrin, samt

at fremkomme med forslag dels til udbygning og koordinering af eksisterende oplysnings- og rådgivningsvirksomhed, dels til eventuel ny indsats, herunder eventuel lovgivning.

Begrundelsen for nedsættelse af udvalget var en henvendelse fra Danske Kvinders Nationalråd støttet på et talmateriale fra mødrehjælpsinstitutionerne om et stigende antal unge, der bliver gravide uden for ægteskab, og om svangerskabsafbrydelser blandt såvel gifte som ugifte kvinder.

Udvalget er senere overført under *indenrigsministeriets* område.

Baggrunden for nedsættelse af det nævnte udvalg er således ikke i første række hensynet til de økonomiske konsekvenser af uønskede graviditeter og derved til familiens levestandard. Det fami.iepolitiske Udvalg finder, at de overvejelser, som det nævnte udvalg må komme ind på, i tilstrækkelig grad vil dække forhold, man kunne ønske belyst ud fra familiepolitiske hensyn, og at det familiepolitiske udvalg i hvert fald ikke har *selvstændigt* grundlag for at beskæftige sig med emnet.

h. Institutioner for børn.

I den offentlige debat om familiepolitiske spørgsmål fremhæves det ofte som et af de vigtigste familiepolitiske problemer at tilvejebringe et større antal pladser i *daginstitutionerne* for børn i *vuggestuer, børnehaver, fritidshjem* og *fritidsklubber,* og at skabe bedre legemuligheder for børn i byerne.

Spørgsmål om daginstitutioner har to sider:

1) *behovet* for institutioner, der ved at tage sig af et barn kan gøre det *muligt for moderen at tage arbejde* (heltids- eller deltidsarbejde) uden for hjemmet, og

2) behovet for institutioner, der kan støtte familien med en hjemmearbejdende moder i *opdragelsen af børnene,* navnlig ved at bringe børnene sammen med andre børn og beskæftige dem på en mere udviklende måde, end det ofte vil være muligt i et privat hjem.

Vuggestuer og *fritidshjem* har i det væsentlige deres baggrund i ønsket om at sørge for forsvarlige forhold for børn af udearbejdende mødre, medens oprettelsen af *børnehaver* undertiden er begrundet i dette hensyn, undertiden alene i ønsket om at støtte familierne i børnenes opdragelse; disse sidste børnehaver vil typisk være halvdagsbørnehaver. *Fritidsklubberne* vil i almindelighed forfølge begge formål samtidig. For alle institutioner gælder det, at de i deres forhold til børnene har et direkte pædagogisk sigte.

Ud fra et familiepolitisk synspunkt kan det være tvivlsomt, om det er rigtigt at fremme oprettelsen af daginstitutioner med det formål af hensyn til erhvervenes behov for arbejdskraft eller familiernes ønske om større pengeindkomst at lette mødres adgang til arbejde uden for hjemmet. Dette gælder navnlig for mødre med små børn.

Udvalget stiller i kapitel 5. f. forslag om tilskudsregler, der skal sigte på at formindske tilskyndelsen for en moder med små børn til at påtage sig arbejde uden for hjemmet af økonomiske hensyn, men udvalget er klar over, at det kan være af betydning for en families trivsel, at moderen har arbejde uden for hjemmet, ligesom det vel må anses for stemmende med den almindelige opfattelse, at en moder med børn må have *mulighed for at vælge,* om hun ønsker at søge arbejde uden for hjemmet eller ikke.

Hensynet til børnene gør det efter udvalgets opfattelse nødvendigt, at der er mulighed for en forsvarlig anbringelse af et barn i alle tilfælde, hvor en moder ønsker at arbejde uden for hjemmet.

Delte spørgsmål har, for så vidt angår børnehaver, været behandlet i en betænkning (nr. 337/63) om børnehaveproblemer, afgivet i 1963 af børne- og ungdomsforsorgens pædagogiske nævn. Det fremhæves her, at der i dag er behov for 14.000 pladser i børnehaver ud over de ca. 32.000 eksisterende pladser, og at der i de kommende 10 år må forventes at blive behov for yderligere 16.000 pladser. De gældende regler om tilskud for etablering af nye institutioner anses for at give *tilstrækkelig tilskyndelse* til oprettelse af institutioner, hvorved der henvises til, at der foreligger ønske om og planer for opførelse af et meget stort antal børnehaver. Disse planer kan imidlertid kun i langsomt tempo føres ud i livet på grund af begrænsningerne i det offentlige eller offentligt støttede byggeri. Nævnet stiller derfor ikke forslag om ændring i tilskudsreglerne, men henstiller, at der stilles en større kvote til rådighed for opførelse af børnehaver. (Med de øjeblikkelige til byggeri af børnehaver afsatte kvoter i forbindelse med andre muligheder for etablering af børnehaver, f. eks. i eksisterende huse, er der mulighed for tilvejebringelse af ca. 1500 pladser årlig.)

Heller *ikke* for de øvrige daginstitutioner er

det efter det for udvalget oplyste *påkrævet at cendre reglerne for tilskud til oprettelse* for at fremme etablering af nye institutioner.

Nævnet har heller ikke foreslået ændringer i reglerne om tilskud til daginstitutioner, hvilke regler forudsætter, at forældrene betaler en takst, svarende til 20 % af institutionens driftsudgifter, for så vidt angår vuggestuer og børnehaver og 30 % for så vidt angår fritidshjem og fritidsklubber. Disse regler medfører takster, der i vuggestuer varierer mellem 20 kr. og 30 kr. i børnehaver mellem 12 kr. og 18 kr. og i fritidshjem mellem 8 kr. og 12 kr., alt pr. uge.

Spørgsmålet om at yde hjælp til mindrebemidlede til betaling af disse beløb kan efter nævnets opfattelse løses ved anvendelse af reglen i § 55, stk. 7, i lov om børne- og ungdomsforsorg, hvorefter børneværnet kan yde denne hjælp. Denne bestemmelse har dog ikke været anvendt i større omfang, formentlig delvis fordi der ikke har været søgt om hjælp selv af forældre, der ville have været berettiget til at modtage sådan hjælp.

I det forslag til en ny lov om børne- og ungdomsforsorg, som er forelagt folketinget, er der, i § 69, optaget en bestemmelse om, at børne- og ungdomsværnet efter nærmere af socialministeren fastsatte regler kan afholde udgifterne ved at give børn af forældre, der ikke selv kan betale ophold på institutionerne, hel eller delvis friplads. Man ville herigennem kunne fritage visse grupper af forældre for betaling eller fritage for betaling til visse institutioner.

Da der således i øjeblikket er forelagt folketinget et lovforslag, der giver grundlag for en drøftelse af spørgsmålet om børns forhold, herunder i hvilket omfang forældrene selv skal bære udgiften ved børns ophold på institutionerne, ønsker udvalget ikke at stille noget konkret forslag. Udvalget ønsker dog at understrege, at der er en særlig begrundelse for at give den *enlige forsørger* mulighed for at benytte institutionerne for børn, og for at betalingen herfor kan være afpasset efter den enlige forsørgers økonomiske forhold. Udvalget skal derfor henvise til sine forslag i kapitel 5. f.

i. Boligforhold.

En forbedring af forholdene på boligmarkedet forudsætter ikke blot en *øget tilgang af nye boliger,* men også en *fjernelse af bestående lejeforskelle* gennem en huslejetilpasning.

Ved lejelovsrevisionen i 1958 blev der taget visse skridt med henblik herpå ved en begyndende lempelse i det såkaldte huslejestop. I de mindre kommuner, hvor forskellene var mindst, blev huslejen frigivet, og i de større byområder blev der givet mulighed for visse lejeforhøjelser i den ældre boligmasse, bl. a. med henblik på at mindske forskellen i huslejeniveauerne. Denne linie i huslejepolitikken, der er fortsat ved lejelovsændringer i 1962 og 1964, har taget sigte på ved en gradvis frigørelse af huslejeforholdene at muliggøre en huslejetilpasning, som anses for en afgørende forudsætning for efterhånden at nå frem til et frit boligmarked, hvor det er markedsforholdene, som er bestemmende for lejefastsættelsen i såvel nybyggeriet som den ældre boligmasse. Under frie markedsvilkår vil lejen i ældre ejendomme - selv om der er erfaring for en betydelig træghed på dette område — efterhånden tendere mod et niveau, der under hensyntagen til de ældre boligers udstyr, kvalitet, alder og beliggenhed står i et nogenlunde passende forhold til lejen i nye boliger. Lejlighedsindehavere i den ældre boligmasse skulle under en sådan tilstand i flere tilfælde end nu være interesseret i at flytte til nye boliger, således at den enkelte boligsøgende skulle få bedre muligheder for at opnå en efter hans økonomi og familieforhold passende bolig.

Huslejetilpasningen medfører imidlertid, at lejen i ældre boliger stiger, og for at afbøde de vanskeligheder, denne stigning vil kunne medføre bl. a. for familier med børn, blev adgangen til for sådanne familier at opnå huslejetilskud i 1959 udvidet til også at omfatte lejlighedsindehavere i den ældre boligmasse.

Siden lejelovsrevisionen i 1958 er lejen i nye boliger imidlertid steget betydeligt som følge af de i det forløbne tidsrum indtrufne stigninger i grundpriser, håndværkerudgifter og renteniveau. I de områder, hvor lejen fortsat er undergivet huslejestop - d. v. s. i alle større byområder - er lejen for ældre boliger ikke steget tilsvarende. Til nærmere belysning af forholdet kan anføres, at lejen i sædvanligt veludstyret *nybyggeri i 1939* androg ca. 15 kr. pr. m^2 etageareal, hvilket for en $2^1/_2$ værelses lejlighed på 75 m^2 svarer til 1125 kr. årligt. Denne leje

andrager med tilladte stigninger nu ca. 25 kr. pr. m^2, svarende til *1873 kr.* årligt. Lejen i tilsvarende byggeri, der er *fuldført i 1963,* andrager ca. 60-70 kr. pr. m^2 etageareal, svarende for en lejlighed af den omhandlede størrelse til omkring 5.000 kr. årligt. Ydes der driftstilskud vil dette kunne nedbringe beløbet til ca. 4.400 kr. årligt.

Boligforholdene i de større byområder, hvor langt den største del af udlejede beboelseslejligheder findes, er bl. a. som følge af denne udvikling fortsat vanskelige.

Det fremgår af det anførte, at en løsning af boligproblemerne afhænger såvel af boligproduktionen som af huslejepolitikken. Yderligere foranstaltninger på disse områder, der også influerer på kapitaldannelsen og aktiviteten inden for byggesektoren, må derfor afhænge af mere omfattende boligpolitiske og samfundsøkonomiske overvejelser. Spørgsmålet om en hensigtsmæssig tilskudsordning af hensyn til familier med børn må efter udvalgets opfattelse indgå i disse overvejelser, men er kun én side af det samlede problemkompleks. Til brug ved overvejelserne om, hvilke ændringer der bør gennemføres i den hidtidige tilskudsordning, skal *udvalget pege på forskellige forhold,* der efter udvalgets skøn bør indgå i overvejelserne.

Familier, der som følge af et voksende børneantal ønsker en større bolig, er i øjeblikket som følge af den manglende bevægelighed på boligmarkedet, stort set henvist til at søge den større lejlighed i nybyggeriet. En øget bevægelighed gennem en huslejetilpasning ville *give* sådanne familier bedre muligheder for at opnå en efter deres økonomi og familieforhold passende større lejlighed i den ældre boligmasse. En huslejetilpasning vil derfor også ud fra *familiepolitiske synspunkter være ønskelig,* men da tilpasningen må forudsættes at medføre en stigning i huslejen i den ældre boligmasse, vil tilpasningen kunne medføre uheldige sociale konsekvenser for familier med særlig lave indkomster. Det bør derfor i forbindelse med en huslejetilpasning overvejes, om den hidtidige huslejetilskudsordning giver tilstrækkelige muligheder for at modvirke disse konsekvenser, uanset om tilskudssatserne eventuelt forøges.

Efter den *gældende huslejetilskudsordning* for enligstillede og familier med børn finder der en graduering af huslejetilskuddet sted efter *børneantallet* og *lejebeløbets størrelse.* Derimod foretages der *ikke* nogen graduering efter *indkomstens størrelse,* Først når husstandsindkomstgrænsen for fuldt huslejetilskud - for tiden 14.420 kr. + 730 kr. for hvert barn - overskrides, sker der en aftrapning af tilskuddet. Ordningen indebærer eksempelvis, at en familie med 2 børn i den foran omtalte $2^1/_2$ værelses lejlighed fra 1939 kan opnå et tilskud på 20 % af 1875 kr. eller 375 kr., hvorved nettolejen *nedbringes til 1300 kr.* Den samme familie ***vil*** i lejligheden fra 1963 ligeledes kunne opnå et tilskud på 20 % af 5.000 kr., men da tilskuddet højst kan udgøre 500 kr., vil nettolejen kun kunne *nedbringes til 4.500 kr.* eller - hvis **der** også ydes driftstilskud — til omkring 3.900 kr. Der udbetales således huslejetilskud i det ældre byggeri, hvor lejen selv uden dette tilskud ville være lavere end nettolejen (lejen med fradrag af tilskuddet) i det nyere byggeri, uanset om indehaverne af de to lejligheder har samme indkomster. Dette synes *ud fra et socialt synspunkt en mindre rationel anvendelse* af de midler, **der** fra det offentliges side stilles til rådighed til huslejetilskud.

Det er derfor et spørgsmål, om der ikke måtte være anledning til *i forbindelse med kommende boligpolitiske overvejelser* at overveje ændringer i tilskudsordningen, således at denne i højere grad kommer til at *lægge vægt* på *den enkelte families økonomiske forhold.* Herved kunne **der** tilvejebringes bedre muligheder for sådanne familier med børn, hvis indtægter er særlig lave.

En ordning ud fra disse synspunkter måtte i højere grad lade tilskuddene variere efter såvel indkomstens som huslejens størrelse og antallet af børn i husstanden. Dette kunne ske ved at lade forholdet mellem huslejens og husstandsindkomstens størrelse - d.v.s. huslejerelationen - være afgørende for ydelse af tilskud. Ordningen kunne tilrettelægges sådan, at tilskud kun ydes, når huslejen overstiger en bestemt andel af tilskudsmodtagerens husstandsindkomst, og således at der af det overskydende ydes en andel som tilskud, varieret efter børneantal og aftrappet efter indtægtens størrelse.

I bilag 9 er ved eksempel belyst, hvorledes en sådan ordning under visse forudsætninger kunne virke i forhold til den nuværende.

Udvalget finder, at en huslejetilskudsordning efter dette princip ud fra et familiepolitisk synspunkt må anses for ønskelig, og udvalget skal henstille, at en ændret ordning af denne art indgår i overvejelserne om eventuelle fremtidige ændringer på dette område.

j. Skattelovgivningen.

En vurdering af de gældende beskatningsregler og deres betydning for familien må foretages i forbindelse med almindelige overvejelser om beskatningsreglerne og må derfor ses i en større sammenhæng. Det familiepolitiske udvalg mener dog at måtte udtale sig om beskatningsspørgsmål for *sa vidt de har forbindelse med* de direkte *familiepolitiske ydelser.*

Udvalget skal herudover pege på enkelte spørgsmål, der har været *rejst i udvalget,* eller som udefra har været rejst over for udvalget, og udvalget går i øvrigt ud fra, at ikke blot disse betragtninger om beskatningen, men adskillige andre af de synspunkter, der er gjort gældende, vil kunne indgå i overvejelser om eventuelle ændrede beskatningsformer, ligesom det ved fastsættelse af beskatningsbestemmelser vil være naturligt at tage hensyn til, hvilke direkte ydelser der gennem anden lovgivning kommer familien til gode.

Med hensyn til det meget debatterede spørgsmål om sambeskatning af ægtefæller skal man henvise til den *betænkning om ægtefællers beskatning,* der i 1963 er afgivet af et udvalg nedsat af finansministeren.

Det familiepolitiske udvalg finder ikke, at *hensynet til familien* peger på nogen bestemt løsning af dette problem.

Der bør sikres enhver familie et rimeligt leveniveau - jfr. udvalgets forslag om forhøjelse af normalbidraget og forhøjelse af det almindelige børnetilskud til familier i lave indtægtsgrupper - og hensynet til familien betinger formentlig, at der til en familie, i hvilken begge ægtefæller har erhvervsindtægter, gives et *passende fradrag for merudgifter,* som dette påfører familien, ved beregning af, hvad familien bør betale i skat. Udvalget må dog i det hele henvise til den nævnte betænkning, idet spørgsmål om beskatning af familiens medlemmer må løses i forbindelse med andre spørgsmål om beskatning og tilvejebringelse af det offentliges indtægter.

Konsekvenser af gældende beskatningsregler for de af udvalget fremsatte forslag.

Efter de gældende regler er kun det almindelige børnetilskud undtaget fra beskatning. Hertil kommer, at en del af den hjælp, der ydes, efter sin karakter falder udenfor, hvad der kan beskattes, således sundhedsmæssige foranstaltninger, huslejenedsættelser og hjælp inden for den forebyggende børneforsorg.

De familiepolitiske foranstaltninger, som udvalget har peget på som muligheder, knytter sig til allerede bestående ordninger, og indtil der måtte blive gennemført mere omfattende skattepolitiske ændringer, synes de ydelser, der måtte blive føjet til de gældende, at *matte følge samme regel* med hensyn til beskatning som den eksisterende ydelse, den knytter sig til.

Ud fra dette synspunkt skulle moderskabsydelsen, såfremt den knyttes til det almindelige børnetilskud, samt det højere børnetilskud til personer med små indtægter, jfr. kapitel 5, afsnit e, være en skattefri indtægt, medens f.eks. den hjælp, der måtte blive ydet en enlig moder for at give hende mulighed for at passe sine børn i stedet for at tage erhvervsmæssigt arbejde, jfr. kapitel 5, afsnit f, måtte beskattes som almindelig indtægt. Denne hjælp ville dog normalt være så lav, at den selv efter de gældende regler næppe ville være i stand til at medføre beskatning.

Andre beskatningsregler.

Med hensyn til beskatningsreglerne på andre områder bemærkes, at reglerne om beskatning af det privatretligt fastsatte bidrag har givet anledning til kritik. Det fremgår af redegørelsen side 20, at underholdsbidrag til ægtefælle og børn oprindelig ikke nedsatte den skattepligtige indtægt for den, der skulle betale bidragene, men at reglen nu er den, at sådanne bidrag kan fradrages i bidragyderens skattepligtige indkomst. Bidraget beskattes da hos modtageren, d.v.s. den anden ægtefælle. Ydes bidrag til et selvstændigt skattepligtigt barn, medregnes bidraget til barnets skattepligtige indkomst.

