Håndbogsreal 2

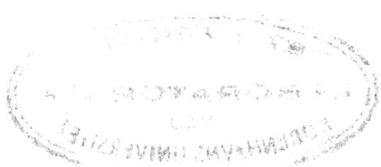
SOCIALREFORMKOMMISSIONENS
2. BETÆNKNING

Det sociale tryghedssystem

SERVICE OG BISTAND

ex. 2

BETÆNKNING NR. 664



ISBN 87 503 1352 5

S. L. MØLLERS BOGTRYKKERI, KØBENHAVN

Indholdsfortegnelse

Indledning Side

Kommissorium, sammensætning m.m. . . . 3

Afsnit I. Udviklingen siden 1. betænkning

Kap. I. Lovgivning . . . 9

Kap. II. Rådgivning, opsøgende virksomhed og tilsyn med enkeltpersoner . . . 13

Afsnit II. Overvejelser og forslag vedrørende en service- og bistandslov

Kap. I. Indledende bemærkninger . . . 21

Kap. II. Rådgivning, opsøgende virksomhed og tilsyn med enkeltpersoner . . . 23
A. Indledning . . . 23
B. Eksisterende ordninger . . . 23
C. Hidtidige overvejelser og forslag . . . 25
D. Overvejelser om rådgivnings- og tilsynsordninger under en service- og bistandslov . . . 28
I. Rådgivning og vejledning . . . 28
Rådgivningens omfang og personkreds . . . 29
På hvilken måde bør rådgivningen udføres? . . . 30
Hvilke myndigheder skal yde social rådgivende og opsøgende virksomhed? . . . 31
II. Tilsyn med enkeltpersoner . . . 32

Kap. III. Økonomisk Bistand i almindelighed . . . 33
A. Indledning . . . 33
B. Gældende regler i den sociale lovgivning om økonomisk bistand . . . 33
a. Skønsmæssig hjælp, der primært ydes til forsørgelse (underholdshjælp) . . 33
b. Skønsmæssige ydelser, der primært tilsigter at supplere anden underholdshjælp . . . 35
c. Forsørgelseshjælp i forbindelse med foranstaltninger, der tilsigter at bringe forsørgelsessituationen til ophør . . . 35
d. Ydelser, der primært tilsigter at supplere ikke-kontant forsørgelseshjælp . 36
e. Ydelser, der primært tilsigter andet end forsørgelse . . . 36
C. Overvejelser vedrørende kontanthjælp under en service- og bistandslov 37
Formålet med at yde kontant forsørgelseshjælp efter service- og bistandsloven 37
Afgrænsningen mellem forbigående og varig hjælp . . . 38

Side

Forbigående underholdshjælp . . . 39
Kriterier for ydelse af hjælp . . . 39
Eventuelle grænser for hjælpens størrelse . . . 42
Varig hjælp . . . 45
Kriterier for ydelse af hjælp . . . 45
Eventuelle grænser for hjælpens størrelse . . . 46
Andre kontante ydelser . . . 47
Betaling af skat . . . 50
Kompetance til at træffe afgørelser . . . 50

Kap. IV. Økonomisk bistand i anledning af uddannelse, revalidering m.v. . . . 51
A. Indledning . . . 51
B. Lovgivning inden for det sociale område . . . 51
C. Lovgivning uden for det sociale område . . . 55
D. Overvejelser vedrørende økonomisk bistand i anledning af uddannelse, revalidering m.v. under en social service- og bistandslov . . . 56
Bør der ydes uddannelsesstøtte med hjemmel i bistandsloven? . . . 57
Hjælpemuligheder . . . 57
Hjælpens størrelse . . . 58
Kriterier for ydelse af hjælp . . . 59

Kap. V. Ydelse af hjælpemidler med henblik på at lette den daglige tilværelse . . . 60
A. Indledning . . . 60
B. Lovgivning inden for det sociale område . . . 60
C. Lovgivning uden for det sociale område . . . 62
D. Afgrænsning mellem revalideringslovens hjælpemidler og hjælpemidler, der ydes af sygehusvæsenet . . . 63
E. Overvejelser om de ortopædiske hospitalers placering . . . 64
F. Overvejelser vedrørende hjælpemidler under en social service- og bistandslov 64
Hvad forstås ved hjælpemiddel? . . . 65
Særligt om ydelse af befordringshjælp til bevægelseshæmmede . . . 65
Kriterier for ydelse af hjælpemidler . . . 66
Kompetance til at træffe afgørelser . . . 68
Særlige organers og institutioners placering og autorisationsspørgsmål . . 69
Ydelse af personlig assistance som »hjælpemiddel« . . . 69

Kap. VI. Praktisk bistand i hjemmet . . . 71
A. Indledning . . . 71
B. Gældende regler i den sociale lovgivning om praktisk bistand i hjemmet 71
C. Overvejelser vedrørende praktisk bistand i hjemmet i en social service- og bistandslov . . . 73
Hvilke persongrupper bør være omfattet af bestemmelsen? . . . 73
I hvilket omfang og på hvilken måde bør bistanden ydes? . . . 74
Bør der være særlige betalingsregler for ydelse af bistand? . . . 75
Hvilke myndigheder skal træffe afgørelse om ydelse af bistand? . . . 76

Kap. VII. Etablering og drift af institutioner m.v. . . . 77
I. Indledning . . . 77
II. Institutioner godkendt efter omsorgsloven . . . 77
A. Pleje- og alderdomshjem . . . 78
B. Dagcentre . . . 80

Side

III. Institutioner godkendt i henhold til lov om offentlig forsorg 81
A. Forsorgshjem '. 81
B. Arbejdskolonier og andre § 8-institutioner 82
IV. Institutioner godkendt efter revalideringslovens § 5 (oplæring, omskoling m.v.) 83
V. Institutioner godkendt efter revalideringslovens § 10 (beskyttede værksteder m.v.) 86
VI. Institutioner godkendt efter børne- og ungdomsforsorgsloven (dag- og døgninstitutioner m.v.) og lov om mødrehjælpsinstitutioner (Mødrehjælpens hjem) 87
A. Børne- og ungdomsforsorgens daginstitutioner 87
B. Privat dagpleje 93
C. Børne- og ungdomsforsorgens døgninstitutioner 94
D. Anbringelse i familiepleje 101
E. Rådgivningscentre 102
F. Observationshjem, mødre- og svangrehjem, rekreationshjem m.v. 102
VII. Overvejelser og forslag vedrørende kravene til og placeringen af en række sociale institutioner 103
A. Institutioner henhørende under kommunerne 106
Daginstitutioner for børn og unge 106
Privat dagpleje 108
Institutioner til brug for omsorgsarbejde (dagcentre) 108
Alderdomshjem og plejehjem (herunder dagplejehjem) 109
Beskyttede boliger 112
B. Institutioner henhørende under amtskommuner 112
Døgninstitutioner for børn og unge 112
Udviklingscentre 113
Mødrehjælpens hjem 118
Rådgivningscentre 118
Institutioner inden for revalideringsområdet 119
Forsorgshjem og arbejdskolonier m.v. 122
Særlige plejehjem (specialplejehjem) 123

Afsnit III. **Overvejelser vedrørende opgavefordelingen på det sociale område**

Kap. **I.** Revaliderings- og mødrehjælpsområderne 127

Kap. II. Resumé af kommissionens overvejelser om opgavefordelingen i en social service- og bistandslov 131

Kap. III. Overgangsordninger 134

Afsnit IV. De besluttende organer på børne- og ungdomsforsorgsområdet 137

Afsnit V. Konsekvenser for de sociale forvaltningers opgaver på kommunalt og amtskommunalt **plan**

Kap. I. Kommunernes sociale forvaltning. Nye krav til forvaltningen efter bistandslovens ikrafttræden 147

Kap. II. Det amtskommunale socialcenter, opgaver, struktur og personale 152
Sekretariatsvirksomhed 154

Side

Socialcentrets støttende og rådgivende funktion over for kommunerne 156
Socialcentrets bistand med hensyn til social rådgivning på sygehuse og andre amtskommunale institutioner m.v. 156
Konsulent- og tilsynsfunktioner i forbindelse med social- og sundhedsmæssig institutionsvirksomhed 157
Socialcentrets struktur og personale 158

Afsnit VI. Udgifter og finansiering i forbindelse med gennemførelsen af en social service- og bistandslov

A. Indledning 163
B. Udgifter 163
C. Finansiering 168

Afsnit VII. Overvejelser om åndssvageforsorgens og den øvrige særforsorgs kommende struktur

Kap. I. Hidtidige overvejelser 177
Kap. II. Baggrunden for den samlede særforsorgs udvikling 179
Kap. III. Udviklingstræk og overvejelser vedrørende decentralisering af den øvrige særforsorg 181
Kap. IV. Åndssvageforsorgens udvikling og overvejelser vedrørende decentralisering . . . 184
Kap. V. Særforsorgens specialskoler og specialundervisningen 186
Kap. VI. Overvejelser om den fremtidige struktur for visse sygehuslignende funktioner . . 188
Kap. VII. Den kommende struktur for de forsorgsfunktioner, der skal henføres under social- og sundhedsforvaltningen 190
Kap. VIII. Konklusioner 191
Kap. IX. Forslagenes gennemførelse, lovgivning 193

Afsnit VIII. Sikringsydelser (pensioner og ulykkesforsikring)

Kap. I. Overvejelser om de sociale pensioner 197
Kap. II. Overvejelser om en omstillingsydelse 198
Kap. III. Lovpligtig ulykkesforsikring 199

Afsnit IX. Særudtalelser

1. Udtalelse afgivet af Nathalie Lind og Grethe Philip (om børneværn) 203
2. Udtalelse afgivet af Nathalie Lind og Grethe Philip (om udgifter) 203
3. Udtalelse afgivet af Lis Møller 203

Afsnit X. Resumé af afsnit II, IV og VII 205

Liste over bilag til betænkningen

ad afsnit II

Side

Bilag 1. Ægtefællers forsørgelsespligt og betydningen af den ene ægtefælles erhvervsmuligheder ved bedømmelsen af den anden ægtefælles adgang til trangsbetinget hjælp efter sociallovgivningen . . . 217
Bilag 2. Revalideringscentrenes virksomhed . . . 220
Bilag 3. Oversigt over gældende lovgivning vedrørende ydelser af hjælpemidler . . . 230

ad afsnit III

Bilag 4. Overvejelser om mødrehjælpsopgavernes placering ved en gennemførelse af socialreformen . . . 235

ad afsnit IV

Bilag 5. Henvendelse af 13. juli 1972 fra Landsforeningen af børne- og ungdomsværn .. 262
Bilag 6. Henvendelse af 18. december 1970 fra Børnesagens Fællesråd . . . 263

ad afsnit V

Bilag 7. Henvendelse af maj 1972 til socialreformkommissionen fra Socialrådgiverforeningen . . . 265
Bilag 8. Henvendelse af maj 1972 til socialreformkommissionen fra børneværnskonsulenterne . . . 281
Bilag 9. Opgavefordelingen inden for den sociale lovgivning i øvrigt og på det sundhedsmæssige område . . . 294

ad afsnit VII

Bilag 10. Henvendelse fra planlægningsudvalget nedsat af Dansk Selskab for Oligofreniforskning . . . 296
Bilag 11. Henvendelse fra Inspektørkollegiet (åndssvageforsorgen) . . . 298
Bilag 12. Henvendelse fra Undervisningskollegiet (åndssvageforsorgen) . . . 301
Bilag 13. Henvendelse fra Socialle derkollegiet (åndssvageforsorgen) . . . 302
Bilag 14. Beretning fra arbejdsgruppen vedrørende spørgsmålet om afgrænsning mellem særforsorgsskolerne og folkeskolens specialundervisning . . . 303

ad afsnit VIII

Bilag 15. Notat om fremtidens pensionssystem . . . 330
Bilag 16. Notat om mulighederne for at indføre en omstillingsydelse . . . 349
Bilag 17. Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende ulykkesforsikringen . . . 360

Indledning

1. I overensstemmelse med folketingsbeslutning af 29. maj 1964 nedsatte socialministeriet ved skrivelse af 11. september 1964 en kommission med den opgave at forberede og afgive betænkning om en samlet reform af det danske tryghedssystems organisatoriske, administrative og finansielle struktur og at udarbejde forslag til de lovændringer, der måtte være nødvendige hertil.

Folketingets betænkning over forslag til folketingsbeslutning om forberedelse af en socialreform er optaget som bilag nr. 1 til kommissionens 1. betænkning.

Kommissionens opgaver omfatter efter den nævnte skrivelse:

a. En undersøgelse af, om det - uden at forringe de sociale hjælpemuligheder og den sociale sikring i øvrigt - er muligt at forenkle og effektivisere den sociale administration, herunder såvel den del af administrationen, der er henlagt til offentlige organer, som den, der udøves på områder, som *er* lovbundne, og hvortil det offentlige yder tilskud.

Kommissionen skal herved have for øje, at den sociale administration. — til gavn for dem, der modtager ydelserne —' må være egnet til at sikre og udbygge effektiviteten af den forebyggende, behandlende og revaliderende virksomhed og må være egnet til at fremme den bedst mulige koordination af de forskellige foranstaltninger.

Kommissionen bør ligeledes undersøge mulighederne for ät forenkle finansieringen äf de sociale sikringer, herunder opkrævningen af bidrag.

b. En undersøgelse af, hvorvidt det er ønskeligt og muligt at ændre reglerne om de almindelige sociale sikringer for i højere grad at tilpasse dem til nutidens målsætning om forebyggelse, revalidering, tryghed og trivsel.

Herunder skal kommissionen ikke alene undersøge, hvorvidt disse regler kan og bør koordineres mere end hidtil, men den skal overveje, om der i vore dages samfund er behov for at forbedre eksisterende ordninger for at nå frem til én virkelig sikring af den enkelte i enhver trangssituation.

Endvidere bør. kommissionen overveje, om det er påkrævet at ændre reglerne med særlig hensyntagen til de af borgerne - f. eks. gennem privat opsparing, forsikring eller arbejdsaftaler - tilvejebragte suppleringer af de lovmæssigt sikrede ydelser.

c. For det sociale sikringssystem som helhed bør kommissionen overveje, om der bør foretages en revision af den samlede finansiering.

d. Kommissionen skal i sine overvejelser kunne inddrage andre spørgsmål, som skønnes at være af væsentlig betydning for den bedst mulige opbygning af det sociale sikringssystems struktur m. v.

Endvidere udtales det i socialministeriets skrivelse:

Kommissionen er bemyndiget til. at lade iværksætte de undersøgelser, der er nødvendige for dens arbejde... ... Kommissionen nedsættes med det forbehold, at dens arbejde ikke må standse eller forsinke den ajourføring, som måtte blive nødvendig, f. eks. af størrelsen af understøttelses- og pénsionssatser m. m., og at arbejdet heller ikke må hindre, at der gennemføres de nydannelser, söm måtte vise sig påkrævet.

2. Socialreformkommissionen afgav i oktober 1969 betænkning nr. 543: Det sociale tryghedssystem, struktur og dagpenge:

Angående kommissionens arbejde og forslag i tiden indtil 1969 henvises til den nævnte betænkning.

Kommissionen har i 1. betænknings indledningsafsnit pkt. 10 udtalt, at kommissionen ikke anså sit arbejde for afsluttet med afgivelsen af 1. betænkning, men at kommissionen agtede under sit fortsatte arbejde dels at tage stilling til indpasningen af en række områder i den i betænkningen foreslåede struktur, dels at overveje behovet for udbygning af sociale ydelser.

I overensstemmelse med denne udtalelse har kommissionen fortsat sit arbejde på grundlag af den i 1. betænkning angivne opdeling af sociale ydelser i sikringsydelser og serviceydelser (1. betænkning, afsnit II, kap. II).

3. Ved afgivelsen af 1. betænkning havde kommissionen følgende sammensætning:

Forstander (senere styrelseschef) H. C. Seierup, formand.

Folketingsmand Kurt Brauer,
udpeget af Socialistisk Folkepartis folketingsgruppe.

Sognerådsformand (senere borgmester) A. Daugaard,
udpeget af De samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark.

Folketingsmand (senere amtsborgmester) P. E. Eriksen,
udpeget af Venstres folketingsgruppe.

Forretningsfører H. C. Hansen,
udpeget af De samvirkende Centralforeninger af Sygekasser i Danmark.

Stiftamtmand J. Høirup,
udpeget af socialministeriet.

Sekretær (senere konstitueret rektor) Arne Højsteen,
udpeget af Folkepensionisternes og Invalideorganisationernes Kontaktudvalg.

Folketingsmand Asger Jensen,
udpeget af Det konservative Folkepartis folketingsgruppe.

Borgmester Børge H. Jensen,
udpeget af Københavns Magistrat.

Bogbindermester Fr. Knudsen,
udpeget af Folkepensionisternes og Invalideorganisationernes Kontaktudvalg.

Forstander Peter Knudsen*),
udpeget af Sammenslutningen af Købstædernes sociale Udvalg.

Ekspeditionssekretær Rita Knudsen,
udpeget af Dansk Kvindesamfund, Danske Kvinders Nationalråd og Fagbevægelsens Kvindesekretariat.

Direktør Marvin Madsen,
udpeget af Fællesrådet for danske Tjenestemands- og Funktionærorganisationer og Fællesrepræsentationen for danske Arbejdsleder- og tekniske Funktionærforeninger.

Socialinspektør (senere socialchef) Bendt Meyer,
udpeget af Socialinspektørforeningen.

Folketingsmand Niels Mørk, næstformand,
udpeget af Socialdemokratiets folketingsgruppe.

Departementschef Finn Nielsen, næstformand,
udpeget af socialministeriet.

Folketingsmand Axel Ivan Pedersen,
udpeget af Den danske Købstadforening.

Folketingsmedlem Grethe Philip,
udpeget af Det radikale Venstres folketingsgruppe.

Vicedirektør (senere direktør) P. Schade-Poulsen,
udpeget af Dansk Arbejdsgiverforening.

Vicekontorchef Rudy Schrøder,
udpeget af De samvirkende Centralforeninger af Sygekasser i Danmark.

Amtsrådsmedlem, administrationschef (senere amtsborgmester) Poul Stochholm,
udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark.

Sognerådsformand (senere kommunalbestyrelsesmedlem) Jacob Sørensen,
udpeget af Bymæssige Kommuner.

Sekretær Sv. Bache Vognbjerg,
udpeget af Landsorganisationen i Danmark.

Tilforordnede

Kontorchef N. Engberg, socialministeriet.

Konsulent Ole Bus Henriksen, finansministeriet.

Kontorchef E. Amtzen, socialministeriet.

Konsulent I. Børglum Jensen, økonomiministeriet.

Direktør for revalidering og forsorg W. Johannsen.

Kontorchef K. Kampmann, arbejdsministeriet.

Konsulent Henning Møller, finansministeriet, skattedepartementet.

*) Død den 20. oktober 1969, efter at betænkningen var underskrevet.

Kontorchef; Heinrich Schlebaum, statsministeriet.

Kontorchef (senere direktør for Nationalforeningen til Tuberkulosens bekæmpelse) K. V. Stang, indenrigsministeriet.

4. I tiden siden kommissionens afgivelse af 1, betænkning er dér sket følgende ændringer i dens sammensætning:

Arne Højsteen blev i december 1969 afløst af formanden for Folkepensionisternes og Invalideorganisationernes Kontaktudvalg Svend Jensen.

Rådmand Jens Helbak, Odense, indtrådte i august 1970 i kommissionen som repræsentant for Sammenslutningen af Sociale Udvalg. Rådmand Helbak afløstes i juli 1971 af arbejdsformidlingschef Kaj Rasmussen, Odense.

Efter sammenslutningen af de kommunale organisationer til Kommunernes Landsforening afløstes borgmester A. Daugaard og kommunalbestyrelsesmedlem Jacob Sørensen i februar 1971 af kommunalbestyrelsesmedlem Rode Andersen, Tønder, og viceskoleinspektør F. Bruun Nielsen, Lyngby, som repræsentanter for foreningen, der tillige repræsenteres af folketingsmand Axel Ivan Pedersen.

Direktør Marvin Madsen blev i december 1971 afløst af formanden for Dansk Sygeplejeråd Kirsten Stallknecht.

Amtsborgmester P. E. Eriksen blev i februar 1972 afløst af folketingsmedlem, fhv. socialminister Nathalie Lind.

Folketingsmand Asger Jensen blev i februar 1972 afløst af folketingsmedlem Lis Møller.

I februar 1972 etableredes et formandskab bestående af styrelseschef H. C. Seierup, fhv. folketingsmand Niels Mørk og departementschef Finn Nielsen. I forbindelse med denne omdannelse indtrådte folketingsmand Finn Christensen som repræsentant for Socialdemokratiets folketingsgruppe i stedet for Niels Mørk, og afdelingschef Finn Svarrer indtrådte som repræsentant for socialministeriet.

Af tilforordnede er direktør K. V. Stang afløst af afdelingschef Folmer Nielsen, indenrigsministeriet. Overlæge, dr. med. J. Worm-Petersen indtrådte i marts 1971 som tilforordnet for sundhedsstyrelsen. Kontorchef Helge Korsbæk indtrådte i maj 1971 som tilforordnet for administrationsdepartementet. Konsulent Ole Bus Henriksen afløstes i april 1972 som tilforordnet for økonomi- og budgetministeriet af sekretær Palle Mikkelsen.

5. Kommissionen har efter afgivelse af 1. betænkning nedsat følgende underudvalg mi. v.:

Pensionsudvalget
Særforsorgsskoleudvalget
Opgavefordelingsudvalget og
Arbejdsgruppen vedrørende ulykkesforsikring.

Pensionsudvalgets arbejdsområde har været at overveje udformningen af det fremtidige pensionssystem.

Udvalget har haft kommissionens formand som formand og har i øvrigt bestået af repræsentanter for de i kommissionen repræsenterede politiske partier og socialministeriet. Ved sine overvejelser om mulighederne for en udvidelse af adgangen til førtidspensionering, herunder spørgsmålet om indførelse af en omstillingsydelse, har udvalget været bistået af en sagkyndig arbejdsgruppe med repræsentanter for arbejdsministeriet, socialministeriet og direktoratet for sygekassevæsenet. Udvalget har holdt 5 møder.

Særforsorgsskoleudvalgets arbejdsområde har været spørgsmålet om afgrænsningen mellem særforsorgsskolerne og folkeskolens specialundervisning på baggrund af folketingsbeslutning af maj 1969 om en reform af de grundlæggende skoleuddannelser (»9-punkts-programmet«).

Udvalget har haft kommissionens formand som formand, og har desuden som medlemmer haft 3 repræsentanter for socialministeriet og 3 for undervisningsministeriet. Herudover har udvalget modtaget sagkyndig bistand fra socialstyrelsen. Udvalget har holdt 5 møder og har desuden aflagt flere institutionsbesøg.

Opgavefordelingsudvalgets arbejdsområde har været spørgsmålet om fordelingen af kompetencen i sociale sager mellem amtskommuner og kommuner.

Udvalget har haft kommissionens formand som formand og har desuden som medlemmer haft repræsentanter for de kommunale organisationer, socialministeriet, indenrigsministeriet, administrationsdepartementet og sundhedsstyrelsen. Herudover har udvalget modtaget sagkyndig bistand, fra arbejdsministeriet, revalideringscentrene og mødrehjælpsinstitutionerne. Udvalget har holdt 8 møder.

Arbejdsgruppen vedrørende ulykkesforsikring har beskæftiget sig med forskellige spørgsmål vedrørende den lovpligtige ulykkesforsikring. Herom henvises nærmere til bilag 12.

6. Som bilag 4–8 og 10—13 er optaget nogle af de henvendelser, som kommissionen har modtaget fra foreninger og organisationer, jfr. bilagsfortegnelsen.

7. Ved udarbejdelsen af denne betænkning har kontorchef Arne Vejlby ledet sekretariatet.

Sekretariatet består ved betænkningens afgivelse i øvrigt af:

Fuldmægtig Karl Beukel
Sekretær Grethe Buss
Fuldmægtig Nina Gjessing
Sekretær Brian Nicholls
Afdelingschef Adam Trier
Ekspeditionssekretær Henning Winther.

Konsulent Ole Asmussen, socialstyrelsen, ekspeditionssekretær Birthe Frederiksen og kontorchef Vagn Holm, begge socialministeriet, samt planlægningschef Ole Høeg, socialstyrelsen, har bistået sekretariatet.

I øvrigt har embedsmænd i arbejds- og socialministerierne, socialstyrelsen samt institutioner under socialministeriet bidraget til arbejdet.

8. Kommissionen har siden afgivelsen af 1. betænkning holdt 14 møder.

Fprskellige mindretal har fremsat særudtalelser til betænkningen. Særudtalelserne er samlet i afsnit IX. I øvrigt er betænkningen enstemmig.

9. Kommissionen anser sit arbejde for afsluttet med afgivelsen af denne betænkning, men skal dog samtidig pege på, at en række spørgsmål vedrørende pensioner efter kommissionens opfattelse bør behandles videre i et udvalg.

København, september 1972

Rode Andersen	*Kurt Brauer*	*Finn Christensen*	*H. C. Hansen*
J. Høirup	*Børge H. Jensen*	*Svend Jensen*	*Fr. Knudsen*
Rita Knudsen	*Nathalie Lind*	*Bendt Meyer*	*Lis Møller*
Niels Mørk Næstformand	*Finn Nielsen* Næstformand	*F. Bruun Nielsen*	*Axel Ivan Pedersen*
Grethe Philip	*P. Schade-Poulsen*	*Rudy Schrøder*	*Kaj Rasmussen*
H. C. Seierup Formand	*Kirsten Stallknecht*	*Poul Stochholm*	*Finn Svarrer*
Sv. Bache Vognbjerg			*Arne Vejlby*

Afsnit I

Udviklingen siden 1. betænkning

Kap. I

Lovgivning

1. Som nævnt i de indledende bemærkninger afgav socialreformkommissionen i oktober 1969 sin 1. betænkning om det sociale tryghedssystem. Betænkningen indeholdt forslag til det sociale tryghedssystems struktur, forslag til en dagpengereform samt forslag til et nyt ankesystem.

2. På grundlag af betænkningen er følgende love vedtaget: Lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender, lov nr. 311 af 9. juni 1971 om offentlig sygesikring og lov nr. 262 af 7. juni 1972 om dagpenge ved sygdom eller fødsel.

Der har endelig i folketingssamlingen 1971/72 for folketinget været forelagt forslag til lov om den sociale ankestyrelse. Forslaget blev af tidsmæssige grunde ikke færdigbehandlet.

3. *Loven om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender* (den sociale styrelseslov), der bygger på kommissionens principielle betragtninger, har efter kommissionens opfattelse skabt de ydre rammer på det sociale område for indretning af det sociale tryghedssystem efter målsætningen om forebyggelse, revalidering, tryghed og trivsel.

Loven har samtidig søgt at tilpasse det sociale administrationsapparat til den ændrede kommunale struktur, der er en følge af den pr. 1. april 1970 gennemførte kommunalreform (sammenlægning af ca. 1.300 kommuner til 277 og sammenlægning af 23 amtskommuner til 14 amtskommuner, hvori også de tidligere købstæder indgår).

4. Den sociale styrelseslov trådte i princippet i kraft den 1. juli 1970, men den er en rammelov i den forstand, at store dele af den først vil få virkning på senere tidspunkter, efterhånden som den sociale lovgivning ændres, eller når socialministeren har truffet bestemmelse om, at forskellige regler sættes i kraft.

5. Når den sociale styrelseslov i fuldt omfang er trådt i kraft, vil de administrative organer, der varetager sociale og visse sundhedsmæssige opgaver (men ikke sygehusmæssige opgaver), være følgende:

a. *På det kommunale plan.*

1° *Kommunalbestyrelsen,* jfr. lovens §§ 2—5.

2° *Det sociale udvalg.* Udvalget skal ud over at have ansvaret for forvaltningen af de sociale og sundhedsmæssige anliggender løse hermed beslægtede opgaver, der opstår som følge af arbejdsmarkedsmæssige forhold, jfr. lovens § 6.

3° *Børne- og ungdomsvcernet.* Værnet har ansvaret for forvaltningen af de anliggender vedrørende børn og unge, der ved lovgivningen særligt henlægges til værnet, jfr. lovens § 7.

4° *Social- og sundhedsforvaltningen,* der skal varetage administrationen af alle kommunale sociale anliggender, herunder også dem, der hører under børne- og ungdomsværnet, samt de opgaver af sundhedsmæssig art, der fremtidig skal administreres af de sociale udvalg sammen med de sociale opgaver, jfr. lovens § 9.

b. *På det amtskommunale plan.*

1° *Amtsrådet,* jfr. lovens §§ 10-15.

2° *Social- og sundhedsudvalget,* der skal varetage generelle tilsynsopgaver over for kommunerne i amtet, og som i samarbejde med kommunerne skal varetage den generelle planlægning på social- og sundhedsområdet (uden for sygehusvæsenet), jfr. lovens § 16.

3° *Revaliderings- og pensionsnævnet,* der skal træffe afgørelse i sager om dagpenge, revalideringsmæssig bistand, ydelse af hjælpemidler og sociale pensioner i det omfang sådanne sager efter lovgivningen henlægges til nævnet, jfr. lovens § 18. Nævnet er endnu ikke i funktion.

4° *Amtsankeinstansen (amtsankenævnet),* der skal være 1. klageinstans for afgørelser truffet af kommunens socialudvalg, hvorover der skal kunne klages til et regionalt organ. Ankenævnet er ikke omhandlet i styrelsesloven, men der forudsættes senere tilvejebragt lovhjemmel for dette nævn. Nævnet er således endnu ikke i funktion.

5° *Social- og sundhedsforvaltningen,* der skal varetage administrationen af de anliggender, der henhører under social- og sundhedsudvalget, jfr. lovens § 17, stk.l.

6° Under social- og sundhedsforvaltningen oprettes et *socialcenter,* der bl. a. skal yde kommunernes socialforvaltning, revaliderings- og pensionsnævnet og ankenævnet fornøden sagkyndig bistand, jfr. lovens § 17, stk. 2. Socialcentrene er endnu ikke etablerede.

7° Et *offentligt arbejdsformidlingskontor og arbejdsmarkedsnævn,* bl. a. med sådanne opgaver som at virke som arbejdsmarkedspolitisk centrum for området, at varetage forholdet til kommunale og andre offentlige myndigheder og at koordinere arbejdsformidlingsopgaverne inden for området.

c. På det centrale plan.

1° På det centrale plan er det fortsat *socialministeren,* der er øverste myndighed på det sociale område.

Ministeren fører efter lovens § 22 overtilsyn med kommunernes socialvæsen og med offentligt støttede eller anerkendte institutioner, der virker inden for det sociale område, og tilsyn med amtskommunernes socialvæsen.

2° Der er siden kommissionens 1. betænkning etableret en *Socialstyre Ise,* jfr. lovens § 20. Endvidere er pr. 1. august 1972 påbegyndt oprettelse af en *sikringsstyrelse,* jfr. § 44 i loven af 7. juni 1972 om dagpenge ved sygdom eller fødsel. Herom henvises til afsnit I, kapitel II. A.

6. *Loven om offentlig sygesikring,* der træder i kraft den 1. april 1973, gennemfører en kommunalt administreret offentlig sygesikringsordning for hele befolkningen, således at det offentlige overtager sygekassernes opgaver.

Loven erstatter de regler om sygesikringen, der findes i den gældende lov om den offentlige sygeforsikring. Denne sidstnævnte lov indeholder tillige regler om dagpenge i sygdomstilfælde. Disse regler erstattes fra 1. april 1973, når sygeforsikringsloven ophæves, af reglerne i lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel, jfr. nedenfor pkt. 8–10.

7. Loven medfører ikke væsentlige ændringer med hensyn til de ydelser, der stilles til rådighed inden for rammerne af offentlig sygesikring. Loven indeholder ingen bestemmelser om sygehusbehandling eller rekonvalescenthjem, og ifølge en ændringslov af 7. juni 1972 er lovens bestemmelser om jordemoderhjælp udgået. Når disse ydelser ikke omfattes af loven, må det ses i sammenhæng med, at loven om sygehusvæsenet vil blive søgt ændret fra 1. april 1973, således at personer med fast bopæl her i landet får adgang til vederlagsfri sygehusbehandling og ophold på rekonvalescenthjem, og ifølge lov af 7. juni 1972 om svangerskabshygiejne og fødselshjælp vil fødselshjælp automatisk stå til rådighed for alle. fødende kvinder her i landet.

Ifølge loven om offentlig sygesikring vil alle med fast bopæl her i landet automatisk have adgang til lovens ydelser. Loven opretholder en inddeling af de sikrede i 2 grupper - stort set svarende til de hidtidige A- bg B-medlemmer af sygekasser - på grundlag af en indtægtsgrænse, men socialministeriet nedsatte i 1971 et udvalg med den opgave at overveje, hvorledes denne opdeling af de sikrede på grundlag af en indtægtsgrænse kunne afskaffes, og hvilke konsekvenser en sådan ændring ville få. Udvalget er anmodet om at afslutte sit arbejde senest 1. maj 1973.

Efter loven vil den offentlige sygesikrings udgifter ikke længere blive finansieret ved et særligt medlemsbidrag, men over de almindelige offentlige budgetter, hovedsagelig af amtskommunerne og staten. Overenskomster med organisationer af læger m. fl; skal på dert offentlige sygesikrings vegne afsluttes af et forhandlingsudvalg med kommunale og amtskommunale repræsentanter. Ved afviklingen af de anerkendte sygekasser skal kassernes midler >

indgå i en særlig fond, hvis renteindtægter skal anvendes til efterløn til tidligere sygekassemedarbejdere og deres efterladte og til socialmedicinske, sundhedsoplysende og lignende formål.

8. *Loven om dagpenge ved sygdørn eller fødsel* (dagpengeloven) indfører en dagpengereform, der bygger på socialreformkommissionens 1. betænkning. Loven træder i kraft den 1. april 1973.

Loven afløser som foran nævnt sygeforsikringslovens regler om dagpenge. Herudover afløser loven reglerne om dagpenge i lov om forsikring mod følger af ulykkestilfælde samt reglerne om barseldagpenge i børnetilskudsloven.

9. Ved lov nr. 127 af 26. april 1972 om ændring af lov om den offentlige sygeforsikring har man för så vidt foregrebet dagpengereformen, idet *dækningsgraden* med virkning fra 1. april 1972 forhøjedes til 90 pct. af hidtidig indtægt ved sygdom og fødsel, svarende til den dækningsgrad, der fra samme dato gælder for arbejdsløshedsdagpenge.

Véd samme lov og ved lov nr. 128 af 26. april 1972 om ændring af lov om forsikring mod følger af ulykkestilfælde forhøjedes maksimum for dagpenge ved sygdom, ulykke og fødsel allerede fra 1972 til 636 kr. om ugen, svarende til det gældende maksimum ved arbejdsløshed.

10. Ved dagpengeloven sker følgende ændringer med virkning fra 1. april 1973:

1° *Ventetiden* (karensdagene) afskaffes helt.
Efter de hidtidige regler er der 6 ventedage ved sygdom og 3 ventedage ved arbejdsulykker, dog således at der sker efterbetaling efter henholdsvis 3 ugers og 10 dages sygdom.

2° Der fastsættes *samme maksimum uanset for sørger stilling.*
Efter de hidtidige regler er der ved sygdom lavere maksimum for ikke-forsørgere.

3° Den faste *varighedsbegrænsning afskaffes.*
For pensionister og ligestillede fastsættes der dog særlige regler. Samtidig indføres en ordning, hvorefter sagen skal tages op af kommunen efter 3 måneders sygdom og derefter hver 3. måned til vurdering af, om dagpengene skal fortsætte, eller om der skal ske overgang til anden hjælp eller pension. Efter de nu gældende regler kan dagpenge ved sygdom ydes i 1 år.

4° En nydannelse : er *arbejdsgiver perioden* på 5 uger, d.v.s. at arbejdsgiveren har pligt til at yde dagpenge ved sygdom eller ulykke i indtil 5 uger (hvis han da ikke i forvejen skal yde fuld løn i denne periode, f. eks. til en funktionær eller tjenestemand). Ved længere tids sygdom overgår dagpengeudbetalingen til kommunen.
Arbejdsgivere, hvis lønudbetaling ikke overstiger et beløb, der gennemsnitlig svarer til løn til 8–10 ansatte, kan mod betaling af et særligt bidrag frigøre sig fra forpligtelsen i arbejdsgiverperioden, og kommunens sociale forvaltning foretager da udbetalingen.

5° Dagpengeordningen omfatter *hele den erhvervsaktive del af befolkningen.*
Dette indebærer, at også funktionærer og tjenestemænd har ret til dagpenge.
I disse tilfælde får arbejdsgiveren ret til den ansattes dagpenge efter 5 ugers sygdom, sålænge han yder sygeløn.
Selvstændige erhvervsdrivende får automatisk ret til dagpenge fra kommunen med en ventetid på 5 uger. De kan frivilligt mod betaling af et bidrag sikre sig allerede fra 1. sygedag.
Medhjælpende hustruer har samme stilling med automatisk ret til dagpenge efter 5 ugers sygdom i forhold til den indtægt, som ved skatteberegningen anses for indtjent af hustruen.
Hjemmearbejdende *husmødre* har som efter de gældende regler adgang til frivilligt at sikre sig en begrænset dagpengehjælp med en ventetid på 1 uge. Denne regel er i dagpengeloven udvidet til at omfatte alle personer, der udfører husligt arbejde, d.v.s. at adgangen til at sikre sig dagpenge gælder både for kvinder og mænd.

6° Også *finansieringen* betegner en nydannelse inden for dagpengeområdet. Den enkelte arbejdsgiver skal endeligt afholde udgiften til dagpenge i *arbejdsgiverperioden.* De arbejdsgivere, der forsikrer sig inden for rammerne af ordningen, skal betale et bidrag, som svarer til den fulde udgift til dagpenge i arbejdsgiverperioden, herunder også til administration af denne særordning. Forpligtelsen i arbejdsgiverperioden afløser arbejdsgivernes ørebidrag til dagpengefonden og forsikringspræmier til den lovpligtige ulykkesforsikring (den del, der angår dagpenge).
Af det offentliges udgifter til dagpenge i

perioden efter udløbet af arbejdsgiverperioden skal den enkelte kommune dække 25 pet., medens dagpengefonden skal dække resten.

Dagpengefondens midler tilvejebringes ved personlige bidrag fra de sikrede, idet der skal opkræves et bidrag på 1 pct. af skalaindkomsten efter samme regler som gælder for folkepensionsbidraget.

Bidraget afløser ørebidraget fra lønarbejderne til den gældende dagpengeordning.

Staten dækker den del af dagpengefondens udgifter, som ikke dækkes af det personlige bidrag.

7° Bortset fra arbejdsgiverperioden skal dagpengene *udbetales* af kommunerne (af de sociale udvalg).

Oplysninger om de dagpengegivende indtægter skal gives af ligningsmyndighederne. Kommunerne opbygger et edb-system (i samarbejde med socialministeriet), som skal støtte den daglige administration.

11. Til at bistå kommunerne med administrationen af dagpengeordningen er der som foran nævnt med virkning fra 1. august 1972 oprettet en *sikringsstyrelse,* jfr. dagpengelovens § 44.

Styrelsen vil som sit område pr. 1. april 1973 overtage de områder, der hidtil har været administreret af direktoratet for sygekassevæsenet og direktoratet for ulykkesforsikringen, og det påregnes, at administrationen af dele af de sociale pensionsordninger skal overføres til styrelsen.

12. Også *lovforslaget om den sociale ankestyrelse,* der som nævnt foran under pkt. 2 ikke blev gennemført af folketinget i folketingssamlingen 1971/72, bygger på overvejelserne i socialreformkommissionens 1. betænkning.

13. Socialreformkommissionen foreslog i sin 1. betænkning at indføre et *uafhængigt socialt ankesystem med ankeorganer på amtsplan (amts-ankenævn) og på centralt plan.* Ankeorganerne skulle beskæftige sig med sager fra hele det sociale område.

Amts-ankenævnet skulle efter kommissionens forslag sammensættes af medlemmer udpeget af amtsrådet og med amtmanden som formand, og det centrale ankeorgan skulle sammensættes dels af faste juridiske medlemmer og dels af beskikkede medlemmer udpeget for en vis periode efter indstilling fra forskellige organisationer.

14. Lovforslaget afviger fra kommissionens forslag ved, at der alene foreslås oprettet en central social ankeinstans, hvorimod *etableringen af de amtslige ankeorganer* skal afvente andre led i socialreformen og en afklaring af amternes placering i socialforvaltningen.

Den foreslåede *centrale sociale ankeinstans, den sociale ankestyrelse,* skal overtage de ankefunktioner, som hidtil er udøvet af ankenævnet for invalideforsikringsretten, ulykkesforsikringsrådet, landsnævnet for børne- og ungdomsforsorg, åndssvageforsorgens centralnævn og i et vist omfang socialministeriet.

Revalideringsnævnet bevares, indtil de amtslige ankeorganer er etableret, men nævnets afgørelser skal kunne indankes for ankestyrelsen. Heller ikke ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen skal indgå i ankestyrelsen.

15. Ankestyrelsen skal sammensættes af faste medlemmer (ankechefer) og beskikkede medlemmer, udpeget af organisationer.

16. Ved afgørelsen af den enkelte sag skal der deltage 2 faste og 2 beskikkede medlemmer. Der forudsættes at være en rotationsordning for såvel de faste som de beskikkede medlemmer, således at der ikke etableres faste afdelinger med særlige sagsområder söm specialer, ligesom de enkelte afdelinger som følge af rotationsordningen ikke har samme faste og beskikkede medlemmer.

For sager om tvungen inddragelse og tilbageholdelse under børne- og ungdomsforsorg og forskellige andre funktioner, som hidtil har været tillagt landsnævnet for børne- og ungdomsforsorg, vil der dog indtil videre blive en særlig afdeling med faste medlemmer.

Kap. II

Administrativ gennemførelse og overvejelser herom

A. STYRELSESSTRUKTUR M. V. PÅ DET CENTRALE PLAN

1. Socialreformkommissionen har i sin 1. betænkning foreslået en omstrukturering af den centrale administration. T sammenhæng med en omfattende decentralisering foreslog kommissionen, at de tilbageværende centraladministrative opgaver fra en række direktorater m. v. samt visse funktioner fra socialministeriets departement fremtidig organiseres i en socialstyrelse og en ankestyrelse.

2. 1 henhold til styrelseslovens § 20 er oprettet en *socialstyrelse,* der i det omfang, socialministeren bestemmer, varetager den centrale forvaltning af sociale anliggender. I socialstyrelsen er hovedsagelig sammenfattet de sagsområder, som hidtil var henlagt til direktoratet for børne- og ungdomsforsorg, direktoratet for revalidering og forsorg samt åndssvageforsorgens hovedledelse.

Med loven om dagpenge ved sygdom eller fødsel oprettes endvidere en *sikringsstyrelse.* Denne styrelse skal som nævnt i afsnit I, kap. I, varetage centraladministrative funktioner inden for sygesikring, dagpenge ved sygdom m. v., ulykkesforsikring og tildels på pensionsområdet, herunder vedrørende mellemværender med andre lande. Ved den igangværende etablering af sikringsstyrelsen vil man samle de - ofte teknisk-administrative – funktioner, som hidtil har været henlagt til direktoratet for sygekassevæsenet og direktoratet for ulykkesforsikringen, samt visse funktioner, der hidtil har ligget i socialministeriet.

Herudover er der i folketinget fremsat forslag om en *ankestyrelse,* hvori en række hidtil særskilte klageorganer skal indgå. Herom henvises til afsnit I, kap. I, pkt. 12 og følgende.

3. Den faktiske opbygning af en socialstyrelse, som skete i løbet af 1970/71, må således ses som led i en samlet strukturomlægning på det centraladministrative plan. Ved den skete opbygning af socialstyrelsen inden for denne helhed har hovedformålene særligt været:

a) at tilpasse den faglige og administrative struktur på det centrale plan til den struktur, som styrelsesloven etablerede på kommunalt og amtskommunalt plan, og herigennem til de helheds- og familiesynspunkter på den sociale indsats, som fremførtes i kommissionens 1. betænkning,
b) at opbygge det centraladministrative grundlag for at etablere de udbygningsplaner m. v. og det samarbejde herom, som styrelsesloven indfører, og
c) at tilvejebringe de centraladministrative forudsætninger for den samlede reform af det sociale bistandsområde, hvortil der henvises i styrelseslovens § 30, og som siden har været forberedt i socialreformkommissionen m. v.

4. Efter styrelsens oprettelse er der i øvrigt sket en omfattende administrativ omlægning inden for styrelsen. Den tidligere opdeling i direktorater, der var opbygget med udgangspunkt i særlige klientkategorier, er blevet afløst af en opdeling efter funktioner. Styrelsen er nu opdelt i 5 administrationer, nemlig 2 forsorgsadministrationer, 1 økonomi- og personaleadministration, 1 byggeadministration og 1 planlægnings- og uddannelsesadministration, der varetager opgaverne på tværs af de, tidligere opdelinger.

5. I forbindelse med en decentralisering af åndssvage- og anden særforsorg må visse sygehuslignende funktioner ventes overført til husvæsenet og visse skolefunktioner overført til skolevæsenet. Herefter kan hensynet til overensstemmelse mellem strukturen på lokalt, regionalt og centralt plan indebære, at visse funk-

tioner på centralt plan overføres til henholdsvis indenrigs- og undervisningsministeriets område.

6. Uanset sådanne tilpasninger i opgavefordeling og struktur på det centrale plan vil et nært samarbejde på tværs af styrelser m. v. være nødvendigt som led i den integrerede opgaveløsning og til fremme af en hensigtsmæssig ressourceanvendelse. Dette vil måske være særlig nærliggende mellem de to fagstyrelser, socialstyrelse og sundhedsstyrelse indbyrdes og mellem disse og den under oprettelse værende sikringsstyrelse, men i øvrigt også med andre områder. Det må således anses for ønskeligt, at den enkelte styrelse kan trække på særlig faglig kompetence i andre styrelser m. v.

B. UDBYGNINGSPLANER OG BERETNINGSSYSTEM

7. Loven om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender indeholder rammerne for et nyt planlægnings- og informationssystem inden for det sociale og sundhedsmæssige område. Lovgrundlaget for planlægnings- og informationssystemet svarer nøje til lignende regler inden for skolevæsen, fritidsundervisning og inden for flere sundhedsmæssige områder.

Planlægnings- og informationssystemet kommer til at bygge på to grundelementer - *udbygningsplaner* og *beretninger* — der udarbejdes i snævert samarbejde mellem amtskommuner, kommuner og centrale myndigheder.

8. Ifølge styrelseslovens § 11, der sættes i kraft efter socialministerens nærmere bestemmelse, udarbejder amtsrådet således ved forhandling med de kommunale myndigheder *en plan for udbygning af den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i amtet.*

Kommunerne er ifølge lovens forarbejder forpligtet til at fremkomme med oplæg til udbygningsplanen for så vidt angår de områder, som kommunerne har det primære driftsansvar for.

Socialministeren godkender planen efter forhandling med indenrigsministeren. Endelig kan socialministeren efter forhandling med indenrigsministeren fastsætte regler om udformningen af udbygningsplaner.

Udbygningsplanen optages til revision med højst 5 års mellemrum.

9. Grundlaget for udbygningsplanerne bliver det *informationssystem*, som styrelseslovens § 15 hjemler. Ifølge denne bestemmelse udarbejder amtsrådet på grundlag af kommunernes oversigter en årsberetning om kommunernes sociale og sundhedsmæssige virksomhed og over amtskommunens tilsvarende virksomhed.

Som indledning til dette arbejde har socialstyrelsen i samarbejde med Roskilde amtskommune og kommunerne i Roskilde amt udformet *en prøveberetning* for dette amt. Prøveberetningens indhold er gengivet skematisk side 15. Heraf fremgår, at der er lagt vægt på at beskrive det samlede sociale og sundhedsmæssige ressourceforbrug, hvad enten opgaven er løst af staten, amtskommunen eller af private. Oplysningerne er opgivet for hver kommune, hvor det har været muligt, og er målt i forhold til befolkningen i de relevante aldersgrupper for at gøre tallene sammenlignelige.

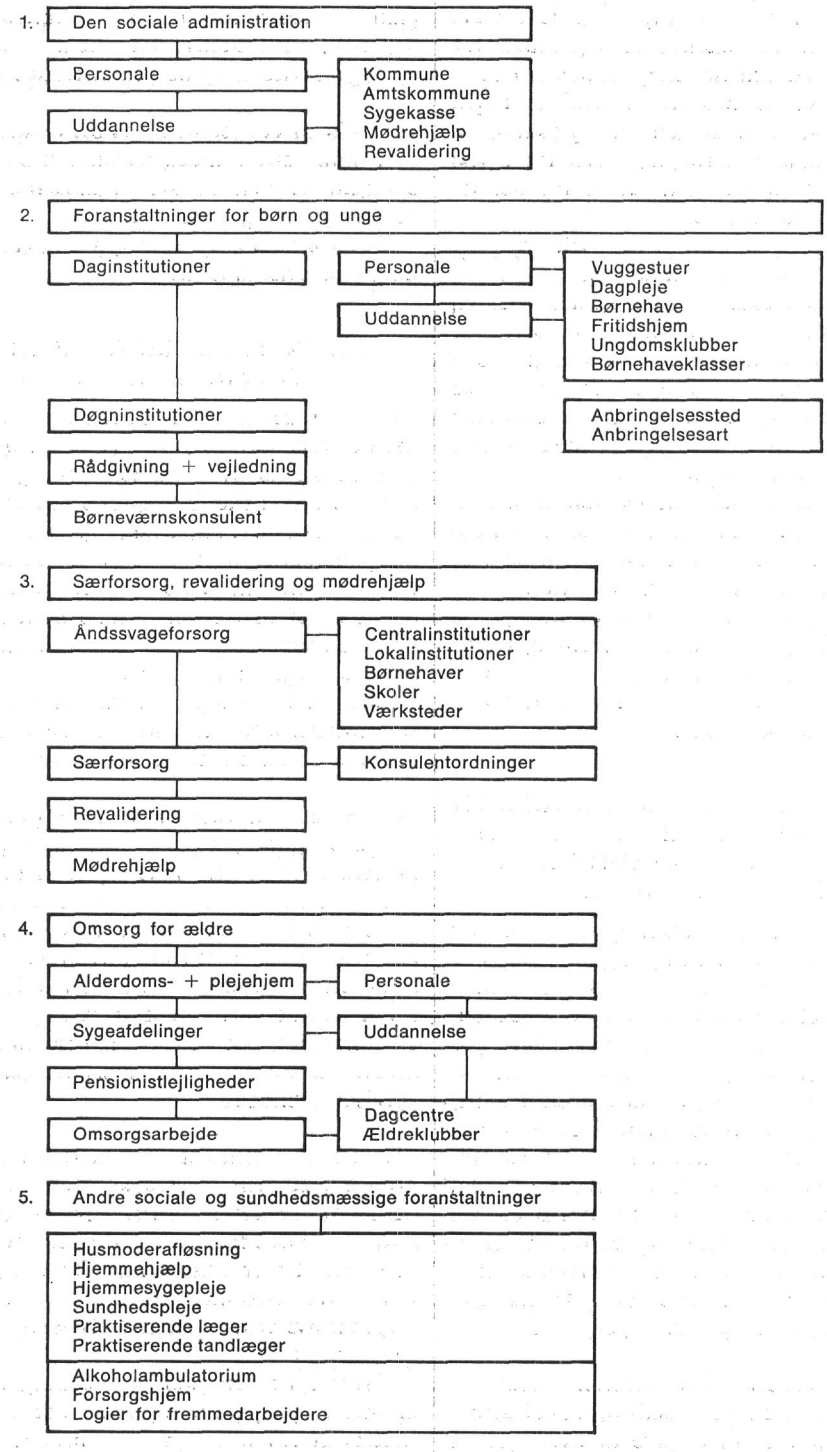
På grundlag af de erfaringer, som socialstyrelsens medarbejdere havde høstet ved besøg i kommunerne i Roskilde amt, de ønsker, der blev fremsat om yderligere oplysninger, og den kritik, der rettedes mod Roskilde-beretningen m. v. ved møder mellem repræsentanter for amtskommuner og kommuner, har socialstyrelsen udarbejdet en række forslag til skemaer, der skulle tjene som grundlag for *en statusberetning for alle landets kommuner.* Skemaerne blev underkastet en kritisk revision i det reorganiserede *socialstatistikudvalg* under Danmarks Statistik, der bl. a. består af repræsentanter for Kommunernes Landsforening, Københavns kommune, Amtsrådsforeningen og sundhedsstyrelsen, ligesom den videre fremgangsmåde ved den første beretning blev aftalt mellem socialstyrelsen, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening.

Datoen for den første opgørelse af de kommunale og amtskommunale ressourcer blev *den 26. januar 1972.* Socialstyrelsen har udarbejdet oversigt over de statslige ressourcer m.v. inden for hvert amt og fremsendt dem sammen med nogle tekstbidrag til hver amtskommune.

Danmarks Statistik har forestået bearbejdelsen af kommunernes oplysninger, således at oplysningerne opstilles på en ensartet måde. Amtskommunerne udarbejder på dette fælles grundlag den endelige beretning.

Under *dette videre arbejde med beretningen* vil man fra socialstyrelsens side forsøge årligt at udarbejde en generel oversigt over ressource-

Prøveberetningens indhold:



forholdet i hele landet på grundlag af beretningerne for det foregående år, ligesom man vil forsøge at formidle oplysninger fra de enkelte amtsberetninger om særlige forsøg inden for det sociale og sundhedsmæssige arbejde. Det er ligeledes tanken, at man fra centralt hold skal kunne anvende beretningen til oplysning til brug for kommissionsarbejde, inden for social forskning m. v. af særlig interesse for det lokale og regionale arbejde.

Desuden er det tanken, at der vil blive gjort forsøg på at opstille befolkningsprognoser for de relevante aldersklasser frem i tiden. Der vil endvidere blive søgt udarbejdet en oversigt over de planlagte institutioner for de kommende 5 år, således at dækningsgraden i forhold til de relevante aldersgrupper m. v. kan vurderes ikke alene i relation til de nuværende, men også til de fremtidige befolkningsforhold.

Endelig er det tanken efterhånden at inddrage klient- og personstatistiske oplysninger i beretningen og eventuelt økonomiske oplysninger på grundlag af regnskaber og budgetter.

Beretningsproceduren tænkes tilrettelagt på en sådan måde, at de årlige beretninger kan være udgangspunkt for udbygningsplanerne, der igen skal danne grundlag for de flerårige drifts- og anlægsbudgetter.

C. DET LOKALE SAMARBEJDE MELLEM PRAKTISERENDE LÆGER OG DEN ØVRIGE SOCIALE OG SUNDHEDSMÆSSIGE VIRKSOMHED

10. I forbindelse med folketingets behandling af lovforslaget om offentlig sygesikring blev der af Den almindelige danske Lægeforening over for folketingets socialudvalg fremsat ønske om, at der til støtte for amtsrådene ved udarbejdelse af udbygningsplaner for den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i amtskommunerne måtte blive udarbejdet organisatoriske og funktionsmæssige modeller for tilrettelæggelsen af det lokale samarbejde mellem de praktiserende læger og den øvrige sociale og sundhedsmæssige virksomhed. Lægeforeningen gav endvidere over for socialministeren udtryk for, at det ville være hensigtsmæssigt at lade et udvalg overveje disse spørgsmål.

11. Socialministeriet har herefter nedsat et udvalg om den stedlige social- og sundhedstjeneste, der har fået til opgave at overveje, på hvilke områder og i hvilket omfang det er ønskeligt at etablere et stedligt samarbejde – navnlig på kommunalt eller amts-kommunalt plan - mellem sociale administrative myndigheder og institutioner, det offentlige sundheds- og sygehusvæsen og de praktiserende læger.

12. Udvalget består af repræsentanter for bl.a. socialministeriet, indenrigsministeriet, lægeforeningen, de kommunale organisationer, sundhedsstyrelsen og socialstyrelsen.

Det forventes, at udvalget afgiver betænkning i indeværende år.

D. DECENTRALISERING AF INVALIDEFORSIKRINGSRETTEN

13. Som nævnt foran under kap. I, 5 b, 3°, er det i styrelseslovens § 18 fastsat, at der i hvert amt nedsættes et revaliderings- og pensionsnævn, der skal træffe afgørelse i sager om dagpenge, revalideringsmæssig bistand, ydelse af hjælpemidler og sociale pensioner i det omfang, lovgivningen om disse ydelser henlægger sådanne sager til nævnet. Denne bestemmelse er i overensstemmelse med socialreformkommissionens forslag i 1. betænkning.

Bl.a. til betjening af revaliderings- og pensionsnævnet skal der i hver amtskommune oprettes et socialcenter, jfr. foran kap. I, 5 b, 6°.

14. Sager om tilkendelse af invalidepension og visse andre ydelser i tilfælde af invaliditet afgøres efter de gældende regler af invalideforsikringsretten, og sager om pension efter særlig dispensation i henhold til folkepensionsloven og enkepensionsloven afgøres af kommunalbestyrelsen med samtykke af det i folkepensionsloven nævnte førtidspensionsudvalg. Afslag på en ansøgning om pension i disse tilfælde kan indbringes for førtidspensionsudvalget, hvis afgørelse er endelig.

15. Socialministeriet har nedsat en arbejdsgruppe med den opgave at overveje mulighederne for at decentralisere invalideforsikringsretten og førtidspensionsudvalget. Arbejdsgruppen omfatter repræsentanter for socialministeriet, invalideforsikringsretten, direktoratet for sygekassevæsenet, socialstyrelsen og revalideringscentrene.

Arbejdsgruppen skal tage stilling til, hvilke afgørelser på pensionsområdet der skal kunne træffes af revaliderings- og pensionsnævnet og den fremgangsmåde, som nævnet skal følge ved

sagsbehandlingen, herunder i hvilket omfang afgørelser skal kunne træffes af nævnets formand uden forelæggelse for nævnet, og i hvilket omfang sagkyndige kan eller skal tilkaldes til deltagelse i nævnsbehandlingen.

Det påhviler endvidere arbejdsgruppen at tage stilling til, i hvilken form materialet skal forelægges for nævnet af socialcentret, og på baggrund af erfaringerne i invalideforsikringsretten og førtidspensionsudvalget at tage stilling til omfanget af det personale, som vil være fornødent til behandlingen af de omhandlede pensionssager, og at udarbejde en skitse til, hvorledes personalet må antages at ville fordele sig på de enkelte socialcentre.

Herudover skal arbejdsgruppen overveje, om der i en overgangstid vil være behov for en vejledningsvirksomhed fra centralt hold, og i bekræftende fald skitsere, på hvilken måde en sådan virksomhed bedst vil kunne etableres.

Arbejdsgruppen skal endelig overveje udformningen af den ordning, der bør gælde for København og Frederiksberg, herunder sammensætningen af et revaliderings- og pensionsnævn for dette geografiske område og varetagelsen af sekretariatsforretningerne for dette nævn.

Arbejdsgruppen er blevet anmodet om at undersøge mulighederne for, at en nyordning kan træde i kraft før den 1. april 1974. Det forventes, at arbejdsgruppen afgiver betænkning i indeværende år.

Afsnit II

Overvejelser og forslag vedrørende en service- og bistandslov

Kap. I

Indledende bemærkninger

1. I § 30 i den sociale styrelseslov er det fastsat, at der senest i folketingsåret 1972/73 skal fremsættes forslag til samlet revision af lov om offentlig forsorg, lov om børne- og ungdomsforsorg, lov om mødrehjælpsinstitutioner og lov om revalidering.

På baggrund af denne revisionsbestemmelse og på grundlag af de foran nævnte love samt lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister og lov om husmoderafløsning og hjemmehjælp har kommissionen overvejet den kommende ordning. Resultatet af kommissionens overvejelser anføres nedenfor i kap. II-VII, der efter kommissionens opfattelse skulle kunne lægges til grund for socialministerens fremsættelse af forslag om en samlet social service- og bistandslov i folketinget.

2. Udviklingen siden gennemførelsen af socialreformen af 1933 har været præget af, at der for de enkelte, i reglen let afgrænselige persongrupper har været opbygget et system af hjælpemuligheder med det resultat, at der spredt i lovgivningen findes hjælpemuligheder af samme karakter knyttet til noget forskellige betingelser. Som eksempel herpå kan nasvnes, at hjælp til uddannelse kan ydes inden for rammerne af følgende love: revalideringsloven, lov om offentlig forsorg, mødrehjælpsloven, enkepensionsloven, børneforsorgsloven og særforsorgslovgivningen.

Endvidere kan det anføres, at adgangen til direkte økonomisk støtte er hjemlet i et stort antal love: nemlig forsorgsloven, børneforsorgsloven, revalideringsloven og mødrehjælpsloven.

3. Selv om en væsentlig årsag til den omtalte udvikling ligger i den omstændighed, at der på det sociale felt hidtil har været en stærkt opdelt administration, må det erkendes, at den danske sociallovgivning gennem sin gradvise udvikling har mistet en del af den systematiske opbygning, som gennemførtes med socialreformen af 1933.

Gennem det administrationsapparat, der er tilvejebragt ved den sociale styrelseslov, er forudsætningerne for en mere systematisk og rationel opbygning af den sociale lovgivning ændret på afgørende vis.

4. Kommissionen finder det ønskeligt, at de bistandydende organer på det sociale felt stilles så frit som muligt med hensyn til valg af støtte- og bistandsforanstaltninger i den konkrete situation; forud for valget af foranstaltning bør klienten medinddrages i overvejelserne. Kommissionen skal derfor henstille, at dette princip lægges til grund ved udarbejdelsen af en service- og bistandslov og af administrative forskrifter i forbindelse med denne.

Konsekvensen af en sådan ordning vil være, at bestemmelser i den gældende lovgivning, der hindrer eller begrænser det frie valg, i videst muligt omfang bør undgås i en kommende almen service- og bistandslov.

Begrænsninger af den nævnte karakter i den gældende lovgivning er bl. a. opstået ved, at hjælpeforanstaltningerne er opbygget om bestemte *persongrupper:* Disse kan være karakteriseret enten ved deres person- eller familieretlige status (separeret, skilt, i øvrigt enlig forsørger med børn, alder o.s.v.) ud fra en forhåndsformodning om problemer, eller ved den *aktuelle* trangsårsag (kortvarig sygdom, længerevarende sygdom, arbejdsløshed, fødsel o.s.v.).

Et sådant system kan hverken ud fra reale eller lovtekniske betragtninger anses for hensigtsmæssigt.

Skal en ønskelig valgfrihed i videst muligt omfang sikres med hensyn til anvendelsen af sociale hjælpeforanstaltninger, vil dette bedst og mest overskueligt kunne ske ved opbygning af en lovgivning med udgangspunkt i *arten* af de enkelte støtte- og bistandsmuligheder.

5. Det er kommissionens opfattelse, at en væsentlig forudsætning for at nå frem til et systematisk og rationelt system er, at reglerne om offentlig bistand samles i én lov. Herved vil den bistandydende myndighed bedst kunne anlægge en social helhedsvurdering, og herved vil der bedst kunne skabes det fornødne overblik over, hvilke hjælpemuligheder der er til stede i den givne situation.

6. Det ligger i sagens natur, at opbygning af en »social værktøjskasse« i overensstemmelse med foranstående vil være andet og mere end samling af gældende lovbestemmelser, idet der i høj grad bliver brug for at ændre en række traditionelle betingelser for adgangen til de enkelte bistandsmidler.

7. I kap. II-VII nedenfor gennemgås herefter ud fra de foran angivne forudsætninger de områder, der efter kommissionens opfattelse bør indgå i en samlet almen service- og bistandslov.

I disse kapitler er for hvert enkelt område anført de gældende regler på det sociale og sundhedsmæssige område og kommissionens overvejelser og forslag til en ny ordning.

Der er ved gennemgangen taget hensyn til afgrænsningen til andre områder.

De nævnte kapitler er følgende:

Kap. II Rådgivning, opsøgende virksomhed og tilsyn med enkeltpersoner.
Kap. III Økonomisk bistand i almindelighed.
Kap. IV Økonomisk bistand i anledning af uddannelse, revalidering m. v.
Kap. V Hjælpemidler med henblik på at lette den daglige tilværelse.
Kap. VI Praktisk bistand i hjemmet.
Kap. VII Etablering og drift af sociale institutioner m. v.

Kap. II

Rådgivning, opsøgende virksomhed og tilsyn med enkeltpersoner

A. INDLEDNING

1. Efter en afgrænsning af rådgivningsbegrebet gives under *B* en oversigt over den bestående offentlige og private rådgivningsvirksomhed, herunder lovgivning inden for og uden for det sociale område.

Under *C* gives en redegørelse for de betænkninger m. v., der er indgået i overvejelserne om den fremtidige rådgivningsvirksomhed inden for det sociale område.

Endelig stilles under *D* forslag om ordninger under en offentlig bistandslov.

2. Den almindelige rådgivning hviler på et frivillighedsprincip, hvilket betyder, at den skal være et tilbud til borgeren, der frit kan afvises. I modsætning hertil står visse bistandsformer - navnlig under børneforsorgen - der kan betegnes som tilsyn med enkeltpersoner. Der tænkes på forskellige tvungne former for bistand til børn, unge og deres familier, f. eks. pålæg og tilsynsværgemål. Enkelte spørgsmål vedrørende disse støtteformer vil blive omtalt nedenfor under *D*.

3. En nærmere fastlæggelse af rådgivningsbegrebet er søgt opstillet i betænkning nr. 619/1971 om rådgivning inden for det sociale område (se nærmere nedenfor punkt 20-26), hvor det imidlertid ikke er fundet rimeligt at sætte nogen skarp skillelinie for et så flertydigt begreb. I stedet er peget på den vide afgrænsning, der følger af den almindelige socialpolitiske målsætning, som går ud på i størst muligt omfang at dække den enkeltes behov for tryghed og trivsel.

En definition, der er dækkende i alle tilfælde af social rådgivning, ville antagelig på grund af sin bredde være uden større værdi. Overgangen mellem social rådgivning og anden virksomhed vil altid være glidende. Egentlig lægelig eller psykologisk behandling vil normalt ligge uden for sædvanlig social rådgivningsvirksomhed, men grænsen til anden oplysnings- eller instruktionsvirksomhed, der normalt falder uden for typisk social rådgivning, kan være meget uskarp, bl. a. fordi den sociale rådgivning forudsætter tæt samarbejde med læger, skolepsykologer og andre sagkyndige. Det samme gælder grænsen til en næsten behandlingskrævende social-psykologisk eller pædagogisk støtte.

B. EKSISTERENDE ORDNINGER

Rådgivning inden for det sociale område

4. I forskellige dele af den sociale lovgivning findes regler, der pålægger sociale myndigheder at yde rådgivning og vejledning.

De fleste af disse regler er rettet mod bestemte personkredse og har ganske specielle situationer for øje. De tilsigter hver for sig at imødekomme begrænsede rådgivningsbehov. For de fleste af reglerne gælder det endvidere, at rådgivning og vejledning normalt ydes som et accessorium til andre ydelser i henhold til den sociale lovgivning.

5. Den rådgivningsbestemmelse, der har det bredeste område, er *forsorgslovens § 19, stk. 3*, hvorefter bistand efter loven også omfatter råd og vejledning med hensyn til spørgsmål af forsorgsmæssig og personlig art.

Uanset at bestemmelsen er fulgt op af cirkulærebestemmelser, der understreger det betydningsfulde i, at rådgivningsvirksomheden udøves bedst muligt, synes den ikke udnyttet i tilstrækkelig grad til at opfylde det voksende behov for rådgivning inden for det sociale felt.

6. Ud over forsorgslovens alment formulerede rådgivningsbestemmelse er det med udgangspunkt i en bestemmelse i *enkepensionslovens § 17* ved cirkulærebestemmelser pålagt social-

LABORATORIUM VED KØBENHAVNS UNIVERSITET

udvalget at yde særlig rådgivning over for enker og andre enlige kvinder med børn med hensyn til ordningen af deres forhold.

7. *Børnetilskudsloven* har ingen tilsvarende bestemmelse, men i cirkulære af 8. juli 1969 om bistand til familien og den enlige forsørger er det pålagt socialudvalget i forbindelse med udbetaling af moderskabsydelse 0g andre ydelser efter loven at give vejledning om muligheden for social bistand af forskellig art i forbindelse med og efter fødslen.

8. *Omsorgslovens § 1 er* særlig uddybet i cirkulære af 27. februar 1969 om omsorgen for invalidepensionister og folkepensionister, hvor det pålægges socialudvalget at give vejledning om pensionisters forskellige rettigheder i forbindelse med tilkendelse af folke- eller invalidepension og ved optagelse på plejehjem.

9. *Mødrehjælpslovens § 1* indeholder rådgivningsbestemmelser, som sigter på mødrehjælpsklientellets behov for vejledning og personlig støtte før og efter fødslen og hjælpeforanstaltninger til barnet.

Mødrehjælpsinstitutionernes rådgivning falder stort set inden for følgende hovedområder: Rådgivning på bred basis i forbindelse med svangerskab og fødsel, vejledning til kvinder, der søger svangerskabsafbrydelse, og undersøgelse af, om betingelserne for svangerskabsafbrydelse foreligger, vejledning om svangerskabsforebyggelse og råd og vejledning med hensyn til adoption og undersøgelse i förbindelse med behandlingen af adoptionssager.

10. Efter *revalideringslovens § 1* yder revalideringscentrene i forbindelse med den erhvervsmæssige revalidering en omfattende rådgivning af social, erhvervsmæssig, lægelig og personlig art. En del af arbejdet omfatter henvisende og visiterende funktioner til myndigheder og institutioner for erhvervshæmmede eller handicappede som f. eks. sygehuse, socialkontorer, sygekasser, skoler, arbejdsformidlingskontorer og mødrehjælpsinstitutioner.

11. Efter familievejledningsbestemmelsen i *børnej or sorgslov ens §18* kan børne- og ungdomsværnet tilbyde familier med børn løbende vejledning og støtte og er forpligtet til at rette sådant tilbud til familier, som må antages i særlig grad at trænge hertil, jfr. cirkulære af "25. januar 1971 om familievejledning, tilsynsværgemål og efterværn.

Familievejledningen hviler *pk* et f rivilligt samarbejde med familierne også I de tilfælde, hvor børneværnet efter lovbestemmelsens 2. led er forpligtet til at fremsætte vejledningstilbud. Hovedformålet er at forebygge, at konflikter omkring familien får uheldig indflydelse på børns fysiske eller psykiske udvikling og trivsel i familien. Der ydes løbende støtte med henblik på løsning af økonomiske, boligmæssige, helbreds- og sundhedsmæssige, erhvervsmæssige, børnepasnings-, opdragelses- og skolemæssige spørgsmål m. m.

Arbejdet udføres oftest af familievejledere i samarbejde med et støttehold, der består af en psykiater, en psykolog, en jurist og en socialrådgiver. Støtteholdet mødes mindst én gang om måneden. Ordningerne, hvoraf nogle er fælleskommunale, er i perioden 1965-71[1] udvidet til at dække 268 kommuner eller 99,4 pct. af befolkningen, og 119 kommuner råder over eget støttehold.

I henhold til reglerne om efterværn, jfr. *børnej or sorgslov ens § 50,* kan der i indtil 3 år efter ophør af hjælpeforanstaltninger for børn og unge, d.v.s. længst til det fyldte 23. år, ydes støtte til underhold, uddannelse m. m. Heri indgår normalt samme art rådgivningsbistand som omtalt ovenfor.

12. *B ørnef or sorgslov ens § 61* giver hjemmel til, at rådgivningscentre, der drives som selvejende eller af én eller flere kommuner, anerkendes af socialministeren som berettiget til tilskud fra stat og kommune. I centrene indgår rådgivning i behandlingsopgaverne, der er centrenes væsentligste funktion.

13. Inden for *åndssvage forsorgen* og de forskellige forsorgsgrene under *den øvrige særforsorg* ydes i vidt omfang social rådgivningsvirksomhed, der som oftest er mere eller mindre integreret med anden rådgivning vedrørende lægelige og erhvervsmæssige spørgmål m. v. Social rådgivningsvirksomhed ydes endvidere ofte som en del af den samlede virksomhed, der udøves af sociale eller socialpædagogiske institutioner på de forskellige forsorgsområder.

14. Ved siden af de omtalte offentlige rådgivningsordninger findes endvidere en række forskellige *private foranstaltninger* som udøver social rådgivning. Disse foranstaltninger løser vidt forskellige opgaver, hvoraf en del i øvrigt påhviler de sociale myndigheder.

Rådgivning uden for det sociale område

15. Også uden for det sociale område er der i en række tilfælde etableret social rådgivningsvirksomhed i tilknytning til andre foranstaltninger, f. eks. til institutionsbehandling. Dette gælder således inden for sygehusvæsenet (herunder statshospitalerne), skolevæsenet (de skolepsykologiske kontorer), fængselsvæsenet og forsvaret.

Tilsyn

16. Lovregler om tilsyn med enkeltpersoner findes navnlig inden for børneforsorgens hjælpeforanstaltninger. Foranstaltningerne er bistand, der ydes børn og unge og deres familier, når en bestemt situation kræver det, for at sikre, at børnene og de unge vokser op under forhold, der fremmer en sund sjælelig og legemlig udvikling.

17. *Efter børneforsorgslovens § 27, stk. 2, nr. 1,* kan børneværnet meddele henstilling eller pålæg, når der må lægges vægt på, at en bestemt fremgangsmåde følges, f. eks. med hensyn til pleje, opdragelse, uddannelse eller arbejde.

Pålæg kan bl. a. gå ud på, at et barn skal søge daginstitution, skole eller klub, men kan også angå andre forhold vedrørende ernæring, påklædning, anvendelse af et underholdsbidrag m. m. Undladelse af at efterkomme et pålæg er forbundet med strafansvar. En henstilling kan bl. a. gå ud på, at barnet eller den unge i kortere tid sendes på ferie, rekreationsophold eller lignende.

18. *Efter børneforsorgslovens § 27, stk. 2, nr. 2,* kan der beskikkes en tilsynsværge - om nødvendigt tvangsmæssigt — for børn og unge i tilfælde, hvor tilbud om støtte fra familievejledningen afvises, eller for unge over 15 år i forbindelse med tiltalefrafald eller som vilkår for en betinget dom.

Selve udførelsen af tilsynsarbejdet svarer til principperne for familievejledningen. Ifølge *lovens §37* skal tilsynsværgen bistå familien med råd og vejledning og ved stadig personlig kontakt følge barnets eller den unges udvikling. Som tilsynsværger skal børneværnet beskikke personer med særlige forudsætninger for et sådant arbejde. I 1969/70 fandtes i alt 2-3.000 tilsynsværgemål. Efter reglen i pkt. 36 i cirkulæret om familievejledning m. m. skal vejledningens støttehold også stå til rådighed for tilsynsværgen, men denne støtte har kun i ringe grad kunnet udnyttes af tilsynsværgen, jfr. i øvrigt cirkulærets pkt. 35-43.

C. HIDTIDIGE OVERVEJELSER OG FORSLAG

19. De senere års erfaring har vist et stigende behov for at kunne yde rådgivning inden for det sociale område. Dette er kommet til udtryk i lovgivningen, hvor der i stadig større omfang er pålagt de kommunale myndigheder pligt til at yde rådgivning f. eks. i form af familievejledning inden for børne- og ungdomsforsorgen. Endvidere er der på områder uden for det sociale etableret rådgivning vedrørende sociale spørgsmål, f. eks. inden for forsvaret, fængselsvæsenet og sygehusvæsenet.

20. I 1967 nedsatte socialministeren et udvalg, der fik til opgave på grundlag af erfaringer med hensyn til bestående rådgivningsvirksomhed inden for det sociale område og efter en vurdering af behovet for rådgivningsvirksomhed at afgive indstilling om, hvorledes rådgivningsarbejdet bør udføres. Det skulle herunder undersøges, hvorvidt rådgivningsarbejdet forsat bør udøves som led i det arbejde, der allerede udføres på sociale områder, eller om der bør søges oprettet særlige rådgivningscentre, og hvilket område rådgivningen i så fald bør have. Udvalget har nu afgivet betænkning nr. 619/ 1971 om rådgivning inden for det sociale område.

21. Udvalget har søgt at vurdere det samlede rådgivningsbehov som en vigtig forudsætning for at kunne stille forslag om, hvorledes arbejdet bør udføres. Vurderingerne bygger på en udtømmende beskrivelse og vurdering af den bestående rådgivningsvirksomhed, på en undersøgelse foretaget af socialforskningsinstituttet og på en undersøgelse foretaget af Mentalhygiejnisk Forskningsinstitut på grundlag af den rådgivningsvirksomhed, der er etableret af Landsforeningen for Mentalhygiejne.

22. Det indhentede materiale viser, at behovet for rådgivning er meget stort, men at dets omfang er vanskeligt at vurdere, bl. a. fordi de forskellige undersøgelser omfatter en forholdsvis begrænset personkreds og tillige er begrænset til de geografiske områder, der dækkes af vedkommende rådgivningsinstitution. En særlig usikkerhed er desuden knyttet til at vurdere dimensionen af det skjulte behov, der eventuelt kan tænkes udløst, hvis der oprettes let tilgængelige rådgivningsorga-

ner som nyder almindelig tillid i befolkningen. Under alle omstændigheder vil den måde, hvorpå virksomheden udøves, spille en væsentlig rolle for søgningen.

23. Udvalget mener, at årsagerne til, at det udækkede behov er så stort, i overvejende grad bør søges i de eksisterende rådgivningers utilstrækkelighed. Dette skyldes i nogle tilfælde manglende kvalifikationer hos personalet, i andre, at rådgivningen kun står til rådighed for visse persongrupper, og atter i andre tilfælde kan det skyldes manglende kapacitet.

24. Udvalget understreger, at behovet har en størrelsesorden, der gør det nødvendigt at træffe foranstaltninger til at dække det. Udviklingen i samfundsforholdene vil afføde et støt voksende behov for rådgivning. En aktiv indsats på området er ikke blot af betydning for den enkelte, der søger råd, men er på grund af rådgivningens præventive værdi tillige af stor samfundsmæssig betydning.

25. Udvalget finder, at der inden for de rammer, der er lagt for socialreformen, er skabt gode muligheder for at etablere en fyldestgørende rådgivningsservice som en integreret del af det øvrige sociale hjælpesystem, blot man sørger for, at rådgivningen får den tilstrækkelige bredde.

Udvalget stiller derfor ikke forslag om etablering af nye selvstændige institutioner for rådgivning, men udvalget henstiller, at der ved udformningen af bestemmelserne om den rådgivningsservice, der oprettes, lægges vægt på følgende forhold:

at rådgivningen placeres så tæt på borgeren som muligt. Langt de fleste rådgivningsopgaver bør derfor løses i kommunerne i forbindelse med disses sociale administration,

at rådgivningen fremtræder klart som en »åben« rådgivning. Det vil i korthed sige, at rådgivningen skal stå til rådighed for alle, uanset om de pågældende har behov for eller ønsker anden social bistand.

Rådgivningens åbenhed bør over for befolkningen klart manifestere sig dels udadtil ved oplysningsvirksomhed, dels indadtil ved indretning af egnede lokaler og eventuelt særlige åbningstider. Rådgivningen vil herved få en vis selvstændig karakter i forhold til formidlingen af de øvrige sociale ydelser. Dette vil næppe stride mod det enstrengede systems princip eller skade koordineringsmulighederne.

For yderligere at skabe tillid til rådgivningen hos befolkningen bør man overveje muligheden for at begrænse adgangen til at videregive oplysninger, som er meddelt rådgivningen af de rådsøgende,

at rådgivningen bør varetages af en samarbejdende gruppe af adækvat uddannet personale inden for det psykiatriske, psykologiske, sociale og juridiske felt.

26. Udvalget foreslår endvidere, at der snarest muligt på forsøgsbasis bør etableres 3 rådgivninger - en i København, en i en provinsby og en i en landkommune - opbygget efter de synspunkter vedrørende rådgivningsvirksomhed, som udvalget har fremsat.

De erfaringer, som derved indhøstes, vil kunne få stor værdi véd udformningen af de retningslinier for rådgivningsvirksomhed, som det fra centralt plan vil være nødvendigt at opstille for at sikre en nogenlunde ensartet standard.

Endelig peger udvalget på værdien af dét incitament til udbygning af en rådgivningsservice; der for kommunerne ligger i gunstige tilskudsordninger til sådanne formål.

27. I *betænkning vedrørende koordinering og udbygning af foranstaltninger for børn og unge med psykiske afvigelser (nr. 564/1970)* anføres, at der er behov for en samlet planlægning og koordinering af udbygningen af foranstaltninger for børn og unge med psykiske lidelser, herunder for så vidt angår undersøgelse, visitation og rådgivning.

De lange ventetider for undersøgelse og behandling af dette klientel inden for sundhedsvæsenet, børne- og ungdomsforsorgen og skolevæsenet forringer mulighederne for effektiv behandling og helbredelse. Udvalget. foreslår derfor, at der på landsplan og på amtskommunalt og kommunalt plan etableres samarbejde med henblik på en udbygning af foranstaltningerne inden for disse områder.

Med en forventet udbygning af de behandlende børnepsykiatriske afdelinger vil rådgivningscentrene fortsat varetage observerende og undersøgende opgaver som supplement til folkeskolens observationsskoler. Centrene ventes desuden i højere grad at kunne beskæftige sig med de opgaver, der oprindeligt var tiltænkt dem, nemlig dels en bred forebyggende virksomhed over for adfærds- og opdragelsesvan-

skeligheder, dels rådgivning af børneværnene og visitering til mere specialiserede undersøgelser. Der ligger især et arbejdsfelt over for børn i børnehavealderen.

28. *En af fængselsvæsenet nedsat arbejdsgruppe har i en rapport af november 1971* vedrørende den fremtidige fordeling af arbejdsopgaverne på kriminalforsorgens område mellem Dansk Fosorgsselskab og fængselsvæsenet bl. a. overvejet, om de arbejdsopgaver, der i dag løses af forsorgsmedarbejdere i fængselsvæsenet og Dansk Forsorgsselskab, helt eller delvis kan overtages af det almindelige sociale system, der er foreslået opbygget i socialreformkommissionens 1. betænkning.

29. Arbejdsgruppen finder, at der er en stigende erkendelse af, at en væsentlig del af behandlingsarbejdet i såvel fængselsvæsenets institutioner som inden for den frie forsorg, kan og bør udformes gennem den almindelige forsorgs institutioner, gennem almindelige uddannelsesinstitutioner m. v. Der føres for tiden forhandlinger mellem på den ene side forsorgsselskabet og fængselsvæsenet og på den anden side institutioner uden for kriminalforsorgen om etablering af samarbejdsaftaler, der vil omfatte socialkontorer, børne- og ungdomsforsorg, revalidering, erhvervsvejledning, arbejdsformidling, institutionerne for fritidsundervisning m.v. - og samarbejde med de fremtidige sociale centre. Disse forhandlinger må forventes i den nærmeste fremtid at ville få et endnu videre omfang.

Arbejdsgruppen ønsker at understrege betydningen af, at der lokalt etableres det tættest mulige samarbejde mellem på den ene side fængselsvæsenets institutioner, herunder også arresthusene og den frie kriminalforsorgs afdelinger, og på den anden side bl. a. de fremtidige sociale centre på amtsplan. Dette må forudsætte, at der i hvert amt etableres en afdeling for den frie kriminalforsorg, og at denne afdeling sammen med fængslerne og arresthusene i det pågældende amt får et særligt samarbejde med det sociale center.

Også på det centrale plan bør kriminalforsorgen udøves i tæt samarbejde med de sociale myndigheder.

30. Arbejdsgruppen konkluderer, at der ikke inden for en nærmere fremtid er praktisk mulighed for en nærmere integration i forholdet mellem kriminalforsorgen *og* den almindelige sociale forsorg. Derimod giver det løbende reformarbejde og de stedfundne drøftelser grundlag for forventninger om, at samarbejdet mellem kriminalforsorgen og det almindelige sociale system kan smidiggøres og dermed effektiviseres.

31. I betænkningen *om omsorg for ældre og for pensionister (nr. 630/1972)* understreges betydningen af, at der i forbindelse med pensionstilkendelsen i så vidt omfang som muligt etableres personlig kontakt med pensionisten.

Der vil herved kunne gives vejledning med hensyn til pensionens størrelse, boligspørgsmål, hjemmehjælp og omsorgsarbejde såvel som en mere individuel orientering og vejledning med henblik på den enkelte pensionists særlige problemer.

Udvalget finder det desuden væsentligt, at der af myndighederne lægges vægt på en løbende generel orientering om ændringer i lovgivningen og lignende, der har betydning for pensionisterne.

Udvalget påpeger endelig de særlige problemer, der rejser sig i forbindelse med rådgivning af pensionister, hvis situation i særlig grad er udsat for hyppige ændringer som følge af svigtende helbred eller andre årsager, hvilket medfører, at der er behov for en udadgående virksomhed for at opretholde forbindelse med pensionisten.

32. Med udgangspunkt heri finder udvalget i kap. 4, at erfaringer fra praktiske forsøgsordninger med omsorgsarbejde i De Gamles By viser, at der er behov for et egentligt opsøgende arbejde for pensionister. Denne form for bistand er der brug for over for svækkede pensionister i egne hjem, navnlig personer, der er udskrevet efter behandling på sygehus eller lignende. Arbejdet tænkes udført af hjemmesygeplejersker, hjemmehjælpere eller andet personale fra social- og sundhedsforvaltningen, der foretager en koordination af arbejdet i et passende samarbejde med praktiserende læger.

33. Det anbefales, at de sociale myndigheder i kommunerne overvejer, på hvilken måde og i hvilket omfang de er i stand til at skabe og opretholde forbindelse med pensionister. Et opsøgende arbejde kan eventuelt påbegyndes over for pensionister over en vis alder.

34. I *redegørelse III af april 1972 om prævention af stofmisbrug,* der er udarbejdet af et udvalg under kontaktudvalget vedrørende ungdomsnarkomanien, er der foretaget en under-

søgelse af betydningen af forskellige myndigheders opsøgende virksomhed og specielt virksomhed med hensyn til tidligst muligt at finde frem til børn og unge, der er særligt disponerede for stofmisbrug, eller personer, der allerede er skadet af stofbrug.

35. Udvalget finder væsentlige holdepunkter for, at dette specielle sigte med opsøgningen kan styrkes ved at udbygge og videreføre den tankegang, der ligger bag de meget detaljerede retningslinier for det tværgående samarbejde med andre myndigheder m. m., der gælder for revaliderings- og familievejledningsområdet.

36. Udvalget anbefaler en ordning, der indebærer, at en meget vid kreds af personer i offentlige hverv motiveres til at sørge for, at personer og familier, der er udsatte for en trussel om social skade, kommer i forbindelse med de rette hjælpeorganer.

Udvalget anbefaler, at der gennemføres en oplysningskampagne med det sigte at orientere befolkningen om, at myndighederne i en lang række nærmere angivne situationer ønsker at modtage henvendelser fra den enkelte borger, uanset at han ikke selv (endnu) finder hjælp påkrævet.

Udvalget understreger, at social- og sundhedsmyndighederne bør følge det arbejde, der er indledt i Danmark og andre nordiske lande med indsamling af tidlige data om psykisk og fysisk sundhedstilstand og om sociale baggrundsfaktorer som grundlag for tilbud om oplysning, støtte, hjælp og behandling m. v., og det findes ønskeligt, at skolepsykologtjenesten udvides til også at omfatte gymnasiet og HF-klasser.

37. Det må ifølge redegørelsen klart fastslås, at kommunerne har pligt til at sørge for opsøgning af stofmisbrugere, og der bør sikres en udtrykkelig tilskudshjemmel, der kan dække forskellige former for institutioner til opsøgning af disse persongrupper.

Endelig konkluderer udvalget, at det bør fastslås som amtsrådets pligt at sikre samordning af stofmisbrugsbekæmpelsen, og at kompetencen til godkendelse af lokale projekter hertil bør ligge hos amtsrådet, der tillige bør have mulighed for selvstændigt at etablere foranstaltninger imod stofmisbrug, herunder opsøgningsforanstaltninger.

D. OVERVEJELSER OM RÄDGIVNINGS- OG TILSYNSORDNINGER UNDER EN OFFENTLIG BISTANDSLOV

I. Rådgivning og vejledning

38. Det undersøgelsesmateriale, der er omtalt foran under *C,* synes klart at vise, at der er et stort behov i befolkningen for udbygning af almen social rådgivning.

39. Kommissionen har i 1. betænkning peget på betydningen af rådgivning som led i en forebyggende indsats, der har til formål at afværge, at sociale skader indtræder, eller at sikre, at der sættes tidligt ind for at muliggøre en mere effektiv og økonomisk indsats.

For at tryghedssystemet kan leve op til befolkningens behov for en hurtig og effektiv indsats over for den enkelte, har kommissionen anbefalet, at der opbygges en almen kommunal rådgivningstjeneste, som placeres tæt ved borgeren, således at denne let får adgang til servicesystemet. En ensartet rådgivning over hele landet kunne tilvejebringes, ved at kommunernes socialforvaltning på længere sigt skal kunne råde over personale med særlig uddannelse i dette arbejde. De større kommuner ventes noget hurtigere end de mindre at nå op på en rådgivningsstandard, der åbner mulighed for en mere differentieret indsats sammen med kommunens eget specialpersonale. Socialforvaltningen i kommuner, der ikke selv - eller i fællesskab med andre - kan udvikle et tilstrækkeligt sagkyndigt rådgivningsapparat, skal kunne få supplerende bistand og sagkundskab fra socialcentret på amtsplan.

40. Den nye struktur inden for den sociale administration, der nu er lovfæstet i lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender, rummer gode muligheder for etablering af en gradvis udbygget almen og åben rådgivningsvirksomhed.

41. Rådgivningen har til formål at bidrage til, at der så tidligt som muligt ydes enkeltpersoner eller familier hjælp til at løse sociale og andre problemer, som de pågældende ikke kan løse på egen hånd. Herved kan det eventuelt forebygges eller undgås, at disse problemer fører til stadig alvorligere problemer for den enkelte eller for familien eller medfører uønskede samfundsmæssige konsekvenser.

42. Virkningen af en bedre rådgivningsservice kan bl. a. blive en lettelse i arbejdet med

at udskille tilfælde, hvor ekstraordinære foranstaltninger bliver nødvendige. Samtidig vil man herigennem kunne hindre iværksættelse af udsigtsløse behandlingsforsøg. Set fra denne synsvinkel bliver rådgivningen et led i visitationsarbejdet og vil kunne tænkes at fremskynde forløbet af behandlingen inden for det sociale system til gavn for de behandlingssøgende og for en bedre udnyttelse af områdets kapacitet. Rådgivningen har også en vigtig funktion som et egnet middel til at koordinere og styrke det nødvendige samarbejde mellem de berørte myndigheder og institutioner og i forhold til klienterne.

43. En indpasning af regler om et almindeligt rådgivningstilbud i en offentlig bistandslov sammen med regler om løbende vejledning til grupper med særligt behov og regler om en egentlig opsøgende virksomhed rejser navnlig følgende spørgsmål:

1° I hvilket omfang, og over for hvilken personkreds skal der være hjemmel til at yde bistand som nævnt, jfr. nedenfor, pkt. 44-49.
2° På hvilke måder bør arbejdet udføres og med hvilket indhold, jfr. nedenfor. pkt. 50-56.
3° Hvilke myndigheder skal yde social rådgivende og opsøgende virksomhed, jfr. nedenfor, pkt. 57-62.

Rådgivningens omfang og personkreds

44. Det fremgår af det foregående, at de mange forskellige ordninger, hvorefter der i dag ydes social rådgivning, som oftest er stærkt begrænsede, enten således, at de enkelte ordninger omfatter afgrænsede persongrupper, eller således, at rådgivningen eller vejledningen kun ydes i tilknytning til, at der søges en social ydelse — altså som et accessorium til andre sociale ydelser. Der er kun i begrænset omfang pligt for myndighederne til at yde rådgivning og vejledning.

45. Der er efter de gældende regler også kun i begrænset omfang pligt for de sociale myndigheder til at udøve opsøgende virksomhed. Sådan pligt er dog fastsat inden for familievejledningen med hensyn til opsøgning af **milieuer,** der rummer trussel mod børns trivsel.

Inden for særforsorgen er der endvidere fastsat regler om pligt til at yde råd og vejledning om de forskellige forsorgsgrenes behandlingstilbud m. v., ligesom der er pligt for en række myndigheder og personer til at indberette til og samarbejde med de pågældende behandlingsinstitutioner med henblik på at sikre, at den fornødne rådgivende, behandlende og revaliderende indsats bliver ydet over for pågældende.

46. Det foreslås, at der i service- og bistandsloven gives hjemmel til at yde social rådgivning og vejledning, således at rådgivningen omfatter enhver person - eller familie - som har behov derfor, og uanset om den pågældende i øvrigt ønsker støtte efter loven. Loven må således pålægge myndighederne denne pligt til at etablere en almen social rådgivnings- og vejledningsordning.

Det forudsættes herved, at der ikke sker forringelse i de gældende ordninger med hensyn til rådgivning og vejledning af f. eks. børnefamilier, pensionister og klienter inden for særforsorgen samt de i øvrigt gældende ordninger med hensyn til vejledning vedrørende de ydelser, som kan ydes i henhold til lovgivningen. Ofte vil vejledning af særlige klientgrupper tage udgangspunkt i den kommunale rådgivning, der derefter kan henvise til mere specialiseret rådgivning som led i den øvrige bistand, der skal ydes. Det må derfor sikres, at disse bestående ordninger i fornødent omfang opretholdes, indtil de kan indgå i en mere generel eller almen rådgivningsordning. Dette vil antagelig medføre, at de gældende ordninger gradvis indpasses i stadig mere omfattende almene og åbne rådgivningsordninger, der efterhånden kan opbygges således, at der sker en samlet og mere rationel anvendelse af de begrænsede sagkyndige personalegrupper, som skal yde rådgivning og vejledning.

47. Der bør desuden pålægges de sociale myndigheder pligt til i videst muligt omfang at udøve opsøgende indsats i de tilfælde, hvor der er behov derfor. Dette må klart gælde i de situationer, hvor der i dag er pligt til sådan opsøgende indsats, jfr. foran om sådan pligt inden for børneforsorgslovens område (familievejledningen). I det omfang loven kommer til at omfatte de eksisterende særforsorgsgrupper, eller i det omfang loven pålægger kommunale eller amtskommunale myndigheder forpligtelser, som i dag påhviler særforsorgsinstitutionerne, jfr. afsnit VII, må det sikres, at disse myndigheder samtidig overtager de fornødne forpligtelser

over for de pågældende handicappede, herunder pligt til at yde rådgivende, vejledende og opsøgende indsats.

48. Det er endvidere ønskeligt, at loven kommer til at indeholde hjemmel til, at de sociale myndigheder i videst muligt omfang og tidligst muligt skal yde opsøgende indsats over for *andre personer eller persongrupper.* Denne opsøgende virksomhed må have til formål at udøve forebyggende indsats over for de pågældende personer eller persongrupper og i videst muligt omfang at sikre, at behandlende og revaliderende indsats bliver tilbudt eller ydet de pågældende.

49. Den opsøgende og forebyggende virksomhed, der kan blive tale om at yde over for de forskellige persongrupper, vil ofte have fælles træk. Desuden er der ofte sammenfald eller overlapning mellem de forskellige grupper, der ifølge forskellige redegørelser eller betænkninger har alvorligt behov for opsøgende virksomhed. Det gælder således ældre over en vis alder, de sociale pensionister, de forskellige særforsorgsgrupper, adfærdsvanskelige unge, alkoholister, stofmisbrugere, truede børnefamilier o.s.v. Det må derfor være både rationelt og sagligt rigtigt, at service- og bistandsloven indeholder en almindelig hjemmel til, at social- og sundhedsforvaltningerne etablerer opsøgende virksomhed over for handicappede af overvejende fysiske, psykiske og/eller sociale årsager. Det forudsættes herved, at der under en sådan samlet lovhjemmel efterhånden vil kunne udbygges en samlet og koordineret opsøgende virksomhed over for samtlige de forskellige risiko- og handicapgrupper, herunder stofbrugere.

På hvilken måde bør rådgivningen udføres?

50. Der bør antagelig kun i begrænset omfang i lovgivningen findes regler, der fastlægger, på hvilken måde rådgivende, vejledende og opsøgende virksomhed bør udføres. Der bør dog i love eller cirkulærer åbnes mulighed for, at der kan fastlægges generelle retningslinier vedrørende den måde, på hvilken rådgivningen bør etableres og udøves, og vedrørende de behov, som den rådgivende, vejledende og opsøgende virksomhed skal søge at dække.

Det forudsættes endvidere, at der både i forbindelse med planlægningen og administrationen af de forskellige uddannelsesordninger og i de generelle regler vedrørende rådgivningsvirksomhed kan tages fornødent hensyn til, at dette arbejde bør udøves af et personale, som har den dertil fornødne uddannelse.

51. En generel »model« for opbygningen af den almene sociale rådgivningstjeneste kan findes i den gældende familievejledning. De ordninger, som foreslås opbygget i de kommende år, bør dog adskille sig herfra på forskellige måder. For det første ved personkredsen, der som nævnt ikke bør begrænses til børnefamilier. Dernæst med hensyn til sammensætningen af det støttende personale, som må stå til rådighed for ordningens direkte rådgivende og opsøgende vejledere, som arbejder for et tæt samvirke med klienten.

Det støttende personale, baggrundsstøtten, må fortsat etableres i form af særlige støttehold (team), men sammensætningen heraf må være mere fleksibel end i familievejledningen under hensyn til de varierede rådgivningsbehov, som en mere generel ordning må kunne dække.

52. Det må endvidere antages, at den gradvise udbygning af en generel rådgivnings- og vejledningsordning vil indebære, at klienterne, som vejlederne må opbygge et nært samarbejde med, må have en vis mulighed for - eventuelt sammen med vejlederne - at få direkte rådgivning eller vejledning af de forskellige sagkyndige, som indgår i de nævnte støttehold, som social- og sundhedsforvaltningerne kommer til at råde over eller i øvrigt vil kunne trække på, gennem særligt etablerede samarbejdsordninger.

Det må dog antages, at det vil tage en længere årrække, før der bliver mulighed for, at de forskellige sagkyndige (på lægelige, sociale, pædagogiske, juridiske og andre områder) mere generelt kan deltage direkte i vejledningen af den enkelte klient.

53. Den enkelte vejleders virksomhed må ses som en integreret del af det øvrige opsøgnings- og behandlingsarbejde, der vil blive samlet i social- og sundhedsforvaltningen.

I overensstemmelse med de forslag om tilrettelæggelse af administrations-, service- og behandlingsopgaver i den kommunale social- og sundhedsforvaltning, der er omtalt nedenfor i afsnit V, kap. I, pkt. 4-20, vil vejlederen kunne arbejde sammen med eventuelle behandlergrupper og den sagkundskab, forvaltningen råder over. Det er vejlederens opgave at sætte

klienten i forbindelse med den særlige sagkundskab, der måtte være brug for.

54. Det må antages, at effektiviteten af rådgivende og vejledende virksomhed i væsentligt omfang vil afhænge af, om rådgivningen kan ydes inden for egnede lokaler. Det må derfor tilstræbes, at der indrettes særlige rådgivningslokaler med faste åbningstider i kommunens socialforvaltning. For at rådgivningen kan fungere efter sin hensigt, er det desuden vigtigt, at kendskabet til ordningen i befolkningen bliver tilstrækkelig udbredt gennem information i presse, radio og TV m. v. Der må specielt lægges vægt på at sikre, at svage eller truede personer eller familier også reelt får let adgang til vejledning og støtte. Dette vil ofte kræve en ganske særlig indsats, herunder anvendelse af forskellige informationsmetoder eller oplysningsmateriale, som er afpasset efter de forskellige klientgruppers behov.

55. De personalegrupper, som medvirker i rådgivningsarbejdet, må have tavshedspligt med hensyn til, hvad de erfarer ved sagernes behandling. Selv om dette allerede følger af almindelige regler - straffelovens regler om, at overtrædelse af hemmeligholdelsespligt er strafbar — vil det formentlig være rigtigt, at en tavshedsforskrift optages i den sociale bistandslov. Dermed vil mulighederne for samarbejde inden for forvaltningen og i forhold til andre forvaltningsområder, hvis medarbejdere har en tilsvarende tavshedspligt, i betydeligt omfang kunne sikres, idet den almindelige tavshedsforpligtelse antagelig vil medvirke til at skabe et almindeligt tillidsforhold, således at klienterne tør afgive de fornødne oplysninger uden frygt for indiskretion.

56. Såfremt den enkelte klient alligevel ikke føler sig tilstrækkeligt beskyttet mod indiskretioner, må han have adgang til at kræve, at oplysninger, som han afgiver til rådgiveren, ikke bliver videregivet til andre medarbejdere i eller uden for forvaltningen, selv om disse medarbejdere har tavshedspligt. Det må i disse situationer påhvile vejlederne at underrette klienten om, at dette eventuelt vil kunne medføre ubehagelige virkninger, fordi vejlederen afskæres fra at formidle klientens anmodning om bistand videre, men såfremt et ønske om hemmeligholdelse fastholdes, må det respekteres af vejlederen.

Tavshedspligten for forvaltningens medarbejdere må også antages at være en nødvendig forudsætning for, at medarbejderne i fornødent omfang får adgang til lægelige oplysninger, der skal indgå i forbindelse med behandlingen af en række sociale sager, f. eks. sager om revalideringsstøtte, om adgang til førtidspension, om støtte til handicappede børn i hjemmet og i øvrigt i de tilfælde, hvor der er brug for kombineret social og medicinsk sagkundskab ved bedømmelsen af, hvilke sociale ydelser der kan blive tale om, eller hvilke foranstaltninger der i øvrigt bør iværksættes over for den pågældende.

Hvilke myndigheder skal yde social rådgivende og opsøgende virksomhed?

57. De forskellige opgaver med hensyn til social rådgivende, vejledende og opsøgende virksomhed bør i almindelighed henlægges til primærkommunernes social- *og* sundhedsforvaltning.

Det er foran omtalt, at ca. 120 kommuner i dag har familievejledningsordninger, der råder over eget støttehold. Selv om disse ordninger har vekslende kapacitet i forhold til det foreliggende behov, er der dog på ret få år opbygget ret omfattende vejledningsordninger på dette område i kommunerne.

58. Det må forudses, at de forskellige kommuner i stigende omfang vil benytte sig af egen sagkundskab til at danne den fornødne baggrundsstøtte for en almen social rådgivning og vejledning. Ikke mindst i forbindelse med udbygningen af en alle omfattende og åben familievejledning, må det dog antages, at de fleste kommuner ikke vil råde over den fornødne ekspertise inden for forvaltningens egne rammer.

Amtets socialcenter må derfor have til opgave at virke for, at der sikres en forsvarlig rådgivningsstandard i hele amtet, og centret må i givet fald selv kunne påtage sig rådgivende og vejledende virksomhed eller yde støtte til lokal rådgivende virksomhed.

59. De centrale myndigheder (socialministeriet og socialstyrelsen) må bl. a. i forbindelse med udformningen af generelle retningslinier og i forbindelse med den centrale behandling af udbygningsplanerne i henhold til den sociale styrelseslovs §§ 11 og 12 bl. a. have til opgave

at virke for en forsvarlig og ensartet rådgivningsstandard landet over.

Myndighederne bør specielt i forbindelse med indpasningen af en række nye rådgivnings- og vejledningsopgaver i de kommunale og amtskommunale forvaltninger fra de statslige institutionsområder, navnlig mødrehjælp, revalideringscentre, børneværnskonsulenter og særforsorgsinstitutioner, virke for, at den hidtidige rådgivningsstandard ikke bliver forringet, men at indpasningen i den almene rådgivning og vejledning i stedet åbner nye muligheder for forebyggende og behandlende indsats over for de pågældende klienter.

60. Amtskommunernes social- og sundhedsudvalg bør have ansvaret for, at der findes den fornødne sociale rådgivningstjeneste for klienter på sygehuse eller andre amtskommunale institutioner, særlig børne- og ungdomshjem, revalideringsinstitutioner, specialplejehjem m. fl. Om socialcentrets rolle i forbindelse med løsningen af disse sociale konsulentopgaver, som må udføres i tæt koordination med vedkommende kommunale social- og sundhedsforvaltninger, henvises til afsnit V, kap. II.

61. Det er vanskeligt på nuværende tidspunkt at vurdere, i hvilket omfang den sociale rådgivnings-, vejlednings- og behandlingsvirksomhed, som i dag varetages af fængselsvæsenet og af forsvaret, med fordel kan indpasses i de kommunale eller amtskommunale social- og sundhedsforvaltninger (socialcentre).

Etableringen af et mere eller mindre integreret samarbejde mellem fængselsvæsenet og socialsektoren bør imidlertid næppe udskydes til en mere uvis fremtid, og det bør snarest overvejes, hvorvidt mere integrerede løsninger kan opnås på kort sigt, f. eks. i forbindelse med indpasningen af de specielle statslige forsorgsområder (åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorg) i de kommunale og amtskommunale ordninger. Spørgsmålet herom vil blive behandlet i et udvalg nedsat af justitsministeriet, der har til opgave at overveje, hvilke praktiske foranstaltninger der bør iværksættes med hensyn til en udbygning af forsorgen for de ikke-anstaltsanbragte kriminelle, og udvalget er anmodet om at være opmærksom på mulighederne for et nærmere samarbejde med det almindelige sociale sikringssystem. Såvel socialministeriet som socialstyrelsen er repræsenteret i udvalget.

62. Om indpasning af dele af den virksomhed, som udøves af børneforsorgens rådgivningscentre i de amtskommunale socialcentre, henvises til afsnit II, kap. VII.

II. Tilsyn med enkeltpersoner

63. I børneforsorgsloven er der i bestemmelserne om pålæg og tilsynsværgemål tale om støtte bl. a. i form af rådgivning og vejledning, der i visse situationer kan pålægges tvangsmæssigt og strække sig over længere tid. Denne bistand ligger uden for området for rådgivningstilbud på frivilligt grundlag.

I forbindelse med indpasning af reglerne om tilsyn med enkeltpersoner i en bistandslov rejser der sig tilsvarende spørgsmål, som omtalt vedrørende rådgivning, pkt. 43.

64. Det forudsættes, at der i en bistandslov i samme omfang som hidtil gives myndighederne adgang til at meddele pålæg, der kan gennemføres tvangsmæssigt.

65. Det forudsættes tilsvarende, at der fortsat gives hjemmel til at etablere tilsyn for børn og unge - om fornødent tvangsmæssigt - til bistand og varetagelse af pågældendes interesser og tarv i almindelighed i samme omfang som efter eksisterende regler.

66. Med hensyn til spørgsmålet om selve udførelsen af tilsynsværgeopgaverne bemærkes, at det forudsættes, at de sociale myndigheder i stigende grad vil løse disse opgaver ved hjælp af det fatsansatte personale, der i forvejen varetager de almindelige rådgivningsopgaver i socialforvaltningen. På baggrund af praktiske erfaringer bør det tilstræbes, at de sociale myndigheder er opmærksomme på tilsynsværgernes voksende behov for baggrundsstøtte, svarende til disse opgavers stigende sværhedsgrad.

67. For så vidt angår spørgsmålet om, hvilke myndigheder der organisatorisk skal forestå arbejdet, foreslås det, at primærkommunens socialforvaltning fortsat skal have ansvaret for meddelelse af pålæg og beskikkelse af tilsynsværger m. m.

Kap. III

Økonomisk bistand i almindelighed

A. INDLEDNING

1. Efter en række bestemmelser i den sociale lovgivning kan der ydes økonomisk hjælp til personer, der har behov herfor, fordi de pågældende ikke er i stand til selv at bestride (alle) deres udgifter.

2. Nedenfor gennemgås under B reglerne i de love uden for pensions- og dagpengeområdet, i henhold til hvilke der kan ydes sådan økonomisk bistand, og under C anføres overvejelser vedrørende ordningen under en almen social service- og bistandslov.

B. GÆLDENDE REGLER I DEN SOCIALE LOVGIVNING OM ØKONOMISK BISTAND

3. Økonomisk bistand i form af kontanthjælp kan ydes med forskellige formål. Der kan være tale om at yde

a) en skønsmæssig underholdshjælp til hel eller delvis forsørgelse og
b) i undtagelsessituationer supplerende økonomisk hjælp hertil,
c) forsørgelseshjælp i forbindelse med forantaltninger, der tilsigter at bringe forsørgelsessituationen til ophør,
d) økonomisk støtte som supplement til ikkekontant forsørgelseshjælp (beløb til personlige fornødenheder og arbejdsvederlag) samt
e) økonomisk hjælp, der primært tilsigter andet end forsørgelse.

Regler af den nævnte art findes i lov om offentlig forsorg, lov om pension og hjælp til enker m.fl., lov om børne- og ungdomsforsorg, mødrehjælpsloven og revalideringsloven.

a. Skønsmæssig hjælp, der primært ydes til forsørgelse (underholdshjælp)

4. Efter *for sorgslov ens § 46* kan personer, der *ikke skønnes al være i stand til at skaffe sig det fornødne til livets ophold* (personer, der er i trang i snæver forstand) få en skønsmæssigt udmålt underholdshjælp. Det kræves principielt, at pågældende skal have opbrugt alle sine muligheder, d.v.s. står uden fornødne indtægts- og arbejdsmuligheder, uden formue og uden mulighed for at få tilstrækkelig hjælp efter sociallovgivningens øvrige regler.

Hjælpen kan i almindelighed ikke overstige et beløb, der svarer til folkepensionens grundbeløb + pensionstillæg og eventuelle tillæg pr. barn svarende til det særlige børnetilskud efter familieydelseslovens § 4, stk. 3. Folkepensionens grundbeløb + pensionstillægget udgør fra 1. april 1972 979 kr. pr. måned for enlige og 1.555 kr. pr. måned for ægtepar. Det særlige børnetilskud udgør fra samme dato 200 kr. pr. måned pr. barn.

Forsorgslovens § 46 stiller ikke særlige krav til trangsårsagen, men kan til gengæld kun anvendes på personer, der har opbrugt alle ressourcer. Yderligere giver bestemmelsen kun mulighed for at yde en hjælp af en størrelsesorden, der ikke tilnærmelsesvis giver de livsudfoldelsesmuligheder, der er sædvanlige for personer i den arbejdsduelige alder.

Sociallovgivningens øvrige bestemmelser om underholdshjælp adskiller sig fra § 46 ved at stille mere specielle krav til trangsårsagen. Til gengæld lempes der på kravet om fuld udnyttelse af andre ressourcer, ligesom der kan ydes hjælp med højere beløb.

5. Til personer, der er i en *korterevarende trangssituation* på grund af *ganske særlige forhold,* som f.eks. sygdom eller arbejdsløshed, kan der ydes underholdshjælp efter *forsorgslovens § 58, stk. 2.*

Man tillader i disse tilfælde personen at have en vis mindre formue, hvis den er opsparet til brug for fremtidig bosætning, erhvervsmulighed eller lignende. Hjælpen kan derfor i praksis ydes fra et tidligere tidspunkt end hjælpen efter forsorgslovens § 46.

Medens hjælpen efter § 46 ikke må overstige folkepensionens grundbeløb med tillæg (men

derimod godt kan være mindre), ydes hjælpen efter § 58, stk. 2, med et beløb svarende til folkepensionens grundbeløb + tillæg.

I visse særlige tilfælde kan der ydes en hjælp svarende til invalidepensionens mellemste sats, jfr. herom nedenfor pkt. 9. Invalidepensionens mellemste sats incl. pensionstillæg udgør 1.420 kr. månedlig fra 1. april 1972.

6. Såfremt den korterevarende trangssiutation skyldes *fødsel*, kan hjælp ydes dels efter *forsorgslovens § 58, stk. 2*, dels efter forsorgslovens *§ 47, stk. 3*, og endelig efter *mødrehjælpsloven.*

Hjælp efter § 58, stk. 2, ydes med et beløb svarende til folkepensionens grundbeløb + tillæg, jfr. ovenfor, medens derimod forsorgslovens § 47, stk. 3, og mødrehjælpsloven ikke har nogen beløbsgrænse.

Medens forsorgsloven som ovenfor anført i disse særlige tilfælde stiller visse trangskrav (pågældende må ikke have en formue ud over et vist mindre beløb), indeholder mødrehjælpsloven ikke tilsvarende betingelser. I praksis giver det imidlertid ikke nogen forskel, da mødrehjælpsinstitutionerne kun yder hjælpen, hvis der er behov også ud fra en økonomisk vurdering.

Mødrehjælpsinstitutionerne kan yde hjælp til betaling af afdrag på gæld, indskud **i** lejlighed, kompensation for tabt arbejdsfortjeneste samt til anskaffelser til mor og barn.

7. *Til enker og til enlige forsørgere med børn under 18 år* hos sig kan der efter henholdsvis *enkepensionslov ens § 15* og *forsorgslovens § 56, stk. 1*, ydes hjælp i en kortere overgangstid (13, eventuelt 26 uger) efter endeligt ophør af samliv med en ægtefælle.

Hjælpen ydes efter en lempeligere trangsbedømmelse end hjælp efter forsorgslovens § 46. Dels kan man bortse fra en vis mindre formue ligesom ved hjælp efter § 58, stk. 2, **i** forsorgsloven, og dels forlanger man ikke **i** denne overgangsperiode, at pågældende skal udnytte en hvilken som helst arbejdsmulighed, ligesom man, såfremt den pågældende har arbejde, ved udmålingen af hjælpen ikke fuldt ud behøver at tage hensyn til pågældendes indtægt.

Hjælpen kan ydes med et sådant beløb, at pågældende kan opretholde sin hidtidige levestandard inden for rimelige grænser. Som en vejledende sats til bedømmelse af, hvad der er rimelige grænser, har man til underhold og beklædning administrativt fastsat et beløb svarende til folkepensionens grundbeløb + pensionstillæg og eventuelle tillæg pr. barn. Herudover kan der ydes hjælp til betaling af faste udgifter som husleje, varme, forsikring og lignende, ligesom der kan ydes hjælp til fortsættelse af lejemål vedrørende en butik, medmindre butikken hidtil har været drevet af den hjælpsøgende alene. Der kan endvidere ydes hjælp til afdrag på gæld vedrørende genstande indkøbt til husførelsen eller til erhvervsmæssig brug.

Hjælp efter enkepensionsloven ydes kun til enker, hvorimod enkemænd ikke er **omfattet af** loven. Det er ikke nogen betingelse for ydelsen af den omhandlede hjælp, at pågældende har børn under 18 år i hjemmet. Forsorgslovens § 56 omfatter alle enlige forsørgere, herunder også enkemænd, men det er en forudsætning, at pågældende har et barn under 18 år hos sig. Enkepensionslovens § 15 får derfor kun selvstændig betydning for enker uden børn.

8. Til personer, der er kommet i *en noget længerevarende, men dog ikke permanent trangssituation* som følge af visse sygdomme (forsorgslovens § 53) eller aftjening af værnepligt (forsorgslovens § 54) kan der ydes en hjælp efter tilsvarende trangsbedømmelses- og udmålingsprincipper som ovenfor efter forsorgslovens § 56.

Forsorgslovens § 53 omfatter personer, der lider af *tuberkulose* og *visse andre alvorlige sygdomme.* Hjælpen kan ydes i indtil 2 år, men **i** visse særlige tilfælde i op til 4 år.

Ved hjælpens udmåling er der dog en forskel i forhold til udmåling efter § 56, idet der er mulighed for, hvis det er nødvendigt af hensyn til pågældendes helbredelse, at yde hjælp til anskaffelse af en sundere bolig eller mere nærende kost, uanset at man herved forbedrer pågældendes levevilkår.

For hjælp til personer, der lider af visse alvorlige sygdomme, gælder efter § 53, stk. 4, det særlige, at hjælpen først kan ydes efter 3 måneders forløb, og det er en forudsætning, at sygdommen vil vare yderligere 3 måneder. Ved udmålingen af hjælp til denne persongruppe kan man ud over de ovenfor under § 56 anførte vejledende satser tage hensyn **til,** hvad pågældende kunne have fået i invalidepension, hvis han havde været berettiget hertil.

Hjælp til *værnepligtiges familier og den værnepligtige selv* kan ydes efter *forsorgslovens*

§ 54. Reglerne om trangsbedømmelse og udmåling af hjælpen er i det store og hele identiske med reglerne for tuberkulosepatienter **m.fl.**

9. Til personer, der har søgt invalidepension, kan der i visse tilfælde i stedet for underholdshjælp efter forsorgsloven ydes *forskud på invalidepension (invalidepensionslovens § 21).* Det er i praksis en betingelse for ydelse af forskud herpå, at kommunalbestyrelsen skønner, at det er overvejende sandsynligt, at pågældende vil få tilkendt højeste invalidepension. Forskuddet vil da kunne ydes inden for højeste invalidepensions grænser (incl. tillæg), der pr. 1. april 1972 udgør 1.940 kr. pr. måned til en enlig person.

Den ovenfor under pkt. 5 nævnte regel i forsorgslovens § 58, stk. 2, hvorefter hjælpen i visse situationer kan udmåles inden for grænserne af, hvad der kunne være ydet som mellemste invalidepension, anvendes på personer, der søger invalidepension, når det ikke er overvejende sandsynligt, at pågældede vil få højeste invalidepension.

10. Som det fremgår af foranstående, giver de eksisterende regler om skønsmæssig udmåling af underholdshjælp et meget varieret billede, hvor trangsbedømmelsen og udmålingen af hjælpen afhænger af trangsårsag og hjælpens varighed.

b. Skønsmæssige ydelser, der primært tilsigter at supplere anden underholdshjælp

11. Til personer, der modtager hjælp efter forsorgslovens § 46 og § 58, stk. 2, kan der efter *§ 46, stk. 2,* ydes hjælp med et noget større beløb end folkepensionens grundbeløb + pensionstillæg *{»supplerende hjælp«.),* hvis der undtagelsesvis er behov for dette på grund af ganske særlige omstændigheder, f.eks. meget høj husleje. Der er ikke noget maksimum for, hvor meget der i det enkelte tilfælde kan ydes som supplerende hjælp, men der er en maksimumsgrænse for, hvor meget der i et enkelt regnskabsår af den enkelte kommune som refusionsberettiget må ydes til samtlige personer af denne gruppe.

12. På tilsvarende måde kan man efter *pensionslovene* yde et skønsmæssigt trangsbestemt *personligt tillæg* til pensionister, der i konkrete situationer ikke kan klare sig med pensionen.

c. Forsørgelseshjælp i forbindelse med foranstaltninger, der tilsigter at bringe forsørgelsessituationen til ophør

1°. *Skønsmæssigt fastsatte ydelser.*

13. Når der *iværksættes erhvervsmæssig revalidering,* er det sociale udvalg efter *revalideringslovens §* 7 forpligtet til at afhjælpe den pågældendes egen og hans families i forbindelse hermed stående trang.

Hjælpen kan ydes fra revalideringsforanstaltningens iværksættelse og indtil 2 måneder efter dens afslutning.

Hjælpen udmåles, og trangsbedømmelsen finder sted efter tilsvarende principper som hjælp efter lov om offentlig forsorg § 53, stk. 1, jfr. ovenfor pkt. 8. Man skal ved hjælpens udmåling søge at tilskynde pågældende til at gennemføre revalideringen. Dette bevirker, at det hidtidige leveniveau kun til en vis grad kan være vejledende og f.eks. kan fraviges, hvis pågældende hidtil har levet af almindelig offentlig hjælp.

14. Efter *forsorgslovens § 56, stk. 3,* kan der til en *enlig forsørger, der har et eller flere børn under 18 år* hos sig, ydes trangsbestemt underholdshjælp, når pågældende på grund af *deltagelse i uddannelse eller omskoling* ikke har sædvanligt indtægtsgivende arbejde eller kun kan påtage sig deltidsarbejde.

Trangsbedømmelsen sker efter tilsvarende principper som ved hjælp efter forsorgslovens § 53, jfr. ovenfor pkt. 8, medens hjælpen udmåles efter tilsvarende regler, som når der ydes hjælp efter § 46, idet man dog kan bortse fra halvdelen af en arbejdsindtægt.

15. Til *enlige forsørgere, der har et eller flere børn under 18 år* hos sig, kan der efter *forsorgslovens § 56, stk. 2,* ydes hjælp til en uddannelse eller omskoling med henblik på forbedrede erhvervsmuligheder. På tilsvarende måde kan der efter *mødrehjælp sloven* og *enkepensionsloven* ydes hjælp *til enlige kvinder med børn under 2 år* og til *enker.*

Ydelserne efter foranstående bestemmelser med undtagelse af mødrehjælpsloven er trangsbestemt i den forstand, at det er en forudsætning, at forsørgerens eventuelle formueindtægt kun ligger på et vist lavere niveau. Der er mulighed for at give underholdshjælp i tilknytning til uddannelseshjælpen, jfr. ovenfor pkt. 14 vedrørende forsorgslovens § 56, stk. 3.

2°. *Ikke skønsmæssigt fastsat hjælp.*

16. *Til erhvervshæmmede personer, som gennemgår arbejdsprøvning, optræning, uddannelse m.v.* uden for de i revalideringslovens § 5 nævnte institutioner, kan der efter *revalideringslovens § 6,* efter nærmere regler udbetales beløb til dækning af særlige udgifter i forbindelse med revalideringens gennemførelse.

Hvis der ikke udbetales arbejdsløn, kan der ydes den pågældende hjælp til kost, personlige fornødenheder, beklædning svarende til folkepensionens grundbeløb + tillæg, og herudover i rimeligt omfang til kontingent, logi m.v.

Hjælp til eventuel ægtefælle og børn ydes i disse tilfælde som en skønsmæssig trangsbestemt hjælp efter revalideringslovens § 7, jfr. ovenfor pkt. 13.

d. Ydelser, der primært tilsigter at supplere ikke-kontant forsørgelseshjælp

17. Til personer, der har *ophold på institutioner* under børneforsorgen, særforsorgen og revalideringen og på alderdomshjem og plejehjem, ydes som regel et *beløb til personlige fornødenheder* og eventuelt *arbejdsvederlag.*

Størrelsen af disse beløb veksler fra institutionsområde til institutionsområde og er bl.a. afhængig af, om beløbet skal dække beklædning, eller om denne udleveres af institutionen.

18. På samme måde er der i almindelighed på institutionsområdet fastsat regler om ydelse af *kosttilskud under fravær* fra institutionen. ligesom der kan ydes *hjælp til befordring.*

e. Ydelser, der primært tilsigter andet end forsørgelse

19. Efter *forsorgslovens § 47* kan der ydes hjælp til betaling for *kur og pleje* såvel for personer, som generelt er i en trangssituation, som for personer, der får hjælp efter § 58, stk. 2.

Hjælpen er trangsbestemt efter samme kriterier som underholdshjælpen, men der er i modsætning til underholdshjælpen ikke nogen beløbsgrænse. På tilsvarende måde kan der ydes hjælp til kur og pleje til personer, der opfylder betingelserne for at få underholdshjælp efter forsorgslovens §§ 53, 54 og 56.

20. Til *personer, der gennem syge- og kurbehandling kan opnå en væsentlig forbedring af erhvervsevnen,* kan der efter *revalideringslovens § 4* ydes hjælp til betaling af sådan behandling.

Til erhvervshæmmede, der gennem arbejdsprøvning, optræning, undervisning, uddannelse eller ved særligt værktøj, arbejdsmaskiner eller påbegyndelse af selvstændig virksomhed kan opnå en væsentlig forbedring af erhvervsevnen, kan der efter *revalideringslovens §§ 6 og S* ydes hjælp hertil. Der kan herudover, jfr. ovenfor pkt. 13 og 16, ydes underholdshjælp i forbindelse med foranstaltningen.

21. Der kan efter *børneforsorgslovens § 27, stk. 2, nr. 4 og 5,* ydes hjælp til afholdelse af udgifter, der står i direkte forbindelse med givne henstillinger og pålæg, hjælp til betaling af huslig bistand i tilfælde af sygdom eller til afhjælpning af forbigående vanskeligheder, hvis man derved kan undgå at anbringe et barn uden for eget hjem.

Efter *børneforsorgslovens § 50* kan der som efterværn bl.a. ydes hjælp til underhold, uddannelse m.v. i indtil 3 år i forbindelse med ophør af en hjælpeforanstaltning.

Disse former for hjælp er ikke trangsbestemt. Afgørende for ydelse af hjælp er hensynet til barnet eller den unges tarv og ikke så meget forsørgerens evne eller vilje til selv at bære udgiften. Hjælpen kan således også ydes, selv om den medfører en kortere eller længere forøgelse af levestandarden.

22. Efter *forsorgslovens § 50* kan der ydes *rejsehjælp,* såfremt det godtgøres, at der på det sted, hvortil pågældende ønsker at rejse, er sikret ham arbejde af mere vedvarende karakter, eller at hans familie i forvejen har fast bopæl i vedkommende kommune. For personer under 25 år er betingelserne dog noget lempeligere.

Efter *forsorgslovens § 51* kan der ydes *hjælp til udvandring* under særlige omstændigheder, f.eks. hvis det findes godtgjort, at der er sikret pågældende arbejde i udlandet, hvorved han skønnes at kunne forsørge sin familie. Hjælp kan navnlig ydes, når vedkommende i forvejen oppebærer offentlig hjælp.

Forsorgslovens § 51 a giver mulighed for i tilfælde af trang, der opstår som følge af sygdom, nedsat erhvervsevne, store forsørgerbyrder eller andre *særlige omstændigheder,* f.eks. fængselsophold, at yde hjælp til *betaling af medlemsbidrag* til en anerkendt arbejdsløshedskasse eller sygekasse.

Efter *forsorgslovens § 52* er opholdskommunen forpligtet til at afholde rimelige *begravelsesudgifter*, hvis en person ikke selv har sikret sig tilstrækkeligt hertil, og der i øvrigt ikke i boet findes midler til at dække begravelsesomkostningerne.

Forsorgslovens § 56, stk. 4, giver adgang til at yde *hjælp til dækning af udgifter til dåb, konfirmation eller anden særlig anledning*, f.eks. sygdom, i tiden indtil et barns fyldte 18. år, såfremt barnet er forældreløst eller forsørgeren er enlig. Trangsbedømmelsen er identisk med den i § 56 i øvrigt gældende trangsbedømmelse, jfr. ovenfor pkt. 14.

23. Efter *forsorgslovens § 57* skal vedkommende socialudvalg drage omsorg for, at *forliste sømænd* får fri hjemrejse, indbefattet kostpenge og beklædning. Reglen omfatter også udenlandske sømænd, såfremt der er en konventionsmæssig forpligtelse.

Forsorgslovens § 59 giver det sociale udvalg adgang til i akutte situationer at påtage sig *kautionsforpligtelse*, når det drejer sig om formål, hvortil der i øvrigt kan ydes hjælp efter forsorgsloven.

En mere speciel kautionsregel findes i *forsorgslovens § 60*, hvorefter det sociale udvalg hæfter for *forpligtelser vedrørende jordemoderhjælp*, når den, forpligtelsen påhviler, undlader at betale.

Efter *forsorgslovens § 73* har personer, der i hjemmet forsørger et barn med en af de i forsorgslovens § 70 nævnte lidelser d.v.s. sindssyge, åndssvage, vanføre, blinde, døve m.fl. såfremt der ikke er behov for særforsorgens øvrige hjælpeforanstaltninger, ret til at *få dækket sådanne særlige udgifter, som barnets lidelse medfører*. Det samme gælder, når barnet har en lidelse, som ikke omfattes af reglerne om særforsorg. Der kan bl.a. ydes hjælp til særlig kost og ekstra beklædning, til specielle møbler og andet bohave, og i øvrigt til særlige foranstaltninger, som barnet behøver.

Hjælpen er betinget af, at lægelige anvisninger med hensyn til barnets pasning følges.

24. Efter *lov om offentlig sygesikring § 13* kan det sociale udvalg undtagelsesvis yde *hjælp til supplering* af de i lovens §§ 6, 8 og 9 omhandlede ydelser, herunder læge- og tandlægebehandling. Der er intet krav om trangsbedømmelse.

C. OVERVEJELSER VEDRØRENDE KONTANTHJÆLP UNDER EN SOCIAL BISTANDS- OG SERVICELOV

25. Som det fremgår af fremstillingen under B foran, udgør det eksisterende regelsæt om ydelse af kontant hjælp udenfor pensions- og dagpengeområdet et omfattende system. Denne kontanthjælp skal principielt kun ydes, såfremt der ikke er mulighed for at yde anden hjælp, f.eks. dagpenge eller førtidig pension eller lign. Man må derfor også i et vist omfang undersøge disse muligheder, når en person anmoder om at få hjælp.

Det fremgår endvidere af fremstillingen under B, at nogle af de ydelser, der sigter mod en forsørgelse af personer i den arbejdsduelige alder, alene kan ydes, når pågældende har opbrugt alle andre ressourcer, og alene med et beløb, der ikke må overstige, hvad der kan ydes til personer, der pensioneres på grund af alder. Disse ydelser vil derfor ofte først kunne tildeles, når der er gået så lang tid siden den socialbegivenhed, der udløste behovet for en foranstaltning, er indtrådt, at man er sikker på, at pågældende ikke selv har nogen som helst mulighed for at klare sig ud af situationen. Dette medfører, at det ofte bliver overordentlig vanskeligt for det offentlige at løse problemet.

26. Nedenfor gennemgås først muligheden for at samle og forbedre reglerne om behovsprøvet kontanthjælp (d.v.s. den hjælp, der er omtalt foran under B, pkt. 4-15) og dernæst behovet for at ændre de øvrige kontantydelser, der tænkes indpasset i en service- og bistandslov.

Formålet med at yde kontant forsørgelseshjælp efter service- og bistandsloven

27. Formålet med at yde kontant forsørgelseshjælp efter en bistandslov er i alle tilfælde, hvor modtageren ikke kan klare sig selv (fuldtud), at afhjælpe modtagerens svigtende indtægter. Formålet må først og fremmest være at forebygge, at korterevarende indkomstmangel skal føre til en social tilbagegang (sammenbrud) for den pågældende (eller for familien), som det kan være vanskeligt eller umuligt at rette op, og som kan føre til, at der vil blive stillet stærkt forøgede krav til samfundets øvrige hjælpeforanstaltninger.

Herudover må bistandsloven imidlertid indeholde muligheder for at sikre forsørgelse af personer, der har behov for en varig kontant-

hjælp uden at kunne få pension. Hovedformålet hermed er at sikre de pågældende et acceptabelt varigt leveniveau, idet de pågældendes muligheder for at generhverve eller skaffe sig selv en rimelig indkomst ikke skønnes at være til stede.

28. Trangstilfældene bør derfor opdeles i tilfælde, hvor trangssituationen er *forbigående,* d.v.s. at modtageren af hjælpen må antages inden for en vis kortere tid at ville blive i stand til pøny at klare sig selv, jfr. herom nedenfor, og tilfælde hvor trangssituationen er *varig,* d.v.s. at det kan forventes, at der vil hengå længere tid, inden den pågældende kan klare sig selv igen, eller at han ikke vil blive i stand hertil.

29. Nedenfor vil behandlingen af spørgsmålet om ydelse af kontanthjælp derfor blive opdelt, således at den kortvarige situation behandles under pkt. 35-58 og den varige situation under pkt. 59-67. I tilslutning hertil vil der forinden i punkterne 30-33 blive redegjort for, hvornår den ydede hjælp må betragtes som forbigående.

Endvidere behandles i pkt. 68-85 forskellige regler om andre kontante ydelser og i pkt. 86 spørgsmålet om beskatning af sociale ydelser.

Endelig omtales i pkt. 87 spørgsmålet om, hvilke myndigheder der bør have kompetence til at træffe afgørelse om ydelse af kontanthjælp.

Forbigående hjælp og varig hjælp

30. For de faste korterevarende sikringsydelser (dagpenge), gælder forskellige regler i tilfælde af sygdom, herunder tilskadekomst, og arbejdsløshed.

Dagpenge i tilfælde af sygdom, herunder tilskadekomst, kan normalt ydes, indtil den pågældende er raskmeldt eller indtil der er tilkendt ham pension i henhold til den sociale pensionslovgivning.

Arbejdsløshedsdagpenge kan udbetales, så længe den pågældende har haft normal arbejdsindtægt i 26 uger inden for de sidste 3 år. I øvrigt er det en betingelse, at den pågældende er arbejdsdygtig og arbejdssøgende.

31. Udvidet hjælp efter forsorgslovens kap. VII - d.v.s. navnlig den hjælp, der er omtalt foran under punkt 8 - kan i almindelighed ikke ydes udover 2 år, men der er dog en mulighed for at forlænge hjælpen i indtil 4 år, jfr. afsnit B, pkt. 7-9. Hjælp efter revalideringsloven må ydes så længe, der er behov for det i forbindelse med en igangværende revalidering og undertiden i en kortere periode herudover.

Som det fremgår af pkt. 6 foran, kan der i en korterevarende trangssituation i særlige tilfælde ydes hjælp efter forsorgslovens § 58. I cirkulære til bestemmelsen er det bl.a. vedrørende begrebet korterevarende tid, for så vidt angår arbejdsløshed, anført, at det drejer sig om 2 til 3 måneder. Drejer det sig om hjælp, der ydes til en person, som har ansøgt om invalidepension, vil hjælpen i praksis ofte komme til at løbe en del længere. For hjælp efter forsorgslovens § 46 er der ikke nogen tidsgrænse, men hjælpen kan ydes, så længe der er behov for hjælp.

32. Det vil af ovenstående ses, at der i de eksisterende korttidsregler gælder temmelig forskellige tidsmæssige grænser for, hvor længe hjælpen kan ydes. Bag alle grænserne synes det imidlertid at ligge, at man er gået ud fra, at de omhandlede personer normalt enten vil være ophørt med at have behov for hjælp inden for de fastsatte tidsgrænser eller ved periodens udløb være i en situation, hvor det er umuligt at sige, hvornår behovet vil ophøre, og hvor de pågældende derfor må betragtes som varigt hjælpsøgende. Ved fastsættelsen af begrebet »en vis kortere tid« synes det på denne baggrund hensigtsmæssigt at lægge vægt på, om man på tidspunktet for hjælpens ydelse med en vis rimelig sandsynlighed kan forudse, at pågældende vil blive bragt i en situation, hvor han ikke længere har behov for hjælp efter lovgivningen.

33. Der bør næppe i loven fastsættes en bestemt varighedsbegrænsning, idet længden af en forbigående hjælp vil kunne svinge fra et par dage eller 1 uge, f.eks. i forbindelse med en kort arbejdsløshedssituation, til 4-5 år i forbindelse med en revalideringsforanstaltning.

Der må derimod administrativt gives en vejledning, og det vil her være mere væsentligt at fastsætte frister for, hvornår en grundigere behandling af en sag senest skal påbegyndes, end for den endelige varighed af hjælpen.

I lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel er det således fastsat, at sagen skal tages op til nærmere undersøgelse med henblik på undersøgelse af behovet for andre foranstaltnin-

ger, senest når der er ydet dagpenge i 3 måneder og derefter mindst hver 3. måned. Af socialforskningsinstituttets undersøgelse for socialreformkommissionen fremgår det, at mere alvorlige økonomiske og sociale konsekvenser af sygdomstilfælde ofte begynder at indtræde allerede efter 3-4 ugers forløb.

Kontanthjælp bør derfor ikke ydes i mere end en vis meget kort tid, uden at sagen tages op til nærmere undersøgelse af, om der fortsat er behov for hjælp, og eventuelt om der bør iværksættes revalideringsforanstaltninger eller lign.

Personer, der på grund af varighedsbestemmelser ikke længere kan få arbejdsløshedsunderstøttelse, må, medmindre der er iværksat eller iværksættes foranstaltninger, der tilsigter at bringe de pågældende tilbage til en normal situation, i almindelighed skulle overgå til hjælp som varigt understøttede.

34. Nedenfor anføres under pkt. 35-58 betragtninger og forslag om forskellige spørgsmål vedrørende forbigående underholdshjælp og under pkt. 59-67 tilsvarende betragtninger og forslag vedrørende varig underholdshjælp.

For begge arter af hjælp opstår følgende spørgsmål:

1° Hvilke personer skal kunne modtage hjælp, jfr. nedenfor pkt. 35 og pkt. 59-60.
2° Efter hvilke kriterier skal der kunne ydes underholdshjælp: Hvilke betingelser skal kræves opfyldt for at underholdshjælp kan ydes, jfr. nedenfor pkt. 36-44 og pkt. 61-63.
3° På hvilket niveau bør underholdshjælp kunne ydes, jfr. nedenfor pkt. 45-58 og pkt. 64-67.

Forbigående underholdshjælp

35. Den persongruppe, der hovedsagelig er behov for at hjælpe efter reglerne om forbigående underholdshjælp, kan beskrives som personer der har *utilstrækkelige indkomstmuligheder, men som må antages inden for en vis kortere tid enten automatisk eller ved forskellige foranstaltninger at ville blive i stand til pånyat klare sig selv.*

Bestemmelserne skal således omfatte de tilfælde, hvor *der af behandlingsmæssige årsager er behov for en hjælp, hvis størrelse er individuelt fastsat.* En sådan hjælp, der må kunne ligge på et højere niveau end den underholdshjælp, der normalt vil kunne ydes, kunne f.eks. tænkes som tilskyndelse til at lade sig behandle med henblik på muligheden for en varig stabilisering af livsvilkårene eller som éngangsydelse for at afværge en trussel mod familiens funktionsdygtighed.

Herudover skal der kunne ydes *hjælp til almindeligt underhold* til personer, der befinder sig i en *forbigående indkomstbortfaldssituation,* der falder uden for dagpengereglerne.

Endelig skal der kunne ydes *hjælp til personer, der befinder sig i en situation, hvor dagpengeydelserne eller lign. undtagelsesvis ikke er tilstrækkelig store til at klare forsørgelsen,* f.eks. på grund af høj husleje.

Uden for den personkreds, der kommer i betragtning, vil i almindelighed falde personer, der får pension og dagpenge, samt personer, der har behov for en langvarig ydelse uden at have adgang til at få pension.

Kriterier for ydelse af hjælp

36. Ved fastlæggelsen af de kriterier, der må lægges til grund for at kunne yde forsørgelseshjælp efter den generelle bistandslov, må det tages i betragtning, at service- og bistandsloven skal *dække et videregående behovsområde end dagpengebestemmelserne i sikringslovene.* Det er således ikke tilstrækkeligt at dække manglende indtægtsmuligheder på grund af sygdom eller arbejdsløshed, hvor sådan hjælp ikke ydes efter sikringslovene, men man må f.eks. også kunne yde en forsørgelseshjælp, hvor de manglende indtægtsmuligheder har andre årsager, f.eks. pasning af børn, eller det forhold at den pågældende modtager andre hjælpeforanstaltninger, som uddannelse og optræning.

37. I de *eksisterende* love arbejdes der med *meget forskellige behovsgrundlag.*

Den videste adgang til at yde hjælp findes i børneforsorgslovens § 50 om efterværn, hvorefter der i indtil 3 år efter ophør af en hjælpeforanstaltning kan »ydes støtte til underhold, uddannelse m.v.«. Der er ved denne bestemmelse givet de sociale myndigheder meget fri adgang til at vurdere, om der er behov for at yde hjælp, og hvor stor en hjælp der skal ydes. Der er her lagt vægt på, at man ved at give for detaillerede regler risikerer at fastsætte afgrænsninger, der forhindrer ydelse af hjælp i tilfælde, hvor der faktisk er behov. Herved får

de pågældende myndigheder også bedst mulighed for at sætte ind på så tidligt et tidspunkt, at man kan klare sig med forholdsvis enkle foranstaltninger. I cirkulæreform er der givet de sociale myndigheder en vejledning, som de kan bruge ved vurderingen af behovet.

Ved en sådan *generel hjemmel til at yde hjælp* er der navnlig to ting, man kan frygte:

For det første at de sociale myndigheder ikke i tilstrækkeligt omfang kan overskue mulighederne og derfor er tilbøjelige til at yde *for ringe hjælp.*

For det andet at de sociale myndigheder måske i deres bestræbelser for at yde den bedst mulige hjælp overser den sammenhæng, der er med løn- og beskæftigelsesmulighederne i samfundet i øvrigt, og derfor giver en hjælp, som må betragtes som *for omfattende* i forhold til de pågældendes fremtidige indtægtsmuligheder.

Det første problem løses dels gennem forbedret uddannelse af personalet og sikring af, at der til brug for de sociale myndigheder er den nødvendige sagkyndige konsulentbistand såvel i kommunerne som i amtskommunerne (socialcentrene), dels ved vejledning af de sociale myndigheder i form af cirkulærer og lignende. Det vil endvidere være af betydning, at der gives befolkningen information om mulighederne, og at der etableres et udbygget ankesystem, som har den nødvendige sagkyndige bistand.

Det andet problem kan foruden på de ovenfor anførte måder løses ved at sikre et samarbejde med det almindelige uddannelsesvæsen, arbejdsformidlingen m.v., således at man hele tiden har føling med, hvorledes samfundets øvrige foranstaltninger virker.

En tredie vanskelighed ved en så generel formulering er af en lidt anden karakter, der hænger sammen med, *hvor meget personale der er til rådighed.* Såfremt det forventes, at man i samtlige sager skal foretage en behovsvurdering, vil det være ret personalekrævende. Der kan derfor være behov for en vis standardisering svarende til, hvad der gælder inden for dagpengesystemet og pensionssystemet, således at en vurdering af, om der er behov for en videregående forsørgelseshjælp, alene skal finde sted i tilfælde, hvor standardydelserne ikke slår til, d.v.s. hvor der er behov for andre foranstaltninger eller mere individuelt afpassede beløb. Der vil givetvis i de kommende år være behov for et intensivt arbejde med at finde frem til egnede kriterier for, hvornår der er behov for særlig indsats, herunder i form af fornøden kontant bistand.

38. Som det fremgår af pkt. 7-8 ovenfor findes *en noget mere indskrænket mulighed for at yde hjælp* i forsorgslovens kapitel VII (det udvidede trangsbegreb). Der stilles i disse bestemmelser to hovedkriterier op:

a. Pågældende må *af visse bestemte årsager ikke have tilstrækkelige indtjeningsmuligheder.*
b. Pågældende må *ikke have egen formue over et vist lavere beløb.*

39. Den første af betingelserne – at indtjeningsmulighederne skal være hindret af visse bestemte årsager - vil det som anført foran ikke være hensigtsmæssigt at opretholde i en almen service- og bistandslov.

Det bør være tilstrækkeligt, at pågældende ikke skønnes at have indtjeningsmuligheder, idet følgerne af ikke at yde tilstrækkelig hjælp kan være de samme, hvad enten de manglende arbejds- og indtægtsmuligheder skyldes tuberkulose, polio og lignende, hvor der efter de gældende regler kan ydes udvidet hjælp, eller andre årsager.

Det væsentlige må være, at man i socialforvaltningen finder det dokumenteret, *at pågældende ikke har tilstrækkelige indtjeningsmuligheder,* og at *det kan sandsynliggøres, at pågældende inden for en vis rimelig tid vil kunne få det.* Som dokumentation vil der typisk kunne foreligge en lægeerklæring eller en erklæring fra arbejdsformidlingen, men dokumentationen må også kunne ske ved en erklæring fra et socialcenter eller fra en behandlingsinstitution, f.eks. i forbindelse med en socialt begrundet uddannelse eller oplæring.

40. Om den anden betingelse - at pågældende *ikke må have egen formue over et vist lavere beløb* - bemærkes, at forudsætningen for at yde hjælp efter service- og bistandsloven må være, at der er behov for en foranstaltning af den pågældende karakter. Ved afgørelsen af spørgsmålet, om der foreligger et sådant behov for at yde hjælp til forsørgelse, må det være rimeligt i hvert enkelt tilfælde at tage udgangspunkt i, at en formue, udover et vist mindre beløb, må bruges til forsørgelsen, ligesom naturligvis indtægterne fra formuen må forbruges.

Det må herved dog ikke overses, at hensigten med at give mulighed for forsørgelse *i kortere*

tid i service- og bistandsloven, skal være at sikre mod større nedgang i pågældendes leveforhold, idet sådanne større udsving kan igangsatte en social tilbagegang, som det kan være vanskeligt at standse alene med de øvrige foranstaltninger.

Det må derfor anses for rimeligt, at en person i almindelighed får *ret til forbigående hjælp, uanset om den pågældende har en vis mindre formue.* Størrelsen af en sådan mindre formue bør fastsættes nogenlunde efter samme principper, som gælder ved ydelse af hjælp efter forsorgsloven, hvor størrelsen afhænger af, om det er likvid formue, eller om det er en formue anbragt i eget hus, der tjener til bolig. Ved bedømmelsen bør der også lægges vægt på, om der alene er behov for en almindelig underholdshjælp, eller om der er behov for en kontanthjælp med et noget videregående sigte.

Betingelsen om, at en person ikke kan modtage hjælp, såfremt den pågældende har en vis større formue, vil være en skærpelse i forhold til de gældende bestemmelser om efterværn (børneforsorgslovens § 50). Den vil ligeledes betyde en vis skærpelse i forhold til de gældende regler om ydelse af hjælp efter mødrehjælpsloven og den takstmæssige udannelseshjælp efter revalideringsloven. Hvis adgangen til at se bort fra en vis mindre formue og muligheden for at give vejledende regler om, hvad der forstås herved, opretholdes, skulle det i almindelighed ikke medføre en forringelse i forhold til den gældende ordning.

41. Såvel efter børneforsorgslovens bestemmelser om efterværn, der er ret vidt formuleret, som efter børneforsorgslovens § 27, stk. 2, nr. 5, om en forbigående hjælp i en særlig vanskelig situation, hvor der er en vis risiko for, at et barn må fjernes fra hjemmet, er der mulighed for at give en *hjælp, der forbedrer familiens levevilkår.* Bestemmelsen i § 27, stk. 2, nr. 5, er netop formuleret med henblik på, at akutte problemer, der kan løses ved en kontant hjælp, bør løses på denne måde, hvis man kan hindre en efterfølgende situation, hvor meget gennemgribende hjælpeforanstaltninger skal sættes ind.

Det kan være et spørgsmål, om så vidtgående muligheder bør gælde generelt. I det udvidede hjælpesystem i forsorgsloven (kap. VII) er der en vis begrænset mulighed for at hjælpe personer med en ydelse, der forøger deres levestandard. Det gælder således, hvor der på grund af tuberkulose eller polio er behov for en sundere kost eller en bedre bolig, men i øvrigt findes der ikke sådanne muligheder.

Såvel efter børneforsorgslovens bestemmelser som efter det udvidede trangsbegreb, der gælder i forsorgslovens kap. VII, er der altså en mulighed for at *supplere boliglovgivningens regler om hjælp til at skaffe en bolig.* I det omfang, socialt behov gør det nødvendigt at skaffe en bedre bolig, kan det nok være rimeligt at skabe en sådan skønsmæssig mulighed for en hjælp ud over den hjælp, der kan ydes efter den nugældende boliglovgivnings regler.

Der henvises i det hele til de yderligere bemærkninger i pkt. 69-81.

42. Et særligt problem opstår ved spørgsmålet om *betaling af gæld,* d.v.s. hjælp til sanering af økonomien. Dette spørgsmål er behandlet nedenfor under punkt 78-81.

43. Et yderligere problem, der opstår ved forsøg på at koordinere de eksisterende bestemmelser om ydelse af en skønsmæssig underholdshjælp, er spørgsmålet om, *hvor store indtægter der kan akcepteres sideløbende med hjælpen.* Dette spørgsmål hænger sammen med spørgsmålet om hjælpens størrelse og vil derfor blive behandlet sammen med spørgsmålet om at yde supplerende forsørgelseshjælp nedenfor under punkt 45-56: Eventuelle grænser for hjælpens størrelse.

44. Et særligt problem opstår dog ved vurderingen af en eventuel *ægtefælles indtægtsmuligheder.*

Såfremt *ægtefællen har udnyttet sine indtægtsmuligheder fuldt ud,* er problemet alene et spørgsmål om, hvilke hensyn man skal tage til denne indtægt ved bedømmelsen af behovet for en kontanthjælp. Såfremt pågældende *ikke har udnyttet sine indtægtsmuligheder fuldt ud,* opstår problemet, om man skal forlange dette, forinden man kan vurdere, om der er behov for at yde en kontanthjælp.

Efter reglerne om udvidet hjælp i lov om offentlig forsorg forlanges det i almindelighed ikke, at en rask ægtefælle skal udnytte sine indtægtsmuligheder ud over den hidtidige udnyttelsesgrad. Det vil navnlig sige, at det ikke forventes, at den hjemmegående skal påtage sig arbejde uden for hjemmet. En vis modifikation kan finde sted, hvis ægtefællen kun kortere tid har været borte fra arbejdsmarkedet, og der ikke er særlige forhold, som f.eks. børnepas-

ning, der gør det rimeligt, at ægtefællen forbliver hjemmegående.

Så længe det drejer sig om en kortere-varende hjælp, der netop tilsigter at modvirke for store ændringer i livsvilkårene, vil det være rimeligt *ikke at stille krav om udnyttelse af en ægtefælles arbejdsmuligheder ud over, hvad der har været sædvanligt for den pågældende familie.*

Der stilles ikke sådanne krav ved ydelse af dagpenge, og efter de vurderinger, der i praksis lægges til grund ved ydelse af skønsmæssig underholdshjælp efter børneforsorgsloven, revalideringsloven eller mødrehjælpsloven, stilles der i almindelighed heller ikke et sådant krav. Anderledes er forholdet, hvor der søges almindelig trangsbestemt underholdshjælp efter forsorgsloven. Før der ydes hjælp efter denne bestemmelse, vil der i vidt omfang blive krævet udnyttelse af en ægtefælles arbejdsmuligheder. I praksis er man ganske vist noget tilbageholdende med at kræve, at en gift kvinde udnytter sine arbejdsmuligheder, såfremt der er børn, men er det f.eks. manden, der er hjemmegående, gælder der ikke en sådan lempelig praksis.

Der henvises i øvrigt til de som bilag 1 optrykte bemærkninger vedrørende spørgsmålet om ægtefællers forsørgelsespligt og om betydningen af den ene ægtefælles erhvervsmuligheder og erhvervsindtægter ved bedømmelsen af den anden ægtefælles adgang til trangsbetinget hjælp efter sociallovgivningen.

Eventuelle grænser for hjælpens størrelse

45. Som det fremgår af afsnit B foran, er der for de skønsmæssige kontantydelser, der ydes efter det snævre trangsbegreb (§ 46) samt efter § 58, stk. 2, i forsorgsloven, sat en grænse for hjælpens størrelse svarende til folkepensionens grundbeløb + pensionstillæg. Det er fremhævet, at disse ydelser ligger væsentligt under det niveau, som personer i den arbejdsduelige alder normalt vil befinde sig på.

De fastsatte grænser for beløbenes størrelse er da heller ikke absolutte, idet der, for så vidt angår hjælp i henhold til begge bestemmelser, er mulighed for i enkeltstående tilfælde at yde hjælpen med et noget højere beløb, som kan afholdes inden for et rådighedsbeløb, ligesom man ved hjælp til kur og pleje ikke har kunnet sætte en grænse, jfr. foran under pkt. 11 og 19. Det fremgår imidlertid tydeligt af bestemmelserne, at sådanne tillæg kun gives i undtagelsessituationer, hvor det er absolut nødvendigt, og at meningen er, at hjælpen skal ydes på det lave niveau.

46. Når der er sat så lavt et niveau, hænger det utvivlsomt sammen med, at bestemmelserne er udviklet af de gamle fattighjælpsregler. De bærer, navnlig for så vidt angår § 46, tydeligt præg af, at bestemmelsen også skulle bruges over for personer, som måske var arbejdsuvillige.

Når det drejer sig om *hjælp af forbigående karakter* til personer i den arbejdsduelige alder, må det imidlertid antages at være bedre stemmende med socialreformens målsætning om forebyggelse, revalidering og tryghed, at man ikke sikrer mod misbrug gennem generelle bestemmelser om hjælp på minimumsniveau, men i stedet sætter ind med et bedre formidlingsapparat, der kan give mere differentierede tilbud.

Man må endvidere tage i betragtning, at den her omhandlede hjælp, jfr. foran pkt. 36-39, alene kan gives til personer, der i en kortere-varende situation må antages at have utilstrækkelige indtægts- og arbejdsmuligheder, og at den væsentligste sikring mod udnyttelse af systemet derfor ligesom ved tildeling af syge- og arbejdsløshedsdagpenge bør ligge i vurderingen af, om disse betingelser er opfyldt, og ikke ved en generel lav beløbsgrænse.

47. Selv om det således på den ene side ved udmålingen af forbigående underholdshjælp ikke kan anbefales at opretholde de lave grænser for hjælpens størrelse, der findes i forsorgsloven, må det på den anden side anses for *nødvendigt at fastsætte grænser for hjælpens størrelse.*

Sådanne grænser må anses for nødvendige, allerede fordi det er uakceptabelt, hvis man blot i et nogenlunde udbredt omfang kan komme ud for, at personer, der har fået underholdshjælp, bliver dårligere stillet ved at komme i arbejde. At det vil kunne ske i et vist mindre omfang, hvis man ikke vil arbejde med meget lave generelle beløbsgrænser, er dog givet.

48. Det er bl.a. for at mindske risikoen for denne situation, at arbejdsløshedsdagpenge og dagpenge ved sygdom, herunder tilskadekomst, og fødsel i den enkelte situation ikke kan overstige en vis procent af den hidtidige indkomst.

Herudover findes der på dagpengeområdet generelle maksimumsgrænser, der imidlertid ligger væsentligt over de grænser, der anvendes i forsorgslovens §§ 46 og 58. Disse grænser er i hovedsagen dikteret af, at størstedelen af befolkningen næppe vil kunne akceptere, at der kan udbetales en hjælp, der ligger væsentligt over, hvad en almindelig ufaglært arbejder kan tjene. Den øverste grænse for arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge er pr. 1. april 1972 106 kr. pr. dag i en 6 dages uge.

49. Da meningen med at yde underholdshjælp efter bestemmelser i en service- og bistandslov er at opsamle de tilfælde, der ikke er tilstrækkeligt dækket efter anden lovgivning, vil det *næppe være hensigtsmæssigt at arbejde med faste ydelser* som ved dagpengene.

Ifølge forsorgslovens kap. VII (det udvidede trangsbegreb) og revalideringslovens § 7, jfr. foran pkt. 7-9, samt pkt. 13, kan der ydes en hjælp, der tilsigter at opretholde hidtidig levestandard inden for rimelige grænser.

Ved fastlæggelsen af niveauet for den forbigående hjælp efter en samlet service- og bistandslov synes disse bestemmelser i forsorgsloven og revalideringsloven at burde inddrages i overvejelserne.

50. Som det fremgår af fremstillingen foran under B, har man administrativt givet en vis vejledning for, hvad der kan anses for *rimelige grænser,* idet man for ydelse af hjælp til kost og beklædning har fastsat en sats svarende til folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg. Herudover kan der ydes hjælp til faste udgifter som husleje, lys, varme, forsikringspræmier og lignende samt til, hvad der ellers er behov for, f.eks. til kur og pleje. Man kan efter disse bestemmelser i visse tilfælde yde beløb, der er væsentlig større end det beløb, pågældende ville kunne have fået som dagpenge.

Så længe denne udregningsmetode alene har været anvendt på de små persongrupper, der er omfattet af forsorgslovens kap. VII og revalideringslovens § 6, har dette forhold ikke givet anledning til større problemer. Gøres udregningsmetoden imidlertid generel, vil det ikke kunne undgås, at der opstår vanskeligheder.

51. I visse tilfælde vil der kunne være brug for, ved hjælp af en kontanthjælps-bestemmelse i service- og bistandsloven, at supplere dagpengereglerne i korterevarende indkomstbortfaldssituationer, hvor disse undtagelsesvis er utilstrækkelige.

Det er derimod ikke hensigten at skabe mulighed for, at man i almindelighed supplerer dagpengene med hjælp efter service- og bistandsloven. En sådan mulighed vil umuliggøre en planlægning og prioritering af korttidssikringen i forhold til andre foranstaltninger. Det må derfor anses for nødvendigt at fastslå, at *niveauet i almindelighed ikke kan overstige, hvad pågældende kunne have fået i dagpenge.*

52. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at det vejledende niveau for hjælpen bør ligge på samme niveau som dagpengene, men som udgangspunkt skønnes hjælpen snarere at burde fastsættes til *et beløb svarende til invalidepensionens mellemste sats i situationer, hvor der alene er behov for en almindelig underholdshjælp,* d.v.s. i situationer, hvor der ikke af behandlingsmæssige eller andre grunde er behov for en individuelt fastsat hjælp, og hvor der ikke undtagelsesvis er behov for en noget højere ydelse på grund af særlige udgifter, jfr. foran pkt. 35 og følgende.

Når man som vejledende niveau har valgt invalidepensionens mellemste sats, må det ses i lyset af, at modtagere af den forbigående hjælp gennemgående vil være yngre personer der ofte har udgifter, som ældre personer ikke har (f.eks. til forsørgelse af børn, større boligudgift m.v.), og derfor vanskeligt vil kunn klare sig for en hjælp, der har folkepensionsniveauet som udgangspunkt. Det tilsvarende synspunkt var begrundelsen for, at man i 1965 ved invalidepensionsreformen fastsatte invalidepensionens mellemste sats til et beløb, der var halvanden gang så stort som folkepensionens grundbeløb.

Kommisisonen forudsætter i øvrigt, at de kommunale myndigheder ved ydelsen af forbigående hjælp er opmærksomme på særlige omstændigheder, som måtte gøre det rimeligt at fravige det vejledende udgangspunkt for hjælpens størrelse (d.v.s. mellemste invalidepension) og fastsætte hjælpen på et noget lavere niveau.

53.. Ud over de allerede anførte ændringer, der må foretages i forhold til forsorgslovens kap. VII, må det anses for nødvendigt at have mulighed for at fastsætte en hjælp, der ikke tager hensyn til den hidtidige levestandard, men derimod til en *fremtidig levestandard.*

Som anført foran er det ikke hensigtsmæssigt at yde en hjælp, der giver en person eller familie en højere levestandard, end den vil kunne have, når forsørgeren kommer i arbejde, og familien skal klare sig uden hjælp. Det kan derfor i sådanne situationer, hvor en person skal revalideres eller omskoles til andet arbejde, der vil medføre en indtægtsnedgang, være *hensigtsmæssigt at kunne omstille hjælpen til et noget lavere niveau.*

Ved at give mulighed herfor får man også en smidigere anvendelse af bestemmelsen i de situationer, hvor man når til det resultat, at pågældende ikke påny vil kunne bringes til at klare sig selv gennem arbejde, men må gå over til pension. I det omfang, pågældende må antages at kunne overgå til invalidepension, kan man omstille hjælpen til en størrelse svarende til den fremtidige invalidepension, og i det omfang, pågældende må antages at skulle overgå til alderspension, kan man gå over til at yde hjælpen efter bestemmelser om hjælp til langvarigt understøttede, jfr. pkt. 59-67 nedenfor.

54. I denne forbindelse må der tages stilling til, hvilket hensyn man skal tage til de indtægter, den hjælpsøgende eventuelt har ved siden af den offentlige hjælp.

Til brug ved administrationen af reglerne i forsorgslovens kap. VII er der som nævnt fastsat en vejledende sats for, hvor store beløb der kan ydes i underholdshjælp. I forbindelse med denne sats og begrebet »inden for rimelige grænser« er det bestemt, at der i et vist omfang kan bortses fra en arbejdsindtægt, i *almindelighed dog ikke over halvdelen af arbejdsindtægten.* Det, man reelt tillader ved denne bestemmelse, er, at personer, der har en vis arbejdsindtægt ved siden af hjælpen, får lov at opnå en noget højere levestandard end personer, der ikke har arbejdsindtægt ved siden af hjælpen.

Det synes at være rimeligt at opretholde den fortolkning, man anvender ved ydelse af hjælp efter forsorgslovens kap. VII, således at man opmuntrer de pågældende til at skaffe sig en arbejdsindtægt.

Om betydningen af ægtefællens indtægt henvises til bilag 1.

