

Forslag til folketingsbeslutning om forberedelse af en socialreform.

Fremsat den 12. marts 1964 af *P. E. Eriksen, Erik Eriksen, Axel Kristensen, Poul Møller, Poul Sørensen og Thestrup.*

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 mulighederne for at forenkle og effektivisere den sociale administration

dels gennem en amtsvis eller regional opbygning, hvor sygehusvæsenet og det offentliges arbejdsanvisningskontor danner centrale organer for behandlings- og revalideringsarbejdet, herunder arbejdsanvisning, samt opgaver vedrørende pleje- og sygehjem m. v.,

dels gennem kommunale administrationskontorer — i nær kontakt med amtsorganerne — til varetagelse af det lokale revaliderings-, pleje- og bistandsarbejde.

2. En undersøgelse af, om udgifter ved forebyggende, behandlende og revaliderende foranstaltninger i videre udstrækning bør afholdes direkte af offentlige midler.

3. En undersøgelse af mulighederne for at sammenfatte den almindelige underholdssikring i én offentlig social grundsikring, i fornødent omfang tilpasset den enkeltes forpligtelse og trangssituation, så enhver borger på forhånd er sikret det økonomiske grundlag for en menneskeværdig tilværelse i tilfælde af alder eller erhvervsevnenes svig-

ten, uanset om denne skyldes sygdom, arbejdsløshed, ulykke, invaliditet, tab af forsørger o. s. v.

Denne offentlige sociale grundsikring skal udformes på en sådan måde, at den danner det bedst mulige grundlag for, at borgerne gennem privat opsparing, forsikringer, arbejdsaftaler m. v. kan supplere den offentligt ydede grundsikring ud fra egne ønsker og behov.

4. En undersøgelse af mulighederne for administrativt at koordinere visse almene overbygningsordninger såsom tillægspension, ulykkesforsikringsydelser samt kollektivt aftalte supplerende dagpengeordninger med den sociale grundsikring, således at bl. a. udbetaling af sådanne ydelser mod betaling af et administrationsgebyr kan finde sted sammen med den offentlige grundydelse gennem de foran nævnte administrationskontorer.

5. For den offentlige underholdssikrings vedkommende bør kommissionen undersøge mulighederne for som led i en reform efter de ovenfor skitserede retningslinjer og inden for rammerne af den nuværende byrdefordeling at sammenfatte denne sikrings finansiering med henblik på at opnå organisatoriske forenklinger og administrative besparelser.

6. For det sociale sikringssystem som helhed bør kommissionen overveje en revision af fordelingen mellem stat, amtskommuner og by- og sognekommuner af det offentliges samlede udgifter til sociale formål med henblik på en forenkling af det

nuværende komplicerede tilskuds- og refusionssystem. Herved bør det tillige tilsigtes, at udgifterne som overvejende hovedregel bæres af den myndighed, der har den væsentligste indflydelse på udgiftens størrelse. Ved udformningen af eventuelle tilbageblivende refusionsordninger bør det have for øje, at disse ikke modvirker en ligelig og rimelig byrdefordeling mellem forskellige kommunegrupper og dele af landet.

7. Kommissionen skal herudover kunne inddrage spørgsmål, som skønnes at være af væsentlig betydning for den bedst mulige tilpasning af det sociale sikringssystems struktur til den sociale lovgivnings sigte og indhold, såsom spørgsmål om opbygning, finansiering og indpasning i det sociale system af børne- og ungdomsinstitutioner, koordinering af uddannelsen af forskellige medarbejdergrupper inden for de sociale organer o. a.

Bemærkninger til forslaget.

Med socialreformen i 1933 skete en vidtgående teknisk forenkling og sammenfatning af det offentlige bidrag til social tryghed i vort samfund. På væsentlige sociale områder bevarede dog den administrative og organisatoriske struktur, som var fastlagt i slutningen af forrige århundrede.

I løbet af de godt 30 år siden denne socialreforms gennemførelse er der på næsten alle de sociale områder sket en gradvis og meget betydelig udbygning. Der har herunder i alt væsentligt været enighed mellem alle betydende politiske partier om denne udbygnings sociale indhold og sigte, og intet afgørende skridt i denne udvikling er gennemført uden tilslutning fra alle disse partier.

Denne årrækkes stadige og kraftige udvikling af den sociale sikrings indhold er imidlertid ikke i tilsvarende omfang fulgt op af reformer inden for den sociale sikrings administrative og organisatoriske struktur. Vidtgående indholdsmæssige reformer er således gennemført inden for rammerne af de enkelte love og ofte uden tilstrækkelig udnyttelse af mulighederne for koordinering og forenklinger på tværs af traditionelle lovmæssige og organisatoriske rammer. I væsentlige henseender er vor sociale lovgivning derfor i dag lige så splittet og usammenhængende som før 1933.