Der har været kritik af, at skattebyrden påhviler modtageren, i reglen hustruen, medens bidragyderen, i reglen manden, ikke beskattes af det beløb, han betaler som bidrag. Fra anden side anses reglen dog for principielt rigtig, jfr. således den som bilag 10 a. trykte henvendelse fra Dansk Kvindesamfund, punkt 6. En ændring af reglerne er vanskelig, idet man må gå ud fra, at bidragenes størrelse er fastsat under hensyn til beskatningsreglerne.

k. Rådgivning.

1. Bestemmelse om rådgivning i sociallovgivningen.

Som bemærket i kapitel 4 er familiens behov rettet imod andet end blot direkte økonomisk støtte til forsørgelse, hjælp til udligning af forskellen i leveniveauet mellem familie med børn og andre.

Familiens behov er således blandt andet: adgang til tilfredsstillende bolig, til sundhedsmæssige foranstaltninger og til hjælp af praktisk art, f.eks. husmoderafløsning og hjemmehjælp. I de senere år er hertil kommet et behov for vejledning, for rådgivning af praktisk eller personlig art.

Udviklingen i samfundet har medført, at det enkelte menneske i stadig højere grad vil være afhængigt af sine omgivelser og undertiden vil komme i en situation, som han ikke selv kan løse, og som ejheller den nærmeste familie kan hjælpe ham med at løse. Der har derfor i de senere år vist sig at være et betydeligt behov for rådgivning.

Den *sociale lovgivning* har i stigende grad erkendt nødvendigheden af, at der, ved siden af hjælp til at imødekomme den øjeblikkelige trang, bør være mulighed for at beskæftige sig med trangsårsagen.

Vor sorgslov en af 1933 havde en bestemmelse om, at de sociale udvalg skulle yde råd og vejledning i spørgsmål af forsorgsmæssig art. *Forsorgsloven af 31. maj 1961,* der afløser 1933-loven, udvider dette til, at der også bør kunne gives råd af personlig art. I et cirkulære af 1. februar 1962, der knytter sig til den nye forsorgslov, har man understreget den store betydning af, at de sociale udvalg bestræber sig for at udøve denne rådgivningsvirksomhed bedst muligt, således at denne del af udvalgets virksomhed overdrages kvalificeret personale.

Specielle love under sociallovgivningen beskæftiger sig også med spørgsmålet. *Loven om børne- og ungdomsforsorg* indeholder bestemmelser om rådgivningsklinikker for børn, til hvilke henvisninger kan ske som led i den forebyggende børneforsorg, og som i øvrigt står åben for bistand og vejledning inden for denne forsorgsgren.

Forslaget til en *ny lov* om børne- og ungdomsforsorg, forelagt folketinget i december 1963, indeholder en bestemmelse om, at børne- og ungdomsværnet kan tilbyde familier med børn familierådgivning og i visse tilfælde er forpligtet til at tilbyde sådan rådgivning.

Mødrehjælpsinstitutionerne yder rådgivning til de personer, der søger institutionerne; det samme gælder *revalideringscentrene.* Endvidere kan nævnes, at loven om pension og hjælp til enker m.fl. indeholder bestemmelser om rådgivning.

Disse spredte bestemmelser må opfattes som udtryk for, at en effektiv behandling af et socialt problem ofte vil forudsætte en vurdering af de;i pågældendes stilling og en rådgivning, der rækker ud over den øjeblikkelige situation.

Sideløbende med, at spørgsmålet behandles i enkelte lovbestemmelser, er der i praksis gjort mange erfaringer med hensyn til rådgivningsarbejde. Offentlige institutioner, hospitaler og kommuner er i vidt omfang kommet ind på at øve rådgivningsvirksomhed. Et stort antal private organisationer har ligeledes et rådgivningsarbejde.

Spørgsmålet om rådgivning var for nogle år siden genstand for en egentlig undersøgelse. *Socialpolitisk forening* foretog — med støtte af socialministeriet - denne understøttelse og afgav i 1961 sin betænkning: Juridisk og social rådgivnir.g.

Denne betænkning giver en oversigt over det bestående rådgivningsarbejde. Betænkningen finder, at der er yderligere behov for rådgivning, og *stiller forslag om,* at der oprettes specielle rådgivningskontorer for hele landet.

Tarkerne i denne betænkning er ikke ført ud i livet gennem lovgivning. Der har dog været arbejdet videre med forskellige former for rådgivningsvirksomhed. Det kan som eksempel nævnes, at socialkontoret i Horsens i forbindelse med Landsforeningen for Mentalhygiejne siden november 1961 har drevet en psykiatrisk-psykologisk-social-juridisk rådgivning i Horsens, og at der herigennem er gjort erfaringer om tilrettelæggelsen af og behovet for et sådant arbejde. Landsforeningen har samtidig haft en rådgivningsvirksomhed i andre byer.

2. Udvalgets betragtninger.

Det familiepolitiske Udvalg er ved behandlingen af flere af de spørgsmål, det er henlagt til udvalget at undersøge, stødt på spørgsmålet om rådgivning. Det forhold, at der flere og flere steder findes mulighed for rådgivning, kan ta-

ges som udtryk for, at *de enkelte organer, der skal behandle et problem, må sattes i stand til at gøre det så effektivt som muligt* og herunder også må kunne påtage sig rådgivningsvirksomhed.

Fortsættes den udvikling, således at befolkningen i stadig højere grad kan få vejledning og rådgivning på de steder, hvor de henvender sig, kunne man tænke sig, at der *ikke* vil blive brug for *specielle rådgivningskontor er.*

Spørgsmålet er imidlertid, om man blot skal lade udviklingen gå sin gang, eller om man for at undgå for stor spredning af det arbejde, der skal gøres på området, bør søge at lede udviklingen ad bestemte baner.

I forbindelse med spørgsmålet om rådgivning har det været nævnt, at der over for den enkelte familie undertiden udøves et hjælpearbejde og en rådgivende virksomhed, uden at de organer, der har påtaget sig dette, har skabt et sådant samarbejde mellem sig, som synes en selvfølgelig forudsætning for, at arbejdet kan lykkes, og at der ikke er tale om overflødigt arbejde. Til dette skal udvalget bemærke, at spørgsmålet om et samarbejde på lokalt plan mellem de forskellige organer, socialudvalg, børneværnsudvalg, mødrehjælpsinstitution m.v. *bør kunne løses ved aftaler om en koordinering* af arbejdet på stedet.

Med hensyn **til** spørgsmålet om særligt rådgivningsarbejde bemærkes, at udvalget finder det sandsynligt, at det nu må være muligt at samle de erfaringer, der er gjort på dette område, således at der vil kunne tages stilling til, om udviklingen blot skal fortsætte med en effektivisering af rådgivningsarbejdet overalt, hvor der måtte være behov herfor, *eller* om der bør ske en vis samling af arbejdet af hensyn til en rationalisering af dette og af hensyn til, at en rådgivningsvirksomhed kan være påkrævet over for kategorier af personer, som ikke har brug for bistand af de myndigheder og organisationer m.v., der nu udøver rådgivningsvirksomhed, og som derfor ikke vil udnytte de foreliggende muligheder for rådgivning.

Udvalget skal derfor *henstille til overvejelse,* at der nedsættes et udvalg til at undersøge behovet for rådgivning.

1. Forskellige spørgsmål.

1) Praktisk bistand i hjemmet og rekreation for husmødre.

1. Bistand i hjemmet.

For en husmoder vil det kunne være af betydning af og til at blive *aflastet* for det huslige arbejde /' *hjemmet.* Som nævnt i kapitel 1 er der ved loven om husmoderafløsning skabt en sådan mulighed, idet der i tilfælde af husmoderens sygdom eller **i** forbindelse med en fødsel kan ydes hjemmet *husmoderafløsning* en kortere tid.

Det har vist sig, at det i visse tilfælde er ønskeligt, at der, selv om husmoderen kan deltage i husførelsen, kan ydes hjemmet praktisk bistand, når hjemmet ikke selv har kunnet klare sine problemer. De sociale udvalg og børneværnsudvalgene vil undertiden, når de kommer i forbindelse med en familie, der søger rådgivning eller økonomisk hjælp, eller som har vanskeligheder med hensyn til børnene, konstatere, at hjemmet har brug for bistand til husførelsen, idet husmoderen ikke har lært tilstrækkeligt med hensyn til husførelse og ikke har kunnet gøre de nødvendige erfaringer. En sådan bistand vil kunne gives af en husmoderafløser, der underviser familiens medlemmer i husførelse. Dette forudsætter imidlertid, at husmoderafløseren er **i** stand til at løse denne opgave og understreger betydningen af, at husmoderafløsere *uddannes* til deres særlige hverv.

Udvalget skal henstille, at det i forbindelse med en revision af loven om husmoderafløsning undersøges, om behovet for sådan bistand er så stort, at der er grundlag for i loven at optage hjemmel for, at husmoderafløserne kan anvendes til dette arbejde.

2. Rekreationsophold for husmødre.

En aflastning af husmoderen vil også kunne ske ved, at børnene for en tid kan anbringes uden for hjemmet, eller at husmoderen selv kan få et rekreationsophold mod en betaling, som hun er **i** stand til at udrede, eller om nødvendigt uden betaling.

Nogle *private organisationer* har mulighed for at skaffe mødre, der af sociale og økonomiske grunde særlig trænger hertil, rekreationsophold. Til dette arbejde har der været ydet tilskud af tipsmidlerne. *Mødrehjælp sorganisationerne* har for den samme kategori af mødre i begrænset omfang kunnet tilbyde rekreationsophold. Midler hertil er delvis skaffet fra privat side.

Det nævnte arbejde skønnes at være af stor betydning. Udvalget finder ikke grundlag for at rejse spørgsmålet om, hvorvidt der i videre omfang kan være brug for muligheden for at kunne give rekreationsophold, men skal henstille, at det gennem bevillinger bliver muligt at *udvide* det arbejde, der gøres for den nævnte kategori af mødre fra privat side og gennem mødrehjælpsinstitutionerne. Såfremt den del af arbejdet, der udføres gennem mødrehjælpsinstitutionerne, antager et større omfang, kunne det synes naturligt ved en eventuel revision af loven om mødrehjælpsinstitutionerne at indsætte en bestemmelse i loven om, at arbejdet skal være et led i institutionens virksomhed.

2) Bosætningslån.

Under udvalgets drøftelser er enkelte spørgsmål dukket op, som måske ikke kan siges at have større betydning i debatten om socialpolitiske eller familiepolitiske drøftelser i dag, men som tidligere har været fremme i den offentlige debat, og som udvalget har følt det rimeligt at give en kort omtale, for at den, der måtte vente at se emnet behandlet, kan konstatere, hvad der måtte være passeret med hensyn til dette spørgsmål, og om der stadig foreligger et problem.

Et sådant spørgsmål er: Lån til indkøb af bohave i forbindelse med indgåelse af ægteskab.

Dette spørgsmål blev behandlet af Ungdomskommissionen af 1945. Kommissionen stillede i sin betænkning af 27. november 1947 om ungdommens bosætningsproblemer forslag om gennemførelse af en lov om ydelse af bosætningslån, og et lovforslag herom blev fremsat af socialministeren i rigsdagssamlingerne 1949-50 og 1950–51, men nåede ikke frem til vedtagelse.

Ifølge lovforslaget skulle bosætningslånene ydes af sparekasserne, men således at statskassen ydede garanti for tilbagebetalingen. Forslaget omfattede lån til

1) vordende ægtefæller,
2) ægtefæller inden 5 år efter ægteskabets indgåelse,
3) efter indstilling fra Mødrehjælpen enlige mødre, der agtede at stifte hjem for sig selv og deres børn.

Statsgaranti skulle ydes, når de pågældende gennem mindst 2 år havde foretaget en regelmæssig opsparing, men manglede en del af, hvad nødvendigt indbo kostede ved kontant betaling. Lånet skulle udgøre et multiplum af opsparingen, der var omvendt proportional med lånsøgerens skattepligtige indtægt, men kunne højst udgøre 3.000 kr. For at sikre opsparing af en vis størrelse var det en betingelse, at opsparingen og lånet tilsammen udgjorde mindst 3.000 kr.

Endvidere kunne garanti ydes for bosætningslån på indtil 3.000 kr. til personer, der inden for 2 år havde opsparet mindst 5.000 kr. til oprettelse af egen virksomhed.

Endelig kunne der ydes statsgaranti for bosætningslån til personer, der havde sparet op i et kortere tidsrum end 2 år eller af særlige årsager havde været afskåret fra at spare penge op.

Udlånsrenten for bosætningslån måtte højst ligge 1 pct. over den pågældendes sparekasses rente for indlån på opsigelse. Af renten skulle kun 2 pct. betales af låntageren, resten af statskassen. Lånene skulle tilbagebetales over 6 år med adgang til afdragsfri perioder for hvert barn, der blev født i ægteskab mellem låntagerne.

Udvalgets betragtninger.

Spørgsmålet om bosætningslån må siges *ikke at have samme betydning nu,* som da ungdomskommissionen debatterede det, bl. a. fordi indtægtsmulighederne for yngre mennesker er blevet betydeligt forbedret. Et forslag som det i sin tid fremsatte synes også nu *overflødiggjort,* idet sparekasserne på eget initiativ har etableret en låneordning.

Denne ordning går ud på følgende:

Den, der gennem et år regelmæssigt har gennemført opsparing af mindst 500 kr., kan låne et beløb svarende til 3 gange det opsparede beløb, mindst 1.500 kr. og højst 7.500 kr.

For lånet betales en rente af højst 1 pct. over højesre indlånsrente samt en provision. Lånet tilbagebetales over 3, højst 5, år, gennem en månedlig ydelse.

Denne låneordning kan ikke siges at have særlig stor betydning. Der er for tiden 15-1600 lån for beløb af ca. 3 mill. kr.

Offentlige foranstaltninger på dette område synes der efter udvalgets opfattelse *ikke at være brug for.*

3) Forsørgerbegrebet inden for sociallovgivningen.

Efter sociallovgivningen har en persons status som forsørger i vidt omfang indflydelse på de sociale ydelsers størrelse eller på adgangen til sociale ydelser overhovedet.

I det følgende gives en oversigt over de forsørgerbegreber, der anvendes inden for de forskellige sociale love.

I. De sociale pensionslove.

A. *Grundpensionen.*

Adgangen til pension som ægtefæller er betinget af, at samlivet retlig og faktisk består.

B. *Børnetillæg*

Adgangen til børnetillæg er betinget af, at der påhviler vedkommende forsørgelses- eller bidragspligt, og at vedkommende faktisk bidrager til barnets forsørgelse. For unge mellem 15 og 18 år kræves dog væsentlige udgifter til skolegang, lære eller anden uddannelse.

II. Sygeforsikringsloven.

A. *Dagpenge.*

Adgangen til dagpenge som forsørger er med visse modifikationer betinget af, at vedkommende anses som forsørger i henhold til lov om påligning af indkomst- og formueskat til staten.

B. *Børnetillæg.*

Der ydes ikke børnetillæg.

III. Arbejdsløshedsforsikringsloven.

A. *Dagpenge.*

Adgangen til dagpenge som forsørger er - bortset fra enlige med en vis større anciennitet - betinget af følgende:

1) *at* vedkommende enten direkte forsørger en eller flere personer, eller
2) *at* vedkommende som enkemand, enke, fraskilt eller fraseparet fører selvstændig husholdning i selvstændig lejlighed, eller
3) *at* vedkommende betaler underholdsbidrag af en sådan størrelse, at det udgør en væsentlig del af pågældende understøttedes underhold (ifølge praksis for tiden minimalt 1450 kr. årlig).

B. *Børnetillæg.*

Adgangen til børnetillæg er ikke betinget af, at der retlig består forsørgelsespligt.

For hjemmeværende børn under 14 år må der være tale om en faktisk forsørgelse.

For hjemmeværende børn mellem 14 og 18 år kræves, at vedkommende forsørger har væsentige udgifter til skolegang, lære eller anden uddannelse.

For ikke hjemmeværende børn ydes tillæg, såfremt der er tale om væsentlige udgifter til underhold. Der må ifølge praksis ydes støtte udover normalbidraget.

IV. **Ulykkesforsikringsloven.**

Forsørgelsesforholdet har kun betydning med hensyn til erstatning til efterladte.

Primært lægges vægt på en retlig forsørgelsespligt, der faktisk udløser en ydelse.

Subsidiært kan visse andre personer komme i betragtning, til hvis forsørgelse der faktisk er ydet et væsentligt bidrag.

Til ydelser efter ulykkesforsikringsloven gives *ikke* børnetillæg.

V. Forsorgsloven.

A. *Grundydelser.*

Adgangen til underholdshjælp som ægtefæller er betinget af det faktiske forsørgerforhold.

B. *Børnetillæg.*

Adgangen til børnetillæg som supplement til underholdshjælp er betinget af, at barnet lever sammen med den understøttede.

C. *Børnebidrag i henhold til jorsorgslovens afsnit IV.*

Udbetaling af bidrag til en af forældrene er betinget af, at vedkommende har forældremyndigheden over barnet og faktisk bidrager til dets forsørgelse.

Udbetaling af bidrag til andre end forældrene er betinget af, at vedkommende faktisk forsørger barnet.

Udvalget har ønsket at pege på det tilsyneladende inkonsekvente i, at der inden for sociallovgivningen opereres med forskellige forsørgerbegreber. Spørgsmålet om en eventuel harmonisering af reglerne må dog løses i forbindelse med en mere omfattende ændring af sociallovgivningen.

KAPITEL 6

Forslag om samling af familiepolitisk lovgivning.

Som fremhævet i indledningen til kapitel 5, afsnit a, vil en samling af de bestemmelser af familiepolitisk art, som vedrører:

1) ydelser til familier i forbindelse med et barns fødsel og
2) løbende ydelser til børns forsørgelse,

skabe en bedre oversigt over reglerne. En samling vil derved indebære den fordel, at man ved fremtidige ændringer af bestemmelserne lettere kan sikre, at ændringerne kommer til at passe i sammenhængen.

En samling af familiepolitiske bestemmelser kunne omfatte følgende regler:

1. *Erstatning for indtægtstab i forbindelse med fødsel:*

a. Sygeforsikringslovens regler om barseldagpenge i 14 uger.
b. Sygeforsikringslovens regler om barseldagpenge til frivilligt forsikrede i 2 uger. Tidsrummet udvidet fra 2 til 6 eller 8 uger.
c. Ydelser efter forsorgsloven til moderens underhold før og efter fødslen.