55. De anførte regler vil indeholde en ændring i forhold til de mere takstprægede ydelser, der i dag gives efter revalideringslovens § 6, jfr.foran pkt. 16. Det må imidlertid bl. a. af praktisk-administrative årsager antages at være nødvendigt i vidt omfang at anvende standardydelser. Hertil kommer, at det i det store og hele ikke synes at have været nogen særlig fordel for personer under revalidering, at man efter revalideringslovens § 6 har fastsat bestemte takster i stedet for i det hele på denne gruppe at have anvendt revalideringslovens § 7, der svarer til forsorgslovens kap. VII. Herefter synes der ikke at være nogen grund til at opretholde en særregel for denne gruppe.

56. Derimod må det anses for hensigtsmæssigt særligt at overveje spørgsmålet om, hvor stor en hjælp der bør kunne ydes til personer under revalidering, der har fået dagpenge forinden revalideringsperioden og som må formodes ikke efter revalideringen at overgå til et arbejde med en væsentlig lavere indtægt.

Dette spørgsmål behandles i afsnittet om økonomisk bistand i anledning af uddannelse, revalidering m. v.

57. Bemærkningerne i punkterne 49-55 vedrørende hjælpens størrelse tager - som det fremgår af sammenhængen - alene sigte på den hjælp, der i pkt. 35 er betegnet som forbigående underholdshjælp, altså hjælp til personer, som forbigående har behov for hjælp, men som må forventes i løbet af en periode af begrænset varighed at komme i erhverv, eventuelt efter behandling, omskoling, uddannelse eller lign.

Kommissionen forudsætter, at de kommunale myndigheder ved den løbende ydelse af denne hjælp til en person til stadighed er opmærksomme på, om modtageren af hjælpen fortsat har rimelig udsigt til at komme i erhverv og medvirker hertil ved i fornødent omfang at gennemføre behandling, gennemgå optræning, uddannelse eller lign.

Kommissionen henviser i denne forbindelse til det princip, der nu er udtrykt i § 47 i dagpengeloven af 7. juni 1972. Herefter skal det sociale udvalg i den tid, hvori udvalget yder dagpenge, påse, at betingelserne for at modtage dagpenge fortsat er opfyldt, og vurdere, om der er grund til at iværksætte særlige foranstaltninger. Endvidere skal det sociale udvalg senest 3 måneder efter sygdommens indtræden tage den sikredes forhold op til vurdering med henblik på, om der fortsat er ret til dagpenge, og om der er behov for behandling, optræning,

overgang til pension samt vejledning og eventuel anden hjælp til den sikrede og hans familie. Ifølge den nævnte lovbestemmelse skal dette ske i fornødent samarbejde med læger, hospitals- og revalideringsinstitutioner samt arbejdsformidlingen.

For så vidt angår personer, der modtager den her omhandlede forbigående hjælp, bemærkes i denne forbindelse navnlig følgende: Hvis de kommunale myndigheder konstaterer, at betingelsen for fortsat ydelse af forbigående hjælp ikke længere er til stede, bør dette give disse myndigheder anledning til at henvise den pågældende til at søge en social pension eller til at gå over til den nedenfor omhandlede varige hjælp, der - som det fremgår af punkterne 59-67 - foreslås ydet på et lavere niveau end forbigående hjælp. Specielt for så vidt angår den her omhandlede persongruppe, vil det ofte være hensigtsmæssigt, at sagen tages op til overvejelse efter kortere tids forløb end de i dagpengelovens § 47 nævnte 3 måneder.

58. Kommissionen har beskæftiget sig med spørgsmålet om, hvilke personer der i særlig grad vil opnå forbedringer ved gennemførelsen af de foreslåede vejledende retningslinier for forbigående hjælp.

Den personkreds, der kommer i betragtning, vil til dels være personer, der allerede efter gældende regler har adgang til udvidet hjælp efter forsorgsloven eller hjælp efter revalideringsloven, d. v. s. personer, som allerede efter gældende regler modtager en ydelse på et noget højere niveau end den almindelige forsorgshjælp. For disse personer vil der kun i begrænset omfang blive tale om et forbedret niveau.

Imidlertid vil også en række andre personer, der i dag modtager underholdshjælp efter forsorgsloven, få adgang til den foreslåede udvidede hjælp.

Til belysning af, hvilke persongrupper der er tale om, kan henvises til de oplysninger fra Danmarks Statistik, der er gengivet i afsnit VI, pkt. 12, vedrørende finansåret 1970/71. Som det fremgår heraf, indeholder dette materiale en vis opdeling af de pågældende efter køn, alder og familiestatus. Danmarks Statistik har endnu ikke statistiske oplysninger af tilsvarende art for nogen senere periode, men det må fremhæves, at afskaffelsen af varighedsbegrænsningen for sygedagpenge fra 1. april 1973 må medføre en nedgang af behovet for offentlig hjælp i tilfælde, hvor trangsårsagen er langvarig sygdom.

Forslaget vil bl.a. medføre, at personer, som venter på at påbegynde revalidering, omskoling eller lign., vil få adgang til en ydelse på samme niveau som personer, der er kommet i gang med revalideringsforanstaltninger.

Varig hjælp

59. De ovenfor skitserede principper for ydelse af en forbigående skønsmæssig kontanthjælp tager sigte på personer, der i en vis tid står uden indtægtsmuligheder, eller som i en konkret situation ikke kan klare sig med deres indkomst. Der bør således kun for en periode eller i en enkeltstående situation kunne ydes hjælp efter disse principper, f. eks. til en person med utilstrækkelig indtægt eller til en person, der får dagpenge.

60. Derimod bør der ikke ydes en kontanthjælp efter de nævnte principper i situationer, der ikke kan betegnes som korterevarende. Der henvises i denne forbindelse til bemærkningerne foran under pkt. 28, hvoraf det fremgår, at forudsætningerne for ydelse af forbigående hjælp og varig hjælp er forskellige. Det må bl. a. af hensyn til konsekvenserne over for tilflyttere fra udlandet forudses, at pensionslovgivningen fortsat vil være udformet således, at der er *personer med behov for en langvarig hjælp, der ikke vil kunne få pension.* Det vil derfor være nødvendigt, at service- og bistandsloven giver mulighed for at sikre disse personer en forsørgelse. Det bør dog tilstræbes, at pensionslovgivningen udformes således, at den i videst muligt omfang dækker de persongrupper, som ikke gennem andre hjælpeforanstaltninger kan bringes i stand til at klare sig uden forsørgelsesmæssig bistand.

Kriterier for ydelse af hjælp

61. Efter de gældende regler i forsorgsloven falder den persongruppe, der kan modtage varig hjælp, ind under forsorgslovens snævre trangsbegreb (§ 46). Som det fremgår af pkt. 4 foran, kan denne bestemmelse kun bringes i anvendelse på personer, der principielt har opbrugt alle deres ressourcer, ligesom hjælpen maksimalt kan ydes med et beløb svarende til, hvad der kunne ydes en folkepensionist.

Medens det må anses for helt rimeligt, at der *ikke* ydes en hjælp af denne karakter til *personer, der har arbejdsmuligheder,* eller over for hvem der *kan anvendes andre og bedre hjælpeforanstaltninger,* må det anses for *tvivlsomt, om der bør stilles krav om forbrug af enhver formue.*

Det er foran under pkt. 40 foreslået, at der skal kunne ydes forbigående hjælp, uanset at modtageren af hjælpen er ejer af en vis mindre formue. Dette forslag hænger dels sammen med et ønske om så tidligt som muligt at kunne iværksætte hjælpeforanstaltninger, men det hænger også sammen med behovet for en vis ligestilling mellem de persongrupper, der modtager sådan hjælp, og de persongrupper, der har adgang til de faste sikringsydelser. Da der ikke ved ydelse af pensioner tages hensyn til en formue (men i et vist omfang til dens afkast), kan meget tale for, at der også ved ydelse af en varig skønsbestemt underholdshjælp gives mulighed for *bevaring af en vis mindre formue.* Det må derimod ligesom ved de korterevarende ydelser anses for urimeligt, at en person med en *vis større formue* modtager forsørgelseshjælp fra samfundet.

62. Som det fremgår af redegørelsen foran vedrørende forbigående hjælp, stilles der ved ydelse af hjælp efter forsorgslovens § 46 principielt krav om, at ingen af ægtefællerne i et ægteskab har arbejdsmuligheder. Medens der ved forbigående hjælp, hvor den ene ægtefælle ikke hidtil har udnyttet arbejdsmulighederne, næppe generelt bør stilles krav om udnyttelsen af ægtefællens arbejdsmulighed, må det nok antages ved en varig hjælp at være rimeligt, at *begge ægtefællers arbejdsmuligheder inddrages i overvejelserne.*

At man ikke bør stille dette krav, når der er tale om at yde forbigående hjælp, hænger netop sammen med, at et sådant krav kan medføre ændringer i de interne forhold i familien og derigennem skabe vanskeligheder, som man må anvende andre hjælpeforanstaltninger for at rette op på. Når det drejer sig om en varig understøttelse, må familien derimod være indstillet på, at en ændring i livsvilkårene under alle omstændigheder er nødvendig. I en situation, hvor kun den ene ægtefælle hidtil har haft erhvervsmæssig beskæftigelse, og hvor det ikke skønnes, at denne gennem forskellige hjælpeforanstaltninger kan bringes i stand til fortsat at forsørge familien, kan det komme på tale at tilbyde hjælpeforanstaltninger som f. eks. omskoling eller revalidering til den anden ægtefælle, førend der ydes varig underholdshjælp. Såfremt man gør det, vil man kunne anvende reglerne om ydelse af en forbigående hjælp, d. v. s. opretholde et noget højere leveniveau for familien end efter de nedenfor nævnte principper for varig hjælp.

Der henvises til de som bilag 1 optrykte bemærkninger vedrørende spørgsmålet om ægtefællers forsørgelsespligt og om betydningen af den ene ægtefælles erhvervsmuligheder og erhvervsindtægter ved bedømmelsen af den anden ægtefælles adgang til trangsbetinget hjælp efter sociallovgivningen.

63. Det foreslås derfor, at der ved tildeling af en længerevarende forsørgelseshjælp *anvendes de samme trangskriterier, som anvendes ved forsorgslovens snævre trangsbegreb* med den *modifikation,* at der i overensstemmelse med de principper, der findes i forsorgslovens § 58, stk. 1, gives mulighed for at yde hjælp til personer, uanset at de har en *vis mindre formue* investeret i bolig eller lignende. Ved spørgsmålet om *den anden ægtefælles arbejdsmuligheder* bør muligheden for opskoling m.v. tages i betragtning.

Eventuelle grænser for hjælpens størrelse

64. Det synes at være rimeligt, at man for så vidt angår den varige hjælp, der ydes i stedet for pension, giver mulighed for at yde den på et niveau, der svarer til pensionsniveauet.

Såfremt man skal have en rimelig mulighed for at planlægge og udbygge de langvarige sikringsydelser til et sammenhængende og koordinerende system, må det anses for *uhensigtsmæssigt at give mulighed for længerevarende understøttelser i servicelovgivningen på et niveau, der overstiger alderspension.* Der er herved også lagt vægt på, at invalidepension, der giver større beløb end folkepension, såvel efter den gældende pensionslovgivning som efter den sociale styrelseslov skal tildeles af specielle organer med særlig sagkyndig bistand.

65. Hvis niveauet i almindelighed sættes ligesom i forsorgslovens § 46 i dag, d. v. s. at beløbet ikke kan overstige folkepensionens grundbeløb med de sædvanlige tillæg, må det dog forudsættes, at der opretholdes en adgang til i visse enkeltstående situationer at give et noget

højere beløb. Man vil i sådanne situationer kunne anvende principperne for ydelse af forbigående tillægshjælp (personlige tillæg) til folkepensionister.

Endvidere kunne det overvejes at give mulighed for i enkeltstående tilfælde, hvor de sociale myndigheder skønner, at der er behov for en noget højere ydelse over en længere periode, at give adgang til at tildele den efter indhentet godkendelse fra revalideringsog pensionsnævnet.

66. Såfremt man strengt vil fastholde princippet om, at personer, der har behov for at modtage længerevarende underholdshjælp fra det offentlige, bør have et beløb svarende til folkepension at leve for, vil det sige, at man ved udmålingen af hjælpen fuldt ud skal tage hensyn til en hvilken som helst indkomst, den hjælpsøgende har. Da det drejer sig om en personkreds, som man ikke har fundet mulighed for at få i varigt arbejde, kunne dette princip måske synes at være rimeligt.

Det kan dog også synes at være hensigtsmæssigt og rimeligt at søge at motivere denne personkreds til selv at skaffe sig forskelligt forefaldende arbejde ved at give mulighed for herved at få et noget højere leveniveau. Det kunne derfor overvejes, om der i overensstemmelse med principperne i forsorgslovens § 46, stk. 4, om udmåling af hjælp til visse enlige kvinder bør være mulighed for at se bort fra halvdelen af en arbejdsindtægt. Man vil herved måske også kunne forebygge, at denne kategori af personer begår socialt bedrageri, idet de ved en sådan ordning ikke i så høj grad vil være fristet til at undlade at give oplysninger om en eventuelt mindre indtægt.

67. Det foreslås derfor, at man for den varige underholdshjælp efter bistandsloven anvender et *niveau svarende til folkepensionens grundbeløb + pensionstillæg,* men således at man ved udmålingen af hjælpen *ser bort fra indtil halvdelen af en arbejdsindtægt, og således, at der er mulighed for i visse situationer efter indhentet godkendelse af revalideringsog pensionsnævnet varigt at give en noget højere ydelse.*

Andre kontante ydelser

68. Ud over bestemmelser om forsørgelseshjælp indeholder de love, der forudsættes at indgå i en service- og bistandslov, en del forskellige bestemmelser om kontanthjælp. Det drejer sig dels om de bestemmelser om *hjælp til specielle formål,* der er gennemgået i punkterne 19-24 foran, og dels om visse bestemmelser om hjælp til formål, der går meget videre end den almindelige forsørgelseshjælp. Dette gælder f. eks. om adgangen i forsorgslovens kap. **VII** til ud over den egentlige underholdshjælp at yde *hjælp til fortsættelse af lejemål* af lejlighed eller butik, *betaling af afdrag på gæld* stiftet til erhvervelse af genstande, anskaffet til husførelse eller erhvervsmæssigt brug m. v.

Det forudsættes, at der ikke i forbindelse med revisionen af disse bestemmelser finder nogen ændring sted, der medfører en indskrænkning i adgangen til disse ydelser.

Om det vil være muligt at indpasse disse bestemmelser i de foran omhandlede fælles kontanthjælpsbestemmelser, eller om der skal fastsættes særlige regler om disse ydelser, er et spørgsmål, der først kan afklares i forbindelse med udformningen af loven og de administrative forskrifter og vejledninger. For visse af ydelserne kunne det imidlertid være hensigtsmæssigt at overveje mulighederne af en udvidelse eller lempelse på tilsvarende måde, som det er gjort foran ved underholdshjælpsydelserne.

69. Børneforsorgslovens § 27, stk. 2, nr. 5, indeholder mulighed for at yde en *hjælp til betaling af huslig bistand* i tilfælde af forældres sygdom eller *afhjælpning af forbigående vanskeligheder* for familien, begge dele under forudsætning af, at man derved kan undgå anbringelse af et barn uden for hjemmet.

I afsnittet om praktisk bistand i hjemmet er det foreslået, at alle bestemmelserne om *huslig bistand* i hjemmet samles i et særligt afsnit, og det forudsættes, at de særlige betingelser, der gælder for ydelse af huslig bistand efter børneforsorgsloven (at det skal være for at hindre, at et barn fjernes fra hjemmet), bortfalder.

I det følgende drøftes derfor alene spørgsmålet om hjælp til afhjælpning af forbigående økonomiske vanskeligheder.

70. Det fremgår af børneforsorgslovens § 29, at bestemmelsen i lovens § 27, stk. 2, nr. 5, gælder for familier, i hvilke der på tidspunktet for beslutning om ydelsen af den økonomiske

hjælp er mindst ét barn under 18 år. Hvis børne- og ungdomsværnet inden et barns fyldte 18. år har truffet beslutning om andre af de i loven omhandlede hjælpeforanstaltninger, kan beslutning om ydelsen af den her omhandlede økonomiske hjælp dog også træffes efter barnets fyldte 18. år. Ifølge § 45 (som ændret ved lov nr. 579 af 19. december 1969) skal ydelsen af hjælp efter den nævnte bestemmelse senest ophøre, når den unge fylder 20 år.

71. I socialministeriets cirkulære af 10. oktober 1966 om børne- og ungdomsværnenes virksomhed er der under punkterne 112-114 nærmere redegjort for, hvornår bestemmelsen vil kunne bringes i anvendelse.

Det fremhæves her, at hjælpen skal være *påkrævet*, men ikke afhængig af trang, som dette forstås i forsorgslovens § 45. Endvidere skal der være tale om *forbigående* vanskeligheder, og afhjælpningen af disse vanskeligheder skal kunne medvirke til at undgå en anbringelse uden for hjemmet.

Vedrørende det sidste punkt anføres det i cirkulæret, at det er tilstrækkeligt, at det må anses for en nærliggende mulighed, at anbringelse uden for hjemmet bliver påkrævet, hvis hjælp ikke ydes. Betingelsen må ifølge cirkulæret også anses for opfyldt, hvis ydelse af økonomisk hjælp kan fremme hurtigere hjemgivelse af et barn, der er anbragt uden for hjemmet.

Som eksempler på tilfælde, hvor bestemmelsen kan anvendes, nævner cirkulæret: Hjælp til familiens underhold (eventuelt indtil mere varig hjælp kan etableres), hjælp til bedre bolig, hjælp til faste udgifter som husleje, lys og varme og hjælp til sanering af gæld eller betaling af mindre anskaffelser som led i familievejledning eller erhvervstilpasning.

72. Bestemmelsens vidtgående karakter viser sig på 2 punkter. Der *kræves ikke økonomisk trang* (hjælpen kan altså ydes til fordel for en familie, hvor forsørgeren har almindelig arbejdsindtægt), og der kan ydes hjælp til sanering af gæld og til etablering i en bedre bolig. På den anden side er *bestemmelsens anvendelse begrænset*, dels ved, at der skal foreligge sådanne forhold, at et barn *risikerer fjernelse fra hjemmet* (eller dog befinder sig i en »truet« situation som nærmere beskrevet i cirkulæret), dels ved, at der skal være tale om *forbigående vanskeligheder*.

73. Bestemmelsen om *afhjælpning af forbigående økonomiske vanskeligheder* anvendes bl. a. som anført foran til *sanering af gæld* og *betaling af boligindskud*. Disse muligheder findes også i et vist mindre omfang i andre bestemmelser. Forudsætningen for en hensigtsmæssig anvendelse af en bestemmelse af den karakter, som § 27, stk. 2, nr. 5, har, er, at der er *kvalificeret personale* til rådighed, og at der fra centralt hold gives den fornødne *vejledning*.

74. Med hensyn til anvendelsesområdet for en regel i bistandsloven svarende til børneforsorgslovens § 27, stk. 2, nr. 5, bemærkes at noget kunne tale for, at bestemmelsen skulle kunne komme til anvendelse på *familier med børn*, når barnet (børnene) befinder sig i *»truet« situation, uden at der kræves dokumentation for, at en anbringelse uden for hjemmet derved bliver undgået.*

Som det fremgår af det foregående, fortolkes bestemmelsen imidlertid allerede i dag i cirkulæret af 10. oktober 1966 således, at der blot kræves en *»nærliggende ?nulighed«* for fjernelse, og i praksis vil det formentlig ofte være vanskeligt at skønne over, hvorledes forholdene for barnet på længere sigt vil udvikle sig, altså f.eks. om undladelse af at yde hjælp til sanering af familiens økonomi eller til en bedre bolig kan føre til sådanne konflikter, at en fjernelse vil komme på tale.

Herefter synes der ikke at være noget behov for at ændre betingelserne for bestemmelsens anvendelse i tilfælde, hvor baggrunden for anvendelsen er, at et barn er i en »truet« situation.

75. Herudover kan drøftes det spørgsmål, om bestemmelsen bør udvides til *familier uden børn* og til *enlige personer*.

76. *Hvis* bestemmelsen skulle udvides, men dog stadig tage sigte på forbigående vanskeligheder i en »truet« situation, kunne man tænke sig at udvide bestemmelsen til også at gælde, hvor *anbringelse uden for hjemmet af en voksen person* derved kunne undgås, eller hvor undladelse af at yde hjælp kunne medføre *alvorlige sociale problemer eller forværring af allerede foreliggende problemer*.

77. Hertil bemærkes først, at de foranstaltninger, der er behov for med henblik på at undgå indlæggelse af en person på en institution (hjemmehjælp, hjælp til lægelige behandlinger i hjemmet, hjælp til boligmæssige ændringer eller til anskaffelse af hjælpemidler) *næsten altid vil kunne ydes efter andre bestemmelser,* herunder eventuelt efter reglerne for personlige tillæg til pensionister.

Endvidere bemærkes, at *behovet for forbigående hjælpeforanstaltninger over for voksne personer,* der - uden at stå over for en mulig institutionsanbringelse — befinder sig i en »truet« situation, også i vidt omfang vil *kunne imødekommes ved en eller flere af ovennævnte foranstaltninger,* eventuelt i forbindelse med rådgivning.

78. Det må dog herved haves i erindring, at børne- og ungdomsforsorgslovens § 27, stk. 2, nr. 5, giver mulighed for at yde hjælp til formål, hvortil der ikke kan ydes hjælp efter ovennævnte bestemmelser, nemlig til *sanering af gæld.*

79. Det kan ikke bestrides, at det er et problem for mange - også enlige og familier uden børn - at få afviklet trykkende gældsposter, men af hensyn til konsekvenserne er det formentlig nødvendigt, at dette som altovervejende *hovedregel* betragtes som formål, hvortil der *ikke ydes økonomisk støtte efter sociallovgivningen.* (Herfra gøres der altså undtagelse i tilfælde, hvor forbigående økonomiske vanskeligheder i familien har bragt et *barn* i en »truet« situation).

80. *Hvis* der herudover skal kunne ydes hjælp efter sociallovgivningen til sanering af gældsforpligtelser, må adgangen hertil formentlig begrænses til personer, der må kunne betegnes som *økonomisk trængende,* og der må i almindelighed være tale om personer, som i forbindelse *med hjælp til afvikling af gælden også modtager anden form for økonomisk bistand,* navnlig til erhvervsmæssig uddannelse eller etablering i erhvervsvirksomhed.

Endvidere må det være en betingelse, at hjælpen *ydes i forbindelse med rådgivning og vejledning.*

81. For en fuldstændigheds skyld bemærkes, at forslaget foran under 80 ikke betegner noget afgørende brud med allerede gældende regler.

De vejledende administrative bestemmelser om anvendelsen af de gældende regler i forsorgsloven om den såkaldte udvidede hjælp giver anvisning på, at der i et vist omfang kan ydes hjælp til dækning af afdrag på gældsposter.

De samme regler finder anvendelse efter revalideringslovens § 7, hvorefter det sociale udvalg, når der er iværksat erhvervsmæssig revalidering, skal yde hjælp til at afhjælpe »den pågældendes egen og hans families i forbindelse hermed stående trang i fornødent omfang«. I denne forbindelse henvises til følgende udtalelse i socialministeriets cirkulære af 22. maj 1967 om revalidering, punkt 67 b (angående revalideringslovens § 7): »... der må lægges vægt ... på, at det gunstige udfald af revalideringen kan afhænge af, at den pågældendes og hans families økonomi rettes op«.

82. Som anført foran i pkt. 37 indeholder børneforsorgslovens § 50 (efterværn) om mulighederne for at yde støtte til underhold og uddannelse m. v. meget vidtgående beføjelser for de sociale myndigheder.

En sådan særlig regel om underholdshjælp til børn og unge er eventuelt ikke nødvendig, hvis forslaget foran til hjælp til dækning af foreliggende behov gennemføres.

83. Børneforsorgslovens § 50 indeholder, ligesom revalideringsloven og dele af forsorgsloven, mødrehjælpsloven og enkepensionsloven, mulighed for ydelse af hjælp til uddannelse. Kontant ydelse af hjælp til uddannelse må ses i sammenhæng med ydelse af underholdshjælp.

Et afsnit om kontantydelser i service- og bistandsloven må derfor i tilknytning til bestemmelserne om underholdshjælp indeholde en bestemmelse, hvorefter der ud over hjælp til underhold i forbindelse med en uddannelse, som er anbefalet af de sociale myndigheder, kan ydes hjælp til betaling af uddannelsen.

Disse kontantydelser må imidlertid ses i sammenhæng med de kontantydelser til underhold og uddannelse, der i øvrigt ydes af samfundet. Hele dette spørgsmål er derfor taget op til selvstændig behandling i kap. IV om økonomisk bistand i anledning af uddannelse, revalidering m. v.

Selv om hovedparten af indholdet af børneforsorgslovens § 50 vil kunne dækkes dels gennem underholdsbestemmelserne og dels gennem de bestemmelser, der kan indpasses i af-

DET JURIDISK
LABORATORIUM
VED

snittet om økonomisk bistand i anledning af uddannelse, revalidering m. v., kan det ikke udelukkes, at det vil være nødvendigt herudover at opretholde en bestemmelse om ydelse af en kontanthjælp som led i efterværn. Dette spørgsmål kan imidlertid først afgøres i forbindelse med lovens udformning.

84. Som det fremgår af afsnit B foran, indeholder de love, der forudsættes at indgå i en service- og bistandslov, forskellige bestemmelser om ydelse af *hjælp til kur og pleje i forbindelse med sygdom og fødsel.* Som loven om sygesikring er udformet, vil det antagelig være nødvendigt fortsat at have mulighed i bistandsloven for at yde sådan bistand. Om det er nødvendigt at have en særskilt bestemmelse, eller om en underholdshjælpsbestemmelse kan give fornøden hjemmel til at yde hjælp, må afgøres i forbindelse med lovens udformning.

85. For så vidt angår de øvrige bestemmelser, der er nævnt foran under B, synes der ikke at være behov for forbedringer.

Betaling af skat

86. Det er i det forudgående forudsat, at de eksisterende bestemmelser om betaling af skat af sociale ydelser, jfr. cirkulære om hjælp til betaling af skat af visse sociale ydelser, opretholdes.

Det skal ikke her nærmere drøftes, hvorvidt der bør finde ændringer sted heri. Dette spørgsmål er taget op i et udvalg under finansministeriet og socialministeriet. Det skal imidlertid bemærkes, at såfremt der finder en ændring sted, må det få indflydelse på de satser for underholdshjælpens størrelse, der er nævnt foran.

Kompetence til at træffe afgørelser

87. Afgørelserne vedrørende ydelse af kortevarende og længerevarende ydelser, der tænkes at skulle indgå i de ovenfor foreslåede ordninger, træffes i dag af kommunerne. Den kontante forsørgelseshjælp synes da også at være den af de sociale ydelser, der mest naturligt kan henlægges til kommunerne med deres direkte kontakt til borgerne. Det foreslås derfor i overensstemmelse med de hovedprincipper for opgavefordeling, der ligger til grund for lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender, at kompetencen til at træffe afgørelse i disse sager lægges til kommunerne.

Som det fremgår af pkt. 67 er det dog foreslået, at revaliderings- og pensionsnævnet i enkelte særlige tilfælde skal godkende ydelsens størrelse.

Kap. IV

Økonomisk bistand i anledning af uddannelse, revalidering m.v.

A. INDLEDNING

1. Der kan efter de sociale love ydes hjælp til uddannelse dels til personer, der er erhvervshæmmede, og dels til enlige forsørgere og børn, der befinder sig i en særlig truet social situation.

Hjælp til uddannelse ydes tillige efter love uden for det sociale system, nemlig efter lov om uddannelsesstøtte til personer, der er under uddannelse på højere læreanstalter m. v., og efter lovene under arbejdsministeriet om erhvervsmæssig uddannelse af specialarbejdere m. fl. og omskoling samt efteruddannelse af faglærte i henhold til særlige finanslovsbevillinger.

2. Nedenfor gennemgås under *B* og C reglerne i de love - henholdsvis inden for og uden for det sociale område - i henhold til hvilke der kan ydes støtte til uddannelse og anden revalideringsmæssig bistand, og under *D* anføres overvejelser vedrørende ordningen under en almen social bistands- og servicelov.

B. LOVGIVNING INDEN FOR DET SOCIALE OMRÅDE

a. Lov nr. 170 af 29. april 1960 om revalidering

3. Indledningsvis bemærkes, at der i henhold til revalideringsloven er oprettet 12 revalideringscentre, der dækker hele landet. For at give en oversigt over centrenes virksomhed er udarbejdet det som bilag 2 optagne notat om revalideringscentrenes virksomhed.

Revalideringsloven angiver i § 1 som sit formål at afhjælpe eller begrænse følgerne af invaliditet eller sygdom gennem ydelse af hjælpemidler og hjælp til særlig sygebehandling samt at iværksætte undervisning, optræning, uddannelse og andre erhvervsmæssige foranstaltninger for invaliderede og andre erhvervshæmmede.

Lovens formål tilgodeses gennem forskellige hjælpeforanstaltninger, hvoraf i nærværende kapitel alene behandles sådanne, der går ud på at give hjælp til uddannelse og anden revalideringsmæssig bistand uden for institutioner m. v., der modtager tilskud i medfør af lovens § 5.

4. I tilslutning hertil bemærkes, at reglerne om hjælpemidler (§ 3) er behandlet i afsnit II, kap. V, reglerne om institutioner (§ 5) i afsnit II, kap. VII, reglerne om hjælp til underhold under revalidering (§ 7) i afsnit II, kap. III, og reglerne om beskyttede værksteder (§ 10) i afsnit II, kap. VIL

5. Tilbage står herefter omtale af reglerne om individuel bistand til erhvervsmæssig revalidering (lovens §§ 6 og 8) og om fortrinsadgang til arbejde (lovens § 9).

6. *Revalideringslovens § 6.* Efter denne bestemmelse kan der ydes *hjælp til arbejdsprøvning, optræning, undervisning eller faglig uddannelse* (af kortere eller længere varighed), der foregår uden for de institutioner og foranstaltninger, der modtager driftstilskud i henhold til lovens § 5.

Det grundlæggende princip bag hjælpen i henhold til denne bestemmelse er, at den erhvervshæmmede skal indpasses i det normale samfundsliv, hvorfor bestående undervisnings- og uddannelsesmuligheder, herunder på normale arbejdspladser, i videst muligt omfang må finde anvendelse. Arbejdsprøvning og funktionsprøvning, der finder sted sideløbende med sygebehandling, finder dog normalt sted på særlige revalideringsklinikker, og optræning

og visse former for uddannelse finder ofte sted på andre revalideringsinstitutioner, der er godkendt i henhold til lovens § 5, jfr. afsnit II, kap. VII. For så vidt angår uddannelse, vil der være større mulighed for at anvende samfundets normale uddannelsesforanstaltninger. Her er især tale om at yde støtte til videregående skolegang, efterskole- eller højskoleophold, faglig uddannelse og uddannelse på offentligt anerkendte læreanstalter og fagskoler med sigte på, at pågældende bliver i stand til efter endt uddannelse at forsørge sig selv og sin eventuelle familie.

Der kan endvidere i medfør af § 6 *etableres arbejdsforhold* med henblik på optræning eller arbejdsprøvning, der normalt henhører under arbejdsopgaver i statslige, kommunale eller andre offentlige kontorer, institutioner og lign. samt udendørs arbejdsopgaver ved vej-, skov- eller parkarbejde m. v., der er iværksat af kommuner eller andre offentlige myndigheder.

Herudover indeholder bestemmelsen hjemmel til i en oplæringsperiode at yde den erhvervshæmmede *supplement til en arbejdsløn,* der under hensyn til arbejdspræstationen er fastsat til en sådan størrelse, at den ikke kan anses for tilstrækkelig til at sikre et rimeligt leveniveau. Der er endvidere adgang til at yde *mesterdusører* for oplæring af døve og svært tunghøre.

7. Hjælpen ydes til personer, der er *erhvervshæmmede,* hvad enten erhvervshæmningen skyldes *fysiske eller psykiske lidelser eller har overvejende sociale årsager.*

Det er en betingelse for ydelse af hjælpen, at en væsentlig og ikke blot forbigående forbedring af erhvervsevnen derved skønnes at kunne opnås, eller at der er fare for, at en væsentlig og ikke blot forbigående nedsættelse af erhvervsevnen vil indtræde, hvis foranstaltningen undlades.

8. *Afgørelsen* af, hvorvidt hjælp kan ydes, træffes i tilfælde, hvor der tale om *fysiske eller psykiske lidelser,* af *revalideringscentret* efter reglen i § 14, stk. 2, 3. pkt., d. v. s. af revalideringscentrets leder i samråd med vedkommende lægelige rådgiver(e) og en repræsentant for vedkommende arbejdsformidlingskontor. Hvis sagen frembyder særlig tvivl, eller der ikke er enighed i 3-mandsgruppen om denne afgørelse, træffes afgørelse af revalideringsnævnet efter indstilling fra centret.

I *andre tilfælde* (hovedsagelig hvor der foreligger *sociale årsager)* træffes afgørelsen af *det sociale udvalg* efter forud indhentet udtalelse fra revalideringscentret.

9. § 6-hjælp betragtes som *subsidiær* i den forstand, at den alene kan ydes i det omfang udgifterne ikke afholdes i henhold til anden lovgivning, f. eks. ulykkesforsikringslovgivningen, sygeforsikringsloven eller lovgivningen om særforsorg.

Samtidig må hjælp efter § 6 betragtes som *primær* i forhold til den hjælp til underhold i henhold til § 7, der kan ydes for at afhjælpe pågældendes egen og hans families trang, medens han er under erhvervsmæssig revalidering, idet modtagelse af hjælp i henhold til § 6 ofte vil forebygge, at økonomisk trang opstår, således at der ikke opstår spørgsmål om at yde § 7-hjælp.

Endelig kan § 6-hjælp i et vist omfang betragtes som *sideordnet* med hjælpen efter § 7, idet der ofte vil være tale om samtidig ydelse af § 6-hjælp til en person under revalidering og ydelse af § 7-hjælp til pågældende selv eller hans familie.

Som ovenfor nævnt er spørgsmålet om hjælp i henhold til § 7 behandlet i afsnit II, kap. III.

10. Den økonomiske bistand i henhold til § 6 *ydes fra tidspunktet for iværksættelsen af foranstaltningen* og *ophører ved afslutningen af foranstaltningen.*

Hjælpens størrelse fastsættes af de samme myndigheder, som træffer bestemmelse om, hvorvidt foranstaltningen kan iværksættes, jfr. foran under pkt. 8.

11. Ved beregning af de ydelser, der udbetales efter § 6, sker der *fradrag* af eventuelle sociale pensioner (bortset fra visse tillæg), dagpenge eller løbende renteerstatning i henhold til ulykkesforsikringslovgivningen eller anden særlig offentlig støtte. Endvidere fradrages ved beregningen principielt den løn, den erhvervshæmmede måtte have under uddannelsen, dog således at der i tilfælde, hvor pågældende modtager lærlingeløn og lignende eller arbejdsdusør, der er afhængig af arbejdspræstationen, kun fradrages den del heraf, der overstiger et vist mindre månedligt beløb.

12. I henhold til § 6 kan der ydes *hjælp til særlige med revalideringen forbundne udgifter,* f. eks. støtte til dækning af rejseudgifter, skolepenge og materialer, kursusafgifter, nødvendig transport etc.

Endvidere ydes dækning af udgifter til *kontingent til sygekasse, arbejdsløshedskasse og faglig organisation.*

Herudover ydes dækning af udgifterne til *kost, personlige fornødenheder, beklædning og logi* efter regler, der er fastsat cirkulæremæssigt, og som ændres i takt med ændringer i leveomkostningerne.

13. Til *enlige personer over 18 år,* der får kost og logi på uddannelsesstedet, eller som med revalideringscentrets godkendelse bor på pensionat etc., ydes udover betaling for kost og logi et beløb til personlige fornødenheder og beklædning, pr. 1. april 1972 231 kr. pr. måned. Hvis pågældende selv sørger for kost og logi, ydes der til underhold, personlige fornødenheder og beklædning et beløb svarende til folkepensionens grundbeløb og herudover dækning af rimelige udgifter til husleje eller logi.

14. Til *familieforsørgere* ydes tilsvarende hjælp, dog således at det beløb, der udbetales i henhold til § 7 til familiens underhold, reduceres med det beløb, der er udbetalt i medfør af § 6 til den pågældende.

15. Til *personer under 18 år,* der har ophold i hjemmet, ydes tilskud til kost og logi med et beløb, der svarer til summen af faders og moders normalbidrag - pr. 1. april 1972 333 kr. pr. måned. Hvis pågældende ikke har ophold i hjemmet, dækkes udgifterne som for personer over 18 år, dog således at beløbet til personlige fornødenheder er noget lavere, nemlig pr. 1. april 1972 184 kr. pr. måned.

16. Hjælpen ydes normalt i form af tilskud uden tilbagebetalingspligt, men for personer, der får hjælp til uddannelse på offentligt anerkendte læreanstalter og fagskoler, gælder særlige regler om fordeling af støtten mellem tilskud og lån, som skal tilbagebetales (normalt over højst 10 år). Hjælp til dækning af de med uddannelsen forbundne merudgifter, som invaliditeten medfører, f. eks. støtte til dækning af rejseudgifter, skolepenge og materialer, kursusudgifter, studierejse, nødvendig daglig transport etc., ydes dog altid som tilskud.

17. *Revalideringslovens § 8.* Efter revalideringslovens § 8 kan der ydes hjælp til *anskaffelse af værktøj, arbejdsmaskiner og anden hjælp til opnåelse af beskæftigelse* (stk. 1) samt - når særlige forhold taler derfor - til *iværksættelse af selvstændig virksomhed* (stk. 2).

18. Hjælpen ydes til personer, der er *erhvervshæmmede* på grund af *fysiske eller psykiske lidelser* eller af *andre (overvejende sociale) årsager.*

Det er en betingelse for ydelse af hjælpen, at en væsentlig og ikke blot forbigående bedring af erhvervsevnen derved skønnes at kunne opnås, eller at der er fare for, at en væsentlig og ikke blot forbigående nedsættelse af erhvervsevnen vil indtræde, hvis foranstaltningen undlades.

19. *Afgørelsen* af, hvorvidt hjælp kan ydes efter § 8, træffes i tilfælde, hvor der er tale om *fysiske eller psykiske lidelser,* af *revalideringscentret* efter reglen i § 14, stk. 2, 3. pkt., jfr. foran under pkt. 8. Afgørelse om ydelse af hjælp i henhold til § 8, stk. 1, til anskaffelse af motorkøretøj m. v. træffes dog af *revalideringsnævnet* - ved førstegangsansøgninger efter indstilling fra centret.

I tilfælde, hvor hjælpen ydes af *andre årsager* end fysiske eller psykiske lidelser (altså hovedsagelig hvor der foreligger *sociale årsager),* træffes afgørelse af *det sociale udvalg* efter forud indhentet udtalelse fra revalideringscentret.

20. Hjælpen til anskaffelse af værktøj, arbejdsmaskiner m. v. ydes normalt som lån.

Hjælpen til selvstændig virksomhed ydes dels som lån og dels som tilskud (f. eks. til materialeanskaffelse, lejebetaling etc.).

Hjælp til anskaffelse af motorkøretøj ydes til dels som rentefrit lån, medens udgiften ved anskaffelse af invalideaggregater ydes som tilskud.

21. Der kan endvidere med hjemmel i andre love blive tale om hjælp i form af hel eller delvis godtgørelse af registreringsafgift, fritagelse for vægtafgift og gebyrer samt godtgørelse af told. Der henvises herom til afsnit II, kap. V, om hjælpemidler pkt. 35 og følgende.

22. Det kan endelig nævnes, at revalideringsnævnet efter indstilling fra kommunalbestyrelsen i henhold til § 22 **i** lov om invalidepension m. v. i særlige tilfælde har en vis mulighed for at bevilge en invalidepensionist et rentefrit lån svarende til højst 2 års pension, såfremt det er sandsynligt, at der herved kan opnås en varig forbedring af den pågældendes erhvervsevne. Lånet ydes af invalideforsikringsfondens midler.

23. *Revalideringslovens §9.1* medfør af denne bestemmelse er der fastsat regler om *fortrinsadgang for invaliderede* til *visse beskæftigelser* i statslige og kommunale virksomheder og institutioner, koncessionerede virksomheder samt institutioner, der virker med offentlig anerkendelse og støtte. Der er tillige fastsat regler om fortrinsadgang til at udøve visse former for selvstændig virksomhed, til hvis udøvelse der - ud over næringsadkomst - kræves offentlige myndigheders medvirken. Der henvises til arbejdsministeriets cirkulære nr. 202 af 30. september 1965.

b. Lov om offentlig forsorg § 56, stk. 2

24. Efter denne bestemmelse kan der til enlige forsørgere, der har ét eller flere børn under 18 år hos sig, ydes *hjælp til en efter forholdene rimelig uddannelse eller omskoling,* som kan forventes bedre at sætte de pågældende i stand til at forsørge sig selv og børnene eller at tage sig af disses pleje eller opdragelse.

Med en efter forholdene rimelig uddannelse menes uddannelse, der naturligt passer for pågældendes evner og anlæg, og som kan afsluttes inden for en rimelig tid.

Hjælpen er trangsbestemt i den forstand, at den kun kan ydes, når forsørgerens eventuelle formue er af beskeden størrelse.

I tilslutning til uddannelseshjælpen er der mulighed for at give underholdshjælp efter § 56, stk. 3, jfr. herom afsnit **II,** kap. **III,** pkt. 14.

c. Mødrehjælpslovens § 1, stk. 5

25. Efter denne bestemmelse kan der — efter undersøgelse i det enkelte tilfælde - ydes *hjælp til uddannelse af enlige mødre med børn.* 1 praksis anvendes bestemmelsen med hensyn til enlige mødre med ét eller flere børn under 2 år. Der kræves ikke nogen egentlig trangsbedømmelse.

Efter bestemmelsen kan der tillige ydes hjælp til underhold i uddannelsestiden.

d. Enkepensionslovens § 15, stk. 5

26. Efter denne bestemmelse kan der ydes hjælp svarende til hjælpen efter forsorgslovens § 56, stk. 2, jfr. ovenfor under pkt. 24, *til enker, uanset om de har børn.* Bestemmelsen har kun selvstændig betydning med hensyn til enker uden børn.

e. Børneforsorgslovens § 27, stk. 2 og 3

27. Efter disse bestemmelser kan der, når det er påkrævet af hensyn til et barns eller en ungs tarv, af børne- og ungdomsværnet træffes beslutning om at yde *økonomisk hjælp til afholdelse af udgifter, der står i direkte sammenhæng med givne henstillinger eller pålæg.*

f. Børneforsorgslovens § 50, stk. 1

28. Efter denne bestemmelse kan der ydes *støtte til uddannelse i indtil 3 år efter ophør af hjælpeforanstaltninger* i henhold til lovens kap. 4, d. v. s. længst til det 23. år.

Hjælpen kan ydes såvel til færdiggørelse af en igangværende uddannelse som til påbegyndelse af en uddannelse. Den kan ydes til alle former for uddannelse, altså såvel lærlingeuddannelse og andre former for faglig uddannelse som videre skoleuddannelse og fortsat uddannelse efter eksamen eller afgangsprøve.

29. Hjælpen kan omfatte *udgifter til alle daglige fornødenheder* (kost, logi, beklædning, vask, transport, lommepenge, skolepenge, bøger, kontingenter, udstyr m. v.), og den kan ydes, selv om barnet (den unge) tager ophold hos sine forældre.

g. Lov om offentlig forsorg § 70 og den øvrige lovgivning om særforsorg

30. I medfør af forsorgslovens § 70 og de særlige love om åndssvage og andre særlig svagtbegavede, om blinde og stærkt svagsynede og om døve og tunghøre kan der ydes støtte til uddannelse uden for institution under tilsyn af en institution. (Om uddannelse på institution henvises til afsnit II, kap. VII).

C. LOVGIVNING UDEN FOR DET SOCIALE OMRÅDE

a. Lov nr. 262 af 4. juni 1970 om uddannelsesstøtte

31. Efter denne lov kan der ydes støtte til mindrebemidlede elever og studerende, der efter undervisningspligtens ophør gennemgår en offentligt anerkendt uddannelse, der af Statens Uddannelsesstøtte er godkendt som støtteberettigende.

32. De støtteberettigende uddannelser, der skal være af mindst 1/2 års varighed og tilrettelagt som heltidsundervisning, opdeles i uddannelser for studerende og uddannelser for elever. Studerende er uddannelsessøgende i uddannelser, der forudsætter mindst 12 års forudgående skolegang eller dertil svarende uddannelse, og elever er uddannelsessøgende i uddannelser, der forudsætter mindre end **12** års forudgående skolegang eller dertil svarende uddannelse.

33. Støtte ydes kun til uddannelsessøgende, der er ude over den undervisningspligtige alder, som er studieegnede og studieaktive, og som er mindrebemidlede.

Der er ikke fastsat nogen fast højeste aldersgrænse for støttemodtagere, men støtte kan udelukkes, hvis Statens Uddannelsesstøtte finder, at det efter en vurdering af samtlige foreliggende omstændigheder, herunder pågældendes behov for en uddannelse og muligheden for at udnytte denne, ikke er rimeligt at yde støtte.

34. Ved afgørelsen af, om en person må betragtes som mindrebemidlet, tages der hensyn til forældrenes mulighed for at yde støtte, herunder deres indtægt, formue og øvrige forsørgerbyrder samt til pågældendes (og ægtefællens) egne indtægts- og formueforhold, og til, om der modtages anden form for offentlig støtte eller støtte fra legatmidler.

Støtten til personer, der er fyldt 28 år, ydes dog uafhængigt af forældrenes økonomiske forhold, og for støtte til personer, der er fyldt 23 år, gælder særligt lempelige regler.

35. Støtten til studerende og elever over 20 år udgør normalt 7.600-10.000 kr. årlig afhængig af, hvor bekostelig uddannelsen er, og af uddannelsesstedets geografiske beliggenhed, idet støtten er noget større i Københavns-området end i det øvrige land. Støttens størrelse afhænger endvidere af, om pågældende er hjemmeboende, ugift udeboende eller gift. Under helt ekstraordinære vanskelige forhold kan der ydes forhøjet støtte. Støtten ydes med halvdelen som stipendium og halvdelen som lån, der efter uddannelse forrentes med 1 pct. over diskontoen.

36. Til elever under 20 år ydes støtten alene i form af stipendium. Støtten afhænger af forældrenes økonomiske forhold. Der kan dog højst ydes 3.800 kr. årlig for hjemmeboende og 5.400 kr. årlig for udeboende. Der ydes endvidere et tillæg på maksimalt 1.250 kr.–1.600 kr. årlig til dækning af eventuelle undervisningsudgifter og befordringsgodtgørelse i visse tilfælde.

37. Til studerende og elever over 18 år - bortset fra elever i 10. klasse, 3. realklasse og gymnasiet samt lærlinge - kan der ydes statsgaranterede lån i banker og sparekasser.

38. Der er mellem socialministeriet og Statens Uddannelsesstøtte truffet aftale om, at den, der modtager støtte i henhold til revalideringsloven, ikke kan oppebære støtte fra Statens Uddannelsestøtte, ej heller opnå statsgaranti for bank- eller sparekasselån.

b. Arbejdsmarkedets uddannelsesforanstaltninger

39. **I** henhold til lov om erhvervsmæssig uddannelse af specialarbejdere m. fl. og omskoling (lovbekendtgørelse af 2. juni 1971) etableres der en sådan erhvervsmæssig uddannelse af specialarbejdere, som svarer til den tekniske udvikling af forholdene på arbejdsmarkedet, jfr. lovens kap. I.

Der kan ydes økonomisk støtte til specialarbejdere m. fl., der deltager i uddannelsesforanstaltninger efter lovens kap. I.

Der ydes således lønmodtagere, der deltager i dagkursus, en godtgørelse for tab af indtægt eller arbejdsmuligheder med et beløb, der svarer til dagpengene i den statsanerkendte arbejdsløshedskasse, hvori pågældende er optaget eller kunne optages. Det maksimale dagpengebeløb er pr. 1. april 1972 106 kr. pr. dag 6 dage om ugen. I visse tilfælde kan der herudover ydes et tillæg, således at godtgørelsen svarer til deltagerens hidtidige indtægt, dog kan godtgørelsen ikke overstige 125 pct. af den hidtidige dagpengesats.

Der foretages fradrag for indtægter under uddannelsen.

Ud over den forannævnte godtgørelse kan der i visse tilfælde ydes tilskud til befordring.

Uddannelsesordningen tager i første række sigte på specialarbejdere, men også andre kan optages på kursus, således faglærte arbejdere, arbejdsledere og i særlige tilfælde selvstændige erhvervsdrivende. Disse kan kun oppebære godtgørelse, såfremt de er arbejdssøgende ved lønarbejde i fuldt omfang og opfylder visse betingelser.

40. De under pkt. 39 beskrevne regler finder tilsvarende anvendelse på faglærte, der deltager i efteruddannelsesforanstaltninger, der etableres med hjemmel i en særlig finanslovsbevilling.

41. I henhold til den under pkt. 39 nævnte lov kan der etableres omskolingsforanstaltninger, jfr. lovens kap. II.

Der kan ydes økonomisk støtte efter de regler, der er beskrevet foran under pkt. 39.

Deltagelse i omskolingskurser er betinget af,

1° at den pågældende er arbejdsledig eller inden for kortere tid må påregnes at blive arbejdsledig eller at måtte opgive sit erhverv som selvstændig erhvervsdrivende helt eller delvis, eller at den pågældende ønsker at vende tilbage til arbejdsmarkedet efter længere tids fravær,
2° at den pågældende ikke uden at gennemgå en omskoling af den omhandlede art må formodes at ville være i stand til at opnå eller fastholde det arbejde, som omskolingen tager sigte på, og
3° at den pågældende over for det stedlige arbejdsformidlingskontor erklærer sig villig til at tage imod foreliggende arbejdstilbud.

Afgørelse af spørgsmålet om optagelse træffes af arbejdsformidlingskontoret.

D. OVERVEJELSER VEDRØRENDE ØKONOMISK BISTAND I ANLEDNING AF UDDANNELSE, REVALIDERING M. V. UNDER EN SOCIAL SERVICE- OG BISTANDSLOV

42. Som det fremgår af fremstillingen under B og C foran, er der et stort antal muligheder for at yde støtte til uddannelse, såvel inden for det almindelige uddannelsessystem som efter de særlige regler, der findes i sociale og arbejdsmarkedsmæssige love m. v.

43. Inden for *det almindelige uddannelsessystem* kan der ydes støtte efter objektive indtægts- og formuekriterier til alle uddannelsessøgende, der opfylder visse almindelige betingelser for at modtage støtte.

44. Inden for *den sociale lovgivning* er der en glidende overgang mellem de forskellige muligheder.

De mest vidtgående muligheder har man for så vidt efter børneforsorgsloven, hvor der ikke kræves en egentlig erhvervshæmning, og hvor der er mulighed for at give støtte også til en langvarig uddannelse. Hjælpen kan til gengæld ikke strækkes længere, end til pågældende bliver 23 år, og er i almindelighed afhængig af, at det af andre grunde har været nødvendigt at træde støttende til.

Efter revalideringsloven kræves der en egentlig erhvervshæmning; der kan i så fald gives en meget omfattende ydelse, herunder hjælp til langvarig uddannelse eller hjælp til etablering af en selvstændig erhvervsvirksomhed.

Efter forsorgsloven, mødrehjælpsloven og enkepensionsloven kræves ikke en egentlig erhvervshæmning, men til gengæld er det normalt også begrænset, hvor langvarig og omfattende uddannelseshjælp der ydes.

45. Inden for *det arbejdsmarkedsmæssige område* er der hjemmel til at yde støtte i specielle situationer til kortvarige uddannelser.

46. I forbindelse med det foreliggende problem om indpasning af reglerne om støtte til uddannelse og anden revalideringsmæssig bistand i en social service- og bistandslov rejser der sig følgende spørgsmål:

1° Bør der overhovedet være hjemmel i en social service- og bistandslov til at yde støtte til uddannelse og anden revalideringsmæssig bistand, jfr. nedenfor pkt. 47-49.
2° På hvilke måder bør de sociale myndigheder kunne yde støtte, jfr. nedenfor pkt. 50.
3° På hvilket niveau bør støtten ydes, jfr. nedenfor pkt. 51—52.

4° Efter hvilke kriterier skal der kunne ydes støtte, d. v. s. hvilke betingelser skal kræves opfyldt, for at støtte kan ydes, jfr. nedenfor pkt. 53-56.
5° Hvilke myndigheder skal træffe afgørelse om ydelse af støtte, jfr. afsnit III.

Bør der overhovedet ydes uddannelsesstøtte med hjemmel i service- og bistandsloven?

Al. Ved afgørelsen af spørgsmålet om, *hvorvidt der bør være hjemmel i en social bistands- og servicelov til at yde støtte til uddannelse eller anden revalideringsmæssig bistand,* må det tages i betragtning, om der kan ydes tilstrækkelig hjælp gennem det uddannelsesapparat, som samfundet i øvrigt råder over. I det omfang dette er tilfældet, synes der ikke at være begrundelse for at opretholde en særlig hjemmel i en social service- og bistandslov til at yde sådan støtte.

48. Det vil fremgå af fremstillingen foran under *B* og *C,* at der i visse situationer kan være tale om, at der ikke kan ydes støtte til uddannelse m. v. efter regler uden for det sociale område til personer, der har behov herfor. Der kan således være tale om, at aldersmæssige forhold kan udelukke personer fra støtte fra Statens Uddannelsesstøtte, jfr. foran pkt. 33 og 34, og at en persons forhold til arbejdsmarkedet, derunder f. eks. helbredsmæssige forhold, kan udelukke fra støtte i henhold til ordningerne på arbejdsmarkedet, jfr. foran pkt. 41. Der kan endvidere i visse tilfælde være behov for at yde højere støtte, end det vil være muligt at give efter de omtalte ordninger, ligesom det undertiden af særlige grunde kan være hensigtsmæssigt at yde støtten i en anden form end den sædvanlige, f. eks. udelukkende som stipendium i stedet for som støtten fra Statens Uddannelsesstøtte, der normalt ydes med halvdelen som lån og halvdelen sorn stipendium.

Der er også visse former for støtte, som det kan være hensigtsmæssigt at give, og som ikke kan ydes, uden at der tilvejebringes en særlig hjemmel herfor, f. eks. hjælp til arbejdsmaskiner og værktøj samt selvstændig virksomhed, hjælp til anskaffelse af motorkøretøj etc. (revalideringslovens § 8).

Der kan endelig f. eks. være tale om, at der ikke kan ydes støtte fra Statens Uddannelsesstøtte, fordi den uddannelse, hvortil støtten kan ydes, ikke er offentligt anerkendt eller ikke godkendt som berettigende til støtte fra Statens Uddannelsesstøtte.

49. På denne baggrund må det anses for nødvendigt, at der i en social service- og bistandslov tilvejebringes hjemmel for at yde uddannelsesstøtte i situationer, hvor tilstrækkelig mulighed herfor ikke findes efter andre regler.

I overensstemmelse med det almindelige princip om, at også handicappede primært skal udnytte de almindelige regler om uddannelsesstøtte, går kommissionen imidlertid ud fra, at man ved administrationen af disse regler er opmærksom på, at begrænsninger i handicappedes adgang til uddannelsesstøtte bør undgås.

En sådan regel i bistandsloven vil blive subsidiær i forhold til regler om uddannelsesstøtte uden for det sociale system, idet den ifølge sit indhold alene bør finde anvendelse i tilfælde, hvor hjælpen ikke kan ydes efter disse andre regler.

Hjemlen i bistands- og serviceloven til at yde støtte til uddannelse og anden revalideringsmæssig bistand bør være så rummelig, at den omfatter alle de situationer, hvorunder der i dag ydes støtte efter de foran under *B* nævnte regler.

Hjælpemuligheder.

50. De sociale myndigheders *mulighed for at yde uddannelseshjælp m.* v. **i henhold til en** bestemmelse i service- og bistandsloven bør bestå **i at** yde *rådgivning og vejledning* over for klienter med henblik på at undersøge, om betingelserne for at modtage hjælpen er opfyldt, og på at finde frem til den mest hensigtsmæssige hjælpeform, eventuelt uddannelse på en af de sædvanlige uddannelsesinstitutioner, ved en af arbejdsmarkedets uddannelser eller på en af de særlige sociale institutioner. Der henvises herom til afsnit II, kap. II om rådgivning.

Der bør endvidere kunne ydes egentlig *økonomisk støtte **i** form af underholdshjælp.* Om denne form for hjælp henvises til afsnit II, kap. III, pkt. 35 ff.

Der bør som nævnt i pkt. 49 også kunne ydes støtte **i** form af *uddannelseshjælp i henhold til særlig bestemmelse* i service- og bistandsloven (de i nærværende kapitel omhandlede ydelser) til gennemførelse af en uddannelse gennem det almindelige uddannelsessystem eller gennem arbejdsmarkedets uddannelser i de

tilfælde, hvor disse uddannelsessystemers støttemuligheder ikke fuldt ud kan dække den pågældendes behov for bistand.

Det forudsættes, at en til reglen i revalideringslovens § 8 svarende bestemmelse om ydelse af *hjælp til arbejdsmaskiner, værktøj,* herunder motorkøretøjer, der anvendes i erhvervsvirksomhed, *og til selvstændig virksomhed* optages i service- og bistandsloven, og der bør ligeledes stadig være *fortrinsret til arbejde* for visse invaliderede, jfr. den nugældende regel i revalideringslovens § 9.

Det forudsættes endvidere, at de hidtidige regler i revalideringslovens § 8 om hjælp til erhvervelse af eget køretøj til befordring til arbejdsplads eller uddannelsesstedet opretholdes.

Det skal dog herved bemærkes, at socialministeriet har nedsat en arbejdsgruppe til behandling af visse spørgsmål vedrørende støtte til anskaffelse af motorkøretøjer. Arbejdsgruppen har ikke fået til opgave at behandle spørgsmålet om ydelse af hjælp til erhvervelse af eget køretøj efter revalideringslovens § 8, d. v. s. med erhvervsmæssigt formål, men alene at overveje spørgsmålet om ydelse af sådan hjælp efter lovens § 3, d. v. s. som hjælpemiddel.

Hvis arbejdsgruppen fremkommer med forslag om ændrede regler om ydelse af hjælp til anskaffelse af eget køretøj, som skønnes at have betydning for spørgsmålet om hjælp til erhvervelse af eget køretøj til befordring til arbejdsplads eller uddannelsessted, forudsættes disse sidstnævnte regler taget op til fornyet overvejelse.

Hjælpens størrelse.

51. Med hensyn til *størrelsen* af den hjælp til uddannelse, der bør kunne ydes, bemærkes, at dette spørgsmål hænger sammen med, hvor store beløb der normalt vil kunne ydes som underholdshjælp. I afsnit II, kap. III, pkt. 52, om forbigående hjælp er det anført, at hjælpen som udgangspunkt kunne fastsættes til et beløb svarende til invalidepensionens mellemste sats (grundbeløb, invaliditetsbeløb, pensionstillæg og eventuelt ægteskabstillæg) og særligt børnetilskud.

Foranstående har til forudsætning, at der foreligger en situation, hvor der alene er behov for en almindelig underholdshjælp, d. v. s. hvor der ikke af behandlingsmæssige eller andre grunde er behov for en individuelt fastsat hjælp, og hvor der ikke (undtagelsesvis) er behov for en noget højere ydelse på grund af særlige udgifter.

52. Når spørgsmålet om støtte til uddannelse foreligger, kan der siges at foreligge en af de foran beskrevne undtagelsessituationer, hvor der ofte vil være behov for en *hjælp af større omfang end den sædvanlige underholdshjælp*. Der vil ofte være behov for en hjælp ud over den sædvanlige underholdshjælp, således at den samlede ydede hjælp bør kunne udgøre et beløb, der er større end den »normale« underholdshjælp. Der må derfor være mulighed for at udøve en *yderst lempelig trangsbedømmelse* og yde en *individuelt bestemt hjælp,* der ikke er for karrig. Der bør ved hjælpens udmåling tages hensyn til på den ene side pågældendes og hans families hidtidige leveniveau og på den anden side ønskeligheden af, at pågældende tilskyndes til at gennemgå en uddannelse. I typiske sager om uddannelse vil det eventuelt kunne være praktisk at yde hjælpen efter mere skematiske regler. Ved hjælpens udmåling bør det derfor sikres, at personer, der inden revaliringens iværksættelse har modtaget dagpenge, under revalideringen ikke økonomisk stilles ringere end før revalideringens iværksættelse, d. v. s. at hjælpen i disse tilfælde bør fastsættes til et beløb mindst svarende til dagpengene, hvis dette skønnes nødvendigt for at pågældende motiveres til at gå i gang med en uddannelse.

Det vil imidlertid kunne forekomme, at en person efter revalideringens afslutning kun vil være i stand til at erhverve sig en mindre indtægt, end han kunne, førend han fik behov for hjælp. Dette må der derfor lægges vægt på, således at der ved udmålingen af hjælpen tages hensyn til pågældendes forventede indtægt efter uddannelsens afslutning, d. v. s. at hjælpen i tilfælde, hvor indtægten må forventes at blive lavere end pågældendes hidtidige indtægt, afpasses efter det nye lavere indtægtsniveau.

Det vil i den konkrete situation kunne være vanskeligt at afgøre, hvilket af de to hensyn - hensynet til, at pågældendes økonomiske stilling ikke forringes under revalideringen, og hensynet til den forventede indtjening efter revalideringens afslutning - der bør være det tungestvejende.

I en konfliktsituation bør man konkret afveje pågældendes muligheder efter uddannelsens afslutning, og hvis en sådan afvejning falder ud til, at der er overvejende sandsynlighed

for, at pågældendes indtjeningsmuligheder vil være væsentligt forringet, bør det sidstnævnte hensyn være det tungestvejende, jfr. dog nedenfor om gradvis nedtrapning.

Afvejningen vil naturligt kunne foretages løbende i revalideringsperioden på lignende måde som de overvejelser, som det sociale udvalg efter lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel skal foretage senest 3 måneder efter sygdommens indtræden og derefter mindst hver 3. måned.

For at mildne overgangen fra en normal arbejdsindtægt gennem dagpenge til en eventuel forringet arbejdsindtægt bør der være mulighed for at foretage en gradvis nedtrapning af den økonomiske støtte i uddannelses-(revalideringsperioden.

Det forudsættes, at den økonomiske støtte, især til længerevarende uddannelser og til etablering, på tilsvarende måde som efter gældende regler om støtte i revalideringsloven til dels skal kunne ydes som lån.

Kriterier for ydelse af hjælp.

53. Som det fremgår af pkt. 42-45 foran, varierer *betingelserne* for opnåelse af uddannelseshjælp m.v. efter de forskellige love. Der kan være tale om, at vedkommende skal være i en bestemt situation, f.eks. erhvervshæmmet, eller tilhøre en bestemt persongruppe (barn eller ung, enlig, enke o.s.v.). Endvidere skal vedkommende opfylde de øvrige betingelser, der gælder i henhold til de enkelte love. Som nævnt foran i pkt. 49 bør en samlet bestemmelse i service- og bistandsloven være så rummelig, at den omfatter alle de situationer, hvorunder der i dag ydes støtte efter de foran under *B* nævnte regler. Endvidere må det sikres, at hjælpen har til formål i videst muligt omfang i praksis at ligestille de pågældende med andre uddannelsessøgende.

54. Ved afgørelsen af spørgsmålet om, efter hvilke kriterier sådan hjælp skal kunne ydes, opstår der det problem, at det er vanskeligt i en lovbestemmelse udtømmende at angive, under hvilke betingelser hjælpen vil kunne ydes.

En bestemmelse, der hjemler ydelse af hjælp af den omhandlede art, må nødvendigvis opstille visse nærmere betingelser for opnåelse af hjælpen.

Det må dog anses for praktisk, at de i loven opstillede kriterier for ydelse af hjælp formuleres så elastisk, at der bliver mulighed for at anlægge en konkret behovsbedømmelse og for at ændre betingelserne for ydelse af hjælp i takt med udviklingen. Herefter kunne man tænke sig, at det i loven fastsættes, at hjælp til uddannelse, revalidering m. v. kan ydes efter en behovsvurdering på grundlag af en samlet konkret bedømmelse, hvori der indgår lægelige kriterier (fysisk og psykisk helbredstilstand) og/eller sociale kriterier.

55. Ved en sådan samlet bedømmelse må der lægges vægt på dels at afværge sociale trusler mod pågældende eller hans familie, dels at hjælpen skal være en forudsætning for at tilvejebringe, bevare eller genetablere en helbredsmæssigt, erhvervsmæssigt eller trivselsmæssigt acceptabel situation for pågældende eller familien.

Ved bedømmelsen må der endvidere tages hensyn til, at det bør være et princip, at enhver handicappet skal kunne få en (eventuelt videregående) uddannelse, der svarer til hans evner og andre forudsætninger og som kompenserer pågældendes handicap, men i de tilfælde, hvor hans samlede situation kan gøre det tvivlsomt, om han bliver i stand til at udnytte uddannelsen, må dette indgå som et meget væsentligt moment i forbindelse med rådgivning og erhvervsvejledning af den pågældende.

56. Hvis disse krav til bedømmelsen fastsættes i loven, vil det formentlig være nødvendigt cirkulæremæssigt yderligere at redegøre for, hvad der i øvrigt skal lægges vægt på ved afgørelsen af, om og i hvilket omfang hjælp kan ydes. Dette skyldes, at kriterierne ikke i loven bør være så nøje definerede, at hjælpemulighederne i for høj grad afskæres, begrænses eller fastlåses.

Kap. V

Ydelse af hjælpemidler med henblik på at lette den daglige tilværelse

A. INDLEDNING

1. Spredt i sociallovgivningen findes en række bestemmelser om ydelse af hjælpemidler, der kan afhjælpe eller begrænse følgerne af invaliditet eller sygdoms- eller alderdomsbetinget svækkelse og derved lette den daglige tilværelse.

Hjælpemidler kan tillige ydes efter bestemmelser inden for boligministeriets, undervisningsministeriets og indenrigsministeriets områder.

2. Nedenfor gennemgås under *B og C* reglerne i de love henholdsvis inden for og uden for det sociale område, i henhold til hvilke der kan ydes hjælpemidler. Som bilag 3 er optaget en skematisk oversigt over hjælpemidlernes art opstillet efter lovhjemmel. I oversigten er der tillige kort gjort rede for kriteriet for ydelsen, hvem der har afgørelsen, og hvem der betaler hjælpemidlet.

I tilslutning hertil behandles under *D* afgrænsningen mellem revalideringslovens hjælpemidler og hjælpemidler, der ydes af sygehusvæsenet, og under *E* det særlige spørgsmål om virkningen af overflytning af ortopædiske hospitaler fra socialministeriets område til det almindelige sygehusvæsen under indenrigsministeriets område, specielt for så vidt angår hjælpemidler.

Under *F* anføres overvejelser vedrørende ordningen under en almen social service- og bistandslov.

3. Generelt for hjælpemidler - altså såvel hjælpemidler, der ydes efter regler i sociallovgivningen, som hjælpemidler der ydes efter andre regler - kan det siges, at der er tale om en lang række *specielle og almene* hjælpemidler af teknisk karakter, *individuelt eller fabriksfremstillet,* desuden *bistand til transport* samt *indretning og ændring af bolig m.v.* Et hjælpemiddel kan tildeles som *naturalydelse, betales efter regning, udlånes* eller *ydes mod en mindre betaling.*

B. LOVGIVNING INDEN FOR DET SOCIALE OMRÅDE

4. Den mest betydningsfulde lovgivning inden for det sociale område vedrørende ydelse af hjælpemidler findes i revalideringsloven (§ 3) og i lov om omsorg for folkepensionister og invalidepensionister (§ 1). Endvidere er der bestemmelser i sygeforsikringsloven og lov om offentlig forsorgs særforsorgsafsnit, der hyppigt anvendes. Den øvrige række af bestemmelser, der kort er gengivet i bilag 3, har et mindre anvendelsesområde.

a. Lov nr. 170 af 29. april 1960 om revalidering

5. Efter revalideringslovens § 3 kan der ydes hjælp til anskaffelse og vedligeholdelse af visse hjælpemidler, »der skønnes uden uforholdsmæssig udgift at ville kunne afhjælpe eller i betydelig grad formindske følgerne af bestående invaliditet«.

Efter bestemmelsen ydes der hjælp til anskaffelse og vedligeholdelse af *større* bandager, proteser, sygevogne, høreapparater m.v. Det er en betingelse for, at der efter revalideringsloven kan ydes hjælp til bandager og proteser, at disse er *individuelt fremstillede.* (En undtagelse er væskefyldte bryst proteser).

Efter revalideringslovens § 3 ydes der kun »større hjælpemidler«. Dette er nærmere fastlagt i cirkulære af 22. maj 1967 vedrørende lov om revalidering ved indførelsen af en »bagatelgrænse«. Denne er for tiden på 50 kr. Hjælpemidler til en værdi under dette beløb må i øvrigt anskaffes enten med tilskud fra sygekassen, ef-

ter forsorgslovens § 47 eller pågældende må selv afholde hele beløbet.

6. Hjælp efter revalideringsloven kan *ikke* ydes i tilfælde, hvor der kan ydes hjælp i henhold til ulykkesforsikringsloven, som led i særforsorg eller i henhold til omsorgsloven.

Der kan i henhold til revalideringsloven ikke ydes hjælp til krykker og stokke, fabriksfremstillede støttekorsetter, fodindlæg, almindelige briller, almindelige tandproteser og gummifodtøj m.v.

7. I henhold til revalideringsloven kan der bevilges lån og godtgørelse af omsætningsafgift ved anskaffelse af motorkøretøj og i forbindelse hermed fritagelse for vægtafgift m.v. Der er mulighed for at yde motorkøretøj såvel med *erhvervsmæssigt sigte* (lovens § 8, som med henblik på personlig transport *(hjælpemiddel).*

Hjemlen til at yde hjælp til anskaffelse af motorkøretøj som *hjælpemiddel* findes i revalideringslovens § 3 sammenholdt med lovgivningen om omsætningsafgift af motorkøretøjer m.v. Denne hjælp er mindre end hjælpen efter revalideringslovens § 8 (motorkøretøj i erhvervsmæssigt øjemed, enten til transport til og fra arbejde, til uddannelsesstedet eller eventuelt som led i etablering i selvstændig erhvervsvirksomhed).

Ydelse efter § 8 af motorkøretøj til *erhvervsmæssig* brug er ikke omtalt her, idet økonomisk hjælp i form af lån og godtgørelse af registreringsafgift ved anskaffelse af motorkøretøj i erhvervsmæssigt øjemed omtales i afsnit II, kapitel IV om økonomisk bistand i anledning af uddannelse, revalidering m.v.

8. I bilag 3 er opregnet en række af de almindelige hjælpemidler, der ydes efter revalideringsloven. Det er dér tillige angivet, hvem der træffer afgørelse om ydelse af hjælpemidlet. Det sociale udvalgs afgørelse kan indankes for revalideringsnævnet. Det samme gælder afgørelser truffet af hørecentralerne og revalideringscentrene.

b. Lov nr. 229 af 6. juni 1968 om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister

9. **I** henhold til omsorgsloven kan det sociale udvalg til personer, der er berettiget til invalide- eller folkepension, dels yde hjælp til indretning af bolig, så den bliver bedre egnet for den pågældende, og dels støtte til *nødvendige* hjælpemidler. Til personer, der har ophold på alderdoms- og plejehjem, kan der ydes støtte til *nødvendige* hjælpemidler.

Efter lov nr. 239 af 7. juni 1972 om ændring af lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister er også personer, der modtager invaliditetsydelse efter invalidepensionsloven, og som tillige modtager bistands- eller plejetillæg berettiget til disse ydelser. Ændringsloven trådte i kraft 1. april 1972.

I et cirkulære er afgrænset de hjælpemidler, der kan ydes efter loven, herunder navnlig i forhold til, hvilke hjælpemidler der fortsat kan ydes til pensionister efter revalideringsloven. Kredsen af hjælpemidler fremgår af bilag 2.

De fleste afgørelser vedrørende hjælpemidler i henhold til omsorgsloven kan indankes for amtmanden, hvis afgørelse kan indankes for socialministeren.

c. Lov nr. 239 af 10. juni 1960 om den offentlige sygeforsikring

(der udløber den 31. marts 1973).

10. I henhold til sygeforsikringslovens § 16 kan det i sygekassens vedtægt bestemmes, at kassen til nydende medlemmer yder tilskud til betaling af briller, mindre bandager og andre hjælpemidler. Der er tale om hjælpemidler af en mindre værdi, idet der i revalideringslovens § 3 findes muligheder for at yde hjælp til hjælpemidler af større værdi.

Tilskud til briller efter sygeforsikringsloven ydes, uden at der kræves lægeerklæring. For så vidt angår tilskud til bandager m.v. kræves der lægeerklæring.

Det bemærkes, at hjælp til anskaffelse af specialbriller, hørebriller m.v. som regel vil blive givet efter enten revalideringsloven eller eventuelt efter lov om offentlig forsorg. Sygeforsikringslovens hjælpebestemmelse vedrørende briller sigter hovedsagelig på tilskud til anskaffelse af almindelige briller.

d. Lov nr. 311 af 9. juni 1971 om offentlig sygesikring

(der træder i kraft den 1. april 1973).

11. I medfør af sygeforsikringslovens § 10 yder den offentlige sygesikring (ved amtskommunen) tilskud til betaling af briller. Endvidere ydes tilskud til betaling af bandager og andre hjælpemidler, der leveres efter henvisning

fra en læge, såfremt de pågældende bandager og hjælpemidler er optaget i en af direktøren for den offentlige sygesikring (nu sikringsstyrelsen) udarbejdet fortegnelse. Tilskud i henhold til denne bestemmelse ydes kun, for så vidt disse ydelser ikke kan afholdes i henhold til lov om revalidering eller som led i særforsorg, sygehusbehandling eller lignende.

e. Lov nr. 169 af 31. maj 1961 om offentlig forsorg

12. Visse institutioner inden for åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorg yder i henhold til § 70 i lov om offentlig forsorg (bestemmelserne om særforsorg) til særforsorgspatienter - såvel patienter i såkaldt kontrolleret familiepleje som institutionsanbragte - større proteser, kørestole, ortopædisk fodtøj m.v. Hjælpemidlerne ydes i så fald af institutionen som ren statsudgift. Institutionerne kan også yde hjælpemidler i henhold til revalideringslovens § 3. Nogle hjælpemidler såsom motorkøretøj kan dog kun ydes efter revalideringsloven, jfr. nedenfor, og kun til ikke-institutionsanbragte.

13. Såfremt en person ikke efter anden lovgivning kan få hjælp til anskaffelse af hjælpemidler, kan der i henhold til forsorgslovens § 47, stk. 2, hvis det efter en læges erklæring skønnes nødvendigt, efter omstændighederne ydes hjælp til anskaffelse af eller reparation af kunstige lemmer, sygevogne, bandager og lignende.

14. Betingelsen for ydelsen af hjælp er, at andre hjælpemuligheder er udtømt, og at personen er i økonomisk trang.

f. Lov nr. 183 af 20. maj 1933 om forsikring mod følger af ulykkestilfælde m.fl. love

15. I henhold til ulykkesforsikringsloven samt lov om erstatning til tilskadekomne værnepligtige og lov om erstatning til besættelsestidens ofre påhviler det henholdsvis forsikringsselskabet (ulykkesforsikringsloven) eller sikringsstyrelsen (værnepligtige samt besættelsestidens ofre) at afholde udgifterne ved en række hjælpemidler.

Der er tale om anskaffelse af proteser, briller og lignende hjælpemidler samt sygevogne som - medens sagen er under behandling - af sikringsstyrelsen skønnes fornødne til at sikre sygebehandlingens resultater, formindske ulykkestilfældets følger eller nøjere bestemme invaliditetens grad.

Der er endvidere hjemlet adgang til at afholde udgifterne til reparation af hjælpemidler, som den tilskadekomne anvendte under arbejdet.

Det bemærkes, at ulykkesforsikringsloven kun finder anvendelse på arbejdsulykker og visse erhvervssygdomme.

g. Lov nr. 193 af 4. juni 1964 om børne- og ungdomsforsorg

16. I henhold til lov om børne -og ungdomsforsorg (§ 27, stk. 2) kan der ydes økonomisk hjælp, f.eks. til anskaffelse af hjælpemidler til børn, der opholder sig i eget hjem. Det beror på børne- og ungdomsværnets afgørelse, hvornår bestemmelsen finder anvendelse.

Endvidere kan der i henhold til samme lov - jfr. socialministeriets cirkulære om lægetilsyn ved anerkendte børne- og ungdomshjem samt om læge- og sygehusbehandling af børn og unge i sådanne hjem - ydes dækning af udgifter til bl.a. læge- og sygehusbehandling, herunder til indkøb og vedligeholdelse af bandager, platfodsindlæg, briller, kunstige lemmer, kørestole m.v. Udgifterne hertil afholdes over driften af den institution, hvor pågældende har ophold.

h. Lov nr. 117 af 11. maj 1956 om foranstaltninger vedrørende blinde og stærkt svagsynede

17. I henhold til lov om foranstaltninger vedrørende blinde og stærkt svagsynede er socialministeren bemyndiget til at stille de fornødne midler til rådighed for blinde og stærkt svagsynede til anskaffelse af særlige apparater eller andre genstande o.lign. til lettelse af blindes daglige tilværelse samt til hel eller delvis fribefordring med offentlige befordringsmidler, eventuelt med ledsager eller førerhund.

C. LOVGIVNING UDEN FOR DET SOCIALE OMRÅDE

a. Lov nr. 257 af 4. juni 1969 om sygehusvæsenet

18. Hjælpemidler kan endvidere ydes efter lov om sygehusvæsenet, der henhører under indenrigsministeriets område. Der er tale om hjælpemidler og behandlingsapparatur, der anvendes som led i sygehusbehandlingen, samt i visse til-

fælde af den pågældende patient efter afsluttet sygehusbehandling. Der er nedenfor i punkt 22-23 nærmere redegjort for afgrænsningen mellem revalideringslovens hjælpemidler og de hjælpemidler, der kan ydes i henhold til lov om sygehusvæsenet.

b. Lov nr. 245 af 8. juni 1967 om boligbyggeri

19. **I** lov om boligbyggeri findes der bestemmelser, hvorefter der kan ydes 1) tilskud til dækning af rimelige merudgifter med henblik på beboelseshuses indretning, således at en del af eller alle boligerne bliver egnede til beboelse for stærkt bevægelseshæmmede, og 2) tilskud til indretning, ændring eller udvidelse af boliger men henblik på disses indretning for invaliderede.

c. **Lov nr. 160 af 18. maj 1937 om folkeskolen og lov nr. 44 af 9. februar 1970 om** styrelse **af** skolevæsen **og fritidsundervisning**

20. Under undervisningsministeriets område findes i folkeskoleloven en bestemmelse om syge og invaliderede børns transport til **og** fra skole.

Herefter er det pålagt kommunalbestyrelsen at sikre syge og invalide børns befordring gennem en af følgende muligheder:

a) sygecykel eller kørestol,
b) betaling af kørsel med offentlig busrute, eventuelt også for ledsager, eller
c) i øvrigt særskilt befordring, kørsel med vognmand, sygetransport eller betaling af et beløb pr. km til forældre eller andre, såfremt disse sørger for barnets transport.

Udgifterne afholdes af kommunen (75 %) og amtskommunen (25 %). Amtsrådet (og Københavns og Frederiksberg kommuner) træffer afgørelsen af, om hjælpen skal ydes.

21. En tilsvarende bestemmelse findes i henhold til lov om styrelsen af kommunernes skolevæsen, efter hvilken der er mulighed for etablering af befordring af syge og invalide gymnasieelever og studenterkursister til og fra skole.

Udgifterne afholdes af amtskommunen; amtsrådet (Københavns/Frederiksberg kommune) træffer afgørelsen af, om hjælpen skal ydes.

D. AFGRÆNSNING MELLEM REVALIDERINGSLOVENS HJÆLPEMIDLER OG HJÆLPEMIDLER DER YDES AF SYGEHUSVÆSENET

22. Som nævnt foran under pkt. 18 ydes en række hjælpemidler i dag af sygehusvæsenet i forbindelse med sygehusbehandling, således at udgiften afholdes som sygehusudgift. Afgrænsningen mellem på den ene side hjælpemidler, der kan ydes efter revaliderings- og/eller omsorgsloven, og på den anden side de hjælpemidler, der afholdes som en sygehusudgift, har voldt visse vanskeligheder.

Gennem en række forhandlinger mellem indenrigsministeriet, sygehusforeningen, socialstyrelsen, Københavns kommune og socialministeriet er der i 1970 opnået enighed om en opdeling,*) hvorefter hjælpemidler og behandlingsapparatur kan ydes som sygehusudgift i overensstemmelse med pkt. a)-d):

a) Hjælpemidler og apparatur, som *ordineres som led i behandling på sygehus* og anvendes nogen tid efter udskrivelsen, *eksempelvis:*

gangkurv til midlertidigt brug,
kørestol til midlertidigt brug,
krykker,
specialseng m.v.

b) Hjælpemidler og apparatur, som *indoper eres under indlæggelse på sygehus, eksempelvis:*

hjerteklapper,
kunstige arterier,
pacemakers m.v.

c) Apparatur, som *ordineres af sygehuset under indlæggelse og anskaffes til mere eller mindre permanent brug i hjemmet* efter udskrivningen, men hvor patienten har fået undervisning i brugen på sygehuset eller er under en vis kontrol af dette, *eksempelvis:*

iltapparater, respiratorer, åndedrætsapparatur, jernlunge, luftfugtapparater, sugepumper m.v.

d) Apparatur, som *ordineres af sygehus under indlæggelse eller under ambulant behandling* og anvendes midlertidigt i hjemmet og under kontrol af sygehuset:

1) Apparatur, som for tiden i de fleste tilfælde ydes af de ortopædiske hospitaler og ambulatorier, og hvor udgifterne til an-

*) I løbet af 1972 vil der fra indenrigsministeriet blive udsendt cirkulære om opdelingen.

skaffelserne hidtil er afholdt i medfør af revalideringslovens § 3, og

2) Visse hjælpemidler til patienter der behandles af et sygehus: Når de nedenfor nævnte hjælpemidler ordineres af sygehuset, bør hjælpemidlet betales af sygehuset, selv om levering sker via bandagist, ortopædisk hospital eller ambulatorium (eksempelvis: strækkeapparater, bandager, netskinner, led- og netskinner osv.).

23. Som eksempler på hjælpemidler, der *ikke* - efter denne opdeling - falder ind under, hvad der normalt må betragtes som behandlingsapparatur (efter sygehusloven), kan nævnes: ortopædisk fodtøj, støttekorsetter, arm- og benproteser, parykker, colostomiposer, katetre, kørestole (til permanent brug), høreapparater, patientløftere, båndoptagere, el-skrivemaskiner, kontaktlinser og specialbriller.

Disse hjælpemidler bør således kunne ydes efter en social bistandslov, jfr. dog nedenfor om de ortopædiske hospitalers forhold.

E. OVERVEJELSER OM DE ORTOPÆDISKE HOSPITALERS PLACERING

24. På samme måde som afgrænsningen til sygehusområdet vil få afgørende betydning for hjælpemiddelafsnittet i bistandsloven, vil de overvejelser, der for tiden bl.a. i indenrigsministeriet foregår vedrørende en strukturændring inden for de ortopædiske hospitaler og de dertil knyttede ambulatorier og bandagerier, få indflydelse på afsnittets udformning.

Medens de ortopædiske hospitaler i dag hører under socialministeriet som særforsorg, er såvel ambulatorier som bandagerier private institutioner under Samfundet og Hjemmet for Vanføre.

Et af socialministeren nedsat udvalg har foreslået, at de ortopædiske hospitaler overflyttes til det almindelige sygehusvæsen, således at der til dette knyttes ortopædisk-kirurgiske afdelinger. Afdelingerne foreslås forsynet med ambulatorier af samme karakter som de eksisterende ortopædiske ambulatorier, hvor der sker efterundersøgelse af tidligere behandlede patienter, herunder patienter, som til stadighed benytter bandager, proteser, ortopædisk fodtøj m.v.

25. Der er endnu ikke taget stilling til, hvorvidt man i forbindelse med de ortopædiske hospitalers og ambulatoriers overgang til det amtskommunale sygehusvæsen skal lade forsyningen af ortopædisk fodtøj, bandager m.v. foregå fra hospitalsvæsenets bandagerier.

En betydelig del af forsyningen af individuelt fremstillede bandager m.v. foregår i dag fra de ortopædiske hospitaler. Ortopædisk fodtøj og forskellige bandager i øvrigt leveres dog også af private bandagister og ortopædiske håndskomagere. I denne sammenhæng bemærkes det, at der er en betydelig konkurrence på dette område.

26. Udvalget, der overvejede overflytningen af de ortopædiske hospitaler til sygehusvæsenet, har udtalt, at det forudsættes, at Samfundet og Hjemmet for Vanføres nuværende bandagerier *foreløbig* opretholdes til betjening af samtlige ortopædisk-kirurgiske afdelinger, men således at der oprettes et *særligt bandageriselskab.*

Der henvises i øvrigt til afsnit VII Overvejelser om åndssvageforsorgens og særforsorgens fremtidige struktur.

F. OVERVEJELSER VEDRØRENDE HJÆLPEMIDLER UNDER EN SOCIAL SERVICE- OG BISTANDSLOV

27. Som det fremgår af redegørelsen foran under *B* og C, er der i de bestemmelser, der findes spredt i lovgivningen, opstillet ret forskelligartede betingelser for at yde hjælpemidler.

Baggrunden for denne opdeling er til dels historisk betinget. Forskellighederne i betingelserne for at modtage ydelserne, de mange myndigheder, der har afgørelseskompetence efter de forskellige love, og endelig forskellige betalings-, refusions- og ankeregler synes at måtte føre til en overvejelse af at koordinere og samle området.

Det bør overvejes så vidt muligt at samle området i et afsnit i den almene sociale service- og bistandslov således, at i princippet *alle ydelser* af materielle hjælpemidler (ortopædiske, medicinske og tekniske i øvrigt) samt en række former for bistand til transport af handicappede og til boligindretning og -forandring for handicappede tildeles efter ensartede kriterier, jfr. dog pkt. 28.

Det forekommer naturligt til bistandslovens afsnit om hjælpemidler at henføre *alle ydelser* af tekniske hjælpemidler og tilsvarende ydelser (f.eks. hjælp til ændring af bolig, transport),

hvor der er tale om at yde den pågældende en kompensation for et handicap i *den almindelige daglige tilværelse.*

Dette vil sige, at der ikke til dette afsnit henføres sådanne foranstaltninger, der er erhvervsmæssigt betonet, f.eks. anskaffelse af motorkøretøj i forbindelse med pågældendes transport til og fra arbejde eller skole. Disse spørgsmål behandles i kapitel IV om økonomisk bistand i anledning af uddannelse, revalidering m.v.

28. Der rejser sig en række problemer i forbindelse med en samling af bestemmelserne.

Udgangspunktet for overvejelserne må være et ønske om at stille de bistandydende organer på det sociale felt så frit som muligt, bl.a. med hensyn til valg af støtte- og bistandsforanstaltninger i den konkrete situation. Konsekvensen heraf må være, at bestemmelserne i den pågældende lovgivning, der hindrer eller begrænser dette frie valg, i videst muligt omfang bør undgås. Det bemærkes i denne forbindelse, at hjælpemidler, der ydes til personer, der er institutionsanbragt, som regel betales over institutionens drift. Det drejer sig om personer under særforsorg, personer på alderdoms- og plejehjem samt personer på børne- og ungdomshjem. Når man overhovedet i dag har særlige bestemmelser om hjælpemidler til institutionsanbragte, skyldes det, at afgørelserne som regel ligger hos den pågældende institutions ledelse, eller som for åndssvageforsorgen hos forsorgscentret, eventuelt socialstyrelsen.

29. Nedenfor gennemgås de problemer, der rejser sig i forbindelse med overvejelserne om bestemmelser i bistandsloven om ydelse af hjælpemidler.

Der rejser sig følgende spørgsmål:

1° Hvad forstås ved hjælpemidler, jfr. nedenfor pkt. 30-41.
2° Efter hvilke kriterier bør der kunne ydes hjælpemidler (indikation og økonomiske betingelser), jfr. nedenfor pkt. 42-51.
3° Hvem (hvilke myndigheder) skal træffe afgørelse om ydelse af hjælpemidler, jfr. nedenfor pkt. 52-54.
4° Særlige organers og institutioners placering samt organisationsspørgsmål, jfr. nedenfor pkt. 55-59.
5° Ydelse af personlig assistance som »hjælpemiddel«, jfr. nedenfor pkt. 60-61.

Hvad forstås ved hjælpemiddel?

30. Det vil formentlig være formålstjenligt at opdele de mange former for hjælpemidler i 3 kategorier:

31. *Specielle* hjælpemidler, d.v.s. sådanne, der alene er fremstillet for og anvendes af den handicappede.

Disse hjælpemidler er f.eks. ortopædisk fodtøj, kørestole, høreapparater, specialbriller og individuelt fremstillede bandager og proteser.

Typisk for de specielle hjælpemidler er, at det offentlige efter omsorgsloven og revalideringsloven i almindelighed kan *betale den fulde udgift* ved hjælpemidlets anskaffelse og vedligeholdelse eller stiller det til rådighed i form af *naturalier.*

En undtagelse i denne henseende udgør ortopædisk fodtøj, idet der i revalideringsloven findes en bestemmelse, hvorefter det kan pålægges den pågældende selv at betale en del af udgiften til et hjælpemiddel, der tillige er en beklædningsgenstand. Dette indebærer, at den pågældende selv skal betale for tiden 40 kr. for et sæt ortopædisk fodtøj.

32. *Almene* hjælpemidler, dvs. sådanne hjælpemidler, der også anvendes af andre end handicappede, men som personer med visse former for invaliditet eller svækkelse kan have særligt behov for.

Eksempler på denne kategori er motorkøretøj, skrivemaskine, båndoptager og telefon. Typisk for denne kategori af hjælpemidler er det, at der enten kun ydes delvis dækning af omkostningerne ved anskaffelsen, eller at hjælpemidlet stilles til rådighed som udlån. Delvis dækning ydes der således for udgifter til anskaffelse af motorkøretøjer. Telefon, skrivemaskine og båndoptager vil ofte blive stillet til rådighed som udlån.

33. Endelig har man en tredie gruppe hjælpemidler, der omfatter *bistand* til transport, indretning og ændring af bolig og forskellige andre former for hjælp. Denne gruppe vil ofte kunne udgøre et *alternativ* til ydelse af et (alment eller specielt) hjælpemiddel.

Særligt om ydelse af befordringshjælp til bevægelseshæmmede

34. Det har været overvejet, hvorvidt man som alternativ ydelse til tildeling af lån m.v. til

anskaffelse af motorkøretøj skulle indføre tildeling af taxakort eller anden betaling for transport.

35. Der kan tænkes en række veje, ad hvilket samfundet kan yde støtte til befordring af handicappede (især bevægelseshæmmede):

1) Bedre indretning (tilpasning) af offentlige transportmidler, stationer m.v.
2) Særlig befordringstjeneste for bevægelseshæmmede.
3) Støtte til anskaffelse af motorkøretøjer (f.eks. i form af godtgørelse af registreringsafgift, tilskud eller lån til anskaffelse, driftstilskud).

Den her nævnte rækkefølge svarer til den prioritering, man i den svenske »Handicaputredningen« (SOU 1970:64) har foretaget.

36. De samvirkende Invalideorganisationer har tidligere rejst spørgsmål om en ændring af samfundets støtte til befordring af bevægelseshæmmede og har i denne forbindelse peget på den svenske ordning, hvorefter der i et vist omfang kan ydes befordringsgodtgørelse i form af f.eks. taxakort.

37. I den ovenfor nævnte svenske betænkning understreges det, at de offentlige befordringsmidler i fremtiden bør indrettes således, at også handicappede kan anvende disse. Betænkningen foreslår, at spørgsmålet om de offentlige transportmidler i forhold til de handicappede behandles af en ekspertgruppe med deltagere fra bl.a. trafikvæsenet, handicapinstituttet, de kommunale organisationer m.v.

Handicaputredningen foreslår, at de offentlige trafikselskaber som en naturlig serviceudgift og uden ekstra udgift for den handicappede skal stille personlig og teknisk hjælp til rådighed ved den handicappedes rejse. I samme forbindelse nævnes betydningen af en ændret indstilling fra det offentliges side i forbindelse med bygning af jernbanestationer og offentlige bygninger i det hele taget i retning af mere handicapvenlige miljøer.

38. Handicaputredningen nævner dernæst den svenske befordringstjeneste, »färdtjänst«. Denne »färdtjänst«, der i foråret 1971 var oprettet i ca. 100 svenske kommuner, forekom da i varierende, men ofte begrænset form. Det offentlige stiller befordring til rådighed for den handicappede ved taxa, kommunal bus, ambulance osv. Grundlæggende for den svenske ordning er det, at den person, der benytter ordningen, betaler en pris for transporten svarende til de offentlige befordingsmidlers takster. Det er endvidere en forudsætning, at en »färdtjänst« er til rådighed for den handicappede uanset formål og tidspunkt for rejsen. Endelig skal nævnes, at den svenske ordning efter loven skal oprettes af alle kommuner. Til ordningen ydes statstilskud.

39. De lån og den godtgørelse af registreringsafgift, der efter de her i landet gældende regler kan ydes til anskaffelse af motorkøretøjer til handicappede enten som hjælpemiddel eller til erhvervsmæssig brug, medfører kontrolmæssigt og i det hele taget administrative vanskeligheder. I den gældende lovgivning forlanger man endvidere et strengere indikationskrav end det, der i øvrigt gælder for ydelse af hjælpemidler, idet det i en bekendtgørelse udstedt i medfør af lov om registreringsafgift af motorkøretøjer m.v. er fastsat, at revalideringsnævnet kun kan yde hjælp til anskaffelse af et motorkøretøj som *hjælpemiddel* til en handicappet, når der foreligger meget alvorlig invaliditet.

40. Man kunne for at lette administrationen, særlig efter en decentralisering, tænke sig ændring af denne støtteform, således at man i stedet går over til at yde et tilskud til bevægelseshæmmede i tilfælde, hvor de pågældende ikke kan benytte offentlige transportmidler. Et sådant tilskud kan f.eks. svare til en mellemstor bils registreringsafgift. Hertil kunne så ydes et årligt tilskud til driften f.eks. svarende til skatter og et vist beløb til benzinudgifter.

41. Da der i spørgsmålet om en ny tilrettelæggelse af den hjælp, samfundet bør yde i forbindelse med befordring af bevægelseshæmmede som hjælpemiddel, indgår en række uafklarede spørgsmål, har socialministeren på kommissionens foranledning nedsat en særlig sagkyndig arbejdsgruppe, der overvejer disse forhold.

Kriterier for ydelse af hjælpemidler

42. De kriterier, der bør lægges til grund ved tildeling af hjælpemidler, behandles i det følgende særskilt for almene og specielle hjælpemidler (jfr. punkterne 31 og 32 foran).

43. For så vidt angår *specielle* hjælpemidler i den her anvendte forstand må man formentlig antage, at den handicappedes behov klart vil fremgå af pågældendes samlede situation. Ingen vil formentlig ansøge om en protese, et høreapparat, en kørestol eller lignende, uden at det er nødvendigt. Dette indebærer ikke, at lægelig bistand ikke kan være nødvendig i forbindelse med afgørelsen af, hvilken type og/eller størrelse af hjælpemiddel pågældende har behov for.

Der er endvidere en række spørgsmål, der må afklares. Der kan være tale om alternative muligheder (f.eks. elektrisk kørestol/almindelig kørestol, almindeligt høreapparat/meget kostbar hørebrille). Dernæst spørgsmålet om eventuel *bagatelgrænse*. Endelig kan det spørgsmål gøre sig gældende, at en ansøger på grund af sin svækkede tilstand undertiden ikke kan ventes at være i stand til at anvende visse former for hjælpemidler.

44. Spørgsmålet om indikation bliver betydelig vanskeligere for så vidt angår de *almene* hjælpemidler. Motorkøretøj, telefon, båndoptager m.v. er efterhånden almindelige brugsgenstande for mange familier. Det fremgår af den eksisterende praksis i forbindelse med lovgivningen om støtte til anskaffelse af motorkøretøj (revalideringsloven og lov om registreringsafgift af motorkøretøjer), at der stilles større krav til invaliditet i forbindelse med ydelse af støtte til motorkøretøj som hjælpemiddel end i tilfælde, hvor der er tale om anskaffelse af motorkøretøj i erhvervsøjemed. Der kan således kun ydes lån og godtgørelse af registreringsafgift ved anskaffelse af motorkøretøj (som hjælpemiddel) til personer »som på grund af meget alvorlig invaliditet ikke kan færdes uden brug af motorkøretøj …«

45. En almindelig bestemmelse om ydelse af hjælpemidler må formuleres på en sådan måde, at ydelsen kan gives uanset økonomisk trang, ligesom både tilstand som følge af invaliderende lidelser og tilstand som følge af høj alder må være omfattet af bestemmelsen. Det må anses for hensigtsmæssigt at foreskrive, at hjælpemidler eller hjælp til indretning af bolig, transporthjælp m.v. ydes, når ydelsen af hjælpemidlet **i** væsentlig grad vil lette tilværelsen for den pågældende.

46. Bistandslovens hovedregel kan eventuelt formuleres således, at hjælpemidler og andre foranstaltninger, der kan forventes at lette den daglige tilværelse, kan ydes, når de skønnes at ville afhjælpe eller i betydelig grad formindske følgerne af invaliderende lidelser eller lidelser som følge af høj alder.

Som det fremgår af foranstående, bør det overvejes, om man for en række *almene* hjælpemidler (f.eks. motorkøretøjer, telefon) fortsat skal have strengere krav.

For så vidt angår anvendelse af motorkøretøj som hjælpemiddel bør mulighederne for en alternativ løsning af transportbehovet undersøges, jfr. ovenfor pkt. 40-41.

47. I forbindelse med den generelle bestemmelse bør der være hjemmel **til,** at man centralt kan afgrænse de hjælpemidler, der kan ydes støtte **til.** Ved formuleringen må der tages hensyn til, at en række hjælpemidler efter den gældende lovgivning gives med tilskud efter sygeforsikringsloven, og at disse hjælpemidler også - og formentlig udelukkende - skal ydes efter bistandsloven. Det må ved udarbejdelsen af nye regler endvidere påses, at der ikke sker forringelse i forhold til de gældende bestemmelser.

Der bør endvidere være adgang for en central myndighed til at fastlægge, hvorvidt der ligesom i dag i forbindelse med visse hjælpemidler bør stilles strengere krav. Dette spørgsmål er især aktuelt ved ydelsen af hjælp til anskaffelse af motorkøretøj, jfr. ovenfor pkt. 44.

48. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der bør opstilles *økonomiske betingelser* for ydelse af hjælpemidler, bemærkes, at der i revalideringsloven findes en hjemmel for revalideringsnævnet til at fastsætte en *mindstegrænse* for ydelsen af hjælpemidler (bagatelgrænse). Denne grænse er - ved cirkulære - fastsat til 50 kr. og har i øvrigt ikke været ændret siden 1933. I de øvrige love og bestemmelser vedrørende hjælpemidler findes ikke tilsvarende bestemmelser, men inden for sygeforsikringsloven har man for så vidt angår hjælp til anskaffelse af hjælpemidler en *øvre grænse* for, hvad der kan ydes hjælp til.

49. Den generelle bagatelgrænse i revalideringsloven har formentlig i det væsentligste været begrundet i administrative hensyn, idet man – såfremt der kunne ydes støtte til anskaffelsen af selv de billigste hjælpemidler - på grund af den administrative struktur, der er opbygget i forbindelse med behandlingen af ansøgninger

om hjælpemidler, ville blive stillet over for et betydeligt antal sager, såvel i kommunen som i revalideringsnævnet (hvortil afgørelsen kan ankes), herunder også refusionskrav til invalideforsikringsfonden, der som hovedregel fuldt ud betaler ydelser efter revalideringsloven.

I forbindelse med revision i 1968 af lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister åbnedes mulighed for, at det sociale udvalg kunne yde en lang række hjælpemidler til pensionister, således at udgiften afholdes af rådighedsbeløbet for personlige tillæg til pensionerne. Der er ikke i omsorgsloven nogen bagatelgrænse. Der foreligger ikke oplysninger om, at den kommunale administration af omsorgsloven har skabt administrative vanskeligheder af den karakter, som revalideringslovens bagatelgrænse skulle hindre.

50. Det foreslås derfor, at man i en social service- og bistandslov afskaffer den efter revalideringsloven fastsatte generelle bagatelgrænse. I stedet bør der gives en bemyndigelse **til,** hvor de ovenfor nævnte administrative grunde taler for det, administrativt i enkelte arter af tilfælde at fastsætte visse grænser for ydelse af mindre bekostelige hjælpemidler og reparation af hjælpemidler.

51. I tilslutning til spørgsmålet om økonomiske betingelser for at modtage et hjælpemiddel bemærkes, at der i forbindelse med ydelse af en række hjælpemidler, fortrinsvis sådanne der også anvendes af ikke-handicappede, rejser sig spørgsmål om, hvorvidt der kun bør gives *delvis* støtte til anskaffelsen, idet en 100 pct. betaling af f.eks. motorkøretøj ofte må antages at være »overkompensation«.

I den gældende lovgivning har man - for så vidt angår støtte til anskaffelse af motorkøretøj som hjælpemiddel - en regel, hvorefter der af revalideringsnævnet fastsættes en maksimal grænse. Denne udgør i dag 9.000 kr.; hertil kommer eventuelt godtgørelse af registreringsafgiften.

Det må anses for rigtigst, at der også under den fremtidige ordning findes regler, der modvirker en sådan »overkompensation«.

Kompetence til at træffe afgørelser

52. Der er i dag en lang række offentlige instanser, der for de enkelte hjælpemidler indstiller eller træffer afgørelse om bevilling, således som det fremgår af pkt. 4-22.

53. Gennem de senere år er ydelsen af stadig flere hjælpemidler efter revalideringsloven overladt til kommunerne, således at f.eks. revalideringsnævnet - bortset fra de allerfleste ansøgninger om hjælp til anskaffelse af motorkøretøjer - kun skal behandle ansøgninger om særligt *kostbare* hjælpemidler samt en række *særlige* - i cirkulæret opregnede - hjælpemiddelformer. I øvrigt fungerer revalideringsnævnet som ankeinstans for bl.a. de sociale udvalgs afgørelser vedrørende hjælpemidler, der ydes efter revalideringsloven.

Endvidere har det sociale udvalg kompetence til at afgøre alle spørgsmål om ydelse af hjælpemidler efter omsorgsloven. Ydelse af hjælpemidler efter forsorgsloven sker ligeledes ved det sociale udvalgs foranstaltning.

54. Det er i socialreformkommissionens 1. betænkning og i lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender forudsat, at ydelser af hjælpemidler i almindelighed bevilges af *kommunen,* men at det i et vist omfang vil være nødvendigt, at hjælpemidler tilkendes af revaliderings- og pensionsnævnet.

I afsnittet om opgavefordeling m.v. (afsnit III, kap. II), er det foreslået, at kompetencen til at yde hjælpemidler henlægges til det sociale udvalg.

Det understreges, at forslaget må indebære, at kompetencen i visse tilfælde flyttes fra en institution til vedkommende socialudvalg.

Der vil i forbindelse med decentraliseringen af afgørelseskompetencen til kommuner (og for enkelte sager amtskommunens revaliderings- og pensionsnævn) formentlig opstå spørgsmål om, hvorledes man på centralt plan kan følge og efterprøve nye hjælpemidler, ligesom der bliver behov for, at der kan foretages centralindkøb af visse hjælpemidler (for alle kommuner). Endvidere vil der være behov for, at der i kommunerne og amtskommunerne kan skabes en informations- og demonstrationsvirksomhed, hvorved der bl.a. kan formidles oplysninger om nye hjælpemidler, disses pris og virkeområde.

Disse funktioner vil kunne opfyldes gennem etableringen af *hjælpemiddelcentraler* i amtskommunerne. Disse centraler, der foreslås oprettet under amtsrådets social- og sundhedsudvalg, må for at fungere rigtigt etablere et

snævert samarbejde med kommunerne, sygehusvæsenet og de sociale institutioner i området.

Socialstyrelsen vil i forbindelse med udfærdigelse af *fortegnelse over hjælpemidler,* hvortil der kan ydes støtte, formentlig have behov for ekspertbistand.

Særlige organers og institutioners placering og autorisationsspørgsmål

55. En række hjælpemidler bevilges - eller formidles - i dag af særlige organer. Det gælder således statens hørecentraler og en række audiologiske klinikker ved større centralsygehuse m.v., der er bemyndiget til at anskaffe og vedligeholde høreapparater (udlån). Baggrunden for denne særlige ordning er dels ønsket om at centralisere indkøbene af de kostbare høreapparater, dels at hørecentralerne i forbindelse med udlån af høreapparater foretager undersøgelse af tunghøre.

Det bør overvejes, om dette område i forbindelse med sygehusvæsenets eventuelle overtagelse af hørecentraler og -klinikker kan indgå i sygehusvæsenets virksomhed.

56. En særlig ordning eksisterer endvidere, for så vidt angår kørestole, herunder elektriske, der normalt stilles til disposition som lån. Tidligere havde invalideforsikringsretten depoter i København og Jylland. Der er en ordning under etablering, hvorefter det overlades til Samfundet og Hjemmet for Vanføre at oprette en række depoter for kørestole, hvor der endvidere skal finde reparation af disse sted. Det bør overvejes at overlade administrationen af disse reparationer til de foreslåede hjælpemiddelcentraler.

57. En række institutioner, såvel offentlige som private, yder vejledning og forhandler hjælpemidler samt giver instruktion i deres rette brug. Det gælder således - ud over private bandagistfirmaer, ortopædiske håndskomagere m.v. - ortopædiske hospitaler og afdelinger, Landsforeningen mod Børnelammelse, Blindes Hjælpemiddelcentral, Materialelaboratoriet (Refsnæsskolen), statens høreinstitutter, Landsforeningen for bedre Hørelse og statens institutter for talelidende.

Spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende institutioner m.v. fortsat skal have ret til at levere hjælpemidler for offentlig regning og instruere i deres rette brug, bør afklares gennem de vejledende retningslinier, der med hjemmel i bistandsloven bør udfærdiges.

58. Efter gældende praksis er der inden for revalideringsområdet en art »autorisation« af ortopædiske håndskomagere og bandagister, der kan levere for invalideforsikringsfondens regning.

59. Får en person således i dag bevilget et hjælpemiddel, der skal fremstilles af en ortopædisk håndskomager eller en bandagist, må den pågældende - for at få det betalt af invalideforsikringsfonden - henvende sig til en af de i cirkulæret om hjælpemidler i henhold til revalideringsloven nævnte skomagere eller bandagister. Denne ordning har sin begrundelse i, at det offentlige må have en vis sikkerhed for, at de ofte ret dyre hjælpemidler, der fremstilles individuelt, har den fornødne kvalitet.

Problemerne omkring en eventuel autorisation samt hele spørgsmålet om de forskellige private firmaers og institutioners medvirken ved leveringen af hjælpemidler samt instruktion i brugen af disse, har ikke været nærmere overvejet i forbindelse med bistandslovens indhold, men det forudsættes, at man, når vejledning skal udarbejdes vedrørende bistandslovens hjælpemiddelafsnit, vil have opmærksomheden henledt også på disse forhold.

Ydelse af personlig assistance som »hjælpemiddel«

60. Over for socialreformkommissionen er der rejst spørgsmål om muligheden for at skabe hjemmel i en social bistandslov til at yde sekretærbistand til blinde. Dansk Blindesamfund har - på baggrund af en redegørelse for ca. 300 blindes og svagsynedes erhvervs- og studieforhold - peget på, at der bør tilvejebringes en ordning, hvorefter der kan ydes blinde og svagsynede, der er i *erhverv* eller under *videregående uddannelse,* økonomisk hjælp til aflønning af sekretærbistand.

For så vidt angår sekretærbistand eller anden personlig assistance til personer under uddannelse, vil der allerede under den gældende lovgivning være mulighed for at yde hjælp til sådan bistand. Tilbage står spørgsmålet om, hvorvidt denne ordning også bør udstrækkes til at omfatte personer, der for at bestride et erhverv har behov for en personlig assistance.

61. Spørgsmålet er vanskeligt at tage stilling til. Afgørelsen må bl.a. bero på, om en bistandslov ikke blot - ligesom de nuværende sociale love - skal give adgang til ydelser, der bidrager til at få pågældende til at fungere i fritids- og hjemsituation og i uddannelsessituationen, eller om der også skal kunne tilbydes ydelser, der tilsigter, at modtageren skal kunne fungere i erhvervslivet.

Man kan ikke på forhånd udelukke, at der i bistandsloven bør være mulighed for at yde økonomisk støtte, der kan give handicappede mulighed for at anskaffe en personlig assistance, f.eks. i form af sekretærhjælp.

Man vil dog først gennem nærmere undersøgelser og forsøg kunne fastlægge grænserne for en sådan eventuel ydelse. Ydelsen bør i givet fald kunne gives til alle med behov herfor, uanset handicappets art. Der vil således eventuelt også kunne rejses spørgsmål om bistand til erhvervsmæssigt beskæftigede døve eller spastikere.

Ved den nærmere udmåling af en eventuel ydelse bør det tages i betragtning, at der efter lov om invalidepension m.v. bl.a. kan ydes bistandstillæg. For så vidt man finder, at der bør kunne ydes særlig »sekretærhjælp«, vil det formentlig være naturligt at yde hjælpen som supplement til bistandstillægget.

Kap. VI

Praktisk bistand i hjemmet

A. INDLEDNING

1. En række bestemmelser i den sociale lovgivning indeholder hjemmel til, at socialmyndighederne kan yde hjælp i form af praktisk bistand i hjemmet enten ved at stille det fornødne personale til rådighed eller ved helt eller delvis at refundere udgifterne til den bistand, en person selv har skaffet sig.

2. Nedenfor under *B* gives en redegørelse for de eksisterende regler om praktisk bistand i hjemmet og under *C* anføres overvejelserne vedrørende ordningen under en almen service- og bistandslov.

B. GÆLDENDE REGLER I DEN SOCIALE LOVGIVNING OM PRAKTISK BISTAND I HJEMMET

3. Praktisk bistand i hjemmet i form af, at der stilles personale til rådighed for personer, der har behov for bistand i hjemmet til almindelig husførelse og børnepasning, kan ydes ifølge lov om *husmoderafløsning og hjemmehjælp*.

Loven pålægger i henhold til § 1 enhver kommune at sørge for, at der findes en husmoderafløsnings- og hjemmehjælpsordning i kommunen. Ordningen kan dog etableres i samarbejde mellem flere kommuner. Administrationen af ordningen kan af kommunalbestyrelsen henlægges til det sociale udvalg, et andet særligt udvalg eller en offentlig eller privat institution under kommunalbestyrelsens tilsyn, f. eks. sygekassen. Bistanden kan efter loven kun ydes i 3 grupper af tilfælde:

I form af husmoderafløsning til hjem, der midlertidigt har behov for bistanden på grund af *sygdom, fødsel* eller *rekonvalescens*, jfr. § 3, stk. 1.

Som hjemmehjælp til invalide- og folkepensionister, der har behov for mere varig hjælp, jfr. § 3, stk. 3.

Til lejlighedsvis afløsning (aflastning) af personer, der i hjemmet passer et barn med en fysisk eller psykisk lidelse, jfr. § 3, stk. 2.

4. I den første gruppe af tilfælde drejer det sig om bistand i kortvarige sygdomstilfælde o. lign., og bistanden kan derfor i almindelighed ikke ydes ud over 14 dage.

Behovet for bistanden skal som hovedregel dokumenteres gennem rekvisition fra læge eller jordemoder. Dette krav kan fraviges og bør fraviges, når behovet for bistanden er akut, hvad det ifølge sagens natur ofte vil være.

Bestemmelserne sigter, som navnet »husmoderafsløsning« antyder, typisk på at løse de problemer, som opstår, når en husmoder bliver syg. Husmoderafløsning kan imidlertid også ydes til hjem, der ikke til daglig passes af en husmoder, når den, der plejer at udføre det daglige husarbejde, bliver syg, og husstandens øvrige medlemmer er ude af stand til at udføre arbejdet. Endvidere kan husmoderafløsning ydes til hjem, hvor der ikke er nogen hjemme om dagen, når en person, - f. eks. et barn - på grund af sygdom må blive hjemme, f. eks. fra en daginstitution eller skole.

5. I den anden gruppe af tilfælde - hjemmehjælpsordningen — er hovedformålet med bistanden at give folke- og invalidepensionister mulighed for at blive i deres egne hjem så længe som muligt.

Spørgsmålet, om bistand skal ydes i det enkelte tilfælde og i hvilket omfang eventuel bistand skal ydes, afgøres alene af den myndighed, som administrerer ordningen. Der er herved åbnet kommunen en vis adgang til at øve indflydelse på behovet for pladser på alderdoms- og plejehjem. Men der er ingen almindelig pligt for kommunen til at give pensionister

valgmulighed mellem institutionsophold og ophold i eget hjem med fornøden bistand.

Hjemmehjælp er som anført begrænset til pensionisternes kreds. Der er dog mulighed for, at også andre end pensionister kan nyde godt af ordningerne, men refusionsregler og mangel på personale har hidtil medført, at en sådan udvidelse af hjemmehjælpernes område ikke har kunnet finde sted i større omfang.

6. Den sidste gruppe af tilfælde, hvor man kan yde direkte fysisk bistand i hjemmet, omfatter de hjem, hvor der opholder sig et barn med en - langvarig - fysisk eller psykisk lidelse, der nødvendiggør megen pasning. Baggrunden for at stille husmoderafløsere til rådighed til løsning af opgaver, der minder om »babysitting«, er ønsket om at aflaste dem, der passer barnet, og derved måske forbedre mulighederne for, at barnet kan blive i hjemmet i stedet for at blive anbragt på institution.

Bistanden ydes lejlighedsvis, det vil i almindelighed sige en enkelt dag eller en halv dag ad gangen. Ifølge sagens natur kan 14-dages begrænsningen, der ellers i almindelighed gælder for modtagelse af husmoderafløsning, ikke finde anvendelse i disse tilfælde.

Formelt har kommunen pligt til at stille husmoderafløsere til rådighed til løsning af disse aflastningsopgaver, men det er kommunen selv, der, på baggrund af en lægeerklæring, skønner over behovet for bistand. Det bemærkes, at denne bistandsform udelukkende kan ydes i forbindelse med pasning af syge børn. Bistand til pasning af syge voksne i eget hjem kan gives i form af almindelig husmoderafløsning eller som hjemmehjælp. Den korte aflastningsbistand kendes således ikke her.

7. *Fælles* for de 3 grupper af tilfælde, hvor *fysisk* bistand i hjemmet kan ydes, er, at der skal betales for bistanden. Betalingsregler administreres ikke ganske ens i hele landet, idet der af socialministeriet kun er fastsat *vejledende* satser. Satserne er endvidere forskellige for husmoderafløsning og hjemmehjælp. Princippet i begge sæt af betalingssatser går ud på, at personer med helt små indtægter får bistanden gratis, medens andre må betale efter en stigende skala afhængig af indtægtens størrelse.

Det bemærkes, at erlagt betaling for aflastningsbistand ofte vil kunne refunderes i medfør af forsorgsloven, jfr. herom de nedenfor i pkt. 9 omtalte regler om dækning af merudgifter ved pasning af syge børn.

Endvidere gælder det for alle 3 grupper, at kommunen for så vidt suverænt træffer bestemmelse, om der skal ydes bistand og om dennes eventuelle omfang samt om betalingens størrelse, idet der ikke findes nogen klageadgang.

Endelig er de arbejdsopgaver, der skal løses, stort set af samme karakter i alle tre grupper af tilfælde. Ikke desto mindre forudsætter loven tilstedeværelsen af to forskellige korps med hver sit sæt af opgaver, men uddannelsen til husmoderafløser og uddannelsen til hjemmehjælper er den samme. De to ordninger administreres dog mange steder under ét.

8. Som anført under *A* er der en række bestemmelser, som i stedet for at åbne adgang til at stille den fornødne medhjælp til rådighed går ud på - helt eller delvis - at refundere udgifterne til den medhjælp, som den enkelte familie selv har engageret.

I det følgende skal der i korthed redegøres for disse bestemmelser.

9. *Forsorgsloven* giver mulighed for at yde økonomisk støtte til betaling af huslig bistand i en række tilfælde.

Efter forsorgslovens § 47, stk. 3, kan der i anledning af fødsel ydes hjælp til betaling af praktisk bistand i hjemmet.

Reglerne om udvidet hjælp efter forsorgslovens § 53 til tuberkulose- og polioramte samt visse andre *langvarigt syge* giver også mulighed for at dække udgiften til hushjælp.

Blandt reglerne om bistand til den *enlige forsørger* findes i forsorgslovens § 56, stk. 2, hjemmel til, at der til denne kategori af personer kan ydes hjælp til dækning af særlige merudgifter ved børns pasning, hvis dette er nødvendigt for at opretholde familiens hidtidige levestandard inden for rimelige grænser. Disse regler forudsætter en vis lempeligere trangsbedømmelse.

Forsorgslovens § 73, der indeholder hjemmel til dækning af merudgifter i forbindelse med pasning i hjemmet af *børn med fysiske eller psykiske lidelser*, giver ret vid adgang til at afholde udgifter til forskellig bistand i hjemmet, hvor dette kan tjene til aflastning af dem, der passer barnet. Denne regel forudsætter ikke nogen trangsbedømmelse.

10. *Mødrehjælpslovens* § 3 åbner — i det omfang den enkelte mødrehjælpsinstitutions økonomi tillader det — mulighed for at yde støtte med henblik på at tilvejebringe betryggende ordninger vedrørende barselpleje og *hushjælp* under barselperioden. Denne hjælp kræver ikke opfyldelse af særlige trangsbetingelser.

11. Efter *lov om børne- og ungdomsforsorg* kan som hjælpeforanstaltning efter § 27, stk. 2, nr. 5, ydes hjælp til betaling for huslig bistand under *forældres sygdom.* Betalingen vil ofte blive tilpasset efter reglerne om husmoderafløsning, således at der ydes et beløb svarende til aflønningen af husmoderafløsere.

Endvidere kan der efter reglerne om særforsorg ydes dækning for udgifter ved huslig bistand i tilfælde, hvor der i hjemmet er et barn, der modtager særforsorgens hjælpeforanstaltninger.

12. Efter *omsorgslovens* § 3 gives der kommunalbestyrelsen mulighed for at yde betaling for medhjælp i kollektivbolinger for invalide- og folkepensionister.

13. De gældende regler om praktisk bistand i hjemmet omfatter således dels situationer, hvor bistanden er alternativ til et længerevarende institutionsophold, dels situationer, hvor der er behov for en korterevarende bistand for at bevare status quo i hjemmet i tidsbegrønsede situationer.

Den første gruppe regler omfatter i dag først og fremmest de foranstaltninger, der kan træffes for at give pensionister mulighed for længst muligt at forblive i eget hjem, og som derfor fremtræder som et alternativ til anbringelse på alderdomshjem eller plejehjem. Men f. eks. også inden for børne- og ungdomsforsorgen er der - omend i mere begrænset omfang - mulighed for at yde praktisk bistand i hjemmet eller betaling derfor som alternativ til anbringelse uden for hjemmet.

Den anden gruppe omfatter i første række husmoderafløsningen, men tillige flere af de foran omtalte muligheder for betaling for huslig medhjælp, som den enkelte selv engagerer.

14. Ud over de bestemmelser, der er redegjort for i det foregående, nemlig om den rent praktisk betonede bistand, hvis varetagelse ikke kræver helt specielle forudsætninger, findes der specielle ordninger af social og sundhedsmæssig karakter, såvel med hensyn til bistandens art som med hensyn til forudsætningerne for at yde denne. Som eksempler herpå kan nævnes hjemmesygepleje, sundhedspleje, omsorgsarbejde og familievejledning.

C. OVERVEJELSER VEDRØRENDE PRAKTISK BISTAND I HJEMMET I EN SOCIAL SERVICE- OG BISTANDSLOV

15. Som det fremgår af fremstillingen under *B,* giver de gældende bestemmelser i lovgivningen kun mulighed for at dække dele af det eksisterende behov for praktisk bistand i hjemmet. Som det endvidere fremgår heraf, er betingelserne for at opnå bistanden i de tilfælde, hvor ydelse af bistand i hjemmet kan ske, vidt forskellige fra den ene gruppe af tilfælde til den anden, uanset, at behovet må siges at være af samme natur. Der findes således begrænsninger i kredsen af berettigede, i trangssituationens art og i de tidsmæssige forhold. Endvidere følger særlige begrænsninger af de eksisterende betalingsregler. En samordning af betingelserne vil derfor være hensigtsmæssig med henblik på optagelse af reglerne i bistandsloven.

16. I forbindelse med indpasningen af reglerne om praktisk bistand i hjemmet i en social service- og bistandslov rejser der sig følgende spørgsmål:

Hvilke persongrupper bør være omfattet af bestemmelsen, jfr. nedenfor pkt. 17 og 18.
I hvilket omfang og på hvilke måder bør bistanden ydes, jfr. nedenfor pkt. 19-23.
Bør der være særlige betalingsregler for ydelse af bistand, jfr. nedenfor pkt. 24-25.
Hvilke myndigheder skal træffe afgørelse om ydelse af bistand, jfr. nedenfor pkt. 26.

Hvilke persongrupper bør være omfattet af bestemmelsen?

17. Som tidligere nævnt kan praktisk bistand i hjemmet efter de gældende regler ydes dels til invalidepensionister og folkepensionister under forudsætning af et varigt behov for bistand, dels til en lidt mere varieret persongruppe, men dog hovedsagelig en patientgruppe med mere kortvarige behov.

Som grupper, der ikke er omfattet af lovens regler, kan således nævnes personer, der af andre årsager end egen sygdom for en kortere

periode er afskåret fra at varetage den daglige husførelse, f. eks. på grund af uddannelse, og personer, der har behov for aflastning af andre grunde, end fordi de i hjemmet passer et handicappet barn.

Også de gældende regler om den mere varige bistand kan forekomme for begrænsede. Således er der ikke mulighed for at yde direkte fysisk bistand f. eks. til langvarigt syge.

De tilfælde, hvor der i øvrigt efter de gældende regler kan ydes en direkte økonomisk hjælp til dækning af udgifter ved den arbejdskraft, som familien selv engagerer, er efter bestemmelserne begrænset til bestemte situationer og giver ikke større mulighed for fleksibilitet.

18. Med udgangspunkt i de principper, der er lagt til grund for kommissionens 1. betænkning, må man søge at undgå en række af de begrænsninger, der indskrænker bistandsmulighederne. Dette medfører, at man bør stræbe mod bestemmelser, der giver adgang til praktisk bistand i hjemmet i *alle tilfælde, hvor der efter en konkret vurdering skønnes at være behov for en sådan bistand.*

En bestemmelse med et så vidtgående indhold vil imidlertid ofte medføre, at der på grund af manglende kapacitet må ske en prioritering af fremsatte ønsker om bistanden. Herved er der en risiko for, at der vil kunne opstå situationer, hvor tilfælde, der i dag skal tilgodeses, kommer i anden række i forhold til helt andre og nye kategorier af tilfælde, hvor man finder at behovet er større. Denne risiko vil dog i et vist omfang kunne imødegås gennem vejledende bestemmelser om ydelse af bistanden.

/ *hvilket omfang og på hvilken måde bør bistanden ydes?*

19. Husmoderafløsning og hjemmehjælp ydes hovedsageligt inden for normal arbejdstid, og behov for bistand ud over dette tidspunkt samt bistand på søn- og helligdage kan i en del kommuner vanskeligt tilgodeses. Dette kan være uhensigtsmæssigt, f. eks. for pensionister, der har behov for bistand i aftentimerne og på alle ugens dage, samt for personer, der f. eks. på grund af forskudt arbejdstid er fraværende fra hjemmet uden for normal arbejdstid i tilfælde, hvor et barn er sygt.

En yderligere tidsmæssig begrænsning ligger i lovens krav om, at husmoderafløsning normalt ikke må strække sig over mere end 14 dage, dog med adgang til dispensation.

Også tidsmæssige begrænsninger indskrænker bistandsmulighederne og dermed muligheden for at imødekomme behovet for bistand i de enkelte tilfælde *og bør derfor undgås,* men også her vil der være behov for vejledende bestemmelser, således at det sikres, at denne udvidelse ikke medfører nogen forringelse på grund af manglende kapacitet for de grupper, der i dag er berettiget til denne form for bistand.

20. Indførelsen af en generel hjemmel, der åbner mulighed for ydelse af bistand i hjemmet ud fra en ren behovsvurdering rejser imidlertid spørgsmålet, om bistanden i alle de tilfælde, hvor der er et anerkendelsesværdigt behov for praktisk bistand i hjemmet, bør ydes i form af fysisk bistand.

For en umiddelbar betragtning kunne det tage sig ud som en idealløsning at opfylde behovet ved, at det offentlige stiller arbejdskraft til rådighed, idet man herved sikrer borgerne, at behovet afhjælpes på en betryggende måde, samtidig med at der er mulighed for at konstatere, når behovet ændrer sig, og i hvilket omfang der er behov for andre foranstaltninger. Det forhold, at de sociale myndigheder på denne måde har kontakt med hjemmene, vil således være af stor værdi i det opsøgende arbejde.

Man støder imidlertid på et arbejdskraftproblem. Allerede i dag lider de langt mere begrænsede husmoderafløsnings- og hjemmehjælpsordninger under manglende kapacitet. Når så hertil føjes den udvidelse af muligheden for at få bistand i hjemmet, som det forekommer naturligt at medtage ved revisionen af de gældende regler, synes det klart, at man - i hvert fald indtil videre - også må have mulighed for at imødekomme behovet for bistand i hjemmet ved at supplere reglerne om ydelse af den egentlige fysiske bistand med regler om i visse tilfælde at kunne tilbyde betaling for den huslige bistand, de pågældende i så fald selv tilvejebringer.

At stille kommunerne den næsten umulige opgave at stille medhjælp til rådighed i alle tilfælde vil i øvrigt efter al sandsynlighed føre til, at de føler sig nødsaget til at anvende mere eller mindre ulovmedholdelige nødløsninger gående ud på ydelse af forskellig økonomisk bistand til løsning af problemerne.

Man må herefter ved de videre overvejelser gå ud fra, at reglerne i bistandsloven bør give mulighed for at yde såvel egentlig fysisk bistand som betaling for sådan bistand, som de pågældende selv engagerer.

21. Der rejser sig derfor spørgsmålet om, i hvilket omfang det offentlige i det enkelte tilfælde kan vælge mellem de to former for bistand, og om man skal give den, der modtager ydelserne, en mulighed for at vælge.

Giver man det offentlige en vid adgang til at vælge mellem fysisk bistand og betaling, giver dette en række praktiske fordele, idet reglerne i så fald blot skulle gå ud på - efter et temmelig frit skøn - at konstatere, om der i det enkelte tilfælde er behov for bistand i hjemmet og i bekræftende fald, af hvilken art behovet er. På baggrund af denne behovsvurdering træffes derefter bestemmelse om, under hvilken form bistanden skal ydes - som fysisk bistand eller som refusion af udgifter. Afgørende for, hvilken form der vælges, er som sagt en vurdering af det tilstedeværende behov. Drejer det sig således om en akut situation eller om bistand til en person, som i den givne situation har vanskeligt ved selv at skaffe sig medhjælpen, skal bistanden ydes ved at stille den fornødne medhjælp til rådighed. Endvidere bør formentlig udtrykkelige ønsker om at få bistanden i form af en egentlig medhjælp så vidt muligt efterkommes, selv om den pågældende må antages at have muligheder for selv at skaffe sig medhjælpen.

22. En sådan adgang for kommunen til at vælge vil antagelig give de kommuner, hvis korps af medhjælpere er utilstrækkeligt på grund af arbejdskraftmangel, en rimelig mulighed for at dække behovet for bistand i hjemmet. Dette forudsætter dog, at pågældende selv har mulighed for at skaffe sig den nødvendige husligt uddannede arbejdskraft.

En vidtgående valgfrihed for kommunen kan imidlertid forekomme betænkelig, fordi der kan være risiko for, at det, som skulle være en egentlig serviceydelse, i for mange tilfælde bliver til en blot og bar pengehjælp, hvorved man ikke sikrer befolkningen en egnet bistand i hjemmet.

Spørgsmålet om det offentliges valgmulighed er derfor en afvejning af de administrative fordele, der utvivlsomt knytter sig til valgmuligheden over for ønsket om at sikre borgerne en egentlig serviceydelse.

23. Spørgsmålet om *valgmulighed for den, der skal modtage* bistanden, støder mod det tidligere fulgte princip om, at det offentlige vælger forsørgelsesmåden. Dette princip bygger dels på den betragtning, at man derved sikrer, at den pågældende får den hjælp, han har brug for, dels på hensynet til udgiften ved forsørgelsen og herunder muligheden for at kontrollere, at hjælpen ikke ydes længere end påkrævet eller i øvrigt misbruges.

Over for disse betænkeligheder står et eventuelt ønske om i fremtiden i vidt omfang at tage hensyn til den enkeltes adgang til selv at vælge bistandsformen.

Meget taler derfor for *så vidt muligt at imødekomme modtagerens udtrykkelige ønske om at få bistanden i form af egentlig fysisk bistand,* ligesom modtagerens ønsker i øvrigt, herunder om betaling for praktisk bistand, som han selv har skaffet sig, naturligt bør indgå i overvejelserne om valg af bistandsform. Det forudsættes herved, at den pågældende har modtaget fornøden vejledning om bistandsmulighederne.

Bør der være særlige betalingsregler for ydelse af bistand?

24. Ved vurderingen af, om der bør være særskilte begrænsninger i adgangen til at få bistand i eget hjem, må spørgsmålet om betalingsregler tages op til selvstændig vurdering.

Risikoen ved betalingsregler er, at de kan afholde personer, der faktisk har behov for bistand, fra at søge den.

Fordelen ved reglerne er, at den enkelte selv i højere grad vil vurdere, om der er et reelt behov for bistand. Betalingsreglerne vil derved bidrage til at sikre, at foranstaltningerne anvendes efter deres formål, og lette arbejdet med tildelingen af foranstaltningerne. Af foranstående følger, at betalingsregler vil virke dæmpende på forbruget af hjælpeforanstaltninger, hvilket er af betydning ved foranstaltninger, der er stor mangel på og stor efterspørgsel efter.

25. Uanset om man principielt ville foretrække, at den fysiske bistand blev stillet gratis til rådighed for den pågældende, således som det f. eks. normalt er tilfældet med hjælpemidler,

vil den omstændighed, at der er stor mangel på arbejdskraft også i tiden fremover, og at kredsen af berettigede med dette forslag udvides, gøre det betænkeligt samtidig fuldt ud at lade betalingsreglerne bortfalde med en deraf følgende yderligere forøgelse af efterspørgslen.

På baggrund af de kriterier, der i øvrigt er opstillet for ydelse af hjælpen, bør der imidlertid søges opstillet én fælles betalingsskala for den fysiske bistand. Betalingsskalaen bør formentlig tage sit udgangspunkt i, at pensionister, der ikke har indtægter - eller kun meget små indtægter - ud over pensionen, og personer, der har tilsvarende lavere indkomster, ikke kommer til at betale for bistanden, og at der i de tilfælde, hvor hjælpen strækker sig over en længere periode, sættes et maksimum for det antal timer, der skal betales for. Endvidere bør der ikke kunne kræves større betaling end svarende til den faktiske lønudgift til den ansatte. Kommissionen vil finde det ønskeligt, om spørgsmålet om en eventuel samordning mellem betalingsskalaen og reglerne om frivillige dagpenge for husmødre blev gjort til genstand for nærmere overvejelse.

Når det drejer sig om refusion for udgifterne til den bistand, den pågældende selv skaffer sig, må der ved udmålingen af denne ydelse tages hensyn til udformningen af betalingsreglerne for den fysiske bistand. Udgangspunktet må her være, at der ydes et beløb svarende til kommunens lønudgift til den ansatte, hvis der havde været ydet en egentlig fysisk bistand, men at dette beløb nedsættes svarende til, hvad pågældende skulle have betalt for den fysiske bistand.

Hvilke myndigheder skal træffe afgørelse om ydelse af bistand?

26. De bestemmelser, hvorefter der kan ydes støtte til betaling af huslig bistand, som den enkelte selv skaffer, findes som tidligere anført spredt omkring i en række sociale love med den konsekvens, at administrationen af reglerne er fordelt på flere forskellige organer. For en del af bestemmelsernes vedkommende er administrationen henlagt til de sociale udvalg. De sociale udvalg administrerer normalt også husmoderafløsnings- og hjemmehjælpsordningerne, men i visse kommuner har det dog hidtil været varetaget af sygekasserne.

En samling af reglerne i bistandsloven vil medføre, at administrationen også af disse former for bistand, bør *varetages af kommunernes sociale udvalg.* Udvalget må således drage omsorg for, at der i kommunen står et korps af uddannet personale til rådighed til at varetage disse opgaver.

Amtskommunen vil herefter få det generelle faglige tilsyn med kommunernes administration af disse regler.

Kap. VII

Etablering og drift af institutioner m.v.

I. Indledning

1. I socialreformkommissionens 1. betænkning findes i afsnit V, kap. **III,** »Kommunernes institutionsmæssige virksomhed«, en række principielle overvejelser, herunder forslag til en fremtidig fordeling mellem kommunerne, amtskommunerne og staten af de opgaver, der skal varetages i forbindelse med etablering og drift af sociale institutioner.

Nedenfor omtales i fortsættelse af de mere principielle overvejelser i 1. betænkning en række institutionstyper inden for:

Lov om børne- og ungdomsforsorg,
lov om revalidering,
lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister,
lov om offentlig forsorg og
lov om mødrehjælpsinstitutioner.

Åndssvageforsorgens og den øvrige særforsorgs institutioner er ikke drøftet i dette afsnit, men behandles særskilt i afsnit VIL Det bemærkes dog, at der er stærke berøringsflader mellem de institutionstyper der drøftes i dette afsnit og åndssvageforsorgens og særforsorgens institutioner, ligesom der er berøringsflader til arbejdsministeriets institutioner for omskoling og optræning og undervisningsministeriets specialundervisning m. v. Folkeskolens specialundervisning drøftes ligeledes i afsnit VII.

Som baggrund for overvejelserne vedrørende institutionsområdets indpasning i en offentlig bistandslov er der på de følgende sider givet en kort beskrivelse af de sociale institutioner m. v. Herunder er også behandlet dagpleje, der er et alternativ til daginstitutioner for børn, og familiepleje (døgnpleje), der er et alternativ til døgninstitutioner for børn og unge.

I den beskrivende fremstilling omtales de enkelte institutionstyper inden for de enkelte lovområder, således at der i det følgende først gives en beskrivelse af institutioner og foranstaltninger efter omsorgsloven, dernæst af forsorgshjem m. v. efter lov om offentlig forsorg, institutioner og foranstaltninger efter revalideringsloven og endelig institutioner og foranstaltninger efter børne- *og* ungdomsforsorgsloven og lov om mødrehjælpsinstitutioner.

For hver enkelt institutionstype er der på grundlag af gældende lovgivning, cirkulærer og andre administrative bestemmelser m.v. givet en række oplysninger om forhold, der har betydning i relation til en kommende lovrevision. Det er således forsøgt at give en række oplysninger om følgende forhold:

1) Antallet af institutioner og antallet af pladser.
2) Definition af institutionens opgave, formål, m.v. (funktionsbeskrivelse).
3) Ansvaret for at det fornødne antal institutioner er tilstede.
4) Planlægningsorganer inden for området.
5) Betingelse for godkendelse m.v.
6) Ansvaret for den økonomiske drift (tilskudsordninger m.v.).
7) Visitationsbeføjelse.
8) Tilsynsmyndigheder.

II. Institutioner godkendt efter omsorgsloven

Til denne kategori af institutioner hører plejehjem og alderdomshjem, oprettet i henhold til lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister. Denne institutionstype er omtalt nedenfor under A.

Samme institutionstype findes inden for åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorg.

I dette afsnit omtales endvidere en række institutioner med hovedsagelig terapifunktioner oprettet i henhold til omsorgsloven, jfr. nedenfor under B.

I det følgende er der dels redegjort for de tidligere regler i omsorgsloven og dels for de ændringer, som er vedtaget ved lov nr. 239 af 7. juni 1972 om ændring af lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister.

A. PLEJE- OG ALDERDOMSHJEM

1. Antallet af plejehjem og alderdomshjem er pr. 1. januar 1972 ca. 1.300. Antallet af pladser på disse hjem er pr. 1. januar 1972 ca. 42.000, heraf 12-13.000 på plejehjem.

Plejehjem er institutioner indeholdende boliger for invalidepensionister og folkepensionister, der på grund af svigtende helbred eller andre særlige årsager har et sådant behov for pleje, at de ikke længere er i stand til at blive i eget hjem med de muligheder, man dér har for at hjælpe pensionisten, f. eks. ved ydelse af hjemmehjælp, bedre indretning af bolig og lignende. Foruden pensionistens bolig kræves det, at plejehjemmet indeholder de faciliteter, der er fornødne for at give pensionisten den nødvendige bistand, f. eks. lægebehandling, fysioterapi, ergoterapi og trivselsbetonede aktiviteter. Plejehjemmet kan være indrettet for særlige grupper af pensionister, f. eks. psykiatriske plejepatienter eller yngre handicappede.

Det er ikke formålet med plejehjem at give en egentlig sygehusbehandling, der må gives på de eksisterende sygehuse, herunder på disses langtidsbehandlingsafdelinger. Der er dog i de seneste år med hjemmel i omsorgsloven oprettet enkelte lignende langtidsbehandlingsafdelinger, som oftest benævnt »geriatriske centre«.

En særlig form for plejehjem er *daghjem*, der tjener som dagopholdssted for pensionister, der kun derigennem kan klare sig i eget hjem. Daghjemmet er typisk en afdeling af et plejehjem, men kan også være etableret som et selvstændigt hjem.

Alderdomshjem er hjem for pensionister, der i og for sig ville være selvhjulpne i en egnet bolig med hjælp i et vist omfang, f. eks. en sådan hjælp, som ydes af en hjemmehjælper. Alderdomshjemmene er oftest af ældre dato og indeholder ikke de samme faciliteter som plejehjemmene. De pensionister, alderdomshjemmene er beregnet til, kan man nu i vidt omfang hjælpe i deres eget hjem ved ydelse af hjemmehjælp, hjælpemidler m. v. Behovet for alderdomshjemspladser er derfor ikke mere særlig stort, hvilket har medført, at alderdomshjemmene bliver belagt med mere plejekrævende beboere.

Der vil fremover ikke blive opført alderdomshjem, der ikke opfylder de krav, der stilles til nyopførte plejehjem.

2. *Initiativet* til oprettelse af plejehjem ligger hos kommunalbestyrelsen, der efter omsorgslovens § 2 skal sikre, at kommunen råder over det nødvendige antal pladser på plejehjem og alderdomshjem. Kommunalbestyrelsen kan opfylde denne pligt ved selv eller i fællesskab med andre kommuner at drive sådanne hjem eller ved at sikre adgang til at indlægge på andre kommunale hjem eller på private hjem. Enkelte plejehjem er oprettet af amtskommuner, og initiativ til oprettelse af plejehjem tages ofte af private, herunder foreninger.

3. *Planlægning* af plejehjemsbyggeri inden for et større område som f. eks. amtskommunen har hidtil fundet sted i de tilfælde, hvor der i henhold til omsorgslovens § 15 i vedkommende amtskommune er nedsat et amtsplejeudvalg, der har til opgave at iværksætte undersøgelse af behovet for alderdomshjem og plejehjem inden for udvalgets område og tilvejebringe en samlet plan for udbygningen af sådanne hjem, ligesom udvalget kan bestemme, at opførelse af kommunale plejehjem og af private hjem, med hvilke der skal indgås overenskomst, kun må finde sted med udvalgets godkendelse. Nedsættelse af udvalget og fastlæggelse af udvalgets opgaver godkendes af socialministeren. Der er hidtil godkendt amtsplejeudvalg i omkring halvdelen af amterne.

Efter ændringen af omsorgslovens § 15 påhviler det imidlertid med virkning fra 1. juli 1972 *amtsrådenes social- og sundhedsudvalg* at undersøge behovet for hjem og tilvejebringe en samlet plan for udbygning af sådanne hjem. Endvidere skal oprettelse af hjem i amtskommunen godkendes af udvalget.

4. *Planer* for oprettelse og ændring af kommunale hjem skal efter omsorgslovens § 6, stk. 1, godkendes af socialministeren. Planer for oprettelse og ændring af private hjem skal godkendes af socialministeren efter omsorgslovens § 6, stk. 2, såfremt hjemmet overvejende skal benyttes af personer, der modtager invalidepension eller folkepension eller pension i henhold til lov om pension og hjælp til enker m. fl. Planerne skal endvidere godkendes af boligministeriet, såfremt der skal ydes statsstøtte til byggeriet.

Efter den sociale styrelseslov skal sådanne planer fremover godkendes af amtsrådet, jfr. § 12, men denne bestemmelse er endnu ikke trådt i kraft.

Projektet indsendes af kommunalbestyrelsen til vedkommende amtsråd, der efter indhentet

erklæring fra amtslægen om projektets egnethed videresender sagen til boligministeriet med amtsrådets anbefaling.

5. For at opnå godkendelse må projektet opfylde de *krav*, der stilles af såvel boligministeriet som af socialministeriet. De generelle retningslinier for indretning af plejehjem findes i boligministeriets betænkning »Projektering af plejehjem«, hvoraf bl. a. fremgår at beboerne skal have eneværelse, forsynet med forrum indeholdende håndvask, toilet, garderobeskabe og så vidt muligt også brusebad. Endvidere skal der være de fornødne opholdsrum, fysio- og ergoterapirum, lægeværelse, vagtrum, kaldeanlæg og lignende.

For så vidt angår personale må kravene fastlægges i hvert enkelt tilfælde, men som vejledende regel har sundhedsstyrelsen udtalt, at der til en afdeling med 24 beboere kræves 1 leder med sygeplejerskeuddannelse, 2-3 sygeplejersker, 5-6 sygehjælpere eller plejeassistenter, deltidsansat fysioterapeut og deltidsansat ergoterapeut. Endvidere vil det være en betingelse, at der etableres fast lægetilsyn på hjemmet.

6. *Etablering.* Boligministeriets godkendelse bevirker, at der som tidligere anført kan ydes statsstøtte til etableringen.

Støtten ydes i form af statsgaranti for lån til privatejede institutioner og til almennyttige institutioner til byggeriets finansiering. Garantien omfatter den del af belåningen, der overstiger 65 pct. af ejendommens værdi og kan højst ydes inden for følgende lånegrænser: 91 pct. for almennyttigt byggeri (indtil 1. april 1974, derefter 90 pct.) og 80 pct. for privatejet byggeri.

Disse lånegrænser gælder også for den rentesikring, der kan ydes til almennyttige institutioner og til kommuner til nedbringelse af driftsudgifterne. Rentesikringen dækker den del af renteudgifterne, der overstiger en gennemsnitlig effektiv forrentning på 6,5 pct. af de prioritetslån, der er optaget i forbindelse med ejendommens fuldførelse.

Boligministeriet giver samtidig med sin egen godkendelse meddelelse om socialministeriets godkendelse.

7. *Driftstilskud i øvrigt.* Socialministeriets godkendelse medfører, at staten i medfør af omsorgslovens § 17 refunderer 75 pct. af de af socialministeriet godkendte udgifter ved pensionisters ophold på alderdomshjem og plejehjem, såvel kommunale som private hjem, med hvilke der er indgået overenskomst, jfr. nedenfor. Udgifterne omfatter også udgifter til forrentning og afskrivning.

8. *Overenskomster.* En kommunalbestyrelse, der medvirker ved indlæggelse på et privat alderdomshjem eller plejehjem af personer, der modtager en social pension, skulle efter den hidtil gældende affattelse af omsorgslovens § 7 indgå overenskomst med hjemmet, såfremt mindst 8 af de på hjemmet indlagte var pensionister.

Med virkning fra 1. april 1972 er omsorgslovens § 7 imidlertid ændret således, at en kommunalbestyrelse, såfremt et hjem skal benyttes som privat alderdomshjem eller plejehjem for personer, der modtager pension efter de sociale pensionslove, *skal* indgå *aftale* med hjemmet herom, og den kommunalbestyrelse, der ønsker at indlægge pensionister på et sådant hjem, *skal* indgå *overenskomst* med hjemmet om vilkårene for pensionisternes optagelse.

Sådanne overenskomster skal godkendes af amtsrådet, og forinden godkendelse meddeles, skal det påses, at de aftalte vilkår er rimelige, herunder særlig, at den fastsatte betaling pr. plejedag står i rimeligt forhold til, hvad der ydes, samt at betalingen pr. plejedag så vidt muligt er den samme for samtlige pensionister på hjemmet. Såfremt mindst 10 af de på hjemmet indlagte er pensionister, skal hjemmet være en selvejende institution.

Overenskomsten medfører, at hjemmet er omfattet af tilsynet efter lovens § 9, jfr. herom senere, og at kommunernes udgifter er refusionsberettigende.

9. *Vilkår under opholdet.* Foruden ophold på hjemmet får pensionisten udbetalt en del af pensionen til personlige fornødenheder. Beløbet udgør pr. 1. april 1972 152 kr. månedlig — for pensionister under 60 år dog noget højere. Der er endvidere mulighed for efter pensionslovene undtagelsesvis at give et personligt tillæg til pensionen. Dette kan navnlig tænkes anvendt, hvis der er tale om yngre handicappede, f. eks. til dækning af befordringsudgifter. Pensionisten har ret til at få betalt beklædning, og til at få stillet nødvendige hjælpemidler til rådighed.

Ifølge omsorgslovens § 10 skal pensionister,

der har indtægter ud over pensionen, betale for opholdet på hjemmet. Betalingen udgør 60 pct. af disse indtægter efter fradrag af skat. Betalingen kan dog aldrig overstige de faktiske udgifter ved pensionistens ophold på hjemmet.

10. *Visitation* til alderdomshjem og plejehjem foretages af kommunalbestyrelsen (det sociale udvalg), der også har ansvaret for de pensionister, kommunen indlægger på disse hjem. Afgørelsen af, om indlæggelse skal finde sted, træffes ud fra en vurdering af mulighederne for at hjælpe pensionisten i eget hjem. Der vil oftest ligge en lægeerklæring til grund for optagelse på hjemmene.

Der har i omsorgslovens § 15 været hjemmel til at tillægge amtsplejeudvalgene visitationsbeføjelse, således at optagelse på et hjem kun kunne finde sted efter udvalgets godkendelse efter en foretagen prøvelse af pensionistens plejebehov. Ingen af de nedsatte amtsplejeudvalg havde dog ønsket at få tillagt denne beføjelse.

Med virkning fra 1. juli 1972 er § 15 imidlertid ændret, således at et amtsråd *kan* bestemme, at optagelse på et hjem *skal* være betinget af en forudgående prøvelse af pensionistens plejebehov, foretaget af *et rådgivende udvalg*, der er nedsat for amtskommunen eller en del af denne, og socialministeriets godkendelse kræves ikke.

11. *Tilsyn.* Kommunalbestyrelsen må drage omsorg for og har ansvaret for, at der føres et betryggende tilsyn med samtlige hjem, såvel kommunale som private, som benyttes af pensionister, over for hvem den har et ansvar, herunder også private hjem, med hvilke der hidtil ikke har været krævet overenskomst efter loven.

Sundhedskommissionen fører tilsyn med erhvervsmæssigt drevne syge- og plejehjem og alderdomshjem med hensyn til hjemmenes indretning og drift, og hjemmene er underkastet de bestemmelser vedrørende lokalernes indretning og belægning samt hjemmenes hygiejniske forhold i øvrigt og den fornødne sygehjælp, som sundhedskommissionen til enhver tid måtte fastsætte.

Embedslægerne har tilsyn med sundheds- og sygeplejen på hjemmene.

Efter de tidligere gældende regler i omsorgsloven skulle der for private hjem, med hvilke der var indgået overenskomst, være et tilsynsråd med den opgave at have et almindeligt indseende med hjemmenes forhold og have forbindelse med pensionisterne og hjemmenes personale. Tilsynsrådene skulle udpeges af vedkommende amtsråd.

Også reglerne om tilsyn i omsorgslovens § 9 er nu ændret med virkning fra 1. april 1972. *Kommunalbestyrelsen* har herefter ansvaret for alderdomshjem og plejehjem i kommunen og fører tilsyn med den daglige drift af private alderdomshjem og plejehjem.

Amtsrådet fører det almindelige tilsyn med alderdomshjem og plejehjem i amtskommunen.

B. DAGCENTRE M. V.

1. Antallet af godkendte dagcentre er 3, men derudover eksisterer der en lang række dagcentre, hvortil godkendelse efter omsorgsloven ikke er søgt.

Ved *dagcentre* forstås institutioner, der danner ramme om omsorgsarbejde for pensionister, d.v.s. arbejde, der tilsigter at aktivere pensionisterne, f. eks. klubarbejde, beskæftigelse, undervisning og underholdning.

2. Det påhviler *kommunalbestyrelsen* (det sociale udvalg) at iværksætte det fornødne omsorgsarbejde og i denne forbindelse skønne over, hvilke former for omsorgsarbejde der bør iværksættes. Som et led i dette arbejde kan socialministeren efter omsorgslovens § 4, stk. 2, godkende oprettelse af særlige institutioner til brug for omsorgsarbejdet. Initiativet til oprettelse af dagcentre tages ofte af private organisationer.

3. Såfremt der ønskes *statsstøtte* til byggeriet, skal projektet godkendes af boligministeriet. Reglerne om statsstøtte er de samme som for plejehjem.

For at opnå *godkendelse* af socialministeriet, vil det normalt være en forudsætning, at institutionen modtager pensionister, der ellers ikke har mulighed for at deltage i omsorgsarbejde jfr. ovenfor på grund af et eller andet stærkt handicap, og som derfor har særlig brug for aktivering. Der bør derfor også være et særligt personale knyttet til arbejdet.

4. *Virkningen af en godkendelse* er fra 1. april 1972, at kommunerne kan anmelde samtlige udgifter ved pensionisters deltagelse i omsorgsarbejdet på disse institutioner til refusion inden

for rådighedsbeløbet efter folkepensionslovens § 13, hvilket er en forbedring fra tidligere, hvor kun halvdelen af udgifterne kunne anmeldes til refusion.

Hvis institutionen ikke er godkendt, kan en kommune kun anmelde halvdelen af en række nærmere angivne udgifter f. eks. til lokaler og befordring af pensionister. Socialministeriets godkendelse af et dagcenter har således den virkning, at kommunerne får en væsentlig større del af udgifterne refunderet, hvilket formentlig vil medføre, at antallet af godkendte dagcentre vil stige.

5. Ved de ikke godkendte dagcentre foretages der normalt ingen egentlig *visitation*, og disse centre står åbne for de pensionister, der ønsker at benytte dem.

Ved de godkendte dagcentre vil visitationen, såfremt institutionen ikke drives af en kommune, ske i samarbejde mellem kommunen og den private institution, der driver centret.

Omsorgsloven indeholder ikke særlige regler om *tilsyn* med dagcentrene, men i henhold til § 5 i lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender fører kommunalbestyrelsen tilsyn med disse institutioner.

6. *Pensionisthøjskoler*. Som et led i omsorgsarbejdet giver omsorgslovens § 4, stk. 2, endvidere hjemmel til at godkende særlige pensionisthøjskoler for personer, der vil have vanskeligt ved at deltage i det almindelige højskolearbejde. Der er dog til dato ikke søgt om godkendelse af sådanne højskoler. De få pensionisthøjskoler, der findes, er oprettet med hjemmel i højskoleloven.

III. Institutioner godkendt i henhold til lov om offentlig forsorg

I dette afsnit er under A og B redegjort for de i forsorgsloven omhandlede institutioner, nemlig forsorgshjem oprettet i henhold til forsorgslovens § 7 og de institutioner, der er tilskudsberettigede i henhold til forsorgslovens § 8.

A. FORSORGSHJEM

1. Der er i alt 13 forsorgshjem med i alt 980 pladser. Antallet af pladser skal dog øges til 1100.

Forsorgshjem er institutioner, der anvendes til modtagelse af personer, der i social henseende ikke er i stand til at klare sig selv, og som man ikke på forsvarlig måde kan hjælpe gennem den øvrige sociale lovgivning. Formålet med optagelse på forsorgshjemmet er at vænne disse personer til en normal tilværelse, enten således at klienterne kan vende tilbage til erhvervsmæssig beskæftigelse, eller, såfremt dette ikke er muligt, til andre sociale hjælpeformer uden for forsorgshjemmet.

Foruden ophold på hjemmet ydes der lægebehandling, herunder specialbehandling i det omfang egentlig sygehusindlæggelse ikke er nødvendig, ligesom forsorgshjemmets personale yder bistand med løsning af de pågældendes sociale problemer. Et vigtigt led i behandlingen er den erhvervsmæssige oplæring, genoptræning og beskæftigelse, der gives inden for forsorgshjemmets rammer, ligesom der iværksættes forskellige former for fritidsaktiviteter. Der vil også være mulighed for at få beskæftigelse uden for forsorgshjemmet, medens pågældende bevarer bopæl der for en kortere tid, f. eks. i en pensionatsafdeling, som findes i tilknytning til visse forsorgshjem. Mange af forsorgshjemmenes beboere indlægges flere gange, og ophold kan strække sig fra nogle få dage til et mere permanent ophold.

Forsorgshjemmene er principielt åbne institutioner, men forsorgsloven og børnetilskudslovens inddrivelsesbestemmelser indeholder hjemmel til at tvangsanbringe erhvervs- og subsistensløse og forsømmelige forsørgere på forsorgshjem, eventuelt på en lukket afdeling - regler som efterhånden ikke bruges.

2. Det *påhviler* i henhold til forsorgslovens § 7 vedkommende amtsråd at sikre, at kommunerne har rådighed over pladser på forsorgshjem, ligesom det er amtskommunen, der driver forsorgshjem og overtager den direkte forsorg for de indlagte.

3. *Planer* for oprettelse, ændring m.v. af forsorgshjem skal godkendes af socialministeren, jfr. lov om offentlig forsorg § 11, og, såfremt der ønskes rentesikring, også af boligministeriet.

Der findes ingen generelle retningslinier for indretning af forsorgshjem, bortset fra forsorgslovens krav om, at der på hvert forsorgshjem skal være en eller flere sygestuer, ligesom socialministeren skal drage omsorg for, at der ved enkelte forsorgshjem kan ydes særlig lægelig og social behandling, at der ved nogle forsorgshjem indrettes lukkede afdelinger, og at

der på hjemmene er mulighed for at give de indlagte en passende beskæftigelse. Socialministeren kan som vilkår for godkendelsen kræve opdeling af hjemmet i flere afdelinger.

4. *Støtte* til byggeriet kan ydes i form af rentesikring inden for de grænser, der gælder for denne form for støtte.

5. Staten *refunderer* 75 pct. af udgifterne ved drift af forsorgshjem, herunder også af de af socialministeriet godkendte udgifter til forrentning og afskrivning, medens amtskommunen afholder de resterende 25 pct. Der ydes dog fuld statsrefusion af udgifter til særlig lægelig og social behandling og til lukkede afdelinger.

6. *Vilkår under ophold.* Såfremt den på forsorgshjemmet indlagte er folkepensionist eller invalidepensionist og opholdet forventes at blive af en vis varighed, bortfalder pensionen efter indlæggelsesmåneden, og der udbetales et beløb til personlige fornødenheder - pr. 1. april 1972 152 kr. månedlig. Institutionen afholder herefter alle udgifter ved pensionistens forsørgelse. For personer, der ikke er pensionister, udbetales et beløb til personlige fornødenheder, svarende til ¾ af lommepengebeløbet til pensionister, såfremt pågældende ikke i øvrigt har arbejdsindtægt.

Hvis pågældende har arbejde under sit ophold på forsorgshjemmet, udbetales vederlag herfor, og dette vederlag skal overstige det beløb, der kunne være udbetalt som lommepenge.

Såfremt den indlagte er pensionist, kan institutionen tage den bortfaldne del af pensionen til indtægt på hjemmets regnskab som betaling for opholdet, og såfremt en indlagt har indtægtsgivende beskæftigelse uden for forsorgshjemmet, vil dette være forbundet med en vis betaling for opholdet.

7. *Visitation.* Forsorgshjemmets ledelse afgør, om optagelse på hjemmet skal finde sted. Afgørelsen kan indbringes for amtskommunens social- og sundhedsudvalg. Indlæggelse på forsorgshjem kan ske såvel ved personlig henvendelse som ved henvisning fra offentlige myndigheder.

8. *Tilsyn.* Amtsrådet fører gennem social- og sundhedsudvalget tilsynet med forsorgshjemmene, jfr. forsorgslovens § 13. Hvert forsorgshjem skal endvidere have et af socialministeren godkendt reglement, indeholdende bestemmelser om forsorgshjemmets belægning og benyttelse, om forsorgshjemmets bestyrelse og dennes myndighed over for beboerne og om disses rettigheder og forpligtelser. Der er endvidere i reglementet optaget bestemmelser om disciplinære foranstaltninger m. v.

9. *Konsulentholdet* vedrørende forsorgshjemmene bistår de enkelte forsorgshjem med uddannelse af personale ved afholdelse af kurser, koordination af og samarbejde mellem hjemmene og almindelig oplysnings- og rådgivningsvirksomhed. Endvidere fører konsulentholdet centralkartotek over indlagte på forsorgshjem.

B. ARBEJDSKOLONIER OG ANDRE § 8-INSTITUTIONER

10. Der findes 5 arbejdskolonier og 13 institutioner, der i øvrigt er tilskudsberettigede efter forsorgslovens § 8.

Forsorgsloven definerer en *arbejdskoloni* som en af private — forening eller enkeltmand - oprettet og drevet virksomhed, der ikke har interessenternes økonomiske vinding som formål, men som er oprettet i velgørende hensigt for at vænne personer, der på grund af hang til omstrejfen, betleri, drikkeri eller lignende mangler arbejdslyst til regelmæssigt arbejde og en rolig ædruelig livsførelse.

Disse arbejdskolonier skal som en betingelse for anerkendelse have tilknyttet landbrug med dertil hørende skov- eller havebrug eller de for almindelige småhåndværk og særligt egnede småindustrier fornødne værksteder. Tendensen går i retning af en mere industripræget beskæftigelse af arbejdskoloniernes beboere, og der er i de senere år sket en stor udvikling i denne retning.

De *øvrige institutioner,* der modtager tilskud i henhold til § 8, er ligeledes beregnet til at modtage personer, der ikke har kunnet tilvænne sig det normale samfundsliv, og som derfor i almindelighed vil være henvist til offentlig forsørgelse. Det er en betingelse for tilskud, at institutionerne ved iværksættelse af sociale hjælpeforanstaltninger skønnes at fremme de pågældendes muligheder for at føre en regelmæssig og ordnet tilværelse.

Institutionerne driver bl. a. herbergsvirksomhed, pensionatsvirksomhed og lignende.

Som de største institutioner kan nævnes Kofoeds skole, der desuden modtager tilskud efter

revalideringslovens § 5 til skolens værkstedskursus og fra arbejdsministeriet i medfør af lov om beskæftigelse og uddannelse af unge til træningsskolen for arbejdsledige, og Frelsens Hærs socialcenter, der, foruden en herbergsafdeling og en ungdomspension, indeholder en plejeafdeling godkendt efter omsorgsloven.

Klientelet på de under B nævnte institutioner svarer stort set til klientelet på forsorgshjemmene.

11. Institutionerne er som tidligere nævnt private - normalt ejet af foreninger - som selv tager *initiativet* til oprettelse, ændringer m. v. af institutionerne.

12. *Fremgangsmåden* ved godkendelse af disse institutioner er identisk med den, der gælder for godkendelse af forsorgshjem, jfr. forsorgslovens § 11.

13. Statstilskud til disse institutioner fastsættes for hver enkelt institution for sig efter de oplysninger, ministeriet har om institutionens virksomhed og økonomiske forhold. For arbe jdskoloniernes vedkommende er tilskud fastsat til et vist beløb pr. opholdsdag, medens de øvrige institutioners tilskud fastsættes mere skønsmæssigt. Institutionerne finansieres i øvrigt af indsamlede midler.

