

Beslutningsforslag nr. B 71. Fremsat den 29. november 1996 af Villy Søvnald (SF), Anne Baastrup (SF) og Steen Gade (SF)

## **Forslag til folketingsbeslutning**

### **om nedsættelse af en socialreformkommission**

Folketinget pålægger regeringen i indeværende folketingsår at nedsætte en socialreformkommission, der inden udgangen af 1997 fremlægger analyser og anbefalinger, som skal danne grundlag for en konsekvent revision af bistandsloven.

Socialreformkommissionen fastlægger selv sin arbejdsmetode, der bl.a. kan bestå i nedsættelse af faglige paneler med deltagelse af de fag- og brugergrupper, der dagligt har berøring med bistandsloven. Socialreformkommissionen bør i sit analyse- og udredningsarbejde fremkomme med løsningsforslag på de eksisterende problemer, herunder:

1. børneområdet, hvor der i disse år spores en række alarmsignaler,
2. den manglende retssikkerhed i sociallovgivningen,
3. behovet for forenkling af lovgivningen,
4. relevante tilbud frem for generel aktivering til de mest udsatte grupper som f.eks. sindslidende og narkomaner,
5. ledige unge, der i forbindelse med aktivering bl.a. rammes af manglende valgmuligheder og urimelige løn- og arbejdsforhold, og
6. behovet for en folkelig forankring af sociallovgivningen.

## Bemærkninger til forslaget

### Generelle bemærkninger

Behovet for en socialreformkommission er efter forslagsstillernes opfattelse oplagt i lyset af de nye samfundstræk. På en række områder er samfundsforholdene i dag ganske anderledes end ved bistandslovens ikrafttræden for 20 år siden i 1976. Massearbejdsløsheden og den kroniske udstødelse er i dag vilkår, som ikke eksisterede i midten af 70'erne. Det samme gælder den voksende polarisering mellem de forskellige samfundsgrupper, som man ser på såvel børneområdet som voksen- og ældreområdet. Endelig er der i de forløbne 20 år gennemført en vidtgående decentralisering, der efterlader et behov for at gennemtænke decentraliseringens muligheder og begrænsninger.

Siden bistandslovens vedtagelse i 1974 er loven blevet ændret over 100 gange – hver gang uden en forudgående og mere grundlæggende debat om, hvad man vil med dette samfunds underste sikkerhedsnet. Og meget tyder på, at samme forløb vil gentage sig i forbindelse med denne lovændring, der oven i købet af Socialministeriet er lanceret som værende en gennemgribende revision. Men der er efter forslagsstillernes opfattelse brug for mere end blot en revision.

Mandag den 4. november 1996 udløb høringsfristen for Socialministeriets udkast til ny bistandslov, og man kan allerede nu konstatere, at de negative røster langt overskygger de positive. Allerede i starten af oktober præsenterede de faglige organisationer, bl.a. Socialrådgiverforeningen og Socialpædagogerne Landsforbund, en meget skarp kritik. Forslagsstillerne må sammen med de pågældende fagforbund konstatere, at bistandsudspillet helt oplagt er lavet af en embedsmandsgruppe i lukkethed og uden inddragelse af nogle af de mange faggrupper, der dagligt administrerer bistandslovgivningen, og uden at spørge de lokalpolitikere, der skal føre lovgivningen ud i livet i kommunerne.

LO har i sit høringssvar leveret en meget præcis kritik af regeringens bistandsudkast. I indledningen til høringssvaret skriver LO bl.a. følgende:

»Generelt er det LO's opfattelse, at der med lovudkastet ikke er taget hånd om de grundlæggende pro-

blemer. Lovforslaget er lagt op som en revision, men efter vores opfattelse er der behov for en grundlæggende reform af hele bistandssystemet; en reform, der rækker ind i det næste årtusinde.

Vi finder i den forbindelse processen omkring udarbejdelsen af lovudkastet forkert. Vi stiller os undrende overfor, hvorfor vi ikke, som det var tilfældet i arbejdet omkring førtidspensionsrapporterne, på et langt tidligere tidspunkt sammen med andre relevante samarbejdspartnere er blevet medinddraget i processen.«

På den baggrund foreslår LO:

»at der nedsættes et udvalg, som har til opgave at skabe rammerne for en grundlæggende reform af hele bistandssystemet. LO finder det både naturligt og nødvendigt, at fagbevægelsen deltager i et sådant udvalgsarbejde.

