

Betænkning

over forslag til folketingsbeslutning om forberedelse af en socialreform.

(Afgivet af udvalget den 27. maj 1964).

Udvalget har holdt 4 møder og har herunder haft to samråd med socialministeren.

Socialministeren har stillet nedenstående ændringsforslag, som går ud på en ny affattelse af forslaget.

Til ændringsforslaget har socialministeren fremsat følgende bemærkninger:

„I de senere år er der gennemført en lang række ændringer af den sociale lovgivning.

Disse ændringer har medført, at sociallovgivningen på næsten alle områder er blevet meget stærkt forbedret, og ændringerne er således udtrykt for en god og kraftig socialpolitisk udvikling her i landet.

Idet udviklingen er sket stykkevis, har det ikke været muligt hver gang at overveje de gennemførte administrative og organisatoriske nydannelser i en større sammenhæng.

Bestræbelserne for at gøre fremskridt så hurtigt som muligt har derfor haft til følge, at der nu er opsamlet et behov for at foretage en gennemgang af hele den sociale administration.

Formålet med en sådan gennemgang må i første række være at forøge administrationens effektivitet. Retningsgivende for kravet om denne effektivitet må være hensynet til de mennesker, der skal hjælpes, og sikring af den almindelige tryghed for befolkningen i det hele taget.

Det er en klar forudsætning, at tanken ikke er at forringe de sociale hjælpemuligheder og den sociale sikring i øvrigt, men tværtimod er at lægge vægt på nutidens målsætning om forebyggelse, behandling, revalidering, tryghed og trivsel.

Som følge heraf opstiller kommissoriet som den første opgave, at kommissionen skal undersøge, om det er muligt at forenkle og effektivisere administrationen, men det siges også i denne forbindelse udtrykkeligt,

at der ikke herved må ske nogen forringelse af sikringen.

Desuden nævner kommissoriet også udtrykkeligt som retningslinje for arbejdet den nævnte målsætning, at administrationen til gavn for hjælpens modtagere skal være egnet til at sikre en effektiv forebyggende, behandlende og revaliderende virksomhed, herunder koordineringen af de forskellige led i denne proces.

Gennemgangen skal ikke være begrænset til den snævre offentlige administration, d. v. s. den, som staten og kommunerne selv udøver direkte gennem deres egne administrationsorganer, men med i overvejelserne må tages enhver administration af områder, som er lovbundne, eller hvor det offentlige i øvrigt er med i billedet.

Kommissionen skal derfor også tage med i sit arbejde den administration, der udøves af andre end det offentlige.

Selv om den aktuelle opgave er at gennemgå de administrative og organisatoriske forhold, bør kommissionen tillige komme ind på det reelle indhold af de sociale sikringer, allerede fordi mange forenklinger kun vil være mulige, hvis dette reelle indhold ændres.

Kommissionen må derfor blandt sine opgaver også have at udarbejde fornødne forslag til lovændringer, og det må i kommissoriet pålægges den at undersøge mere end selve administrationen.

Behovet for en sådan videregående undersøgelse foreligger særlig for de forskellige underholdsydelser.

Efter de gældende regler er der en ikke uvæsentlig forskel på, hvad der modtages i forskellige situationer, selv om de pågældendes trang er den samme.

Kommissoriet pålægger derfor kommissionen at foretage en gennemgang af reg-

lerne om de almindelige underholdssikringer, jfr. kommissoriets punkt 2.

Hovedformålet med en sådan gennemgang må være det samme som målet for en effektivisering af administrationen: at iagttage nutidens målsætning om at forebygge og revalidere. Kommissoriet indeholder derfor i sin ordlyd udtrykkeligt denne målsætning og uddyber den ved at tilføje ordene „tryk-
hed og trivsel“.

I formuleringen af den opgave, kommissionen skal have vedrørende underholdssikringen, er hovedvægten lagt på, at der må foretages en undersøgelse af mulighederne og behovene for en yderligere forbedring af sikringen. Der er således lagt en linje for arbejdet, som går klart videre end til de ændringer, der måtte være påkrævet alene af hensyn til en forenkling og effektivisering af administrationen.

Allerede ud fra forenklings- og koordineringsmæssige synspunkter vil det være vigtigt at undersøge, om de forskellige underholdsydelser kan gøres mere ensartede, så bestående uligheder mellem ydelserne søges fjernet.