14. *Ydelser under ophold.* For arbejdskoloniers vedkommende gælder tilsvarende regler som for beboere på forsorgshjem. For **de** øvrige institutioners vedkommende afhænger ydelserne, herunder disses størrelse, af klientelets art og formålet med driften af institutionen.

For så vidt angår betaling for opholdet kan nævnes, at der kræves en vis betaling for ophold på herberger og lignende.

15. Det er institutionens ledelse, der afgør, hvem der skal optages på en af de omhandlede institutioner. Der findes ingen lovregler herom.

16. *Tilsyn* skal føres af amtsrådet, jfr. forsorgslovens § 13 og den sociale styrelseslovs § 10, stk. 2.

IV. Institutioner godkendt efter revalideringslovens § 5 (oplæring, omskoling m.v.)

Nedenfor omtales institutioner godkendt efter revalideringslovens § 5 (revalideringsklinikker og optræningsinstitutioner). Endvidere findes under åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorg en række institutioner med tilsvarende funktioner.

1. Der var pr. 1. april 1971 i henhold til revalideringslovens § 5 godkendt 44 institutioner (revalideringsklinikker og optræningsinstitutioner) med i alt 1495 godkendte pladser. Af institutionerne var 3 aktieselskaber, 12 kommunale og 29 selvejende el. lign.

2. I henhold til revalideringslovens § 5 kan der oprettes institutioner og andre foranstaltninger, der påtager sig

a. at afprøve erhvervshæmmedes arbejdsevne med henblik på en vurdering af de pågældendes erhvervsmæssige muligheder (arbejdsprøvning),
b. i forbindelse med sygebehandling at foretage optræning af erhvervshæmmedes arbejdsevne,
c. at foretage arbejdsmæssig optræning eller omskoling af erhvervshæmmede forud for placering i erhvervsmæssigt arbejde,
d. at gennemføre faglig uddannelse af erhvervshæmmede .

3. Revalideringsinstitutionerne — efter § 5 - kan efter deres funktion opdeles i tre hovedtyper:

a) De under 2 a og b nævnte funktioner varetages af *revalideringsklinikkerne,* der yder specielt tilrettelagt funktionsoptræning og arbejdstilvænning i forbindelse med fysiurgisk og anden lægelig behandling. Arbejdstilvænningen foregår under lægelig kontrol og om nødvendigt jævnsides med lægelig efterbehandling, men i øvrigt under forhold, der tager særligt hensyn til de erhvervsmæssige problemer. Institutioner af denne art skal som led i deres observation af den erhvervshæmmede kunne foretage en vurdering af pågældendes arbejdsevne og muligheder med henblik på, hvorvidt yderligere revalideringsforanstaltninger af erhvervsmæssig art bør komme på tale.

Der findes for tiden 8 revalideringsklinikker med noget varierende funktioner, hvilket fremgår af følgende oversigt:

Funktionsbeskrivelser for 8 arbejds- eller revalideringsklinikker

1. *Optræningsinstituttet ved Rigshospitalet:* yder fortrinsvis tilskadekomne personer hjælp til bed-

ring af erhvervsevnen gennem arbejdsprøvning, optræning i forbindelse med sygebehandling eller arbejdsmæssig optræning forud for placering i erhvervsmæssigt arbejde.

2. Revalideringsklinikken ved Ortopædisk Hospital i København: foretager arbejdsprøvning og optræning af erhvervsevnen hos fysisk handicappede, eventuelt i forbindelse med fysiurgisk efterbehandling. Produktion af legetøj.

3. Landsforeningen mod børnelammelse (polio) - *institut for arbejdsprøvning:* arbejdsprøvning (testning og observation, som i enkelte tilfælde kan indebære en vis arbejdstilvænning og optræning) af handicappede uanset lidelsens art. Arbejdsprøvning sker i værksteder, kontorer m. v. Foreningen driver en efterbehandlingsklinik fortrinsvis for poliopatienter.

4. *Revalideringsklinikken i Holbæk:* observerer, behandler og optræner erhvervshæmmede på efterbehandlingsstadiet. I forbindelse med praktisk arbejdsprøvning vurderes deres erhvervsmæssige muligheder.

5. *Arbejdsklinikken i Odense:* observerer og behandler samt optræner erhvervshæmmede på efterbehandlingsstadiet.

6. *Revalideringsklinikken i Århus:* giver erhvervshæmmede patienter på efterbehandlingsstadiet funktionsoptræning og arbejdstilvænning i forbindelse med fysiurgisk og anden lægelig behandling samt observerer og vurderer de pågældendes arbejdsevner og muligheder med henblik på eventuel yderligere erhvervsmæssig revalidering.

7. *Reva-klinikken i Hald:* observation af erhvervshæmmedes muligheder for revalideringen og i forbindelse hermed socialpædagogisk og lægelig påvirkning under arbejdsmæssig træning for at skabe de bedst mulige betingelser for en eventuel efterfølgende revalideringsproces. Der findes i forbindelse med klinikken landbrug, gartneri, træindustri, syning, kartonnage m. v.

8. *Revalideringsklinikken i Aalborg:* observation samt behandling og begyndende optræning af erhvervshæmmede.

b) De under 2 c og d nævnte funktioner varetages af *institutioner for arbejdsmæssig optræning, omskoling og uddannelse.* Gennem opholdet på disse institutionstyper vænnes handicappede til normale arbejdslivsvilkår, herunder at øve normal arbejdsindsats en fuld arbejdsdag, medens en egentlig opskoling til et bestemt erhverv kun finder sted i mindre omfang. Kun enkelte institutioner giver en egentlig faglig oplæring. Disse - ret forskelligartede - institutioner er i modsætning til revalideringsklinikkerne så vidt muligt indrettet som almindelige arbejdspladser, der råder over fornødne maskiner og teknisk eller fagligt uddannet personale med social og pædagogisk indsigt. Virksomhederne har ofte haft stigende vanskeligheder, fordi klientellet gennem de senere år er blevet »tungere« og ofte dårligere motiveret for revalidering.

c) *Andre institutioner:* Ud over støtte til de to ovenfor nævnte institutionstyper er der mulighed for at yde støtte til etablering og drift af institutioner, der i mere begrænset omfang udøver en virksomhed med henblik på de i § 5 nævnte formål. Der kan således tænkes en institutionstype, som kun i begrænset omfang udøver revalideringsformål og i øvrigt drives som almindelig erhvervsvirksomhed eller beskyttet virksomhed, jfr. nedenfor under V.

4. *Initiativet* til oprettelse af nye revalideringsinstitutioner har ligget hos kommuner, organisationer og revalideringscentre. Endvidere kan initiativ tages af amtsrevalideringsudvalgene, der består af repræsentanter for amtsråd, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, De samvirkende Invalideorganisationer, sygehusoverlægerne og revalideringsinstitutionerne i området. Udvalget skal følge udviklingen og kan fremkomme med forslag om forbedring af samarbejde mellem myndigheder og institutioner, om udbygning eller oprettelse af institutioner m. v. (revalideringslovens § 13).

5. Andragende om *godkendelse* af en institution eller foranstaltning til opnåelse af tilskud eller lån i henhold til revalideringslovens § 5 skal indgives gennem vedkommende revalideringscenter til socialstyrelsen. En udtalelse fra amtsrevalideringsudvalget i det amt, hvor institutionen er beliggende, afgivet efter samråd med det pågældende revalideringscenter, skal vedlægges ansøgningen. Institutioner kan oprettes som kommunale eller selvejende. Ved behandling af sager om etablering og drift af revalideringsinstitutioner m.v. (revalideringslovens §§ 5 og 10) bistås socialstyrelsen af et udvalg med medlemmer, der repræsenterer Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, De samvirkende Invalideorganisationer samt en række kommunale og

ministerielle repræsentanter (revalideringslovens § 16, stk. 4).

6. Det er i cirkulæreform fastsat, at andragende om oprettelse af en revalideringsinstitution må indeholde så fyldige oplysninger som muligt om vedkommende institution eller foranstaltning, herunder om behovet for dens oprettelse, de påtænkte revalideringsopgaver, institutionens eller foranstaltningens indretning, personaleplaner m.v. Der må endvidere redegøres for etablerings- og driftsudgifter i et specificeret budget samt den forventede finansiering af udgifterne. Med hensyn til institutioner, hvor der finder produktion sted, må det endvidere angives, hvorledes produktionen ønskes tilrettelagt og ordretilgang søges tilvejebragt.

7. *Godkendelsesprocedure.* Socialstyrelsen godkender en institution til modtagelse af støtte i henhold til revalideringslovens § 5 ved at fastsætte vilkår for ydelse af driftstilskud, etableringslån og/eller tilskud. Endvidere skal socialstyrelsen godkende institutionens vedtægter med nærmere bestemmelse om institutionens formål, ledelse og bestyrelse m. v. samt ydelsesreglement, jfr. nedenfor.

8. Godkendelse af en revalideringsinstitution vil i almindelighed ske på bl. a. følgende vilkår:

1° at institutionen har mindst 5 pladser for erhvervshæmmede,
2° at institutionen oprettes og drives som en selvejende institution eller af en kommune, eventuelt amtskommune, eller af flere kommuner i fællesskab,
3° at en selvejende institution har en bestyrelse, en kommunal institution et tilsynsråd,
4° at vedkommende kommune(r) deltager i udgifterne,
5° at institutionen ikke påfører andre virksomheder ubillig konkurrence.

9. *Etablering.* Til *nye institutioner* kan der i forbindelse med etableringen ydes lån til opførelse af nybygninger m. v. samt til anskaffelse af inventar, maskiner og andet udstyr. Lån til bygningsmæssige formål sikres ved pant i ejendommen og må sammen med foranstående prioriteter højst udgøre 90 pct. af ejendomsværdien. Statslånene til bygningsmæssige formål forrentes med 4 pct. og er afdragsfri.

På tilsvarende måde kan der ydes lån til *bestående institutioner* til godkendte bygningsmæssige forbedringer m. v. Det forudsættes, at initiativtager(e) stiller en vis egenkapital - mindst 10 pct. - til rådighed med henblik på tilvejebringelse af lokaler, montering og eventuel driftskapital m. v.

10. *Driftstilskud.* Til optræningsinstitutioner m. v. kan der i almindelighed ydes 80 pct. af de godkendte nettodriftsudgifter i tilskud fra staten. Til revalideringsklinikker kan der ydes tilskud på indtil 90 pct. Til de tilskudsberettigende udgifter henregnes forrentning og afdrag af godkendte lån samt forrentning af egenkapital. Resten af nettodriftsudgiften påhviler vedkommende kommuner, der gør brug af revalideringsinstitutionen. (Andelen fastsættes i godkendelsesvilkårene og fordeles mellem de erhvervshæmmedes respektive opholdskommune i forhold til antallet af opholdsdage i det omhandlede regnskabsår).

11. *Vilkår under ophold på institutionen.* I forbindelse med godkendelse af en § 5-institutions vedtægt godkender socialstyrelsen tillige et ydelsesreglement. Det vil heraf fremgå, hvorvidt institutionen som hovedregel udbetaler arbejdsløn eller en takstmæssig ydelse. Hovedparten af de her omhandlede revalideringsinstitutioner er eksterne institutioner, svarende til almindelige arbejdspladser.

12. *Visitation.* Landets 12 revalideringscentre henviser erhvervshæmmede til revalideringsinstitutionerne. Til revalideringscentrene henvises den største gruppe af erhvervshæmmede (35 pct.) af læger og sygehuse, på eget initiativ kommer 16 pct. og kommunale myndigheder henviser 15 pct. Det bemærkes, at disse oplysninger, der hidrører fra finansåret 1970/71, gælder samtlige henviste og altså ikke alene dem, der optages på revalideringsinstitutioner.

Institutionsopholdets længde er meget varierende. I gennemsnit for samtlige § 5-institutioner strækker opholdet sig over 3 måneder på institutionerne. Opholdet på klinikkerne er gennemgående af kortere varighed, typisk 2-3 måneder mod 3-6 måneder på optræningsinstitutioner.

13. *Tilsyn.* Statens tilsyn med og vejledning til godkendte revalideringsinstitutioner udøves af socialstyrelsen under medvirken af revalideringscentrene.

Som ovenfor nævnt stilles det som betingelse for godkendelse af en selvejende institution, at

denne har en bestyrelse, ligesom det er en betingelse, at en kommunal institution har et tilsynsråd. Det er endvidere administrativt fastsat, at bestyrelse - henholdsvis tilsynsråd - skal have en sådan sammensætning, at den vil kunne påse, at vedkommende institution eller foranstaltning varetager revalideringsopgaver på den ved godkendelsen forudsatte måde. Bestyrelsen må herudover med passende bistand kunne påtage sig ansvaret for en økonomisk drift af institutionen.

V. Institutioner godkendt efter revalideringslovens § 10 (beskyttede værksteder m.v.)

Udover beskyttede virksomheder godkendt efter revalideringslovens § 10 findes under særforsorgen - herunder åndssvageforsorgen - en række beskyttede værksteder.

1. Der var pr. 1. april 1971 i henhold til revalideringslovens § 10 godkendt 33 institutioner som »beskyttede virksomheder« med 935 godkendte pladser. Af disse institutioner var 3 aktieselskaber, 11 kommunale og 19 selvejende.

2. Bestemmelsen i revalideringslovens § 10 (om beskyttede virksomheder) tager sigte på personer, der af fysiske eller psykiske årsager ikke har kunnet påtage sig eller ikke har kunnet fastholde normal beskæftigelse. Der kan være tale om beskæftigelse dels for invaliderede, der selv under tilpassede arbejdsvilkår kun kan yde en begrænset produktiv indsats, dels for invaliderede, som kan yde en normal arbejdsindsats, men kun såfremt der finder en særlig tilrettelæggelse sted af arbejdsgangen.

Udover støtte til egentlige beskyttede virksomheder kan der ydes støtte til oprettelse af særlige arbejdspladser for invaliderede inden for en normal erhvervsvirksomheds rammer. Denne bestemmelse har dog ikke været udnyttet i praksis. Endvidere kan der ydes støtte til institutioner, der til hovedformål har optræning og oplæring af erhvervshæmmede, jfr. revalideringslovens § 5, og som ud over optræningsafdeling m.v. har indrettet en beskyttet afdeling.

3. Som berettiget til at modtage tilskud og lån i henhold til revalideringslovens § 10 kan godkendes beskyttede virksomheder, der drives af selvejende institutioner, kommuner eller offentligt anerkendte organer.

4. *Ansøgning* om støtte til beskyttede virksomheder indgives gennem revalideringscentret til socialstyrelsen, der er bemyndiget til efter forhandling med institutionsudvalget (revalideringslovens § 16, stk. 4) at træffe afgørelse i disse sager.

5. Det er i cirkulæret om revalideringsloven fastsat, at godkendelse i henhold til revalideringslovens § 10 i almindelighed vil ske på følgende vilkår:

1° at optagelse på den pågældende virksomhed (herunder hjemmearbejde) sker efter henvisning fra vedkommende revalideringscenter,
2° at de henviste i videst muligt omfang aflønnes med akkordløn,
3° at de kommuner, hvorfra de henviste optages, på forhånd erklærer sig indforstået med at bære et eventuelt underskud, som ikke dækkes gennem statstilskuddet, eller at der foreligger sådant tilsagn fra anden side,
4° at den pågældende virksomhed ikke påfører andre virksomheder ubillig konkurrence.

Derudover er det i almindelighed en forudsætning, at virksomhedens driftsindtægter skønnes mindst at ville dække lønudgifter til henviste arbejdere og eventuelt »normalarbejdere« samt udgift til vareforbrug.

6. *Etablering.* Det er i revalideringscirkulæret forudsat, at beskyttede virksomheder normalt *indrettes i lejede lokaler,* hvorfor der ikke vil være behov for etableringsstøtte til opførelse af nybygninger eller lignende. Derimod kan der ydes støtte til anskaffelse af maskiner og inventar. Sådan støtte ydes som 10-årigt lån. Der er visse maksimale grænser for, hvor stor støtte der kan ydes til etableringsudgifter.

7. *Driftstilskud.* Statstilskuddet til driften ydes principielt til dækning af det beløb, hvormed virksomhedens samlede godkendte driftsudgifter overstiger summen af virksomhedens udgifter til løn til henviste arbejdere og »normalarbejdere« samt udgifterne til vareforbrug. Det er herved forudsat, at udgifterne til løn og vareforbrug dækkes af virksomhedens salg. Der er dog følgende grænser for statstilskuddet:

a) Den til de henviste udbetalte arbejdsløn (herunder hjemmearbejderes løn).
b) Virksomhedens underskud.

c) Et maksimumsbeløb - for tiden 4.800 kr. pr. år - pr. beskyttet helårsarbejder.

Ved helårsarbejder forstås i denne forbindelse et antal arbejdstimer på 1500 pr. år.

8. *Vilkår under ophold på institutionen.* Der skal på de beskyttede virksomheder så vidt muligt ydes akkordløn. Langt hovedparten af klienterne er invalidepensionister. For disse vil den indtjente akkordløn være et supplement til pensionen. Der kan ud over akkordlønnen ydes en vis betaling af befordring til og fra virksomheden.

9. *Visitation.* Revalideringscentre henviser til optagelse på de pågældende virksomheder.

I løbet af finansåret 1970/71 blev i alt henvist 372 personer til beskyttet arbejde. Ved finansårets slutning var der på de beskyttede virksomheder beskæftiget i alt 863 personer. Heraf havde 697 invalidepension (34 med laveste, 522 med mellemste og 141 med højeste invalidepension).

Herudover var med hjemmel i revalideringslovens § 10 209 personer beskæftiget ved hjemmearbejde og 256 på beskyttede arbejdspladser for enkeltpersoner.

10. *Tilsyn.* Statens tilsyn med og vejledning til godkendte beskyttede virksomheder udøves af socialstyrelsen under medvirken af revalideringscentrene.

VI. Institutioner godkendt efter børne- og ungdomsforsorgsloven (dag- og døgninstitutioner m.v.) og lov om mødrehjælpsinstitutioner (Mødrehjælpens hjem)

I dette afsnit redegøres for børne- og ungdomsforsorgens daginstitutioner og døgninstitutioner, hvis hovedfunktioner er at yde opdragelse og uddannelse (totalomsorg) til børn og unge. Disse institutionstyper er omtalt under A og C. Endvidere redegøres i B og D for de alternative muligheder til institutionsophold, der ligger i privat dagpleje og familiepleje.

I E omtales kort børne- og ungdomsforsorgens rådgivningscentre, hvis funktion bl. a. er behandling (ambulant) af børn og unge.

Endelig omtales under F de under mødrehjælpen hørende institutioner, der er placeret på dette sted i fremstillingen ud fra den betragtning, at institutionernes virksomhed i et vist omfang retter sig mod samme klientel som børne- og ungdomsforsorgens institutioner.

Dag- og døgninstitutioner med tilsvarende funktioner samt forskellige former for familiepleje findes også i et vist omfang inden for åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorg.

A. BØRNE- OG UNGDOMSFORSORGENS DAGINSTITUTIONER

1. I henhold til lov om børne- og ungdomsforsorg § 65 kan socialministeren anerkende følgende typer af daginstitutioner og fritidsforanstaltninger for børn og unge som tilskudsberettigede:

1° Vuggestuer.
2° Børnehaver.
3° Fritidshjem og heldagsskoler.
4° Fritidsklubber, der ikke kan anerkendes som led i det almindelige skolevæsen.
5° Ungdomsklubber, der fortrinsvis har et socialpædagogisk formål, eller som indgår i en flerleddet institution.
6° Legesteder.
7° Andre fritidsforanstaltninger med et socialpædagogisk formål.

I tabellen nedenfor er på grundlag af oplysninger fra socialstyrelsen givet **en** oversigt over antal institutioner, normerede pladser og institutionernes ejerforhold.

2. I det følgende gives der en kort redegørelse for de enkelte institutionstypers opgaver og funktioner.

1° *Vuggestuer* er dagopholdssteder for børn i alderen 0-3 år. Vuggestuerne har en væsentlig opgave i at yde omsorg og pleje for børn, der ikke i dagtimerne har mulighed for at være i eget hjem på grund af forældrenes eller den enlige forsørgers erhvervsarbejde eller lignende. Herudover har vuggestuerne en vigtig funktion i at medvirke til barnets personlige udvikling i de første leveår.

2° *Børnehaver* er dagopholdssted for børn i alderen fra 2-3 år op til skolealderen. Børnehaven tjener ligesom vuggestuen det formål at passe børnene i dagtimerne, når de ikke har mulighed for at være i hjemmet. Men herudover har børnehaverne en væsentlig pædagogisk funktion, som tillægges stadig stigende betydning, en funktion, som også spiller en stor rolle for børn, der ikke af sociale grunde har behov for børnehaveophold. Især er kontakten med andre børn og mulighederne for at ud-

Daginstitutioner m. v.	Antal institutioner	Antal normerede pladser 31. marts 1972	Ejerforhold		
			kommunale	selvejende institutioner	lederejede
1. Vuggestuer					
a. anerkendte	364	13.040	133	231	0
b. m. tilladelse til drift	0	0	—	—	—
2. Børnehaver (herunder halvdagsbørnehaver)					
a. anerkendte	1.727	74.733	548	1.155	24
b. m. tilladelse til drift	66	1.467	—	—	—
3. Fritidshjem					
a. anerkendte	314	18.452	140	173	1
b. m. tilladelse til drift	0	0	—	—	—
4. Fritids- og ungdomsklubber					
a. anerkendte	235	—	63	172	0
b. m. tilladelse til drift	0	—	—	—	—
5. Legesteder					
a. anerkendte	89	935	32	56	1
b. m. tilladelse til drift	40	200	—	—	—
6. Fritidsforanstaltninger med socialpædagogisk formål (anerkendte institutioner)					
1° integrerede institutioner	2	340	2	0	0
2° andre institutioner	14	—	7	7	0
7. Formidling af privat dagpleje (anerkendte ordninger)	179	14.747	178	1	—
Ialt	3.030	123.914	1.103	1.795	26

Daginstitutionerne er opdelt i a. *anerkendte* og b. *institutioner med tilladelse til drift.* De anerkendte institutioner modtager tilskud fra det offentlige, hvorimod institutioner »med tilladelse til drift« ikke modtager sådanne tilskud.
For så vidt angår de under b. nævnte institutioner er ejerforholdet ikke oplyst i den tilgængelige statistik.

folde sig gennem leg og andre aktiviteter af betydning for barnets udvikling og er en funktion, som normalt ikke i samme omfang kan tilgodeses i barnets eget milieu.

Børnehaverne kan enten have åbent hele dagen eller i 3-4 timer daglig (halvdagsbørnehaver og legestuer). Halvdagsbørnehavepladserne udgør ca. 15 pct. af det samlede antal børnehavepladser.

En speciel form for »børnehave« er *børnehaveklasserne* oprettet med hjemmel i folkeskoleloven. Disse klasser er beregnet til børn i alderen 5-7 år. Børnene beskæftiges i børnehaveklasserne under hensyntagen til deres alder og udvikling, og det skal navnlig tilstræbes at gøre dem fortrolige med den daglige tilværelse i skolen. Det er forudsat, at der ikke gives en egentlig undervisning som i folkeskolen. De hidtil oprettede børnehaveklasser har en mødetid på normalt 3 timer dagligt.

3° *Fritidshjem* er daginstitutioner for børn og unge i skolealderen. Fritidshjemmenes funktion er at tage sig af børnene i den tid uden for den egentlige skoletid, i hvilken forældrene ikke kan tage sig af dem. Fritidshjemmet skal give mulighed for leg og beskæftigelse og virke befordrende for børnenes personlige og sociale udvikling og tjene som supplement til skolens kundskabsformidlende virksomhed, ligesom det skal tjene som erstatning for det hjem, de savner i dagens mest aktive timer.

For en speciel gruppe vanskelige børn, hvis vanskeligheder dog skønnes at være af en sådan art, at egentlig fjernelse fra hjemmet ikke skønnes at være nødvendig, er der bl.a. i Kø-

benhavn oprettet en *heldagsskole.* Formålet med sådanne institutioner er gennem passende foranstaltninger og i samarbejde med hjemmene at bibringe børnene en sådan udvikling, at egentlig fjernelse kan undgås. Børnene tilbringer hele dagen på skolen, hvor de i formiddagstimerne modtager normal undervisning, medens eftermiddagen udnyttes til beskæftigelse af fritidspræget karakter.

Fælles for de under 1°–3° nævnte institutioner er, at deres væsentligste funktion er at træde i stedet for barnets eget hjem i dagtimerne. Tillige vil institutionerne imidlertid i et vist omfang kunne være et alternativ til andre af børneforsorgens hjælpeforanstaltninger, herunder fjernelse af barnet fra hjemmet.

Et andet alternativ til ophold på disse institutionstyper er den godkendte dagpleje, der omtales nedenfor under pkt. B.

4° *Fritidsklubber* er i en vis udstrækning et alternativ til fritidshjemsophold for børn i alderen 7-14 år. I praksis modtages oftest børn i alderen 10-14 år. Børn i denne aldersklasse har ikke i samme omfang behov for heldagsanbringelse. Fritidsklubberne er åbne i eftermiddagstimerne og for de flestes vedkommende kun i vintermånederne. Børnene beskæftiges i klubberne med hobbyprægede aktiviteter. Klubberne er ofte etableret i forbindelse med en ungdomsklub, jfr. herom nedenfor under 5°.

5° *Ungdomsklubber* kan godkendes såvel efter lov om børne- og ungdomsforsorg som efter fritidslovgivningen (under undervisningsministeriet).

a. I medfør af lov om børne- og ungdomsforsorg § 65 kan ungdomsklubber, der fortrinsvis har et socialpædagogisk formål, eller som indgår som led i en flerleddet daginstitution, anerkendes som tilskudsberettigede daginstitutioner. Anerkendelsen meddeles af socialstyrelsen.

I medfør af lov om fritidsundervisning kan der ligeledes godkendes ungdomsklubber. Ved en ungdomsklub forstås i denne lov en klub, der samler unge mellem 14 og 18 år til virksomhed og samvær i deres fritid. Godkendelsen meddeles af amtsrådet, der i medfør af lov om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m.v. § 30 træffer beslutning om godkendelse af ungdomsklubber.

b. Fra 1. oktober 1961 blev der efter forhandling mellem socialministeriet, undervisningsministeriet og statsministeriet fastsat retningslinier for, i hvilke tilfælde ungdomsklubber skulle godkendes i henhold til de dagældende regler i lov om ungdomsklubber og aftenskoler m.v., jfr. de nu gældende regler i lov om fritidsundervisning m.v., eller anerkendes i henhold til de dagældende regler i forsorgsloven, jfr. nu lov om børne- og ungdomsforsorg § 65, stk. 1, nr. 5.

Ifølge disse retningslinier *skal ungdomsklubber,* der indgår i en flerleddet daginstitution under socialministeriet anerkendes efter børne- og ungdomsforsorgsloven.

Når en klub, der ikke indgår som led i en flerleddet institution, søger anerkendelse efter børne- og ungdomsforsorgsloven, foretages en prøvelse af, om klubben overvejende forfølger et socialt forebyggende formål, hvorved et samarbejde med børne- og ungdomsforsorgens institutioner forudsættes. Til belysning heraf skal der ved anerkendelse indhentes erklæring såvel fra *det sociale udvalg* som fra *fritidsnævnet* i vedkommende kommune.

Anerkendelsen meddeles, for så vidt angår de under socialministeriet hørende klubber, af *socialstyrelsen.*

I tvivlstilfælde vil spørgsmål om godkendelse af klubvirksomhed i henhold til lov om børne- og ungdomsforsorg eller lov om fritidsundervisning blive forelagt for det af socialministeriet og undervisningsministeriet oprettede *kontaktudvalg* vedrørende ungdoms- og fritidsklubber.

c. Når en ungdomsklub søger om *godkendelse* i henhold til lov om fritidsundervisning, afgiver fritidskommissionen efter at have indhentet en udtalelse fra fritidsnævnet indstilling herom til kommunalbestyrelsen. Den endelige godkendelse meddeles af *amtsrådet* og er betinget af, at kommunen har erklæret sig villig til at yde støtte til klubben. Der henvises til reglerne herom i lov om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsvirksomhed m.v. af 9. februar 1970.

d. Pr. 1. januar 1972 er følgende antal klubber anerkendt efter lov om børne- og ungdomsforsorg:

a. Ungdomsklubber	114
b. Kombinerede fritidsklubber for unge og børn i skolealderen (fælles lokaler og leder)	86
c. Fritidsklubber for børn i skolealderen	29

DET JURIDISKE LABORATORIUM VED KØBENHAVNS UNIVERSITET

I november 1971 var antallet af indskrevne medlemmer i ungdomsklubber 14.715 og antallet af indskrevne medlemmer i fritidsklubber for børn i skolealderen 12.851.

e. Af de ca. 700 klubber, der er godkendt i henhold til lov om fritidsundervisning, er ca. 450 klubber såkaldte »åbne« klubber, d.v.s. de i henhold til fritidsundervisningsloven godkendte klubber for unge mellem 14 og 18 år, som principielt skal stå åbne for alle unge i denne alder. De resterende ca. 250 er de såkaldte »lukkede« klubber, d.v.s. fritidsvirksomhed, der alene er forbeholdt unge mellem 14 og 18 år, der deltager i en ungdomsskoles undervisning. I undervisningsministeriets »åbne« klubber er der 35.000 medlemmer, medens der i de »lukkede« klubber er ca. 40.000 medlemmer. Oplysningerne er for finansåret 1970/71.

Der er ingen fritidsklubber for børn i skolealderen under undervisningsministeriets ressort. Disse klubber er afløst af de i lov om fritidsundervisning omhandlede interessegrupper for børn og unge, som skal stå åbne for alle skolesøgende børn og unge under 18 år.

f. Ungdomsklubber, der godkendes efter lov om børne- og ungdomsforsorg, er især placeret i København og de større provinsbyer, hvor de kan yde en indsats over for særlige risikomilieuer, medens ungdomsklubber, der godkendes efter lov om fritidsundervisning, næsten alle er placeret uden for København og især i landdistrikter.

g. I det følgende vil der *alene* blive redegjort for forskelle og ligheder mellem de under socialministeriet hørende *ungdomsklubber* og de under undervisningsministeriet hørende »åbne« *ungdomsklubber*.

Der gælder i princippet nogenlunde de samme regler for de to slags ungdomsklubber.

Det gælder således for begge slags klubber, *at* der skal være adgang for alle unge i alderen 14-18 år, *at* medlemmerne skal betale et kontingent, *at* der til driften ydes et tilskud på 80 pct., fordelt med 45 pct. og 35 pct. på henholdsvis stat og kommune, *at* der stilles nogenlunde ensartede krav til leders og medarbejderes kvalifikationer, og *at* de aflønnes på samme måde i de to klubformer.

h. Der er imidlertid visse forskelle mellem de to klubber, der sigter mod at gøre de socialministerielle klubber bedre egnede til at løse deres specielle og i højere grad socialpræventive opgave.

Foruden de ovenfor nævnte tilskud yder socialministeriet 100 pct. dækning af ejendomsudgifter. Der stilles krav om, at de i almindelighed skal have en åbningstid på mindst 3 ugentlige aftener å 3 timer i størstedelen af året, medens en undervisningsministeriel klub kan være åben kun én gang om ugen i vintersæsonen.

Der er i højere grad til de socialministerielle klubber knyttet et heltidsbeskæftiget personale med arbejdstid om dagen i et fritidshjem eller fritidsklub for børn. Dette personale kan i samarbejde med socialsektorens øvrige hjælpeforanstaltninger gå ind i specielt forebyggende opgaver, f.eks. over for kriminalitets- og narkomaniforebyggelse.

6° *Legesteder*. Som eksempler på forskellige former for beskæftigelsessteder for børn kan nævnes særligt indrettede legepladser, herunder skrammellegepladser og byggelegepladser, alle med særligt pædagogisk tilsyn. Legestederne har til formål på en pædagogisk hensigtsmæssig og forsvarlig måde at beskæftige børnene og at give børnene mulighed for at dyrke eventuelle særlige fritidsinteresser.

7° *Andre fritidsforanstaltninger med et socialpædagogisk formål*. Der er her tale om institutioner af *forsøgspræget art*. Som eksempel kan nævnes behandlingseksperimenter for narkotikamisbrugere. Disse institutioner er ikke bundet af regler om faste åbningstider og lign. og skal i særlig høj grad kunne tilbyde interessebetonet aktiviserende beskæftigelse af hobby- og terapipræget art.

8° *Integrerede institutioner*. Som det fremgår af beskrivelsen af de traditionelle daginstitutioner, er disse delt i kategorier efter børnenes alder. Børne- og ungdomsforsorgens pædagogiske nævn har imidlertid overvejet en omlægning af daginstitutionernes struktur. Det fremgår heraf, at nævnet finder, at en række pædagogisk-psykologiske synspunkter fører til, at en sådan opdeling i aldersgrupper ikke er hensigtsmæssig, hvorfor man bør søge at ændre den traditionelle struktur. Daginstitutioner bør principielt modtage børn/unge i alderen 0-18 år inden for samme institution, og man bør ikke adskille børnehaver og vuggestuer. Børnene skal nok være opdelt i grupper, men ikke efter alder, og der skal være en meget åben forbin-

delse i lege- og beskæftigelsessituationen imellem de forskellige grupper.

Integrering af daginstitutioner er også et spørgsmål om deres integrering i det milieu, hvor de naturligt hører til.

Det kan være hensigtsmæssigt, at der i tyndt befolkede områder etableres institutioner, der er indrettet til at modtage meget forskellige aldersgrupper, for at man kan få en tilstrækkelig udnyttelsesgrad.

I tæt bebyggede kvarterer kan det være hensigtsmæssigt at etablere flere små daginstitutioner i tilknytning til nærmilieuet. Der kan være tale om et mere fleksibelt daginstitutionsbyggeri, der kan dække behovet i et bestemt boligområde i en periode, hvor behovet for en bestemt slags institutioner er særlig udtalt. Det kan medføre ulemper for institutioner uden opdeling af børnene efter aldersgrupper, at de gældende regler for driftstilskud er forskellige for børn i og under skolealderen, idet driftstilskuddene er størst for børn i skolealderen.

Man har forsøgsvis anerkendt integrerede institutioner, der omfatter børn i og under skolealderen som socialpædagogiske foranstaltninger (se ovenfor 7°), hvorved der ydes samme tilskudsprocent for samtlige børn; i andre tilfælde af integrerede institutioner er der givet anerkendelse for hver kategori af børn.

9° *»Tilladte« institutioner*. Ifølge børneforsorgslovens § 76 må daginstitutioner og lignende foranstaltninger, der ikke er anerkendt i henhold til § 65 eller som led i det almindelige skolevæsen, men som modtager børn under 14 år mod betaling, kun oprettes og drives med tilladelse fra *socialstyrelsen.* Tilladelsen gives med en bestemt person som leder og for bestemte lokaler. Disse institutioner er ikke tilskudsberettigede. Der stilles i praksis mindre strenge krav til de tilladte institutioner, såvel med hensyn til lederens uddannelse som med hensyn til lokalernes indretning, idet tilladelsen gives ud fra en samlet bedømmelse af institutionens forhold. Det vil navnlig blive påset, hvorvidt det kan anses for forsvarligt at overlade børnene i lederens varetægt. Reglen forudsætter, at der optages mindst 8 børn, idet tilladelse til dagpleje kan gives for indtil 7 børn.

3. Det *påhviler* i henhold til § 2 i lov om børne- og ungdomsforsorg *det sociale udvalg* at føre tilsyn med de forhold, børn og unge i kommunen lever under, og i denne forbindelse påse tilstedeværelsen af fornødne daginstitutioner og socialpædagogiske fritidsforanstaltninger. Det *påhviler kommunalbestyrelsen* efter indstilling fra det sociale udvalg at oprette og drive de fornødne institutioner, *såfremt opgaverne ikke løses ad anden vej*. Initiativet tages i de fleste tilfælde af foreninger m.v.

4. *Planlægningen* foretages af de enkelte kommuner i og med, at de har pligten til at påse tilstedeværelsen af det nødvendige antal daginstitutioner. Socialstyrelsen har til opgave at vejlede kommunerne også i forbindelse med godkendelse af projekter, men medvirker derudover ikke i en mere generel planlægning.

Ifølge lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender skal amtsrådet have den koordinerende beføjelse vedrørende planlægning, idet de kommunale myndigheder i samarbejde med amtskommunen skal udarbejde en udbygningsplan for kommunerne og i amtet. Denne bestemmelse er endnu ikke trådt i kraft.

5. *Betingelser for godkendelse.* I forbindelse med institutionens etablering skal skitseprojekt godkendes af socialstyrelsen, medens kommunalbestyrelsen selv godkender totalprojekt og anskaffelsessum, uanset om det er kommunen selv, der er bygherre. Bestemmelsen i boligministeriets cirkulære af 17. februar 1971, pkt. 50, om at socialstyrelsen har forbeholdt sig at nedsætte anskaffelsessummen, der er afgørende for statens bidrag til ejendomsudgifterne, søges nu (februar 1972) lempet. Planerne skal derimod ikke mere forelægges for boligministeriet. De generelle retningslinier for indretning af daginstitutioner findes i socalminsteriets cirkulære af marts 1969 om projektering af daginstitutioner for børn og unge. De krav, der skal være opfyldt, varierer fra institutionstype til institutionstype.

For at institutionen kan anerkendes som tilskudsberettiget, skal institutionens bestyrelse, leder, vedtægt og lokaler godkendes af socialstyrelsen med undtagelse af de under 7° nævnte institutioner, der skal godkendes af socialministeriet. Forud for anerkendelsen skal der gennem kommunalbestyrelsen indhentes erklæring fra det sociale udvalg og for så vidt angår ungdomsklubber tillige fra det fritidsnævn, der er oprettet i henhold til lov om styrelsen af kom-

munernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning.

En anerkendt institutions vedtægt skal bl.a. indeholde regler om institutionens formål, om antallet af børn, som institutionen er normeret til, om åbningstider og om beskæftigelsen af børnene. Endvidere skal den indeholde regler om ansvaret for driften, om regnskabsførelse og om revision.

Institutioner kan drives som selvejende institutioner, af kommuner og af anerkendte foreninger for børne- og ungdomsforsorg. Institutioner, der ikke er beregnet til at modtage over 20 børn kan dog drives på anden måde, jfr. § 66, stk. 1.

6. *Tilskud til etablering* kan til anerkendte daginstitutioner ydes i form af kommunegaranti for lån. Garantien omfatter den del af belåningen, der overstiger 65 pct. af ejendommens værdi. Garantien kan dog højst ydes inden for følgende lånegrænser: 90 pct. for almennyttigt institutionsbyggeri og selvejende institutioner (for tiden indtil 1. april 1974 dog 91 pct.), og 80 pct. for privatejet institutionsbyggeri.

Endvidere er der mulighed for af en årlig rådighedssum at yde støtte til bestående eller nye institutioner til bl.a. køb og opførelse af fast ejendom, til indretning af lejede lokaler og til indskud. Støtten kan ydes med indtil 50 pct. af den del af udgifterne, der ikke kan dækkes af størst muligt prioritetslån. For ikkekommunale institutioner kan de samlede tilskud fra staten og vedkommende kommune dog ikke overstige 70 pct. af udgifterne, jfr. § 74. I praksis ydes statstilskuddet i henhold til § 74 med 35 pct. til såvel kommunale som selvejende institutioner. Dette gælder også for så vidt angår udgifterne til anskaffelse af løst inventar.

7. *Driftstilskud.* Til tilskudsberettigede institutioner ydes der fuld dækning af udgifter til husleje, til forrentning og afdrag på lån i fast ejendom, til skatter, afgifter, forsikring og vedligeholdelse af den faste ejendom, jfr. § 70. Udgifter til lægetilsyn og tandpleje dækkes fuldt ud af staten.

Til de øvrige driftsudgifter ydes der følgende tilskud:

Til vuggestuer og børnehaver, herunder legestuer, ydes der 35 pct. fra staten og 30 pct. fra kommunen.

Til fritidshjem, legesteder og andre fritidsforanstaltninger med et socialpædagogisk formål ydes 40 pct. af staten og 35 pct. af kommunen.

Til fritidsklubber og ungdomsklubber ydes 45 pct. af staten og 35 pct. af kommunen, jfr. § 71, (som ændret ved lov af 21. april 1972 om ændring af lov om børne- og ungdomsforsorg).

8. *Vilkår under opholdet.* For benyttelsen af tilskudsberettigede daginstitutioner m.v. opkræves betaling. Betalingen, der fastsættes af den enkelte institution efter de af socialministeriet givne retningslinier, skal være et kontingent gældende for alle børn i institutionen, der fastsættes således, at den samlede betaling i forbindelse med eventuelle andre indtægter, f.eks. legatmidler, dækker den del af driftsudgifterne, der ikke afholdes af staten og kommunen gennem det ordinære driftstilskud.

Daginstitutionerne skal fastsætte en enhedstakst (et kontingent) gældende for samtlige børn (deltagere) i institutionen.

I fritids- og ungdomsklubber må deltagerne udover kontingent betale halvdelen af udgifterne til materialer til hobbyvirksomhed samt den fulde udgift til eventuel forplejning.

Børne- og ungdomsværnet skal dog efter ansøgning yde betaling af hel eller delvis friplads i daginstitutioner, herunder anerkendt dagpleje for børn i alderen indtil ca. 14 år, når forældrenes aktuelle skattepligtige indkomst er under 40.000 kr. Udgiften til fripladser afholdes som børneværnsudgift, det vil sige mod 70 pct. statsrefusion. Hel eller delvis friplads kan herudover ydes, når forholdene særlig taler derfor, navnlig i tilfælde, hvor ophold i daginstitutionen må anses for særlig påkrævet af sociale eller pædagogiske grunde, og hvor betalingsspørgsmålet vanskeliggør barnets optagelse eller forbliven i institutionen.

9. *Visitation.* Den enkelte institution træffer principielt selv afgørelse af, om den vil modtage de børn, der ønskes optaget. Børn, hvis modtagelse vil stride mod den enkelte institutions vedtægter, må dog ikke optages. I visse kommuner er der mellem kommunen og de forskellige institutioner indgået aftale om, at de kommunale myndigheder disponerer over samtlige institutionspladser i kommunen, men dette er undtagelsen. I cirkulære af 21. april 1972 om betaling for benyttelse af daginstitutioner henstilles det til de sociale udvalg at søge tilvejebragt ordninger med hensyn til regi-

strering og/eller visitation, omfattende alle daginstitutionspladser i kommunen.

Ifølge lovens § 68 skal tilskudsberettigede institutioner fortrinsvis modtage børn, hvis optagelse er særlig påkrævet af sociale og pædagogiske grunde, hvilket vil være et led i vilkårene for anerkendelse. Børne- og ungdomsværnet kan efter lovens § 27, stk. 2, nr. 1, bl.a. meddele henstilling og pålæg til forældrene om at barnet eller den unge skal i daginstitution, ungdomsklub eller lignende.

10. *Tilsyn.* Anerkendte ikke-kommunale daginstitutioner skal have en bestyrelse. De institutioner, der er godkendt til at modtage underskudsdækning, skal have et tilsynsråd.

Der er fastsat regler om *nedsættelse af medarbejderråd* ved daginstitutionerne.

Ved socialministeriets cirkulære af 20. marts 1970 er der endvidere fastsat regler om *forældrenes indflydelse* ved anerkendte kommunale og ikke-kommunale daginstitutioner. Ved ikke-kommunale institutioner skal mindst to af medlemmerne af bestyrelsen for vedkommende daginstitution vælges af og blandt forældrene (værgerne) til børnene på institutionen på et forældremøde. Valget gælder for samme periode som de øvrige bestyrelsesmedlemmer, dog kun, så længe den pågældende selv har et barn i institutionen.

Disse regler gælder ikke for daginstitutioner, der er godkendt til underskudsdækning, idet der i disse tilfælde skal nedsættes et forældreråd.

Ved kommunale daginstitutioner vælges et forældreråd af og blandt forældrene (værgerne) til børnene i institutionen. Forældrerådet, der skal have normalt 5 og mindst 3 medlemmer, vælges for et år ad gangen på et forældremøde, der afholdes efter et nyt skoleårs begyndelse, dog senest inden udgangen af september. Såfremt kommunen har nedsat et tilsynsudvalg eller lignende for de kommunale daginstitutioner, tiltrædes dette af mindst 2 forældrerepræsentanter, der udpeges af forældrerådene ved samtlige kommunale daginstitutioner.

Det sociale udvalg fører i øvrigt det stedlige tilsyn med daginstitutionerne. Udvalget kan dog, for så vidt angår de anerkendte institutioner, i stedet udpege et medlem af bestyrelsen eller tilsynsrådet.

Socialstyrelsen fører endvidere et fagligt tilsyn med daginstitutionerne. I børne- og ungdomsforsorgslovens § 5, stk. 3, er det nærmere angivet, at institutionerne normalt skal tilses 2 gange årligt, og socialstyrelsen kan i fornødent omfang føre tilsyn med andre anbringelsessteder for børn og unge. Tilsynet omfatter også et driftsøkonomisk og regnskabsmæssigt tilsyn.

Tilsyn med de sundhedsmæssige forhold føres af embedslægen, der skal påse at bestemmelserne i vedkommende sundhedsvedtægt overholdes. Der skal endvidere være en fast tilsynsførende læge ved vuggestuer og børnehaver.

Ifølge lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender skal amtsrådet føre tilsyn med daginstitutionerne, hvor ikke andet er bestemt i særlig lovgivning. Bestemmelsen om amtsrådets tilsyn har foreløbig ikke praktisk betydning på dette område.

B. PRIVAT DAGPLEJE

Som et alternativ til ophold på daginstitution anvendes i stor udstrækning privat dagpleje, hvorved forstås pasning og pleje af børn i alderen 0-14 hos private, normalt i dagtimerne, men også i enkelte tilfælde i aften- og nattetimerne.

Såfremt en person har mere end to børn i dagpleje mod betaling, skal der gives tilladelse hertil af børne- og ungdomsværnet, der i forbindelse med tilladelsen skal påse, at forholdene er opdragelsesmæssigt og sundhedsmæssigt forsvarlige.

Formidling af privat dagpleje kan af socialstyrelsen anerkendes som led i en vuggestues, en børnehaves eller et fritidshjems virksomhed eller som en selvstændig institution, hvilket medfører, at dagplejeformidlingen kan få samme tilskud som de øvrige daginstitutioner.

Der findes 178 kommunale dagplejeformidlinger og 1 ikke-kommunal dagplejeformidling.

Der er ca. 9.700 pladser for børn i vuggestuealderen, ca. 4.800 pladser for børn i børnehavealderen og ca. 200 pladser for børn i skolealderen.

For at en dagplejeformidling kan anerkendes som tilskudsberettiget, skal visse krav være opfyldt. Andragendet indsendes til socialstyrelsen gennem det sociale udvalg og kommunalbestyrelsen, der skal udtale sig om ordningens forsvarlighed og, om ansøgningen bør imødekommes, herunder om der er behov for ordningen under hensyn til daginstitutionernes kapacitet. Andragendet skal bl.a. indeholde redegørelse for, hvorledes forbindelsen med

plejehjem opnås, tilrettelæggelse af undersøgelse af forholdene i det enkelte plejehjem, tilsynet med de enkelte plejehjem, plejevederlag og forældrenes betaling for dagplejen, årsbudget, samt oplysning om leder og medarbejdere.

Lederen og det øvrige personale skal i almindelighed have en uddannelse, der svarer til den, der kræves for det uddannede personale ved de almindelige daginstitutioner.

Dagplejeformidlingen skal efter visse retningslinier undersøge de hjem, der ønsker at indgå i formidlingen.

Selve godkendelsen af det enkelte dagplejehjem meddeles af socialudvalget eller af formidlingens leder, og der træffes afgørelse om, hvor mange børn det enkelte hjem kan modtage i dagpleje under hensyntagen til forholdene i hjemmet, antallet af egne børn og de pågældendes almindelige forudsætninger for at modtage børn i dagpleje.

Plejevederlaget skal for den enkelte dagplejeformidling eller institution godkendes af socialstyrelsen.

Retningslinier for forældrenes betaling fastsættes af socialministeriet.

Der ydes tilskud fra stat og kommune på 65 pct. af driftsudgifterne til formidling af privat dagpleje for mindre børn og 75 pct. til formidling af privat dagpleje for større børn.

C. BØRNE- OG UNGDOMSFORSORGENS DØGNINSTITUTIONER

1. I henhold til lov om børne- og ungdomsforsorg § 83 kan socialministeren anerkende hjem for *horn* som tilskudsberettigede som:

1° Spædbørnshjem.
2° Børnehjem til ophold af kortere eller længere varighed.
3° Observationshjem til tidsbegrænset iagttagelse.
4° Skolehjem for børn, som trænger til særlig støtte med hensyn til undervisning og opdragelse.
5° Behandlingshjem for børn, hvis adfærdsvanskeligheder kræver en særlig indgående psykologisk-pædagogisk behandling.
6° Hjem med andre særlige formål.

I henhold til børne- og ungdomsforsorgslovens § 84 kan socialministeren anerkende hjem for *unge* som tilskudsberettigede som:

1° Ungdomshjem til ophold af kortere eller længere varighed.
2° Observationshjem til tidsbegrænset iagttagelse.
3° Behandlingshjem for unge, hvis adfærdsvanskeligheder kræver en særlig indgående psykologisk-pædagogisk behandling.
4° Ungdomspensioner for unge, der har behov for særlig støtte under uddannelse eller erhvervsmæssig tilpasning.
5° Hjem med andre særlige opgaver.

2. I henhold til børne- og ungdomsforsorgslovens § 96 skal børne- og ungdomshjem og lignende institutioner, der kan modtage 5 eller flere børn og unge under 18 år, og som *ikke er anerkendt* som tilskudsberettigede, have forudgående tilladelse fra socialstyrelsen til oprettelse og drift.

Tilladelsen meddeles med en bestemt person som leder og for bestemte lokaler. Forud for tilladelsen indhentes der en erklæring fra det stedlige børne- og ungdomsværn.

Socialministeren fastsætter regler om lægetilsyn og om institutionernes indretning og ledelse.

På grundlag af materiale fra socialstyrelsen gengives på de følgende sider en skematisk oversigt over antal børne- og ungdomshjem, belægning m.v.

3. I det følgende gives på grundlag af det foreliggende materiale, herunder direktør Horstens bog »Børne- og ungdomsforsorgen i Danmark« samt forskellige oplysninger fra socialstyrelsen, en kort redegørelse for de enkelte institutionstypers opgaver og funktioner.

Hjem for børn.

1° *Spædbørnshjem* virker som døgninstitutioner og yder således total omsorg for børn op til 3-års alderen. I visse tilfælde overskrides denne aldersgrænse dog. Spædbørnshjemmene skal foruden de rent forsorgsmæssige opgaver yde den støtte til børnenes almene udvikling, der normalt ydes af moderen i barnets første leveår. Det vil sige, at hjemmene har ansvaret ikke blot for barnets fysiske trivsel, men også for den grundlæggende mentale, sociale og sproglige udvikling i barnets første leveår. Under gruppen »spædbørnshjem« hører observationshjem for spæde børn, der - udover de ovennævnte opgaver, der påhviler spædbørnshjemmene - tillige har det særlige formål at observere børn. Tidligere har disse hjem over-

A Hjem for børn	Antal hjem	Antal normerede pladser	Belægning 1/4 1972	Driftsform		
				Statshjem	Underskudsdækket	Hjem der får procenttilskud
1. Spædbørnshjem	26	677	524	0	2	24
2a. Børnehjem (kortere varighed)	31	836	667	0	1	30
2b. Børnehjem (længere varighed)	102	2370	2072	0	1	101
3. Observationshjem, tidsbegrænset	1	45	36	0	1	0
4a. Skolehjem (fortrinsvis normale)	25	829	772	1	24	0
4b. Skolehjem (for svagtbegavede)	16	471	401	0	16	0
5. Behandlingshjem	12	330	282	0	12	0
6. Hjem for børn (andre særlige formål)						
6a. Svagt begavede småbørn	1	14	12	0	0	1
6b. Aflastningshjem (grænsepsykotisk, åndssvage)	1	10	11	0	0	1
6c. Opsamlingshjem (åndssvage børn)	9	203	206	0	9	0
6d. Opsamlingshjem (f. behandlingshjem)	0	0	0	0	0	0
Hjem for børn ialt	224	5785	4983	1	66	157

B Hjem for unge	Antal hjem	Antal normerede pladser	Belægning 1/4 1972	For unge mænd		For unge kvinder		Unge kvinder og mænd		Driftsform		
				antal hjem	antal normerede pladser	antal hjem	antal normerede pladser	antal hjem	antal normerede pladser	Statshjem	Underskudsdækket	Hjem der får pct.tilskud
1a. Ungdomshjem (kortere varighed)	9	225	152	5	137	4	88			1	8	0
1b. Ungdomshjem (længere varighed, fortrinsvis normalt begavede)	4	139	116	2	79	2	60			0	4	0
1c. Ungdomshjem (længere varighed, fortrinsvis svagt begavede)	9	217	194	6	162	3	55			0	9	0
2. Observationshjem												
3. Behandlingshjem	3	113	82	2	83	0	0	1	30	3	0	0
4. Ungdomspension	31	658	581	14	294	5	78	12	286	0	2	29
5. Hjem f. unge med særlige opgaver												
5a. Oplæringshjem	1	22	20	1	22					0	1	0
5b. Husholdningsskole	1	22	17			1	22			0	0	1
5c. Mødrehjem	3	41	34			3	41			0	2	1
Hjem for unge ialt	61	1437	1196	30	777	18	344	13	316	4	26	31

vejende skullet observere børn med henblik på adoption; i dag har de også måttet påtage sig mere behandlingsprægede opgaver. Der findes 5 observationshjem for spæde børn med i alt 135 pladser.

Spædbørnshjemmene og observationshjemmene er af ret ensartet størrelse, idet det typiske børnetal varierer omkring 25.

Til en række korttidsbørnehjem (nedenfor under pkt. 2°) er knyttet spædbørnsafdelinger.

2° *Børnehjem* modtager børn i alderen 2-3 til 15-16 år (ved udskrivningen op til 18-20 år), der anbringes uden for hjemmet, og for hvem anbringelse i privat plejehjem ikke viser sig hensigtsmæssig. Børnehjemmene opdeles som regel efter opholdets varighed: kortere eller længere. Der er 31 børnehjem til ophold af kortere varighed og 100 til ophold af længere varighed. Medens børnehjemmene i tidligere tid overvejende modtog børn med forsørgelsesmæssige problemer, er det nu væsentligst adfærdsmæssige problemer, der er årsag til, at børn anbringes i børnehjem. Heraf følger, at børnehjemmene udover total omsorg også yder børnene en væsentlig pædagogisk støtte, der antager karakter af pædagogisk behandling. I almindelighed er der ikke skole tilknyttet børnehjemmene, således at den helt overvejende del af børn i børnehjem søger den stedlige skole. En del børn forbliver i børnehjemmene under videregående skolegang og/eller erhvervsuddannelse op til 18-20 års alderen.

På de 133 børnehjem er der normeret 3.206 pladser. Pr. 1. april 1972 opholdt der sig ca, 2.739 børn på børnehjem. En del korttidsbørnehjem har spædbørnsafdeling eller arbejder i nær tilknytning til spædbørnshjem.

Børnehjemmene varierer i størrelse, men har som regel omkring 25 pladser.

3° *Observationshjem for børn.* Observationshjemmene modtager børn - i det store og hele i skolealderen - til kortere observation med henblik på bedømmelsen af det enkelte barns fremtidige behandlingsbehov. Der er for tiden 1 observationshjem for børn med 45 elever. Hjemmet har ingen skole.

4° *Skolehjem* er døgninstitutioner, der yder eleverne total-omsorg, men tillige har til formål at yde eleverne pædagogisk støtte og behandling, der ydes såvel i fritid som igennem undervisning.

Skolehjemmene modtager børn i skolealderen - d.v.s. fra 6-7 til 15-16 år. Det er dog sjældent, at der på skolehjem anbringes børn under 12 år. Børnene, der anbringes på grund af skolevanskeligheder eller andre adfærdsvanskeligheder, kan på grund af deres skolemæssige vanskeligheder ikke - i alt fald ikke ved modtagelsen - undervises i folkeskolen.

En del elever følger dog undervisningen i lokal skole.

Til adskillige skolehjem er der knyttet pensionsafdelinger for elever, der enten søger skole uden for hjemmene eller er i arbejde eller under erhvervsmæssig uddannelse. Endvidere har et enkelt skolehjem lærlingeskole i flere fag.

Der findes ca. 41 skolehjem med ca. 1300 elever. 16 af skolehjemmene modtager fortrinsvis børn, der er intellektuelt udviklingshæmmede.

Der er et betydeligt pres på skolehjemmene. De fleste skolehjem modtager både drenge og piger. Skolehjemmene har en belægning på fra 20 til 70 elever. I de sidste 3 år har der til stadighed været ventelister til skolehjem på 80-100 elever.

5° *Behandlingshjem for børn.* Behandlingshjemmene modtager børn i det store og hele i skolealderen, dog kun op til ca. 12-års alderen, der i særlig grad trænger til indgående pædagogisk-psykologisk behandling. Behandlingshjemmene yder eleverne total-omsorg udover den pædagogisk-psykologiske behandling. Denne behandling ydes i fritiden, gennem undervisning, og gennem psykoterapi.

Af landets 12 behandlingshjem for børn (med ca. 300 elever) har ét en efterbehandlingsafdeling i den nærmeste større by, og andre behandlingshjem planlægger tilsvarende afdelinger.

Behandlingshjemmene er i nogen grad specialiseret, således at visse hjem modtager børn med tidligere karakterskader, andre modtager psykotiske og grænsepsykotiske børn og atter andre børn med overvejende neurotisk udvikling.

Der er for tiden et meget stærkt pres på behandlingshjemmene, hvilket viser sig ved, at ventelistetallet til stadighed ligger omkring 100.

6° *Hjem for børn med andre særlige formål:* Ifølge børne- og ungdomsforsorgslovens § 83, stk. 1, kan anerkendelse gives til hjem for børn »med andre særlige formål«.

I henhold til denne bestemmelse er der for tiden godkendt 14 hjem:

1 hjem for svagt begavede småbørn (14 pladser).
1 aflastningshjem for grænsepsykotiske eller åndssvage børn (10 pladser) og
12 opsamlingshjem.

På grund af pladsmanglen på åndssvageforsorgens forsorgscentre har børneforsorgen haft meget vanskeligt ved at få overført børn, der som spædbørn er optaget på spædbørnshjem, til centrene. De 12 opsamlingshjem med 300 normerede pladser betyder en tilsvarende aflastning for åndssvageforsorgen.

Hjem for unge.

1° *Ungdomshjem* modtager fortrinsvis unge fra 16 år og opefter. Klientellet vil ofte være samme type som i skolehjemmene og behandlingsprincipperne derfor af samme art som nævnt for skolehjemmene (jfr. ovenfor). Der gives de unge muligheder for beskæftigelse, erhvervsmæssig træning og undervisning inden for institutionen.

Ungdomshjemmenes opgave er foruden total-omsorg at yde pædagogisk støtte og behandling; denne støtte gives dels gennem fritidsforanstaltninger, dels gennem erhvervstræning og - formentlig i stigende omfang -- gennem skoleundervisning.

Der skelnes mellem ungdomshjem til ophold af kortere varighed og hjem fortrinsvis til længere ophold for svagt begavede og sent udviklede unge.

Der findes i alt 22 ungdomshjem med i alt 581 pladser, heraf 9 hjem for kortere ophold og 13 hjem for længerevarende ophold (henholdsvis 225 og 356 pladser). For unge mænd findes der 13 hjem med i alt ca. 375 pladser. For unge kvinder 9 hjem med ca. 200 pladser.

2° *Observationshjem til tidsbegrænset iagttagelse.* Der findes for tiden ikke observationshjem for unge.

3° *Behandlingshjem for unge.* Der findes for tiden 2 behandlingshjem for unge mænd med i alt ca. 83 pladser samt 1 behandlingshjem for både unge kvinder og unge mænd med 30 pladser. På behandlingshjemmene, der er statsinstitutioner, anbringes unge, hvis adfærdsvanskeligheder kræver en særlig indgående behandling. Behandlingen og påvirkningen af de unge (bl.a. stofmisbrugere), der anbringes på disse hjem, må først og fremmest betragtes som en pædagogisk-psykologisk opgave.

De 2 institutioner for unge mænd har *lukkede afdelinger*, hvori anbringelse kan ske i højst 2 måneder efter nærmere af socialministeriet fastsatte regler.

I øvrigt forberedes der 4 steder små lukkede afdelinger, der er beregnet til at modtage unge stofmisbrugere som alternativ mulighed til varetægtsfængsling.

4° *Ungdomspensioner* er hjem for unge, der har behov for særlig støtte til uddannelse eller erhvervsmæssig tilpasning. Ungdomspensioner er efter den gældende lov om børne- og ungdomsforsorg (fra 1964) en fællesbetegnelse for de tidligere insitutionstyper: lærlingeplejehjem, lærlingehjem, ungdomspensioner og ungdomskollegier. Der findes for tiden 31 ungdomspensioner med i alt ca. 660 elever. Af disse er 14 institutioner med ca. 300 pladser beregnet for unge mænd, 5 med ca. 80 pladser beregnet for unge kvinder og 12 med ca. 290 pladser beregnet for unge af begge køn.

5° *Hjem for unge med andre særlige opgaver* (end de ovenfor under 1°-4° nævnte):

Der findes
a) 1 oplæringshjem for unge mænd (22 pladser)
b) 1 husholdningsskole (22 pladser)
c) 3 mødrehjem (41 pladser).

ad b: Husholdningsskole: For anerkendelse af en husholdningsskole efter børne- og ungdomsforsorgsloven er det normalt en forudsætning, at eleverne udelukkende – eller dog overvejende - kommer fra børneværnene.

ad c: Mødrehjem: En del spædbørnshjem tjener tillige som mødrehjem, d.v.s. den enlige moder optages med barnet i hjemmet og bliver der kortere eller længere tid efter fødslen. I de større mødrehjem arbejder eleverne som i de øvrige hjem for unge kvinder.

Folkeskolens observationsskoler og børne- og ungdomsforsorgens skole- og behandlingshjem.

a) Inden for de sidste år har folkeskolen udbygget sin specialundervisning med *observationsskoler*, der fungerer som specialkostskoler for børn med adfærdsvanskeligheder.

Formålet er en tidsbegrænset anbringelse uden for barnets eget hjem, under hvilken der gennemføres en observation med henblik på anbefaling af videre specialpædagogiske foranstaltninger. Observationsskoler oprettes i henhold til folkeskoleloven.

Pr. 21. april 1972 var der efter det af inspektøren for specialundervisningen oplyste 15 observationsskoler, der hver er normeret til mellem 18 og 24 elever.

b) Der findes ingen generelle retningslinier for planlægningen, idet folkeskolen er en kommunal skole og det er amterne, der har ansvaret. Projekterne indsendes dog ofte til direktoratet for folkeskolens godkendelse.

c) Henvisning til observationsskoler sker - såfremt skolepsykologen finder det ønskeligt - efter undersøgelse. For de observationsskoler, der skal betjene flere skolepsykologiske kontorers områder, kan man oprette et særligt visitationsteam.

I almindelighed vil opholdstiden være mellem 3 og 6 måneder med mulighed for forlængelse i enkelte tilfælde. Opholdet må dog aldrig strække sig ud over 1 år og kun i særlige velbegrundede tilfælde bør et barn have så langt et ophold på observationsskolen.

d) 1 vejledning om folkeskolens specialundervisning af elever med adfærdsproblemer og psykiske lidelser (februar 1972) er udtalt, at »børn, hvis adfærdsproblemer og psykiske lidelser er af så alvorlig karakter, at man allerede gennem den indledende skolepsykologiske undersøgelse kan konstatere et behov for dyberegående længerevarende behandling, bør ikke henvises til ophold i observationsskole, heller ikke selv om der er ventetid på de undersøgelser eller foranstaltninger, man finder det nødvendigt at henvise til«.

4. *Det påhviler kommunalbestyrelsen* efter indstilling fra det sociale udvalg at oprette og drive fornødne institutioner, *såfremt opgaven ikke løses ad anden vej*. (Børne- og ungdomsforsorgslovens § 2, stk. 2).

Af de ovenfor under pkt. 2 nævnte 285 børne- og ungdomshjem drives 5 af staten, 34 er kommunale, 3 lederejede og 248 selvejende eller drevet af foreninger*). Socialstyrelsen »påser, at der findes det nødvendige antal børne- og ungdomshjem . . . samordner oprettelsen og driften af institutioner for børne- og ungdomsforsorg og yder institutionerne pædagogisk vejledning« (§ 5, stk. 2).

5. Ifølge børne- og ungdomsforsorgsloven skal socialministeren *godkende planerne* forud for en institutions oprettelse eller ombygning (§ 86, stk. 4).

Den generelle planlægning vedrørende opførelse af børne- og ungdomshjem varetages af socialstyrelsen, der til rådighed har børne- og ungdomsforsorgens pædagogiske og økonomiske nævn. Det pædagogiske nævn udtaler sig over for socialstyrelsen om spørgsmål vedrørende tilrettelæggelse af børne- og ungdomsforsorgens institutioner, om det opdragende arbejde, undervisning og uddannelse i institutionerne og om andre pædagogiske spørgsmål og det økonomiske nævn om spørgsmål vedrørende finansieringen af børne- og ungdomsforsorgen og dens institutioner, om spørgsmål vedrørende bygningsmæssige forhold og om andre spørgsmål af økonomisk karakter vedrørende børne- og ungdomsforsorgen. Nævnene kan nedsætte ad hoc-udvalg vedrørende særlige spørgsmål.

6. *Betingelser for anerkendelse*. For at et hjem kan anerkendes i henhold til § 83 (hjem for børn) eller § 84 (hjem for unge) som tilskudsberettiget kræves, at institutionens bestyrelse/tilsynsråd, leder, vedtægt og lokaler godkendes af socialstyrelsen. Forud for anerkendelsen indhentes gennem kommunalbestyrelsen en erklæring fra det sociale udvalg.

Institutioner, der er underskudsdækkede, samt statsdrevne institutioner skal have et tilsynsråd. Andre skal have en bestyrelse.

Der er administrativt fastsat regler om børne- og ungdomshjems indretning, ledelse og drift, om det opdragende arbejde i institutionerne,

*) I medfør af lov om børne- og ungdomsforsorg § 86 kan børne- og ungdomshjem drives af »anerkendte« foreninger. En »anerkendt« forening er en forening, der i medfør af § 101 af socialministeren anerkendes til at udøve virksomhed inden for børne- og ungdomsforsorgen herunder vedrørende a) *børns anbringelse i pleje* i henhold til lov om børne- og ungdomsforsorg, vedrørende b) *tilsyn med plejebørn*, vedrørende c) omsorgen for børn og unge *uden for deres hjem* og vedrørende d) *efterværn*. Anerkendelsen kan til enhver tid tages tilbage. En del af de anerkendte foreninger driver børne- og ungdomshjem. De anerkendte institutioner, der oprettes eller drives af disse foreninger, får tilskud efter de samme regler, som gælder for ydelse af tilskud til institutioner, hvis driftsform er organiseret på anden måde, f.eks. som selvejende institutioner eller kommunale institutioner.

om lægetilsyn, lægebehandling og tandpleje og om løn, bolig og pensionsforhold samt uddannelse og øvrige ansættelsesvilkår for ledere og medarbejdere.

Børne- og ungdomshjem, der er anerkendt som tilskudsberettigede, er forpligtet til at modtage børn eller unge, der af børne- og ungdomsværnet ønskes anbragt i hjemmet, for så vidt der er plads og anbringelsen er i overensstemmelse med institutionens vedtægt.

7. *Driftsform og tilskudsregler*. Som det fremgår af tabellerne ovenfor under pkt. 1, findes der i princippet 3 driftsformer for børne- og ungdomshjem: statsdrevne, underskudsdækkede og hjem med procenttilskud. Langt hovedparten af børne- og ungdomshjemmene er underskudsdækkede eller modtager procenttilskud. De underskudsdækkede hjem er især observationshjem, behandlingshjem, skolehjem og ungdomshjem. Disse institutioner har som regel det vanskeligste klientel og vil derfor stille store krav til behandlingen og derfor også til kvalificeret personale.

a. *Plejepenge*. For elever under 16 år, der er anbragt på børne- og ungdomshjem af børne- og ungdomsværnet, (lovens §§ 27 og 28) udreder det børne- og ungdomsværn, der har forsorgen for den enkelte elev, plejepenge med et beløb pr. anbringelsesdag. For elever over 16 år udredes plejepengene af staten. På tilsvarende måde fastsætter socialministeren hvert år plejepengetakst for private anbringelser i anerkendte børne- og ungdomshjem, jfr. nedenfor.

Sidstnævnte takst kan dog fraviges af hjemmenes bestyrelser eller tilsynsråd, hvor omstændighederne i det enkelte tilfælde taler derfor.

b. *Statstilskud.* Til anerkendte børne- og ungdomshjem, der ikke drives af staten, yder staten fuld dækning af udgifter til *forrentning* og *afdrag* på lån i fast ejendom, og til *skatter, afgifter, forsikring* og *vedligeholdelse* vedrørende fast ejendom samt til *husleje.*

Til underskudsdækkede hjem yder staten *fuld dækning* af de øvrige driftsudgifter (efter fradrag af driftsindtægter) inden for rammerne af et af socialstyrelsen forud godkendt budget.

Til hjem, der ikke er omfattet af underskudsdækning og ikke er statshjem, yder staten tilskud mod en for hver institutionstype årlig fastsat pct. af driftsudgifterne efter fradrag af de ovenfor nævnte udgifter, hvortil staten yder fuld dækning (forrentning og afdrag på lån i fast ejendom m.v.) og institutionens driftsindtægter, bortset fra plejepenge.

Hvert år fastsætter socialministeriet i et cirkulære *plejepenge* for de forskellige institutionstyper *samt den procentsats,* hvormed statens tilskud ydes til procenttilskudshjemmene. Procentsatsen for den enkelte institutionstype fastsættes på grundlag af regnskabsmateriale for det foregående år, idet socialstyrelsen udregner en »normaludgift« for den enkelte institutionstype. Procentsatsen fastsættes herefter på grundlag af normaludgiften, den forventede belægning for institutionstypen og den indtægt, som den fastsatte plejepengesats vil indbringe institutionstypen under forudsætning af, at den forventede belægning holder.

c. *Ekstraordinære tilskud.* Der er i loven hjemmel til af en årlig rådighedssum at yde ekstraordinære tilskud til institutioner med driftsunderskud (procenttilskudshjemmene). Denne rådighedssum udgør 1-2 mill. kr. Der kan ligeledes ydes ekstraordinære tilskud til bygningsvedligeholdelse m.v.

Der er endvidere en regel om anvendelse af eventuelt overskud, der måtte fremkomme på hjem, der modtager procenttilskud. Reglerne om ekstraordinære tilskud og anvendelse af eventuelt overskud administreres af socialstyrelsen.

8. *Vilkår under opholdet.*

Betaling. Når børn og unge under 18 år af børne- og ungdomsværnet anbringes uden for hjemmet, er indehaveren af forældremyndigheden efter § 98 pligtig at betale udgifterne til forsorgen helt eller delvis. Betalingen kan dog aldrig overstige summen af en faders og moders normalbidrag efter lov om børnetilskud og andre familieydelser. Der er dog i ret vid udstrækning mulighed for, når omstændighederne taler derfor, f.eks. når anbringelsen har et direkte behandlingssigte, at fritage forældrene for denne betaling, ligesom der normalt ikke kan kræves betaling, hvis indkomsten ligger under et vist minimum (fra 1. april 1971 en skattepligtig indkomst under 20.000 kr. + 3.500 kr. pr. hjemmeværende barn).

9. *Visitation.* Børne- og ungdomsforsorgens døgninstitutioner er i første række instrumenter for børne- og ungdomsværnene i situationer, hvor børn og unge skal anbringes uden for

hjemmet enten efter aftale med forældremyndighedens indehaver eller i form af en fjernelse. Herudover er det fastsat, at døgninstitutionerne i et begrænset omfang kan åbnes for private anbringelser.

Beslutning om iværksættelse af hjælpeforanstaltninger i henhold til børne- og ungdomsforsorgslovens §§ 27 og 28, herunder anbringelse uden for hjemmet, træffes af børne- og ungdomsværnet, der er et af kommunalbestyrelsen nedsat udvalg.

Hjælpeforanstaltninger kan kun iværksættes, når de er påkrævet af hensyn til *barnets eller den unges tarv*. De skal så vidt muligt iværksættes i samarbejde med forældremyndighedens indehaver . . . (§ 27, stk. 3). Såfremt samtykke fra indehaveren af forældremyndigheden ikke kan opnås, kan beslutning om anbringelse uden for hjemmet kun træffes, når anbringelsen er påkrævet al hensyn til barnets eller den unges velfærd

1) fordi barnet eller den unge har udvist betydelige vanskeligheder ved at tilpasse sig sine daglige omgivelser, skolen eller samfundet i øvrigt, og forældrene ikke magter opdragelsen,
2) fordi barnet eller den unge lever under sådanne forhold, at dets sjælelige eller legemlige sundhed eller udvikling lider alvorlig skade eller udsættes for fare herfor,
3) fordi forældrene ikke sørger for, at barnet eller den unge undergives nødvendig særforsorg eller anden nødvendig behandling af sjælelig eller legemlig lidelse, (lovens § 28, stk. 1).

Såfremt beslutning sker i henhold til lovens § 28, stk. 1, (fjernelse) kræves en særlig fremgangsmåde ved beslutningen. Således skal børne- og ungdomsværnet tiltrædes af en dommer og en pædagogisk-psykologisk konsulent. Det påhviler børne- og ungdomsværnet at bestemme anbringelsesstedet.

Anbringelse på hjem, der er oprettet af staten eller drives for statens regning, og på hjem der modtager underskudsdækning — bortset fra spædbørnshjem - kan kun finde sted med socialstyrelsens forudgående tilladelse.

Hvor forsorgen ikke påregnes at blive ganske kortvarig og hensynet til en påkrævet behandling eller til særlige forhold hos forældrene ikke tilsiger andet, skal børn så vidt muligt anbringes i *familiepleje*. Denne anbringelsesform er nærmere omtalt nedenfor.

Med hensyn til valg af anbringelsessted er der givet nærmere redegørelse i cirkulæret om børne- og ungdomsværnenes virksomhed af 10. oktober 1966, hvori findes en kort oversigt over de forskellige typer af børne- og ungdomshjem.

Det skal endelig bemærkes, at børnerådgivningscentrene (omtalt nedenfor) skal bistå børne- og ungdomsværnet med undersøgelser og behandling af børn og unge med adfærdsvanskeligheder, herunder være behjælpelige med råd og vejledning vedrørende anbringelse på døgninstitution.

10. *Tilsynsmyndigheder*. Børne- og ungdomshjem står under tilsyn af det sociale udvalg i den kommune, hvor institutionen er beliggende. Dette gælder dog ikke institutioner, der drives af en kommune, men er beliggende uden for denne, eller hjem med et af socialministeren beskikket tilsynsråd (lovens § 97). I disse tilfælde vil der i selve tilsynsrådet blive optaget en repræsentant for de lokale myndigheder.

Til alle institutioner, der modtager underskudsdækning (d.v.s. observationshjem, behandlingshjem, skolehjem, ungdomshjem og enkelte andre institutioner), er der knyttet *tilsynsråd*, hvis medlemmer beskikkes af socialministeren. Til hjem der modtager procenttilskud er der knyttet en *bestyrelse*.

Det er i den enkelte institutions vedtægt fastlagt, hvilke beføjelser bestyrelsen/tilsynsrådet har.

Socialstyrelsen har udarbejdet standardvedtægter for henholdsvis institutioner der modtager underskudsdækning (tilsynsråd), og institutioner, der modtager procenttilskud (bestyrelser).

Tilsynsrådet består normalt af 4 medlemmer og forestår den enkelte institutions økonomiske og ydre anliggender. Tilsynsrådet er beskikket af socialministeren for en periode af 4 år, svarende til valgperioden for kommunale råd. Beskikkelsen sker for 2 af medlemmerne efter indstilling fra socialstyrelsen efter forhandling med det tidligere tilsynsråd, medens 1 medlem beskikkes direkte af socialministeren og 1 medlem efter forhandling med det stedlige sociale udvalg.

Tilsvarende leder *bestyrelsen* den procenttilskudsmodtagende institution Bestyrelsen er ifølge standardvedtægten på højst 5 og ikke mindre end 3 medlemmer og supplerer sig selv.

I standardvedtægterne for de 2 typer af institutioner hedder det, at socialstyrelsen i henhold til § 5 i lov om børne- og ungdomsforsorg udøver *overtilsynet* med institutionen.

Til at varetage den *daglige ledelse* af institutionen ansætter tilsynsrådet/bestyrelsen en forstander, der under ansvar over for tilsynsrådet/bestyrelsen og i overensstemmelse med gældende lovgivning og bestemmelser samt institutionens vedtægt forestår ledelsen.

Tilsynsrådet/bestyrelsen skal bistå lederen med gennemførelsen af institutionens formål. Tilsynsrådet/bestyrelsen har ret til at undersøge alle forhold vedrørende institutionen og forlange oplysninger og erklæringer herom af lederen. Klager over institutionens forhold skal altid forelægges tilsynsrådet/bestyrelsen.

Forstanderen aflægger regnskab for institutionens drift over for tilsynsrådet/bestyrelsen.

Det *driftsøkonomiske* og *regnskabsmæssige tilsyn* i øvrigt ligger hos socialstyrelsen, der deltager i institutionernes budgetlægning og ligeledes foretager kritisk gennemsyn af de aflagte regnskaber.

Det *pædagogiske tilsyn* ligger hos socialstyrelsen, der mindst 2 gange årligt tilser den enkelte institution.

D. ANBRINGELSE I FAMILIEPLEJE

Som anført foran under C, pkt. 8, påhviler det børne- og ungdomsværnet, når et barn eller en ung skal anbringes uden for hjemmet, først at undersøge muligheden for anbringelse i *familiepleje*. Det er herom anført i lovens § 39, stk. 2, at såfremt forsorgen ikke påregnes at blive ganske kortvarig og hensynet til en påkrævet behandling eller til særlige forhold hos forældrene ikke tilsiger andet, skal børn så vidt muligt anbringes i familiepleje.

En række hensyn spiller her ind, når børne- og ungdomsværnet skal overveje, hvilken anbringelsesform der vil være den bedste for barnet eller den unge. I overvejelserne skal indgå den mulighed, der er for at anbringe et barn eller en ung på kostskole, efterskole, højskole, gymnasium og privat pensionat m.v.

For så vidt angår svagt begavede eller åndssvage børn eller unge og børn eller unge med psykiske lidelser, gør der sig særlige omstændigheder gældende, idet børne- og ungdomsværnet i disse sager bør søge kontakt med embedslæge, forsorgscenter eller psykiatrisk hospitalsafdeling.

Det påhviler børneværnet at være opmærksom på, om de børn under dets forsorg, der er anbragt på en institution, måtte være egnet til udskrivning til et plejehjem, og i bekræftende fald undersøge muligheden for en sådan udskrivning. Egnede plejehjem kan børne- og ungdomsværnet komme i forbindelse med enten ved undersøgelse af mulighederne inden for barnets familie eller mellem andre pårørende, ved kendskab til hjem i eller uden for kommunen, ved bistand fra børneværnskonsulenten eller ved samarbejde med den stedlige plejehjemsforening.

En plejehjemsforening kan som nævnt i noten side 98 godkendes efter lovens § 101, der bestemmer, at foreninger af socialministeren kan anerkendes til at udøve virksomhed inden for børne- og ungdomsforsorgen, herunder vedrørende børns anbringelse i plejehjem, vedrørende tilsyn med plejebørn, vedrørende omsorgen for børn og unge uden for deres hjem og vedrørende efterværn.

Sammenslutningen »De danske Plejehjemsforeninger" der er stiftet i 1894, består for tiden af 35 foreninger og selskaber, hvis hovedformål er at anbringe børn i pleje. De fleste plejehjemsforeninger er amtsligt placeret, således at de har deres tilknytning til et bestemt amt, men nogle foreninger, der særlig har til formål at drive institutioner har ikke en sådan særlig tilknytning, idet de driver institutioner i flere amter. Plejehjemsforeningerne udfolder bestræbelser for at udbygge arbejdet med at finde familiepleje, og nogle af foreningerne, der løser særlige opgaver, har ansat socialrådgivere. Foreningerne formidler adoptioner vedrørende danske børn og vedrørende børn af udenlandske forældre. Foreningernes adoptionsarbejde udføres i samarbejde med et i 1959 oprettet adoptionskontor, der har sæde i Århus, og som bistår foreningerne med behandling af adoptionssager. Til kontoret er knyttet forskellige sagkyndige. Der ydes statstilskud til arbejdet med de udenlandske adoptioner.

I cirkulære af 29. marts 1972 om plejepenge m.v. for finansåret 1972/73 er optaget en bestemmelse, hvorefter det pågældende børne- og ungdomsværn i tilfælde, hvor en plejehjemsforening medvirker til anbringelse i privat plejehjem, yder plejehjemsforeningerne et gebyr på 5 kr. pr. dag ved kortvarige anbringelser og ved anbringelser i plejehjem, der er tilknyttet visse særligt egnede børne- og ungdomshjem. Der ydes et »gebyr« på 135 kr. månedlig ved anbringelser i plejehjem på længere eller ubestemt tid.

Plejelønnen udgør for tiden normalt 40 kr. pr. dag ved kortvarige anbringelser og ved anbringelser i de plejehjem, der er tilknyttet visse særligt

egnede børne- og ungdomshjem og 1.080 kr. pr. måned ved anbringelse i plejehjem på længere eller ubestemt tid. Taksten er vejledende.

Der ydes til plejehjemsforeningernes arbejde med anbringelse af børn i plejehjem et årligt statstilskud på 20 kr. + sædvanligt procenttillæg pr. barn anbragt i pleje i årets løb samt til dækning af udgifterne, der er forbundet med gennemførelse af plejeforholdet, 20 kr. + sædvanligt procenttillæg pr. barn anbragt i pleje pr. 31. marts, for så vidt barnet har været anbragt i pleje af foreningen i mindst 3 måneder.

Der ydes et særligt tilskud til visse foreninger, der har ansat uddannede medarbejdere, på 90 pct. til delvis dækning af lønningerne til den fornødne medhjælp.

Betingelsen for at have et eller flere børn (under 14 år) i familiepleje er, at der foreligger en skriftlig tilladelse til at modtage et barn i pleje. Denne tilladelse gives af det stedlige børne- og ungdomsværn, der skal påse, at forholdene opdragelsesmæssigt og sundhedsmæssigt er forsvarlige, og at plejeanbringelsen i øvrigt er til barnets tarv. Der kan ikke gives tilladelse til at have mere end fire børn i pleje, medmindre der er tale om søskende (lovens § 78). Børne- og ungdomsværnet fører tilsyn med børn under 14 år, der mod betaling er anbragt i privat familiepleje i kommunen. Denne tilsynspligt kan, såfremt værnet efter en undersøgelse finder, at der ikke er tilstrækkelig grund til tilsynet, ophæves. Hvor familieplejen er af erhvervsmæssig karakter kan tilsynspligten ikke ophæves (lovens § 79).

E. RÅDGIVNINGSCENTRE

I henhold til lov om børne-og ungdomsforsorg § 61 kan socialministeren anerkende rådgivningscentre som tilskudsberettigede. Rådgivningscentrene, hvoraf der er anerkendt 9, er et led i det forebyggende og familiestøttende arbejde med det specielle sigte at opfange adfærdsvanskeligheden på et så tidligt tidspunkt, at mere gennemgribende foranstaltninger kan undgås. Ud over rådgivning har de til opgave at yde ambulant behandling af børn og unge med adfærdsvanskeligheder. Et af centrene er anerkendt for unge over skolealderen, medens de øvrige normalt modtager børn op til 15 år. Klienterne henvises i første række fra børne- og ungdomsværnene og anerkendte institutioner for børne- og ungdomsforsorg. Endvidere kan rådgivningscentrene modtage børn og unge, der henvises af læge, hospital, børnehave eller skolepsykolog. Til centrene søges knyttet såvel psykiatere og psykologer som socialrådgivere.

Planlægningen af udbygningen af rådgivningscentrene foretages centralt af socialministeriet, og der tilstræbes en dækning af samtlige landets amtskommuner.

Det er en forudsætning for anerkendelsen, at institutionens leder, vedtægt og lokaler godkendes, og at der nedsættes et tilsynsråd, hvis medlemmer godkendes af socialministeren.

Staten yder fuld *refusion* af centrenes udgifter til husleje og andre udgifter vedrørende ejendom og yder et tilskud på 90 pct. af de øvrige driftsudgifter.

De henvisende myndigheder betaler efter en af socialministeren fastsat takst for behandlingen.

F. OBSERVATIONSHJEM, MØDRE- OG SVANGREHJEM, REKREATIONSHJEM M.V.
(Mødrehjælpens hjem)

1. Der findes 7 hjem med i alt 153 pladser. Der er tale om følgende hjem for gravide kvinder og for mødre:

Observationshjem er hjem for gravide kvinder, der henvender sig til mødrehjælpen med ønske om svangerskabsafbrydelse. Indlæggelse sker til observation og til behandling, bl.a. med henblik på stillingtagen til abortansøgningen. Til disse hjem vil der være knyttet såvel psykiatrisk som social assistance.

Mødre- og svangrehjem er ifølge mødrehjælpslovens § 1, stk. 2, beregnet for enligt stillede gravide kvinder og mødre, der har behov for ophold uden for eget hjem før og efter fødslen. Det fremgår af loven, at opholdet eventuelt kan være forbundet med en arbejdsydelse.

Rekreationshjem er hjem for mødre, der trænger til aflastning. Rekreationsopholdet behøver ikke at stå i forbindelse med fødsel. Ved de af mødrehjælpen drevne rekreationshjem kan mødrene have børnene med.

Foruden disse institutionstyper driver mødrehjælpen et antal spædbørnshjem, der er omtalt ovenfor under C.

De her omtalte former for hjem vil ofte være samlet i én institution, ligesom der til disse hjem kan være knyttet en afdeling for børn af mødre med ophold på institutionen. Sondringen mellem de forskellige former for

hjem er efterhånden uden betydning, da formålet med opholdet stort set er det samme. Der finder en medicinsk og social behandling sted på hjemmene med henblik på kvindernes fremtidige muligheder for at klare sig.

Med hensyn til ejerforholdet gælder det, at de fleste af disse institutioner ejes af mødrehjælpen og drives for offentlige midler, for spædbørnshjemmenes vedkommende med tilskud efter loven om børne- og ungdomsforsorg.

2. Det *påhviler* ifølge mødrehjælpslovens § 1, stk. 2, de enkelte *mødrehjælpsinstitutioner* at sørge for ophold for enligt stillede mødre før og efter fødslen på svangre- og mødrehjem eller hos private, og om nødvendigt kan mødrehjælpsinstitutioner efter stk. 3 oprette sådanne hjem i tilknytning til vedkommende institution, ligesom socialministeren kan give den enkelte institution pålæg herom.

Mødrehjælpsinstitutionerne *kan* endvidere oprette observationshjem, ligesom institutionerne kan træffe aftale om indlæggelse på hjem med nævnte formål med kommuner eller private. Mødrehjælpsinstitutionerne *kan* endelig i det omfang, den enkelte institutions økonomi tillader det, sørge for mødres rekreationsophold, bl.a. ved opførelse af rekreationshjem.

3. Etablering af en af de ovenfor nævnte institutioner kræver socialministerens *godkendelse.* Andragende herom indsendes til socialministeriet med institutionsbestyrelsens anbefaling. Godkendelse meddeles på grundlag af boligministeriets udtalelse om projektets egnethed til nævnte formål. Der findes ingen generelle retningslinier for indretning af disse typer hjem. For så vidt angår personale stiller loven dog krav om, at lederen af et mødre- eller svangrehjem skal være uddannet sygeplejerske eller jordemoder.

4. Udgifter til *etablering* af disse institutioner afholdes fuldt ud af staten, der også refunderer *drifts*udgifterne med 100 pct., ligesom mødrehjælpens udgifter ved indlæggelse af klienter på kommunale eller private hjem refunderes fuldt ud.

5. *Vilkår under ophold.* Ophold på disse hjem er gratis, såfremt kvinden er ubemidlet, hvad pågældende i praksis altid er. Hvis der er tale om rekreationsophold, er vedkommende sygekasse i visse tilfælde - efter de indtil 31. marts 1973 gældende regler - forpligtet til at kautionere for udgifterne.

6. *Visitation.* Det er den enkelte mødrehjælpsinstitution, der træffer afgørelse af, om indlæggelse på hjem skal finde sted, og der er ingen adgang til at indbringe afgørelsen for socialministeriet. Indlæggelse sker ofte efter pågældendes egen henvendelse til institutionen, eventuelt efter læges eller socialkontors råd.

7. *Tilsyn.* Bestyrelsen for den enkelte mødrehjælpsinstitution har ansvaret for driften af de til institutionen knyttede hjem, der er omfattet af det almindelige tilsyn fra sundhedsmyndighederne. Bestyrelsen består som regel af 4 medlemmer valgt af amtsrådet og 1 medlem valgt af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor institutionen ligger, samt en læge.

8. *Kollektivboliger.* Der findes i alt 149 lejligheder for enlige mødre med børn fordelt på to kollektivhuse, der er oprettet som selvejende institutioner. Mødrehjælpen, der har sæde i husenes bestyrelser, kan i kraft af vedtægtsmæssige bestemmelser disponere over lejlighederne. Kollektivboligerne er beregnet som boliger for enlige mødre i en overgangstid indtil de får et andet sted at bo, og medens de eventuelt afslutter en uddannelse. I tilknytning til kollektivhusene findes vuggestuer og børnehaver.

Der er tale om almindelige lejligheder, men mødrehjælpen kan i kraft af de almindelige regler om økonomisk bistand til enlige mødre yde hjælp til betaling af huslejen i disse boliger.

VII. Overvejelser og forslag vedrørende kravene til og placeringen af en række sociale institutionstyper m.v.

1. Flertallet af de sociale institutioner inden for socialministeriets lovgivning - bortset fra særforsorgsinstitutioner m.v. - er enten kommunalt drevne eller på anden måde nært knyttet til kommunernes sociale arbejde.

Med udgangspunkt i, hvorledes det *primære ansvar* for etablering og drift kan placeres, har kommissionens 1. betænkning skitseret en fordeling af funktioner mellem kommunerne og amtskommunerne. Ved »det primære ansvar« forstås, at kommunen eller amtskommunen enten driver institutionen som offentlig virksom-

hed eller har ansvaret for, at andre (f.eks. private, selvejende institutioner) på forsvarlig vis varetager opgaven.

Dette vil sige, at spørgsmålet om placeringen af det primære driftsansvar også må ses i forbindelse med spørgsmålet om, hvem der - alene eller sammen med andre - skal yde støtte til offentlige eller private (f. eks. selvejende) sociale institutioner.

2. II. betænkning er der taget udgangspunkt i, hvilket område de forskellige institutionstyper typisk skal dække, og på denne baggrund er der skitseret følgende fordeling:

Kommuner:
Daginstitutioner for børn og unge, institutioner til brug for omsorgsarbejde, almindelige alderdoms- og plejehjem.

A mtskommuner:
Eventuelt visse børne- og ungdomshjem, arbejdsprøvningsinstitutioner, revalideringsinstitutioner i øvrigt, beskyttede værksteder, special-plejehjem (for yngre og for særlige grupper), forsorgshjem.

3. Den principielle opgavefordeling mellem kommuner og amtskommuner f.s.v. angår etablering og drift af sociale institutioner, bliver herefter følgende:

Kommuner:
Daginstitutioner for børn og unge
Institutioner til brug for omsorgsarbejde (dagcentre)
Alderdomshjem- og plejehjem (herunder dagplejehjem)
Beskyttede boliger

A mtskommunen:
Særlige plejehjem
Døgninstitutioner inden for børne- og ungdomsforsorgen
Revalideringsinstitutioner m.v.
Specialplejehjem
Forsorgshjem m.v.

1 det følgende danner denne opdeling på kommuner og amtskommuner af det primære driftsansvar udgangspunktet for drøftelsen af, hvorledes en række administrative funktioner kan fordeles mellem kommuner og amtskommuner (og staten). Disse opgaver er bl.a. planlægning, tilsyn og visitation.

Bemærkninger om lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender.

4. Ved lov af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender (den sociale styrelseslov) er der med virkning fra 1. juli 1970 på det institutionsmæssige felt pålagt såvel kommunerne som amtsrådene en række opgaver. (En række bestemmelser er dog ikke trådt i kraft). Der er ved loven givet kommuner og amtskommuner en række planlægnings- og tilsynsopgaver, ligesom det er pålagt kommunalbestyrelsen at træffe beslutning om godkendelse af offentligt støttede private og selvejende institutioner eller private foranstaltninger, der skal virke inden for kommunen, samt at påse, at tilskudsbetingelserne er opfyldt. Amtsrådet skal godkende skitseprojekter til opførelse eller ændringer af bygninger eller andre anlæg til brug for institutionerne m.v. Denne godkendelsesprocedure har bl.a. til formål at påse, at kommunernes projekter er i overensstemmelse med den for amtskommunen godkendte rammeplan.

5. Den sociale styrelseslov indeholder endvidere generelle tilsynsbestemmelser. Kommunalbestyrelsen fører således tilsyn med offentligt støttede private eller selvejende institutioner, der virker inden for kommunens område (lovens § 5, stk. 2). Amtsrådet fører tilsyn med kommunernes virksomhed på sociale og sundhedsmæssige områder (§ 10, stk. 1) og endelig fører amtsrådet »fornødent tilsyn« med offentligt støttede eller anerkendte private eller selvejende institutioner. Socialministeren fører overtilsyn med offentligt støttede eller anerkendte institutioner, der virker inden for det sociale område, jfr. lovens § 22. Bestemmelsen om, at amtsrådet ved forhandling med de kommunale myndigheder udarbejder en plan for udbygningen af den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i amtet (§ 11), og bestemmelsen om, at amtsrådet træffer beslutning om godkendelse af skitseprojekter til institutionsbyggen, der foretages eller godkendes af primærkommunen (§ 12), er endnu ikke trådt i kraft.

Overvejelser vedr. opgavefordeling m.v.

6. Som nævnt nedenfor under punkt 12 har kommissionen under udarbejdelse af de følgende forslag til opgavefordeling for så vidt angår de sociale institutioner haft for øje, hvilke forslag der af andre myndigheder er fremsat om opgave- og byrdefordelingen m.v.

I det følgende gengives korte uddrag af administrationsdepartementets notat af april 1971 om opgavefordelingen mellem staten og kom-

mimerne. Dette notat dannede udgangspunkt for en drøftelse i folketinget.

7. I en omtale af styringsproblemer i forbindelse med gennemførelsen af 1. etape af byrdefordelingsreformen (indførelse af generelle tilskud) hedder det:

»Den administrative styring af den kommunale virksomhed, som ligger i centraladministrationens godkendelse af konkrete dispositioner og andre afgørelser af enkeltsager, må - bortset fra de tilfælde, hvor særlige retssikkerhedssynspunkter gør sig gældende - i hovedsagen antages at bortfalde. Styringen på disse områder må i stigende omfang baseres på udbygningsplaner kombineret med generelle normer, og medens disse sidste nu vel oftest har karakter af minimumsnormer, kan der fremover blive tale om tillige at fastsætte maksimumsnormer. Specielt er der grund til at antage, at centraladministrationens vejledende og responderende virksomhed vil blive udvidet. Dette er til dels en følge af, at den øgede anvendelse af planer som styringsinstrument på lidt længere sigt må antages at ville føre til en langt mere systematisk og omfattende informationsudveksling mellem de enkelte dele af den offentlige forvaltning, end det nu er tilfældet. Herved skulle der tillige skabes mulighed for en smidig afstemning af de fysiske planer for personale- og bygningsforbrug m.v. med de finansielle rammer«.

8. Om opgavefordelingen mellem staten, amtskommuner og kommuner anfører administrationsdepartementet i det omhandlede notat:

»Samfundsudviklingen har nødvendiggjort en intensiveret styring og landsomfattende planlægning af de forskellige foranstaltninger inden for forvaltningen. Fordelingen af investeringsressourcer mellem amtskommuner og kommuner og mellem forskellige forvaltningsområder, samordning af foranstaltninger inden for de enkelte sektorer og afvejning af f.eks. forureningssynspunkter over for den erhvervs- og bebyggelsesmæssige ekspansion er blevet eller vil blive nødvendige indslag i den offentlige forvaltning. Det er en vigtig opgave at etablere en balance imellem denne planlægningsinteresse og princippet om det kommunale selvstyre. Det er naturligvis principielt muligt at basere den planlægning, der må finde sted, på direkte relationer mellem centraladministrationen og primærkommunerne. En sådan ordning vil imidlertid indebære en vis centralisering, hvorved det folkevalgte element i forvaltningen begrænses. Hertil kommer, at den nok forudsætter, at antallet af primærkommuner er betydeligt mindre end nu.

En rimelig balance vil imidlertid kunne tilvejebringes hvis man indskyder en styrket amtskommunal planlægning imellem den primærkommunale og den statslige planlægning. For at den amtskommunale planlægning kan blive effektiv, må der knyttes beføjelser til den, enten således, at der tillægges amtskommunerne væsentlige udførende opgaver, eller at der gives dem adgang til at rette planlægningsdirektiver til kommunerne. En tilsvarende stilling må staten naturligvis have i forhold til amtskommunerne. På denne måde vil planlægningsfunktionen inden for de forskellige forvaltningsområder blive koncentreret omkring de folkevalgte repræsentationer.

Sammenfattende forekommer det således hensigtsmæssigt, at amtsrådene - ud over varetagelse af driften af visse institutioner m.v. - får overladt væsentlige beføjelser vedrørende planlægning på de enkelte forvaltningsområder, og at der opbygges en hertil egnet administration«.

9. *Standarden af offentlige serviceydelser.* I en redegørelse fra finansministeriet af august 1971 hedder det, at en trediedel af de offentlige udgifter vedrører de områder, hvor *det offentliges ressource-forbrug fastlægges i en meget kompliceret og uigennemsigtig proces,* hvorimod de to øvrige trediedele af det offentliges udgifter er klart fastlagt (sociale pensioner m.v. og udgifter til køb af varer og tjenester).[1])

Redegørelsen beskæftiger sig med den første trediedel af udgifterne og vedrører for socialministeriets vedkommende *plejehjem* og *dagsinstitutioner for børn og unge.*

Redegørelsen, der - for så vidt angår plejehjem og daginstitutioner for børn og unge - er udarbejdet i samarbejde med socialministeriet og socialstyrelsen, har søgt at opstille nye retningslinier for den fremtidige godkendelsesprocedure m.v., hvorved kommunerne får godkendelsesbeføjelserne for de almindelige plejehjem samt daginstitutioner for børn og unge.

10. En sammenligning mellem socialreformkommissionens 1. betænknings forslag og redegørelsen fra finansministeriet og de senere overvejelser om standarder og normer synes i øvrigt at vise, at der er overensstemmelse med hensyn til den endelige placering af det driftsmæssige ansvar, idet kommissionen også i 1. betænkning har foreslået, at kommunerne får ansvaret for de pågældende institutioner. En vis differentieret opfattelse gør sig dog tilsyneladende gæl-

1) Den omhandlede redegørelse har dannet grundlag for en debat i folketinget i januar 1972 vedrørende forslag til folketingsbeslutning.

dende med hensyn til amtskommunernes rolle, idet 1. betænkning foreslår, at institutionsprojekter af den omhandlede type skal godkendes af amtskommunen (jfr. også styrelseslovens § 12), medens redegørelsen lægger op til, at kommunerne helt skal have godkendelsesmyndigheden, dog således at der centralt kan stilles en række standard- og normkrav bl.a. vedrørende pædagogiske, bygningsmæssige og personalemæssige forhold, der skal opfyldes.

11. Som udgangspunkt er i det følgende valgt den ovenfor under pkt. 3 nævnte opdeling, hvorefter de sociale institutioner m.v. (uden for åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorg) er fordelt mellem kommunerne og amtskommunerne.

12. Udgangspunktet for den følgende gennemgang er den sociale styrelseslov og de ovenfor under punkterne 6-10 nævnte overvejelser. For hver institutionstype er der foretaget en gennemgang af de krav, der bør stilles til planlægningen, tilsyns- og visitationsvirksomheden m.v. Der er ikke i det følgende taget stilling til finansiering (og byrdefordeling) for de enkelte institutionstyper. Der henvises for så vidt angår finansieringen af de sociale udgifter til afsnit VI.

A. INSTITUTIONER HENHØRENDE UNDER KOMMUNERNE

13. *Daginstitutioner for børn og unge.* Der er i dag i henhold til lov om børne- og ungdomsforsorg godkendt vuggestuer, børnehaver, fritidshjem og heldagsskoler, andre fritidsforanstaltninger med socialpædagogiske formål, ungdomsklubber og kombinerede fritids- og ungdomsklubber. Ungdomsklubber kan også godkendes efter lov om fritidsundervisning.

14. Der henvises til den beskrivende fremstilling foran, hvor der er nærmere redegjort for reglerne for etablering og drift af de forskellige former for dagsinstitutioner, der henhører under socialministeriet.

15. *Planlægning.* I henhold til børne- og ungdomsforsorgslovens § 2 påhviler det kommunalbestyrelsen at påse tilstedeværelsen af fornødne daginstitutioner og at oprette og drive de fornøde institutioner, såfremt opgaverne ikke løses ad anden vej. Det fremgår af loven om børne- og ungdomsforsorg § 66, at daginstitutioner kan oprettes og drives som selvejende institutioner, af kommuner, af anerkendte foreninger for børneforsorg, og at institutionerne i visse tilfælde kan drives på anden måde.

16. Kommunen har således pligt til at tilvejebringe grundlaget for en planlægning af kommunens udbygning af daginstitutioner for børn og unge. Denne pligt foreslås opretholdt i en almen social bistandslov. Kommunen skal jfr. den sociale styrelseslovs § 11, bidrage til, at vedkommende amtsråd efter forhandling med de kommunale myndigheder i amtet tilvejebringer en plan for udbygning af daginstitutioner i vedkommende amtskommune. Denne plan skal indgå i amtskommunens samlede udbygningsplan for den sociale og sundhedsmæssige virksomhed, og planen skal godkendes af socialministeriet.

17. Specielt vedrørende ungdomsklubber bemærkes: Da der ikke for tiden sker en samlet kommunal og amtskommunal planlægning af undervisningsministerielie ungdomsklubber, foreslås en overgangsordning, således at planlægning af alle ungdomsklubber indgår i amtskommunens samlede udbygningsplan for den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i amtet.

Alle ansøgninger om godkendelse af en ungdomsklub bør forelægges for såvel kommunens fritidskommission som for det sociale udvalg. Ved en koordination af de to udvalgs arbejde vil man i den enkelte sag kunne afgøre, om det er mest hensigtsmæssigt, at klubben placeres i den sociale sektor, eller om den bør godkendes efter lov om fritidsundervisning.

18. For så vidt angår fremgangsmåden ved opførelse af nye daginstitutioner foreslås det, at kommunen på baggrund af visse af socialministeriet (socialstyrelsen) fastsatte normer - såvel med hensyn til lokaler som til personalets størrelse og uddannelsesniveau m.v. - helt får overladt at foretage såvel den tekniske som den økonomiske del af godkendelsen. Det forudsættes herved, at amtskommunen får lejlighed til på et tidligt tidspunkt, hvor der endnu ikke er truffet bindende dispositioner - f.eks. på skitseprojekt-stadiet - i overensstemmelse med styrelseslovens § 12 at kunne koordinere og sammenholde de enkelte kommuners projekter med den for amtskommunen godkendte udbygningsplan.

Amtskommunen vil således kunne påse, om kommunens godkendelse er i overensstemmelse med udbygningsplanen, hvilket er en forudsætning for den kommunale godkendelse.

19. *Økonomisk, herunder driftsmæssigt tilsyn.* Socialstyrelsen fører i dag et sådan tilsyn med alle former for daginstitutioner for børn og unge. Det består bl.a. i gennemgang af og godkendelse af budgetter og regnskaber.

For så vidt angår kommunalt drevne institutioner er der formentlig ikke grund til at opretholde et særligt økonomisk tilsyn ud over det almindelige tilsyn, der føres med kommunerne (tilsynsrådet).

Økonomisk tilsyn med offentligt støttede private og selvejende daginstitutioner bør føres af kommunen i overensstemmelse med den sociale styrelseslovs § 5, stk. 2.

20. *Stedligt tilsyn og vejledning.* Det sociale udvalg i kommunen fører i henhold til børne- og ungdomsforsorgslovens § 77 det *stedlige* tilsyn med alle anerkendte eller tilladte daginstitutioner. Udvalget kan, for så vidt angår de anerkendte institutioner, i stedet udpege et medlem af bestyrelsen eller tilsynsrådet.

Det kommunale tilsyn foreslås opretholdt i en almen bistandslov, og det foreslås, at det overvejes at udvide forældrerepræsentationen i institutionernes bestyrelse og indføre forældrerepræsentation i tilsynsrådene.

Efter de gældende regler skal daginstitutionerne for børn og unge godkendes af sundhedskommissionen, der tillige fører tilsyn med den *sundhedsmæssige* indretning af og tilstand i disse institutioner.

Et almindeligt sundhedsmæssigt tilsyn med forholdene på daginstitutioner bør føres af embedslægerne.

21. Ifølge den gældende børne- og ungdomsforsorgslov (§5) skal socialstyrelsen normalt tilse daginstitutioner 2 gange årligt (det *pædagogiske* tilsyn). Dette tilsyn skal tillige virke som *faglig støtte og vejledning* for institutionerne.

Det foreslås, at amtskommunen - ved socialcentret - bør føre det *pædagogiske* tilsyn og yde støtte og vejledning over for daginstitutionerne. Det er herved forudsat, at der til amtskommunen knyttes tilstrækkelig social-pædagogisk ekspertise.

22. Ifølge den sociale styrelseslovs § 22 fører socialministeren overtilsyn med kommunernes socialvæsen og med »offentligt støttede eller anerkendte institutioner«, der virker inden for det sociale område. I henhold til lovens § 24 kan socialministeren bemyndige socialstyrelsen til i nærmere angivet omfang at udøve denne overtilsynsfunktion. Disse regler ses der ingen anledning til at ændre, for så vidt angår daginstitutionerne.

23. *Visitation.* Der er ikke en generel visitationsbeføjelse for kommunen på dette felt, idet den enkelte institution i princippet selv træffer afgørelse af, om den vil modtage de børn, der ønskes optaget.

Ifølge børne- og ungdomsforsorgslovens § 68 skal tilskudsberettigede institutioner fortrinsvis modtage børn, hvis optagelse er særlig påkrævet af sociale eller pædagogiske grunde, hvilket er et led i vilkårene for anerkendelse.

I visse kommuner er der mellem kommunen og de forskellige institutioner indgået aftale om, at de kommunale myndigheder disponerer over en del eller eventuelt samtlige institutionspladser i kommunen, eller om etablering af et fællesudvalg.

24. En visitationsordning kunne tænkes at være obligatorisk, dvs. gældende for hele landet, for alle eller visse typer af daginstitutioner. Der kunne også tænkes en ordning, hvorefter det blev overladt til den enkelte kommune at afgøre, om den for samtlige eller nogle daginstitutionstyper vil indføre visitation.

Uanset hvilken form for visitationsordning man søger etableret, bør ordningen være ens for alle i kommunen værende institutioner af samme type, for hvilke en sådan ordning er etableret, uden hensyn til, om institutionen er kommunal eller privat med offentlig støtte.

Dette skyldes, at en eventuel visitationsordning for den enkelte kommune eller generelt for alle kommuner bør medvirke **til,** at man ved fordelingen af de knappe daginstitutionspladser især søger optaget børn, hvis optagelse er særlig påkrævet af sociale eller pædagogiske grunde. En sådan ordning bør endvidere bidrage til at modvirke en skæv social balance ved fordelingen af børn mellem institutionerne. Man bør endvidere ad denne vej kunne opnå en bedre fordeling af børnene i institutionerne efter køn og alder samt bopæl, ligesom en visitationsordning vil kunne bidrage til at opbygge en bedre koordineret service for de handicappede børn m.v. i daginstitutionerne.

Dette synspunkt ligger også til grund for socialministeriets henstilling i cirkulære af 21. april 1972 til de sociale udvalg om at søge at tilvejebringe ordninger med hensyn til registrering og/eller visitation omfattende alle daginstitutionspladser i kommunen.

25. Det foreslås, at der i en almen bistandslov gives hjemmel til, at den enkelte kommune kan indføre en visitationsordning for grupper af daginstitutioner, uanset om de er kommunale eller private, f.eks. for alle børnehaver, fritidsklubber eller lignende. For så vidt angår henvisning af handicappede børn til almindelige daginstitutioner må det dog anses for rigtigst, at amtskommunens socialcenter bistår kommunerne for derved at søge tilvejebragt den bedst mulige koordination og fordeling af institutionernes service for handicappede.

26. *Privat dagpleje.* I medfør af børne- og ungdomsforsorgslovens § 65, stk. 2, kan formidling af privat dagpleje anerkendes som led i en vuggestues, en børnehaves eller et fritidshjems virksomhed eller som selvstændig institution.

Det fremgår af den beskrivende fremstilling foran, at der i juni 1972 var godkendt 178 *kommunale* dagplejeformidlinger og 1 ikke-kommunal dagplejeformidling (foreningsdrevet).

Da dagpleje betragtes som alternativ til daginstitutionsvirksomhed, foreslås det, at kommunerne efter visse af socialstyrelsen udfærdigede generelle retningslinier får overladt ansvaret for etablering af dagplejeformidlingen.

27. *Institutioner til brug for omsorgsarbejde (dagcentre).* Ifølge omsorgsloven skal kommunalbestyrelsen i fornødent omfang iværksætte eller yde støtte til omsorgsarbejde, herunder til dagcentervirksomhed, for folke- og invalidepensionister samt personer, der er fyldt 55 år, og som modtager pension efter enkepensionsloven.

Der henvises til den beskrivende fremstilling foran II, B, hvor dagcentre er beskrevet som institutioner, der danner ramme om det almindelige omsorgsarbejde for pensionister, d.v.s. arbejde, der tilsigter at aktivere pensionister, f.eks. klubarbejde, beskæftigelse, undervisning og underholdning.

28. De godkendte dagcentre tager udelukkende sigte på personer, som defineres ved en formel afgrænsning (pensionister), medens ikke-pensionister med ganske tilsvarende behov for omsorgsforanstaltninger (f. eks. rekonvalescenter, personer udskrevet fra psykiatriske behandlingsinstitutioner eller lign.) efter lovens bogstav er udelukket fra optagelse. (Et tilsvarende problem synes at gøre sig gældende for de beskyttede virksomheder oprettet i henhold til reval i-deringslovens § 10, idet disse efter bestemmelsens ordlyd kun kan optage invaliderede, medens »socialt erhvervshæmmede« ikke kan optages).

29. Det findes mest hensigtsmæssigt, at sådanne sociale institutioner oprettes ud fra et rent behovssynspunkt, således at spørgsmålet, om klienterne er pensionister, bliver underordnet. Som en konsekvens af dette synspunkt bør kommunerne have pligt til at drage omsorg for alle handicappede eller i øvrigt socialt vanskeligt stillede personer med tilsvarende behov som de sociale pensionister.

30. *Planlægning.* Ifølge omsorgsloven påhviler det kommunalbestyrelsen at iværksætte det fornødne omsorgsarbejde i kommunen og i denne forbindelse skønne over, hvilke former for omsorgsarbejde der bør iværksættes. Initiativet til oprettelsen af langt de fleste dagcentre, der kendes i dag - herunder også de godkendte - er taget af private organisationer.

Det må forventes, at udviklingen på dette område fortsat vil være præget af private organisationer. I overensstemmelse hermed bør det påhvile kommunen at tilvejebringe grundlaget for en planlægning af dagcentre og andre former for omsorgsforanstaltninger i kommunen og herunder tilvejebringe den fornødne koordinering af private og selvejende institutioners virksomhed med det kommunale arbejde. I den almindelige udbygningsplan for den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i amtet bør indgå en plan for udbygning af institutioner til brug for omsorgsarbejde i vedkommende amtskommunes område. Amtskommunens samlede udbygningsplan skal godkendes af socialministeren, jfr. den sociale styrelseslov § 11.

31. For så vidt angår fremgangsmåden ved opførelse af nye kommunale eller private dagcentre beregnet for særlige grupper, herunder handicappede, foreslås det, at kommunen på baggrund af den for vedkommende amtskommune gældende udbygningsplan samt en af so-

cialstyrelsen given vejledning for udbygning af disse dagcentre får overladt at foretage den tekniske og økonomiske del af godkendelsen. Det forudsættes herved, at amtskommunen får lejlighed til på et tidligt tidspunkt inden endelige dispositioner er foretaget - f.eks. på skitseprojektplanet - i overensstemmelse med lovens § 12 at koordinere og sammenholde kommunernes enkelt-projekter med den for amtskommunen godkendte udbygningsplan.

32. *Økonomisk (driftsmæssigt) tilsyn.* Der findes ikke i omsorgsloven særlige regler for økonomisk tilsyn, hverken med kommunale eller ikke-kommunale dagcentre. For så vidt angår de kommunale centre, er disse omfattet af det almindelige tilsyn med kommunen (tilsynsråd).

Økonomisk tilsyn med offentligt støttede private og selvejende dagcentre bør føres af primærkommunen i overensstemmelse med den sociale styrelseslov § 5, stk. 2.

33. *Fagligt (pædagogisk, sundhedsmæssigt m.v.) tilsyn og vejledning.* Omsorgsloven har ikke fastsat nogen form for fagligt tilsyn med de godkendte dagcentre m.v.

I betragtning af, at der er tiltænkt amtskommunen - socialcentret - en central plads som koordinerende led mellem forskellige former for instiutioner, som f.eks. dagcentre og institutioner for beskyttet beskæftigelse m.v., bør socialcentret på amtsrådets vegne vejlede dagcentret og føre et fagligt tilsyn, herunder med det social-pædagogiske arbejde.

Et sundhedsmæssigt tilsyn bør føres af embedslægerne.

34. *Visitation.* Ved de ikke godkendte dagcentre foretages der normalt ingen visitation, og disse centre står åbne for de pensionister, der ønsker at benytte dem. Ved de efter omsorgsloven godkendte dagcentre vil visitation, såfremt institutionen ikke drives af en kommune, ske i samarbejde mellem kommunen og den private institution, der driver centret.

Det har visse steder voldt vanskeligheder at foretage en hensigtsmæssig fordeling imellem dagcentre og andre omsorgsforanstaltninger og beskyttede virksomheder.

35. Dagcentre, der udelukkende har til formål at danne rammen om det almindelige omsorgsarbejde, bør i princippet være åbne for alle pensionister og andre med tilsvarende behov. For så vidt angår dagcentre, der er beregnet til at modtage personer med handicap eller lignende, der bevirker, at de ikke kan deltage i den almindelige omsorgsvirksomhed, bør der i en bistandslov gives hjemmel til, at kommunen kan etablere en henvisnings- eller fordelingsordning, således at der fra kommunen - eventuelt i særlige tilfælde med bistand af amtskommunens socialcenter - kan ske henvisning til dagcentret.

36. *Alderdoms- og plejehjem (herunder dagplejehjem).* For så vidt angår en nærmere beskrivelse af alderdoms- og plejehjems funktioner, de gældende regler for etablering og planlægning af nye institutioner m.v. henvises til den beskrivende fremstilling foran under II A.

For så vidt angår de særlige plejehjem (for yngre og for andre særlige grupper af pensionister) - der er foreslået placeret under amtskommunens primære driftsansvar - henvises til fremstillingen neden for, punkterne 120-125.

37. *Planlægning.* I henhold til § 2 i omsorgsloven skal kommunalbestyrelsen sikre, at kommunen råder over det nødvendige antal pladser på alderdomshjem og plejehjem for pensionister, hvis helbredstilstand eller forhold i øvrigt gør det ønskeligt, at de optages på sådanne hjem.

Ved den i 1972 gennemførte revision af omsorgsloven er det pålagt amtskommunen at iværksætte en undersøgelse af behovet for alderdoms- og plejehjem inden for området og at tilvejebringe en samlet plan for udbygningen af sådanne hjem. Endvidere skal amtsrådet godkende oprettelse af alderdomshjem og plejehjem i amtskommunen.

38. Reglerne, om at kommunalbestyrelsen har pligt til at tilvejebringe grundlaget for en behovsanalyse og en planlægning af områdets udbygning med disse hjem, foreslås opretholdt, således at den enkelte kommune - i overensstemmelse med den sociale styrelseslovs § 11 - skal bidrage til, at vedkommende amtsråd efter forhandling med de kommunale myndigheder i amtet tilvejebringer en plan for udbygning af alderdoms- og plejehjem i vedkommende amt. Denne plan for alderdoms- og plejehjem skal indgå i amtets samlede udbygningsplan for den sociale og sundhedsmæssige virksomhed i amtet, der skal godkendes af socialministeriet, jfr. lovens § 11.

I planlægningen bør indgå såvel kommunale

som offentligt støttede private og selvejende alderdoms- og plejehjem.

Amtsrådets planlæggende funktioner foreslås opretholdt, således at funktionerne varetages af amtskommunernes social- og sundhedsudvalg.

39. For så vidt angår fremgangsmåden ved opførelse af nye alderdoms- og plejehjem foreslås det, at kommunen på baggrund af visse af socialministeriet (socialstyrelsen) fastsatte normer og standardkrav (f.eks. med hensyn til lokaler, personalets størrelse og uddannelsesniveau) får overladt at foretage den tekniske og økonomiske del af godkendelsen. Det forudsættes herved, at amtskommunen på et tidligt tidspunkt - f.eks. på skitseprojektstadiet - i overensstemmelse med den sociale styrelseslovs § 12 får lejlighed til at kunne sammenholde og koordinere kommunernes enkeltprojekter med den for amtskommunen godkendte udbygningsplan.

40. *Økonomisk, herunder driftsmæssigt tilsyn.* Der føres i dag ikke noget særligt økonomisk tilsyn med alderdoms- og plejehjemmenes drift (bortset fra amtets almindelige kritiske revision af kommunernes sociale udgifter og et vist tilsyn fra socialministeriet).

For så vidt angår kommunalt drevne alderdoms- og plejehjem er der formentlig ikke grund til at indføre et særligt økonomisk tilsyn.

Økonomisk tilsyn med offentligt støttede private og selvejende alderdoms- og plejehjem bør føres af kommunerne, jfr. den sociale styrelseslovs § 5, stk. 2.

41. *Fagligt (pædagogisk, sundhedsmæssigt m.v.) tilsyn og vejledning.* Spørgsmålet om et fagligt tilsyn med forholdene på alderdoms- og plejehjem har i en årrække givet anledning til adskillige problemer. Der er i socialministeriets cirkulære af 27. februar 1969 om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister givet en samlet fremstilling af tilsynsordningen, som den eksisterer i dag. (Cirkulærets pkt. 50-55). Der henvises til den beskrivende fremstilling foran under II, A.

42. Efter revisionen af omsorgsloven påhviler det med virkning fra 1. april 1972 de enkelte amtsråd at føre det almindelige tilsyn med såvel private som kommunale alderdomshjem og plejehjem i amtskommunen.

43. Disse regler i omsorgsloven om amtsrådets tilsynsbeføjelse svarer til principperne i den sociale styrelseslov, hvorefter amtsrådet (eventuelt gennem socialcentret) fører fornødent tilsyn med den kommunale virksomhed og med den virksomhed, der udfoldes af offentligt støttede eller anerkendte private eller selvejende institutioner (lovens § 10, stk. 1 og 2). Lovens regler foreslås derfor anvendt for såvel de kommunale som de private alderdoms- og plejehjem, således at det faglige tilsyn med alderdoms- og plejehjem skal varetages af amtskommunens socialcenter på social- og sundhedsudvalgets vegne.

Et almindeligt tilsyn med sundhedsforholdene på alderdoms- og plejehjem bør føres af embedslægerne.

44. De gældende regler om *visitationen* til alderdoms- og plejehjem findes i lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister. Ifølge omsorgsloven foretages visitationen til disse hjem af kommunalbestyrelsen (det sociale udvalg). Afgørelse af, om optagelse skal finde sted, træffes ud fra en vurdering af pensionistens plejebehov og mulighederne for at hjælpe pensionisten i eget hjem.

45. Et af socialministeren nedsat udvalg om omsorg for ældre og for pensionister har i februar 1972 afgivet betænkning (630.1972). Udvalget har beskæftiget sig med problemerne omkring visitationen til plejehjem, og det anføres i betænkningen, at det erfaringsmæssigt har vist sig, at der ofte vil være behov for at inddrage en bredere kreds af sagkyndige i beslutningsproceduren for at opnå en hensigtsmæssig fordeling af plejehjemspladserne. Forskellige undersøgelser har vist, at der på plejehjem i et vist omfang er optaget pensionister, der ville have kunnet klare sig i eget hjem med fornøden bistand.

46. Udvalget har behandlet de forslag, der er indeholdt i betænkningen om langtidsbehandling på sygehuse, afgivet i 1970 af et af sundhedsstyrelsen nedsat udvalg. »Langtidsbehandlingsudvalget« finder, at der med henblik på den mest hensigtsmæssige udnyttelse af den sagkyndige bistand bør skabes mulighed for, at visitationen til plejehjem kan centraliseres ved langtidsmedicinske afdelinger, og at vurderingen stilles til rådighed for vedkommende sociale forvaltning.

47. Orasorgsudvalget tilslutter sig i det væsentlige langtidsbehandlingsudvalgets synspunkter og understreger nødvendigheden af, at der etableres samarbejde mellem den sociale og lægelige sagkundskab, men peger på, at det sociale udvalg må have en central plads i visitationen. Et samarbejde kan efter udvalgets opfattelse etableres ved nedsættelse af egentlige visitationsudvalg, der skal træffe afgørelse af, om en pensionist skal optages på plejehjem. Det i omsorgsbetænkningen foreslåede visitationsudvalg skal foruden af repræsentanter for den sociale forvaltning, herunder for hjemmeplejen, bestå af en læge fra den langtidsmedicinske afdeling og embedslægen, ligesom det nævnes, at det ofte vil være nødvendigt at inddrage patientens egen læge i samarbejdet. Udvalget bemærker særligt, at hvis et visitationsudvalg virker for et større område, vil det være nødvendigt, at det sociale udvalg, der i det enkelte tilfælde har ansvaret for en pensionist, er repræsenteret ved forhandlingerne.

48. Der er imidlertid endnu ikke skabt en landsomfattende dækning med langtidsmedicinske afdelinger, men udvalget understreger, at der uanset dette allerede med de bestående forudsætninger bør etableres et samarbejde mellem den sociale og lægelige sagkundskab især med henblik på visitationen, og at det ofte vil være ønskeligt, at samarbejdet rækker ud over kommunegrænserne.

49. Udvalget finder, at *samarbejdet ofte vil kunne etableres mellem flere kommuner på eget initiativ eller på initiativ fra amtsrådet eller amtsplejeudvalget,* og at samarbejdet kan give sig udslag i dannelse af egentlige visitationsudvalg med kompetence til at visitere til plejehjemmene. Udvalget finder det ikke ønskeligt, at der opstilles faste retningslinier for, hvorledes samarbejdet bør gennemføres, idet det bør afhænge af forholdene det enkelte sted.

50. Det fremgår af betænkningen, at der i udvalget ikke fra alle sider har kunnet opnås fuld tilslutning til disse synspunkter, og der er afgivet særudtalelser fra repræsentanterne for Amtsrådsforeningen og fra repræsentanterne for Kommunernes Landsforening og Socialinspektørforeningen.

51. *Amtsrådsforeningens* repræsentanter udtaler, at det rådgivende visitationsarbejde i de enkelte områder må tilrettelægges inden for rammerne af den sociale styrelseslov. Det fremhæves, at amtskommunens social- og sundhedsforvaltning - herunder socialcentret - skal virke som rådgivnings- og bistandsorgan for kommunerne og sikre en vis ensartethed, og at ansvaret for den nærmere tilrettelæggelse af samarbejdet om de sociale opgavers løsning bør påhvile amtskommunen. Det anbefales derfor, at amtskommunen får *ansvaret* for, at der i samarbejde med kommunerne i amtet tilrettelægges en visitation under medvirken af fornøden sagkundskab i principielt alle tilfælde, hvor der rejses spørgsmål om plejehjemsophold.

52. Repræsentanterne for *Kommunernes Landsforening* og *Socialinspektørforeningen* understreger, at der uden en forsvarlig visitation med en tæt forbindelse til kommunernes social- og sundhedsforvaltninger meget let vil forekomme skæbnesvangre fejlplaceringer af pensionister og dermed fejlinvesteringer med hensyn til etablering af plejehjem, hvorfor det foreslås, at nedsættelse af visitationsudvalg, der har kompetencen vedrørende visitation, bliver obligatorisk for alle kommuner med plejehjem, samt at disse visitationsudvalg *alene nedsættes på kommunalt initiativ.* Visitationsudvalget bør efter landsforeningens opfattelse bestå af en hospitalslæge, en repræsentant fra kommunens social- og sundhedsvæsen og en medarbejder fra vedkommende plejehjem.

53. På baggrund af synspunkterne i betænkningen om omsorg og de drøftelser der på dette tidspunkt havde fundet sted i socialreformkommissionen er omsorgsloven med virkning fra 1. april 1972 blevet ændret, således at det nu af § 15 fremgår, at et *amtsråd kan* bestemme, at optagelse på et alderdomshjem eller plejehjem *skal* være betinget af en forudgående prøvelse af pensionistens plejebehov foretaget af et rådgivende udvalg, der er nedsat for amtskommunen eller en del af denne.

54. På baggrund heraf foreslås det, at reglerne om kommunernes kompetence til at visitere til alderdomshjem og plejehjem opretholdes i en kommende service- og bistandslov. For at sikre et betryggende bedømmelsesgrundlag foreslås det endvidere, at der på amtsplan nedsættes et eller flere sagkyndige udvalg eller team bestående af repræsentanter for embedslægeinstitutionen, sygehusvæsenets langtidsmedicinske afde-

ling(er) og amtskommunens socialcenter. Kommunen bør have ansvaret for, at den enkelte sag er tilstrækkeligt oplyst, og må i denne forbindelse sikre, at pensionistens egen læge har udtalt sig om den pågældendes plejebehov.

Udvalget bør være rådgivende for det sociale udvalg i kommunen og kunne anbefale indlæggelse på alderdoms- eller plejehjem eller foreslå andre omsorgsforanstaltninger som f.eks. hjemmehjælp, dagcenter, beskyttet bolig, pensionistbolig m.v. Udvalget bør endvidere kunne tilråde, at pensionisten undersøges yderligere og eventuelt indlægges på sygehus med henblik på undersøgelse af plejebehov og eventuelle behandlings- eller genoptræningsmuligheder. Kommunens social- og sundhedsforvaltning bør have adgang til at være repræsenteret ved udvalgets forhandlinger, ligesom udvalget bør kunne tilkalde en repræsentant fra vedkommende kommune.

55. Ordningen må kunne udformes forskelligt i de enkelte amtskommuner. Sammensætningen af det sagkyndige udvalg bør ikke lægges i for faste rammer, men bør bl.a. bero på udbygningen af de amtskommunale sygehuses langtidsmedicinske afdelinger. Der kan endelig tænkes etableret særlige ordninger mellem amtskommunen og enkelte (større) kommuner.

56. *Beskyttede boliger*. Udvalget om omsorg for ældre og for pensionister har som et led i sit kommissorium drøftet mulighederne for alternative løsninger til plejehjemsophold for pensionister.

Baggrunden for disse overvejelser har været dels det generelle synspunkt, at det bør tilstræbes, at der skabes mulighed for, at pensionisterne længst muligt kan forblive i eget hjem, dels foretagne undersøgelser over det fremtidige meget store behov for nye plejehjemspladser, som kun vil kunne afhjælpes ved egnede alternative løsninger.

57. Udvalget peger i betænkningen foruden på mulighederne for forbedring af de eksisterende boligformer og forskellige former for serviceydelser i pensionistens eget hjem på muligheden for at etablere *nye former for beboelse for* pensionister. Udvalget har her især haft kollektivboliger og beskyttede boliger i tankerne. Ved kollektivboliger forstås i betænkningen alle boliger med visse kollektive faciliteter, som faktisk benyttes af pensionister.

58. Uanset en forbedring af standarden i de eksisterende boligformer for pensionister finder udvalget, at der er behov for at oprette *beskyttede boliger* som et mellemled mellem almindelige kollektivboliger for pensionister og plejehjem. Ved beskyttede boliger forstås i betænkningen boliger for pensionister, hvis plejebehov ikke er så stort, at det nødvendiggør optagelse på plejehjem, men dog er så betydeligt, at det er vanskeligt at imødekomme det på tilfredsstillende måde i pensionistens hidtidige bolig. Den beskyttede bolig, der er en videreudvikling af kollektivboligen, må efter udvalgets opfattelse foruden pensionistens *selvstændige bolig*, der er særlig indrettet med henblik på hensyntagen til pensionistens handicap, f.eks. indstillelige køkkenborde, kørestolstoiletter og kaldeanlæg til et fælles vagtrum, indeholde tilsvarende faciliteter som kollektivboliger, f.eks. fælles køkken med mulighed for madudbringning, vaskeservice og eventuelt hår- og fodpleje.

59. Det fremgår af betænkningen, at udvalget finder, at opførelse af beskyttede boliger bør være et led i det samlede omsorgsarbejde og derfor bør godkendes af de *samme myndigheder*, som godkender planer for plejehjem. Der bør i denne forbindelse gives vejledende retningslinier for indretning m.v. og for, hvilket personale der skal knyttes til disse boliger med henblik på ydelse af pleje og anden bistand. Boligerne bør normalt drives i et vist samarbejde med et plejehjem.

I betænkningen understreges det, at boligerne må forbeholdes pensionister, og at *visitationen* bør ske ved de samme myndigheder, som visiterer til plejehjem.

60. Det foreslås på denne baggrund, at de beskyttede boliger som *alternativ* til plejehjemsophold i overensstemmelse med omsorgsudvalgets indstilling - uanset at der ikke er tale om egentlige institutioner - søges indpasset i en almen bistandslov under institutionsområdet, således at reglerne om planlægning, tilsyn, visitation m.v. for plejehjem finder tilsvarende anvendelse på beskyttede boliger.

B. INSTITUTIONER HENHØRENDE UNDER AMTSKOMMUNER.

61. *Døgninstitutioner for børn og unge.* I den beskrivende fremstilling foran, VI, C, er der gi-

vet en nærmere redegørelse for de forskellige former for døgninstitutioner inden for børne- og ungdomsforsorgen og en beskrivelse af gældende regler for etablering, tilsyn, visitation m. v.

I det følgende fremsættes indledningsvis nogle overvejelser over institutionsanbringelsens funktion inden for børne- og ungdomsforsorgens samlede hjælpesystem og nogle ventede udviklingslinier.

Derefter gennemgås de forskellige typer af institutioner, sådan som de er opdelt i henhold til lov om børne- og ungdomsforsorg §§ 83 og 84, og der gøres rede for nogle forventede ændringer i de enkelte institutionstypers fremtidige funktion, der dels bygger på allerede indvundne erfaringer og dels tager hensyn til deres indplacering i et kommende helhedssystem af hjælpeforanstaltninger.

Udviklingslinier.

62. Allerede i den struktur, som den gældende lov om børne- og ungdomsforsorg danner rammen om, er anbringelse uden for forældrehjemmet kun en enkelt af de muligheder, børne- og ungdomsværnet kan betjene sig af, og den er den sjældnest anvendte.

Primært søges hjælpen til et vanskeligt stillet barn eller ung mand eller kvinde sat ind som en støtte til barnet og familien i hjemmemilieuet. Denne støtte, der kan være af vejledende, almenmenneskelig art og i visse tilfælde af økonomisk art, bygger ikke mindst på den familievejledningsordning, der blev etableret i henhold til 1964-lovens §§ 18 og 19.

Der stræbes frem mod samvirkende støtteforanstaltninger, hvori familievejledning, adgang til daginstitution eller ungdomsklub, skole eller uddannelsessted indgår.

Et integreret lokalt arbejde af denne art har allerede ført til et faldende behov for anbringelse uden for hjemmet, og der er grund til at regne med en yderligere udvikling af denne linie, efterhånden som der med socialcentrenes oprettelse tilvejebringes en mere systematisk koordinering mellem de forskellige opdragende og støttende organer.

63. Blandt de tilbud, der af børne- og ungdomsværnet kan gives forældre og de unge selv som et led i en samlet hjælp, indgår dog stadig anbringelsen uden for hjemmet. Der er for tiden anbragt omkring 12.000 børn og unge uden for deres hjem. Af disse er knap 80 pct. anbragt ved frivillig aftale, hvilket betyder, at den tvangsmæssige fjernelse kun tages i anvendelse i omkring 1/5 af de omhandlede sager. Af de omkring 12.000 børn og unge er omkring 6100 anbragt i børne- og ungdomshjem og de øvrige på anden måde.

Der er en tendens til at finde mere åbne anbringelsesmuligheder end institutionsanbringelsen.

Anbringelsen i private plejehjem er steget noget i de senere år, men omfatter dog endnu under 1/5 af samtlige anbringelser, jfr. nedenfor pkt. 65.

En del anbringes i private kostskoler, i efterskoler eller andre uddannelsesinstitutioner med tilknyttet boligmulighed.

Endelig eksperimenteres der med nye anbringelsesformer, f. eks. unges anbringelse i eget værelse med et vist tilsyn eller i professionelle plejehjem, hvor uddannede pædagoger i samarbejde med en institution modtager enkelte unge i egen bolig.

64. På baggrund af de ovennævnte udviklingslinier kan det være vanskeligt at bedømme behovet for institutionspladser på længere sigt.

Hertil kommer, at udviklingen inden for sygehusvæsenet (børnepsykiatriske afdelinger) og især inden for folkeskolen (skolepsykologisk virksomhed og specialundervisning) kan påvirke pladsbehovet i institutioner.

I den beskrivende fremstilling (VI, C) foran er der redegjort for folkeskolens observationsskoler m. v.

Udvidede og bedre koordinerede hjælpe- og observationsmuligheder behøver dog ikke uden videre at medføre et faldende behov for institutionspladser, idet hidtil skjulte behov for hjælp kan blive afdækket.

Der har således i de senere år vist sig et stadigt stigende behov for anbringelser i behandlings- og skolehjem, og der har været stadige ventelister til disse institutionstyper.

Den forhøjelse af skolealderen, der faktisk allerede er sket og nu er lovfæstet, kan medføre yderligere behov for skolehjemspladser, uanset bestræbelserne for at udbygge de socialpædagogiske foranstaltninger inden for skolevæsenets rammer.

Der er således ikke grundlag for at regne med et mindre behov end ca. 6000 institutionspladser i de nærmeste år.

Der må derimod påregnes en gradvis omdan-

nelse af eksisterende institutioner, dels så de kan udnyttes mere fleksibelt, dels så de kan løse nye opgaver.

Institutioner med rene forsørgelsesopgaver synes at spille en mindre rolle end tidligere, idet behovet for forsørgelse af forældreløse børn m. fl. i stigende grad løses på anden måde end ved institutionsanbringelse.

Opgaven for samtlige institutioner er derimod i stigende grad en stabiliseringsopgave over for børn og unge, der i større eller mindre grad er præget af adfærdsvanskeligheder. Samtidig stræbes der mod gennem arbejde med familien at skabe mulighed for tilbagevenden til det naturlige familieforhold så snart som muligt.

65. *Familiepleje som alternativ.* Der er for tiden forsøg i gang med en udbygning af familiepleje. I den beskrivende fremstilling foran er det nævnt, at anbringelser i private plejehjem er steget noget i de senere år. Denne stigning omfatter dog væsentligst anbringelser i de mindre vanskelige tilfælde.

Arbejdet med anbringelse af børn eller unge med tilpasningsvanskeligheder er blevet støttet ved, at plejehjemsforeningerne har fået professionelle medhjælpere. En sådan ordning er nu ved at være gennemført for de fleste af plejehjemsforeningerne, dækkende størstedelen af landet.

66. Man søger endvidere at finde frem til nye anbringelsesformer. Man har således forsøgt at anbringe unge i professionelle plejehjem, som nævnt i pkt. 63. Et enkelt ungdomshjem, der modtager unge piger, har ligeledes forsøg i gang med at anbringe elever i private plejehjem, hvor den ene af ægtefællerne (husmoderen) er hjemmegående. Eleven vælger selv sin tilsynsværge blandt institutionens medarbejdere.

Københavns børne- og ungdomsværn har som en forsøgsordning et specielt team, der beskæftiger sig med at skaffe privat pleje til børn med tilpasningsvanskeligheder og yde støtte til familierne.

67. På grundlag af de indvundne erfaringer må en yderligere udbygning af arbejdet med anbringelser i familiepleje anses for hensigtsmæssig.

Initiativet til denne udbygning bør påhvile det amtslige socialcenter, der vil kunne stille sagkyndig bistand til rådighed for en sådan ordning. Der kan i denne forbindelse henvises til, at der - som foran nævnt - i plejehjemsforeningerne er udbygget en kuratorordning, og at disse kuratorer i givet fald bør kunne tilknyttes socialcentret.

Det må formentlig være nødvendigt at fastsætte nærmere retningslinier for såvel selve »team«et som for vederlag til plejeforældre, lommepenge m. v. Der bør stilles særlige krav, såfremt arbejdet med mere adfærdsvanskelige børn skal lykkes.

68. Nedenfor er givet en kort redegørelse for de enkelte institutionsformer og deres fremtidige funktion, idet man iøvrigt henviser til den beskrivende fremstilling af de enkelte institutionsformers funktion og af de anerkendte foreninger for børne- og ungdomsforsorg, der bl. a. kan drive institutioner. Under omtalen af hver institutionstype i det efterfølgende er anført antallet af institutioner pr. 1. april 1972.

Hjem for børn.

Spædbørnshjem (26) er i vidt omfang i de sidste år blevet nedlagt eller omdannet helt eller delvis til vuggestuer. De spædbørnshjem, der vil bestå, må forventes at få specielle behandlings- og observationsopgaver eventuelt med henblik på adoption.

Børnehjem til ophold af kortere eller længere varighed (133). Formentlig vil der ikke mindst inden for denne gruppe ske funktionsændringer, f.eks. er korttidsanbringelser under forbigående vanskeligheder i hjemmet (sygdom) ved at bortfalde. Anbringelse af sidstnævnte art kan ordnes ved, at der til dagsinstitutioner knyttes små pensionsafdelinger, så at barnet kan forblive så nær ved eget milieu og egen skole som muligt.

Observationshjem (1). Observationsopgaver vil næppe fremover kræve specialinstitutioner, men kan løses på anden måde, f.eks. i forbindelse med det skolepsykologiske arbejde og det arbejde, der udføres i de nuværende rådgivningscentre i samarbejde med f.eks. børnehjem.

Skolehjem (41) er delt i to grupper, nemlig skolehjem for normalt begavede (25) og skolehjem for børn, der er udviklingshæmmede med hensyn til evner og undervisningsmuligheder (16).

Et fortsat behov for interne skoler vil bl.a. være afhængigt af udbygningen af folkeskolens specialundervisning.

Der har dog som ovenfor nævnt været en stigende tilgang i de seneste år især af aldersgruppen fra 12 år og opefter.

Der arbejdes i øjeblikket med en fleksibel udnyttelse af disse institutioner, ved at man både modtager dag- og døgnelever, og ved at der sam-

arbejdes med folkeskolen om etablering af de enkelte elevers skolegang.

Der er stadig ventelister til skolehjem.

Behandlingshjem (12). Til denne hjemtype er der stadige ventelister på omkring 100 børn.

Hjem med særlige formål (11). Den største gruppe (9) er ventetidshjem for åndssvage børn. Disse institutioner påregnes overført til åndssvageforsorgen og bør herefter betragtes i sammenhæng med åndssvageforsorgen, hvis forhold drøftes i afsnit VII.

Hjem for unge.

Ungdomshjem til ophold af kortere eller længere varighed (22). Af disse hjem er 9 indrettede til sent udviklede eller svagt begavede unge, og der er her ofte tale om længere ophold end i de øvrige ungdomshjem.

Af ungdomshjemmene er en del i de senere år omdannet til skolehjem, dels for at imødekomme det stigende pladskrav til skolehjem, dels fordi skolealderen forlænges.

Endelig er der en tendens til, at forsorgen for unge søges varetaget på anden måde end gennem ungdomshjemsanbringelse.

Der arbejdes for tiden med reformer af ungdomshjemmene, f.eks. således at opholdet får karakter af et tidsbegrænset kursus.

Observationshjem (0). Der findes ingen institutioner af denne type. Om observationsopgaven kan henvises til, hvad der ovenfor er sagt om observationshjem for børn.

Behandlingshjem (3). Tre statshjem, beliggende henholdsvis i Frederiksborg, Vejle og Århus amter, er indrettet til at modtage den vanskeligste del af ungdomsklientelet. Et af disse er beregnet for unge piger.

Det drejer sig ofte om anbringelse af unge kriminelle.

De to institutioner for unge mænd har *lukkede afdelinger*, hvori anbringelse kan ske i højst 2 måneder efter nærmere af socialministeriet fastsatte regler.

I øvrigt forberedes fire forskellige steder i landet små lukkede afdelinger, der er beregnet til at modtage unge stofmisbrugere som en alternativ behandlingsmulighed til varetægtsarrest.

Ungdomspensioner (31). Den samlede pladsudvidelse for unge over skolealderen har i de senere år fundet sted i ungdomspensioner, der er beliggende i byerne, og hvorfra de unge søger arbejdspladser eller uddannelsessteder uden for institutionen.

Hjem med særlige formål (5). 3 af disse institutioner er mødrehjem, hvor unge piger kan anbringes i forbindelse med fødsel, jfr. nedenfor vedrørende mødrehjælpens hjem.

69. Af ovenstående fremgår, at der pr. 1. april 1972 var anerkendt 285 børne- og ungdomshjem. Heraf var 5 statsinstitutioner, 34 kommunale, 2 lederejede og de øvrige selvejende eller drevet af anerkendte foreninger for børne- og ungdomsforsorg. Lederejede hjems status ændres ved nuværende leders afgang, og der kan ikke oprettes nye.

70. Når bortses fra de 5 statshjem, modtager for tiden 92 institutioner fuld underskudsdækning og 188 institutioner procenttilskud.

Underskudsdækkede hjem er i alt væsentligt hjem, der løser specielle behandlingsopgaver, der medfører større driftsudgifter. Det synes imidlertid stadigt vanskeligere at opretholde skarpe skillelinier mellem forskellige institutionstypers arbejdsopgaver, og en nyordning, hvor institutionerne i højere grad må påtage sig at løse de forskelligartede opgaver, der frembyder sig inden for et lokalt område, vil gøre dette endnu mere udpræget. Det må derfor forekomme rimeligt at stile mod ensartede finansieringsformer for institutionernes drift.

71. Der bør lægges vægt på, at barnet eller den unge anbringes så nær ved familien og eget milieu som muligt. Der bør endvidere lægges vægt på, at institutionerne søges indpasset i det stedlige sociale bistandsarbejde i samarbejde med tilgrænsende områder inden for sundheds- og skolevæsen. Disse hensyn taler for en placering af ansvaret for institutionernes etablering og drift i det område, hvor klientens samlede situation i første række skal afklares. Når der ikke stilles forslag om at overlade ansvaret for disse institutioner til de enkelte kommuner, skyldes det, at kun få kommuner ville have behov for selv at råde over flere forskellige differentierede institutionsformer. Derimod forekommer det rimeligt, at det endelige mål for en nyordning bliver en placering af ansvaret for etablering og drift af institutioner og for koordinering af det samlede institutionsapparat inden for det amtskommunale område hos amtskommunen.

72. Som en model for en amtskommunal udbygning kan peges på følgende grundelementer i institutionssystemet: Et rådgivningscenter med bistand af det stedlige socialcenter og med tilhørende mulighed for dag- og døgnobservationsgrupper, et behandlingshjem for børn, 2 skolehjem og en ungdomspension samt et antal

pladser i hjem for børn og unge. Det sidste tal må være afhængigt af befolkningstal og mere specielt begrundede behov, f. eks. områdets mere eller mindre bymæssige karakter.

73. I det omfang, der bliver tale om, at institutioner beliggende i én amtskommune skal modtage børn fra andre amtskommuner, vil det kræve en udligningsordning.

Ganske enkelte institutioner som stærkt specialiserede behandlingshjem og institutioner for unge med tilknyttede lukkede specialafdelinger må antagelig forblive landsdelsdækkende.

74. Der bør dog fortsat være mulighed for, at der kan drives kommunale døgninstitutioner for børn og unge, idet en amtskommune bør kunne overdrage det primære ansvar for etablering og drift til en kommune.

Som institutioner, det i en række tilfælde kan være naturligt at placere kommunalt, kan især peges på børnehjem (eventuelt børnepensioner knyttet til daginstitutioner) og ungdomspensio-

75. *Planlægning*. Den generelle planlægning vedrørende etablering af børne- og ungdomshjem varetages efter gældende lov af socialstyrelsen.

Indtil oprettelsen af de pædagogiske og økonomiske nævn (jfr. lov om børne- og ungdomsforsorg § 7) i 1958 var mulighederne for at foretage en generel planlægning begrænsede bl. a. på grund af de historiske forudsætninger for børne- og ungdomsforsorgens udvikling og de forskellige driftsformer (herunder foreningsdrift) og ejerforhold.

76. I den udbygningsplan, som omtales i den sociale styrelseslovs § 11, bør indgå udbygningen af amtskommunens døgninstitutioner for børn og unge. Socialstyrelsen vil - gennem behandlingen af udbygningsplanerne - få mulighed for at øve indflydelse på den *generelle* fysiske og pædagogiske planlægning, ligesom socialstyrelsen vil få til opgave at udvikle institutionspædagogisk metodik m. v.

77. I henhold til børne- og ungdomsforsorgslovens § 86, stk. 4, skal socialministeren godkende planerne forud for en institutions oprettelse eller ombygning.

For så vidt angår fremgangsmåden ved opførelse af nye døgninstitutioner for børn og unge foreslås det, at amtsrådet i overensstemmelse med den sociale styrelseslovs § 14, stk. 1, træffer beslutning om oprettelse af institutioner på baggrund af visse af socialministeriet (socialstyrelsen) fastsatte retningslinier m. v., jfr. styrelseslovens § 14, stk. 2, hvorefter socialministeren kan fastsætte regler om godkendelse af projekter til børne- og ungdomshjem.

78. Spørgsmålet om, hvorvidt amtskommunen selv vil påtage sig at oprette og drive en døgninstitution, eller om den vil overlade en sådan opgave til en kommune, til en selvejende institution eller til en anerkendt forening for børneforsorg, bør indgå i amtskommunens overvejelser. Såfremt en selvejende institution eller en anerkendt forening for børneforsorg skal påtage sig opgaven, må det primære ansvar for etablering og drift fortsat påhvile amtskommunen, således at døgninstitutionen godkendes på de af amtskommunen stillede vilkår.

79. *Økonomisk og pædagogisk tilsyn*. Socialstyrelsen fører et fagligt, herunder økonomisk og pædagogisk tilsyn med børne- og ungdomshjem.

Børne- og ungdomshjem står endvidere under tilsyn af det sociale udvalg i den kommune, hvor institutionen er beliggende, jfr. § 97 i børne- og ungdomsforsorgsloven. Dette gælder dog ikke institutioner, der drives af en kommune, men er beliggende uden for denne, eller hjem med et af socialministeren beskikket tilsynsråd.

Endelig er der i medfør af børne- og ungdomsforsorgsloven nedsat *tilsynsråd* for statsinstitutioner og for institutioner, der modtager underskudsdækning, og *bestyrelser* for institutioner der modtager procenttilskud. Disse tilsynsråd og bestyrelser har en række beføjelser, for hvilke der er nærmere redegjort i den beskrivende fremstilling foran (VI, C).

Det foreslås, at amtsrådet beskikker tilsynsrådet ved de institutioner, der drives med amtskommunal godkendelse, og at det af socialministeren beskikkede medlem (i tilsynsråd) i disse tilfælde erstattes af en repræsentant for amtsrådet.

Det foreslås endvidere, at amtskommunen skal føre *økonomisk tilsyn* med institutioner, der drives med amtskommunal godkendelse, idet amtskommunen bør påse, at betingelserne for fortsat godkendelse overholdes, og at tilskudsgrundlaget er rigtigt.

81. I socialstyrelsens cirkulære af 5. januar 1972 er der fastsat regler for forældrenes indfly-

delse ved børne- og ungdomshjemmene. Heraf fremgår, at der skal vælges et forældreråd, der skal have normalt og mindst 3 medlemmer. Forældrerådet vælges for 2 år ad gangen. Socialstyrelsen kan i særlige tilfælde, når det findes påkrævet af hensyn til elevklientelets art, godkende, at der midlertidigt ikke oprettes forældreråd ved en institution.

82. Det foreslås, at der gives repræsentanter for forældre og personale sæde i institutionernes ledelse. Adgangen til i særlige tilfælde at godkende, at der midlertidigt ikke oprettes forældreråd ved en institution, bør opretholdes.

83. For så vidt angår det *pædagogiske tilsyn*, der i dag udøves af socialstyrelsen, foreslås det, at dette tilsyn udøves af amtskommunens socialcenter på social- og sundhedsudvalgets vegne, og at tilsynet styrkes ved, at der til socialcentret knyttes psykologisk og socialpædagogisk ekspertise, der vil være i stand til at føre et fagligt pædagogisk tilsyn og yde konsulentbistand. Det almindelige *tilsyn med sundhedsforholdene* bør føres af embedslægerne.

84. *Visitation.* Beslutning om anbringelse af et barn eller en ung på en af børne- og ungdomsforsorgens døgninstitutioner træffes af børne- og ungdomsværnet.

Før anbringelse på visse behandlings-, skole- og ungdomshjem skal beslutningen dog godkendes centralt (socialstyrelsen). Det bemærkes, at børneværnene herudover i stort omfang indhenter den centrale myndigheds råd også i sager, hvor der er tale om anbringelse på andre former for hjem.

I henhold til børne- og ungdomsforsorgsloven er anerkendte børne- og ungdomshjem forpligtet til at modtage børn eller unge, der af børneværnet ønskes anbragt i hjemmet, for så vidt der er plads, anbringelsen er i overensstemmelse med institutionsvedtægten, og forholdene i hjemmet i øvrigt ikke taler afgørende imod anbringelsen.

85. Reglerne om børneværnets kompetence til at beslutte anbringelse og om hjemmenes forpligtelse til at modtage pågældende foreslås opretholdt med de ændringer, der følger af forslaget i afsnit IV, om overflytning af børneværnets kompetence til det sociale udvalg.

Da det især forud for anbringelse på behandlings-, skole- og ungdomshjem er vigtigt at få fastslået, om der kan iværksættes andre hjælpeforanstaltninger, foreslås det dog, at beslutningen om anbringelse på disse hjem skal godkendes regionalt (d. v. s. af socialcentret), ligesom socialcentret i det hele må stå til rådighed med bistand til visitationen.

86. *Overgangsordninger*. En forudsætning for, at et amtskommunalt institutionssystem fuldt ud kan fungere efter sin hensigt, må være en ligelig forsyning med institutioner i de forskellige amtskommunale områder i forhold til deres befolkningstal og specielle behov.

Idet der henvises til oversigterne i pkt. 89 over den amtskommunale fordeling af visse i dag eksisterende institutionstyper og til den i pkt. 72 skitserede grundstamme af institutionstyper, vil det ses, at denne forudsætning ikke i dag er til stede.

Som det fremgår af oversigten, mangler der rådgivningscentre i 8 amtskommuner, behandlingshjem i 8 amtskommuner, skolehjem i 2 amtskommuner, ungdomshjem i 3 amtskommuner og ungdomspensioner i 7 amtskommuner. Alene Fyns og Århus amtskommuner har i dag samtlige institutionstyper repræsenteret, medens på den anden side Viborg amtskommune er dårligt dækket.

Det store antal anbringelsessager fra det storkøbenhavnske område vil ej heller kunne tilgodeses indenfor Københavns og Frederiksborgs amtskommuner.

87. For ikke at stille de enkelte områder af landet særligt dårligt med hensyn til anbringelsesmuligheder, ikke mindst i de vanskeligste sager, kunne man i en overgangsperiode overveje to mulige løsninger.

Den ene mulighed er at bevare visse institutioner, bl. a. nogle af de i pkt. 84 nævnte, på statsplan. Den anden er at lade dem overgå til amtskommunal administration, men i overgangs-tiden bevare en central visitation i overensstemmelse med den gældende lov.

Det foreslås at følge den anden mulighed, således at socialstyrelsens godkendelse af anbringelser i behandlings-, skole- og ungdomshjem (og af anbringelser i øvrigt i fornødent omfang) i en overgangsperiode bevares.

88. I en overgangsperiode foreslås det endvidere - for at der ikke skal opstå et brud i den pædagogiske udvikling af institutionernes arbejde - at socialstyrelsens pædagogiske tilsyn

med og konsulentbistand til institutionerne fortsætter, indtil udbygningen af socialcentrene muliggør disses overtagelse af de nævnte funktioner. Tilsvarende må socialstyrelsen i en overgangsperiode kunne bistå den amtskommunale administration med tilrettelæggelsen af institutionernes omlægning og udbygningen af nye institutioner m. v. Denne virksomhed må på længere sigt antages at indgå i den centrale behandling af udbygningsplanerne.

89. *Oversigt over fordelingen af døgninstitutioner på amtskommuner.*

	Rådgivnings-center	Behandlings-hjem	Skolehjem	Ungdomshjem	Ungdoms-pension
Københavns kommune (Frb.)	3		3	3	13
Københavns amt	1		3	2	6
Frederiksborg amt		4	5	1	
Roskilde amt		1	3		
Vestsjællands amt		1	6	1	2
Storstrøms amt	1	1	1	1	
Fyns amt	1	1	5	4	2
Sønderjyllands amt			4	2	
Ribe amt	1				1
Vejle amt			4		1
Ringkøbing amt	1		2	1	
Århus amt	1	3	1	3	5
Viborg amt		1	2		
Nordjyllands amt			2	4	1
Bornholms amt					
i alt	9	12	41	22	31

Mødrehjælpens hjem.

90. I henhold til lov om mødrehjælpsinstitutioner § 1, stk. 3, kan mødrehjælpen med socialministeriets billigelse oprette svangre- og mødrehjem, spædbørnshjem samt observations- og rekreationshjem.[1]) Vedrørende disse institutioner henvises til fremstillingen foran under C, 1-7.

91. Det har været af stor betydning, at mødrehjælpen har rådet over egne hjem, hvortil den har kunnet henvise gravide og mødre med børn. Det har givet mulighed for en smidig visitering til hjemmene.

Det foreslås, at det primære etablerings- og driftsansvar for hjem, der betjener mødrehjælpen, overdrages til amtskommunerne. Der bør - i lighed med døgninstitutionerne for børn og unge - være mulighed for, at en enkelt institution kan betjene flere amtskommuner.

Tilsyn med institutionen bør varetages af socialcentret i den amtskommune, hvori institutionen er beliggende.

Det foreslås endvidere, at planlægningen af sådanne institutioner koordineres med planlægningen af døgninstitutioner for børn og unge, jfr. ovenfor pkt. 75. En samlet vurdering og planlægning bør foretages af socialstyrelsen.

Rådgivningscentre.

92. Af omtalen af rådgivningscentrenes opgaver (foran kap. II) og den beskrivende fremstilling i dette kapitel (II, E) fremgår, at en del af arbejdet består i *visitation og henvisning* af klienterne til mere specialiserede undersøgelser.

1) Det bemærkes, at spædbørnshjemmene er omtalt foran i forbindelse med børne- og ungdomsforsorgens døgninstitutioner.

Disse opgaver bør løses inden for rammerne af socialcentret, således at centret helt overtager ansvaret herfor, da arbejdet har samme karakter som en række tilsvarende opgaver, der vil blive henlagt til centret.

93. For så vidt angår rådgivningscentrenes *behandlingsfunktioner* foreslås det, at der i bistandsloven gives hjemmel til, at visse institutioner under amtskommunalt driftansvar for børn og unge kan undersøge og behandle børn og unge med adfærdsvanskeligheder, evt. ambulant.

Der bør derfor i forbindelse med planlægningen af de amtskommunale socialcentre tages stilling til i hvilket omfang de enkelte rådgivningscentre bør indgå i vedkommende socialcenter eller drives som amtskommunal institution i henhold til den nævnte lovhjemmel i bistandsloven.

94. *Institutioner inden for revalideringsområdet.* Ifølge revalideringsloven kan revalideringscentrene henvise til en række forskellige institutioner til optræning, arbejdsprøvning, omskoling og faglig uddannelse. Revalideringscentrene kan endvidere henvise til beskyttede virksomheder.

I den beskrivende fremstilling foran er der redegjort for revalideringslovens bestemmelser om ydelse af lån og tilskud til etablering og drift af såkaldte § *5-institutioner* (revalideringsklinikker, optrænings- og arbejdsprøvningsinstitutioner m. v.) samt § *10-institutioner* (beskyttede virksomheder).

95. I det følgende omtales revalideringsklinikkerne. Derefter omtales de øvrige § 5-institutioner og beskyttede værksteder under ét.

96. *Revalideringsklinikker.* Revalideringsklinikkerne yder specielt tilrettelagt funktionsoptræning og arbejdstilvænning i forbindelse med fysiurgisk og anden lægelig behandling. Der henvises til den beskrivende fremstilling med en oversigt over funktioner for 8 arbejds- eller revalideringsklinikker.

Det har til tider voldt vanskeligheder at; forene behandlingsopgaverne, som revalideringsklinikkerne har, med de mere erhvervsbetonede opgaver i form af arbejdstilvænning og optræning af erhvervshæmmede. Et af sundhedsstyrelsen nedsat udvalg har i en betænkning fra 1970 »Langtidsbehandling på sygehuse« anført en række betragtninger vedrørende revalideringsklinikkerne.

97. Udvalget har anført, at revalideringsklinikkerne i praksis er ret forskelligt ledet og organiseret. Udvalget udtaler endvidere:

»Set fra et lægeligt synspunkt synes den manglende tilslutning til sygehusvæsenet at have beredt både personale og patienter en del vanskeligheder, især angående den lægelige vurdering af patienterne. Udvalget har indtryk af, at kontinuiteten i den lægelige revalidering for ofte afbrydes under den nuværende form, ligesom samarbejdet mellem cheferne for de pågældende klinikker og sygehusoverlægerne ikke altid har kunnet tilgodeses i tilstrækkeligt omfang«.

Udvalget har endvidere udtalt, at det testningsapparatur, som revalideringsklinikkerne råder over, er et værdifuldt led i patientvurderingen, før patienterne eventuelt skal til erhvervsmæssig omskoling eller optræning. Funktionstestningen af legemlige færdigheder vil derfor efter udvalgets opfattelse kunne foregå mere kontinuerligt, hvis testningsfunktionerne og det hermed beskæftigede personale på revalideringsklinikkerne overføres til de af langtidsudvalget foreslåede fysiurgiske genoptræningsafdelinger, som derved forsynes med sagkundskab og faciliteter, der kunne afløse revalideringsklinikkernes nuværende lægelige funktion. Udvalget giver endvidere udtryk for den opfattelse, at det er nødvendigt, at der klart sondres mellem den lægelige og den erhvervsmæssige revalidering. Den lægelige revalidering må - anfører udvalget - betragtes som en sygehusopgave under ren lægelig ledelse med passende konsulentbistand fra de organer, som skal varetage den erhvervsmæssige genoptræning. Denne genoptræning er derimod en opgave, som bør varetages uden for sygehusvæsenet af de sociale og arbejdsmarkedsorienterede myndigheder og under disses ledelse med lægelig konsulentbistand i fornødent omfang.

98. Udvalget konkluderer for så vidt angår revalideringsklinikkerne, at forudsætningen for en adskillelse af den lægelige og erhvervsmæssige revalidering er, at der skabes mulighed for et snævert samarbejde mellem sygehusene og revalideringscentrene, således at de sidste kun skal koncentrere sig om erhvervsmæssig optræning, idet patienter, der henvises til centrene, forud er lægeligt bedømt i tilstrækkeligt omfang, og eventuel sideløbende lægelig behandling bør i fornødent omfang foregå på sygehuse, ambulatorium eller hos praktiserende læge.