2. *En moderskabsydelse i anledning af en fødsel eller særlig hjælp i forbindelse med en fødsel til vanskeligt stillede familier, herunder enlige*

3. *Ydelser til børtis forsørgelse:*

a. Det almindelige børnebidrags mindstebeløb, 480 kr., til alle børn under 18 år.
b. Større almindeligt børnebidrag, indtil f.eks. 960 kr., til personer med indtægt under en vis grænse.
c. Særligt almindeligt børnebidrag, 300 kr., til enlige forsørgere.
d. Særligt børnebidrag, svarende til normalbidraget pr. 1. april 1964 1.356 kr., til:

L) Invalidepensionister.
2) Folkepensionister,
3) Enkepensionister,
4) Enker og enkemænd. Børn hvis forældre (adoptivforældre) er døde.
')) Fraseparerede og skilte i særlige tilfælde.
6) Børn uden for ægteskab, for hvem der ikke inden faderens død er fastsat bidrag.
7) Børn uden for ægteskab, hvis fædre ikke kendes.
8) Personer under revalidering.
S>) Personer, der får hjælp under indkaldelse til militærtjeneste.
10) Personer, der får hjælp som tuberkuløse.
11) Personer,der får underholdshjælp efter forsorgsloven i øvrigt.
12) Arbejdsløshedsforsikrede under arbejdsløshedsperioder.
13) Sygeforsikrede under sygeperioder.
14) Ulykkesforsikrede, der modtager dagpenge fra ulykkesforsikringen.

4. *Forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag.*

5. *Særlig hjælp til enlige forsørgere.*

Bemærkninger til forslaget.

Til de enkelte punkter i forslaget bemærkes:

ad 1 *Erstatning for indtægtstab i forbindelse med fødsel:*

a. Sygeforsikringslovens bestemmelser er de

almindeligt gældende regler på dette område. De ville uden vanskelighed kunne overføres til en anden lov. De *specielle* regler i funktionærloven og tilsvarende love synes derimod at måtte blive i den sammenhæng, i hvilken de er anbragt.

b. Udvalget foreslår perioden for adgang til dagpenge for frivilligt forsikrede udvidet fra 2 til 6 eller 8 uger, jfr. kapitel 5.b, side

c. Udvalget foreslår ingen ændring i forsorgslovens regler på dette område. Reglerne skulle få mindre betydning, hvis de under b. nævnte ændringer indføres.

ad 2 *Moderskabsydelse:*

Om betragtningerne vedrørende bestemmelser om en moderskabsydelse og — som alternativ løsning - særlig hjælp til vanskeligt stillede familier og enlige mødre i forbindelse med en fødsel henvises til kapitel 5.c. Regler om moderskabsydelse til alle i forbindelse med en fødsel ville naturligt høre hjemme i en lov som den foreslåede. Hvis der ikke skal indføres nye bestemmelser om hjælp i anledning af en fødsel, kunne de gældende regler om mælkehjælp etc. optages i loven.

ad 3 *Ydelser til boms forsørgelse:*

a. Bidraget svarer til det i loven om udskrivning af indkomst- og formueskat til staten nævnte almindelige børnebidrag, for det første barn 480 kr. årlig, jfr. kapitel 1.e. og 5.e.

b. Bidraget er det *forhøjede* almindelige børnetilskud på indtil f.eks. 960 kr., som udvalget foreslår ydet visse forsørgere, jfr. kapitel 5. e.

c. Bidraget svarer til det i loven om udskrivning af indkomst- og formueskat til staten nævnte almindelige børnebidrag til *enlige forsørgere* på 300 kr. årlig, jfr. kapitel l.e og 5.e.

d. Bidraget er det til normalbidraget svarende beløb, fra 1. april 1964 1.356 kr. årlig. Det ydes til følgende persongrupper, hvis indtægt ikke overstiger en i forsorgsloven fastsat grænse, fra 1. april 1964 svarende til en skattepligtig indkomst af 12.210 kr., jfr. kapitel 5.d:

1) til invalidepensionister som børnetillæg til pensionen i henhold til loven om invalide- og folkepension,

2) til folkepensionister som børnetillæg til pensionen i henhold til loven om invalide- og folkepension,

3) til enkepensionister som børnetillæg til pensionen i henhold til loven om pension og hjælp til enker m.fl.

4) til enker og enkemænd i henhold til forsorgslovens § 77. Til forældreløse børn og adoptivbørn, hvis adoptivforældre er døde, ydes *uden* indtægtsgrænse *summen* af en faders og en moders normalbidrag,

5) efter overøvrighedens bestemmelse i det enkelte tilfælde til fraseparerede og skilte i henhold til forsorgslovens § 78, stk. 1,

6) efter overøvrighedens bestemmelse i det enkelte tilfælde til børn, for hvem der ikke inden faderens død er fastsat bidrag, i henhold til forsorgslovens § 78, stk. 2.

7) efter overøvrighedens bestemmelse i det enkelte tilfælde til børn, hvis fædre ikke kendes, i henhold til forsorgslovens § 78, stk. 3.

8) til personer, der får hjælp under revalidering, efter praksis som en del af hjælpen efter revalideringsloven,

9) til indkaldte værnepligtige, der får hjælp under indkaldelsen, efter praksis som en del af hjælpen efter forsorgslovens § 54,

10) til personer, der får hjælp under tuberkulose, efter praksis som en del af hjælpen efter forsorgslovens § 53,

11) til personer, der får almindelig underholdshjælp efter forsorgsloven, som en del af denne hjælp.

12), 13) og 14) er områder, der kunne inddrages under ordningen.

Herom skal bemærkes: De sociale ydelser, jfr. punkterne 3.d. 1), 2), 3), 8), 9), 10) og 11), til en persons forsørgelse er normalt beregnet til den pågældendes egen forsørgelse, således at der til den, der har børn, ydes et særligt tillæg til dækning af — i hvert fald en del af — børnenes forsørgelse.

Visse sociale ydelser, tilvejebragt gennem den sociale *forsikring*, har *ikke* sådanne tillæg, nemlig *sygedagpenge* og *ulykkesfor sikringsdagpenge*, medens der til *arbejdsløshedsunderstøt-*

teisen ydes et børnetilskud, der dog i modsætning til selve understøttelsen væsentligst finansieres af staten, jfr. bilag 6.

Man kunne rejse det spørgsmål, om børnetilskuddet til *arbejdsløshedsunderstøttelsen* bør inddrages under den almindelige ordning med børnetilskud, og om de øvrige sociale forsikringsydelser ligger på et sådant niveau, at der er grund til at indføre en ordning med et tilskud til børns forsørgelse. Denne løsning af forsørgelsesproblemet ville betyde, at ydelsens størrelse kunne afpasses efter, hvad man måtte finde et rimeligt niveau for *forsørgeren. Fra et forsørgelsesmæssigt synspunkt* ville en sådan ordning forekomme mere tilfredsstillende end den nuværende. Det skal dog bemærkes, at begrundelsen for en sådan ordning aftager i *vægt,* såfremt disse sikringsydelser føres op på et niveau, der nærmer sig indtægtstabet.

Efter *syge dagpenge ordningen* ydes for tiden til forsørgere et beløb af 23 kr. pr. dag. Fra 1. april 1965 bliver beløbet 26 kr. Denne ydelse ligger således omtrent på samme niveau som invalidepensionen, og der ligger allerede heri et argument for, at ydelsen suppleres med et beløb til børnenes forsørgelse.

I modsætning til andre sociale sikringsydelser er *ulykkesforsikringsdagpengene* sat i forhold til den enkeltes normale indtægt og udgør fra 1. april 1965 maksimalt ca. 37 kr. pr. dag (også søndage). Ulykkesforsikringen dækkes helt af arbejdsgiveren, d.v.s. af produktionen.

Det fremgår heraf, at indførelse af et - offentligt finansieret — børnetilskud som tillæg til ulykkesforsikringsdagpenge passer dårligt ind i det gældende system. Forslaget synes derfor kun at kunne gennemføres i forbindelse med mere omfattende ændringer af det sociale sikringssystem.

Efter udvalgets opfattelse ville den af udvalget foreslåede børnetilskudsordning kunne omfatte arbejdsløshedsunderstøttede til afløsning af de gældende regler om børnetillæg - og modtagere af sygedagpenge - som ny ydelse, hvis dagpengebeløbet ikke forhøjes yderligere. Men selv om tiden ikke synes moden til denne ændring, har udvalget dog ment at måtte fremhæve problemerne til overvejelse i forbindelse med overvejelser om fremtidig lovgivning på de nævnte områder.

ad 4 *Forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag:*

Reglerne om forskudsvis udbetaling af børnebidrag bør udskilles til et særligt afsnit, idet indtægtsgrænserne for adgang til at modtage; normalbidraget er ophævet fra 1. april 1965.

Efter de gældende regler kan bidrag udlægges på grundlag af en bidragsresolution, også *efter* at den *bidragsskyldige er død.* Fra den 1. april 1965 ændres reglerne, således at der efter den bidragsskyldiges død sker udbetaling af bidrag på grundlag af et af overøvrigheden udfærdiget bevis. Adgangen til bidraget er da betinget af, at modtagerens indtægt ligger under den foran under 3.d. nævnte indtægtsgrænse.

ad 5 *Sarlig hjælp til enlige forsørgere:*

Om særlig hjælp til den enlige forsørger, dels underholdshjælp til den enlige moder, dels hjælp til pasning af den enlige moders eller faders børn, henvises til udvalgets bemærkninger i kapitel 5.f.

En samling af bestemmelserne vil som naturlig forudsætning have, at ikke blot — som nu — det børnebidrag, der svarer til normalbidraget, *pristalsreguleres,* men at også de almindelige børnetilskud, der nu kun kan ændres ved lov, reguleres efter pristallet.

En samling af reglerne om børnebidrag vil kræve løsning af nogle praktiske problemer, således med hensyn til udbetalingen, såfremt noget af de under 3, 12), 13) og 14) nævnte tilfælde medtages, idet en del af børnebidraget i disse tilfælde kun skal ydes for en begrænset periode. Ligeledes kan der her blive spørgsmål om, hvem der skal udbetale børnebidragene. Efter udvalgets opfattelse vil løsningen af disse problemer dog ikke frembyde særlige vanskeligheder.

I *bilag 6* er angivet den nuværende finansieringsform med hensyn til de udgifter til børnebidrag m.v. Det fremgår heraf, at den overvejende del af udgifterne dækkes af statskassen.

I *bilag 7.a.* er angivet, hvorledes virkningen af en samling af ydelserne til børnebidrag m.v. vil blive.

I *bilag 7.b.* er angivet indtægtsforholdene for de personer, der modtager en ydelse til børn svarende til normalbidraget som tillæg til pension eller hjælp fra det offentlige.

Afsluttende bemærkninger.

Foranstående forslag samler bestemmelser, mellem hvilke der er en naturlig sammenhæng. Afgrænsningen over for *andre regler i social lov*-

gi v ningen er dog ikke skarp. Det ville således være muligt at medtage bestemmelserne om overgangshjælp til enker og uddannelseshjælp til enker og enlige mødre mellem bestemmelserne om hjælp til den enlige forsørger.

Sådanne bestemmelser står imidlertid i en sammenhæng med andre regler for disse persongrupper i forsorgsloven, lov om pension og hjælp til enker m.fl. og lov om mødrehjælpsinstitutioner, og det synes *ikke* rimeligt at *fjerne dem fra den sammenhæng,* i hvilken de er anbragt. En sådan ændring måtte forudsætte en mere omfattende omredigering af de sociale lovbestemmelser.

Bestemmelser *uden for den egentlige socialloygivning* kunne optages under de sociale regler om familiepolitik. Udgangspunktet kunne her være en deling af lovgivningen om børne- og ungdomsforsorg med en sondring mellem:

1. Bestemmelser, der sigter på at hjælpe i tilfælde, i hvilke en familie ikke har kunnet klare sine problemer i forhold til børnene, og i hvilke børneforsorgsmyndighederne derfor må overtage nogle af familiens forpligtelser eller på særlig måde støtte familien.
2. Bestemmelser, der fremtræder som et tilbud til familien i almindelighed om hjælp til pasning af børn eller beskæftigelse af børn og unge i deres fritid.

Bestemmelser af sidstnævnte art har været betragtet som en del af den såkaldte *forebyggende* forsorg, en betegnelse, der synes for snæver og også nu forlades. Sådanne bestemmelser kunne samles med andre bestemmelser til fordel for børn og unge og for de *organisationer og foreninger,* som de søger i deres fritid. Af disse bestemmelser findes nogle i lovgivningen om uddannelsen. De kunne tænkes indsat i en *socialpolitisk og familiepolitisk sammenhæng.*

Støtte til organisationer for børn og unge ydes blandt andet som tilskud til lokaler og gennem tildeling af tipsmidler til administration og lederuddannelse. I det omfang der skal være lovgivning eller offentlige bevillinger til organisationerne, bør bestemmelserne om samfundets hjælp ses i en sammenhæng. Der synes derfor at være grundlag for at foretage en samlet vurdering af, hvad det offentlige bør yde til børn og unge og til de organisationer, der beskæftiger dem.

Det ligger uden for udvalgets opgave at stille forslag på dette område, men da spørgsmålet om børns og unge fritidsbeskæftigelse har stor betydning for familien i dag, jfr. også de afsluttende bemærkninger til kapitel 4, og da de organisationer, som børn og unge søger, må anses for at være et nyttigt led i arbejdet med opdragelse af børn og unge som medlemmer af samfundet, har *udvalget villet henlede opmærksomheden på,* at det kan være ønskeligt at foretage en *samlet vurdering af, hvorledes og i hvilket omfang det offentlige bør yde støtte.*

KAPITEL 7

Resumé.

1. Kapitel 5.b:
   a. Det henstilles, at der i forbindelse med en revision af arbejderbeskyttelseslovgivningen tages stilling til, om der er grundlag for at ændre reglerne om *tvangsmæssig* barselhvile (side 47).
   b. Det henstilles, at reglerne i specielle love om ydelser under fravær fra arbejde på grund af fødsel ikke bliver ringere end sygeforsikringslovens eller funktionærlovens (side *49).*
   c. Det henstilles, at den periode, i hvilken frivilligt dagpengeforsikrede efter sygeforsikringsloven kan modtage barseldagpenge, forlænges fra 2 til 6 eller 8 uger (side 50).
2. Kapitel 5. c:

   Der redegøres for muligheden for at indføre en almindelig moderskabsydelse ved enhver fødsel til afløsning af de gældende regler om hjælp i visse tilfælde i anledning af en fødsel, og heroverfor nævnes muligheden for en mere vidtgående hjælp i trangstilfælde.
3. Kapitel 5.d: *
   a. Det foreslås at forhøje børnebidragene med 25 % i overensstemmelse med reallønstigningen (side 59).
   b. Det foreslås at ophæve indtægtsgrænsen for adgang *til* forskudsvis udbetaling af det offentlige af privatretligt fastsatte bidrag til børns forsørgelse (side 59).
4. Kapitel 5.e:
   a. Det foreslås at ændre reglerne om det almindelige børnetilskud, således at det nuværende børnetilskud bliver et »børnetilskuddets mindstebeløb«, der ydes for alle børn under 18 år, og der indføres et voksende børnetilskud for personer med indtægt under en *xis* grænse, et tilskud, der når sit maksimum for personer med indtægter svarende til folkepensionens grundbeløb (side 63).
   b Det foreslås, at det almindelige børnetilskud for enlige forsørgere ydes også for børn af forældre, der begge modtager folkepension eller invalidepension (side 64).
   c. Det foreslås, at bestemmelserne om det almindelige børnetilskud fjernes fra forbindelsen med skattelovgivningen og overføres til sociallovgivningens område (side 64).
   d. Det foreslås, at der indføres en pristalsregulering af det almindelige børnetilskud (side 63).
   e. Det foreslås, at det almindelige børnetilskud udbetales kvartalsvis forud (side *64).*
5. Kapitel 5.f:

   Det foreslås, at der skabes hjemmel for at yde en enlig moder med små børn en individuelt afpasset ydelse til egen forsørgelse, således at hun — i forbindelse med den ydelse, hun modtager til børnenes forsørgelse - har tilstrækkelige midler til, at hun kan vælge at blive i sit hjem og passe børnene i stedet for at søge erhvervsmæssig beskæftigelse (side *66).*

   Det foreslås endvidere, at der indføres bestemmelser om en hjælp til den enlige forsørger, fader eller moder, til betaling for et barns pasning, ophold på børneinstitution el. 1. (side 67).
6. Kapitel 5. i:

   Det foreslås, at reglerne om huslejetilskud til familier med børn ændres, således at de i højere grad tager hensyn *til* den enkelte families økonomiske forhold, idet tilskud-

*) Forslagene er gennemført ved lov af 25. marts 1964 om ændring af lov om offentlig forsorg, jfr. bemærkning herom i indledningen side 8.

dene varierer efter størrelsen af indkomsten og huslejen og antallet af børn i husstanden (side 71).

7. Kapitel 5.j:
   Det foreslås, at skattefriheden med hensyn til det almindelige børnetilskud kommer til at omfatte det forøgede almindelige børnetilskud (side 72).

8. Kapitel 5.k:
   Det foreslås, at det overvejes at nedsætte et udvalg til undersøgelse af behovet for rådgivning med henblik på koordinering af rådgivningsvirksomheden (side 74).

9. Kapitel 5.1 1):
   a. Det henstilles til overvejelse i forbindelse med en revision af loven om husmoderafløsning, at der gives mulighed for, at husmoderafløsere kan bistå et hjem, også når husmoderen selv kan deltage i husførelsen, med henblik på at hjælpe hjemmet gennem en særlig vanskelig situation (side 74).
   b. Det henstilles, at det ved bevillinger gøres muligt at udvide arbejdet med rekreationsophold for husmødre med børn, og at det med henblik på *den del* af arbejdet, der skal udføres gennem mødrehjælpsinstitutionerne, ved en revision af loven om disse overvejes i loven at optage en bestemmelse om, at sådant arbejde er et led i institutionernes virksomhed (side 75).

10. Kapitel 5.1 3):
    Opmærksomheden henledes på, at begrebet forsørger er forskelligt i forskellige sociale love, og det henstilles i forbindelse med eventuel koordination af bestemmelserne nærmere overvejet, om det vil være ønskeligt i højere grad at skabe et fælles forsørgerbegreb (side 76).

11. Kapitel 6:
    Det henstilles til overvejelse at samle visse familiepolitiske regler i én lov (side 77).

12. Det henstilles, at børnetillæggene til arbejdsløshedsunderstøttelse ydes med normalbidraget og finansieres på samme måde som forsorgslovens børnebidrag, og at det overvejes, om børnetillæg skal ydes til sygedagpenge og muligvis ulykkesforsikringsdagpenge (side 78-79).