En grundlæggende reform af bistandssystemet skal efter LO's opfattelse have det overordnede sigte at skabe sammenhængende rammer for den enkelte. Dette skal ske ved at skabe sammenhæng mellem social-, sundheds-, uddannelses- og arbejdsmarkedspolitikken.

Det skal være et grundlæggende princip at anvende helhedsbetragtninger, og udgangspunktet for det sociale arbejde må være den forebyggende og tidligt opfølgende indsats, som der efter vores opfattelse er lagt alt for lidt vægt på i lovforslagene.«

Forslagsstillerne deler også kritikken af ansvarsdiskussionen, som ifølge LO har en ubehagelig tendens til altid at pege nedad på de svage grupper:

»Der er med lovudkastet til ny bistandslov lagt op til, at den enkelte skal påtage sig ansvaret for sit eget liv. Men hvordan havde man forestillet sig, at folk, der i dag ligger ned, skulle kunne rejse sig i morgen uden hjælp, og uden at der er skabt muligheder herfor, blot fordi man fra politisk hold nu har besluttet sig til, at sådan skal det være. Som det er i dag, er systemerne indrettet, så ingen påtager sig ansvaret.

LO finder det i den forbindelse uheldigt, når der i den grad, som det første i lovudkastet, lægges vægt på de sociale klienters eget ansvar for at blive selvforsørgende. Samfundet og dets institutioner, lokalområ-

## F. t. beslutn. om nedsættelse af en socialreformkommission

derne og arbejdspladserne har også en stor del af det sociale ansvar i forbindelse med forebyggelse af sociale problemer og i indsatsen mod den udstødning, som finder sted, med mange på overførselsindkomster til følge.«

Det er også forslagsstillernes opfattelse, at Socialministeriet har undladt at tage sig den fornødne tid til den forestående revision af bistandsloven, som fortjener langt større grundighed end den, som hidtil er lagt for dagen.

Først og fremmest, fordi den høje ledighed, som vi nu har haft i en meget lang årrække, og som har helt uacceptable menneskelige og økonomiske konsekvenser, ikke fjernes ved hjælp af uigennemtænkte løsningsmodeller.

Massearbejdsledigheden er mere end nogen anden enkeltfaktor årsag til udviklingen hen imod et stadig mere polariseret samfund, som er en kendsgerning i dag. Og for at bryde dette mønster er det helt afgørende at erkende, at løsningen på ledighedsproblemet forudsætter nytænkning og politisk vilje til at sætte problemet og dets mulige løsninger højest på den politiske dagsorden, løsninger, der bl.a. kunne bestå i en langt kraftigere satsning på uddannelse, en bedre fordeling af det eksisterende arbejde og nye regulære job i såvel den private som i den offentlige sektor.

For at finde svar på de store problemer, som tynger i disse år, er det nødvendigt at gå på tværs af kendte barrierer og traditionelle sektoropdelinger. Og det er altafgørende, at man erkender, at verden er i hastig forandring. Der er brug for nye typer af job af samfundsnyttig art, der måske ikke er umiddelbart rentable ud fra en gængs profitanalyse, men som i det større perspektiv kan vise sig at være et uvurderligt samfundgode. Det gælder bl.a. en mere effektiv miljøindsats - også i nærområdet - og det gælder sociale projekter, der binder områder og befolkningsgrupper sammen.

*Bemærkninger til forslaget enkelte punkter*

ad 1)

Flertallet af børn i Danmark har det godt, men den gruppe af børn og unge, der har det skidt, får det stadig dårligere. Der skabes et samfund, hvor det bliver stadigt sværere for denne gruppe af børn at finde plads, og det er paradoksalt i et af verdens rigeste samfund.