99. De problemer, der er behandlet af det langtidsmedicinske udvalg vedrørende revali-

deringsklinikkerne, er tidligere behandlet af det i henhold til revalideringslovens nedsatte institutionsudvalg, der i september 1968 på baggrund af et oplæg fra direktoratet for revalidering og forsorg behandlede spørgsmålet. Der var dengang enighed om en ordning, der i *hovedtræk* følger den af langtidsudvalget senere skitserede.

Oplægget fra 1968 gik ind for, at sygehusene fik ansvaret for efterbehandling, funktionsopøvning m.v., medens de under revalideringsloven hørende institutioner skulle foretage en egentlig systematisk opbygget arbejdsprøvning efter standardmetoder, som anerkendes af det private arbejdsmarked.

I det omhandlede oplæg fra 1968 er fremhævet, at en nyvurdering måtte omfatte det samlede sygehusvæsen, uanset nuværende organisation, altså også revalidering af psykiatriske patienter. Direktoratet for statshospitalerne har i denne forbindelse udtalt, at en del af det psykiatriske klientel, særlig neurotikerne, bør revalideres ved samme foranstaltninger som andre handicappede. Revalidering af det »tunge« psykiatriske klientel er et væsentligt led i behandlingen, og det var derfor direktoratets hensigt ved det fremtidige psykiatriske hospitalsbyggeri at oprette revalideringsklinikker som et integreret led i hospitalets beskæftigelses- og arbejdsterapi.

100. Forinden der kan træffes afgørelse om, hvorvidt revalideringsklinikkernes funktioner helt eller delvis kan overgå til sygehusvæsenet, synes det nødvendigt at få afklaret, hvorledes testnings- og arbejdsprøvningsfunktionen skal placeres. Dette kan formentlig kun ske gennem en gennemgang af de forskellige revalideringsklinikkers funktioner, som bør foretages af socialstyrelsen og sundhedsstyrelsen på grundlag af ovennævnte principper.

101. Det må formentlig antages, at revalideklinikkernes bygninger og den del af apparaturet, der ikke skal overføres til sygehusvæsenet sammen med det lægelige personale, herunder formentlig det personale, der varetager den arbejdsfysiologiske testning, kan bibeholdes som sociale institutioner. Herfor taler også, at de nuværende revalideringsklinikker af revalideringscentrene kun i begrænset omfang (ca. 1/3 af alle henvisninger) har været benyttet til lægelige formål (efterbehandling, fysisk og psykisk konditionering og arbejdsfysiologisk testning). Dette fremgår af en rapport, som socialstyrelsen har offentliggjort i september 1971.

102. *Revalideringsinstitutioner i øvrigt og beskyttede virksomheder*. Ud over revali deringsklinikker findes der en række forskellige institutionsformer inden for revalideringsområdet i videste forstand, herunder institutioner drevet af åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorg. De strækker sig fra arbejdsprøvnings- og arbejdstilvænningsinstitutioner til dels med et mere socialpædagogisk sigte over egentlige produktionsvirksomheder, hvor den erhvervshæmmede vænnes til normale arbejdsvilkår (som regel godkendt efter revalideringslovens § 5), til beskyttede virksomheder (godkendt efter § 10). De sidstnævnte er kendetegnet ved, at de beskæftiger personer, der af fysiske eller psykiske årsager ikke har kunnet påtage sig eller fastholde normal beskæftigelse. De beskyttede virksomheder beskæftiger hovedsagelig invalidepensionister, for hvilke denne beskæftigelse er et supplement til invalidepensionen. I modsætning til § 1 0-institutionerne gælder det for § 5-institutionerne, at opholdet her er tidsbegrænset, som regel til 6 måneder. Det er i øvrigt af meget varierende varighed for den enkelte.

103. § *5-institutioner*. Disse institutioner dækker som regel et større område, f. eks. én eller flere amtskommuner.

§ *10-virksomheder*. De beskyttede virksomheder synes ofte at dække et mere lokalt behov end de ovenfor nævnte revalideringsinstitutioner og det kunne derfor overvejes at henlægge dem til kommunal drift. Imidlertid har en række af de eksisterende beskyttede virksomheder et vist fællesskab med § 5-institutionerne. Det er derfor nedenfor foreslået, at det primære etablerings- og driftsansvar for institutioner inden for revalideringsområdet (såvel § 5- som §-10 institutioner, men bortset fra revalideringsklinikker) lægges i amtskommu-

104. Det fremgår af den beskrivende fremstilling, at en væsentlig del af alle institutionsformerne har en større eller mindre tilknytning til en kommune. En tilfredsstillende smidighed vil formentlig kunne opnås ved, at revalideringsinstitutioner og beskyttede virksomheder principielt henlægges til amtskommunalt regie, men at en kommune, hvor forholdet taler derfor, kan påtage sig ansvaret for driften på vilkår, der er neutrale i forhold til amtskommunen.

105. Specielt for så vidt angår revalideringsområdets beskyttede virksomheder gælder det, at disse må ses i sammenhæng med institutioner

godkendt efter omsorgsloven (dagcentre), beskyttede virksomheder inden for særforsorg, herunder åndssvageforsorgen samt de tilsvarende værksteder m. v. inden for statshospitalerne. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at give de beskyttede virksomheder inden for det sociale og eventuelt også tilgrænsende områder ensartede vilkår, eventuelt ensartede kalkulationsregler. Blandt andet dette vil kunne medvirke til at formindske eksisterende forskelle mellem de forskellige beskyttede foranstaltninger og derved øge såvel den enkeltes som visitationsmyndighedens valgmulighed mellem forskellige foranstaltninger.

106. I det følgende er med henblik på indholdet af en social bistandslov foretaget en gennemgang af de forskellige administrative funktioner (planlægning, tilsyn, visitation). Afsnittet om disse institutioner i en bistandslov bør udformes på en sådan måde, at visse virksomheder under åndssvageforsorgen og statshospitalerne eventuelt vil kunne indgå i bistandslovens institutionsafsnit i forbindelse med overførelsen af disse områder til amtskommunerne.

107. *Planlægning.* Det foreslås, at amtskommunen inden for sit område får til opgave at koordinere de forskellige muligheder for uddannelse, optræning og omskoling af handicappede og socialt udsatte personer. En sådan koordinerende virksomhed vil kunne lettes i det omfang, amtskommunerne direkte har ansvaret for driften af de forskellige institutioner.

For så vidt angår revalideringsinstitutioner i videste forstand, bør amtskommunerne overtage planlægningen, således at planer for etablering af revalideringsinstitutioner optages i udbygningsplanen, der godkendes af socialministeren, jfr. den sociale styrelseslovs § 11.

108. Idet det i øvrigt er forudsat, at institutionerne inden for revalideringsområdet principielt er placeret i amtskommunens regie, finder kommissionen dog, at der bør være mulighed for, hvis særlige forhold taler derfor, at kunne overlade den direkte drift af en revalideringsinstitution eller beskyttet virksomhed til en kommune, inden for hvilken der foreligger et behov ai: en tilstrækkelig størrelse. I tilfælde, hvor der er alternativ driftsmulighed, må finansieringen være neutral, d. v. s. der må ikke pålægges den kommune, der overtager en amtskommunal opgave, en forøget økonomisk byrde (jfr. også 1. betænkning, side 137 og nedenfor afsnit VI).

109. Inden for rammerne af den af socialministeren godkendte udbygningsplan bør amtskommunen kunne tage endelig stilling til et institutionsprojekt, hvad enten driften påhviler og planerne er udarbejdet af en kommune, amtskommune eller anden driftsherre, jfr. den sociale styrelseslovs § 14.

110. *Økonomisk - derunder driftsmæssigt - tilsyn.* Det økonomiske tilsyn med alle revalideringsinstitutioner føres i dag dels af socialstyrelsen, dels af valgte bestyrelser/tilsynsråd, hvor sådanne findes.

Det foreslås, at amtskommunen fører dette tilsyn i de tilfælde, hvor driften er overladt til en kommune eller en selvejende institution. Et egentligt økonomisk tilsyn med institutioner, der drives af amtskommunen, må føres af amtsrådet.

111. *Fagligt - herunder sundhedsmæssigt - tilsyn.* Statens tilsyn med og vejledning til godkendte revalideringsinstitutioner og beskyttede virksomheder udøves af socialstyrelsen og under medvirken af revalideringscentrene. Der er endvidere en vis tilsynspligt for den bestyrelse eller det tilsynsråd, der findes for den enkelte institution, idet det er fastsat, at bestyrelsen/tilsynsrådet skal have en sådan sammensætning, at det vil kunne påse, at vedkommende institution varetager revalideringsopgaven på den ved godkendelsen forudsatte måde.

Det foreslås, at det faglige tilsyn for fremtiden føres af socialcentret under ansvar over for amtsrådets social- og sundhedsudvalg.

Det sundhedsmæssige tilsyn bør føres af embedslægerne.

Socialministeren fører overtilsyn med offentligt støttede eller anerkendte institutioner, jfr. den sociale styrelseslovs §§ 22 og 24.

112. *Visitation.* I henhold til revalideringsloven henviser landets 12 revalideringscentre i dag erhvervshæmmede til revalideringsklinikker, øvrige revalideringsinstitutioner (arbejdsprøvende, optrænende og opskolende) og beskyttede virksomheder. Revalideringscentrene henviser også i vidt omfang erhvervshæmmede til optræning og beskyttet beskæftigelse på de af særforsorgen, herunder åndssvageforsorgen, drevne institutioner.

Det foreslås, at visitationen til revalideringsinstitutioner, bortset fra beskyttede virksomheder, lægges på amtsplanet (socialcentret). Herved vil man opnå den fornødne koordination mellem udbuddet af institutionspladser og den kommunale efterspørgsel af disse, idet det forudsættes, at kommunerne skal varetage størstedelen af de øvrige revaliderings- og uddannelsesopgaver. Visitationen bør ske efter indstilling fra kommunen og eventuelt efter samtale med sagsbehandleren i kommunen.

For beskyttede virksomheders vedkommende bør visitationen til institutioner beliggende i og beregnet for den pågældende kommune, lægges i kommunen for så vidt angår kommunens egne borgere, og uanset om der er tale om en kommunal eller selvejende institution. I øvrige tilfælde bør visitationen blandt andet af koordinationsgrunde lægges på amtsplanet.

Man vil herved opnå, at der kan ske en hensigtsmæssig udnyttelse af områdets forskellige institutionspladser. Endvidere vil man i overensstemmelse med det almindelige hovedprincip om i første række at anvende samfundets almindelige omskolings- og uddannelsesmuligheder (jfr. afsnit II, kap. IV, overvejelser om bistand til uddannelse, revalidering m. v.), få større mulighed for at gøre brug af f. eks. arbejdsministeriets omskolings- og uddannelsestilbud i stedet for revalideringsområdets institutioner, eventuelt således, at disse institutioner i stigende omfang anvendes af et klientel med svære vanskeligheder herunder af psykisk karakter.

113. *Forsorgshjem og arbejdskolonier m.* v. I den beskrivende fremstilling foran er der givet en nærmere beskrivelse af disse institutioners funktioner og de gældende regler for planlægning, tilsyn m. v.

En arbejdsgruppe under socialministeriet har overvejet det fremtidige sigte med forsorgshjemmene og behovet for en udvidelse af kapaciteten og en specialisering mellem de forskellige forsorgshjem , arbejdskolonier m. v. Arbejdsgruppen har endvidere drøftet fremtidige kriterier for støtte til de institutioner, der modtager statstilskud efter forsorgslovens § 8, og disse institutioners mulige fremtidige placering på amtskommunalt plan. Nedenfor er kun ganske kort opridset de krav, der må stilles til en service- og bistandslovgivning på dette område, medens den nævnte arbejdsgruppes betænkning vil kunne supplere disse overvejelser.

114. *Planlægning.* Ifølge forsorgsloven har amtsrådet pligt til at sikre, at kommunerne råder over det fornødne antal pladser på forsorgshjem. Godkendelsesbeføjelsen, for så vidt angår forsorgshjem, arbejdskolonier m. v., ligger i dag i socialministeriet.

Planer for udbygning af forsorgshjem, arbejdskolonier m. v. må fremtidig indgå i den udbygningsplan, der skal udarbejdes efter den sociale styrelseslovs § 11, og som skal godkendes af socialministeren.

115. Særlig for så vidt angår *arbejdskolonier m.* v. bemærkes, at det af hensyn til koordinering af indsatsen på dette område bør pålægges amtsrådet at tilvejebringe denne koordinering af de private og selvejende institutioners virksomhed med de amtskommunale forsorgshjem og at træffe afgørelse om tilskud til disse institutioner.

116. For så vidt angår fremgangsmåden ved opførelse af nye forsorgshjem, arbejdskolonier m. v. foreslås det, at amtsrådet i overensstemmelse med den sociale styrelseslovs § 14, stk. 1, træffer beslutning om oprettelse af institutioner på baggrund af visse af socialministeriet (socialstyrelsen) fastsatte retningslinier m. v. Der henvises herved til styrelseslovens § 14, stk. 2, hvorefter socialministeren kan fastsætte nærmere regler for godkendelse af bl. a. forsorgshjem, som i almindelighed oprettes med henblik på at betjene et større område.

117. *Økonomisk (driftsmæssigt) tilsyn.* Det økonomiske tilsyn med institutionerne føres i dag af socialministeriet, og for forsorgshjemmenes vedkommende tillige af amtsrådet.

Det foreslås, at amtsrådet fører dette tilsyn i de tilfælde, hvor driften er overladt til en privat eller selvejende institution, jfr. den sociale styrelseslovs § 10, stk. 2.

118. *Fagligt - herunder sundhedsmæssigt - tilsyn.* Tilsyn med forsorgshjemmene, arbejdskolonierne m. v. føres i dag af amtsrådene, jfr. forsorgslovens § 13.

Det foreslås, at det faglige tilsyn for fremtiden føres af socialcentret under ansvar over for amtsrådets social- og sundhedsudvalg, eventuelt med vejledende bistand fra centralt hold.

Det lægelige tilsyn bør føres af embedslægerne.

119. *Visitation.* Det er i dag de enkelte hjems ledelse der afgør, om optagelse på institutionen skal finde sted - for forsorgshjemmenes vedkommende med mulighed for at indbringe afgørelsen for amtskommunens social- og sundhedsudvalg. Optagelse sker ofte efter personlig henvendelse.

Man må også fremover regne med, at optagelse vil ske på grundlag af personlige henvendelser til institutionen, men optagelsespraksis må udformes efter forhandling med socialcentret i det amt, hvor institutionen er placeret, ligesom socialcentret i fornødent omfang må yde bistand i de enkelte tilfælde.

120. *Særlige plejehjem (specialplejehjem).* Som omtalt ovenfor er det foreslået at give kommunerne det primære etablerings- og driftsansvar for almindelige alderdoms- og plejehjem. En række alderdoms- og plejehjem har sygeafdelinger, ligesom en række nyere plejehjem i højere grad er udstyret til at modtage mere plejekrævende patienter, end det tidligere har været tilfældet. Uanset dette vil der dog stadig blive et klientel tilbage, som ikke kan plejes på de almindelige alderdoms- og plejehjem.

121. I henhold til omsorgslovens § 2, st k. I, skal kommunalbestyrelsen sikre, at kommunen råder over pladser på hjem for *yngre og for andre særlige grupper af pensionister.*

I et cirkulære fra socialministeriet af 27. februar 1969 (om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister) nævnes, at man med denne bestemmelse har tænkt på pensionister, hvis tilstand kræver en særlig pleje, som ikke - eller kun vanskeligt - kan gives på et almindeligt plejehjem, f. eks. visse blinde, epileptikere eller psykiatriske plejepatienter. Behovet for disse særlige plejehjem er relativt begrænset. I praksis er sådanne hjem tilvejebragt ved private organisationers, f. eks. sygdomsbekæmpende foreningers initiativ. Disse plejehjem er kendetegnet ved at kunne yde en speciel pleje for den enkelte patient.

122. Det har vist sig, at der især for personer i alderen fra 20 til ca. 55 år er et behov for særlige hjem. Som ovenfor nævnt, har man ikke noget bestemt indtryk af, hvor stort behovet er, men det synes kun at omfatte en talmæssigt ringe gruppe. En vanskelighed ved at vurdere behovets størrelse kommer yderligere frem derved, at bygning af nogle få hjem for hele landet vil betyde, at nogle af dem, der ville kunne optages på hjemmene, vil komme til at flytte langt bort fra deres hjemegn, således at forbindelsen med deres pårørende vil blive vanskeliggjort. Det vil måske derfor vise sig, at nogle af dem, for hvem det ville være af betydning at blive optaget på et sådant særligt plejehjem, vil vige tilbage herfor og foretrække at blive på deres hjemegn i et almindeligt plejehjem eller i eget hjem uden tilstrækkelige muligheder for at få en tilfredsstillende behandling.

123. Løsningen af problemet med at skaffe egnede plejehjem for det fåtal af unge og yngre kronisk syge, der ikke kan klare sig på anden måde, bør ske gennem et samarbejde - eventuelt for hele landet - mellem de organisationer og private foreninger, der er interesserede i spørgsmålet, amtskommunerne og staten.

124. Det beskedne behov for sådanne plejepladser og de betydelige krav til disse hjems formåen taler for, at den *generelle planlægning* sker på landsbasis, ledet af socialstyrelsen.

Det forudsættes, at det primære ansvar for driften skal ligge hos amtskommunen. Ved oprettelse af sådanne hjem og godkendelse af planerne bør socialstyrelsen derfor samarbejde med den pågældende amtskommune om fastlæggelsen af, hvilke opgaver det projekterede hjem skal kunne varetage.

125. Det *faglige tilsyn* med sådanne hjem bør varetages af henholdsvis embedslægen (det sundhedsmæssige tilsyn) og vedkommende amtskommunes socialcenter (det faglige tilsyn).

Da man må forvente, at der ikke i alle amtskommuner vil være behov for at opføre særlige plejehjem, og da de fleste af de eksisterende specialplejehjem drives af foreninger og selvejende institutioner, bør der etableres en *særlig visitationsordning* på amtsplan, der kan imødekomme ønsket om den bedst mulig udnyttelse af de eksisterende specielle plejehjemspladser.

Afsnit III

Overvejelser vedrørende opgavefordelingen på det sociale område

Kap. I

Revaliderings- og mødrehjælpsområderne

1. På baggrund af kommisionens beslutning i foråret 1971 og på grundlag af en redegørelse fra en række mødrehjælpsinstitutionsledere, optaget som bilag 4, og et notat om revalideringsområdet, optaget som bilag 2, har opgavefordelingen inden for revaliderings- og mødrehjælpsområdet været overvejet i det opgavefordelingsudvalg, der er omtalt i indledningen under pkt. 5. På grundlag af resultatet af disse overvejelser har kommissionen drøftet den kommende opgavefordeling.

2. *Revalideringscentrenes sagsområder.* (Der henvises i øvrigt til bilag 2 om revalideringscentrenes virksomhed).

Centrenes sagsområder omfatter under den gældende lovgivning følgende:

Sager vedrørende støtte til uddannelse og etablering.
Sager vedrørende støtte til anskaffelse af motorkøretøjer.
Sager vedrørende hjælpemidler.
Visitation til revalideringsinstitutioner.
Sager vedrørende udbetaling af kontantstøtte.
Indberetningssager angående børn og unge.

Støtte til uddannelse og etablering

3. Kompetencen i uddannelses- og etableringssager ligger i dag normalt i revalideringscentrene, men også de sociale udvalg og børne- og ungdomsværnene har en række uddannelses- og etableringssager (revalideringsloven vedrørende socialt erhvervshæmmede, forsorgsloven, børneforsorgsloven og enkepensionsloven). Ovenfor i afsnit II, kap. IV, er der foreslået indført en mere generel hjemmel til at yde støtte til uddannelse og etablering efter behov på grundlag af visse kriterier. Ved at foreslå en sådan generel hjemmel til at yde støtte tilstræbes det bl. a. at sikre en mere ensartet behandling af ensartede tilfælde gennem en samling af den i dag opdelte administration. Disse forhold taler for, at samtlige afgørelser inden for dette sagsområde mest hensigtsmæssigt bør henlægges enten til kommunen eller til amtskommunens revaliderings- og pensionsnævn.

Bl. a. under hensyn til det princip, at kommunen i videst muligt omfang skal træffe afgørelse vedrørende enkeltpersoners forhold, og på baggrund af, at kommunerne i forvejen administrerer en væsentlig del af uddannelsesområdet, vil det være nærliggende, at kommunerne (socialudvalgene) får tillagt kompetencen til - som altovervejende hovedregel - at træffe afgørelse i samtlige sager om støtte til *uddannelse*, der henhører under bistandsloven. (Henvisning til revalideringsinstitution m. v. behandles i pkt. 7).

4. Det foreslås, at afgørelse af sager, hvor *støtte til selvstændig virksomhed (etablering)* kommer på tale, henlægges til revaliderings- og pensionsnævnet. Der er herved lagt vægt på, at der er tale om et relativt begrænset antal sager, hvor det kan være vanskeligt for den enkelte kommune at opnå den nødvendige sagkundskab, og at der på den anden side ofte er tale om ret store beløb, der i de enkelte etableringssager er behov for at yde. Også i disse sager vil kommunerne dog have den forberedende sagsbehandling.

5. I sager vedrørende støtte til *anskaffelse af motorkøretøj* ligger afgørelseskompetencen i dag i revalideringsnævnet, men revalideringscentrene er i vidt omfang inddraget i den forberedende sagsbehandling. I den sociale styrel-

seslov er det forudsat, at motorsager skal kunne henlægges til de amtslige revaliderings- og pensionsnævn, og det foreslås i overensstemmelse hermed at henlægge afgørelsen af disse sager til nævnene. Andragende herom bør imidlertid indgives til kommunen, der indsamler de fornødne oplysninger og herefter sender sagen til revaliderings- og pensionsnævnet.

Sager vedrørende hjælpemidler

6. Revalideringscentrene behandler kun få sager om ydelse af hjælpemidler. Det drejer sig om særlige husmoderredskaber og støtte til boligindretning. Hjælpemidler, der ydes efter omsorgsloven til invalidepensionister og folkepensionister, ydes i dag af de sociale udvalg. Da der således er tale om samme ydelser, som både kan tilkendes efter revalideringsloven og omsorgsloven, og da kommunerne i forvejen administrerer langt den største del af området, bør kompetencen i de hjælpemiddelsager, der i dag administreres af revalideringscentrene, lægges til *kommunerne.*

Visitation til revalideringsinstitutioner

7. Efter de gældende regler foretager revalideringscentrene visitationen til samtlige institutioner, oprettet i henhold til revalideringsloven. Spørgsmålet om etablering og drift af sociale institutioner behandles ovenfor i afsnit II, kap. VII, hvor det er foreslået, at revalideringsinstitutionerne normalt bør ligge i amtskommunalt regie. Der er endvidere foreslået, at visitationen, for så vidt angår § 5-institutionerne (revaliderings- og optræningsinstitutioner m. v.), bør koordineres på amtsplanet (socialcentret efter indstilling fra vedkommende kommune).

Vedrørende § 1 O-institutionerne (beskyttede virksomheder), der ofte kun dækker en enkelt kommune, foreslås det, at visitationen til institutioner, der er beliggende i den pågældende kommune og beregnet for denne, lægges i kommunen, for så vidt angår kommunens egne borgere, og uanset om der er tale om en kommunal eller selvejende institution. I de øvrige tilfælde, herunder også tilfælde, hvor der er tale om en blandet (§ 5 og § 10-) institution, må visitationen imidlertid koordineres på amtsplanet.

Sager vedrørende udbetaling af kontantstøtte under revalidering m. v.

8. Sager vedrørende udbetaling af kontantstøtte under revalidering m. v. foreslås, jfr. ovenfor afsnit II, kap. III, lagt til kommunen (socialudvalget). Såfremt vedkommende er optaget i en revalideringsinstitution, bør udbetalingen imidlertid finde sted på revalideringsinstitutionen, og der bør under alle omstændigheder kun finde udbetaling sted fra ét sted.

Indberetningssager (børnesager)

9. En række myndigheder og praktiserende læger skal i dag underrette revalideringscentrene om børn under 18 år, der har behov for særlig sygebehandling eller undervisning m. v. Sådanne indberetninger bør, i hvert fald i en overgangsperiode, indsendes til socialcentret. Der lægges herved navnlig vægt på hensynet til koordineringen mellem de forskellige foranstaltninger, der kan komme på tale, f. eks. også inden for sygehussektoren og undervisningssektoren. Kommunen bør imidlertid i det enkelte tilfælde modtage underretning om modtagelsen af indberetningen (i form af en genpart) med henblik på koordinationen til ydelser, som påhviler kommunen.

Vedrørende sagsområder fra mødrehjælpsinstitutionerne

10. Det drejer sig om følgende sagsområder:

Sager vedrørende abort og sterilisation.
Sager vedrørende adoption og plejeformidling.
Faderskabssager.
Mødrehjælpens sociale støtteforanstaltninger.
Mødrehjælpens vejledningsklinikker.
Mødrehjælpens oplysningsarbejde, kurser m. v.
(Der henvises i øvrigt herom til bilag 4).

11. Som det fremgår af bilag 4, har mødrehjælpsinstitutionerne ud over de sociale støtteforanstaltninger fået tillagt en kompetence inden for områder, der henhører under justitsministeriet, (abort, sterilisation, adoption, faderskabssager), og indenrigministeriet (vejledningsklinikker). Ændringer i den under justitsministeriet og indenrigsministeriet hørende lovgivning vil derfor være nødvendig, når mødre-

hjælpsinstitutionernes arbejdsområder skal henlægges til den kommunale og amtskommunale administration.

Kommissionen har fundet det nødvendigt allerede på nuværende tidspunkt som led i den samlede opgavefordeling, at give udtryk for en foreløbig vurdering af, hvor arbejdsopgaverne mest hensigtsmæssigt kan henlægges i den kommende administrative struktur.

Kommissionen har ikke forhandlet sine forslag med justitsministeriet. Sådanne forhandlinger forudsættes derfor optaget i forbindelse med forberedelsen af lovforslag.

Særlig for så vidt angår behandlingen af adoptionssager, jfr. punkterne 13-15, bemærkes, at kommissionen er bekendt med, at der foregår overvejelser om visse spørgsmål, der omhandles i denne betænkning, i justitsministeriets adoptionsudvalg, men at adoptionsudvalgets synspunkter ikke har foreligget for kommissionen.

Sager vedrørende abort og sterilisation

12. Afgørelserne af disse sager, der hidtil har været truffet af samrådene ved de enkelte mødrehjælpsinstitutioner, bør henlægges til et organ på amtsplanet.

Undersøgelserne og rådgivningen af klienterne forud for samrådsafgørelsen har hidtil været foretaget af mødrehjælpsinstitutionernes socialrådgivere og læger.

Det har været overvejet at henlægge den sociale del af undersøgelsen i forbindelse med ansøgning om abort og sterilisation til kommunen, hvilket umiddelbart ville medføre, at det blev lettere for klienten at få sagen startet. Det findes dog naturligt, at hele undersøgelsesarbejdet foregår under socialcentrets ansvar. Der lægges herved især vægt på, at der meget ofte er behov for en hurtig sagsbehandling, hvorfor det er af stor betydning, at undersøgelsen ikke deles mellem to administrative organer. Det er endvidere af betydning, at undersøgelsesarbejdet foregår samlet, således at den sociale og lægelige undersøgelse kan koordineres bedst muligt. Dette vil endvidere modvirke risikoen for »papirafgørelser«.

Der bør dog være mulighed for i det konkrete tilfælde at henlægge undersøgelsen f. eks. til sygehuset. Endvidere bør ansvaret for den rådgivning og bistand, der følger efter afgørelsen om abort eller sterilisation, henlægges til kommunen.

Sager vedrørende adoption og plejefonnidling

a. Anonyme adoptioner.

13. Adoptions- og plejeformidlingen foregår i dag centralt i Københavns-institutionens adoptionskontor, der også har ansvaret for undersøgelsernes foretagelse, medens det forberedende undersøgelsesarbejde foretages af de enkelte mødrehjælpsinstitutioner. Det har vist sig hensigtsmæssigt med en central adoptionsformidling, idet mulighederne for at finde det rette hjem til det barn, der ønskes bortadopteret, herved øges. Det findes her rimeligt også fremover at *henlægge adoptions- og ple je formidlingen og hermed også det endelige ansvar for sagernes oplysning til et centralt organ.*

Det undersøgelsesarbejde, der i dag skal foretages af de lokale mødrehjælpsinstitutioner, vedrører dels de biologiske forældre og barnet, dels adoptionsansøgerne.

En væsentlig del af det forberedende undersøgelsesarbejde vedrørende *biologiske forældre* er at yde vejledning om de hjælpeforanstaltninger, der kan iværksættes, for at adoption kan undgås, og at vejlede om konsekvenserne af et samtykke til adoption. Under hensyn til det meget krævende rådgivningsarbejde, der ligger forud for en endelig stillingtagen til adoption, og til, at der formentlig vil være tale om et faldende antal sager om adoption af danske børn, bør dette undersøgelsesarbejde foregå under socialcentrets ansvar enten i selve centret eller i kommunen, således at kommunen efter fødslen, såfremt den biologiske moder fastholder sit andragende, sender sagen med de allerede indhentede oplysninger til socialcentret.

Det forberedende undersøgelsesarbejde vedrørende *børn, der ønskes bortadopteret,* hænger nøje sammen med den rådgivning og de undersøgelser, der foretages vedrørende de biologiske forældre, og undersøgelse og observation af barnet bør derfor ske på socialcentrets ansvar, efter at kommunen har draget omsorg for, at barnet anbringes på et spædbørnshjem. Den endelige godkendelse bør derimod foretages af det centrale organ.

Det har ligeledes været overvejet at henlægge det forberedende arbejde vedrørende *adoptionsansøgerne* enten til amtskommunen eller til kommunen. Under hensyn til det meget indgående og tidskrævende undersøgelsesarbejde, der går forud for godkendelsen, og under hensyn til det begrænsede antal sager, der

er tale om, taler meget for også her at lade socialcentret få ansvaret for undersøgelsernes foretagelse, der også i disse tilfælde må kunne finde sted enten i socialcentret eller i kommunen.

Der har været enighed om, at godkendelsen af adoptionsansøgerne skal foretages af det centrale organ.

b. Ikke-anonyme adoptioner.

14. Undersøgelserne i disse sager foreslås også fremover henlagt til kommunerne, der normalt har været inddraget i sagen i forbindelse med udfærdigelse af plejetilladelse. Det forudsættes herved, at kommunerne **i** fornødent omfang søger bistand hos socialcentret.

Fælles bemærkninger om adoption.

15. For begge grupper af adoptioner gælder det, at selve adoptionsbevillingen udfærdiges af overøvrigheden - i særlige tilfælde af justitsministeriet. Efter lov om adoption af 7. juni 1972 skal samtykke fra de biologiske forældre for fremtiden afgives for overøvrigheden eller anden af justitsministeriet godkendt myndighed eller institution (eventuelt socialcentret).

Faderskabssager

16. I dag kan moderen enten ved henvendelse til mødrehjælpen eller politimesteren begære faderskabssagen rejst, og det er normalt, at ugifte gravide kvinder allerede inden fødslen henvises til mødrehjælpen med henblik på økonomisk, social og juridisk bistand i anledning af fødslen.

Da de hjælpeforanstaltninger, der kan komme på tale, som alt overvejende hovedregel skal ydes af kommunen, bør sagen, såfremt klienten **ikke** vælger at gå direkte til politimesteren, startes **i** kommunen, der herefter bør have ansvaret for rådgivning og bistand vedrørende sociale problemer. Såfremt kommunen skønner, at selve faderskabssagen er kompliceret, bør sagen imidlertid sendes videre til socialcentret, der bl. a. skal yde juridisk bistand. I de lettere sager (anerkendelsessager) bør selve faderskabssagen derimod sendes direkte til politimesteren.

Mødrehjælpens sociale støtteforanstaltninger
(herunder også uddannelseshjælp)

17. Det foreslås, at disse sager - ligesom revalideringscentrenes uddannelsessager - lægges til kommunerne, der i forvejen har kompetencen i en lang række sager om støtte til enlige forsørgere m. v.

Mødrehjælpen har endelig vejledningsklinikker, oplysningsarbejde og kurser. Ansvaret for udførelsen af dette arbejde bør lægges på amtsplanet, således at f. eks. socialcentret administrerer vejledningsklinikkerne og oplysningsarbejdet.

Kap. II

Resumé af kommissionens overvejelser om opgavefordelingen i en social service- og bistandslov

18. 1 forbindelse med gennemgangen af de sociale service-, bistands- og behandlingsforanstaltninger samt kontante ydelser i bistandsloven findes i afsnit II en drøftelse af opgavefordelingen mellem det kommunale og det amtskommunale plan. Overvejelserne har fundet sted med udgangspunkt i følgende hjælpeforanstaltninger:

a. Rådgivning og tilsyn.
b. Økonomisk bistand i almindelighed.
c. Uddannelse og anden revalideringsmæssig bistand.
d. Hjælpemidler.
e. Praktisk bistand i hjemmet.
f. Institutioner.

Nedenfor gennemgås den nuværende opgavefordeling på de enkelte områder som baggrund for forslagene til en fremtidig kompetencefordeling mellem primærkommuner og amtskommuner.

Rådgivning og tilsyn.

19. Der tænkes på rådgivnings- og tilsynsopgaver over for privatpersoner, idet rådgivnings- og vejledningsfunktioner over for kommuner vil blive omtalt nedenfor i afsnittet om socialcentrets hovedfunktioner, afsnit V, kap. II.

Rådgivning og vejledning ydes i dag som led i anden bistand inden for det sociale område af kommunernes sociale forvaltninger i forbindelse med ydelser efter forsorgsloven og omsorgsloven og af kommunernes børne- og ungdomsværn i forbindelse med hjælpeforanstaltninger efter børne- og ungdomsforsorgsloven. Endvidere er familievejledning etableret som et tilbud til alle familier med børn og skal navnlig tilbydes særlig truede familier. Rådgivning og behandling af familier med adfærdsvanskelige børn er etableret i børne- og ungdomsforsorgens rådgivningscentre. Rådgivning ydes endvidere af revalideringscentrene til erhvervshæmmede m. v. og af mødrehjælpsinstitutionerne til gravide kvinder, til mødre med børn under 2 år og til adoptanter m. fl.

Det er i afsnit II, kap. II, foreslået, at langt den overvejende del af tilsyns- og rådgivningsopgaverne henlægges til kommunerne i forbindelse med den kommende lovrevision, og at denne bistand indgår som en integreret del af social- og sundhedsforvaltningens servicefunktioner uden at være begrænset til en bestemt personkreds. Det er endvidere anført, at visse - særlige - rådgivningsopgaver i forbindelse med en bestemt sagsbehandling kræver en sådan sagkundskab, at de bør henlægges til amtskommunen (socialcentret). De rådgivningsopgaver, der her er tale om, er rådgivning i forbindelse med ansøgning om svangerskabsafbrydelse og sterilisation, rådgivning ved samtykke til adoption, juridisk rådgivning i forbindelse med faderskabssager og den rådgivningsvirksomhed, som ydes af børne- og ungdomsforsorgens rådgivningscentre. I andre tilfælde kan rådgivningsopgaver af krævende og speciel karakter tænkes henvist til socialcentret, ligesom det i øvrigt forudsættes, at kommunen kan søge bistand hos socialcentret, som i øvrigt vil få det generelle tilsyn med rådgivningen i kommunerne.

Økonomisk bistand i almindelighed.

20. Afgørelse om ydelse af økonomisk bistand (normalt underholdshjælp) træffes i dag

af kommunens sociale udvalg, børne- og ungdomsværnet, mødrehjælpsinstitutionerne og revalideringscentrene.

Det er i afsnit II, kap. III, foreslået, at kompetencen i disse sager henlægges til kommunen, uanset om der er tale om forbigående eller varig hjælp. Det er dog forudsat, at i tilfælde, hvor der ydes varig hjælp, og hvor kommunen skønner, at der over en længerevarende periode er behov for en højere ydelse end det beløb, der normalt ydes som varig hjælp, bør ydelsen være betinget af, at revaliderings- og pensionsnævnet godkender denne afgørelse.

Uddannelse og anden revalideringsmæssig bistand.

21. Hjælp til uddannelse ydes i dag af revalideringscentrene, mødrehjælpsinstitutionerne, de sociale udvalg og børne- og ungdomsværnene. Ydelse af anden revalideringsmæssig bistand, herunder især støtte til etablering, ydes af revalideringscentrene, hvorimod der normalt ikke er hjemmel til at yde hjælp til etablering efter den øvrige lovgivning.

For så vidt angår forslag til den fremtidige opgavefordeling henvises til kap. I foran i dette afsnit, hvorefter kompetencen i alle sager om hjælp til uddannelse lægges til kommunen med fornøden bistand fra amtskommunens socialcenter, medens etableringssager lægges til revaliderings- og pensionsnævnet.

Hjælpemidler.

22. Afgørelse om ydelse af hjælpemidler træffes i dag, for så vidt angår hjælpemidler, der ydes med hjemmel i omsorgsloven, af det sociale udvalg. Afgørelse om ydelse af hjælpemidler efter revalideringsloven træffes af revalideringsnævnet, revalideringscentrene, hørecentralerne eller de sociale udvalg.

Det er i afsnit II, kap. V, foreslået, at hjælpemidler i en kommende service- og bistandslov som hovedregel ydes af det sociale udvalg. Afgørelsen af de sager, hvor hjælpemidlet er et motorkøretøj, er dog foreslået henlagt til amtskommunen (revaliderings- og pensionsnævnet), ligesom sager om en række kostbare og/eller sjældne hjælpemidler tænkes henlagt til revaliderings- og pensionsnævnet. Det foreslås, at der på amtsplanet skal etableres hjælpemiddelcentraler, der skal ligge med lagre af hjælpemidler. Lagre af mindre og almindeligere hjælpemidler forudsættes dog at kunne ligge i kommunen. Disse hjælpemiddelcentraler skal endvidere have ansvaret for den fornødne vejledning og orientering af kommunerne i disse sager.

Praktisk bistand i hjemmet.

23. Praktisk bistand i hjemmet ydes i dag (i form af såvel fysisk bistand som økonomisk hjælp til dækning af udgifterne) af kommunernes sociale udvalg, børne- og ungdomsværnene og i enkelte tilfælde af mødrehjælpsinstitutionerne.

Det er i afsnit II, kap. VI, foreslået, at afgørelserne om praktisk bistand skal træffes af kommunerne. Amtskommunen forudsættes dog at få generelle faglige tilsynsopgaver i forbindelse med kommunernes ydelse af praktisk bistand.

Sociale institutioner.

24. I afsnit II, kap. VII, foreslås det, at *kommunen* fremtidig skal have det primære etablerings- og driftsansvar for følgende institutioner:

a. Daginstitutioner for børn og unge.
b. Institutioner til brug for omsorgsarbejdet, (f. eks. dagcentre).
c. Alderdomshjem og plejehjem.

Amtskommunen skal have ansvaret for følgende institutionstyper:

d. Døgninstitutioner for børn og unge.
e. Revalideringsinstitutioner m. v.
f. Forsorgshjem.
g. Specialplejehjem.
h. Mødrehjælpens hjem.

Ad a—c.

25. Kommunerne har i dag ansvaret for, at der findes daginstitutioner for børn og unge, dagcentre og alderdomshjem og plejehjem.

Det er med udgangspunkt i kommissionens 1. betænkning foreslået, at kommunerne også ifølge en kommende bistandslov får det primære ansvar (for etablering og drift) for disse institutionstyper, dog med den modifikation, at plejehjem for særlige grupper af pensionister, f. eks. yngre pensionister, kan tænkes lagt på det amtskommunale plan.

Ud over det primære driftsansvar og herunder også tilsynet med de private institutioner i kommunen er der en række administrative

funktioner (planlægning, tilsyn og visitation), der kan lægges enten til kommunen eller til amtskommunen.

For så vidt angår *planlægningen* er det med udgangspunkt i den sociale styrelseslov foreslået, at kommunen, der foretager planlægningen af udbygningen af de kommunale institutioner, skal bidrage til, at vedkommende amtsråd efter forhandling med de kommunale myndigheder tilvejebringer en plan for udbygningen af institutionerne inden for vedkommende amt, en udbygningsplan, der efter den sociale styrelseslov skal godkendes af socialministeriet.

Det er endvidere foreslået, at amtskommunen fører det faglige (pædagogiske, sundhedsmæssige m. v.) *tilsyn* med institutionerne i kommunen.

For så vidt angår *visitationen* er det for daginstitutionerne foreslået, at der gives kommunen mulighed for at indføre en ordning, hvorefter kommunen visiterer til samtlige institutioner inden for området, eventuelt med bistand fra socialcentret (f. eks. vedrørende handicappede børn). Visitationen til alderdomshjem og plejehjem foreslås også lagt til kommunen, der indhenter en rådgivende udtalelse fra et sagkyndigt team. Der henvises nærmere herom til afsnit II, kap. VII.

Ad d-h.

26. Disse institutionstyper henhører i dag under socialministeriet (mødrehjælpens hjem), socialstyrelsen (døgninstitutioner for børn og unge og revalideringsinstitutioner m. v.) og amtskommunen (forsorgshjem).

Institutionerne foreslås principielt lagt til amtskommunerne, men således at amtskommunerne i de enkelte tilfælde kan overdrage det primære ansvar (for etablering og drift) til en kommune.

Ud over det primære driftsansvar får amtskommunen ansvaret for *planlægningen* af institutionsudbygningen, og foruden det økonomiske og driftsmæssige tilsyn med de private institutioner inden for amtskommunens område skal amtskommunen (socialcentret) føre det *faglige tilsyn* med samtlige institutioner i amtskommunen.

For så vidt angår *visitationen* til institutionerne på amtsplanet er det foreslået, at anmodninger om optagelse skal forelægges amtskommunens socialcenter til udtalelse og til koordinering med øvrige anmodninger med henblik på fordeling af institutionspladserne m. v. For de få statsinstitutioner foreslås visitationen lagt til socialstyrelsen. Om visitationen til revalideringsinstitutionerne henvises til kap. I foran.

Kap., III

Overgangsordninger

27. Den kompetencefordeling, som er foreslået vedrørende revalideringscentrenes og mødrehjælpsinstitutionernes sager, hvorefter kommunerne vil få tillagt afgørelseskompetencen i en række sager (herunder især uddannelse og revalidering), vil medføre, at amtskommunen kun inddrages, hvis der enten klages over kommunens afgørelse (til amtsankenævnet), eller hvis kommunen indhenter udtalelse eller i øvrigt søger bistand i socialcentret på eget initiativ. En sådan kompetencefordeling forudsætter imidlertid, at der kommer en vis mængde sager til afgørelse i kommunen, for at denne kan skabe en ensartet og effektiv sagsbehandling. Dette kræver et specielt uddannet personale, som det store antal af kommuner i dag ikke råder over, og som de ikke inden for en årrække kan forventes at komme til at råde over i fuldt omfang. Der vil således i vidt omfang være behov for at trække på sagkyndig bistand udefra.

Det har derfor været overvejet at skabe overgangsordninger for de sager, der fra revalideringscentrenes og mødrehjælpsinstitutionernes områder endeligt skal henlægges til kommunerne, således at det sikres, at kommunerne får den nødvendige sagkyndige bistand.

Overgangsordning for revaliderings-, mødrehjælps- og børneværnskonsulentområdernes indpasning i et nyt administrativt system.

28. Nedenfor skitseres en model til en overgangsordning, hvor børneværnskonsulenterne (for tiden ansat centralt, men fungerende i afgrænsede stedlige områder) er medtaget. Denne har som forudsætning, at den endelige opgavefordeling, så langt det er muligt, finder sted ved bistandslovens ikrafttræden, således at opgaver, der i dag varetages af revalideringscentrene, mødrehjælpsinstitutionerne og børneværnskonsulenterne, fra denne dato fordeles på kommunerne og amtskommunerne i overensstemmelse med den opgavefordeling, der er enighed om.

Efter hvad der er oplyst for kommissionen, forudsætter socialministeren, at datoen for bistandslovens ikrafttræden bliver 1. april 1974.

Det bemærkes, at de særlige forhold for Københavns og Frederiksberg kommuner nærmere bør drøftes med de berørte kommunale og statslige organer.

For så vidt angår Københavns kommune har kommissionen hæftet sig ved, at den nedenfor i afsnit V, pkt. 8, omtalte redegørelse »Integrering« indeholder forslag om etablering af en central planlægningsorganisation, der må kunne indpasses i arbejdet med gennemførelse af en overgangsløsning efter lignende principper som skitseret i det følgende.

29. Skitsen til en *overgangsløsning:*

a) Socialministeren opfordres til efter forhandling med de kommunale organisationer at søge nedsat rådgivende planlægningsudvalg i de enkelte amtskommuner. Spørgsmålet om udvalgenes kommissorium bør nærmere uddybes gennem socialministeriets forhandlinger med de kommunale organisationer m. v.

b) Til at følge udvalgenes arbejde, vejlede og rådgive samt orientere om den kommende bistandslovs indhold foreslås nedsat et centralt planlægningsudvalg under socialstyrelsen med deltagelse af de kommunale organisationer.

c) Udvalgene bør etableres snarest og således, at de kan begynde deres virksomhed fra efteråret 1972.

d) I overensstemmelse med forslagene fra Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen foreslås, at udvalgene sammensættes af følgende embedsmænd:

Den amtskommunale social- og sundhedsforvaltningschef, lederne af det stedlige revalideringscenter og mødre hjælpsinstitution, socialinspektørerne i de berørte kommuner samt børneværnskonsulenten. Udvalgene bør holde nær kontakt med arbejdsformidlingen i området, den stedlige lægekredsforening m. v. Ansvaret for arbejdets gennemførelse bør pålægges den amtskommunale planlægningsmyndighed.

e) Udvalgene har til opgave at vurdere og tage stilling til, hvorledes revaliderings-, mødrehjælps- og børneværnskonsulentområderne bedst overføres til det nye system. Udvalgene bør tidligst muligt og under alle omstændigheder inden bistandslovens ikrafttræden udarbejde en rapport til de respektive kommunalbestyrelser, amtsråd og det centrale planlægningsudvalg med indstilling om, hvorledes den opgavefordeling, der er enighed om, vil kunne gennemføres. Det må herved haves for øje, at den endelige opgavefordeling så langt det er muligt og sagligt forsvarligt, finder sted ved bistandslovens ikrafttræden.

f) Udvalgene skal - hvor det i den enkelte amtskommune viser sig, at den endelige opgavefordeling ikke fuldt ud kan gennemføres til lovens ikrafttræden - fremkomme med forslag til de respektive kommunalbestyrelser, amtsråd og det centrale planlægningsudvalg om, hvorledes den resterende del af opgaverne skal administreres efter bistandslovens ikrafttræden.

g) Det foreslås, at det enkelte udvalg kan træffe beslutning om, at der i amtskommunen gennemføres forsøgsordninger (samarbejdsordninger), f. eks. fra 1. april 1973. Det er en forudsætning for sådanne forsøg, at de foregår efter aftale med de kompetente myndigheder og på grundlag af gældende lovgivning. Forsøgsordningen skal have til formål at forberede samarbejdet mellem kommunerne og de amtskommunale socialcentre, bl. a. med henblik på at sikre tilvejebringelse af det bedst mulige sagkyndige grundlag for afgørelserne. Det må endvidere være formålet at sikre en smidigere overgang fra det nuværende system.

h) Hvor den endelige opgavefordeling ikke er tilendebragt ved bistandslovens ikrafttræden (jfr. ovenfor pkt. f), videreføres det planlæggende arbejde i udvalg bestående af den amtskommunale social- og sundhedsforvaltningschef og de berørte kommuners socialinspektører med henblik på fortsatte overvejelser om den endelige opgavefordeling.

Afsnit IV

De besluttende organer på børne- og ungdomsforsorgsområdet

De besluttende organer på børne- og ungdomsforsorgsområdet

1. I sin 1. betænkning, side 105, gav kornmissionen udtryk for, at kommissionen uafhængigt af den ordning, der måtte blive gennemført med virkning fra 1970, burde fortsætte sine overvejelser af, hvorledes børne- *og* ungdomsforsorgen på længere sigt burde administreres.

På baggrund af kommissionens forslag i afsnit II om en social bistandslov overvejes det i dette afsnit, hvilke organer der i kommunerne bør have kompetence til at træffe beslutninger inden for det sagsområde, der hidtil har været dækket af loven om børne- og ungdomsforsorg. I tilslutning hertil overvejes nedenfor i punkterne 18-25 visse ankespørgsmål, der specielt gør sig gældende med hensyn til visse afgørelser vedrørende børn og unge.

2. Når udformningen af de administrative bestemmelser inden for dette sagsområde giver anledning til særlige overvejelser, hænger det bl. a. sammen med, at der mellem de hjælpeforanstaltninger, der efter den gældende lovgivning kan tages i brug over for børn og unge, indgår tvungne hjælpeforanstaltninger.

Kommissionen er ikke i 1. betænkning gået nærmere ind på spørgsmålet om, i hvilket omfang der er behov for sådanne tvangsforanstaltninger over for børn og unge, men har (afsnit III og VII s. 104 og flg. og s. 167 og flg.) forudsat, at sådanne foranstaltninger fortsat skal kunne bringes i anvendelse. Dette er også forudsat i de følgende bemærkninger.

3. Kommissionen anførte i 1. betænkning, side 104, at der ved vurderingen af det eventuelle behov for selvstændige børne- og ungdomsværn måtte lægges vægt på hensynet til at tilvejebringe en højere grad af koordination og helhedsbedømmelse af den enkelte borgers livssituation, end den hidtidige struktur havde muliggjort. Det ville på denne baggrund næppe være rigtigt i almindelighed at løsrive spørgsmål vedrørende børns og unges forhold fra de øvrige spørgsmål, der henlægges under det sociale udvalg.

Kommisionen kunne derfor ikke anbefale at opretholde et særskilt børne- og ungdomsværn, der skulle varetage alle opgaver, som havde berøring med børn og unge. Dette fandt kommissionen særlig klart, for så vidt angår de mere generelle opgaver vedrørende børns og unges opvækstvilkår, herunder bl. a. tilvejebringelse af de nødvendige daginstitutioner. Sådanne generelle problemer burde efter kommissionens opfattelse behandles som en uadskillelig del af kommunens indsats for alle beboernes velfærd.

Derimod fandt kommissionen, at det nærmere burde overvejes, om sager vedrørende enkelte børn og unge, herunder sager om tvungen fjernelse, burde overlades til et særligt organ med deltagelse af personer, som gennem mere permanent beskæftigelse med individuelle børne- og ungdomsproblemer havde opnået en særlig indsigt i og forståelse for sådanne problemer.

4. Kommissionen stillede i sin 1. betænkning, side 105, forslag om, at der indtil videre blev opretholdt særskilte børne- og ungdomsværn, der skulle træffe afgørelse i enkeltsager om foranstaltninger vedrørende børn og unge, herunder også vedrørende økonomisk hjælp efter § 27 i lov om børne- og ungdomsforsorg.

Vedrørende børne- og ungdomsværnets sammensætning blev det foreslået, at medlemmerne alle skulle være udpeget blandt kommunalbestyrelsens medlemmer, og at formanden for og et vist antal medlemmer af det sociale udvalg tillige skulle være medlemmer af børne- og ungdomsværnet.

Fra enkelte sider i kommissionen blev der dog givet udtryk for det ønskelige i at bevare mulig-

heden for at indvælge personer uden for kommunalbestyrelsen i børne- og ungdomsværnet.

Endvidere foreslog kommissionen i 1. betænkning side 113, at der i hver kommune burde være en social- og sundhedsforvaltning, som både skulle varetage sagsområderne under det sociale udvalg og under børne- og ungdomsværnet.

5. Den sociale styrelseslovs regler om børne- og ungdomsværnets sammensætning og om en kommunal social- og sundhedsforvaltning blev fastsat i overensstemmelse med kommissionens forslag med den ændring, at flertallet af børne- og ungdomsværnets medlemmer skulle vælges blandt medlemmerne af kommunalbestyrelsen, medens der til de øvrige pladser kunne vælges andre beboere i kommunen med særlig indsigt i børne- og ungdomsforsorg.

6. Ved forelæggelsen af forslaget til den sociale styrelseslov - der på dette punkt var i overensstemmelse med den senere vedtagne lov — udtalte socialministeren, at de foreslåede bestemmelser vedrørende børne- og ungdomsværn kun skulle gælde i en overgangstid, indtil en nærmere revision af loven om børne- og ungdomsforsorg havde fundet sted.

7. Samtidig med den sociale styrelseslov blev der gennemført ændringer i lov om børne- og ungdomsforsorg, hvorved børne- og ungdomsværnets opgaver i hovedsagen blev afgrænset i overensstemmelse med kommissionens forslag.

8. Den sociale styrelseslovs regler om børne- og ungdomsværnets sammensætning gælder ikke for Københavns kommune. Her er de hidtil gældende regler således opretholdt. Efter disse regler består børne- og ungdomsværnet af vedkommende borgmester som formand, 2 næstformænd, der skal opfylde betingelserne for at kunne udnævnes til dommere, og 6 eller 8 andre medlemmer.

9. Der er i en række tilfælde fastsat formelle regler om den fremgangsmåde, der skal følges, hvor børne- og ungdomsværnet træffer beslutning efter loven.

Det er således foreskrevet, at børne- og ungdomsværnet ved behandlingen af en række sager om anbringelse uden for hjemmet skal tiltrædes af underretsdommeren og en pædagogisk-psykologisk konsulent. Disse tilforordnede deltager uden stemmeret, men i de tilfælde, hvor dommeren medvirker, skal han lede forhandlingen.

Endvidere er det foreskrevet, at beslutning om anvendelse af ufrivillige hjælpeforanstaltninger først må træffes, efter at der er indhentet en udtalelse fra forældrene og undertiden også fra den unge.

Endelig gælder det, at beslutning om disse hjælpeforanstaltninger skal træffes i et møde, og at mindst $\frac{2}{3}$ af samtlige medlemmer skal stemme for beslutningen. Beslutning om foreløbig anbringelse uden for hjemmet kan dog træffes af børne- og ungdomsværnets formand eller i dennes fravær af næstformanden. Disse sager skal snarest muligt og senest i løbet af 2 måneder forelægges børne- og ungdomsværnet til endelig beslutning i et møde.

10. I det følgende er det forudsat, at der i sager om ufrivillig anbringelse uden for hjemmet opretholdes regler om medvirken af dommer og pædagogisk-psykologisk konsulent, og om at beslutninger om tvungne hjælpeforanstaltninger skal træffes i et møde, hvor et vist minimumsantal af de folkevalgte medlemmer skal være til stede og stemme for afgørelsen. Også reglerne om formandens adgang til at iværksætte foreløbige foranstaltninger forudsættes opretholdt.

11. På baggrund af de øvrige forslag i denne betænkning har kommissionen på ny overvejet, om der ved siden af de kommunale socialudvalg bør opretholdes særskilte børne- og ungdomsværn. I forbindelse hermed har kommissionen overvejet, hvilke sager der i givet fald burde henlægges til disse børne- og ungdomsværn.

12. Såfremt forslagene foran i afsnit II følges, synes det ikke muligt at henlægge den samme kompetence, som efter de gældende regler er tillagt børne- og ungdomsværnene, til eventuelt kommende særskilte børne- og ungdomsværn.

Dette har sammenhæng med, at kommissionen har arbejdet ud fra det princip, at de bistands- og hjælpetilbud, den samlede sociallovgivning indeholder, så vidt muligt bør samles i en enkelt lov og administreres af én og samme myndighed, der i nært samvirke med klienten bør stilles så frit som muligt i valget mellem forskellige alternative hjælpemuligheder. Dette stemmer i øvrigt også med det synspunkt, at en families samlede problemer principielt bør tages op til samlet løsning.

I denne forbindelse kan henvises til forslagene foran under afsnit II, hvorefter de forskellige former for hjælp, der i dag kan ydes ifølge lov om børne- og ungdomsforsorg, er

foreslået indpasset i det generelle hjælpesystem, som administreres af det sociale udvalg i kommunen. Baggrunden for disse forslag er bl. a. det synspunkt, at de forskellige hjælpeforanstaltninger over for børn og unge og over for de øvrige familiemedlemmer (pleje, opdragelse, uddannelse, daginstitutionsplads, lægeundersøgelse, revalidering og behandling, anbringelse uden for hjemmet og økonomisk bistand hertil m. v.) bør kunne benyttes som alternative muligheder, hvor der er fri adgang til at vælge netop den eller de foranstaltninger, som anses for at være mest hensigtsmæssig i det enkelte tilfælde. Hermed følger samtidig et ansvar for myndigheden til at undersøge og udnytte de samlede muligheder for den mest hensigtsmæssige støtte til familien og dens enkelte medlemmer.

En fastholdelse af dette samlede ansvar for hele familiens forhold vil ikke være mulig under en ordning, der fordeler kompetencen med hensyn til hjælpeforanstaltningerne mellem to forskellige organer i kommunen. Et nøje afgrænset sagsområde for hvert organ måtte tværtimod ventes at bidrage til, at dette ansvar forflygtiges med den risiko, at der sker en ringere udnyttelse af de foreliggende hjælpemuligheder. Risikoen for forsinkelser i sagsbehandlingen kan heller ikke afvises, fordi det i så fald måtte blive nødvendigt med gensidige forelæggelser for de 2 udvalg. Hertil kommer risikoen for forskellige løsninger på ensartede problemer, afhængigt af, hvilket organ der først får spørgsmålet til behandling.

Hvis kommissionens forslag på de nævnte punkter gennemføres, vil det derfor næppe være praktisk gennemførligt at udskille hjælpeforanstaltninger vedrørende børn og unge fra hjælpeforanstaltninger vedrørende familien som helhed.

13. Disse vanskeligheder ved at afgrænse det fremtidige kompetenceområde mellem det sociale udvalg på den ene side og børne- og ungdomsværnet på den anden side kunne tænkes løst, hvis man afgrænsede de to organers område således, at børne- og ungdomsværnet kun skulle træffe beslutning om iværksættelse af ufrivillige foranstaltninger som meddelelse af pålæg, beskikkelse af tilsynsværge og beslutning om anbringelse uden for hjemmet mod de impliceredes ønske.

Kommissionen kan imidlertid ikke anbefale en sådan kompetenceopdeling. Det kan ikke anses for hensigtsmæssigt at tillægge én myndighed kompetencen til at iværksætte *tilbud om hjælp* af forebyggende og behandlende karakter og samtidig at tillægge en anden myndighed kompetencen til at iværksætte *tvangsprægede foranstaltninger*. Begge disse arter af foranstaltninger må betragtes som led i kommunens samlede indsats over for familierne. Hvor beføjelserne deles, kan der også opstå risiko for, at der i hastende situationer sættes for sent ind med en nødvendig fjernelse til unødig skade for barnet.

14. Under hensyn til synspunkterne under pkt. 12-13 foreslår kommissionen derfor, at kompetencen til at træffe de beslutninger, som efter gældende lovgivning henhører under børne- og ungdomsværnet, overgår til kommunens socialudvalg.

Som nævnt foran under pkt. 10 forudsættes det, at visse formforskrifter opretholdes i sager om iværksættelse af ufrivillige støtteforanstaltninger. Dette vil betyde, at beslutning i disse tilfælde skal træffes i et møde, hvor et vist antal af det sociale udvalgs medlemmer er til stede og med et vist flertal stemmer for beslutningen om fjernelse med tilstedeværelse af dommer og pædagogisk-psykologisk konsulent.

15. Gennemførelsen af forslaget foran under pkt. 14 vil kunne give anledning til problemer i de kommuner uden for København, hvor der er indført en magistratsordning.

Magistratsordningen betyder, at den kompetence, som i de øvrige kommuner tilkommer socialudvalget, tilkommer rådmanden for vedkommende magistratsafdeling — eventuelt således, at rådmanden i et vist omfang rådfører sig med et af kommunalbestyrelsen nedsat rådgivende udvalg.

For disse kommuner kunne den under pkt. 14 foreslåede ordning tillempes således, at der af kommunalbestyrelsen nedsættes et udvalg, der dels er rådgivende med hensyn til sociale og sundhedsmæssige foranstaltninger i almindelighed, dels har besluttende myndighed i de fjernelsessager, hvor der i øvrigt kræves beslutning af det sociale udvalg under medvirken af dommer og pædagogisk-psykologisk konsulent, der bør deltage i udvalgets møder efter samme regler, som gælder for landets øvrige kommuner.

16. Kommissionen har ikke taget stilling til,

hvorledes den under pkt. 14 foreslåede ordning bør søges tillempet for Københavns kommunes vedkommende. Kommissionen går dog ud fra, at man ved tilrettelæggelsen af den ordning, der skal gælde for Københavns kommune i videst muligt omfang anvender de principper, som ligger til grund for ordningen i det øvrige land.

17. Landsforeningen af børne- og ungdomsværn har, jfr. bl. a. bilag 5 til nærværende betænkning, givet udtryk for betænkelighed ved forslaget om at nedlægge børneværnsudvalget som selvstændigt organ.

Landsforeningen fremhæver, at det næppe vil være muligt for alle kommuner umiddelbart ved lovens ikrafttræden at etablere tilstrækkelig integration på politisk og administrativt plan, og at der foreligger alvorlig risiko for, at dette i en periode vil gå ud over det børnecentrede arbejde.

For at sikre en fortsættelse af disse bestræbelser har landsforeningen fremsat forslag om, at der efter en eventuel ikrafttrædelse af den sociale service- og bistandslov pr. 1 april 1974 etableres en overgangsperiode med hensyn til børne- og ungdomsværnenes særlige funktioner, således at det såkaldte enstrengede system for børne- og ungdomsværnenes vedkommende først indføres efter et tidsrum af indtil 4 år.

I overgangsperioden foreslås det, at der gives de enkelte kommuner mulighed for at opretholde selvstændige børne- og ungdomsværn med den samme kompetence og beslutningsmyndighed som de nuværende børne- og ungdomsværn har - men indenfor den til den tid forventede nye lovgivning.

Som det fremgår af bemærkningerne under pkt. 12 og 13, vil det efter kommissionens opfattelse imidlertid ikke være muligt - ej heller i en kortere overgangsperiode - at forene de øvrige forslag til bistandsloven i denne betænkning med en ordning, hvorefter børneværnet bevarer sit nuværende kompetenceområde.

18. Et mindretal af kommissionens medlemmer har afgivet en særudtalelse, hvorefter der bør åbnes mulighed for i en overgangsperiode at opretholde særskilte børne- og ungdomsværn, jfr. afsnit IX, punkt 1.

19. Det lovforslag om den sociale ankestyrelse, der er omtalt foran i afsnit I, kap. I, punkt 12-16, giver anledning til et særligt problem vedrørende anke over beslutninger om tvungen anbringelse eller tilbageholdelse af børn og unge.

20. Ved forslaget forudsættes det, at en række afgørelser af den art, som i dag træffes efter lov om børne- og ungdomsforsorg, i fremtiden skal være genstand for anke efter de sædvanligt gældende regler i en kommende bistandslov, dvs. at en afgørelse truffet af en kommunal myndighed skal kunne indankes for amtsankeorganet, hvis afgørelse atter skal kunne indbringes for den sociale ankestyrelse. Dette gælder bl. a. afgørelser om økonomisk støtte efter § 27 i den nuværende lov om børne- og ungdomsforsorg.

I sager om anvendelse af ufrivillige hjælpeforanstaltninger for børn og unge i form af anbringelse uden for hjemmet, nægtelse af hjemgivelse m. m. er der ifølge lovforslaget ankeadgang til den sociale ankestyrelse, og ankestyrelsens afgørelse skal i disse sager - ligesom det hidtil har været tilfældet for de tilsvarende afgørelser truffet af landsnævnet for børne- og ungdomsforsorg - kunne indankes for vedkommende landsret.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget vil der i ankestyrelsens forretningsorden blive optaget bestemmelser, der sikrer behandling af disse sager baseret på et mere omfattende kendskab til dette område i en særlig afdeling i en overgangsperiode, indtil en tilfredsstillende løsning med hensyn til en mere indgående behandling af disse sager i en tidligere instans i orbindelse med oprettelse af regionale ankeinstanser bliver mulig.

21. Spørgsmålet er derfor, om det sociale udvalgs afgørelse om disse tvungne foranstaltninger bør kunne indankes for vedkommende amtsankeorgan med adgang til yderligere anke til den sociale ankestyrelse og til landsretten. Hvis en sådan ordning gennemføres, vil sager om anbringelser uden for hjemmet m. m. herefter kunne komme til behandling ved 4 forskellige instanser.

Imod en sådan ordning har det været gjort gældende, at der bør findes et balancepunkt mellem, hvad der er nødvendigt for at befolkningen finder ankesystemet betryggende, og hensynet til en rimelig begrænsning af det antal instanser, der bør have kompetence i disse sager.

22. Kommissionen forudsætter, at bestemmelser om adgangen til domstolsprøvelse i disse

sager opretholdes, og kommissionen finder herefter, at de pågældende sager ikke bør kunne forelægges for mere end i alt 3 instanser. Kommissionen har derfor overvejet det spørgsmål, om disse sager bør kunne indankes for amtsankenævnet og derefter til landsretten - således at adgang til anke til den sociale ankestyrelse udelades - eller om sagerne bør kunne indankes direkte for ankestyrelsen og derefter til landsretten - således at adgang til anke til amtsankenævnet udelades.

23. Til fordel for at give adgang til anke til amtsankeorganet, men udelade adgang til anke til den sociale ankestyrelse kan anføres, at dette vil styrke amtsmyndighedernes — herunder socialcentrets - mulighed for at bistå ved en samlet indsats over for hele den familie, der berøres af en fjernelsessag. Det må herved tages i betragtning, at det overvejende antal sager om sociale hjælpeforanstaltninger til enkeltpersoner afgøres enten på kommunalt eller amtskommunalt plan, ofte ved et samarbejde mellem kommunale og amtskommunale myndigheder.

Desuden kan det anføres, at der herved opnås en ankeadgang til en instans, der er placeret forholdsvis tæt ved de berørte personer, og at ankeinstansen derfor må antages at have bedre kendskab til de på stedet foreliggende hjælpemuligheder og bedre mulighed for personlig kontakt med alle implicerede. Hertil kan føjes, at den nuværende garanti, der ligger i en adgang til indbringelse for de almindelige domstole, vil blive opretholdt.

24. Til fordel for at give adgang til anke til den sociale ankestyrelse, men udelade adgang til anke til amtsankeorganet, kan anføres, at det har været formålet med den påtænkte oprettelse af ankestyrelsen, at der herved skulle tilvejebringes et ankeorgan, der skulle have et omfattende sagsområde, hvorved det gennem sine afgørelser ville få den bedste mulighed for at præge den sociale udvikling. Ud fra dette synspunkt forekommer det betænkeligt at holde afgørelser om tvungen tilbageholdelse af børn og unge uden for ankestyrelsens område.

Endvidere kan anføres, at en behandling i den centrale administrative ankeinstans synes at give størst mulighed for at tilvejebringe en landsomfattende, ensartet praksis, inden disse sager prøves ved domstolene. Efter det senest oplyste udgør det årlige antal af disse sager for tiden i landsnævnet for børne- og ungdomsforsorg mellem 100 og 200, og landsnævnets afgørelser ændres kun sjældent ved indbringelse for domstolene.

Endelig kan til fordel for at give ankeadgang i disse sager til den sociale ankestyrelse (men ikke amtsankeorganet) anføres, at amtskommunens socialcenter både forudsættes at skulle yde ekspertbistand til kommunerne i amtet og at skulle virke som sagsforberedende sekretariat for amtsankeorganet. Det må forventes, at sager, hvori der rejses spørgsmål om anbringelse uden for hjemmet eller nægtelse af hjemgivelse af børn og unge, netop ofte vil blive genstand for drøftelse mellem den kommunale myndighed og socialcentret, inden den kommunale myndighed træffer afgørelse i 1. instans, og dette kan tænkes at svække værdien af en ankeadgang til en amtsankeinstans, der må støtte sig til socialcentret.

25. Ud fra en samlet bedømmelse af synspunkterne foran under pkt. 22 og 23 finder kommissionen, at der med hensyn til afgørelser om anvendelse af de tvungne hjælpeforanstaltninger overfor børn og unge, der er omfattet af reglerne om domstolsprøvelse i den nuværende børneforsorgslov, bør gælde den ankeordning, at den kommunale myndigheds afgørelse indankes direkte for den sociale ankestyrelse.

26. Konsekvensen af forslaget under pkt. 24 synes at blive, at den i punkt 20 nævnte ordning med behandling af disse sager i en særlig afdeling i den sociale ankestyrelse må opretholdes - også ud over en kortere overgangsperiode.

Afsnit V

Konsekvenser for de sociale forvaltningers opgaver på kommunalt og amtskommunalt plan

Kap. I

Kommunernes sociale forvaltning. Nye krav til forvaltningen efter bistandslovens ikrafttræden

1. Som det fremgår af afsnit III og IV følger den foreslåede opgavefordeling de principper, der er lagt til grund i kommissionens 1. betænkning og i den sociale styrelseslov om opbygningen af det enstrengede system og samling af funktioner i den kommunale forvaltning med henblik på en samordning af den sociale og sundhedsmæssige bistand.

Ud over de opgaver, der i dag er henlagt til social- og sundhedsforvaltningerne, overtager kommunerne fra revalideringscentrene og mødrehjælpsinstitutionerne en lang række funktioner, og administrationen af sygesikringen og dagpengeordningen kommer i vid udstrækning til at påhvile kommunerne.

2. Ifølge den sociale styrelseslov skal kommunalbestyrelsen oprette en særlig forvaltning til varetagelse af den daglige administration af de sociale og sundhedsmæssige områder.

Da udgangspunktet for tryghedssystemets struktur og for den foreslåede opgavefordeling er kommunernes almindelige pligt til at drage omsorg for beboernes velfærd, vil kommunernes opgaver i et nyt system gå videre end til »sagsekspedition«, idet kommunerne i langt videre omfang må lægge vægt på forebyggende foranstaltninger m.v.

De eksisterende social- og sundhedsforvaltninger i kommunerne er i dag i hovedsagen opbygget på grundlag af de forskellige lovgivningsområder inden for sociallovgivningen, f.eks. med en afdeling for pensioner, en afdeling for offentlig forsorg, en afdeling for børnetilskud o.s.v.

Der er dog i flere kommuner - navnlig efter familievejledningens etablering - sket en udvikling, således at arbejdet i hvert fald for familier med børn i nogen udstrækning har fået et behandlingsmæssigt sigte bl.a. derved, at man gennem familievejledningsarbejdet har koordineret den indsats, der ydes herfra, med andre områder.

3. Det er af afgørende betydning, at administrationen ordnes på en måde, der harmonerer med nyere erfaringer og målsætninger vedrørende den mest hensigtsmæssige form for ydelse af bistand til løsning af familiers og enkeltpersoners sociale og personlige problemer.

Det er derfor af væsentlig betydning for gennemførelsen af en socialreform, at den hidtidige udvikling fortsætter og forstærkes i takt med, at nye opgaver som f.eks. revalidering og mødrehjælp henlægges til socialudvalget og social- og sundhedsforvaltningen.

De nye opgaver vil medføre, at det administrative arbejde, selv om det næppe bliver væsentlig mindre i omfang, dog vil få en mere tilbagetrukken placering, medens behandlingsarbejdet vil blive den dominerende funktion i social- og sundhedsforvaltningen. Den organisatoriske opbygning af denne forvaltning bliver derfor af afgørende betydning for systemets effektivitet som bistands- og serviceorgan.

4. Ud fra disse forudsætninger har Kommunernes Landsforenings planlægningsafdeling bistået forskellige kommuner med at udarbejde planer for omlægning af social- og sundhedsforvaltningens opbygning og arbejdsmetodik, således at socialreformkommissionens synspunkter kan tilgodeses i videst muligt omfang.

Det er således af Kommunernes Landsforenings planlægningsafdeling foreslået, at den organisatoriske opbygning af en social- og sundhedsforvaltning hensigtsmæssigt vil kunne samles i 3 hovedområder:

Administration, service og behandling.

5. Forslaget går ud på, at der etableres en behandlingsafdeling bestående af behandlergrupper til betjening af bestemte geografiske områder, således at gruppen får et nøje kendskab til områdets beboere, miljø og forhold i øvrigt.

Det er fundet naturligt, at *behandlergrupperne* over for det sociale udvalg får ansvar for befolkningens sociale og sundhedsmæssige trivsel i det område, den skal betjene, og det forudsættes, at gruppen har en nær kontakt med områdets dag- og døgninstitutioner for børn og unge, omsorgsinstitutioner m.v. samt med områdets øvrige markarbejdere som f.eks. praktiserende læger, hjemmesygeplejersker, sundhedsplejersker, hjemmehjælpere, husmoderafløsere, omsorgsarbejdere m.v., således at der sker en integration og koordinering af det arbejde, der udøves af de sociale og sundhedsmæssige medarbejdere over for den enkelte familie.

Behandlergrupperne bør endvidere have til opgave at betjene områdets sociale institutioner og gennem regelmæssig forbindelse med disse samt med personalet fra f.eks. sygehusvæsenet, skolevæsenet, boligvæsenet o.s.v. at skabe baggrund for et »holdarbejde« med fælles sigte for den indsats, der udøves fra de forskellige institutioner m.v.

Behandlergrupperne må tage sig af alle arter af henvendelser med udgangspunkt i familiens samlede situation, således at medarbejderen sammen med sin gruppe får det direkte ansvar for ydelse af social bistand til familien. Gruppen tænkes at fungere som et hold, hvor man drøfter sagerne, og hvor alle er medansvarlige for sagernes løsning, selv om kontakten til klienten normalt kun sker via en enkelt af gruppens medarbejdere.

Som naturlige arbejdsområder for gruppen er nævnt alle 1. gangs henvendelser om offentlig hjælp, alle henvendelser om førtidig pension, alle børneværnssager og i øvrigt sager af enhver art, der er komplicerede.

Gruppen tænkes at skulle bestå af en leder og tre behandlere, der alle har et bredt kendskab til familiebehandlingsarbejdet og til de lovområder, som er af betydning for arbejdet.

Forslaget bygger på den opfattelse, at behandlergruppen, hvis den skal fungere efter hensigten, må have tillagt størst muligt ansvar og kompetence således, at den efter visse retningslinier kan bevilge den nødvendige bistand.

6. *Serviceafdelingen* bør efter forslaget varetage ekspeditionen af alle ikke komplicerede sager, der ikke kræver indsats af en behandlergruppe. Inden for denne afdeling har man på baggrund af det store sagsantal fundet det mest hensigtsmæssigt, at opretholde en vis specialisering, f.eks. i en pensionsafdeling, en forsorgsafdeling og en bistandsafdeling. Afdelingen vil i vidt omfang stå som formidler af kontakten mellem behandlergrupperne og administrationsafdelingen, og mange 1. gangs henvendelser vil ske til serviceafdelingen.

I den udstrækning sagerne ikke forestås af behandlergrupperne, tænkes ansvar og kompetence til bevilling af den nødvendige bistand henlagt til serviceafdelingen.

7. *Administrationsafdelingen* vil få til hovedopgave at varetage enhver form for nødvendig administration i forbindelse med udførelsen af de opgaver, der er henlagt til social- og sundhedsforvaltningen, og denne afdeling forudsættes normalt ikke at have direkte kontakt med klienterne.

Grundlaget for den ovenfor omtalte model har været en kommune med et indbyggertal på ca. 40.000.

8. De sociale forvaltningers *interne* organisation vil afhænge af den enkelte primærkommunes størrelse, personale m.v. og hermed af, hvilke opgaver den enkelte kommune er i stand til og ønsker at påtage sig. En administrativ opbygning af en socialforvaltning vil ud fra de principper, som den foreslåede model bygger på, være egnet til at opfylde de krav, som det enstrengede sociale system forudsætter.

For så vidt angår Københavns kommune, har kommissionen fået tilsendt redegørelsen »Integrering« af december 1971, der indeholder forslag til opbygning af lokale socialcentre og en central social- og sundhedsforvaltning i Københavns kommune. De i denne redegørelse opstillede strukturmodeller skønnes velegnede til at indgå i en mere endelig løsning af Københavns kommunes særlige problemer i fuld overensstemmelse med socialreformens grundlæggende ideer.

Bistand fra de praktiserende læger og arbejdsformidlingen.

9. I det følgende redegøres for de *krav til den kommunale administrations sagkyndige bistand,* der vil være en forudsætning for varetagelsen af de funktioner, som den foreslåede opgavefordeling indebærer.

For så vidt angår revalideringscentrenes arbejdsområder, vil disse for den overvejende dels vedkommende blive overført til den kommunale forvaltning, dels som følge af, at kompetencen til at træffe afgørelse i sager om uddannelse m.v. lægges til kommunerne, dels som følge af, at den kommunale forvaltning i vidt omfang vil blive inddraget i sagsforberedelsen for de sagers vedkommende, der skal afgøres af revaliderings- og pensionsnævnet.

Efter de gældende regler i revalideringslovens § 14 træffes revalideringscentrenes afgørelser vedrørende støtte til uddannelse eller etablering af et samråd bestående af revalideringscentrets chef, en lægekonsulent ved centret og en repræsentant for den offentlige arbejdsformidling.

I forbindelse med omlægningen af reglerne for støtte til uddannelse og etablering må der tages stilling til spørgsmålet om det fremtidige samarbejde mellem kommunale myndigheder på den ene side og lægerne og arbejdsformidlingen på den anden side.

10. Vedrørende tilvejebringelsen af fornøden *lægelig* sagkundskab til primærkommunens socialforvaltning må det forudsættes, at det amtskommunale socialcenter kommer til at råde over lægekonsulenter, jfr. herom under kap. II.

11. Herudover bør de kommunale myndigheder også direkte samarbejde med lægelig sagkundskab. Det vil således være ønskeligt, at en kommune råder over lægelig(e) konsulenter) knyttet til kommunens social- og sundhedsforvaltning. Som lægekonsulent vil kunne udpeges en praktiserende læge, der varetager konsulenthvervet som deltidsbeskæftigelse. Evt. vil konsulenthvervet kunne gå på skift mellem de praktiserende læger.

Lægekonsulenten vil bl.a. have til opgave at bistå ved formidling af kontakt mellem social- og sundhedsforvaltningen og de praktiserende læger, at yde social- og sundhedsforvaltningen bistand ved vurderingen af sammenhængen mellem lægelige og sociale oplysninger m.v. i sager om bistand til enkeltpersoner og familier og at sikre, at de efter lægekonsulentens skøn fornødne lægelige oplysninger i sådanne sager bliver tilvejebragt.

Herudover bør der tilvejebringes samarbejde mellem social- og sundhedsforvaltningen og *den enkelte* praktiserende læge i alle tilfalde, hvor social- og sundhedsforvaltningen af hensyn til behandlingen af en sag om en person eller familie har behov for at modtage orientering fra vedkommende praktiserende læge eller drøfte sagen med lægen.

12. I forbindelse med en kommende bistandslov bør det formentlig fastslås, at kommunale myndigheder skal inddrage lægelig sagkundskab, inden der træffes beslutning, bl.a. i tilfælde hvor der er behov for at iværksætte erhvervsmæssige hjælpeforanstaltninger, idet det overlades til de administrative centralmyndigheder at udarbejde nærmere vejledning om, under hvilken form den lægelige sagkundskab skal kunne inddrages. I en sådan vejledning bør der formentlig gives anvisning på flere muligheder for tilrettelæggelsen af et samarbejde med den lægelige sagkundskab.

For så vidt angår samarbejdet med praktiserende læger gælder det i øvrigt, at der er nedsat et særligt udvalg herom, udvalget vedrørende den stedlige social- og sundhedstjeneste (se herom afsnit I C), og det må ventes, at dette udvalg vil fremsætte forslag om den nærmere udformning af samarbejdet.

13. For så vidt angår spørgsmålet om samarbejde mellem kommunale myndigheder på den ene side og *den offentlige arbejdsformidling* på den anden side, medfører den ændring, der sker ved henlæggelse af hovedparten af de nuværende revalideringssager til kommuner, ingen ændring i det forhold, at selve formidlingen af arbejdsforhold skal varetages af den offentlige arbejdsformidling, og det forudsættes, at der ikke i forbindelse med gennemførelsen af en social bistandslov bliver tale om ændringer i den offentlige arbejdsformidlings struktur.

Den offentlige arbejdsformidling råder over et kendskab til de faktiske beskæftigelsesmuligheder i det stedlige område, og arbejdsformidlingen har endvidere mulighed for at tilbyde erhvervsvejledning. Det forekommer ønskeligt, at arbejdsformidlingens muligheder for vejledning og bistand udnyttes af kommuner (og amtskommuner) på et tidligt stadium i alle sager, hvor der er spørgsmål om at yde støtte til erhvervsmæssige foranstaltninger (uddannelsesstøtte, etablering, støtte til motorkøretøj med erhvervsmæssig begrundelse).

Det afgørende på dette område er, at arbejdsformidlingens viden og sagkundskab stilles til

de kommunale myndigheders rådighed, inden afgørelsen træffes.

14. Den praktiske tilrettelæggelse af samarbejdet bør formentlig i vidt omfang overlades til de stedlige organer, men man kunne tænke sig en ordning, hvorefter en fagligt kvalificeret repræsentant for arbejdsformidlingen blev inddraget forud for det kommunale socialudvalgs afgørelse af spørgsmål om at iværksætte erhvervsmæssig støtte. Repræsentanten for arbejdsformidlingen må så være opmærksom på, i hvilken udstrækning yderligere bistand fra arbejdsformidlingen (f.eks. erhvervsvejledningen) bør inddrages. I tilfælde, hvor afgørelsen træffes af det kommunale socialudvalg, men hvor der ydes rådgivende bistand af det amtskommunale socialcenter, vil det formentlig være hensigtsmæssigt, at socialcentrets og arbejdsformidlingens bistand over for socialudvalget koordineres, og at socialcentret normalt sørger for, at arbejdsformidlingens medvirken indhentes.

15. De nærmere regler for samarbejdet med arbejdsformidlingen egner sig næppe til at udforme i lovbestemmelser. En lovbestemmelse på dette område måtte formentlig affattes som en rammebestemmelse om, at iværksættelse af foranstaltninger med erhvervsmæssigt sigte er betinget af, at vedkommende kommunale eller amtskommunale myndigheder søger faglig og praktisk bistand hos den offentlige arbejdsformidling, og at socialministeriet efter forhandling med arbejdsministeriet og de kommunale organisationer skal fastsætte vejledende retningslinier herfor.

16. Det forudsættes, at den ovenfor *nævnte fremgangsmåde skal bringes i anvendelse ved behandlingen af alle sager, hvor der er tale om bistand med henblik på placering i erhvervslivet,* altså også i tilfælde, hvor bistanden i dag ydes efter mødrehjælpsloven, forsorgsloven eller anden lovgivning inden for det sociale område.

17. Foranstående bemærkninger vedrørende samarbejdet mellem social- og sundhedsforvaltningen og henholdsvis lægelig sagkundskab og arbejdsformidlingens sagkundskab er navnlig begrundet med de foreslåede ændringer vedrørende kompetencen til at yde hjælp under revalidering. Herudover vil der i almindelighed være behov for samarbejde mellem den kommunale social- og sundhedsforvaltning og f.eks. skolevæsen, fritidskommission, boligmyndigheder og med hertil knyttet sagkundskab.

18. Der er her tale om samarbejdsbehov, som er begrundet i de opgaver, som allerede i dag henhører under de kommunale socialforvaltninger, herunder de sager, hvor kompetencen er placeret hos børne- og ungdomsværnet, men ved gennemførelsen af bistandsloven bør der tages yderligere skridt til at tilvejebringe en sammenhængende og familierettet social og sundhedsmæssig service, som er bedst muligt koordineret med andre foranstaltninger også uden for lovens områder. De forskellige lokale myndigheder eller institutionsområder bør næppe udbygge hver sin socialforvaltning (socialformidling), men sådan virksomhed bør mest rationelt og formålstjenligt udgå fra (stilles til rådighed af) social- og sundhedsforvaltningen. På tilsvarende måde bør andre områder, f.eks. den skolespykologiske tjeneste, kunne stille sagkundskab til rådighed for social- og sundhedsforvaltningen, herunder f.eks. støtte til de grupper, som behandler sager vedrørende familier med særlige vanskeligheder, bl.a. børn og unge med skolevanskeligheder.

19. Efter en sådan »model« for det lokale samarbejde varetager den enkelte lokale myndighed som f.eks. social- og sundhedsforvaltningen specielle funktioner i henhold til lovgivningen på området (herunder den kommende bistandslov), ligesom den herudover varetager konsulentfunktioner for andre organer med tilgrænsende funktioner i henhold til anden lovgivning. Gennemførelse af en sådan samarbejdsmodel vil kunne bidrage til en hensigtsmæssig og ligelig fordeling og anvendelse af den begrænsede uddannede arbejdskraft på de forskellige områder. Den vil endvidere medvirke til fremme af det gensidige samarbejde mellem de forskellige myndigheder og organer, som er nødvendigt, hvis det forebyggende og opsøgende arbejde skal kunne udvikles, og der skal kunne opnås samlede og varige løsninger på de enkelte klienters og familiers problemer.

20. Det skal yderligere nævnes, at også gennemførelsen af den nye sygesikrings- og dagpengeordning vil stille forøgede krav til samarbejde, herunder mellem social- og sundhedsforvaltningen og de praktiserende læger. Det gælder således reglerne om, at de dagpenge-

sikrede løbende og jævnligt skal have taget deres forhold op til vurdering med henblik på revalidering eller anden foranstaltning.

Særligt om bistand fra amtskommuners socialcenter.

21. Endvidere forudsættes det, at der i vidt omfang etableres et samarbejde med henblik på anden sagkyndig bistand, som typisk skal stilles til rådighed af det amtskommunale socialcenter. Omfanget af denne sagkyndige bistand udefra vil dog afhænge af den saglige sagkundskab, som kommunen selv råder over, men der knytter sig betydelige interesser til, at indsatsen fra den særlige sagkundskab organiseres på en sådan måde, at denne sagkundskab både bliver rimeligt fordelt og anvendt, og at den får mulighed for på grundlag af fornødent klient- eller sagsmateriale at erhverve sig de fornødne erfaringer til videre støtte for klientarbejdet.

22. Dette taler for, at den specielle sagkundskab (f.eks. speciallæger eller kliniske psykologer) normalt stilles til rådighed for social- og sundhedsforvaltningen gennem det amtskommunale socialcenters virksomhed. Som områder, hvor der i særlig grad vil være behov for at trække på sagkyndig bistand fra socialcentrets eksperter, kan nævnes den kommunale rådgivning, som ifølge afsnit II, kapitel II, foreslås etableret som en åben rådgivning (d.v.s. rådgivning og vejledning, der ydes uanset om den pågældende i øvrigt ønsker støtte efter loven), og som forudsættes i vid udstrækning at skulle trække på sagkyndige støttehold. Endvidere kan nævnes visitationen til de kommunale institutioner, som for plejehjemmenes vedkommende foreslås henlagt til kommunen, men således at der forudsættes indhentet en vejledende udtalelse fra et særligt tværfagligt baggrundsteam. Der henvises herom til kapitel II nedenfor.

23. Endelig kan nævnes beslutninger om tvangsmæssig tilbageholdelse m.v. under børne- og ungdomsforsorg, som ligesom øvrige foranstaltninger for børn og unge foreslås lagt til det sociale udvalg. I disse sager stilles der krav om medvirken af særlig sagkundskab også ved selve beslutningen.

Kap. II

Det amtskommunale socialcenters opgaver, struktur og personale

24. I socialreformkommissionens 1. betænkning er det foreslået, at der til varetagelse af den amtskommunale behandling af *individualsager* (sager vedrørende klienters forhold **i** modsætning til sager vedrørende generel planlægning og administration) under hver amtskommunes social- og sundhedsforvaltning oprettes et socialcenter.

I den sociale styrelseslovs § 17 er der i overensstemmelse hermed givet hjemmel **til,** at der i hver amtskommune under social- og sundhedsforvaltningen oprettes et socialcenter. Socialministeren fastsætter tidspunktet for, hvornår denne bestemmelse træder i kraft.

25. Det er endvidere fastslået i lovens § 17, stk. 2, at socialcentrene skal yde kommunernes social- og sundhedsforvaltninger og revalideringsog pensionsnævnene fornøden bistand og i øvrigt varetage sådanne opgaver, som pålægges centrene i medfør af lovgivningen. I den sociale styrelseslov er det endelig fastsat, at socialministeren efter forhandling med indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler for socialcentrenes virksomhed.

Bemærkningerne i det følgende tager sigte på at skitsere en række *funktioner,* som det vil være hensigtsmæssigt at lade socialcentret varetage på baggrund af den opgavefordeling, der er skitseret i de foregående afsnit.

26. Derimod vil der ikke blive foreslået regler for socialcentrenes interne organisation, idet løsningen af dette spørgsmål vil være afhængig af den enkelte amtskommunes størrelse, befolkning og de opgaver, som kommunerne i regionen magter at påtage sig. Den endelige fordeling af visse funktioner mellem kommuner og amtskommuner vil først på længere sigt kunne fastlægges, idet meget vil være afhængigt af kommunernes muligheder for at varetage nye funktioner. Hertil kommer, at der i forbindelse med yderligere decentraliseringer fra statsmyndigheder eventuelt vil blive henlagt nye funktioner til socialcentret. Et bærende princip må være, at så mange funktioner som muligt skal udøves eller i fremtiden søges udøvet i kommunerne, således at socialcentrets opgaver i væsentlig grad bliver at yde specialistbistand i det omfang, den enkelte kommune ikke selv råder over tilstrækkelig sagkundskab.

Socialreformkommissionen har fra forskellig side modtaget henvendelser bl.a. vedrørende socialcentrets opbygning m.v.

Nedenfor gengives en række synspunkter fra henholdsvis børneværnskonsulenterne og Dansk Socialrådgiverforening.

27. *Henvendelse fra børneværnskonsulenterne, april 1972.*

Børneværnskonsulenterne foreslår, at socialcentrets rådgivnings- og behandlingsafdeling skal bestå af heltidsbeskæftigede socialrådgivere og kliniske psykologer, medens de øvrige specialister bør tilknyttes som konsulenter på deltid, således at de stadig er fast tilknyttet deres faglige basis (sygehus, statshospital, skolevæsen, arbejdsformidling m.v.). Børneværnskonsulenterne finder, at et socialcenter - med en mindstebemanding på ca. 4 socialrådgivere og 2 kliniske psykologer - kan dække et befolkningsunderlag på ca. 75.000 indbyggere. (Der henvises til bilag 8).

28. *Socialrådgiverforeningens henvendelse af maj 1972.*

I en henvendelse af maj 1972 til socialreformkommissionen foreslås, at hver amtskommune inddeles i distrikter med et befolkningsunderlag på 50-75.000 indbyggere, hvilket anses for et rimeligt grundlag for etablering af fornøden specialistbistand. I hvert distrikt op-

rettes et socialcenter. Det foreslås endvidere, at kommuner med et indbyggerantal på 50-75.000 og derover selv skal kunne opbygge socialcentre, medens mindre kommuner kan samarbejde herom.

Socialrådgiverforeningen foreslår endvidere, at der i socialcentret ansættes en række sagkyndige, som i første omgang vil omfatte socialrådgivere og psykologer. Endvidere kan på konsulentbasis tilknyttes socialpsykiater, børnepsykiater, socialmediciner, pædiater, gynækolog, jurist, pædagog, erhvervsvejleder m.fl. Hertil kommer de i de regionale institutioner udstationerede rådgivere og specialfaglig bistand til familievejledningen. Efter omtale af opgaver, der efter foreningens opfattelse naturligt bør lægges i centret (bistand til behandlergrupperne i kommunerne, virksomhed som sagkyndigt team for kommunens rådgivere m.v.), nævnes det, at socialcentret bør være koordinationsled til amtskommunale og andre statslige eller regionale behandlingsinstitutioner. Samarbejdet med de institutioner, som i en given sag skal inddrages i sagsbehandlingen, vil naturligt kunne ske i forbindelse med teammøderne. Endelig nævnes det, at socialcentret skal forestå den specielle rådgivning, de undersøgelser og den ambulante behandling, som i øjeblikket finder sted inden for børnerådgivningscentre og alkoholambulatorier m.v. (Der henvises til bilag 7).

29. Spørgsmålet om socialcentrets opbygning i distrikter inden for den enkelte amtskommune er behandlet i socialreformkommissionens 1. betænkning, side 129, hvor det udtales, at det næppe er muligt at opstille generelle retningslinier for, i hvilket omfang socialcentrets funktioner kan eller bør opdeles i distrikter, idet den lokale kapacitet, trafikforhold, befolkningstæthed m.v. må tages i betragtning.

30. Det må endvidere indgå i overvejelserne, hvorledes tilgrænsende forvaltningsområder er organiseret, idet der er behov for et snævert samarbejde, f.eks. til sygehusvæsenet og til den skolepsykologiske tjeneste. Også placeringen af vedkommende statshospital senhed eller interne institution(er) for åndssvage må tages i betragtning. Samtlige de nævnte organers placering, herunder placeringen af vedkommende hovedsygehus, må derfor indgå i overvejelserne om den stedlige placering og eventuelle distriktsopdeling af vedkommende socialcenter. Det bør fastholdes, at amtskommunens socialcenter - eventuelt distriktsopdelt — altid må virke som en enhed, ligesom ansvaret for socialcentret bør ligge hos en for hele amtskommunen fælles leder. Begrundelsen herfor er bl.a., at der herved kan opnås en fælles og bedre koordineret udnyttelse også af den mere specielle konsulentbistand, der må antages at blive behov for.

31. Kommissionen finder herefter ikke grundlag for at støtte socialrådgiverforeningens forslag om generelt at oprette »lokale« socialcentre for befolkningsunderlag på 50-75.000 personer. Kommissionen kan heller ikke tilslutte sig forslaget om, at der - ved siden af de kommunale socialudvalg og social- og sundhedsforvaltninger - skulle oprettes særlige kommunale socialcentre.

32. Nedenfor er på grundlag af 1. betænkning, de videre overvejelser, der har fundet sted siden 1. betænkning, og de henvendelser til kommissionen, der bl.a. har vedrørt socialcentrets indhold og struktur, skitseret en række funktioner for socialcentret.

33. Det drejer sig for det første om de såkaldte *nævns funktioner* for revaliderings- og pensionsnævnet, amtsankeinstansen og for det organ, der skal afløse mødrehjælpens samråd.

Der er dernæst tale om baggrundsstøtte til primærkommunens virksomhed med hensyn til social rådgivning og formidling af hjælpemuligheder samt deltagelse i visitationsfunktioner eller selvstændig visitation til forskellige amtskommunale institutioner.

Hertil kommer forskellige sociale rådgivnings- og formidlingsopgaver på amtskommunale institutioner, herunder det amtskommunale sygehusvæsen.

34. Endelig skal socialcentret på social- og sundhedsudvalgets vegne kunne udøve faglige tilsyns- eller konsulentfunktioner dels over for den samlede kommunale, sociale og sundhedsmæssige virksomhed, og dels over for amtskommunale institutioner under social- og sundhedsforvaltningen.

I øvrigt vil der kunne henlægges *andre opgaver* til socialcentret i det omfang, der herved kan ydes hensigtsmæssig støtte til den samlede social- og sundhedsmæssige virksomhed inden for amtet, f.eks. med hensyn til etablering af kursusvirksomhed og formidling

af praktikpladser inden for området i samarbejde med vedkommende uddannelsesinstitutioner. Hertil kommer opgaver som f.eks. information om hjælpemidler gennem etablering af hjælpemiddelcentraler m.v. og opdyrkning og vurdering af familieplejemuligheder.

35. Den nærmere fastlæggelse af funktionerne vil til dels fremgå af lovgivningen og de i henhold hertil udformede generelle retningslinier, men en nærmere vurdering af organisation og distriktsopdeling samt fornødent personale vil bl.a. afhænge af det samarbejde, der kan etableres mellem kommunerne, amtskommunen og de forskellige amtskommunale institutionsområder, herunder sygehusvæsenet, den amtskommunale skolepsykologtjeneste og skolevæsenet, og til de arbejdsmarkedsmæssige institutioner i amtet. Den endelige fastlæggelse af socialcentrets organisation m.v. påhviler derfor det enkelte amtsråd efter nærmere af ministeren fastsatte hovedretningslinier, jfr. den sociale styrelseslovs § 17, stk. 2.

36. Efter en gennemgang af funktionerne er det i det følgende forsøgt - i store træk - at skitsere socialcentrets struktur, ledelsesforhold og personale.

Sekretariatsvirksomhed.

37. *Revaliderings- og pensionsnævnet.* Som nævnt ovenfor skal socialcentret i henhold til den sociale styrelseslov yde revaliderings- og pensionsnævnet »fornøden bistand«.

Revaliderings- og pensionsnævnet skal i henhold til den sociale styrelseslovs § 18, stk. 2, træffe afgørelse i »sager om dagpenge, revalideringsmæssig bistand, ydelse af hjælpemidler og sociale pensioner i det omfang, lovgivningen om disse ydelser henlægger sådanne sager til nævnet«.

38. Efter de gældende regler i invalidepensionsloven træffer invalideforsikringsretten ved kendelse afgørelse i sager om tilkendelse af invalidepension og visse andre ydelser i tilfælde af invaliditet. Med hjemmel i folkepensionsloven kan der af en kommunalbestyrelse, når svigtende helbred eller andre særlige omstændigheder taler derfor, med samtykke af førtidspensionsudvalget (sekretariatet i direktoratet for sygekassevæsenet) undtagelsesvis tillægges personer folkepension fra det fyldte 60. år. En lignende fremgangsmåde gælder, hvor der undtagelsesvis tillægges enlige kvinder pension fra 50-års alderen efter enkepensionsloven.

Disse afgørelser fra henholdsvis invalideforsikringsretten og førtidspensionsudvalget agtes decentraliseret til de amtskommunale revaliderings- og pensionsnævn. En arbejdsgruppe, nedsat af socialministeren, har fået til opgave nærmere at klarlægge, hvorledes og hvornår denne decentralisering kan foregå.

39. Det fremgår af afsnit III, kap. I, opgavefordelingen på revalideringsområdet, at afgørelser om støtte til uddannelse og revalidering, bortset fra motorsager og etableringsspørgsmål, foreslås henlagt til kommunerne. Sager vedrørende anskaffelse af *invalidemotorkøretøjer* og ydelse af *etableringsstøtte* foreslås derimod behandlet af socialcentret og afgjort af revaliderings- og pensionsnævnet.

For så vidt angår sager om dagpenge er det i lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel fastsat, at kommunen har kompetence til at træffe afgørelser om dagpenge efter udløbet af en eventuel arbejdsgiverperiode.

40. I socialreformkommissionens 1. betænkning er det foreslået, at socialcentret skal forberede og vurdere (lægeligt og socialt) sådanne sager, der forelægges revaliderings- og pensionsnævnet. I sager vedrørende etableringsstøtte og støtte til anskaffelse af invalidemotorkøretøj må det forudsættes, at ansøgningen er behandlet i kommunen og herfra sendes til revaliderings- og pensionsnævnet, eventuelt med indstilling. I de tilfælde, hvor sagen skal vurderes af speciallæge, må det forudsættes, at socialcentret har den fornødne ekspertise til rådighed.

41. Arbejdsgruppen, der beskæftiger sig med mulighederne for at decentralisere invalideforsikringsretten og førtidspensionsudvalget, har fået til opgave at tage stilling til, i hvilken form materialet (ansøgningerne) skal forelægges for nævnet af socialcentret. Arbejdsgruppen overvejer mulighederne for at lade kommunen fremkomme med indstilling i sagen, således at socialcentrets opgave bliver at vurdere, hvorvidt ansøgningen og de oplysninger, der følger med, kan bære den fremkomne indstilling. En sådan fremgangsmåde vil nødvendiggøre, at kommunernes social- og sundhedsudvalg må

trække på speciallæger fra socialcentret, ligesom den vil kræve en ændret praksis vedrørende lægeerklæringers brug.

Der er i den sociale styrelseslovs § 18, stk. 3, hjemmel **til,** at socialministeren kan bemyndige revaliderings- og pensionsnævnet til efter nærmere fastsatte regler at henvise sager, **i** hvilke afgørelsen ikke skønnes at frembyde tvivl, til formandens afgørelse. Dette svarer til bestemmelserne for invalideforsikringsretten og revalideringsnævnet, hvor i dag langt hovedparten af sagerne afgøres af formanden på rettens og nævnets vegne.

Det må antages, at revaliderings- og pensionsnævnene efterhånden vil gøre brug af denne bemyndigelse, og dette vil stille særlige krav til socialcentrets forberedelse og vurdering i pensions-, motor- og etableringssager, og hermed til de personer, der **i** socialcentret skal forberede og vurdere (herunder udarbejde indstilling i) revaliderings-, motor-, invalidepensions- og førtidspensionssager.

Amtsankeinstansen.

42. I socialreformkommissionens 1. betamkning er det foreslået, at der i hver amtskommune oprettes et ankenævn, der enten skal være identisk med eller i hvert fald have falles sekretariat med det foreslåede revalideringsog pensionsnævn. Nævnet skal være ankeorgan vedrørende alle kommunale sociale afgørelser, hvorover der skal kunne klages til et regionalt organ. Det foreslås videre, at de ankebeføjelser, der efter den gældende sociallovgivning ligger hos amtmanden, overflyttes til ankenævnet senest i forbindelse med etableringen af socialcentret.

43. Vedrørende socialcentrets funktioner bemærkes, at det forudsættes, at centret i almindelighed selvstændigt forbereder og foretager indstilling i de sager, der skal forelægges for amtsankenævnet. Det kunne i denne forbindelse anses for at være uheldigt, at specialister og konsulenter m.fl., der har beskæftiget sig med en sag under dens behandling i kommunen, tillige skal beskæftige sig med sagen forud for forelæggelsen for amtsankenævnet. I § 7, stk. 2, i forslaget til loven om den sociale ankestyrelse er det således foreskrevet, at ingen må medvirke som særlig sagkyndig i en sag, når vedkommende har medvirket ved behandlingen af sagen i tidligere instans.

44. Meget kunne derfor tale for at udelukke amtskommunens specialister fra at udtale sig i ankesager, som de tidligere har behandlet. Det må imidlertid tages i betragtning, at specialistudtalelser kun er vejledende, og at amtsankeinstansen eventuelt vil kunne indhente en ny specialisterklæring, men det bør formentlig ikke generelt fastsættes, at sådanne nye specialistudtalelser altid skal indkræves i ankesager, hvilket både ville virke særdeles upraktisk og i mange sager formentlig mindre rimeligt. Det må herved tages i betragtning, at amtsankeinstansens afgørelse sædvanligvis skal kunne indbringes for den sociale ankestyrelse.

Det ville virke ligeså upraktisk, såfremt man på dette område skulle stille særlige krav til organisationen, f.eks. om udskillelse af en særlig afdeling (kontor) af socialcentret til betjening af amtsankeinstansen. Det bemærkes i denne forbindelse, at antallet af sager, der indbringes for de enkelte amtsankeinstanser, ikke i alle tilfælde vil kunne retfærdiggøre en sådan detaljeret opdeling af socialcentret.

45. Om antallet af klagesager over kommunale afgørelser, der indbringes for amtmanden, bortset fra lov om børnetilskud og andre familieydelser, kan det oplyses, at der efter den seneste opgørelse (1968) var 2.181, d.v.s. gennemsnitlig ca. 150 sager pr. amt. Tallene omfatter ikke København eller Frederiksberg. Det største antal blev forelagt for Randers amt (179) og det mindste for Bornholms amt (21).

Det er vanskeligt at skønne over det antal sager, der vil komme til behandling i amtsankeinstanserne, men der kan dog peges på, at et nyt sagsområde vil blive omfattet af reglerne om anke til amtsankeinstansen, nemlig dagpengeområdet. Hertil kommer, at selve etableringen af amtsankeinstanser (og af den sociale ankestyrelse) og en vis usikkerhed med hensyn til de regler, der vil gælde, når den nye bistandslov er trådt i kraft, i sig selv kan medføre en vis stigning i sagsantallet.

Mødrehjælpsinstitutionernes sagsområde.

46. *N æv ns funktioner vedrørende abort og sterilisation m.v.* Som nævnt foran foreslås det, at socialcentret skal varetage en række opgaver vedrørende indstilling i sager angående tilladelse til svangerskabsafbrydelse og sager vedrørende sterilisation og adoption.

Efter de gældende regler træffer mødrehjælpens samråd beslutning i disse sager, og der må

i forbindelse med mødrehjælpsinstitutionernes nedlæggelse etableres et tilsvarende organ, som kan afløse eller videreføre disse samråd, således at socialcentret varetager undersøgelser og klientrådgivning forud for afgørelsen.

Socialcentrets støttende og rådgivende funktion over for kommunerne.

47. Forholdet mellem amtskommunens social- og sundhedsforvaltning og specielt amtskommunens socialcenter og kommunens social- og sundhedsforvaltninger vil være af fundamental betydning for hele systemets funktion, og der påhviler amtskommunen et selvstændigt ansvar for tilrettelæggelsen af samarbejdet, ligesom amtskommunen som den koordinerende instans må tage initiativet til forhandling med kommunerne om samarbejdets nærmere form. Specielt i sager, hvor kommunen efter den foreslåede opgavefordeling får kompetencen, er det vigtigt, at socialcentret tilbyder sagkyndig bistand.

48. På uddannelses- og revalideringsområdet, hvor kommunerne overtager en række nye funktioner, vil det være nødvendigt, at socialcentret kan bistå kommunerne. Tilsvarende gælder vedrørende de sager, som kommunerne modtager fra mødrehjælpsinstitutionerne. Den specialkundskab, som findes inden for disse områder, er det overordentlig væsentligt, at man kan bevare inden for rammerne af socialcentrets organisation som støtte for kommunernes virksomhed. En generel overflytning af disse specialister til kommunerne ville medføre betydelig fare for, at den gennem år erhvervede sagkundskab ville gå tabt. Der er imidlertid også på de i dag kommunale opgaveområder behov for at opbygge yderligere specialistbistand og baggrundsstøtte til de kommunale behandlingsfunktioner (behandlergrupper).

Socialcentret skal endvidere stille sagkyndig bistand til rådighed i de tilfælde, hvor det sociale udvalg skal tage stilling til spørgsmål om tvangsfjernelse m.v. af et barn eller en ung fra hjemmet.

49. Som nævnt vil socialcentrets baggrundsstøtte normalt blive udøvet direkte overfor den kommunale socialforvaltnings personalegrupper og kun undtagelsesvis direkte overfor klienter og familier. I visse afgrænsede sagstyper skal socialcentret dog varetage direkte rådgivningsfunktioner i forbindelse med abort og adoptionssager, faderskabssager m.v., men socialcentret skal i øvrigt formidle kontakten til pågældendes hjemkommune i situationer, hvor hjælpen skal ydes af kommunen, og formidle kontakten til andre hjælpemuligheder.

Der kan imidlertid forekomme situationer, hvor borgeren af kommunen henvises til direkte rådgivning af socialcentrets personale, eventuelt sammen med socialcentrets ydelse af rådgivningen eller støtten til det kommunale personale. Der kan antagelig også forekomme tilfælde, hvor andre myndigheder, organer eller personer henviser klienter til det amtskommunale socialcenter, selvom det normale vil være, at henvisningen vil ske til den kommunale social- og sundhedsforvaltning, som dels vil råde over kompetence til at bevilge langt de fleste hjælpeydelser inden for bistandslovens områder, og dels vil have mulighed for at trække på sagkyndig støtte fra socialcentret. Det vil således antagelig i fremtiden blive mere almindeligt end i dag, at andre organer, herunder praktiserende læger, skolepsykologer m.v. vil henvise direkte til den kommunale rådgivning og herunder sammen med denne vurdere, i hvilket omfang sagkyndig støtte fra socialcentret bør indhentes, eller hvorvidt man gennem socialcentret bør rekvirere yderligere undersøgelser eller observationer f.eks. fra det undersøgelses- og observationsapparat, som findes i forbindelse med de amtskommunale behandlingsinstitutioner.

50. *Socialcentrets bistand med hensyn til social rådgivning på sygehuse og andre amtskommunale institutioner m.v.* Der er i kommissionen enighed om, at social rådgivning af klienter eller patienter, der er indlagt eller anbragt på amtskommunale institutioner, herunder på sygehuse, bør henlægges til amtskommunens ansvar, således at denne sociale rådgivning eller sociale formidling på de amtskommunale institutioner i videst muligt omfang bidrager til at knytte kontakten til de øvrige hjælpemuligheder i samfundet og herunder til de hjælpemuligheder, som den kommunale social- og sundhedsforvaltning råder over. Ligesom det i kommunerne er hensigtsmæssigt, at de forskellige lokale myndigheder, organer og institutioner yder hinanden gensidig faglig konsulentstøtte, vil det være rimeligt på amtsplanet at lade socialcentret varetage sociale rådgivnings- og formidlingsfunktioner både inden for social- eller sundhedssektoren og inden for sygehussektoren

og skolesektoren, således at det rådgivende og formidlende personale (sociale konsulenter) på samtlige amtskommunale institutioner er tilknyttet socialcentret og herfra kan udstationeres som hel- eller deltidsansatte på de forskellige institutioner. Det bliver en hovedopgave for disse sociale medarbejdere at formidle kontakten i efterbehandlings- og efterværnssituationer med den kommunale forvaltning og samtidig at varetage socialsagkyndige støttefunktioner i samarbejde med det øvrige personale i vedkommende institution.

51. I denne forbindelse bør de udstationerede rådgivere ligesom andre medarbejdere i centret kunne trække på centrets specialister.

Konsulent- og tilsynsfunktioner i forbindelse med social og sundhedsmæssig institutionsvirksomhed.

52. Det vil påhvile amtskommunens socialcenter at føre fagligt (socialpædagogisk, sundhedsmæssigt m.v.) tilsyn på social- og sundhedsudvalgets vegne med den samlede sociale og sundhedsmæssige virksomhed uden for sygehusvæsenet, som drives inden for amtet, henholdsvis under kommunernes og amtskommunernes primære driftsansvar. Det lægelige tilsyn er foreslået henlagt til embedslægerne, med hvilke der må opbygges et tæt samarbejde, ikke mindst for så vidt angår de sundhedsmæssige aspekter og medicinal-personalets samvirke med de sociale og socialpædagogiske personalegrupper inden for det samlede sundheds- og socialområde. Det forekommer ønskeligt, om der inden for embedslæge-institutionen kan udvikles lægelig-administrativ sagkundskab, der kan fungere på konsulentbasis inden for social- og sundhedsforvaltningen i amtskommunen og som en mere eller mindre integreret del al: det amtskommunale socialcenter.

53. Det er i afsnit II, kapitel VII, om sociale institutioner understreget, at amtskommunen (socialcentret) alene for at kunne udføre de foreslåede tilsynsopgaver tilfredsstillende må påregnes at skulle beskæftige en række kvalificerede medarbejdere med fornøden specialuddannelse.

54. Ved bemandingen af socialcentret må der endvidere tages hensyn til, at social- og sundhedsudvalget har ansvaret for, at der sikres en forsvarlig rådgivningsstandard i de enkelte kommuner. Socialcentret bør derfor have fornøden bemanding til gennem tilsyns- og konsulentfunktioner at bidrage til tilvejebringelsen af en sådan standard og må i givet fald eventuelt direkte kunne bidrage til, at denne standard forbedres inden for bestemte lokale områder.

Tilsvarende bør centret have tilsynet med kommunernes formidling af praktisk bistand i hjemmet, såsom husmoderafløsning og hjemmehjælp m.v.

55. Socialcentret skal endvidere udøve funktioner med hensyn til deltagelse i eller støtte til visse visitationsfunktioner, som er henlagt til kommunen for så vidt angår institutioner, som er henført til kommunens drift, (primært driftsansvar). Med hensyn til visitation til alderdoms- og plejehjem er det således foreslået, at socialcentret skal deltage i det eller de rådgivende udvalg på amtsplan, som skal vejlede kommunens sociale udvalg (og social- og sundhedsforvaltningen) med hensyn til visitationsgrundlaget og alternative muligheder for pleje eller behandling. De her foreslåede udvalg med deltagere fra socialcentret, embedslægevæsenet og sygehusvæsenet (langtidsmedicinske afdelinger) må kunne fungere hurtigt og smidigt og i tæt kontakt med de enkelte kommuners social- og sundhedsforvaltninger.

56. For så vidt angår visitation til socialpædagogiske institutioner under amtskommunens driftsansvar bør socialcentret medvirke direkte i visitationen i tæt samarbejde både med de kommunale forvaltninger og med vedkommende institutioner. Det må antages, at det personale i socialcentret, som skal varetage konsulentfunktioner overfor de pågældende institutionsområder, må medvirke i disse visitationsopgaver.

57. Endelig må det antages, at socialcentret skal kunne bidrage til at formidle kontakt fra klienter og medarbejdere på det lokale plan (social- og sundhedsforvaltningen, skolerne, de praktiserende læger m.fl.) til forskellige institutioner under statsligt regi, herunder åndssvageforsorg og den øvrige særforsorg. Selv om disse institutionsområder i en overgangsperiode skal forblive i statsligt regi inden en forventet hel eller delvis decentralisering til amtskommunalt og kommunalt regi, vil det

være væsentligt, at der gennem socialcentrets virksomhed i overgangsperioden udbygges forøgede kontakter mellem de statslige institutioner inden for vedkommende amtskommune og de øvrige amtskommunale og kommunale forvaltninger og institutioner. Der henvises i øvrigt til afsnit VII.

58. Som nævnt bør der herudover kunne tillægges socialcentret andre funktioner til støtte for den samlede sociale og sundhedsmæssige virksomhed inden for amtskommunen, for så vidt sådanne funktioner med fordel kan udøves af eller i kontakt med de medarbejdere, som i forvejen arbejder i eller er tilknyttet socialcentret.

59. Der har således været peget på det åbenbare behov for, at socialcentret kan yde bidrag til etableringen af den fornødne kursus- og efteruddannelsesvirksomhed, herunder i form af introduktions- og omstillingskurser, tværfaglige kurser, ajourføringskurser o.lign. I den omstillingsfase, der vil foregå i de nærmeste år, før den endelige opgave- og personalefordeling mellem kommuner og amtskommuner er tilvejebragt og indarbejdet, vil der være ganske særligt behov for sådan uddannelsesvirksomhed, som antagelig må foregå i nært samarbejde med vedkommende uddannelsesinstitutioner. Der vil ligeledes være behov for, at socialcentret kan bistå såvel uddannelsesinstitutioner som forvaltningerne med etablering af praktikpladser både inden for de forskellige forvaltnings- og rådgivningsområder i kommuner og amtskommuner og inden for de forskellige institutionsområder. Der er stor mangel på og efterspørgsel efter praktikpladser, og der kan vise sig behov for, at der formidles og organiseres nye praktikformer, herunder gruppepraktik o.lign.

Hertil kan så komme visse informations- og formidlingsopgaver og som foran nævnt opdyrkende og formidlende virksomhed med hensyn til fremskaffelse af familiepleje, som er alternativ til de forskellige former for sociale og pædagogiske døgninstitutioner, som amtskommunen råder over.

60. Alle de nævnte funktioner, som skal varetages inden for rammerne af det amtskommunale socialcenter, vedrører direkte eller indirekte klienters forhold, og således ikke den generelle administration eller planlægning af den samlede amtskommunale sociale og sundhedsmæssige virksomhed. Det må imidlertid betragtes som givet, at socialcentret og dets medarbejdere må bistå amtskommunens social- og sundhedsforvaltning med oplysninger og vurderinger og erfaringer som grundlag for den generelle administration og planlægning. Dette kan komme på tale både med hensyn til forslag til og vurdering af konkrete projekter og med hensyn til systematisk indsamling af erfaringer inden for hele centrets virksomhed eller specielt inden for dele heraf. Centrets virksomhed kan få direkte betydning for amtskommunens planlæggende og prioriterende virksomhed, og det må derfor overvejes, i hvilket omfang der inden for socialcentrets virksomhed bør antages sagkyndige medarbejdere, der som hoved- eller bifunktion varetager registrerings-, dokumentations- eller udviklingsfunktioner, herunder i samarbejde med centrale myndigheder og med forsknings- og uddannelsesinstitutioner.

Socialcentrets struktur og personale.

61. Som det fremgår af fremstillingen ovenfor, bør udgangspunktet for centrets struktur- og personaleforhold tages i følgende forhold:

a) Den interne organisation af de enkelte amtskommuners socialcentre bør overlades til de respektive amtsråd og social- og sundhedsudvalg på grundlag af centralt fastsatte hovedretningslinier.

b) Amtskommunens socialcenter fungerer som en samlet enhed, som administrativt henhører under amtskommunens social- og sundhedsudvalg som en del af amtskommunens social- og sundhedsforvaltning og under en fælles daglig leder.

c) Det enkelte socialcenters personale opbygges under hensyn til indholdet og omfanget af centrets funktioner, vedkommende amtskommunes størrelse og de respektive kommuners personalemæssige kapacitet. Mulighederne for etablering af gensidige samarbejdsordninger med tilgrænsende institutionsområder kan få indflydelse på det enkelte centers bemanding.

d) Socialcentrets personale bør under hensyn til centrets funktioner i første række bestå af socialkonsulenter (socialrådgivere og an-

dre uddannede sociale medarbejdere) samt juridisk-administrativt personale og en række specialkonsulenter (psykologer, socialpædagoger og sygeplejersker). Hertil kommer det fornødne kontorpersonale. Specialkonsulenterne må antages at fungere på deltidsbasis eller eventuelt som udstationerede medarbejdere.

e) Socialcentret forudsættes som nævnt at yde socialkonsulentvirksomhed ikke alene på amtskommunale institutioner inden for social- og sundhedsforvaltningens område, men også inden for sygehusvæsenet og f.eks. inden for de amtskommunale dele af skolevæsenet og den skolepsykologiske virksomhed. Da disse socialkonsulentfunktioner i vidt omfang må udøves direkte inden for de nævnte institutionsområder, vil de pågældende medarbejdere kunne fungere som udstationerede medarbejdere fra socialcentret.

f) Ved afgørelsen af, om og i hvilket omfang visse socialcenterfunktioner skal organiseres inden for en distriktsopdeling af amtet, bør der lægges vægt på en række forhold. Foruden på amtets størrelse og lokale geografiske og trafikale forhold, bør der lægges vægt på antallet og størrelsen af kommunerne og placeringen af de enkelte kommuners social- og sundhedsforvaltninger, hvis virksomhed socialcentret skal støtte. Ved den stedlige placering af socialcentret bør der yderligere lægges vægt på organisationen og placeringen af store institutionsenheder inden for henholdsvis sygehussektoren, social- og sundhedssektoren, skolesektoren og arbejdsmarkedssektoren.

62. For så vidt angår de kvalifikationer, som må kræves af lederen af socialcentret bemærkes: Funktionerne, som udøves af socialcentret, har især karakter af rådgivnings-, koordinations-, undersøgelses-, visitations-, tilsyns- og konsulentfunktioner. Disse funktioner udøves af faglige medarbejdere og i nær kontakt med lokale og amtslige myndigheder og institutioner. Det vil derfor være af væsentlig betydning, at den daglige leder af socialcentret har betydelig erfaring med hensyn til ledelse og koordination af socialt klientarbejde, evne til koordination og formidling af tværfagligt samarbejde, samt administrativ erfaring og evne til samarbejde med myndigheder og institutioner på de nævnte områder.

63. Selv om den endelige fastlæggelse af socialcentrenes funktioner, deres administrative opbygning og personale vil afhænge af den lovgivning, der er blevet indledt med den sociale styrelseslov og som skal følges op med en service- og bistandslov, vil det være af afgørende betydning for planlægningen og opbygningen af centrene, at der skabes mulighed for, at den daglige leder af socialcentret kan udpeges i god tid inden bistandslovens ikrafttræden.

Som nævnt i afsnit III, punkt 28, forudsætter socialministeren, at datoen for bistandslovens ikrafttræden bliver 1. april 1974. Herefter vil det være hensigtsmæssigt, om lederen vil kunne være udpeget allerede fra 1. april 1973.

Afsnit VI

Udgifter og finansiering i forbindelse med gennemførelsen af en social service- og bistandslov

A. INDLEDNING

1. En opgørelse af udgifterne ved gennemførelse af en almen service- og bistandslov på grundlag af de forslag, som foreligger, vil uundgåeligt indebære visse usikkerhedsmomenter. Dette hænger især sammen med, at lovens virkning i vidt omfang vil komme til at bero på den politik, landets kommuner og amtskommuner vil føre på det sociale og sundhedsmæssige område. Med de forbehold, som følger heraf, er der under *B* (punkterne 3-11) opstillet skøn over de ændringer i de samlede offentlige udgifter, som må forventes ved sammenfatningen af de hidtidige seks love (lov om offentlig forsorg, om børne- og ungdomsforsorg, om revalidering, om mødrehjælp, om omsorg samt om hjemmehjælp og husmoderafløsning) i én samlet service- og bistandslov.

2. Under *C*, finansiering (punkterne 17-29) er behandlet principperne for det sæt refusions- og betalingsregler, hvorefter de samlede offentlige udgifter ved en service- og bistandslov fordeles på stat, amtskommuner og kommuner. Behandlingen tager sigte på disse reglers sammenhæng med og virkninger for opgaveløsningen, ressourceanvendelsen og den faglige styring og planlægning på det sociale område, medens kommissionen har anset generelle byrdefordelingsspørgsmål som liggende uden for sit kommissorium.

B. UDGIFTER

3. De seks love, som foreslås sammenfattet i en almen service- og bistandslov, dækker nu ifølge finanslov og kommunale budgetter for 1972/73 et offentligt udgiftsområde på *ca. 6 milliarder kr.* Af dette samlede beløb udgør driftsudgifter (herunder tilskud m. v.) ca. 5,3 milliarder kr.*) og anlægsudgifter (herunder tilskud og udlån til anlæg m. v.) ca. 700 mill. kr.

I de 6 milliarder kr. indgår åndssvage- og anden særforsorg med drifts- og anlægsudgifter på ca. 1 milliard kr. Hovedbestemmelserne om åndssvage- og anden særforsorg findes i forsorgsloven, d.v.s. i en af de 6 love, der indgår i sammenfatningen, men er udbygget i særlig lovgivning. Det er endnu ikke fuldt afklaret, under hvilken form og i hvilket tempo revisionen af denne særlige lovgivning skal ske og integreringen af åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorg vil komme til at finde sted.

4. Et særligt problem ved vurderingen af en service- og bistandslovs udgiftsvirkninger er *afgrænsningen over for den udvikling af den sociale sikring og standard, som vil finde sted, uanset om denne lovreform gennemføres.*

Det må således antages, at der uafhængigt af gennemførelsen af de forskellige forslag i kommissionens betænkning også i de kom-

*) En opgørelse på grundlag af finanslov og budgetter indebærer en vis usikkerhed, bl.a. som følge af forskelle mellem de budgetteringsprincipper, der anvendes ved finansloven og ved de kommunale budgetter. Hvor der ikke er overensstemmelse mellem de statslige og de kommunale forventninger om udviklingen i lovbundne udgifter, er de gennemgående højere kommunale budgettal primært lagt til grund, ligesom finanslovens udgiftstal i øvrigt skønsmæssigt er omregnet til løbende prisniveau. Anvendelsen af regnskabstal ville danne et sikrere grundlag, men til gengæld på grund af tidsforskydningen efterlade større usikkerhed med hensyn til det sidste par års udvikling.

Med de forbehold, som følger heraf, fordeler de budgetterede driftsudgifter for 1972/73 sig på hovedposter således:

	mill. kr.
Almindelig off. hjælp	296
Udvidet hjælp	134
Off. forsorg i øvrigt	42
Omsorgsarbejde m.v.	100
Pleje- og alderdomshjem	1565
Pensionistboliger	31
Børneværnsudgifter	282
Daginstitutioner, børn	992
Husm.afl. og hjemmehj.	394
Revalideringslovens §§ 6 og 7	112
Revalidering i øvrigt	136
Mødrehjælp	69
Børne- og ungdomshjem	216
Åndssvageforsorg	568
Øvrige særforsorg	319
Tilsammen	5256

mende år vil komme aktivitetsudvidelser inden for de områder, som foreslås sammenfattet i en kommende bistandslov.

I samme retning virker tendenserne til, at *flere benytter de sociale bistandstilbud.* Det kan dels skyldes forskydninger i befolkningens alders- og erhvervsstruktur, dels bedre information af befolkningen og andre faktorer, som en service- og bistandslov næppe vil have direkte eller målelig indflydelse på.

Det betyder, at de økonomiske virkninger, merudgifter og/eller besparelser ved lovens gennemførelse *måles i forhold til den fremtidige udgiftsudvikling, som den ville forløbe uden revisionen af de 6 nuværende love.* Den usikkerhed, som følger heraf, vil være mindre for service- og bistandslovens umiddelbare virkninger end for dens virkninger på lidt længere sigt, hvor udviklingen med eller uden en service- og bistandslov vil afhænge af de løbende politiske beslutninger.

5. Generelt er derfor grund til at sondre mellem de udgiftsmæssige virkninger på kort sigt og på lidt længere sigt. På kort sigt er udgiftsvirkningerne helt overvejende knyttet til kontantydelser, medens den aktuelle kapacitet, antal pladser, personaletal m. v. sætter snævre grænser for de udgiftsmæssige virkninger fra institutions- og serviceydelser. Nedenfor er anført beregninger af de umiddelbare merudgifter ved gennemførelsen af en bistandslov.

På lidt længere sigt må det antages, at udgiftsforløbet i højere grad vil blive præget af den samordning af opgaver og beføjelser, der er hovedsigtet med en samlet service- og bistandslov. Disse virkninger må forventes især at hidrøre fra institutions- og serviceydelserne i kraft af øgede muligheder for koordineret anvendelse og prioritering af de enkelte foranstaltninger.

Hvorvidt de gevinster, der vil blive resultatet af den bedre samordning, planlægning, visitation m. v., som tilsigtes med en service- og bistandslov, vil komme til udtryk i en bedre social betjening inden for samme udgiftsbeløb, som iøvrigt måtte forventes, eller i samme betjeningsniveau med mindre udgiftsstigninger end ellers forventeligt, vil bero på den almindelige politiske udvikling.

Deres omfang vil desuden være betinget bl. a. af finansieringsregler, som vil kunne bidrage til et socialpolitisk og samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt beslutningsgrundlag i kommuner og amtskommuner, jfr. nedenfor afsnit C.

Af disse grunde kan der ikke knyttes konkrete tal til de forventelige gevinster ved en mere samordnet anvendelse og prioritering af de sociale ydelser indbyrdes.

6. Med den samling af bestemmelser vedrørende ensartede foranstaltninger, som foreslås gennemført under den kommende lovrevision, vil der ske en samordning med hensyn til såvel tildelingskriterier som ydelsernes indhold og størrelse.

For så vidt angår tildelingskriterier formindskes herved risikoen for overlapning og manglende dækning. Den udgiftsmæssige betydning heraf er dog i almindelighed næppe væsentlig, idet persongrupper hidtil næppe i almindelighed har opnået dobbeltydelser eller været helt uden social sikring, bl. a. fordi lov om offentlig forsorg i princippet er alment dækkende.

Af større udgiftsmæssig betydning er det formentlig, at de splittede bestemmelser har krævet en større kontrolrettet administrativ indsats for at sikre mod dobbeltdækning, jfr. punkt 9 nedenfor, og at dette i en del tilfælde kan have forsinket og senere vanskeliggjort og fordyret løsningen af sociale problemer. Der vil næppe kunne sættes konkrete tal på denne sidste virkning, omend socialforskningsinstituttets undersøgelser for kommissionen tyder på, at den kan være af betydelig størrelse.*)

For så vidt angår samordningen af ydelsernes indhold og størrelse, vil de umiddelbare virkninger især være knyttet til *kontantydelserne,* der udgør ca. 10 pct. af service- og bistandslovens samlede udgiftsområde. Dette

*) Undersøgelserne viser bl.a., at hver klient ved nye socialbegivenheder, som indtraf i løbet af undersøgelsesperioden, i gennemsnit nåede at komme i kontakt med 1,3 egentlige sociale organer (socialudvalg, børne- og ungdomsværn og familievejledning, syge- og arbejdsløshedskasser, mødrehjælp, revalideringscentre og arbejdsanvisningskontorer), hvortil kommer eventuel kontakt med andre organer med sociale funktioner (praktiserende læge, speciallæge, dagsinstitution, retshjælp mv.).

En del af disse socialbegivenheder (20 %) varede ud over 3 måneder. I disse tilfælde kom klienten i kontakt med gennemsnitligt 2,2 egentlige sociale organer og 2,5 andre organer, i alt 4,7 organer med sociale funktioner.

Det drejer sig som nævnt kun om hver femte af de nyopståede socialbegivenheder i undersøgelsesperioden. Men disse tilfælde tegner sig for ca. 70 % af de »socialbegivenhedsdage«, der fulgte af den samlede tilgang i perioden. Omregnet for hele befolkningen skønnes det at dreje sig om et årligt tab på omkring *20 millioner arbejdsdage* af et samlet tab på 27 millioner. De pågældende tilfælde må formodes at have lagt beslag på en nogenlunde tilsvarende andel af den samlede sociale service- og behandlingskapacitet.

spørgsmål behandles mere udførligt under punkt 10.

Som alment princip vil formentlig gælde, at tilpasningen mellem ydelser af forskellig størrelse primært må ske gennem forbedringer af de hidtil laveste ydelser. Selv om denne tendens også kan tænkes at gøre sig gældende for *hjælpemidler,* må udgiftsvirkningerne her antages at være af meget begrænset størrelse.

Visse virkninger af en samordning af ydelsernes størrelse må desuden forventes, hvor der sker en tilpasning af betalingsregler m. v. for en ydelse, eller hvor nye persongrupper får adgang til en ydelse. Dette må antages i et vist omfang at blive tilfældet med *praktisk bistand i hjemmet,* jfr. afsnit II, kap. VI, der nu - efter en kraftig udgiftsstigning igennem en årrække - dækker et samlet udgiftsområde på ca. 400 mill. kr. De umiddelbare økonomiske virkninger heraf begrænses imidlertid stærkt af den forhåndenværende kapacitet. Hertil kommer, at en tilpasning af betalingsregler m. v. kunne tænkes gennemført, uanset om reformen i øvrigt blev iværksat. Men på lidt længere sigt kan der ventes udgiftsstigninger på dette område, bl. a. i forbindelse med mulighederne for herved at aflaste behovet for institutionspladser, jfr. pkt. 8.

7. Kommissionen stiller forslag om *en ændret afgrænsning af støtte til uddannelse.* Uddannelseshjælp kan idag ydes efter en række bestemmelser i de love, der indgår i service- og bistandsloven, men det foreslås, at uddannelsesstøtte i videst muligt omfang overflyttes til det almindelige uddannelsessystem.

I afsnit II, kap. IV, er det foreslået, at der kun ydes hjælp under uddannelse efter en bistandslov i de tilfælde, hvor særlige sociale forhold kræver foranstaltninger, som ikke kan imødekommes af det almindelige uddannelsessystem. Herved sker der en vis begrænsning i udgifterne i forbindelse med lovrevisionen, men der kan ikke af den grund påregnes nogen ændring i de samlede offentlige udgifter til uddannelsesstøtte, da tilsvarende merudgifter må forventes på uddannelsesområdets budgetter.

8. For *institutionsområdet,* der omfatter offentlige drifts- og anlægsudgifter på ca. 4 milliarder kr. eller ca. 2/3 af service- og bistandslovens samlede udgiftsområde, sker der ikke umiddelbart ved gennemførelsen af en bistandslov ændringer i funktioner eller kapacitet, jfr. afsnit II, kap. VII.

Derimod må det antages, at styrkelsen af den tværgående koordination også på ret kort sigt vil fremme en bedre anvendelse af institutionskapaciteten og bl. a. gennem udbygning af alternative bistandsformer mindske behovet for institutionspladser. Et eksempel herpå er udbygning af hjemmehjælpsordninger og andre former for praktisk bistand i hjemmet til aflastning for plejehjemssektoren og - uden for det sociale område - sygehusvæsenet. Effekten heraf kan også afhænge af, hvordan finansieringssystemet udformes.

I praksis vil *uddannelses- og personalekapacitet* på kort sigt sætte ret snævre grænser for sådanne forskydningers omfang og tempo.

9. Hvor det drejer sig om *rådgivning og opsøgende virksomhed,* vil sammenfatningen af de seks love og de samtidige strukturændringer i sig selv bidrage til at mindske behovet for den rent vejvisende rådgivning, som fulgte af, at reglerne fandtes i forskellige love og forvaltedes af adskilte organer. Desuden vil der som nævnt foran ske en aflastning af visse kontrolrettede administrative funktioner.

Når der ikke i udgiftsvurderingerne kan påregnes besparelser som følge heraf, skyldes dette, at det må forventes, at et udækket behov for mere *behandlingsrettet* rådgivning og vejledning vil opsuge den kapacitet, som herved måtte blive frigjort.

En sådan aflastning af de administrative funktioner anses for et væsentligt bidrag til, at udbygningen af den egentlige rådgivning og opsøgende virksomhed gradvis kan virkeliggøres, omend uddannelses- og personalekapaciteten sætter grænser for, hvor meget disse sidstnævnte funktioner kan udbygges.

Særligt om den foreslåede udbygning af den *opsøgende virksomhed* skal bemærkes, at denne i princippet vil have den virkning, at sociale trangstilfælde kommer tidligere frem til behandling, end de ellers ville komme. Det betyder på den ene side, at visse sociale udgifter skal ydes på et tidligere tidspunkt, og på den anden side, at sociale vanskeligheder i en del tilfælde kan ventes løst med mindre økonomisk belastning end ellers. De udgiftsmæssige konsekvenser af dette forløb må af kapacitetsmæssige grunde forventes at ske gradvis, og de to modsatrettede udgiftsvirkninger kan derfor for-

ventes at gøre sig gældende nogenlunde sideløbende.

10. Ud fra det forudgående kan de umiddelbare merudgifter ved gennemførelse af betænkningens forslag i alt væsentligt afgrænses til *økonomisk bistand* og herunder særligt til forslaget om tilpasning af reglerne om hjælp til forsørgelse, som i dag ydes efter lov om offentlig forsorg, jfr. afsnit II, kap. III.

Økonomisk bistand, der ydes efter de gældende bestemmelser i lovene om offentlig forsorg, om revalidering, om børne- og ungdomsforsorg og om mødrehjælp, dækker *et samlet udgiftsområde på ca. 600 mill. kr.* Herudover kan der i et vist omfang ydes tilsvarende bistand efter enkepensionsloven (ca. 16 mill. kr.).

Den største enkeltpost inden for økonomisk bistand er *almindelig hjælp* efter forsorgslovens § 46, stk. 1. Det er tillige for denne post, at de udgiftsmæssigt væsentligste ændringer foreslås i afsnit II, kap. III. Udgifterne i henhold til § 46, stk. 1, har i de seneste år været stærkt voksende og kan for 1972/73 anslås til ca. 300 mill. kr.

11. Ved anmærkningerne til finanslovforslaget for 1972/73 blev udgifterne ved forsorgslovens kap. VI §§ 45-52 ud fra de da foreliggende oplysninger anslået til 243 mill. kr. i 1971-priser. Ved de kommunale budgetter for 1972/73, jfr. noten til pkt. 3 foran, blev de tilsvarende udgifter anslået til 296 mill. kr. i løbende priser. På grundlag af de seneste oplysninger om udviklingen i kommunernes løbende udbetalinger på denne post må det imidlertid nu anslås, at de samlede udgifter for 1972/73 vil blive på ca. 400 mill. kr. Sidstnævnte tal er anvendt som udgangspunkt for skønnet over merudgifterne ved de skitserede forslag i afsnit II i denne betænkning.

Det kan anslås, at egentlig underholdshjælp udgør ca. 90 pct. af de 400 mill. kr. eller 360 mill. kr. Af det sidstnævnte beløb anvendes ca. 85 pct. eller godt 300 mill. kr. til almindelig hjælp i henhold til § 46, stk. 1. Da der ved gennemførelsen af dagpengereformen blev regnet med en deraf følgende besparelse inden for forsorgsloven på 50-60 mill. kr., kan det beløb, som forslagene til en service- og bistandslov vil virke på, anslås til *250 mill. kr.*

12. Til belysning af faktorerne bag de seneste års stigning i udgifterne til almindelig offentlig hjælp kan oplyses:

Fra 1970/71 er udgifterne hertil steget fra 205 mill. kr. til ovennævnte ca. 400 mill. kr. i 1972/73. En stigning på 20-25 pct. kan henføres til de i perioden skete satsforhøjelser, i første række pristalsregulering. Ca. 25 pct. skyldes ændrede regler for kontering af skattebetaling. Den resterende stigning på ca. 90 mill. kr. eller ca. 15 pct. pr. år må betragtes som en reel udgiftsforøgelse.

På grundlag af materiale fra Danmarks Statistik er det muligt at følge udviklingen frem til 1970/71 i antallet af personer, der har modtaget hjælp efter forsorgslovens § 46. Antallet af personer (og ægtepar) var:

1968/69:	54.722
1969/70:	59.750
1970/71:	70.856

Den reelle udgiftsstigning i de sidste 2 år, for hvilke der endnu ikke foreligger materiale fra Danmarks Statistik, synes at ligge i forlængelse af de forudgående års udvikling i antallet al personer, der modtog almindelig hjælp efter § 46.

Danmarks Statistik har endvidere for 1970/71 opgjort modtagernes fordeling efter aldersgruppe, civilstand og hjælpens varighed:

Alder pr. 31. 12. 1970	18–24 år	25–39 år	40–59 år	60 år og derover	I alt	Heraf pers., der har modtaget løbende hjælp i 3 mdr. el. mere
a. Ægtepar uden børn	628	1.047	1.894	1.297	4.866	1.874
b. Ægtepar med børn	2.381	8.063	4.188	248	14.880	4.422
c. Enlige kvinder uden børn	3.704	2.024	3.429	476	9.633	3.311
d. Enlige kvinder med børn	5.455	8.316	2.643	39	16.453	7.592
e. Enlige mænd	9.568	8.834	6.761	1.251	26.414	7.273
a. e. i alt	21.736	28.284	18.915	3.311	72.246	24.472
Heraf personer, der har modtaget løbende hjælp i 3 mdr. eller mere	6.297	9.162	7.322	1.691	24.472	

Hjælp ydet ægtepar er opført som hjælp ydet 1 hovedperson, dvs. 1 ægtepar er betragtet som 1 person. Fordelingen er sket efter mandens alder.

Da en sådan fordeling kun foreligger for dette ene år, kan der ikke herudfra vises noget om udviklingen inden for de enkelte grupper.

Oplysninger indhentet fra en række kommuner giver ikke nogen klar og entydig forklaring på det sidste par års udvikling, men peger på forskellige faktorer, herunder især svigtende beskæftigelsesmuligheder. I betragtning af, at forsorgsloven særligt omfatter grupper, som ikke ad anden vej er sikret, f. eks. ikke-arbejdsløshedsforsikrede, marginalgrupper m. v., som kan være særligt følsomme over for skiftende konjunkturer, kan udviklingen for deres vedkommende ikke uden videre sammenholdes med den almindelige beskæftigelsesudvikling.

Videre nævnes, at det stigende huslejeniveau har medført stigende udgifter særligt til supplerende hjælp (§ 46, stk. 2). Endelig må det nævnes, at der er sket en betydelig udvidelse af antallet af yngre mennesker, der søger hjælp.

13. Almindelig hjælp ydes nu skønsmæssigt med højst et beløb svarende til folkepensionens grundbeløb + pensionstillæg + eventuelt børnetilskud. Hertil kan dog efter § 46, stk. 2, ydes supplerende hjælp ligeledes efter en konkret trangsbedømmelse. Den enkelte kommune kan med statsrefusion anvende et beløb **til** supplerende hjælp svarende til 15 pct. af det beløb, der anvendes til almindelig hjælp, idet denne procent dog i visse tilfælde kan forhøjes. Anvendelsen af supplerende hjælp varierer en del fra kommune til kommune.

Efter kommissionens forslag skal almindelig underholdshjælp fortsat kun kunne ydes efter en konkret trangsvurdering. Der foreslås indført en sondring efter, om underholdshjælpen skønnes at blive af forbigående eller af varig karakter. Om definitionen af forbigående og varig hjælp henvises til afsnit II, kap. **III.** Som *forbigående* hjælp foreslås »mellemste invalidepension« som vejledende niveau ved den skønsmæssige udmåling af hjælpen. Som niveau for varig hjælp foreslås alderspensionens niveau.

Folkepensionens grundbeløb + pensionstillæg udgør pr. 1. april 1972 979 kr. pr. måned for enlige og 1.555 kr. pr. måned for ægtepar. Mellemste invalidepension udgør for en enlig 1.381 kr. pr. måned og for ægtepar, hvor begge parter er berettiget, 2.161 kr. pr. måned. Når kun den ene ægtefælle er berettiget til pension, ydes satsen for en enlig og dertil et ægteskabstillæg på 91 kr. pr. måned.

Da sondringen mellem underholdshjælp af forbigående og af varig karakter ikke har været anvendt tidligere, foreligger der intet grundlag for at skønne over den fremtidige hyppighed af de to grupper af tilfælde.

Antages det imidlertid, at almindelig hjælp for 4/5 vedkommende ydes i tilfælde af forbigående karakter og for 1/5 vedkommende i tilfælde af varig karakter, ville merudgiften ved den foreslåede forhøjelse af niveauet for almindelig hjælp umiddelbart beløbe sig til *ca. 70-90 mill. kr.* Hvorvidt en del af denne merudgift kan tænkes opvejet af begrænsning i anvendelse af supplerende hjælp, hjælp til særlige formål m. v., vil afhænge af praksis i den enkelte kommune.

Herudover sker der en vis lempelse af trangskriterierne med hensyn til bevarelse af en vis formue, krav om udnyttelse af ægtefællens arbejdsevne m. v.

14. For *andre former for kontant underholdshjælp*)* ligger såvel ydelseskriterier som ydelsesniveau allerede i dag nær ved det, der foreslås hjemlet i en service- og bistandslov. Merudgifterne herved må skønnes at blive på en størrelsesorden af ca. 25-30 mill. kr.

15. *For anden økonomisk bistand* (§ 27 i lov om børne- og ungdomsforsorg) kan der ikke forventes udgiftsændringer i kraft af gennemførelsen af en service- og bistandslov, ligesom der ikke er regnet med ændringer i reglerne om kommunernes rådighedsbeløb for personlige tillæg m. v. til pensionister.

16. *Administrationen* af en almen service- og bistandslov foreslås i det store og hele henlagt til kommuner og amtskommuner. Dette betyder, at størstedelen af opgaverne for udvalget i henhold til folkepensionslovens § 2, stk. 4

*) Navnlig udvidet hjælp i henhold til forsorgslovens kap. VII og § 73: 117 mill. kr.,
hjælp under revalidering, revalideringslovens §§ 6 og 7: 112 mill. kr., hvori dog også indgår væsentlige beløb til andet end underholdshjælp, uden at disse beløb helt lader sig udskille, samt
udgifter til økonomisk støtte i henhold til mødrehjælpsloven: 10 mill. kr.

(dispensationsudvalget), og for revalideringsnævnet, invalideforsikringsretten, mødrehjælpsinstitutionerne og revalideringscentrene i princippet overføres til kommunernes forvaltning og til de amtskommunale forvaltninger (socialcentre). Det drejer sig om ca. 1.200 personer.

Desuden vil der formentlig ske ændringer i arbejdsopgaverne for en betydelig del af de ca. 8.500 personer, som i januar 1972 var ansatte ved kommuners og sygekassers forvaltninger.

En sådan administrativ omlægning vil i selve omstillings- og indkøringsperioden kunne medføre visse engangsudgifter i form af instruktions- og kursusudgifter, eventuelt også af et merforbrug af personale og overarbejde m. v. Disse omlægninger er i vidt omfang allerede påbegyndt eller under forberedelse i de kommunale forvaltninger. Herudover vil samlingen af ensartede opgaver fra forskellige administrative organer give muligheder for såvel administrative som ressourcemæssige besparelser.

Sådanne engangsudgifter ved selve omstillingen vil være stærkt afhængige af udgangspunkterne i de enkelte kommuner og amtskommuner. Der foreligger intet grundlag for at skønne over deres konkrete størrelse for landet som helhed ud over, at eventuelle direkte merudgifter i forbindelse med gennemførelsen af en bistandslov må antages at være ret begrænsede.

17. Nogle medlemmer af kommissionen har fremsat særudtalelser vedrørende de økonomiske konsekvenser af kommissionens forskellige forslag. Herom henvises til afsnit IX, pkt. 2 og 3.

C. FINANSIERING

18. I henhold til sit kommissorium bør socialreformkommissionen overveje, om der for det sociale sikringssystem som helhed bør foretages en revision af den samlede finansiering, jfr. pkt. 3 i folketingsbeslutning af 29. maj 1964 om forberedelse af en socialreform.

Selv om kommissoriet - som fremhævet i betænkningen fra folketingsudvalget over forslaget til den nævnte folketingsbeslutning - »heller ikke på dette område binder kommissionen **til,** at den skal sigte imod bestemte resultater«, så må overvejelser af den finansielle byrdefordeling ifølge kommissoriet »tage hensyn til de mere almene drøftelser, som allerede er i gang om statens og kommunernes økonomiske forpligtelser«.

I den følgende behandling af finansieringsreglernes rolle i et samlet beslutnings-, styrings- og planlægningssystem på det sociale område er det derfor forudsat, at den generelle styring af kommuners og amtskommuners samlede økonomiske aktivitet sker via den økonomiske politiks mere generelle midler, og at eventuelle provenuforskydninger mellem stat, amtskommuner og kommuner som følge af ændrede finansieringsregler på det sociale område vil kunne udlignes via tilpasninger af de generelle tilskud til kommuner og/eller amtskommuner.

I det følgende behandles kun fordelingen af de sociale udgifter, som afholdes af det offentlige. Derimod er spørgsmålet om direkte betalinger fra brugerne af foranstaltningerne (takster, kontrolgebyrer m. v.) ikke behandlet.

19. Allerede i kommissionens 1. betænkning side 92-93 berørtes finansieringsproblemet, og det påpegedes, at der ved tilrettelæggelsen af finansieringen bør tages hensyn til sammenhængen mellem forskellige sociale og sundhedsmæssige ydelser og til sammenhængen mellem disse ydelser og andre foranstaltninger. Kommissionen formulerede herudfra bl. a. princippet om finansieringssystemets neutralitet.

Til illustration af dette synspunkt nævntes spørgsmålet om den fremtidige finansiering af invalide- eller førtidspensioner og andre sociale kontantydelser, der kan komme på tale som alternativ mulighed i forhold til behandling og revalidering. Det kan være nødvendigt at yde pensioner eller andre kontantydelser til personer, hvis sociale problemer kunne være løst, såfremt andre foranstaltninger, f. eks. revalidering, langtidsbehandling eller lignende havde været stærkere udbygget.

20. Den nære sammenhæng mellem området for en service- og bistandslov og de områder, som henhører under lovgivning om sygeforsikring og dagpenge ved sygdom m. v., gør det naturligt at overveje finansieringssystemet i forhold til disse områder. Finansieringssystemet for de sociale områder må også ses i relation til finansieringssystemer på tilgrænsende områder, hvor afgørende beføjelser ligeledes er placeret i kommunalt og/eller amtskommunalt regie, og med hvilke det sociale område har væsentlige berøringsflader i opgaveløsning og

planlægning. Det gælder således sygehusvæsenet og skolevæsenet.

Til illustration af de nævnte offentlige udgiftsområders størrelsesorden og summariske udgiftsfordeling i 1972/73 skal gives følgende oversigt, idet det dog bemærkes, at der til en sådan summarisk oversigt vil være knyttet betydelige usikkerhedsmomenter, som bl. a. stammer fra forskellige budgetteringsprincipper i stat og kommuner:

	Kommune	Amtskommune	Stat	I alt
	Milliarder kr.			
1. *Service- og bistandsloven:*				
a) driftsudgifter	1,5	0	3,8	5,3
b) anlægsudgifter	0,5	0	0,2	0,7
I alt	2,0	0	4,0	*6,0*
heraf åndssvage- o. a. særforsorg	0	0	1,0	1,0
2. *Sygesikring og dagpenge ved sygdom m. v.*[1])	0,4	4,8	1,2	*2,4*
3. *Invalide- og enkepension*	0	0	2,5	*2,5*
4. *Sygehusvæsen:*[2])				
a) driftsudgifter	0,1	2,8[3])	1,8	4,7
b) anlægsudgifter	0	1,0[3])	0,1	1,1
I alt	0,1	3,8	1,9	*5,8*
5. *Skolevæsen*				
a) driftsudgifter	3,1	0,4	1,9	5,4
b) anlægsudgifter	1,3	0,1	0,1	1,5
I alt	4,4	0,5	2,0	*6,9*

1) Udgiftsskøn på grundlag af bemærkningerne til de respektive lovforslag. Dagpengeudgifter er excl. det personlige bidrag: 1 pct. af skalaindkomsten, ca. 0,7 milliarder kr., og udgifter vedrørende dagpengelovens afsnit I: arbejdsgiverperioden, ca. 1,3 milliarder kr., herunder også det offentliges udgifter i dets egenskab af arbejdsgiver.
2) **Incl.** statshospitaler, men excl. visse specialhospitaler.
3) Incl. Københavns og Frederiksberg kommuner.

21. Gennem den lovgivning, som er gennemført på grundlag af kommissionens 1. betænkning og gennem kommissionens videre arbejde med det samlede sociale service- og bistandsområde, er der sket en sådan afklaring af den fremtidige struktur og opgavefordeling, at der heraf kan uddrages visse konsekvenser og retningslinier for udformningen af et finansieringssystem svarende dertil.

Efter den foreslåede fremtidige fordeling af de sociale opgaver, særlig mellem kommuner og amtskommuner, kan det forudses, at der på store områder vil blive betydelig sammenhæng mellem kommunale og amtskommunale foranstaltninger og dispositioner. Kvaliteten af den sociale service, der vil blive ydet borgerne, og en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig anvendelse af ressourcerne, vil derfor i væsentlig grad afhænge af, at der kan etableres et smidigt samarbejde og en integreret løsning af de forskellige opgaver mellem kommuner og amtskommuner.

Denne sammenhæng kan vise sig ved, at forskellige foranstaltninger supplerer hinanden, f. eks. sygebehandling — dagpenge — revalidering - arbejdsformidling. Svigter ét led, kan virkningen af de andre led gå tabt. En særlig form for supplering kan være, at nogle foranstaltninger er vigtige som opsporende for en effektiv indsats af andre foranstaltninger. Sammenhængen kan også vise sig ved, at nogle foranstaltninger i større eller mindre grad kan være alternative, d. v. s. kunne erstatte hinanden i konkrete tilfælde, f. eks. bistand til et

barn i hjemmet i stedet for anbringelse af barnet på døgninstitution, eller således at udbygningen af den ene foranstaltning på kortere eller længere sigt kan mindske behovet for andre foranstaltninger, f. eks. omsorgsforanstaltninger - plejehjem eller ovennævnte eksempel: revalideringsforanstaltninger - invalidepension.

22. Den væsentligste betydning af finansieringssystemet er, at det fastlægger prisforholdene mellem de forskellige foranstaltninger set fra kommuners og amtskommuners synsvinkel. Finansieringen er derfor med til at afgøre valget mellem forskellige måder at løse en opgave på.

Et afgørende træk i den strukturændring, som indgår i forslagene i denne betænkning, er, at den omfattende henlæggelse af lokale funktioner og beføjelser til kommunen og af visse andre funktioner til amtskommunen har det sigte at fremme en tværgående samordning af de forskellige foranstaltninger såvel i klientbehandlingen som i planlægningen. En sådan samordning har hidtil været vanskeliggjort allerede af, at de forskellige foranstaltninger både lokalt og regionalt har været delt mellem en række særskilte organer, jfr. pkt. 23 c) nedenfor. Gennemførelsen af andre finansieringssystemer ville derfor under den hidtidige struktur med dens snævre prioriteringsområder kun i begrænset omfang kunne bidrage til en bedre samordning.

Ved vurderingen af finansieringssystemets rolle bør der lægges vægt på, at det skal virke inden for en anden struktur og opgavefordeling end den nuværende. Det er derfor afgørende for opnåelsen af de formål, som tilsigtes med strukturændringerne, at finansieringssystemet tilpasses dertil, således at det ikke tilskynder kommuner og amtskommuner til at opretholde effektivitetshæmmende funktionsopdelinger inden for de nye rammer.

23. Blandt de strukturelle forhold, som særlig vil have konsekvenser for finansieringssystemets udformning, skal nævnes:

a) Såvel den sociale styrelseslov og sygesikringsloven som den foreslåede opgavefordeling vedrørende en service- og bistandslov og indpasningen af forsorgsområderne tillægger amtskommunerne eller organer oprettet i tilknytning hertil, nemlig revaliderings- og pensionsnævnet m. fl., væsentlige nye funktioner og beføjelser.

Det drejer sig dels om betydelige planlæggende, koordinerende, rådgivende og visiterende opgaver og dels om en række umiddelbart udførende funktioner, der hidtil har påhvilet statsorganer. Som eksempler på de sidste kan nævnes tilkendelse af invalide- og anden førtidspension, motorkøretøjer, etableringsstøtte m. v. og institutionsområder som bl. a. revalideringsinstitutioner, beskyttede virksomheder og børne- og ungdomshjem, og desuden på et senere tidspunkt åndssvageforsorgen og væsentlige dele af den øvrige særforsorg.

Allerede overførelsen af disse institutionsområder omfatter så væsentlige udgiftsområder, at det i sig selv måtte antages at nødvendiggøre betydelige ændringer i det gældende finansieringssystem.

b) Dette betyder samtidig, at statens direkte rolle ændres væsentligt. Dels ved de nævnte overførsler af egentlig udførende virksomhed og dels ved, at man allerede i kraft af den sociale styrelseslov må regne med en vidtgående omlægning fra central detailregulering til mere rammemæssig planlægning og styring gennem retningslinier og godkendelsesprocedurer for udbygningsplaner, fastsættelse af normer for maksimums- og minimumsstandard. Hertil kommer de virkninger på den centrale administrations rolle, som vil blive en følge af udbygningen af kommunernes og amtskommunernes planlæggende og prioriterende virksomhed.

Omlægningen fra en vidtgående central detailregulering betyder ikke, at de samfundsøkonomiske og socialpolitiske behov for en central samordning og styring bortfalder, men at dens form og virkemidler ændres.

På kortere sigt kommer hertil, at de nye styringsmetoder i vidt omfang først nu er under etablering og i de nærmere år vil være under udvikling og indkøring sideløbende med gennemførelsen af reformforslagene med deraf følgende ændringer af struktur og opgavefordeling.

Det må herved tages i betragtning, at der stiles mod en decentralisering i løbet af en kortere årrække af den overvejende del af de nu statsfinansierede forsorgsområder, nemlig åndssvageforsorg og den øvrige særforsorg. Den styring, som dette kan gøre nødvendigt, tilsigtes primært opnået gennem udbygningsplanerne.

Alt afhængigt af, hvorledes reglerne for disse udbygningsplaner, specielt i en overgangsperiode, vil blive udformet, vil der dog kunne blive tale om, at konkrete projekter skal god-

kendes centralt, ligesom der i øvrigt må antages at blive behov for rådgivende bistand fra centralt hold til myndigheder og institutioner. Det må her tages i betragtning, at en styring alene gennem et centralt overtilsyn og gennem generelle retningslinier er bedst egnet for institutionsformer, som kan henføres til bestemte typer. Hertil kommer, at den fuldstændige decentralisering ikke inden for en vis længere overgangsperiode kan føre til selvforsyning med alle specialinstitutioner inden for hver amtskommune, således at der på visse områder i højere grad vil være behov for en central samordning og koordination.

c) Det betyder også, at det fremtidige finansieringssystem skal virke inden for en tretrinsdeling af funktionerne på det sociale område mellem stat, amtskommune og kommune, hvor det hidtidige finanssystem er indrettet på en totrinsdeling mellem på den ene side statsorganer og på den anden side lokale organer som kommuner, sygekasser m. v.

Ved den omlægning af funktionerne, der er foreslået i denne betænkning får man bedre muligheder for integrerede opgaveløsninger (se foran pkt. 21) og for en hensigtsmæssig prioritering. Hidtil har det sociale apparat i væsentlig grad været opbygget således, at en række lokale organer har varetaget foranstaltninger for bestemte persongrupper (f. eks. enlige mødre) eller personer med visse symptomer (f. eks. tilpasningsvanskelige unge), og disse lokale organer har sorteret under et centralt organ, der har haft koordinerende opgaver. Ved omlægningen bliver der tale om en vis tretrinsdeling mellem kommunale, amtskommunale og centrale myndigheder, således at man på hvert af disse trin varetager en række funktioner på tværs af den hidtidige opdeling efter persongrupper o. s. v. Denne ændring medfører, at man på hvert af de tre trin må tage hensyn til samspillet mellem den enkelte foranstaltning og andre foranstaltninger, både når der skal træffes beslutning om ydelse af bistand til den enkelte person, og når udbygningen af de enkelte foranstaltninger skal planlægges og prioriteres.

24. På baggrund af disse overvejelser og de forslag om struktur- og opgavefordeling, kommissionen fremsætter i denne betænkning, kan neutralitetsprincippet udbygges og konkretiseres.

Neutralitetsprincippet betyder ikke, at udgifterne ved forskellige måder at løse en given opgave på skal være ens. Tværtimod skal de udgifter, der indgår i beslutningsgrundlaget for det besluttende organ, genspejle de faktiske omkostningsforhold mellem de forskellige valgmuligheder, så det besluttende organ får et realistisk grundlag for at afveje kvaliteten af forskellige løsninger over for omkostningerne ved gennemførelsen af disse løsninger. Dette vil tilskynde til en socialpolitisk og samfundsøkonomisk mere hensigtsmæssig ressourceanvendelse.

Neutralitetsprincippet betyder, at refusionsreglerne for foranstaltninger, der alternerer, bør være ens, og at afvigelser herfra bør kunne begrundes særskilt.

Neutralitetsprincippet må tage sigte på:

1) anvendelsen af supplerende og/eller substituerende foranstaltninger i behandlingen af sociale tilfælde,
2) planlægning og prioritering af udbygningen af supplerende og/eller substituerende foranstaltninger, og
3) smidige tilpasninger i opgavefordelingen.

Det 3. pkt. – neutralitet over for opgavefordelingen – vil især være vigtigt i en overgangsperiode og kan være en forudsætning for, at smidige overgangsløsninger kan etableres og bl. a. indgå i kommunernes og amtskommunernes arbejde med forberedelse af budgetter.

For at en opgave kan indpasses i de kommunale budgetter, skal dens økonomiske omfang af hensyn til budgetlægningen være kendt 1–2 år, før der faktisk kan disponeres. Derfor er det væsentligt, at såvel opgavefordeling som finansieringsregler kendes på det tidligst mulige tidspunkt.

Ligeledes kan det være af betydning, at ændrede finansieringsregler gennemføres fra et tidligt tidspunkt, hvor der f. eks. er besluttet decentralisering, selv om der med hensyn til den praktiske overførelse af beføjelser kan vise sig behov for overgangsløsninger.

Men også på længere sigt er det af væsentlig betydning, at opgavefordelingen og udgiftsdelingen løbende kan tilpasses til udviklingen af nye løsningsmuligheder, ikke mindst til vekselvirkningen mellem interne og eksterne foranstaltninger, d. v. s. mellem institutionsanbringelse og en ofte socialt og økonomisk mindre belastende bistand i klientens hjem og milieu.

25. Både på kortere og på længere sigt er det desuden vigtigt, at en kommune eller en amts-

DET KONGELIGE LABORATORIUM VED KØBENHAVNS UNIVERSITET

kommune i tilrettelæggelsen af sine egne funktioner også inddrager hensynet til de deraf følgende konsekvenser for de funktioner, der henhører under den anden parts - eventuelt statens - regie.

Eksempelvis må det anses for samfundsøkonomisk vigtigt, at der i en kommunes beslutningsgrundlag vedrørende anvendelse og udbygning af hjælpetilbud til familier med børn også indgår hensynet til alternative omkostninger i tilfælde, hvor fjernelse ellers kunne blive nødvendig, uanset at det umiddelbare driftsansvar for døgninstitutioner for børn kan være amtskommunens.