13. Opmærksomheden henledes på, at reglerne om støtte til børn og unge med henblik på deres beskæftigelse i fritiden og til de foreninger og organisationer, der samler børn og unge i fritiden, er indeholdt i forskellige bestemmelser, og at det kan være ønskeligt at foretage en samlet vurdering af, hvorledes og i hvilket omfang det offentlige skal yde støtte (side 80).

Udgifter ved gennemførelsen af betænkningens forslag.

Indførelse af en moderskabsydelse.

Antallet af fødsler kan for tiden opgøres til ca. 76.000 pr. år. Det samlede antal fødte børn udgør ca. 77.000, men heraf er ca. 1.000 dødfødte, således at antallet af levendefødte børn nogenlunde er det samme som antallet af fødsler, d.v.s. ca. 76.000.

På grundlag af disse tal kan den årlige udgift ved en moderskabsydelse fastsat til f.eks. 600 kr. opgøres til godt 45 mill. kr.

Forhøjelse af normalbidraget med 25 pct.

Udgifterne ved en gradvis forhøjelse over 4 år af normalbidraget med 25 pct. kan, når der tages hensyn til virkningerne på inddrivelsesprocenten, opgøres således:

1. år	6,2	mill. kr.
2. år	12,3	- -
3. år	17,2	- -
4. år	23,4	- -

Ca. halvdelen af udgiften vedrører forskud på bidrag til børn i og uden for ægteskab, resten bidrag til enkebørn m.fl. og børnetilskud til folke- og invalidepensionister.

Ophavelse af indtægts grænsen.

Ophævelse af indtægtsgrænsen for forskudsvis udbetaling af børnebidrag til børn i og uden for ægteskab er anslået det første år at ville medføre merudgifter på 8,5 mill. kr. I de følgende år vil merudgiften være faldende, efterhånden som inddrivelsen tilpasses de ændrede udbetalinger, og merudgiften vil efter 3-4 år være faldet til ca. 2,5 mill. kr. årligt.

Almindeligt børnetilskud.

a. Udgiften til det almindelige børnetilskud, der udbetales med 480 kr. årligt for hvert af de 4 første børn og 530 kr. årligt for de følgende børn, kan for tiden opgøres til ca. 600 mill. kr. pr. år.

Merudgiften ved en forhøjelse af dette tilskud med 100 kr. pr. barn kan herefter for et år opgøres til ca. 120 mill. kr.

b. Udgiften til det almindelige børnetilskud af 300 kr. pr. barn bosat hos enlige forsørgere kan for tiden opgøres til ca. 30 mill. kr. årligt.

Merudgiften ved en forhøjelse af dette tilskud med 100 kr. pr. barn kan herefter for et år opgøres til 10 mill. kr.

c. Merudgifterne ved en fordobling af det almindelige børnetilskud i tilfælde, hvor forsørgerens indtægt ligger under visse grænser, f.eks. nogenlunde svarende til størrelsen af de sociale pensionsydelser, kan ikke beregnes, idet man savner kendskab til størrelsen af den gruppe, som vil blive berettiget til forhøjelsen.

Spørgsmålet kan imidlertid med tilnærmelse besvares for så vidt angår folke-, invalide- og enkepensionister samt for kvinder, der modtager hjælp efter enkepensionsloven eller får hjælp som enlige mødre efter forsorgsloven, og udgiften for disse gruppers vedkommende vil således være minimum for den samlede merudgift.

Antallet af børn hos forsørgere i disse grupper kan opgøres til ca. 25.000, og udgiften ved forhøjelsen af børnetilskuddet til disse vil herefter andrage 12-13 mill. kr. pr. år.

Normalbidraget til arbejdsløshedsforsikrede.

Såfremt børnetillægget til arbejdsløshedsforsikrede erstattes af faderens normalbidrag, vil dette med det nuværende arbejdsløshedsniveau medføre en årlig merudgift på ca. 11 mill. kr.

Børnetallet og udviklingen i befolkningstallet.

Det fremgår af en af Det statistiske Departement foretaget beregning, at Danmarks samlede befolkning i 1980 kan forventes at ville udgøre ca. 5,3 mill. mennesker, hvoraf knap 1,6 mill., eller 29,5 pct. vil være under 18 år. Til sammenligning hermed kan det anføres, at folketallet i begyndelsen af 1963 er beregnet til knap 4,7 mill., heraf knap 1,4 mill. under 18 år.

Landets samlede befolkning må således efter de nyeste beregninger antages at ville stige med knap 14 pct. fra 1963 til 1980. Udviklingen i antallet af børn i denne periode må samtidig formodes at blive næsten den samme, idet Departementets beregninger tyder på, at der vil blive tale om en stigning på knap 13 pct.

Til sammenligning hermed kan det oplyses, at antallet af personer i de ældre aldersklasser, på 65 år og derover, forventes at ville stige med 35 pct., medens aldersgruppen 18-64 år, der først og fremmest indeholder den del af befolkningen, som deltager i produktionen, antages at stige med 10 pct. i den nævnte periode fra 1963 til 1980.

En nærmere undersøgelse af udviklingen i børnetallet såvel i de senest forudgående år som i den kommende tid er foretaget i det følgende. Det bemærkes, at de anførte tal for den fremtidige udvikling er hentet fra den af Det statistiske Departement i 1964 offentliggjort prognose, der er baseret på fødselshyppigheden i 1961, samt på dødeligheden i perioden 1960-61. Selve udgangspunktet for beregningen er den ved folketællingen i 1960 fundne aldersfordeling. Der er for hele perioden set bort fra vandringer mellem Danmark og udlandet.

1. Antallet af personer i de yngre aldersklasser.

I tabel 1 er ved begyndelsen af forskellige år i perioden 1935-1980 anført det beregnede antal personer under 18 år:

Tabel 1. Antal personer under 18 ar i perioden 1933-1980.

		Indeks (1963 = 100)
1935	1.139.300	82
1940	1.119.700	81
1945	1.165.900	84
1950	1.289.900	93
1955	1.363.200	98
1960	1.400.000	101
1963	1.387.600	100
1965	1.362.700	98
1970	1.392.300	100
1975	1.473.800	106
1980	1.563.100	113

Det fremgår heraf, at antallet af børn er steget med næsten 1/4 mill. fra 1935 til 1963 fra godt 1,1 mill. til knap 1,4 mill., svarende til en procentvis forøgelse på ca. 22 pct. Siden 1940, hvor børnetallet efter tabellen var på minimum, har stigningen været lidt større, nemlig ca. 24 pct.

Som foran anført, må der endvidere forventes at ville ske en stigning på knap 13 pct. frem til 1980. I hele den betragtede periode fra 1935 til 1980 må der herefter antages at ville ske en forøgelse i børnetallet på lidt over 400.000, d.v.s. med knap 40 pct.

Det fremgår endvidere af tabel 1, at der ikke er tale om en jævn udvikling. Ud over det allerede omtalte fald i 1940 kan det bemærkes, at børnetallet siden omkring 1960 har været nedadgående, og at denne bevægelse først kan forventes afsluttet i årene efter 1965. Dette betyder, at børnetallet fra omkring 1965 til 1980 må antages at ville blive forøget med 200.000, eller med knap 15 pct. Den ujævne udvikling ses i øvrigt tydeligt af den følgende tabel 2, hvori man har vist den samlede tilvækst i antallet af børn under 18 år i hver enkelt femårsperiode fra 1935 til 1980.

Tabel 2. Samlet tilvækst pr. 5 år i antallet af personer under 18 år.

1935–39	÷ 19.600
1940–44	46.200
1945–49	124.000
1950–54	73.300
1955–59	36.800
1960–64	÷ 37.300
1965–69	29.600
1970–74	81.500
1975–79	89.300

Da vandringer til og fra udlandet er uden væsentlig betydning, og da dødeligheden for børn og unge efterhånden er nedbragt til et minimum, og ændringer heri derfor i det store og hele ikke kan forventes, er det klart, at forandringerne i børnetallet er en direkte afspejling af udviklingen i fødselstallet. Til yderligere belysning af svingningerne i børnetallet har man derfor i tabel 3 anført en oversigt over antallet af levendefødte i en række år fra 1935 til 1980.

Tabel 3. Antal levendefødte i udvalgte år siden 1935.

1935	65.223
1940	70.121
1945	95.062
1950	79.558
1955	76.845
1960	76.077
1963	76.500 [1] [2]
1965	79.000 [1]
1970	88.700 [1]
1975	92.200 [1]
1980	91.500 [1]

1) Antal børn under 1 år.
2) Efter udarbejdelsen af nærværende bilag er det blevet oplyst, at antallet af levendefødte i 1963 har udgjort 82.376.

De små fødselsårgange fra 1930erne har som ventet påvirket fødselstallet i nedadgående retning i begyndelsen af 1960erne og har således været en direkte årsag til den samtidig konstaterede nedgang i det samlede børnetal. Også de store fødselstal fra midten af 1940erne (især årene 1943-48) må antages at få betydning, og det er dette, som viser sig i prognoserne efter 1965, hvor fødselstallet vil være stigende, hvilket har til resultat, at også antallet af børn under 18 år er tiltagende omkring 1970.

Hele forudberegningen af børnetallet er imidlertid, som det må være klart, behæftet med en betydelig usikkerhed, idet den efter hele sagens natur må forudsætte en uændret fødselshyppighed. Holder denne forudsætning ikke stik, bliver resultatet et andet, men i hvilken retning afvigelsen vil gå, og hvor stor den vil blive, kan ikke forudsiges. Den her behandlede periode indeholder både et tidsrum, hvor fødselshyppigheden har været særlig lav, de vanskelige tider i 1930erne, og en periode, hvor den har været meget høj, årene 1943-48.

Et særligt forhold, der her spiller ind, er vielsesalderen, idet en fremrykning af det normale tidspunkt for ægteskabs indgåelse vil have en tendens til at øge fødselstallet. Det er sandsynligt, at en sådan ændring netop i øjeblikket er ved at finde sted.

2. Befolkningens aldersfordeling.

Den økonomiske belastning, der følger af udviklingen i antallet af børn, ses tydeligt, når man, som det er sket i den følgende tabel 4, iagttager forskydningerne i hele befolkningens aldersfordeling.

Tabel 4. Befolkningens aldersfordeling.

	Under 18 år	18-64 år	65 ar og derover	lait
1935	**310**	**616**	**74**	**1.000**
1940	293	630	**77**	**1.000**
1945	290	627	**8 3**	**1.000**
1950	**303**	607	**90**	**1.000**
1955	**308**	**595**	97	**1.000**
1960	**306**	592	102	**1.000**
1963	298	592	ilt)	**1.000**
1965	**288**	599	1 13	**1.000**
1970	**283**	597	**L20**	**1.000**
1975	**288**	585	127	**1.000**
1980	295	574	**131**	**1.000**

I denne tabel vil man se, at det især er udviklingen i antallet af ældre, der er iøjnefaldende. Mede as de yngste aldersklassers procentvise andel af den samlede befolkning i den omhandlede periode kun varierer med et par procent, udviser de ældre aldersgruppers andel en stadig, kraftig stigning.

Den andel, børnene udgør af befolkningen, er svingende. Efter et fald i 1940—45 er der sket en stigning frem til 1955, men derefter bliver der på ny tale om et fald, som først synes at ville blive afsluttet omkring 1970. Derefter synes der at ville indtræffe en stigning, som omkring 1980 må antages at medføre, at børnenes andel af befolkningen omtrent vil være den samme som i dag. Samtlige udsving er dog meget beskedne.

Samtidig med denne udvikling for børnenes vedkommende vil man bemærke, at de 18-64 årige -- der i det væsentlige omfatter de perso-

ner, der er aktive i erhvervene - igennem en årrække nærmest har udgjort en aftagende del af befolkningen. I de kommende år - 1965-70 - bliver der tale om en mindre stigning, der derefter atter bliver afløst af et fald.

Det i nærværende forbindelse mest interessante spørgsmål er udviklingen i antal børn i forhold til antallet af aktive, idet man heri kan finde et mål for den relative forsørgerbyrde over for børnene. Selv om udsvingene ikke er særlig store, viser der sig dog at være visse betydningsfulde træk. Omkring 1940–45 var der 2,2 »aktive« for hvert barn, men dette tal faldt i 1955-60 til 1,9. Siden da har der på ny været tale om en mindre stigning, der vil kulminere i 1965-70 med 2,1 »aktive« pr. barn. Herefter må man atter regne med et fald. Selv om udsvingene i de kommende år næppe vil blive på mere end ca. 10 pct., må man således gå ud fra, at der i løbet af en halv snes år vil blive lidt færre i aktivt erhverv til at forsørge børnene, end tilfældet er i dag.

Bilag 2

Udgifter i forbindelse med en fødsel og værdien af offentlige ydelser ved en fødsel.

1. *Mælkehjælp* fra udløbet af 3. svangerskabsmåned til 6 måneder efter fødslen, værdi ca. 240 kr.

2. *Jordemoderhjælp:*

   A-medlemmer af sygekasse:

   Udgift ca. 140 kr., 127 kr. og 112 kr. i de 3 kommunegrupper.
   Hjælpen betales af sygekassen.
   B-medlemmer og ikke-medlemmer: Betalingen til jordemoder fastsættes efter et skøn. B-medlemmer af sygekasse får refunderet beløb svarende til sygekassens betaling for A-medlemmer.

3. *Lagehjælp:*

   Udgiften afhænger af omfanget af hjælpen. For A-medlemmer dækker sygekassen udgiften, for B-medlemmer refunderes normalt ca. 100 kr. af udgiften.

4. *Indlæggelse på sygehus:*

   For sygekassemedlemmer dækker sygekassen udgiften. Ved indlæggelse på privat klinik betaler sygekassen for medlemmer et beløb svarende til sygehustaksten, normalt højst 10 kr. pr. dag.

5. *Spædbørnsudstyr:*

   Værdien af det udstyr, som udleveres af mødrehjælpsinstitutionerne, og som kun omfatter det mest nødvendige, er ca. 120 kr.
   Mødrehjælpsinstitutionerne udleverer spædbørnsudstyr til ca. 14 pct. af de fødende.

6. *Husmoderafløsning* i forbindelse med fødslen:

   Værdien af ydelsen af hovedsagelig den *praktiske* hjælp, den betyder for familien, idet der i et vist omfang skal betales for denne. Da betalingen afhænger af modtagerens indtægtsforhold, kan den *økonomiske værdi* af ydelsen ikke beregnes uden kendskab til disse.

Udgiften ved forsørgelse af et barn.

Muligheden for at bestemme, hvad det koster at have børn, har ofte været taget op til drøftelse bl.a. ud fra den betragtning, at der herved ville blive tilvejebragt det rigtigst mulige grundlag for fastsættelse af det offentliges børnetilskud, børnetillæg og normalbidrag.

I 1946 søgte man at bestemme gennemsnitstal for udgiften ved forsørgelse af et barn, idet man som grundlag anvendte et materiale fra Det statistiske Departements forbrugsundersøgelse (til brug ved detailpristalsberegningen) fra perioden 1. april 1939 - 29. marts 1940. Da hele forbrugssammensætningen såvel for voksne som børn ændres stærkt gennem tiden - ikke mindst naturligvis når velstandsniveauet er ude for en kraftig forhøjelse - kan udgiften fra en så gammel undersøgelse ikke anvendes til at skønne over de øjeblikkelige gennemsnitsudgifter.

Den seneste forbrugsundersøgelse er foretaget i 1955-56, men materialet er ikke bearbejdet i en sådan form, at det umiddelbart er muligt at skønne over børneudgiften på dette tidspunkt. Da et skøn - eller en beregning - af denne art i alle tilfælde er behæftet med en meget betydelig usikkerhed, og da der i øvrigt i de aller sidste år er sket en kraftig ændring af forbrugssammensætningen, synes det ikke i øjeblikket muligt på grundlag af noget foreliggende materiale at tilvejebringe et rimeligt tal for børneudgifternes størrelse.

Senest har spørgsmålet om, hvad det koster at have børn, været behandlet i en arbejdsgruppe nedsat af Socialpolitisk Forening og Dansk Kvindesamfund. Resultatet af gruppens overvejelser er offentliggjort i Socialpolitisk Forenings Småskrifter nr. 32 »Familiepolitik - hvorfor — hvordan?«

Der henvises i denne redegørelse til, at enhver beregning af denne art er forbundet med mange vanskeligheder, og at resultatet vil afhænge stærkt af udgangspunktet, herunder bl.a. af familiens størrelse og samlede indkomster. Hertil kommer, at det til dels vil være underkastet et skøn, hvilke udgifter der i det enkelte tilfælde skal medregnes som knyttet til børnene.

Del: anføres videre i redegørelsen:

»I Sverige har Erland v. Hofsten flere gange siden 1946 foretaget beregninger over, hvad det koster en typisk familie at forsørge børn; hans beregninger bygger på oplysninger fra de svenske forbrugsundersøgelser. I 1955 offentliggjordes en à jourført undersøgelse i betænkningen »Samhället och barnfamiljerna«, og i »Sociala meddelanden« for juni 1961 bringes en helt ny undersøgelse ved Maj-Britt Karlsson og Erland v. Hofsten.

På grundlag af en ikke offentliggjort undersøgelse fra 1946 foretog Henning Friis i 1955 nogle beregninger over omkostningerne ved at have børn i Danmark. Resultaterne blev offentliggjort i et radioforedrag og senere trykt i »Socialdemokraten«. De absolutte tal er naturligvis forældede nu — kun skal det nævnes, at Henning Friis, der undlod at medtage pengeværdien af husmoderens arbejdskraft, kom frem til praktisk taget det samme *forhold*, som de svenske undersøgelser: Den gennemsnitlige udgift pr. barn udgjorde ca. 14 pct. af familieindkomsten.

Den nye svenske undersøgelse, »Omkostninger ved børns forbrug, pleje og opdragelse i 1958 og 1961« er et svensk skøn, og tallene kan naturligvis ikke direkte overføres til Danmark. Forskellene mellem Sverige og Danmark er imidlertid små, og når man er opmærksom på udgangspunktet og forudsætningerne for undersøgelsen, skulle resultatet nok kunne være af interesse også i Danmark.«

Om forudsætningerne for den omtalte svenske undersøgelse af de faktiske børneomkostninger oplyses:

»For så vidt angår forbruget af klæder, sko og andre personlige ejendele har det ved gen-

nemgangen af de husholdningsregnskaber, der udgør materialet, stort set været muligt at henføre de enkelte udgifter til hvert enkelt medlem af husstanden. Udgifter til føde må principielt også henregnes til det såkaldte individuelle forbrug, men da indkøbene foretages fælles for hele husstanden, har det været nødvendigt at opdele omkostningerne mellem børn og voksne efter forholdstal, der bygger på kendskabet til kaloriebehov hos personer af forskellig alder og køn. Ved fordelingen af omkostninger til fælles forbrug har man skønsmæssigt anvendt forskellige forholdstal, alt efter om det drejede sig om bolig, lys, brændsel, møbler, vask, bøger, motorkøretøj etc.