Der er flere årsager til denne polarisering i børnegruppen, men en af hovedårsagerne er efter forslagsstillernes mening, at der sker en tilsvarende udstødelse i voksenalderen, og at man endnu ikke er gode nok til at bryde den sociale arv - børn af udstødte

voksne bliver selv udstødte. Rent faktisk er det sådan, at man overfører den sociale arv, således at man i dag har 3. generations bistandsmodtagere.

En anden årsag er det opskruede tempo, mange børnefamiliers hverdag kører i - et tempo, der ikke levner tid og plads til ordentligt samvær mellem børn og voksne. 10-20 pct. af de danske børn får på et eller andet tidspunkt i deres opvækst brug for hjælp på grund af psykiske problemer. I 1995 blev der på landsplan henvist ca. 4.800 børn mellem 0 og 15 år til forundersøgelser og behandlinger på børne- og ungdomspsykiatriske afdelinger. Ifølge en rapport udgivet af Socialministeriet og Amdrårdsforeningen stod knap 700 børn på venteliste i november 1995. Hovedparten af amterne havde en ventetid på 0-3 måneder, en mindre gruppe amter havde en ventetid på 4-6 måneder og et enkelt amt havde op til 12 måneders ventetid. Den primære årsag til ventelisterne er kapacitetsproblemer, blandt andet mangel på speciallæger i børnepsykiatri. Selv en relativ kort ventetid på 3 måneder kan have stor negativ indvirkning på det enkelte barn med behov for forundersøgelse og behandling. Derfor er det vigtigst, at ventelisterne til de psykiatriske undersøgelser fjernes helt.

Målet med regeringens løfte om pasningsgaranti var, at alle 1-5-årige skulle have pasningstilbud med udgangen af 1995. Men tal fra januar 1996 viste, at kun 150 af landets 275 kommuner havde pasningsgaranti for de 1-5-årige, og 71 af disse kommuner havde kun pasningsgaranti for børn, hvis forældre er i arbejde eller under uddannelse. Reelt var derfor kun 1/3 af alle 1-5-årige omfattet af en pasningsgaranti, hvor man ikke skelner mellem arbejdsløse og folk i arbejde.

De sidste nye tal fra Danmarks Statistik viser, at flere og flere børn passes i daginstitutionerne. Men samtidig viser tallene, at der ikke bliver tilsvarende flere ansatte i institutionerne til at passe børnene. Værst ser det ud i vuggestuerne, hvor der fra januar 1995 til januar 1996 er blevet 3,6 pct. færre fuldtidsbeskæftigede, mens antallet af børn er steget med 1 pct.

Når man oversætter alle disse tal til ord om børns hverdagsliv, betyder forringelserne på personaleområdet, at daginstitutionerne får sværere og sværere ved at udfylde rollen som et pædagogisk tilbud med indhold i og i stedet tenderer mod at være opbevaring slet og ret.

I perioden fra januar 1994 frem til april 1996 har i alt knap 148.000 personer fået bevilget børnepasningsorlov. Forældre på børnepasningsorlov har haft et stort familiemæssigt udbytte af orlovsperioden: en mindre forjaget hverdag og mere tilfredse børn. Men i stedet for at fastholde og udbygge ordningerne og

søge at gøre dem mere fleksible er ordningerne blevet skåret ned såvel indholdsmæssigt som økonomisk. I april 1997 falder orlovsydelsen yderligere fra 70 pct. til 60 pct. af dagpengesatsen, og kun ganske få kommuner beholder den supplerende orlovsydelse.

ad 2)

Efter forslagsstillernes opfattelse er Socialministeriets bistandsudspil særdeles mangelfuldt, hvad angår retssikkerhedsgarantier for de grupper, der modtager hjælp. Bindende normer for, hvorledes kommunerne skal administrere bistandsloven, glimrer ved deres fravær i forslaget, således at det reelt bliver op til den enkelte kommune, hvorvidt f.eks. den sindslidende skal køre trillebør, passe børn – eller helt slippe for »aktivering«.

I takt med at de sociale udgifter er blevet forøgede, har man udmålt hjælpen på baggrund af generelle, cirkulærestemte kriterier. Ved at bruge bistandsloven på den måde bliver det efter forslagsstillernes mening mere eller mindre umuligt at yde en tilstrækkelig individuel vurdering af det enkelte menneskes problemer. Resultatet er blevet en forringelse af retssikkerheden i forhold til bistandslovens intentioner.