Dette rejser spørgsmålet om en udgiftsdeling mellem amtskommune og kommune svarende til det fælles ansvar for en integreret opgaveløsning. Dette vil indebære, at amtskommunen skal bidrage til finansiering af de foranstaltninger, der umiddelbart varetages af kommuner, og at kommunen skal bidrage til finansieringen af amtskommunale foranstaltninger i det omfang, den og dens borgere gør brug deraf, og svarende til kommunens egen andel, såfremt den selv havde stået for den pågældende foranstaltning, med en betaling »opad«.

Betalingsordninger opad findes allerede for en del institutionsområder ved børnehjem, plejehjem og revalideringsinstitutioner. Ud fra neutralitetsprincippet vil det være hensigtsmæssigt, at de udbygges på disse og andre områder og tilpasses finansieringssystemets almindelige udgiftsfordeling.

Medens betalinger opad efterhånden og i takt med overførslen af institutionsområderne hyppigst vil være af betydning mellem kommuner og amtskommuner, vil lignende ordninger eventuelt også kunne spille en rolle mellem kommuner, amtskommuner og staten. Dette vil især kunne få betydning i en periode, efter at decentralisering af et område er besluttet, men hvor der af praktiske grunde viser sig behov for at etablere en gradvis gennemførelse, jfr. pkt. 24.

Disse ordninger forudsættes tilrettelagt således, at de ikke medfører et kompliceret administrativt system.

26. En umiddelbar konsekvens af neutralitetsprincippet er som nævnt foran samme udgiftsfordeling på tværs af foranstaltninger, d. v. s. samme refusionsprocenter og samme egenandel af udgifterne for alle foranstaltninger inden for området af en service- og bistandslov. Herved tilskyndes det besluttende organ til at vælge den løsningsmåde og kombination af foranstaltninger, hvor forholdet mellem indsatsens effekt og omkostning i det konkrete tilfælde er gunstigst.

Sådanne valgsituationer kan også fremkomme mellem drifts- og anlægsudgifter, f. eks. således, at en større anlægsudgift kan gøre de forventede fremtidige driftsudgifter mindre. Ud fra hensynet til den bedst mulige ressourceanvendelse er det af betydning, at finansieringssystemet også er neutralt i denne henseende.

Dette vil kunne opnås ved at inddrage anlægsudgifter i finansieringssystemet efter samme principper som driftsudgifterne. Anlægsudgifterne udgør for tiden 11-12 pct. af de samlede udgifter inden for området for en forventet service- og bistandslov.

27. Tilsvarende neutralitetshensyn gælder over for en kommunes eller en amtskommunes valg af organisationsform for institutioner, som vedkommende kommune eller amtskommune har ansvaret for at løse.

I en del situationer løses institutionsopgaver af private, f. eks. selvejende institutioner, medens amtskommuner og kommuner i andre situationer varetager opgaverne umiddelbart. Det må anses for ønskeligt, at valget af organisationsformen sker ud fra, hvad der i det konkrete tilfælde er hensigtsmæssigt, og ikke påvirkes af forskelle i finansieringsregler eller finansieringsmuligheder.

28. Hvor særlige forhold måtte gøre sig gældende, f. eks. ønsker om at fremme én foranstaltning i forhold til andre, vil fravigelserne af den almindelige udgiftsfordeling i form af afvigende refusionsprocent eller særlige tilskud, f. eks. ud fra et opmuntringshensyn, i givet fald kunne besluttes og anvendes som styringsmiddel. Dette måtte netop på baggrund af et i øvrigt neutralt finansieringssystem antages at få øget effekt i forbindelse med de tværgående beføjelser, der indføres på det lokale og amtskommunale plan.

Det væsentlige for den samordning, som tilsigtes med en service- og bistandslov, er imidlertid en samling og forenkling af de nuværende varierende refusionsordninger i et almindeligt finansieringssystem og en almindelig udgiftsfordeling. Derved opnås tillige et bedre grundlag for at vurdere, hvorvidt det eventuelt som led i en overgangsordning kan vise sig

hensigtsmæssigt for en kortere eller længere tid at fravige den almindelige udgiftsfordeling ved en afvigende refusionsordning eller specielle tilskud på særlige områder. Endelig vil sådanne fravigelser til enhver tid kunne tages op til overvejelse som led i planlæggende og styrende funktioner.

Hvor der er tale om en direkte statsandel af udgifterne, bør størrelsen af denne statsandel ses i sammenhæng med størrelsen af statsandelen af udgifter på tilgrænsende områder uden for området for en kommende service- og bistandslov.

29. De sammenhænge, som begrunder neutralitetsprincippet, er formentlig særlig hyppige inden for dette område, men gør sig i høj grad også gældende med hensyn til foranstaltninger inden for andre områder.

I kommissionens 1. betænkning nævnes eksemplet: Invalidepension — revalideringsforanstaltninger. Et økonomisk meget betydningsfuldt og ofte fremført eksempel er sammenhængen: Sygehus - plejehjem - omsorgsforanstaltninger, ligesom foranstaltninger efter en kommende service- og bistandslov i en række tilfælde vil være supplerende og/eller substituerende i forhold til foranstaltninger inden for sygesikring, sygedagpenge, omskoling, børneforsorg og skolevæsen m. m.

Dette taler for, at finansieringssystemerne på de respektive områder og deres almindelige udgiftsfordelinger tilpasses hinanden, især hvor sammenhængen mellem foranstaltninger på de pågældende områder er særlig nær, hyppig eller i øvrigt væsentlig for opgaveløsningen.

30. Kommissionen har ikke anset det for sin opgave at foreslå en konkret udgiftsfordeling mellem stat, amtskommune og kommune. Det afgørende ud fra de anførte overvejelser er, at en almindelig fordeling af udgifterne er neutral

a) over for det enkelte organs valg af foranstaltninger inden for området af en kommende service- og bistandslov, d. v. s. at dette valg kan ske ud fra, hvad der er hensigtsmæssigt i det enkelte tilfælde og ikke forvrides af finansieringsreglerne,
b) i forholdet særligt mellem kommuner og amtskommuner, som de sociale opgavers løsning i fremtiden helt overvejende vil påhvile, d. v. s. at samordning og balanceret udvikling af foranstaltninger i forskelligt regie ikke hæmmes af finansieringsreglerne, og
c) mellem området for en service- og bistandslov og tilgrænsende områder, bl. a. således, at planlægning og administration af de forskellige områder ikke bestemmes af forskelle i finansieringsregler og udgiftsfordeling.

Afsnit VII

Overvejelser om åndssvageforsorgens og den øvrige særforsorgs kommende struktur

Kap. I

Hidtidige overvejelser

1. I socialreformkommissionens første betænkning peges der på, at det snarest må tages op til overvejelse, hvorledes særforsorgen, herunder *åndssvageforsorgen,* kan indpasses i eller tilpasses det såkaldte »enstrengede system«.

I forbindelse med gennemførelsen af lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender (styrelsesloven) og visse samtidige ændringer i åndssvageloven traf regeringen principbeslutning om åndssvageforsorgens decentralisering. Regeringen udtalte herom i bemærkningerne til lovforslaget om ændringer i åndssvageloven, at åndssvageforsorgen på længere sigt skulle overgå til den kommunale administration formentlig under amtskommunal ledelse. Dette ville først kunne ske efter en overgangstid, i hvilken en ensartet opbygning af forsorgens standard over hele landet havde fundet sted under statens ledelse. Det måtte derfor i de kommende år overvejes, hvorledes en sådan overgang kunne gennemføres.

2. Tilsvarende betragtninger har været gjort gældende med hensyn til amtskommunalisering af *statshospitalerne* og dermed indpasning af det specielle psykiatriske hospitalsvæsen i det samlede hospitalsvæsen, som drives af amtskommunerne.

De hermed forbundne overgangsproblemer er til overvejelser i et under indenrigsministeriet nedsat udvalg, der har til opgave at afgive indstilling om, hvorledes amtskommunernes overtagelse af statens hospitalsvæsen for sindslidende bør gennemføres, herunder særligt om løsningen af de administrative og økonomiske problemer, der er forbundet med overtagelsen. Det er oplyst, at der sigtes imod, at overtagelsen kan finde sted 1. april 1974.

3. Med hensyn til *den øvrige særforsorg* (særforsorgen for epileptikere, vanføre, lemlæstede, talelidende, blinde og svagsynede, døve og tunghøre) foreligger der ikke tilsvarende politisk principbeslutning vedrørende området i sin helhed.

Den øvrige særforsorg er opdelt i en række forsorgsgrene, og det er noget vanskeligt samlet at overse de forskellige forsorgsgrenes særlige problemstillinger. Det er i et vist omfang almindeligt inden for disse områder, at de funktioner, som varetages af de enkelte forsorgsgrene over for vedkommende handicapgrupper, udøves inden for *lands- eller landsdelsdækkende institutioner,* medens åndssvageforsorgen er opdelt i distrikter, som kun afviger forholdsvis lidt fra amtsinddelingerne. Ud fra en umiddelbar betragtning forekommer en generel amtskommunalisering af den øvrige særforsorg derfor mindre hensigtsmæssig, fordi man ikke uden videre kan indpasse hele den nuværende forsorgsudøvelse i den amtskommunale inddeling. Det har derfor været fremhævet, at den specialiserede forsorgsudøvelse inden for disse forsorgsgrene bør forblive i statsligt regi, idet man herved lettere vil kunne bevare den hidtil opnåede standard for den lands- eller landsdelsdækkende institutionsservice.

I den hidtidige debat har man regnet med, at der antagelig burde ske decentralisering til amtskommunal ledelse for så vidt angår funktioner inden for den øvrige særforsorgs forsorgsudøvelse, som er organiseret i stedlige distrikter. Endvidere har der været overvejelse om decentralisering eller indpasning i hospitalsvæsenet af visse af vanføreforsorgens og epileptikerforsorgens mere hospitalslignende funktioner.

4. En noget tilsvarende problemstilling findes med hensyn til børne- og ungdomsforsorgens døgninstitutioner, børne- og ungdomshjemme-

ne. Også disse institutioner har distrikter, som går væsentligt ud over amtsgrænserne. I overensstemmelse med nyere målsætninger tilstræber man i stigende omfang anbringelse af børn så nær forældrehjemmet som overhovedet muligt. Det har dog været forudsat, at der i et vist omfang skulle ske decentralisering af disse institutioner til amtskommunalt regi, og de seneste overvejelser i kommissionen har understreget fordelene ved en fuldstændig decentralisering af dette område efter en vis overgangsperiode, bl. a. for derved at sikre indpasningen i den fælles amtskommunale og kommunale planlægning sammen med tilgrænsende foranstaltninger og fremme mulighederne for hensigtsmæssig lokalisering.

Det må også erkendes, at der f.eks. inden for det amtskommunale hospitalsvæsen påtænkes etableret landsdækkende specialafdelinger, og det vil være administrativt muligt at drive og finansiere institutionsvirksomhed under amtskommunal driftsledelse på en praktisk måde, selv om vedkommende institutioner skal kunne modtage klienter, der er hjemmehørende i andre amter end beliggenhedsamtet. En placering inden for det amtskommunale regi, selv af noget mere specialiserede institutionsenheder, har herudover den fordel, at der lettere vil kunne opbygges koordination og samarbejde med tilgrænsende institutioner og med det lokale arbejde med hensyn til social, sundhedsmæssig, lægelig og pædagogisk service m.v., således at også det opsøgende og forebyggende arbejde herved kan fremmes.

5. Det har i debatten været fremhævet, at det forhold, at der på kortere eller lidt længere sigt under alle omstændigheder skal ske decentralisering af store forsorgsområder, bl. a. åndssvageforsorgen og statshospitalsområdet, vil kunne medføre, at de områder inden for særforsorgen, som ikke decentraliseres, kunne få en isoleret stilling med hensyn til udøvelsen af visse specialfunktioner, og evt. således, at der alligevel ville udvikle sig tilsvarende foranstaltninger inden for det kommunale og amtskommunale regi. Der ville herved kunne udvikle sig en uhensigtsmæssig prioritering, og det kunne evt. blive vanskeligt at opretholde og udvikle standarden.

På den anden side må det klart erkendes, at det kan volde visse vanskeligheder at sikre planlægningen af lands- eller landsdelsdækkende specialfunktioner, hvis det umiddelbare driftsansvar udøves af en amtskommune.

6. På dette grundlag syntes det derfor under alle omstændigheder nødvendigt, at der tages fornyet stilling til spørgsmålet om decentralisering af særforsorgsområderne. I forbindelse hermed bør der tages principiel stilling til, hvilke områder eller funktioner decentraliseringen skal omfatte, og om decentraliseringen skal ske til henholdsvis amtskommunalt eller kommunalt driftsansvar. Der skal endvidere tages stilling til, om vedkommende områder skal henhøre under social- og sundhedsforvaltningerne eller henføres til andre sektorer.

Kap. II

Baggrunden for den samlede særforsorgs udvikling

7. Baggrunden for etableringen af særforsorgen kan søges i ønsket om at skabe *en beskyttet tilværelse* for handicappede, som uforskyldt er ude af stand til at klare sig selv, og samtidig i ønsket om at beskytte samfundet mod visse handicappede ved at anbringe dem på en passende isoleret måde. I overensstemmelse med denne grundlæggende beskyttelsesideologi indrettede samfundet tidligt foranstaltninger for visse handicapgrupper. Foranstaltningerne var i princippet totale, idet de omfattede fuld forsørgelse for de pågældende personer i hovedsagen inden for afgrænsede institutioner og evt. under tilsyn herfra (kontrolleret familiepleje).

8. Den stadig gældende formulering af den grundlæggende bestemmelse for særforsorgens udøvelse i forsorgslovens § 70 afspejler dette historiske udgangspunkt, men forsorgsudøvelsen inden for de forskellige områder har ikke mindst i tiden efter 2. verdenskrig udviklet sig i overensstemmelse med ændrede målsætninger, herunder om *normalisering og revalidering.* Denne nyere udvikling afspejler sig også i en række speciallove vedrørende forsorg for åndssvage, for døve og tunghøre og for blinde og svagsynede samt bestemmelserne i forsorgsloven om foranstaltninger for talelidende og ordblinde.

9. En anden baggrund for særforsorgens udvikling helt op i nyeste tid har været den praktisk-administrative betragtning, at de enkelte handicapgrupper, som er omfattet af særforsorgsbestemmelserne, er så forholdsvis begrænsede i antal, at det har været praktisk umuligt at organisere forsorgsudøvelsen inden for det kommunale system. Gennemførelsen af *kommunalreformen,* herunder specielt nyordningen af amtskommunernes forhold, har ændret forudsætningerne.

10. Særforsorgens udvikling har endvidere været præget af den almene opfattelse, at visse konstaterbare handicapfaktorer (døvhed, blindhed, små evner etc.) havde en altafgørende indflydelse på den handicappedes samlede udfoldelses- og udviklingsmuligheder. Senere forskning og erfaring har vist, at disse specielle handicapfaktorer kun i begrænset omfang har betydning for den enkeltes udfoldelsesmuligheder. Typisk adskiller handicappede sig således lige så meget fra hinanden som alle andre mennesker. Forsorgsudøvelsen har derfor i sin udvikling tilsigtet at skabe en varieret service for den enkelte tilrettelagt ud fra dennes særlige forudsætninger og behov. Man har dog selv i den nyeste udvikling til stadighed måttet være opmærksom på faren for, at forsorgen tilrettelægges ud fra en fejlagtig forestilling om, at vedkommende handicapgruppe generelt har behov for en særlig og for denne gruppe ensartet udformet service.

I overensstemmelse hermed erkendes det, at behovet for specialservice til handicappede ikke kan bedømmes ud fra enkeltstående kriterier, men kun opgøres på baggrund af en samlet vurdering, der inddrager en række faktorer hos personen selv og hans forhold til familie og lignende. Sådanne bedømmelser om behov for lægelig, pædagogisk eller social behandling stiller i vidt omfang krav om *tværfaglig indsats* og om koordination af forskellige former for behandlingsindsats.

11. De nyere synspunkter med hensyn til en

differentieret indsats over for den enkelte person er derfor i udviklingen kommet i klar uoverensstemmelse med de grundlæggende synspunkter, som lå bag de forskellige forsorgsområders oprindelige etablering. Kravene om etablering af en forebyggende, behandlende og revaliderende indsats ud fra en helhedsvurdering af den enkeltes behov og ud fra et familie- eller totalitetssynspunkt synes derfor med vægt at rejse spørgsmålet, om der ikke bør tages skridt til en grundlæggende ændring i organisationen af særforsorgens udøvelse.

Det er i overensstemmelse hermed, når det som et alment princip i kommissionens første betænkning er udtalt, at man kan forestille sig en udvikling, hvorefter forsorgen mister noget af sin absolutte karakter og i stedet fremtræder som en kombination af almene og specielle hjælpeforanstaltninger afpasset efter den enkeltes behov.

Kap. III

Udviklingstræk og overvejelser vedrørende decentralisering af den øvrige særforsorg

12. Udviklingen inden for den øvrige særforsorg har i årenes løb fjernet sig betydeligt fra den oprindelige totalforsorg.

Det er således et typisk træk indenfor disse områder, at foranstaltninger, som tidligere blev varetaget inden for forsorgens rammer over for de pågældende handicapgrupper, i udvidet omfang varetages uden for forsorgens område, f.eks. inden for den sociale, pædagogiske eller sygehusmæssige sektor. Som eksempel kan nævnes, at den almindelige børnehavesektor er på vej til at opbygge en speciel service for handicappede småbørn, herunder især børn med tale- eller sprogvanskeligheder. Inden for folkeskolens specialundervisning er man tilsvarende i gang med udviklingen af undervisningscentre for svært handicappede, som yder undervisningstilbud til elever, som tidligere ville henhøre under forsorgens skoletilbud. Også revalideringens udbygning har medført forøgede muligheder for handicappede og herunder tilbud om støtte til revalidering for handicappede inden for den almene uddannelsessektor. Revalideringsl ovens område har dog i princippet været afgrænset i forhold til særforsorgen, men der har i stigende omfang udviklet sig samarbejdsordninger.
Tilsvarende kan også nævnes, at udbygningen af de sociale sikringsydelser, herunder udbygning af invalidepensionen, har haft væsentlig betydning for de almindelige levevilkår for særforsorgens handicapgrupper. Også udbygningen af omsorgen for ældre og invalidepensionister og udbygningen af plejehjem og dagcentre har i vidt omfang kunnet yde servicetilbud til særforsorgsgrupperne.

13. Den samlede virkning af denne udvikling har været, at den øvrige særforsorg er blevet aflastet for en ellers nødvendig indsats.

Det må i denne forbindelse understreges, at en række andre forhold har medført stærke krav om forsorgens kvantitative og kvalitative udbygning, bl.a. fordi særforsorgens handicapgrupper talmæssigt er blevet stærkt udvidet, ligesom der er tendens til, at karakteren af de forskellige handicapforekomster bliver stadig alvorligere.

Endvidere kan man iagttage, at særforsorgen i stigende omfang har omstillet sin virksomhed i overensstemmelse med målsætningerne om normalisering og integration.

Den isolerede totalinstitution findes ikke mere, idet de forskellige døgninstitutionsformer i vidt omfang enten er »åbnet« eller afløst af ambulante eller lokaliserede foranstaltninger, evt. i den form, at disse foranstaltninger udgår fra de tidligere rene interne institutioner. Som eksempel kan nævnes særforsorgens specialservice over for lokale skolevæseners handicappede elever og over for handicappede børn i almindelige børnehaver. Et andet eksempel er døvekonsulenternes samarbejde med revalideringscentrene og arbejdsformidlingen med henblik på revalidering af døve og svært tunghøre og f.eks. blindeforsorgens samarbejde med hospitalsvæsenet med henblik på medicinsk forebyggelse og behandling af blindhed.

14. Inden for *sygehusvæsenets område* ydes i stigende omfang behandlingstilbud til de forskellige særforsorgsgrupper som et led i det specialiserede sygehusvæsen. For så vidt angår det hospitalsvæsen, som traditionelt har været drevet inden for vanføre- og epileptikerforsorgen, er der som nævnt overvejelser i gang om disse områders indpasning i den samlede hospitalssektor.

15. Vanføreforsorgen (Samfundet og Hjemmet for Vanføre) driver således såvel hospitalsbehandling som fysiurgisk efterbehandling af børn og voksne. Som led i hospitalsbehandlingen driver vanføreforsorgen to ortopædiske hospitaler og en række ortopædiske sengeafdelinger på de almindelige hospitaler.

Langtidsbehandling for klienter med særlig svære fysiske handicap foregår på to fysiurgiske hospitaler (Hald og Hornbæk) med i alt ca. 180 sengepladser, herunder et antal pladser for børn.
Spørgsmålet om den fremtidige organisation af de ortopædisk-kirurgiske afdelinger på landets sygehuse er overvejet i et særligt nedsat udvalg, som i 1968 foreslog, at de eksisterende ortopædiske afdelinger og de to ortopædiske hospitaler i København og Århus skulle overdrages til det kommunale sygehusvæsen. Indenrigsministeriet har i 1970 nedsat et udvalg med repræsentanter for sygehusejerne, Samfundet og Hjemmet for Vanføre, indenrigsministeriet, socialministeriet, socialstyrelsen og sundhedsstyrelsen. Udvalget skal være rådgivende for sygehusene ved oprettelsen af nye afdelinger og ved udarbejdelsen af vilkårene for de eksisterende afdelingers overgang til kommunerne.
Med hensyn til de to fysiurgiske langtidsbehandlingsinstitutioner foreslog udvalget i 1968, at denne form for sygehuse skulle bevares, men placeres i nær forbindelse med et fuldt udbygget centralsygehus, således at dettes konsultative og tekniske apparatur kunne stå til rådighed. Det foreslås videre, at institutioner efter en passende kortere årrække skulle overgå til det lokale sygehusvæsen.
Sundhedsstyrelsens udvalg om langtidsbehandling fraråder i sin betænkning »Langtidsbehandling på sygehuse« fra 1970 også oprettelsen af mere isoleret beliggende fysiurgiske hospitaler, idet det vil vanskeliggøre en integrering af langtidsbehandlingen, som udvalget har givet udtryk for som sit principielle standpunkt.

16. Det i 1970 nedsatte gennemførelsesudvalg vedrørende de *ortopædiske hospitaler* og sengeafdelinger arbejder med det sigte, at området skal overgå til sygehusvæsenet pr. 1. april 1974. Der forhandles med de enkelte sygehuse om de nærmere overgangsbetingelser, og det anses for givet, at planlægningen og prioriteringen af den fremtidige udbygning af de ortopædisk-kirurgiske afdelinger må indgå i den almindelige sygehusplanlægning.

Udvalget beskæftiger sig ligeledes med spørgsmålet om den fremtidige bandageribetjening. Eventuelt vil Samfundet og Hjemmet for Vanføres *bandagerier* kunne opretholde deres nuværende funktioner, men således at det står de enkelte amtskommuners sygehusvæsen frit selv at etablere bandage- og en evt. overførsel til amtskommunalt driftsansvar bør antagelig overvejes.

17. Det bør overvejes, hvorvidt de tre statslige *hørecentraler* bør indpasses i de hospitaler, hvorpå de er placeret, men antagelig således, at den pædagogisk-revalideringsmæssige service på disse institutioner udøves af medarbejdere under amtskommunens social- og sundhedsforvaltning som et led i det amtskommunale socialcenters virksomhed.

Der er ikke hidtil taget endelig stilling til den fremtidige administrative placering af de to *fysiurgiske hospitaler* under vanføreforsorgen. Under alle omstændigheder bør disse hospitaler henføres under indenrigsministeriets område,

18. Behandlingen af *epileptiske patienter* foretages på de almindelige hospitalers neurologiske, neurokirurgiske, psykiatriske og pædiatriske afdelinger samt på den statsanerkendte, selvejende institution, Kolonien Filadelfia. Koloniens udgifter vedrørende epileptikere afholdes af staten. Foruden behandlingen af visse nye tilfælde har denne institution - som den eneste specialinstitution - ansvaret for langvarig behandling og egentlig pleje af patienter med epilepsi. Institutionen er landsdækkende og råder over et antal epileptikerafdelinger for voksne, et børnehospital, der er anerkendt som observations- og optagelsesafdeling for børn, samt specialafdelinger. Institutionen driver endvidere en række plejehjem.

Den fremtidige forsorg for epileptikere overvejes for tiden af et udvalg nedsat af indenrigsministeren. Udvalget har fået til opgave at undersøge mulighederne for en decentralisering af behandlingen af og forsorgen for epileptiske patienter ved en udbygning og koordinering af sygehusvæsenet og de forskellige sociale institutioner, og på baggrund af denne undersøgelse at bedømme det nuværende behov for sengepladser til epileptiske patienter på centralsygehusene, institutioner for langtidsbehandling, plejehjem m. v. Udvalget skal endvidere undersøge behovet for eksterne pladser i beskyttet miljø og undersøge, i hvilket omfang de seneste års fremskridt på længere sigt vil medføre ændringer (forskydninger) i dette behov.

Udvalget forventes at foreslå behandlingen af og forsorgen for epileptiske patienter overdraget til amtskommunerne og kommunerne, således at de epileptiske patienter betragtes og behandles som andre neurologiske patienter, og ikke som særforsorgstilfælde efter forsorgslovens § 70.

19. Med hensyn til de *specialskoletilbud,* som ydes inden for den øvrige særforsorg, går ud-

viklingen i retning af en indpasning i den almindelige og specielle folkeskolesektor (folkeskolens specialundervisning), jfr. den nedenfor omtalte beretning fra en af kommissionen nedsat arbejdsgruppe vedrørende afgrænsningen mellem særforsorgens specialskoler og folkeskolens specialundervisning.

Der er i nævnte beretning ikke taget stilling til, hvorvidt særforsorgens stærkt specialiserede skoler bør forblive i statsligt regi, eller om de skal decentraliseres til vedkommende amtskommunale skolevæsen. I overvejelserne om, hvad der er mest hensigtsmæssigt, må der som nævnt lægges vægt på visse praktisk-administrative hensyn, idet der på disse specialområder må antages fortsat at være behov for foranstaltninger med lands- eller landsdækkende distrikter, både med hensyn til skole, observation, udgående støtte, materialefremstilling osv. En evt. amtskommunalisering måtte derfor under alle omstændigheder følges op af en samordnet landsplanlægning (central styring).

Der må tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der skal ske decentralisering af *sociale, socialpædagogiske og sundhedsmæssige foranstaltninger*, som drives inden for den øvrige særforsorgs forskellige forsorgsgrene. Det må anses for mest hensigtsmæssigt, at de stedligt placerede dele af den øvrige særforsorg søges decentraliseret og henlagt under den amtskommunale social- og sundhedsforvaltning. Det drejer sig f. eks. om døve-, blinde-, tunghøre- og vanføreforsorgens sociale konsulentordninger og om tale- og tunghøreforsorgens pædagogisk-revalideringsmæssige lokalforanstaltninger. Disse foranstaltninger bør antagelig mest hensigtsmæssigt ydes som led i de amtskommunale socialcentres virksomhed, men der kan blive tale om, at visse af funktionerne må udøves således, at de distriktsmæssigt dækker flere amter. Der bliver således behov for en samordnende planlægning.

20. Tilbage står således spørgsmålet om, hvorvidt visse *lands- eller landsdelsdækkende foranstaltninger* bør forblive i statsligt regi.

Det må i vurderingen heraf indgå, hvorvidt der er tale om foranstaltninger, som alene kan udøves på lands- eller landsdelsbasis, eller om der er tale om foranstaltninger, som med rimelighed kan tænkes udøvet inden for mindre distrikter eller kan tænkes overtaget af institutioner, som drives inden for det kommunale regi. Såfremt der også på længere sigt er tale om klare specialfunktioner, der bedst kan udøves på landsbasis, må det erkendes, at der kan blive tale om, at de pågældende funktioner bør drives i statsligt regi.

Kap. IV

Åndssvageforsorgens udvikling og overvejelser vedrørende decentralisering

21. Der er gennem de senere år blevet ydet servicetilbud for åndssvage også uden for forsorgens rammer. Denne tendens har dog været mindre udpræget end inden for den øvrige særforsorg.

Den har f.eks. vist sig med hensyn til udbygningen af folkeskolens specialundervisning for begavelsesretarderede, hvor man i de senere år har været i stand til i stigende omfang at etablere undervisning for den såkaldte debilgruppe. Virkningen heraf har bl.a. været, at åndssvageforsorgens skoler har været i stand til at udvide deres undervisning af moderat og svært udviklingshæmmede børn. Det kan også nævnes, at en ændret praksis med hensyn til ydelse af invalidepension har medført væsentlig forøgede muligheder for åndssvage uden for forsorgens rammer.

22. Der er sket betydelige omlægninger af åndssvageforsorgens forsorgsudøvelse i tiden siden gennemførelsen af åndssvageloven af 1959 gennem en væsentlig udbygning af den tværfaglige service. Det er karakteristisk, at der er etableret en særlig udbygning af den eksterne service uden for interne institutioner. Indsatsen på de interne institutioner er i øvrigt søgt differentieret mest muligt.

23. I 1959 blev åndssvageforsorgen centralt henlagt under en landsledelse - bestyrelsen - og i øvrigt organiseret i regionale *forsorgscentre,* inden for hvilke der skal findes de til enhver tid fornødne institutioner og hjælpeforanstaltninger til opnåelse af forsorgens formål. De oprindelige 8 forsorgscentre er senere udvidet til 11, idet man dog i Københavns-området oprettede et forsorgscenter for børn og et forsorgscenter for voksne, som begge dækker samme geografiske område. Hvert forsorgscenter ledes kollektivt af en overlæge, en inspektør, en socialleder og en undervisningsleder. De enkelte faglige ledere er hver for sig chefer for specielle områder, men således at de i øvrigt fungerer som konsulenter uden for deres områder. Til en vis grad i strid med dette tværfaglige princip påhviler det efter loven overlægen at tage stilling til spørgsmålet om ophør af hjælpeforanstaltninger.

24. Siden 1959 er der sket en omfattende *decentralisering* af forsorgen og en udbygning af den eksterne forsorg i nær sammenhæng med de interne institutioner.

Decentraliseringen og udbygningen af den eksterne forsorg (børnehaver, eksternatskoler, værksteder, pensionater, lokale skolehjem m.v.) har tilsammen betydet en vis spredning af forsorgen i en klar reaktion mod den oprindelige tilstand, hvorefter forsorgen stort set alene blev formidlet af interne institutioner, som ydede den fulde omsorg og behandling for institutionens beboere fra de tidligste barneår og livet igennem.
Samarbejdet mellem den interne og eksterne forsorgsudøvelse har medført en betydelig åbning af åndssvageforsorgen. Samtidig har åndssvageforsorgens sammenhængende opbygning dog været med til at skabe visse vanskeligheder i forhold til anden tilgrænsende indsats. Man kan således ikke se ganske bort fra, at åndsvageforsorgens nuværende samlede organisation har været med til at vanskeliggøre åndssvages adgang til foranstaltninger uden for forsorgen.

Med de i 1970 gennemførte ændringer blev åndssvageforsorgens centrale ledelse indpasset i socialstyrelsen ved en overgang til ren statsforsorg. Samtidig etableredes et centralt vejledende råd for socialstyrelsen, og der oprette-

des tilsvarende et lokalt vejledende råd i hvert forsorgscenter.

25. Kriteriet for adgangen til åndssvageforsorg blev med åndssvageloven af 1959 betydelig smidiggjort, således at loven i princippet bygger på et *behovskriterium.* Berettiget til hjælp er således enhver, der har behov derfor, for så vidt pågældende er åndssvag eller hans tilstand kan ligestilles dermed. På denne baggrund har åndssvageforsorgen i tiden siden 1959 tilstræbt at yde de hjælpeforanstaltninger (interne og eksterne), som åndssvage har behov for. Loven forudsætter stadig, at der sker en *registrering* af enhver, der modtager hjælp og således »er under forsorg«.

26. Der er ofte i debatten fremført *kritik af dette forsorgsbegreb.* Det er således hævdet, at det er uheldigt, at enhver, som er over 18 år og modtager hjælp fra forsorgen, bliver omfattet af et sæt regler, der hjemler ret til tilbageholdelse mod pågældendes vilje.

Det er også kritiseret, at forsorgsbegrebet omfatter al intern og ekstern forsorg, således at klageadgangen efter åndssvageloven alene giver de særlige klageinstanser adgang til at tage stilling til, om en person under en eller anden form bør modtage bistand fra forsorgens hjælpeforanstaltninger, men f .eks. ikke til spørgsmålet om nægtelse af overgang fra intern institutionsforsorg til ekstern forsorg. Det hævdes også, at det er en konsekvens af forsorgsbegrebet, at personer som modtager hjælp fra forsorgen (»er under forsorg«), og evt. også personer, som tidligere har modtaget hjælp fra åndssvageforsorgen, i praksis kan være afskåret fra adgangen til visse hjælpeforanstaltninger uden for forsorgen. Det kan således ske, at en person får afslag på en relevant hjælpeydelse, som fuldt ud står til rådighed for ikke-åndssvage, under henvisning til, at pågældende henhører under forsorgens (statens) område. Dette kan naturligvis være særligt uheldigt, såfremt den foranstaltning, som forsorgen har mulighed for at tilbyde, er mindre hensigtsmæssig for pågældende. Det kan derfor ikke ganske afvises, at selve karakteren af en organisatorisk, finansielt og begrebsmæssigt afgrænset åndssvageforsorg kan være med til at forhindre, at visse af forsorgens klienter opnår den bedst mulige service på lige fod med andre.

27. De som bilag 10, 11, 12 og 13 optagne udtalelser fra planlægningsudvalget nedsat af Dansk Selskab for Oligofreniforskning og de tre centerkollegier må antagelig ses på baggrund af den foran beskrevne udvikling. *Inspektør-, undervisningsleder og socialledерkollegierne anbefaler, at åndssvageforsorgen decentraliseres så hurtigt som muligt* og i sammenhæng med decentraliseringen af andre statsligt ledede områder (den øvrige særforsorg, børne- og ungdomsforsorgen, revalideringen, mødrehjælp m. v.). I de nævnte udtalelser forudser centerlederne, at åndssvageforsorgens forskellige foranstaltninger indpasses sammen med tilgrænsende foranstaltninger i de kommunale systemer. Det understreges specielt i inspektørkollegiets udtalelse, at det ikke kan være rimeligt at afvente en ensartet udbygning af forsorgen under statens ledelse, idet der ikke er holdepunkter for, at en sådan udbygning ikke lige så godt - eller bedre - kan varetages inden for det amtskommunale og kommunale regi.

28. Inden for såvel åndssvageforsorgen som den øvrige særforsorg er indsatsen stadig blevet mere tydeligt opdelt i forskellige funktionsområder. Sådanne funktionsopdelinger findes f. eks. inden for åndssvageforsorgen, hvor forskellige forsorgsområder er henlagt til henholdsvis overlægens, undervisningslederens og socialle derens primære ansvarsområde.

Inden for den øvrige særforsorg er der derimod ikke opbygget tilsvarende tværfaglige ledelser inden for de enkelte forsorgsgrene. De enkelte forsorgsgrene er opdelt i forskellige institutioner, der udøver forskellige former for service og eventuelt over for forskellige aldersgrupper. Den tværfaglige indsats kommer især frem gennem det personale med forskellig faglig baggrund, der er knyttet til de enkelte institutioner og i øvrigt gennem samarbejdet mellem de forskellige institutioner.

Kap. V

Særforsorgens specialskoler og specialundervisningen

29. Afgrænsningen mellem den samlede særforsorgs specialskoler og folkeskolens specialundervisning har været drøftet i en arbejdsgruppe, der har afgivet beretning til kommissionen. Beretningen er optrykt som bilag 14 til nærværende betænkning. Arbejdsgruppen anbefaler, at kommissionen træffer principbeslutning om, at der i forbindelse med decentraliseringen af forsorgsområderne søges etableret *en sammenhængende opbygning under undervisningsministeriets område af de samlede specialundervisningstilbud* inden for folkeskolens almindelige klasser, specialklasser og specialskoler sammen med forsorgsområdernes specialklasser og specialskoler, hvad enten der er tale om eksterne eller interne specialundervisningsforanstaltninger for børn i skolealderen eller for førskolepligtige børn.

30. Arbejdsgruppen har foretaget en analyse af de samlede specialundervisningstilbud for børn i skolealderen. Udviklingen har inden for folkeskolen og inden for forsorgen haft en række parallelle træk, der har nærmet områderne til hinanden. Der har i årenes løb udviklet sig forskellige samarbejdsordninger, men arbejdsgruppen skønner, at en sammenhængende organisation af specialundervisningsforanstaltningerne nu bør forberedes og *søges gennemført i sammenhæng med decentraliseringen af forsorgsområderne* i øvrigt. Arbejdsgruppen lægger vægt på, at *decentraliseringen sker samlet for forsorgsområderne som helhed* og ikke isoleret, for så vidt angår f. eks. specialundervisningsfunktionen. Indpasningen i de kommunale systemer bør nemlig ske på en sådan måde, at det hidtil etablerede tværfaglige samarbejde ikke alene videreføres, men udbygges inden for den kommunale struktur. Arbejdsgruppen bygger i det hele sine forslag på, at der kan etableres nært samarbejde mellem den kommunale og amtskommunale indsats og mellem den faglige service, som henhører under de forskellige kommunale sektorer.

Arbejdsgruppen har ikke specielt taget stilling til afgrænsningen af selve specialundervisningsfunktionen for handicappede børn i den førskolepligtige alder i forhold til den socialpædagogiske funktion i de almindelige børnehaver og i forsorgsområdernes specialbørnehaver samt i forhold til den sociale og sundhedsmæssige funktion, som udøves af forsorgens socialkonsulenter og hjemmevejlederc i samarbejde med sundhedsplejersker og praktiserende læger m.fl. Det forekommer mest rimeligt, at den specialpædagogiske service i almindelige børnehaver og i specialbørnehaverne henføres under skole- og undervisningssektorens faglige tilsyn, medens den samlede almene og specielle børnehavesektor bør henføres under den socialpædagogiske og sundhedsmæssige sektor (social- og sundhedsforvaltningerne).

31. Arbejdsgruppen anbefaler, at ansvaret for specialundervisningen ikke alene inden for den samlede særforsorg, men også på børne- og ungdomsforsorgens skolehjem overtages af folkeskolens organer henholdsvis på amts- og kommuneplanet.

Der stilles forslag om, at det socialpædagogiske ansvar for fritids- eller hjemfunktionernes udøvelse samles, således at ansvaret for eller tilsynet med disse funktioners varetagelse varetages af den sociale, socialpædagogiske og sundhedsmæssige sektor i amtskommuner og kommuner, uanset funktionerne udøves i børnehaver, fritidshjem, visse ungdomsklubber, skole- og behandlingshjem, på visse kostskoler eller på tilsvarende institutionsenheder inden for de nuværende særforsorgsområder.

32. Arbejdsgruppen har ikke taget stilling til,

hvilken organisation der bør tilstræbes for visse specialpædagogiske funktioner, der udøves inden for forsorgsområdernes rammer for voksne handicappede eller for seninvaliderede.

Disse specialpædagogiske funktioner har for det første deres afgrænsning i forhold til andre skole- eller undervisningsforanstaltninger end folkeskolen, herunder ungdomsskoler, højskoler, videregående uddannelse, fritidsundervisning og lign. I et vist omfang angår funktionerne specialstøtte til undervisning på almene uddannelsesinstitutioner. For det andet varetages disse specialpædagogiske funktioner ofte som et integreret led i socialpædagogiske eller revalideringsmæssige funktioners udøvelse og i tæt samarbejde med lægelige foranstaltninger.

Som nævnt foran bør de stedligt placerede dele af forsorgsområdernes foranstaltninger decentraliseres til den sociale, socialpædagogiske og sundhedsmæssige sektor (social- og sundhedsudvalgenes område) og udøves i nært samarbejde med undervisnings- og uddannelsessektoren og med hospitalssektoren. For så vidt angår visse lands- eller landsdelsdækkende foranstaltninger som f. eks. høreinstituttet i Fredericia, taleinstitutterne i København og i Århus samt blindeinstituttet i København bør en eventuel forbliven i statsligt regi overvejes nærmere.

Kap. VI

Overvejelser om den fremtidige struktur for visse sygehuslignende funktioner

33. I forbindelse med decentraliseringen af den samlede særforsorgs områder må det tages i betragtning, at der må forventes en væsentlig udvidelse af den del af landets samlede hospitalsvæsen, der henhører under amtskommunerne (sygehusudvalgene). Som nævnt forberedes statshospitalernes indpasning i denne struktur.

34. Der henvises til kap. III, 15-16, vedrørende overvejelserne om amtskommunalisering af vanføreforsorgens hospitalsfunktioner, og til kap. III, 18, vedrørende planerne om decentralisering af epileptikerforsorgen. Der er også overvejelser om overførsel af visse funktioner, som udøves af de såkaldte revalideringsklinikker, til sygehusvæsenet, ligesom det foran er nævnt, at spørgsmålet om de statslige hørecentralers indpasning i vedkommende sygehuse bør overvejes.

35. Det bør endvidere overvejes, hvilke *sygehuslignende foranstaltninger under åndssvageforsorgen* der i forbindelse med den kommende decentralisering af den samlede forsorg mest praktisk bør henføres under det amtskommunale sygehusudvalg (sygehusforvaltningen).

De foranstaltninger under åndssvageforsorgen, som hverken skal henføres under sygehusforvaltningen eller under skole- og undervisningssektoren, bør i deres helhed overføres til den sociale, socialpædagogiske og sundhedsmæssige sektor i *amtskommunerne* eller under vedkommende social- og sundhedsforvaltninger i *kommunerne*.

36. Ud fra målsætningen om, at der bør tilvejebringes tilbud om forebyggende, behandlende og revaliderende service, som kan afpasses efter den enkeltes behov og forudsætninger, synes det principielt rigtigt, at man ved decentraliseringen af forsorgen tilstræber, at de interne og eksterne foranstaltninger organiseres helt på samme måde som tilsvarende foranstaltninger uden for forsorgens rammer. På denne baggrund er det rimeligt at betragte åndssvageforsorgens samlede service som en række delforanstaltninger (institutionsenheder), således at der kan tages stilling til, hvorledes organisationen af disse enheder bør være.

37. Ud fra denne betragtning må det erkendes, at der kun i meget begrænset omfang findes institutionsenheder i åndssvageforsorgen, som kan sidestilles med sygehusvæsenets foranstaltninger. Spørgsmålet angår alene forsorgens døgninstitutioner.

På de såkaldte interne institutioner (11) og de mere decentraliserede lokale institutioner (28) er etableret en døgnservice. Tilsvarende gælder på skolehjemmene og pensionaterne og visse andre lokaliserede institutionsenheder.

38. På samtlige disse døgninstitutioner foregår der kun i begrænset omfang egentlig hospitalslignende behandling, f. eks. svarende til hospitalernes langtidsbehandling. I visse af forsorgens enheder foregår der en egentlig behandlingsvirksomhed, men langt den største del af aktiviteterne på døgninstitutionerne er udøvelse af socialpædagogiske funktioner kombineret med undervisningsmæssige funktioner og værkstedsfunktioner samt en vidt forgrenet virksomhed på pædagogiske, pleje- og omsorgsmæssige og sociale områder.

Forsorgens udvikling i de senere år har antydet, at der mangler en vis faglig repræsentation for de omfattende socialpædagogiske funktioner i forsorgens kollektive ledelse. Det må samtidig påpeges, at psykologisk og socialpædagogisk personale for-

ventes at komme til at indgå i de amtskommunale socialcentre.

39. En gennemgang af de *lægelige funktioner*, som udøves inden for forsorgen, vil give et noget varieret billede fra center til center.

Der vil som oftest være etableret et net af behandlingstilbud svarende til den service, som uden for forsorgen ydes af praktiserende læger, tandlæger, praktiserende speciallæger og skolelæger m.fl. I det omfang, det ikke vil være muligt at gennemføre, at de almene foranstaltninger på disse områder kan udstrækkes til at dække åndssvageinstitutionernes behov, må der fortsat etableres tilsvarende specialordninger, men disse ordninger vil antagelig kunne etableres i sammenhæng med tilsvarende ordninger på andre institutionsområder.

Det foreslås, at der foretages en gennemgang af forsorgscentrene med henblik på udskillelse af de institutionsområder, som med rimelighed kan betragtes som »udstationerede dele« af vedkommende sygehusvæsen. Man kan forvente, at der kun i meget begrænset omfang skal være tale om institutionsenheder, som skal ledes direkte af vedkommende overlæge eller øvrige fast tilknyttede læger. Den læge- og tandlægebetjening, som svarer til praktiserende lægers, skolelægers, tandlægers, institutionslægers (huslægers) virksomhed, bør ikke henføres som et led i vedkommende sygehusvæsen. De læger, som virker på institutionerne, vil det antagelig være mest hensigtsmæssigt at søge ansat inden for amtets samlede sygehusvæsen. De pågældende læger bør ikke alene varetage ledelsen af specialafdelingerne, men også fungere som konsulenter med hensyn til den øvrige forsorgsudøvelse og herunder yde konsulentstøtte til de amtskommunale socialcentre.

Kap. VII

Den kommende struktur for de forsorgsfunktioner, der skal henføres under social- og sundhedsforvaltningerne

40. Med hensyn til de samlede forsorgsområders sociale, socialpædagogiske og sundhedsmæssige funktioner opstår der især to problemer.

For det første må det som nævnt foran på særlige specialområder overvejes nærmere, om *visse specialinstitutioner inden for den øvrige særforsorg bør bevares i statsligt regi.* Udgangspunktet for disse overvejelser må være, at institutionerne kun bør forblive under staten, såfremt afgørende hensyn taler derfor, og såfremt der er tale om specialfunktioner, der selv på længere sigt mest hensigtsmæssigt udøves på landsbasis. Bortset herfra må en decentralisering anbefales, og der bør ved tilrettelæggelsen af finansieringsordningerne lægges vægt på, at decentralisering bliver gennemførlig også for så vidt angår institutioner, der dækker mere end en amtskommune.

41. Det andet problem angår spørgsmålet om opgavefordelingen mellem amtskommune- og kommuneplanet. De pågældende forsorgsområder omfatter en række enkeltinstitutioner, der i almindelighed vil kunne sammenlignes med andre tilsvarende institutionsformer, således at der ikke skulle opstå væsentlige problemer omkring fordelingen af opgaver mellem kommunerne og amtskommunerne. En sammenligning med børne- og ungdomshjemmenes, specialplejehjemmenes, revalideringsinstitutionernes og de beskyttede virksomheders placering i amtskommunalt regi vil således føre til, at den væsentligste del af særforsorgsområderne må henføres under amtskommunalt driftsansvar og indgå i den fælles amtskommunale og kommunale planlægning. Med hensyn til forsorgsområdernes specialbørnehaver er det dog ikke muligt at foretage en direkte sammenligning med tilsvarende institutionsområder uden for forsorgen. En amtskommunalisering kunne synes rimelig, fordi der er tale om specialinstitutioner for et meget begrænset antal handicappede børn. På den anden side vil en primærkommunal placering kunne tænkes at fremme en mere smidig tilpasning til den pædagogiske specialindsats for handicappede børn, som i udvidet omfang må tænkes opbygget i de kommende år inden for de almindelige børnehaver og bl. a. med bistand fra handicapinstitutioner i området. Der er derfor også gode argumenter for en kommunal placering af disse specialinstitutioner. Det må dog nok erkendes, at det i overensstemmelse med de principper, som har været lagt til grund for opgavefordelingen i øvrigt mellem amtskommuner og kommuner vil være mest rimeligt, at disse specialinstitutioner henføres til amtskommunalt driftsansvar. Det afgørende bør formentlig være, at amtsorganerne skal have væsentlig indflydelse på planlægningen af disse institutioner, og at de i øvrigt skal være i stand til at støtte med faglig bistand.

Kap. VIII

Konklusioner

42. Det fremgår af det foregående, at der allerede er overvejelser i gang med henblik på gennemførelsen af visse særforsorgsområders indpasning i det amtskommunale sygehusvæsen. Det gælder således vanføreforsorgens, epileptikerforsorgens og revalideringsområdets foranstaltninger af mere sygehuslignende karakter. Det må antages at være hensigtsmæssigt, at tilsvarende forberedelser snarest muligt bliver igangsat, for så vidt angår åndssvageforsorgens og tunghøreforsorgens (hørecentralernes) tilsvarende foranstaltninger. Det må sikres, at disse overvejelser vedrørende områdernes overførsel til - eller afgrænsning i forhold til - det amtskommunale sygehusvæsen sker under hensyn til principperne for de samlede særforsorgsområders indpasning i den struktur, der er et led i socialreformen. Indpasningen af de hospitalslignende områder i de amtskommunale hospitalsvæsener bør ske i fornøden sammenhæng med tilsvarende overvejelser om decentralisering af andre funktioner inden for forsorgsgrenene.

43. Flere af de i nærværende afsnit omhandlede funktioner skal imidlertid også samordnes med eller indpasses i socialcentrenes virksomhed, jfr. afsnit V, kap. II.

Det gælder således i et vist omfang socialkonsulenttjenesten inden for åndssvageforsorgen og inden for vanføreforsorgen, herunder socialtjenesten i forbindelse med de ortopædiske hospitaler og afdelinger. Det må derfor være hensigtsmæssigt, at disse områder snarest muligt inddrages i forbindelse med planlægning af de amtskommunale socialcentre.

I modsat fald vil man risikere, at dimensioneringen af disse centre fra starten blev forkert anlagt, og den senere samordning eller integration kunne herved tænkes at blive vanskeliggjort. Dette synspunkt fører til, at også andre områder, som senere kan tænkes indpasset i socialcentrene, tidligt bør indgå i overvejelserne om disse centres etablering. Der bør derfor også snarest muligt påbegyndes konkrete overvejelser om døve-, tale-, tunghøre- og blindeforsorgens sociale, socialpædagogiske og revalideringsmæssige konsulentordningers kommende indpasning i socialcentrene.

44. Arbejdsgruppen, der har overvejet afgrænsningen mellem særforsorgen og folkeskolens specialundervisning, har anbefalet, at der sker en samling af forsorgsområdernes *specialskoler* (specialklasser) med folkeskolen og dennes specialundervisning.

Kommissionen kan anbefale arbejdsgruppens indstilling og anbefaler ligeledes, at forberedelserne til gennemførelse af indstillingen påbegyndes snarest muligt. I disse overvejelser må endvidere inddrages spørgsmålet om, hvorvidt døveskolerne, blindeskolen på Refsnæs og vanføreforsorgens specialskole eventuelt bør forblive i statsligt regi efter flytning til undervisningsministeriet, eller om der skal stiles mod en indpasning af disse skoler under folkeskolens lokale organer.

45. For så vidt angår visse andre forsorgsfunktioner inden for den øvrige særforsorg, som udøves inden for landsomfattende eller landsdelsomfattende distrikter, bør der også snarest muligt iværksættes undersøgelser over, om disse institutioner fremtidig bør bevares i statsligt regi eller decentraliseres. Det gælder f. eks. blindeinstituttet i København, taleforsorgens centrale institutter i København og Århus samt høreinstitutterne i Fredericia og i København. Tilsvarende overvejelser må iværksættes, for så vidt angår visse pleje- og revalideringsinstitutioner inden for den øvrige særforsorg (døve-

og blindeforsorgen). I denne forbindelse bør der også foretages en gennemgang af de enkelte forsorgsgrene med henblik på en vurdering af, om visse specialfunktioner eventuelt mest hensigtsmæssigt kan tænkes varetaget i statsligt regi, selv om forsorgsområderne iøvrigt decentraliseres.

Der må i disse overvejelser indgå såvel administrative-tekniske hensyn som forsorgspolitiske vurderinger over, hvorvidt og i hvilket omfang de pågældende funktioner bør søges bevaret inden for lands- eller landsdelsdækkende institutioner. Der må endvidere lægges vægt på sammenhængen med lokalt administrerende foranstaltninger eller funktioner. Der må i almindelighed antages at være så store fordele ved indplaceringen i de kommunale og amtskommunale systemer, at statslig administration kun må bevares, såfremt særlige hensyn taler derfor.

46. Alle øvrige forsorgsfunktioner inden for den samlede sær- og åndssvageforsorg må søges decentraliseret, så snart det er praktisk muligt, og overvejelser med henblik på forberedelse og gennemførelse heraf må snarest muligt påbegyndes. Disse overvejelser må ske i samarbejde mellem centrale myndigheder og de kommunale organisationer, og i overvejelserne må inddrages repræsentanter for de pågældende forsorgsområder. Man må antagelig stile imod, at der inden for de enkelte amtsområder tilvejebringes planlægningsudvalg, som på grundlag af centralt udformede retningslinier kan yde bidrag til den mere detaljerede forberedelse og gennemførelse af områdernes indpasning under den amtskommunale og kommunale administration.

Kap. IX

Forslagenes gennemførelse, lovgivning

47. I forbindelse med revisionen af en række sociale love i folketingssamlingen 1972/73 (service- og bistandsloven) vil det antagelig ikke være muligt at foretage en samtidig indpasning af speciallovene på særforsorgens områder i service- og bistandslov og i anden lovgivning, (f. eks. på folkeskolens områder). Kommissionen kan anbefale, at der i forbindelse med service- og bistandslovens gennemførelse foretages de fornødne tilpasninger af bestemmelsen i den gældende forsorgslovs § 70.

Kommissionen kan endvidere anbefale, at der i forbindelse med overvejelserne om service- og bistandslovens udformning gennemføres ændringer, hvorefter hjemmel til serviceydelser for handicappede i videst mulig omfang søges indpasset i de kommunalt administrerede bistandsforanstaltninger i service- og bistandsloven.

Kommissionen kan endelig anbefale, at der i forbindelse med service- og bistandslovens gennemførelse træffes de fornødne politiske principbeslutninger om åndssvageforsorgens og den øvrige særforsorgs decentralisering, således at gennemførelsen af disse decentraliseringer kan forberedes på dette grundlag og gennemføres så vidt muligt samlet. Samtidig bør der træffes beslutning om, at der snarest muligt gennemføres de fornødne lovændringer med henblik på speciallovenes indpasning i service- og bistandsloven og i anden lovgivning og således, at disse lovændringer søges gennemført i folketingssamlingen 1973/74 til ikrafttræden så hurtigt, som det er praktisk muligt.

Afsnit VIII

Sikringsydelser (pensioner og ulykkesforsikring)

Kap. I

Sociale pensioner

Efter kommissoriet omfatter kommissionens opgaver bl. a. en undersøgelse af, hvorvidt det er ønskeligt og muligt at ændre reglerne om de almindelige sociale sikringer for i højere grad at tilpasse dem til nutidens målsætning om forebyggelse, revalidering, tryghed og trivsel. Mulighederne for koordinering og forbedring af de eksisterende ordninger skal undersøges, og det skal endvidere overvejes, om det er påkrævet at ændre reglerne med særlig hensyntagen til de af borgerne - f. eks. gennem privat opsparing, forsikring eller arbejdsaftaler - tilvejebragte suppleringer af de lovmæssigt sikrede ydelser.

Med henblik på overvejelser om det fremtidige pensionssystem i relation til disse opgaver har kommissionen nedsat et underudvalg - pensionsudvalget - der bl. a. har drøftet mulighederne for indførelse af en indtægtsafhængig tillægspensionsordning.

I spørgsmålet om mulighederne for en udvidelse af adgangen til førtidspensionering har udvalget været bistået af en sagkyndig arbejdsgruppe.

Til brug for overvejelserne om disse spørgsmål har kommissionens sekretariat udarbejdet et notat om fremtidens pensionssystem, som er optaget som bilag 15 til betænkningen.

I notatet gives der en oversigt over den historiske udvikling på pensionsområdet, og pensionssystemerne i en række andre lande omtales. Endvidere nævnes en række hovedspørgsmål, som rejser sig, når der skal tages stilling til pensionssystemets fremtidige udformning.

Kommissionen har ikke drøftet de spørgsmål, der rejses i notatet, og stiller således ikke forslag til ændringer i pensionssystemet. En samlet overvejelse af den offentlige, sociale pensionsordning må imidlertid iværksættes inden længe allerede af den grund, at overvejelserne stort set må være tilendebragt i løbet af 2 år, dvs. inden folketingsåret 1974–75, når der skal tages stilling til anvendelsen af midlerne fra den sociale pensionsfond.

Der er i samme forbindelse behov for at få foretaget en dybtgående gennemgang af pensionssystemet, som allerede nu er temmelig uoverskueligt og administrativt besværligt, jfr. f. eks. fradragsreglerne. Såfremt der måtte være interesse for at gennemføre pensionsordninger baseret på nye principper, f. eks. afhængige af indtægt, er der endelig i notatet peget på, at sådanne nye pensionsformer vil være vanskelige at gennemføre efter en yderligere udbygning af ensartede folkepensioner.

Kommissionen finder, at arbejdet med udformningen af pensionssystemet bedst kan forberedes i en mindre arbejdsgruppe, hvor den fornødne tekniske sagkundskab er repræsenteret. Det forudsættes herved, at arbejdsgruppen får til opgave at overveje forskellige modeller for udformningen af pensionssystemet som forudsætning for det efterfølgende politiske valg af løsning.

Kap. II

Omstillingsydelse

I forbindelse med arbejdet under pensionsudvalget har forskellige muligheder for udvidet adgang til førtidspensionering været drøftet. Overvejelserne har især samlet sig om muligheden for at indføre en ny social ydelse - en omstillingsydelse - der skulle kunne ydes til ældre, der slås ud af erhverv, og som har vanskeligt ved at omstille sig til nyt erhverv.

Til brug for disse overvejelser har kommissionens sekretariat udarbejdet et notat om mulighederne for at indføre en omstillingsydelse. Notatet er medtaget som bilag 16 til betænkningen.

Kommissionen har ikke drøftet de spørgsmål, der rejses i notatet, og fremkommer derfor ikke med konkrete forslag.

Spørgsmålet om indførelse af nye økonomiske hjælpemuligheder for ældre som led i en aktiv arbejdsmarkedspolitik har imidlertid nær sammenhæng med adgangen til førtidspensionering og dermed med en række andre pensionsspørgsmål. Kommissionen finder derfor, at sådanne overvejelser bør behandles sammen med de øvrige pensionsspørgsmål i den arbejdsgruppe, som foreslås nedsat ovenfor i kap. I. Overvejelserne bør endvidere foregå i nær sammenhæng med de samtidige overvejelser i de arbejdsgrupper under arbejdsministeriet, som skal overveje mulighederne for genplacering af de midaldrende og ældre arbejdsledige. Kommissionen ser imidlertid gerne, at overvejelserne om en omstillingsydelse prioriteres højt.

Kap. III

Lovpligtig ulykkesforsikring

Den dagpengereform, som - i overensstemmelse med kommissionens 1. betænkning - blev vedtaget af folketinget i juni 1972, omfatter også dagpenge ved uarbejdsdygtighed, som skyldes ulykkestilfælde under arbejdet eller erhvervssygdomme. Dagpenge i sådanne tilfælde er hidtil blevet ydet efter reglerne om lovpligtig ulykkesforsikring. Dagpengereformen medfører således en væsentlig begrænsning af den lovpligtige ulykkesforsikrings ydelser.

Spørgsmålet, om der fremdeles er behov for en særskilt lovpligtig ulykkesforsikring under hensyn til udviklingen i de almindelige sociale ydelser ved sygdom, invaliditet og dødsfald, har været overvejet i en arbejdsgruppe. Denne arbejdsgruppe, som også har overvejet en del andre spørgsmål vedrørende lovpligtig ulykkesforsikring, har til kommissionen afgivet en redegørelse, som er optaget som bilag 17 til betænkningen.

Kommissionen har taget denne redegørelse til efterretning.

Afsnit IX

Særudtalelser

1. Udtalelse afgivet af fru *Nathalie Lind* og fru *Grethe Philip:*

Et mindretal (Nathalie Lind og Grethe Philip) kan tilslutte sig, at kompetencen til at træffe de beslutninger, som efter gældende lovgivning henhører under børne- og ungdomsværnene, overgår til kommunernes sociale udvalg, men finder det ønskeligt, om der skabes mulighed for at give kommunerne adgang til i en kortere overgangsperiode efter ikrafttrædelsen af den sociale service- og bistandslov at opretholde selvstændige børne- og ungdomsværn.

2. Udtalelse afgivet af fru *Nathalie Lind* og fru *Grethe Philip:*

Mindretallet (Nathalie Lind og Grethe Philip) tilslutter sig principperne i betænkningen. Man ønsker særlig at fremhæve den store betydning af et opsøgende og rådgivende arbejde som en integrerende del af social- og sundhedsudvalgenes arbejde, lige som man er enig i, at der bør lægges øget vægt på at udbygge mulighederne for at yde praktisk bistand i hjemmet.

Mindretallet er imidlertid af den opfattelse, at der ikke i kommissionen har været en tilstrækkelig tilbundsgående behandling af de økonomiske følger af en bistandslov efter de angivne retningslinier, herunder af merudgiften på ca. 100 mill. kr. ved forhøjelsen af kontanthjælpen. Det er derfor ikke muligt med fornøden sikkerhed at bedømme de udgiftsmæssige virkninger for det offentlige.

Mindretallet forventer, at der på noget længere sigt, når der er sket en udbygning af de personalemæssige ressourcer inden for den sociale sektor, må forventes betydelige stigninger i udgifterne ikke mindst til de eksterne foranstaltninger.

Mindretallet prioriterer ydelser efter bistandsloven højt inden for det offentliges sociale udgifter, men må tage generelt forbehold vedrørende de udgiftsmæssige konsekvenser af de i betænkningen stillede forslag.

3. Udtalelse afgivet af fru *Lis Møller:*

Et mindretal (Lis Møller) kan tiltræde flertallets synspunkter. Mindretallet ønsker dog at bemærke, at det er af den opfattelse, at alene regering og lovgivningsmagt skal vurdere, hvorvidt der vil være økonomiske muligheder for at gennemføre betænkningens forslag. Mindretallet går ud fra, at et lovforslag ikke vil kunne behandles af folketinget, medmindre de økonomiske konsekvenser er klart belyst.

Afsnit X

Resumé af afsnit II, IV og VII

Afsnit II

om overvejelser og forslag vedrørende en service- og bistandslov

1. I *kap. I,* der er indledning til en række forslag i afsnittets enkelte kapitler om forskellige former for bistand, omtales nogle hovedsynspunkter for lovrevisionen.

Det foreslås at undgå bestemmelser, der hindrer de sociale myndigheders frie valg af bistand i den konkrete situation, og det understreges, at klienten selv skal inddrages i de afgørende beslutninger om dette valg.

Den kommende lovgivning foreslås opbygget i én samlet lov efter arten af støtte- og bistandsmuligheder i stedet for som hidtil omkring persongrupper eller aktuelle trangsårsager.

Herved opnås, at der i den konkrete situation kan foretages en social helhedsvurdering, og at der tilvejebringes overblik over de aktuelle hjælpemuligheder.

2. *Kap. II* vedrører støtte i form af rådgivning, opsøgende virksomhed og tilsyn. Tilbud om rådgivning skal omfatte alle, der har behov for det, uanset om pågældende i øvrigt ønsker støtte efter bistandsloven. Formålet med at etablere en generel, åben rådgivning er bl. a. at bidrage til så tidligt som muligt at yde hjælp til løsning af sociale og andre problemer og hermed tidligst muligt at iværksætte andre former for bistand. De sociale myndigheders opsøgende virksomhed foreslås opretholdt for de klientgrupper, der i dag er omfattet af familievejledningens opsøgende virksomhed, og opsøgningspligten foreslås udvidet til andre klientgrupper efter en vurdering af de foreliggende behov.

3. Ansvaret for disse former for bistand foreslås placeret hos det sociale udvalg. Rådgivnings- og opsøgningsvirksomheden, der forudat bidrage til så tidligt som muligt at iværksætte andre former for bistand. De sociale mynstøttes af et alsidigt sammensat sagkyndigt støttehold.

De kommuner, der navnlig i en overgangsperiode ikke vil råde over tilstrækkelig ekspertise til støtte for det rådgivende personale, skal kunne modtage sagkyndig støtte i amtskommunens socialcenter, der må virke for at sikre en forsvarlig rådgivningsstandard inden for amtskommunen.

Amtskommunen (socialcentret) bør yderligere have ansvar for rådgivningsvirksomheden over for klienter på sygehuse og andre amtskommunale institutioner.

4. Der stilles ikke forslag om en samordning af rådgivningsarbejdet mellem fængselsvæsenet, forsvaret og den sociale sektor, men det anbefales, at der søges tilvejebragt et mere integreret samarbejde herom mellem fængselsvæsenet og socialsektoren.

5. De gældende regler om tilsyn vedrørende enkeltpersoner foreslås opretholdt i samme omfang som hidtil, og det understreges, at den stigende sværhedsgrad i tilsynsværgernes arbejde kræver øget sagkyndig baggrundsstøtte.

6. *Kap. III* omhandler økonomisk bistand i almindelighed.

Det fastslås, at hovedformålet med den kontante forsørgelseshjælp er at forebygge social tilbagegang på grund af korterevarende indkomstmangel.

Det foreslås derfor, at der skal kunne ydes *forbigående hjælp* i de situationer, hvor en person må antages at blive i stand til at klare sig selv og familien inden for en kortere tid.

7. Til vejledning ved afgørelsen af, om der skal ydes forbigående hjælp, kan lægges vægt på, om det med en vis sikkerhed kan ses, om en person kan hjælpes tilbage til »normale« forhold, hvor han eller hun er uafhængig af hjælp efter disse regler inden for den sociale lovgivning. Der foreslås ingen bestemt varighedsbegrænsning for denne form for støtte.

Det foreslås, at det efter en kort tid bør tages op til undersøgelse, om denne form for kontant hjælp fortsat skal ydes, og om der eventuelt bør iværksættes revalideringsforanstaltninger eller lignende.

8. Den persongruppe, der skal kunne opnå forbigående hjælp, beskrives som personer, der har utilstrækkelige indkomstmuligheder, men som må antages inden for en vis kortere tid enten automatisk eller ved forskellige foranstaltninger at ville blive i stand til pånyat klare sig selv.

Uden for området falder i almindelighed pensionister, dagpengemodtagere og personer, der har behov for en langvarig ydelse uden at have ret til pension.

9. Betingelserne for at opnå forbigående hjælp er, at det dokumenteres, at den pågældende ikke har tilstrækkelige indtjeningsmuligheder, men at det kan sandsynliggøres, at han vil kunne få det inden for en vis rimelig tid. Endvidere er det en betingelse, at den pågældende ikke har formue over en vis størrelse.

Ved bedømmelsen af formuens betydning for retten til hjælp bør der lægges vægt på, om formuen er likvid, og på, med hvilket formål hjælp skal ydes (underholdshjælp eller hjælp med et noget videregående sigte).

For den forbigående hjælp findes det ikke rimeligt at stille krav om udnyttelse af en ægtefælles arbejdsmuligheder ud over, hvad der har været sædvanligt for familien.

10. Det fastslås, at der af hensyn til socialreformens målsætning om forebyggelse, revalidering og tryghed på den ene side ikke bør fastsættes generelle bestemmelser om hjælp på et minimumsniveau til personer i den arbejdsdygtige alder, men at der bør sættes ind med et bedre formidlingsapparat, der kan give mere differentierede tilbud. På den anden side anses det for nødvendigt at fastsætte grænser for hjælpens størrelse, dog ikke i form af faste ydelser som ved dagpengeordningen.

Det udtales, at niveauet i almindelighed ikke bør kunne overstige, hvad pågældende kunne have fået i dagpenge, og det foreslås, at hjælpens vejledende niveau sættes til et beløb svarende til invalidepensionens mellemste sats i situationer, hvor der alene er behov for en almindelig underholdshjælp. Det forudsættes herved, at de kommunale myndigheder er opmærksomme på særlige omstændigheder, som gør det rimeligt, at hjælpen fastsættes til et lavere beløb.

Hjælpen bør i almindelighed kunne opretholde - men normalt ikke forbedre - den pågældendes hidtidige levevilkår, ligesom udmålingen må kunne afpasses efter den ventede fremtidige levestandard, hvis den må forventes at blive lavere end før. Et opmuntringshensyn fører til, at der i et vist omfang kan bortses fra en arbejdsindtægt, i almindelighed dog ikke over halvdelen af arbejdsindtægten. Dette kan reelt betyde en noget højere levestandard for en mere arbejdsaktiv gruppe.

11. I tilfælde, hvor der ikke (længere) kan ydes forbigående hjælp og heller ikke er mulighed for at opnå pension eller lignende ydelser, foreslås det, at der skal kunne ydes *varig hjælp* på et acceptabelt leveniveau.

Varig økonomisk hjælp skal kunne ydes til personer, der er i en situation, hvor det må ventes, at de pågældende ikke bliver i stand til at klare sig selv og forsørge eventuel familie, eller at der går længere tid, før dette sker.

Som betingelse for at yde denne hjælp bør stilles, at den pågældende ikke har mulighed for at få indtægtsgivende arbejde og ikke har adgang til andre tilstrækkelige hjælpeforanstaltninger efter lovgivningen. Det forudsættes, at en vis mindre formue vil kunne bevares, og det findes rimeligt, at en ægtefælles arbejds- og omskolingsmuligheder tages i betragtning.

12. Det foreslås, at den varige underholdshjælp lægges på et niveau, der svarer til folkepensionens grundbeløb med pensionstillæg, men således, at der ved udmålingen af hjælpen ses bort fra indtil halvdelen af en arbejdsindtægt, og således, at der med godkendelse fra revalideringS- og pensionsnævnet i visse situationer varigt kan gives en noget højere ydelse.

13. Det foreslås, at der som hidtil kan ydes bistand efter et individuelt skøn til visse formål, f. eks. til fortsættelse af lejemål, betaling

af afdrag på gæld stiftet til erhvervelse af genstande til husførelse eller erhverv m. v.

14. Kommissionen har overvejet, om der bør være adgang til at yde hjælp til imødegåelse af forbigående vanskeligheder - herunder sanering af gæld - ikke alene, hvis anbringelse af et barn uden for hjemmet kan undgås, men også i tilfælde, hvor vedkommende familie ikke har børn, eller hvor der er tale om hjælp til enlige personer.

Kommissionen finder, at der kun bør kunne ydes sådan hjælp, hvis der er økonomisk trang til stede. Hjælpen skal i så fald ydes i forbindelse med anden økonomisk bistand, f. eks. uddannelse eller etablering i erhvervsvirksomhed, og i forbindelse med rådgivning og vejledning.

15. Kompetencen til at yde forbigående og varig hjælp foreslås henlagt til kommunens sociale udvalg, for så vidt angår varig hjælp i særlige tilfælde dog efter godkendelse af revaliderings- og pensionsnævnet.

16. *Kap. IV* omhandler økonomisk bistand i anledning af uddannelse, revalidering m. v. og indeholder en gennemgang af reglerne i de love - inden for og uden for det sociale område - i henhold til hvilke der kan ydes sådan økonomisk bistand.

Det fastslås, at en bistandslov bør give hjemmel til at yde støtte til uddannelse eller anden revalideringsmæssig bistand, fordi det kan forekomme, at der ikke er tilstrækkelig mulighed for at yde sådan støtte efter andre regler. En regel om hjælp til uddannelse m. v. i en bistandslov bliver derfor subsidiær i forhold til tilsvarende regler uden for det sociale system.

17. Forslaget om en særlig bestemmelse om hjælp til uddannelse, revalidering m. v. skal ses i sammenhæng med regler om rådgivning og vejledning og om økonomisk støtte til underhold. Støtte efter den særlige regel skal kunne ydes til gennemførelse af en uddannelse gennem det almindelige uddannelsessystem eller gennem arbejdsmarkedets uddannelser, hvor disse uddannelsessystemers støttemuligheder ikke er tilstrækkelige.

Det foreslås at opretholde de hidtidige regler om hjælp til arbejdsmaskiner, værktøj og motorkøretøj (både som led i erhvervsvirksomhed og som befordringsmiddel til arbejdsplads eller uddannelsessted) og til etablering af egen virksomhed. Det foreslås også at opretholde fortrinsadgang til visse stillinger.

18. Størrelsen af hjælp i forbindelse med uddannelse og revalidering foreslås gjort afhængig af, om der konkret bedømt er behov for at yde hjælp af større omfang end den forbigående underholdshjælp, der foreslås på et vejledende niveau svarende til invalidepensionens mellemste sats.

Det foreslås, at der gives mulighed for at yde individuelt bestemt hjælp. I udmålingen bør indgå en afvejning af den pågældendes hidtidige og fremtidige leveniveau samt hensynet til at tilskynde den pågældende til at gå i gang med en uddannelse.

Det foreslås, at der for at lempe overgangen fra en vis arbejdsindtægt gennem dagpenge til en eventuel mindre arbejdsindtægt bør gives mulighed for en gradvis nedtrapning af den økonomiske støtte.

19. Betingelserne for at få støtte til uddannelse og revalidering foreslås udformet så elastisk, at der bliver mulighed for at anlægge en konkret behovsbedømmelse, hvori indgår lægelige kriterier (fysisk og psykisk helbredstilstand) og/eller sociale kriterier.

Principielt bør enhver handicappet kunne få adgang til en uddannelse, der svarer til evner og øvrige forudsætninger, men hvis forholdene i den samlede situation gør det tvivlsomt, om han eller hun bliver i stand til at udnytte uddannelsen, må dette indgå som et meget væsentligt moment i forbindelse med rådgivning og vejledning.

20. *Kap. V* indeholder forslag om at samle de spredte lovbestemmelser om ydelse af en række materielle hjælpemidler og tilsvarende ydelser, herunder hjælp til transport og lignende, der har til formål at kompensere for et handicap i den almindelige daglige tilværelse. Disse former for bistand bør i højere grad end før ydes efter ensartede kriterier.

21. Gruppen af hjælpemidler omfatter dels *specielle* hjælpemidler, der er fremstillet til og anvendes af den handicappede personligt, f. eks. kørestole, høreapparater m. v., dels *almene* hjælpemidler, der tillige kan anvendes af andre end handicappede, f. eks. motorkøretøjer, skrivemaskiner o. s. v. Endelig foreslås det, at bistand til transport, ændring af bolig m. v. ydes efter samme bestemmelser.

22. På foranledning af kommissionen har socialministeriet nedsat en arbejdsgruppe, der skal overveje en ny tilrettelæggelse af det offentliges hjælp til befordring af bevægelseshæmmede.

23. Betingelserne for at opnå et hjælpemiddel bør være knyttet til en vurdering af, om hjælpemidlet i væsentlig grad vil lette tilværelsen for den bistandsøgende eller i betydelig grad kan formindske følgerne af invaliderende lidelser eller vanskeligheder som følge af høj alder.

24. Det foreslås, at tildeling af hjælpemidler skal være uafhængig af økonomisk trang, og at der ikke som efter gældende regler i revalideringsloven fastsættes en generel mindstegrænse for ydelsen. For så vidt angår støtte til anskaffelse af motorkøretøj foreslås det, at der fastsættes en maksimal grænse for støtten.

25. Kompetencen til at træffe afgørelser vedrørende tildeling af hjælpemidler foreslås lagt hos det sociale udvalg. Afgørelser vedrørende støtte til anskaffelse af motorkøretøjer er dog foreslået lagt hos revaliderings- og pensionsnævnet. Det samme kan overvejes for så vidt angår særlig kostbare eller sjældne hjælpemidler.

På amtskommunalt plan foreslås etableret særlige hjælpemiddelcentraler til indkøb, undersøgelse, information og demonstration af hjælpemidler.

Det forudsættes, at der af den centrale myndighed udarbejdes retningslinier for ydelse af hjælpemidler, herunder fortegnelse over hjælpemidler, hvortil der kan ydes støtte.

26. I *kap. VI* stilles forslag om, at de sociale myndigheder dækker behovet for praktisk bistand i hjemmet ved enten at stille det fornødne personale til rådighed eller ved helt eller delvis at refundere udgifterne til den medhjælp, den bistandsøgende kan skaffe sig.

Det foreslås, at den praktiske støtte skal omfatte alle tilfælde, hvor en konkret vurdering viser, at behovet derfor er til stede. Vanskeligheder med fremskaffelse af arbejdskraft kan dog ventes at begrænse muligheden herfor.

27. Der er behov for at kunne yde bistand såvel inden for som uden for sædvanlig arbejdstid og for at kunne udstrække varigheden af det tidsrum, hvor hjælpen ydes, efter en individuel vurdering af den pågældendes situation.

28. Det foreslås, at bistanden ydes på en sådan måde, at det offentlige fortrinsvis stiller den fornødne arbejdskraft til rådighed. Kapacitetsmangel kan dog gøre det nødvendigt, at bistanden kan ydes som betaling for huslig bistand, der engageres af den pågældende selv.

Afgørende for spørgsmålet om valget mellem de to former for bistand bør så vidt muligt være den bistandsøgendes eget ønske.

Den pågældende bør have fornøden vejledning om sine forskellige bistandsmuligheder.

29. Det foreslås, at der udformes en fælles betalingsskala for den fysiske bistand, der forudsætter, at pensionister uden væsentlig indtægt ved siden af pensionen og personer med tilsvarende lavere indkomster ikke skal betale for bistanden.

Spørgsmålet om muligheden for en samordning af denne skala og reglerne om frivillige dagpenge for husmødre bør undersøges.

30. Afgørelsen af spørgsmålet om adgang til praktisk bistand skal som hidtil træffes af det sociale udvalg.

Det almindelige faglige tilsyn med kommunernes udførelse af den praktiske virksomhed foreslås placeret i amtskommunen.

31. I *kap. VII* foreslår kommissionen, at kommunerne fremtidig skal have det primære etablerings- og driftsansvar for daginstitutioner for børn og unge og institutioner til brug for omsorgsarbejde, f. eks. dagcentre, alderdoms- og plejehjem. Endvidere skal kommunerne varetage formidling af dagpleje.

32. Amtskommunerne skal have det primære etablerings- og driftsansvar for døgninstitutioner for børn og unge, revalideringsinstitutioner m. v., forsorgshjem, specialplejehjem og mødrehjælpens hjem.

Amtskommunernes socialcentre skal endvidere varetage udbygningen af døgnplejen (familieplejen).

Amtsrådet skal, hvor forholdene taler herfor, kunne overdrage det primære driftsansvar for en institution, der normalt hører under amtskommunalt ansvar, til en kommune.

Der er endvidere for så vidt angår visse døgninstitutioner for børn og unge, der i dag

er statslige, foreslået en overgangsperiode, før disse institutioner overgår til amtskommunalt ansvar.

33. I *kap. VII* overvejer kommissionen endvidere, hvorledes en række administrative funktioner såsom planlægning, visitation og tilsyn skal udføres, og der stilles en række forslag herom. Et resumé af disse forslag findes i afsnit III, kap. II, side 132.

Afsnit IV

om de besluttende organer på børne- og ungdomsforsorgsområdet

1. Af hensyn til ønsket om, at den samlede sociallovgivnings bistands- og hjælpetilbud så vidt muligt administreres af én og samme myndighed finder kommissionen, at de nuværende opgaver for børne- og ungdomsværnene bør henlægges til det samme organ, der skal træffe alle øvrige beslutninger efter en offentlig bistandslov. Dette forslag indebærer, at såvel de tvangsmæssige som de frivillige hjælpeforanstaltninger efter den gældende børneforsorgslov henlægges til det sociale udvalg.

2. På grund af den alvorlige karakter af de hjælpeforanstaltninger, der består i anbringelse af et barn eller en ung uden for hjemmet uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver, foreslår kommissionen, at de særlige formelle regler om disse børneværnsbeslutninger overføres til det sociale udvalgs behandling af disse sager. Det gælder både reglerne om, at beslutningen skal træffes i selve udvalgets møde med 2/3 flertal, og reglerne om, at en dommer og en pædagogisk-psykologisk konsulent skal deltage i mødet uden stemmeret.

3. Et mindretal af kommissionens medlemmer kan tilslutte sig, at kompetencen til at træffe de beslutninger, der i dag henhører under børne- og ungdomsværnene, overgår til de sociale udvalg, men finder det ønskeligt, at der i en kortere overgangsperiode gives kommunerne adgang til at opretholde selvstændige børne- og ungdomsværn, jfr. afsnit IX om særudtalelser.

4. Efter de gældende ankeregler for børneforsorgsområdet forelægges børneværnets afgørelser for Landsnævnet for Børne- og Ungdomsforsorg og behandles ikke på regionalt plan.

I forbindelse med lovrevisionen foreslår kommissionen, at de sædvanlige ankeregler skal finde anvendelse med hensyn til kommunale afgørelser vedrørende enkelte, d. v. s. at klager over det sociale udvalgs beslutninger skal kunne indbringes for amtsankeorganet, hvis beslutninger atter kan forelægges for den sociale ankestyrelse.

5. Særlig med hensyn til den tvangsmæssige anbringelse og tilbageholdelse af et barn uden for hjemmet, nægtelse af hjemgivelse m. m. forudsættes de gældende regler om anke til de almindelige domstole opretholdt.

For at begrænse antallet af instanser for denne sagstype har kommissionen foreslået, at det sociale udvalgs afgørelse indankes direkte for den sociale ankestyrelse og derefter for de almindelige domstole. Herved udelades ankeadgangen til amtsankeorganet.

Konsekvensen heraf synes at blive en ordning, der sikrer behandling af disse sager i en særlig afdeling i ankestyrelsen baseret på et mere omfattende kendskab til området - også ud over en kortere overgangsperiode.

Afsnit VII

om åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorgs kommende struktur

1. Afsnittet behandler den hidtidige udvikling inden for de nævnte forsorgsområder og forskellige overvejelser om kommende strukturændringer, herunder principbeslutningen om åndssvageforsorgens decentralisering i forbindelse med fremsættelse af forslaget til den sociale styrelseslov.

2. Kommissionen kan tiltræde et forslag fra en arbejdsgruppe, der har drøftet forholdet mellem særforsorgens specialskoler og folkeskolens specialundervisning, om, at der traffes en principbeslutning om en sammenhængende opbygning af de samlede specialundervisningstilbud under undervisningsministeriets område, hvori indgår såvel folkeskolens almindelige klasser, specialklasser og specialskoler som de tilsvarende specialklasser og specialskoler for forsorgsområderne.

Opbygningen af den samlede specialundervisning bør forberedes og gennemføres samtidig med decentraliseringen af forsorgsområderne i øvrigt.

3. I forbindelse med kommende ændringer inden for det samlede sygehusvæsen og forberedelsen af statshospitalernes indpasning i denne struktur bør det videre overvejes, hvilke sygehuslignende foranstaltninger under åndssvageforsorgen der ved en kommende decentralisering praktisk kan henføres til amtskommunens sygehusvæsen.

Disse overvejelser bør navnlig omfatte de forsorgsenheder, der yder en hospitalslignende behandling og har mere lægeligt betonede funktioner.

Tilsvarende synspunkter vil gøre sig gældende med hensyn til andre områder, navnlig tunghøreforsorgens virksomhed under hørecentralerne.

4. Med hensyn til socialkonsulenttjenesten inden for åndssvageforsorgen og de ortopædiske afdelinger under vanføreforsorgen foreslås funktionerne medinddraget under planlægningen af de amtskommunale socialcentres virksomhed. Tilsvarende konkrete overvejelser foreslås iværksat vedrørende en indpasning i centrene af døve-, tunghøre- og blindeforsorgens konsulentordninger.

5. Der bør iværksættes en gennemgang af visse specialfunktioner inden for de enkelte forsorgsområder, særlig døve- og blindeforsorgen, for at belyse, om visse specialfunktioner mest hensigtsmæssigt bør forblive under staten, selv om områderne i øvrigt decentraliseres.

6. I øvrigt foreslår kommissionen, at alle andre forsorgsfunktioner inden for den samlede sær- og åndssvageforsorg søges decentraliseret, så snart det er praktisk muligt.

Med henblik på forberedelserne hertil foreslås inden for amtsområderne tilvejebragt planlægningsudvalg, der kan forestå den praktiske gennemførelse.

7. I tilslutning til den forestående lovrevision i forbindelse med fremsættelse af forslag til en kommende bistandslov foreslår kommissionen, at der på baggrund af afsnittets overvejelser foretages den fornødne tilpasning af bestemmelsen i den gældende forsorgslovs § 70.

Til gennemførelse af forslagene foreslås det, at der træffes de nødvendige politiske principbeslutninger, og at de deraf følgende lovændringer søges gennemført, når det er praktisk muligt.

Bilag

SOCIALREFORMKOMMISSIONEN
Sekretariatet

Bilag 1

Ægtefællers forsørgelsespligt og betydningen af den ene ægtefælles erhvervsmuligheder og erhvervsindtægter ved bedømmelse af den anden ægtefælles adgang til trangsbetinget hjælp efter **sociallovgivningen**

1. Ifølge lov nr. 56 af 18. marts 1925 om ægteskabets retsvirkninger har hver af ægtefællerne underholdspligt over for den anden ægtefælle, så længe ægteskabet består. Det følger dog af loven om ægteskabs indgåelse og opløsning (lov nr. 256 af 4. juni 1969), at reglerne om den gensidige underholdspligt ikke gælder, hvor der foreligger separation.

2. Ifølge § 25 i forsorgsloven af 1961 er en ægtemand over for det offentlige forpligtet til at forsørge sin hustru, indtil ægteskabet endeligt opløses (altså også i en eventuel separationstid). Hustruens pligt over for det offentlige til at forsørge sin mand ophører derimod i visse tilfælde, selv om ægteskabet endnu består, nemlig dels ved separation, dels når hun kan betragtes som forladt af manden.

De særlige forsørgelsesregler i forsorgsloven har den betydning, at hjælp, der efter forsorgsloven er ydet den ene ægtefælle, tillige betragtes som oppebåret af den anden ægtefælle i tilfælde, hvor denne sidste efter forsorgsloven har forsøgelsespligt over for den førstnævnte. Forsørgelsesreglerne har desuden den betydning, at der kan fastsættes betaling fra sidstnævnte ægtefælle, hvis det offentliges hjælp til førstnævnte består i en anbringelse på en institution.

3. Spørgsmålet om revision af lovgivningen om ægteskabets retsvirkninger behandles for tiden af justitsministeriets ægeskabsudvalg. Ægteskabsudvalget havde ikke afsluttet sine overvejelser vedrørende ægtefællers underholdspligt over for hinanden på tidspunktet for socialreformkommissionens afgivelse af 2. betænkning.

4. Så længe der ikke er gennemført nogen revision af loven om ægteskabets retsvirkninger, må den sociale lovgivning om økonomisk hjælp i trangstilfælde formentlig bygge på forudsætningen om, at den ene ægtefælle har forsørgelsespligt over for den anden, i hvert fald så længe ægtefællerne har fælles husførelse.

Det forekommer imidlertid nærliggende at søge indført ensartede regler i sociallovgivningen om mandens og hustruens forsørgelsespligt. Den gældende regel på dette punkt stammer fra forsorgsloven af 1933 og må antages at have været stemmende med den tids opfattelse af, i hvilket omfang det var rimeligt at pålægge henholdsvis mand og hustru forsørgelsespligt over for den anden ægtefælle. Tendensen i nyere lovgivning går imidlertid i retning af større ligestilling mellem mand og hustru og dermed i retning af at indskrænke de særlige »beskyttelsesregler« specielt for hustruen. Nyere domstols- og administrationspraksis om fordeling **af** forældremyndighed over for børn ved separation og skilsmisse viser en tendens bort fra den traditionelle opfattelse, at forældremyndigheden i almindelighed tillægges hustruen.

Under disse omstændigheder forekommer det rimeligt at søge sociallovgivningens regler på dette punkt ændret således, at den ene ægtefælle ikke har forsørgelsespligt over for den anden efter ægteskabets opløsning eller efter separation (således at der ikke skelnes mellem mandens og hustruens forsørgelsespligt over for den anden part).

5. Som følge af den ene ægtefælles forsørgelsespligt over for den anden må der ved bedømmelsen af spørgsmålet om en gift persons adgang til trangsbetinget økonomisk hjælp tages stilling til spørgsmålet, om hjælpen skal bereg-

nes under hensyn til den anden ægtefælles eventuelle indtægter. Der må også tages stilling til spørgsmålet, om hjælpen skal være betinget af, at den anden ægtefælle har udnyttet sine eventuelle erhvervsmuligheder.

6. Det må formentlig i hvert fald være en konsekvens af den gensidige forsørgelsespligt, at indtægt, som den ene ægtefælle har ved erhvervsmæssig beskæftigelse, i et vist omfang tages i betragtning ved udmåling af hjælp til den anden ægtefælle. Som vejledende retningslinie kan f. eks. følges den regel, at halvdelen af ægtefællens indtægt tages i betragtning. En sådan regel vil betyde, at der normalt ikke ydes hjælp, hvis den anden ægtefælles indtægt overstiger det dobbelte af det beløb, der udgør den vejledende overgrænse for hjælpens størrelse. Ved en sådan ordning vil ægtefællens indtægt ved udmåling af hjælpens størrelse blive behandlet på samme måde som foreslået med hensyn til den hjælpsøgendes egen indtægt.

7. Den trangsbetingede økonomiske hjælp er betinget af, at den hjælpsøgende selv i rimeligt omfang har udnyttet sine egne erhvervsmuligheder. I det følgende drøftes spørgsmålet, om hjælpen yderligere skal gøres betinget af, at også den anden ægtefælle har udnyttet sine erhvervsmuligheder.

8. Hvis en gift person søger *forbigående* hjælp, og den anden ægtefælle på dette tidspunkt ikke har ehvervsmæssig beskæftigelse, bør ydelsen af forbigående hjælp formentlig ikke i almindelighed gøres betinget af, at ægtefællen udnytter sine erhvervsmuligheder, men der må dog kunne anlægges en konkret bedømmelse, hvori indgår hensynet til ægtefællens alder, uddannelse, eventuelle tidligere beskæftigelsesperioder og nødvendigheden af pasning af børn i hjemmet.

9. Hvis en gift person søger *varig* hjælp, bør ydelsen af hjælp derimod principielt gøres betinget af, at den anden ægtefælle udnytter sine erhvervsmuligheder, d.v.s. at hjælpen - hvis ægtefællen ikke udnytter disse muligheder - beregnes ud fra den forudsætning, at ægtefællen havde indtægt af den størrelse, som den pågældende skønnes at kunne have skaffet sig. Også i disse tilfælde vil de forhold, der nævnes i slutningen af punkt 8 i en vis udstrækning kunne tages i betragtning og indgå i bedømmelsen af, om det i det konkrete tilfælde skønnes rimeligt at henvise den hjælpsøgende ægtefælle til at udnytte erhvervsmuligheder.

10. Hvis en gift persons indtægtsmuligheder ophører på et tidspunkt, da den anden ægtefælle har erhvervsmæssig beskæftigelse, men den sidstnævnte ægtefælle derefter opgiver sin beskæftigelse, inden den førstnævnte endnu har generhvervet sine indtægtsmuligheder, opstår det spørgsmål, om en trangsbetinget økonomisk hjælp til den førstnævnte ægtefælle bør udmåles, som om den sidstnævnte ægtefælle fortsat havde udnyttet sine erhvervsmuligheder.

Afgørelsen af dette spørgsmål må formentlig bero på, om den sidstnævnte ægtefælle har haft rimelig grund til at opgive sin erhvervsmæssige beskæftigelse. Hvis en mand søger offentlig hjælp under arbejdsløshed, og hustruen under denne arbejdsløshedsperiode opgiver en beskæftigelse på grund af børnepasning, vil denne opgivelse af en beskæftigelse i denne forbindelse næppe uden videre kunne anses for rimeligt begrundet.

11. Særlige problemer opstår, hvor der ikke foreligger ægteskab, men et fast samlivsforhold. I sådanne tilfælde har de to personer ingen gensidig forsørgelsespligt. Ved bedømmelsen af, om der i sådanne tilfælde kan ydes hjælp efter sociallovgivningens regler om økonomisk hjælp i trangstilfælde, må udgangspunktet derfor være, at de betragtes som to enlige personer.

Dette vil efter omstændighederne kunne bevirke, at de pågældende gennem ydelser fra det offentlige undertiden vil kunne opnå mere, end hvis de havde været gift med hinanden, altså et resultat, der vil kunne forekomme urimeligt.

Hertil må dog bemærkes, at det også undertiden ved udmålingen af andre ydelser efter sociallovgivningen kan have betydning, om der foreligger et ægteskab, nemlig ved ydelse af sociale pensioner og ved beregning af indtægtsgrænsen efter loven om offentlig sygesikring, og det forekommer også inden for disse områder, at personer, der bor sammen uden at være gift, opnår visse fordele fremfor et ægtepar. I denne forbindelse kan henvises til bilag 15 om fremtidens pensionssystem. Sådanne fordele kan naturligvis også opnås af andre personer, der har fælles husholdning, end af personer, der lever i »papirløst ægteskab«, f. eks. af søskende eller

andre familiemedlemmer, der bor sammen.

Om man heraf på længere sigt må drage den konsekvens, at også to personer, der er gift med hinanden, i forsørgelsesmæssig henseende bør betragtes som to enlige personer, bør formentlig næppe afgøres særskilt for de trangsbetingede socialydelsers vedkommende. Som nævnt foran under punkt 4 må det formentlig i hvert fald være en følge af opretholdelsen af den nuværende lovgivning om ægteskabets retsvirkninger og ægtefællers gensidige underholdspligt, at en gift person har forsørgelsespligt over for sin ægtefælle, hvorimod en sådan retsvirkning ikke kan knyttes til den omstændighed, at der blot foreligger et faktisk samlivsforhold.

12. Dette udelukker dog ikke, at der i faste samlivsforhold ved bedømmelsen af en persons økonomiske trang tages hensyn til den økonomiske værdi af de ydelser, den ene part modtager fra den anden.

Hvis f. eks. en ikke-udearbejdende kvinde bor sammen med en mand i dennes ejendom eller lejlighed, må det ved bedømmelsen af kvindens eventuelle behov for trangsbetinget økonomisk hjælp efter sociallovgivningen tages i betragtning, at hun modtager kost og logi i den fælles husholdning, og også fordelen ved den fælles husførelse må kunne tages i betragtning. Hvis den pågældende kvinde imidlertid bliver syg og dermed ude af stand til at udføre det huslige arbejde, hun hidtil må antages at have udført, kan forholdet stilles sig anderledes under hensyn til, at hun hverken udfører husligt arbejde af økonomisk værdi eller har noget krav på at blive forsørget af en ægtefælle.

SOCIALREFORMKOMMISSIONEN
Sekretariatet

Bilag 2

Revalideringscentrenes virksomhed

I. *Indledning.*

Der er i henhold til revalideringsloven (lov nr. 170 af 29. april 1960, senest ændret ved lov nr. 243 af 4. juni 1969) oprettet 12 revalideringscentre dækkende hele landet. Efter kommunalreformen 1. april 1970 dækker hvert center ét amt, idet dog Valby-centret dækker Københavns, Roskilde, Frederiksborg og Bornholms amter. Københavns-centret omfatter Københavns og Frederiksberg kommuner. Der er til centrene knyttet et samlet personale på 424 personer, jfr. vedlagte oversigt (under bilag 1) over det normerede personale pr. 1. april 1971.

Centrene, der er et samlende led i revalideringsarbejdet, varetager en række opgaver vedrørende enkeltpersoners revalidering, herunder ydelse af sociale, erhvervsmæssig og lægelig rådgivning. Det daglige arbejde på revalideringscentrene er et team-work mellem revalideringskonsulenter, lægelige rådgivere, arbejdskonsulenter, evt. psykologer, og centerledelsen.

Centrene samarbejder med myndigheder og institutioner, der kommer i kontakt med erhvervshæmmede eller løser opgaver vedrørende handicappede, som f. eks. sygehuse, socialkontorer, sygekasser, skoler, arbejdsløshedskasser, arbejdsformidlingskontorer og mødrehjælpsinstitutioner. Særforsorgsinstitutionernes virke er i princippet uændret efter revalideringslovens gennemførelse, men der er også her forudsat et nært samarbejde med centrene.

Statens tilsyn med og vejledning til godkendte revalideringsinstitutioner udøves af socialstyrelsen under medvirken af revalideringscentrene.

Ved socialministeriets cirkulære af 22. maj 1967 vedrørende lov om revalidering er det henlagt til centrene at træffe afgørelse i sager vedrørende ydelse af hjælp til arbejdsprøvning, optræning, undervisning eller faglig uddannelse i medfør af revalideringslovens § 6 og med visse begrænsninger at træffe afgørelse vedrørende ydelse af hjælp til arbejdsmaskiner, værktøj, selvstændig virksomhed m. v. i henhold til revalideringslovens § 8. For så vidt angår de såkaldt socialt erhvervshæmmede (erhvervshæmmede af andre årsager) træffer det sociale udvalg afgørelsen om uddannelseshjælp efter § 6, stk. 2, og etableringshjælp efter § 8, stk. 4, efter indhentet udtalelse fra revalideringscentret.

Centrene henviser endvidere erhvervshæmmede til revalideringsinstitutioner og beskyttede værksteder m. v., jfr. nedenfor under II. Centrene træffer endelig afgørelse om ydelse af hjælp i henhold til revalideringslovens § 3 (hjælpemidler), til mindre omfattende indretninger eller ændringer af lejligheder til invaliderede og anskaffelse af hjælpemidler og arbejdsredskaber til husmødre og dermed ligestillede.

Afgørelser af bevillingsmæssig karakter skal ifølge revalideringsloven træffes af revalideringscentrets chef i samråd med en til centret knyttet lægelig rådgiver og en repræsentant for vedkommende arbejdsformidlingskontor, jfr. revalideringslovens § 14, stk. 2.

Endelig er en række arbejdsopgaver henlagt til revalideringscentrene i medfør af lov eller administrativ forskrift, herunder loven om invalidepension m. v.

II. I henhold til revalideringslovens § 2, stk. 1, er fastsat visse underretnings- og indberetningsregler for at sikre, at revalideringscentrene i fornødent omfang modtager underretning fra offentlige myndigheder og institutioner, sygehuse, læger m. v. om tilfælde, hvor der er op-

stået eller må forventes at ville opstå behov for gennemførelse af revalideringsforanstaltninger.

Socialstyrelsen har udarbejdet følgende oversigt over *sagstilgangen* i 1970/71 fordelt på henvisende myndigheder, institutioner og personer.

	%
Læger (excl. skolelæger)	25
Sygehuse (excl. ortopædiske afdelinger)	7
Hospitaler for sindslidende og psykiatriske afdelinger	3
Særforsorgen (incl. ortopædiske afdelinger)	5
Skoler (skolelæger)	4
Kommunale myndigheder	16
Arbejdsanvisningskontorer, herunder erhvervsvejledningen	3
Invalideforsikringsretten, direktoraterne for ulykkesforsikring og sygekassevæsenet, revalideringsnævnet	5
Andre myndigheder og institutioner m. v.	6
Eget initiativ	19
Overført fra andet revalideringscenter	7
	~ 100
Absolut antal	22.604

Til belysning af sagstilgangen og sagsmængden i 1970/71 ved de enkelte revalideringscentre henvises til underbilag 2, udarbejdet af socialstyrelsen.

Det er for revalideringscentrenes vedkommende i modsætning til mødrehjælpsinstitutionerne vanskeligt klart at opdele sagsområderne, idet der for den enkelte revalidend finder en løbende analyse og planlægning sted, ikke alene knyttet til tilstedeværelsen af et konkret fysisk eller psykisk handicap, men nok så meget knyttet til en række faktorer i forbindelse med revalidendens personlighedsstruktur og miljømæssige baggrund.

Denne analyse og planlægning kan støttes økonomisk i medfør af revalideringslovens § 5 (ophold på revalideringsinstitutioner), § 6 (hjælp til skolegang og uddannelse), § 7 (supplerende hjælp til familiens underhold som overbygning på hjælp i medfør af §§ 5 og 6) samt § 8 (bistand til anskaffelse af særlige arbejdsredskaber, selvstændig etablering m. v.). Specielt i relation til egentlige revalideringssager, jfr. nedenfor, må man have for øje, at de enkelte bistandsmuligheder af økonomisk karakter ikke kan vurderes uafhængigt, men i et betydeligt, antal tilfælde supplerer hinanden, således at der i henseende til den individuelle sagsbehandling er mere begrænsede muligheder for en opdeling i relation til bistandsydelsernes karakter (d.v.s. efter lovens enkelte paragraffer), end tilfældet er for mødrehjælpens vedkommende.

Det skal endvidere bemærkes, at de procenttal, som i den følgende omtale af sagsarter er anført for hver enkelt gruppe, alene registrerer den numeriske andel, men ikke er udtryk for den arbejdsmæssige fordeling på de enkelte sagsgrupper.

De på s. 5, pkt. c—f anførte sagsarter er i princippet væsentligt mindre tidskrævende pr. sag end de almindelige revalideringssager, som således beslaglægger væsentligt mere af revalideringscentrets arbejdsindsats end svarende til disse sagers numeriske andel i sagsmassen (82 %).

Oversigt over sagsarter:

Den samlede *sagstilgang* (22.604) i 1970/71 fordeler sig således på sagsarter:

	%
a. Børnesager	4
b. Motorsager	5
c. Ansøgninger i henhold til RL § 3	1
d. Høring i forbindelse med ansøgning om invalidepension	5
e. Høring i forbindelse med ansøgning om forlængelse af § 53-hjælp (LOF § 53, stk. 4)	2
f. Enkesager	1
g. Almindelige revalideringssager	82
	100

ad a) *Børnesager.*

Dette er sager oprettet inden revalidendens 15. år. Efter revalideringslovens § 2, stk. 2, er der fastsat regler for, i hvilket omfang der fra offentlige myndigheder og institutioner, sygehuslæger, skoler og andre skal rettes henvendelse til socialstyrelsen, eventuelt til andre myndigheder eller institutioner, om børn under 18 år, der har behov for særlig sygebehandling eller undervisning m. v. I overensstemmelse hermed er det fastsat, at *enhver læge* (for sygehusenes vedkommende overlægerne), samt for

så vidt angår skolesøgende børn *skolemyndighederne,* skal rette henvendelse herom til vedkommende revalideringscenter, når de i deres virksomhed hos børn eller unge under 18 år iagttager lidelser eller forhold, der har medført eller kan medføre væsentlig og ikke blot forbigående nedsættelse af erhvervsevnen, således at der er behov for gennemførelse af særlig undervisning, oplæring eller anden revalideringsforanstaltning.

ad b) *Motorsager.*

Dette er sager, der alene vedrører ansøgning om motorisering i henhold til revalideringslovens § 8. I godt 40 % af tilfældene har centret anbefalet revalideringsnævnet, at der bevilges hjælp til anskaffelse af motorkøretøj, og i ca. 40 % af tilfældene har man indstillet til afslag. De resterende tilfælde omfatter bl. a. sager, hvor centrene har videreekspederet til revalideringsnævnet uden indstilling.

ad c) *§ 3-sager.*

Herved forstås sager, hvor der i henhold til revalideringslovens bestemmelser om hjælpemidler § 3 er indgivet ansøgning om hjælp til anskaffelse af husmoderredskaber eller særlig indretning af lejligheden m. v. til invaliderede. Det må i denne forbindelse bemærkes, at hovedparten af de i henhold til revalideringslovens § 3 ydede hjælpemidler bevilges af kommunerne udenom centrene.

ad d) *Høring i forbindelse med ansøgning om invalidepension.*

Revalideringscentrene skal i henhold til bestemmelserne i invalidepensionslovens § 20, stk. 2, udtale sig om revalideringsmulighederne i forbindelse med ansøgning om invalidepension.

ad e) *Høring i forbindelse med forlængelse af § 53-hjælp.*

Revalideringscentrene får af de sociale udvalg forelagt sager i forbindelse med hjælp efter forsorgslovens § 53, stk. 4, jfr. pkt. 5 i socialministeriets cirkulære af 21. februar 1967 om underholdshjælp efter lov om offentlig forsorg i tilfælde af langvarig sygdom.

ad f) *Enkesager m. v.*

Der er tale om sager, der er rejst over for revalideringscentrene af de sociale udvalg eller direktoratet for sygekassevæsenet på grundlag af § 15, stk. 4 og 5, i lov om pension og hjælp til enker m. fl. samt sager, der rejses i medfør af forsorgslovens § 56, stk. 3 (uddannelse af enlige mødre).

ad g) *Almindelige revalideringssager.*

I de »almindelige revalideringssager« - godt 82 pct. af den samlede sagstilgang - kan der bl. a. ydes støttes i henhold til revalideringslovens § 5 (institutionsophold), § 6 (uddannelseshjælp) samt i henhold til § 8 (etableringshjælp og kortvarige kurser). Endvidere kan der ydes underholdshjælp i henhold til § 7. Denne hjælp ydes kun i forbindelse med institutionsophold (i gennemsnit til ⅔ af personer på institution) og uddannelseshjælp (i gennemsnit til ca. ⅓ af personer, der får uddannelseshjælp).

Ofte vil der være tale om at yde flere af de nævnte foranstaltninger i samme revalideringssag. For så vidt angår § 7-hjælp afgiver centret en erklæring til det sociale udvalg. Endelig kan centrene - efter at have konstateret, at en person ikke kan klare sig på det almindelige arbejdsmarked -- henvise de pågældende til beskyttet beskæftigelse på beskyttede virksomheder eller enkeltpladser godkendt i henhold til revalideringslovens § 10.

Om omfanget af den ydede støtte er af socialstyrelsen oplyst følgende:

Ad § 5. Pr. 1. april 1971 var der 44 revalideringsinstitutioner godkendt i henhold til RL § 5 med en samlet kapacitet på 1.495 pladser, heraf 525 på revalideringsklinikker og 970 på optræningsinstitutionerne. 4.700 revalidender blev henvist til disse institutioner i 1970/71.

Ad § 6. I 1970/71 er der ydet i alt 9.154 bevillinger til uddannelsesformål.

Ad § 8. 1 1970/71 er der ydet økonomisk hjælp til 1.154 tilfælde.

Ad § 10. Pr. 1. april 1971 var der 33 beskyttede virksomheder godkendt i henhold til § 10 med en samlet kapacitet på 935 pladser. Ved udgangen af finansåret 1970/71 var 863 personer beskæftiget på beskyttede virksomheder og 256 personer på beskyttede arbejdspladser.

Den bistand, der i de almindelige revalideringssager ydes af revalideringscentrene, tilsigter (revalideringscirkulærets pkt. 31): ». .. i videst muligt omfang at finde frem til en erhvervsmæssig placering, der gør det muligt for

pågældende at klare sig selv på lige fod med andre. Det er revalideringscentrenes opgave, eventuelt sideløbende med lægelig behandling, at yde pågældende den fornødne sociale og erhvervsmæssige bistand til opnåelse af dette formål . . .«

Det er herved revalideringsmedarbejderens (revalideringskonsulentens) principielle opgave at fungere som kvalificeret erhvervsvejleder for handicappede (jfr. henstilling fra ILO nr. 99 om arbejdsmæssig revalidering af erhvervshæmmede 1955, specielt afsnit II og III, underbilag 4). Revalideringskonsulenternes mulighed for al. kunne løse denne opgave støttes af en udbygget efteruddannelsesvirksomhed.

Om selve revalideringsprocessen kan i øvrigt anføres, at den erhvervshæmmede, der henvises til eller selv søger kontakt med et revalideringscenter, normalt vil komme til en førstesamtale med en af centrets revalideringskonsulenter. Foruden at støtte sig på revalideringscentrets lægelige rådgivning - i visse tilfælde ydet efter forudgående indkaldelse af klienten - vil revalideringskonsulenten i sin analyse af klientens forhold søge oplysning om eller nærmere belyst en række omstændigheder, såsom årsagen til erhvervshæmningen, uddannelsesforhold, tidligere beskæftigelse, økonomiske forhold, boligforhold, transportproblemer, familieforhold m. v.

I sammenhæng med denne analyse føres en række supplerende samtaler med klienten. I disse indgår ofte indslag af motiverende og holdningsbearbejdende karakter. På et tidligt tidspunkt optages kontakt med den offentlige arbejdsformidling (i almindelighed vedkommende arbejdskonsulent). Der kan endvidere blive tale om, at der som grundlag for bedømmelsen må foretages mere dybtgående speciallægeundersøgelser og/eller undersøgelser hos anden specialsagkundskab, f. eks. af psykologisk karakter.

Evt. ydelser af økonomisk hjælp til gennemførelse af en erhvervsmæssig revalidering tages der stilling til ved det såkaldte § 14-samråd (mellem lederen af revalideringscentret, en lægelig rådgiver og en repræsentant for arbejdsformidlingen).

I en række tilfælde vil klientens problem kunne løses alene ved en rådgivning, der sætter pågældende i stand til selv at klare erhvervsproblemet. I andre tilfælde kommer de forskellige former for økonomisk bistand ind i billedet.

Til belysning af resultaterne af centrenes indsats kan følgende oplyses vedrørende de i 1970/71 *afsluttede sager:*

a) *Almindelige revalideringssager.*

Som bilag (underbilag 3) vedlægges en af socialstyrelsen udarbejdet tabel, der viser de i 1970/71 *afsluttede* almindelige revalideringssager (14.284) fordelt efter revalidendens erhvervsmæssige situation ved sagens afslutning samt efter årsag til sagens afslutning.

Det fremgår heraf, at ca. 50 pct. var i beskæftigelse ved sagens afslutning (knap 5 pct. heraf i beskyttet beskæftigelse), 35 pct. var uden erhvervsarbejde (for 64 pct. heraf skønnedes revalidering ikke gennemførlig - hovedparten får invalidepension). For 15 pct. vedkommende havde man ved sagens afslutning ikke nøjagtig kendskab til de pågældendes erhvervsmæssige situation.

I 17 pct. af tilfældene er revalidering gennemført efter *forudgående revalideringsforanstaltning.* Ved revalideringsforanstaltning forstås økonomisk bistand i henhold til andre love, f. eks. lov om uddannelse af ikke-faglærte, forsorgslovens § 70, ulykkesforsikringsloven m. fl.

13 % har modtaget *rådgivning.* Der er her tale om tilfælde, hvor centrene har skønnet, at de erhvervsmæssige problemer har kunnet løses uden iværksættelse af en egentlig erhvervsmæssig revalidering, og hvor centrene har fundet, at de pågældende bedst selv kunne løse deres erhvervsmæssige problemer, og man har da f. eks. henvist vedkommende til at henvende sig til arbejdsformidlingen. Endvidere vil der i visse tilfælde ikke være tale om problemer af direkte erhvervsmæssig karakter.

I 7 % af sagerne har man givet *afslag på anmodning om hjælp,* enten fordi pågældende ikke er revalidend i lovens forstand, eller fordi man ikke har fundet tilstrækkeligt grundlag for at give yderligere revalideringshjælp, idet den allerede ydede hjælp skønnes at være tilstrækkelig til opnåelse af erhvervsmæssig beskæftigelse.

14 % af sagerne er afsluttet, fordi pågældende, efter at sagen er taget op til behandling, alligevel *ikke ønsker bistand fra* revalideringscentret - f. eks. fordi pågældende har skaffet sig arbejde. - Det kan være enten bistand overhovedet eller videre bistand efter afsluttede revalideringsforanstaltninger. - 9 % af revalidenderne har afbrudt *kontakten* og reagerer ikke på henvendelser fra centret.

I 28 % af samtlige sager har centrene skønnet, at *revalidering ikke er gennemførlig.*

De resterende godt 10 % er afsluttet *på anden måde,* bl. a. ved henvisning til særforsorg eller fordi revalidenden indgik ægteskab.

I 48 % af samtlige afsluttede almindelige revalideringssager i 1970/71 eller 6.028 sager er der ydet bistand i henhold til revalideringslovens §§ 3, 5, 6, 7 og 8, iværksat foranstaltninger uden støtte i henhold til revalideringsloven eller afgivet erklæring i henhold til § 6, stk. 2 eller § 8, stk. 4 (socialt erhvervshæmmede).

De 8.256 afsluttede sager, hvori der *ikke* er ydet revalideringshjælp eller andre former for foranstaltninger, fordeler sig således efter »årsag til sagens afslutning«:

	%
Rådgivning, kan selv løse sit problem . .	21
Afslag på anmodning om hjælp	12
Ønsker ikke bistand/reagerer ikke på henvendelse fra centret	30
Revalidering skønnes ikke gennemførlig	26
Andet	11
	100
I alt	8.256

b) *afsluttende høringssager m.* v. (jfr. foran s. 226-227).

De *afsluttede* høringssager i 1970/71 fordeler sig således:

Indstilling afgivet af centrene
(procentvis fordeling)

	Bevilling	Afslag	Andet	I alt	
	%	%	%	%	abs.
Hjælp til motorkøretøj	43	41	16	100	1.085
Henvisning ved ansøgning om invalidepension	76	6	18	100	940
Henvisning ved forlængelse af § 53-hjælp . .	51	28	21	100	329

Indstilling afgivet af centrene.

	Erhvervsmæssige foranstaltninger	Enkepension	Andet	I alt	
	%	%	%	%	abs.
Enkesager .	22	47	31	100	137

Indstilling afgivet af centrene.

	Bevilget hjælp	Ikke bevilget	I alt	
	%	%	%	abs.
Ansøgning om § 3-hjælp . . .	80	20	100	114

Ialt afgivet indstilling i høringssager m. v. 2.803

SOCIALSTYRELSEN
Planlægningsafdelingen
Den 22. december 1971.

Underbilag 1

Normeret personale ved revalideringscentrene pr. 1/4 1971.

Revalideringscentret i	Køben-havn	Valby	Slagelse	Nykø-bing F	Odense	Sønder-borg	Vejle	Århus	Ålborg	Skive	Her-ning	Esbjerg	Hele landet
Ledere	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	24
Økonomer, jurister, psykologer													
heltid	2	1	–	–	1	–	–	1	–	–	–	–	5
deltid	–	1	–	–	1	–	–	–	1	–	–	–	3
Revalideringskonsulenter	37	31	7	9	19	7	11	20	15	9	10	11	186
Kontorfunktionærer													
heltid	32	29	7	8	16	7	12	20	14	8	9	11	173
deltid	1	–	–	–	–	–	2		–	–	–	–	3
Praktikanter (elever fra de soc. skoler)	2	2	1	1	4	1	1	1	1	1	2	2	19
Beskyttet beskæftigede	2	–	–	1	4	–	–	2	–	1	1	–	11
Samlet personale heltid	77	65	17	21	46	17	26	46	32	21	24	26	418
deltid	1	1	–	–	1	–	2	–	1	–	–	–	6
Lægetimer	142	73	24	27	56	29	46	87	61	36	25	45	651

SOCIALSTYRELSEN
Planlægningsafdelingen
Den 22. december 1971.

Underbilag 2

De ved revalideringscentrene behandlede sager fordelt efter bevægelsen i sagsmængden i finansåret 1970/71.

Revalideringscentret i	København	Valby	Slagelse	Nykøbing F	Odense	Sønderborg	Vejle	Århus	Ålborg	Skive	Herning	Esbjerg	Hele landet
Antal sager under behandling pr. 1. april 1970	4053	5609	832	1240	3350	1267	2294	2810	2130	1268	1469	1632	27954
+ Sagstilgang i 1970/71 ...	3425	3395	868	996	2222	943	1754	3063	1760	1086	1661	1431	22604
Samlet sagsmængde i 1970/71	7478	9004	1700	2236	5572	2210	4048	5873	3890	2354	3130	3063	50558
÷ Afsluttede sager (incl. sager overført til andet center) i 1970/71	3400	3077	760	773	1625	972	1911	1763	1380	958	1215	1287	19121
Antal sager under behandling pr. 31./3. 1971	4078	5927	940	1463	3947	1238	2137	4110	2510	1396	1915	1776	31437

De ved revalideringscentrene i finansåret 1970/71 afsluttede revalideringssager fordelt efter årsag til sagens afslutning og erhvervsmæssig status ved sagens afslutning.

	I erhverv		Uden erhvervs-arbejde	Erhverv men placering ikke afklaret eller oplyst	Samtlige sager	%
	På det normale arbejdsmarked	I beskyttet arbejde				
Revalidering gennemført efter forudgående rev.foranst.	2331	40	79	66	2516	17,6
Afsluttet efter rådgivning, kan selv løse sit problem	1710	4	148	56	1918	13,4
Afslag på anmodning om hjælp ..	393	0	438	213	1044	7,3
Ønsker ikke bistand/reagerer ikke på henvendele fra RC	1335	0	631	1323	3289	23,0
Revalidering skønnes ikke gennemførlig	350	205	3265	200	4020	28,1
Andet	620	84	466	327	1497	10,5
Samtlige sager	6739	333	5027	2185	14284	100,0
%	47,2	2,3	35,2	15,3	100,0	

Henstilling nr. 99 om arbejdsmæssig revalidering af erhvervshæmmede

Den internationale Arbejdsorganisations generalkonference,

der er blevet sammenkaldt i Genéve af Det internationale Arbejdsbureaus styrelsesråd, og som er trådt sammen til sit 38. møde den 1. juni 1955, og

som er blevet enig om vedtagelsen af visse forslag med hensyn til arbejdsmæssig revalidering af erhvervshæmmede, der er opført som 4. punkt på mødets dagsordenen, og

som har besluttet, at disse forslag skal tage form af en henstilling, vedtager i dag den 22. juni 1955 følgende henstilling, der benævnes »Vocational Rehabilitation (Disabled) Recommendation, 1955«:

I betragtning af de mange og forskelligartede problemer, der er forbundet med invaliditet,

Eftersom en revalidering af erhvervshæmmede er af meget stor betydning for, at disse mennesker i størst muligt omfang kan genvinde deres fysiske og åndelige arbejdskraft og udfylde deres plads i samfundet som nyttige borgere, og

Eftersom det for at imødekomme den enkelte erhvervshæmmedes beskæftigelsesbehov og for at udnytte arbejdskraftressourcerne på den mest hensigtsmæssige måde er nødvendigt at udvikle og genoprette de erhvervshæmmedes arbejdsevne ved koordinering af foranstaltningerne for lægelig, social og uddannelsesmæssig bistand, erhvervsvejledning, arbejdsmæssig oplæring og arbejdsanvisning, herunder kontrolundersøgelser, i én samlet, fortsat proces,

henstiller konferencen følgende:

/. *Definitioner.*

1. I henstillingen

a) betyder udtrykket »arbejdsmæssig revalidering« den del af den fortsatte og koordinerede revalideringsproces, der omfatter tilvejebringelsen af de foranstaltninger, f. eks. erhvervsvejledning, arbejdsmæssig oplæring og arbejdsanvisning, der tager sigte på at sætte en erhvervshæmmet i stand til at skaffe sig og bevare passende beskæftigelse, og

b) betyder udtrykket »erhvervshæmmet« en person, hvis muligheder for at skaffe sig og bevare passende beskæftigelse er væsentligt forringet som følge af en nedsættelse af hans fysiske eller åndelige erhvervsevne.

//. *Omfanget af den arbejdsmæssige revalidering.*

2. Foranstaltninger til arbejdsmæssig revalidering bør stå til rådighed for alle erhvervshæmmede uanset oprindelsen og arten af deres invaliditet og uanset deres alder, såfremt de kan oplæres til og har rimelige udsigter til at skaffe sig og bevare passende beskæftigelse.

///. *Principper og metoder for erhvervsvejledning, arbejdsmæssig oplæring og arbejdsanvisning for erhvervshæmmede.*

3. Der bør i videst muligt omfang træffes foranstaltning til at oprette eller udvikle en særlig erhvervsvejledning for erhvervshæmmede, der behøver støtte ved valg eller forandring af beskæftigelse.

4. Erhvervsvejledning bør efter forholdene i de enkelte lande og i de enkelte tilfælde omfatte:

a) samtale med en erhvervsvejleder;
b) undersøgelse af tidligere beskæftigelse;
c) undersøgelse af afgangsbevis fra skole eller anden uddannelse eller oplæring;
d) lægeundersøgelse med henblik på erhvervsvejledning;
e) egnede psykotekniske prøver;
f) undersøgelse af personlige og familiemæssige forhold;

g) undersøgelse af anlæg og udvikling af evner ved hjælp af egnede praktiske erfaringer og forsøg og ved andre lignende midler;
h) fagtekniske prøver, mundtlige eller på anden måde, hvor sådanne anses for nødvendige;
i) undersøgelse af fysisk arbejdsevne i forhold til de arbejdsmæssige krav samt muligheden for at forbedre denne arbejdsevne;
j) tilvejebringelse af oplysninger vedrørende beskæftigelses- og oplæringsmuligheder under hensyntagen til den pågældendes kvalifikationer, fyiske arbejdsevne, anlæg, ønsker og erfaringer samt til arbejdsmarkedets behov.

5. De principper, foranstaltninger og metoder med hensyn til arbejdsmæssig oplæring, der anvendes ved oplæring af ikke-erhvervshæmmede, bør også omfatte erhvervshæmmede, for så vidt de lægelige og uddannelsesmæssige forhold tillader det.

6. (1) Oplæringen af erhvervshæmmede bør så vidt muligt gå ud på at sætte dem i stand til at udøve en erhvervsmæssig virksomhed, hvor de kan finde anvendelse for deres arbejdsmæssige kvalifikationer eller anlæg under hensyntagen til beskæftigelsessituationen.

(2) Med henblik herpå bør denne oplæring
a) koordineres med individuel anbringelse efter lægens råd ved arbejde, hvor invaliditeten mindst muligt berører arbejdets udførelse eller berøres af det;
b) fortrinsvis gives i det arbejde, ved hvilket den erhvervshæmmede tidligere har været beskæftiget, eller i lignende arbejde; og
c) fortsættes, indtil den erhvervshæmmede har opnået den nødvendige færdighed til at kunne arbejde normalt på lige fod med ikke-erhvervshæmmede arbejdere, såfremt dette er muligt.

7. Erhvervshæmmede bør så vidt muligt oplæres sammen med og under samme forhold som ikke-erhvervshæmmede.

8. (1) Der bør oprettes eller udvikles særlige foranstaltninger til oplæring af erhvervshæmmede, som i særdeleshed på grund af arten eller sværhedsgraden af deres invaliditet ikke kan oplæres sammen med ikke-erhvervshæmmede.

(2) Disse foranstaltninger bør, hvor dette er muligt og hensigtsmæssigt, bl. a. omfatte:
a) skoler og oplæringssteder, herunder sådanne, hvor de pågældende får kost og logi;
b) særlige oplæringskurser af kortere eller længere varighed for særlige fag;
c) kurser, der tager sigte på en forbedring af de erhvervshæmmedes kvalifikationer.

9. Der bør træffes foranstaltninger til at tilskynde arbejdsgiverne til at tilvejebringe oplæring for erhvervshæmmede; sådanne foranstaltninger bør efter forholdene i det enkelte tilfælde omfatte økonomisk, teknisk, lægelig eller arbejdsmæssig bistand.

10. (1) Der bør tilvejebringes særlige foranstaltninger til anbringelse af erhvervshæmmede.

(2) Disse foranstaltninger bør sikre en effektiv anbringelse ved følgende midler:
a) registrering af arbejdssøgende;
b) registrering af deres arbejdsmæssige kvalifikationer, erfaringer og ønsker;
c) samtaler med henblik på beskæftigelse;
d) bedømmelse af deres fysiske og arbejdsmæssige evner, om nødvendigt;
e) forantaltninger, der tager sigte på at tilskynde arbejdsgiverne til at anmelde ledige stillinger til den pågældende myndighed;
f) henvendelse til arbejdsgiverne, når dette måtte være nødvendigt, for at gøre rede for de erhvervshæmmedes arbejdsevne og for at skaffe dem arbejde;
g) bistand til at opnå den nødvendige erhvervsvejledning, arbejdsmæssige oplæring samt sundhedsmæssige og sociale bistand.

11. Der bør træffes kontrolforanstaltninger
a) for at konstatere, om anbringelse ved et arbejde eller arbejdsmæssig oplæring eller omskoling har vist sig tilfredsstillende, og for at vurdere erhvervsvejledningspolitikken og dens metoder;
b) for så vidt muligt at fjerne eventuelle hindringer for, at en erhvervshæmmet på tilfredsstillende måde kan tilpasse sig sit arbejde.

IV. Administrativ organisation.

12. Den arbejdsmæssige revalidering bør organiseres og udvikles som et fortløbende og koordineret program af den eller de pågældende myndigheder, og der skal så vidt muligt gøres anvendelse af den bestående erhvervsvejledning, arbejdsmæssige oplæring og arbejdsanvisning.

HJÆLPEMIDLER

Hjemmel	Hjælpemidler	Kriterium for ydelsen	Afgøres af	Betales af	Bemærkninger
Lov om revalidering § 3 (Cirkulære af 22/5 1967 om hjælpemidler)	Individuelt fremstillede underlivsbandager, parykker, kostbare armproteser. Endvidere keromask, førerhunde, kostbare hjælpemidler, båndoptagere og skrivemaskiner. Hjælp til anskaffelse af sygevogne, herunder elektrisk drevne sygevogne. Hjælp til telefon og til særlig kostbare briller, f.eks. kikkertbriller og kontaktlinser m. m., øjenproteser.	Ydes, når det uden uforholdsmæssig udgift kan hjælpe eller i betydelig grad formindske følgerne af bestående invaliditet. Hjælp ydes såvel til anskaffelse som til vedligeholdelse.	Revalideringsnævnet l.ste gang, evt. hver gang (ydelse af tilskud og betaling af opretteIse for så vidt angår telefon, dog af det sociale udvalg).	Statskassen. (Invalideforsikringsfonden).	Båndoptagere, skrivemaskiner, sygevogne m.v. vil ofte blive udlånt fra invalideforsikringsfonden.
	Benproteser m.m., div. individuelt fremstillede støttebandager og ortopædisk fodtøj (evt. seriebevilling). Endvidere væskefyldte brystproteser, cellestof, vat og plasticposer til colostomiopererede m.v.	Samme betingelser som ovenfor.	Det sociale udvalg.	Statskassen. (Se bemærkning). (Invalideforsikringsfonden).	For ortopædisk fodtøj betaler pågældende selv 40 kr. pr. par. (Restbeløbet udover 40 kr. kan ydes efter forsorgslovens § 47 eller revalideringslovens § 7 *i tilfælde af trang).*
	Hjælp til mindre omfattende indretninger eller ændringer af lejligheder til invaliderede, f.eks. ændringer af køkkener, anbringelse af håndtag og gelændere, fjernelse af dørtrin, særlige indretninger i badeværelse, anskaffelse af oliekamin.	Samme betingelser som ovenfor.	Revalideringscentret.	Statskassen. (Se bemærkning). (Invalideforsikringsfonden).	Hjælp kan kun ydes med et af socialstyrelsen fastsat højeste beløb.
	Hjælp til anskaffelse af hjælpemidler og arbejdsredskaber til husmødre og dermed ligestillede (dog ikke til almindeligt husgeråd).	Efter hovedreglen § 3, jfr. ovenfor.	Revalideringscentret.	Statskassen. (Invalideforsikringsfonden).	Centret kan indhente erklæring fra revalideringsklinik eller hospitalsafdeling.

Lov om revalidering (fortsat)	Anskaffelse og vedligeholdelse af høreapperater samt indkøb af batterier.	Efter hovedreglen i	Pågældende hørecentral. Hjælpemidlet udlånes.	Statskassen. (Invalideforsikringsfonden).	
Lov om revalidering § 3, samt lov om omsætningsafgift af motorkøretøjer m.v. og lov om vægtafgift af motorkøretøjer	Lån til *hel eller delvis* dækning af udgifterne ved anskaffelse af motorkøretøjer samt godtgørelse af registreringsafgift. Endvidere tilskud til de af myndighederne krævede særlige indretninger (aggregater). Endelig meddeles fritagelse for betaling af vægtafgift.	Ydes til personer, »som på grund af meget alvorlig invaliditet ikke kan færdes uden brug af motorkøretøj ...« Anvendes herunder til at yde godtgørelse af registreringsafgiften til motorkøretøjer, der er anskaffet til befordring af børn, selv om disse på anden måde befordres til behandling eller til skole.	Revalideringsnævnet.	Statskassen. Lån og tilskud ydes af invalideforsikringsfonden, godtgørelse af registreringsafgift af vejfondens midler.	Endvidere kan der ydes lån og godtgørelse af registreringsafgift m.v. ved anskaffelse af motorkøretøj med erhvervsmæssigt sigte efter revalideringslovens § 8, og evt. invalidepensionslovens § 22. Dette lån er som regel større. Denne hjælp er ikke her anset for et hjælpemiddel og derfor udeladt af oversigten.
Lov om offentlig forsorg § 70	Større proteser, kørestole, ortopædisk fodtøj m.v. (derimod ikke støtte til ansk. af motorkøretøjer eller indretning af bolig).	Ydes til personer *uden for* institution - efter behov. (Se bemærkning).	Institution, evt. med forelæggelse for socialstyrelsen ell. lign.	Statskassen.	For så vidt angår personer på institution betragtes ydelsen af hjælpemidler som led i opholdet.
Lov om offentlig forsorg § 47	Anskaffelse af eller reparation af kunstige lemmer, sygevogne, bandager o.lign.	Efter forsorgslovens alm. *trangsbestemmelser*, hjælp kan kun ydes efter lægeerklæring.	Kommunalbestyrelsen (det sociale udvalg).	Statskassen 75 %. Kommunen 25 %.	
Lov om ulykkesforsikring (§21)	Proteser, sygevogne, briller; ortopædisk fodtøj (1. og 2. gang). Transport til læge- og sygebehandling.	For at sikre sygebehandlingens resultat, formindske ulykkestilfældets følger, bestemme invaliditetens grad. Ydes kun indtil invaliditeten er afgjort (herefter evt. efter revalideringsloven).	Forsikringsselskabet i tvivlstilfælde m.v., dog direktoratet for ulykkesforsikring.	Forsikringsselskabet. (Arbejdsgiverne).	Ydes kun ved arbejdsulykker og ved visse erhvervssygdomme og kun til personer, der er anerkendt som henhørende under ulykkesforsikringen.

(fortsat)

Hjemmel	Hjælpemidler	Kriterium for ydelsen	Afgøres af	Betales af	Bemærkninger
Lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister (cirkulære af 27/2 1969)	Særlig seng, patientløfter, sengegalge, paraplegipuder, urinaler, urinposer, katetre, bleer, cellestof.	Foranstaltningen skal i væsentlig grad kunne lette den alm. daglige tilværelse for invaliden eller folkepensionisten.	Kommunalbestyrelsen (Det sociale udvalg).	Statskassen 75 o/o. Kommunen 25 %. Udgiften afholdes af rådighedsbeløbet.	Hjælpemidlerne har hidtil kunnet ydes efter revalideringsloven, men kan nu kun gives i henh. til omsorgsloven.
	Telefon.	Kan ydes til personer, der er ude af stand til at komme i kontakt med omgivelserne på grund af invaliditet. Strengere krav for ægtepar end for enlige.	Kommunalbestyrelsen, efter de af socialstyrelsen, revalidering og forsorg, fastsatte retningslinjer.	Statskassen 75 o/o. Kommunen 25 o/o. Udgiften afholdes af rådighedsbeløbet.	Der ydes hjælp til oprettelse og drift.
	Fabriksfremstillede mavebælter, brokbandager, støttekorsetter m.m.	Hjælpemidler skal i væsentlig grad kunne lette den alm. daglige tilværelse for pensionisten.	Kommun albestyrelsen.	Statskassen 75 %. Kommunen 25 %. Udgiften afholdes af rådighedsbeløbet.	Disse hjælpemidler kan ikke ydes efter revalideringsloven. I øvrigt henviser cirkulæret til muligheden for at få hjælp hertil af sygekassen.
	Indretning af bolig, fjernelse af dørtrin, installation af særlige dørklokkeanlæg m.m.	Ydes for at gøre en bolig egnet for en pensionist.	Kommunalbestyrelsen.	Statskassen 75 o/o. Kommunen 25 %. Hjælpen ydes som et rente- og afdragsfrit lån, når ændringerne overstiger f.eks. 3.000 kr.	
	Særlige husholdningsredskaber og lignende.	Ydes for at lette pensionistens alm. daglige tilværelse i væsentlig grad.	Kommunalbestyrelsen.	Statskassen 75 %. Kommunen 25 %. Udgiften afholdes af rådighedsbeløbet.	
Lov om den offentlige sygeforsikring § 16	*Mindre hjælpemidler:* Briller, mindre bandager, f.eks. colostomibælter (men ikke colostomibandager), armkrykker m.v.	F.s.v.a. briller uden lægeerklæring (sygekassen kan dog stille krav herom), i øvrigt kun efter ordination af læge.	Ydes - mod efterfølgende refusion - kun såfremt det er fastsat i sygekassens vedtægt.	Ydes af sygekassen.	Som regel kun hjælpemidler af en værdi under ca. 50 kr. (beløb dog ikke fastlagt).

Lov om erstatning til tilskadekomne værnepligtige m.fl.	Som ovenfor.	Som ovenfor.	Direktoratet for ulykkesforsikringen.	Statskassen.	Som ovenfor.
Lov om erstatning til besættelsestidens ofre	Som ovenfor.	Som ovenfor.	Direktoratet for ulykkesforsikringen.	Statskassen.	Som ovenfor. Kredsen af modtagere er nærmere defineret i lovens § 1.
Lov om foranstaltninger vedr. blinde og stærkt svagsynede	Nødvendige hjælpemidler i forbindelse med undervisning, særlige apparater eller andre genstande til lettelse af de blindes daglige tilværelse, hel eller delvis fribefordring, evt. med ledsager eller førerhund, med offentlige befordringsmidler.	Hjælpe blinde, der på grund af fysiske eller psykiske mangler i forbindelse med deres blindhed ikke er i stand til at klare sig selv.	Dels Dansk Blindesamfunds blindekonsulenter og dels socialstyrelsen, evt. efter indstilling fra blindenævnet.	Statskassen.	
Lov om sygehusvæsenet	Bandager, behandlingsapparatur såsom hængekravler, gangstole m.v.	Led i sygehusbehandling.	Sygehuset.	Amtskommunen 65 %. Statskassen 35 %.	Nærmere regler for de tilskudsberettigede udgifter er der redegjort for i lovens kap. II (tilskudsbestemmelser m.v.)
Lov om boligbyggeri a) § 60	Merudgifter til beboelseshuses indretning til invalider, som regel gangbesværede.	Ydes til beboelsesejendomme, hvor alle eller en del af lejlighederne stilles til rådighed for stærkt bevægelseshæmmede.	Boligministeriet efter indstilling fra boligudv. for bevægelseshæmmede.	Statskassen (for hvert finansår 500.000 kr.).	Støtten ydes ofte i forbindelse med støtte fra Vanførefonden.
b) § 61	Merudgifter til ændring eller udvidelse af boliger med henblik på disses indretning som boliger for invaliderede.	Efter vurdering i det enkelte tilfælde. Endv. visse indkomstmæssige begrænsninger (pågældende skal være berettiget til boligsikring).	Hypotekbanken efter indstilling fra boligudvalg for bevægelseshæmmede.	Statskassen (for hvert finansår 150.000 kr.).	Tilskuddet kan også ydes til andre boliger end udlejningsboliger.

(fortsat)

Hiemmel	Hjælpemidler	Kriterium for ydelsen	Afgøres af	Betales af	Bemærkninger
Undervisningsministeriets område					
a) folkeskolelovens § 51a	Sygecykel eller kørestol, udgiften betalt ved anvendelse af offentlig busrute m.v. (evt. også for ledsager), betaling af særskilt befordring, vognmand eller et beløb pr. km, f.eks. til forældre, såfremt de sørger for transport (25 øre/km).	Ydes for at sikre syge og invalide børns befordring til og fra skole.	Ansøgning gennem kommunalbestyrelsen til amtsrådet (Kbh. og Frbg. kommuner godkender selv det enkelte tilfælde).	Amtskommunen 25 o/o. Primærkommunen 75 o/o. (Kbh. og Frbg. kommuner 100 o/o).	
b) lov om styrelse af kommunernes skolevæsen (cirkl. 14/7 1967 om tilskud til befordring af gymnasiaster og studenterkursister)	Etablering af skolebusbefordring og befordring af syge og invaliderede gymnasiaster m.v.	Ydes for at sikre syge og invaliderede gymnasiaster m.v., som ikke på normal måde kan transporteres til os fra skole.	Amtsrådet (hhv. Kbh./Frbg.)	Amtskommunen/ (Kbh./Frbg. 100 o/o).	

Overvejelser

om

mødrehjælpsopgavernes placering ved en gennemførelse af socialreformen, udarbejdet af 10 mødrehjælpsledere

November 1971.

Indholdsfortegnelse

Side

I. Indledning . . . 239
1. Mødrehjælpsinstitutionernes formål og organisation . . . 239
2. Mødrehjælpsinstitutionernes ansøgere . . . 240
3. Generelle betragtninger . . . 240

II. Gennemgang af arbejdsopgaver, som i henhold til gældende lov påhviler mødrehjælpen, med henblik på vurdering af spørgsmålet om en fremtidig opgavefordeling, centralt - amtskommunalt — kommunalt.
Forslag til disse opgavers løsning . . . 242
1. Generelle bemærkninger . . . 242
2. Gennemgang af opgaver og forslag . . . 242
A. Abort- og sterilisationssager . . . 243
a. Lov- og cirkulærebestemmelser . . . 243
b. Nuværende praksis . . . 243
c. Forslag til fremtidig ordning . . . 245
B. Vejledning om antikonception . . . 246
a. Nuværende praksis . . . 246
b. Forslag til fremtidig ordning . . . 246
C. Adoption . . . 246
a. Nuværende praksis . . . 246
b. Forslag til fremtidig ordning . . . 248
D. Plejeforhold . . . 250
a. Nuværende praksis . . . 250
b. Forslag til fremtidig ordning . . . 250
E. Faderskabssager . . . 250
a. Nuværende praksis . . . 250
b. Forslag til fremtidig ordning . . . 250
F. Uddannelseshjælp til enlige forsørgere . . . 251
a. Nuværende praksis . . . 251
b. Forslag til fremtidig ordning . . . 252
G. Sociale støtteforanstaltninger i forbindelse med graviditet og fødsel . . . 252
a. Nuværende praksis . . . 252
b. Forslag til fremtidig ordning . . . 253
H. Oplysningsarbejdet . . . 253
a. Nuværende praksis . . . 253
b. Forslag til fremtidig ordning . . . 254
I. Mødrehjælpens hjem m. v. . . . 254
a. Nuværende praksis . . . 254
b. Forslag til fremtidig ordning . . . 254

III. Overvejelser vedrørende udflytning af mødrehjælpsinstitutionernes personale, kommunalt - amtskommunalt . . . 254

Underbilag 1
Oversigt over mødrehjælpsinstitutionernes geografiske områder 257

Underbilag 2
Oversigt over hovedkontorer, filialkontorer og ambulante konsultationer 259

Underbilag 3
Mødrehjælpsinstitutionernss bevillinger 1971/72 260

Underbilag 4
Mødrehjælpsinstitutionernes ansøgere 1970/7 I 261

I. Indledning

1. Mødrehjælpsinstitutionernes formål og organisation.

(lov nr. 119 af 15.3.1939 om mødrehjælpsinstitutioner, jfr. socialministeriets bekendtgørelse af 24.8.1956 §§ 1-6 og 12).

Mødrehjælpsinstitutionerne har til formål at give svangre kvinder, enlige mødre og familier med små børn personlig, juridisk og socialt lægelig bistand og vejledning og kan i et vist omfang give økonomisk hjælp i tilslutning til graviditet og fødsel, ligesom institutionerne kan give uddannelseshjælp til enlige forsørgere med børn under 2 år. Institutionerne skal endvidere varetage undersøgelsesarbejdet i abort- og sterilisationssager og yde vejledning med hensyn til forebyggelse af svangerskab. Institutionerne bistår endvidere med formidling af adoptioner.

Der findes 14 mødrehjælpsinstitutioner landet over. Indtil kommunalreformen i 1970 omfattede hver institution principielt eet eller flere amter. Med amtsomlægningen i 1970 er der for flere institutioners vedkommende ikke længere overensstemmelse mellem institutionerne og amtsområderne. I bilag 1 gives en oversigt over institutionernes geografiske områder i hovedtræk.

Bistand til og vejledning af institutionernes ansøgere sker ved konsultation på hovedkontorerne, ved ambulante konsultationssteder og ved enkelte filialkontorer. Institutionerne har for tiden konsultation i 73 byer. I bilag 2 gives en oversigt over institutionernes konsultationssteder m. v.

Hver institution er selvstændig og har bestyrelse, bestående af amtsrådsmedlemmer, kommunalbestyrelsesmedlem(er) fra den by, hvor institutionen er beliggende samt en overlæge ved et af sygehusene inden for institutionens område. Private foreninger, der har til formål at støtte mødrehjælpens virksomhed, kan med socialministeriets godkendelse vælge indtil 2 medlemmer til bestyrelsen.

Institutionerne henhører under socialministeriet, der herved bistås af et landsomfattende tilsynsråd med rådgivende funktioner. Tilsynsrådet er sammensat af repræsentanter for folketinget, af amts- og kommunalrepræsentanter samt af repræsentanter fra sundhedsstyrelsen, Den almindelige danske Lægeforening og fra ministerier, hvorunder dele af mødrehjælpens opgaver henhører. Københavnsinstitutionens direktør har siden 1943 været konsulent for mødrehjælpens tilsynsråd (før 1956 fællesråd).

Mødrehjælpsinstitutionernes udgifter har indtil 1961 været afholdt dels af staten, dels af kommunerne. Ved en lovændring i 1961 (lov nr. 41 af 1.3.61 om statens overtagelse af visse kommunale udgifter m.m.) overtog staten samtlige udgifter til mødrehjælpsinstitutionernes drift. Bevillinger hertil optages på de årlige finanslove. I bilag 3 gives en oversigt over mødrehjælpsinstitutionernes bevillinger i 1971/72.

Mødrehjælpsinstitutionernes personale består af socialrådgivere, jurister, læger, hjemkonsulenter (husholdningslærerinder), kontorfunktionærer m. v., jfr. herved nærmere oversigten i finanslovsforslag 1971/72 sp. 1515-20. Det er i mødrehjælpsloven fastsat, at det rådgivende personale skal have uddannelse som socialrådgiver eller være i besiddelse af en dermed ligestillet uddannelse.

Til institutionerne er knyttet samråd, der træffer afgørelse i abort- og sterilisationssager. Samrådene består af institutionens leder eller en anden ved institutionen ansat person med tilsvarende uddannelse og 2 læger, hvoraf den ene skal være speciallæge i gynækologi eller kirurgi, så vidt muligt ansat ved et stedligt sygehus, mens den anden skal være speciallæge i psykiatri eller have særlig social-medicinsk indsigt.

2. M0drehjcelpsinstitutionern.es ansøgere.

Institutionerne har forbindelse med ca. 90 % af ugifte mødre og omkring ⅕ af de familier, der venter eller nylig har fået barn. Hertil kommer ansøgere, der henvender sig om at adoptere et barn, og - ikke mindst i de sidste år - et stigende antal ansøgere om antikonceptionel vejledning.

Bilag 4 indeholder oplysninger om institutionernes ansøgere i 1970/71, opdelt i hovedgrupper efter henvendelsesgrund.

3. Generelle betragtninger.

Med udgangspunkt i den korte redegørelse om mødrehjælpens opbygning vil der i det følgende ved en gennemgang af hver enkelt af mødrehjælpsinstitutionernes opgaver og arbejdsform blive gjort rede for de overvejelser og konklusioner, man gennem fælles drøftelse er nået frem til med hensyn til spørgsmålet om mødrehjælpsarbejdets integrering i en eenstrenget social struktur inden for primært, amtskommunalt og centralt regie.

Indledningsvis skal man dog fremkomme med enkelte mere principielle betragtninger.

Mødrehjælpsinstitutionen er oprettet i 1939 efter forslag fra befolkningskommissionen, der på grundlag af 1930ernes lave fødselstal gik ind for særlige institutioner for tilrettelæggelse, organisering og ydelse af hjælp og vejledning til mødre i tiden før og efter fødslen.

Den første svangerskabskommission understregede betydningen af oprettelsen af mødrehjælpsinstitutioner som en vigtig forudsætning for gennemførelse af en lovgivning om svangerskabsafbrydelse. Institutionen fik således fra begyndelsen til opgave både at hjælpe og vejlede kvinder, der ønskede hjælp til at føde deres barn, og kvinder, der ønskede abort.

Denne baggrund for oprettelsen af institutionerne medførte en anden opbygning end af den egentlige socialforvaltning og hjælpemidler med et specielt sigte og uden faste trangskriterier. Man tilstræbte bevidst, at alle befolkningsgrupper skulle kunne søge institutionerne.

Denne historisk betingede status har gennem årene givet en række fordele i udbygningen og tilrettelæggelsen af hjælpearbejdet for mødrehjælpens klienter, fordele, som det ikke kan være hensigten at lade gå tabt eller formindske ved en socialreform, hvor der sigtes på et nyt og bedre tryghedssystem. Ordningen har indebåret ulemper, og også disse må medtages i den samlede vurdering af mødrehjælpsinstitutionernes nuværende hjælpeapparat.

Som omtalt fastsatte mødrehjælpsloven af 1939, at det klientbehandlende arbejde skulle varetages af socialrådgivere eller medarbejdere med dermed ligestillet uddannelse. Mødrehjælpen har fra starten bevidst lagt afgørende vægt på at inddrage andre faggrupper i det daglige arbejde, jurister, læger, hjemkonsulenter, og der er tidligt i mødrehjælpen blevet opbygget de social-medicinske teams med tilknytning også af anden sagkundskab, som senere er indført andre steder. Erfaringerne gennem årene har vist værdien af lovens krav om uddannede rådgivere samt om udbygningen i teams. En nylig undersøgelse i mødrehjælpen viser, dels at det store flertal af ansøgerne har multiproblemer, dels at disse ofte først afdækkes ved den nærmere samtale, ledet af professionelle socialrådgivere. Team-arbejde er efter mødrehjælpens erfaringer en helt nødvendig forudsætning for familiebehandling ud fra et helhedssynspunkt, herunder også for den mest hensigtsmæssige udnyttelse af de individuelle hjælpeydelser, der gives klienterne.

For så vidt angår de kontante hjælpeydelser er det af stor værdi i behandlingsarbejdet, at ydelserne inden for lovens rammer ikke har været bundet til bestemte socialbegivenheder eller til faste trangskriterier, men inden for visse generelle retningslinier har kunnet gives ud fra et skøn over netop den families eller enlige forsørgers individuelle behov. Dette har samtidig muliggjort, at behovsændringer i takt med samfundsudviklingen har kunnet imødekommes ved en intern løbende revision af de generelle retningslinier. Det er også afgørende for klienterne, at hjælpetilsagn såvel som afslag på hjælp har kunnet gives umiddelbart ved institutionernes eget personale og ikke som mange andre steder har måttet afvente forskellige organers afgørelse.

Med hensyn til mødrehjælpens organisationsform skal fremhæves betydningen af, at institutionerne som selvstændige enheder efter loven har haft mulighed for at bygge på private initiativer og derved gennem private midler har haft adgang til at iværksætte nye forsøg og eksperimenter. I flere tilfælde har dette forsøgsarbejde vist så gode resultater, at det offentlige har overtaget opgaven. Som eksempel kan nævnes uddannelseshjælp til enlige mødre, rekreationsophold for mødre med småbørn og

for Københavnsinstitutionen etablering af og betaling til private dagplejeordninger.

Opbygningen med 14 selvstændige institutioner uden direktoratsordning eller lignende indebærer imidlertid ulemper i relation til ensartet rådgivning af og bistand til klienterne. Ved møder på lederplan og gennem arbejdsudvalg for bestyrelserne har man gennem årene i vidt omfang fastlagt fælles retningslinier og taget initiativ til fælles fremsættelse af forslag af principiel karakter m. v. For adskillige år tilbage er med socialministeriets godkendelse oprettet et fælles adoptionskontor og et fælles statistikkontor. Der er derigennem opnået en vis ensartethed landet over, men der gør sig dog stadig forskelle gældende.

På baggrund af indvundne erfaringer må man derfor nære betænkelighed ved umiddelbart at henlægge arbejdet til 277 primærkommuner og 14 amtskommuner. Skal mødrehjælpsinstitutionernes nuværende opgaver ved socialreformens gennemførelse overgå til primært/amtskommunalt regie, må man i den kommende lovgivning og gennem anvisninger fra centralt hold sikre, at dette klientel, som har mange forskelligartede problemer, som for så vidt angår råd og vejledning og økonomiske hjælpeydelser må løses individuelt, hjælpes i mindst samme omfang som hidtil. Det skal i denne forbindelse påpeges, at der er tale om en gruppe klienter, som ikke har mulighed for at danne »pressionsgrupper« og derfor ikke vil være i stand til at øve megen indflydelse på, hvorledes de økonomiske ressourcer i primær- og amtskommuner vil blive anvendt, og hvor højt man vil prioritere hjælpen til netop denne gruppe.

Mødrehjælpsloven i forbindelse med den senere svangerskabshygiejnelov gav mulighed for, at mødrehjælpen skulle kunne påtage sig et samlet ansvar for den forebyggende social-lægelige indsats over for gravide og familier med små børn. Forudsætningen herfor var imidlertid bevilling af tilstrækkelige midler til mødrehjælpsinstitutionerne. Mødrehjælpen har ikke fået de midler, som er nødvendige for at løse denne opgave.

Det beløb, mødrehjælpen får stillet til rådighed hvert år på finansloven til økonomisk støtte, er langt fra tilstrækkeligt. Økonomisk hjælp til mødrehjælpens klienter må derfor søges i de sociale forvaltninger i henhold til bestemmelserne i lov om offentlig forsorg og lov om børne- og ungdomsforsorg.

Trods et stigende positivt samarbejde med kommunerne bevirker den nuværende opsplitning i lovgivningen, at der let opstår koordinerings- og kompetenceproblemer, som udover de administrative ulemper hæmmer mulighederne for en samlet forebyggende indsats over for den enkelte klient, og en effektiv planlægning af behandlingsarbejdet. På samme måde er det uhensigtsmæssigt, at klienterne, når yngste barn når 2-års alderen, principielt skal overføres til anden myndighed, såfremt der stadig er behov for bistand.

Det er omtalt foran, at mødrehjælpen gennem årene har kunnet tage initiativ til at »prøve nye veje« ved hjælp af betydelige midler, der gennem årene er stillet til rådighed til forsøgsopgaver fra private fonds/legater m. v. Der er af legatbestyrelserne blevet givet mødrehjælpen meget frie hænder til at prøve sig frem. Forsøgene har som nævnt i stort omfang givet så tilfredsstillende resultater, at flere opgaver fremover er blevet finansieret af det offentlige. Ud fra indvundne erfaringer finder man det væsentligt, at der stadig er mulighed for forsøg i takt med samfundsudviklingen. Det er derfor vigtigt, at der i en ny socialstruktur særskilt stilles midler til rådighed til fortsatte forsøgsopgaver.

På baggrund af det således fremførte findes det afgørende, at der i et nyt system bliver plads til at vise den samme særlige og kvalificerede omhu som hidtil for institutionernes sårbare klienter, hvoraf mange tilhører »de truede grupper«. Man må derfor finde det helt nødvendigt, at der rundt om i landet opbygges forvaltninger med kvalificerede ekspertteams med interesse også for disse specielle problemer. Man er klar over, at der i dag er betydelig mangel på tilstrækkelig kvalificeret arbejdskraft, ligesom mange kommuner trods sammenlægninger stadig er så små, at de formentlig ikke har grundlag for ansættelse af sådanne teams. I disse tilfælde vil det være nødvendigt, at flere kommuner trækker på samme team, enten placeret på amtsplan eller i et fælleskommunale organ, for at søge det forhåndenværende kvalificerede personales arbejdskraft udnyttet bedst muligt.

II. Gennemgang **af arbejdsopgaver, som i henhold til gældende lov påhviler mødrehjælpen med henblik på vurdering af spørgsmålet om en fremtidig opgavefordeling, centralt — amtskommunalt - kommunalt. Forslag** til **disse opgavers løsning.**

1. Generelle bemærkninger.

Man har indgående drøftet, på hvilket plan - primært, amtskommunalt eller centralt - de forskellige dele af mødrehjælpsarbejdet i fremtiden skal løses, og man har i disse overvejelser søgt at finde den for klienterne bedst mulige løsning.

Man finder principielt, at så mange opgaver som muligt bør løses på primærplanet, idet man helt kan tilslutte sig synspunktet i socialreformkommissionens betænkning, at den sociale service skal ligge nærmest muligt den enkelte borger, dog således, at der tilstræbes mest mulig ensartethed, jfr. socialreformkommissionens 1. betænkning, pag. 106: »Det må i denne forbindelse fremhæves, at amtskommunerne foruden at varetage en lokal forvaltning også vil komme til at varetage gennemførelsen af landsomfattende målsætninger inden for sundhedsvæsen, socialvæsen o.s.v. og herunder bl. a. må sikre en vis ensartethed i standarden af de ydelser, der stilles til befolkningens rådighed i de forskellige egne af landet.«

Da der er mangel på tilstrækkeligt kvalificeret personale, finder man det imidlertid urealistisk at mene, at en sådan ordning foreløbig kan praktiseres generelt, og man har derfor taget hensyn hertil i overvejelserne vedrørende arbejdsopgavernes fremtidige placering. Endvidere har man haft for Øje, at der formentlig **i** endnu en årrække vil være så begrænsede ressourcer af tilstrækkeligt uddannet personale til rådighed, at man må tage hensyn hertil i overvejelserne om en fremtidig opgavefordeling. Man ønsker stærkt at understrege, at kommunikationen og samarbejdet mellem amts- og primærplanet må fremmes mest muligt, f. eks. således, at en sagsbehandler på primærplanet i det omfang, hvor afgørelse skal træffes på amtsplan, personligt forelægger sagen på dette plan, samt at der åbnes mulighed for, at særlige sagkyndige på amtsplanet får afsat tilstrækkelig arbejdstid til at kunne have regelmæssige møder på primærplanet for uddannelse og vejledning af personalet.

Vedrørende de forskellige arbejdsopgaver har man drøftet, hvorvidt administrationen af justitsministerielle love (adoptionsloven, abortloven, sterilisationsloven, lov om børns retsstilling) fortsat bør høre under den sociale forvaltning.

Med hensyn til adoption finder man, at arbejdet med klienter, der ønsker at bortadoptere, har så nøje tilknytning til samfundets sociale hjælpetilbud, at dette arbejde bør være en del af den vejledning og bistand, der ydes af socialforvaltningen. Dette gælder i mindre grad arbejdet med adoptionsansøgere, men på den anden side kræves der en særlig expertise til at bedømme ansøgernes forhold, og en sådan specialviden må man gå ud fra vil være at finde i den sociale forvaltnings teams. Man konkluderer herefter, at undersøgelsesarbejdet i adoptionssagerne bør forblive i den sociale sektor.

For så vidt angår abort- og sterilisation mener man, at disse områder, selv om de i høj grad indeholder lægelige aspekter, dog også er så stærkt socialt prægede, at det er rimeligt, at arbejdet forbliver i den sociale administration.

Mange ugifte mødre vil have behov for social vejledning. Man finder det derfor praktisk, at faderskabssagerne rejses af den sociale forvaltning, som herved kan få mulighed for at give sufficient vejledning vedrørende såvel praktiske forhold (bolig, børnepasning m. v.) som vedrører de hjælpemuligheder, der står til rådighed. Yderligere vil en ordning som f. eks. at lade sagerne behandle af statsamtet være uhensigtsmæssig for klienterne (lang afstand). At lade sagerne gå tilbage til politiet vil også være uheldigt, jfr. ovenfor. Endvidere arbejdes der netop med i størst muligt omfang at fritage politiet for familieretlige sagsområder. Også faderskabssagernes forberedelse bør altså forblive i den sociale sektor.

2. Gennemgang af opgaver og forslag.

Man vil i det følgende foretage en gennemgang af mødrehjælpens nuværende opgaver, indeholdende en beskrivelse af, hvorledes opgaverne i dag løses, samt forslag om en fremtidig primær - amtskommunal - central opgavefordeling. En mere udførlig beskrivelse af sagsbehandlingen for de enkelte opgavers vedkommende findes i *bilag 1 i betænkning om mødrehjælpsinstitutionernes personale- og bevillingsmæssige forhold efter svangerskabsloven af 1970.* Betænkningen er afgivet i januar 1971 af det af daværende socialminister Nathalie Lind nedsatte udvalg af 22. april 1970.

A. Abort- og sterilisationssager.

a. *Lov- og cirkulærebestemmelser om mødrehjælpsinstitutionernes opgaver ved behandlingen af sager om abortus provocatus og sterilisation.*

Sager om svangerskabsafbrydelse.

I henhold til § 3, stk. 2, i lov nr. 120 af 24. marts 1970 om svangerskabsafbrydelse m. v. opretter justitsministeren ved hver mødrehjæpsinstitution et eller flere samråd med den opgave at træffe afgørelse i sager om tilladelse til svangerskabsafbrydelse. I henhold til samme paragrafs stk. 3 opretter justitsministeren et ankenævn for sager vedrørende svangerskabsafbrydelse.

Justitsministeriet har i cirkulære af 18. august 1970 fastlagt de nærmere retningslinier for behandlingen af sager om svangerskabsafbrydelse. I cirkulærets § 4 er fastsat, at »mødrehjælpsinstitutionen tilvejebringer de sociale og lægelige oplysninger om kvindens forhold, der skønnes af betydning for samrådets bedømmelse af anmodningen om tilladelse til svangerskabsafbrydelse. Undersøgelsesarbejdet bør tilrettelægges således, at der tilsikres størst mulig hurtighed i sagsbehandlingen, herunder at antallet af nødvendige personlige henvendelser i mødrehjælpen begrænses mest muligt.« »Om fornødent kan mødrehjælpsinstitutionen endvidere foranledige kvinden undersøge af speciallæge eller indlagt på sygehus til undersøgelse og behandling.«

I henhold til cirkulærets § 4, stk. 3, bør mødrehjælpsinstitutionen, såfremt økonomiske eller sociale vanskeligheder skønnes at være medvirkende årsag til kvindens ønske om svangerskabsafbrydelse, nøje drøfte eventuelle hjælpemuligheder med hende. Endelig skal mødrehjælpeinstitutionen inden sagens forelæggelse for samråd sikre sig, at de formelle betingelser i lovens § 5 er opfyldt, samt at kvinden har bopæl her i landet.

I henhold til omtalte cirkulære pålægges det mødrehjælpen at meddele kvinden samrådets afgørelse. Er der meddelt tilladelse til svangerskabsafbrydelse, sendes udskrift af samrådsprotokollen samt mødrehjælpens journaler og eventuelt yderligere materiale til det sygehus, hvor kvinden skal indlægges. Meddelelse om afgørelse sendes endvidere til den læge, der har henvist kvinden til mødrehjælpen.

Et samråds afslag på anmodning om svangerskabsafbrydelse skal være ledsaget af en vejledning om adgangen til at påklage afgørelsen til ankenævnet. Klage over samrådets afgørelse kan indgives mundtligt eller skriftligt til mødrehjælpsinstitutionen, der omgående indsender sagen til ankenævnet. I tilfælde af, at ankenævnet giver tilladelse til svangerskabsafbrydelse, påhviler det mødrehjælpsinstitutionen at foranledige, at kvinden indlægges på sygehus, og at hendes læge får underretning om ankenævnets afgørelse.

Sager om sterilisation.

I henhold til lov nr. 234 af 3. juni 1967 om sterilisation og kastration samt justitsministeriets cirkulære af 14. marts 1968 om behandling af ansøgninger om sterilisation er det fastsat, at tilladelse til sterilisation skal gives af de ved mødrehjælpsinstitutionerne nedsatte samråd. Det er pålagt mødrehjælpsinstitutionerne at tilvejebringe de oplysninger om ansøgerens forhold, der skønnes af betydning for samrådets bedømmelse af sagen. Inden sagen forelægges for samrådet, skal mødrehjælpsinstitutionen - normalt ved personlig samtale med de pågældende - sikre sig, at de i loven krævede erklæringer fra ægtefælle og værge foreligger. Det må endvidere påses, at ansøgeren og/eller værgen er vejledet af en læge om indgrebets art og beskaffenhed og direkte følger samt om den risiko, der må antages at være forbundet med foretagelsen.

