

# BETÆNKNING

vedrørende

## økonomisk støtte til mødre med spædbørn

Afgivet af det af ministeriet for  
familiens anliggender  
angående støtte til mødre nedsatte udvalg



ex. 2

BETÆNKNING NR. 464

København 1967

Statens trykningskontor  
So 24-1

## INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
Indledning.	
I. Gældende regler . . . . .	7
a. Hidtidige regler om økonomisk ydelse tinder fravær fra arbejde på grund af graviditet og fødsel . . . . .	7
b. Redegørelse fra marts 1965 vedrørende spørgsmålet om en moderskabslovgivning . . . . .	8
c. Loven af 3. juni 1967 om børnetilskud og andre familieydelse . . . . .	9
II. Betænkning fra 1964 om familiepolitik . . . . .	10
III. Promemoria afgivet i 1964 af den svenske familjeberedning . . . . .	11
IV. Betænkning af 18. april 1967 fra det folketingsudvalg, der behandlede forslag til lov om børnetilskud og andre familie- ydelse . . . . .	12
V. Forskellige sagkyndige udtalelser og undersøgelser . . . . .	13
VI. Udvalgets overvejelser . . . . .	14
A. Ændring af reglerne om ydelse af dagpenge som erstatning for mistet lønindtægt . . . . .	16
B. Indførelse af en særlig ydelse til moderens underhold en vis periode efter fødslen . . . . .	17
1. Overvejelser vedrørende en ydelse til alle mødre . . . . .	17
2. Overvejelser vedrørende indførelse af en ydelse for vanskeligt stillede mødre . . . . .	18
a. Afgrænsning af personkredsen . . . . .	18
b. Ydelsens varighed . . . . .	20
c. Ydelsens størrelse . . . . .	21
d. Udbetalende myndighed . . . . .	21
e. Udgifter . . . . .	22
VII. Afsluttende bemærkninger . . . . .	22



## Indledning,

Udvalget angående støtte til mødre er nedsat ved skrivelse af 23. juni 1967 fra ministeriet for familiens anliggender. Det udtales heri:

"Under forhandlingerne i det af folketinget nedsatte udvalg vedrørende forslag til lov om børnetilskud og andre familieydelser, nu gennemført som lov af 3. juni 1967, har det været drøftet, om der af det offentlige en vis tid bør gives en særlig ydelse til den moder, som afholder sig helt eller delvis fra at tage arbejde uden for hjemmet for at passe sit barn, herunder om en sådan ydelse i givet fald skulle tilkomme alle mødre, eller om den skulle være forbeholdt enlige mødre.

Efter folketingsudvalgets henstilling er det besluttet at nedsætte et udvalg til at undersøge det nævnte spørgsmål. Endvidere er det af familieministeriet besluttet at lade udvalget undersøge spørgsmålet om en revision af loven om mødrehjælpsinstitutioner, jfr. lovbekendtgørelse af 24. august 1956.

Det påhviler udvalget at overveje det først nævnte spørgsmål under hensyn til de virkninger, gennemførelse af en sådan ordning kan have for moderen og samfundet, idet udvalget herunder må tage hensyn til den betydning, det kan have for moderen og barnet, at moderen i en vis tid efter fødslen selv passer sit barn.

Med hensyn til spørgsmålet om en revision af loven om mødrehjælpsinstitutioner påhviler det udvalget at foretage en undersøgelse af, hvorvidt det må anses for ønskeligt at foretage en revision af loven og i bekræftende fald at stille forslag herom.

Man forventer at modtage oplysning om resultatet af udvalgets undersøgelser og indstilling fra udvalget så tidligt, at der vil være mulighed for at fremsætte lovforslag i den kommende folketingssamling. "

Udvalget har fået følgende sammensætning:

Departementschef Gudrun Refslund Thomsen, ministeriet for familiens anliggender, formand.

Overlæge E. Juel Henningsen, sundhedsstyrelsen.

Konsulent Anna-Lisa Hohwy, arbejdsdirektoratet.

Socialdirektør E. Jarlbæk, Københavns magistrat.

Socialdirektør F. Toftgaard Jensen, Odense, Socialinspektørforeningen.

Sekretær Inga Olsen, Landsorganisationen De samvirkende Fagforbund.

Distriktssekretær Grethe Pedersen, Dansk Ungdoms Fællesråd.

Direktør Vera Skalts, Mødrehjælpen i København.

Socialrådgiver Karen Ytting, Danske Kvinders Nationalråd.

Kontorchef N. Engberg, socialministeriet.