Den forringelse retter Socialministeriets bistandsudspil ikke op på. Tværtimod udvandes retssikkerheden, således at amter og kommuner i endnu højere grad får en »åben« lovgivning, som de kan administrere efter forgodtbefindende.

Det kommunale Kartel har bedt professor, dr.jur. Kirsten Ketscher om at vurdere de retssikkerhedsmæssige sider af Socialministeriets lovudkast til afløsning af den nugældende bistandslov, og Kirsten Ketscher deler i sit responsum bekymringerne ved retssikkerheden i udspillet:

»Ved *materiel retssikkerhed* er spørgsmålet, i hvilket omfang den enkeltes indholdsmæssige rettigheder kan læses direkte ud af loven. Ved *processuel retssikkerhed* er spørgsmålet hvilke sagsbehandlingskrav m.v., der garanterer den enkeltes mulighed for faktisk at få den ydelse, som loven fastsætter.

Lovforslaget viderefører det retssikkerhedsmæssige efterslæb, der også i dag findes indenfor den sociale service. Dette vedrører såvel den processuelle som den materielle retssikkerhed.

Angående den materielle retssikkerhed, så er forslaget i vidt omfang tavs med hensyn til nærmere beskrivelse af de tre vigtige materielle retssikkerhedsmæssige parametre: 1) Under hvilke betingelser indtræder ret til en ydelse? 2) Hvad er ydelsens indhold? 3) Under hvilke betingelser kan ydelsen ophøre? Omend man nok med hjælp af almindelige rets-

grundsætninger kan indkredse nogle præcisere rettigheder forekommer det ikke at være en acceptabel måde at sikre nogle af borgerne helt basale omsorgsrettigheder.« (Fremhævelse i original).

Også LO er betænkelig, hvad angår retssikkerheden:

»Med hensyn til retssikkerheden kan man generelt sige, at langt de fleste ydelser overlades til et skøn, hvilket selvfølgelig giver mulighed for en individuel fleksibel behovsbedømmelse, men dette sker efter vores opfattelse i alt for stor grad på bekostning af den enkeltes retssikkerhed. Det er blevet udsvævende, hvad den enkelte har retskrav på i forhold til bestemmelserne.«

ad 3)

Forslagsstillerne vil sammen med LO konstatere, at Socialministeriets målsætning om en generel forenkling af bistandsloven »ikke kan siges at være opnået, da der er sket en udvidelse af antallet af paragraffer fra 146 til 280 paragraffer.«

Foreningen af Socialchefer har ligeledes efterlyst behovet for forenklinger. Der er oplagt brug for et gennemsyn af de gældende regler - men mere end det. Der er brug for at vurdere, om ikke den bedste vej hen imod de efterlyste forenklinger er via nye veje.

ad 4)

Forslagsstillerne er grundlæggende enige i den linje, der hedder noget for noget. Men det har efter forslagsstillernes opfattelse ikke de store lighedstræk med de passager, man finder i aktiveringsdelen af Socialministeriets bistandsudspil. Der er grund til bekymring over den udvikling, der karakteriseres af, at den dårligst udrustede del af de unge deltager i projekter til en meget lille løn sammenlignet med den aflønning, de kunne have oppebåret i tilsvarende ordinære job. Og uden rettigheder af nogen art. Efter forslagsstillernes opfattelse er ordnede lønforhold, reelle valgmuligheder og faglige rettigheder altafgørende for en effektiv indsats mod arbejdsløsheden.

ad 5)

I høringsvarene udtrykkes der stor bekymring for intentionerne med aktiveringsdelen af forslaget til ny bistandslov. LO skriver bl.a., at

»forslaget er meget lidt ambitiøst og meget lidt visionært i forhold til de konstaterede behov på det sociale område. Det kan virke som en form for manglende realitetsfornemmelse, når aktivering af alle i det sociale system kommer til at fremstå som det eneste tilbud.