Forslagsstillerne anser det for påkrævet, at arbejdet med en gennemgribende socialreform snarest kommer i gang, og det er deres ønske, at den politiske enighed omkring den hidtidige udbygning af den sociale tryghed også vil gælde en praktisk udformning og tilrettelæggelse af det sociale tryghedssystem. Det er bl. a. med sigte på en sådan enighed, at nærværende forslag til folketingsbeslutning om forberedelse af en socialreform afholder sig fra enkeltheder og alene angiver visse hovedretningslinjer for et kommissionsarbejde, ligesom forslagsstillerne mener, at kun et dybtgående og omfat-

tende kommissionsarbejde kan tilvejebringe det sagligt nødvendige grundlag for en detaljeret og endelig stillingtagen til en gennemgribende og langsigtet reform på et så stort og kompliceret lovgivningsområde som det sociale.

Hovedsigtet for en reform af den sociale sikrings administrative og organisatoriske struktur må være at sammenfatte, forenkle og effektivisere vort sociale tryghedssystem, at tilpasse det til moderne socialpolitiske målsætninger om forebyggelse og revalidering og at gøre det bedre egnet som grundlag for den videre udbygning af befolkningens tryghed i hverdagen, som den tekniske og økonomiske udvikling vil muliggøre. Efter forslagsstillerne opfattelse vil en sådan reform næppe medføre en nedgang i de samlede udgifter på de sociale områder. Selv om betydelige beløb må antages at kunne spares ved administrativ og organisatorisk rationalisering, er det forslagsstillerne opfattelse, at der til gengæld på andre sociale felter er betydelige forsømmelser at udbedre. De praktiske muligheder for at nå videre i løsningen af en række påtrængende sociale opgaver beror bl. a. på, om det gennem en samlet reform af det nuværende tryghedssystem kan modvirkes, at knap og kvalificeret arbejdskraft går tabt i unødigt dobbeltadministration og dobbeltbehandling af de enkelte opgaver eller anvendes på uhensigtsmæssig måde i forhold til de pågældende medarbejders uddannelse.

Ganske særligt indtryk må det således gøre, når store medarbejdergrupper inden for det sociale sikringssystem direkte advarer mod videre lovmæssig udbygning selv på områder, hvor store uløste opgaver trænger sig alvorligt på, medmindre den fornødne arbejdskraft sikres bl. a. ved rationalisering på andre sociale områder. (Jfr. således debatten på Dansk Socialrådgiverforenings årsmøde, november 1963).

Vort offentlige sociale sikringssystem har på

væsentlige områder sin rod i private forsikringsorganer, og meget værdifulde fremskridt er i tidens løb nået inden for disse rammer. Gennem direkte og indirekte tilskudsordninger, offentlig regulering og i realiteten obligatorisk medlemskab og ved, at det offentlige ofte må træde til for at supplere mulighederne for hjælp fra de særlige kasser m. v., har nogle af disse ordninger i årenes løb mistet deres karakter af egentligt private forsikringsordninger og er blevet led i et almindeligt offentligt trykthedssystem. Organisatorisk, administrativt og finansielt opretholdes imidlertid fortsat skarpe delinger efter trangsårsager, som i det moderne samfund ofte synes at savne tilstrækkelig grundelse.

I vid udstrækning er udformningen af vort sociale trykthedssystem således ikke fulgt med de forløbne års ændringer i dets indhold eller i de ydre vilkår i vort samfund. Opsplitningen har ydermere i de senere år vist sig i ikke ringe grad at have selvforstærkende karakter, fordi den har medført en tendens til, at løsningen af de nye opgaver, som udviklingen stillede os over for, er blevet henlagt til nye og omfattende administrationsorganer. Den vanskeliggør endvidere en geografisk decentralisering og henlæggelse af beføjelser til lokale organer. Det må tillige formodes, at den finansielle opsplitning i mange tilfælde har hæmmet udnyttelsen af muligheder for forebyggende og revaliderende foranstaltninger.

Forskelle i en række sociale ydelsers højde, deres beregningsmåde, karensbestemmelser eller formen for deres finansiering, som ofte alene er begrundet i en historisk udvikling, medfører ikke blot uforholdsmæssig omstændelig og bekostelig administration og forretningsgang, men tillige, at mennesker, som i alt væsentligt befinder sig i samme trangsituation, stilles vidt forskelligt som følge af mere eller mindre tilfældige forskelle i årsager til trangen.