Afslår et samråd at give tilladelse til sterilisation, påhviler det mødrehjælpsinstitutionen at give ansøgeren vejledning om, at afgørelsen kan indbringes for justitsministeriet.

b. *Nuværende praksis.*

Med hensyn **til** *undersøgelsesarbejdet i abort- og sterilisationsansøgninger* foregår dette generelt i mødrehjælpen i provinsen således, at den sociale undersøgelse, d.v.s. optagelse af en social anamnese, sker i ambulante konsultationer i byer ud over landet samt på institutionernes hovedkontorer. Herved opnår man, at ansøgeren har mulighed for at få kontakt med mødrehjælpen i nærheden af sin bopæl. Det er mødrehjælpens erfaring, at denne ordning med ambulante konsultationer er af afgørende betydning for ansøgere. I de tilfælde, hvor institutionerne på grund af personalemangel har

måttet lukke ambulante konsultationer, har dette i visse tilfælde været medvirkende til, at klienter har opgivet at søge mødrehjælpens bistand.

Den lægelige undersøgelse foretages fortrinsvis på de 13 provinsinstitutioners hovedkontorer, d.v.s. nogenlunde svarende til amtsplan. Nogle provinsinstitutioner har dog mulighed for at lade de lægelige undersøgelser foretage på filialkontorer, ambulante konsultationer eller konsultationer på sygehuse. Ved nogle provinsinstitutioner har man inddraget de praktiserende læger i undersøgelsesarbejdet for så vidt angår sterilisationssager. Med hensyn til den lægelige arbejdskraft er det for provinsinstitutionernes vedkommende stort set løst således, at lægerne enten er ansat et vist antal timer ugentlig eller honoreres pr. erklæring. Kun 2 institutioner, Århus og Odense, har heltidsansat psykiater. De øvrige institutioner benytter læger fra de stedlige sygehuse eller amtslæger.

Sammenfattende vedrørende organisationen af undersøgelsesarbejdet i abort- og sterilisationssager ved mødrehjælpen i provinsen kan siges, at man har opnået, at ansøgeren har nogenlunde let adgang til at få kontakt med mødrehjælpen ved henvendelse til ambulante konsulsationer. Ved denne første henvendelse kan socialrådgiveren drage omsorg for, at de øvrige undersøgelser tilrettelægges på den mest hensigtsmæssige måde for ansøgeren og f. eks. yde økonomisk bistand til transportudgifter.

Ved mødrehjælpen i København har man organiseret undersøgelsesarbejdet i abort- og sterilisationssager på følgende måde:

Ansøgere henvender sig efter forud aftalt tid i den gynækologiske afdeling. Efter den gynækologiske og somatiske lægeundersøgelse visiteres sagen med henblik på, hvilke yderligere undersøgelser der skal foretages. Langt de fleste sager henvises til psykiatrisk undersøgelse, og oplysninger om klientens sociale forhold indhentes også i de fleste tilfælde af den psykiatriske læge. Undtaget herfra er ansøgere under 18 år og ansøgere med væsentlige sociale problemer, som altid henvises til samtale med socialrådgiver. Ved Københavnsinstitutionen, hvor dette arbejde bestrides af 5 sociallægelige afdelinger, hver med en soicalrådgiver eller jurist som afdelingsleder og med tilknyttet heltidsansat speciallæge i psykiatri eller socialmedicin som afdelingslæge, har det været muligt at gennemføre denne rationalisering af mødrehjælpsarbejdet i abort- og sterilisationssager, idet afdelingsleder og afdelingslæge i forening hurtigt kan foretage en grundig social-lægelig visitation af sagen og træffe beslutning om, hvilke sociale og lægelige undersøgelser, der er nødvendige før sagens forelæggelse for samråd. Endelig spiller spørgsmålet om de geografiske afstande ikke den samme rolle for Københavnsinstitutionens område som helhed som for provinsinstitutionernes vedkommende.

Til at træffe *afgørelse i sager om abort og sterilisation* er beskikket samråd af justitsministeriet, bestående af en speciallæge i gynækologi/kirurgi, en speciallæge i psykiatri/socialmedicin og et social/juridisk medlem, som hovedregel den pågældende mødrehjælpsinstitutions leder. Ved provinsinstitutionerne er der beskikket 1 samråd for hver institution (+ 1 samråd for hver af filialerne i Hjørring og Thisted samt for Svendborgområdet). Ved Københavnsinstitutionen er der beskikket 5 samråd. Ved at den sociale undersøgelse foretages af socialrådgivere ansat ved institutionerne med direkte referat til lederen, der er socialt samrådsmedlem, og ved at en af de lægelige undersøgelser ofte foretages af et af de lægelige samrådsmedlemmer, modvirker man, at samrådsafgørelserne bliver rene papirafgørelser, hvilket er i overensstemmelse med forudsætningerne i svangerskabsloven.[1]

Ved ikrafttrædelsen af svangerskabsloven d. 1. april 1970 indførtes en ankeadgang for kvinder, som af samrådet får afslag på deres anmodning om abort. Dette centrale ankenævn, som udpeges af justitsministeren for 4 år ad gangen, består af 1 formand og et af justitsministeren fastsat antal andre medlemmer. Formanden skal have juridisk embedseksamen og kendskab til mødrehjælpsinstitutionernes arbejde. I behandlingen af hver klagesag deltager 3 medlemmer, herunder formanden eller 1 medlem, der opfylder betingelserne for at kunne beskikkes som formand for nævnet. Af de 2 andre medlemmer skal den ene være speciallæge i gynækologi eller kirurgi, mens den anden skal være speciallæge i psykiatri eller have særlig social-medicinsk indsigt. Udover at træffe afgørelse i klagesager skal ankenævnet føre tilsyn med samrådenes virksomhed.

Også for sterilisationssagernes vedkommende er der i sterilisationsloven åbnet adgang for, at ansøgere kan anke et samråds afslag på anmodning om tilladelse til sterilisation til et centralt organ. Klagesagen indsendes til justitsministeriet, som derefter i almindelighed

indhenter en udtalelse i sagen fra retslægerådet, hvorefter justitsministeriet træffer sin afgørelse i sagen.

c. *Forslag til fremtidig ordning. Undersøgelsesarbejdet.*

Man har overvejet, om man under en fremtidig ordning skal lade i hvert fald den sociale undersøgelse foretage på lokalt plan i primærkommunernes social- og sundhedsforvaltning. Herfor taler, at det afstandsmæssigt vil være det letteste for klienten, og at det formentlig bliver i primærkommunerne, eventuelle hjælpeforanstaltninger skal ydes. Imod at lægge nogen del af undersøgelsesarbejdet i primærkommunen taler den mangel på uddannet personale, som man må regne med vil gøre sig gældende en række år endnu, samt risikoen for, at samrådets afgørelse bliver rene papirafgørelser, idet man må gå ud fra, at samrådene for at sikre ensartede afgørelser må placeres på amtsplan. Da der må tillægges dette betydelig vægt, finder man, at undersøgelsesarbejdet i abort- og sterilisationssager må lægges på amtsplan.

Det samlede undersøgelsesarbejde kan finde sted i de påtænkte amtssocialcentre. Forudsætter man, at alle undersøgelser i disse sager skal foretages i amtssocialcentrene, er det af stor vigtighed, at undersøgelserne foretages så koncentreret som muligt, således at ansøgeren i almindelighed kun skal møde een gang, og at de nødvendige undersøgelser for sagens belysning foretages samme sted. Udover hensynet til ansøgeren må også tidsfaktoren tages i betragtning. På grund af 12-ugers fristen er disse sager af specielt hastende karakter. Af hensyn hertil er det nødvendigt, at der altid er læge til stede, som straks kan tage sig af ansøgere, der er ved at komme for langt hen i graviditeten, ligesom den pågældende skal kunne tage sig af dårlige patienter.

Såfremt der kun vil blive oprettet et amtssocialcenter i hvert amt, må man være opmærksom på, at den geografiske afstand kan volde problemer for ansøgere, og man kan ikke udelukke, at det i en del tilfælde kan medføre, at ansøgere på grund af vanskeligheder ved at rejse til amtssocialcentret afstår fra at søge svangerskabsafbrydelse og/eller sterilisation. Man bør være opmærksom på, at de offentlige trafikforbindelser mange steder i landet kun er sparsomme, hvorfor der vil medgå megen tid for ansøgere, som ikke selv har befordringsmiddel med at møde i amtssocialcentret, ligesom det for mange ansøgere kan volde problemer at få mindreårige børn passet i det tidsrum, der anvendes til rejse og undersøgelse.

Man vil derfor, hvor sådanne forhold gør sig gældende, foreslå den løsning, at undersøgelsesarbejdet varetages under amtssocialcentrets ansvar, men af hensyn til de geografiske afstande decentraliseres til centralsygehusene. Til det lægelige undersøgelsesarbejde kunne centralsygehusene stille læger til rådighed. Det skal i denne forbindelse understreges, at det er vigtigt, at en sådan ordning organiseres på en sådan måde, at der ikke bliver tale om skiftende læger, men at man bestræber sig på at anvende de læger, som også på andre områder kommer til at samarbejde med amtssocialcentret og derved opnår indsigt i det sociale hjælpeapparat, Endvidere må amtssocialcentret stille socialrådgivere til rådighed (evt. den socialrådgiver, der fra amtet betjener centralsygehuset). Socialrådgiverens opgave bliver at optage social anamnese for ansøgere, tale med pårørende (ægtemand, samlever og forældre) samt sørge for, at ansøgeren gøres bekendt med samfundets hjælpeforanstaltninger til gravide, enlige forsørgere og familier med børn.

Udover tanken om at decentralisere undersøgelsesarbejdet til amtssygehusene kunne man også løse problemet ved at henlægge undersøgelserne til lokaler i stedlige lægehuse, og således at amtssocialcentret også her stiller læger og socialrådgivere til rådighed.

Endelig skal man foreslå, at man i de egne af landet, hvor mødrehjælpen har lokale antikonceptionsklinikker, anvender disse lokaler til at foretage de nødvendige lægelige og sociale undersøgelser i abort- og sterilisationssager. Det vil også her være en forudsætning, at der fra amtssocialcentret stilles læger og socialrådgivere til rådighed.

Hvad enten man vælger den ene eller den anden af de her foreslåede løsninger vedrørende en fremtidig betjening af de ansøgere, som søger abort og/eller sterilisation, er det af afgørende betydning af hensyn til abortsagernes hastende karakter, at undersøgelserne kan afvikles effektivt, samt at det nære samarbejde mødrehjælpen i dag har med de praktiserende læger, i forbindelse med henvisning af patienter bevares og gerne udbygges.

Samrådsbehandling og ankeadgang.

Med hensyn til de i henhold til svangerskabsloven af justitsministeren beskikkede samråd vil man foreslå dem placeret på amtsplan. For at imødegå, at samrådets afgørelse skal blive rene papirafgørelser, må der være adgang til et nært samarbejde mellem samrådene og de undersøgende læger og socialrådgivere, jfr. bemærkningerne ovenfor.

Man vil foreslå det hidtidige centrale ankenævn i sager vedrørende svangerskabsafbrydelse opretholdt, ligesom man forudsætter ankeadgangen vedrørende afslag på sterilisationsandragender opretholdt. For så vidt angår beskikkelsen af medlemmer til samråd og ankenævn vil man foreslå, at justitsministeriet for så vidt angår de sociale medlemmer hører socialstyrelsen på samme måde, som det med hensyn til de lægelige medlemmer hører sundhedsstyrelsen.

Efterbehandling.

Når en sag om ansøgning om abort og/eller sterilisation er afsluttet af samråd og/eller ankenævn, vil der, hvad enten ansøgeren har opnået tilladelse til abort og/eller sterilisation eller ikke, i mange tilfælde være behov for iværksættelse af efterbehandling i form af sociale/økonomiske hjælpeforanstaltninger og støttesamtaler med råd og vejledning. Dersom sådanne sager bliver overgivet til videre behandling i primærkommunernes social- og sundhedsforvaltninger, må sagen overgives med et behandlingsforslag fra de undersøgende socialrådgivere og læger, og således at primærkommunen giver amtssocialcentret besked om, hvorvidt og i hvilket omfang behandlingsforslaget følges. I de tilfælde, hvor en primærkommune ikke råder over uddannet personale, som kan påtage sig denne efterbehandling, må der være mulighed for, at amtssocialcentret kan stille bistand til rådighed. Denne bistand skal enten kunne bestå i konsultativ vejledning for sagsbehandleren i primærkommunen eller i særlig vanskelige behandlingssager ske på den måde, at sagens fortsatte behandling sker i amtssocialcentret, som, hvor der er behov derfor, indstiller til primærkommunen om ydelse af økonomiske hjælpeforanstaltninger.

B. Vejledning om antikonception.

a. *Nuværende praksis.*

Ved alle mødrehjælpsinstitutionerne er oprettet klinikker, hvor enhver, som er fyldt 15 år eller har været gravid, kan få gratis vejledning i antikonception. Det har været en naturlig ting for mødrehjælpen tidligt at tage dette forebyggende arbejde op. Københavnsinstitutionen startede sin klinik allerede i 1948, og efter svangerskabshygiejneloven fra 1946 er dette arbejdet blevet udbygget over hele landet. Det skal i denne forbindelse nævnes, at seksualoplysningsudvalget i sin 2. betænkning nr. 532 af 1969 stærkt anbefalede, at der udover at bygge på de praktiserende læger blev åbnet mulighed for, at mødrehjælpen udbyggede dette forebyggende arbejde.

Udover de klinikker, som institutionen har etableret ved hovedkontoret, har en del institutioner oprettet ambulante vejledningsklinikker inden for den enkelte institutions område. De i dag eksisterende klinikker er derfor placeret både på lokalt plan og på amtsplan.

Siden 1969 har institutionerne fået bevillinger til at annoncere om disse klinikker i dagspressen, hvilket har bevirket en øget søgning til klinikkerne. For finansåret 1971/72 råder institutionerne tilsammen over en bevilling på ca. kr. 379.500,- til denne annoncering.

b. *Forslag til fremtidig ordning.*

Ved oprettelsen af de påtænkte amtssocialcentre vil man foreslå, at amtssocialcentret administrerer disse klinikker. For at afhjælpe problemet med de store afstande vil man foreslå, at klinikkerne placeres resp. i amtssocialcentrene og lokalt på sygehusene og/eller i lokaler i lægehuse. Den hidtidige praksis med regelmæssig annoncering om klinikkernes åbningstider i den lokale presse bør opretholdes.

C. Adoption.

a. *Nuværende praksis.*

De biologiske forældre.

I de tilfælde, hvor en gravid kvinde (enlig eller gift) udtaler ønske om at bortadoptere det ventede barn, drøfter socialrådgiveren indgående spørgsmålet med hende, herunder vejledes hun om adoptionens retsvirkninger, samt om de hjælpeforanstaltninger, samfundet stiller til rådighed, såfremt hun vælger at beholde barnet. Hun gøres bekendt med, at hendes samtykke til bortadoptionen først skal afgives 3 måneder efter fødslen. Hun gøres endvidere bekendt med, at hvis hun efter fødslen fastholder sit

ønske om bortadoption, vil mødrehjælpen sørge for barnets midlertidige anbringelse på børnehjem. Mødrehjælpsinstitutionerne har bevilling til at afholde udgifterne hertil.

Det er mødrehjælpens erfaring, at ca. halvdelen af de kvinder, som på et tidligt tidspunkt i graviditeten ytrer ønske om bortadoption af det ventede barn, skifter standpunkt enten senere i graviditeten eller lige efter fødslen. Fyldige oplysninger til brug for en eventuel adoptionssag indhentes derfor først umiddelbart før eller efter fødslen. Ved samtalen med kvinden indhentes oplysninger om helbredsforhold, evt. arvelige lidelser i slægten, opvækstforhold, skoleforhold, uddannelse m. m. Der indhentes forskellige attester, evt. lægelige oplysninger og andre oplysninger, der kan have betydning. For barnets fars vedkommende indhentes principielt de samme oplysninger.

3 måneder efter fødslen har man den sidste samtale med moderen med henblik på afgivelse af skriftligt samtykke til bortadoption. Det er ved denne samtale vigtigt at danne sig et indtryk af, om moderen er afklaret eller ambivalent.

Oplysningerne vedrørende de biologiske forældre sendes til det for institutionerne fælles adoptionskontor i mødrehjælpen i København.

Barnet.

Mødrehjælpen sørger for midlertidig anbringelse af barnet på spædbørnehjem. Mødrehjælpen har selv 2 observationsspædbørnehjem. Herudover samarbejder mødrehjælpen med en lang række spædbørnehjem ud over landet.

I den tid, barnet er anbragt på spædbørnehjem, besøger en socialrådgiver fra institutionen børnehjemmet og indhenter de oplysninger om barnet, som har betydning for sagen. Når alle oplysninger og attester er indhentet, sendes barnets journal til adoptionskontoret i København.

Adoptionsansøgere.

Når et ægtepar henvender sig til mødrehjælpen med ønske om at adoptere et barn, får de underretning om mødrehjælpens praksis og adoptionens retsvirkning. Ansøgerne besvarer en række generelle spørgsmål på et oplysningsskema. Man søger at danne sig et indtryk af ansøgerne og deres motivering for at ville adoptere. Der aflægges ofte besøg i ansøgernes hjem. Når alle relevante oplysninger er indhentet, afgives skriftlig rapport med konklusion til adoptionskontoret, som derefter tager stilling til, hvorvidt ansøgerne umiddelbart kan optages på venteliste, eller der skal foretages supplerende undersøgelser.

En optagelse på venteliste er ikke nogen garanti for, at man til sin tid vil få anvist et barn, men kun et løfte om, at mødrehjælpen efter ventidens udløb vil forundersøge deres sag. Ventiden for at adoptere et dansk barn er i dag ca. 5-6 år.

Ved forundersøgelsen søger man ved samtaler med ansøgerne oplysning om, hvorledes ansøgerens hidtidige livsforløb har formet sig, herunder uddannelse, erhvervsforhold, forholdet mellem ægtefællerne og til deres familie og omgangskreds. Man søger herigennem at danne sig et helhedsindtryk af ansøgerne og deres evne til at give et barn en harmonisk opvækst. Sideløbende hermed er ansøgerne til helbredsundersøgelse hos egen læge, og ofte er der behov for yderligere samtaler hos psykiater og/eller psykolog eller andre specialister. Sagen sendes til adoptionskontoret til endelig godkendelse.

Fordeling af børn til bortadoption.

I adoptionskontoret, hvor man har samlet oplysninger fra samtlige mødrehjælpsinstitutioner om de biologiske forældre, børnene og ansøgere om adoption, foregår hver uge anvisning af de børn, der er klar til bortadoption til adoptivforældre, som er godkendt. Herved opnås, at man kan tilstræbe at finde det hjem, der er bedst egnet til det enkelte barn, samt at ventetiden bliver ens for hele landet, hvorved det er muligt at tilstræbe en retfærdig fordeling.

Når adoptionskontoret har foreslået et bestemt barn anvist til et bestemt ansøgerpar, sendes barnets journal til den pågældende mødrehjælpsinstitution, som efter gennemgang af sagen indkalder ansøgerne og giver dem oplysning om barnet. Der træffes aftale om ansøgernes besøg på børnehjemmet, såfremt ansøgerne efter de givne oplysninger om barnet er indstillet på at adoptere dette barn. Når barnet hjemtages, sørger mødrehjælpen for de forskellige formaliteter såsom flytteanmeldelse og indhentelse af endelig plejetilladelse. Der aflægges besøg i hjemmet for at se, om barnet trives der, og endelig sørger instittuionen for at søge adoptionsbevilling.

Adoption af udenlandske børn.

Justitsministeriet har meddelt autorisation til 3 private foreninger: »Glemte Børn«, »Adoption Center« og »Terres de Hommes« til at formidle adoption af udenlandske børn. Disse foreninger skal efter ansøgernes eget valg henvise ansøgere til forundersøgelse og godkendelse enten hos mødrehjælpen eller hos plejehjemsforeningerne, for Københavns endvidere Københavns kommunes børne- og ungdomsværn. Mødrehjælpen foretager i disse sager ganske de samme undersøgelser som ved adoption af danske børn. Disse sager viser sig ofte mere komplicerede både personligt og praktisk. Det skal bemærkes, at medens antallet af adoptioner af danske børn i en årrække har vist faldende tendens, har antallet af ansøgere, som ønsker at adoptere udenlandske børn, været stærkt stigende i de sidste par år.

Sammenfatning: Som det fremgår af foranstående har mødrehjælpen organiseret sit arbejde med formidling af adoptioner på den måde, at kontakt og indhentelse af oplysninger både hvad angår de biologiske forældre, barnet og ansøgere om adoption varetages af de enkelte institutioner, som derefter sender sagerne til endelig vurdering og godkendelse i adoptionskontoret. Dette adoptionskontor er etableret i 1951 i mødrehjælpen i København og har til opgave at virke som rådgivende organ for samtlige mødrehjælpsinstitutioner med henblik på at søge gennemført ensartede retningslinier, både hvad angår de krav, der stilles til vordende adoptivforældre, og de oplysninger, der bør foreligge om børn, der ønskes bortadopteret. Til adoptionskontoret er knyttet pædiatrisk, psykiatrisk og anden lægelig bistand samt psykologisk, social og juridisk sagkundskab. På ugentlige konferencer drøftes alle tvivlsspørgsmål, og den sagsbehandler, som behandler sagen i den lokale mødrehjælpsinstitution, indbydes til denne konference, den dag den pågældende sag behandles.

Man opnår ved denne fremgangsmåde centraliseringens fordele, uden at det personlige i arbejdet går tabt.

b. *Forslag til fremtidig ordning.*

De biologiske forældre.

Man har indgående drøftet det praktiske og hensigtsmæssige i, at gravide kvinder, som ønsker at bortadoptere det ventede barn, skulle rette henvendelse til primærkommunens social- og sundhedsforvaltning. For denne ordning taler udover afstanden det vigtige, at hun her vil kunne få oplysninger både om samfundets generelle og individuelle hjælpeforanstaltninger, såfremt hun beslutter sig til at beholde barnet. Beslutter hun sig for bortadoption, skulle social- og sundhedsforvaltningen så indhente oplysninger i sagen og samtykke.

Man er imidlertid bekendt med, at et under justitsministeriet siddende udvalg vedrørende en ændring af adoptionsloven overvejer at stille forslag om, at samtykke for fremtiden ikke skal være frit tilbagekaldeligt indtil adoptionsbevillingens udfærdigelse, såfremt tilbagekaldelse under særlig hensyntagen til barnets tarv ikke er rimeligt begrundet. Efter de foreliggende oplysninger skal samtykke afgives skriftligt under personligt fremmøde for overøvrigheden eller for anden myndighed eller institution, som er godkendt dertil af justitsministeren. Disse formkrav vil formentlig indebære, at samtykke til bortadoption må gives på amtsplan. Hertil kommer, at antallet af danske børn, som bliver bortadopteret, år for år viser faldende tendens. Dette vil bevirke, at den enkelte primærkommune vanskeligt vil kunne opnå særlig erfaring i dette arbejde. Man er derfor af den opfattelse, at undersøgelsen, indhentelse af attester og afgivelse af samtykke for så vidt angår de biologiske forældre bør finde sted i amtssocialcentret. Da man imidlertid må forudsætte, at den gravide, som ønsker barnet bortadopteret, i mange tilfælde først vil få kontakt med primærkommunens social- og sundhedsforvaltning, er det af betydning, at sagsbehandlerne dér er i stand til at give sufficient vejledning om adoptionens retsvirkninger og oplysninger om adoptionssagens gang. Ud fra mødrehjælpens erfaring om, at mange gravide, som udtaler ønske om bortadoption fortryder dette i slutningen af graviditeten eller efter fødslen, vil man foreslå, at der indføres den praksis, at såfremt ønsket om bortadoption fastholdes efter fødslen, formidler social- og sundhedsforvaltningen kontakt til amtssocialcentret til videre behandling af sagen.

Vedrørende rådgivnings- og vejledningsopgaver over for en kvinde, der overvejer bortadoption, skal man påpege, at holdningen til spørgsmålet bortadoption har ændret sig de sidste 10-15 år. Medens ugifte gravide kvinder tidligere var udsat for stort pres fra omgivelserne om at bortadoptere barnet, går presset i dag

ikke sjældent den modsatte vej, idet forældre, venner og kolleger på arbejdspladsen ofte finder det uacceptabelt, at en kvinde bortadopterer sit barn. Det pres, som disse kvinder herved udsættes for, medfører, at der er behov for mange støttesamtaler både under graviditeten og efter fødslen for at få afklaret, om kvinden handler under pres og for at hjælpe hende til at træffe en beslutning, som er hendes egen. Man skal her også være opmærksom på den skyldfølelse, der kan opstå hos en kvinde, som bortadopterer sit barn. Sådanne støttesamtaler kræver veluddannede rådgivere og støtteteams. Det er derfor vigtigt, at sagsbehandlerne i primærkommunerne er opmærksomme på disse problemer og har mulighed for at henvise til sagkyndig bistand, såfremt de ikke mener selv at kunne påtage sig sådanne rådgivningsopgaver.

Barnet.

Midlertidig anbringelse på børnehjem af et barn, som ønskes bortadopteret, vil man foreslå sker ved primærkommunens foranstaltning. Tilsyn med og observation af barnet kræver imidlertid en særlig sagkundskab, som man ikke kan forvente er til stede i alle primærkommuner. Tilsyn og observation bør derfor foretages af amtssocialcentrets sagkyndige team, som også vil have mulighed for at tilkalde yderligere specialister. Primærkommunerne må derfor pålægges pligt til at indberette sådanne anbringelser. For at rationalisere amtssocialcentrets tilsynsvirksomhed vil man foreslå, at bestemte børnehjem i alle amter udpeges til adoptionsobservationshjem.

Adoptionsansøgere.

Man har overvejet, om *undersøgelse og godkendelse af ansøgere om adoption* bør henlægges til primærkommunernes social- og sundhedsforvaltninger. For denne ordning taler, at det er det kommunale børne- og ungdomsværn, der meddeler plejetilladelse, og at det er dette, der træffer beslutning om fjernelse af børn fra deres hjem, en afgørelse, som ikke ses at være væsentlig forskellig fra godkendelse af, at et ægtepar adopterer et barn. Hertil kommer, at børne- og ungdomsværnene efter gældende lov har ret til at medvirke ved anonyme adoptioner. Man er dog bekendt med, at dette i dag kun sker i ca. ½ % af alle anonyme adoptioner.

Mod at lægge dette arbejde ud til primærkommunerne taler, at der er et forholdsvis ringe antal anonyme adoptioner. (Der udfærdiges årligt ca. 1.200 adoptionsbevillinger, og heraf er ca. halvdelen familieadoptioner). Det kan derfor blive vanskeligt for den enkelte primærkommune at opnå tilstrækkelig erfaring i dette arbejde, således at man kan befrygte en ret stor uensartethed i afgørelserne. Endelig må man være opmærksom på manglen på kvalificeret arbejdskraft, såvel lægelig som social.

Man finder det derfor mest hensigtsmæssigt, at undersøgelse af vordende adoptivforældre sker i amtssocialcentrene, som gennem sit sagkyndige team vil råde over den nødvendige sagkyndige bistand, og som også vil have mulighed for at tilkalde anden nødvendig sagkyndig bistand.

Med hensyn til *godkendelse af adoptionsansøgere* mener man ud fra mødrehjælpens mangeårige erfaring at måtte gå ind for, at der oprettes et centralt organ til godkendelse af adoptionsansøgere, idet man herved sikrer, at bedømmelsen kan blive mere ensartet, og man kan opnå en bedre koordination af undersøgelsesarbejdet og fordelingen af børnene. Da det centrale organs bedømmelse af de enkelte adoptionsansøgere må bygge på amtssocialcentrets undersøgelser, må der åbnes mulighed for grundig information til amtssocialcentrene fra det centrale organ.

Man skal endvidere foreslå, at der åbnes adgang til, at adoptionsansøgere, som det centrale organ ikke kan godkende, får mulighed for at indbringe afslaget for en central ankeinstans, muligvis således, at sagen kan indklages for den påtænkte socialret.

Fordeling af børn til bortadoption.

Man skal foreslå, at fordelingen af børnene til adoptionssøgende sker gennem det foreslåede centrale organ. Dette er nødvendigt, dels for at sikre en retfærdig fordeling og dels af hensyn til anonymiteten. Forholdet mellem antallet af børn til bortadoption og antallet af adoptionsansøgere varierer meget fra amt til amt.

Adoption af udenlandske børn.

Man vil i det omfang, det er praktisk muligt, foreslå disse sager behandlet som foran om adoption af danske børn anført, dog i samarbejde med de 3 formidlende private foreninger.

D. Plejeforhold.

a. *Nuværende praksis.*

I en del tilfælde viser det sig, at et barn, som ønskes bortadopteret på grund af psykiske og/eller fysiske handicap, ikke umiddelbart kan bortadopteres, men må gennem en længere observationsperiode på spædbørnehjem og derefter anbringes i en længerevarende pleje for at observere, om det er forsvarligt at bortadoptere barnet.

Mødrehjælpen behandler i dag disse sager ganske som adoptionssager. De familier, som ønsker at tage et sådant barn i pleje, kommer på samme måde som traditionelle adoptionsansøgere til indgående samtaler og undersøgelser i mødrehjælpen i Københavns plejeafdeling, som samarbejder med mødrehjælpsinstitutionerne ud over landet.

b. *Forslag til fremtidig ordning.*

Man skal foreslå, at disse plejeforhold behandles ganske som foreslået vedrørende egentlige adoptionssager.

E. Faderskabssager.

a. *Nuværende praksis.*

I henhold til lov af 18.5. 1960 om børns retsstilling skal faderskabet til et barn født uden for ægteskab søges fastslået for eller af en offentlig instans. Moderen kan ved henvendelse til mødrehjælpen eller politimesteren/overpræsidiet inden fødslen begære faderskabssag rejst og skal inden 1 måned efter barnets fødsel over for mødrehjælpen eller politimesteren/ overpræsidiet opgive, hvem der er eller kan være barnets fader. I loven er det pålagt den læge/jordemoder, som bistår ved fødslen af et barn uden for ægteskab, straks at sende en fødselsanmeldelse til den stedlige mødrehjælpsinstitution. I svangerskabshygiejneloven fra 1966 opfordres læger og jordemødre til at henvise gravide med sociale, økonomiske og/eller personlige vanskeligheder til mødrehjælpen. Det er efter disse regler almindelig praksis, at læger og jordemødre henviser kvinder, som er gravide uden for ægteskab, til mødrehjælpen allerede under graviditeten. I de sidste år har mødrehjælpen bistået ved anlægggelse af ca. 7.500 faderskabssager pr. år.

Samtalerne med kvinden vedrørende oplysninger til faderskabssagen foretages af socialrådgivere. Ved samtalen indhentes de relevante oplysninger for sagens rejsning, og der tages stilling til spørgsmålet om bidragsfastsættelse. Kvinden gøres opmærksom på de rettigheder, hun og barnet opnår, når faderskabet anerkendes eller fastslås.

Når oplysningerne er indhentet og oplysningsskema til videresendelse til politi/overpræsidium er udfærdiget, overgives sagen til institutionens jurist til gennemsyn inden afsendelse for at sikre, at oplysningerne, der kan blive afgørende for udfaldet af en evt. senere retssag, er udtømmende og eksakte. Juristen følger sagen og møder evt. sammen med klienten, hvis der bliver tale om retsmøder.

Ved den praksis, at en kvinde, som venter fødsel uden for ægteskab, henvises til mødrehjælpen om faderskabssagens rejsning, opnår man en værdifuld kontakt og derigennem viden om hendes sociale, økonomiske og personlige situation, hvorledes hun skal klare sig både økonomisk og praktisk under graviditeten og fødslen og senere, når hun skal drage omsorg for barnet. Man kan herved give hende sufficient vejledning om samfundets hjælpemuligheder og sammen med kvinden tilrettelægge en planlægning for tiden omkring fødslen, ligesom man i tilfælde, hvor der er behov derfor, kan iværksætte de hjælpeforanstaltninger, mødrehjælpen råder over. Det skal i denne forbindelse nævnes, at mødehjælpen har adgang til at yde forskudsvis betaling af det personlige underholdsbidrag 2 måneder før og 1 måned efter fødslen samt barselsfærdsbidrag, selv om faderskabssagen ikke er afsluttet, og bidragsresolutionen ikke er udfærdiget.

b. *Forslag til fremtidig ordning.*

Den største del af de ugifte mødre vil have behov for hjælpeforanstaltninger, som for fremtiden formentlig udelukkende skal ydes af primærkommunerne. Man mener derfor, at oplysninger til faderskabssager må optages af sagsbehandlede i primærkommunernes social- og sundhedsforvaltninger. Man ønsker at understrege vigtigheden af, at det bliver socialrådgivere eller særligt uddannet personale, der tager disse samtaler, og der bør være mulighed for supervision. Inden sagens indsendelse til politimester/overpræsidium bør sagen godkendes af jurist. Da det ikke kan antages, at der i alle primærkommuner vil være ansat juridisk uddannet personale, vil man finde det mest hensigtsmæssigt om sagen, når de relevante

oplysninger er indhentet, fremsendes til amtssocialcentret til videre foranstaltning. Sagen bør herefter følges op i amtssocialcentret, hvis jurist må give møde i retten ved særlig komplicerede sager, eller når klienten ønsker det. Endvidere må der åbnes mulighed for, at juristen har kontakt med primærkommunerne, dels for samtaler med klienterne om faderskabssagen og dels for at give vejledning om sagernes behandling til primærkommunernes sagsbehandlere.

Fødselsanmeldelser fra læger og jordemødre foreslås i fremtiden sendt til primærkommunernes social- og sundhedsforvaltninger.

Som hidtil bør det være valgfrit, om mødrene ønsker at give oplysninger til den socale forvaltning eller til politi/overpræsidium. Der kan være tilfælde, hvor en moder af diskretionshensyn ikke ønsker at give oplysninger til faderskabssagen til primærkommunen. Der bør i sådanne tilfælde være mulighed for, at hun kan give møde i amtssocialcentret og der give oplysninger til sagen. Henvender kvinden sig i graviditeten, bør sagsbehandleren i primærkommunen umiddelbart gøre hende bekendt med valgfriheden, ligesom dette bør præciseres i indkaldelsesskrivelser efter modtagelse af fødselsanmeldelser.

Man skal gøre opmærksom på, at det er en ret udbredt praksis, at der søges fritagelse for rejsning af faderskabssag i de tilfælde, hvor barnet bortadopteres. Også i sådanne tilfælde finder man, at sagen bør forberedes i primærkommunen og indsendes til myndighederne via amtssocialcentret.

F. Uddannelseshjælp til enlige forsørgere.

a. *Nuværende praksis.*

[henhold til mødrehjælpslovens § 1, stk. 5, kan mødrehjælpen give uddannelseshjælp til enlige forsørgere. På de årlige finanslovsbevillinger stilles et beløb til rådighed til denne hjælpeforanstaltning.

Mødrehjælpen startede dette arbejde som forsøg i slutningen af 40erne for private midler, senere bl. a. med midler fra tipsfonden. I årene op til 1956 kunne man fremlægge resultater, som viste, at man ved at yde uddannelseshjælp til enlige mødre, satte man dem bedre i stand til at klare opgaverne som eneforsørgere. Dette resulterede i en ændring af mødrehjælpsloven i 1956, således at man for offentlige midler kunne yde denne uddannelseshjælp, ligesom der blev åbnet adgang til i henhold til lov om offentlig forsorg, at også de sociale udvalg kunne yde uddannelseshjælp til enlige mødre. For at få en afgrænsning institutionerne imellem indførtes ved socialministeriets cirkulære af 14. marts 1957 den retningslinie, at mødrehjælpen principielt kunne yde uddannelseshjælp til enlige mødre, hvis yngste barn var under 2 år ved uddannelsens påbegyndelse, medens de sociale udvalg kunne yde uddannelseshjælp til andre enlige mødre. Ved en ændring af lov om ofentlig forsorg af 1. januar 1970 er der nu også adgang til at yde uddannelseshjælp til enlige fædre. I finansåret 1970/71 har mødrehjælpen givet 1284 enlige forsørgere uddannelseshjælp.

Uddannelseshjælp til enlige forsørgere er i dag en af mødrehjælpens mest konstruktive hjælpeforanstaltninger. Som et led i vurderingen af, hvorledes den enlige skal klare opgaverne som eneforsørger, er spørgsmålet om en erhvervsmæssig rigtig placering af afgørende betydning. Her tænkes ikke alene på den indtjening, den pågældende kan opnå, men i lige så høj grad på, om det erhvervsmæssige arbejde kan forenes med opgaven at drage omsorg for barnet på betryggende måde. Det er derfor vigtigt at motivere den enlige forsørger for egnet uddannelse.

En uddannelsessag startes stort set på følgende 3 måder:

a. Klienten fremfører selv et konkret uddannelsesønske.
b. Man skønner ud fra et forebyggende synspunkt, at klienten ikke uden uddannelse eller oplæring vil være i stand til at klare sine forsørgerpligter.
c. Klienten er på henvendelsestidspunktet i gang med en uddannelse.

Forinden der træffes beslutning om iværksættelse af uddannelseshjælp, udfylder klienten et skema, der indeholder forskellige spørgsmål om helbredsmæssige, familiære, sociale og økonomiske forhold. Man sørger for at afklare spørgsmålet vedrørende bolig og børnepasning. Der indhentes skolebevis og evt. anbefalinger. I nogle tilfælde må sagen udbygges med psykologiske, psykiatriske eller medicinske undersøgelser. Der samarbejdes med den offentlige erhvervsvejledning for at give klienten sufficient vejledning om uddannelsesmuligheder og forholdene på arbejdsmarkedet.

Når man efter disse forundersøgelser er nået

frem til en uddannelsesplan, som er i overensstemmelse med klientens ønsker, og som man ud fra kendskab til hendes evner og anlæg skønner er relevant, bevilger man hende hjælp i uddannelsestiden.

Under uddannelsen drager man omsorg for, at den økonomiske hjælp udbetales, og ved jævnlige samtaler støtter man klienten under uddannelsen og søger at afhjælpe de problemer, der måtte opstå.

Endvidere holder man sig i jævnlig kontakt med uddannelsesstedet. Erfaringen viser, at en intensiv kontakt, dels med klienten og dels med uddannelsesstedet er af afgørende betydning for uddannelsens heldige forløb.

Når uddannelsen er afsluttet, er der i en del tilfælde behov for at hjælpe klienten til at få ansættelse inden for faget samt at yde økonomisk og personlig støtte i overgangsperioden.

I de tilfælde, hvor klienten ikke opfylder betingelserne for at få uddannelsesstøtte gennem mødrehjælpen, formidler man evt. kontakt til revalideringscentre eller socialforvaltning.

Det skal understreges, at mødrehjælpens mulighed for at yde uddannelseshjælp har været stærkt afhængig af de årlige finanslovsbevillinger. For finansåret 1971/72 råder institutionerne tilsammen over kr. 8.000.000 til denne hjælpeforanstaltning. Det skal endvidere understreges, at der er indført skærpede krav inden for mange uddannelsesgrene til forudgående skolegang. Mange uddannelsessager må derfor starte med, at man yder hjælp til supplerende skolegang, f. eks. statskontrolleret 9. og 10. klasses prøve, teknisk forberedelsesekamen m. v., før en egentlig erhvervsuddannelse kan påbegyndes. Samtidig er varigheden af selve erhvervsuddannelsen for mange uddannelsers vedkommende forlænget.

b. *Forslag til fremtidig ordning.*

Man skal foreslå, at optagelse af sagen, det vil sige motivering af enlige forsørgere til at søge uddannelseshjælp, samtaler om konkrete uddannelsesønsker samt indhentelse af oplysninger sker i primærkommunernes social- og sundhedsforvaltninger. Vedrørende erhvervsvejledning bør der være et nært samarbejde med de offentlige arbejdsformidlingskontorer. Sagen sendes derefter til amtssocialcentret med henblik på evt. iværkssættele af supplerende psykologiske, psykiatriske eller medicinske undersøgelser i de tilfælde, hvor primærkommunen ikke råder over tilstrækkelig ekspertbistand. Vurdering og godkendelse af uddannelsesplanen finder sted i amtssocialcentret.

Man finder det væsentligt, at den erfaring, mødrehjælpen har på dette område, videreføres i det nye system i nært samarbejde med revalideringen. Med de begrænsede personalemæssige ressourcer, mødrehjælpen og revalideringen råder over, kan dette formentlig kun ske på amtsplan, d.v.s. væsentligst således, at amtssocialcentret yder konsultativ bistand til primærkommunerne.

Efter sagens behandling i amtssocialcentret sendes sagen tilbage til primærkommunen til bevilling af økonomisk hjælp under uddannelsen. Sagen følges herefter i primærkommunen både hvad angår udbetaling af hjælpen og kontakten med klienten og uddannelsesstedet. Opstår der særlige vanskeligheder, skal der være adgang for primærkommunen til at henvise sagen til behandling i amtssocialcentret eller til at kunne tilkalde særlige sagkyndige fra centret til samtaler med klienten og vejledning til sagsbehandleren.

Selv om der siden 1956 i henhold til lov om offentlig forsorg har været adgang for de sociale udvalg til at iværksætte uddannelseshjælp til enlige forsørgere, har denne adgang kun været anvendt i meget begrænset omfang. I en overgangsperiode vil det derfor være nødvendigt, at der åbnes adgang til, at amtssocialcentrene kan tilbyde vejledning og oplæring af sagsbehandlerne i primærkommunerne ud fra konkrete sager. Med de skærpede krav inden for mange uddannelsesgrene til forudgående skolegang, forlængelsen af mange uddannelser m. v. kræver vurderingen af uddannelsesplanerne et betydeligt kendskab til uddannelsessektoren kombineret med erfaring om uddannelsens egnethed for enlige forsørgere og om de sociale forhold, som må være til stede som forudsætning for gennemførelse af uddannelsen.

G. *Sociale støtteforanstaltninger i forbindelse graviditet og fødsel.*

a. *Nuværende praksis.*

I henhold til lov om mødrehjælpsinstitutioner § 1, stk. 1, har mødrehjælpen til formål at give svangre kvinder personlig, social og juridisk bistand, råd og vejledning med hensyn til deres svangerskab, derunder om den hjælp af økonomisk og lægelig art, der under svangerska-

bet og efter fødslen står til rådighed for dem selv eller til hjælp ved forsørgelsen af det ventede barn.

I forbindelse med dette rådgivnings- og vejledningsarbejde er der i henhold til lovens § 1, stk. 5, åbnet adgang til, at institutionerne kan yde direkte økonomisk støtte til imødegåelse af den trang, der kan opstå under eller i tilknytning til en graviditet. På de årlige finanslove stilles et beløb til rådighed til dette formål. For finansåret 1971/72 andrager dette beløb *kr. 10.000.000.*

Endelig har mødrehjælpen adgang til i henhold til lovens § 3 at påtage sig opgaver, der tjener til at forbedre mødrenes stilling. Denne adgang har institutionerne udnyttet i det omfang, det har været muligt at skaffe private midler. Der kan i denne forbindelse være anledning til at nævne de betydelige beløb, der er stillet til rådighed fra forskellige fonds, og de beløb, som indtil 1969 hvert år på »Mors dag« blev indsamlet til mødrehjælpen. Disse private midler har bevirket, at mødrehjælpen har haft mulighed for på forsøgsbasis at tage opgaven op til forbedring af vilkårene for enlige forsørgere og børnerige familier og dermed har kunnet påvise et behov for hjælpeydelser, som så senere er overtaget af det offentlige.

Hvad enten klienter henvender sig med anmodning om økonomisk og/eller personlig bistand i forbindelse med svangerskab og fødsel, eller den primære henvendelsesgrund er en anmodning om svangerskabsafbrydelse eller bistand til rejsning af faderskab, er der i langt de fleste tilfælde behov for vejledning og rådgivning om mangfoldige sociale, personlige og familiemæssige problemer. En del af disse tilfælde kan klares ved ydelse af en eller flere hjælpeforanstaltninger og enkelte samtaler, men i mange tilfælde er der behov for længerevarende støtte og kontakt op til 1-2 år.

Ved behandlingen af disse tilfælde søger man gennem samtale med klienten og eventuelt pårørende at danne sig et indtryk af klientens hele situation. Man forsøger derefter sammen med klienten at tilrettelægge en plan for problemernes løsning. Ofte er det vigtigt, at man ved omgående hjælp af f. eks. økonomisk art søger at afhjælpe de mest blokerende og presserende vanskeligheder for derigennem at give klienten pusterum og mod til at samarbejde om en mere langsigtet løsning af problemerne.

Samtidig med at mødrehjælpens hjælpeforanstaltninger ydes den enkelte klient i fornødent omfang inden for bevillingsrammerne, må man sørge for, at klienten får oplysning om de hjælpemuligheder, der findes i den øvrige sociallovgivning og om nødvendigt formidle kontakt til andre offentlige og private institutioner.

Det er vigtigt, at den sagsbehandlende socialrådgiver ved jævnlige samtaler søger at opmuntre og aktivisere klienten til at tage selvstændige initiativer samt hjælpe med de opgaver, som klienten føler er for store.

En del tilfælde er af så kompliceret art, at det har været helt nødvendigt at tilrettelægge institutionernes arbejde således, at der har været mulighed for regelmæssige konferencer, hvor man i teams bestående af sagkyndige fra flere fagområder har kunnet drøfte disse sager. Socialrådgiverne har den primære kontakt med klienterne, men ofte må andre faggrupper gå ind i sagsbehandlingen, dels ved direkte samtaler med klienterne og dels ved konsultativ vejledning til socialrådgiverne.

b. *Forslag til fremtidig ordning.*

Ud fra hele ideen i socialreformen må disse opgaver i fremtiden løses af primærkommunernes social- og sundhedsforvaltninger. Man ønsker at påpege, at en forudsætning for, at opgaverne kan løses tilfredsstillende, må være, at det sagsbehandlende personale får en uddannelse svarende til socialreformens målsætning, samt at sagsbehandlerne kan få vejledning og bistand fra særlig sagkyndige.

Da mange primærkommuner ikke vil kunne råde over fornøden sagkundskab, må det tilstræbes, at der i de påtænkte amtssocialcentre ansættes fornøden sagkundskab, som kan stilles til rådighed for primærkommunerne både for at kunne yde vejledning til sagsbehandlerne og for at kunne gå direkte ind i behandlingen af særlig krævende behandlingssager, hvor der vil være behov for forskellig sagkundskab af lægelig, psykologisk, juridisk og social art.

H. Oplysningsarbejdet.

a. *Nuværende praksis.*

I henhold til lov om mødrehjælpsinstitutioner § 1, stk. 2, skal mødrehjælpen efter vejledning fra tilsynsrådet udfolde bestræbelser for, at der bliver givet almen oplysning om moderskabets betydning og om opgaver vedrørende moderskabet af pædagogisk og sundhedsmæssig art.

Mødrehjælpen afholder derfor en del kurser og anden oplysningsvirksomhed, f. eks. kursus

i spædbørnspleje, kurser i beskæftigelse af småbørn, afslapningskurser for gravide m. v., og har udgivet forskellige pjecer om mødrehjælpens bistandsmuligheder.

b. *Forslag til fremtidig ordning.*

Man vil foreslå, at dette oplysningsarbejde styres fra amtsplan, hvor man kan tage hensyn til, hvilke muligheder der foreligger om undervisning i primærkommunerne. Det må være amtets ansvar, at der inden for hvert amt finder den fornødne oplysningsvirksomhed sted, og at befolkningen gennem f. eks. pjecer og annoncering i den lokale presse gøres bekendt med hjælpemulighederne.

/. *Mødrehjælpens hjem m. v.*

a. *Nuværende praksis.*

1 henhold til lov om mødrehjælpsinstitutioner § 1, stk. 3, kan mødrehjælpen med socialministeriets billigelse oprette svangre- og mødrehjem, spædbørnehjem samt observations- og rekreationshjem.

Mødrehjælpen har i dag svangre- og mødrehjem i København, Odense og Esbjerg, spædbørnehjem i Lyngby, Skodsborg og Odense samt rekreationshjem og observationshjem i Hørsholm, Helsingør og Vejle.

Vedrørende ejerforholdet kan oplyses, at de 3 svangre- og mødrehjem ejes af mødrehjælpen og drives for offentlige midler. Hjemmet Sanderumhus i Odense er tilskudsberettiget og under tilsyn af socialstyrelsen. Driftsunderskud dækkes af mødrehjælpen i Odense.

Spædbørnehjemmene i Skodsborg og Odense ejes af mødrehjælpen og drives for offentlige midler. Spædbørnehjemmet i Lyngby ejes af Foreningen til Støtte for Mødre og Børn, men drives principielt af offentlige midler.

Observations- og rekreationshjemmet Nebbegård i Hørsholm drives for offentlige midler i lejede lokaler. Rekreationshjemmet Klostermosegård i Helsingør ejes af Foreningen til Støtte for Mødre og Børn, men drives stort set for offentlige midler. Rekreationshjemmet Selsbjerg ved Vejle ejes af mødrehjælpen og drives for offentlige midler.

Det har i årenes løb haft stor betydning, at man har rådet over egne hjem, hvortil man har kunnet henvise gravide og mødre og børn. Det har givet integrering i hjælpearbejdet, bl. a. ved smidig visitering til hjemmene.

Endelig er der ved institutionerne i København og Århus som en overgangshjælp oprettet kollektivhuse med børneinstitutioner for enlige mødre. Disse kollektivhuse drives af de selvejende institutioner, Egmontgården. Vedrørende kollektivhuset i København kan oplyses, at Egmontgården ejer den ene halvdel af ejendommene og lejer den anden halvdel af mødrehjælpen.

b. *Forslag til fremtidig ordning.*

Man finder det naturligt, at de mødrehjælpen tilhørende hjem og det dertil knyttede personale i fremtiden henlægges til amtskommunerne og således, at flere amter har mulighed for pladser på de enkelte hjem, men at administration og drift overlades det amt, hvori hjemmet er beliggende.

Man vil dog gå ud fra, at en samlet vurdering og planlægning vedrørende dette spørgsmål foretages af socialstyrelsen.

Med hensyn til fremtiden for de selvejende institutioner, Egtmontgården i København og Århus, må der optages forhandlinger mellem Egmontgårdens bestyrelser og socialstyrelsen.

III. Overvejelser vedrørende udflytning af mødrehjælpsinstitutionernes personale primærkommunalt - amtskommunalt

Som omtalt i indledningen er følgende personalekategorier i dag ansat i mødrehjælpen: socialrådgivere, jurister, læger, hjemkonsulenter og kontorassistenter m. v.

I betænkning om mødrehjælpsinstitutionernes personale- og bevillingsmæssige forhold efter svangerskabsloven af 1970 samt i nærværende redegørelse er der med undtagelse af kontorpersonalet i det væsentlige gjort rede for de arbejdsopgaver, som påhviler de forskellige personalekategorier.

For så vidt angår de til institutionerne knyttede kontormedarbejdere kan gives følgende beskrivelse af deres arbejdsopgaver. En mindre del af kontormedarbejderne er beskæftiget med kasse-, regnskabs- og bogholderimæssige opgaver, det vil sige fører institutionernes daglige regnskab, herunder lønudregninger og lønningsregnskab, kildeskat m. m., udfærdiger råbalancer, opstiller driftsregnskab og status samt medvirker ved udarbejdelse af forslag til finanslov og tillægsbevilling.

Ved institutionerne er ansat lægesekretærer,

som har ansvaret for de social-lægelige journaler, forberedelse til samrådsforelæggelse, fungerer som sekretærer for lægerne og samrådene, fremsender samrådsafgørelse til sygehusene og læger.

Hovedparten af de ved institutionerne ansatte kontormedarbejdere samarbejder med socialrådgivere og jurister, således at den enkelte kontormedarbejder er knyttet til en eller flere socialrådgivere/jurister. Disse medarbejdere indfører fortløbende journaltekst efter diktat (diktafoner, stenogram). Udarbejder selvstændigt afhøringsskema til fremsendelse til myndighederne i faderskabssager efter de i sagen indhentede oplysninger. Udfærdiger rapporter i adoptionssager. En stor del af korrespondancen i forbindelse med høringsskrivelser samt breve til klienter formuleres selvstændigt af kontormedarbejderne. De pågældende har i ikke helt ringe udstrækning direkte klientkontakt, taler f. eks. i telefon med klienter ved sagsbehandlerens fravær, ligesom de har direkte klientkontakt ved ydelse af forskellige hjælpeforanstaltninger (udbetaling af forskud på bidrag og ydelse af spædbørnetøj m. m.). Endelig fungerer kontormedarbejdere som sekretærer ved teamkonferencer og har herigennem tilegnet sig en ikke ringe viden om klientbehandling.

Man finder det meget afgørende, at den erfaring mødrehjælpen i sit over 30-årige virke har erhvervet vedrørende behandlingen af klienterne, herunder de arbejdsmetoder, man har anvendt, hvor man har arbejdet ud fra socialmedicinske principper, og hvor man har lagt megen vægt på at arbejde i team, søges udnyttet bedst muligt ved socialreformens gennemførelse. Det så meget mere som, at hele målsætningen i socialreformkommissionens betænkning - at tilbud om forebyggelse, revalidering og behandling skal stå til rådighed for enhver borger, som rammes af en socialbegivenhed uanset begivenhedens art - vil medføre, at de ovenfor beskrevne arbejdsmetoder må anvendes i langt større udstrækning, end tilfældet er i dag.

Denne målsætning må imidlertid ses i sammenhæng med den kendsgerning, at der i dag er og formentlig i endnu en årrække vil være begrænsede ressourcer af uddannet personale til rådighed, ligesom den stramme økonomiske politik, som både staten og kommunerne må føre, vil virke hæmmende på mulighederne for at få udvidet det såkaldte »personaleloft«, som har medført og formentlig stadig vil medføre begrænsning også i normeringsudvidelserne inden for den sociale sektor.

En anden vigtig målsætning, som skal søges gennemført med socialreformen, er målsætningen om, at den sociale service skal ligge nærmest muligt den enkelte borger.

Ved overvejelserne om en fremtidig henholdsvis primær-amtskommunal løsning af mødrehjælpsinstitutionernes nuværende arbejdsopgaver og om en fremtidig rigtig udnyttelse af den erfaring og viden mødrehjælpens personale har i behandlingen af ofte komplicerede tilfælde, har man søgt at holde sig disse målsætninger for øje. Man har ved gennemgangen af mødrehjælpens arbejdsopgaver stillet forslag om, at flertallet af disse opgaver i fremtiden søges løst i primærkommunernes social- og sundhedsforvaltninger, men samtidig understreget betydningen af, at sagsbehandlerne må være velkvalificerede, samt at der må være mulighed for vejledning og supervision til det personale, som har direkte klientbehandling.

Ved gennemførelse af socialreformen med opbygning af en social administration placeret i henholdsvis primær- og amtskommuner vil der formentlig ske en ændring af ansættelsesforholdene for mødrehjælpsinstitutionernes personale.

Principielt finder man, at den bedste løsning ville være, at personalet blev udflyttet teamvis til primærkommunerne. Det er imidlertid ikke muligt at realisere en sådan løsning, dels fordi de nuværende normerede stillingers antal i mødrehjælpen er ganske utilstrækkelige til at kunne dække alle landets kommuner, og dels fordi en hel del kommuners ringe størrelse ikke vil kunne bære udgiften ved ansættelsen af sådanne teams, ligesom de mindre kommuner ikke vil have fuldtidsbeskæftigelse til sådanne teams.

Man vil derfor med de givne betingelser foreslå, at man i stedet vælger den løsning at udflytte mødrehjælpens personale teamvis med placering i de påtænkte amtssocialcentre. Da en lignende løsning måske vil blive resultatet for revalideringscentrenes og andre lokalt placerede statsinstitutioners vedkommende, mener man herved at kunne opnå, at der på amtsplanet opbygges forvaltninger, som vil blive i stand til at udføre egentlig sagsbehandling og samtidig kan stå til rådighed med konsultativ vejledning og supervision for primærkommunerne. Da det rådgivende personale på amtsplanet herved får pålagt pædagogiske og uddan-

nelsesmæssige opgaver, er det vigtigt, at der åbnes adgang for videreuddannelse af dette personale, så de bliver i stand til at påtage sig sådanne opgaver.

For så vidt angår kontorpersonalet kan man tænke sig, at en del vil være interesserede i at kunne få beskæftigelse, hvor der er mulighed for direkte klientkontakt. Med den erfaring og viden, kontorpersonalet i mødrehjælpsinstitutlonerne allerede har om dette arbejde, må man anbefale, at der iværksættes kurser, som kvalificerer denne gruppe til arbejde i primærkommunerne, f. eks. i afdelinger, som skal administrere tildeling af sikringsydelser og generelle familiepolitiske ydelser.

Med hensyn til den gruppe af kontormedarbejdere i mødrehjælpsinstitutionerne, som måtte ønske at beskæftige sig med mere kontortekniske opgaver, skal man anføre, at disse veluddannede kontormedarbejdere vil være et godt aktiv som sekretærer for sagsbehandlere både i primær- og amtskommuner. Også for denne gruppe må man anbefale, at der arrangeres kurser, som giver viden om og indsigt i den kommunale forvaltning.

Sluttelig skal man tillade sig at understrege betydningen af, at de forskellige personalekategorier, som er ansat i mødrehjælpsinstitutionerne, inddrages i planlægningen og får medindflydelse på opgavefordelingen og deres egen arbejdsmæssige placering ved den strukturændring, som vil finde sted ved socialreformens gennemførelse.

Den 8. november 1971.

Grete Weye Hansen
Mødrehjælpen i Esbjerg

Inge Petersen
Mødrehjælpen i Nykøbing F.

Karen Nøhr Jensen
Mødrehjælpen i Viborg

Vera Skalts
Mødrehjælpen i København

Else Høyrup
Mødrehjælpen i Odense

Kirsten Lyngholm
Mødrehjælpen i Ålborg

Karen Ytting
Mødrehjælpen i Næstved

Ebba Anker
Mødrehjælpen i Sønderborg

Grethe Mondrup
Mødrehjælpen, Århus

C. Lund-Mikkelsen
Mødrehjælpen i Vejle

Underbilag 1

Oversigt over mødrehjælpsinstitutionernes geografiske områder

Mødrehjælpen i Esbjerg:
Ribe amtskommune

Mødrehjælpen i Holbæk:
Fra Roskilde amtskommune:
- Bramsnæs
- Gundsø
- Hvalsø
- Lejre
- Ramsø
- Roskilde
- Skovbo

Fra Vestsjællands amtskommune:
- Bjergsted
- Dianalund
- Dragsholm
- Gørlev
- Holbæk
- Hvidebæk
- Høng
- Jernløse
- Kalundborg
- Nykøbing-Rørvig
- Svinninge
- Tornved
- Trundholm
- Tølløse

Mødrehjælpen i Holstebro:
Ringkøbing amtskommune

Mødrehjælpen i København:
Københavns kommune
Frederiksberg kommune
Københavns amtskommune
Frederiksborg amtskommune

Fra Roskilde amtskommune:
- Greve
- Køge
- Solrød
- Vallø

Fra Storstrøms amtskommune:
- Stevns

Mødrehjælpen i Næstved:
Fra Vestsjællands amtskommune:
- Fuglebjerg
- Hashøj
- Haslev
- Korsør
- Ringsted
- Skelskør
- Slagelse
- Sorø
- Stenlille

Fra Storstrøms amtskommune:
- Fakse
- Fladså
- Holmegård
- Næstved
- Præstø
- Rønnede
- Suså

Mødrehjælpen i Nykøbing F.:
Fra Storstrøms amtskommune:
- Holeby
- Højreby
- Langebæk
- Maribo
- Møn

Nakskov
Nykøbing F.
Nysted
Nr. Alslev
Ravnsborg
Rudbjerg
Rødby
Sakskøbing
Stubbekøbing
Sydfalster
Vordingborg

Mødrehjælpen i Odense:
Fyns amtskommune

Mødrehjælpen i Randers:
Fra Århus amtskommune:
Ebeltoft
Grenå
Hadsten
Langå
Mariager
Midt-Djurs
Nørre Djurs
Nørhald
Purhus
Randers
Rosenholm
Rougsø
Rønde
Sønderhald

Mødrehjælpen i Rønne:
Bornholms amtskommune

Mødrehjælpen i Sønderborg:
Sønderjyllands amtskommune

Mødrehjælpen i Vejle:
Fra Vejle amtskommune:
Børkop
Egtved
Fredericia
Give
Hedensted
Jelling
Juelsminde
Kolding
Lunderskov
Tørring-Uldum
Vamdrup
Vejle

Mødrehjælpen i Viborg:
Fra Viborg amtskommune:
Bjerringbro
Fjends
Karup
Kjellerup
Møldrup
Sallingsund
Skive
Spøttrup
Sundsøre
Tjele
Viborg
Ålestrup

Mødrehjælpen i Ålborg:
Nordjyllands amtskommune
Fra Viborg amtskommune:
Hanstholm
Hvorslev
Morsø
Sydthy
Thisted

Mødrehjælpen i Århus:
Fra Århus amtskommune:
Galten
Gjern
Hammel
Hinnerup
Hørning
Odder
Ry
Samsø
Silkeborg
Skanderborg
Them
Århus

Fra Vejle amtskommune:
Brædstrup
Gjedved
Horsens
Nr. Snede

Oversigt over hovedkontorer, filialkontorer og ambulante konsultationer

Mødrehjælpen i Esbjerg.
Ambulante konsultationer i Brørup, Grindsted, Ribe, Varde og Vejen.

Mødrehjælpen i Holbæk.
Ambulant konsultation i Roskilde.

Mødrehjælpen i Holstebro.

Mødrehjælpen i København.
Filialkontor i Helsingør.
Ambulante konsultationer i Frederikssund, Frederiksværk, Hillerød, Køge, Gladsaxe, Hvidovre, Lyngby og Tårnby.

Mødrehjælpen i Næstved.
Ambulante konsultationer i Fakse, Korsør, Ringsted, Slagelse og Sorø.

Mødrehjælpen i Nykøbing F.
Ambulante konsultationer i Nakskov og Vordingborg.

Mødrehjælpen i Odense.
Ambulante konsultationer i Assens, Fåborg, Middelfart, Nyborg, Rudkøbing og Svendborg.

Mødrehjælpen i Randers.
Ambulante konsultationer i Ebeltoft, Grenå og Ryomgård.

Mødrehjælpen i Rønne.
Ambulante konsultationer i Allinge og Neksø.

Mødrehjælpen i Sønderborg.
Ambulante konsultationer i Haderslev, Tønder og Åbenrå.

Mødrehjælpen i Vejle.
Ambulante konsultationer i Fredericia, Give og Kolding.

Mødrehjælpen i Viborg.
Ambulante konsultationer Bjerringbro, Kjellerup og Skive.

Mødrehjælpen i Ålborg.
Filialkontorer i Hjørring og Thisted.
Ambulante konsultationer i Brønderslev, Frederikshavn, Hadsund, Hobro, Løgstør, Nykøbing Mors, Skagen, Sæby og Års.

Mødrehjælpen i Århus.
Ambulante konsultationer i Horsens, Odder, Samsø og Silkeborg.

Mødrehjælpsinstitutionernes bevillinger 1971/72

Driftsudgifter:

02.	Lønninger til ikke-tjenestemænd	23.669.500
05.	Honorarer	—
06.	Diverse vederlag	3.938.700
08.	Pensionsudgifter	86.900
11.	Rejser og befordring	505.600
13.	Særlige ydelser	58.100
14.	Uddannelse af personale	157.700
21.	Kontorholdsudgifter	2.268.800
22.	Trykning af publikationer m. v.	83.100
24.	Betaling for tjenesteydelser	260.300
29.	Forsikringer m. v.	2.300
31.	Vedligeholdelse af bygninger m. v.	570.300
33.	Driftsudgifter for egne ejendomme og lokaler	210.700
34.	Skatter og afgifter	64.400
35.	Husleje og varme m. v.	1.433.900
39.	Renter og afdrag	267.500
41.	Kostforplejning	218.400
42.	Beklædning	16.700
44.	Vask og personrenlighed	18.600
46.	Rejser for klienter	13.000
47.	Undervisning og oplysning m. v.	27.000
49.	Diverse forplejningsudgifter vedr. klienter	100.300
49.	Rekreationsarbejde	1.223.000
49.	Plejeløn vedr. adoptivbørn	917.000
52.	Lægemidler m. v.	238.000
53.	Anskaffelser	331.100
55.	Drift og vedligeholdelse af inventar	145.700
57.	Transport	79.000
58.	Betaling for undersøgelser	90.100
59.	Div. driftsudgifter	16.800
88.	Div. udgifter	39.500

Tilskud:

61.01	Til børneudstyr	92.000
62.01	Til økonomisk støtte og til spædbørnstøj	10.000.000
62.02	Til uddannelse	8.375.000
62.03	Til de af mødrehjælpen drevne hjem	244.400

Mødrehjælpsinstitutionernes ansøgere **1970/71**

Ansøgere om abort	8.761	Ansøgere om adoptivbørn	871
Ansøgere om hjælp i forbindelse med gennem gennemførelse af graviditet (sociale ny ansøgere)	13.279	Ansøgere i mødrehjælpens klinikker for antikonception	8.617
Ansøgere om sterilisation u/abortønske	883	Spædbørnsudstyr til ansøgere uden journal	ca. 600
Nyansøgere	22.923	Rådgivning uden oprettelse af journal, f. eks. til ansøgere med børn over 2 år, der henvises til andre Institutioner	ca. 900
Ansøgere fra tidligere år	16.069		
ialt:	38.992		

Bilag 5

LANDSFORENINGEN AF BØRNE- OG UNGDOMSVÆRN
Socialreformkommissionen.

Den 13/7 1972.

Landsforeningen af børne -og ungdomsværn har den 23. juni 1972 ved en forhandling med formanden for Socialreformkommissionen samt repræsentanter for kommissionens sekretariat forelagt landsforeningens synspunkter omkring børne- og ungdomsværnenes kommende placering. I forbindelse med denne forhandling, der bl. a. vedrørte de i landsforeningens skrivelse af 23/6 1972 anførte betragtninger, fremkom overvejelser om, at der efter en eventuel igangsætning af den sociale service- og bistandslov pr. 1/4 1974 kunne være overvejelser om en overgangsperiode forsåvidt angik børne- og ungdomsværnenes særlige funktioner.

Efter denne forhandling har ovenstående været drøftet i landsforeningens bestyrelse 11/7 1972, og konklusionen af denne drøftelse er blevet, at det efter landsforeningens opfattelse må være tilrådeligt, at det enstrengede system ikke på én gang iværksættes pr. 1/4 1974, men at der for børne- og ungdomsværnenes vedkommende bliver indført en overgangsbestemmelse af en varighed på indtil 4 år.

I denne periode foreslås, at der gives de enkelte kommuner mulighed for at opretholde et selvstændigt børne- og ungdomsværn med den samme kompetence og beslutningsdygtighed som nuværende børne- og ungdomsværn har - men inden for den til den tid forventede nye lovgivning.

Som begrundelse for forslaget kan anføres, at det efter landsforeningens opfattelse næppe vil være muligt for en lang række af landets kommuner i den korte tid fra lovens vedtagelse og indtil ikrafttrædelse at få etableret en tilstrækkelig integration på politisk og administrativt plan. De mange opgaver, som de enkelte kommuners social- og sundhedsforvaltning i forbindelse med socialreformen og den forudgående lovgivning vil blive stillet over for, kan efter landsforeningens opfattelse indebære en alvorlig risiko for, at det i en periode vil gå ud over det børnecentrerede arbejde.

Landsforeningen erkender nødvendigheden af en bedre koordination af den samlede indsats på det sociale og sundhedsmæssige område, og at dette på et ikke for langt sigt må indebære også en samling under samme politiske beslutningsorgan.

Ved bestyrelsens drøftelse har deltaget repræsentanter fra Københavns børne- og ungdomsværn vedrørende denne kommunes specielle forhold. Derfra er anført, at det må anses for absolut nødvendigt i en overgangsperiode at bevare det eksisterende system forsåvidt angår børne- og ungdomsforsorg i København, idet man navnlig skal pege på, at Københavns kommune står uden et social- og sundhedsudvalg. Selv oprettelsen af et sådant udvalg vil ikke løse problemet, idet udvalget ville få til opgave at behandle op til 2000 konkrete børneværnssager årligt, hvilket må anses for helt urealistisk. På længere sigt kunne det foreslås, at der nedsættes lokale, distriktsvise udvalg og »små« social- og sundhedsudvalg, der inden for det lokale område træffer afgørelser i visse konkrete sager. Disse sager henhører under nuværende system under socialforvaltning, sygekasse m. v.

Landsforeningen skal henstille, at ovenstående forslag indgår i kommissionens overvejelser, og vi er gerne til rådighed over for kommissionen med yderligere oplysninger, såfremt dette måtte ønskes.

Med venlig hilsen.

Jens Helbak,
Formand.

Leif Schiby
Sekretær.

Bilag 6

BØRNESAGENS FÆLLESRÅD
Blågårdsgade 15 B
2200 København N.

18. dec. 1970.

Socialminister fru Nathalie Lind

Børnesagens Fællesråd har med tak modtaget socialministerens svarskrivelse på Fællesrådets henvendelse af 16. november 1970.

Børnesagens Fællesråd er af den formening - modsat socialministeren - at de administrative omlægninger i socialstyrelsen på centralt plan, i høj grad vil blive bestemmende for børne- og ungdomsforsorgens selvstændighed som et pædagogisk-psykologisk arbejdsområde under en selvstændig ledelse.

Børnesagens Fællesråd er nu klar over, at vi er kommet en postgang for sent, hvad daginstitutionsområdets decentralisering angår. Vi må i denne forbindelse med beklagelse konstatere, at Børnesagens Fællesråd, der repræsenterer de 2/3 af alle daginstitutioner, ikke har været indkaldt til møde i socialreformkommissionen for drøftelse af dette arbejdsområde og dets fremtidige placering.

Det er tillige med beklagelse, at Børnesagens Fællesråd konstaterer, at vi først vil blive indkaldt til møde i socialreformkommissionen vedrørende døgninstitutionerne, »når overvejelserne i socialreformkommissionen er mere afklarede«, idet Fællesrådet, der repræsenterer det i dag næsten 100 pct. private døgninstitutionsområde, meget kunne ønske at blive taget med i overvejelserne om døgninstitutionernes fremtid netop på et tidspunkt, hvor deres totale indplacering i det sociale enstrengede system endnu er under drøftelse.

På denne baggrund skal et enigt Børnesagens Fællesråd stærkt understrege vor anmodning om snarest belejligt at måtte blive indkaldt til møde i socialreformkommissionen.

Med venlig hilsen.

BØRNESAGENS FÆLLESRÅD

Et lar Andersen,
Formand.

Henvendelse

til

Socialreformkommissionen

Indholdsfortegnelse

Side

Indledning . . . 269
Generelle betragtninger . . . 269
Om beslutningsprocessen . . . 270
Om anke . . . 270
Om vejledning og rådgivning . . . 271
Almen social vejledning og rådgivning på primærkommunalt plan . . . 271
- Afgrænsning . . . 271
- Arbejdsform . . . 272
- Koordinering . . . 272
- Tværfagligt samarbejde . . . 272
- Kundskaber . . . 272
- Opbygning . . . 272

Amtets social- og sundhedsforvaltning . . . 273
Socialcentrets serviceopgaver . . . 274
- Specialsagkundskab . . . 274
- Supervision . . . 274
- Konsultation . . . 274
- Koordinering . . . 274
- Specielle opgaver . . . 275
- Udstationering . . . 275

Om socialrådgiveres placering på centralt plan . . . 275
Afsluttende bemærkninger . . . 276
Underbilag 1: Henvendelse til folketingsudvalget vedrørende forslag til lov om den sociale ankestyrelse . . . 277
Underbilag 2: Kriminalforsorg . . . 279

Indledning.

I fortsættelse af vor henvendelse til Socialreformkommissionen i april 1969, bilag 22 i kommissionens 1. betænkning: Det sociale tryghedssystem, struktur og dagpenge nr. 543, skal Dansk Socialrådgiverforening fremkomme med et forslag til en mere konkret udformning af den rådgivnings- og vejledningsvirksomhed, som skal stilles til borgernes rådighed.

I vor udtalelse i april 1969 fremhævede vi den afgørende betydning af, at rådgivnings- og behandlingsapparatet er placeret så nær klienten som muligt, samt besidder den nødvendige fleksibilitet, således at det hele tiden er indstillet på løsningen af nye problemer. Endvidere pegede vi på, at planlægningen for det fremtidige sociale arbejde vil række langt ud over de traditionelle sociale foranstaltninger og ind i fysisk planlægning og miljøplanlægning.

Social- og sundhedsvæsenets funktioner vil i højere grad fremover blive set i et større samfundsmæssigt perspektiv, idet det efterhånden står klarere for befolkningen, at der er en årsagssammenhæng mellem samfundets teknologisk-økonomiske udvikling og struktur samt antallet og karakteren af sociale tabere. Vi oplever i disse år et stadigt stigende antal medborgere, der ikke kan følge med i velstandssamfundets materielle kapløb, og derfor af forskellige årsager må stå af og efterlades i en truende social situation.

Indholdet af disse hovedlinier bibeholdt, kan der i detaljerne være fremkommet mindre ændringer i foreningens synspunkter siden henvendelsen i 1969, hvilket må ses som en naturlig følge af den meningsudveksling, som i mellemtiden har fundet sted. Man erkender i højere grad at decentraliseringen imødekommer det menneskelige behov for indflydelse på egne forhold samt for social kontakt og medleven i nærsamfundet. Endvidere er kommunerne efter kommunalreformens ikrafttræden blevet bedre administrativt funderede og er således et bedre udgangspunkt for varetagelse af befolkningens ønsker og rettigheder.

Generelle betragtninger.

Med loven om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender (nr. 227 af 27. maj 1970) er der med virkning fra 1. juli 1970 sket en række ændringer i den hidtidige administrative og organisatoriske opbygning af det sociale område, samtidig med at der til dette område henføres nye opgaver af sundhedsmæssig art. Loven må betragtes som begyndelsen til den reform indenfor de sociale og sundhedsmæssige områder, som påregnes gennemført i de kommende år. Loven har til formål at skabe de ydre rammer for denne reform og samtidig tilpasse det sociale administrationsapparat til den ændrede kommunale struktur, der er en følge af kommunalreformen.

Der bør derfor ved de efterfølgende lovændringer fastsættes generelle retningslinier for det offentliges hjælpevirksomhed, således at det i videst muligt omfang overlades til de lokale sociale myndigheders frie skøn hvorledes rammerne udfyldes - dog skal der fastsættes minimumstakster for sociale ydelser.

For at institutionerne skal virke som forebyggende faktorer, bør der fra centralt hold ske en fastsættelse af generelle retningslinier for bl.a. disse institutioners indretning, personalets uddannelsesmæssige kvalifikationer m.v., hvorimod selve godkendelsesproceduren bør decentraliseres.

Foreningen kan tilslutte sig Socialreform-

kommissionens udtalelser om, at det sociale apparatur skal opbygges på den måde, at primærkommunerne skal bære så stor en del af opgaverne, som det er muligt under hensyntagen til kommunernes størrelse og de ressourcer, der kan mobiliseres. De opgaver, som den enkelte primærkommune ikke selvstændigt er i stand til at magte, skal løses ved, at amtskommunen med sine ressourcer i første række supplerer og øger de primærkommunale muligheder. Hvis en primærkommunes befolkningsgrundlag ikke gør det muligt at opbygge et rationelt rådgivningsapparat, behøver alternativet ikke at være, at opgaven henlægges til amtet. Man kan i den situation forestille sig, at to eller flere primærkommuner går sammen om løsningen af opgaven.

Primærkommunen bør ved hjælp af gunstige finansieringsordninger gennem skattepolitik, refusionsordninger og byrdefordeling inspireres til at prioritere forebyggende foranstaltninger højt, ligesom det sociale arbejde i vidt omfang bør have karakter af opsøgende virksomhed. Hvor socialt arbejde ikke kan foregå i hjemmet (ambulant), bør kommunen råde over et udbygget institutionsnet beregnet for såvel dag- som natophold, som må integreres i de bestående boligmiljøer, således at en placering uden for hjemmet kan foretages samtidig med, at den, der placeres, bevarer en del af sit tidligere miljø.

Den skarpe alders- og problemopdeling på de enkelte institutionskategorier bør lempes og de bestående institutioner omdannes til aktivitetscentre, der rummer mulighed for placering af alle klient- og aldersgrupper i kortere eller længere tid. Der vil herved skabes større mulighed for at gøre institutionssystemet flexibelt, således at borgeren efter behov kan gøre brug af aktivitetscentret.

Socialreformkommissionen bør benytte lejligheden til at tage de eksisterende institutioners mål og midler op til nærmere overvejelse, idet en række institutioner uddanner og optræner folk til arbejdsfunktioner i samfundet, som i stigende omfang forældes. Der tænkes bl.a. på områder som konfektion, gartneri og landbrug.

Om beslutningsprocessen.

Foreningen finder det nødvendigt med en uddelegering af kompetencen, således at beslutningen tages så tæt på klienten som muligt. Udgangspunktet må være, at det er den lokale behandlergruppe (jfr. side 272), som har kompetencen. Hvor denne kompetence ifølge lov er henlagt til folkevalgte eller andre organer, skal disse have adgang til at overdrage denne bemyndigelse til behandlergruppen.

Som et eksempel på decentralisering af beslutningsprocessen skal foreningen foreslå de opgaver, der i styrelseslovens § 18 er henlagt til revaliderings- og pensionsnævnet (dagpenge, revalideringsmæssig bistand i et vist omfang, ydelser af hjælpemidler og sociale pensioner) henlagt til behandlergrupperne med deltagelse af den lokale læge, samt mulighed for bistand fra socialcentret (jfr. side 274). Man kan herved undgå oprettelse af revaliderings- og pensionsnævn, der efter vort skøn kan føre til en uheldig kompetencedeling samt en unødig grad af bureaukratisering. Befolkningens sikkerhed må ligge i et udbygget socialt service- og sikringsapparat samt et effektivt ankeorgan.

Med henblik på en uddelegering af beslutningskompetencen må der udarbejdes regler for hvilke hjælpeforanstaltninger, herunder økonomisk bistand, som behandlergruppen har bevillingsret til. Vi finder det rimeligt, at behandlergruppen har kompetence til at yde hjælp i et sådant omfang at en borgers indtægtsniveau i almindelighed kan bringes til at ligge på linie med situationen før den sociale begivenheds indtræden. Sagsbehandlingen skal foregå så flexibelt som muligt, og klienten bør i videst muligt omfang have lejlighed til at være til stede, når sagen afgøres.

Det sociale serviceapparat må arbejde efter gældende regler om tavshedspligt hvad angår personlige forhold, men der må på den anden side være en forpligtelse til at orientere offentligheden om principielle afgørelser, og om muligheder for hjælpeforanstaltninger. Denne orientering skal være rettet mod både klienterne, personalet samt mod offentligheden og i sin form lægge vægt på, at hjælpeydelser er en del af samfundets service.

Kommunerne bør være pligtige til at tilrettelægge en generel information om lokale forhold og sociale servicetilbud, således at der ved enhver førstehenvendelse og ved tilflytning til kommunen udleveres borgeren en af socialstyrelsen og kommunalbestyrelsen udarbejdet pjece.

Om anke.

Ligesom det er en af selve rådgivningsapparatets funktioner at være publikums-orienteret.

er det nødvendigt, at ankeinstanserne bliver pålagt at udøve den samme funktion. Formålet er at få forholdet mellem borger og offentlighed præget af større gensidig tillid og respekt.

Der bør som foreslået opbygges ankeinstanser på amtsplan og en landsdækkende socialret som 2. instans. Afgørelser bør indankes til det amtslige organ og videre til socialretten. Ud over dommere, hvis forudsætninger nøje bør overvejes, bør der bl.a. ansættes socialt uddannede medarbejdere til forberedelse af sagerne. Det i ankeinstanserne ansatte personale må arbejde uafhængigt af de besluttende organer på centralt og regionalt plan. Af hensyn til sagernes behandling må man påse, at ankeinstanserne arbejder under de bedst tænkelige ydre faciliteter. I en hurtigtarbejdende »socialproblem-orienteret« ankeinstans ligger den største sikkerhed for at befolkningens retsbeskyttelse tilgodeses.

I øvrigt henvises til underbilag 1: Henvendelser til folketingsudvalget vedrørende forslag til lov om den sociale ankestyrelse.

Om vejledning og rådgivning.

Det helhedssyn, som socialrådgiverne tilegner sig i uddannelsen, fører let til konflikter i det praktiske arbejde med det nuværende sociale apparaturs institutionelle opbygning, som ofte kun giver mulighed for at tage sig af klienternes delproblemer.

En af mulighederne for at løse dette problem er at koordinere såvel rådgivning som foranstaltningsmuligheder institutionerne imellem. En anden mulighed - socialreformens - er at samle og inddele ressourcerne efter funktioner på tværs af de enkelte klientkategorier i det såkaldte enstrengede system.

Tværfagligt samarbejde i form af koordinering af behandlingsmuligheder mellem det sociale vejlednings- og rådgivningsapparat og de foranstaltninger, der fortsat vil befinde sig uden for det sociale område, vil dog fortsat være nødvendig, og dette samarbejde ønskes udbygget.

Socialreformkommissionen har i sin første betænkning fremført forskellige synspunkter i forbindelse med specielt rådgivningsapparatets opbygning. Foreningen har bl.a. hæftet sig ved side 61, pkt. 42 (totalitetssynspunktet), side 62, pkt. 45 (rådgivnings- og vejledningsapparatets placering), side 67, pkt. 61 (familievejledningen), side 87, pkt. 147 (funktionsprincippet og familieprincippet) samt afsnit V, kap. II om »Kommunernes eksterne virksomhed«.

Endvidere har man noteret sig indholdet af den nylig udkomne betænkning: Rådgivning inden for det sociale område, (nr. 619, 1971).

Sammenholder man de i ovennævnte notater anførte synspunkter med de opgaver og den opbygning, som det sociale rådgivningsapparat har inden for familievejledningen (jfr. socialministeriets cirkulære af 25. jan. 1971), mødrehjælpen, revalideringen og åndssvageforsorgen, vil man se, at familievejledningen m.h.t. målsætning, opbygning og administrative tilhørsforhold på alle væsentlige punkter er i overensstemmelse med eller ligger nærmest disse synspunkter. Det må derfor forekomme hensigtsmæssigt, at der sker en udbygning af familievejledningen, således at al familievejlednings- og rådgivningsvirksomhed sker inden for ét rådgivningsorgan, og således at man ved udbygningen tager hensyn til de ændringer der foregår i familiemønsteret.

Funktions- og strukturmodellen for familievejledning, hvor familievejlederen har den direkte kontakt med klienterne under faglig bistand af ledende familievejleder, og hvor særligt vanskelige sager forelægges til behandling i det sagkyndige team, kan anbefales som grundlag ved dannelsen af strukturen for det fremtidige rådgivnings- og vejledningsapparat. Ved indpasningen af de rådgivningsopgaver, der i dag udføres i.h.t. lov om offentlig forsorg, mødrehjælp og revalidering og åndssvageforsorg, skal man derfor foreslå, at familievejledningen på det primærkommunale plan udbygges efter nedennævnte retningslinier.

Almen social vejledning og rådgivning på primærkommunalt plan.

I tilknytning til den sociale forvaltning bør oprettes et åbent vejlednings- og rådgivningskontor, hvor befolkningen umiddelbart kan henvende sig om ethvert spørgsmål der vedrører personlige, familiære og sociale problemer i videste forstand.

Afgrænsning.

Vejledning og rådgivning vil bl.a. kunne gives på de områder, der hidtil har været dækket gennem familievejledningen, socialkontoret, herunder enkerådgivningen, mødrehjælpens, revalideringens og åndssvageforsorgens sociale rådgivning.

Endvidere vil vejlednings- og rådgivningskontoret i et vist omfang kunne overtage vejlednings- og rådgivningsfunktioner fra hospitaler, skolepsykologiske kontorer, mentalhygiejnisk rådgivningskontor m.v. samt dække rådgivningsbehov, som ikke hidtil har været tilgodeset. Med hensyn til overvejelser i forbindelse med kriminalforsorgens organisation henvises til underbilag 2.

Arbejdsform.

Det må være en hovedregel, *at* den enkelte rådgiver kan vejlede og rådgive på alle de nævnte områder, *at* vejledningen sker ud fra et helhedssyn, *at* rådgiveren følger personen eller famiilen i alle faser af sagsforløbet, *at* han har ansvaret for at mobilisere de nødvendige hjælpeforanstaltninger og koordinere specialiserede sociale serviceled uden indskudte administrative mellemled, *at* han med borgerens eller familiens samtykke knytter kontakt til andre myndigheder, institutioner, enkeltpersoner eller organer, der måtte have betydning for behandling af sagen.

Koordinering.

Rådgivningskontoret må arbejde i nær kontakt med socialforvaltningens øvrige serviceafdelinger - sundhedspleje, hjemmesygepleje, husmoderafløsning, hjemmehjælp, omsorgsarbejde m.v. - samt afdelingerne for de lovbundne sikringsydelser dagpenge, pensioner, familieydelser, boligsikring m.v. med henblik på dels at sikre, at borgernes behov for disse ydelser bliver dækket og koordineret, og dels at der fra disse afdelinger sker en visitation til rådgivningsafdelingen af rådgivnings- og behandlingskrævende sager.

Tværfagligt samarbejde.

Rådgivningskontoret må endvidere arbejde i nær kontakt med de inden for kommunen værende daginstitutioner, døgninstitutioner, skoler, arbejdsformidling, praktiserende læger m.fl., således at disse tilbydes social rådgivningsmæssig bistand efter behov. Dette kan f.eks. ske gennem konferencer og konsultationer samt ved, at rådgivningskontoret udstationerer rådgivere enten på deltid eller heltid hos de pågældende. Det bør så vidt muligt tilstræbes, at alle rådgivere i kommunen har deres ansættelse i den sociale forvaltning, og at rådgiverne er tilknyttet rådgivningsapparatet. Derved vil dels den direkte forbindelse til de sociale hjælpeforanstaltninger og til de beslutte nde myndigheder, såvel lokalt som regionalt være bevaret, og dels vil rådgiveren kunne få den nødvendige faglige bistand (supervision) og den særlige specialistbistand gennem teamet (socialcentret).

Kundskaber.

Den enkelte rådgiver må således være uddannet til dels at beherske den lovgivning, der vedrører det sociale område samt have kendskab til relevante områder indenfor anden lovgivning, der vedrører borgernes retsstilling. Endvidere må rådgiveren beherske den professionelle teknik og metodik der knytter sig til hans hovedfunktion - rådgivningsfunktionen, hvilket forudsætter:

a) en sådan viden om mennesket som individ og i grupper, om samfundet i forandring og om samspillet menneske/samfund,
b) sådanne færdigheder i systematisk tænkning, i anvendelse af den under a) nævnte grundviden og i metodisk arbejde, at han kan vurdere og arbejde med at afhjælpe sociale og social-psykologiske problemer, og at han i enkeltsager, i den sociale administration og i samfundet i øvrigt, kan arbejde for forebyggelse af sociale problemers opståen.

Niveauet for den almene rådgivningsvirksomhed vil først og fremmest være bestemt af den uddannelse og den træning den enkelte rådgiver har fået.

Dækningen af det rådgivnings- og behandlingsbehov, der ligger over det niveau, som den enkelte rådgiver alene er i stand til at opfylde, kan bl.a. ske ved at rådgiveren (behandlingsgruppen) gennem supervision og teamstøtte bringes til at klare vanskeligere sager, end det er muligt at klare alene. Endvidere ved at specialister (som regel socialrådgiver og psykolog fra centret) deltager i rådgivningen af borgeren/familien i akutte situationer, dog således at den lokale rådgiver beholder sagen og fortsætter den, når specialisten trækker sig tilbage.

Opbygning.

Rådgivningsapparatet må være i besiddelse af behandlergruppeenheder, hvor hver enhed dækker et befolkningsunderlag på ca. 8000. Man forestiller sig behandlergruppeenheder

bestående af 4-6 socialrådgivere. Vi finder det væsentligt, at behandlergruppen er placeret lokalt i området. Gruppen vil ud over individuelt klient- og familiearbejde kunne påtage sig særlige opgaver i form af udvidet klientarbejde, således som det kommer til udtryk i de forskellige modeller for lokalt samfundsarbejde, som kan defineres således, at socialarbejderen sammen med borgerne sætter focus på deres samspil med det ydre miljø i et forsøg på at finde frem til og ændre de problemskabende faktorer. Behandlergruppen skal være fortrolig med lokalsamfundets struktur, så den kan fungere som et »føleorgan« for sociale problemer f.eks. i nye boligområder (udflytterkvarterer) eller slumkvarterer. Gruppen skal blandt lokalbefolkningen søge at skabe interesse for aktiv deltagelse i nærsamfundets problematik i videste forstand.

Amtets social- og sundhedsforvaltning.

Funktionerne i amternes social- og sundhedsforvaltning inddeles i Socialreformkommissionens betænkning i tre hovedområder:

1. De egentlige administrative funktioner.
2. Generelle vejlednings- og tilsynsfunktioner.
3. Behandling af enkeltpersoners forhold.

Enhver opgave, der tillægges amterne, og som medfører en forlængelse af afstanden fra borgeren til den sagsbehandlende instans vil, bortset fra ankeorganet, stride imod foreningens principielle opfattelse af den ønskelige decentralisering inden for det sociale område. Foreningen anser amternes medvirken i planlægningen og udbygningen af primærkommunernes sociale og sundhedsmæssige virksomhed som deres absolut væsentligste opgave.

Det må anses for uheldigt, om amternes rolle i dette arbejde skulle indskrænke sig til i overvejende grad at arbejde for en ensartethed i standarden af den sociale service samt for en koordination af de former for socialt og sundhedsmæssigt arbejde, som de enkelte kommuner i amtet måtte have planer om at iværksætte.

Det er vigtigt at amterne får rigelige ressourcer til at udarbejde planer for en højnelse og effektivisering af den sociale service i amtet som helhed. Ikke mindst på institutionsområdet må amtet være med i såvel planlægningen som gennemførelsen. Også på det uddannelsesmæssige område ligger der, efter foreningens opfattelse, en opgave for amterne.

Uddannelsesvirksomhed for det personale der skal bemande de primærkommunalt placerede og arbejdende behandlergrupper synes særlig vigtig at koordinere. I starten vil alene den kendsgerning, at grupperne bemandes med personer med vidt forskellig uddannelsesbaggrund stille store krav til en effektiv og koordineret kursusvirksomhed. Foreningen vil påpege, at de samme efteruddannelsestilbud bør gives til alle i behandlergrupperne - uanset deres uddannelsesbaggrund.

Såvel indkøringen som udbygningen af det fremtidige sociale serviceapparat vil skabe nye behov for grund- og videreuddannelser. Disse uddannelser bør tilbydes efter en fra centralt hold fastlagt plan. På lidt længere sigt bør der stilles krav om, at alle der ansættes i rådgivningsfunktioner - som et minimum - skal have gennemgået en grunduddannelse svarende til socialrådgiveruddannelsen.

I forbindelse med efteruddannelse af institutionernes forskellige personalegrupper skal man pege på, at en del af denne uddannelse kan foregå ved, at der i vidt omfang bliver lejlighed til personaleudveksling, idet man skal henlede opmærksomheden på den personlige udfordring og stimulation, der alene ligger i at skifte arbejdsplads og miljø. Udveksling af den art kan også blive en kilde til inspiration for arbejdspladsen. Man må støtte personalet i retning af, at det føler lyst til at gøre nye erfaringer og foretage eksperimenter, og man må indenfor rimelighedens grænser være med til at omstøde troen på, at det er overordentligt værdifuldt med en livslang beskæftigelse indenfor samme arbejdsfelt.

Man skal derfor foreslå, at der lægges faste rammer for en personaleudveksling som led i uddannelses- og koordineringsplanerne.

I en *overgangsperiode* synes det hensigtsmæssigt, at amterne tillægges en større kompetence på enkeltområder og i enkeltsager end det principielt er ønskeligt. Begrundelsen herfor er, at mange kommuner ikke ved tidspunktet for reformens ikrafttræden vil være i stand til at skaffe sig det fornødne personale, eller have fået omskolet det nuværende.

Denne overgangsperiode, hvor amterne må virke som en slags »kraftcentre«, må imidlertid ikke blive for lang. Dels må personalet ikke gro fast i amtskommunalt regi, og dels må primærkommunerne ikke vænnes til, at initiativer på det sociale område også under det nye system udgår fra andet hold.

Amternes opgaver bør koncentreres om 1) planlægning og udbygning af den sociale og sundhedsmæssige indsats i samarbejde med kommunerne i amtet, 2) planlægning og gennemførelse af efteruddannelseskurser og anden form for lokal kursusvirksomhed samt 3) konsultativ bistand i videste forstand som det er beskrevet nedenfor i foreningens betragtninger vedrørende de under amtets social- og sundhedsforvaltning hørende socialcentre. For at kunne varetage disse opgaver forudsættes det, at der iværksættes undersøgelses- og forskningsprojekter.

Socialcentrets serviceopgaver.

Amtet bør inddeles i distrikter med et befolkningsunderlag på 50-75.000 indbyggere, hvilket anses for et rimeligt grundlag for etablering af fornødent specialistbistand. 1 hvert distrikt oprettes et socialcenter. Det bør tilstræbes at denne inddeling samordnes med amtets øvrige distrikter f.eks. inden for næringslivet.

Kommuner med et indbyggerantal på 50-75.000 og derover vil selv være i stand til at opbygge socialcentrene, medens mindre kommuner kan samarbejde herom.

Socialcentret må naturligt besidde en række funktioner af planlæggende og koordinerende karakter i samarbejde med amtets social- og sundhedsforvaltning jfr. ovenfor. Det, der imidlertid herefter skal uddybes, er socialcentrets funktion som serviceorgan.

Specialsagkundskab.

Centret skal stille den fornødne specialsagkundskab til rådighed, som baggrundsstøtte for de lokalt arbejdende behandlergrupper. Der skal således i socialcentret ansættes en række specialister eller sagkyndige, som i første omgang vil omfatte socialrådgivere og psykologer. Endvidere kan tilknyttes på konsulentbasis socialpsykiater, børnepsykiater, socialmediciner, pædiater, gynækolog, jurist, pædagog, erhvervsvejleder m.fl. Hertil kommer de i de regionale institutioner udstationerede rådgivere. I overensstemmelse med hidtidig praksis indenfor familievejledningen skal man foreslå, at denne specialfaglige bistand organiseres efter følgende retningslinier.

Supervision.

For hver 2 lokale behandlergrupper (jfr. side 272 f) ansættes i socialcentret 1 socialrådgiver, der skal varetage en række specielle opgaver, dels i forhold til rådgiveren i gruppen og dels i forhold til de sager, som forelægges i centret fra det pågældende område.

De i centret ansatte socialrådgivere har til opgave at yde behandlergrupperne supervision. Denne supervision gives dels individuelt og dels i grupperne og har bl.a. til formål at hjælpe rådgiverne til en professionel holdning over for klienterne og at give rådgiverne en fortsat træning og uddannelse i metodisk socialt arbejde. Rådgiverne vil gennem sagsdrøfteisen få bedre muligheder for at bedømme, hvilke sager og hvilke problemer, der bør forelægges for de sagkyndige team. Supervisionsmøderne bør som hovedregel ligge i primærkommunen.

Konsultation.

Det sagkyndige team bør i lighed med de nuværende familievejledningsteam som faste medlemmer have en læge med særligt kendskab til socialpsykiatri, en klinisk psykolog, en jurist med særligt kendskab til person- og familieret samt en af de i centret placerede socialrådgivere. Herudover kan der - afhængig af den enkelte sag - tilknyttes anden specialistbistand jfr. ovenfor. Det sagkyndige team afholder regelmæssige møder med rådgivningsgrupperne. Møderne bør henlægges til primærkommunen.

Teamets opgaver er dels at belyse den sociale, psykologiske og lægelige problematik for derved at give den lokalt arbejdende rådgiver bedre muligheder for at gå videre med sagen, og dels sammen med de indkaldte repræsentanter fra de forskellige institutioner at koordinere den fælles indsats i overensstemmelse med den behandlingsplan, som man vil søge realiseret.

Koordinering.

Socialcentret skal være koordinationsled til de amtskommunale, statslige eller andre regionale behandlingsinstitutioner. Samarbejdet med de institutioner, som i en given sag skal inddrages i sagsbehandlingen, vil naturligt kunne ske i forbindelse med teammøderne. De enkelte institutioner vil her få mulighed for at orientere om institutionernes behandlingsmuligheder samt kunne sikre sig, at de nødvendige informationer, undersøgelser m.v. foreligger, før der tages endelig bestemmelse om en klients op-

tagelse i institutionen. Der vil endvidere være j etableret en direkte kontakt mellem den lokale rådgiver og den pågældende institution, således at der er mulighed for løbende at koordinere den fælles indsats i sagen.

Specielle opgaver.

Socialcentret skal herudover forestå den specielle rådgivning, de undersøgelser og den ambulante behandling som i øjeblikket finder sted inden for børnerådgivningscentre, alkoholambulatorier m.v. samt inden for mødrehjælpsinstitutioner og revalideringscentre i det omfang disse opgaver ikke kan overføres til primærkommunerne.

Man skal foreslå, at den plejehjems- og adoptionsformidling, som hidtil har været varetaget af mødrehjælpen og plejehjemsforeningerne overgår til en speciel afdeling knyttet til socialcentret. Rådgiverne, der er beskæftiget i denne afdeling får derved adgang til den ekspertbistand, der er nødvendig i sagsbehandlingen, samt en mere direkte adgang til at deltage i teammøderne på de distriktssocialcentre, hvor sagerne geografisk hører til.

Udstationering.

Socialcentret skal efter behov udstationere rådgivere heltids eller deltids i de regionale institutioner inden for socialvæsenet (børne- og ungdomsforsorgen, særforsorgen m.v.), sundhedsvæsenet, (sygehuse, statshospitaler) og kriminalforsorgen m.v.

Der er i dag til en række sociale, pædagogiske og andre behandlingsinstitutioner knyttet socialrådgivere eller andre rådgivere, hvis opgave det er på den ene side at løse de sociale problemer, der er opstået som følge af indlæggelsen eller den socialbegivenhed, der har ramt den pågældende, og på den anden side at indgå i et mere socialterapeutisk arbejde sammen med de øvrige faggrupper, der er repræsenteret i institutionen, pædagoger, psykologer, læger m.fl.

For de socialrådgivere, der er beskæftiget i de pågældende institutioner gælder det, at de har behov for en nær tilknytning til det sociale rådgivningsapparat - det enstrengede system. For det første har det betydning for de enkelte rådgiveres faglige udvikling, at de indgår som en del af det sociale rådgivningsapparat - har kontakt med kolleger og deltager sammen med disse i grupper om sagsbehandling - supervisionsgrupper. For det andet har de regionalt placerede rådgivere brug for nær kontakt med de lokalt arbejdende rådgivere med henblik på at koordinere indsatsen fra institutionen med den lokale indsats overfor familien. Dette kan f.eks. ske ved teammøderne på socialcentrene, hvor der vil være etableret en mere direkte og bedre kommunikation.

Socialrådgivere beskæftiget ved institutioner i og udenfor det enstrengede system bør derfor have mulighed for at deltage i supervisionsgrupper og teammøder.

For at sikre, at disse muligheder blive realiseret, skal man foreslå, at de nævnte institutionsrådgivere, ansættes ved socialcentrene og herfra udstationeres i de respektive institutioner.

Om socialrådgiveres placering på centralt plan.

De ændringer, der sker i samfundet, får ofte sociale konsekvenser, som i første omgang mærkes, der hvor borgeren møder behandlingsapparatet. I praksis har det vist sig, at fornyelsesprocessen i den sociale sektor ikke har kunnet holde trit med de ændringer, der sker i samfundet. Dette kan skyldes, at det lokalt placerede behandlende personale ikke har kunnet formidle sin viden om sociale forandringer og problemer videre til det centralt placerede, administrerende og planlæggende personale. Eller at det centralt placerede personale ikke har kunnet forstå det lokalt placerede personales sprog.

For at sikre, at planlægningen og administrationen er i så nøje overensstemmelse som muligt med de øjeblikkelige krav i praksis, er det af afgørende betydning, at det behandlende personale på primært plan og den centralt placerede administration kan kommunikere med hinanden. Derfor må personalet på primært plan, på regionalt plan og på centralt plan i nogen udstrækning have den samme uddannelsesmæssige baggrund. Under hensyn til at socialrådgiveruddannelsen — med dens efter- og videreuddannelsesmuligheder - i stadig øget omfang tilgodeser behovet for viden inden for områder som administration, planlægning og forskning, mener foreningen at man - ud over en placering på primært og regionalt plan - med fordel kan inddrage socialrådgivere i den centrale planlægning. Vi mener derved, at socialrådgivere som et koordinerende led kan

medvirke til en bedre kommunikation mellem forskellige faggrupper og dermed en smidigere fornyelsesproces til gavn for borgeren.

Afsluttende bemærkninger.

De senere års materielle forbedringer inden for de enkelte lovområder støttes nu ved socialreformens gennemførelse af en strukturændring, der skal gøre det muligt for det offentlige at yde borgerne en mere effektiv service.

Som vi påpegede indledningsvis, anser vi det for nødvendigt, at der i forbindelse med denne strukturændring udarbejdes generelle normer og standarder for det offentliges ydelser herunder rådgivningsapparatets opbygning for at sikre, at det sociale arbejde udføres i overensstemmelse med de målsætninger, der er anlagt ud fra helheds-/familie-/og totalitetsprincippet. Disse normer og standarder må også omfatte de sociale medarbejderes kvalifikationer, således at man ved prioritering af de uddannelsesmæssige krav kan medvirke til at lægge niveauet for det sociale arbejde, som man ønsker udført. Foreningen mener, at socialt arbejde udført efter de her anførte kriterier, forudsætter en problem-/emne-/projektorienteret uddannelse, der såvel er praktisk og teoretisk ligeså velfunderet som socialrådgiveruddannelsen.

I lighed med socialreformkommissionens udtalelse i 1. delbetænkning, afsnit IV, kap. IV, vedr. personalespørgsmål skal foreningen udtale, at det efter vor opfattelse er nødvendigt at forbedre personalets uddannelsesmæssige kvalifikationsniveau som helhed.

For at undgå personaleflugt og under henvisning til den usikkerhed, der bl.a. hersker om fremtidig ansættelsesforhold blandt medarbejderne inden for de områder, der først skal arbejde sammen i det enstrengede system, mener foreningen at det er på høje tid at gå i gang med forhandlinger om personalets placering. Vi mener med vort forslag til rådgivningsapparatets opbygning bl.a. at have givet et bidrag til grundlaget herfor.

Underbilag 1

DANSK SOCIALRÅDGIVERFORENING
Nørrebrogade 12, 4.,
2200 København N.
3. maj 1972

Til,

folketingsudvalget vedr. forslag til lov om den sociale ankestyrelse.

Dansk Socialrådgiverforening er af den opfattelse, at et effektivt, forbrugerorienteret, uafhængigt og hurtigt arbejdende socialt ankeapparat er en væsentlig forudsætning for at skabe tillid mellem borgeren og den sociale sektor.

Det af socialministeren fremsatte forslag af 16. februar 1972 til lov om den sociale ankestyrelse kan efter foreningens opfattelse ikke tilfredsstille de krav, såvel forbrugerne som medarbejderne i den sociale sektor må stille til en sådan styrelse.

Decentraliseringen af opgaverne på det sociale og sundhedsmæssige område, der bevirker, at amterne og specielt primærkommunerne overtager større og større opgaver - en udvikling som foreningen i øvrigt støtter og ønsker fremmet - indebærer en risiko for en uensartet behandling af forbrugerne landet over.

Denne uheldige følgevirkning af decentraliseringsbestræbelserne kan mindskes og på længere sigt fjernes gennem oprettelsen af en social ankestyrelse efter nedenstående principper.

Ankestyrelsen generelt.

Foreningen er enig med socialreformkommissionen i, at der bør oprettes en 1. administrativ ankeinstans på amtsbasis og en 2. sidste administrativ ankeinstans på landsbasis. *Disse to instanser bør oprettes samtidigt af følgende grunde:*

For det første for at undgå en ophobning af ankesager.

For det andet for at hindre at medarbejderne i ankestyrelsen kun ser sagerne som papirsager.

For det tredie for at mindske risikoen for at fastlåse sig i en praksis, som senere vil være vanskeligt at ændre.

For det fjerde vil man ved at etablere en 1. ankeinstans på amtsplan sikre et ankesystem, der er i nær kontakt med borgeren.

Gennem dagspressen, pjecer m.v. må det sikres, at alle er orienteret om, hvordan man anker, hvortil man anker, hvorledes sagsbehandlingen foregår etc.

Ankeinstanserne skal offentliggøre alle principielle afgørelser kun begrænset af hensynet til den enkelte klient.

Ankeinstansen på amtsplan.

Ankeinstansen må ikke være underlagt nogen anden myndighed, hvilket må betragtes som afgørende for forbrugernes tillid til denne. Dette udelukker således ethvert sammenfald, ud over et rent teknisk, mellem ankeinstansen og andre instanser på det sociale og sundhedsmæssige område.

Ankeinstansen har pligt til at behandle enhver klage eller anke over sagsbehandling og/eller afgørelser truffet i primærkommune eller amt. Enhver borger eller offentlig myndighed skal kunne indbringe en sag for ankeinstansen.

Det er vigtigt at klageren fra starten sikres en effektiv støtte under hele sagsforløbet i form af en beskikket sagsbehandler. Denne sagsbehandler skal have en relevant teoretisk og praktisk baggrund.

Sagsbehandleren har pligt til at kontakte den eller de personer, som den indklagede beslutning vedrører, hvad enten klageren er en privatperson eller en offentlig myndighed.

Sagsbehandleren afgiver indstilling til den amtslige ankenævn, der består af jurist, social-

RETSMEDICINSK LABORATORIUM VED KØBENHAVNS UNIVERSITET

rådgiver og læge med psykiatri og/eller socialmedicin som speciale.

Foreningen mener ikke, at der i ankeretten skal deltage beskikkede medlemmer som skitseret i Socialministerens forslag. Såfremt lægmandsinstitutionen skal tilgodeses, vil foreningen pege på, at de egentlige forbrugerorganisationer integereres i ankesystemet.

Sagsbehandleren skal være til stede, når ankeretten behandler sagen, ligesom klageren har ret til at overvære behandlingen.

Medlemmerne af ankeretten ansættes på åremål og udpeges af socialministeren.

Ankeinstansen på landsplan.

Denne ankeinstans sammensættes og arbejder efter samme principper som ankeinstansen på amtsplan.

P. f. v.

Susanne Voldby. *Keld Nielsen.*

Kriminalforsorg.

Hvad angår den sociale forsorg for kriminelle skal man henstille, at der ved udarbejdelsen af de nærmere regler for samarbejde mellem den fremtidige Kriminalforsorgsstyrelse og socialvæsenet tages op til overvejelse at delegere de sociale opgaver inden for kriminalforsorg i frihed til socialvæsenet i lighed med den delegering, der i en årrække har fundet sted af disse opgaver til Dansk Forsorgsselskab.

Man kunne ved det amtslige socialcenter oprette en afdeling for kriminalforsorg (kriminalforsorgskontor) og hertil overføre de nuværende medarbejdere i Dansk Forsorgsselskab. Her kunne kriminalforsorgsspecialisterne (der endnu i nogen tid vil være nødvendige for at skabe forståelse for gruppens særlige problemer) i samarbejde med andre socialt og lægeligt sagkyndige søge problemerne løst.

Man kunne herefter tænke sig to muligheder. Enten bevare de private tilsynsførende, og så give kriminalforsorgskontoret fuld selvstændig kompetence til - som en del af socialapparatet - at udnytte samtlige forhåndenværende hjælpemuligheder: økonomisk støtte, uddannelse, revalidering, behandling, institutionsanbringelse o.s.v.

Den anden mulighed er at overlade det sociale arbejde indenfor kriminalforsorg i frihed til primærkommunens behandlergruppeenhed, som så - om nødvendigt - kan rådføre sig med socialcentrets kriminalforsorgskonsulent.

Fængselsvæsenets forsorgsmedarbejdere skal man foreslå overført til ansættelse i socialforvaltningen med udstationering i fængslerne. De bør optræde som repræsentanter for det sociale system uden for fængslet med de muligheder, dette indebærer for nært samarbejde med det sociale apparaturs ressourcer, alt med henblik på at gøre overgangen til normaltilværelsen lettere

SOCIALSTYRELSEN
Børneværnskonsulenterne.

April 1972.

En rådgivningsmodel

Indholdsfortegnelse

Side
En rådgivningsmodel . . . 285
Lokale funktioner . . . 286
Behandlergruppe - rådgivergruppe . . . 287
Regionale funktioner . . . 287
Socialcentret - rådgivning og behandling . . . 289
Socialcentret - administration og planlægning . . . 290
Afsluttende bemærkninger . . . 291

En rådgivningsmodel.*

Grundlaget for børneværnskonsulenternes rådgivning af børne- og ungdomsværnene med hensyn til etablering af familievejledningsordninger har i første række været de retningslinjer, der er givet i de forskellige cirkulærer.

I praksis har der imidlertid efterhånden vist sig nogle vanskeligheder med hensyn til at administrere bestemmelserne, ligesom der hos de familier, som børne- og ungdomsværnene kommer i berøring med, er et vejledningsbehov, som ikke efter reglerne kan tilgodeses gennem familievejledningen. Endelig har det vist sig, at der i samfundets samlede sociale system er nogle rådgivningsområder, som ikke er dækket, men som det ville være naturligt at tildele familievejledningen i kraft af dennes placering på det lokale plan.

I første omgang viste der sig et stærkt behov for at udvide familievejledningen til også at gælde §27 området - i næste omgang til at dække familier uden børn - så meldte kravet sig for at udfylde hele det rådgivningsbehov, som ikke dækkes af de eksisterende specialinstitutioner, og endelig en tendens til at flytte nogle af opgaverne fra de regionale specialinstitutter ned på det lokale plan.

Denne udvikling har ført frem til opstillingen af en model for et fremtidigt socialvæsen, inden for hvis rammer det skulle være muligt at placere opfyldelsen af nuværende og fremtidige rådgivningsbehov.

Modellen svarer, hvad den grove struktur angår, helt til sundhedsvæsenets opbygning, hvilket skulle give gode samarbejds- og koordineringsmuligheder.

Modellen for socialvæsenet eller det sociale servicesystem bliver herefter, at der til det *lokale* plan knyttes en socialarbejder, som skal have til opgave indenfor et begrænset geografisk område at dække befolkningens behov for *almen* social bistand. Denne almensocialarbejder skal arbejde med det hele menneske, hvilket ofte vil sige hele familien eller hele miljøet og er i forhold til problemkomplekset *horisontalt* orienteret.

En enhedslovgivning vil blandt andet tilbyde de foranstaltninger, som der lokalt er behov for, og eet folkevalgt udvalg - det sociale udvalg og børne- og ungdomsværnet tænkes forenet i et udvalg i et social- og sundhedsudvalg - vil være ansvarlig for administrationen af lovgivningen, herunder at træffe beslutninger om anvendelse af tvangsforanstaltninger.

Almen socialarbejderen vil desuden indgå i et professionelt rådgivnings- og behandlingsapparat og være med i et team af sagkyndige. Disse sagkyndige vil være *regionalt* placerede og være nært forbundne med de ligeledes regionalt placerede specialinstitutioner.

De problemer, som på grund af sværhedsgrad, enten fordi er meget komplekse eller meget *specielle* ikke kan påregnes løst lokalt, må søges løst i samarbejde med disse specialinstitutioner.

*) Rådgivningsmodellen er en omarbejdning og udvidelse af modellen fra »Børneværnskonsulenternes arbejdsmæssige placering« fra 1968.

Specialinstitutionen er *vertikalt* orienteret, idet den går i dybden inden for et snævert og afgrænset område.

Denne model svarer i store træk **til,** hvad man også i andre lande søger at bevæge sig henimod, og til hvad socialreformkommissionen lægger op **til.**

Spørgsmålet er nu, om denne model kan tjene som referencemodel, når udviklingen inden for familievej ledningsordningerne eller eventuelle cirkulæreændringer gør det muligt at foretage tilnærmelser til denne model, eller om det er muligt at opstille andre mere hensigtsmæssige modeller at referere **til.**

(Rent faktisk er der siden 1968 sket en række tilnærmelser i de bestående familievejledningsordninger til modellen ligesom cirkulæret om familievejledning, tilsynsværgemål og efterværn af 25. januar 1971 har været under påvirkning heraf).

Såfremt modellen kan godtages, må de lokale og de regionale funktioner yderligere uddybes og konkretiseres.

Lokale funktioner.

Familievejlederen er allerede nu en almensocialarbejder - indtil et vist niveau - for så vidt angår familier med børn.

En udvidelse af familievejlederens arbejdsområde til også at omfatte familier uden børn og enlige betyder stort set kun en udvidelse af personkredsen og ikke af vejledningens indhold.

En udvidelse af familievejledningens arbejdsområde til også at omfatte vejledning efter § 27 og i det hele taget den vejledning, som ikke varetages af de specielle rådgivningsinstitutioner, vil imidlertid kræve en viden og en kunnen ud over det, som var forudsætningen for at blive familievejleder. En del familievejledere vil dog allerede i dag være i besiddelse af de nødvendige personlige, erfaringsmæssige og uddannelsesmæssige forudsætninger, medens andre må videreuddannes eller eventuelt overgå til behandling af mere »glatte« sager i sikringsafdelingen, såfremt evner og interesser går mere i denne retning.

Det er nævnt, at almensocialarbejderen skal arbejde med det hele menneske og i forhold til problemkomplekset være horisontalt orienteret. Dette betyder, at pågældende ikke alene skal beskæftige sig med alle problemer men også gøre det på en så afbalanceret måde at de enkelte problemer behandles med den vægt, der ud fra en samlet betragtning giver det bedst mulige samlede resultat.

I tilknytning til vejledningen vil der som oftest være behov for at sætte forskellige lokale foranstaltninger ind - økonomisk hjælp, daginstitution, huslig bistand, o. s. v. - og måske tillige regional specialisthjælp - rådgivningscenter, børne- og ungdomshjem, mødrehjælp, revalidering, særforsorg o. s. v. - og disse foranstaltninger må indgå i den samlede bistand på samme afbalancerede og koordinerede måde, og det må være almensocialarbejderen, der sikrer (d. v. s. er i besiddelse af den nødvendige kompetence) at dette sker - eventuelt gennem supervision og styring fra det sagkyndige team og den pågældende specialinstitution.

En families totale situation eller rettere funktion kan beskrives gennem en vurdering af, hvorledes familien fungerer med hensyn til de vigtigste delfunktioner inden for den samlede funktion.

En families totalfunktion kan f. eks. beskrives ved de på side 288 nævnte delfunktioner (der er her tale om en tillempning af de af socialforskningsinstituttets i »Familiecenter-Undersøgelsen« opstillede funktioner), der alle hænger nøje sammen og gensidigt påvirker hinanden i et stadigt vekselspil.

Her over for står almensocialarbejderen, der for det første må besidde en viden på alle de nævnte felter - lovgivningsmæssigt, sociologisk, psykologisk og erfaringsmæssigt - dernæst være i besiddelse af en rådgivningsmetodik, der gør det muligt at komme i kontakt med familien og medvirke i problemløsningsprocessen og endelig have rådighed over eller adgang til en række ressourcer eller hjælpeforanstaltninger.

Sammen med familien lægger almensocialarbejderen en behandlingsplan, der angiver i hvilken rækkefølge og med hvilke midler, man vil løse problemerne med henblik på at nå det mål, man har sat sig.

Denne problemløsningsproces er konsekvensorienteret og målstyret til forskel fra de processer, der foregår i sikringsafdelingen (lovbundne og lovregulerede ydelser), der er regelorienterede og regelstyrede.

Denne forskel i beslutningsprocesserne mellem målstyring og regelstyring er af fundamental vigtighed, når de organisatoriske rammer skal opbygges for f. eks. rådgivningsafdelingen (professionel organisation) og sikringsafdelingen (bureaukratisk organisation).

Erfaringerne fra familievejledningen har vist,

at der i en del kommuner er opstået alvorlige konflikter mellem de administrative ledere og familievejlederne, når ledelsen har forsøgt at opbygge familievejledningen efter en bureaukratisk model. Andre steder har man stort set undgået disse konflikter ved at organisere familievejledningen efter en mere professionel model med selvstyrende og beslutningskompetente behandlergrupper.

En mere dybtgående behandling af de organisatoriske problemer forekommer særdeles påkrævet.

Behandlergruppe - rådgivergruppe.

En rådgivergruppe bør formentlig bestå af ca. 4 almensocialarbejdere og tilsammen dække et bestemt sammenhængende geografisk område (et rådgivningsdistrikt - et lokalkontor). De enkelte socialarbejdere bør ikke have egne distrikter, men alle bør operere inden for det fælles område.

Dannelsen af rådgivergrupper begrundes med:

1) Den enkelte socialarbejder har behov for i en kollegagruppe ved faste konferencer at fremlægge problemer fra de løbende sager til drøftelse, dels for at opnå aflastning og dels for at opnå bedre indsigt og fornyet inspiration til at arbejde videre med sagerne.
2) Gruppen vil have mulighed for gennem arbejdet med de enkelte sager at kunne uddrage problemer og behov af mere generel karakter, som måske er karakteristiske for det pågældende område. Dette kan eventuelt føre til iværksættelse af generelle foranstaltninger - forbedringer af miljøet - som en mere hensigtsmæssig løsning fremfor de individuelle løsninger.
3) Gruppen kan få tillagt en vis beslutningskompetence med hensyn til iværksættelse af foranstaltninger.
4) Gruppen vil have fast supervisor socialrådgiver/psykolog til sin rådighed fra socialcentret og vil iøvrigt kunne trække på socilalcentret med hensyn til undersøgelser, testninger, visitation af klienter til visse typer af institutioner, særlige foranstaltninger og beslutninger, der er henlagt til pensions- og revalideringsnævnet eller »samrådet«.

Regionale funktioner.

Da den sociale servicevirksomhed - almen rådgivning og almene foranstaltninger - på det lokale plan skal være fundamentet i det sociale system, må det være her, at udgangspunktet skal tages, når behovet for speciel rådgivning og specielle foranstaltninger skal vurderes.

Den almene rådgivning og de almene foranstaltninger skal først og fremmest dække i bredden og dernæst i dybden indtil den grænse, hvor opgaverne med større fordel både økonomisk og fagligt kan løses af eller i samarbejde med specialister og specialinstitutioner.

På den anden side skal specialinstitutionerne heller ikke give sig af med almen rådgivningsvirksomhed, hvilket der har været en tendens til, fordi der ikke tidligere lokalt har været et rådgivningsapparat.

Dette skulle betyde, at de nuværende specialinstitutioner især mødrehjælpen, revalideringen og åndssvageforsorgen skulle kunne overføre rådgivningspersonale til det lokale rådgivningsapparat.

Den almene rådgivning og de almene foranstaltninger vil være underlagt primærkommunalt regi, medens den specielle rådgivning og de specielle foranstaltninger i de fleste tilfælde vil være underlagt amtskommunalt regi (de større primærkommuner vil dog kunne bære en vis del af de specielle foranstaltninger).

For primærkommunerne drejer det sig om at udbygge de almene foranstaltninger med det tilstrækkelige antal almensocialarbejdere, hjemmesygeplejersker, sundhedsplejersker, husmoderafløsere, hjemmehjælpere, omsorgskonsulenter og endvidere med daginstitutioner af enhver art, plejehjem, pensionistboliger o. s. v.

For amtskommunerne drejer det sig om en tilstrækkelig udbygning af socialcentre med den ekspertice, de skal indeholde, af visse typer af børne- og ungdomshjem, optræningsværksteder, beskyttede værksteder, særforsorgsinstitutioner o. s. v.

Da det samlede rådgivnings- og foranstaltningsapparat (det lokale og det regionale) skal udgøre et integreret og velafbalanceret hele, betyder det, at den planlægning og udbygning, som sker lokalt og regionalt, nøje må koordineres. Dette understreges yderligere af, at visse behov eller sociale problemer kan løses med forskellige sæt af foranstaltninger. Eksempelvis kan bistand i hjemmet alternere med institutionsforsorg og henholdsvis være et primærkommunalt og et amtskommunalt anliggende. En manglende udbygning på et område kan belaste systemet på et andet område og måske føre til en uhensigtsmæssig udbygning af det sidste område.

ALMENSOCIALARBEJDEREN

Ressourcer:	Hjælpeforanstaltninger – lokale og regionale									
Viden:	1) Institutionsbehov	2) Boligforhold	3) Arbejdsforhold	4) Indtægtsforhold	5) Økonomisk administration	6) Husførelse	7) Forhold mellem voksne og børn	8) De voksnes indbyrdes forhold	9) Familiens psykiske forhold	10) Familiens helbredsforhold	11) Forhold til andre sociale myndigheder
Metodik:	12) Rådgivnings- og behandlingsmetodik									
Interaktion:	↕					↕				↕
	12) Motivation og evne for problemløsning									
Funktioner:	1) Institutionsbehov	2) Boligforhold	3) Arbejdsforhold	4) Indtægtsforhold	5) Økonomisk administration	6) Husførelse	7) Forhold mellem voksne og børn	8) De voksnes indbyrdes forhold	9) Familiens psykiske forhold	10) Familiens helbredsforhold	11) Forhold til andre sociale myndigheder

FAMILIEN

I det følgende omtales først socialcentrets rådgivnings- og behandlingsmæssige opgaver og dernæst socialcentrets administrative og planlægningsmæssige opgaver.

Socialcentret - rådgivning og behandling.

Niveauet for den almene rådgivning bør formentlig svare til socialrådgiverniveauet.

Med hensyn til de borgere/familier, der har et rådgivningsbehov/behandlingsbehov, der ligger over dette niveau, må det dækkes ind fra socialcentret af rådgivere med en større eller med en speciel kompetence, og det vil i første række sige socialrådgivere med videreuddannelse eller med særlig erfaring og træning i supervision og familiebehandling, kliniske psykologer og i næste række af psykiater, pædiater, gynækolog, jurist, pædagog, erhvervsvejleder m. fl.

Socialcentrets rådgivnings- og behandlingsafdeling bør bestå af heltidsbeskæftigede socialrådgivere og kliniske psykologer, medens de øvrige specialister bør tilknyttes som konsulenter på deltid, således at de stadig er fast tilknyttet deres faglige basis (sygehus, statshospital, skolevæsen, arbejdsformidling m. v.). Et socialcenter bør formentlig have en mindste bemanding på ca. fire socialrådgivere og to kliniske psykologer for at opnå et gunstigt klinisk miljø.

Et socialcenter af denne størrelse kan formentlig dække et befolkningsunderlag på ca. 75.000 indbyggere.

Opgaverne for socialcentrets behandlingsafdeling vil bl. a. være følgende:

1. Supervision, teamstøtte, visitation.

De primærkommunale rådgiver- eller behandlergrupper har faste supervisionsmøder med socialrådgiver/psykolog fra centret, ligesom den enkelte rådgiver (almen socialarbejder) kan få individuel supervision af centrets socialrådgiver/psykolog.

I supervisionsgruppen kan endvidere deltage rådgivere udstationeret i de regionale institutioner, jfr. side 291 punkt 6.

Denne supervision svarer til den bistand, der er omtalt i cirkulæret om familievejledning, tilsynsværgemål og efterværn af 25. jan. 1971 punkt 24 »Anden faglig bistand«. Flere familievejledningsordninger har i dag ansat ledende familievejleder specielt til denne opgave, medens den andre steder varetages af børneværnskonsulenten.

Den ledende familievejleder kan også støtte familievejlederen ved sammen med denne at deltage i rådgivningen af familien. Erfaringerne fra denne form for rådgivning synes meget positive, idet familievejlederen kan bringes over et »dødt« punkt i rådgivningen af en familie og endvidere udvikle sin rådgivningsteknik ved at iagttage den ledende familievejleders rådgivningsmetode og diskutere den ved den senere supervision.

I forbindelse med gruppesupervisionen og den individuelle supervision udtages de sager, der skal forelægges teamet (psykiater, psykolog, jurist, socialrådgiver) jfr. cirkulære om familievejledning, tilsynsværgemål og efterværn af 25. jan. 1971, punkterne 21-22-23.

Udover den tværfaglige behandling, teamet kan give de fremlagte sager, kan teammøderne benyttes til dels at visitere klienter til de regionale institutioner og dels til at koordinere flere former for foranstaltninger over for den samme familie. Denne visitation og/eller koordinering kan ske ved at indkalde repræsentanter fra de pågældende institutioner til teammøderne.

Erfaringerne fra børne- og ungdomsforsorgen peger i retning af, at alle former for anbringelse uden for hjemmet bør forelægges et fagligt sammensat visitationsorgan med henblik på at vurdere for det første, om støtteforanstaltninger i hjemmet kan være en bedre løsning end anbringelse, og for det andet, i tilfælde af anbringelse, hvilken anbringelsesform, der vil være den mest hensigtsmæssige.

Ved alle frivillige anbringelser bør socialcentret have kompetence til at henvise til de relevante institutioner og øvrige anbringelsesformer eller opholdssteder.

2. Undersøgelser, testninger og behandling.

Socialcentret overtager de opgaver, som i dag varetages af børne- og ungdomsforsorgens rådgivningscentre med hensyn til undersøgelser, psykologiske testninger og ambulant behandling, herunder gruppearbejde med børn og voksne, familiebehandling m. v. Samtidig udvides opgaverne til også at omfatte unge og voksne, idet socialcentret i sit sigte er familieorienteret.

Normalt vil de her nævnte undersøgelser og testninger have sammenhæng med de sager, som centret præsenteres for gennem supervisions- og teammøderne. Hertil kommer, at socialcentret må være til rådighed med hensyn til undersøgel-

ser og testninger over for f.eks. daginstitutioner, skolepsykologiske kontorer, læger samt diverse behandlingsinstitutioner. Ved at samle de nævnte opgaver og den hermed fornødne ekspertice i socialcentret, undgår man en spredning af de knappe specialistressourcer, samtidig med at man får etableret et formidlings- og koordineringsorgan mellem skole-, sundheds- og socialsektor.

I denne forbindelse bør de geografiske inddelinger med hensyn til skolepsykologiske kontorer, skolelæger, embedslæger og socialcentre så vidt muligt bringes til at svare til hinanden.

3. Sagsforberedelse til regionale organer.

I forbindelse med de sager, der enten skal forelægges for pensions- og revalideringsnævnet eller for et »samråd« (abort og sterilisation) bør der formentlig foreskrives bestemte sagsbehandlingsprocedurer - f. eks. med hensyn til forbehandlingen i primærkommunen og viderebehandlingen i socialcentret (yderligere klientsamtaler og/eller specielle undersøgelser i centret eller foranlediget af centret hos særlige specialister eller i særlige institutioner).

Den her nævnte sagsforberedelse adskiller sig ikke væsentlig fra den sagsbehandling, der er beskrevet under punkt 1 og 2 ovenfor.

Med hensyn til forberedelse af sager til ankenævnet må det iagttages, at eventuelle tidligere sagsbehandlere i socialcentret er inkompetente.

4. Selvom den primærkommunale rådgivning er åben for alle og der gennem rådgivningsapparatet er sikkerhed for, at alle relevante ressourcer vil blive taget i brug, bør det formentlig alligevel overvejes, om borgeren bør have en ret til at rette direkte henvendelse til socialcentret uden om primærkommunens rådgivningskontor, f. eks. derved, at socialcentret afholder åbne konsultationer på bestemte dage og tidspunkter, hvor socialrådgiver, psykolog, læge og jurist er til stede.

Socialcentret vil endvidere kunne motivere og formidle borgerens kontakt til primærkommunens rådgivning, såfremt det er der, han bedst kan hjælpes.

5. Pleje- og adoptionsformidling.

Den pleje- og adoptionsformidling, som hidtil har været varetaget af mødrehjælpen og plejehjemsforeningerne bør placeres som en særlig afdeling i tilknytning til et af socialcentrene inden for hvert amt, således at medarbejderne kan trække direkte på centrets ekspertice.

Socialcentret — administration og planlægning.

Det er tidligere nævnt, at socialcentret formentlig bør dække et befolkningsunderlag på ca. 75.000. I en indkøringsperiode kan det være nødvendigt på grund af knapheden på specialister at operere med et større befolkningsunderlag.

Ud fra det nærhedsprincip, der gælder for borgeren i forhold til almensocialarbejderen, må det gælde, at socialcentret bør ligge så tæt ved de primærkommunale sagsbehandlere som muligt og ikke have større befolkningsunderlag end det er nødvendigt af hensyn til de funktioner, som er det primære for socialcentret: supervision, teamstøtte, visitation, undersøgelser, rådgivning og behandling.

Til socialcentret knytter der sig endvidere forskellige administrative og planlæggende funktioner.

Nogle af funktionerne bør ligge ved det enkelte center, medens andre funktioner bør samles på et sted, nemlig i social- og sundhedsforvaltningens planlægningsafdeling, da de vedrører den samlede administration og planlægning for hele amtet.

I det følgende omtales nogle af de administrative og planlæggende funktioner, der knytter sig til socialcentrene uden at der tages stilling til, om de skal ligge i det enkelte center eller i social- og sundhedsforvaltningen.

Det personale, der skal løse de opgaver og udøve de funktioner, der er nævnt under punkter 2 til 7 skal være socialrådgivere med særlig uddannelse eller erfaring i social planlægning, administration og samfundsarbejde eller socialadministratorer med uddannelse eller erfaring fra socialt rådgivnings- og behandlingsarbejde:

1. Kontoradministration sekretærbistand, kontorfaciliteter m. v.

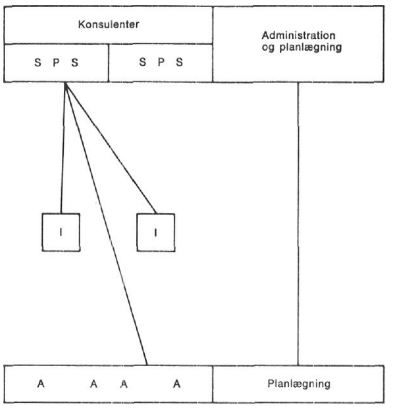
2. Sammen med centrets behandlergruppe og i samarbejde med primærkommunerne at strukturere centrets servicevirksomhed - supervision, teambistand, visitation, rådgivning, behandling m. v. samt fastlægge procedurer for sagsbehandlingen, såvel generelt som med hensyn til bestemte sagstyper (f. eks. i forbindelse med visitation til bestemte institutioner eller i forbin-

Socialcenter.

Distriktssocialcenter.
Befolkningsunderlag.
ca. 75.000 indbyggere.

Sygehus, statshospital,
børne-og ungdomshjem,
særforsorg m.fl.

Rådgivergruppe



Bemanding:
Socialrådgivere (S)
Kliniske psykologer (P)
Konsulenter: Psykiater, gynækolog, pædiater, jurist, pædagog, m.fl.

Institutionsrådgivere (I) udstationeret fra socialcentret.

Almensocialarbejdere (A).

delse med særlige beslutninger i »samråd« og i pensions- og revalideringsnævnet).

3. Sammen med centrets behandlergruppe at strukturere samarbejdet med skolevæsen, sundhedsvæsen, arbejdsformidling, kriminalforsorg m. fl. dels med hensyn til koordination og sagsbehandling og dels med hensyn til at yde hinanden faglig bistand med hensyn til social, psykologisk, pædagogisk, medicinsk, juridisk og anden faglig ekspertice.

4. Løbende at indsamle og bearbejde data fra primærkommunernes og centrets eget arbejde med henblik på en løbende planlægning og å jourføring af service- og behandlingstilbudene til befolkningen.

Foretage specielle undersøgelser over de sociale behov og problemer.

Sammen med den primærkommunale administration at udarbejde oplæg til forslag og planer til forelæggelse i de politiske organer - primærkommunalt og amtskommunalt.

5. Sammen med primærkommunen at foretage miljøundersøgelser, være rådgivende ved udformning af boligmiljøer, sikre tilstedeværelsen af udfoldelsesmuligheder i fritiden, de nødvendige legepladser, daginstitutioner m. v.

Aktivisere de befolkningsgrupper, der har behovene og problemerne til selv at finde og gennemføre løsninger (samfundsarbejde -- community work).

6. Planlægge og forestå udstationeringen af socialrådgivere i de regionale sociale (børne- og ungdomshjem, særforsorg), medicinske (sygehuse, statshospitaler), pædagogiske (skolepsykologiske kontorer) m. fl. institutioner efter det behov de nævnte institutioner måtte have for social rådgivningsmæssig bistand. Udstationeringen kan være heltids eller deltids.

Formålene med en udstationering skulle bl.a. være:

a) Mulighed for at prioritere placeringen af rådgivningsressourcerne.
b) Rådgiveren bevarer sin basis i det sociale rådgivningsapparat, deltager i supervisionsmøder, teammøder, kan lettere skifte til anden stilling inden for det sociale apparat, og kan på den måde bedre sikre sin faglige udvikling.
c) En bredere variation af avancementsmuligheder.
d) Smidigere sagsbehandling, når rådgiveren er direkte placeret i apparatet - lettere adgang til ressourcerne og de besluttende organer.

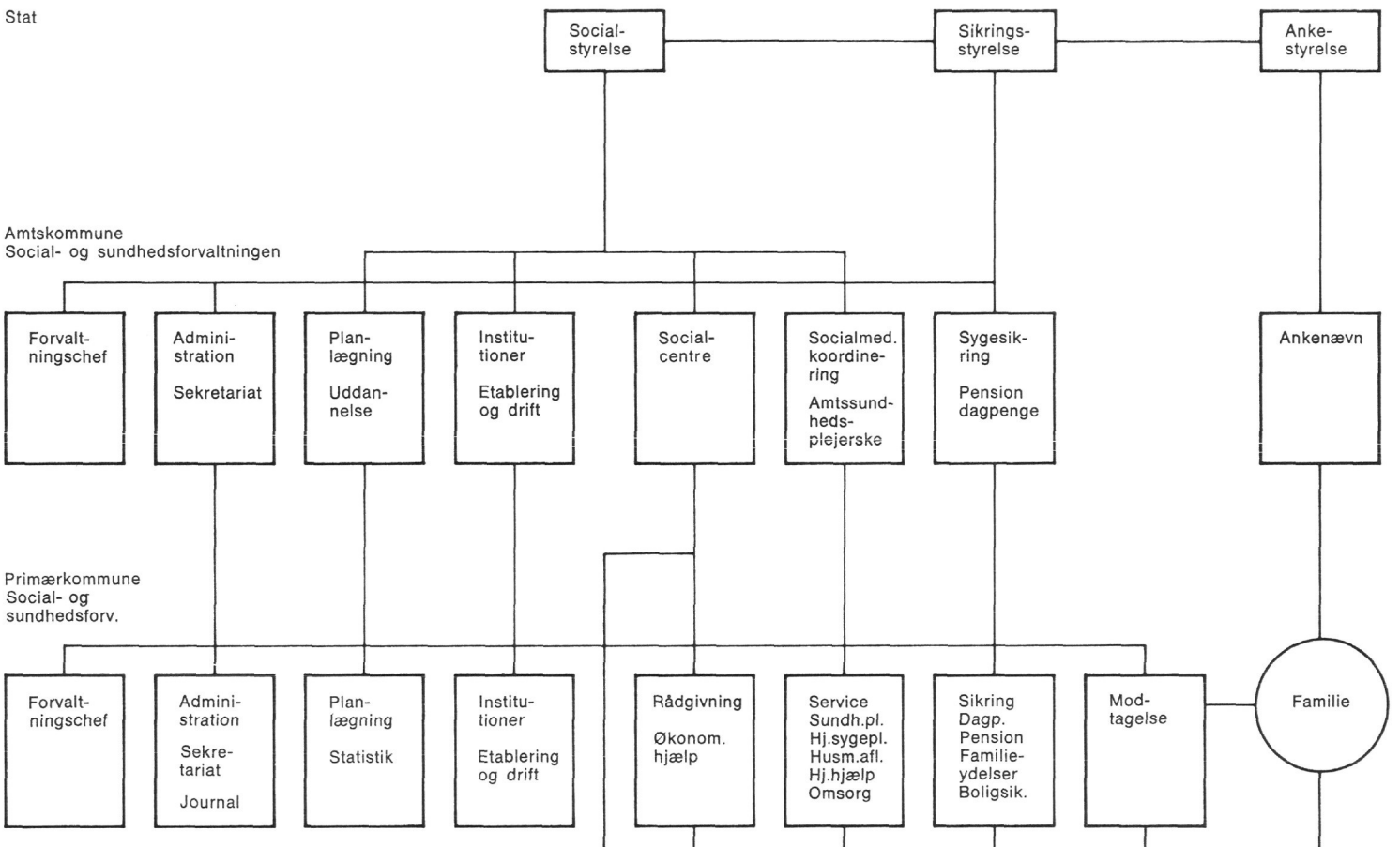
7. Køre uddannelsesprogrammer - opskoling, omskoling, inservice-træning, specialkurser m. v. - for personalet i forvaltninger og institutioner. Tilrettekegge praktikundervisning i samarbejde med de sociale højskoler, børnehaveseminarier, børneforsorgsseminarier m. fl.

8. Oplysningsvirksomhed overfor befolkningen.

Afsluttende bemærkninger.

Man har i de foregående afsnit - på grundlag af erfaringerne fra familievejledningen og på baggrund af de generelle krav, udøvelsen af professionel rådgivning stiller - forsøgt at op-

Funktionsplan.



stille en rådgivningsmodel for et integreret socialvæsen (s. 292).

Modellen er således opbygget ud fra følgende hovedsynspunkter:

1) Rådgivningsapparatet skal være funktionelt rigtigt. Det vil sige, at det skal være rådgivningsfunktionen, der bestemmer apparatets opbygning og sammenhængen mellem de enkelte dele.
2) Rådgivningsapparatet skal tilfredsstille befolkningens behov for rådgivning - såvel almenbehovet som mere specielle behov. Rådgivning er således en foranstaltning i sig selv, der ikke behøver at være forbundet med andre hjælpeforanstaltninger.
3) Rådgivningsapparatet skal ud fra et fagligt skøn kunne vurdere arten og omfanget af de hjælpeforanstaltninger, der kan tilbydes familien som led i en samlet problemløsning.
4) Rådgivningsapparatet skal være opsporende og registrerende med hensyn til ændringer i de sociale behov og problemer og kunne levere data herom til planlægningsbrug, bl. a. med henblik på til stadighed at vurdere, om balancen dels mellem de forskellige typer af foranstaltningsmuligheder og de registrerede behov og dels mellem den individuelle indsats (individuel bistand til borgeren/familien) og den generelle indsats (generelle servicetilbud, bistand i hjemmet, miljøudformning m. v.) er hensigtsmæssig.

For at sikre, at rådgivningsapparatet kommer til at fungere efter de her nævnte synspunkter, bør det tilsigtes, at der gennem et cirkulære gives retningslinier bl. a. for sagsprocedurer og for sagsmængde for den enkelte sagsbehandler, da det er vor erfaring, at en fejlagtig procedure og en for stor sagsmængde forringer kvaliteten af rådgivningsarbejdet.

SOCIALREFORMKOMMISSIONEN
Sekretariatet

Bilag 9

Opgavefordelingen inden for den sociale lovgivning i øvrigt og på det sundhedsmæssige område

1. Efter *lov om offentlig sygesikring*, der træder i kraft 1. april 1973 henlægges administrationen af lovens ydelser, der tidligere har påhvilet sygekasserne, til de kommunale og amtskommunale myndigheder. Baggrunden herfor er hensynet til samordningen med anden social og sundhedsmæssig bistand, der administreres af de amtskommunale og kommunale myndigheder.

Ved fordelingen af lovens opgaver er der lagt vægt på, at opgaver, der forudsætter en let adgang for borgerne til personlig kontakt med myndighederne, henlægges til kommunerne, medens de opgaver, der vedrører ordningens økonomi, samordningen med sygehusvæsenet eller samarbejde med vedkommende lægekredsforening, er henlagt til det amtskommunale plan. Til kommunernes sociale udvalg er således henlagt følgende opgaver: Registrering af lægevalg og lægeskifte vedrørende personer, der omfattes af en A-ordning, administrationen af befordringsgodtgørelse vedrørende personer, der omfattes af en A-ordning, ydelse af skønsmæssig supplerende hjælp i særlige tilfælde, udbetaling af refusion af betalte lægeregninger m. v. til personer, der omfattes af en B-ordning samt udbetaling af begravelseshjælp. Til amtskommunernes social- og sundhedsudvalg er henlagt bl. a. følgende opgaver: Betaling **af** overenskomstmæssige honorarer til læger m. fl. og anvisning af tilskud til apoteker og leverandører af briller m. v.

2. Efter *lov om dagpenge ved sygdom og fødsel*, som træder i kraft samtidig med sygesikringsloven 1. april 1973, henlægges også administrationen af dagpengeordningen, der hidtil har påhvilet sygekasserne, til de kommunale myndigheder (det sociale udvalg). Det sociale udvalg skal således udbetale dagpenge til lønmodtagere ved sygdom, der strækker sig ud over den periode på 5 uger, der skal dækkes af arbejdsgiveren. Det sociale udvalg skal også udbetale dagpenge til lønmodtagere, der ikke har ret til dagpenge fra arbejdsgiveren, samt til andre dagpengeberettigede, som ikke er lønmodtagere. Det sociale udvalg skal i den tid, hvori udvalget yder dagpenge, påse, at betingelserne for at modtage dagpenge fortsat er opfyldt, og vurdere, om der er grund til at iværksætte særlige foranstaltninger.

Det socale udvalg skal således senest 3 måneder efter sygdommens indtræden og i øvrigt hver 3. måned tage den sikredes forhold op til vurdering med henblik på, om der fortsat er ret til dagpenge, og om der er behov for behandling, optræning, overgang til pension samt eventuel anden hjælp til den sikrede og hans familie. Det forudsættes, at dette sker i fornødent samarbejde med læger, hospitals- og revalideringsinstitutioner samt arbejdsformidlingen.

Til at bistå komunerne ved administrationen af dagpengeordningen oprettes en sikringsstyrelse.

3. Efter *lov om invalidepension* træffes afgørelser om til- og frakendelse af pension og af tillæg til pension af invalideforsikringsretten, medens administrationen af loven i øvrigt påhviler kommunalbestyrelsen. Med udgangspunkt i kommissionens 1. betænkning er det i bemærkningerne til den sociale styrelseslov fastsat, at de revaliderings- og pensionsnævn, der skal nedsættes i hver amtskommune, overtager invalideforsikringsrettens kompetence med hensyn til invaliditetsbedømmelsen m. v.

4. Efter *lov om folkepension* påhviler det kommunalbestyrelsen at beregne og i øvrigt administrere ydelserne, herunder førtidig folkepension.

Afgørelsen af, hvorvidt der kan ydes førtidig folkepension (eller pension efter dispensation i henhold til *lov om pension og hjælp til enker m.fl.)* træffes af et centralt udvalg (dispensationsudvalget) efter indstilling fra kommunalbestyrelsen. Afgørelserne om dispensationspension tænkes ligeledes henlagt til amtskommunens revaliderings- og pensionsnævn.

5. En arbejdsgruppe nedsat af socialministeriet beskæftiger sig for tiden med problemerne omkring decentraliseringen af invalideforsikringsrettens og dispensationsudvalgets afgørelser og herunder også med spørgsmålet om, i hvilket omfang sagsforberedelsen skal varetages af kommunens sociale forvaltning eller det amtskommunale socialcenter.

Lovgivning inden for sundhedsområdet.

6. Efter *lov om hjemmesygepleje* påhviler det kommunalbestyrelsen at drage omsorg for, at der til enhver tid findes en forsvarlig hjemmesygeplejeordning i kommunen.

Administrationen af hjemmesygeplejen, der i dag kan overlades til hjemmesygeplejeforeninger, sygekasser, menighedsplejer el. lign. må efter sygesikringslovens ikrafttræden forventes at blive administreret kommunalt i de tilfælde, hvor administrationen nu sker under sygekasserne.

Et udvalg vedrørende revision af sundheds- og hjemmesygeplejeordningen er ved at foretage en gennemgang af den nuværende hjemmesygeplejeordning med henblik på at foreslå tidssvarende retningslinier for hjemmesygeplejevirksomheden, herunder dennes forhold til andre områder inden for sundheds- og sygepleje.

7. Efter *lov om sundhedsplejeordninger* kan den ansvarlige myndighed enten være amtskommunen eller kommunen afhængig af, om sundhedsplejeordningen er etableret som en amtskommunal eller primærkommunal ordning, og sygesikringslovens ikrafttræden medfører ingen ændringer heri.

Et af sundhedsstyrelsen nedsat udvalg har i en betænkning foreslået, at sundhedsplejeordningen organiseres under amtskommunerne, at sundhedsplejen koncentreres mere om de børn og hjem, der har særligt behov herfor, og at sundhedsplejens arbejdsområde udvides til i princippet at omfatte alle aldersgrupper.

Indenrigsministeriet har endnu ikke taget stilling til de organisatoriske spørgsmål, idet disse må ses i sammenhæng med andre organisatoriske ændringer inden for social- og sundhedsvæsenet.

8. Efter *distriktsjordemoderloven* påhviler ansvaret for jordemoderordningens tilrettelæggelse og administrationen amtskommunen.

Efter forslag fra et af indenrigsministeriet nedsat udvalg skal det samlede ansvar for tilvejebringelse og administration af såvel svangerskabshygiejneundersøgelser som fødselshjælp fortsat henlægges til amtskommunerne (under sygehusudvalgets ledelse). Den del af fødselshjælpen, der ydes af jordemødre, forudsættes varetaget af amtskommunalt ansatte jordemødre.

Lovforslag herom er vedtaget i maj 1972 til ikrafttraiden den 1. april 1973 dog med den ændring, at dette område i amtskommunerne skal høre under *social- og sundhedsudvalget.*

9. Som yderligere lovområder kan nævnes lov om skolelæger, efter hvilken kommunalbestyrelsen er den ansvarlige myndighed og lov om lægeundersøgelser af børn, hvorefter amtskommunen er den ansvarlige myndighed.

PLANLÆGNINGSUDVALGET
nedsat af
Dansk Selskab for Oligofreniforskning

Bilag 10

Om fremtidens lægearbejde med oligofrene patienter

Inden for det sidste års tid har en række indlæg i »Fagligt og Socialt« berørt problemer om sygehusvæsenets og sundhedsvæsenets fremtidige struktur i forbindelse med socialreformen og kommunalreformen, herunder især den forventede integrering i det amtskommunale regie. Man tilstræber et nært samarbejde mellem sygehusvæsenet og tilgrænsende områder inden for sundheds- og socialvæsenet med udgangspunkt i den nye sygehuslov.

I den forbindelse har Dansk psykiatrisk Selskab og danske psykiateres og børnepsykiateres organisation i en betænkning blandt andet beskæftiget sig med lægearbejdet i åndssvageforsorgen og den psykiatriske betjening af samfundet som led i det amtskommunale sygehusvæsen. Et underudvalg har i en delbetænkning fra april 1970 om oligofreni belyst dette arbejdsfelts specielle karakter, dog uden at omtale en evt. tilknytning til det amtskommunale system. I Ugeskriftets spalter har åndssvageforsorgens særlige problematik og herunder det lægelige arbejdes specielle karakter kun været sparsomt belyst.

Foranlediget heraf har Dansk Selskab for Oligofreniforskning nu nedsat et planlægningsudvalg til at bearbejde en række spørgsmål vedrørende det lægelige arbejde med åndssvage og fremsætte forslag til en strukturomlægning. *Nærværende redegørelse vil blive fulgt af en betænkning til orientering for ministerier, Sundhedsstyrelse, amtskommunale og lægelige instanser.*

Lægegerningen ved åndssvageforsorgen.

Fra sin traditionelt anstaltscentrerede funktion har det lægelige arbejde i dansk åndssvageforsorg efter socialreformen i 1933 og især efter åndssvageloven i 1959 i stigende omfang fået en social-medicinsk og socialpsykiatrisk orientering med stærk udbygning af samarbejdet med andre personalegrupper, især pædagoger og socialrådgivere. Der er lagt vægt på et opsøgende og behandlende lægeligt arbejde i form af besøg i hjem, børnehaver, skoler, værksteder., m.v.

Trods en meget betydelig udbygning af den externe forsorg er der ikke sket en tilsvarende udvidelse af lægestaben. Samtidig har den lægelige indsats overfor det interne klientel også været hæmmet af pladsmangel, overbelægning af institutionerne og mangel på medicinske undersøgelsesfaciliteter.

Det lægelige arbejde blandt åndssvageforsorgens 22.000 patienter, hvoraf ca. 10.000 er anbragt på institutioner, varetages nu af 83 fulltime ansatte læger, hvoraf 30 er psykiatere og børnepsykiatere. Resten er pædiatere, neurologer, cytogenetikere og andet. (Til sammenligning kan anføres, at antallet af sengepladser på statshospitaler, amtskommunale og kommunale psykiatriske afdelinger udgør ca. 11.000 med en lægestab på ca. 300).

De nævnte forhold nødvendiggør, at den lægelige sektors fremtidige placering og det lægelige arbejdes struktur tages op til revision i forbindelse med de planlagte ændringer indenfor sundheds- og socialvæsenet.

Målsætning.

Socialreformkommissionen skriver i sin betænkning I, 1969, side 337: »Det er forudset, at åndssvageforsorgen på længere sigt indpasses i det kommunale forsorgssystem.« og senere: »Uanset den nærmere gennemførelse og det

nærmere omfang af denne integrering anses det for vigtigt, at der sker en tilnærmelse til det øvrige socialområde«.

Fra *Socialstyrelsen, åndssvageforsorgen* er der i sommeren 1971 fremsat udtalelse om det ønskelige i, *at overgangen til det amtskommunale regie sker snarest.*

Oligofreniselskabets planlægningsudvalg kan ganske tilslutte sig dette ønske, ligesom vi med hensyn til den generelle målsætning er enig i WHO's formulering: »Der tilstræbes for ethvert menneske en tilstand af fuldstændigt fysisk, psykisk og social velbefindende.«

Målet må være, at patienterne snarest muligt integreres i samfundets almene velfærdsforanstaltninger og i øvrigt opnår en ligestilling med andre samfundsgrupper.

De åndssvage patienter må sikres tilsyn af læger med fornøden ekspertise i et fortsat samarbejde med forsorgens øvrige personalegrupper, samt med almindelige og specielle sygehusafdelinger, praktiserende læger, socialcentre, skolevæsen m.v.

Integrering i det amtskommunale sygehusvæsen og i det sociale system.

Ved en integrering i det amtskommunale sygehusvæsen vil det være nødvendigt at oprette en, eventuelt to afdelinger med oligofrene patienter pr. amt. Man tænker sig, at disse afdelinger på de amtskommunale sygehuse skal være korttidsafdelinger, hvor patienterne indlægges til diagnose og observation eller ved akut opståede lidelser, som kræver hospitalsophold. Det vil være naturligt, at patienterne bliver indlagt på et amtskommunalt sygehus således, at de kan tilses af læger fra samtlige andre specialafdelinger. Oligofreniafdelingernes lægestab må primært knyttes til sygehusene, og i øvrigt bør al det lægelige arbejde med åndssvage i amtet udgå fra disse afdelinger. Der bør etableres pædagogiske og sociale hjælpeforanstaltninger til patienterne, ligesom der til afdelingerne bør være knyttet et ambulatorium. Det kan bemærkes, at der ved projekteringen af de nye psykiatriske afdelinger ved landsdelssygehuset i Odense er regnet med et ambulatorium for oligofrene.

Indtil videre må man af praktiske og økonomiske grunde regne med også at benytte de allerede eksisterende store institutioner. Under forudsætning af at bygninger og lokaler moderniseres og opdeles i små enheder med tilstrækkelig personalebemanding, vil de kunne anvendes som langtidsafdelinger for særlige patientkategorier. Det er en absolut betingelse for at anvende disse institutioner, at patientantallet nedskæres stærkt, således at overbelægningen snarest bringes til ophør. For at fremme denne udvikling bør andre grupper af åndssvage placeres under mere frie forhold, f. eks. i skolehjem, beskyttede pensionater eller mindre plejehjem.

Fra institutioner, som ikke er ledet af læger, må der være mulighed for at tilkale oligofreniafdelingens læger som konsulenter, ligesom amtets sundheds- og socialservicecenter på samme måde må kunne benytte hospitalsafdelingens lægestab.

Det opsøgende arbejde tænkes foretaget af socialrådgiver eller familievejleder i samarbejde med lægerne fra oligofreniafdelingen, skolelæger, praktiserende læger, o. s. v.

Forskning.

En nødvendig forudsætning for arbejdet med åndssvage patienter er en løbende forskning. Som for det øvrige sygehusvæsen må det gælde, at den væsentligste del af forskningsaktiviteten bør indgå i det daglige arbejde og foregå der, hvor patienterne er. Der må derfor oprettes forskningsstillinger ved de amtskommunale oligofreniafdelinger i hvert amt.

Endvidere må der på landsbasis være 3-4 større forskningsinstitutter i tilslutning til landsdelshospitalerne, så der skabes mulighed for en social-psykiatrisk og psykiatrisk-psykologisk forskning, kromosomundersøgelser, biokemiske undersøgelser, fostervandsundersøgelser m.m.

Oprettelse af et lægeligt speciale i oligofrenologi.

For at nå de mål, der her er skitseret for det lægelige arbejde med oligofrene patienter, er det påkrævet, at lægestaben udvides betragteligt, og at der stilles specificerede uddannelseskrav til de læger, der ansættes.

Det vil derfor være ønskeligt at få oprettet OLIGOFRENOLOGI som lægespeciale og udvalget vil stile imod at opnå Sundhedsstyrelsens anerkendelse heraf.

INSPEKTØRKOLLEGIET
Forsorgscentret for Nordjyllands amt

Bilag 11
Vodskov, den 3. november 1971

Til
Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har ved skrivelse *H. O.197.II.del* af 5. maj 1971 opfordret de 4 centerlederkollegier til at overveje problemerne i forbindelse med den kommende amtskommunalisering af åndssvageforsorgen, således at spørgsmålet kan drøftes på et senere møde i kontaktudvalget.

Inspektørkollegiet skal i den anledning udtale følgende:

Efter at socialreformkommissionen i 1969 afgav sin betænkning, har spørgsmålet om åndssvageforsorgens - og dermed forsorgscentrenes - overgang til amtskommunal administration gentagne gange været drøftet i inspektørkollegiet og i dettes forretningsudvalg.

På grundlag af disse drøftelser kan det konstateres, at inspektørkollegiet som helhed er af den overbevisning, at en hurtig overgang - eventuelt etapevis - til amtskommunal administration, og dermed en snarlig integrering af klienterne i det enstrengede sociale system, må være at anbefale. Denne opfattelse motiveres med følgende synspunkter, idet man har søgt at anskue fordele og ulemper ved 1) det nuværende system, 2) den påtænkte overgangsperiode under Socialstyrelsen, 3) det fremtidige system under amtskommunal administration og 4) en eventuel etapevis overgang:

1) Det nuværende system:

Til fordel for dette kan efter kollegiets opfattelse kun øjnes ét forhold, nemlig den ofte fremhævede teori om, at kun en central statslig styrelse kan garantere en ensartet opbygning og drift af forsorgen over hele landet og dermed en ensartet behandling af klienterne. At dette kun er teori kan let konstateres ved at betragte og sammenligne forholdene ved de nuværende forsorgscentre, hvor uensartetheden og forskellen i de fysiske muligheder for at yde en tilfredsstillende service for klienterne er iøjnefaldende - til trods for 12 års forsøg på central styring og koordinering.

Man er naturligvis klar over, at uensartetheden har sin oprindelse i de af Statens Åndssvageforsorg »arvede« forhold fra tiden før 1959, men man skal samtidig påpege, at *staten* allerede ved socialreformen af 1933 blev pålagt ansvaret for særforsorgen, herunder åndssvageforsorgen, og for den tilstrækkelige udbygning af denne, jfr. lov om offentlig forsorg af 20. maj 1933, §§ 66 og 68.

Af *ulemper* ved det nuværende system kan nævnes:

Opretholdelsen af et særligt forsorgssystem for åndssvage opfattes med rette som en diskriminering af disse klienter og deres pårørende i forhold til klientelet i det øvrige sociale område. Det skarpt afgrænsede system medfører splittethed i behandlingen af de enkelte tilfælde. Det hindrer tilrettelægning af en samlet, effektiv behandlingsplan for klienten og hans familie, der også kan have hjælp behov.

Familier med åndssvage medlemmer risikerer at komme »i klemme« mellem de forskellige sociale systemer. På den anden side kan der ofte ske overlapning af flere systemers serviceapparat med risiko for dobbeltydelser.

Systemet har skabt en duplikering af »væsener«: Skolevæsen, børnehaver, revalideringsog beskyttede værksteder, socialrådgiverservice m. v.

Der administreres en særskilt tilskudsordning, der med lethed - og fordel - kunne varetages af primærkommunerne.

Kollegiets konklusion er, at det nuværende

system virker til skade for klienterne og deres pårørende, og desuden for samfundet medfører unødige udgiftsforøgelser, bl. a. ved skabelse af et kunstigt personalebehov.

2) Den påtænkte overgangsperiode under Socialstyrelsen:

I bemærkningerne til forslaget om ændring af åndssvageloven er anført, at åndssvageforsorgens overgang til kommunal administration først vil kunne ske efter en overgangstid, i hvilken en ensartet udbygning af forsorgens standard over hele landet har kunnet finde sted *under statens ledelse.* Det ventes, at der nok vil gå adskillige år, før forudsætningerne for overgangen er til stede.

Det er kollegiets opfattelse, at dersom overgangen skal afvente en fuldstændig opfyldelse af nævnte forudsætninger, vil der hengå en endog meget lang årrække, - dels set ud fra erfaringerne med hensyn til det hidtidige udbygningstempo, og dels i betragtning af landets økonomiske situation, der vil sætte en bremse for den påtænkte udbygning. Det må befrygtes, at der gennem en sådan længere interimsperiode vil ske en fortsat udbygning af den nuværende centraliserede administration, d. v. s. en yderligere cementering af centraliseringen, hvilket ikke blot vil forsinke, men også besværliggøre den decentraliseringsproces, der er det erklærede endemål - fremsat i socialreformkommissionens betænkning om det enstrengede sociale tryghedssystem.

Amtskommunerne vil i løbet af denne periode få gennemført opbygningen af det nye sociale system på alle øvrige områder. Jo længere tid, åndssvageforsorgen skal fortsætte som centraliseret system, des vanskeligere vil det blive at afvikle den som sådan, og des vanskeligere vil det blive for amtskommunerne at indpasse den i det nyopbyggede decentraliserede system. Den ønskede integrering af åndssvageforsorgens klientel i det enstrengede system vil derved blive sinket - til skade for klienterne og deres pårørende.

Kollegiet er fuldt ud klar over, at der som motivering for den påtænkte overgangsperiode er fremført en lang række problemer, der først skal løses, herunder bl. a. byrdefordelingsspørgsmålet, ligesom det menes, at staten ikke kan overdrage åndssvageforsorgen til amtskommunerne, før der i samtlige amtskommuner er udbygget, resp. opbygget forsorgscentre af en ensartet standard, for ikke at stille amtskommunerne ulige med hensyn til behovet for økonomiske investeringer.

Heroverfor mener kollegiet, at da andre vægtige grunde taler for en snarlig overgang, bør denne gennemføres hurtigst muligt, idet der i forbindelse dermed må være teknisk og politisk mulighed for at træffe en særlig aftale - eventuelt ved lov, hvorefter staten gennem en vis årrække påtager sig at yde fuld refusion af de særligt ramte amtskommuners investeringsudgifter til opbygning af forsorgsinstitutioner. En sådan ordning ville tillige give amtskommunerne mulighed for selv at bestemme med hensyn til institutionernes placering, størrelse og indretning.

3) Det fremtidige system under amtskommunal administration:

De åbenbare *fordele* herved er bl. a. følgende:

Åndssvage klienter vil blive integreret i det enstrengede sociale system som alle andre kategorier af hjælpsøgende; den nuværende diskriminering elimineres.

Familier med åndssvage medlemmer kan nøjes med at rette henvendelse om hjælp til én og samme sociale myndighed, uanset om der måtte være flere forskellige trangsårsager.

Vedkommende sociale myndighed vil kunne behandle familien som en helhed og vil kunne tilrettelægge en rationel og effektiv behandlingsplan for hele familien, uanset om trangsårsagen alene er åndssvaghed, eller om der tillige er andre årsager.