Vi må stille os tvivlende over for, at aktivering i sig selv løser problemet for de tunge sociale grupper, såsom narkomaner. Det rigtige tilbud vil i mange situationer være behandling, før aktiveringen iværksættes. I modsat fald er der risiko for, at de tunge sociale grupper skubbes helt ud af systemet.

Det er også afgørende for os, at aktiveringen i større omfang resulterer i en uddannelsesmæssig indsats.«

Forslagsstillerne støtter varmt LO's forslag om en større uddannelsesindsats. Desuden kan Socialministeriets aktiveringsforslag undre, når man – under overskriften »Det vigtige møde med stofmisbruger« – læser ministeriets egen publikation Sociale Tendenser 1995:

»Man kan møde stofmisbrugeren med krav, med forventninger om at finde motivation, med det motiv at gøre ham stoffri, med det synspunkt, at det væsentlige er en fysisk afhængighed, og at der først og fremmest er tale om en sygdom, eller man kan møde stofmisbrugeren som et socialt væsen, som man vil tillægge nogle beslutnings- og handlemuligheder, og som man må lytte til for at kunne komme i samtale med.

Om man vælger den ene eller den anden måde at møde stofmisbrugeren på, afhænger dels af traditioner og dels af menneskesyn. Så, allerede før der gøres noget som helst, må der vælges grundholdning, og så længe der gøres noget, må det menneskesyn der ligger til grund for handlingerne, gøres klare og synlige.

Et spørgsmål trænger sig på her: Hvordan skal man egentlig forsøge at møde nogle mennesker, der har fået positionen som syndebukke? Kan vi, hvad enten vi er behandlere, teoretikere, politikere eller blot civile borgere, sætte os ud over, at vi står overfor en person - når vi mødes med stofmisbrugeren - der er sat til at høre til gruppen af udstødte afvigere, og som vi mere eller mindre direkte opfatter som liggende under for en forfærdelig last, uden viljestyrke nok til at stå imod, men som derimod lader sig drive til kriminalitet og anden umoralsk adfærd blot for at ødelægge eget og måske andres liv. Og som skal ændre sig. For er det ikke sådan, vi i virkeligheden ser misbrugeren? Er det ikke denne måde at tænke på stofmisbrugeren på, der altovervejende har styret aktiviteter overfor stofmisbrugeren? Ville det ikke være en på alle måder ny og vigtig måde - også for at få afbetalt dette billede - at lade sådan en person være med til at afgøre, hvordan behandlings- og omsorgsindsatsen skal tilrettelægges og udføres.«

Med henvisning til bistandslovudkastets generelle krav om aktivering skriver professor, dr.jur. Kirsten Ketscher bl.a. følgende:

»Det fremgår af forslaget § 13, at den enkelte og dennes ægtefælle som betingelse for hjælp skal udnytte sine arbejdsmuligheder (stk. 1) og aktiveringsmuligheder (stk. 2). Der er således ikke blot tale om et arbejdskrav i klassisk forstand, men også et aktiveringskrav. Dette begrundes i forslaget almindelige bemærkninger (s. 40). Herefter skal retten til hjælp så vidt ses ikke alene kun hvile på et selvforsørgelseskrav, men også på det menneskesyn, at »hver enkelt så vidt muligt skal yde sit bidrag til et samfundsmæssigt fællesskab«. Aktiveringssigtet rettes derfor også mod mennesker med særlige sociale og menneskelige problemer. Hvis retten til forsørgelsehjælp løses fra selvforsørgelseskravet og alene knyttes til et aktiveringskrav kan der rejses en diskussion om forholdet til grundlovens § 75 stk. 2, såfremt den enkelte får frataget sin forsørgelsehjælp på dette grundlag jfr. nedenfor.«

Ud over grundlovsbetænelighederne påpeger Kirsten Ketscher også, at

»afslag på aktivering nu i sig selv indgår som ophørsgrund indebærer en udvidelse af adgang til at fratage hjælp. Det bemærkes endvidere, at der ikke stilles krav om, at det foreliggende aktiveringstilbud skal være »rimeligt«.« Og videre »Lov om arbejdsløshedsforsikring § 63 og bkg. 1153/1995 regulerer spørgsmålet om selvforskyldt ledighed indenfor arbejdsløshedsforsikringen. Det vil føre for vidt at gennemgå disse i detaljer, men det må anses utvivlsomt, at retsvirkningerne af afslag på arbejdstilbud er langt lempeligere end inden for kontanthjælpsområdet. Efter min opfattelse påhviler det lovgiveren en udfoldet argumentation for det rimelige i, at borgerne i samme situation skal have så ulige vilkår, ikke mindst i en tid, hvor tendensen synes at gå i retning af en indskrænkning af den personkreds, der kan modtage arbejdsløshedsforsikringen.