En tredje slags omkostninger er værdien af den pleje og det tilsyn, som barnet kræver. I nogen udstrækning dækkes dette behov ved fremmed, betalt hjælp, men af langt større betydning er husmoderens egen arbejdsindsats i hjemmet. Også her indgår skøn — hvor meget er hjemmearbejdet værd, og hvordan skal det fordeles mellem voksne og børn?«

I undersøgelsen indgår familier med henholdsvis 1 barn, 2 børn og 3 og flere børn, og resultaterne opgjort i svenske kroner fremgår af følgende uddrag af den i redegørelsen anførte tabel:

	Husholdninger med		
Individuelt forbrug	1 barn	2 børn	3 + fl.børn
Føde	1110	2110	3320
Klæder og sko	390	660	880
Inventar etc.	80	140	190
Rejser	60	50	60
lait.	1640	2960	4450
Andel i fælles forbrug			
Bolig, brændsel etc.	660	920	1000
Inventar etc.	250	450	480
Rejser	150	410	300
Forsk. varer og tjenester	710	1140	1390
lait.	1770	2920	3170
Værdien af pleje og tilsyn i hjemmet	2980	4390	5080
Værdien af off ti. forbrug	790	1580	2690
Summa	7180	11850	15390
Omkostninger pr. barn pr. år	7180	5930	4530
Omkostninger pr. barn pr. måned	600	500	380

Om tabellens tal bemærkes i øvrigt følgende:

»Man bør dog erindre, hvorledes tallene er fremkommet. Værdien af pleje og tilsyn i hjemmet, der jo normalt ikke »mærkes« som en udgift i kroner og øre, tegner sig for en meget væsentlig andel (tabellens 11. tal-linie). Endvidere er andel i fælles forbrug en post, som mange sikkert i første omgang vil være tilbøjelig til at ansætte lavere, »for meget af det skulle vi jo have haft alligevel«. Man glemmer let, at børn kræver plads og slider på tingene.

Fradrager man ud over de offentlige ydelser den beregnede værdi af pleje og tilsyn i hjemmet, fremkommer familiernes »rene« barneudgifter. I et-barnsfamilien tegnede barnet sig ifølge den svenske undersøgelse for ca. 21 pct. af det samlede forbrug. I to-børnsfamilien beslaglagde børnene 33 pct. af familiens forbrug, og i familier med tre og flere børn udgjorde procenten ca. 39.«

Som det fremgår af det foran omtalte, var den »rene« barneudgift, når der bortses fra værdien af pleje og tilsyn i hjemmet og værdien af offentlig forbrug, opgjort til 3.410 kr. pr. barn i 1-barnsfamilien, 2.940 kr. i gennemsnit i 2-børnsfamilien og ca. 2.540 kr. i familier med 3 eller flere børn. Disse beløb er svenske kroner, men bør antagelig ved omregning til danske kroner kun forhøjes i mindre omfang end valutaforskellen angiver, idet det for nogle posters vedkommende gælder, at det samme forbrug her ikke koster mere i danske kroner, end det koster i svenske kroner i Sverige. Dette gælder især for fødevarer, der beslaglægger op imod $^1/_3$ af den »rene« børneudgift. Når der tages hensyn til den valutaforskel, der dog må regnes med for visse poster, samt til, at de svenske tal gælder for 1958, må konklusionen ud fra det omhandlede materiale blive, at den gennemsnitlige børneudgift her i landet antagelig kan sættes til omkring 3.500 kr.

Som det ligeledes fremgår af citaterne fra den omtalte redegørelse, har danske beregninger fra 1955 vist, at man stort set kan regne med, at de i Sverige fundne andele af familieindkomsten, der anvendes pr. barn, også nogenlunde passer her i landet. For en 2-børnsfamilie med indkomst af gennemsnitsstørrelsen skulle andelen pr. barn herefter være ca. 14 pct. af familieindkomsten.

Tager man udgangspunkt heri, kan man f.eks. danne sig et skøn over børneudgiften for en fuldt beskæftiget faglært og ufaglært arbejder i industri og håndværk. De seneste lønoplysninger for et helt år vedrører perioden 1. april 1962 - 31. marts 1963. Som gennemsnit for hele landet kan årsindtægten for faglærte mænd i dette år beregnes til 19.826 kr. og for

ufaglærte mænd til 16.015 kr. Børneudgiften for disse to grupper kan herefter pr. barn anslås til henholdsvis 2.775 kr. og 2.240 kr., såfremt faderen er den eneste i familien, der har indkomst. Da i hvert fald en ufaglært industriarbejders løn ofte bliver suppleret af hustruindkomst, vil det dog næppe være helt rimeligt at regne med, at 2.200 kr. er en typisk børneudgift for en ufaglært arbejder, men man bør sikkert snarere sætte denne til omkring 2.500 kr.

Det foranstående viser, at den børneudgift, der kan beregnes uden en dyberegående undersøgelse, varierer kraftigt efter, hvilket grundlag man vælger. Dette svarer formodentlig helt til de faktiske forhold, hvor man må regne med, at udgiften bl.a. varierer stærkt efter forsørgerens indkomst. En egentlig undersøgelse af, hvad forsørgelsen af et barn koster, måtte derfor også ventes at udvise en betydelig spredning omkring gennemsnittet.

Bilag 4

ARBEJDS- OG SOCIALMINISTERIERNES
ØKONOMISK-STATISTISKE KONSULENT

Udviklingen i normalbidrag til børn og enkebørnsbidrag i de senere år.

1. Tiden indtil 1953.

Indtil 1933 var størrelsen af normalbidragene til børn født i og uden for ægteskab ikke fastsat i lovgivningen. Beløbene varierede fra amt til amt, idet det var overladt til overøvrigheden at bestemme bidragets samlede størrelse, når dette blot herved kom til at svare til »samtlige de udgifter, som et barns underhold i et godt plejehjem i pågældende egn gennemsnitlig medfører«. Derimod skulle fordelingen af det samlede beløb altid være sådan, at faderen ydede $^3/_5$ og moderen $^2/_5$, og bidraget blev desuden gradueret efter en skala, således at det var faldende, efterhånden som barnet blev ældre.

Ved *jorsorgsloven af 1933* blev det - med det udtrykkelige formål at opnå ensartethed inden for de forskellige landsdele - overdraget til socialministeren at fastsætte normalbidragenes størrelse. Samtidig bestemtes det, at beløbene udelukkende skulle gradueres efter, om barnet opholdt sig i hovedstaden, provinsbyerne eller landkommunerne.

Det blev endvidere bestemt, at enkebørnsbidragene fremtidig skulle have samme størrelse som de normalbidrag, der udbetales til mødre med børn født uden for ægteskab, hvilket som hovedregel betød en forhøjelse i forhold til de tidligere ved særlige love fastsatte satser.

Principperne for fastsættelsen i 1933 af normalbidragenes størrelse fremgår ikke helt klart af bemærkningerne til forsorgsloven. Det anførtes, at normalbidragene for hovedstaden blev fastsat i overensstemmelse med den gennemsnitlige plejeløn for børn under Københavns børnetilsyn, medens beløbene i de to andre kommunegrupper herefter blev bestemt således, at aftrapning efter kommunegrupper var den samme som for aldersrenten, d.v.s. 100:85:70. Samtidig blev det imidlertid anført, at normalbidragene af hensyn til den enlige moders vanskelige økonomiske forhold lå lidt over den gennemsnitlige plejeløn, idet der var lagt vægt på det hidtil anvendte kriterium: Udgiften ved barnets ophold på et godt plejehjem dér på egnen.

Medens normalbidragene - som omtalt - tidligere var gradueret efter barnets alder, blev de fra 1933 ens for hele bidragsperioden med undtagelse af de 2 første leveår, hvor bidraget forhøjedes med 25 pct.

For børn født uden for ægteskab skulle faderen - i lighed med tidligere - bære $^3/_5$ og moderen $^2/_5$ af det samlede normalbidrag. For børn født i ægteskab blev fordelingsbrøken derimod ændret således, at faderens bidrag blev $^2/_3$ og moderens bidrag $^1/_3$ af det samlede normalbidrag. Det samlede årlige normalbidrag var imidlertid for begge grupper af børn af samme størrelse og udgjorde efter loven henholdsvis 400 kr., 342 kr. og 280 kr. årligt i de tre kommunegrupper. Disse beløb forblev uændrede indtil 1. april 1940.

I perioden 1940-1948 gennemførtes ved årlige love forhøjelse af normalbidragene under hensyn til prisstigningerne på fødevarer og beklædning samt efter stigningen i plejelønnen.

En reel forhøjelse på ca. 25 pct. blev ved lov af 9. juni 1948 gennemført med virkning fra 1. juli 1948. Samtidig blev fordelingsbrøken for børn født i ægteskab ændret, således at den atter blev det samme som for børn født uden for ægteskab ($^3/_5$–$^2/_5$). Endelig blev den særlige forhøjelse af normalbidragene til børn under 2 år nedsat fra 25 pct. til 20 pct., og aftrapningen efter hovedlandsdel fastsattes til 100:88:74. Det

samlede årlige normalbidrag blev herefter henholdsvis 840 kr., 744 kr. og 624 kr.

Af bemærkningerne til 1948-loven fremgår, at der ved fastsættelsen af bidragets størrelse blev lagt vægt på flere forskellige faktorer. Det bemærkes især, at man ønskede at tage hensyn til størrelsen af de faktiske udgifter ved et barns forsørgelse. Derimod forlod man plejelønsprincippet netop under hensyn til, at de foreliggende oplysninger om »plejelønnens gennemsnitlige størrelse måtte antages at give et skævt (for lavt) indtryk af udgifterne ved barnets underhold«.

Forholdet mellem faderens og moderens bidrag (fordelingsbrøkerne $^3/_5$–$^2/_5$) blev anvendt, fordi det måtte skønnes nogenlunde at svare til forholdet mellem mands- og kvindelønningerne. Det blev således i bemærkningerne til loven anført, at den gennemsnitlige timefortjeneste for kvindelige arbejdere ved udgangen af 1946 androg 63,8 pct. af timefortjenesten for mandlige arbejdere.

Ved lov af 30. april 1951 blev det bestemt, at den anvendte halvautomatiske regulering af normalbidragene fremtidig skulle ske hvert år i stedet for hvert andet år, og ved lov af 19. december 1951 indførtes i stedet en automatisk halvårlig pristalsregulering.

Ved lov af 31. marts 1953 forhøjedes normalbidragene med virkning fra 1. april 1953 reelt med ca. 20 pct., således at det samlede årlige bidrag blev henholdsvis 1.404 kr., 1.236 kr. og 1.044 kr. de tre kommunegrupper. Aftrapningen forblev uændret. Forhøjelsen skete under henvisning til de enlige mødres vanskelige økonomiske forhold.

Af de foran oplyste tal fremgår, at normalbidragene i hovedstaden fra 1933 til 1953 var steget 3,5 gange, medens stigningen i de to andre kommunegrupper som følge af ændringer i områdeaftrapningen var henholdsvis 3,6 og 3,7 gange. Til sammenligning kan anføres, at detailpristallet i samme periode var steget ca. 2,4 gange, medens et groft skøn over lønudviklingen, foretaget bl.a. på grundlag af Poul Milhøj: »Lønudviklingen i Danmark 1914-1950«, viser, at lønningerne samtidig i gennemsnit for samtlige arbejdere i hele landet var steget godt 3,5 gange.

Det kan endelig, som et eksempel på udviklingen i andre sociale ydelser, nævnes, at aldersrenten til enlige (mænd) i hovedstaden var steget 3,8 gange fra 1933/34 til 1953/54. Stigningen i de to andre kommunegrupper var noget større, nemlig heholdsvis 4,1 og 4,,6 gange.

Medens stigningen i arbejdslønnen og normalbidraget således i tidsrummet 1933-53 har været nogenlunde den samme, synes der at være sket en forbedring af forholdet mellem normalbidragets størrelse og den faktiske udgift ved et barns forsørgelse. Da detailpristallet kun var steget 2,4 gange, medens normalbidraget var steget 3,5 gange, må bidraget antages i 1953 at have haft en dækningsgrad, der var større end i 1933.

2. Perioden efter 1953.

Siden 1953 er normalbidragene blevet reguleret i overensstemmelse med udviklingen i detailpristallet, hvorimod der ikke før 1961 blev foretaget lovændringer med henblik på at ændre den reelle værdi af bidragene.

Tabel 1. Udviklingen i normalbidrag, detailpristal m. v. i perioden siden 1953/54.

	Det samlede normalbidrag i hovedstaden		Detailpristal	Indeks f. folkepens t. enlige i hovedstaden	Indeks for årsløn ved fuld beskæftigelse (samtlige arbejdere i hovedstaden)	
	Kr.	(1953/54=100)	(1953/54=100)	(1953/54=100)	Mandlige (1953/54=100)	Kvindelige (1953/54=100)
1953/54	1.392	100	100	100	100	100
1954/55	1.392	100	100	99	106	106
1955/56	1.434	103	104	108	111	112
1956/57	1.506	108	110	115	119	123
1957/58	1.566	113	115	123	125	129
1958/59	1.596	115	117	130	130	133
1959/60	1.644	118	119	134	134	138
1960/61	1.656	119	121	138	144	146
1961/62	1.686	121	123	144	163	167
1962/63	1.950	140	129	160	180[1])	186[1])
1963/64	2.040	147	136[2])	–	–	–

1) Beregnede tal.
2) Januar 1963.

Ifølge lov om offentlig forsorg af 31. maj 1961 gennemføres med virkning fra 1. april 1962 dels en almindelig forhøjelse af bidragsniveauet med ca. 10 pct., dels en særlig forhøjelse uden for hovedstadsområdet, således at bidragene her hæves til de for hovedstaden gældende beløb. Denne særlige forhøjelse skal ske gradvist, således at den er fuldt gennemført fra 1. april 1964.

I tabel 1 og 2 betragtes stigningen i det samlede normalbidrag i perioden siden 1953 sammenholdt med udviklingen i forskellige relevante talrækker. Der er herved alene regnet med bidragene i hovedstaden, idet den særlige stigning i provinsbyerne og landkommunerne som følge af aftrapningens ophævelse ikke med rimelighed kan indgå i belysningen af udviklingen i det almindelige niveau for disse bidrag.

Normalbidragene for årene 1953/54 - 1962/63 er beregnet som et gennemsnit af de i det enkelte år gældende beløb. Bidraget for 1963/64 er beregnet på grundlag af pristalsreguleringen pr. 1. april 1963.

Af det anførte indeks for normalbidragets udvikling ses det, at det samlede bidrag i hovedstaden fra 1953/54 til 1961/62 er steget med godt 20 pct. omtrent svarende til stigningen i detailpristallet. Forskellen skyldes, at den forhøjelse i normalbidragene på 20 pct., der gennemførtes fra 1. april 1953, i tiden indtil 1. april 1957 ikke blev pristalsreguleret. Normalbidraget udviser i perioden 1953/54-1963/64 i alt en stigning på 47 pct. Heraf kan ca. $^3/_4$ tilskrives pristalsudviklingen, medens resten stort set må anses for at repræsentere en forbedring af normalbidragets dækningsgrad.

Til sammenligning er anført udviklingen i folkepensionen til en enlig modtager i hovedstaden. Endvidere er - som udtryk for udviklingen i bidragsbetalernes økonomiske stilling — anført indeks for den beregnede årsløn for fuldt beskæftigede mandlige og kvindelige arbejdere i hovedstaden.

Det fremgår af tabellen, at såvel folkepensionen som årslønningerne indtil 1961/62 er steget en del mere end normalbidraget. I 1962/63 har stigningen i normalbidraget derimod været større, hvilket skyldes den særlige forhøjelse fra 1. april 1962. Som følge af den i perioden skete udvikling må normalbidraget siden 1953/54 siges generelt at være blevet *mindre byrdefuldt for den enkelte bidragsbetaler*. Dette fremgår klart af tabel 2, hvori faderens og moderens bidrag er sat i forhold til de beregnede årslønninger ved fuld beskæftigelse henholdsvis for mænd og kvinder.

Fra 1953/54 til 1962/63 er normalbidraget i forhold til årslønnen faldet fra 7,5 pct. til 5,9 pct. for faderens vedkommende og for moderens andel fra 8,1 pct. til 6,0 pct. af den gennemsnitlige årsløn for kvinder. Det bemærkes, at årslønningerne i 1962/63 er beregnede tal, der muligvis, når de endelige oplysninger foreligger, vil vise sig at være lidt større end det i tabel 2 anførte.

Det fremgår af tallene, at fordelingen af normalbidagene med $^3/_5$, der betales af faderen, og 2/5, der betales af moderen, ved begyndelsen af perioden har betydet, at moderen betalte relativt mest til barnets forsørgelse, men at forskellen gradvist synes at være blevet ud jævnet som følge af en lidt stærkere stigning i kvinde- end i mandslønnen.

Tabel 2. Faderens og moderens normalbidrag i hovedstaden sammenholdt med årslønnen ved fuld beskæftigelse for henholdsvis mandlige og kvindelige arbejdere.

	Årsløn mandlige arbejdere	Faderens normalbidrag	Bidrag i pct. af løn	Årsløn kvindl. arbejdere	Moderens normalbidrag	Bidrag i pct. af løn
	kr.	kr.	pct.	kr.	kr.	pct.
1953/54	11.100	834	7,5	6.900	558	8,1
1954/55	11.800	834	7,1	7.300	558	7,6
1955/56	12.300	858	7,0	7.700	576	7,5
1956/57	13.200	900	6,8	8.500	606	7,1
1957/58	13.900	936	6,7	8.900	630	7,1
1958/59	14.400	954	6,6	9.200	642	7,0
1959/60	14.900	984	6,6	9.500	660	6,9
1960/61	16.000	990	6,2	10.100	666	6,6
1961/62	18.100	1.008	5,6	11.500	678	5,9
1962/63	19.950	1.176	5,9	12.800	774	6,0

I de foregående betragtninger er der helt set bort fra spørgsmålet om det samlede normalbidrags tilstrækkelighed til at dække udgifterne til et barns forsørgelse. Såfremt bidraget ikke er tilstrækkeligt, vil udviklingen i disse udgifter være af særlig betydning for den af forældrene, hos hvem barnet opholder sig, det vil normalt sige moderen. Såfremt udgifterne til et barns forsørgelse i den betragtede periode siden 1953/54 er steget mere end normalbidraget, d.v.s. med over 45-50 pct., vil den af forældrene, hos hvem barnet opholder sig, skulle bære en forholdsvis stigende del af de samlede udgifter. Omvendt vil pågældende være blevet lettet for en del af udgifterne, ud over hvad forbedringen af den økonomiske bæreevne betinger, såfremt udgifterne til barnets forsørgelse er steget mindre end 45-50 pct. For at belyse dette kan man undersøge udviklingen i de af pristallets hovedgrupper, der navnlig kan anses for at være af betydning ved et barns forsørgelse. Det viser sig herved, at udgifterne til fødevarer er steget med 35-40 pct. fra 1953/54 til januar 1963. I samme periode er udgifterne til klæder, fodtøj og vask steget 30-35 pct., medens udgifterne til bolig samt brændsel og belysning er steget omkring 40 pct.