Kontorchef V. Holm, ministeriet for familiens anliggender.

Endvidere deltager kontorchef Inge Christensen, Mødrehjælpen i København, i udvalgets møder.

Sekretærer for udvalget er fuldmægtig H. Bayer og fuldmægtig Birthe Frederiksen, ministeriet for familiens anliggender, med bistand af sekretær N. O. Andersen.

Med henblik på snarlig fremsættelse af lovforslag har udvalget først beskæftiget sig med spørgsmålet om en særlig ydelse til mødre med spædbørn, og udvalget har efter afholdelse af 5 møder afgivet nedenstående delbetænkning, hvori forskellige mulige løsninger på dette spørgsmål er omtalt.

København, november 1967.

N. Engberg

E. Juel Henningsen

A.-L. Høhwy

Vagn Holm

E. Jarmbæk

F. Toftgaard Jensen

Inga Olsen

Grethe Pedersen

Vera Skalts

G. Refslund Thomsen  
formand

Karen Ytting

H. Bayer    Birthe Frederiksen

### I. Gældende regler.

A. I den gældende danske lovgivning kendes generelle regler om løbende ydelser til mødre kun i form af regler om erstatning for tabt arbejdsfortjeneste eller løn under barselhvile, d. v. s. i perioden umiddelbart før og efter fødslen.

a. Hittidige regler om økonomisk ydelse under fravær fra arbejde på grund af graviditet og fødsel.

1) Loven af 10. juni 1960 om offentlig sygeforsikring indeholder i § 54 en regel om barseldagpenge, som principielt gælder for alle kvinder, der udfører lønnet arbejde for andre, d. v. s. den gruppe af kvinder, der er omfattet af lovens regler om obligatorisk sygedagpengeforsikring. De pågældende har ret til en dagpengeydelse, der tidligst kan udbetales fra det tidspunkt, da der skønnes at være otte uger til fødslen, og ialt kan ydes i indtil 14 uger, dog altid i så lang tid efter fødslen, som det i medfør af arbejderbeskyttelseslovgivningen er forbudt moderen at arbejde. Dagpengebeløbet er det samme som i sygdomstilfælde, d. v. s. fra 1. oktober 1967 50 kr. pr. dag for forsørgere, 40 kr. pr. dag for andre over 18 år og 20 kr. pr. dag for lønarbejdere under 18 år. Dagpengeydelsen kan dog i forbindelse med anden pengehjælp eller løn, som den pågældende måtte oppebære under fraværet, ikke overstige 4/5 af den daglige fortjeneste inden for den sidste uge før arbejdsophøret. Retten til barseldagpenge indtræder - ligesom retten til dagpenge i sygdomstilfælde - efter mindst 40 timers beskæftigelse i løbet af de sidste 4 uger umiddelbart forud for fraværperioden.

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

2) Kvinder, der hører under lovgivningen om statens, folkeskolens og folkekirkens tjenestemænd eller oppebærer løn under sygdom efter tilsvarende regler, f. eks. som kommunale tjenestemænd. Ifølge § 15 i lov af 7. juni 1958 om lønninger og pensioner m. v. til statens tjenestemænd har en kvindelig tjenestemand uden lægeattest ret til fravær med løn i 6 uger efter en fødsel. En tilsvarende regel gælder inden for de øvrige tjenestemandsområder.

3) Personer, der hører under funktionærloven. Ifølge § 7, stk. 3, i loven af 9. juni 1948 om retsforholdet, mellem arbejdsgivere og funktionærer, som bestemmelsen er ændret i 1964, har en kvindelig funktionær under arbejdsudygtighed på grund af graviditet og fødsel ret til halv løn i indtil 5 måneder i tiden

fra arbejdsudygtighedens indtræden, dog tidligst 3 måneder før fødslen og længst indtil 3 måneder efter fødslen. Inden for funktionærområdet giver visse specialoverenskomster, således vedrørende f. eks. sygeplejersker og ergoterapeuter, valgfrihed mellem 5 måneders fravær med halv løn og 2½ måneders fravær med fuld løn. Efter overenskomst mellem staten og Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund ydes der til kvinder, der har været mindst 1 år i statens tjeneste, fuld løn i højst 3 måneder før forventet fødsel indtil 6 uger efter fødslen. I øvrigt forekommer det, at private arbejdsgivere praktiserer funktionærlovens regel således, at der gives fravær med halv løn i indtil 5 måneder efter fødslen, hvis kontorfunktionæren bliver ved at arbejde lige til fødslen.