Forslagsstillerne ønsker at fremhæve, at manglende indre sammenhæng i det sociale trykthedssystem ikke blot kan føre til større administrationsomkostninger end nødvendigt, men tillige til en ringere løsning af de sociale opgaver end ellers muligt. U hensigtsmæssig opbygning er en ulempe for dem, som i det daglige — i kommunalbestyrelser, i sociale organer o. s. v. — skal arbejde med de sociale problemer. Men det rammer også de mennesker, som af den ene eller den anden årsag får behov for social bistand, og det gør det vanskeligere eller umuligt for befolkningen at overse, hvad der i givet fald på forhånd er sikret den enkelte gennem det offentlige, og hvad den enkelte derudover eventuelt kan sikre sig selv og sin familie.

Det foreslåede arbejdsgrundlag for kommissionen tager udgangspunkt i ønsket om den bedst mulige tilrettelæggelse af det offentliges indsats på den forebyggende, den behandlende og den revaliderende socialpolitikens områder og peger i denne forbindelse på en amtsvis eller regional opbygning med sygehushvæsen og amtsarbejdsanvisning som centrale organer. Inden for disse rammer bør også den viden kunne nyttiggøres, som i de senere år er blevet samlet i de statslige revalideringscentre, ligesom de revaliderende funktioner, som i dag udføres af andre offentlige institutioner, vil kunne indpasses i denne opbygning. Ud fra denne amtsvise opbygning bør undersøges mulighederne for, at varetagelsen af lokale revaliderings- og underholdssikringsopgaver kan sammenfattes i kommunale administrationskontorer.

I forbindelse hermed finder forslagsstillerne, at en tilpasning af de almindelige grundtydelser til et fælles trykthedsniveau på tværs af de forskellige årsager til den svigtende erhvervsevne frembyder muligheder både for at gøre denne del af det sociale sikringssystem bedre egnet som det sikkerhedsnet, der tilsigtes, og for betydelige administrative forklinger.

Et sådant fælles trykthedsniveau, i fornødent omfang tilpasset den enkeltes særlige forpligtelser og trangsituation, må endvidere kunne udformes på en sådan måde, at det udgør et rimeligt og hensigtsmæssigt udgangspunkt for,

at den enkelte borger eller gruppe af borgere på forhånd gennem opsparing, forsikringer, arbejdsaftaler o. s. v. kan supplere den offentligt ydede grundsikring ud fra de pågældendes egne ønsker og behov,

at det offentlige i særlige tilfælde kan yde supplerende bistand, f. eks. hvor den enkelte på grund af invaliditet ikke har haft mulighed for på forhånd at sikre sig ud over den offentlige grundtydelse, og

at supplerende ydelser fra f. eks. lovpligtige forsikringer m. v. kan sikre tilskadekomne ved ulykker, hvor ansvars- og erstatningssynspunkter er udslaggivende, et økonomisk grundlag for tilværelsen, som i højere grad svarer til det, som ulykken hindrer den pågældende i at opretholde.

Forslagsstillerne tillægger det desuden betydning, at en reform efter de skitserede hovedretningslinjer vil kunne øge mulighederne for, at væsentlige dele af den sociale administration kan lægges ud til lokale myndigheder.

En frigørelse af arbejdsmæssig og økonomisk indsats fra de administrative opgaver til løsning af egentligt sociale opgaver vil i sig selv kunne indebære en økonomisk forskydning til gavn for de vanskeligst stillede i vort samfund. En organisatorisk og administrativ reform bør tillige omfatte en forenkling af det sociale sikringssystems finansieringsside.

Uden på forhånd fuldstændigt at ville binde gennemførelsen af en socialreform til den nuværende reelle byrdefordeling mellem forskellige befolkningsgrupper ønsker forslagsstillerne at understrege, at en gennemgribende reform af vort sociale trykkehedsystems administrative og organisatoriske struktur i sig selv er en så stor og påtrængende opgave, at det må anses for hensigtsmæssigt, at arbejdet hermed søges gennemført i videst muligt omfang uafhængigt af særlige ønsker om væsentligere

ændringer i denne byrdefordeling. Inddragelsen af sådanne ønsker i det forberedende arbejde kan — uanset deres mulige rimelighed i øvrigt — næppe undgå at medføre betydelige forsinkelser heri.

Med hensyn til sammensætningen af den foreslåede kommission har man ikke ønsket allerede i forslaget at udtrykke nogen endelig stillingtagen. Man anser det imidlertid for vigtigt, at den kommer til at omfatte såvel teknisk og administrativ sagskundskab fra alle det sociale sikringssystems væsentligere områder som repræsentanter for lovgivningsmagten, kommuner, syge- og arbejdsløshedskasser samt for særligt interesserede organisationer m. v. Forslagsstillerne går ud fra, at dette spørgsmål kan forhandles med ministeren under folketingets udvalgsbehandling.