Uanset i hvilket forhold de nævnte udgiftsposter indgår i barnets »forbrug«, må det herefter anses for sandsynliggjort, at udgifterne er steget mindre end normalbidraget i tiden siden 1953/54. Den stigning i normalbidragets dækningsgrad, som kunne konstateres i tabel 1, må således også være kommet den af forældrene, hos hvem barnet opholder sig, til gode.

Medens det ovenfor er sandsynliggjort, at *normalbidragets værdi er steget siden 1953/54,* er det omvendt også klart, at sammenlignet med lønindtægterne har der været tale om et fald. Lønningerne er, som det fremgår af tabel 1 og 2, steget kraftigt i disse år, hvilket naturligvis samtidig har medført en betydelig forbrugsændring og forbrugsforøgelse. Da det må anses for sandsynligt, at familiernes udgifter til det enkelte barr. er steget på samme måde, således at *børnene altså også har deltaget i forbrugsforøgelsen,* kunne det være rimeligt, at normalbidraget — for at skaffe dækning også for denne forøgelse - havde stået i nogenlunde konstant forhold til lønindtægten.

Faderens bidrag er siden 1953/54 faldet fra at udgøre 7,5 pct. af lønnen til nu knap 6 pct. (For moderens vedkommende er faldet endnu kraftigere). Såfremt de 7,5 pct. anses for et rimeligt udtryk for, hvad der skal bruges til barnet, vil man herefter nå til, at det samlede normalbidrag i hovedstaden i 1962/63 skulle have udgjor: omkring 2.500 kr.

I forhold til det for 1962/63 faktisk gældende tal ville der herefter blive tale om en forhøjelse med ca. 500 kr. årligt eller omkring 25 pct.

Betingelserne for forskudsvis udbetaling af underholdsbidrag til børn.

Et bidrag til et barn fra en af forældrene eller fra en bidragspligtig, fastsat af overøvrigheden eller ved en overenskomst godkendt af overøvrigheden eller ved dom, *kan udbetales forskudsvis* af det offentlige, når bidragets forfaldsdag er forløbet, uden at bidraget er betalt, dog ikke med et større beløb end *normalbidraget.*

Betingelserne, som skal være opfyldt på bidragets forfaldsdag, er:

1. at den af forældrene, der søger bidraget udbetalt, *eller* barnet har dansk indfødsret, kan ligestilles med en indfødt eller omfattes af en traktat om udbetaling af bidrag,
2. at pågældende har fast bopæl her i landet, og barnet har hjemsted her,
3. at pågældende opfylder visse økonomiske betingelser. For at få det fulde normalbidrag må indtægten, der stort set beregnes som den skattepligtige indtægt, ikke overstige et i forsorgsloven fastsat beløb, pr. 1. april 1964 pristalsreguleret til 12.210 kr. Indtægt derudover fradrages med 60 pct. i bidraget,
4. at barnet opfylder visse økonomiske betingelser. Overstiger barnets indtægt summen af en faders og en moders normalbidrag, fradrages 50 pct. af den overskydende indtægt i bidraget,
5. at pågældende ikke samlever med den anden af forældrene eller for moderens vedkommende med en mand, der er anset som bidragspligtig til barnet,
6. at pågældende har forældremyndigheden over barnet og lever sammen med det og forsørger det.

Samfundets udgifter til visse familiepolitiske foranstaltninger.

Arten af ydelsen		Berettigede	Offentlige udgifter mill. kr.
Pengeydelser	Andre ydelser		
Dagpenge ved fødsel:			
a. til lønarbejdere (14 uger)		lønarbejdere	9
b. til frivilligt forsikrede (2 uger)		forsikrede	0,1
	Svangerskabsundersøgelser	alle	5,9
	Sundhedsplejersker	alle	8,6
Mælkehjælp [1])		A-medlemmer af sygekasser	12
Mødrehjælpens			
a. spædbørnsudstyr m. v. [1])		kvinder med indtægt under en vis grænse	1,6
b. anden økonomiske hjælp			1,2
	Skolebespisning	alle	9
	Ferierejser	alle	
	Husmoderafløsning	alle	22
Børnetilskud til arbejdsløse		forsikrede	13,4
Børnebidrag efter forsorgsloven		personer med indtægt under en vis grænse	29
Bidrag til enker og enkemænd		personer med indtægt under en vis grænse	19
Børnetillæg til invalidepensionister		personer med indtægt under en vis grænse	1
Børnetillæg til folkepensionister		personer med indtægt under en vis grænse	9
	Adgang til børnedaginstitutioner	alle	76
Almindeligt børnetilskud		alle	600
Huslejetilskud [2])		personer med indtægt under en vis grænse	32

i) Da hjælpen er en standardydelse, anføres den under »pengeydelser«, uanset at hjælpen ydes in natura.
-) Da hjælpen ydes som en nedsættelse af lejen, er ydelsen her betragtet som et kontant tilskud.

Finansieringsformen for udgifter til børnebidrag og børnetilskud m. v.

	Staten	Kommunerne	Forsikring	Udgift ca. mill.
Det almindelige børnetilskud	1/1			600
Underholdsbidrag m. v. a. til børn født uden for ægteskab	1/1			12
b. til børn født i ægteskab	1/1			17
Bidrag til børn af enker og enkemænd m. fl.	1/1			19
Børnetillæg til invalidepensionister	64/70	6/70		9
Børnetillæg til folkepensionister	4/5	1/5		1
Børnetilskud til arbejdsløshedsforsikrede	ca. 72 %	ca. 13 %	ca. 15 %	13
Hjælp til børn som del af hjælp til personer under revalidering.	9/10	1/10		–
Hjælp til børn som del af hjælp under militærtjeneste.	4/5	1/5		–
Hjælp til børn som del af almindelig underholdshjælp efter forsorgsloven.	3/10	7/10		–
Samlet udgift ca. (1962/63)	665,3	2,7	3	671

Det er ikke muligt at opgive størrelsen af de beløb, der ydes til forsørgelse af børn som en del af hjælpen til personer, der modtager hjælp under revalidering, hjælp under militærtjeneste, hjælp som tuberkuløse eller almindelig underholdshjælp efter forsorgsloven.

En del af statens udgifter til arbejdsløshedsforsikrede refunderes af arbejdsgiverbidrag.

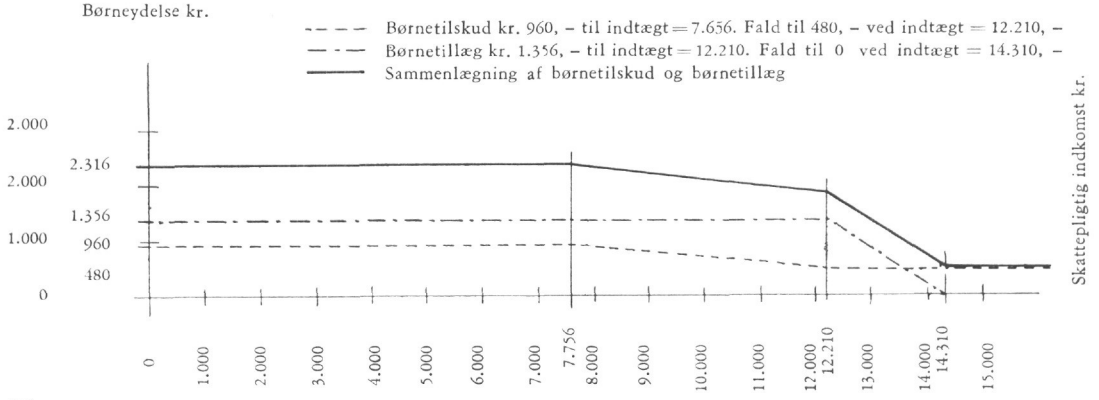
Kommunernes udgifter fordeles i visse tilfælde over hele landet efter reglerne om mellemkommunal refusion.

Bilag 7a.

Virkningerne af samling af lovbestemmelser om børnebidrag og børnetilskud.

	Alm. børnetilskuds mindstebeløb	Fuldt alm. børnetilskud	Børnetilskud til enlig forsørger	»Normalbidraget«	Ydelse ialt
Beløbets størrelse	480	yderligere[1]) 480	300	1356[1]) (1608)[2])	
For alle børn uanset indtægtsforhold	x				480
Alle børn af enlige forsørgere uanset indtægtsforhold	x		x		780
Børn af forsørgere med indtægt under en vis grænse	x	x			960
Børn af enlige forsørgere med indtægt under en vis grænse	x	x	x		1260
Børn af enlige forsørgere med indtægt under en vis grænse og med adgang til normalbidraget nemlig Invalide- og folkepensionister [3] Enker og enkemænd Visse fraseparerede og skilte og andre enlige forsørgere Personer, der modtager hjælp efter forsorgsloven	x	x	x	x	2616 (2868)[2])

1) Gradueres efter indtægten, her medtaget med maksimum.
2) Belobetie i parentes er normalbidraget pr. 1. april 1967, jfr. lov af 25. marts 1964, reguleret efter januarpristallet 1964.
3) Ægtefæller, der begge er pensionister, stilles som »enlige forsørgere«.



Ydelser til børns forsørgelse.

Almindeligt børnetilskud i henhold til lov om udskrivning af indkomst- og formueskat til staten.

For hvert af de første 4 børn ydes et beløb af 480 kr. årlig. For hvert barn udover 4 ydes et beløb af 530 kr. årlig.

For forsørgere, der ikke er sambeskattet med en ægtefælle, ydes herudover et beløb af 300 kr. årlig for hvert barn

Følgende persongrupper, der af det offentlige modtager en ydelse til deres egen forsørgelse, er berettiget til til *hvert barns forsørgelse* at modtage et beløb svarende til normalbidraget for en fader, pr. 1. april 1964 1.356 kr.. Ydelsen til deres *egen forsørgelse* udgør (grundbeløbet):

	ca. kr.
1. Underholdshjælp efter forsorgsloven til enlige	4.300
2. Folkepension til enlige	5.064
3. Enkepension	5.064
4. Invalidepension til enlige	5.892
5. Folkepension til ægtepar	7.565
6. Invalidepension til ægtepar	9.312
7. Hjælp til indkaldte værnepligtige, tuberkuløse personer under revalidering	efter trang i forhold til tidligere indtægter

Følgende grupper, der gennem *socialforsikring* modtager en ydelse til deres egen forsørgelse har derved en indtægt svarende til en årsindtægt af:

Arbejdsløshedsforsikrede	6–7.000 kr.
Sygeforsikrede	ca. 7.000 kr.
I dagpenge efter den lovpligtige ulykkesforsikr. (fra 1.4.65). max.	13.500 kr.

Disse grupper modtager *ikke* særlig hjælp til forsørgelse af børn, dog modtager arbejdsløshedsunderstøttede et børnetilskud på ca. *halvdelen* af normalbidraget.

Bilag 8

Gennemsnitsudgiften ved driften af børne-daginstitutioner i 1961-62.

Hovedstaden	Lederejede	Selvejende	Kommunale
Vuggestuer		3.780	5.048
Børnehaver åbningstid:			
a. indtil 7 timer	1.381	1.382	
b. 7–9 timer	1.979	1.453	1.490
c. 9 timer og derover	2.322	2.369	2.853
Fritidshjem		1.897	2.153

Øvrige land	Lederejede	Selvejende	Kommunale
Vuggestuer		4.474	5.179
Børnehaver åbningstid:			
a. indtil 7 timer	1.512	3.096	
b. 7–9 timer	2.232	2.311	
c. 9 timer og derover	2.918	2.949	4.373
Fritidshjem		1.779	2.400

Eksempel til belysning af en ændret huslejetilskudsordning.

I nedenstående skematiske oversigt er søgt belyst, hvorledes en tilskudsordning efter de i kap. 5 i. anførte synspunkter ville kunne påvirke familiens boligudgift sammenlignet med den gældende driftstilskuds- og huslejetilskudsordning.

Det er i eksemplet forudsat, at tilskud efter den skitserede nyordning kun ydes, når huslejen overstiger et grundbeløb svarende til 15 pct. af familiens husstandsindkomst (den samlede skattepligtige indkomst for samtlige medlemmer af husstanden). Da tilskuddet skal variere efter børneantallet, er der dog i grundbeløbet fradraget 400 kr. for hvert barn.

Til det beløb, hvormed den faktiske husleje overstiger det således beregnede grundbeløb, er tænkt ydet et tilskud svarende til $^2/_3$ af forskelsbeløbet, dog således at tilskuddet højst kan udgøre 600 kr. med tillæg af 480 kr. pr. barn, og således at lejen ikke ved tilskuddet kan bringes ned under 1200 kr. årligt.

Det er endvidere forudsat, at indkomstgrænsen for fuldt tilskud efter ordningen er fastsat til 10.000 kr., og at tilskuddet nedsættes med 10 pct. for hver 1000 kr., husstandsindkomsten overstiger dette beløb.

I eksemplet er der regnet med en familie med 2 børn. Familiens husstandsindkomst forudsættes at andrage henholdsvis 10.000 kr. og 15.000 kr. Endvidere er der regnet med, at familien har bolig i en af de i kap. 5 i. omtalte $2^1/_2$ værelses lejligheder fra henholdsvis 1939 og 1963. For lejligheden fra 1939 er regnet dels med den nuværende leje på 1875 kr. (leje I), dels en højere leje (leje II), som en huslejetilpasning kunne tænkes at medføre, og endelig er i oversigten angivet, hvor stor en andel af indkomsten der efter tilskuddet medgår til betaling af huslejen i den pågældende lejlighed (huslejerelationen).

		Husstandsindkomst			
		10.000 kr.		15.000 kr.	
		Nuv. ordning	Ny ordning	Nuv. ordning	Ny ordning
		kr.	kr.	kr.	kr.
1939-lejlighed:					
	Tilskud	375	675	375	142
Leje I 1875 kr.	Nettoleje	1.500	1.200	1.500	1.733
	Huslejerel.	15	12	10	12
	Tilskud	500	1.400	500	450
Leje II 2800 kr.	Nettoleje	2.300	1.400	2.300	2.350
	Huslejerel.	23	14	15	16
1963-lejlighed:					
	Tilskud	1.138	1.560	1.138	780
Leje 5000 kr.	Nettoleje	3.862	3.440	3.862	4.220
	Huslejerel.	39	34	26	28

Henvendelser til Det familiepolitiske Udvalg.

a. Dansk Kvindesamfunds skrivelse af 7. maj 1963.

I sin henvendelse til udvalget fremhæver Dansk Kvindesamfund følgende punkter, hvor forbedringer skønnes tiltrængt:

1) Der bør fastsættes et nyt normalbidrag til opnåelse af en mere rimelig fordeling af byrderne mellem den, der har barnet hos sig, og den bidragydende. Der bør i forbindelse hermed foretages en undersøgelse af, hvad det koster forsørgerne at opføde og opdrage et barn. Det nævnes, at en skønsmæssig beregning på grundlag af pristalsfamiliens budget fører til, at udgifterne til et barn ikke kan sættes til mindre end 250 kr. pr. md.

2) Det findes urimeligt, at der til enlige forsørgere i pensionistgruppen (invalide- og folkepensionister og enker) kun udbetales et beløb svarende til faderens normalbidrag, således at denne gruppe enlige forsørgere selv skal udrede deres del til et eller flere børns underhold af deres pension. Der bør til denne gruppe eneforsørgere udbetales et børnebidrag svarende til summen af de bidrag, der kan pålægges en fader og en moder, således at den del af bidraget, der ikke påhviler den eventuelle bidragspligtige, udredes af det offentlige som et tillæg til pensionen.

3) Indtægtsgræasen for forskudsvis udbetaling af børnebidrag bør ophæves.

4) Reglerne om nedslag i børnebidraget på grund af børnenes egne indtægter er for strenge og gør det ofte vanskeligt for de enlige forsørger, der ønsker at hjælpe deres børn til faglig uddannelse, idet selv en beskeden lærlingeløn kan hindre bidragsudbetaling fra det offentlige og dermed i de tilfælde, hvor der ikke kan findes en bidragyder, få bidraget til helt at bortfalde.

5) Det findes rimeligt, at det offentliges udbetaling af bidrag ophører ved barnets 18. år, men det må være en forudsætning, at der fra dette tidspunkt i barnets liv kan ydes støtte af Ungdommens Uddannelsesfond, også til lærlingeuddannelse og lignende.

6) Det anses for principielt rigtigt, at det er den bidragsberettigede, der beskattes af det modtagne børnebidrag, medens dette er fradragsberettiget for bidragyderen, men det bør dog påses, at beskatningsreglerne - navnlig under hensyn til bidragets størrelse - ikke i realiteten fører til, at byrdefordelingen forrykkes til skade for bidragsmodtageren.

7) Det ville være rimeligt at lette de enlige forsørgeres kår ved i hvert fald at yde dobbelt børnetilskud til disse (2 X 480 kr. i stedet for som nu 480 + 300 kr.).

8) Det henstilles, at der i byggelovgivningen optages en bestemmelse om, at der ved opførelse af beboelsesejendomme skal opføres et i forhold til lejlighedsantallet rimeligt antal børnehavelokaler. Endvidere bør det påses, at vuggestuernes kapacitet er tilstrækkelig til at kunne imødekomme behovet hos de enlige forsørgere, der må have fortrinsret til vuggestuepladser frem for andre udearbejdende kvinder. Som en nødløsning, sålænge der ikke er tilstrækkeligt mange pladser i børneinstitutionerne, bør der i tilfælde, hvor enlige forsørgere er henvist til at anvende privat dagpleje, ydes tilskud til kompensation af merudgiften til denne pleje.

9) Lovgivningens regler om uddannelseshjælp til ugifte og fraskilte kvinder samt enker er i sig selv fyldestgørende, men udnyttes næppe til-

strækkeligt i de enkelte kommuner. En udvidet statsrefusion af uddannelseshjælp kunne tænkes at medvirke til at afskaffe eller i hvert fald formindske kommunernes utilbøjelighed til at anvende denne hjælpeform.