Denne koordinering kunne f. eks. fremmes ved, at der gennemføres fælles regler, som sikrer det økonomiske grundlag for tilværelsen i enhver situation uanset trængens årsag. Kommissionen vil imidlertid ikke være begrænset til her at iagttage administrative, koordineringsmæssige hensyn, men skal også direkte lægge vægt på hensynet til de enkelte. Dette hensyn indeholder i sig selv et behov for at fjerne bestående uligheder, men det understreger tillige, at kommissionen også på dette område må arbejde uden på forhånd at være bundet f. eks. til bestemte administrative principper.

Kommissionen kan derfor undersøge, om der kan indføres én almindelig offentlig social grundsikring, men den kan ikke begrænse sine overvejelser hertil. Såvel i eventuelle overvejelser om det niveau, en grundsikring skulle lægges på, som i overvejelser om at gå andre veje må kommissionen tværtimod som foran nævnt overveje, om der er behov for at forbedre de eksisterende ordninger for at skabe en virkelig sikring af den enkelte i enhver trangssituation.

Når kommissoriet pålægger kommissionen

at overveje, om der i vore dages samfund er et sådant behov for forbedringer, indebærer dette, at der må tages hensyn til den fulde beskæftigelse, som i så høj grad har ændret og vil ændre den socialpolitiske problemstilling. Der må tages hensyn såvel hertil som til, at en stadig større del af befolkningen står i en lønmodtagersituation. Disse ændrede forhold vil indvirke på principperne for underholdshjælpens fastsættelse og vil f. eks. betyde, at der på flere områder end hidtil må sikres en rimelig del af den indtægt, som falder bort i trangssituationen.

Det vil også være vigtigt, at kommissionen tager med i sine overvejelser, at reglerne om underholdssikringen må være egnede til en videre udvikling, efterhånden som ændrede forhold fremtidig måtte gøre dette nødvendigt og muligt.

Heller ikke i denne henseende peger kommissoriet på bestemte muligheder som f. eks. at forudsætte almene overbygningsordninger eller at forudsætte, at den enkelte selv skal være henvist til at sikre sig suppleringer af den offentligt ydede hjælp efter egne ønsker og behov. Det vil være betænkeligt således at belaste drøftelserne med forestillinger om, at man ad denne vej skulle kunne opfylde målsætningen for borgernes sikring, og med forestillinger om, at det skulle være muligt at gøre dette uden at løbe en risiko for, at man ombytter nuværende mindre rationelle ordninger med nye og endnu mere komplicerede administrationer.

På den anden side må kommissoriet tage hensyn til den gavnlige side af de bestræbelser, borgerne udfolder for selv at sikre sig imod eventuelle trangssituationer, og må herigennem også iagttage ønsket om at fremme opsparingen. Det må derfor påhvile kommissionen at søge fortsat og om muligt at fremme den udvikling, som allerede er i gang, med større hensyntagen til de midler, den enkelte eller grupper af befolkningen selv sikrer sig igennem opsparing, forsikring eller arbejdsaftaler m. m., jfr. herom punkt 2, sidste stykke.

Ved formuleringen af denne opgave i kommissoriet er der lagt vægt på, at sådanne bestræbelser dog ikke bør skade hovedopgaven: at fremme den virkelige sikring af

borgerne. Opgaven er derfor formuleret selvstændigt, således at bestræbelserne ikke må blive et middel til at begrænse samfundets ansvar for, at der opnås en tilstrækkelig sikring for borgerne.

På baggrund af de omfattende og langvarige overvejelser, kommissionen kan komme ind i, er det vigtigt at fastslå, at kommissionen ikke må blive en socialpolitisk sovepude på den måde, at alle væsentlige spørgsmål i den kommende tid henskydes til den eller stilles i bero på dens arbejde.

Kommissionen nedsættes derfor med det klare forbehold, at dens arbejde ikke må standse eller forsinke den ajourføring, som måtte blive nødvendig, f. eks. af størrelsen af understøttelses- og pensionssatser m. m., og at arbejdet heller ikke må hindre, at der gennemføres de nydannelser, som måtte vise sig påkrævet.