Uanset trangsårsagen vil familien altid blive besøgt af samme socialrådgiver, familievejleder m. v. Overlapning og risikoen for dobbeltydelser kan undgås.

Administrationen forenkles, idet tilskudsordningen for enkeltplejen administreres af de kommunale socialkontorer på samme måde som anden offentlig hjælp.

Åndssvageforsorgens nuværende særlige skolevæsen integreres i det kommunale skolevæsen; tilsvarende vil ske for de eksterne børnehaver og værksteder.

Decentraliseringen vil samtidig medføre en betydelig forbedring af kontaktmuligheden mellem klienterne og deres pårørende på den ene side og administrationen i alle dens led samt de folkevalgte råd på den anden.

Under den tidligere diskussion om eventuel overgang til amtskommunal administration blev

som argument *imod* denne tanke ofte fremført, at amtskommunerne sikkert ville være tilbageholdende med hensyn til at fortsætte den nødvendige udbygning af åndssvageforsorgens institutioner, enten af ulyst eller af økonomiske grunde, og at åndssvageforsorgen i det hele taget ville få en lav prioritering i forhold til andre amtskommunale opgaver, således at forsorgens standard hurtigt ville blive forringet eller i bedste fald uensartet.

Inspektørkollegiet deler ikke denne skepsis, men føler sig overtydet om, at åndssvageforsorgen, når den først er blevet amtskommunaliseret, af alle amtskommuner vil blive drevet helt på linie med de øvrige amtskommunale væsener, og at der derfor ikke eksisterer nogen fare for en forringelse af standarden. - Man skal i den henseende blot pege på den foregåede og igangværende udvikling i det amtskommunale sygehusvæsen og tilføje, at det offentlige sygehusvæsen næppe havde nået den standard, det har i dag, dersom staten havde haft ansvaret for det.

4) En eventuel etapevis overgang til kommunal administration:

Kollegiet er af den opfattelse, at såfremt en hurtig samlet overgang til amtskommunal administration ikke lader sig gennemføre, vil en etapevis overgang med fordel kunne etableres.

Eksempelvis kan nævnes:

Enkeltplejens tilskudsordning vil når som helst kunne overdrages til primærkommunernes administration, se ovenfor under 3).

Allerede ved denne foranstaltning vil størstedelen af den virksomhed, der nu udøves af forsorgscentrenes socialrådgivere, blive overflødiggjort, hvorefter hovedparten af åndssvageforsorgens socialrådgivningsservice kan nedlægges, - eventuelt overføres til kommunerne.

De eksterne skoler kan uden vanskelighed udskilles fra åndssvageforsorgen og integreres i det kommunale skolevæsen.

De eksterne værksteder kan ligeledes uden vanskelighed udskilles fra åndssvageforsorgen, og kan overgå til amtskommunal administration på det tidspunkt, hvor revalideringen skal overgå til amtskommunerne.

De eksterne børnehaver vil kunne udskilles og drives efter samme regler som almindelige børnehaver.

5) Forberedelse af overgangen:

Uanset om der herefter træffes afgørelse om, hvorvidt overgangen skal ske samlet eller etapevis, hurtigt eller på længere sigt, eller om afgørelse herom udskydes, finder inspektørkollegiet det af afgørende betydning, at forberedelser til overgangen påbegyndes allerede nu, således at der kan skabes grundlag for den bedst mulige planlægning af den fremtidige udvikling.

Kollegiet anbefaler derfor, med nævnte formål for øje, at der hurtigst muligt for hver amtskommune etableres et kontaktorgan mellem amtskommunen og vedkommende forsorgscenter. Et sådant kontaktorgan, der skulle bestå af repræsentanter for amtskommunens social - og sundhedsudvalg og for amtskommunens social- og sundhedsforvaltning samt af forsorgscentrets centerledere, skulle have til opgave at fremme gensidig information, at koordinere planlægning m.v. samt at forberede den endelige overgang til amtskommunal administration. Organet ville således i begyndelsen virke som decideret kontaktorgan, men vil efterhånden overgå til at virke mere som en arbejdsgruppe.

Kollegiet mener, at etableringen af sådanne kontaktorganer vil være af meget stor betydning både for amtskommunernes repræsentanter, der herved vil få de bedste muligheder for at få indblik i forsorgscentrenes struktur, problemer, planer og ønsker, og for centerlederne, der herved vil få mulighed for at være med til at præge udviklingen inden for den sociale sektor i amtskommunerne, specielt med henblik på at få åndssvageforsorgen indpasset i systemet på bedst mulige måde.

På inspektørkollegiets vegne
Stig Pedersen

STATENS ÅNDSSVAGEFORSORG
UNDER VISNINGSLEDERKOLLEGIET

Bilag 12

Vodskov, den 13. december 1971.

Socialstyrelsen,
Åndssvageforsorgen,

Vedrørende Socialstyrelsens forespørgsel af 5. maj 1971 j. nr. H.O. 197 ang. undervisningslederkollegiets stillingtagen i forbindelse med den pædagogiske sektors overgang fra statsinstitution til amtskommunal institution:

Undervisningslederkollegiets bedømmelse af problemerne omkring den ovennævnte overgang har hidtil været, at åndssvageforsorgens formål bedst kunne opnås af en statsinstitution under Socialstyrelsen.

Dette har man tidligere tilkendegivet og af begrundelser herfor bl. a. anført, at åndssvageforsorgen bedst som statsinstitution kan yde klienterne et ensartet behandlingstilbud i hele landet og navnlig bedst kan samordne den lægelige - pædagogiske og sociale service.

Planerne om at svække den pædagogiske faglige kompetence i styrelsen til konsulentform har ført til overvejelse i kollegiet af, om forsorgens skolevæsen ved flytning til undervisningsministeriet vil kunne få en fagligt mere kompetent ledelse og derved opnå en mere effektiv udvikling af såvel skolens indre arbejde som dens ydre rammer.

Samtidig kunne man måske komme ud over tendenser til at undervisningens udbygning mere opfattes som en konkurrent til end som et led i udviklingen af øvrige hjælpeforanstaltninger for psykisk udviklingshæmmede.

En flytning til undervisningsministeriets regi vil naturligt kunne føre til integrering af forsorgens skolevæsen i den amtskommunale administration og dermed i folkeskolen.

Det er kollegiets opfattelse, at en flytning såvel fra socialministeriet til undervisningsministeriet som ud til amternes regi, hvis den skal blive til virkelig gavn for de psykisk udviklingshæmmede må forudsætte:

1. At hele forsorgens undervisningsvæsen flyttes samlet.

2. At der bevares en fælles styring og samordning af såvel undervisningens planlægning og udbygning som af dens integrering med den øvrige særforsorgs skolevæsen og folkeskolen.

3. At der bevares eller nyorganiseres en nær kontakt mellem undervisningen og de andre hjælpeforanstaltninger, psykisk udviklingshæmmede har behov og ret til.

P. k. v.
Paul Krohn
Formand

PS. Kollegiet arbejder sammen med repræsentanter fra Socialstyrelsens skolevæsen og folkeskolens specialundervisning om de organisatoriske og indholdsmæssige problemer i forbindelse med ovennævnte opfattelse.

Paul Krohn

SOCIALLEDERKOLLEGIET **Bilag 13**

Lillemosegård, den 14.12.1971

Socialstyrelsen

Under henvisning til socialstyrelsens skrivelse, journal nr. H.O.197.II.del. af 5. maj 1971, vedrørende redegørelse om åndssvageforsorgens integrering i det eenstrengede system skal anføres følgende:

Socialledерkollegiet er i princippet enig med socialrådgiverne i de i skrivelse af 2. marts 1971 anførte synspunkter og argumenter, idet man finder, at en decentralisering af åndssvageforsorgen rummer væsentlige fordele.

Vedrørende det i nævnte skrivelse af 2. marts 1971 anførte om registrering af klienter under forsorgen skal man henvise til, at socialledерkollegiet tidligere ved flere lejligheder over for socialstyrelsen og ved skrivelse af 5. maj 1970 til folketingets socialudvalg har gjort opmærksom på registreringspligtens uheldige følger og indstillet, at den ophæves.

Socialledерkollegiet finder det meget vigtigt, at der snarest muligt træffes principbeslutning om åndssvageforsorgens placering i det fremtidige sociale system. En fortsat usikkerhed vil kunne få alvorlige følger for forsorgsarbejdet, herunder samarbejdet med kommuner og andre forsorgsgrene, ligesom det vil kunne få alvorlige personalemæssige konsekvenser i form af en afgang af sociale medarbejdere.

I henhold til styrelseslovens § 30, stk. 1, skal der senest i folketingsåret 1972/73 fremlægges forslag til en samlet revision af lov om offentlig forsorg, lov om børne- og ungdomsforsorg, lov om mødrehjælpsinstitutioner og lov om revalidering, medens åndssvageloven ikke er medtaget. Kollegiet finder det aldeles afgørende, at loven om åndssvage behandles sammen med de øvrige nævnte love. Det vil være meget uheldigt og rumme grundlaget for en fortsat diskriminering af de åndssvage, hvis en særlig lovgivning opretholdes for denne gruppe handicappede.

Kollegiet finder det nødvendigt, at der snarest iværksættes fornødne undersøgelser og udvalgsarbejde til forberedelse af overgangen til kommunalt regie. Det er meget vigtigt, at få afklaret opgave- og ansvarsfordelingen mellem primærkommuner, amtskommuner og socialstyrelse. Det vil endvidere være af afgørende betydning for arbejdets videreførelse, at den økonomiske byrdefordeling afklares, således at en fortsat og mere ensartet udbygning af forsorgen sikres. I det forberedende arbejde er det endvidere nødvendigt at overveje, hvorledes de særlige behov og krav, som de åndssvage klienter må have opfyldt, bedst tilgodeses.

Det skal anføres, at der allerede på primærkommunalt plan og visse steder på amtskommunalt plan er indledt et samarbejde mellem forsorgen og den kommunale sektor, som gør det særdeles ønskeligt, at man snarest fra centralt hold får koordineret bestræbelserne. Det iværksatte samarbejde kunne eventuelt klassificeres som forsøgsordninger, idet kollegiet finder det meget vigtigt, at man i det fortsatte arbejde med socialreformen udnytter erfaringerne herfra.

Kollegiet skal ikke ved denne lejlighed kommentere de fremkomne forslag vedrørende overgang eller forberedelse af overgang til det decentraliserede system og ej heller stille forslag om opgave- og ansvarsfordeling, men henstille, at man ved iværksættelse af fornødent undersøgelses- og udvalgsarbejde på baggrund af de foreliggende betænkninger, skrivelser og forslag og med fornøden repræsentation fra den sociale sektor, foretager en vurdering og udarbejder forslag til overgangens forberedelse og iværksættelse.

På socialledерkollegiets vegne
P. Chr. 1a Cour

Arbejdsgruppen vedrørende spørgsmålet om afgrænsning mellem særforsorgsskolerne og folkeskolens specialundervisning.

Bilag 14

Beretning
til
Socialreformkommissionen

Indholdsfortegnelse til bilag 14

Side

Kap. 1. Arbejdsgruppens nedsættelse, kommissorium og sammensætning 307

Kap. 2. Tidligere overvejelser, baggrunden for arbejdsgruppens nedsættelse 308

Kap. 3. Folkeskolens specialundervisning 309

Kap. 4. Socialministeriets undervisningstilbud 311

Kap. 5. Arbejdsgruppens overvejelser 312

A. Sammenhæng med socialreformkommissionens overvejelser 312
B. Socialreformen - en række delreformer 313
C. Reformen og specialundervisningen 313
D. Udviklingslinier 314
E. De begavelseshandicappede og specialundervisningen 315
F. Forskellige kategoriseringer 316
G. Foranstaltninger før skolealderen 317
H. Efter skolealderen 318
I. Forholdet mellem specialpædagogiske, visse socialpædagogiske og sociale foranstaltninger 318
J. Decentralisering af forsorgens skoletilbud og af de øvrige forsorgstilbud 318
K. Om eventuel ressortflytning 320

Kap. 6. Arbejdsgruppens hovedkonklusioner 321

Underbilag 1. Henvendelse af 27/1 1972 fra en række lærer- og forstanderorganisationer under særforsorgen og åndssvageforsorgen 322

Underbilag 2. Statistisk oversigt over elever i folkeskolens specialklasser m. v. 325

Underbilag 3. Skitse til samarbejde, udarbejdet af døveskolen i Fredericia og specialundervisningen 327

Beretning til socialreformkommissionen

fra

arbejdsgruppen vedrørende spørgsmålet om afgrænsning mellem særforsorgsskolerne og folkeskolens specialundervisning

Kap. 1.

Arbejdsgruppens nedsættelse, kommissorium og sammensætning

1. Arbejdsgruppen blev nedsat af socialreformkommissionen på plenarmøde den 12. februar 1970.

Baggrunden for beslutningen om nedsættelse af en arbejdsgruppe var folketingsbeslutningen af maj 1969 om en reform af de grundlæggende skoleuddannelser (»9-punktsprogrammet«), hvor pkt. 5 udtrykker ønske om, at undervisning af handicappede elever skal søges udbygget på en sådan måde, at børnene kan undervises i almindeligt skolemiljø, såfremt forældrene ønsker det og kan påtage sig omsorgen i hjemmene, og institutionsophold ikke er et nødvendigt led i behandlingen.

2. Det folketingsudvalg, der behandlede forslaget, fandt, at hele problemkomplekset omkring særforsorgens skoler over for folkeskolens specialundervisning, specielt for så vidt angår blinde- og døveskolerne, burde gøres til genstand for nærmere drøftelser mellem socialministeren og undervisningsministeren. Efter en brevveksling mellem de to ministre blev socialreformkommissionen opfordret til at overveje de administrative og organisatoriske forudsætninger for konsekvenserne af den tilstræbte integration af børnene i det almindelige skole- og hjemmemiljø, og endvidere undersøge, hvilke konsekvenser af mere pædagogisk og psykologisk art den skitserede udvikling vil kunne få for de tilbageblevne elever på blinde- og døveskolerne.

3. I kap. 2 findes en redegørelse for tidligere overvejelser på området, herunder en uddybning af baggrunden for arbejdsgruppens nedsættelse og den del af 9-punktsprogrammet, der vedrører handicapundervisningens forhold. I kap. 3 og 4 findes redegørelser for folkeskolens og særforsorgens (herunder åndssvageforsorgens) undervisningstilbud. I kap. 5 findes arbejdsgruppens overvejelser og i kap. 6 hovedkonklusioner.

Arbejdsgruppen, der har haft kommissionens formand, styrelseschef H. C. Seierup, som formand, fik desuden som medlemmer 3 repræsentanter fra socialministeriet og 3 fra undervisningsministeriet.

4. Ved betænkningens afgivelse havde arbejdsgruppen følgende sammensætning:

Socialreformkommissionens formand, styrelseschef H. C. Seierup (formand).

Udpeget af undervisningsministeriet:

Amtsskolepsykolog K. Fogh Hansen, Amtsskolepsykologernes Samråd,

Undervisningsinspektør I. Skov Jørgensen, undervisningsministeriet, og

Ekspeditionssekretær Henrik Kappel, undervisningsministeriet,

udpeget af socialministeriet:

Forsorgschef N. E. Bank-Mikkelsen, socialstyrelsen,

Kontorchef E. Bast, socialstyrelsen, og

Inspektør A. Rohde, socialstyrelsen.

1 arbejdsgruppen har endvidere deltaget planlægningschef Ole Høeg, socialstyrelsen, der har været stedfortræder for formanden samt undervisningsinspektør S. Öhrström, socialstyrelsen.

Ved udarbejdelsen af beretningen har fuldmægtig K. Beukel, socialministeriet, fungeret som sekretær.

Faginspektør H. Sletved, socialstyrelsen, har bistået sekretariatet og forstander Kurt Kristen-

sen og undervisningsleder Paul Krohn har deltaget i arbejdsgruppens afsluttende møder.
5. Arbejdsgruppen har holdt 5 møder og desuden aflagt flere institutionsbesøg.

Arbejdsgruppen har modtaget en samlet henvendelse fra Fællesrådet af lærerforeninger for særforsorgens og åndssvageforsorgens institutioner, forstanderkollegiet ved særforsorgen, undervisningslederkollegiet ved åndssvageforsorgen, Skolelederforeningen ved åndssvageforsorgen og åndssvageforsorgens lærerforening. Henvendelsen er optaget som underbilag 1.

Kap. 2.

Tidligere overvejelser, baggrunden for arbejdsgruppens nedsættelse

6. Afgrænsningen mellem folkeskolens specialundervisning og særforsorgens undervisningstilbud er tidligere blevet behandlet i den såkaldt »grønne« betænkning (betænkning nr. 277/1961) om folkeskolens specialundervisning. Spørgsmålet er endvidere drøftet i betænkningen om handicappede unges deltagelse i fortsat undervisning i og udover folkeskolen (betænkning nr. 494/1968). Endelig har kontaktudvalget vedrørende samarbejde mellem særforsorgen og folkeskolens specialundervisning afgivet en rapport vedrørende samarbejde mellem folkeskolens specialundervisning og statens (særforsorgens) institutioner i Nordjylland vedrørende specialundervisning m. v. af elever med svære sanse- og bevægelseshandicap.

7. Ifølge betænkningen af 1961 om folkeskolens specialundervisning må spørgsmålet om, hvorvidt man skal vælge folkeskolens eller særforsorgens undervisningstilbud ikke ske efter abstrakte kriterier. Der må i det enkelte tilfælde træffes afgørelse om, hvorvidt folkeskolen vil være i stand til at påtage sig undervisning af det pågældende barn under hensyn til de lokale muligheder. Det afgørende kriterium for særforsorgens opgaver er karakteriseret ved

a) behov for miljøskifte og/eller
b) behov for kombination af undervisning og speciel behandling af lægelig og anden art, som kun kan gives inden for forsorgens institutioner.

8. Betænkningen af 1968 om handicappede unges deltagelse i fortsat undervisning i og udover folkeskolen påpeger, at det efter sagens natur ikke er muligt at opstille en skarp grænse mellem de handicappede, som følger undervisningen i folkeskolen og den fortsatte undervisning udover denne, og de handicappede, der optages på særforsorgens skoler og institutioner.

9. Betænkningen fastslår, at afgørelsen af, hvor undervisningen skal gives, må bero ikke blot på handicappets sværhedsgrad, men også på den handicappedes øvrige forudsætninger, herunder intelligens, fysiske og psykiske konstellation, forholdene i hjemmet og de foranstaltninger, som gennemføres for at lette den handicappedes deltagelse i den almindelige undervisning.

Udvalget fremsætter i betænkningen af 1968 en række forslag til foranstaltninger, som skal tjene til at give mulighed for, at de handicappede i det omfang, som må anses for praktisk muligt, sættes i stand til at følge den fortsatte undervisning inden for det almindelige undervisningsvæsen i og udenfor folkeskolen.

10. I rapporten fra kontaktudvalget (mellem særforsorgen og folkeskolens specialundervisning) vedrørende forholdene i Nordjylland er berørt reglerne bag særforsorgens og folkeskolens foranstaltninger for høre-, tale-, sprog-, syns- og bevægelsesretarderede børn og unge. Der peges specielt på sammenhængen mellem statens (særforsorgens) institutioner og de centre inden for folkeskolen, som dengang var under opbygning. Det er i rapporten fremhævet, at det enkelte barn kan tænkes undervist og behandlet inden for centrets enheder, hvad enten de henhører under de statslige (særforsorg) eller de kommunale (folkeskolen) områder.

11. Folketingsbeslutningen om en reform af de grundlæggende skoleuddannelser (9-punktsprogrammet), som blev vedtaget i maj 1969, indeholdt som pkt. 5 følgende erklæring:

»Undervisningen af handicappede elever skal søges udbygget på en sådan måde, at børnene kan undervises i et almindeligt skolemiljø, såfremt forældrene ønsker det og kan påtage sig omsorgen i hjemmet, og institutionsophold ikke er et nødvendigt led i behandlingen«.

12. Af bemærkningerne til regeringens forslag til folketingsbeslutning fremgår bl. a., at det udvalg vedrørende handicappede unges deltagelse i fortsat undervisning i og ud over folkeskolen, som blev nedsat i 1964 og som afgav betænkning i juli 1968, (jfr. ovenfor pkt. 6), har ment at kunne opstille det som et nærliggende

mål for specialundervisningens fortsatte udbygning, at kun de børn, hvis handicap kræver en specialbehandling af medicinsk og forsorgsmæssig art, eller hvis forældre ikke ønsker eller magter at påtage sig omsorgen i hjemmet, henvises til ophold og undervisning på statens specialskoler. Afgrænsningen over for særforsorgen bør dog fortsat ikke foretages efter abstrakte kriterier, men efter en bedømmelse af mulighederne i de enkelte tilfælde, der foretages i samråd mellem folkeskolens og forsorgens organer, og som løbende tages op til revision.

Udvalget har endvidere udtalt, at selv hvor undervisning i egentlige specialklasser er nødvendig, bør disse så vidt muligt placeres på almindelige skoler, således at oprettelse af isolerede specialskoler bliver en absolut undtagelse, i hvert fald når der bortses fra undervisningen af svagtbegavede (hjælpeskoler).

13. Folketingets udvalg for undervisning og uddannelse har i betænkningen over forslaget udtalt, at udvalget forudsætter, at hele problemkomplekset omkring særforsorgens skoler over for folkeskolens specialundervisning, specielt for så vidt angår blinde- og døveskolerne, gøres til genstand for nærmere drøftelser mellem socialministeren og undervisningsministeren.

14. Vedtagelsen af folketingsbeslutningen samt en opblussen af den i faglige kredse stændende debat om disse forhold foranledigede socialministeren til i december 1969 at foreslå undervisningsministeren, at spørgsmålet om opretholdelsen af særforsorgens specialskoler på landsbasis i første omgang blev taget op af socialreformkommissionen. Socialministeren henviste herved til, at socialreformkommissionen i sin da netop afgivne 1. betænkning pegede på, at kommissionen snarest må tage op til overvejelse, hvorledes særforsorgen (herunder åndssvageforsorgen) kan indpasses i eller tilpasses den i betænkningen foreslåede reform af strukturen i det sociale tryghedssystem.

15. I henvendelsen til undervisningsministeren fremhævede socialministeren endvidere, at man i socialministeriet anså hele spørgsmålet om den fremtidige form for undervisning og behandling af handicappede børn for et meget omfattende problem, som det vil være vanskeligt at tage stilling til gennem forhandlinger imellem de to ministerier og de involverede styrelser. Opgaven med at yde de handicappede børn den bistand af materiel og immateriel karakter, som er en forudsætning for, at de vil kunne klare sig bedst muligt i samfundet, er efter socialministeriets opfattelse så vidtgående, at de behov, som skal kunne imødekommes for at leve op til denne målsætning, næppe vil kunne tilgodeses inden for en enkelt af de eksisterende strukturopdelinger. Behovene varierer fra det forsørgelsesmæssige over det sundhedsmæssige til det opdragelsesmæssige, herunder det undervisningsmæssige og det uddannelsesmæssige. Det vil derfor kræve omfattende undersøgelser og vurderinger, inden der kan tages endelig stilling til den fremtidige struktur på disse felter.

16. Undervisningsministeren stillede sig positivt til socialministerens forslag, men fandt, at socialreformkommissionens opgaver burde begrænses til i første række at overveje de administrative og organisatoriske forudsætninger for og konsekvenser af den tilstræbte integration af børnene i det almindelige skole- og hjemmemiljø. Det principielle udgangspunkt for kommissionens overvejelser er givet med folketingsbeslutningens pkt. 5 og bemærkningerne hertil, der — som understreget af undervisningsministeren - alene sigter mod at fastlægge og afgrænse princippet om børnenes undervisningsmæssige placering »i et almindeligt skolemiljø frem for i en specialskole (kostinstitution)«.

Undervisningsministeren erklærede sig imidlertid indforstået med, at kommissionen opfordres til yderligere at uddybe spørgsmålet om, hvilke konsekvenser af mere pædagogisk og psykologisk art den skitserede udvikling vil kunne få for de tilbageblevne elever på blinde- og døveskolerne. Undervisningsministeren finder ikke, at man på forhånd kan afvise, at en løsning af disse særlige problemer må forudsætte en fornyet stillingtagen til det principielle grundlag.

Endelig anfører undervisningsministeren, at det bør præciseres, at kommissionens overvejelser ikke bør standse igangværende forhandlinger om løsning af aktuelt foreliggende konkrete udbygningsproblemer.

Kap. 3.

Folkeskolens specialundervisning

17. Folkeskolen har i dag *14 undervisningscentre for svært handicappede.* De er fordelt

med 7 i Jylland, 1 på Fyn, 3 på Sjælland og Lolland-Falster samt 3 i københavnsområdet.

Om målsætningen for undervisningscentrene har inspektionen for specialundervisningen oplyst, at når undervisningscentrene er udbygget lokale- og personalemæssigt, vil hjemmeboende børn kunne modtage fyldestgørende undervisning og specialpædagogisk behandling, uanset hvor i landet de bor. Behovet for kostskole, elevpensionat eller børnehjem er uafhængigt af handicappets sværhedsgrad.

Dermed vil der samtidig være sikret handicappede integreringstilbud og den moderne skoles valgmuligheder.

18. Den lægelige, tekniske og specialpædagogiske service ved centrene er fuldt på højde med tilsvarende foranstaltninger på statens skoler.

Det pædagogisk-psykologiske ansvar ligger hos centrets ledende skolepsykolog, der som medarbejdere har specialpædagogiske konsulenter inden for alle handicapområder og har eller vil få kliniske psykologer og socialt sagkyndige. Foruden skolelægeordning og skoletandpleje er der knyttet tilsynsførende speciallæger for alle handicapområder til centrene, ligesom der etableres transport af eleverne i fornødent omfang.

Et nært samarbejde med familievejledning, revalideringscentre og andre sociale hjælpeorganer er under udvikling.

19. Hertil kommer, at et stort antal lettere og middelsvært handicappede undervises i *folkeskolens specialskoler, specialklasser* eller i almindelige klasser med *supplerende undervisning* af forskellig art. Der findes næppe folkeskoler uden hjælpeforanstaltninger for handicappede.

20. En af inspektionen for specialundervisningen i 1969 optaget *statistik* viste, at der i skoleåret 1968/69 var etableret specialundervisning for ialt 55.962 elever, hvortil kom folkeskolens hospitals- og hjemmeundervisning, der omfattede 4-5.000 elever.

Opdeling på handicapgrupper viste **følgende** tal:

Sprogligt retarderede	34.684
Talehæmmede	7.705
Hørehandicappede	1.972
Synshæmmede (i specialklasser)	150
Vanføre (i specialklasser)	187

Hertil kommer gruppen af svagt begavede på i alt 11.264.

Især i sidstnævnte gruppe forekom et betydeligt antal multihandicappede. Synshæmmede, derunder blinde, undervises i overvejende grad i almindelige klasser. Kun blinde og svagtseende i specialklasser omfattes af statistikken.

Det fremgår af et statistisk materiale, der er modtaget fra undervisningsministeriets økonomisk-statistisk konsulent, vedrørende folkeskolen m. v., at der i 1970/71 var 17.173 elever, der modtog undervisning i specialskoler eller specialklasser. I underbilag 2 gengives en række oplysninger fra det nævnte materiale.

21. Ifølge specialundervisningsinspektionen råder folkeskolens specialundervisning i dag over et apparatur, der - når bortses fra den øjeblikkelige mangel på speciallærere - må siges at være effektivt og stort set dækkende for så vidt angår de nævnte henved 60.000 elever. Det er berettiget at gå ud fra, at alle folkeskolens handicappede er registrerede på de skolepsykologiske kontorer, og at de efter registrering henvises til specialpædagogiske foranstaltninger. Det er også realistisk at regne med, at der i dag tilrettelægges et undervisningsprogram (skema) for hver enkelt handicappet elev.

Inspektionen forudser i de nærmest kommende år en udvikling med hel eller delvis integrering af handicappede - især for den store gruppe af sprogligt retarderede — i de *almindelige klasser* og *børnehaveklasserne.*

Specialklasser og *specialskoler* bliver dog opretholdt, men vil som hovedregel blive betragtet som led i et sammenhængende specialpædagogisk system.

22. Uanset folkeskolens lærermangel tildeles specialunderviningen det fornødne antal *lærere, og klassekvotienten* kan på grundlag af de foreliggende erklæringer fastsættes fra 3 til 10 efter handicappets art og klassens sammensætning. For de sværest handicappede er 4 å 5 almindeligt. Det maksimale elevtal ved observationsundervisning er 5. Klassekvotienten kan være højere for årgangsdelte hjælpe- og læseklasser. Gennemsnittet for hjælpeklasser ligger under 9. 8 elever giver grundlag for deletimer, og uanset elevtal er der altid mulighed for enkeltmandsundervisning.

Handicappede kan fortsætte i ungdomsskoler, efterskoler, højskoler og under lov om fritidsundervisning.

Udvalg og arbejdsgrupper forbereder tilsvarende dækkende foranstaltninger ved de erhvervsfaglige uddannelser.

Kap. 4.

Socialministeriets undervisningstilbud

23. For særforsorgen (eksl. åndssvageforsorgen) ser billedet af lands- eller landsdelsskoler således ud:

a. forsorgen for *blinde:* Refsnæsskolen
b. forsorgen for *døve og svært tunghøre:* 2 skoler i København, 1 i Fredericia og 1 i Ålborg samt en fortsættelsesskole (efterskole) i Nyborg
c. *talelidende og svært ordblinde:*
   Mindre specialklasseenheder på statens institutter for talelidende i København og i Århus samt på ordblindeinstituttet i Hellerup
d. van/øreforsorgen.
   Geelsgaard kostskole.

24. For så vidt angår de under 23 nævnte skoler, der alle er lands- eller landsdelsdækkende, bemærkes, at børnene i vidt omfang bor hjemme og transporteres til og fra skole. På disse skoler underviser og behandler man de sværest handicappede børn, men der er knyttet mange andre aktiviteter til skolerne, f. eks. undersøgelse og diagnosticering og udgående støtteforanstaltninger til handicappede børn i området, til skole og behandlingsinstitutioner o. lign. Der kan som eksempel på de mangeartede aktiviteter henvises til den af døveskolen i Fredericia og specialundervisningscentrene i Fredericiaskolens distrikt udarbejdede skitse til fremtidigt samarbejde. Skitsen er optaget som underbilag 3. Der kan endvidere henvises til den udgående støtte til blinde elever og pædagoger i folkeskolen, som finder sted fra Refnæsskolen.

25. I de tilfælde, hvor børnene bor så langt fra skolen, at offentlig befordring eller skolebusser ikke kan bringe dem hjem hver dag, kommer børnene hjem i week-ends og bor i øvrigt i kostafdelinger oftest i almindelige boligkvarterer, hvor der er skabt et så gunstigt miljø, at de også kan fungere som behandlingshjem for lettere tilfælde af adfærdsvanskeligheder. Endvidere kan forekomme tilfælde, hvor de sociale forhold i hjemmet er af en sådan art, at kostskoleophold på ugens hverdage må være at foretrække. Samme forhold gør sig gældende, såfremt forældrene trænger til aflastning i nogen tid. Specielt i hjem med stærkt handicappede børn, vil dette ret ofte være tilfældet som en rimelig foranstaltning, der vil kunne forebygge egentlig kostskoleophold.

26. Som tidligere anført er særforsorgen karakteriseret ved, at dens omsorg for handicappede ikke er begrænset til den undervisningspligtige alder.

Behandlingen i den førskolepligtige alder vurderes som meget væsentlig. Resultatet af behandlingen bliver bedre jo tidligere den påbegyndes.

Specielt inden for blinde- og døveforsorgen gøres et intensivt arbejde med familievejledning (forældrevejledning), hvilket arbejdsgruppens medlemmer ved besøg har haft lejlighed til at iagttage. Foranstaltninger af denne karakter er under kraftig udbygning i nært samarbejde med folkeskolen, daginstitutioner for børn, lægelige myndigheder m. fl. Forældrevejledningen følges op med børnehaveophold, når børnene er ca. 3 år, og der er flere steder oprettet børnehaveklasser (specialbørnehaver).

27. Såvel blinde-, døve-, tunghøre- som vanføreforsorgen har særlige konsulenter, der bistår de voksne handicappede, herunder med sociale og erhvervsmæssige problemer, og en stor del af de voksne handicappede får senere behov for foranstaltninger, som tilbydes fra særforsorgen.

28. For *åndssvageforsorgen* er skolerne knyttet til de respektive forsorgscentre.

Åndssvageforsorgen er opdelt i 11 forsorgscentre, der stort set følger amtsgrænserne.

Skolevæsenet sorterer ligesom forsorgscentrets øvrige aktiviteter under vedkommende centerledelse, der består af en inspektør, en overlæge, en socialleder og en undervisningsleder. Sidstnævnte har i det daglige ansvaret for skolevæsenet.

I hvert center findes en centralinstitution, og på hver af de 12 *centralinstitutioner* findes en centerskole, der visse steder er opdelt i en skole for børn og en skole for voksne. Her undervises primært moderat til svært psykiske udviklingshæmmede og sekundært dem, der også har andre handicap (multihandicappede).

29. Af skoletyper uden for centralinstitutionen findes »træningsskoler« (for moderat til svært psykisk udviklingshæmmede), *21 skoler*, og »debilskoler« (for mildt psykisk udviklingshæmmede), *ca. 50 skoler*. En række »debilskoler« har også grupper med moderat til svært psykisk udviklingshæmmede. De fleste af disse skoler er eksterne, men til nogle skoler er der tilknyttet et skolehjem.

Derudover findes enkelte ungdomsskoler - 3 interne og 3 eksterne. De fleste elever på disse skoler er mildt psykisk udviklingshæmmede, men også her findes der grupper med moderat til svært psykisk udviklingshæmmede.

30. Oversigt over elever i åndssvageforsorgens skoler og børnehaver pr. 29. juli 1971. (Modtaget fra socialstyrelsen).

Centerskoler - voksne 1971/72	877
Centerskoler - børn 1971/72	1.370
Træningsskoler	744
Debilskoler 1971/72	3.262
Ungdomsskoler 1971/72	235
Børnehaver 1971/72-7-21 år	507
Børnehaver 1971/72 - under 7 år	263
I alt	7.258

31. I begyndelsen af 60'erne var undervisningsindhold og -formål stort set at give eleverne visse færdigheder. I dag må man sige, at skolernes målsætning er sammenfaldende med folkeskolens.

Der bliver sørget for elevernes befordring i taxa og/eller offentligt transportmiddel.

Den undervisnings*pligtige* alder for psykisk udviklingshæmmede er fra 7-21 år; derudover er der undervisningstilbud på frivilligt grundlag ud over de 21 år.

Eleverne har mulighed for at blive udskrevet på et tidligere tidspunkt.

32. Til alle skoler er der, så vidt det har været muligt, knyttet socialrådgiver, fysioterapeut, psykolog, centrets læge (psykiater) og evt. talepædagog.

Åndssvageforsorgens skoler er bemandet med seminarieuddannede lærere og børnehave/fritidspædagoger samt enkelte omsorgsuddannede. På skoler for mildt psykisk udviklingshæmmede er den overvejende del seminarieuddannede. På skoler for moderat til svært psykisk udviklingshæmmede er der lige mange af de to faggrupper.

33. *Børne- og ungdomsforsorgens* specielle undervisningsforanstaltninger findes på de såkaldte skole- og behandlingshjem, der har i alt ca. 1.700 pladser.

Skolehjemmene modtager børn i skolealderen (men kun sjældent under 12-års alderen), som ud over adfærdsvanskeligheder frembyder specielle skolevanskeligheder. Behandlingshjemmene (godt 350 pladser) er i et vist omfang specialiseret efter karakteren af elevernes psykiske handicap.

34. Medens folkeskolens observationsskoler yder observationsundervisning af forholdsvis kortere varighed (normalt ikke over et halvt år og aldrig over 1 år), er gennemsnitstiden på skole og behandlingshjem lidt længere, men med større individuelle variationer. Det fastslås i de gældende retningslinier for folkeskolens observationsskoler, at børn, hvis adfærdsproblemer og psykiske lidelser er af så alvorlig karakter, at der er behov for dyberegående, længerevarende behandling, ikke bør henvises til observationsskoler.

En væsentlig del, formentlig henved 20 pct., af skole- og behandlingshjemmenes elever modtager undervisning i vedkommende lokale folkeskole.

Såvel på observationsskolerne som på skole- og behandlingshjemmene er der en personale- og funktionsmæssig udskillelse af de egentlige undervisningsfunktioner, selv om disse funktioner ofte er integreret med den socialpædagogiske indsats i de såkaldte levesituationer (fritids- og hjemfunktioner).

Kap. 5.

Arbejdsgruppens overvejelser

A. Sammenhæng med socialreformkommissionens overvejelser

35. Målsætningerne bag socialreformen — at fremme forebyggende, behandlende og trivselsbetonede foranstaltninger og totalitets- og familiesynspunkterne - er ikke alene bærende synspunkt inden for den sociale, den socialpædagogiske og sundhedsmæssige sektor, men også inden for den pædagogiske sektor (herunder skolesektoren) og sygehussektoren.

Kommissionen har i sine overvejelser ud fra totalitets- og familiesynspunkterne beskrevet behovet for sammenhæng og samarbejde mel-

lem forskellige delsektorer inden for det sociale og det socialpædagogiske system og i forhold til andre sektorer, herunder skolesektoren. På dette grundlag har kommissionen i sin 1. betænkning bl. a. draget konsekvenser for den administrative struktur gennem forslag om en decentralisering af sociale og socialpædagogiske foranstaltninger til kommunal eller amtskommunal administration, herunder af skolemæssige foranstaltninger inden for åndssvageforsorgen og i givet fald også inden for den øvrige særforsorg. Der synes i de videre overvejelser at være stigende enighed om denne decentralisering, som samler de nævnte foranstaltninger med andre tilgrænsende foranstaltninger inden for det kommunale og amtskommunale system. Tilsyneladende henstår kun spørgsmålet inden for den sociale sektor, dels om visse landsdels- eller landsdækkende specialforanstaltninger i givet fald bør bevares i statslig regi, dels om i hvilket tempo decentralisering skal gennemføres. Det er kommissionens hensigt på alle disse områder at overveje de principielle hovedsynspunkter, som må ligge til grund for kommende lovrevisioner, der antagelig tidligst vil kunne gennemføres i folketingssamlingen 1973/74 for så vidt angår mere omfattende ændringer i lovgivningerne vedrørende særforsorgen for åndssvage og for de øvrige særforsorgsgrupper.

B. Socialreformen — en række delreformer

Socialreformen består af en række delreformer:

36. For det første en opgavefordelingsreform, herunder med *decentralisering* til kommunalt og amtskommunalt regi af en række af de nævnte foranstaltningers administrative driftsansvar, af det faglige og økonomiske tilsyn og af visitationsbeføjelserne m. v. For det andet en *planlægningsreform,* jfr. bestemmelserne i loven om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender § 11 og 15, der svarer til tilsvarende bestemmelser i skoletilsynsloven.

For det tredie en reform af de gældende bestemmelser om de sociale, herunder socialpædagogiske og sundhedsmæssige foranstaltninger *(ydelser)* først og fremmest gennem en ændring og samling af en række sociale love i en samlet service- og bistandslov, og med det sigte, at denne lovgivning i næste omgang skal harmoniseres nærmere med de forskellige lovgivninger på særforsorgens område, herunder lovgivningen om åndssvage, blinde, døve og tunghøre m. v. Endelig er der tale om en *byrdefordelings* eller *finansieringsreform,* hvor der stiles mod etablering af et samlet finansieringssystem for de sociale serviceydelser, som bl. a. tager hensyn til de nævnte decentraliseringer, og som i fornødent omfang afpasses efter finansieringssystemer på tilgrænsende områder. Et sådant finansieringssystem må tage fornødent hensyn til sammenhængen mellem kommunale og amtskommunale foranstaltninger.

C. Reformen og specialundervisningen

37. Overvejelserne om de nævnte reformer i kommissionen har kun i begrænset omfang omfattet åndssvageforsorgens og den øvrige særforsorgs foranstaltninger (ydelser), men der foreligger i forbindelse med den sociale styrelseslov (lov om styrelse af sociale og sundhedsmæssige foranstaltninger), der trådte i kraft den 1. juli 1970, politisk principbeslutning om, at der - omend på et noget senere tidspunkt end den forventede gennemførelse af en almen service- og bistandslov den 1. april 1974 - bør ske decentralisering til kommunalt regi, antagelig først og fremmest til amtskommunalt regi af åndssvageforsorgen og herunder af denne forsorgs forskellige skoletilbud.

38. Derimod foreligger der ikke politisk principbeslutning om decentralisering af de øvrige skoletilbud inden for den øvrige særforsorg, hvor det samlede elevtal inden for de forskellige særforsorgsgrenes specialskoletilbud er væsentlig mindre af omfang end i åndssvageforsorgens specialskoler. Dette hænger sammen med, at disse skoletilbud, som er specialiseret inden for de forskellige forsorgsgrene, ofte har lands- eller landsdelsdækkende distrikter, således at spørgsmålet om forbliven i statsligt regi står åbent. For en del af den øvrige særforsorgs pædagogiske tilbud er der dog tale om regionalisering, således at decentralisering for disse områder kan drøftes, herunder spørgsmålet om eventuel amtskommunalisering af taleforsorggens mere regionalt organiserede pædagogiske tilbud. Disse indeholder imidlertid ikke specialskoletilbud, men derimod tilbud om supplerende foranstaltninger til børn i førskolepligtig alder i forbindelse med ophold i almindelige børnehaver og i mindre omfang specialbørnehavetilbud.

39. Med hensyn til de som regel ret kortvarige skoletilbud, som ydes i henhold til lovgivningen om børne- og ungdomsforsorg (især på skolehjemmene) foreligger der heller ikke politisk principbeslutning om decentralisering, men spørgsmålet overvejes i socialreformkommissionen, og meget taler for decentralisering til det amtskommunale regi, herunder bl. a. sammenhæng med tilgrænsende foranstaltninger inden for skolevæsenet.

40. Det er karakteristisk for særforsorgsområderne, at de forskellige skoletilbud er mere eller mindre integrerede dels med pædagogiske foranstaltninger for førskolepligtige børn og deres forældre, dels med lægelige socialpædagogiske, sociale og økonomiske foranstaltninger for det enkelte handicappede barn og for familien. Medens der tidligere i den henseende var stor forskel mellem de tilbud, som blev givet til henholdsvis folkeskolens og særforsorgens elever, er der nu sket en betydelig tilnærmelse, og specielt indenfor folkeskolens specialundervisningscentre for svært handicappede er der i vidt omfang tale om integrerede undervisnings- og behandlingstilbud for eleverne.

D. Udviklingslinier

41. Det er således karakteristisk, at udviklingen inden for folkeskolens specialundervisning, herunder ikke mindst undervisningscentrene for svært handicappede har medført differentierede tilbud, hvor specialundervisning inden for folkeskolens rammer i stigende omfang suppleres med sociale, lægelige og revalideringsmæssige foranstaltninger for det enkelte barn og hvor også folkeskolen i stigende omfang erkender betydningen af en differentieret indsats forud for skoletidens etablering. Samtidig har åndssvageforsorgens og den øvrige særforsorgs tilbud ændret sig betydeligt i udviklingen derved, at man i stadig videre omfang søger at skabe forudsætninger for, at børnene kan forblive i forældrehjemmet.

42. Der findes derfor i dag i virkeligheden ingen forsorgs- eller kostskoler af den gamle type, hvor alle elever er såvel skole- som »kost«-elever. Der er derimod tale om en række skoler (dagskoler), hvoraf nogle er suppleret med boligmuligheder for de elever, som af sociale, behandlingsmæssige (sjælden) eller geografiske (lang afstand) årsager ikke kan blive boende i forældrehjemmet. De fleste af den samlede særforsorgs specialskoler er rene dagskoler, d.v.s. specialskoler uden tilknyttet elevbeboelse.

På tilsvarende måde er folkeskolens specialundervisningstilbud i et vist omfang udvidet til også at omfatte mulighed for elevbeboelse uden for forældrehjemmet. Det gælder således de såkaldte observationsskoler (observationskolonier), som bl. a. derfor grænser tæt op til de skole- og behandlingstilbud, som ydes inden for børne- og ungdomsforsorgens skolehjem og behandlingshjem m. v. På disse institutioner er der på den anden side en udvikling i gang i retning af, at flere elever under opholdet modtager undervisning på den lokale folkeskole.

43. Udviklingen inden for folkeskolens specialundervisning og inden for særforsorgsområdernes tilsvarende specialpædagogiske indsats har haft en række parallelle træk, som gør klare afgrænsninger mellem de forskellige specialundervisningsområder stadigt vanskeligere. Som en naturlig følge heraf har der udviklet sig en række samordnings- eller koordinationsbestræbelser, dels mellem de forskellige dele af specialpædagogiske tilbud (statslige, kommunale eller private), dels mellem disse samlede specialpædagogiske skoleforanstaltninger og sociale, socialpædagogiske, erhvervsmæssige eller lægelige foranstaltninger for handicappede.

44. Den skolepsykologiske service er således i vidt omfang en generel service i den forstand, at al henvisningsvirksomhed fra skole til specialpædagogiske foranstaltninger inden for særforsorgen eller folkeskolen foregår herigennem og ofte med speciel støtte (observation, diagnose) fra forsorgens specialforanstaltninger. Tilsvarende yder statens (forsorgsgrenene) specialpædagogiske foranstaltninger speciel service til børn i den almindelige eller specielle folkeskole, eller på anden måde i det almindelige uddannelsessystem, herunder privatskolerne. Service i form af tekniske hjælpemidler, økonomisk støtte til forældre el. lign. ydes ligeledes i stigende omfang af de almindelige sociale myndigheder, herunder revalideringsmyndighederne.

45. Der er på en række punkter betydelig lighed mellem de forskellige specialundervisningsforanstaltninger og den såkaldte almindelige undervisning. I store træk kan man sige, at det samlede skoletilbud rummer *almindelig klasseundervisning* og *specialklasseundervis-*

ning, som begge udøves under en i princippet fælles målsætning. Begge undervisningsformer kan være suppleret med støtteundervisning o. lign. og de to klasseformer kan eventuelt kombineres ved, at handicappede i et vist antal undervises inden for en almindelig klasse.

46. Allerede udskillelsen af elever til *støtteundervisning* uden for den almindelige klasse rummer en vis form for segregation, men støtteundervisningen har bl. a. til formål at skabe forudsætninger for at kunne bevare eleverne inden for den almindelige klasses rammer (integration).

Målsætningen inden for folkeskolen går klart i retning af i videst muligt omfang at bevare den enkelte elev inden for den almindelige klasses rammer, bl. a. derved at der søges skabt pædagogisk tilbud, som er afpasset efter den enkelte elevs forudsætninger. Omfanget af folkeskolens supplerende specialundervisningstilbud har alligevel i de senere år været stærkt stigende, og det må formentlig antages, at denne stigning vil fortsætte bl. a. i takt med udvidelsen af undervisningspligten omend i mindre omfang, bl. a. som følge af den stigende tendens til overgang fra holdundervisning til såkaldt »klinikundervisning« .*)

47. *Specialklassen* er en mere segrege ret skoleform, hvor begrundelsen for udskillelsen må søges i elevernes specielle forudsætninger, men placeringen af børn i specialklasse afhænger tillige af karakteren og kvaliteten af det konkrete pædagogiske tilbud, som kan stilles til rådighed for det enkelte barn inden for en almindelig klasse.

I overensstemmelse med målsætningen om i videst muligt omfang at søge den enkelte elev integreret inden for den almindelige undervisning er det et hovedproblem inden for specialpædagogikken, i hvilket omfang den enkelte elev skal placeres i specialklasse, hvad enten det er rent kortvarigt (observation), midlertidigt eller af længere varighed.

48. De gældende opdelinger eller kategoriseringer inden for folkeskolens specialundervisning (læse-, hjælpe-, tale-, observationsklasser m. v.) svarer i store træk til de tilsvarende kategoriseringer for den samlede særforsorg. Inden for folkeskolens specialundervisning er der mulighed for en fysisk placering - eventuelt i klasserækker - af *specialklasser på almindelige folkeskoler,* også således at der herved skabes muligheder for, at specialklasseelever i et vist omfang har integrerede undervisningsforløb med elever fra almindelige klasser. En stedlig placering af en specialklasse uden for en almindelig folkeskole, altså inden for rammerne af en *specialskole,* findes både inden for folkeskolen (f. eks. en hjælpeskole) og inden for særforsorgen (f. eks. en døveskole). I visse tilfælde findes dog overgangsformer mellem specialskolen og den almindelige skole, herunder også mellem specialskoler inden for forsorgen og almindelige folkeskoler.

49. De pædagogiske fordele og ulemper ved mere eller mindre segregerede skoletilbud f. eks. for hjælpeskoleelever (hjælpeklasser på almindelig skole eller hjælpeskole) har været drøftet igennem årene, og forskellige erfaringer kan tages til indtægt for den mere integrerede specialklasseform og den mere segregerede specialskoleform. Ofte vil de tilsyneladende modstridende erfaringer på disse områder hænge sammen med, at der er overordentlig mange variable faktorer, som spiller ind i det enkelte tilfælde (klassestørrelse, lærer- og elevforudsætninger, tradition o.s.v.), som hver for sig kan være afgørende for den konkrete foranstaltnings kvalitet og effekt. Der er dog i stigende omfang positive erfaringer med hensyn til specialklassers placering på almindelige folkeskoler.

E. De begavelseshandicappede og specialundervisningen

50. Specialklasseformen findes således både inden for folkeskolens og inden for forsorgens rammer og begge områder har specialskoler. Ved et generelt overblik over de samlede specialklassetilbud synes den mest dybtgående differentiering ikke at gå mellem de to organisationsformer (folkeskolen, særforsorg), men derimod mellem på den ene side foranstaltninger for elever med begavelseshandicap (hjælpeklasse, hjælpeskole samt skoler for mildt, moderat og svært udviklingshæmmede (åndssvage))

*) Klinikundervisning består i, at enkelte af en skoles elever for et eller flere fags vedkommende og i en relativ kort periode undervises af en særlig lærer og i et andet lokale på skolen end deres kammerater, men således at de i øvrigt betragtes som hørende til deres almindelige klasse.

og på den anden side foranstaltninger for elever med sensoriske (tale-, sprog-, høre- eller synsvanskeligheder) eller med motoriske handicap (bevægelseshandicap, herunder spasticitet m. v.). Det talmæssigt mest omfattende skoletilbud inden for særforsorgen ydes således inden for åndssvageforsorgen, og trods den som følge af elevernes antal betydelige lokalisering af såvel folkeskolens som forsorgens skoletilbud er der tilsyneladende på disse områder nok mulighed for — men ikke samfundsmæssig accept af - mere integrerede skoleformer. Den segregerede specialskoleform er her langt mere udbredt end for elever med sensoriske eller motoriske handicap. Tillige findes inden for disse områder den eneste gruppe af elever, som endnu ikke har opnået skoletilbud. Det drejer sig om åndssvageforsorgens svært udviklingshæmmede klienter, hvorom det for nylig er opgjort, at ca. 1.700 af disse børn inden for aldersklassen 7 til 16 år i dag ikke modtager skoletilbud.

51. Det er antagelig denne dybtgående differentiering inden for folkeskolens og forsorgens samlede specialklassetilbud som er årsagen til, at overvejelserne ud fra 9-punktsprogrammets integrationsmålsætning ifølge folketingets forhandlinger er afgrænset til det ene af områderne, og derved i realiteten til spørgsmålet om folkeskolens undervisningscentre for handicappede på den ene side og de tilsvarende specialskoler inden for forsorgen på disse områder på den anden side - i første række særforsorgens blinde- og døveskoler. Dette er i overensstemmelse med, at de mere integrerede specialklasser for begavelseshandicappede langt fra er gennemført fuldt ud inden for folkeskolens specialundervisning.

Nærværende arbejdsgruppe har dog anlagt en noget videre betragtning på de samlede specialundervisningstilbud, idet arbejdsgruppen er af den opfattelse, at overvejelserne om integration eller yderligere koordinering af de forskellige specialundervisningsforanstaltninger bør omfatte alle specialundervisningsformer uden hensyn til handicappets art. Dette er også i overensstemmelse med de hovedsynspunkter, der ligger til grund for socialreformkommissionens arbejde.

F. Forskellige kategoriseringer

52. De senere års udvikling inden for den pædagogiske forskning og debat har rejst diskussion om berettigelsen af de traditionelle kategoriseringer inden for specialpædagogikken, ligesom specialpædagogikkens karakter og funktion i forhold til den almindelige undervisning er blevet debatteret. Det er utvivlsomt, at den stadig herskende kategorisering af specialundervisningens elever i høj grad hviler på en differentiering efter medicinske diagnoser (lægeligt-kliniske beskrivelser af sygdomsbilleder, årsagsforløb og evt. planer for den medicinske behandling), som kun i begrænset omfang har betydning for tilrettelæggelsen af undervisningen for den enkelte elev (handicappede) med vedkommende elevs specielle forudsætninger.

53. Den pædagogisk-psykologiske forskning har imidlertid tilvejebragt et betydeligt differentieret testningsmateriale m. v., som giver baggrund for pædagogisk relevante beskrivelser af den enkelte elevs forudsætninger, herunder såvel handicapbetingede begrænsninger som udviklingsfaktorer med henblik på opstilling af undervisningsprogrammer for den enkelte elev (pædagogisk behandlingsplan).

De lægelige diagnoser vil kun i et begrænset antal tilfælde indgå som vejledende for undervisningsprogrammers udformning, hvorimod disse diagnoser naturligvis er af central betydning for den lægeligt-sundhedsmæssige behandlings udformning. Dette understreger i øvrigt kun, at der i vidt omfang er behov for samarbejde mellem pædagoger, læger og andre fagfolk med henblik på tilrettelæggelse af den bedst mulige samlede behandlingsindsats m. v.

54. Denne erkendelse af de lægelige faktorers begrænsede indflydelse på de pædagogiske programmers udformning har ført til overvejelser over, om de gældende kategoriseringer inden for såvel forsorgens som folkeskolens specialklasser er hensigtsmæssige ud fra den almene målsætning, som i store træk er fælles for al skoleundervisning, hvad enten der er tale om undervisning i almindelige klasser eller i specialklasser, og som i princippet kun varierer med hensyn til de metoder og det stof, som svarer til den enkelte elevs forudsætninger.

En tilsvarende baggrund for sådanne overvejelser har været forskellige opgørelser over multihandicapfrekvenser inden for specialundervisningens forskellige elevkategorier. Disse undersøgelser har vist ganske betydelige ophobninger af forskellige handicapfaktorer hos eleverne inden for de forskellige kategorier; det

er således klart påvist, at de sensoriske og motoriske handicapfaktorer findes i betydelig omfang hos de begavelseshandicappede og omvendt. Totalt er der således inden for åndssvageforsorgen betydelig flere sensoriske handicappede end inden for de for disse grupper specielt oprettede forsorgsgrene.

55. Den samlede betydning af disse erkendelser er det på indeværende tidspunkt vanskeligt at overskue, men det synes som om der er behov for, at rammerne omkring det samlede specialundervisningstilbud for børn i skolealderen og før skolealderen bliver gjort så fleksible som muligt, således at der bliver større mulighed for at afpasse specialundervisningstilbud mest muligt efter den enkelte elevs forudsætninger, og således at tilbuddene kan organiseres ud fra et behovskriterium, og i givet fald på tværs af de gældende administrative grænser eller traditionelt fastlagte faglige afgrænsninger. Tilsvarende er der behov for fleksible afgrænsninger mellem specialundervisning og undervisning i de almindelige klasser, bl. a. for at sikre at de supplerende specialundervisningstilbud i videst muligt omfang skaber forudsætning for at bevare elever inden for rammerne af den almindelige klasseundervisning. Det må imidlertid klart erkendes, at der ikke er tendenser i udviklingen, der tyder på, at den anerkendte integrationsmålsætning vil medføre nedgang i det samlede specialklassetilbud.

56. Samtidig taler meget imidlertid for, at der i forbindelse med organiseringen af et mere samlet eller koordineret specialundervisningstilbud på tværs af de nuværende administrative og faglige grænser, må kunne sikres fleksible afgrænsninger eller samarbejdslinier til de sociale, socialpædagogiske, lægelige og sundhedsmæssige foranstaltninger. Alene af ressourcemæssige grunde ville det være utænkeligt, at de enkelte foranstaltningsformer hver for sig skulle udbygge sig komplet med pædagogisk, lægelig, social og anden sagkundskab. Der bør tværtimod være tale om, at der etableres samarbejdslinier således, at de forskellige organisatoriske enheder eller foranstaltninger kan yde hinanden gensidig støtte, herunder ikke mindst igennem samarbejde på det lokale plan. Visse tendenser til tværfaglig komplettering, som findes inden for flere sektorer, herunder inden for skolesektoren, må derfor betragtes som overgangsordninger, og der må i takt med decentraliseringen inden for den sociale, socialpædagogiske og sundhedsmæssige sektor i stigende omfang skabes lokale samarbejdslinier mellem de forskellige sektorer. Det er således i forbindelse med lovgivning om udvidelse af undervisningspligten og de heraf følgende love (bl. a. statsrefusion af udgifter til beskæftigelse af socialrådgivere hos skolepsykologer m. fl.) i lovbemærkningerne udtalt, at der ikke for socialrådgiverne (og de kliniske psykologer) stilles forslag om status som tjenestemænd i folkeskolen, idet spørgsmålet om den skolepsykologiske rådgivnings tilpasning på længere sigt til det enstrengede sociale servicesystem endnu ikke er afklaret. Den foreslåede ordning må derfor betragtes som en foreløbig løsning, indtil der - senest i 1975 - er taget endelig stilling til dette spørgsmål.

G. Foranstaltninger før skolealderen.

57. Med hensyn til foranstaltninger for handicappede børn *forud for skolealderens indtræden* er der på tilsvarende måde behov for en tværfaglig indsats, herunder af pædagogisk art. Inden for *forsorgen* er der i vidt omfang etableret tilbud til handicappede børn i retning af pædagogisk og socialt orienteret hjemmevejledning til forældre og børn og gennem etablering af specialbørnehaver eller pædagogisk eller anden service til handicappede børn i almindelige børnehaver.

Folkeskolen har udvidet sine skoletilbud med etablering af børnehaveklasser, som er i hastig udvikling, men etableringen af specialklasser på dette område er endnu ikke forekommet. Der er kraftige bestræbelser i gang for at udvikle en mere målrettet børnehavepædagogik for handicappede børn, såvel inden for specialbørnehaverne som i den almene børnehavesektor. Der er endvidere bestræbelser i gang for at udvikle profylaktiske opsporings- og behandlingsprogrammer (risk children-programmer) i samarbejde med sundhedsplejersker, praktiserende læger, sociale og pædagogiske myndigheder m. fl.

58. Der er i udviklingen klar erkendelse af betydningen af tidlig indsats for handicappede børn, og der er tydeligt behov for stadig udvikling af samarbejdet mellem de forskellige sektorer og tillige behov for samarbejdet mellem foranstaltninger for børn under, i og efter skolealderen, herunder mellem den skolepsykolo-

giske tjeneste og den samlede børnehavesektor. Det er ligeledes her afgørende, at disse samarbejdslinier kan foregå på tværs af de forskellige sektorgrænser og andre afgrænsninger. Decentraliseringen af sociale og socialpædagogiske foranstaltninger til kommunalt og amtskommunalt regi skulle give betydeligt forbedrede muligheder herfor.

H. Efter skolealderen.

59. På tilsvarende måde findes der inden for forsorgen og inden for det almene undervisningssystem et net af pædagogisk prægede foranstaltninger for handicappede, som har forladt skolen. Der er inden for forsorgen som regel tale om supplerende pædagogiske foranstaltninger til unge, som er placeret i det almindelige erhvervsliv, under uddannelse eller revalidering, eller som er anbragt under beskyttet beskæftigelse. Der er her som regel tale om en kombineret social, erhvervsmæssig evt. pædagogisk-teknisk indsats, evt. suppleret med boligmæssig foranstaltning (kollegium el. lign.).

Hertil kommer en række foranstaltninger for personer, som erhverver handicap (seninvaliderede) på et senere alderstrin. Der er her ofte tale om en kombination af lægelig, social og specialpædagogisk revalideringsindsats.

/. *Forholdet mellem specialpædagogiske, visse socialpædagogiske og sociale foranstaltninger.*

60. Svarende til afgrænsningen inden for specialpædagogikken mellem støtteforanstaltninger for elever i almindelige klasser og i specialklasser (herunder specialskoler), findes der en tilsvarende sondring mellem socialpædagogiske foranstaltninger for elever (børn), der bor i forældrehjemmet (vuggestuer, børnehaver, fritidshjem, ungdomsklubber m. v.) og socialpædagogiske foranstaltninger, der træder i stedet for (erstatter) ophold hos forældrene. Den sidstnævnte gruppe af foranstaltninger forekommer i forbindelse med skolemæssige foranstaltninger f. eks. på observationsskoler, kostskoler, efterskoler og på skole- og behandlingshjem o. lign. Hertil kommer som nævnt elevbeboelse i forbindelse med særforsorgens specialskoleforanstaltninger.

På samtlige disse områder er der en klar tendens til en konsekvent udskillelse af den egentlige skole eller undervisningsfunktion fra de såkaldte fritids- og hjemfunktioner. Der er ligeledes en klar tendens til, at der lægges stigende vægt på, at disse fritids- og hjemfunktioner udøves af et relevant personale af socialpædagoger. Meget taler derfor for, at der etableres et samlet fagligt tilsyn med disse *socialpædagogiske funktioner,* og at ansvaret for såvel den generelle som den mere individuelle planlægning heraf samles i forbindelse med samtlige disse foranstaltningers indpasning i de kommunale og amtskommunale systemer. Dette vil antagelig være hensigtsmæssigt, selv om undervisningsfunktionerne og fritids- og hjemfunktionerne i et vist omfang udøves i en sammenhængende proces, f. eks. på observationsskoler og på behandlings- og skolehjem, hvor der også er tale om relativt kortvarige ophold.

61. Et tilsvarende samarbejde bliver der behov for med hensyn til *social rådgivning* (social konsulentvirksomhed) herunder i forbindelse med kontaktfunktioner mellem de special- og socialpædagogiske foranstaltninger og samfundets forskellige hjælpemuligheder samt koordination af de forskellige former for indsats over for den enkelte elev (klient) og familien m. v.

Indpasningen i det kommunale- amtskommunale regi må antages at gøre det lettere at realisere disse ønsker om samarbejde.

/. *Decentralisering af forsorgens skoletilbud og af de øvrige forsorgstilbud.*

62. Decentraliseringen af forsorgsområderne til amtskommunalt og primærkommunalt regi vil, som det vil fremgå af det foregående, medføre betydelige muligheder for:

at forsorgens og folkeskolens specialskole- eller specialklassetilbud kan blive samlet og koordineret bedst muligt med den almindelige undervisning i folkeskolen

samt *at* planlægningen og koordinationen kan blive udbygget mellem de samlede specialundervisningsforanstaltninger og tilgrænsende sociale, socialpædagogiske, sundhedsmæssige og sygehusmæssige foranstaltninger.

63. Socialreformkommissionen har som nævnt i sin første betænkning anbefalet omfattende

decentraliseringer af de forskellige forsorgsområder, og der er på dette grundlag truffet politisk *beslutning om åndssvageforsorgens decentralisering* i sin helhed. Tilsvarende må det forventes, at socialreformkommissionen i sit videre arbejde vil anbefale omfattende decentraliseringer også for så vidt angår børne- og ungdomsforsorgens døgninstitutioner og herunder skole- og behandlingshjemmene. Kommissionen har imidlertid endnu ikke taget stilling til spørgsmålet om decentralisering af lands- og landsdelsdækkende foranstaltninger inden for den øvrige særforsorg og herunder af f. eks. døve- og blindeskolerne.

64. Det er vanskeligt for nærværende arbejdsgruppe at tage stilling til, hvorvidt der skal ske decentralisering f. eks. til amtskommunalt regi af *den øvrige særforsorgs specialskoleforanstaltninger*. Dette spørgsmål må der tages samlet stilling til på grundlag af socialreformkommissionens overvejelser. Der er her til en vis grad tale om teknisk prægede spørgsmål, hvis løsning bl. a. afhænger af finansieringssystemets udformning, herunder om det vil være praktisk muligt at organisere sådanne specialforanstaltninger inden for en amtskommunes regi, selv om foranstaltningen i vidt omfang må stå åben for børn, der bor i andre amtskommuner. Under forudsætning af, at disse tekniske problemer kan løses - og meget tyder herpå - må fordelene ved en forbliven i statsligt regi vurderes over for fordelene ved decentralisering.

65. På den ene side er der mulighed for ved en decentralisering at indpasse disse skoler i den samlede kommunale og amtskommunale planlægning af specialundervisningsforanstaltningerne. På den anden side er der tale om lands- eller landsdelsdækkende foranstaltninger, som under alle omstændigheder må anses for påkrævede i en årrække, selv om tendensen til selvforsyning med specialforanstaltninger inden for hvert amtsområde må antages at blive forstærket efter decentraliseringen.

Selv efter en kommunalisering må der derfor antages at blive behov for en noget stærkere central indflydelse bl. a. gennem den overordnede samordning af den lokale planlægning m. v. Der vil derfor evt. blive mindre realitetsforskel mellem placering henholdsvis i statsligt eller i amtskommunalt regi.

66. En ganske tilsvarende problematik findes for så vidt angår børne- og ungdomsforsorgens døgninstitutioner. Disse institutioner er ret skævt fordelt mellem landets forskellige amter, og herudover har de enkelte institutioner ofte lands- eller landsdelsdækkende distrikter. Ikke desto mindre peger meget i retning af, at disse institutioner bliver foreslået decentraliseret til amtskommunalt regi.

67. Der opstår dernæst spørgsmål om, hvorvidt decentraliseringen af forsorgsområdernes skoletilbud bør gennemføres særskilt eller sammen med decentraliseringen af forsorgsområderne i deres helhed. Dette spørgsmål har især vægt, for så vidt angår åndssvageforsorgens skolevæsen. Der er her tale om et allerede regionaliseret skolevæsen, der stort set er opdelt i distrikter svarende til amtskommunerne. Det eksterne skolevæsen vil forholdsvis nemt kunne udskilles fra den øvrige forsorg og henføres f. eks. til amtskommunal administration.

Arbejdsgruppen er imidlertid af den opfattelse, at decentraliseringen af forsorgens skoleforanstaltninger bør være fuldstændig og omfatte både interne og eksterne skoleforanstaltninger inden for åndssvageforsorgen. Folkeskolens specialundervisningstilbud bør herefter omfatte alle børn og herunder også børn, der bor på interne institutioner for åndssvage.

Under hensyn hertil og i øvrigt til åndssvageforsorgens tværfaglige opbygning finder arbejdsgruppen det derfor rigtigst, at decentraliseringen af samtlige forsorgstilbud inden for åndssvageforsorgen og den øvrige særforsorg gennemføres under eet.

68. Decentraliseringen af børne- og ungdomsforsorgens skoletilbud især på skolehjemmene bør også ske i sammenhæng med den eventuelle decentralisering af disse institutioner og bør indgå i overvejelserne om henføringen af de samlede forsorgsområders skoletilbud til de amtskommunale og kommunale skolevæsener.

69. Arbejdsgruppen er herefter af den opfattelse, at decentraliseringen af de samlede specialundervisningsforanstaltninger inden for forsorgsområderne bør søges gennemført sammen med decentraliseringen af de øvrige forsorgstilbud. Der er i dag heller ikke noget, der tyder på, at en isoleret decentralisering af skoleforanstaltningerne skulle kunne gennemføres hurtigere end samlet decentralisering af for-

sorgsområderne. Medens man tidligere regnede med, at åndssvageforsorgens decentralisering først kunne gennemføres nogen tid efter decentraliseringen af de øvrige områder, synes udviklingen at have medført ønsker om decentralisering af denne forsorgsgren så hurtigt det er praktisk muligt.

Det må antages, at åndssvageforsorgen i forbindelse med decentraliseringen må omorganiseres således, at der sker en henføring af forsorgens forskellige aktiviteter til henholdsvis amtskommunalt og kommunalt regi og til de forskellige administrationsområder inden for den amtskommunale forvaltning. En sådan administrativ og organisatorisk opdeling af forsorgen vil rejse spørgsmål om opgavefordeling mellem kommuner og amtskommuner og om de forskellige delforanstaltningers henføring til henholdsvis skoleudvalg, social- og sundhedsudvalg eller sygehusudvalg inden for amtskommunen. Der synes dog ikke at være noget til hinder for, at disse spørgsmål kan løses forholdsvis hurtigt. Det principielle udgangspunkt for disse opgavefordelingsproblemers løsning kan antagelig findes deri, at åndssvageforsorgens enkelte delforanstaltninger må søges opgavemæssigt placeret på samme måde, som tilgrænsende institutioner og foranstaltninger uden for åndssvageforsorgen. Det er i den forbindelse særdeles vigtigt, at det tværfaglige samarbejde ikke alene videreføres, men også fremmes.

K. Om eventuel ressortflytning.

70. Arbejdsgruppen er som nævnt af den opfattelse, at de forskellige forsorgsområders foranstaltninger i forbindelse med decentraliseringen bør søges henført til vedkommende administrationsområder inden for det amtskommunale og kommunale regi. Arbejdsgruppen anser det for rationelt og rigtigt, at der i denne forbindelse sker en henføring af forsorgsområdernes specialundervisningsforanstaltninger til skolevæsenerne i henholdsvis amtskommunen (skole- og kulturudvalget) og kommunens organer for folkeskolen.

I samme omfang dette gennemføres, vil det formentlig være hensigtsmæssigt, at disse foranstaltninger henføres under undervisningsministeriet, ligesom det må være ønskeligt, at forberedelserne af de kommende decentraliseringer sker i nært samarbejde med dette ministerium. Henføringen til undervisningsministeriet bør også gælde de specialskoler (specialklasser), som eventuelt ikke måtte blive decentraliseret.

71. Det er for arbejdsgruppen vigtigt at understrege, at henføringen af forsorgens specialundervisningsforanstaltninger til det undervisningsministerielle område på central- og lokalplanerne skal være fuldstændig, således at disse foranstaltninger står til rådighed for alle børn, herunder også de børn, der f. eks. opholder sig på interne institutioner for åndssvage. Henføringen under skolevæsenets ansvar bør derfor omfatte samtlige specialundervisningsforanstaltninger for de berørte aldersgrupper, herunder foranstaltninger, som i dag foregår på interne institutioner.

72. Det er ligeledes ønskeligt, at der i en overgangsperiode, indtil decentraliseringen er endeligt realiseret, sker en udbygning af koordineringen mellem forsorgens skoleforanstaltninger og folkeskolens almen- og specialskolevæsen. Der har i de senere år udviklet sig et udvidet samarbejde og en gensidig støttevirksomhed. Arbejdsgruppen anser det for væsentligt, at disse koordinerings- og samarbejdsbestræbelser videreføres ikke mindst på de lokale planer i den kommende tid.

Overvejelserne vedrørende planlægningen af de samlede decentraliseringer vil først kunne påbegyndes, når socialreformkommissionens betænkning herom foreligger, og arbejdsgruppen kan derfor ikke på nuværende tidspunkt stille konkrete forslag om, hvorledes koordinationen mellem de social- og undervisningsministerielle områder bedst muligt tilvejebringes i planlægningsperioden.

73. Nærværende arbejdsgruppe er dog villig til indtil videre at virke som organ for de kompetente myndigheder, idet man herved bl. a. lægger vægt på, at arbejdsgruppen har mulighed for at tilkalde sagkyndige fra de forskellige områder. Arbejdsgruppen bør dog suppleres med repræsentanter for de kommunale organisationer.

En vigtig opgave vil være at foretage en klar afgrænsning af, hvilke specialskoler (specialklasser) der skal henføres til det undervisningsministerielle regi henholdsvis på centralplanet og lokalplanerne. Endvidere skal overvejes, hvorledes den organisatoriske omstilling bør tilvejebringes, hvilke generelle retningslinier,

der skal udformes, inden ændringerne gennemføres m. v.

74. Der bør også tilvejebringes det fornødne materiale, der kan danne grundlag for ændringer i særforsorgslovgivningen. Lovændringer på dette område vil antagelig tidligst kunne søges gennemført i folketingssamlingen 1973/74 med henblik på tidligst at kunne træde i kraft 1975. Det bør i forbindelse med forberedelserne til disse lovændringer bl. a. overvejes, om de på de forskellige forsorgsområder gældende regler om undervisningspligt kan tilpasses til de almindelige regler om undervisningspligt.

Kap. 6.

A rbejdsgruppens hovedkonklusioner.

75. Arbejdsgruppen kan således på grundlag af sine foreløbige overvejelser anbefale socialreformkommissionen, at der i forbindelse med de kommende decentraliseringer af åndssvageforsorgen, børne- og ungdomsforsorgen og den øvrige særforsorg søges etableret en organisatorisk sammenhængende opbygning af de samlede specialundervisningstilbud inden for folkeskolen både inden for og uden for de almindelige klasser, og forsorgsområdernes specialskoler eller specialklasser under undervisningsministeriets ressort.

Denne organisatoriske sammenhæng bør omfatte samtlige specialundervisningsforanstaltninger, herunder undervisningsforanstaltninger på interne forsorgsinstitutioner samt specialundervisningsforanstaltninger for før-undervisningspligtige børn. Der må i forbindelse med den videre tilpasning til det amtskommunale og kommunale regi sikres udbyggede samarbejdsmuligheder til de sociale, socialpædagogiske, sundhedsmæssige og sygehusmæssige foranstaltninger således, at den tværfaglige indsats kan fremmes.

76. Arbejdsgruppen kan anbefale socialreformkommissionen at træffe fornødne principbeslutninger herom, og arbejdsgruppen er villig til indtil videre at virke som rådgivende organ for de kompetente myndigheder med henblik på forberedelserne til ændringer i lovgivning, udformning af generelle retningslinier og ændringer i de organisatoriske forhold m. v.

København, den 27.1.72. Underbilag 1

Til »Arbejdsgruppen til behandling af spørgsmålet om afgrænsning mellem særforsorgsskollerne og folkeskolens specialundervisning«
vlhr. styrelseschef H. C. Seierup
Socialstyrelsen
Postbox 3
1001 København K.

Udtalelse vedrørende den fremtidige organisation af Socialstyrelsens skolevæsen.

Da undervisningslederkollegiet, forstanderkollegiet, skolelederforeningen og fællesrådet har erfaret, at man i udvalget om afgrænsning mellem særforsorgsskolerne og folkeskolens specialundervisning drøfter den fremtidige organisation af den samlede specialundervisning, tillader man sig at udtale følgende:

Målsætning:

Statens specialskoler (åndssvageforsorgens og særforsorgens skolevæsen) bør være et integreret led i landets specialundervisning samt i den samlede omsorg for og behandling af handicappede børn og unge således, at undervisningspligten kan opfyldes for samtlige børn uanset handicappets art og grad. Specialundervisning for voksne må integreres på tilsvarende måde. Der bør derfor foretages en samlet planlægning af specialundervisningen og den dertil knyttede nødvendige behandling for den statslige, den amtskommunale og den kommunale sektor.

Opgaver:

Uanset at specialundervisningen til størsteparten af børn, der har behov for specialundervisning, vil kunne gives inden for rammerne af den almindelige folkeskole, vil der fortsat være behov for specialskoler til løsning af særlige pædagogiske, sociale og andre behandlingsmæssige opgaver, jfr. den norske »Indstilling om lovregler for specialundervisning m. v.«, side 56.

Flest mulige af specialskolernes elever bør bo hjemme, men der vil til stadighed være et betydeligt antal elever, som skolerne må indlogere. Små elevhjem i almindelige beboelseskvarterer er at foretrække.

Specialbehandling:

Specialskolerne må under nødvendig hensyntagen til en hensigtsmæssig koordination og supplering af øvrige foranstaltninger for handicappede udbygges i så store enheder, at vidtgående specialisering såvel på det pædagogiske som på øvrige behandlingsmæssige områder er mulig. Parallelkøring af undervisnings- og behandlingstilbud undgås herved. Hertil kræves pædagogisk fagkundskab og i øvrigt psykologisk, medicinsk, teknisk, social og anden ekspertise. De nuværende grænser for elevkategorier må ændres og smidiggøres således, at den igangværende udveksling af pædagogisk specialviden kan udbygges og effektiviseres. Dette vil muliggøre en relevant og adækvat undervisning af alle elever med svære indlæringsvanskeligheder.

Specialskolerne bør udbygges med særlige afdelinger for observation, diagnosticering og rådgivning, både for førskole- og skolebørn.

Specialskolerne må kunne iværksætte intensiv kursusbehandling for handicappede folkeskoleelever.

Specialskolerne bør udbygges med hensyn til personale og faciliteter således, at de kan påtage sig yderligere uddannelsesmæssige og forskningsmæssige opgaver, bl. a. i nært samarbejde med Danmarks Lærerhøjskole og andre forskningsinstitutioner. Det vil kræve et veltilrettelagt program for uddannelse af specialskolernes eget personale. Det må uddannes med henblik på at kunne give uddannelse og yde konsulentbistand. Hvor det er hensigtsmæssigt, bør flere mindre specialinstitutioner sammenlægges til større enheder for at kunne løse ovennævnte opgaver.

Specialskolerne må derfor udbygge samarbejdet med andre institutioner, som behandler handicappede, f. eks. revalideringscentre, sygehuse, hørecentraler, socialcentre o.s.v., så ind-

satsen for det handicappede barn koordineres, og helhed i arbejdet sikres.

Det vil være nødvendigt at tage gruppen af før-undervisningspligtige børn og gruppen af unge og voksne med i planlægningen, idet omsorgen for handicappede må være kontinuerlig og i videst mulig grad forebyggende.

Koordination og planlægning:

Det skal anbefales, at der allerede nu nedsættes et *specialundervisningsråd* således, som det også er foreslået i den norske »innstilling om lovregler for specialundervisning m. v.«, side 68 og 95. Rådets opgave må være i samarbejde med administrationen at planlægge og koordinere den *samlede specialundervisning i Danmark*. Specialundervisningsrådet varetager således funktioner af betydning for undervisning og behandling af handicappede børn, unge og voksne, idet man må anse det for at være afgørende, at disse funktioner tilrettelægges integreret og som et kontinuerligt forløb.

Denne opgave kræver, at rådet holder hyppige møder og har eget sekretariat (jfr. den norske ordning).

Under hensyn til de handicappede elevers behov for specialundervisning og specialbehandling både før, i og efter den undervisningspligtige alder er det en nødvendig forudsætning, at hele Socialstyrelsens undervisnings væsen samt nødvendige behandlingsafdelinger holdes samlet.

Det er en *nødvendig forudsætning* for en eventuel overflytning af statens specialskoler til undervisningsministeriet, at der oprettes et særligt direktorat for specialundervisning.

Dette er yderligere begrundet i det omfattende arbejde inden for planlægning, koordinering og administration af specialundervisning i normalskolen og specialskolen, personaleuddannelse hertil, forskning m. v.

I denne anledning skal man anmode om et møde.

Henvendelse i denne sag bedes rettet til:

Refsnæsskolen
Kystvejen
4400 Kalundborg.

Med venlig hilsen

Kurt Kristensen
Forstanderkollegiet
ved særforsorgen

Paul Krohn
Undervisningslederkollegiet
ved åndssvageforsorgen

Magnus Bang Hansen
Skolelederforeningen
ved åndssvageforsorgen

Bernh. Christensen
Fællesrådet af lærerforeninger for særforsorgen
og åndssvageforsorgens institutioner

I tilslutning til foranstående skal undertegnede specielt for åndssvageforsorgens undervisningsvæsen tilføje følgende:

Under henvisning til den forsorgsfilosofiske og pædagogiske debat om normalisering skal vi påpege, at der lægges stærk vægt på det handicappede menneskes integrering i samfundet således, at den handicappede igennem hele livsforløbet henter den hjælp, han/hun har behov for så vidt muligt af de samme kanaler, som den øvrige befolkning benytter.

Det betyder, at den handicappedes undervisning skal foregå i nøje tilknytning til den undervisning, der tilbydes alle andre.

Specialundervisning er her ingen undtagelse. Dog må følgende hensyn tages:

a. Elevens integration må tilsigte og tilsikre, at han/hun kommer i gensidigt samspil med andre på en udviklingsfremmende måde, uden at eleven mister eller må fornægte sin identitet.
b. Specialskolernes integration (organisatorisk, administrativt, lokalemæssigt og personalemæssigt) må foregå under hensyntagen til såvel elevens som det aktuelle miljøs tilpasningsmuligheder.

I den forbindelse skal vi pege på følgende administrative konsekvenser:

Åndssvageforsorgens undervisningsvæsen bør i betydeligt omfang integreres med folkeskolens specialundervisning.

Dette vil medføre så mange omfattende lokale arbejdsopgaver, at en overflytning til amtskommunalt regi må vise sig hensigtsmæssig.

Dette er i overensstemmelse med udbredte ønsker om decentralisering af samfundets opgaver i øvrigt.

For fortsat at sikre en helhedsbehandling pædagogisk, socialt og medicinsk af det enkelte handicappede barn er det nødvendigt på amtsplan at etablere et organ til koordinering, planlægning og styring af amtets samlede specialundervisning såvel i forhold til arbejdet i de enkelte elevgrupper som i forhold til den centrale styrelse, jfr. foranstående forslag om oprettelse af et centralt specialundervisningsråd.

Med venlig hilsen

Paul Krohn
Undervisningslederkollegiet
ved åndssvageforsorgen

N. Stenbæk Jensen
Åndssvageforsorgens
Lærerforening

Magnus Bang Hansen
Skolelederforeningen
ved åndssvageforsorgen

SOCIALREFORMKOMMISSIONEN
Sekretariatet.

Underbilag 2

Oversigt over antal elever (i folkeskolen), der kun modtager specialundervisning i enten specialskole eller specialklasse i normalskole. (Kilde: Materiale fra undervisningsministeriets økonomisk-statistiske konsulent)

Materialet omfatter udelukkende elever, der kun modtager specialundervisning i enten specialskoler eller i specialklasser i normalskoler.

Tabel 1 viser, at det samlede elevtal i specialklasserne er steget ret kraftigt siden sidste år, idet det er øget med i alt 1.434 elever fra 1969/70 til 1970/71. Størstedelen af stigningen er sket for hjælpeklasser og læseklasser, hvor elevtallet er øget med henholdsvis 800 og 430 elever. Ændringerne på de øvrige områder, der talmæssigt kun betyder lidt, vil fremgå af tabellen.

Tabel 1.

Elever der modtager specialundervisning fordelt efter undervisningsform. 1964/65, 1969/70 og 1970/71.

	1964/65	1969/70	1970/71
Hjælpeklasser . . .	6833	9199	9999
Læseklasser	4257	5223	5653
Individualklasser .	–	156	111
Taleklasser	97	244	317
Høreklasser	268	258	328
Synsklasser	97	73	59
Spastikerklasser .	–	177	198
Observationskl./ koloni	170	373	439
Klasser f. syge og vanføre	76	39	39
Andre	336	–	–
I alt	12134	15742	17143

Fordelingen af specialklasseeleverne på køn er givet i tabel 2. Tabellen rummer ikke store ændringer i forhold til tidligere opgørelser over kønsfordelingen inden for denne elevkategori. Det er stadig kun ⅓ af elevtallet, der er piger, og det er kun inden for et par af specialklassetyperne (høreklasser og synsklasser), at pigeandelen nærmer sig den normale kønsfordeling. Både når det drejer sig om intelligensmæssige handicap og adfærdsproblemer, er det helt klart af tallene, at drengene væsentlig hyppigere end pigerne må tages ud af normalklasserne og overgå til specialklasseundervisning.

Tabel 2.

Specialklassernes elevtal fordelt på køn. 1970/71.

	Total	Heraf piger	
		antal	pct.
Hjælpeklasser	9999	3830	38,3
Læseklasser	5653	1596	28,2
Individualklasser . . .	111	35	31,5
Taleklasser	317	77	24,3
Høreklasser	328	141	43,0
Synsklasser	59	30	50,8
Spastikerklasse	198	83	41,9
Observationskl./ koloni	439	71	16,2
Syge og vanføre . .	39	11	28,2
I alt	17143	5874	34,3

I tabel 3 har man fordelt specialklasseleverne efter årgangstrin. Som det vil fremgå af tabellens første spalte er elevtallet stigende indtil 5. klassetrin, hvorefter det falder jævnt indtil 10. årg. Tager man oplysningerne isoleret for de to vigtigste specialklassetyper, hjælpe- og læseklasser, viser oversigten klart, at der er væsentlige forskelle de to klassetyper imellem. Overgangen til hjælpeklasserne starter tidligere, og man når allerede i 4. årg. omtrent det elevtalsniveau, som man holder i 5., 6. og 7. årg. Rekrutteringen til læseklasserne starter senere, der er bogtaveligt talt ingen elever i de første to årgange, og elevtallet falder hurtigere i de ældste årgange end for hjælpeklasserne.

Tabel 3.

Specialklassernes elevtal fordelt på årgang. 1970/71.

	Elevtal i alt	Heraf	
		hjælpekl.	læsekl.
1. årgang	374	100	1
2. årgang	987	735	3
3. årgang	2051	1199	574
4. årgang	2612	1453	1030
5. årgang	2811	1506	1158
6. årgang	2566	1425	1054
7. årgang	2542	1482	911
8. klasse	1859	1170	609
9. klasse	1004	672	275
10. klasse	296	257	38
1. real	18	–	–
2. real	14	–	–
3. real	9	–	–
I alt	17143	9999	5653

Tabel 4.

Overgang fra normalklasser til hjælpe- og læseklasser fordelt efter årgangstrin for afgang. 1970/71.

Normalklasser 1969/70	Hjælpeklasser 1970/71	Læseklasser 1970/71
1. årgang	581	4
2. årgang	453	500
3. årgang	296	424
4. årgang	223	245
5. årgang	153	153
6. årgang	78	61
7. årgang	75	28
8. årgang	16	9
9. årgang	2	1
10. årgang	–	–

I tabel 4 har man belyst overgangen fra normalklasserne til hjælpeklasser og læseklasser efter skoleåret 1969/70. Tallene viser tydeligt, at rekrutteringen af hjælpeklasseleverne sker meget tidligt i skoleforløbet. Allerede efter 1. årg. i normalklasserne går 581 over i en hjælpeklasse og efter 2 år i normalklasse går 453 elever over til hjælpeklasseundervisning.

Som fordelingen af elevtallet på årgange antydede, sker overgangen til læseklasserne senere. Først efter 2. årgang i normalklasseforløbet begynder overgangen til læseklasserne rigtigt, idet 500 elever er gået over efter dette trin.

Tallene i tabel 5, der angiver afgangen fra hjælpe- og læseklasserne enten til normalklasseundervisning eller definitivt fra skolesystemet, viser også klart tendensen til, at hjælpeklasseeleverne bliver længere i specialklassesystemet end i læseklasserne. Den største afgang fra læseklasserne finder sted i 7. og 8. årgang, hvorimod hjælpeklassernes elever hyppigere forlader specialklassesystemet efter 8. og 9. årgang, og et betragteligt antal endda først efter 10. årgang.

Tabel 5.

Afgangen fra hjælpe- og læseklasser til normalklasser eller andet.

Specialklasseårgang 1969/70	Afgang efter 1969/70*)	
	Hjælpeklasser	Læseklasser
1. årgang	22	–
2. årgang	73	–
3. årgang	87	70
4. årgang	105	157
5. årgang	109	164
6. årgang	111	202
7. årgang	278	353
8. årgang	419	240
9. årgang	350	195
10. årgang	179	26

*) til normalklasse eller afgang fra skolesystemet.

STATENS KOSTSKOLE
FOR TUNGHØRE OG DØVE
Fredericia

Underbilag 3

den 8. februar 1971.

Hermed fremsendes til Deres orientering skitse til fremtidigt samarbejde mellem Statens kostskole for tunghøre og døve, Fredericia og folkeskolens specialundervisning i Fredericiaskolens distrikt.

Med venlig hilsen

Henning Maigaard
pæd. leder af special-undervisningscentret i Esbjerg

Kirsten Jensen
formand for hørehæmmede børns forældreforening

Gunnar Knudsen
forstander

Ejner Washuus
formand for forældrenævnet

Kommentar til skitse (s. 328)

I.

Barnet vil, så snart der opstår mistanke om hørenedsættelse, blive henvist til behovssundhedspleje og registreret i risikoprogrammet, hvis et sådant findes og/eller til speciallæge.

II.

Efter 1. undersøgelse på HC-HK går undersøgelsesresultatet (blad 5) ud til områdets hjemmevejleder fra døveforsorgen og via skolepsykologisk kontor til lokal tale-hørekonsulent, og behandling iværksættes efter samråd mellem disse.

III.

Efter 2. undersøgelse ca. ½ år senere på HC-HK holdes en konference mellem de implicerede pædagoger + evt. forældre for at tage stilling til den videre behandling.

III a.

I de tilfælde, hvor man finder det påkrævet, kan barnet henvises til et småbørnsinstitut, som placeres i forbindelse med Fredericiaskolen.

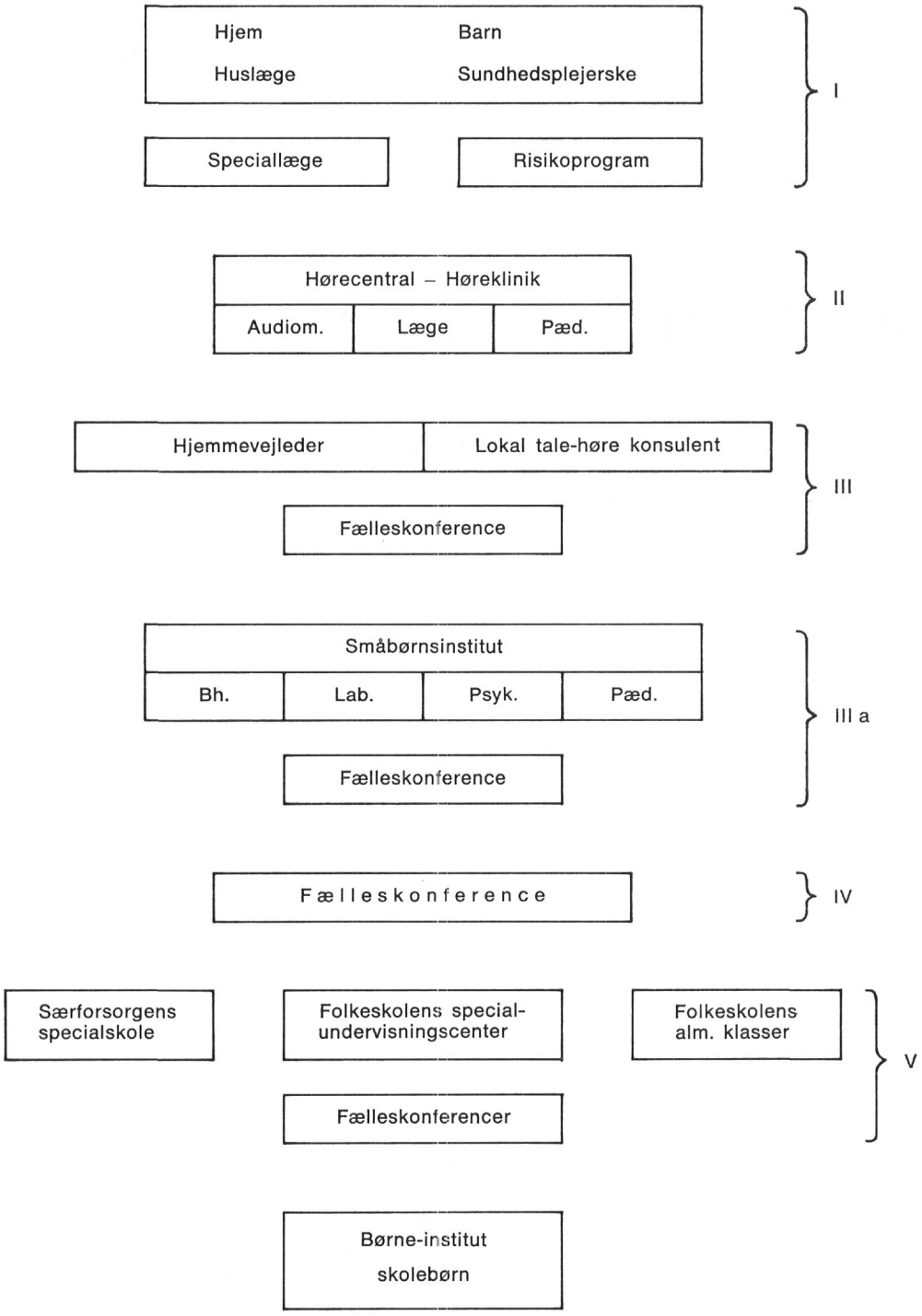
Småbørnsinstituttets arbejdsopgaver foreslås at være:

For børnene

1. Audiometri (herunder tilpasning af høreapparat).
2. Høreapparattilvænning.
3. Høretræning.
4. Diverse tests af psykologer.
5. Speciallægeundersøgelser (ørelæge, neurolog, psykiater, oftalmolog).
6. Forhandlinger med henblik på fremtidige pædagogiske foranstaltninger (forslag om anbringelse i egnet børnehave, orientering for hjemmevejleder, tale-hørekonsulent og forældre om barnets muligheder).
7. Fysioterapi.

For forældrene

1. Forældresamtaler.
   a) Orientering om handicappets karakter.
   b) Orientering om barnets situation.
   c) Holdningsbearbejdelse.
   d) Instruktion om teknik, undervisning og behandling af barnet.
2. Gruppearbejde med forældre med henblik på pæd.-psykologisk indsigt i tidligere udviklingstrin.


Hjem
Barn
Huslæge
Sundhedsplejerske
Speciallæge
Risikoprogram
I
Hørecentral – Høreklinik
Audiom.
Læge
Pæd.
II
Hjemmevejleder
Lokal tale-høre konsulent
Fælleskonference
III
Småbørnsinstitut
Bh.
Lab.
Psyk.
Pæd.
Fælleskonference
III a
Fælleskonference
IV
Særforsorgens specialskole
Folkeskolens special-undervisningscenter
Folkeskolens alm. klasser
Fælleskonferencer
V
Børne-institut
skolebørn

3. Konferencer med børnehavelærere, hjemmevejledere, hørepædagoger og socialrådgivere.

Opholdets varighed bør være efter behov. Småbørnsinstituttet bør have mulighed for at optage børn med andre handicap, som medfører sproglige vanskeligheder.

IV.

Fra 5 års alderen afholdes for alle børn en årlig fælleskonference i januar, hvor der bl. a. tages stilling til skoleplacering. Forældrene kan også her deltage.

V.

Efter skolegangens begyndelse skal der løbende være mulighed for overgang fra en form for undervisning til en anden.

Ved den løbende januar-konference tages der også stilling til skoleelevernes placering for det kommende år.

V a.

I forbindelse med Fredericiaskolen oprettes et institut for skolebørn, hvor der over en kortere periode kan drives acceptbehandling, intensiv høre- og artikulationstræning.

Funktionerne under småbørnsinstituttet kan også her tages i anvendelse.

SOCIALREFORMKOMMISSIONEN
Sekretariatet

Bilag 15

Om fremtidens pensionssystem

/. *Baggrunden for overvejelser om en samlet pensionsreform.*

1. Det nuværende danske pensionssystem fremstår i det væsentlige som resultat af en langvarig historisk udvikling og afspejler derfor en række normer og økonomiske forudsætninger, som har været gældende under denne udvikling.

Det sidste årtis *velstandsstigning* og øgede internationale samkvem har imidlertid betydet grundlæggende ændringer i samfundsstrukturen og de almenmenneskelige holdninger. Der er derfor en begrundelse for at undersøge, om forudsætningerne for det gældende pensionssystem har ændret sig. Nogle af de mest markante udviklingstendenser nævnes i det følgende som grundlag for en efterfølgende gennemgang af de hovedspørgsmål vedrørende udformningen af fremtidens pensionssystem, som kunne overvejes taget op til revision.

Den meget betydelige stigning i levestandarden, som hovedparten af befolkningen har opnået i den sidste halve snes år, har kun berørt en mindre del af de nuværende pensionisters tilværelse, inden de gik på pension. Når de nuværende grupper af erhvervsaktive efterhånden når op i pensionsalderen, er der derimod grund til at antage, at de vil have langt større materielle behov, bl.a. som følge af en langt mere aktiv pensionisttilværelse, end der i dag er mulighed for.

Samtidig med stigningen i levestandarden medfører den øgede *ligestilling mellem mænd og kvinder* på det økonomiske, familiepolitiske og uddannelsesmæssige plan et stadigt stærkere krav om, at ligestillingen afspejles i den sociale lovgivning ligesom i den øvrige lovgivning.

Efterhånden som pensionssystemet er blevet udbygget til at omfatte stadig flere personer med stadig højere ydelser, er det blevet fremført, at pensionsreglerne i højere grad end i dag bør udformes på en måde, der fremmer mulighederne for den *størst mulige erhvervsaktivitet* blandt de ældre. Dette synspunkt har ikke blot relation til den enkeltes udbytte af tilværelsen, men også til samfundets interesse i at sikre flest mulige i produktionen.

Hvis Danmark indtræder i De europæiske Fællesskaber, vil en række ændringer blive gennemført i pensionslovgivningen. Disse ændringer, som til dels også af andre grunde er blevet anset for ønskelige, vil kunne danne et praktisk grundlag for videregående reformer inden for pensionsområdet.

De sociale udgifter - navnlig til pensionerne - indtager en stadig mere dominerende plads på statsbudgettet og i hele samfundshusholdningen. Det må tages i betragtning, at 60-ernes velstandsfremgang ikke på forhånd kan påregnes fortsat i samme takt gennem 70-erne, og at omfattende udgiftskrævende opgaver uden for det sociale område er forudset i den kommende tid. En nøje planlægning af fremtidens pensionssystem er derfor af vital betydning for prioriteringen og styringen af *samfundsøkonomien,* som fremhævet i diskussionen om perspektivplanredegørelsen.

Ved overvejelser om omfattende ændringer af et så stort og vigtigt lovgivningsområde som pensionsområdet er det et naturligt krav i et moderne samfund, at der i udstrakt grad tages hensyn til de praktiske muligheder for *administrationen* af de nye regler. De ressourcer, der senere hen sættes ind, må begrænses mest muligt ved hjælp af moderne teknik og planlægning og ved nært samarbejde med sagkyndige med praktisk erfaring i lokaladministrationen.

2. En stillingtagen til det fremtidige pensionssystem er endvidere forudsat i *loven om den sociale pensionsfond.*

Baggrunden for denne lov er ønsket om at bidrage til en bedre ligevægt både på kapitalmarkedet og i økonomien som helhed gennem en forøgelse af opsparingen. Som middel hertil valgtes en fondsdannelse, der skulle bidrage til at skabe de økonomiske forudsætninger for en udbygning af pensionerne.

I loven bestemmes det, at der skal opkræves et særligt folkepensionsbidrag med henblik på ydelse af en tillægspension til folke-, invalide- og enkepensionisterne. Bidraget udgør årligt 2 pct. af skalaindkomsten, dog kun 1 pct. i 1971-73. Med hensyn til anvendelsen af fondsmidlerne fastsættes det, at der i folketingsåret 1974-75 skal fremsættes forslag til lov om en gradvis gennemførelse af tillægspension fra 1976, og at der i denne forbindelse skal træffes bestemmelse om tillægspensionens størrelse. Om størrelsen af fonden er det skønnet, at den udgør ca. 7 mia. kroner i 1982 målt i 1970-kroner. Til den tid udgør de årlige indtægter ca. 1½ mia. kroner ligeledes i 1970-kroner.

Ved den endelige udformning af tillægspensionen er det forudsat, at der skal indgå såvel overvejelserne i socialreformkommissionen som de oplysninger, der foreligger til den tid, bl.a. om fondens størrelse, om provenuet af det særlige folkepensionsbidrag og om antallet af pensionister. Overvejelserne om reglerne for anvendelsen af fondsmidlerne må herefter være tilendebragt senest til folketingsåret 1974-75, d.v.s. i løbet af et par år.

3. Endelig skal nævnes afskaffelsen af adgangen til nytegning af indekskontrakter i 1971. Den meget store popularitet, denne opsparingsform opnåede, viser, at vide kredse i befolkningen ikke kunne affinde sig med den påregnelige dækning gennem de offentlige pensionsordninger. Det spørgsmål, der nu rejser sig er, om tomrummet skal dækkes gennem nye offentlige pensionsformer, eller om det skal overlades til den private sektor at udvide pensionsopsparingen.

//. *Udviklingen inden for folkepensionsordningen.*

1. Udviklingen af lovgivningen om aldersrente i Danmark i tiden fra loven i 1891 om alderdomsunderstøttelse til værdige trængende og indtil 1948 findes gengivet i 2. afsnit i folkeforsikringskommissionens betænkning af 1955, hvortil der henvises.

Ændringerne i folkeforsikringslovens regler om alders- og invaliderente i tiden fra 1945 og indtil begyndelsen af 1955 er gennemgået i bilag 3 til folkeforsikringskommissionens betænkning.

I 1956 indførtes folkepensionsordningen. Den hidtidige aldersrente skulle betegnes folkepension. Folkepensionen skulle være indtægtsreguleret, men der skulle indføres et ikke-indtægtsreguleret mindstebeløb til personer, der ikke opfyldte betingelserne for at få - eller ikke søgte - indtægtsbestemt folkepension.

Samtidig med indførelsen af folkepensionsordningen og ved siden af denne ordning gennemførtes loven, der åbnede adgang til en pristalsreguleret aldersopsparing (indekskontrakterne).

En oversigt over udviklingen i tiden fra 1956 og indtil 1962 er gengivet i bilag 1 i folkepensionskommissionens betænkning fra 1963 om almindelig folkepension, som der henvises til.

Det var allerede i forbindelse med folkepensionens indførelse i 1956 forudsat af de politiske partier, at det var ønskeligt senere hen at bygge videre på det ikke-indtægtsbestemte mindstebeløb, så at den indtægtsbestemte folkepension med tiden kunne erstattes af en ikke-indtægtsbestemt, almindelig folkepension.

Folkepensionskommissionen fik i 1961 til opgave at overveje dette spørgsmål, og i 1963 foreslog kommissionen indførelse af den almindelige (fulde) folkepension fra 67-års alderen.

I forbindelse med forslaget om den fulde folkepension helt uden indtægtsregulering drøftede kommissionen tre hensyn, der har forbindelse med dette spørgsmål, nemlig forsørgelses-, opsparings- og beskæftigelseshensynet. Da disse hensyn ikke alle tre kan tilgodeses samtidig i fuldt omfang, udtaltes det, at udformningen af reglerne om indtægtsregulering afhænger af, hvor stor vægt der til enhver tid bør tillægges hvert af disse hensyn.

I en drøftelse af de tre nævnte hensyn erkendte kommissionen, at et rent forsørgelseshensyn taler for at begrænse kredsen af dem, der er berettigede til folkepension, til de økonomisk vanskeligt stillede og dermed også for en ret streng indtægtsregulering. Opsparings- og beskæftigelseshensynet fandtes dog alt i **alt** at tale for helt at afskaffe fradragsreglerne.

Med gennemførelsen af den fulde folkepen-

sion med virkning fra 1. april 1970 skete det endelige radikale brud med den indtægtsregulering af pensionerne, der havde været kendt lige siden aldersrentens indførelse i 1891.

Nytegningen af indekskontrakterne fortsatte imidlertid i stort omfang som en overbygning på de ensartede pensionsbeløb. Pr. november 1971 havde således ca. 500.000 personer tegnet tilsammen 2½ million indekskontrakter, hvoraf de 750.000 var tegnet i 1970. Med virkning fra november 1971 blev nytegningen afskaffet under henvisning til gennemførelsen af den fulde folkepension, til at der ikke kunne påvises nogen væsentlig opsparingsfremmende virkning af ordningen og til de meget store udgifter ordningen vil påføre staten.

Gennem mulighed for skattefradrag af præmien til forskellige forsikringsmæssige opsparingsordninger, sker der fortsat en betydelig skattebegunstigelse til fordel for private supplerende alderdomsopsparingsordninger.

///. *Udviklingen inden for tillægspensionsområdet.*

1. Sideløbende med udviklingen mod folkepensionen med ensartede pensioner til hele befolkningen er der sket en udvikling mod indførelse af tillægspensionsordninger, d.v.s. ordninger med pensionsydelser, der optjenes på grundlag af f.eks. beskæftigelsesperioder eller indtjent arbejdsindtægt, og som alene ydes i det omfang pensionen er optjent.

Spørgsmålet om indførelse af en tillægspensionsordning i form af en overbygning på alders- og invaliderentelovgivningen blev allerede behandlet af folkeforsikringskommissionen af 1948, der imidlertid ikke på daværende tidspunkt mente at kunne anbefale indførelse af en sådan ordning, hverken på obligatorisk eller frivilligt grundlag.

2. Tillægspensionstanken blev siden inddraget i overenskomstforhandlingerne i foråret 1961, og i medfør af mæglingsforslagene nedsattes der et udvalg af Landsorganisationen i Danmark og Dansk Arbejdsgiverforening. Dette udvalg, der benævntes efterlønsudvalget, afgav i sommeren 1962 sin redegørelse, der indeholdt en teknisk gennemgang af de problemer, der knytter sig til indførelsen af en tillægspensionsordning. Under overenskomstforhandlingerne i vinteren 1962-63 viste det sig ikke muligt at få et resultat mellem parterne, og problemet blev derefter inddraget i den plan til løsning af landets økonomiske problemer, der benævntes helhedsløsningen. Det blev her pålagt arbejdsministeren i folketingsåret 1963-64 at fremsætte lovforslag om gennemførelse af en tillægspensionsordning med virkning fra 1. marts 1964.

Til forberedelse af dette lovforslag blev der nedsat et sagkyndigt udvalg, *Tillægspensionsudvalget af 1963,* der ved udgangen af november måned 1963 afgav betænkning (nr. 341). På grundlag af denne betænkning blev loven om *Arbejdsmarkedets Tillægspension* (ATP) vedtaget af folketinget den 3. marts 1964.

Den nuværende ATP-ordnings *personkreds* omfatter stort set alle lønmodtagere, og der er endvidere givet lønmodtagere, som overgår til at være selvstændige erhvervsdrivende, adgang til at forblive i ordningen, når de har været medlemmer i sammenlagt mindst 3 år.

ATP-ordningens *ydelser* omfatter alderspension og enkepension, men ikke invalidepension. *Alderspensionen* ydes fra det fyldte 67. år for både mænd og kvinder, og fuld pension blev ved starten fastsat til 2.400 kr. *Enkepension* udgør halvdelen af den tillægspension, som den afdøde ægtefælle havde eller ville få krav på. Enkepension ydes tidligst fra enkens fyldte 62. år, og er endvidere betinget af, at ægteskabet har varet i mindst 10 år, og at den afdøde har opnået mindst 10 års anciennitet.

Finansieringen af ordningen sker udelukkende ved bidrag fra arbejdere og arbejdsgivere. Bidraget blev ved ordningens start fastsat til 5,40 kr. pr. uge eller 21,60 kr. pr. måned for medlemmer med mindst 30 timers ugentlig beskæftigelse, og heraf udreder arbejdsgiveren ⅔ og lønmodtageren ⅓. Bidrag skal udredes for enhver lønmodtager fra det 18. til det 66. år, såfremt vedkommende er beskæftiget mindst 15 timer ugentlig.

Forhøjelserne af ydelserne og bidragene pr 1. oktober 1972 omtales nedenfor i *afsnit IV*

Ordningen er opbygget som et kombineret *præmiereserve- og fordelingssystem,* hvilket betyder, at ordningens udgifter dels dækkes af de løbende bidragsindbetalinger og dels af renteafkastet af den opsamlede fond, i modsætning til et rent præmiereservesystem, hvor de for den enkelte forsikrede indbetalte bidrag og renterne heraf giver den fornødne dækning.

3. Allerede inden folketingets vedtagelse af loven om ATP var *Tillægspensionsudvalget af*

1964 blevet nedsat ved socialministerens skrivelse af 21. januar 1964.

Dette udvalg fik til opgave *dels* at arbejde med tankerne om en tillægspensionsordning med de samme væsentlige træk som den svenske tillægspensionsordning, *dels* at overveje, om og under hvilke nærmere vilkår det ville være hensigtsmæssigt at søge ATP udvidet til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende.

I december 1964 afgav udvalget *betænkning om en udvidelse af Arbejdsmarkedets Tillægspension til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende* (nr. 373).

Forslaget havde praktisk taget ingen interesse for de selvstændige, bl.a. fordi de selvstændige erhvervsdrivende, som har en højere gennemsnitslevealder end lønmodtagerne, kun kunne optages enten med lavere ydelser eller med forhøjede bidrag. Udvalget fandt derfor ikke grundlag for at udarbejde forslag om, at ATP blev udvidet til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende.

Tillægspensionsudvalget af 1964 kunne herefter påbegynde arbejdet med sin hovedopgave: at belyse virkningerne af og udarbejde forslag til en tillægspensionsordning med de samme væsentlige træk som den svenske tillægspensionsordning. I skrivelse af 3. juni 1965 fra socialministeren blev udvalget endvidere anmodet om under sine overvejelser også at inddrage de synspunkter, der ligger til grund for den norske tillægspensionsordning.

Udvalget, der i november måned 1965 blev udvidet med repræsentanter for de politiske partier i folketinget, fik socialministerens tilslutning til, at udvalget i første omgang indskrænkede sig til at afgive en principbetænkning, som indeholdt en gennemgang af hovedtrækkene i en kommende tillægspensionsordning, men derimod ikke et detailleret forslag til en sådan ordning.

I overensstemmelse hermed afgav udvalget i marts måned 1967 *betænkning om principperne for en almindelig tillægspensionsordning* (nr. 452).

Som ovenfor nævnt blev der i udvalgets kommissorium henvist til den svenske og senere også til den norske ordning, hvilket fastlagde en del af de grundlæggende træk i de behandlede skitser til en almindelig tillægspensionsordning.

Personkredsen skulle som i både den svenske og den norske ordning omfatte såvel lønmodtagere som selvstændige erhvervsdrivende, dog med en adgang for de sidstnævnte til at begære undtagelse fra ordningen.

Om *ydelserne* var det i kommissoriet angivet, at en tillægspensionsordning foruden alderspension i hvert fald skulle omfatte enkepension.

I betænkningen er behandlet 3 muligheder for beregningen af alderspensionens - og dermed også de øvrige pensionsformers - størrelse. Forskellen fremkommer ved benyttelsen af forskellige basisbeløb, det vil sige det beløb, der fratrækkes bruttoindtægten for at få den pensionsgivende indtægt. Når dette basisbeløb fratrækkes, er det ud fra den opfattelse, at den pensionsmæssige dækning for denne del af indtægten ydes gennem den grundpension, der udbetales til alle pensionister, uanset om disse har haft pensionsgivende indtægter.

Om ordningens *finansiering* udtaltes i kommissoriet, at det var en forudsætning, at ordningen skulle hvile i sig selv ved et *kombineret præmiereserve- og for delingssystem* og uden tilskud fra det offentlige.

I betænkningen er det forudsat, at de selvstændige erhvervsdrivende selv betaler det nødvendige bidrag, medens der for lønmodtagernes vedkommende er behandlet de 3 mulige løsninger:

a) rent arbejdsgiverbidrag som i Sverige og Norge,
b) både arbejdsgiver- og lønmodtagerbidrag som i ATP, og
c) udelukkende personlige bidrag, som det under alle omstændigheder vil være tilfældet for de selvstændiges vedkommende.

4. Efter at tillægspensionsudvalget af 1964 havde afgivet betænkning, arbejdede den socialdemokratiske regering på grundlag heraf videre med planerne om en almindelig tillægspensionsordning, og den 12. oktober 1967 fremsatte daværende socialminister Kaj Bundvad i folketinget en redegørelse for, hvorledes regeringen tænkte sig dette spørgsmål løst.

Af redegørelsen fremgik, at *personkredsen* skal omfatte såvel lønmodtagere som selvstændige erhvervsdrivende, der dog skal have adgang til at udtræde af ordningen efter regler svarende til de svenske.

Ifølge redegørelsen skal *ydelserne* omfatte alders- og invalidepension samt pension til efterladt ægtefælle, det vil sige såvel enke- som enkemandspension.

Finansieringen af ordningen, der skal hvile i sig selv uden tilskud fra det offentlige, skal ske ved bidrag, der beregnes som en procentdel af den pensionsgivende indtægt. For lønmodtagerens vedkommende betales hele bidraget af arbejdsgiverne, medens selvstændige erhvervsdrivende selv betaler dette.

Den skitserede tillægspensionsordning er i lighed med ATP tænkt opbygget som et *kombineret præmiereserve- og fordelingssystem.* Dette betyder, at der nok opsamles midler i en fond, men dog ikke i så stort omfang, at denne er i stand til at dække de fremtidige forpligtelser.

Regeringens redegørelse gav anledning til en debat i folketinget, men nåede ikke at blive efterfulgt af et egentligt forslag på grund af regeringens afgang.

5. Ved loven om den sociale pensionsfond fra maj 1970 bestemtes det, at der skulle påbegyndes en fondsopsamling med henblik på ydelse af en tillægspension fra 1976. Om indholdet af denne lov henvises der til *afsnit I, pkt. 2.*

IV. Aktuelle ændringer i pensionssystemet.

1. Med hensyn til aktuelle ændringer i pensionssystemet er det navnlig de planlagte ændringer som følge af Danmarks eventuelle indtræden i De europæiske Fællesskaber pr. 1. januar 1973, der præger billedet.

Baggrunden for disse ændringer er EF-forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for fællesskabet. Det fastsættes i forordningen, at arbejdstagere fra andre EF-stater ikke må udsættes for forskelsbehandling i forhold til beskæftigelsesstatens egne statsborgere (ligebehandlingsprincippet). Dette princip betyder, at det gældende krav i folke-, invalide- og enkepensionslovene om dansk indfødsret som betingelse for ret til pension ikke kan gøres gældende over for statsborgere m.fl. fra medlemsstater i fællesskaberne, som er eller har været arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Danmark.

Sammenholdt med forordningens øvrige regler medfører ligebehandlingsprincippet, at statsborgere fra andre EF-stater, der i øvrigt opfylder betingelserne herfor, efter de gældende regler vil kunne modtage fuld dansk folke-, invalide- eller enkepension efter kun 1 års bopæl i Danmark. Pensionen skulle ydes, selvom vedkommende til den tid var bosat i et andet af landene.

På denne baggrund skal pensionslovene ændres således, at *retten til fuld pension principielt betinges af bopæl i Danmark* i 40 år efter det fyldte 15. år og inden det fyldte 67. år, således at der ved kortere bopælstid end 40 år ydes en delpension, beregnet efter forholdet mellem længden af den pågældendes bopælstid og 40 år.

For så vidt angår folkepension skal der desuden være ret til fuld pension, såfremt den pågældende har tilbagelagt en bopælsperiode i Danmark på 10 år efter det fyldte 15. år, herunder mindst 5 år umiddelbart forud for det fyldte 67. år.

Fuld invalidepension, fuld førtidig folkepension og fuld enkepension foreslås ligeledes betinget af 40 års bopæl i Danmark efter det fyldte 15. år, men dog således, at årene fra pensioneringen og til det fyldte 67. år skal medregnes som bopælstid. Foreligger der ikke ret til fuld pension, ydes efter forslagene en delpension beregnet efter forholdet mellem længden af den faktiske bopælstid + den godskrevne og 40 år. Ved beregningen vil således alene den faktiske bopælstid i Danmark efter det 15. år og forud for pensioneringen være afgørende for, om der er ret til fuld pension eller delpension.

Ændringerne træder i kraft 1. januar 1973, såfremt Danmark tilsluttes EF.

2. En anden væsentlig ændring af pensionslovene ved siden af gennemførelsen af delpensionssystemet er *delingen af ægteparpensionerne.* Ændringen går ud på, at i de tilfælde, hvor to ægtefæller er berettiget til pension, sker der en fastsættelse og udbetaling af pensionen til hver ægtefælle for sig. I forbindelse hermed skal pensionerne ligeledes beskattes hos hver ægtefælle.

Indtægtsopgørelserne skal foretages **for hver** ægtefælle for sig, d.v.s. at alene pensionistens egen indtægt skal lægges til grund for beregningen af den pågældendes pension. Da formueindtægt imidlertid efter kildeskattelovens regler altid henføres til mandens skattepligtige indkomst, må der dog nødvendigvis gælde samme regel efter pensionslovene.

Delingen af ægteparpensionerne træder i

kraft 1. januar 1973, uanset om Danmark tiltræder EF.

3. For at lette situationen noget for de pensionister, der i forbindelse med en mindre arbejdsindtægt rammes både af fradragsregler og indkomstbeskatning, er der gennemført en *nedsættelse af fradragsprocenten* for pensionstillægget fra 60 til 30. Ændringen træder i kraft 1. april 1973.

Sammen med den særskilte indtægtsopgørelse for ægtefæller er der herved taget yderligere skridt på vejen mod lempelse af pensionernes indtægtsregulering.

4. Med ikrafttræden den 1. oktober 1972 er *pensionsydelserne forhøjet* med beløb svarende til ca. 300 mill. kr. på årsbasis.

5. *ATP-ydelserne forhøjes ligeledes.* Samtidig forhøjes også bidragene til ATP.

Fra oktober 1972 forhøjes således de kommende slutpensioner med ⅔, d.v.s. fra 2.400 kr. til 4.000 kr. årligt. De øvrige kommende pensioner forhøjes i forhold til den forsikringsmæssige dækning, som det opskrevne bidrag skaber.

Fra 1. oktober 1972 forhøjes endvidere bidragene med ⅔ og udgør for arbejdsgivere og lønmodtagere derefter henholdsvis 6 kr. og 3 kr. for ugebidragenes vedkommende og henholdsvis 24 kr. og 12 kr. for månedsbidragenes vedkommende.

Der ydes desuden indtil videre en bonus fra 1. oktober 1971. Til medlemmer, der er fyldt 67 år før 1. oktober 1972, ydes bonus med 33⅓ pct. af den udbetalte tillægspension. For de ældste aktive medlemsårgange suppleres pensionsopskrivningen med et bonusbeløb, således at den samlede ydelse (pension + bonus) i alle tilfælde forhøjes med ca. ⅓ i forhold til de hidtil gældende regler.

Disse forhøjelser svarer stort set til prisudviklingen i tiden 1964 til 1972, og der er derfor ikke opnået nogen forhøjelse af ATP-pensionerne svarende til udviklingen i reallønnen.

V. *Oversigt over pensionssystemer i udlandet.*

1. Med hensyn til udviklingen i *Norge* indtil 1967 er der givet en oversigt over det norske tillægspensionssystem i kapitel II i betænkning nr. 452 fra tillægspensionsudvalget af 1964, som der henvises til.

Udviklingen frem til 1971 er beskrevet i en indstilling fra den norske pensionsalderkomité, som blev nedsat i 1968 med henblik på en undersøgelse af de spørgsmål, som rejser sig i forbindelse med en eventuel nedsættelse af den almindelige pensionsalder, der for øjeblikket er 70 år i Norge.

Pensionsalderkomiteen foreslog i sin indstilling, at aldersgrænsen blev nedsat til 67 år og den norske regering har herefter fremsat forslag herom. Der henvises til *afsnit VI, 2. Aldersgrænseproblemer.*

Et forslag om indførelse af en ureduceret førtidspension fra 64 år er endvidere fremme. Der er her tale om en nydannelse i Norge. Det bemærkes, at det foreslås, at førtidspensionen udformes i tilknytning til invalidepensionslovgivningen. Forslaget er nærmere omtalt under *afsnit VI, 3. Førtidspensionering.*

2.a. Den *svenske* tillægspensionsordnings udvikling indtil 1967 er også gengivet i kapitel II i tillægspensionsudvalgets betænkning, som der henvises til.

I tiden siden 1967 har der i Sverige været foreslået - og delvis også gennemført - en række ændringer af pensionsreglerne.

Den svenske »förtidspension«, der svarer til den danske invalidepension, er på grundlag af en udførlig betænkning fra 1969 fra riksförsäkringsverket ændret med virkning fra 1. juli 1970. Hovedpunkterne er en udvidelse af adgangen til invalidepension for personer over 63 år, dog således at man undtagelsesvis kan gå under denne grænse. Udvidelsen består i, at der ikke stilles krav om revalidering og omskoling. Med hensyn til placering i nyt arbejde, er det nu tilstrækkeligt, at arbejdsformidlingen på forhånd kan udtale, at placering i mere varigt arbejde er usandsynlig. Herudover er der i almindelighed gennemført en lempelse af adgangen til invalidepension. Der skal herefter anses for tilstrækkeligt, forudsat de almindelige regler i øvrigt er opfyldt, at ansøgeren har dokumenteret sin manglende mulighed for placering i varigt arbejde gennem en periode på et til to år. Denne nye regel skal i modsætning til tidligere også gælde i områder med differentieret næringsliv.

b. Som en mellemting mellem en førtidspension og en arbejdsløshedsforsikring har der i

Sverige siden 1968 været en særlig hjælpeform, der kaldes et omställningsbidrag. Der henvises til bilaget om omstillingsydelsen med hensyn til de nærmere regler for det svenske omställningsbidrag.

c. I maj 1970 er der i Sverige påbegyndt arbejde på en ny udredning om de problemer, der har forbindelse med en nedsættelse af pensionsalderen, herunder bestemmelserne om førtidig folkepension. Der har i denne sammenhæng været politisk interesse for en sænkning af den almindelige grænse for alderspensionen fra 67 til 65 år.

3. I EF hviler alle medlemslandenes pensionssystemer på et optjeningsprincip, d.v.s. at retten til at modtage pension optjenes gennem erhvervsmæssig beskæftigelse som lønmodtager i det pågældende land. Optjeningsperioden er almindeligvis fastsat til 35 år.

Det eneste medlemsland, der anvender universalprincippet, hvor hele befolkningen automatisk er omfattet af pensionsordningerne, er Holland. I de øvrige medlemslande er den direkte personkreds mere eller mindre snævert afgrænset til lønarbejdere.

Aldersgrænserne for alderspensionen er enten 65 eller 60 år for mænd og 55, 60 eller 65 år for kvinder.

Førtidspensionering kendes i alle fællesmarkedslandene. Ordningerne er kort omtalt i *pkt. b i afsnit VI, 3. Førtidspensionering.*

VI. Hovedspørgsmål for fremtidens pensionssystem.

1. *En fortsættelse af folkepensionsordningen eller overgang til indtægtsafhængig tillægspension?*

Som baggrund for en overvejelse af spørgsmålet, om der fremover bør fortsættes med den hidtidige linie med ensartede ydelser til hele befolkningen, eller om man i stedet skal gå over til tillægspensionsordninger, kan det bemærkes, at den offentligt alderdomssikring i Danmark har udviklet sig fra de stærkt trangsbestemte ydelser omkring århundredskiftet, gennem en gradvis lempelse af fradragsreg-lerne frem til den fulde folkepension fra 1970. En lignende udvikling er allerede gennemløbet først i Sverige og derefter i Norge, og i begge disse lande er der senere med tillægspensionsordningerne blevet gennemført en overbygning med offentlige, graduerede pensioner ud over de ensartede fulde pensioner. Tanken om en offentlig pensionsordning, hvor pensionernes størrelse under en eller anden form afhænger af den hidtidige indtægt, er endvidere slået igennem i større eller mindre omfang også i de fleste andre industrielt udviklede lande, f.eks. i Finland, England og fællesmarkedslandene.

Flere og flere har efterhånden opnået ret til individuelle pensioner ved siden af de almindelige offentlige pensioner. Der er langtidstendenser til en udvidelse af antallet af beskæftigede inden for de sektorer, hvor det er sædvanligt, at de ansatte har en pensionsordning. Det gælder især inden for den offentlige sektor og inden for hele funktionærområdet.

Det er sandsynligt, at der også for andre grupper end dem, der i dag sædvanligvis har en pensionsordning, i takt med en stigende levestandard vil blive gennemført tilsvarende pensionsordninger. Samtidig vil der være tendenser til, at de gældende ordninger søges forbedret. Nye ordninger vil antagelig blive etableret ved aftaler mellem virksomhederne og de ansatte, ved mere omfattende kollektive aftaler, f.eks. inden for hele brancher, ved enkeltaftaler mellem arbejdsgiveren og den ansatte og ved ordninger etableret alene af den sikrede selv. Såfremt der ikke i den offentlige pensionsordning indgår graduerede pensioner, må udviklingen af andre pensionsordninger antages at blive betydelig kraftigere, end det ellers vil blive tilfældet. Resultatet må derfor antages at ville blive, at en væsentlig del af de erhvervsaktive også her i landet på lidt længere sigt vil blive omfattet af en ordning med graduerede pensioner.

Om den almindelige offentlige pensionsordning også skal indeholde graduerede pensioner bliver derfor bl.a. et spørgsmål om, hvorvidt sikringen af en variabel del af den enkeltes pension og de hertil hørende fondsdannelser i en vis udstrækning skal varetages af det offentlige eller fuldt ud af forsikringsselskaberne og pensionskasserne.

Den afgørelse, der her skal træffes, kan belyses ud fra en række forskellige synspunkter, hvoraf de vigtigste søges fremdraget i det følgende:

a. Såfremt den offentlige pensionsordning ikke kommer til at indeholde graduerede pensioner, må det som nævnt antages, at en væ-

sentlig del af de erhvervsaktive efterhånden vil opnå en sådan pension ad anden vej. For visse erhvervsgrupper må det imidlertid forventes at blive en meget langsom udvikling, og både på kortere og længere sigt må det antages, at pensionsområdet vil være præget af store forskelle med hensyn til kredsen af de sikrede og ydelsernes art og størrelse. Det kan give vanskeligheder ved udformningen af reglerne for de offentlige pensioner, folkepension, invalidepension og pension til efterladte, at der samtidig i vidt forskelligt omfang er ret til pension fra andre kilder. Der vil endvidere til stadighed være en del af befolkningen, der ikke er sikret ved en supplerende pension, selv om de efter størrelsen af deres hidtidige indtægt har et betydeligt behov for en sådan pension. Pensionsdækningen vil gennemgående blive ringere for ansatte hos mindre arbejdsgivere og for ansatte inden for brancher, som er mindre ekspanderende eller måske i tilbagegang. Et stillingsskifte vil ofte kunne medføre betydelig forringelse af pensionssikringen, og store forskelle på pensionsområdet kan i nogen grad modvirke bevægeligheden på arbejdsmarkedet.

b. En af de største fordele for borgeren ved offentlige pensionsordninger er den *værdisikring* af ydelserne, der kan indbygges i sådanne ordninger.

I det omfang graduerede pensioner kan indgå i den offentlige ordning, vil der samtidig være mulighed for en værdisikring af disse ydelser. At dette kan lade sig gøre, hænger sammen med, at ordningen kan bringes til at omfatte stort set hele befolkningen. Man er derfor ikke bundet til udelukkende at bygge på det traditionelle præmiereservesystem, hvorefter de opsamlede fondsmidlers realværdi ved et stigende prisniveau uundgåeligt er udsat for forringelse. Ordningen kan i stedet i et vist omfang finansieres efter et fordelingssystem, hvorefter bidragene i princippet opkræves samtidig med udbetalingen af pensionerne.

Det vil næppe være muligt at tilvejebringe en lignende værdisikring for de private pensionsforsikringer. Staten har ganske vist tidligere påtaget sig at pristalsregulere indekskontrakterne, men en tilsvarende garanti for alle private pensionsforsikringer ville betyde meget store udgifter for staten. Desuden vil en sådan værdiskring af private pensionsordninger næppe virke rimelig, når der tages hensyn til dels de store forskelle i ordningernes omfang og pensionernes størrelse, og til dels de mennesker, der ikke har tegnet en pensionsforsikring, men som alligevel måtte bidrage til værdisikringen.

c. En af de ting, der har været vist størst interesse, er de beregnede *fondsdannelser* ved en tillægspensionsordning.

Tillægspensionsudvalgets overvejelser hvilede på den forudsætning, at ordningen skulle hvile i sig selv uden bidrag fra det offentlige. Ved en anden form for udbygning af de offentlige pensioner - enten udelukkende ved forhøjelser af de ensartede pensioner eller tillige ved en form for graduerede pensioner - vil man være endnu friere stillet over for spørgsmålet om fondsdannelse. Såfremt graduerede pensioner indgår som et led i en samlet ordning, samtidig med at det offentlige garanterer et pensionsniveau, der er højere end folkepension i dag, synes det ikke at være nogen nødvendighed, at finansieringen af de graduerede pensioner holdes fuldstændig adskilt fra finansieringen af de øvrige pensionsudgifter. Det er således tænkeligt, at de bidrag, som lignes på indtægter, der skal danne grundlag for en gradueret pension, kan anvendes til finansiering af de ensartede pensioner, navnlig i den første årrække.

Sker fondsdannelsen udelukkende inden for private pensionsforsikringer, der bygger på et rent præmiereservesystem, vil den samlede fondsdannelse blive langt større i forhold til forsikringernes omfang og pensionernes størrelse end ved en offentlig tillægspensionsordning. Spørgsmålet bliver således ikke alene, hvem der skal administrere de forøgede fondsdannelser, der må forventes at finde sted, men også hvor store fondsdannelser der er ønskelige, hvor hurtigt disse bør finde sted, og hvorvidt det vil være af værdi, at i hvert fald en del af denne fondsdannelse kan tilpasses de aktuelle økonomiske forhold.

Et andet problem er ønskeligheden af en statslig indflydelse på fondsmidlernes anvendelse. En sådan indflydelse - af større eller mindre omfang - kan i en offentlig ordning opnås ved en passende udformning af reglerne for midlernes placering. Hvis man ikke finder en sådan indflydelse ønskelig, kan der fastsættes de samme regler for placeringen af fondsmidlerne i den offentlige ordning som de regler, der i dag gælder for forsikringsselskaber

og pensionskasser. En mulighed for en neutral placering vil bestå i, at fondsmidlerne placeres direkte i de eksisterende pengeinstitutter, således at midlerne ad sædvanlige kanaler vil stå til disposition for erhvervslivet.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang en offentlig indflydelse på fondsforvaltningen er ønskelig, må først og fremmest afgøres ud fra en bedømmelse af, hvordan man bedst kan sikre en hensigtsmæssig anvendelse af de i ordningen opsparede midler.

Med hensyn til den sociale pensionsfond er det bestemt i loven, at fonden bestyres af socialministeren og finansministeren, og at fondens midler anbringes i obligationer. Ved opkøbet af obligationerne er det forudsat, at der skal ske en jævn fordeling af indkøbene mellem forskellige obligationstyper under hensyntagen til en god effektiv forrentning. Der må ikke foretages kurspleje ved opkøbene. Det hidtidige opkøb af for ca. 1¼ mia. kr. obligationer er sket løbende gennem Nationalbanken, og der har ikke været vanskeligheder med at sikre et neutralt opkøb. Det er dog givet, at anvendelsen af så store midler på det begrænsede danske pengemarked ikke kan undgå i almindelighed at sikre et højere kursniveau, end der ellers ville kunne forventes.

Ud over den sociale pensionsfond kan nævnes postgirofonden og ATP-fonden. Hvad angår ATP-fonden bemærkes det særligt, at denne fond ikke blot har mulighed for at anvende midlerne til opkøb af obligationer, men også i et vist omfang kan opkøbe aktier og investere i fast ejendom. ATP-fonden kan endelig også i mindre omfang yde lån til arbejdsgivere.

d. Der har tidligere været givet udtryk for en vis betænkelighed ved størrelsen af den *administration,* en offentlig pensionsordning med graduerede pensioner eventuelt vil kræve, og der er bl.a. blevet henvist til arbejdet med registreringen af de optjente pensionsrettigheder.

Ved en offentlig pensionsordning vil det antagelig i vidt omfang være muligt at bygge på de oplysninger om arbejdsindtægter, der skal registreres og opbevares i edb-registre til brug ved dagpengereformen fra 1. april 1973. Når samtidig tages i betragtning, at både det centrale personregistreringssystem og kildeskattesystemet nu er i drift, må de tidligere betænkeligheder om størrelsen af administrationen antagelig kunne tillægges en betydelig mindre vægt end tidligere.

En tillægspensionsordning vil dog under alle omstændigheder kræve en del administrativt arbejde. Heroverfor vil en løsning af pensionsproblemerne alene gennem forhøjelser af de nuværende ensartede pensioner ikke medføre noget ekstraarbejde for det offentlige.

Det administrative merarbejde ved indførelse af en tillægspensionsordning vil imidlertid næppe totalt set være af større omfang. Dels vil der på længere sigt kunne spares en del af de ressourcer, der bindes i forskellige forsikringsselskaber og pensionskasser ved administration af de gældende supplerende ordninger, og dels kan der tænkes den mulighed, at ATP-ordningens nuværende administrationsapparat kan indgå i administrationen af en graduеret tillægspensionsordning.

e. Skal man overveje en kombineret ordning, der både sikrer ensartede pensioner til hele befolkningen og en indtægtsafhængig tillægspension, der er optjent over en længere årrække, må det ske, inden man gennemfører en meget væsentlig forhøjelse af de ensartede pensioner, idet man ellers let vil komme til at forspilde muligheder for en rimelig *koordination* af de to former for pension.

Det er således vigtigt, at der bliver et rimeligt virkefelt for denne del af den samlede pensionsordning. Ønsker man på et senere tidspunkt at indskrænke de graduerede pensioners virkefelt, kan dette ske ved en forhøjelse af den pension, staten garanterer alle. En regulering den modsatte vej vil derimod næppe være mulig, da det vil betyde en forringelse af den offentlige pensionssikring til skade for de svagest stillede.

Hvis de ensartede pensioner bliver væsentligt forhøjede, inden en stillingtagen til indførelse af en tillægspensionsordning, der da måtte forventes at blive af mindre omfang, opstår der endvidere vanskelige problemer med bl.a. finansieringen. Det vil nemlig i så fald være vanskeligt at opkræve bidrag beregnet på grundlag af hele indtægten, når ensartede pensioner af en betydelig størrelse samtidig ydes til såvel bidragydere som til ikke-bidragydere.

Også med hensyn til ATP-ordningen må der inden længe sikres en koordineret løsning med det øvrige pensionssystem. Efterhånden som flere og flere optjener ret til ATP-pension vanskeliggøres dette således i stigende grad.

2. *Aldersgrænseproblemer.*

a. Som baggrund for en overvejelse om fastsættelsen af aldersgrænsen for alderspensionen må ses de ældres stadig voksende andel af befolkningen og det samtidige fald i antallet af de erhvervsaktive. Virkningen er stigende udgifter til pensionerne og øgede byrder for den arbejdende del af befolkningen til dækning af pensionsudgifterne, hvilket går ud over incitamentet til at arbejde. Når samtidig pensionisterne ønsker større ydelser, som følge af den almindelige stigning i levestandarden, volder opfyldelsen af dette ønske stadig større problemer.

b. Denne udvikling kan angribes på forskellige måder. En af måderne er i højere grad at satse på pensionsordninger, der baserer sig på løbende indbetalinger af bidrag, der senere i pensionsalderen danner grundlag for en optjent pension, som står i forhold til indbetalingerne. Om denne mulighed henvises til det foregående *afsnit 1.*

Et andet middel er at fremme erhvervsaktiviteten blandt de ældre gennem en ændret holdning til alderen for tilbagetrækning fra' erhverv. *I stedet for at lægge vægten på, hvornår der gives adgang til tilbagetrækning fra erhverv, burde der måske i højere grad lægges vægt på den fortsatte beskæftigelse af de ældre.*

Spørgsmålet er, om man kan udvide beskæftigelsesmulighederne for de ældre, og *samtidig* øge de ældres opfordring til at arbejde. Herved kunne der opnås et mindre antal passive pensionsmodtagere og et mindre udgiftsbeløb for det offentlige, og samtidig et højere nationalprodukt og en mulighed for mange ældre til at bevare deres indtjening og derved deres levestandard på et højere niveau.

Det er således afgørende, hvordan man kombinerer samfundets interesse i en begrænsning af det offentliges udgifter og en sikring af produktionen med en udvidet valgmulighed for den enkelte med hensyn til delvis eller fuldstændig tilbagetrækning fra erhverv eller fortsat erhvervsarbejde.

Set i sammenhæng med aldersgrænseproblemerne er spørgsmålet, hvordan pensionsalderen påvirker de personer, der når op i en noget højere alder, med hensyn til en tidligere eller senere opgiven af erhvervsmæssig beskæftigelse. Det er også et spørgsmål om, hvordan arbejdsgiverne og arbejdspladserne påvirkes med hensyn til at fremme afgang fra arbejdspladserne, når der er anvist en alternativ indtægtskilde gennem en offentlig pensionsadgang. Der er også en sammenhæng med tilgangen til erhvervslivet og med de yngres forventninger om at kunne nå de mere attraktive stillinger, som de ældre har opnået. Er der en periode med arbejdsløshed, vil presset for en hurtigere afgang af de ældre kunne øges.

Ved en sammenligning mellem en ordning med en fast pensionsalder og en ordning, hvor alderen inden for visse grænser kan variere, må man være opmærksom på forskellen mellem pensionsalderen og den alder, hvor tilbagetrækning fra erhverv er nødvendiggjort af stigende alder.

c. Hvis man således ønsker en *fast pensionsalder,* må man - af hensyn til de begrænsede økonomiske ressourcer - søge at ramme en alder, hvor flertallet endeligt ophører med arbejdet. Pensionsalderen må så løbende justeres, bl.a. i takt med øgede beskæftigelsesmuligheder for ældre, som kan skyldes en forbedret helbredstilstand og en bedre indretning af arbejdspladserne. En forhøjelse af pensionsalderen vil imidlertid ikke være særlig populær, og den vil gå ud over personer, der i en noget tidligere alder end flertallet må opgive erhvervsarbejde. Til gengæld opnår man, at pensionerne stort set kun bliver ydet til den persongruppe, der endeligt har måttet opgive erhverv, og derved opnås en begrænsning i pensionsudgifterne.

Hvis man i modsætning hertil vælger en relativ lav fast pensionsalder, der ligger under den normale tilbagetrækningsalder, bliver det ikke blot en meget kostbar løsning i direkte pensionsudgifter, men mange vil formentlig i praksis forlade erhvervslivet på et ret tidligt tidspunkt. En lav alder for de offentlige pensioner vil antagelig smitte af på private pensionsordninger - ligesom en høj alder - og forstærke tendensen til tidlig afgang fra erhverv. De private ordninger vil antagelig endda i vidt omfang anvende en lavere alder end de offentlige ordninger.

Det bemærkes, at det i Sverige overvejes for tiden at nedsætte tilgangsalderen for alderspensionen fra 67 år til 65 år.

d. I stedet for en fast aldersgrænse for alderspensionen kan man tænke sig forskellige mere eller mindre fleksible aldersgrænser. Som eksempler herpå nævnes i det følgende en række løsninger fra forskellige lande.

Man kan f.eks. tænke sig, at der ydes et

ventetillæg, der er større desto længere, der ventes med at søge pensionen.

I *Danmark* kendes denne ordning fra folkepensionen, hvor der ydes et mindre tillæg på 54 kr. om måneden til enlige og 80 kr. om måneden til ægtepar, når begge opfylder betingelserne for at opnå pension, såfremt folkepensionsbegæringen opsættes til det 70. år. Tillægget udgør ca. 5 pct. af pensionen for 3 års venten. Denne ordning har imidlertid haft meget ringe tilslutning på grund af ventetillæggets lille størrelse.

I *Frankrig*, hvor alderspensionen kan søges fra 60-års alderen, kendes en ordning med et meget betydeligt ventetillæg. Pensionen fordobles, hvis den først søges i 65-års alderen, og bliver tre gange højere, hvis den først søges i 70-års alderen.

Det har vist sig vanskeligt i Frankrig at bedømme virkningerne af det høje ventetillæg, da en række supplerende pensionsordninger har aldersgrænser på 65 år, hvor der ikke er økonomisk fordel ved at vente med pensionen. Der er samtidig en så stærk tradition for 65 år som en almindelig pensionsalder, at 65 år i praksis er bevaret som den almindelige aldersgrænse.

På *Island* gives også et ret betydeligt ventetillæg, som ved en udsættelse på 5 år, fra 67 år til 72 år, kan betyde en forhøjelse af pensionen med 67 pct.

I *Storbritannien* er der en aldersgrænse for de ensartede grundpensioner på 65 år for mænd og 60 år for kvinder. For at opmuntre til udsættelse med pensioneringen er der et ikke helt ubetydeligt ventetillæg, hvis der sker en udsættelse på 5 år. Tillægget udgør i så fald ca. 25 pct. Denne ordning er blevet ret populær, og der er således i 1968 blevet udbetalt ventetillæg til 37 pct. af pensionerne til mænd og 25 pct. til kvinder.

e. I *Norge*, hvor alderen for alderspensionen for tiden er 70 år, blev der i 1971 i en betænkning fra socialdepartementet foreslået en nedsættelse af alderen til 67 år med virkning fra 1. januar 1973. I perioden fra 67-års til 70-års alderen skulle pensionen dog erhvervsprøves, således at den faldt bort, hvis arbejdet fortsattes samme sted og til samme løn, men ellers skulle pensionen kunne oppebæres fuldt ud samtidig med en mindre løn.

Den norske regering har i overensstemmelse hermed stillet forslag om, at pensionsalderen nedsættes til 67 år. For personer i alderen fra 67 til 70 år må pensionen sammen med den forventede arbejdsindtægt ikke overstige 80 pct. af tidligere arbejdsindtægt. Der skal ydes enten 1/4, V2, 3/4 eller hel pension. Hvis ikke hele pensionen hæves fra 67-års alderen, skal der ydes ventetillæg på 9 pct. for hvert års udsættelse, dog højst for 3 års udsættelse til 70-års alderen. Samtidig foreslås en adgang til førtidspension for personer i alderen fra 64 til 67 år.

Samtidig med indførelsen af disse regler skal der ved lovændring etableres et værn mod opsigelse af den ældre arbejdskraft, således at der på visse vilkår gives ret til at fortsætte i arbejdet udover det fyldte 67. år.

I Norge har man således taget konsekvensen af den risiko, der er for, at en aldersgrænse kan smitte af som en fast skik, selv om den i det enkelte tilfælde ikke er indiceret, ved at foreslå en lovmæssig sikring af de ældres ansættelsesforhold.

f. Selv om det må antages, at aldersgrænsen er den mest dominerende faktor med hensyn til tilbagetrækning fra aktivt erhverv, vil også en eventuel indtægtsregulering af pensionerne øve indflydelse på tilbagetrækningsalderen. En pension uden indtægtsregulering fremmer den enkeltes lyst til at fortsætte sit arbejde, medens en indtægtsregulering for arbejdsindtægt ved siden af pensionen isoleret set vil virke i modsat retning. Dette spørgsmål omtales nærmere i det følgende under *afsnit 4.*

g. Med hensyn til den særlige tidlige folkepensionsalder på 62 år for enlige kvinder og for kvinder, der er gift med en pensionist, er det antagelig næppe sandsynligt, at denne særlige gunstige regel til fordel for kvinderne i det lange løb vil blive opretholdt. Der vil formentlig inden for en overskuelig tid blive indført en ligestilling også på dette område. Det må ske i form af en lempelig overgangsordning for ikke at forringe vilkårene for de kvinder, der har indrettet sig på en tidlig pensionering, og der må antagelig samtidig ske en udvidelse af adgangen til førtidspensionering med en social indikation.

h. *Sammenfattende* om pensionsalderen kan det bemærkes, at spørgsmålet om ændringer i den nuværende tilgangsalder ikke i særlig grad har været fremme i den offentlige debat. I forbindelse med overvejelserne om besparelser har det dog været nævnt, at man eventuelt kunne

udskyde den almindelige pensionsalder 1 år til 68-års alderen. Det har også været nævnt, at man kunne overveje en begrænsning af adgangen til fuld folkepension for personer i alderen fra 67 til 70 år, der fortsætter i det hidtidige erhverv uden indtægtsnedgang.

Selvom en ændring af aldersgrænserne måske ikke umiddelbart er aktuel, er det vigtigt, at man er opmærksom på dette problem ved overvejelserne om den fremtidige udformning af pensionssystemet. Der er her grund til at hæfte sig ved, at en tilnærmelse til de regler, der gælder i de fleste andre vesteuropæiske lande, nærmest måtte føre til lidt lavere aldersgrænser, men med et mere variabelt system.

3. *Førtidspensionering.*

a. Der har her i landet i de senere år været vist en stigende interesse for en udvidet førtidspensionsordning. I den politiske debat har der særlig været peget på problemerne for de ældre i forbindelse med tidens strukturændringer og været talt både om en nedsættelse af alderen for den førtidige folkepension og om en lempelse af betingelserne for den nuværende førtidige folkepension.

En udvidelse af førtidspensioneringen isoleret og uden sammenhæng med kommende ændringer i det øvrige pensionssystem kan imidlertid være uhensigtsmæssigt.

Spørgsmålet har således sammenhæng med, hvordan man for fremtiden ønsker at fastsætte aldersgrænserne for alderspensionen. En fast aldersgrænse vil antagelig trække i retning af en vis adgang til førtidspension. En aldersgrænse, der varierer inden for visse grænser, vil derimod mindske behovet for førtidspensionering.

Spørgsmålet har også forbindelse med invalidepensionsreglerne. Der er således mindre behov for førtidspensionen (hvorved der tænkes på tidlig pension af overvejende sociale grunde i modsætning til invalidepension, der ydes af overvejende lægelige grunde), hvis der ved tilkendelsen af invalidepensionen kan tages vidtgående hensyn til sociale forhold.

Når spørgsmålet om førtidspension diskuteres er det endeligt naturligt at overveje om bestemte erhvervsgrupper med særligt anstrengende arbejde skal have en særlig gunstig stilling, som enkelte steder i udlandet.

b. Inden mulighederne for at udvide førtidspensioneringen i Danmark behandles, gives der i det følgende en oversigt over, hvilke regler der gælder i en række andre lande på dette område.

I *Norge* har man indtil fornylig ikke kendt en almindelig førtidspensionering. For tiden 1. januar 1971-1. januar 1973, er der nu vedtaget en midlertidig ordning, der giver adgang til at få en reduceret alderspension op til tre år før den almindelige alder, d.v.s. fra 67-års alderen. Ordningen blev vedtaget i forventning om en nedsættelse af den almindelige alder fra 70 til 67 år pr. 1. januar 1973. Som nævnt under afsnit 2 har den norske regering besluttet at nedsætte aldersgrænsen til 67 år. I denne forbindelse skal der åbnes adgang til førtidspension for personer i alderen fra 64 til 67 år. Det foreslås, at knytte denne nye regel til invalidepensionen, således at der, ligesom for invalidepensionen kræves en nedsættelse af erhvervsevnen med mindst halvdelen. I modsætning til invalidepensionen, hvor der er krav om forsøg på revalidering, er dette vilkår fraveget, således at førtidspensionen ydes, når arbejdsformidlingen på forhånd kan sige, at det ikke er muligt at skaffe passende arbejde.

I *Sverige* er der adgang til tidlig alderspension fra 63-års alderen. Invalidepensionen ydes til de over 63-årige efter samme lempelige regler, som foreslået i Norge. Der er endelig en ordning med et omstillingsbidrag til ældre, der bliver slået ud af erhverv. Der henvses til *afsnit V*, hvor de svenske regler mere udførligt er omtalte.

I *andre europæiske lande* gives der førtidspension på grundlag af en række forskellige betingelser. Nogle lande sænker pensionsalderen for personer med usædvanlige lange forsikringsperioder, eller hvis der er tale om tidligere langvarig beskæftigelse i hårdt og trættende arbejde. Andre lande sænker alderen for personer, som nærmer sig pensionsalderen og som er langvarigt arbejdsløse.

c. Hvis man i *Danmark* ønsker en ændring af førtidspensionsadgangen er der forskellige hovedmuligheder, der kan overvejes inden for det gældende system.

I det følgende drøftes nogle af disse hovedmuligheder.

En af mulighederne er en udvidelse af adgangen til invalidepension. Dette kan ske gennem en udvidelse af invaliditetsbegrebet eller ved en lempelse af kravene til revalidering, og af pligten til at påtage sig passende arbejde.

Denne mulighed ligner, hvad der for nylig er gennemført i Sverige, og hvad der er planlagt i Norge - dog kun for aldersgrupper, der her i landet allerede er dækket af adgangen til førtidsfolkepension.

Det kan spørges om denne mulighed er hensigtsmæssig i alt fald på nuværende tidspunkt, hvor den tredelte invalidepensionsordning kun har haft få år at virke i. Det ville envidere være upraktisk at ændre på invaliditetsbegrebet samtidig med den planlagte decentralisering af afgørelsesmyndigheden i invalidepensionssager til de amtslige revaliderings- og pensionsnævn.

En anden løsningsmulighed er en sænkning af aldersgrænsen for tilkendelse af den nuværende førtidige folkepension til f.eks. 55 år. Hvis man således tager stadig yngre aldersgrupper ind under en pensionsordning, er det imidlertid et spørgsmål, om man kan bibeholde de nuværende principielt livsvarige pensioner. Alternativet er, at der åbnes mulighed for løbende at kunne tage den pågældendes erhvervsmuligheder op med henblik på en bedømmelse af, om pensionen bør bevares, eller om f.eks. omskoling eller placering i passende arbejde bør forsøges. Da en adgang til at få førtidig folkepension før 60-års alderen samtidig vil volde vanskelige afgrænsningsproblemer over for invalidepensionen, er der også betydelige vanskeligheder forbundet med denne løsning.

En tredie løsningsmulighed er muligheden for at indføre en ny social ydelse - en omstillingsydelse - der delvist ligner det svenske omstillingsbidrag.

Med en omstillingsydelse forstås her en økonomisk støtte i form af en aktiv ydelse, der fremmer mulighederne for tilbagevenden til erhverv i modsætning til en pension, der i praksis bevirker, at vedkommende indretter sig på en varig pensionisttilværelse. På dette grundlag kan indholdet af en omstillingsydelse nærmere overvejes. Der henvises til bilaget om omstil - lingsydelsen, hvor muligheden af at indføre ydelsen her i landet drøftes nærmere.

4. *Indtægtsregulering af pensionerne.*

a. Efter de gældende regler for indtægtsreguleringen af pensionerne foretages der hos alle pensionister under 67 år fradrag i grundbeløbet for som hovedregel enhver indtægt fra arbejde og formuebesiddelse. Fra 1. januar 1973 skal indtægtsberegningen foretages for hver ægtefælle for sig, uanset om begge eller kun den ene af ægtefællerne er berettiget til folke- eller invalidepension. Formueindtægter og lign., der for samlevende ægtefæller udelukkende beskattes hos manden, vil også ved indtægtsopgørelsen til brug for pensionsberegningen udelukkende blive henregnet til mandens indtægt. Ved indtægtsopgørelsen gælder visse undtagelser bl.a. for folke-, invalide- og enkepension samt ATP, og ved pensionsberegningen er der dels et almindeligt fradrag og dels særlige fradrag bl.a. for pensions- og arbejdsindtægter.

Pensionstillægget, der ydes til folkepensionister, til invalidepensionister, der oppebærer højeste eller mellemste invalidepension, og til enkepensionister, udbetales kun med dets fulde beløb, hvis indtægten ikke overstiger visse væsentlig lavere grænser. Aftrapningen af pensionstillægget skal fra 1. april 1973 ske med 30 pct. af den overskydende indtægt.

Ægteskab stillægget skal fra 1. januar 1973 ydes til pensionistens ikke-pensionsberettigede ægtefælle. Det skal indtægtsreguleres efter de samme regler som for pensionstillægget.

Indtægten opgøres efter de samme principper som ved beregning af grundbeløbet. Ved denne indtægtsopgørelse medregnes dog alle indtægter, herunder også ATP-pensioner (men derimod ikke folke-, invalide- eller enkepension).

b. De gældende regler om indtægtsregulering af pensionernes grundbeløb og af pensionstillægget giver stadig anledning til kritik i betydelig udstrækning, selv om der i de senere år er gennemført væsentlige lempelser, først og fremmest ved indførelsen af den fulde folkepension fra 1. april 1970 for pensionister over 67 år, ved delingen af ægteparpensionerne fra 1. jan. 1973, samt ved nedsættelsen af visse fradragsprocenter m.v., herunder lempelsen af fradragsprocenten for pensionstillægget fra 1. april 1973.

Det må antages, at kritikken af indtægtsreguleringen vil fortsætte, selv efter delingen af ægtefællepensionerne og en særskilt indtægtsopgørelse for hver ægtefælle for sig og nedsættelsen af fradragsprocenten fra 60 til 30 pct. for pensionstillægget.

Kritikken af indtægtsreguleringen går bl.a. ud på, at det er uheldigt, at selv mindre arbejdsindtægter jævnligt medfører fradrag. Det gælder også for pensionister over 67 år, der har det indtægtsbestemte pensionstillæg. Reglerne kan medføre, at pensionisterne holder sig

tilbage fra at påtage sig sådanne (navnlig mindre) arbejdsopgaver, som de havde mulighed for at overkomme. Fradragsreglerne bevirker sammen med skatte- og boligsikringsreglerne ofte, at pensionisten reelt kun får en meget lille del eller slet intet af arbejdsvederlaget. Det er uheldigt ikke blot af økonomiske grunde, men navnlig af hensyn til pensionisternes trivsel, at reglerne således kan modvirke pensionisternes lyst til at tage lønnet beskæftigelse. Flere og flere pensionister har endvidere andre indtægter, f.eks. mindre formueindtægter eller en ATP-pension, således at de allerede udnytter de fradragsfrie beløb. Enhver nok så lille arbejdsindtægt vil i så fald medføre fradrag i pensionen.

Endvidere gøres det gældende, at fradragsreglerne er en urimelig ekstrabeskatning eller straf på opsparing. Det er nu blevet gennemført, at folkepensionens grundbeløb for personer over 67 år ydes uden indtægtsregulering. En væsentlig del af invalidepensionen, nemlig invaliditetsbeløbet og - for personer med højeste invalidepension - erhvervsudygtighedsbeløbet ydes ligeledes uden indtægtsregulering. Det kan derfor overvejes om det er ønskeligt at anerkende som et almindeligt princip, at de sociale pensioner skulle ydes til alle borgere med samme beløb, uanset størrelsen af vedkommendes indtægt i øvrigt. Den sociale pension vil herved også kunne danne det faste grundlag for anden privat sikring, enten ved privat pensionssikring eller ved opsparing.

Hertil kommer, at der er en række praktiske, administrative hensyn, der taler for at afskaffe eller indskrænke indtægtsreguleringen. De årlige indtægtsopgørelser efter de særlige regler i pensionslovene volder kommunernes socialforvaltning et betydeligt administrativt besvær.

I de tilfælde, hvor pensionerne skal udbetales i udlandet, er det næppe muligt at anvende fradragsreglerne fuldt ud. Dette problem vil blive større, efterhånden som flere og flere skal have pension i udlandet, bl.a. som følge af internationale forpligtelser, som allerede består, eller som Danmark måtte påtage sig ved tilslutning til EF.

Der skal endvidere peges på sammenhængen med en eventuel fremtidig tillægspensionsordning, hvor en indtægtsregulering er uforenelig med princippet om ydelse af en tillægspension, der beregnes i forhold til optjente rettigheder.

c. Bortfald af indtægtsreguleringen af folke-, invalide- og enkepensionens grundbeløb vil have yderst forskellig virkning for de forskellige persongrupper. Det vil derfor være nødvendigt at se på hver gruppe for sig.

For indtægtsbestemt folkepension til *enlige kvinder og pensionisthustruer under 67 år* og for pension til *enker og andre enlige kvinder* vil en fuldstændig ophævelse af indtægtsreguleringen betyde en meget væsentlig udvidelse af antallet af pensionister i disse grupper. De personer, der herved vil blive berettiget til pension, vil for de flestes vedkommende have normale indtægter, f.eks. en normal arbejdsindtægt ved fuldtidsbeskæftigelse.

Baggrunden for disse særlige pensionsregler for kvinder er det erhvervsmønster for kvinder, som har været gældende, navnlig i første halvdel af dette århundrede, og som er kendetegnet ved, at mange kvinder ikke har haft erhvervsmæssig beskæftigelse eller kun har haft erhvervsmæssig beskæftigelse i mindre omfang, og at kvinder i øvrigt gennemsnitligt har haft dårligere uddannelse og ringere beskæftigelsesmuligheder, herunder oftere har haft beskæftigelse inden for sådanne områder og af en sådan art, at de har måttet ophøre med at arbejde på grund af alder på et forholdsvis tidligt tidspunkt. Disse forhold gør sig antagelig endnu i et vist omfang gældende for kvinder over en vis alder. Kvindernes stigende deltagelse i erhvervslivet og de bedre uddannelsesforhold for kvinder indebærer imidlertid en sådan forbedring af kvindernes erhvervsmuligheder, at man næppe i længden kan fastholde en særstilling for kvinder på pensionsområdet.

En ophævelse af indtægtsreguleringen for kvinder under 67 år, der oppebærer pension efter de omtalte regler kan derfor næppe komme på tale. For alle under 67 år kan det måske snarere overvejes at gøre retten til pension afhængig af en individuel bedømmelse af vedkommende erhvervsevne. Det vil i så fald være langt lettere at ligestille mænd og kvinder, og der vil ikke være de samme vanskeligheder ved at ophæve indtægtsreguleringen.

d. For *invalidepensionens* vedkommende ville bortfald af fradragsreglerne ikke medføre en lignende udvidelse af antallet af pensionister. Allerede i dag er det i princippet uden betydning for tilkendelse af invalidepension, om vedkommende har store indtægter (bortset fra egentlige arbejdsindtægter). Sådanne andre indtægter betyder alene, at pensionens grundbeløb

nedskæres eller bortfalder, medens retten til invaliditetsbeløb og til et eventuelt erhvervsudygtighedsbeløb bevares. Arbejdsindtægter må derimod tages som udtryk for ansøgerens erhvervsevne, således at store arbejdsindtægter afskærer fra pension (der kan blive spørgsmål om i stedet at tillægge invaliditetsydelse, såfremt der foreligger en sådan lægelig invaliditet, at vedkommende ville have ret til højeste eller mellemste invalidepension, når der ses bort fra arbejdsindtægten).

En lempelse af fradragsreglerne kan anses for særlig vigtig for invalidepensionens vedkommende som en tilskyndelse til at søge beskæftigelse, dels på grund af den betydning, som beskæftigelsen f.eks. på et beskyttet værksted kan have for pensionistens hele velbefindende, og dels med henblik på en egentlig revalidering til normal erhvervsmæssig beskæftigelse.

Bortfald af indtægtsreguleringen vil antagelig give en vis administrativ lettelse ved pensionsberegningen, men kan til gengæld tænkes at medføre behov for øget kontrol med indplaceringen i det tre-delte invalidepensionssystem.

e. For den *førtidige folkepensions* vedkommende har en afskaffelse af indtægtsreguleringen af grundbeløbet særlig interesse. Det er vel især denne gruppe, der er blevet slået ud af erhverv, men som fortsat ikke er nået op i den almindelige alder for tilbagetrækning fra erhverv, for hvem tilskyndelsen til at have erhvervsmæssig beskæftigelse kan have praktisk betydning.

Det vil imidlertid også indebære visse ulemper, såfremt førtidspensionen skal være uden indtægtsregulering. I dag kan afgørelser om førtidspensionering træffes i vidt omfang ud fra sociale grunde. Det er således ikke nødvendigt at foretage en dyberegående undersøgelse af de helbredsmæssige forhold, når ansøgningen om pension tillige er stærkt social begrundet. Der er derfor heller ikke i dag brug for eller hjemmel til f.eks. at forlange ansøgeren indlagt på sygehus til undersøgelse alene med henblik på pensionsspørgsmålet, således som det derimod er tilfældet ved behandling af invalidepensionssager.

Hvis afskaffelsen af indtægtsreguleringen skal medføre, at der ikke ved behandling af sager om tillæggelse af førtidspension kan tages hensyn til ansøgerens økonomiske stilling, kunne det derfor forventes, at helbredsbetingelserne generelt måtte skærpes. Dette ville igen stille større krav til administrationen af reglerne og til lægelig medvirken.