10) Husmoderafløsingen bør effektiviseres.

11) Børnetilskuddet bør løsrives fra skatten, udbetales kontant til moderen og i alle tilfælde følge barnets person.

12) Myndighederne opfordres til at udarbejde en pjece med oplysning om de hjælpemuligheder, der står til rådighed for en forsørger, der bliver alene. Pjecen skulle udleveres af domstole, amter og overpræsidium i forbindelse med separations- og skilsmissesager og af jordemødre og mødrehjælpsinstitutioner til de ugifte mødre.

b. Dansk Socialrådgiverforenings skrivelse af 6. maj 1963.

Foreningens henvendelse drejer sig om enlige forsørgere og omhandler følgende hovedpunkter:

1) *Boligforhold.*

Foreningen påpeger, at enlige forsørgere under de nuværende boligforhold har særlig vanskelligt ved at finde en forsvarlig bolig til en overkommelig husleje, men vil ikke gå ind for, at der gives enlige forsørgere fortrinsret til lejligheder.

2) *Bidrag m.v. til børn.*

Normalbidraget findes utilstrækkeligt til at dække de reelle omkostninger ved et barns forsørgelse.

For at modvirke den af beskatningsreglerne følgende yderligere skævhed i byrdefordelingen mellem den bidragsydende og den, der har barnet hos sig, foreslås det, at den enlige forsørger, der har barnet i hjemmet, får mulighed for et »hustrufradrag«, svarende til det fulde fradrag, der gives ægtefæller, når hustruen har udeerhverv.

Det foreslås, at indtægtsgrænsen for forskudsvis udbetaling af bidrag bortfalder.

Med henblik på at give den enlige forsørger bedre muligheder for at lade sine børn gennemføre en uddannelse foreslås, at indtægtsgrænsen for barnet hæves til samme grænse, som er fastsat for ydelser fra Ungdommens Uddannelsesfond. Endvidere foreslås, at adgangen til bidragsforskud og enkebørnsbidrag består efter barnets fyldte 18. år, indtil barnet har afsluttet sin uddannelse.

Foreningen er af den opfattelse, at det må være muligt, at man ved den privatretlige bidragsfastsættelse i videre omfang end hidtil pålægger den bidragspligtige mere end normalbidraget.

Det foreslås, at overøvrigheden ved afgørelsen af, om den bidragspligtige skal fritages for bidrag til et barn med egne indtægter, anvender den grænse, der er fastsat for ydelser fra Ungdommens Uddannelsesfond.

Det henstilles, at spørgsmålet om støtte til socialt og økonomisk dårligt stillede lærlinge drøftes mellem socialministeren og undervisningsministeren.

Det foreslås, at der ydes enlige forsørgere, som modtager invalidepension eller offentlig hjælp, et børnetillæg svarende til de $^2/_5$ eller $^3/_5$ de selv forudsættes at yde til børnenes forsørgelse.

Foreningen foreslår, at fraseparerede og fraskilte mænd, der har børnene hos sig, ligesom enkemændene får udbetalt $^3/_5$ normalbidrag. For at undgå en forøgelse af moderens bidragspligt foreslås det, at den sidste $^1/_5$ gives som en offentlig ydelse.

Ud fra den opfattelse, at reglen om, at et barn født uden for ægteskab har arveret efter begge forældre, virker illusorisk, for så vidt angår arveretten efter den af forældrene, barnet ikke har bevaret kontakten med, henstiller foreningen, at man undersøger muligheden for denne arverets praktiske gennemførelse ved et samarbejde mellem vedkommende offentlige myndigheder.

3) *Børneinstitutioner.*

Foreningen henstiller, *at* der stiles mod en hurtig og betydelig forøgelse af alle former for forebyggende børneinstitutioner i de allerede eksisterende boligkvarterer i det storkøbenhavnske område og de større købstæder, *at* det fremtidig stilles som en betingelse for opførelse af boligbyggeri af en vis størrelse, at bebyggelsesplanen indbefatter opførelse af vuggestuer, børnehaver og fritidshjem, og *at* det pålægges kom-

mimerne at påse, at pladserne i de forebyggende institutioner forbeholdes de mest trængende familier. Endelig henstilles, at børneinstitutionernes åbningstider afpasses efter forsørgerens arbejdstider.

4) *Oplysning.*

Ud fra det synspunkt, at enlige forsørgere i mange tilfælde mangler kendskab til de hjælpeforanstaltninger, samfundet kan tilbyde, foreslås det, at der nedsættes et udvalg til udarbejdelse af en pjece, der henvender sig til alle enlige forsørgere og udleveres dels sammen med skilsmisse- og separationsdokumenter, dels gennem skifteretterne og mødrehjælpen.

5) *Mødrehjælpens ydelser m.v.*

Det foreslås, at der oprettes seksualklinikker, hvor også de ganske unge kan få grundig seksualoplysning (herunder om præventionsteknik).

Foreningen er af den opfattelse, at den gældende ordning, hvorefter kvinder, der modtager offentlig hjælp, ikke kan få spædbørnsudstyr gennem mødrehjælpen, men henvises til socialkontorerne, stiller denne gruppe kvinder ugunstigere end andre mødre. Der foreslås derfor en ændring af praksis, således at alle, der opfylder de økonomiske betingelser herfor, kan få spædbørnsudstyr gennem mødrehjælpen.

Foreningen foreslår, at der i henhold til lov om mødrehjælpsinstitutioner § 1, stk. 3, søges bevilling til oprettelse i forskellige dele af landet af en række små mødrepensioner, hvor den unge moder, eventuelt i forbindelse med socialjlægelig støtte, bliver optrænet og sat i gang med et erhverv, således at hun på længere sigt bliver i stand til at klare sig med sit barn.

Det: foreslås, at den økonomiske støtte, som efter lov om mødrehjælpsinstitutioner § 1, stk. 5, kan ydes til imødegåelse af den trang, der kan opstå under eller i tilknytning til en graviditet, skal kunne omfatte en større personkreds.

6) *Andre problemer for enlige forsørgere.*

Foreningen går ind for en ændring af reglerne orr. børnetilskud, således at børnetilskud ikke modregnes i skatten, men udbetales direkte til forsørgeren, hvorved tilskuddet følger barnet.

Det: foreslås, at der i skattelovgivningen indføres en regel, hvorefter en enlig forsørger med mindst 1 barn under uddannelse beskattes som forsørger, såfremt den unges indtægt iberegnet eventuelt børnebidrag og legater ikke overstiger den indtægt, der af Ungdommens Uddannelsesfond anses for nødvendig til fuld forsørgelse af unge under uddannelse.

Ud fra hensynet til, at forholdet til familien ikke belastes for stærkt, foreslås det, at de sociale udvalg får adgang til at yde en rimelig hjælp til en ugift gravid under 18 år, uanset om hun bor h;emme eller hos andre, og uden at hendes forældre i den anledning sættes i bidrag.

Det: henstilles, at sygeforsikringslovens § 50, stk. 2, ændres, således at funktionærer, der opsiges i graviditetsperioden, får adgang til dagpenge fra sygekassen, uanset om de er medlemmer af en arbejdsløshedskasse.

Foreningen ser gerne indført en bestemmelse, der gør det muligt at tillægge meget børnerige enker enkepension uanset deres alder.

Rapport

till nordiska socialpolitiska kommittén från underutskottet för behandling av lagstiftningen om bidragsförskott.

Indledning.

Vid nordiska socialpolitiska kommitténs möte i Oslo den 6 och 7 november 1958 beslöt kommittén att på nästkommande möte upptaga frågan om harmonisering av de nordiska ländernas sociallagstiftning. Ett underutskott tillsattes, som skulle arbeta vidare med saken och fremlägga resultatet av sitt arbete för kommittén.

Till nordiska socialpolitiska kommitténs möte i Helsingfors den 28 och 29 april 1959 förelåg rapport från underutskottet. Rapporten godkändes med vissa smärra jämkningar. Enligt rapporten, i dess av kommittén godkända skick, bör följande allmänna principer gälla för bedömningen av frågan om *harmonisering* av sociallagstiftningen i Norden.

1. Förutsättningar föreligger ej för att till gemensam lagstiftning upptaga frågor av allmän politisk innebörd, såsom frågor om understödsnivån, finansieringen av förmånema eller organisationen.

2. En mängd områden finnes inom socialpolitiken, beträffande vilka representanter för de nordiska länderna med stor fördel kan och bör upptaga en gemensam diskussion i syfte att studera fördelar eller eventuella nackdelar av den valda lösningen i de skilda länderna men vilka likväl i princip icke lämpar sig, åtminstone ej för närvarande, för gemensam lagstiftning. Man bör i detta skede av arbetet icke ingå på sådana områden.

3. En huvudsynpunkt i bedömningen bör vara, att man söker tillgodose intresset hos en migrerande arbetare liksom hos andra personer, som utför arbete i ett annat nordiskt land, att i det nya landet finna likartade lagregler på för honom särskilt betydelsefulla områden. Man bör alltså söka sig fram till gemensam lagstiftning på sådana områden, där det skulle få praktisk betydelse för medborgarna; ej blott för ett egenintresse att nå likartade regler. Man måste emellertid också beakta, att en viss tillämpning av en given lagstiftning sker även i de andra nordiska länderna och att även detta är ett starkt skäl för enhetlighet.

4. Även om vissa lagkomplex ej lämpar sig att i sin helhet tagas upp för genomgång i syfte att nå fram till enhetlighet, kan likväl vissa för flera sådana lagar gemensamma frågor vara av sådant allmänt intresse, att de väl ägnar sig för en dylik genomgång.

5. Om inom ett eller flera av länderna fråga om lagstiftning på visst område är aktuell, kan detta vara ett starkt argument för att i förtur till gemensam genomgång upptaga sådan lagstiftning.

6. Hänsyn till de internationella konventionerna bör kunna föranleda upptagande av fråga om enhetliga bestämmelser för de nordiska länderna.

I samband med att underutskottets rapport godkändes antog kommittén särskilda uttalanden i harmoniseringsfrågan beträffande vart och ett av de särskilda socialpolitiska lagstiftningsområdena. Beträffande bidragsförskotten fick uttalandet följande lydelse.

»Vissa administrativa besvärligheter har uppstått vid tillämpningen av hithörande bestämmelser i den nordiska konventionen. Det skulle vara förenat med stora fördelar om man på detta område kan komma fram till gemensamma regler om förutsättningarna för och utbetalningen av bidragsförskotten. Lagstiftningen om bidragsförskott bör därför skyndsamt upptagas till behandling i syfte att på detta område nå fram till en om möjligt helt likartad lagstiftning.«

Rapporten från Helsingforssammanträdet överlämnades till det socialpolitiska ministermötet i Fevik den 7 september 1959 med hemställan, att socialministrarna ville godkänna de synpunkter och förslag, som upptagits i rapporten, samt uppdraga åt socialpolitiska kommittén att även i fortsättningen handhava frågan om harmonisering av sociallagstiftningen i Norden, med rätt för kommittén att tillsätta de underutskott, som erfordras för utarbetande av definitiva förslag inom de olika områdena. Sedan kommittén erhållit socialministrarnas fullmakt att i enlighet med förslaget fortsätta arbetet, beslöt

kommittén den 7 september 1959 at tillsätta erforderliga underutskott, däribland ett underutskott för behandling av lagstiftningen angående bidragsförskott. Detta utskott fick följande sammansättning.

För Finland: Kanslichef A. Tarasti.

För Norge: Byråsjef M. Langholm.

För Sverige: Generaldirektör E. Bexelius.

Till dansk representant har av socialministeriet i Köpenhamn senare utsetts kontorchef N. Engberg. Socialministeriet i Reykjavik har icke kunnat låta sig representera i utskottet.

Till ordförande utsågs generaldirektör E. Bexelius.

Kungl. Maj:t i Sverige har sedermera till underutskottets sekreterare utsett förste byråsekreteraren Greta Wallin.

Underutskottet för behandling av lagstiftningen om bidragsförskott har haft sammanträde i Stockholm den 29 och 30 maj 1961. I sammanträdet har deltagit utskottets samtliga ledamöter jämte, från Danmark, Fuldmægtig V. Holm.

Underutskottets förhandlingar den 29 och 30 maj 1961.

Underutskottets ledamöter enades om följande principer. En samordning av bidragsförskottsbestämmelserna bör eftersträvas, som syftar *tilldels* - och i första hand - att underlätta den nordiska allmänhetens kontakt med de olika ländernas verksamhet på området *och dels* att undanröja de administrativa svårigheter, som är förknippade med tillämpningen av artikel 19 i konventionen om social trygghet. Med hänsyn därtill bör man försöka få till stånd största möjliga likformighet ifråga om lagarnas tillämpningsområde, villkoren för bidragsförskott samt reglerna för ansökan, beviljande och utbetalning av bidragsförskott m.m. Frågor sådana som bidragsförskottens storlek och finansiering bör däremot lämnas å sido.

Bidragsförskottslagstiftning finns i alla de nordiska länderna utom Finland. I Finland föreligger förslag till sådan lagstiftning, vilket ännu icke behandlats av statsmakterna.

Vilka underhållsbidrag bör kunna förskotteras av det allmänna?

Bestämmelserna angående bidragsförskott bör omfatta familjerättsliga underhållsbidrag till barn, ålagda barnets fader eller moder. Med fader till barn utom äktenskap likställes den som enligt dansk, isländsk, norsk eller finländsk rätt endast har bidragsplikt gentemot barnet. - Denna regel överensstämmer med vad som redan gäller i Danmark, Norge och Sverige. För Islands del skulle den emellertid innebära en ändring. Enligt de isländska bestämmelserna kan förskott endast utgå på bidrag från fader (bidragspliktig). Detsamma gäller enligt det finländska lagförslaget.

Bidragsförskott bör kunna utgå för underhållsbidrag som ovan sagts, intill dess barnet fyller 18 år. Förutsättningen är givetvis, att underhållsskyldigheten icke upphört dessförinnan. — F.n. gäller denna regel i Danmark och Norge, medan i Island och Sverige åldersgränsen är satt vid 16 år. Enligt det finländska förslaget skall bidragsförskott kunna utgå till 17 år.

Enligt den familjerättsliga lagstiftningen i samtliga nordiska länder utom Sverige kan de underhållspliktiga åläggas att — utöver löpande underhållsbidrag — betala extra bidrag til särskilda ändamål, exempelvis barnets dop, skolgång, konfirmation, läkarvård eller begravning. Någon ändring av de civilrättsliga bestämmelserna i detta hänseende ifrågasattes icke av utskottet. Däremot ifrågasätter utskottet, huruvida man icke inom ramen för det fastställda högsta månarliga beloppet för bidragsförskott skulle kunna medge förskottering även av dylikt, på viss månad belöpande extra bidrag. - F.n. ger endast den danska lagstiftningen möjlighet till förskott på sådana extra bidrag. Dessa förskottsbestämmelser har icke någon större praktisk betydelse utom beträffande konfirmationsbidrag.

Bidrag som ett barns fader (den för barnet bidragspliktige) ålags att betala till barnets moder för täckande av hennes förlossningskostnader och för uppehälle under tiden omkring nedkomsten kan i två av länderna, Danmark och Island, förskotteras av det allmänna. Det bör observeras att bidragsförskottslagstiftningen i de övriga länderna endast har avseende på bidrag, som skall utgivas direkt till *barnet,* icke till exempelvis modern. Även om det får anses vara en olägenhet, att ett bidrag till modern, fastställt exempelvis enligt *norsk* lag, icke kan förskotteras, om modern bor i *Norge,* Finland eller Sverige, men väl om hon bor i Danmark eller Island, är utskottet därför icke berett at förorda, att likformighet genomföres även på detta område.

Villkor för rätt till bidragsförskott.

Villkoren för rätt till bidragsförskott bör i huvudsak vara desamma i alla de nordiska länderna. Som gemensamma villkor bör övervägas: 1) Barnet skall vara bosatt i det land, där bidragsförskott sökes. Villkoret utesluter icke tillfällig frånvaro, begrepet tolkat i enlighet med bestämmelserna i punkt 4 i slutprotokollet till nordiska konventionen om social trygghet. 2) Barnet eller minst en av föräldrarna skall vara medborgare i landet eller omfattas av konvention angående bidragsförskott. 3) Barnet får inte sammanbo med den bidragsskyldige. 4) Föräldrarna får inte sammanbo, såvida icke vårdnaden om barnet är överflyttad på annan person. 5) Barnet får inte ha sin försörjning helt på det allmännas, d.v.s. statens och/eller kommunens, bekostnad. - Med fader till barn utom äktenskap likställes även i detta sammanhang den som enligt dansk, isländsk, norsk eller finländsk lag endast har bidragsplikt gentemot barnet.

Enligt nuvarande danska bestämmelser kan bidragsförskott utgå även i fall, da ingen av parterna är dansk medborgare, förutsatt att socialministeriet finner, att de likväl har sådan anknytning till landet, att barnet bör vara berättigat till bidragsförskott. Utskottet har velat omnämna detta, dock utan att föreslå, att den gemensamma lagstiftningen skall innehålla motsvarande bestämmelser.

Om de föreslagna reglerna antages, innebär detta, att samtliga länder får jämka på nu gällande eller föreslagna bestämmelser. Vad särskilt punkt 5) beträffar, kan vissa svårigheter förväntas uppstå i de länder (Danmark, Sverige och — enligt föreliggande lagförslag — Finland), där bidragsförskotten helt eller delvis finansieras med statsmedel. I dessa länder gäller f.n. enligt lag eller praxis, att bidragsförskott icke utgår i fall, där barnet har sin försörjning *helt* på *statens* bekostnad. Vård på *kommunens* bekostnad hindrar däremot icke, att bidragsförskott utgår. I regel får kommunen därvid tillgodogöra sig på vårdtiden belöpande bidragsförskott.

Enligt lagstiftningen i Danmark är rätten till bidragsförskott f.n. förbunden med vissa ekonomiska villkor. Fullt bidragsförskott förutsätter, att moderns (faderns) och barnets inkomster inte överstiger vissa belopp. Om inkomsterna överstiger dessa belopp, reduceras bidragsförskottet enligt vissa regler. Enligt det finländska lagförslaget skall en viss fri behovsprövning ske. Även om villkoren för bidragsförskott i övrigt är uppfyllda, skall förskott likväl icke utbetalas, om barnets »utkomst är tillräckligt tryggad». Vid beviljande av förskott kan beloppet sättas lägre än enligt reglerna, om det finns särskilda skäl därtill. Övriga nordiska länder har inga motsvarande inskränkande bestämmelser. Enligt utskottets mening vore det önskvärt, att såväl den danska inkomstprövningen som den för Finlands del föreslagna fria behovsprövningen slopades.