Som følge af, at arbejdet med særopgaver således må fremmes forlods, må kommissionen respektere, at arbejdet fortsættes upåvirket i de udvalg og nævn, der allerede behandler forskellige spørgsmål på det sociale område, såsom spørgsmålene om en almindelig tillægspension efter svensk mønster, invalidernes forhold, arbejdsløshedsforsikringen, sømænds sygeforsikring, familiepøolitik, boligområdet samt særforsorg og revalidering m. v.

Endvidere udelukkes det ikke at nedsætte andre påkrævede udvalg om sociale spørgsmål, og det vil heller ikke være udelukket på anden vis at anstille de undersøgelser, som måtte være nødvendige for at gennemføre påkrævede nydannelser.

I nær forbindelse med de administrative forhold står reglerne om finansieringen af det sociale sikringssystem.

Kommissionen kan her overveje spørgsmålet om en revision af samtlige disse regler, herunder om byrdernes fordeling på staten, kommunerne og andre, f. eks. arbejdsmarkedets parter, medlemsbidrag o. s. v.

Kommissoriet binder heller ikke på dette område kommissionen til, at den skal sigte imod bestemte resultater, jfr. formuleringen af punkt 3, som holder denne drøftelse helt åben.

Endvidere givet kommissoriet mulighed for, at der kan optages en drøftelse af rent

administrative spørgsmål vedrørende finansieringen uafhængigt af, om der — nu eller senere — overvejes ændringer i den reelle byrdefordeling, jfr. det sidste stykke i punkt 1.

I dette punkt nævnes som et eksempel på sådanne rent administrative forhold opkrævningen af bidrag. Herved kan der f. eks. tænkes på en forenkling af opkrævningen af de bidrag, det i tidens løb er pålagt arbejdsgiverne at indbetale, eller der kan tænkes på spørgsmålet om, hvorvidt pligtige bidrag fra forsikrede fremdeles skal opkræves selvstændigt eller bør opkræves f. eks. sammen med skatterne.

Da udgangspunktet for kommissionens nedsættelse er spørgsmålet om den samlede sociale administration, vil der kun være få grænser for, hvilke spørgsmål der kan indrages i drøftelserne.

Der vil dog være områder, som nok frembyder berøringsflader, men som trods dette ikke i deres helhed bør tages ind i kommissorsarbejdet.

Dette vil f. eks. gælde sygehusvæsenet som sådant, idet en kommission som den her foreslåede ikke bør drøfte spørgsmål, som angår udformningen af sygehusvæsenet — centralsygehuse, specialsygehuse o. s. v. — lige så lidt som kommissionen bør drøfte udformningen af sundhedsvæsenet i øvrigt. Derimod kan der optages drøftelser af de spørgsmål, som her berører sociallovgivningen, f. eks. om betalingsregler, plejehjemsspørgsmål og samarbejdet inden for revalideringsområdet.

Også undervisningsområdet som sådant vil falde udenfor, medens spørgsmål f. eks. om uddannelse af socialt personale, særforsorgens uddannelsesopgaver o. s. v. vil kunne komme på tale.

Endog inden for de spørgsmål, der er nævnt i kommissoriet, kan det blive aktuelt at begrænse kommissionens opgaver. F. eks. må overvejelser af den finansielle byrdefordeling tage hensyn til de mere almene drøftelser, som allerede er i gang om statens og kommunernes økonomiske forpligtelser. Blandt spørgsmål, som trods en sådan begrænsning kan motivere en overvejelse i kommissionen, kan nævnes den betydning, det har, om det er samme myndighed, som har hovedindflydelsen på udgifternes stør-

relse, og som bærer udgifterne, et spørgsmål, der muligvis kan gribe direkte ind i de egentlige administrative spørgsmål.

Med henblik på de områder, som mere eller mindre måtte ligge i udkanten af kommissionens opgaver, indeholder kommissoriet i punkt 4 en adgang til at optage andre spørgsmål af væsentlig betydning for det sociale sikringsystems struktur m. m. end dem, der udtrykkeligt er nævnt i kommissoriet, og som er omtalt foran.