En anden ulempe ved ikke-indtægtsbestemte ydelser består i, at der ikke bliver nogen glidende overgang mellem personer med ret til ydelsen og personer uden ret til ydelsen. Det bliver et enten-eller.

f. Særlig interesse har mulighederne for en lempelse af beskæringen af indkomsten hos en pensionist med mindre biindtægter ved siden af pensionen, d.v.s. spørgsmålet om lempelse af fradragsreglerne for *pensionstillægget.*

Som baggrund for en overvejelse af dette spørgsmål må begrundelsen for indførelsen af pensionstillægget erindres.

Pensionstillægget blev i sin tid indført som en kompensation til de folkepensionister, der ikke ville få nogen forbedring af pensionen ved gennemførelse af den fulde folkepension, fordi de i forvejen havde det fulde grundbeløb. Tillægget er senere blevet forhøjet som kompensation for en ændring af skattereglerne, som medførte beskatning eller højere skat for folkepensionister, der ikke ved siden af pensionen havde andre indtægter over visse grænser. En fuldstændig ophævelse af indtægtsreguleringen for pensionstillægget ville således vanskeligt harmonere med de hensyn, der ligger bag ved indførelsen af dette tillæg. Det ville i øvrigt svare til, at man afskaffede pensionstillægget og forhøjede grundbeløbet tilsvarende.

Løsningen af problemet må ses i sammenhæng med beskatningsreglerne, fordi fradrag i pensionstillæg på grund af indkomst inden for visse grænser virker samtidig med nedsættelsen af det særlige forhøjede personfradrag for pensionister. Det må således overvejes, om problemet kan løses gennem sådanne ændringer af skattereglerne, at der ikke samtidig sker beskatning og fradrag i pensionstillægget og personfradraget.

Det kan også overvejes at løse problemet inden for pensionslovgivningen. En af mulighederne herfor står i forbindelse med den eventuelle indførelse af en indtægtsafhængig tillægspension. Man kunne således tænke sig, at det offentlige garanterede de personer, der kun har optjent en mindre tillægspension, et supplerende beløb, således at den samlede offentlige pensionsydelse - folkepension, supplerende beløb og tillægspension - udgjorde

mindst det garanterede beløb. Herved kunne garantibeløbet, der ikke skulle indtægtsreguleres, kunne lægges på et niveau der ligger over de nuværende grundbeløb og pensionstillæg. Pensionstillægget ville herved falde bort.

Det bemærkes, at det kan anslås løseligt, at udgifterne ved i det nugældende pensionssystem at afskaffe indtægtsreguleringen af pensionstillægget, der for tiden udbetales til ca. 60 pct. af alle med folke- og invalidepension kan anslås til 300 mill. kr. årligt.

5. *Samme pensioner til gifte som til enlige.*

a. Stigningen i antallet af kvinder, der deltager i erhvervslivet, har medført en hastig udvikling mod en økonomisk ligestilling af kønnene, hvor begge parter indretter sig på at have egne indtægter. Samtidig muliggør denne udvikling, at også kvinderne i højere grad sikrer deres alderdomsforsørgelse gennem supplerende private opsparingsordninger, der ydes uafhængigt af den ægteskabelige status. Som et naturligt modstykke hertil rejses kravet om, at der også i de offentlige pensioner ydes beløb af samme størrelse til hver ægtefælle som til enlige. Hver af parterne har i den aktive tilværelse bidraget fuldt ud, og indrettet sig på et højt indægtsniveau, og det kan derfor virke urimeligt, at der ved pensioneringen skal ske en særlig stærk beskæring af pensionerne til ægtepar.

Den gradvise gennemførelse af ligelønnen vil forstærke kravet om ligestilling også i pensionisttilværelsen.

Der skal endvidere peges på de friere familieformer og den mindre vægt, der tillægges ægteskabet, som præger nutiden. Dette vil i stigende grad bevirke, at det bliver vilkårligt, om der til en familie ydes beskårede pensioner eller to fulde pensioner.

På en række vigtige områder er ægteskabets og forsørgerbegrebets traditionelle retsvirkninger blevet ophævet. I skattelovgivningen kan der især peges på gennemførelsen af særbeskatningen af arbejdsindtægter. På dagpengeområdet ophæves forsørgerbegrebet samtidig med gennemførelsen af dagpengereformen fra 1. april 1973.

b. Som tidligere nævnt gennemføres der fra 1. januar 1973 en deling af ægteparpensionerne med særskilt indtægtsopgørelse, men hvor beløbene til hver af ægtefællerne skal udgøre $^3/_4$ af beløbet til enlige. Denne ændring af pensionslovgivningen træder i kraft, selv om Danmark ikke bliver medlem af EF.

Virkningen af denne deling er navnlig den, at der foretages en yderligere lempelse af indtægtsreguleringen. Men der er også herved skabt den praktiske ramme for en senere forhøjelse af ægtefællepensionerne.

c. I *Sverige,* hvor der er lignende forskel mellem pensionerne til ægtefæller og til ugifte, er der taget et første skridt til gradvis at udligne forskellen. Dette sker ved, at en standardforhøjelse af pensionerne over en årrække foretages med lige store beløb til hver pensionist – gifte som enlige.

6. *Regulering af pensionerne.*

a. Efter de gældende pensionsregler reguleres pensionernes grundbeløb og tillæg automatisk på grundlag af svingninger i pristallet. Reguleringen sker to gange årligt til 1. april og 1. oktober.

Herudover har det i en længere årrække været praksis, at pensionerne bliver reguleret i takt med stigningen i lønningerne, normalt på den måde, at stigningen fastsættes efter afslutningen af arbejdsmarkedets overenskomstforhandlinger. I modsætning til pristalsreguleringen kræver regulering på grundlag af lønstigningen lovændring i pensionslovene. Endelig er pensionerne ved flere lejligheder blevet forhøjet af andre grunde, herunder som dækning for stigninger i afgifter, f.eks. for stigninger i merværdiafgiften. Ændringerne i satserne er i reglen rent teknisk gennemført ved midlertidige tillæg til pensionerne. Tillæggene er senere blevet indregnet i pensionsbeløbene.

b. Det er et ofte fremsat krav fra pensionisternes side, at pensionerne skal reguleres automatisk ikke blot med hensyn til pristalsændringerne, men også i forhold til reallønsfremgangen for lønninger og andre erhvervsindtægter. Herved skulle det blive muligt at sikre bevarelsen af pensionernes værdi og også sikre pensionisterne andel i den almindelige velstandsstigning i samfundet.

Der er antagelig flere grunde til, at der ikke er indført en automatisk velstandsregulering af pensionerne i Danmark.

Der kan for det første peges på, at det er vanskeligt i dag at skaffe et tilstrækkeligt fyldestgørende statistisk materiale om udviklingen i indkomsterne. En af de muligheder, der kan

DET JURIDISKE LABORATORIUM VED KØBENHAVNS UNIVERSITET

forudses for et bedre materiale, er en statistik ud fra kildeskattesystemets indkomstoplysninger. Det er imidlertid vanskeligt at sige, hvornår kildeskattestatistikken vil kunne blive færdiggjort til dette formål.

For det andet kan der peges på andre fordele, som pensionisterne enten allerede har opnået eller som indføres, f.eks. af skattemæssig art, og som det kan anses for ønskeligt at modregne, når der skal sammenlignes med bruttostigningen i den erhvervsaktive del af befolkningens indkomster.

Der skal endelig peges på de meget store udgifter, der er forbundet med enhver stigning i pensionsudgifterne og den forbrugsudvidelse, der i særlig grad ligger i en forhøjelse af pensionerne. Det kan derfor af politiske grunde anføres, at stigningerne må afgøres ud fra samfundets øjeblikkelige økonomiske situation, og at man ikke på forhånd kan binde sig til en bestemt reguleringsmetode.

Spørgsmålet om værdisikringen af pensionerne har nær sammenhæng med størrelsen af det offentliges andel i hele pensioneringen af befolkningen. Som fremhævet i *afsnit IV, 1*, under diskussionen om mulighederne for indførelsen af en indtægtsafhængig tillægspension, er værdisikringen nemlig stort set afhængig af, om der er tale om private eller offentlige pensionsydelser. (Man kan i øvrigt i særlig grad på nuværende tidspunkt ikke forestille sig, at staten værdisikrer private pensionsordninger, hvor adgangen til tegning af indekskontrakter netop er bortfaldet bl.a. under henvisning til de store byrder værdisikringen påfører staten). Omvendt vil man som nævnt med en offentlig pensionsordning, der omfatter hele befolkningen, have muligheder for at værdisikre pensionerne. Med hensyn til den sociale pensionsfond er det tanken, at en del af afkastet af fonden forlods går til at opretholde samme relative størrelse af fonden i forhold til lønniveauet, således at tillægspensionerne skal kunne reguleres i takt med indkomstudviklingen.

c. I Norge og Sverige er der i dag forskellige løsninger af spørgsmålet.

I *Norge* er der valgt en halvautomatisk regulering, der både tager hensyn til ændringer i pristallet og som også har til hensigt »at give pensionisterne deres andel af den almindelige velstandsstigning«. Regulering på grundlag af pristallet sker en gang årligt. Regulering på grundlag af velstandsstigningen skal fastsættes hvert andet år af stortinget og gennemføres derefter i to tempi i de efterfølgende 2 år.

I *Sverige* reguleres grundbeløbene for både den almindelige alderspension og tillægspensionen ud fra ændringer i pristallet. Der er således ikke en automatisk velstandsregulering. For grundpensionernes vedkommende gennemføres standardforbedringer ved lov gennem ensartede trinvise forhøjelser af pensionerne over en lang årrække. Tillægspensionerne er kun delvis værdisikrede gennem reglen om, at pensionerne udmåles i forhold til indtægtens størrelse i de 15 bedste år.

VII Sammenhængen med andre samfundsopgaver.

1. Som angivet i det foregående, er der ikke blot en indre sammenhæng i det sociale system mellem pensionsregler og andre sociale regler, men også en videregående sammenhæng mellem pensionssystemet og en række andre områder uden for det sociale system.

I det følgende peges der på nogle af de væsentligste af disse sammenhænge.

2. Der skal først peges på forbindelsen med det *arbejdsmarkedsmæssige område.*

Pensionsalderen påvirker det mønster, der dannes i samfundet, for hvornår tilbagetrækning fra erhverv normalt skal ske. Tilgangsalderen for alderspensionen får en tilbøjelighed til at blive akcepteret af arbejdspladser og af de ældre selv som den alder, hvor der lægges op. Virkningen indtræder antagelig i et ikke ubetydeligt omfang uafhængigt af, om den enkelte faktisk er i stand til fortsat erhvervsmæssig beskæftigelse eller ej. Pensionsalderen har herved en umiddelbar virkning på antallet af de erhvervsaktive og dermed på produktionens størrelse. Men pensionsalderens fastsættelse vil også virke tilbage på de ældre selv, på deres forventninger om forsørgelse når erhvervsevnen er udtømt, og på trygheden i ansættelsen, som kan svigte med stigende alder.

Pensionsreglerne har forbindelse med mulighederne for at finde beskæftigelse for de erhvervsmæssigt svagtstillede. Der må derfor tages hensyn til, hvordan den fremtidige erhvervsmæssige udvikling tegner sig. Heri kan indgå et skøn over kommende konjunkturer og hvilken retning udbygningen af erhvervslivet vil tage. Der må også tages hensyn til det forventede udbud af arbejdskraft fra de ældre

- d.v.s. antallet af ældre - og til det konkurrerende udbud af arbejdskraft fra de yngre aldersgrupper. En beskrivelse af befolkningsudviklingen, af de ældres sygdomshyppighed og arbejdsevne, fordelingen af arbejdstilbuddene og et skøn over den forventede erhvervsmæssige udvikling må således indgå i overvejelser om fastsættelsen af den almindelige pensionsalder og om fastsættelsen af særlige førtidspensionsmuligheder.

Det kan herefter overvejes, hvordan man bedst fremmer en tilbagevenden til erhverv eller bedst bevarer tilknytningen til erhverv for de udsatte grupper. Der skal først peges på de erhvervsmæssige uddannelsesforanstaltninger og mulighederne for særlig hensyntagen til disse grupper. Der skal endvidere peges på den igangværende effektivisering af arbejdsformidlingen.

Med hensyn til at sikre en engang opnået erhvervsmæssig tilknytning kan der peges på hele det arbejdsretlige lovgivnings- og aftalemæssige system.

Regler, der erstatter forbigående indtægtstab ved sygdom, og regler, der giver de forskellige befolkningsgrupper dækning under arbejdsløshed, medvirker til at gøre det muligt for ældre at bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet. Problemet bliver navnlig at søge frem til en løsning for de ikke-arbejdsløshedsforsikrede d.v.s. navnlig de selvstændige og forskellige lønmodtagergrupper, som ikke er sikret økonomisk hjælp under arbejdsløshed.

Det kan også undersøges, om der er muligheder for at udvide beskyttelsen af de ældres ansættelsesforhold gennem ændring af opsigelsesvarslerne.

Det kan endvidere overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at der i højere grad end i dag forbeholdes bestemte stillinger eller kategorier af stillinger til personer med svigtende arbejdsevne som et alternativ til en pensionering, og om dette bør søges fremmet både i den offentlige og private sektor. Mulighederne for at fremme dette gennem en direkte offentlig understøttelse kan også komme i betragtning.

Hvis mulighederne for erhvervsarbejde må opgives, og en længerevarende økonomisk hjælp er påkrævet, er det nødvendigt så vidt muligt at udforme reglerne for pensioner eller pensionslignende ydelser på en måde, der ikke i praksis afskærer fra forsøg på tilbagevenden til erhverv. Regler om indtægtsregulering, pensionernes niveau og pligten til at påtage sig passende arbejde, omskoling m.v. må udformes under hensyntagen hertil.

3. Udover sammenhængen med de arbejdsmarkedsmæssige forhold skal der især peges på sammenhængen med *samfundsøkonomien*. Pensionerne beslaglægger således så stor en del af de samlede ressourcer, at en diskussion af pensionssystemet uløseligt er knyttet til en diskussion om den fremtidige planlægning og styring af økonomien. Det vil i endnu højere grad blive tilfældet i fremtiden. I redegørelsen fra arbejdsgruppen om perspektivplanlægning 1970-1985 skønnes det således f.eks., at antallet af folkepensionister vil stige fra ca. 570.000 i 1970 til godt 700.000 i 1985, hvilket vil sige væsentligt hurtigere end tilvæksten i befolkningen. Udgifterne til de samlede pensionsydelser forventes i samme periode at stige fra 7,6 mia. kr. til 11,7 mia. kr.

Spørgsmålet om *prioriteringen* af ønskerne om at kunne disponere over andele af de totale ressourcer i samfundet rejses således med en betydelig kraft, når der er tale om ændringer i pensionssystemet. Det må altså overvejes, om de økonomiske midler som helhed er bedst anvendt på en udvidelse af pensionistgruppens ydelser, eller om der snarere er andre grupper, hvis behov må tilgodeses forud. Det er f.eks. hævdet om unge, der står for at skulle etablere sig med bolig og familie, at der er tale om en særdeles udsat og økonomisk svagtstillet gruppe, som det er i alles interesse at hjælpe til en gnidningsfri start i voksentilværelsen. Noget lignende er på tilsvarende måde anført om kvinder, der har svært ved at klare sig erhvervsmæssigt efter en skilsmisse eller en ægtefælles død.

Pensionsordningernes udformning har endvidere en *fordelingspolitisk* interesse. Fra en ren skattefinansiering til bidragsfinansierede ordninger, hvor bidragene kan fordeles på forskellig måde mellem arbejdsgivere og arbejdstagere, åbner der sig således en række muligheder for at påvirke forskellige erhvervs- og indkomstgruppers indkomster. Da der samtidig ikke i princippet er nogen nødvendig sammenhæng mellem et givet pensionssystem og en given finansieringsmåde, kan der ved fastlæggelsen af finansieringen i vidt omfang tages andre hensyn.

Mulighederne for fondsdannelser inden for rammerne af et udbygget pensionssystem har en central placering i den økonomiske styring. Eksempelvis var baggrunden for den sociale

pensionsfond i meget væsentlig grad ønsket om at fremme opsparingen. Pensionsfonden forventes i 1982 at have en størrelsesorden af 7 mia. kr. og vil sammen med ATP-fonden og postgirofonden være en vigtig faktor på pengemarkedet.

Det må antages, at spørgsmålet om at sikre opsparingen vil blive mere presserende, når midlerne fra den sociale pensionsfond begynder at blive udbetalt fra 1976, og i endnu højere grad, hvis et fremtidigt pensionssystem, gennem en mere tilfredsstillende dækning af pensionsbehovet kommer til at virke som en bremse på den private opsparing.

De muligheder for styring af økonomien og for indflydelse på væsentlige erhvervsområder, som en betydelig fondsdannelse kan give, har en væsentlig samfundsøkonomisk interesse. Det samme gælder om pensionsreglernes virkning for beskæftigelse og produktion.

Det er derfor et nødvendigt krav, at der samtidig med udformning af pensionsregler sker en belysning og vurdering af de økonomiske følger af foreslåede nye regler.

4. Der skal endelig peges på, at der ved udformning af nye regler på pensionsområdet må tages et vidtgående hensyn til *de administrative konsekvenser*.

Ud fra de begrænsede økonomiske ressourcer, der kan forventes at blive stillet til rådighed for eventuelle ønsker om udvidelse af pensionssystemet, må det for det første være påkrævet, at der under planlægningen af nye regler søges inddraget sagkundskab med hensyn til anvendelse af moderne tekniske hjælpemuligheder, herunder edb, der i særlig grad er egnet til anvendelse på pensionsområdet.

Herved kan det i størst muligt omfang søges opnået, at reglerne indrettes på en måde, der muliggør den enklest mulige administration. Det vil antagelig vise sig, at det er langt lettere på et tidligt tidspunkt at tilpasse planer om nye regler til den praktiske administration, end hvis den administrative tilrettelæggelse sker på et sent tidspunkt.

VIII. Afsluttende bemærkninger.

Som baggrund for de afsluttende bemærkninger kan der henvises til redegørelsen om perspektivplanlægning 1970-1985, hvor det udtales om en yderligere vækst i overførelsesudgifterne gennem merbeskatning, at det ikke forekommer oplagt, at der træffes yderligere beslutninger i de nærmest kommende år om at forskyde forbrugsbalancen mellem de erhvervsaktive og de passive til fordel for de sidste.

Det kan altså ikke generelt betragtes som en udvej blot at udvide adgangen til pension gennem lempeligere tilgangsregler og lavere aldersgrænser. Skal der ske udvidelser på nogle områder, må der indskrænkes på andre områder.

I modsætning til, hvad der hidtil har været tilstræbt, kan det næppe i længden lade sig gøre at undgå begrænsninger på nogle områder, når der skal gennemføres reformer på det sociale felt. Hvis der således kan opnås et bedre virkende samlet pensionssystem ved at lempe på betingelserne for nogle grupper, må det akcepteres, at merudgifterne i vidt omfang kompenseres ved besparelser, der enten kan påvises på andre felter, eller som opnås ved noget skærpede regler overfor de mindst udsatte grupper.

På denne baggrund må det undersøges, hvilke foranstaltninger, der alt i alt kan iværksættes for at sikre de ældre og andre erhvervsmæssigt svagtstillede tilstrækkelige indkomster. Dette må ske i nær sammenhæng med de overvejelser om genbeskæftigelse af den midaldrende og ældre arbejdskraft, som sker i nogle arbejdsgrupper, som er nedsat under arbejdsministeriet.

Samtidig må der ved overvejelserne tages hensyn til den økonomiske planlægning og til prioriteringen og disponeringen af de totale ressourcer.

Endelig må overvejelserne ske under hensyntagen til en så enkel administration som mulig ved den praktiske gennemførelse af nye regler.

Af de spørgsmål, der er behandlet i det foregående, må især peges på spørgsmålet, om hvorvidt det offentlige pensionssystem tillige skal indeholde indtægtsafhængige pensioner. En yderligere udbygning af de ensartede folkepensioner vil gøre det meget vanskeligt senere at indføje indtægtsafhængige pensioner i den offentlige ordning, og der bør derfor nu træffes et valg mellem disse to muligheder.

En samlet overvejelse af den offentlige, sociale pensionsordning må anbefales iværksat inden længe og overvejelserne må stort set være tilendebragt i løbet af to år d.v.s. senest til folketingsåret 1974-75, når der skal tages stilling til anvendelsen af midlerne fra den sociale pensionsfond.

SOCIALREFORMKOMMISSIONEN
Sekretariatet

Bilag 16

Om mulighederne for at indføre en omstillingsydelse

/. *Formål.*

En af mulighederne for en udvidet økonomisk hjælp til ældre, der slås ud af hidtidigt erhverv, er indførelsen af en ny social ydelse - *en omstillingsy delse.* Med denne betegnelse understreges selve hovedformålet med ydelsen, nemlig at støtte de noget ældre i et vanskeligt forsøg på at omstille sig til nyt erhverv under forandrede forhold, som må ses i sammenhæng med, at årsagen til den svigtende erhvervsmulighed ofte er den, at samfundets krav til mobilitet og viden stiger hurtigere end det, der kan opfyldes af mange ældre.

Omstillingsforsøget kan resultere i tilbagevenden til erhvervsmæssigt arbejde eller eventuelt i overgang til en varig pensionsydelse. Men det afgørende må være, at omstillingsydelsen gives under sådanne vilkår og på et sådant niveau, at den enkeltes muligheder for med held at genoptage arbejdet fremmes mest muligt. Det er en investering, som både den enkelte og samfundet har interesse i. Hvis omstilling til arbejde mislykkes, vil der antagelig oftest ske overgang til pension. I så fald har omstillingsydelsen tjent til at mildne overgangen til pensionistens lavere indtægtsniveau.

//. *Det svenske »statliga omställningsbidrag«..*

Som en mellemting mellem førtidspension og arbejdsløshedsunderstøttelse indførtes i Sverige i 1968 et statsligt omstillingsbidrag. Ordningen havde til hensigt at yde en økonomisk hjælp til ældre arbejdsløse og blev betragtet som en midlertidig foranstaltning, indtil arbejdet med KSA-udredningen (kontant stöd vid arbetlöshet) var tilendebragt. Dette arbejde er nu afsluttet og vil blive nærmere omtalt nedenfor.

Omstillingsbidrag gives til arbejdsløse ældre i alderen 60-66 år, som har opbrugt deres ret til arbejdsløshedsunderstøttelse (arbejdsløshedsdagpenge kan i Sverige højst udbetales i 150 dage i et forsikringsår), og til arbejdsløse i samme alder, som ikke er arbejdsløshedsforsikrede, og som har været arbejdsløse i en ventetid af 2 måneder. Beløbet for omstillingsbidraget er 800 sv. kr. om måneden og er skattepligtig. Beløbet nedsættes under hensyn bl. a. til tidligere erhvervsindkomst før arbejdsløsheden (det må ikke overstige 11/12 af den tidligere normale månedsindkomst) og under hensyn til kapitalindkomst. Bidraget gives ikke til personer med en formue på over 100.000 sv. kr. I visse tilfælde gives der halvt bidrag med højst 400 sv. kr. om måneden.

Bidraget ydes både til lønmodtagere og selvstændige. Det er dog altid en forudsætning, at den arbejdsløse har haft erhvervsarbejde i 24 måneder i løbet af de sidste 3 år før begyndelsen af arbejdsløshedsperioden.

I særlige tilfælde kan omstillingsbidraget gives til personer mellem 55 og 60 år, hvis arbejdsløsheden er en umiddelbar følge af nedlæggelse eller ændring af driften ved den virksomhed, hvor vedkommende har været ansat. For de selvstændige kan bidraget i særlige tilfælde gives til personer mellem 55 og 60 år, når arbejdsløsheden skyldes omfattende og gennemgribende ændringer af stedets eller branchens næringsliv.

Omstillingsbidraget er i princippet tidsubegrænset frem til pensionsalderen under forudsætning af, at vedkommende stadig står til rådighed for arbejdsmarkedet.

Ordningen administreres af arbejdsmarkedsmyndighederne. Bl. a. på grundlag af erfaringerne med omstillingsbidraget har KSA-utredningen i april 1971 fremlagt en betænkning, der foreslår omstillingsbidraget inkorporeret i en

ny videregående lov om kontant arbejdsmarkedsstøtte (lag om kontant arbetsmarknadsstöd).

Efter forslaget om kontant arbejdsmarkedsstøtte skal denne hjælp kunne gives til personer, som er arbejdsløse, og

a) som ikke er arbejdsløshedsforsikrede efter loven om arbejdsløshedsforsikring,
b) som er arbejdsløshedsforsikrede, men som endnu ikke opfylder arbejdsløshedsforsikringslovens beskæftigelseskrav, eller
c) som har opbrugt arbejdsløshedsunderstøttelsen.

Selvstændige anses for at være arbejdsløse, når den personlige virksomhed i erhvervsvirksomheden er ophørt. Ophøret må ikke være tilfældigt eller tidsbegrænset. Arbejdsmarknadsstyrelsen kan dog i særlige tilfælde give ret til støtten, selv om ophøret er midlertidigt.

De almindelige betingelser for kontanthjælpen er de samme, som gælder for arbejdsløshedsforsikringen. Vedkommende må altså stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

Med hensyn til beskæftigelseskravet gælder der også fælles betingelser, men dog sådan, at der ligestilles perioder, hvor vedkommende har plejet en ældre person eller en handicappet. Der gælder særlig lempelige arbejdsvilkår for personer, der efter afsluttet uddannelse har stået til rådighed for arbejdsmarkedet i 3 måneder, og derefter er eller bliver arbejdsløse.

Hjælpen kan gives i 150 dage, dog i 300 dage til arbejdsløse, som er fyldt 55 år. For den, som er fyldt 60 år, gælder ingen varighedsbegrænsning udover, at den løber indtil 67-års alderen, som er alderspensionsalderen, eller indtil der gives tidlig alderspension eller invalidepension.

Hjælpen ydes med enten helt eller halvt beløb og udgør med fuldt beløb 25 sv. kr. om dagen skattefrit. Der skal ikke være fradrag for andre indkomster hverken for arbejde eller formue.

Hjælpen skal finansieres fuldt ud af statsmidler og anslås at koste 100 mill. sv. kr. årligt.

Ordningen skal administreres af arbetsmarknadsstyrelsen og länsarbetsnämnderna.

KSA-udredningens forslag til lov om kontant arbejdsmarkedsstøtte forventes fremsat af den svenske regering i foråret 1973 med henblik på ikrafttræden den 1. januar 1974.

///. *Personkreds.*

1. Det er næppe muligt på forhånd nærmere at afgrænse de grupper af ældre, som en omstillingsydelse kan være en egnet hjælpemulighed for, ligesom det er vanskeligt nærmere at bedømme disse gruppers behov for støtte med henblik på en egnet udformning af en ny ydelse. Ved udformningen af indholdet af en omstillingsydelse bør der derfor i begyndelsen udvises en særlig forsigtighed for senere at tilpasse reglerne til erfaringerne.

2. Et af de første spørgsmål, der melder sig ved overvejelsen om personkredsen, er, om ydelsen skal forbeholdes bestemte befolkningsgruppe, eller om hele befolkningen skal være omfattet.

Hertil kan siges, at udviklingen inden for de sociale ordninger i Danmark går fra tidligere tiders opsplittede ordninger mod ordninger, der omfatter hele befolkningen, f. eks. kan nævnes folkepensionen og den nye dagpengeordning, der skal træde i kraft den 1. april 1973.

I de andre nordiske lande har særlige regler om førtidspensionering af bestemte erhvervsgrupper været overvejet. I Norge har man f. eks. etableret en særlig forsikringsmæssig pensionsordning for sømænd i årene inden opnåelsen af den normale pensionsalder. I Sverige har været overvejet en lavere pensionsalder inden for den almindelige sociale pensionsordning for visse erhvervsgrupper, f. eks. minearbejdere, men disse overvejelser har endnu ikke ført til noget resultat.

Allerede på grund af de store afgrænsningsproblemer, som særregler for særlige erhvervsgrupper vil volde, vil det imidlertid næppe være praktisk muligt eller ønskeligt at indføre en ny ydelse, som er forbeholdt bestemte grupper i befolkningen.

3. Skal man forsøge at pege på nogle hovedgrupper af ældre, der kan have behov for en omstillingsydelse, kan man dels fremhæve grupper af ældre udslidte, der livet igennem har haft hårdt legemligt arbejde, og hvor den manglende beskæftigelse bl.a. skyldes vanskeligheder med at følge med i arbejdstempoet, og dels grupper af ældre, som er ramt af virksomhedslukning, rationalisering, strukturændringer og lign.

Til gruppen af de ældre udslidte kan henføres personer, der slås ud af erhverv på grund

af diffuse lægelige grunde eller på grund af en mindre invaliditet i forbindelse med begyndende alderdomsforandringer og sociale vanskeligheder. Gruppen omfatter en del ufaglærte med hårdt legemligt arbejde.

Dette ses bl. a. af sygekassedirektoratets statistik over sager om førtidig folkepension. Hen mod halvdelen af de mandlige ansøgere om førtidig folkepension er ufaglærte, hvoraf langt de fleste er arbejdsmænd, og ca. 1/4 af de kvindelige ansøgere om førtidig folkepension er ufaglærte, hvoraf de fleste er rengøringspersonale og andet husligt personale.

Hos kvinderne er ansøgerne om pension fra 50-årsalderen efter § 1, stk. 2, i lov om pension til enker m. fl. for 1/3 til 2/3's vedkommende ufaglærte og i øvrigt næsten udelukkende husmødre.

En særlig gruppe, som har gjort gældende, at deres arbejde er så opslidende, at der er behov for en pension fra 60-årsalderen, er fiskerne. Herudover er det også om sømændene hævdet, at der kan være et særligt behov for førtidspensionering.

Herudover må forskellige grupper af selvstændige med slidsomt arbejde henregnes til denne gruppe. Ca. 30 pct. af de mandlige ansøgere om førtidig folkepension er således selvstændige, og langt de fleste er beskæftiget ved landbrug, gartneri og fiskeri. Kun ganske få af de kvindelige ansøgere om førtidig folkepension er derimod selvstændige.

En anden hovedgruppe er de personer, der er slået ud af erhvervsmæssig beskæftigelse hoyedsagelig på grund af forhold vedrørende den virksomhed, de har været beskæftiget i. Som eksempel kan nævnes produktionsindskrænkninger, lukning på grund af svigtende afsætning, konkurs o. lign., samt ændringer af virksomhedens drift ved omorganisation eller ved ændring af produktion i forbindelse med strukturrationalisering i en branche eller i forbindelse med ejerskifte. Der er her både tale om ansatte i den ramte virksomhed og virksomhedsejerne selv.

I denne gruppe er det sociale element overvejende. Manglende uddannelse eller manglende erfaring fra arbejde på forskellige arbejdspladser gør sit til, at den enkelte mister sin mobilitet, når han kommer op i årene. Det kan føles som et urimeligt krav at stille til en person, der har arbejdet i mange år med samme slags arbejde, at han skal omstille sig til noget helt andet arbejde eller flytte til en helt anden egn. Det kan f. eks. dreje sig om en 55-årig husmand, der altid har været beskæftiget med landbrug. Landbruget nedlægges, fordi det ikke længere er rentabelt, men han kan ikke uden videre omstille sig til arbejdsmandsarbejde. Der kan også tænkes tilfælde, hvor vedkommende erhvervsmæssigt har kunnet klare sig med et handicap, fordi arbejdet netop har passet til ham, eller på grund af arbejdsgiverens velvilje, men hvor et nyt arbejdsforhold ikke opfylder disse krav.

Et udvalg under landbokommissionen afgav i januar 1969 beretning om førtidspensionering. Udvalget: havde til opgave at overveje muligheden for som led i strukturrationaliseringen i landbruget at etablere en førtidspensioneringsordning. Udvalget erkendte, at udviklingen i landbruget for mange landbrugere har betydet sociale problemer, f. eks. hvor landmænd af økonomiske grunde tvinges ud af landbruget og er for gamle til at finde anden beskæftigelse, men dog ikke gamle nok til at få folkepension. Udvalget anfører, at det er, rimeligt, at der søges tilvejebragt løsninger på disse problemer, men problemer af tilsvarende art forekommer også inden for andre grene af erhvervslivet, hvor der foregår en væsentlig strukturforandring. Disse problemer bør formentlig derfor løses gennem den sociale lovgivning efter ensartede retningslinier. Det anføres, at spørgsmålet om eventuel udvidet mulighed for ydelse af førtidspension til personer, der under de hastige ændringer af samfundsforholdene tvinges ud af erhverv under sådanne omstændigheder, at erhvervsskifte - eventuelt efter forsøg med omskoling - ikke er en realistisk løsning, må formentlig indgå i socialreformkommissionens overvejelser.

Gruppen er ikke på forhånd varigt udelukket fra erhvervsmæssig beskæftigelse. Der er ikke noget til hinder for, at der kan findes et nyt arbejde, hvis det nye arbejde ligner det tidligere tilstrækkeligt, eller hvis det lykkes for vedkommende at vænne sig til skift til andet erhverv eller til en anden egn.

Det er særligt vanskeligt at dokumentere, om der her er tale om nogen større gruppe, bl. a. fordi gruppen kan skjule sig blandt ansøgerne til førtidig folkepension, de ikke-revaliderbare, de arbejdsledige m. v.

Hvis der var et større antal personer i denne gruppe, ville det være nærliggende at forvente, at der var mange sager om førtidig folkepension på grund af betingelsen *særlige omstæn-*

digheder, navnlig fordi sygekassedirektøren af dispensationsudvalget efter § 2, stk. 4, i lov om folkepension har fået bemyndigelse til at træffe afgørelse i sager om førtidig folkepension, der omfatter de omtalte persongrupper, såfremt visse yderligere betingelser er opfyldt (normal tilgangsalder til folkepension inden for ca. 2 til 3 år, mindst 5 år i samme virksomhed, ingen adgang til arbejdsløshedsunderstøttelse, vanskelige stedlige beskæftigelsesmuligheder). Der er tilsyneladende kun et meget lille antal af disse sager, hvilket dog kan forklares ved, at sager, der blot har noget lægeligt element, ved den statistiske behandling henføres til de kategorier, hvor pensionen er tilkendt af lægelige grunde.

Statistisk materiale vedrørende tilkendelse af førtidig folkepension viser naturligvis umiddelbart blot, at der er behov for en førtidspension ved 60-årsalderen. Men det stigende antal sager om førtidig folkepension, der indgår til sygekassedirektoratet (5.489 i 1967, 8.710 i 1971) og den meget høje samtykkeprocent (i 1971 97,9 pct.), indicerer et større økonomisk hjælpebehov for de over 60-årige, end tallene umiddelbart viser. Man kan ikke slutte sig til, hvor mange der ville opfylde betingelserne for førtidspension, hvis aldersgrænsen var lavere, men det må være givet, at der for nogle ansøgere indtræder et behov inden 60-årsalderen. I samme retning taler, at knap 10 pct. af ansøgningerne indgives i alderen 59-60 år. Antallet af ansøgninger kulminerer dog først ved 65-årsalderen.

At behovet for en økonomisk hjælpeydelse virkelig er større end antallet af sager umiddelbart antyder, indiceres også af den høje omgørelsesprocent i ankesager om førtidig folkepension (i 1971 godt 70 pct.). Ganske vist er der kun få ankesager, der bliver afgjort årligt (i 1971 89 ankesager), men sammenholdt med den høje samtykkeprocent tyder det på, at en række sager ikke kommer frem.

Tallene for samtykke til førtidig folkepension på grund af særlige omstændigheder er meget lave, nemlig i 1971 30 og 16 for henholdsvis mænd og kvinder. Disse tal kan som nævnt måske forklares ved den statistiske registreringsmetode.

Forskelligt andet materiale støtter en antagelse om, at der er personer under 60 år, der står uden erhverv. Antallet af revalidender, der er i erhvervsmæssig beskæftigelse, falder med stigende alder, og særligt meget ved en sammenligning mellem 50-54-års aldersgruppen og den følgende 5-års aldergruppe.

Disse oplysninger suppleres af, at antallet af arbejdsløshedsforsikrede mænd falder med ca. 25 pct. fra 55-59-års aldersgruppen til den følgende 5-års aldersgruppe. For kvinder er det tilsvarende tal ca. 50 pct. Specielt for arbejdsmænd stiger ledigheden hurtigt med stigende alder, og disse forlader deres erhverv tidligere end andre erhvervsgrupper.

Undersøgelser, der er foretaget af arbejdsformidlingen i Odense i 1970 og 71, har indenfor Odense-området påvist meget store beskæftigelsesvanskeligheder for de ældre arbejdstagere. Om funktionærer i handelsfirmaer konkluderes der bl. a., at det generelt må siges, at alle, der vælger butiksfaget som beskæftigelse, må indstille sig på at forlade faget, hvis de bliver afskediget efter det fyldte 40. år, med mindre de er i stand til at påtage sig deltidsbeskæftigelse. Om ældre arbejdstagere i producerende virksomheder er der også fundet store beskæftigelsesproblemer navnlig for personer over 55 år.

4. Med hensyn til afgrænsningen over for udlandet er det næppe en farbar vej at opstille en betingelse om dansk statsborgerret som betingelse for omstillingsydelse. Ydelsen må kunne gives til alle, der her i landet dokumenterer vilje til at påtage sig arbejde, og som iøvrigt opfylder betingelserne. Dette vil få stigende betydning, efterhånden som stadig flere udlændinge arbejder i Danmark. I øvrigt vil en betingelse om dansk statsborgerret ikke være forenelig med ligebehandlingsprincippet inden for fællesmarkedet og vil derfor ikke kunne opretholdes over for borgere fra andre EF-lande, såfremt Danmark tilslutter sig fællesskaberne.

Afgrænsningen bør snarere ske ved at forlange, at ansøgeren skal stå til rådighed for det danske arbejdsmarked, det vil sige være tilmeldt arbejdsformidlingen, og at kravet om forudgående beskæftigelse, der er dokumentationen for tilknytningen til arbejdsmarkedet, skal være opfyldt her i landet.

IV. Ydelsens niveau og beregning.

1. Ved fastsættelsen af niveauet for omstillingsydelsen kan der tages udgangspunkt i formålet med ydelsen, nemlig så vidt muligt at medvirke til at bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet. Niveauet må altså sættes så tilpas højt, at den hidtidige levestandard kan opret-

holdes uden dybtgående indgreb og forstyrrelser i familiens tilvante liv.

Niveauet må endvidere afpasses efter de andre sikringsydelser som de sociale pensioner, dagpengene og kontanthjælpen efter en bistandslov.

Niveauet må således ligge over alderspensionens niveau, som er beregnet til personer, der varigt har indrettet sig som erhvervsmæssigt passive. De aldersgrupper, der bliver berettigede til omstillingsydelsen, vil også være yngre end pensionistgruppen, med deraf følgende flere forsørgelsesmæssige forpligtelser og forventninger til et højere økonomisk niveau. Endelig må der ydes en kompensation til personer med omstillingsydelse, fordi de i modsætning til pensionisterne må stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

Niveauet for ydelsen må på den anden side antagelig ligge noget under arbejdsløshedsdagpengene. Dels må man regne med, at omstillingsydelsen ikke sjældent vil blive ydet i længere tid end dagpengene. Dels er der hensynet til de arbejdsløshedsforsikrede, der har sikret sig mod arbejdsløshed ved betaling af bidrag til kasserne. Hvis der således blev givet en ydelse af samme niveau til såvel arbejdsløshedsforsikrede som ikke-arbejdsløshedsforsikrede, ville der kunne opstå en tilskyndelse til at opgive medlemskab af arbejdsløshedskassen, som ikke anses for ønskelig. Hertil kan dog anføres, at det årlige kontingent til kassen kun udgør 2¼ gange kassens maksimum for dagpenge, og argumentet kan derfor næppe tillægges større vægt.

I forhold til forbigående kontanthjælp efter en bistandslov bør omstillingsydelsen mindst ligge på samme niveau og eventuelt noget højere, da der er tale om en personkreds, der er vant til en levestandard baseret på faste arbejdsindtægter.

Pr. 1. april 1972 udgør folkepensionens grundbeløb + pensionstillæg *979 kr.* månedlig for enlige. Mellemste invalidepension + pensionstillæg for enlige udgør *1.381 kr.* månedlig. På dette niveau tænkes lagt forbigående kontanthjælp efter en bistandslov, når der ikke af bestemte grunde er behov for et individuelt fastsat højere beløb. Niveauet for maksimale dagpenge er pr. 1. april 1972 *2.756 kr.* månedlig.

2. Det er et spørgsmål, om ydelsen skal. udgøre et ensartet beløb som pensionerne, eller om den skal være afhængig af tidligere indtægt som dagpengene.

Principielt måtte det ud fra ydelsens formål være ønskeligt at lade ydelsen være afhængig af den tidligere indtægt, således at den tilvante levestandard så vidt muligt bevares. Det er der imidlertid næppe mulighed for, da de personer, der her er tale om, ofte gennem nogen tid vil have haft svigtende indtægter. Man må derfor antagelig have et fast niveau, dog eventuelt således, at ydelsen i særlige tilfælde kan nedsættes, når vedkommendes arbejdsindsats igennem meget lang tid forinden har været betydelig nedsat.

3. Ligesom for de fleste andre sociale ydelser må ydelsen beskattes efter sædvanlige regler med indeholdelse efter hovedkortets udvisende.

4. Omstillingsydelsen kan antagelig mest hensigtsmæssig beregnes som et bestemt ugebeløb. Dette har beregningsteknisk vist sig mest hensigtsmæssigt inden for dagpengeområdet og er også det mest velegnede, når der er tale om en ydelse, der undertiden skal ydes i korte perioder.

5. For at fremme bestræbelserne for at vende tilbage til erhverv, bør ydelsen gives uanset andre indtægter, der ikke er arbejdsindtægter, herunder formueindtægter. Ydelsen bør også være uafhængig af den enkeltes forsørgermæssige stilling.

I disse henseender vil omstillingsydelsen komme til at minde meget om *dagpenge.* Det samme bør formentlig være tilfældet for så vidt angår ophør af ydelsen ved genoptagelse af arbejde. Hvis således den pågældende genoptager et arbejde fuldt ud, falder begrundelsen for ydelsen væk, og den må bortfalde. Mistes arbejdet, må ydelsen udbetales på ny. Gennemførelsen af disse regler må bl. a. ses i sammenhæng med *ydelsens niveau* (tilskyndelsen til at gå i arbejde igen, selv om ydelsen derved helt bortfalder) og muligheden for *let at generhverve ydelsen,* hvis arbejdsforsøget mislykkes (frygten for ikke at kunne få ydelsen igen).

6. Omstillingsydelsen må formentlig reguleres i takt med den almindelige stigning i erhvervsindkomsterne. Samme løntal, som anvendes i dagpengelovgivningen, kunne benyttes. Kun ved en sådan reallønsregulering sikres det, at

ydelsen ikke efterhånden mister sin værdi og sin mulighed for at virke efter formålet.

V. Tilgangsalder.

Det er vanskeligt at pege på nogen bestemt aldersgrænse, fra hvilken omstillingsydelsen skal kunne tilkendes.

Erfaringerne fra revalideringscentrene peger på, at efter 50-års alderen er det i dag meget vanskeligt at gennemføre et vellykket revalideringsforsøg.

I Odenserapporten vedrørende ældre arbejdstagere opgives beskæftigelsesproblemerne at begynde ved 40 til 44-års alderen, stige i 50-års alderen og navnlig gøre sig gældende i 55-60 års alderen. Undersøgelser vedrørende funktionsproblemerne angiver, at aldersproblemerne er aktuelle allerede fra 40-års alderen.

Den »rigtige« grænse vil imidlertid til stadighed flytte sig i takt med op- og nedgangstider og med samfundets evne og vilje til at sætte ind med uddannelsestilbud m. v. Set på længere sigt kan det tænkes, at den ideelle løsning er, at der slet ingen aldersgrænse gælder. Der vil således antagelig inden for alle aldersgrupper opstå omstillingsproblemer ved overgang fra studium til erhverv og fra sygdom til erhverv.

På grund af den meget store usikkerhed, der som nævnt knytter sig til afgrænsningen af personkredsen, må det ved indførelsen af ydelsen antagelig foretrækkes at udvise forsigtighed og begynde med en tilgangsalder på 55 år.

VI. Tilknytning til arbejdsmarkedet.

De grupper, der sigtes på med en omstillingsydelse, er personer, der slås ud af erhverv ofte af overvejende sociale årsager, men som skal have en mulighed for at kunne vende tilbage til erhvervslivet igen ved hjælp af en særlig økonomisk støtte. Hvis denne målsætning skal kunne opfyldes, må vedkommende være i besiddelse af et vist mål af erfaring med regelmæssigt arbejde. Samtidig må der være en vis ikke for fjern tidsmæssig tilknytning til hans arbejdsforhold. Hvis man ikke opstiller disse krav, vil der kun være en ringe chance for påbegyndelse af et erhvervsmæssigt arbejde. Erfaringerne med ydelse af tidsbestemte pensioner, f. eks. af dispensationspension eller invalidepension under den tidligere invalidepensionslov har vist, at tilvænningen til stillingen som pensionist sker hurtigt og i praksis er en næsten irreversibel proces. Lignende erfaringer er gjort af revalideringscentrene i forbindelse med forsøg på arbejdsplacering af personer, der længe har været uden tilknytning til arbejdsmarkedet, f. eks. langtidsunderstøttede efter forsorgsloven. Det synes derfor naturligt at opstille et krav om en bestemt forudgående beskæftigelse som betingelse for omstillingsydelse.

Kravet om forudgående beskæftigelse må gælde både lønmodtagerens arbejde for andre og den selvstændige erhvervsdrivendes arbejde. Afgørende må være, at vedkommende i væsentligt omfang selv har ydet en personlig arbejdsindsats. Herved afskæres personer med passive indtægter, f. eks. kapital, og andre, der af forskellige grunde længe har været uden erhverv.

Det vil i et vist omfang være nødvendigt at stille visse tilstande lige med beskæftigelse, f. eks. tilfælde, hvor vedkommende har været arbejdsløs, men har dokumenteret viljen og evnen til at påtage sig arbejde gennem tilmelding til arbejdsformidlingen. Endvidere må sidestilles sygdom. Normalt bør det nemlig ikke komme vedkommende til skade, at det ikke har været muligt at skaffe ham arbejde, selv om der er sket tilmelding til arbejdsformidlingen, eller at vedkommende på grund af sygdom ikke har kunnet arbejde. På samme måde må behandles uddannelses- og revalideringsperioder.

Det forekommer vanskeligt at opstille et bestemt tidskrav. Da det vil være nødvendigt at ligestille forskellige tilstande med arbejde, hvorved et bestemt tidskrav alligevel gøres flydende, og da det også for selvstændige vil være vanskeligt klart at beregne tidsrum nøjagtigt, må der foretrækkes en mulighed for mere skønsmæssig fastlæggelse af, om beskæftigelseskravet er opfyldt. Faste tidskrav vil også altid bringe urimelige situationer frem, hvor næsten ensartede tilfælde behandles forskelligt på grund af mindre forskelligheder.

Der må snarere opstilles en betingelse om, at vedkommendes tilknytning til arbejdsmarkedet sammenholdt med den individuelle erfaring og færdighed har været af et sådant omfang, at der skønnes at være mulighed for tilbagevenden til erhverv. I denne vurdering vil såvel beskæftigelsens varighed som dens længde kunne indgå. For at gøre en sådan vurdering praktisk mulig at administrere, vil det dog være nødvendigt at opstille visse retningslinier, som kan

lægges til grund af den pågældende myndighed.

Såfremt vurderingen falder ud til, at vedkommende ikke skønnes at have nogen mulighed for at genoptage erhvervsarbejde, men at han varigt er slået ud erhvervsmæssigt, skal der ikke kunne ydes en omstillingsydelse. Ydelsens niveau og kravet om uddannelse m. v. forudsætter en potentiel erhvervsevne. Hvis invalidepension ikke kan tilkendes i disse tilfælde, må man i stedet overveje at yde den varige kontanthjælp på et lavere niveau efter en service- og bistandslov.

VII. Afgørelseskompetencen.

I forbindelse med ydelsens tilkendelse må der som nævnt under afsnit VI foretages en vurdering af mulighederne for tilbagevenden til erhverv, eventuelt efter uddannelse, omskoling og lignende. Denne vurdering forudsætter et nøje kendskab til egnens arbejdspladser og de lokale arbejdsgiveres vilje og mulighed for at tage imod ældre arbejdstagere. Når der samtidig henses til, at der, jfr. nedenfor, må forudsættes en løbende vurdering af, om modtageren af omstillingsydelsen kan anvises passende arbejde, eller om der kan tilbydes uddannelse, må det være arbejdsformidlingen, der foretager den første vurdering og derefter løbende holder kontrol.

Samtidig med at undersøge de arbejdsmæssige muligheder må der imidlertid foretages en vurdering af andre hjælpemuligheder, f. eks. om der skal rejses sag om invalidepension, eller om der skal ydes uddannelseshjælp efter en bistandslov. Der vil endvidere være en sammenhæng med dagpengereglerne, når arbejdsforholdet bliver ødelagt på grund af langvarig sygdom, og der derefter skal ske en omstilling til et nyt arbejdsforhold. Herudover vil der være behov for ydelse af serviceforanstaltninger til den omhandlede persongruppe, der er slået ud af erhverv, f. eks. råd og vejledning om afhjælpning af familiens problemer.

Ud fra disse grunde om det ønskelige i at få hele spektret af hjælpemuligheder vurderet ved en sag om omstillingsydelse og ud fra målsætningen om, at sager om enkeltpersoners rettigheder så vidt muligt skal henlægges til afgørelse i kommunen, er det mest hensigtsmæssigt at henlægge kompetencen til at afgøre en sag om omstillingsydelse til den kommunale social- og sundhedsforvaltning, som i disse sager må forudsættes i vidt omfang at støtte sig til arbejdsformidlingen. Herfor taler også kommunens nærhed til borgeren og dermed mulighed for en hurtig hjælp.

VIII. Pligt til at påtage sig passende anvist arbejde.

Ved sagens start må der som nævnt foretages en arbejdsmæssig vurdering i arbejdsformidlingen, og herunder ved hjælp af erhvervsvejledning overvejes mulighederne for placering i nyt arbejde. Er de fremtidige muligheder for erhvervsarbejde ikke udelukkede, men kan der ikke for tiden anvises passende arbejde, registreres vedkommende i arbejdsformidlingen med henblik på en løbende undersøgelse af mulighederne for placering i arbejde. Der vil antagelig i vidt omfang kunne benyttes samme fremgangsmåde som for de arbejdsløshedsforsikrede ledige. Men da der er tale om ældre i en vanskelig omstillingssituation, må anvisningen af arbejde ske under en særlig hensyntagen til manglende mobilitet og manglende evne til omstilling til nye arbejdsprocedurer.

Som en nødvendig forudsætning for registreringen i arbejdsformidlingen må den enkelte være arbejdssøgende og arbejdsduelig. Også her må i vidt omfang kunne benyttes samme krav som for de arbejdsløshedsforsikrede.

Det følger heraf, at modtageren af omstillingsydelsen må være forpligtet til at påtage sig arbejde, som er anvist ham, og som er anset for passende. Nægtes dette, må ydelsen kunne inddrages.

IX. Krav om uddannelse, omskoling m. v.

Ligesom der må være pligt til at påtage sig arbejde, må der være pligt til at lade sig uddanne, revalidere og omskole.

Inden for uddannelsesordningerne på det arbejdsmarkedsmæssige område kan nævnes mulighederne efter loven om erhvervsmæssig uddannelse af specialarbejdere m. fl. og omskoling samt efteruddannelsesordningen for faglærte. Disse ordninger åbner efter deres formål mulighed for en uddannelse, der til enhver tid skal svare til den tekniske udvikling og forholdene på arbejdsmarkedet. I begrænset omfang kan også selvstændige deltage i disse kurser. Omskolingsloven er navnlig beregnet på egnsudviklingsområder. Personer, der deltager i kurserne, får godtgørelse, der normalt svarer til og træder i stedet for arbejdsløshedsunderstøttelse.

Deltagelsen i disse kurser er kraftigt stigende, og efter redegørelsen fra arbejdsgruppen om perspektivplanlægning 1970-1985 regnes der med, at de faglige efteruddannelsestilbud fra det offentlige formentlig vil få et langt større omfang end i dag. Det fremhæves imidlertid, at den vigtigste forudsætning for en stærkt voksende tilgang til efteruddannelse og anden voksenundervisning synes at være, at der etableres økonomiske muligheder for at støtte deltagerne. Der peges endvidere på nødvendigheden af at motivere til efteruddannelse.

Det må antages, at en ordning med en omstillingsydelse vil fremme den udvikling mod stærkt øget efteruddannelse, som forudses i perspektivplanredegørelsen. Ydelsen vil udfylde de økonomiske tomrum, som i dag opstår for personer, der bliver slået ud af erhverv, og som overvejer, hvilken vej deres arbejdsindsats skal rettes, eller som venter på at udnytte et udannelsestilbud.

I det omfang en uddannelsesforanstaltning udnyttes, og der ydes godtgørelse under deltagelsen, må omstillingsydelsen gøres hvilende. Herved opmuntres der også til brug af uddannelsestilbuddet, hvis godtgørelsen har et højere niveau end omstillingsydelsen, f. eks. i tilfælde, hvor der ydes en godtgørelse svarende til arbejdsløshedsunderstøttelse. Adgangen til en eventuel ret til arbejdsløshedsunderstøttelse bør ligeledes udtømmes, inden der opnås ret til omstillingsydelse.

I det udvalg (Wechselmann-udvalget), der udarbejdede forslaget til den nugældende lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring, overvejede man de problemer, der opstår for bl. a. de strukturramte arbejdsløse. Udvalget drøftede således indgående muligheden for en materiel stramning af arbejdsbetingelserne, men fandt, at tiden herfor »først kom, når samfundet gennem en længerevarende effektiv indsats med hensyn til uddannelse og omskoling gennem egnsudvikling og gennem fremme af sådanne mobilitetsfremmende foranstaltninger, som har vundet almindelig forståelse i befolkningen, har sikret sig beskæftigelsesmuligheder for den reserve af arbejdskraft, som efter manges mening er til stede«.

I overensstemmelse hermed blev varighedsbegrænsningen for dagpengeretten i princippet ophævet. Samtidig udtalte udvalget, at der var behov for at støtte den for tiden foregående strukturændring, som er karakteriseret ved, at grupper af personer overgår fra selvstændig virksomhed til erhverv ved lønarbejde. Der foreslås derefter en ordning, hvorefter tidligere selvstændige normalt får ret til arbejdsløshedsdagpenge efter 6 måneders medlemskab i stedet for de sædvanlige 12 måneder.

Udvalget pegede således på foranstaltninger, der i højere grad end hidtil kan medvirke til at fremme en tilbagevenden til erhverv. En omstillingsydelse vil antagelig fremme denne tendens, hvis der opstilles krav om uddannelse m. v. som betingelse for ydelsen. På længere sigt må man dog antagelig betragte omstillingsydelsen som et resultat af, at samfundet ikke har kunnet løse beskæftigelsesproblemet for personer, der har dokumenteret en lyst dertil. I det omfang disse spørgsmål efterhånden løses, vil omstillingsydelsen tilsvarende svinde i betydning. Der kan i denne forbindelse særligt peges på de aktuelle overvejelser om en væsentlig udvidelse af mulighederne for uddannelsesstøtte til voksne.

Pligten til at deltage i uddannelses- og revalideringsforanstaltninger bør formentlig praktiseres lempeligt. Erfaringerne fra revalideringscentrene viser, at det er meget vanskeligt at revalidere personer over 50 år, og muligheden for genansættelse i de noget ældre aldersgrupper er ifølge Odense-rapporterne kun små. Lægges der for megen vægt på denne pligt, vil der også ske en udvidet unødig belastning af revalideringsinstitutionerne og uddannelseskurserne, der i praksis i tilsvarende omfang vil afskæres fra at hjælpe yngre personer med større erhvervsmuligheder. Kravene må tilpasses mulighederne for en konkret arbejdsmæssig placering efter uddannelsesforsøget, således at der ikke revalideres til ingen nytte. Kravene må afhænge af den enkeltes bopæl og individuelle erfaring, og der må gives mulighed for at bortse fra kravet, hvis der ikke er placeringsmuligheder. Selv om der bortses fra kravet i tilkendelsessituationen, kan der tænkes senere hen at opstå en begrundelse for f. eks. omskoling, hvis en virksomhed flytter til egnen. Efterhånden som der skabes større forståelse for det stadig forbedrede uddannelsesniveau, vil kravet om revalidering og arbejdsplacering antagelig blive mere aktuelt end tilfældet er i dag, og der må derfor være adgang til en smidig fortolkning af disse krav.

X. Let generhvervelsesret.

For at opmuntre personer, der modtager omstillingsydelsen, til forsøg på erhvervsarbejde

kan det - eventuelt begrænset til et bestemt tidsrum af f. eks. 2 år - gøres særlig let at generhverve retten til ydelsen, hvis den er inddraget i forbindelse med påbegyndelsen af et erhvervsarbejde. Den lette generhvervelsesret kunne f. eks. være betinget af en erklæring fra arbejdsformidlingen om, at vedkommende nu er ophørt med arbejdet, og at der ikke umiddelbart kan anvises andet passende arbejde. Ligesom tilkendelsen må den lette generhvervelsesret gives af den kommunale myndighed på grundlag af en erklæring fra arbejdsformidlingen.

XI. Forholdet til førtidig folkepension.

1. Man kan vanskeligt forestille sig, at omstillingsydelsen normalt skal kunne løbe til efter 60-års alderen, til hvilket tidspunkt der kan søges førtidig folkepension. I de fleste tilfælde vil personer, der har været ude i erhvervsproblemer og i nogen tid har været uden arbejde, have meget vanskeligt ved at vende tilbage til erhvervslivet efter 60-års alderen. Desto ældre modtageren af omstillingsydelsen er, desto længere vil ydelsen gennemsnitligt blive ydet. Når modtageren er omkring 60 år, vil ydelsen derfor ofte få karakter af en pension og i praksis være meget vanskelig at afgrænse fra den førtidige folkepension. Hvis omstillingsydelsen normalt fortsætter efter 60 år, ville det være en tilskyndelse for personer, der ellers ville søge førtidig folkepension og som har opgivet tanken om at vende tilbage til erhvervsarbejde, til at søge omstillingsydelse, alene fordi ydelsen ligger på et højere niveau end pensionen. Hvis ydelsen derimod ophører ved 60-års alderen, vil der være en vis tilskyndelse til at søge arbejde for at undgå det lavere folkepensionsniveau.

Heroverfor kan det anføres, at der vel kan være over 60-årige, der stadig har en mulighed for tilbagevenden til erhverv, og som der derfor er god grund til fortsat at kunne give den højere omstillingsydelse.

2. Det må antages, at det normalt vil være upraktisk og formålsløst at lade omstillingsydelsen løbe efter 60-års alderen, ligesom ydelsen ikke bør kunne tilkendes efter denne alder. Det kan på den anden side være vanskeligt helt at afskære fra fortsat ydelse efter 60-års alderen. Spørgsmålet må derfor i alt fald tages op, når aldersgrænsen nærmer sig, og der må træffes afgørelse, om ydelsen skal fortsætte, eller om der skal ske overgang til førtidig folkepension, hvilket formentlig bør ske i de fleste tilfælde.

Denne pligt til automatisk at tage sagen op må henlægges til revaliderings- og pensionsnævnet, hvor kompetencen i pensionssager ligger.

3. I de tilfælde, hvor det skønnes, at den pågældendes ret til omstillingsydelse skal ophøre, opstår der et problem for de personer, der ikke opfylder betingelserne for førtidig pension, men på den anden side ikke kan forventes placeret i arbejde. For disse vil det blive nødvendigt med en sikret adgang til at overgå til pensionen. Dette kan antagelig ske enten gennem en nyfortolkning af den nugældende dispensationsbestemmelse i folkepensionslovens § 2, stk. 3, eller gennem en ændring af bestemmelsens ordlyd, f. eks. svarende til den nylig gennemførte udvidelse af den tilsvarende bestemmelse i den færøske folkepensionslov. Ændringen gik ud på, for det første ikke kun at bringe dispensationsbestemmelsen i anvendelse »undtagelsesvis«, og for det andet at kunne dispensere, når der er tale om manglende erhvervsmuligheder.

Som dispensationsudvalget administrerer bestemmelsen i dag, er der f. eks. for de strukturramte givet adgang til administrativ afgørelse, når følgende 5 betingelser er opfyldt:

1) Normal tilgangsalder inden for ca. 2-3 år (dvs. 65 år for mænd og 60 år for visse kvindegrupper).
2) Mindst 5 år ansat i samme virksomhed.
3) Arbejdsophøret skyldes afskedigelse på grund af lukning af virksomheden, produktionsindskrænkning, rationalisering eller vanskelighed for ansøgeren ved at følge arbejdstempoet.
4) Ingen adgang til arbejdsløshedsunderstøttelse.
5) Vanskelige stedlige beskæftigelsesmuligheder.

De fleste af disse betingelser ville være opfyldt af en del af de personer, der har modtaget omstillingsydelsen, og det vil navnlig være aldersbetingelsen, der måtte opgives. Der måtte endvidere kunne gives pension på tilsvarende måde til selvstændige, som er ramt af strukturforandringer.

En anden stor gruppe modtagere af omstillingsydelse vil blive personer, der med en sam-

let betegnelse er blevet kaldt de ældre udslidte. For disse vil der være endnu mindre vanskeligheder med at opnå ret til tidlig folkepension uden større ændringer af de gældende regler. Det siges således i en statistisk undersøgelse af afgørelser om tidlig folkepension i årene 1964—1966, at det for mændene gælder, »at der blandt de erhvervsmæssigt beskæftigede i undersøgelsen er en fremtrædende overvægt af personer, som i deres erhverv traditionelt har forholdsvis ringe indtjening og ofte fysisk belastende beskæftigelse«. Af sygdomsstatistikken fremgår det, at de to dominerende diagnoser er kredsløbssygdomme og sygdomme i knogler og bevægeapparat.

Hvis reglerne for tilkendelse af tidlig folkepension lempes svarende til kredsen af modtagere af omstillingsydelsen, vil samtidig nye grupper af over 60-årige dermed få en tilsvarende ny ret til pension uden pligt til at påtage sig et arbejde.

I de tilfælde, hvor adgangen til pension er udelukket af andre grunde, navnlig når der er andre indtægter af en sådan størrelse, at bestemmelserne om indtægtsregulering udelukker fra pension, må omstillingsydelsen kunne bortfalde, selvom der ikke kan opnås førtidspension. Dette svarer til reglerne for ophør af dagpenge efter dagpengeloven.

XII. Finansiering.

Udgifterne til omstillingsydelsen må antagelig bæres fuldt ud af det offentlige.

Man kart således næppe forestille sig, at der bidrages til udgifterne fra arbejdsgiverne. Personkredsen vil ofte have mistet tilknytningen til en arbejdsgiver, når omstillingssituationen indtræder, og det er i så fald det offentlige, der har overtaget forsørgelsen af den enkelte.

Det kan hertil anføres, at det ofte er arbejdsgiverens forhold, der er den grundlæggende årsag til den manglende erhvervsmulighed. Dette træder særligt tydeligt frem ved en arbejdsgivers afskedigelse af medarbejdere i forbindelse med en rationalisering, eller når arbejdsgiveren går konkurs eller på anden måde ophører.

Det vil imidlertid være meget forskelligt, i hvilket omfang forskellige arbejdsgivere udsætter deres ansatte for denne risiko. Et særligt bidrag fra de arbejdsgivere, der faktisk udsætter deres ansatte for omstillingsrisikoen, vil virke tyngende, netop fordi der ofte vil være tale om virksomheder, der selv er inde i en omstruktureringsproces. Endelig vil en hel eller delvis arbejdsgiverfinansiering være uegnet, når der er tale om en ydelse, der i meget høj grad vil finde anvendelse på selvstændige erhvervsdrivende.

Det offentlige må således finansiere ydelsen ikke blot af hensyn til at fremme borgerens tilbagevenden til erhverv, men også for at bidrage til erhvervslivets strukturændringer ved et tilbud om støtte til de ansatte, som kan blive afskedigede, når en virksomhed f. eks. overvejer en rationalisering.

Med hensyn til, om der skal ske en deling af udgifterne mellem stat og kommune, må det bemærkes, at kommunen vil have en meget væsentlig indflydelse på, i hvilket omfang ydelsen skal gives.

Kommunen skal tage stilling til en afhjælpning af omstillingssituationen både ved ydelsens start og løbende. Kommunen skal beregne og udbetale ydelsen, og den kan udnytte adgangen til at rejse sag om en social pension.

Heroverfor kan det anføres, at omstillingsydelsen antagelig i ret vid udstrækning vil blive geografisk bestemt, således at f. eks. kommuner i egne med mange små landbrugsvirksomheder vil blive udsat for et relativt stort antal ansøgere. Herved bliver kommuner, der i forvejen har et svagt skattegrundlag og strukturproblemer, belastet med yderligere udgifter.

Ved den nærmere fastlæggelse af finansieringen må der ske en tilpasning til de fremtidige finansieringsregler på det sociale område.

XIII. Udgifter.

Talmæssigt kan problemet i første omgang belyses ved, at man bestemmer dels antallet af personer i de relevante aldersgrupper, dels hvor mange af disse, der i dag modtager invalidepension, enkepension eller folkepension (såvel efter dispensationsreglen som efter den almindelige 62-66 års regel for enlige kvinder samt kvinder gift med pensionister).

Personer og pensionister i alderen 55-66 år pr. 1. januar eller 31. marts 1969.

Mænd

	55-59 år	60-61 år	62-66 år	I alt
Personer	141.900	51.400	111.900	305.200
Folkepension:				
Dispensation	–	520	7.770	8.290
Andet	–	–	–	–
Alderdoms- og plejehjem:	370	180	600	1.150
Invalidepension:	13.570	5.430	12.610	31.610
Pension i alt	13.940	6.130	20.980	41.050
Uden pension:	127.960	45.270	90.920	264.150
I pct. af persontal	90	88	81	87
Dispensation i pct. af persontal:	–	1	7	3

Kvinder

	55-59 år	60-61 år	62-66 år	I alt
Personer	148.500	55.900	126.500	330.900
Folkepension:				
Dispensation	–	920	380	1.300
Andet	–	–	54.130	54.130
Alderdoms- og plejehjem:	330	170	620	1.120
Enkepension:	9.430	6.070	–	15.500
Invalidepension:	11.340	4.540	11.800	27.680
Pension i alt	21.100	11.700	66.930	99.730
Uden pension:	127.400	44.200	59.570	231.170
I pct. af persontal:	86	79	47	70
Dispensation i pct. af persontal:	–	2	0	0

Af de anførte persongrupper har de fleste enker i alderen 55-59 år samt alle enlige kvinder i alderen 62-66 år ret til henholdsvis enke- eller folkepension, såfremt de søger pensionen, og deres indtægter ligger under de grænser, hvorved pensionen bortfalder. Antallet af disse personer, der ikke modtager pension, udgør henholdsvis 10-12.000 og ca. 18.000.

Det samlede antal personer i alderen 55-66 år, der således ikke modtager pension og ikke efter de gældende regler har en særlig adgang til enkepension eller folkepension, udgør herefter omkring 465.000.

Det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at beregne, hvor mange af disse der ville benytte adgangen til at søge om en omstillingsydelse. Til illustration af omkostningerne kan det derfor blot nævnes, at udbetaling af omstillingsydelse på et niveau svarende til niveauet pr. 1. april 1972 for mellemste invalidepension med pensionstillæg til 1 pct. af gruppen pr. år vil koste 75-80 mill. kr.

Herfra må trækkes en række besparelser på andre områder først og fremmest i form af hjælp efter forsorgsloven.

ARBEJDSGRUPPEN VEDRØRENDE
LOVPLIGTIG ULYKKESFORSIKRING

Bilag 17

Maj 1972

Rapport til socialreformkommissionen

Indledning.

I sin betænkning af 1969 stillede socialreformkommissionen forslag om en nyordning af de sociale korttidsydelser (dagpenge) herunder dagpenge efter ulykkesforsikringsloven.

Som led i sit fortsatte arbejde har kommissionen nedsat et udvalg til at gennemgå de sociale langtidsydelser (pensioner), herunder langtidsydelser efter ulykkesforsikringsloven.

Pensionsudvalget har anmodet en arbejdsgruppe om at gennemgå ulykkesforsikringsloven med henblik på, hvorvidt der fortsat er grund til at bevare en særstilling inden for den sociale sikrings rammer for tilskadekomne under arbejde.

Arbejdsgruppen er endvidere af socialministeriets arbejdsudvalg vedrørende bl. a. etablering af en sikringsstyrelse blevet anmodet om - under forudsætning af at der bevares en lovpligtig ulykkesforsikring - at medtage spørgsmålet om en decentralisering af de afgørelser, der i dag træffes af direktoratet for ulykkesforsikringen, i sine overvejelser.

Endelig er arbejdsgruppen anmodet om på socialreformkommissionens vegne at forhandle med professor, dr. jur. Stig Jørgensen og professor, dr. jur. A. Vinding Kruse, der begge har ønsket en forhandling med kommissionen.

Arbejdsgruppen har senest bestået af:
kontorchef E. Arntzen, Socialministeriet,
chefaktuar E. Grage, Direktoratet for Ulykkesforsikringen,
direktør A. Friis, Direktoratet for Ulykkesforsikringen,
konsulent N. Halek, Socialministeriet,
kontorchef N. Pontoppidan, Justitsministeriet,
kontorchef A. Trier, Socialministeriets dagpengesekretariat.

Som sekretær for arbejdsgruppen har senest fungeret fuldmægtig, cand. jur. Ole Behn, Direktoratet for Ulykkesforsikringen.

Arbejdsgruppen har i afsnit 1 redegjort for den gældende ulykkesforsikringslovgivning, i afsnit 2 for forholdet mellem ydelserne efter ulykkesforsikringsloven og ydelserne efter den øvrige socialforsikring m. v., og i afsnit 3 kortfattet refereret forsikringskommissionens betænkning vedrørende lovpligtig ulykkesforsikring.

Arbejdsgruppens konkluderende bemærkninger findes i afsnit 4. Man redegør for hvilke ændringer det ville forudsætte, hvis alle skal have samme stilling som de tilskadekomne efter ulykkesforsikringsloven har nu, og søger at give et løst skøn over udgifterne herved. Endvidere angiver man forskellige muligheder for en indpasning af den lovpligtige ulykkesforsikring i den almene sociale sikring og fremkommer med en vurdering af forsikringskommissionens argumenter for at bevare en særskilt stilling for tilskadekomne under arbejde.

I afsnit 5 har man vurderet mulighederne for en decentralisering af afgørelserne efter ulykkesforsikringsloven.

Om forhandlingerne med professor Stig Jørgensen og professor A. Vinding Kruse henvises til afsnit 6.

E. Arntzen *E. Grage* *A. Friis*

N. Halck *N. Pontoppidan* *A. Trier*

Ole Behn

Afsnit 1.

Den nuværende lovpligtige ulykkesforsikring.

Den enkeltes forsørgelse og levestandard beror i første række på hans arbejdsevne og hans muligheder for at tjene penge på at udnytte denne. I vore dages samfund med dets pengehusholdning vil et bortfald af arbejdsindkomsten i reglen hurtigt føre til en økonomisk katastrofe for personen selv og hans familie, såfremt familiemedlemmerne ikke har egne indtægter.

Den primære opgave for socialforsikringen er at afværge en økonomisk nødsituation. En stigende almindelig velstand gør det muligt at reservere en stadig større del af samfundets og de enkeltes indkomster til fordeling mellem dem, som rammes af sygdom og andre hændelsesvis indtræffende ulykker. Herigennem er det blevet muligt at forhøje erstatningerne fra socialforsikringen, og udviklingen går nu i den retning, at forsikringens hensigt fremstår som noget mere end at afværge nød, nemlig i en vis udstrækning at garantere, at den enkeltes tidligere levestandard bibeholdes, når arbejdsevnen svinder, eller når en familie mister sin forsørger.

Socialforsikringen startede med ulykkesforsikringen, som havde sin baggrund i de mange ulykkestilfælde i industrialismens fodspor. Filosofien bagved ulykkesforsikringen er bl. a. arbejdsgiverens erstatningsansvar, og den er derfor fra begyndelsen helt eller meget snart blevet indrettet på individuel kompensation for bortfaldet arbejdsindkomst. Ulykkesforsikringen udviklede sig hurtigt til et efter tidens forhold effektivt instrument for sikring mod sådanne følger af ulykkestilfælde i arbejdet som sygdom, invaliditet og dødsfald. Derudover giver den en beskyttelse mod invaliderende sygdomme på grund af langvarigt arbejde i et helbredsskadeligt milieu.

En ulykkesforsikringsordning blev gennemført i Tyskland og Østrig i 1880'erne, og i 1898 fulgte Danmark efter med en ordning, der i første omgang alene omfattede en række udvalgte industrivirksomheder, der ansås for særligt risikobetonede. Ved senere love blev fiskere, søfolk og landarbejdere ligeledes ulykkesforsikrede, og i 1916 blev disse love samlet og udvidet til at omfatte praktisk taget enhver, der mod løn eller som ulønnet medhjælp af en arbejdsgiver var antaget til arbejde, og forsikringen omfattede ethvert ulykkestilfælde, der skyldtes beskæftigelsen eller de forhold, hvorunder denne foregik.

Ved socialreformen i 1933 blev en række erhvervssygdomme gjort berettigende til erstatning efter lovens regler.

En række senere lovændringer, særligt vedrørende erstatningernes størrelse, har ført ulykkesforsikringen frem til dens nugældende omfang, socialministeriets bekendtgørelse nr. 137 af 26. april 1968 af lov om forsikring mod ulykkestilfælde med følgende hovedindhold:

Den lovpligtige forsikring omfatter enhver, der er antaget til arbejde, bortset fra en arbejdsgivers ægtefælle, og dette gælder uanset om der ydes løn eller ikke og ganske uanset arbejdets varighed. Endvidere omfatter forsikringen personer, der udøver borgerlige eller kommunale ombud, samt visse institutionsanbragte personer.

Yderligere omfatter den lovpligtige forsikring enhver person, som for egen regning eller i fællesskab med andre driver fiskeri og lignende med dansk fartøj m. v., såfremt vedkommende ved personlig virksomhed i nævnte erhverv sædvanlig har mindst 3/5 af årsindtægten herved.

Ulykkesforsikringsloven giver selvstændige erhvervsdrivende inden for de forskellige erhverv adgang til at tegne *frivillig* forsikring for sin egen person, såfremt pågældendes årsindtægt ved ansættelse af indkomstskat til staten ikke overstiger 10.200 kr. (pristalsreguleret: fra 1. april 1972: 15.200 kr.). Forsikringen kan i disse tilfælde omfatte ægtefællen, såfremt denne i væsentligt omfang deltager i erhvervsvirksomheden.

Der stilles ikke krav om at en tilskadekommen skal være bosat her i landet eller have dansk indfødsret, men loven finder principielt kun anvendelse på ulykkestilfælde, der indtræffer inden for dansk område, herunder på dansk skib i fremmed farvand. Efter praksis anvendes loven dog også på personer, der af virksomheder med sæde i Danmark udsendes til kortvarigt arbejde i udlandet (normalt ikke over 6 måneder).

Det påhviler de efter loven forsikringspligtige arbejdsgivere at overføre deres risiko på et af socialministeren i så henseende anerkendt forsikringsselskab, gensidigt eller aktieselskab. For forsikringspligtige arbejdsgivere inden for søfart- og fiskerierhvervene gælder en særlig ordning, idet disse er pligtige medlemmer af gensidige forsikringsforbund for henholdsvis søfart og fiskeri, samtidig med at de indtræder

i et forhold, der medfører forsikringspligt, og så længe dette forhold vedvarer.

Når et anerkendt forsikringsselskab har overtaget en forsikringspligtig arbejdsgivers risiko, hæfter selskabet, selv om det ved forsikringsaftalen er gået ud fra urigtige forudsætninger angående forsikringsansvarets art og omfang.

Stat og kommune har ikke pligt til at afgive deres risiko.

For så vidt angår arbejdsforhold, hvor den ansatte ifølge lov, aftale eller sædvane har krav på løn under sygdom, er arbejdsgiveren ikke forpligtet til at afgive risikoen for udredelsen af dagpenge i de første 13 uger efter ulykkestilfældets indtræden, forudsat at arbejdsgiverens forpligtelse efter ulykkesforsikringsloven sikres gennem tegning af en særlig garant [forsikring i det forsikringsselskab, hvor lovforsikringen iøvrigt er tegnet.

Arbejdsgiveren har ikke erstatnings- eller forsikringspligt for medhjælp i husholdningen af ganske forbigående art, medmindre denne beskæftigelse strækker sig ud over et tidsrum af 30 arbejdsdage (240 arbejdstimer) i et kalenderår. Erstatning for ulykkestilfælde overgået sådan medhjælp pålignes samtlige anerkendte ulykkesforsikringsselskaber.

Såfremt en arbejdsgiver har undladt at opfylde sin forsikringspligt, påhviler det ham at udrede erstatningsbeløbene til de personer, der kommer til skade i virksomheden, medmindre Direktoratet for Ulykkesforsikringen skønner, at der har foreligget sådanne undskyldende omstændigheder, at han bør fritages for at udrede ydelserne; i så fald pålignes erstatningsudgifterne de anerkendte forsikringsselskaber. Dette sker også, hvis vedkommende arbejdsgiver rent faktisk ikke kan udrede erstatningen.

Lige med ulykkestilfælde regnes skadelige påvirkninger af højst nogle få dages varighed (ikke over 4–5 dage). Endvidere berettiger de i loven anførte erhvervssygdomme til erstatning, såfremt det med rimelig sandsynlighed kan antages, at disse sygdomme og deres følgetilstande udelukkende eller i overvejende grad skyldes skadelige påvirkninger hidrørende fra den forsikredes arbejde eller de forhold, hvorunder dette foregår.

Forsikringen omfatter tillige ulykkestilfælde, der bevisligt skyldes den forsikredes forsøg på redning af menneskeliv, forebyggelse af ulykker eller afværgelse af større materielle og kulturelle tab. Erstatninger for sådanne ulykkestilfæl-

t udredes af statskassen, medmindre ulykkestilfældet er indtruffet under arbejde af sådan art, at forsøg på redning af menneskeliv indgår som en naturlig bestanddel i selve arbejdet.

Efter loven er det ikke de enkelte forsikringsselskaber eller selvforsikrende kommuner, men Direktoratet for Ulykkesforsikringen, der tager stilling til, om et ulykkestilfælde omfattes af loven, og til hvilke ydelser en tilskadekommen måtte have krav på.

I praksis er forholdet ordnet således, at selskaberne eller kommunerne modtager anmeldelser om skete ulykkestilfælde og udbetaler dagpenge og betaler sygehjælp m. v. i fornødent omfang. Kun de mest alvorlige tilfælde fremsendes til direktoratet - d.v.s. tilfælde, hvor der forventes at ville blive ydet dagpenge ud over 13 uger eller allerede er ydet dagpenge i 8 uger, hvor der forventes at ville blive invaliditet, eller som har medført døden.

Ulykkesforsikringslovens ydelser er dels naturalydelser, dels pengeydelser.

Naturalydelserne omfatter:

a. bandager, proteser, briller og lignende hjælpemidler samt sygevogne, som af Direktoratet for Ulykkesforsikringen skønnes fornødne til at sikre sygebehandlingens resultat, formindske ulykkestilfældets følger eller nøjere bestemme invaliditetens grad.
b. sygebehandling, som en sygekasse eller syforening ikke kan betale.
c. optræning, der foretages som efterbehandling i umiddelbar tilknytning til sygebehandling.

De nævnte ydelser skal have fundet sted inden direktoratets afgørelse af invaliditetsspørgsmålet.

Pengeydelserne omfatter:

dagpenge, invaliditetserstatning, erstatning til efterladte og begravelseshjælp.

Bortset fra begravelseshjælpen udmåles de kontante erstatninger på grundlag af den tilskadekomnes (afdødes) årsløn, der for lovpligtigt forsikrede, bortset fra de lovpligtigt forsikrede selvstændige fiskere, normalt fastsættes som pågældendes samlede arbejdsfortjeneste i året før ulykkestilfældets indtræden. Der er fastsat en øvre grænse for den årsindtægt, der kan anvendes ved erstatningsberegningen, og dette maksimum blev ved ulykkesforsikringslovens ændring i 1964 fastsat til 16.500 kr. Maksi-

mumsbeløbet er løntalsreguleret og udgør 37.450 kr. for ulykkestilfælde indtruffet den 1. april 1972 og senere.

Dagpengene udgør efter den ved lov nr. 128 af 26. april 1972 stedfundne ændring:

¾ af den tilskadekomnes dagløn, dog højst 72,8 pct. af daglønnen, beregnet efter årslønnens maksimumsbeløb. Daglønnen udfindes ved at dividere årslønnen med 300. Det højeste dagpengebeløb udgør pr. 1. april 1972 90,88 kr. pr. dag. Dagpengene udbetales for 7 dage for hver uge, eller med 636,16 kr. pr. uge. Hertil svarer sygedagpengene, som samtidig blev forhøjet til 106,- kr. pr. dag eller 636,- kr. for en 6-dages uge.

Invaliditetserstatning

ydes i form af en årlig rente, der, for så vidt den ikke kapitaliseres, løber, så længe den tilskadekomnes erhvervsevne er forringet med 5 % eller derover som følge af ulykkestilfældet. Renten udgør ved fuldstændig tab af erhvervsevnen 2/3 af den tilskadekomnes årsløn inden for det nævnte maksimum, og ved nedsættelse af erhvervsevnen en til nedsættelsen svarende del af den rente, der ville være at yde ved fuldstændig tab af erhvervsevnen.

Invaliditetsgraden fastsættes af Direktoratet for Ulykkesforsikringen, når tilstanden er stationær, så vidt muligt omkring årsdagen for ulykkestilfældets indtræden, og ikke senere end 3-års dagen.

Indtil invaliditetsgraden er fastsat, yder forsikringsselskabet dagpenge efter de ovenfor omhandlede regler, så længe den skadelidte ikke er i stand til at genoptage sit arbejde.

Såfremt renten er beregnet efter en invaliditetsgrad af mindre end 50 %, skal renten normalt og uden den renteberettigedes samtykke omsættes til et kapitalbeløb. Renter svarende til invaliditeter på 50 % og derover kan med den renteberettigedes samtykke helt eller delvis omsættes til et kapitalbeløb, når direktoratet med henblik på en bedring af den renteberettigedes erhvervsmæssige eller økonomiske forhold skønner det formålstjenligt.

Grundprincippet for beregning af de omsætningsfaktorer, der skal anvendes ved omsætning af rente til kapitalbeløb, er fastsat i ulykkesforsikringslovens § 36, stk. 3, og de nærmere regler er fastsat af socialministeren, senest i socialministeriets bekendtgørelse af 18. maj 1967. Der er ved disse regler taget hensyn til den tilskadekomnes alder, længden af den tid, der er forløbet siden ulykkestilfældets indtræden, og invaliditetens størrelse. Da erstatningerne for de mindre invaliditeter må betragtes som tilvænningserstatninger, er omsætningsfaktorerne for disse invaliditeter fastsat under hensyn til den forudsatte tilvænningsperiode, således at kapitalbeløbet ved invaliditeter på 15 % og derunder udgør 7½ X den årlige rente. Ved invaliditeter på 18% udgør kapitalbeløbet 8¼ X renten, og ved invaliditeter på 20 % 8½ X renten.

Ved invaliditeter på over 20 % fastholdes tilvænningsfaktoren 8½ for så vidt angår den del af renten, der svarer til en invaliditet på 20 %, medens livrenteværdien anvendes på den overskydende del af renten. Kapitalbeløbet må i intet tilfælde overstige det beløb, for hvilket der i Statsanstalten for Livsforsikring kan købes en livrente, der svarer til den fastsatte rente.

Erstatning til efterladte

ydes som en årlig rente. For en erstatningsberettiget ægtefælle udgør renten 30 % af afdødes årsløn inden for det tidligere nævnte maksimum (pr. 1. april 1972: 37.450 kr.) for de første 2 år ydes et tillæg svarende til 20 % af afdødes årsløn. En enke vil altid være berettiget til rente, en enkemand kun, såfremt afdøde regelmæssigt og i væsentligt omfang deltog i familiens erhvervsarbejde - efter direktoratets praksis, såfremt mindst ¼ af husstandsindkomsten hidrørte fra den afdøde hustru.

Renten udbetales uden hensyn til den efterladte ægtefælles alder eller egen erhvervsevne.

Hvis der foruden en erstatningsberettiget ægtefælle efterlades børn, overfor hvilke afdøde havde forsørgelses- eller bidragspligt, tilkommer der hvert barn en årlig rente af indtil 10 % af afdødes årsløn indtil barnets fyldte 18. år. Efterlades ingen erstatningsberettiget ægtefælle, forhøjes erstatningen til børnene til indtil 20 % af afdødes årsløn indtil det fyldte 18. år.

Under visse omstændigheder kan der ydes erstatning til andre pårørende, men den samlede renteydelse, bortset fra ovennævnte 20 % tillæg til den efterladtes ægtefælle i 2 år, kan ikke overstige 50 % af afdødes årsløn. Erstatninger til andre pårørende vil kunne ydes i form af en kapitalerstatning.

Renten til den efterladte ægtefælle bortfalder ved indgåelse af nyt ægteskab, og der udbetales en afløsningssum svarende til 3 års rente. I til-

fælde af det nye ægteskabs ophør, ved dødsfald eller skilsmisse, kan renteudbetalingen genoptages - dog først efter udløbet af 3 år efter indgåelsen af det nye ægteskab - når enkens økonomiske forhold og omstændighederne iøvrigt taler derfor.

Løbende invaliditetsrenter og renter til efterladte nedsættes med 25 % fra det tidspunkt at regne, hvor den renteberettigede fylder 67 år.

Regulering af ulykkesforsikringslovens ydelser:

Såfremt den af Danmarks Statistik offentliggjorte gennemsnitlige time fortjeneste (incl. dyrtidstillæg, men bortset fra alle andre tillæg) i januar kvartal for alle arbejdere indenfor håndværk og industri i hele landet stiger eller falder 1 % i forhold til den tilsvarende timefortjeneste i januar kvartal 1963, forhøjes eller nedsættes årslønnens maksimumsbeløb (og det i loven fastsatte minimumsbeløb for årsløn for personer under 21 år 8.000 kr.) med 1 %. For hver yderligere stigning eller fald i timefortjenesten med 2% i forhold til januar kvartal 1963 forhøjes eller nedsættes maksimumsbeløbene med yderligere 2 % af de oprindelige beløb.

Reguleringen får virkning for ulykkestilfælde, der indtræder efter reguleringens ikrafttræden. Da offentliggørelse af den omhandlede timefortjeneste for januar kvartal finder sted om efteråret samme år, kan en regulering først iværksættes med virkning fra den 1. april i det følgende år. Timefortjenesten, der for januar kvartal 1963 udgjorde 703 øre, er for januar kvartal 1971 steget til 1604 øre, hvilket giver en reguleringsprocent på 127 med virkning for ulykkestilfælde, der er indtrådt den 1. april 1972 og senere. Hertil svarer et reguleret maksimumsbeløb for årsløn på 37.450 kr.

Samtidig med reguleringen af årslønnens maksimum reguleres løbende dagpenge og renter i anledning af ulykkestilfælde, indtruffet før reguleringen med det samme antal reguleringsbeløb, som det antal procent, hvormed årslønnen reguleres.

Det bemærkes, at den overenskomstmæssige nedsættelse af arbejdstiden, der har fundet sted i de seneste år, kompenseres med en forhøjelse af timelønnen, som ikke påvirker reallønnen. Da ulykkesforsikringslovens årslønsmaksimum som nævnt reguleres efter bevægelserne i timelønnen, bevirker denne forhøjelse af timelønnen derfor en regulering af ulykkesforsikringslovens ydelser, som ikke har relation til bevægelsen i reallønnen.

Gennem en årrække har antallet af ulykkestilfælde, som er blevet anmeldt til de anerkendte forsikringsselskaber m. v. ligget ret konstant på ca. 50.000 om året, hvoraf ca. 80 % eller omkring 40.000 skader i overensstemmelse med de herom gældende regler er blevet afsluttede af forsikringsselskaberne selv, nemlig sager, som efter selskabernes skøn ikke vil medføre invaliditet på mindst 5 % eller ikke vil medføre en uarbejdsdygtighed på over 13 uger. De resterende sager, ca. 10.000 om året, er fremsendt til direktoratet til behandling.

I årene 1969 og **1970** er antallet af ulykkestilfælde, anmeldt til selskaberne, steget til henved 55.000 og 6(1000. Stigningen synes at være ophørt i 1971, idet der i dette år også er anmeldt ca. 1)0.000 ulykkestilfælde til selskaberne.

Antallet afsagér, der af selskaberne er videresendt til direktoratet, har dog også i disse år været ca. 10.000.

Derudover anmeldes hvert år direkte til direktoratet mellem 3.500 og 4.000 sager vedrørende ulykkestilfælde, der indtræffer under arbejde for staten og dennes institutioner, samt sager efter lovens § 19 og § 51 (manglende forsikring og tilfældig medhjælp i husholdningen).

Direktoratet for Ulykkesforsikringen behandler således hvert år ca. 14.000 sager vedrørende ulykkestilfælde, indtruffet under arbejde. (Derudover behandles af direktoratet knap 3.000 sager årligt vedrørende den militære ulykkesforsikringslov, et varierende antal sager vedrørende lov om erstatning til besættelsestidens ofre, samt godt 1.000 sager årligt, hvor domstole, forsikringsselskaber, advokater og andre anmoder direktoratet om at fastsætte invaliditetsgraden, uanset at ulykkestilfældet er indtruffet under sådanne omstændigheder, at tilfældet ikke henhører under den lovpligtige ulykkesforsikring, fortrinsvis færdselssager).

En del af de ca. 14.000 sager, der behandles af direktoratet, afvises som ikke henhørende under loven af retlige eller lægelige grunde.

Størsteparten af sagerne afsluttes - normalt efter at der er ydet dagpenge eller sygebehandling m. v. - som ikke medførende invaliditet.

I yderligere ca. 1.500 sager fastsættes invaliditetsgraden til under 5 %, således at disse ikke medfører udbetaling af erstatning.

Til rest bliver ca. 4.000 sager, som afgøres med invaliditetserstatning. Heraf afgøres langt

de fleste med en invaliditetsgrad på under 50%, hvorfor der efter lovens regler udbetales kapitalerstatning. Kun ca. 150 tilfælde om året (eller ca. 3 ‰ af samtlige anmeldte ulykkestilfælde) afgøres med en invaliditetsgrad på 50 % eller derover, som altså medfører en løbende renteudbetaling.

Antallet af ulykkestilfælde, som medfører døden - straks eller senere - og hvor der findes erstatningsberettigede efterladte, andrager mellem 175 og 200 årligt, hvortil kommer ca. 50 sager årligt, hvor ingen erstatningsberettigede efterlades.

Til belysning af størrelsen af de erstatninger, der udbetales efter ulykkesforsikringsloven kan gives følgende eksempler, som alle er beregnet ud fra, at tilskadekomne er en mand, som er 35 år ved direktoratets afgørelse af sagen, og at han på ulykkestilfældets tidspunkt havde en årsløn på 37.450 kr. (den pr. 1. april 1972 gældende maksimumsårsløn).

5 % invaliditet - kapitalerstatning .	9.362 kr.
10 % invaliditet - kapitalerstatning .	18.725 kr.
15 % invaliditet - kapitalerstatning .	28.088 kr.
20 % invaliditet - kapitalerstatning .	42.443 kr.
30 % invaliditet - kapitalerstatning .	73.702 kr.
40 % invaliditet - kapitalerstatning .	104.960 kr.
50 % invaliditet - årlig rente	12.485 kr.
65 % invaliditet - årlig rente	16.230 kr.
75 % invaliditet - årlig rente	18.727 kr.
100 % invaliditet - årlig rente	24.970 kr.

Afsnit 2.

Forholdet mellem ulykkesforsikringen og andre sociale ydelser.

Ved vurderingen af, hvorvidt der bør opretholdes en selvstændig forsikring mod ulykker m. v. under arbejde som led i socialforsikringen, vil det være nødvendigt at undersøge, på hvilke punkter der gennem den lovpligtige ulykkesforsikring gives ydelser, som ikke er hjemlet i den øvrige socialforsikring.

Problemstillingen er væsentlig forskellig, efter som man ser på dagpengeydelser, hjælp til sygebehandling og hjælpemidler, ydelser til efterladte og invaliditetserstatning til den tilskadekomne.

Ulykkesforsikringens *dagpengeregler* er i det af regeringen i folketinget forelagte forslag til lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel foreslået integreret i et almindeligt socialforsikringssystem.

I dette forslag har man søgt at udarbejde reglerne for den almindelige dagpengeret i tilfælde af uarbejdsdygtighed på en sådan måde, at personer, der er uarbejdsdygtige på grund af arbejdsulykker, ikke vil være dårligere stillet end efter de nugældende regler i ulykkesforsikringen.

Naturalydelserne efter ulykkesforsikringslovs § 21 er som nævnt i afsnit 1:

a. Bandager, proteser, briller og lignende hjælpemidler samt sygevogne.
b. Sygebehandling.
c. Optræning.

En del af disse naturalydelser kan efter de nugældende regler ydes af den almindelige socialforsikring, men ulykkesforsikringslovens regler giver dog en supplerende dækning.

Efter sygeforsikringsloven, som fra 1. april 1973 bliver afløst af lov om offentlig sygesikring - på disse punkter næsten uændret - ydes der tilskud til anskaffelse af briller, bandager og lignende hjælpemidler samt til tandbehandling.

Såfremt udgiften til disse ydelser overstiger tilskuddet, betales ved ulykkestilfælde det resterende beløb af ulykkesforsikringsselskabet. Dette har ikke mindst stor praktisk betydning i tilfælde af tandskader, som ofte nødvendiggør særdeles kostbare tandproteser, som den tilskadekomne uden § 21 selv måtte betale. Det samme kan gøre sig gældende med hensyn til medicin.

Udgiften til proteser - bortset fra tandproteser – ortopædisk fodtøj og sygevogne kan efter revalideringslovens § 3 afholdes i medfør af denne lov. Efter nugældende praksis afholdes udgifterne til første anskaffelse af hjælpemidlet af forsikringsselskabet, for så vidt som denne anskaffelse, hvad der er det normale, afholdes, medens ulykkesforsikringssagen behandles af direktoratet, men for så vidt angår disse proteser m. v. er der kun spørgsmålet om, hvilken kasse der skal betale. Den tilskadekomne vil være sikret protesen.

De særlige bestemmelser i sygeforsikringsloven vedrørende sygehusbehandling forventes fra 1. april 1973 overført til sygehusloven, idet sygekassernes betalingspligt for medlemmers ophold på sygehuse vil bortfalde ved overgangen til den offentlige sygesikring. For så vidt

angår sygehusbehandling skulle § 21 ikke få noget selvstændigt indhold i fremtiden, medmindre der undtagelsesvis bliver tale om sygehusbehandling i udlandet.

Med hensyn til anden sygebehandling (lægebehandling etc.) vil ulykkesforsikringslovens regler om naturalydelser have betydning navnlig for personer, der ikke er sikrede efter sygesikringslovens § 2, stk. 1 (d.v.s. med indtægter over »sygekassegrænsen«). Sådanne personer vil igennem ulykkesforsikringslovens § 21 kun få dækket den del af lægeregninger m. v., som det offentlige ikke betaler efter sygesikringsloven.

Med hensyn til optræning bemærkes, at betingelsen for, at det kan pålægges et ulykkesforsikringsselskab at afholde udgiften til optræning, er, at optræningen skønnes fornøden til at opnå den bedst mulige helbredelse. Efter revalideringsloven kræves det, at der er fare for, at en væsentlig og ikke blot forbigående nedsættelse af erhvervsevnen vil indtræde, såfremt optræningen undlades. Der vil være adskillige tilfælde, hvor betingelserne for bistand efter revalideringsloven ikke er opfyldt, men hvor det dog vil være muligt at yde bistand til optræning efter ulykkesforsikringsloven.

For at få ret til ydelser efter revalideringsloven og sygesikringsloven kræves der, at en person skal have bopæl her i landet (efter sygesikringsloven i en vis kortere periode: 6 uger).

Da ulykkesforsikringsloven ikke stiller krav om bopæl her i landet, vil der for personer med midlertidigt ophold her i landet kunne opstå tilfælde, hvor de kun er dækket af ulykkesforsikringsloven.

Begravelseshjælpen udgør pr. 1. april 1972: 1.230 kr. og udbetales til den eller dem, der har bekostet begravelsen og uden hensyn til de faktiske omkostninger ved begravelsen, ligesom den normalt udbetales uanset om der fra anden side (f. eks. sygekasse eller arbejdsgiver) ydes tilskud hertil. Den offentlige sygesikring overtager fra 1. april 1973 sygekasserne og vil fremdeles yde begravelseshjælp, der med de pr. 1. april 1972 gældende takster vil udgøre 1.000 kr. Begravelseshjælpen efter ulykkesforsikringsloven ydes som nævnt ved siden af begravelseshjælpen efter sygesikringen.

Erstatning til efterladte ydes som tidligere nævnt til a) enker, b) enkemænd, c) børn, d) andre forsørgede.

Erstatning til enker ydes som nævnt i form af en livrente, der efter den pr. 1. april 1972 gældende maksimumsårsløn på 37.450 kr. udgør 11.235 kr. årlig, i de to første år efter ægtefællens død dog 18.725 kr. årlig.

Såfremt enken iøvrigt opfylder betingelserne for at oppebære enkepension efter enkepensionsloven, vil denne kunne udbetales ved siden af ulykkesforsikringsrenten, dog med et fradrag.

Ret til enkepension har

1) en enke, der er fyldt 55 år, såfremt hun er blevet enke efter det fyldte 45. år.
2) en kvinde, der bliver enke efter det fyldte 45. år, og som ved ægtemandens død forsørgede 2 eller flere børn under 18 år. Retten bibeholdes sålænge hun har 1 barn at forsøge.

Yderligere kan enkepension tillægges enker (og andre enlige kvinder), der er fyldt 50 år, under visse helbredsmæssige eller trangsmæssige betingelser.

Retten til enkepension er dog betinget af indfødsret og bopæl i Danmark, samt for så vidt angår 1) at ægteskabet består i mindst 5 år.

Enkepensionen udgør pr. 1. april 1972: 9.660 kr. årlig, hvortil kommer et pensionstillæg på 1.920 kr., ialt 11.580 kr. Dette pensionstillæg er indtægtsbestemt og bortfalder ved meget små indtægter fra anden side. Under forudsætning af, at enken endnu ikke er fyldt 62 år, og at hun ikke har anden indtægt end ulykkesforsikringsrenten, vil fradraget - ud over bortfald af pensionstillægget - udgøre 4.680 kr., således at hendes indtægt vil være 11.235 kr. i ulykkesforsikringsrente + 4.980 kr. i enkepension, ialt 16.215 kr. årlig.

I de første 2 år vil ulykkesforsikringsrenten dog være så stor, at enkepensionen helt bortfalder.

Ved det fyldte 62. år overgår enken til folkepension, for hvilken fradragsreglerne er anderledes end ved enkepension. Herefter vil enkens indkomst være 6.720 kr. i folkepension + 11.235 kr. i ulykkesforsikringsrente, ialt 17.955 kr.

Ved enkens fyldte 67. år nedsættes renten med en fjerdedel efter ulykkesforsikringslovens § 39, stk. 6, til 8.426 kr., samtidig med at hun får ret til fuld folkepension. Hendes indtægt vil herefter være: folkepension 9.660 kr. + ulykkesforsikringsrente 8.426 kr., ialt 18.086 kr.

Det vil således ses, at retten til renten efter ulykkesforsikringsloven har en meget væsentlig betydning ved siden af enkepensionen. Hertil kommer, at ulykkesforsikringsrenten ydes, uanset hvor ung enken er og uanset hendes økonomiske forhold iøvrigt.

For enkemænd, der ganske vist kun undtagelsesvis opfylder betingelserne for rente efter ulykkesforsikringsloven, gør lignende betragtninger sig gældende (bortset **fra forholdet til** enkepension).

Til afdødes børn ydes der som nævnt en årlig rente på 10 % af årslønnen, fra 1. april 1972 altså højst 3.745 kr. årlig til hver.

Herudover ydes enken efter børnetilskudslovens § 2, stk. 2, forhøjet børnetilskud med 1.764 kr. årlig til hvert barn og ekstra børnetilskud efter § 3 med 1.300 kr. årlig ialt.

Disse beløb er uafhængige af barnets øvrige indtægt, medens det i lovens § 4, stk. 3, nævnte særlige børnetilskud på 2.400 kr. vil bortfalde, da barnets ulykkesforsikringsrente overstiger dette beløb.

Erstatning til andre forsørgede (forældre, samboende, plejebørn, søskende m. v.) ydes forholdsvis sjældent, og gruppen er så uensartet, at det er vanskeligt at sammenholde med andre ydelser.

Kontanterstatning til den ulykkesramte selv må først og fremmest sammenholdes med invalidepension efter lov om invalidepension m.v., jfr. socialministeriets bekendtgørelse nr. 156 af 15. april 1970. De to former for kompensation for nedsat arbejds- eller erhvervsevne frembyder betydelige forskelligheder.

Renteerstatningerne efter ulykkesforsikringen er efter gældende lov ved tilsvarende invaliditetsgrader noget højere end efter invalidepensionsloven, og der er yderligere mulighed for at oppebære almindelig invalidepension samtidig med rente efter ulykkesforsikringen, om end med nedsatte beløb.

Til belysning heraf kan gives følgende oplysninger:

Taksterne for invalidepension er pr. 1. april 1972:

Grundbeløb	9.660 kr. årlig
Invaliditetsbeløb	4.824 kr. årlig
Erhvervsudygtighedsbeløb	6.240 kr. årlig
Pensionstillæg	2.088 kr. årlig
Ægteskabstillæg	1.092 kr. årlig

Ægteskabstillægget ydes til ægtepar, når kun den ene part opfylder betingelserne for invalidepension, og såvel ægteskabs- som pensionstillæg er indtægtsbestemte og nedsættes eller bortfalder ved selv relativt små indtægter fra anden side. Tillæggene ydes kun til højeste og mellemste invalidepension.

Højeste invalidepension, som ydes til personer, der er fuldstændig uarbejdsdygtige, omfatter grundbeløb, invaliditetsbeløb og erhvervsudygtighedsbeløb og udgør således ialt *20.724 kr. årlig.*

Såfremt pensionisten er uden øvrige indtægter kommer hertil pensionstillægget med 2.088 kr. og eventuelt ægteskabstillæg med 1.092 kr., således at det maksimale beløb, der kan udbetales, er *23.904 kr. årlig.*

Mellemste invalidepension, som ydes til personer, hvis erhvervsevne er nedsat til 1/3, omfatter grundbeløb og invaliditetsbeløb og udgør således ialt *14.484 kr. årlig.*

Såfremt pensionisten er uden øvrige indtægter kommer hertil pensionstillægget og eventuelt ægteskabstillæg, således at det maksimale beløb, der kan udbetales, er *17.664 kr. årlig.*

Laveste invalidepension, som ydes til personer, hvis erhvervsevne er nedsat med mindst halvdelen, omfatter halvt grundbeløb og halvt invaliditetsbeløb og udgør således *7.242 kr. årlig.*

Renten i henhold til ulykkesforsikringsloven vil ved en invaliditet af 100 %, 65 % og 50 % udgøre henholdsvis 24.970 kr., 16.230 kr. og 12.485 kr. Disse renter er beregnet efter den maksimale årsløn.

Såfremt der som følge af ulykkestilfældet tilkendes den pågældende invalidepension, skal der i medfør af invalidepensionslovens §§ 6 og 8 foretages et fradrag i invalidepensionens grundbeløb og eventuelt erhvervsudygtighedstillæg, derimod ikke i invaliditetstillægget. Der er nedenfor vist nogle eksempler på nedsættelsen af invalidepensionen som følge af ydelser efter ulykkesforsikringsloven.

Beregningerne er foretaget efter socialministeriets cirkulære af 28. februar 1972 om invalidepensionens størrelse pr. 1. april 1972, og under forudsætning af, at såfremt tilskadekomne er gift, kun han opfylder betingelserne for at opnå invalidepension, og at han ikke har andre indtægter.

1) Tilskadekomne tilkendt ulykkesforsikringsrente efter en invaliditetsgrad på 100 % samt højeste invalidepension. (Invalidepension inden fradrag henholdsvis 22.812 kr. og 23.904 kr.).

	a) Enlig	b) Gift, men kun tilskadekomne berettiget til invalidepension
Invalidepension:		
Grundbeløb	0 kr.	0 kr.
Invaliditetsbeløb	4.824 kr.	4.824 kr.
Erhvervsudygtigheds-beløb	1.752kr.	4.008kr.
	6.576 kr.	8.832 kr.
Ulykkesforsikrings-rente	24.970 kr.	24.970 kr.
Indtægt ialt	31.546 kr.	33.802 kr.

2) Tilskadekomne tilkendt ulykkesforsikringsrente efter en invaliditetsgrad på 65 % samt mellemste invalidepension. (Invalidepension inden fradrag henholdsvis 16.572 kr. og 17.664 kr.)

	a) Enlig	b) Gift, med kun tilskadekomne berettiget til invalidepension
Invalidepension:		
Grundbeløb	984 kr.	4.740 kr.
Invaliditetsbeløb	4.824 kr.	4.824 kr.
	5.808 kr.	9.564 kr.
Ulykkesforsikrings-rente	16.230kr.	16.230kr.
Indtægt ialt	22.038 kr.	25.794 kr.

3) Tilskadekomne tilkendt ulykkesforsikringsrente efter en invaliditetsgrad på 50 % samt laveste invalidepension. (Invalidepension inden fradrag 7.242 kr.).

	a) Enlig	b) Gift, men kun tilskadekomne] berettiget til invalidepension•
Invalidepension:		
½ Grundbeløb	Okr.	2.868kr.
½ Invaliditetsbeløb	2.412kr.	2.412kr.
	2.412 kr.	5.280 kr.
Ulykkesforsikrings-rente	12.485 kr.	12.485 kr.
Indtægt ialt	14.897 kr.	17.765 kr.

Det vil heraf ses, at der efter gældende lov er en væsentlig økonomisk fordel forbundet med at have ret til ydelser efter ulykkesforsikringsloven, selv i tilfælde, hvor der ydes invalidepension efter samme bedømmelse af invaliditeten.

Hertil kommer imidlertid den forskellige vurdering af invaliditeten efter ulykkesforsikringsloven og den almindelige invalidepensionslov.

For det første ydes der i ulykkesforsikringen kun erstatning for den skade, der er en direkte følge af ulykken, medens man i invalidepensionsloven må tage hele den helbredsmæssige og sociale situation i betragtning.

For det andet må man i ulykkesforsikringen, uanset at man søger at se på de konkrete forhold i det enkelte tilfælde og således foretage en individuel vurdering, alligevel i vidt omfang standardisere erstatningen, idet man må tage hensyn til den mulige fremtidige ulempe på længere sigt af det handicap, ulykken har medført. Dette skyldes, at man efter gældende ret kun har begrænset mulighed for revision, men det gælder vel i nogen grad generelt, idet det, efterhånden som tiden går bliver mere og mere vanskeligt at skønne over, hvad der er en følge af ulykken, og hvad der skyldes andre forhold.

For det tredie ydes der i ulykkesforsikringen erstatninger for meget små invaliditeter, helt ned til 5 %. Efter den gældende invalidepensionslovgivning ydes der som nævnt invalidepension ved 50 % invaliditet, og invalidepension ydes efter 3 satser - en sats for 50 % invaliditet, en sats for $66^2/3$ % invaliditet og en sats for fuldstændig erhvervsudygtighed.

Det skal i denne forbindelse nævnes, at af de invaliditetsafgørelser, der årligt træffes af direktoratet for ulykkesforsikringen i henhold til ulykkesforsikringsloven, er i ca. 96 % af tilfældene den erstatningsberettigede invaliditet under 50 %, d.v.s. af sådan størrelse, at den ikke samtidig kan berettige til invalidepension efter loven om invalidepension. For sådanne invaliditeter betaltes der i 1971 ca. 62 millioner kroner i kapitalerstatninger, der i det væsentligste dækker tilvænningserstatninger svarende til invaliditeter på 5 til 20 %.

Selv med en invaliditetsgrad på 50 % eller derover er det ikke givet, at ulykkestilfældet vil berettige til invalidepension på grund af den forskelligartede vurdering, der anvendes. En undersøgelse af personer, der er kommet til skade ved arbejdsulykker i årene 1955, 1956 og 1957 viser, at 45,7 % af tilskadekomne, hvis

invaliditetsgrad er sat til 50-75 %, har samme eller højere relative erhvervsindtægt ved en efterundersøgelse, der har fundet sted ca. 10 år efter ulykkestilfældet. 40,5 % af de undersøgte havde nedsat indtægt eller var ude af erhverv som følge af ulykkestilfældet, medens 13.8 % havde nedsat indtægt eller var ude af erhverv af andre årsager end ulykkestilfældet.

For de tilfælde, hvor invaliditetsgraden var ansat til 80-100%, havde 18,4% samme eller bedre indtægtsforhold, medens 68,4 % havde nedsat indtægt eller var ude af erhverv som følge af ulykkestilfældet, og 13,2% af andre årsager.

Antallet af tilskadekomne med invaliditeter mellem 50 og 100 %, som helt var slået ud af erhverv på grund af ulykkestilfældet, udgør kun et ringe antal, men af disse er langt de fleste tilkendt invalidepension med ulykkestilfældets følger som eneste eller overvejende årsag.

Afsnit 3.

En kort oversigt over forsikringskommissionens betænkning vedrørende lovpligtig ulykkesforsikring

Forsikringskommissionen (FK) blev nedsat den 29. juni 1962 i henhold til lov nr. 171 af 16. maj 1962 med opgave at tilvejebringe oplysning om dansk forsikringsvirksomhed, at belyse dennes funktioner og at undersøge, om den drives uden unødvendigt fordyrende omkostninger samt fremkomme med forslag til sådanne foranstaltninger, som måtte findes egnet til at fremme forsikringsvæsenets bestræbelser for bedst muligt at tilgodese forsikringstagernes interesser.

Kommissionen afgav i 1968 sin første delbetænkning, som dels indeholdt en almen beskrivelse af skades forsikrings virksomhed, dels en undersøgelse af motorkøretøjsforsikring.

Efter at SRK ved sin 1. betænkning havde fremsat forslag til en dagpengeordning, der bl.a. berørte den lovpligtige ulykkesforsikring og iøvrigt var fremkommet med betragtninger om den lovpligtige ulykkesforsikrings fremtidige forhold, vedtog FK at fremskynde sit arbejde vedrørende den lovpligtige ulykkesforsikring, således at en betænkning herom kunne foreligge så betids, at resultaterne af undersøgelsen kunne indgå i overvejelserne vedrørende den lovpligtige ulykkesforsikrings fremtidige forhold.

FK afgav herefter i august 1970 betænkning II, Lovpligtig ulykkesforsikring (udgivet af Statens Trykningskontor som nr. 579/1970), hvori FK gennemgår den lovpligtige ulykkesforsikring og vurderer dens betydning som selvstændig socialforsikringsgren.

I det følgende er der givet en oversigt over betænkningen, hvorved der er bortset fra kommissionens bemærkninger vedrørende dagpenge, således at oversigten alene omfatter langtidsydelserne.

a. FK gør opmærksom på, at den lovpligtige ulykkesforsikring må betragtes som et lovfæstet ansættelsesvilkår, således at arbejdsgivernes præmiebetaling må ses som en del af arbejdsvederlaget og finder det rimeligt, at den ansattes arbejdsrisiko fortsat afdækkes ved en ulykkesforsikring, hvis ydelser betyder en overbygning på andre sociale ydelser.

b. Antallet af arbejdsulykker (herunder erhvervssygdomme) udgør kun en meget begrænset del (6-8 %) af de tilfælde, der kræver sociale ydelser. Såfremt særreglerne for de ulykkesramte ophæves, går FK ud fra, at det er tanken, at ydelserne til de resterende 92-94 % skal bringes på højde med de nuværende ydelser til de ulykkesramte. I så fald må det imidlertid forventes, at det bliver det mulige niveau for de 92-94%, der bliver afgørende for det samlede. Stigningerne i ydelserne til de ulykkesramte vil således blive langsommere end i øjeblikket. En fordeling af de nuværende merydelser under den lovpligtige ulykkesforsikring vil kun betyde meget lidt i det samlede billede.

c. Efter den nugældende ordning er ydelserne fra den lovpligtige ulykkesforsikring af en sådan størrelse, at en tilskadekommen kun sjældent vil have fordel af at rejse yderligere erstatningskrav.

En ophævelse af den lovpligtige ulykkesforsikring vil, da det må anses for utænkeligt, at man fratager den tilskadekomne retten til at rejse erstatningskrav mod skadevolderen, medføre en meget stor række erstatningssager mod arbejdsgivere. En stor del af ulykkesforsikringslovens funktioner vil derved overgå til ansvarsforsikringen med deraf følgende byrder for retsvæsenet, hvilket vil koste samfundet store summer. Yderligere vil dette medføre en forskelsbehandling af de arbejdspladstilskadekom-

ne, idet deres erstatning vil være afhængig af, hvorvidt de kan bevise skyld hos deres arbejdsgivere.

Arbejdsgiverne måtte derfor vedblivende holde ansvarsforsikring til dækning af stort set det samme ansvar, som de nu har efter den lovpligtige ulykkesforsikrings bestemmelser.

Det samlede resultat ved en ophævelse af den lovpligtige ulykkesforsikring måtte derfor ventes at blive.

1) at flertallet af arbejdsplads-tilskadekomne ligesom hidtil - og ligesom de tilskadekomne ved motorulykke eller anden af en trediemand forskyldt ulykke - ville få mere end det store flertal af alle andre invalide-rede, men
2) at et mindretal af de arbejdsplads-tilskadekomne, nemlig de, der ikke kunne bevise selv den mindste skyld hos deres arbejdsgivere eller hans folk, ville få mindre end nu, nemlig det samme som alle andre,
3) og endelig, at næsten hver eneste arbejdsplads-tilskadekomst ville give anledning til en retssag, noget der ville koste samfundet betydelige summer.

Endvidere må man forudse, at en række virksomheder vil tegne frivillig ulykkesforsikring for deres ansatte, hvad der vil føre til yderligere ulighed på området.

d) Den nuværende forsikringsordning medfører, at de ydelser, som pålægges virksomhederne, hvad enten det er ydelser til lovpligtig ulykkesforsikring eller til sygedagpenge, stort set bestemmes ud fra erhvervsøkonomiske principper, hvorved det undgås, at nogle virksomheder kommer til at bære omkostninger, som rettelig hører hjemme hos andre virksomheder, nemlig farligere virksomheder (forvridning af virksomhedernes strukturer).

Den forsikringsmæssige overbygning indeholder et incitament til at mindske risikoen og til at anvende de mindst risikobetonede produktionsmetoder, idet man, såfremt man bevarer en overbygning i form af en lovpligtig ulykkesforsikring, fortsat vil have en præmietarifering efter risiko af en sådan vægt, at den tilskynder til så vidt muligt at undgå risikobetonede produktionsmetoder og til at foretage ulykkesforebyggende foranstaltninger.

Såfremt man forlader en forsikringsmæssig afdækning af ulykkesrisikoen på arbejdspladserne, vil dette indebære en subsidiering af farlig virksomhed.

e. En ophævelse af den lovpligtige ulykkesforsikring, såfremt man måtte anse denne forsikringsform for unødvendig efter en forøgelse af de almindelige sociale ydelser, ville medføre strukturforandringer for forsikringsselskaberne, især for de gensidige selskaber. Dette kan dog næppe efter FK's opfattelse være afgørende som selvstændig begrundelse for at bevare den lovpligtige ulykkesforsikring som en overbygning på de sociale ydelser.

f. FK foreslår på grundlag af disse betragtninger, at den lovpligtige ulykkesforsikring bevares, men foreslår, at ulykkesforsikringens langtidsydelser gives som en overbygning eller som et tillæg til de øvrige sociale ydelser, i stedet for som i dag, hvor invalidepension, enkepension m. v. nedsættes, når der udbetales erstatning efter ulykkesforsikringsloven.

Dertil kommer, at de sociale ydelser vanskeligt kan tilgodese de små invaliditeter, som efter de nugældende regler i praksis bedst afgøres med kapitalerstatninger. Antallet af disse tilfælde udgør en stor del af samtlige ulykkestilfælde under ulykkesforsikringsloven, nemlig ca. 96 %.

På den anden side viser erfaringerne, at det er væsentligt at tilgodese de tilfælde, hvor der er tale om høje invaliditetsgrader. Også dette taler imidlertid for, at den lovpligtige ulykkesforsikring bevares som en overbygning på de sociale ydelser.

Afsnit 4.

Arbejdsgruppens konkluderende bemærkninger.

Socialreformkommissionen har i sin første betænkning foreslået, at dagpengeydelserne udgår af den lovpligtige ulykkesforsikring og indgår i en generel dagpengeordning. Dette begrundes først og fremmest med, at borgerne, i tilfælde af midlertidig uarbejdsdygtighed, i relation til den sociale sikring bør være ens stillet, hvad enten uarbejdsdygtigheden skyldes ulykke under arbejde, ulykker iøvrigt, sygdom eller fødsel, d.v.s. at den hjælp, der skal ydes, bør ikke være afhængig af trangsårsagen, men kun af behovet. Kommissionen foreslår den generelle dagpengeordning gennemført på en sådan måde, at de ulykkesramte ikke får en ringere stilling end efter den gældende ordning. Dette princip er gennemført i det i folketinget

den 15. marts 1972 fremsatte forslag til lov om dagpenge i tilfælde af sygdom og fødsel.

Kommissionen har ikke givet udtryk for nogen stillingtagen til, hvorledes der bør forholdes over for de øvrige ydelser efter ulykkesforsikringsloven, men det vil på baggrund af dagpengeforslaget være nærliggende at tage som udgangspunkt, at også kompensation for et mere vedvarende tab af arbejdsevne bør ydes efter samme regler, hvad enten behovet skyldes et ulykkestilfælde under arbejde, andre ulykkestilfælde eller sygdom eller invaliditet i almindelighed.

Tilsvarende synspunkter kan det være rimeligt at anlægge på betaling af hjælpemidler og proteser samt læge- og tandlægebehandling.

I det følgende vil arbejdsgruppen, på grundlag af fremstillingen i afsnit 2 om ulykkesforsikringens forhold til den øvrige sociale lovgivning, redegøre for, hvilke ændringer i lovgivningen en sådan ligestilling eller harmonisering vil forudsætte, hvis udgangspunktet for den generelle ordning på samme måde som for dagpengeordningen skal være, at de personer, der i dag vil være berettiget til ydelser efter ulykkesforsikringsloven, ikke må blive ringere stillet end nu.

Gruppen vil i denne forbindelse søge at skønne over, hvilke udgifter der eventuelt måtte være forbundet hermed.

Arbejdsgruppen vil endvidere gennemgå og vurdere de argumenter, der specielt i forsik - ringskommissionens betænkning om den lovpligtige ulykkesforsikring, jfr. afsnit 3, er anført for, at man uanset socialreformkommissionens principielle sigte bør bevare en særstilling for personer, der rammes af et ulykkestilfælde under arbejde for andre.

Hvilke ændringer i lovgivningen m. v. *vil en ligestilling forudsætte?*

En fuldstændig ligestilling på *invaliditetserstatningens* område måtte forudsætte, at den almindelige invalidepension forhøjes, så den kommer på niveau med ulykkesforsikringsrenten + indtægtsreguleret invalidepension, d.v.s. for en person med højeste invalidepension fra 22.812 kr. til 31.546 kr., for en person med mellemste invalidepension fra 16.572 kr. til 22.038 kr., og for en person med laveste invalidepension fra 7.242 kr. til 14.897 kr. For at opnå en ligestilling behøver disse beløb dog kun at være maksimumsbeløb, der ydes til alle med en vis indtægt forud for invalideringen. Udgifterne kan anslås til ca. 700 mill. kr. årlig.

Endvidere måtte en ligestilling forudsætte, at der blev adgang til at yde kapitalerstatning ved mindre invaliditeter. Selskabernes årlige udgift til kapitalerstatninger udgør 62 mill. kr. En tilsvarende erstatning ved alle mindre invaliditeter som følge af ulykkestilfælde ville udgøre ca. 300 mill. kr. Det er næppe muligt at skønne over, hvad udgiften vil være til erstatninger ved mindre invaliditeter som følge af sygdom i almindelighed.

Da ulykkesforsikringsrenten - i modsætning til invalidepension - fortsætter ud over rentemodtagerens fyldte 67. år, dog nedsat med ¼, vil den fuldstændige ligestilling også indebære en meget kraftig forhøjelse af folkepensionen og en dermed følgende forøgelse af den samlede udgift til folkepension. Man har ikke fundet anledning til at foretage en nærmere beregning.

Med hensyn til *begravelseshjælp* ville en ligestilling forudsætte, at den almindelige begravelseshjælp gennem sygesikringen blev forhøjet med begravelseshjælpen efter ulykkesforsikringen eller med 1.230 kr. Dette ville skønsmæssigt medføre en udgift efter sygesikringen på ca. 60 mill. kr.

Efterladte-erstatning forudsætter for ligestilling, *at* der kan tillægges enhver enke uanset alder og økonomiske forhold en pension eller rente på 30 % (de 2 første år 50 %) af mandens årsløn inden for et vist maksimum, og i visse tilfælde en enkemand en tilsvarende stilling, *at* der efter et skøn kunne ydes også andre af den afdøde forsørgede en vis erstatning, og *at* de særlige børnetilskud efter børnetilskudslovens § 4 blev forhøjet fra 2.400 kr. årlig til 3.745 kr. Merudgifterne ved en almindelig enkepension kan meget løseligt anslås til 700 mill. kr. Udgifterne ved en forsørgertabserstatning i specielle tilfælde er vanskelige at anslå, og udgifterne ved en forhøjelse af de særlige børnetilskud må anslås til 20-30 mill. kr. årlig.

Med hensyn til *hjælpemidler, proteser* er der hjemmel i revalideringsloven til at yde den samme hjælp som efter ulykkesforsikringsloven. Der er herved set bort fra visse bagatelagtige ydelser, som der væsentligst af administrative grunde ikke ydes hjælp til efter revalideringsloven, men som iøvrigt stort set kan ydes efter sygesikringsloven. Forsikringsselskabernes udgift på dette felt, ca. 1,5 mill. kr., vil blot overgå på det offentlige.

Med hensyn til *optræning* af ulykkesramte kunne man formentlig uden frygt for konsekvenser give revalideringsvæsenet pligt til at tage sig af denne gruppe. En væsentlig del af de tilskadekomne, der kommer til optræning, vil dog ikke umiddelbart komme i kontakt med revalideringssystemet, og der må formentlig gives regler, der sikrer denne gruppe optræning. Selskabernes udgifter - årligt ca. 2,5 mill. kr. - ville derved overgå på det offentlige.

Skal ligestilling tilvejebringes med hensyn til *tandbehandling,* herunder kroner, stifttænder, broer og løse proteser, må denne behandling gøres vederlagsfri for befolkningen, således at det kun pålægges den enkelte at afholde udgifter til tandbehandling af rent kosmetisk eller luksuspræget art. Dette kan ske administrativt i henhold til sygesikringsloven § 8. Ulykkesforsikringens årlige udgifter til tandbehandling kan anslås til ca. 1,0 mill. kr. Udgiften til fri tandbehandling er vanskelig at vurdere, bl. a. fordi man ikke kan vide, hvilket udækket behov der findes, men kan formentlig blive af en størrelsesorden af skønsmæssigt ½ milliard kr. årligt ud over de tilskud, der allerede kan ydes af sygekassen (fremtidig sygesikringen).

For så vidt angår *lægebehandling* må en fuldstændig ligestilling indebære, at opdelingen af befolkningen i A-medlemmer og B-medlemmer af sygesikringen falder bort. Hvad dette vil koste er vanskeligt at udtale sig om, idet det vil ændre grundlaget for sygekassernes overenskomster med lægerne. Spørgsmålet om denne opdeling bør bevares, behandles iøvrigt i et udvalg, der skal afgive betænkning i 1973. Ulykkesforsikringens udgift til lægebehandling kan anslås til under ½ mill. kr. årlig.

En fuldstændig ligestilling på hvert enkelt af de ovennævnte områder vil ud over de ændringer, der er peget på, forudsætte at man ophævede de varierende regler om statsborgerskab eller en vis tids ophold eller bopæl her i landet for at opnå ret til de forskellige ydelser, samt gav adgang til at gøre undtagelser fra gældende love med henblik på at opfylde overenskomster med fremmede lande. Dette har man set bort fra i gennemgangen foran.

En indpasning eller indkorporering af den lovpligtige ulykkesforsikring i den almene sociale sikring, således at den tilskadekomne under arbejde ikke får en anden stilling end andre med samme behov, kan imidlertid ske på mange måder, hvoraf den ovenfor skitserede kun kan betragtes som et specialtilfælde, der samtidig i udgiftsmæssig henseende betegner et yderpunkt.

Man kan tænke sig en ophævelse af ulykkesforsikringsloven, således at tilskadekomne under arbejde direkte henvises til ydelserne efter den øvrige sociale lovgivning. Dette vil medføre en merudgift efter denne lovgivning, som imidlertid vil blive mere end opvejet ved besparelser på ulykkesforsikringen. En sådan ordning vil efter sagens natur indebære, at tilskadekomne under arbejde mister de særlige fordele,

Oversigt.

	Nuværende udgifter under ulykkesforsikringsloven	Nuværende udgifter under andre sociale love	Yderligere udgifter ved fuld harmonisering
Invaliditetserstatning			
rente	31 mill. kr.**)	2000 mill. kr.	700 mill. kr.
kapital	62 mill. kr.	÷	300 mill. kr.*)
Begravelseshjælp	0,2 mill. kr.	33 mill. kr.	60 mill. kr.
Efterladteerstatning			
enker	33 mill. kr.**)	180 mill. kr.	700 mill. kr.
børn	4,5 mill. kr.**)	50 mill. kr.	25 mill. kr.
Hjælpemidler, proteser	1,5 mill. kr.	?	÷
Tandbehandling	1,0 mill. kr.	180 mill. kr.	?
Lægebehandling	0,5 mill. kr.	400 mill. kr.	?
Optræning	2,5 mill. kr.	1,5 mill. kr.	÷

*) Kun til personer ramt af ulykkestilfælde udenfor ulykkesforsikringslovens område.
**) Incl. forsikringsselskabernes reservehenlæggelse.
Alle beløb er skønsmæssigt beregnede.

som ulykkesforsikringsloven i dag giver, og som der nærmere er gjort rede for i afsnit 3. Denne mulighed må formentlig betragtes som det andet - og modsatte - yderpunkt.

Herudover foreligger en række muligheder for, at man som mellemløsning indkorporerer ulykkesforsikringen i den øvrige socialforsikring på en sådan måde, at en tilskadekommen under arbejde ikke fuldt ud stilles, som han i dag ville være stillet efter ulykkesforsikringsloven. Man kunne f. eks. tænke sig, at man - såfremt der iøvrigt ikke kommer en ordning på dette problem - lader B-medlemmer af sygesikringen bidrage til lægeudgifter som følge af arbejdsulykker på samme måde som andre lægeudgifter. På samme måde kunne man tænke sig at fastsætte en generel begravelseshjælp noget lavere end den samlede begravelseshjælp fra sygesikringen og ulykkesforsikringen, således at det store flertal ville få en forbedret stilling, men de efterladte efter en tilskadekommen under arbejde en lidt ringere samlet stilling. Noget tilsvarende kunne tænkes gennemført for så vidt angår børnetilskuddene sammenholdt med ulykkesforsikringens bestemmelser. Ret langt ad den vej kan man dog ikke gå, uden at man må erkende, at stillingen for tilskadekomne under arbejde er blevet væsentligt forringet i forhold til den gældende ordning.

Er der - bortset fra hensynet til at bevare erhvervede rettigheder - selvstændige *argumenter, der taler for at bevare en særstilling i relation til den sociale sikring for tilskadekomne under arbejde?*

Som det nærmere er redegjort for i afsnit 3, har forsikringskommissionen anført en række argumenter for, at den lovpligtige ulykkesforsikring bevares. Der er her efter arbejdsgruppens opfattelse på en udtømmende måde redegjort herfor. Arbejdsgruppen har derfor begrænset sig til en vurdering af forsikringskommissionens betragtninger.

Når forsikringskommissionen fremhæver, at den lovpligtige ulykkesforsikring må betragtes som et lovfæstet ansættelsesvilkår, således at arbejdsgivernes præmiebetaling må ses som en del af arbejdsvederlaget, synes dette argument ikke afgørende. Det vederlag, der ligger i arbejdsgivernes præmier, vil uden vanskeligheder kunne konverteres til en forholdsmæssigt større arbejdsgiverandel i financiering af de almene ordninger eller indgå i lønfastsættelsen, således at der ikke falder noget vederlag bort.

Heller ikke henvisningen til, at de ulykkesramte, selv om ydelserne i de almene ordninger i første omgang skulle blive forhøjet til ulykkesforsikringslovens niveau, dog i det lange løb vil få en forringet stilling ved at skulle dele skæbne med de af de almene ordninger omfattede, synes af væsentlig betydning. Dels bygger argumentet efter sagens natur på en hypotese - at de almene ydelser vil bevæge sig langsommere opad end ulykkesforsikringens ville have gjort - dels er det ud fra socialpolitiske hensyn vanskeligt at se begrundelsen for, at en enkelt gruppe - når ligestilling een gang var opnået - skulle have krav på at være bedre stillet end andre med samme behov.

Hensynet til præventionen - d.v.s. ulykkesforsikringspræmiernes virkning i retning af at tilskynde virksomhederne til at forbedre sikkerheden på arbejdspladserne - er efter gruppens opfattelse et stærkere argument. Man kan ikke bortse fra, at præmieudgifterne kan indeholde en sådan tilskyndelse i mere risikoprægede erhverv, hvor præmierne pr. ansat er højest. Det samme gælder henvisningen til, at det er rimeligt, at erhverv eller virksomheder, der frembyder særlig risiko for de ansatte, i det omfang, det er muligt, kommer til at betale de udgifter, der følger af den særlige risiko.

Disse argumenter ville formentlig være af helt afgørende betydning for at opretholde en lovpligtig ulykkesforsikring, såfremt de udgifter, der er forbundet med den lovpligtige ulykkesforsikring var så store og fastsat på en sådan måde, at de var bestemmende for virksomhedernes dispositioner. Dette kan imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse ikke være tilfældet, idet præmien for lovforsikringen i så stærkt risikoprægede erhverv som murer- og entreprenørvirksomhed for tiden ligger på henholdsvis ca. 1,5 % og knap 3 % af den udbetalte arbejdsløn. Når dagpengeloven gennemføres vil disse tal formentlig falde til ca. det halve. Hertil kommer, at det er vanskeligt for forsikringsselskaberne at lade præmierne variere individuelt efter den faktiske ulykkesfrekvens inden for de enkelte virksomheder.

Selv om disse argumenter har en vis styrke, synes de derfor heller ikke at kunne bære en særstilling for tilskadekomne under arbejde.

Det må endvidere under forudsætning af en ringere stilling for tilskadekomne under arbejde med forsikringskommissionen erkendes, at en ophævelse af den lovpligtige ulykkesforsikring kan medføre, at der vil blive rejst et stort antal

sager ved domstolene i tilfælde, hvor arbejdsgiveren har været eller af tilskadekomne hævdes at have været ansvarlig for skadens indtræden. Dette vil koste samfundet betydelige summer til retsvæsenet, og der vil, som fremhævet af forsikringskommissionen, fremkomme en forskelsbehandling af de arbejdspladstilskadekomne, idet deres erstatning vil være afhængig af, hvorvidt de kan bevise skyld hos deres arbejdsgivere, ligesom en yderligere ulighed på området vil fremkomme ved, at en række virksomheder må forudses at ville tegne frivillige ulykkesforsikring for deres ansatte. Der ligger i disse betragtninger et væsentligt argument for, at de tilskadekomne under arbejde bevarer den stilling i erstatningsmæssig henseende, som de har i dag, d.v.s. bevarer en særstilling, så længe ydelserne efter de almene ordninger ikke er bragt på linie med ulykkesforsikringen eventuelt suppleret efter de almene ordninger. Opnås en sådan ligestilling, vil argumentet efter arbejdsgruppens opfattelse miste en væsentlig del af sin styrke afhængig af, hvilke muligheder der bliver for at hente yderligere erstatning via domstolene.

Under hensyn til, at det næppe er muligt for tiden at udforme de almene sikringsordninger på en sådan måde, at tilskadekomne under arbejde fremtidig vil kunne blive stillet lige så godt som efter den gældende ordning, finder arbejdsgruppen, at der ikke er grundlag for en fuldstændig ophævelse af den lovpligtige ulykkesforsikring.

Gruppen er dog af den opfattelse, at man på længere sigt må tilstræbe en koordinering og ophævelse af den særlige lovpligtige ulykkesforsikring, og at man ved eventuelle kommende ændringer ikke alene i ulykkesforsikringsloven, men også i den øvrige sociallovgivning bør sigte på at foretage ændringen på en sådan måde, at denne tilpasning lettes mest muligt.

Afsnit 5.

Vedrørende mulig ændret placering af sagsområdet i Direktoratet for Ulykkesforsikringen

Såfremt man vil mene, at der bør opretholdes en lovpligtig ulykkesforsikring og en ulykkesforsikring af indkaldte værnepligtige m. fl. som led i socialforsikringen, må der tages stilling til, om det er hensigtsmæssigt at lægge de afgørelser i konkrete sager, der i dag sker i den centrale statsinstitution Direktoratet for Ulykkesforsikringen ud til lokale instanser i amtskommunerne.

Det er et gennemgående princip i socialreformkommissionens og kommunalreformkommissionens arbejde, at man har søgt i videst muligst omfang at lægge afgørelser ud på lokalt plan og derved give nærmere kontakt med de berettigede.

Formodningen må således være for decentralisering, og dette understreges yderligere af, at lovgivningsmagten allerede ved lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender, har besluttet at lægge afgørelserne på det beslægtede område - invalidepensionslovgivningen - ud fra invalideforsikringsretten til de amtskommunale pensionsnævn.

Arbejdsgruppen har i det følgende foretaget en gennemgang af de væsentligste afsnit i behandlingen af sager vedrørende ulykkesforsikringsloven og sager vedrørende erstatning til tilskadekomne værnepligtige m. fl., og for hvert enkelt afsnit redegjort for, hvilke hensyn der gør sig gældende ved overvejelserne om en decentralisering.

1) Afgørelse af om tilskadekomne var omfattet af loven ved tilskadekomsten (og ikke været i privat ærinde, leget i arbejdstiden, været selvstændig erhvervsdrivende, været på vej til arbejdet etc.), d.v.s. om sagen retligt er til anerkendelse.

Disse afgørelser er rent juridiske, og der kan stilles vejledende materiale til rådighed for decentrale organer, f. eks. Hagens kommentarer, udskrifter af direktoratets V. B. samt direktoratets og ulykkesforsikrings-rådets beretninger.

Selv om de mere regelrette og elementære afgørelser på dette grundlag kan træffes af de til disse organer knyttede juridisk uddannede tjenestemænd, vil det nok være praktisk, at afgørelser inden for dette område af hensyn til de mere komplicerede og principielle spørgsmål fortsat træffes på centralt plan, hvor det i højere grad vil være muligt at opretholde en fast og ensartet praksis.

løvrigt kræver behandlingen af adskillige spørgsmål en sådan indsigt og en så betydelig erfaring, at den fornødne sagkundskab vanskeligt kan erhverves på steder, hvor der ikke forelægges et meget stort antal forskelligartede tilfælde.

På grund af den forskellige erhvervsmæssige udvikling i de forskellige dele af landet, vil antallet af sager blive ujævnt fordelt og formentlig mere ujævnt end befolkningsfordelingen ville indicere.

2) Afgørelse af om der foreligger et ulykkestilfælde eller den (tilsyneladende) tilskadekomst kun f. eks. er udslag af bestående sygdom, om en sygdom kan skyldes arbejdet og være en erhvervssygdom, om en værnepligtigs sygdom skyldes militærtjenesten etc., d. v. s. om sagen lægeligt er til anerkendelse.

Det foran under 1) nævnte gælder også den »lægelige« anerkendelse. Disse sager indeholder imidlertid ud over et juridisk element, navnlig med henblik på spørgsmålet, om der er indtruffet en »begivenhed« og med henblik på bedømmelsen af bevisspørgsmålene, tillige et lægeligt element, og det vil formentlig blive urimeligt vanskeligt at oplære det fornødne antal læger rundt om i den særlige lægeligt-juridiske tankegang, der kræves for at tage stilling til disse spørgsmål.

Spørgsmålene giver selv for de på området specielt erfarne læger anledning til tvivl, og et stort antal sager drøftes på de nedenfor under 5) nævnte lægemøder.

Erhvervssygdommenes anerkendelse udgør et særligt problem. Der fremkommer kun 400-500 anmeldelser om erhvervssygdomme hvert år, og der anerkendes 300–400 tilfælde. Der er en meget begrænset sagkundskab for hånden, og de få sager vil ikke muliggøre at opbygge sagkundskab rundt om. Anerkendelsen (og den videre behandling) af disse sager måtte i givet fald centraliseres nogle få steder i landet, hvis sagerne skal have en forsvarlig behandling.

3) Fastsættelse af årsløn. I de ca. 65 % af sagerne, hvor lønnen ligger klart over maksimum, er dette ikke noget problem, men skal dog konstateres.

I de øvrige tilfælde vil det ofte være nødvendigt at indhente supplerende oplysninger ud over de indtægtsoplysninger, der indeholdes i anmeldelsen (ofte øjebliksbetingede).

Afgørelserne kan meget vel træffes af lokale myndigheder. Hvis man ved erstatningsberegninger fremtidig vil anvende den årsløn, der anvendes ved dagpengeudbetalinger, vil afgørelserne eo ipso være decentraliserede, men det er vel muligt, at man ved erstatningsberegninger bør se på et lidt længere tidsrum ved årsløns fastsættelse. Det bemærkes herved, at der allerede i dag i visse tilfælde anvendes en forskellig årsløn ved beregning af dagpenge og ved beregning af den endelige erstatning.

4) § 19 og § 51. Har en arbejdsgiver ikke tegnet forsikring, skal han selv udrede en eventuel erstatning. Direktoratet tager stilling til, om undladelsen er undskyldelig, d.v.s. om udgifterne i stedet skal reparteres på forsikringsselskaberne (§ 19).

Direktoratet tager stilling til, om en arbejdsgiver efter § 51 slet ikke har haft pligt til at tegne forsikring (tilfældigt arbejde i privat husholdning), igen med den følge, at udgifterne reparteres på selskaberne.

Ved disse afgørelser gælder det som anført ad 1) om at anlægge og følge en vis praksis (på grundlag af loven). Dette kan selvsagt gøres af juridisk trænede personer, men på grund af sagernes ringe antal vil det være mere betænkeligt at lægge disse sager ud end sagerne under 1.

5) Direktoratet vurderer nedsættelsen af erhvervsevnen *som følge af ulykkestilfældet* og udtrykker denne nedsættelse i en % fra 5 til 100. Skønnes nedsættelsen at være under 5 %, udbetales der ingen erstatning.

Ved vurderingen af invaliditetens omfang må man først søge at fastslå, hvor stor en del af en nedsat erhvervsevne, der er en følge af ulykkestilfældet (modsat vurderingen vedrørende invalidepension, hvor den samlede invaliditet tages i betragtning).

Derefter søger man at fastsætte invaliditeten til en vis procent i overensstemmelse med en invaliditetstabel, der angiver invaliditetsprocenten for en række typiske skader. Det er dog forholdsvis få tilfælde, hvor procenten direkte kan aflæses af tabellerne. De fleste skader er komplicerede, og det forudsætter stor erfaring hos de pågældende læger at placere ulykkestilfældets følger ind i tabellens satser.

Tabellen angiver normalsatsen, og ved den endelige vurdering fastsættes invaliditetsprocenten under hensyntagen til den betydning, invaliditeten må forvente at få for den pågældende under hensyn til hans alder, erhverv og åndelige udrustning.

Invaliditetsprocenten fastsættes i nært samarbejde mellem direktoratets 6 overlæger (3 kirurger, 1 neurolog, 1 mediciner og 1 erhvervs-

mediciner) og de 2 kontorer (2. kontor A og 2. kontor B), der beskæftiger sig hermed, d.v.s. navnlig de 2 kontorchefer og deres stedfortrædere.

For at sikre en ensartet bedømmelse holdes der hver uge et møde mellem direktøren og de 2 kontorchefer og deres stedfortrædere, hvor principielle eller vanskelige sager diskuteres, og hver 14. dag et møde med direktoratets 6 overlæger og de nævnte tjenestemænd + kontorchefen for 3. kontor (kontoret vedrørende lægelige anerkendelser), idet også anerkend elsessager drøftes her.

Denne vurdering kan naturligvis på samme måde, som tilfældet vil blive med hensyn til tilkendelse af invalidepension, lægges ud til amtskommunale organer, men det vil dog næppe være rationelt.

For det første vil det nævn, der skal tage sig af invalidepension, formentlig have vanskeligt ved at behandle sager, hvor vurderingen er principielt anderledes, og til opbygning af et særskilt nævn til ulykkesforsikringssager vil der næppe være tilstrækkelig antal læger med den fornødne indsigt.

For det andet er vurderingen i ulykkesforsikringssager mere speciel end vurderingen i invalideforsikringssagerne, og som det også fremgår af det foranstående, kræver det stor omhu og en bestandig sammenholden af erfaringerne at holde en nogenlunde fast linie med hensyn til vurderingen. Det bemærkes herved, at der ofte i lægekredse er meget divergerende meninger om et ulykkestilfældes betydning for en given invaliditet, og en henlæggelse af vurderingerne til en række nævn hver med sin sagkundskab må allerede derfor forventes at ville føre til en forskelligartet praksis.

Det må også fremhæves, at de læger, der beskæftiger sig med denne vurdering, nødvendigvis må have en forståelse også for den retlige side af sagen, en forståelse, som man ikke umiddelbart har lov at forvente er til stede.

6) Direktoratet foretager en beregning af, hvor stor erstatning, vedkommende selskab eller selvforsikrer herefter skal udbetale på grundlag af komponenterne - invaliditetsprocent, årsløn og alder.

Denne opgave må formentlig ligge hos samme organ, som foretager vurderingen. Opmærksomheden henledes dog på, at beregningen i et stort antal tilfælde forudsætter aktuarmæssig bistand.

7) Direktoratet træffer afgørelse med hensyn til frigivelse af erstatninger svarende til en invaliditetsprocent på 18–45 for så vidt angår København og Frederiksberg og vejleder kommunerne uden for hovedstaden med hensyn til disse spørgsmål. Disse erstatninger udbetales som kapitalerstatninger, men båndlægges for den tilskadekomne (§ 38).

Direktoratet træffer afgørelse med hensyn til kapitalisering af renteerstatninger (erstatninger svarende til invaliditetsprocenter på 50 % og derover). Sådan kapitalisering kan kun finde sted under ret strenge betingelser (§ 36, stk. 1).

Administrationen af båndlæggelserne kan formentlig meget vel lægges ud til primærkommunerne, også for så vidt angår København og Frederiksberg.

Derimod er det mere tvivlsomt, om kapitalisering af renter bør lægges ud - i al fald må det forudsætte temmelig faste og snævre retningslinier.

Disse opgaver har direktoratet for så vidt angår både ulykkesforsikringsloven og den militære erstatningslov - idet dog de under 4) nævnte opgaver kun vedrører ulykkesforsikringsloven.

Overvejelserne foran gælder derfor begge love. Specielt for den militære erstatningslov må der yderligere peges på, at den værnepligtige ofte ved ulykkestilfældets indtræden vil befinde sig i det andet amt end hans bopælsamt, og at det er en erfaring, at den tidligere værnepligtige ofte efter hjemsendelsen - som det efter de pågældendes alder er naturligt - skifter bopæl måske flere gange uden hensyn til amtsgrænserne. Dette betyder, at sagen enten må sendes fra amt til amt, eller at en væsentlig fordel ved decentraliseringen bortfalder.

Hertil kommer, at ulykkesforsikringssagerne i alle tilfælde - bortset fra statssager og enkelte andre - skal passere vedkommende forsikringsselskaber, der alle har sæde i Københavnsegnen og har en stærkt centraliseret virksomhed. Det kan ikke undgå at besværliggøre forretningsgangen, hvis selskaberne skal stå i forbindelse med en række amtskommunale nævn.

Udover den ovenfor nævnte behandling af konkrete sager har direktoratet en række administrative opgaver. De væsentligste af disse er:

1) Besvarelse af forespørgsler om, hvorvidt nærmere angivne forhold må antages at være omfattet af loven.
2) Kontrol med de anerkendte selskaber - regnskabsmæssigt og sikkerhedsmæssigt -

godkendelse af selskabernes forsikringsbetingelser og udarbejdelse af vejledninger for selskaberne samt udkast til de af socialministeriet udsendte cirkulærer vedrørende ændringer af ydelser m. v. Direktoratet foretager beregninger vedrørende regulering efter løntal af ydelserne efter loven.

3) Bistand til socialministeriet ved forberedelse af lovændringer m. v. og ved udarbejdelse af internationale konventioner på området samt ved godkendelse af vedtægtsændringer for anerkendte selskaber.
4) Anvisning af renter efter ulykkesforsikringsloven til tilskadekomne i statens tjeneste. Der anvises rente til 465 personer (+ rente til 161 personer efter den militære ulykkesforsikringslov + rente til 2.400 personer efter lov om erstatning til besættelsestidens ofre + rente til 68 enker efter lov om krigsulykkesforsikringsrente til enker efter visse fiskere + 65 personer efter ulykkesforsikringslovens §§19, 51 og 75, stk. 3, + 200 renteudbetalinger i forbindelse med internationale konventioner).
5) Udarbejdelse af statistik over indtrufne ulykkestilfælde med særligt henblik på beregning af skadeudgifterne pr. beskæftiget indenfor hvert enkelt fag.

Disse administrative opgaver må under alle omstændigheder behandles centralt.

Det må endvidere tages med i overvejelserne, at direktoratet udøver en responderende virksomhed af ret betydeligt omfang, i tilfælde, hvor en tilskadekommen med erstatningskrav efter de almindelige erstatningsregler, navnlig i færdselssager, ønsker en udtalelse om, hvilken invaliditetsgrad direktoratet ville have fastsat, hvis sagen havde været omfattet af ulykkesforsikringsloven. Der forelægges et stadigt stigende antal sager af denne art - i 1951 393, i 1961 767 og i 1971 1264.

Denne virksomhed vil ikke kunne decentraliseres og en decentralisering af direktoratets virksomhed vil derfor formentlig medføre, at der - eventuelt ved forsikringsselskabernes foranstaltning - etableres et særligt organ til at yde vejledning på dette punkt.

På grundlag heraf er det arbejdsgruppens opfattelse, at fordelene ved den noget lettere kontakt med myndighederne, der kan opnås ved en decentralisering, ikke kan opveje de væsentlige ulemper, der samtidig vil opstå og som på ulykkesforsikringsområdet vil have langt større vægt.

Afsnit 6.

Efter socialreformkommissionens ønske har arbejdsgruppen givet professorerne Stig Jørgensen og Vinding Kruse lejlighed til nærmere at udvikle de synspunkter professorerne har givet udtryk for i deres henvendelser til kommissionen.

Herudover har gruppen ønsket et møde med professor B. Gomard, som ligeledes har beskæftiget sig med erstatningsrettens forhold til socialforsikringen.

Professor Stig Jørgensen udtalte, at erstatningsrettens opgave var at regulere tabene og ulemperne ved en skade, og at det måtte afhænge af de sociale og tekniske forhold til enhver tid, hvordan denne regulering skulle finde sted, eller hvor den økonomiske byrde ved en erstatning ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt bør lægges. I dag kan der som hovedregel kun ydes erstatning, hvis skaden skyldes en anden persons uagtsomme eller forsætlige handling (eller undladelse). En sådan ordning er ikke hensigtsmæssig under nutidens forhold, hvor enhver borger i langt højere grad end tidligere er potentiel skadevolder, og hvor det ofte kan være tilfældigt, om der kan findes frem til en anden person, som erstatningsansvarlig, og hvor det yderligere som regel er meget tilfældigt, om en skadegørende handling udløser en meget betydelig skade eller en ganske ringe eller ingen skade. Rent faktisk har et stort antal personer forsikret sig mod et eventuelt erstatningsansvar gennem en ansvarsforsikring - i visse tilfælde fordi de har pligt til det - og udgiften til erstatningsydelser bliver derved fordelt på alle andre forsikringstagere. Langt fra i alle tilfælde er der dog tegnet ansvarsforsikring, og ordningen byder stadig ingen sikkerhed for den, der ikke har en erstatningspligtig skadevolder at holde sig til, eller hvis skadevolderen ikke kan betale erstatningen, uanset at behovet for den tryghed erstatningen kan give er ganske det samme i disse tilfælde.

Professor Stig Jørgensen fandt på baggrund af disse betragtninger, at den gældende private tilfældigt virkende erstatningsret i al fald på personskadeområdet burde afløses af generelle ordninger.

Det ideelle ville være om de sociale ydelser fra det offentlige var af en sådan størrelse, at en tilskadekommen derigennem kunne siges på rimelig måde at være blevet kompenseret for tabet og ulemperne ved skaden. Den, der måtte ønske større erstatning ved personskader, måtte så henvises til at tegne supplerende ulykkesforsikring.

Såfremt man ikke kan bringe de almene sociale ydelser op på et niveau, der kunne begrunde et bortfald af den private erstatningsret, ville professor Stig Jørgensen mene, at man som et skridt på vejen burde skabe en hele befolkningen omfattende ulykkesforsikring med ydelser på linie med den gældende ulykkesforsikringslovs. Da de ersatninger, der tilkendes ved domstolene, ikke overstiger erstatningerne efter ulykkesforsikringsloven, skulle en sådan ordning kunne danne basis for at lade erstatningsansvaret ved personskade bortfalde.

Professor Stig Jørgensen har i denne forbindelse henledt opmærksomheden på en i New Zealand afgivet kommissionsbetænkning, som konkluderer med at foreslå indført en generel ulykkesforsikringsordning, dækkende såvel under som udenfor arbejde og såvel arbejdere som arbejdsgivere og hjemmearbejdende husmødre samt børn og personer uden for erhverv. Som følge af at alle herefter var sikret erstatning, skulle retten til erstatning for personskade kunne ophæves, idet kommissionen, der havde afgivet betænkningen, fandt afgørelse efter retssag usikker, dyr og sen.

Professor Stig Jørgensen mente ikke, at der var grund til at tage hensyn til erstatningsrettens præventive virkning. Det var ikke frygten for at ifalde erstatningsansvar, der afholdt en person fra at handle uforsigtigt, og den forsætlige skadevoldende handling var det på grund af erstatningsrettens tilfældige virkninger mere rationelt at reagere overfor ved straf af en eller anden art.

Han pegede endelig på, at man ved at indføre en generel forsikringsordning undgik de ofte langvarige og bekostelige retssager ved personskader, der af sociale og psykologiske grunde var så uheldige.

Som en konsekvens af sin almindelige opfattelse, at erstatningsydelserne bør fordeles på alle samfundets borgere, fandt professor Stig Jørgensen, at man helt måtte bortse fra adgangen til at søge det offentliges ydelser til den skadelidte erstattet hos en skadevolder, d.v.s. at man måtte bortse fra regresretten.

Det måtte iøvrigt ud fra samme synspunkt gælde under den gældende ordning.

Professor Vinding Kruse har for arbejdsgruppen refereret indholdet af det udkast til et lovforslag, som overvejes i det danske udvalg under den fællesnordiske kommission vedrørende erstatning for personskade og tab af forsørger.

I dette udkast har man foruden at kodificere gældende retspraksis forsøgt at regulere forholdet mellem erstatning og sociale ydelser.

Dette forhold deles op i 3 problemer:

1. Bør det forhold, at en tilskadekommen får ret til sociale ydelser, virke nedsættende på erstatningens størrelse?
2. I bekræftende fald - bør der gives regresret for de sociale ydelser? (som nu i ulykkesforsikringsloven, i sygeforsikringsloven og delvis i revalideringsloven, men ikke i invalidepensionsloven eller i lov om offentlig forsorg).
3. Bør retten til erstatning virke nedsættende på de sociale ydelser?

Udvalget har fundet, at det forhold, at de sociale ydelser har nået en betragtelig størrelse, bør influere på erstatningskravene, idet en ordning, hvorefter man bortser fra de sociale ydelser, vil give en tilskadekommen overkompensation for sit tab. Principielt bør de sociale ydelser fuldt ud modregnes i erstatningen, men i praksis vil det formentlig i adskillige tilfælde ikke være muligt at få præcist beløb for hvilke sociale ydelser, den tilskadekomne vil kunne regne med, og i sådanne tilfælde må man anlægge et skøn. Det bør i fremtiden være således, at der ved afgørelsen af en erstatningssag skal foreligge en udtalelse om, hvad den pågældende kan forvente at få gennem den sociale lovgivning.

Udvalget overvejer en bestemmelse af følgende ordlyd:

»Erstatning for tab ved personskade eller tab af forsørger skal fastsættes under rimelig hensyntagen til sociale ydelser, såsom sygehjælp, dagpenge, invalidepension, ydelser fra lovpligtig ulykkesforsikring, enkepension m. v., som vil tilkomme skadelidte i anledning af skaden. Det samme gælder pensionsydelser, der udbetales af stat, kommune eller i henhold til kollektive pensionsforsikringer eller lignende pensionsordninger. Ydelser omfattet af nærværende bestemmelse kan ikke danne grundlag for regreskrav mod den erstatningsansvarlige.«

Med hensyn til regresspørgsmålet finder udvalget, at man bør bortse fra regres over for skadevolderen, når det drejer sig om ydelser efter de sociale love, bl. a. fordi også skadevolderen gennem præmier og skatter betaler til de sociale ydelser.

Derimod har udvalget fundet det liggende uden for sit kommissorium at tage stilling til, om retten til erstatning skulle have indflydelse på størrelsen af de sociale ydelser, men udvalget er iøvrigt af den opfattelse, at erstatningsydelser som hovedregel ikke bør virke nedsættende. Som det er i dag, betyder det forhold, at en tilskadekommen får tilkendt en større erstatning, som giver ham en vis renteindtægt, at såvel invalidepension som enkepension og (indtægtsbestemt) folkepension nedsættes.

Professor Vinding Kruse finder som Stig Jørgensen, at den ideale tilstand ville være at lade de sociale ydelser afløse erstatningskrav for personskade, men mener, at dette mål ligger et godt stykke ud i fremtiden. Et problem vil bl. a. stadig være ordningen af forholdene for de personer, der ikke opfylder de opholds- eller bopælsbetingelser, man nødvendigvis må stille i de danske sociale love.

Professor Gomard er ligesom sagkyndige i de andre nordiske lande efter henstilling fra Nordisk Råd af justitsministeriet opfordret til at undersøge mulighederne for ved hjælp af sociologiske metoder at fremskaffe et baggrundsmateriale, der kan være af værdi ved det fortsatte reformarbejde på erstatningsrettens område. Gomard har sat sig i forbindelse med socialforskningsinstituttet, og skal eventuelle større undersøgelser udføres her i landet, må dette formentlig ske i socialforskningsinstituttets regi. Mest nærliggende er at foretage en interview-undersøgelse, der kan belyse ulykkesårsagerne og tillige give oplysning om skadernes alvor og om, hvilke kompensationer de skadelidte faktisk modtager. Udfra eksisterende statistik, navnlig de undersøgelser, der er udført på hospitalerne, kan formodes, at en trediedel af de, der lider så alvorlig personskade, at hospitalisering er påkrævet, er kommet til skade i trafikken, en trediedel ved arbejdsulykker og den sidste trediedel i det væsentlige ved ulykker i hjemmet. Om skadernes alvor synes trafikofrene at have den højeste andel af hårdt ramte, mens skaderne ved hjemmeulykker gennemgående synes at være lettere.

En oversigt over fra hvilke kilder de ulykkesramte modtager kompensation og vægten af de forskellige arter af kompensation - fra sociale sikringer, fra skadevolderne og deres ansvarsforsikringer, fra andre kilder - savnes, men ville være egnet til at kaste lys over erstatningsrettens betydning. Mest nærliggende er at tro, at ulykkerne udgør et mindretal af socialbegivenheder, og at antallet af ulykker, hvor en skadevolder er ansvarlig, igen kun er en del af samtlige forekommende situationer, der kan betegnes som ulykke. Undersøgelsen af ydelsernes størrelse vil formentlig vise, at ydelserne i hvert fald til alvorligt ramte fra den private erstatningsret er mindre end ydelserne fra de sociale sikringer. Konklusionen, der presser sig på på grundlag af en undersøgelse - om den giver det forventede resultat - synes derfor at måtte være, at erstatningsretten bør indrettes med henblik på at kunne fungere som et egnet supplement til den sociale sikring, som til enhver tid findes. Den private erstatningsret og dens problemer er ikke en så væsentlig faktor, at den kan indgå med nogen større vægt blandt de faktorer, der er afgørende for de mål, socialpolitikken sætter sig. Målet for udformning af det private erstatningskrav må være at gøre det til et egnet supplement til de sociale ydelser, f. eks. i form af godtgørelse for svie og smerte, kompensation for ydelser, der som f. eks. tandbehandling kun i begrænset omfang dækkes indenfor det sociale sikringssystem, og endelig dækning af tabt arbejdsfortjeneste til tilskadekomne med indtægter, der overstiger de fastsatte maksima for beregning af de sociale ydelser. Afskaffelsen af regresretten vil lette udformningen af erstatningskravet som en supplerende ydelse.

En fuldstændig afskaffelse af de private erstatningskrav for personskade vil vel give en vis administrativ lettelse, men det må ikke overses, at adskillige af de oplysninger, som kræves til opgørelse af dette erstatningskrav, dog må fremskaffes med henblik på beregningen af de sociale ydelser, at der ved mange, måske et flertal af skader, ved siden af personskaden foreligger en tingskade, og endelig at den nuværende adgang til at få erstatningskrav påkendt i forbindelse med straffesager i høj grad reducerer arbejdet med gennemførelsen af erstatningssagerne. Rationaliseringsgevinsten er derfor næppe meget stor og måske ikke så stor, at den alene kan »bære« en afskaffelse af personskadeerstatningskravet.

Arbejdsgruppen tillader sig at henvise til referatet foran af de 3 professorers synspunkter. Gruppen har på grund af tidmangel ikke haft mulighed for at foretage en vurdering af tanken om at udvide området for den lovpligtige ulykkesforsikring til personskader ved ulykkestilfælde uden for arbejde, herunder færdselsskader. Dette måtte forudsætte en nærmere analyse af de juridiske aspekter herved, samt en gennemgang af hvilke udgifter til erstatningsudbetalinger gennem forsikringsselskaber eller fra individuelle skadevoldere, der afholdes efter de gældende regler, og hvilken administration der er forbundet hermed, samt en gennemgang af, hvad en nyordning må antages at ville koste, dels i erstatningsudbetalinger, dels i administration.

Arbejdsgruppen henleder opmærksomheden på spørgsmålet om adgangen til at søge dækning hos private skadevoldere (i mange tilfælde deres forsikringsselskab) for udgifter til sociale ydelser, d.v.s. adgangen til regres.

Det er meget varierende, i hvilket omfang regres for sociale ydelser gøres gældende i praksis. I ulykkesforsikringslovens § 4 findes en egentlig regresbestemmelse, der fastslår, at vedkommende forsikringsselskab indtræder i den tilskadekomnes eller hans efterladtes ret mod den erstatningspligtige, og denne regresadgang benyttes i vid udstrækning. I invalidepensionsloven findes ingen regresbestemmelse, og regres gøres rent faktisk heller ikke gældende. Ej heller i den nuværende sygeforsikringslov findes egentlige regresbestemmelser, men i retspraksis forekommer regreskrav fra sygeforsikringen ofte, navnlig for udbetalte dagpenge i færdselssager. I den nye lov om dagpenge ved sygdom og fødsel er i § 48 regresretten afskaffet for dagpenge, der er udbetalt af det sociale udvalg. De 3 professorer er alle af den opfattelse, at regresretten i den sociale lovgivning bør bortfalde eller reduceres mest muligt.