Villkoren för rätt till bidragsförskott bör vara uppfyllda ej endast vid den tid, då beslut om bidragsförskott fattas, utan även på den för förskottets utbetalning stipulerade dagen. Detta innebär icke, att ny fullständig utredning av ärendet bör krävas före varje utbetalning, men att utbetalningarna bör stoppas, om och när det utbetalande organet får kännedom om att förutsättningar för bidragsförskott ej längre föreligger.

Ansökan om bidragsförskott.

Ansökan om bidragsförskott bör, som fallet redan är i alla länderna, kunna upptagas, så snart underhållsbidraget förfallit utan att ha blivit betalt.

Befogenhet att ansöka om bidragsförskott bör den ha, som har den rättsliga vårdnaden (foraeldremyndigheden) om barnet. Ifall den faktiska vården handhas av någon annan är den rättsliga vårdnadshavaren, bör befogenheten emellertid kunna överföras på vårdaren. För Sveriges del bör dessutom bibehållas regeln, att den för barnet förordnade barnavårdsmannen har rätt att göra ansökan om bidragsförskott. Likaså bör i Finland barnatillsyningsmannen ha denna rätt. — De föreslagna reglerna överensstämmer i princip med vad som redan gäller i Danmark, Island och Norge samt enligt det finländska förslaget. Endast för Sveriges del innebär de en principiell ändring, nämligen i vad de medger, att vårdnadshaverens befogenhet att ansöka om bidragsförskott får överlåtas på annan person, ifall denne har barnet i sin vård.

Bestämmelserna om vilken myndighet som skall taga emot ansökan om bidragsförskott och sedan besluta i ärendet, är f.n. högst olika i de olika länderna. I Danmark åvilar dessa uppgifter *det sociale udvalg* i vistelsekommunen (vanligen sökandens). I Island åvilar de *statens försäkringsanstalt* och dess agenturer, i Norge *bidragsfogden* i sökandens vistelseskommun och i Sverige *barnavårdsnämnden* i den kommun, där modern eller, om förskott sökes på dennas bidrag, fadern är eller senast varit mantalsskriven.

Finns det ingen sådan kommun, skall bidragsförskott sökas hos barnavårdsnämnden i den kommun, där barnet stadigvarande vistas. Det finländska förslaget innebär i denna del, att bidragsförskott sökes hos samt beviljas och utbetalas av *socialnämnden,* i regel socialnämnden i barnets vistelsekommun (som vanligen torde sammanfalla med sökandens). Beträffande barn utom äktenskap är regeln utformad så, att bidragsförskott alltid skall beviljas och erläggas av socialnämnden i den kommun, »i vars barnatillsyningsmanns förteckning barnet upptagits». Likartade bestämmelser på området synes utskottet icke erforderliga, åtminstone icke ifråga om *beslutande* myndighet. Däremot kan det ur allmänhetens synpunkt vara av interesse, att bestämmelserna samordnas, i vad de avser *mottagande av ansökan.* Det vore önskvärt, att ansökan - åtminstone såsom ett alternativ - alltid kunde göras i sökandens vistelseskommun och hos något organ, exempelvis barnavårds- eller socialnämnden, som har motsvarighet i samtliga de nordiske länderna. Mottagande organ, som saknade beslutanderätt, finge vidarebefordra ansökningen till det beslutande organet.

Beviljande och utbetalning av bidragsförskott. Även bestämmelserna angående beviljande och utbetalning av bidragsförskott är mycket olika i de olika länderan. Olikheterna är delvis beroende på skiljaktiga bestämmelser angående familjerättsliga underhållsbidrag. Med hänsyn till sådana olikheter kan bidragsförskottsbestämmelserna uppdelas i tre grupper, nämligen 1) de danska, 2) de isländska och 3) de finländska, norska och svenska bestämmelserna.

1) Familjerättsliga underhållsbidrag till barn erlägges i *Danmark* regelmässigt halvårsvis i förskott och förfaller på hel- och halvårsdagarna av bidragsskyldighetens inträde, d.v.s., ifråga om barn utom äktenskap, på hel- och halvårsdagarna av barnets födelse. Underhållsbidragen är i de flesta fall fastställda till »det for barnets opholdssted til enhver tid gældende normalbidrag». Normalbidragen är f.n. både dyrortsgraderade och indexreglerade. Antalet dyrortsgrupper är tre; från och med den 1 april 1963 reduceras de till två; från och med den 1 april 1964 skall dyrortsgraderingen upphöra. Normalbidragens anpassning till prisnivå sker två gånger per år.

Reglerna för beviljande och utbetalande av bidragsförskott ansluter sig till ovannämnda bestämmelser angående familjerättsliga underhållsbidrag. Bidragsförskott beviljas och utbetalas regelmässigt halvårsvis. Maximibeloppet utgöres av det på underhållsbidragets förfallodag gällande normalbidraget för barnets vistelseort - i förekommande fall reducerat med hänsyn till moderns (faderns) och barnets inkomster.

2) Även i *Island* har man ett system med dyrortsgraderade (två grupper) normalbidrag. De utgöras av »børnerenten» enligt folkförsäkringslagen. Familjerättsliga underhållsbidrag till barn fastställes i allmänhet at utgå med den för barnets vistelseort gällande »börnerenten». Bidragsförskottet motsvarar alltid »börnerenten». Såväl underhållsbidrag som bidragsförskott utgår per kalendermånad eller kalenderkvartal. Bidragsförskott kan dock utbetalas för upp till sex månader i förskott.

3) I *Finland, Norge* och *Sverige* erlägges de familj erättsliga underhållsbidragen för barn regelmässigt i förskott för kalendermånad. Beloppen är fixerade, och de är icke underkastade några automatiska förändringar vare sig i anledning av barnets flyttningar eller i anledning av förändringar i prisnivån. Bidragsförskottsbestämmelserna följer samma principer. Förskotten utgår alltså per kalendermånad, och det stadgade maximibeloppet gäller över hela landet.

Klart är, att tillämpningen av det finsk-norsk-svenska bidragsförskottssystemet på underhållsbidrag av den typ, som förekommer i Danmark (dyrortsgraderade och indexreglerade halvårsbidrag med förfallodagar, som endast undantagsvis inträffar i samband med månadsskifte) och även i Island (dyrortsgraderade bidrag), måste erbjuda vissa praktiska svårigheter. Svårigheterna har hittills huvudsakligen gjort sig gällande i Sverige. Det har därvid rört sig om bidragsförskott i Sverige på grundval av i Danmark fastställda underhållsbidrag. Orsaken till att svårigheterna framträtt i Sverige men inte i Norge är, att det svenska maximibeloppet för bidragsförskott, i motsats till det norska, är större än de danska normalbidragen. Medan man i Norge kan bevilja bidragsförskott med maximibeloppet, måste man i Sverige bestämma bidragsförskottets storlek med hänsyn till normalbidragets storlek, d.v.s. med hänsyn till - det i Sverige bosatta — barnets inplacering i den danska dyrortsskalan samt till den danska prisnivån. Till de praktiska olägenheterna kommer, att resultatet

ofta blir otillfredsställande ur den bidragsberättigade synpunkt. Därtill bidrar även den speciella konstruktion som de svenska besluten om bidragsförskott har. Ett beslut avser i regel huvudsakligen underhållsbidrag, som vid beslutstillfället ännu icke förfallit till betalning. I flertalet fall omfattar beslutet tolv sådana underhållsbidrag. Likväl fixeras i beslutet det belopp, varmed bidragsförskottet skall utgå under hela den tid, beslutet avser. Om underhållsbidraget ändras under denna tid, får detta icke föranleda ändring i förskottets belopp. - I och med att den danska dyrortsgraderingen slopas den 1 april 1964 reduceras olägheterna men bortfaller inte helt.

Olikheterna mellan de nordiska ländernas bestämmelser angående beviljande och utbetalning av bidragsförskott är icke uttömda med vad ovan sagts. Även den finsk-norsk-svenska gruppen uppvisar inbördes olikheter, exempelvis i sådana ur allmänhetens synpunkt betydelsefulla avseenden som beslutens retroaktiva och framtida verkan samt utbetalningstiderna för bidragsförskotten.

Såväl administrativa synpunkter som hänsynen till den nordiska allmänhetens intressen talar för att en samordning genomföres av bestämmelserna angående beviljande och utbetalning av bidragsförskott. Den norska lagstiftningen framstår som väl ägnad att tjäna som förebild vid utarbetandet av gemensamma regler. De norska bestämmelserna har i huvudsak följande innebörd.

Ett beslut angående bidragsförskott gäller tills vidare, så länge de i lagen stadgade villkoren för bidragsförskott är uppfyllda. Beslutet har avseenden även på redan förfallna underhållsbidrag, dock icke på bidrag, som förfallit tidigare än tre månader före ansökningsmånaden. Bidragsförskott utgår med det i lagen stadgade maximibeloppet eller om underhållsbidraget är lägre, men detta lägre belopp.. Utbetalning av bidragsförskott sker vid slutet av varje månad. Har underhållsbidrag erlagts under månaden, minskas bidragsförskottet med det sålunda erlagde underhållsbidraget.

Detta system förutsätter familjerättsliga underhållsbidrag, som erlägges i förskott för kalendermånad. En övergång till systemet skulle därför för *Danmarks* del innebära, att ändringar finge vidtagas även beträffande de familjerättsliga underhållsbidragen. Däremot kräver systemet i och för sig icke slopandet av underhållsbidragens vare sig dyrortsgradering eller index-reglering. (Dyrortsgraderingens slopande framstår likväl under alla förhållanden såsom angeläget.) I övrigt skulle en övergång till det norska systemet för Danmarks del huvudsakligen innebära, att följande nu gällande principer för beviljande och utbetalning av bidragsförskott finge frångås, nämligen principerna, *att* bidragsförskott beviljas för bidrag, som förfallit upp till ett år före ansökningsdagen, *samt att* beviljat bidragsförskott, i vad det belöper på tid efter beslutet, utbetalas i förskot.

I *Island* finns redan förutsättningarna för ett system som det norska, så till vida som de familjerättsliga underhållsbidragen utgår per kalendermånad (eller kalenderkvartal). Dessutom medger den isländska lagen redan nu, att bidragsförskott beviljas för underhållsbidrag, som ännu icke förfallit till betalning. Denne möjlighet gäller emellertid endast beträffande sex månaders bidrag. Nyheterna skulle för Islands del i huvudsak bli, att bidragsförskott kunde beviljas tills vidare och att utbetalningarna skulle ske månadsvis i efterskott. Dessutom skulle, liksom i Danmark, möjligheten att bevilja bidragsförskott för redan förfallna underhållsbidrag inskränkas från att gälla beträffande bidrag, som förfallit tidigast ett år, till att gälla beträffande bidrag, som förfallit tidigast tre månader före ansökningsdagen.

För *Sveriges* del skulle införandet av det norska systemt innebära bl.a., *att* man överginge från tidsbegränsade beslut till beslut, som gällde tills vidare, *att* man slopade förbudet mot jämkning av beviljat bidragsförskott, *samt att* man överginge från förskotts- till efterskottsutbetalning. Möjligheterna att bevilja bidragsförskott retroaktivt skulle i Sverige betydligt vidgas. Medan den norska regeln ger möjlighet till bidragsförskott för bidrag, som *förfallit* tidigast tre månader före ansökningsdagen, ger den svenska möjlighet till förskott för bidrag, som *belöper på* tiden längst fr.o.m. tre månader före ansökningsdagen. Bestämmelsernas olika innebörd fraträder klart, om man tänker sig dem tillämpade på det första underhållsbidrag som förfaller i ett ärende, där frågan om faderskap och underhållsbidrag avgjorts först lång tid efter barnets födelse.

Det *finländska* lagförslaget har så till vida anknytning till det norska systemet, som det ger möjlighet att bevilja bidragsförskott tills vidare. Enligt det finländska förslaget avgör emellertid den beviljande myndigheten från fall till fall, huruvida förskottet skall utgå tills vidare eller

under viss tid. I övrigt skiljer sig förslaget från det norska systemet dels beträffande möjligheten att bevilja bidragsförskott retroaktivt och dels beträffande utbetalningstiden. Enligt förslaget kan bidragsförskott inte beviljas för længre tid tillbaka än från och med ingången av den kalendermånad, under vilken ansökan gjort, såframt icke den beviljande myndigheten av särskilda skäl annorlunde bestämmer. Utbetalningarna sker månadsvis i förskott.

Systemet med beslut, som gäller tills vidare, kräver särskilda anordningar för kontroll, fortlöpande eller återkommande, av att villkoren för bidragsförskott fortfarande är uppfyllda. Där verksamheten handhas av kommunal myndighet, erfordras även regler angående överflyttning av ärende från en kommun till en annan. Något intresse av att sådana bestämmelser samordnas, synes ej föreligga. Även i andre avseenden kan särbestämmelser tänkas erforderliga.

Möjligen skulle ett modifierat norskt system ifråga om beviljande och utbetalning av bidragsförskott vara att föredraga. Undersökas bör exempelvis, om det är möjligt och lämpligt att utforma bestämmelserna så, att de passar lika bra för halvårsvis förfallande underhållsbidrag av dansk typ som för underhållsbidrag, som betalas per kalendermånad eller kalenderkvartal, d.v.s. at utforma dem så att halvårsbidrag kan förskotteras halvårsvis och månads- eller kvartalsbidrag månads- eller kvartalsvis.

Bidragsförskott samtidigt på båda föräldrarnas underhållsbidrag.

Ett barn som enligt gällande famlijerättsliga lagstiftning är tillförsäkrat underhållsbidrag från både fadern (den bidragspliktige) och modern, bör ha möjlighet att, om så erfordras, få bidragsförskott på båda bidragen samtidigt. Maximibeloppet per barn bör i sådana fall vara dubbelt så stort eller åtminstone avsevärt mycket större än vid »enkelt» bidragsförskott. F.n. gäller en sådan princip endast i Danmark. Man har där inom varje dyrortsgrupp ett normalbidrag för underhållsbidrag från fader, motsvarande tre femtedelar av de beräknade kostnaderne för ett barns försörjning, samt ett normalbidrag för underhållsbidrag från moder, motsvarande två femtedelar av dessa kostnader. Normalbidragen utgör, som tidigare nämnts, maximibelopp för bidragsförskott. Vid bidragsförskott samtidigt för båda för båda föräldrarnas underhållsbidrag utgöres maximibeloppet per barn av summan av normalbidragen för underhållsbidrag från fader och moder. I Norge och Sverige är maximibeloppet per barn lika stort, vare sig förskott utgår för endera förälderns bidrag eller för bådas. (I Norge är denna regel lagfäst; i Sverige galler den enligt rättspraxis. För Sveriges del må som jämförelse nämnas, att den sociala förmån, som benämnes barnpension, utgår med 1.000 kronor per år till barn, vars fader eller moder avlidit, och med 1.400 kronor till barn, vars båda föraldrar avlidit.) Enligt den isländska lagstiftningen liksom enligt det finländska förslaget kan, som tidigare nämnts, bidragsförskott utgå endast för underhållsbidrag från fader (bidragspliktig).

Betalningsmottagare.

Sorr. huvudprincip bör gälla, att beviljat bidragsförskott utbetalas till sökanden, med rätt dock för det beviljande organet att på särskilda skäl besluta, att förskottet skall uppbäras av annan. Även nuvarande regler överensstämmer i stort sett med denna princip. För Finlands del gäller dock enligt föreliggande lagförslag en särbestämmelse beträffande barn utom äktenskap. Bidragsförskott för sådant barn skall utbetalas; till vederbörande barnatillsyningsman. Bestämmelsen bör kunna bibehållas.

Fördelning mellan barnet och det allmänna av inflytande underhållsbidrag.

Särskilda regler erfordras angående fördelningen av underhållsbidrag, som inflyter i bidragsförskottsärende, där det fastställda underhållsbidraget är större än bidragsförskottet och där sålunda både barnet och samhället har krav på underhållsbidrag. Den enskildes rätt bör tillgodoses före samhällets. Reglerna bör ha följande principiella innebörd: Influtna medel användes i första hand för tillgodoseende av barnets krav på *löpande* underhållsbidrag. I andra hand täckes barnets fordran för tidigare förfallna underhållsbidrag — i den mån fordran icke är preskriberad enligt de allmänna preskriptionsbestämmelserna. Vad som därefter återstår tillgodogör sig samhället såsom ersättning för utgivna bidragsförskott.

Från finsk sida har under utskottets arbete uttalats :vivel om möjligheten att förverkliga detta system, i vad det avser tidigare förfallna underhållsbidrag.

Beträffande löpande underhållsbidrag överensstämmer principen med vad som gäller enligt dansk praxis och enligt norsk lag. De norska reglerna är i huvudsak följande: Under viss må-

nad erlagt underhållsbidrag - upp till det i dokumentet fastställda beloppet - utbetalas till den bidragsberättigade såsom löpande bidrag för denna månad. Om det erlagda bidraget understiger maximibeloppet för bidragsförskott, utbetalas vid månadens slut även bidragsförskott. Detta utgör i så fall skillnaden mellan maximibeloppet och det erlagda bidraget. (Ett beslut om bidragsförskott effektueras sålunda icke för månader, under vilka underhållsbidrag erlagts med minst det belopp, som motsvarar bidragsförskottets maximibelopp.) Förutsatt att det norska systemet med efterskottsutbetalning av bidragsförskotten accepteras som för de nordiska länderna gemensamma regler, bör även här ifrågavarande norska regler lämpligen bli gemensamma. - Enligt det finländska förslaget går det allmännas fordran för löpande underhållsperiod före den bidragsberättigades fordran för samma tid. Enligt de svenska reglerna delas underhållsbidraget mellan kommunen och den bidragsberättigade i proportion till vars och ens fordran.

Beträffande tidigare förfallna underhållsbidrag överensstämmer den föreslagna principen med vad som är praxis i Danmark. — Enligt norsk lag samt enligt det finländska förslaget gäller här regeln, att kommunens fordran går före den enskildes. I Sverige göres även i detta fall en fördelning av influtna medel mellan kommunen och den enskilde i förhållande till vares och ens fordran. Räkneoperationerna är därvid ofta komplicerade, sammanhängande bl.a. med de särskilda preskriptionsregler som gäller för uttagande av underhållsbidrag genom införsel.

Underutskottets ledamöter enades om att underställa nordiska socialpolitiska kommittén denna rapport med hemställan om godkännande av de synpunkter, som där framföres, samt om riktlinjer för underutskottets fortsatta arbete.