Kommissionen vil efter dette punkt i kommissoriet f. eks. kunne drøfte spørgsmål om opbygningen, finansieringen og indpassningen i det sociale system af børne- og ungdomsinstitutioner, og den kan drøfte spørgsmålene om samarbejdet mellem det offentlige og de forskellige frivillige organisationer, der virker på det sociale område, jfr. om det sidstnævnte eksempelvis de bestræbelser, som allerede er i gang for at udvikle et sådant samarbejde på plejehjemsområdet.

Under kommissionens arbejde vil det ikke mindst blive nødvendigt at gennemgå og analysere de sociale retsregler og den måde, hvorpå disse regler praktiseres af de administrative organer, f. eks. således, at det for de forskellige områder nærmere analyseres, hvorvidt reglerne er mere eller mindre egnede til at sikre borgerne på en effektiv måde.

Der vil også være behov for at kortlægge andre forhold, f. eks. ved at iværksætte undersøgelser gennem socialforskningsinstituttet, og derfor indeholder kommissoriet i punkt 5 en klar tilkendegivelse af, at sådanne undersøgelser kan komme på tale.

Denne adgang må selvsagt administreres med iagttagelse af den i øvrigt gældende bevillingspraksis, således at kommissionen i givet fald må stille forslag til ministeren om at fremme fornødne bevillingsansøgninger.

Udvalget har i princippet tiltrådt et af socialministeren stillet forslag til kommissionens sammensætning, hvilket forslag er aftrykt som bilag til betænkningen.

Herefter indstiller *udvalget* forslaget til folketingsbeslutning til *vedtagelse* i den af socialministeren foreslåede affattelse.

Ændringsforslag.

Af *socialministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

Forslaget til folketingsbeslutning affattes således:

„Forslag til folketingsbeslutning om forberedelse af en socialreform.“

Folketinget opfordrer socialministeren til at nedsætte en kommission med den opgave at forberede og afgive betænkning om en samlet reform af vort tryghedssystems organisatoriske, administrative og finansielle struktur og at udarbejde fornødne forslag til lovændringer i overensstemmelse hermed.

Med henblik herpå skal i kommissoriet for en sådan kommission bl. a. indgå:

1. 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, behandelende og revaliderende virksomhed og må være egnet til at fremme den bedst mulige koordinering af de forskellige foranstaltninger.

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

2. 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 også overveje, om der i vore dages samfund er behov for at forbedre eksiste-

rende ordninger for at nå frem til en virkelig sikring af den enkelte i enhver transgsituation.

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.

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

4. Kommissionen skal i sine overvejelser kunne inddrage andre spørgsmål, som skøn-

nes at være af væsentlig betydning for den bedst mulige opbygning af det sociale sikringssystems struktur m. m.

5. Kommissionen skal være bemyndiget til at lade iværksætte de for dens arbejde nødvendige undersøgelser.

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 pensionsatser m. m., og at arbejdet heller ikke må hindre, at der gennemføres de nydannelser, som måtte vise sig påkrævet.“

Niels Mørk.	Albertsen.	Kaj Andresen.	Bladt.	Egon Jensen.
Evald Kristensen.	Helge Nielsen.	Elna Syvertsen.	Grete Philip.	
P. E. Eriksen, næstformand.	Søren Andersen.	Henry Christensen.	Peter Larsen.	
Poul Sørensen, formand.	Asger Jensen.	Clara Munck.	Chr. Madsen.	

Bilag.

Forslag til sociallovkommissionens sammensætning.

Blandt kommissionens medlemmer bør der være repræsentanter for de vigtigste af de interessegrupper, som kan komme på tale, når grundprincipper for sociallovgivning m. m. skal overvejes.

Endvidere må der i kommissionen være en embedsmæssig repræsentation, der kan sikre fornøden forbindelse til de myndigheder, institutioner m. v., hvis medvirken påkræves, f. eks. ved udarbejdelsen af de forslag, kommissionen måtte stille.

På den anden side må kommissionens størrelse begrænses mest muligt af praktiske grunde.