For så vidt angår de ledige, der ikke kun er arbejdsløse, men også i klassisk forstand er sociale klienter med mere komplicerede problemer kan ophørsbestemmelsen i § 41 betyde en uacceptabel udvidelse af borgere uden forsørgelsesmæssigt grundlag. Det kan dreje sig om socialt vanskelige unge og der kan være tale om personer, hvor man ikke med mening kan forlange, at de skal aktiveres f.eks. p.g.a. personligheds-mæssige problemer. Der vil altid være en gruppe af mennesker (som ikke kan få pension), der ikke vil kunne komme til at forsøge sig selv gennem eget arbejde. Da de derfor ikke kan forsøge sig selv vil de i dag være berettiget til hjælp. Det nye er imidlertid, at man i lovforslaget stiller et aktiveringskrav til alle. Konsekvensen vil derfor være, at personer der ikke kan forsøge sig selv vil få afslag på hjælp be-

grundet i, at de ikke ønsker at modtage et aktiverings-tilbud. Spørgsmålet kan stilles, om en sådan konstruktion ikke ligger på kanten af grundlovens § 75, stk. 2. Under alle omstændigheder strider det mod de almindelige værdier, vor retstradition hviler på: den enkeltes krav på beskyttelse af sin værdighed og integritet. Det bør overvejes om det menneskesyn, der ligger til grund for aktiveringstilbuddene ikke kunne opfyldes uden at være ledsaget af lovens mest indgribende konsekvens: fratagelse af forsørgelsesgrundlaget. Der er således flere grunde til at nuancere op-hørsbestemmelsen i § 41.

Under alle omstændigheder må det fremhæves, at det ikke stemmer overens med almindelige retsstatslige værdier i vort samfund d.v.s. den enkeltes beskyttelse overfor myndighedsmisbrug, at fratagelsen af den nederste forsørgelseshjælp ikke kan indbringes for det almindelige sociale ankesystem.«

ad 6)

For at blive engageret i og ansvarlig for sin egen livssituation er det vigtigt, at man får mulighed for at vælge i de fleste af livets situationer. Frihed til at vælge bolig, beskæftigelse, hvad man vil deltage i, hvem der skal hjælpe osv.

I hverdagslivet er man meget fastlåst m.h.t., hvor ens daginstitution, dagcenter, plejehjem m.v. geografisk er placeret. Hvorfor ikke have børnenes daginstitution på vej til arbejdet? Man får tildelt hjemmehjælper, sagsbehandler, sundhedsplejerske m.v. efter fødselsdato. Hvorfor sker det ikke efter et frit valg, afhængigt af om man kommer godt ud af det med vedkommende?

Efter forslagsstillernes opfattelse skal der ske en videreudvikling af den danske velfærdsmodel. Ikke gennem mere statsliggørelse – tværtimod – men ved, at man giver socialpolitikken en langt stærkere folkelig forankring og inviterer de kredse i befolkningen, der vil være med til at udøve socialpolitik, til at mødes med socialpolitisk engagerede brugere, pårørende og ansatte i det offentlige system.

Men først og fremmest er der brug for den fornødne tid til at diskutere ændringerne i bistandslovgivningen for at undgå det uigennemtænkte og for at få den nødvendige tilbunds gående diskussion, som er nødvendig for velfærdssamfundets fremtid - diskussionen om fordelingen af velstandsgoderne og om ansvaret for os selv og hinanden.

### *Skriftlig fremsættelse*

**Villy Søvdal (SF):**

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

*Forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en socialreformkommission.*

(Beslutningsforslag nr. B 71).

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget og henviser det til Tingets velvillige behandling.