4) Kvinder, der hører under medhjælperloven af 31. maj 1961. Loven giver regler om adgang til opsigelse med forkortet varsel fra såvel medhjælperens som arbejdsgiverens side i tilfælde af medhjælperens graviditet, men indeholder ikke særlige bestemmelser om fravær i forbindelse med graviditet og fødsel, der derfor principielt omfattes af arbejdsgiverens forpligtelse til at yde løn under sygdom. Hvis arbejdsforholdet ophører på grund af forestående fødsel, har medhjælperen ret til dagpenge efter sygeforsikringslovens regler.

5) Lærlinge. Ifølge § 22 i loven af 2. oktober 1956 om lærlingeforhold kan en kvindelig lærling, der bliver gravid, forlange læreforholdet hævet. Sker dette ikke, kan enhver af parterne i medfør af lovens § 10 forlange læreforholdet afbrudt i indtil 3 måneder før og 1 måned efter fødslen, således at læreforholdet forlænges tilsvarende. I suspensionsperioden får lærlingen ikke løn, men er efter praksis omfattet af sygeforsikringslovens regler om barseldagpenge.

6) Undtaget fra sygeforsikringslovens obligatoriske dagpengeregler er endvidere kvinder, der ifølge overenskomst eller kontrakt får løn under fravær på grund af fødsel efter regler, der som helhed ikke stiller dem ringere end sygeforsikringsloven, og kvinder, hvis arbejdsforhold er af kortvarig eller tilfældig karakter.

7) Kvinder, der ikke omfattes af sygeforsikringslovens regler eller af de forannævnte specialbestemmelser, d. v. s. selvstændige erhvervsdrivende, kvinder med beskæftigelse i ægtefællens virksomhed og husmødre, får, hvis de har tegnet frivillig dagpengeforsikring efter sygeforsikringsloven, barseldagpenge af tilsvarende størrelse i 2 uger efter fødslen. Dagpengene kan med de fra 1. oktober 1967 gældende satser udgøre fra 15 til 50 kr. pr. dag, men for husmødre uden selvstændigt erhverv dog højst 25 kr. pr. dag. Retten til dagpenge indtræder 10 måneder efter begæring om optagelse i den frivillige forsikring.

Udgifterne til barseldagpenge efter sygeforsikringsloven bæres fuldt ud af det offentlige, idet de fordeles på landets kommuner efter reglerne om mellemkommunal refusion.

b. Redegørelse fra marts 1965 vedrørende spørgsmålet om moderskabslovgivning.

Efter at der ved lov af 20. marts 1964 var gennemført en ændring af funktionærloven, som bl. a. betød en udvidelse af adgangen til fravær med halv løn i tiden omkring en fødsel, modtog arbejdsministeriet en henvendelse fra Landsorganisationen De samvirkende Fagforbund om tilvejebringelse af en moder-



skabslovgivning. Landsorganisationen havde selv modtaget en henvendelse fra Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund, der påpegede, at den nye regel i funktionærloven kunne medføre vanskeligheder på arbejdsmarkedet for kvindelige funktionærer, fordi mindre arbejdsgivere havde vanskeligt ved at bære en forpligtelse til at yde halv løn under 5 måneders fravær. Efter forhandling mellem arbejdsministeren og socialministeren blev der i januar 1965 nedsat et udvalg af embedsmænd fra de 2 ministerier, der fremkom med en redegørelse i marts 1965 vedrørende spørgsmålet om en moderskabslovgivning.

Udvalget gik ind for indførelse af en regel om erstatning for mistet arbejdsfortjeneste i forbindelse med svangerskab og fødsel i ialt 14 uger til alle lønmodtagere, bortset fra tjenestemænd og overenskomstansatte i den offentlige administration. Det måtte dog være en forudsætning, at den pågældende kvinde havde fast tilknytning til arbejdsmarkedet, og som bevis herfor måtte kræves, at hun havde været beskæftiget et halvt år inden for det sidste år forud for begyndelsestidspunktet for ydelsen og havde haft 40 timers beskæftigelse i de sidste 4 uger før fraværperioden. Ydelsen skulle være af samme størrelse som dagpengene efter sygeforsikringsloven. I forbindelse med indførelse af en sådan regel måtte der enten foretages en ændring af de gældende specielle lovbestemmelser om fravær omkring en fødsel eller indføres en almindelig regel om adgang for den arbejdsgiver, der havde udbetalt løn efter de specielle love, til at indtræde i kravet på dagpengeydelsen. Ydelsen skulle finansieres efter samme regler som barseldagpenge efter sygeforsikringsloven, d. v. s. fordeles på landets kommuner efter reglerne om mellemkommunal refusion.