Med hensyntagen til disse forhold foreslås herefter følgende udgangspunkt for dens sammensætning:

En repræsentant for hver af de udvalgsberettigede partigrupper i folketinget	5
En repræsentant for hver af de almindelige kommunale organisationer (sognerådsforeningerne, købstadforeningen, Bymæssige Kommuner, Amdsrådsforeningen) samt for Københavns kommune	5
En repræsentant for sammenslutningen af købstædernes sociale udvalg	1
En amtmand	1
To repræsentanter for sygekasserne	2
To repræsentanter for Folkepensionisternes og Invalideorganisationernes Kontaktudvalg	2
En repræsentant for hver af de faglige	

hovedorganisationer, der repræsenterer dem, der deltager i arbejdsmarkedets finansiering af de sociale ordninger (d. v. s. LO og Dansk Arbejdsgiverforening samt FTF)	3
En repræsentant for de praktikere, der forestår den lokale offentlige, sociale administration (f. eks. udpeget af Socialinspektørforeningen)	1
En repræsentant for forskellige kvindeorganisationer	1
En repræsentant for socialministeriet	1
Med kommissionens formand bliver det samlede antal	23.

Til kommissionen knyttes tilforordnede for de ministerier, hvorunder hører de centrale spørgsmål i kommissionens sagsområde (f. eks. socialministeriet 2, arbejdsministeriet 1, indenrigsministeriet 1, finansministeriet 2 og økonomiministeriet 1, i alt 7).

Det forudsættes, at der kan udpeges suppleanter for medlemmerne, f. eks. til at deltage i underudvalg vedrørende specielle opgaver.

Det forudsættes desuden, at der kan tilkaldes repræsentation for andre organisationer og myndigheder, herunder de direktorater, der arbejder med vedkommende sagsområde, når spørgsmål af interesse for disse er til drøftelse, ligesom der evt. kan tilkaldes yderligere tilforordnede.

Tillægsbetænkning

over forslag til lov om ændring af lov om særlig indkomstskat.

(Afgivet af udvalget den 29. maj 1964).

Udvalget har holdt et møde efter lovfor-
slagets anden behandling og har i dette
drøftet bestemmelsen i § 4 i lov om særlig
indkomstskat. Efter denne sidestilles erstat-
nings- og forsikringssummer med salgssum-
mer ved beskatningen af særlig indkomst.

Dette indebærer, at en ejer af en fast
ejendom, som i anledning af en skade på
ejendommen får en erstatnings- eller for-
sikringssum udbetalt, kan blive stillet over
for et skattekrav, selv om hele erstatnings-
eller forsikringssummen medgår til udbed-
ring af den skete skade.

Der er i udvalget enighed om, at den
særlige indkomstskat ikke bør besværliggøre
genanskaffelsen i disse tilfælde. Der bør der-
for udformes en ordning, hvorefter særlig
indkomstskat ikke skal opkræves, når en
erstatnings- eller forsikringssum for skade
på en bygning medgår til genanskaffelse.
Til gengæld må det overvejes at tage den
fortjeneste, der således undgår beskatning,
i betragtning ved senere salg af den genan-
skaffede bygning. Hvis der er tale om en

bygning, som er genstand for skattefri af-
skrivning, bør afskrivningsgrundlaget prin-
cipielt kun forøges med de beløb, som skat-
teyderen har investeret ud over erstatnings-
eller forsikringssummen.

Der er i udvalget ligeledes enighed om,
at ekspropriation ikke bør medføre pligt til
at svare skat af særlig indkomst i henhold
til § 2, nr. 13.

Finansministeren har givet tilsagn om, at
han i den kommende folketingsamling vil
fremsætte forslag om ændrede regler på de
nævnte punkter i forbindelse med revisionen
af reglerne om beskatning af fortjeneste på
fast ejendom. Der er mellem udvalget og
finansministeren enighed om, at de regler,
som til sin tid gennemføres, skal have virk-
ning for det kommende skatteår, skatteåret
1965-66. For skatteydere med kalenderåret
som regnskabsår betyder dette, at de ny
regler vil kunne anvendes på fortjenester,
der indvindes i 1964.

*Udvalget indstiller herefter lovfor-
slaget til endelig vedtagelse uændret.*

Ove Hansen.	K. B. Andersen.	Holger Eriksen.	Erhard Jakobsen.	P. A. Rasmussen.
Peter Nielsen.	Carl Petersen, formand.	Retoft.	Helge Larsen, næstformand.	Viggo Hauch.
Foged.	Thisted Knudsen.	Axel Kristensen.	Haunstrup Clemmensen.	
Gottschalek-Hansen.		Poul Møller.	Herluf Rasmussen.	