### c. Loven af 3. juni 1967 om børnetilskud og andre familieydelse.

Loven af 3. juni 1967 om børnetilskud og andre familieydelse indeholder i kapitel 3 regler om erstatning for mistet arbejdsfortjeneste ved fravær fra arbejdet på grund af svangerskab og fødsel. Reglerne svarer stort set til forslaget i embedsmandsudvalgets redegørelse fra marts 1965.

Børnetilskudsloven træder i kraft samtidig med lov af 31. marts 1967 om opkrævning af indkomst- og formueskat for personer m. v. (kildeskat). Reglerne bliver til den tid følgende:

Kvinder, der udfører lønnet arbejde for andre, er under fravær i tiden omkring en fødsel berettiget til dagpenge af samme størrelse, som de dagpenge, der udbetales lønarbejdere under sygdom efter sygeforsikringsloven, dog altid efter satsen for forsørgere. Dagpengene kan ydes fra det tidspunkt, da der skønnes at være 8 uger til fødslen, og kan ialt ydes i 14 uger, dog altid så længe efter fødslen, som det i medfør af arbejderbeskyttelseslovgivningen er forbudt en kvinde at tage arbejde.

Retten til dagpenge er betinget af, at den pågældende kvinde har udført lønnet arbejde i mindst 6 måneder inden for det sidste år forud for det tidspunkt, da dagpengene skal begynde at løbe. Det er endvidere en betingelse, at arbejdsforholdet i disse perioder har strakt sig over mindst 10 timer ugentlig, og at hun har haft mindst 40 timers beskæftigelse i de sidste 4 uger før fraværperioden.

Undtaget fra retten til denne dagpengeydelse er kvinder i statens, folkeskolens, folkekirkens eller kommunernes tjeneste, der er omfattet af tjenestemandsløvgivningen eller tilsvarende regler.

En arbejdsgiver, der yder en kvinde hel eller delvis løn under fravær fra arbejdet på grund af svangerskab og fødsel, er berettiget til at få udbetalt den dagpengeydelse, hun har ret til, eller - hvis dagpengene overstiger den udbetalte løn - en så stor del af dagpengene, som svarer til lønnen for samme tidsrum.

Kvinder, der ikke udfører lønnet arbejde for andre, men har sikret sig sygedagpenge efter sygeforsikringslovens regler om frivillig dagpengeforsikring, har ret til dagpenge af tilsvarende størrelse i 4 uger efter en fødsel. Retten til sådanne dagpenge indtræder 10 måneder efter begæring om optagelse i den frivillige forsikring.

Udgifterne til dagpenge efter børnetilskudslovens kapitel 3 afholdes af landets kommuner og fordeles efter reglerne i lov om offentlig forsorg vedrørende mellemkommunal refusion.

B. Specielle regler om hjælp til mødre, der er blevet enker eller skilt uden forudgående separation, findes i henholdsvis lov af 13. marts 1959 om pension og hjælp til enker m. fl. § 15, stk. 1, og lov af 31. maj 1961 om offentlig forsorg § 56, stk. 1. Efter disse regler kan den såkaldte overgangshjælp, der normalt ydes i 13 uger efter dødsfaldet eller skilsmissen, til kvinder, som er gravide ved ægtefællens død eller ved skilsmissen, forlænges i indtil  $\frac{1}{2}$  år efter fødslen. Tilsvarende hjælp kan i ganske særlige tilfælde ydes ved separation.

Herudover er der mulighed for at yde kvinder, der i forbindelse med en fødsel ikke er i stand til at skaffe sig det fornødne til livets ophold, og som ikke er berettiget til barseldagpenge eller hjælp efter specielle regler, hjælp til underhold m. v. efter reglerne om almindelig offentlig hjælp i forsorgslovens § 46.

Udgifterne til overgangshjælp afholdes med 8/10 af staten og 2/10 af opholdskommunen, medens udgifterne til hjælp efter forsorgslovens § 46 bæres med 3/10 af staten, 3/10 af opholdskommunen og 4/10 fordeles mellem samtlige kommuner efter reglerne om mellemkommunal refusion.

## II. Betænkning fra 1964 om familiepolitik.

Det familiepolitiske udvalg, der blev nedsat af socialministeren i oktober 1960 med det formål at foretage en gennemgang af lovgivningens regler om ydelser m. v. til familier med børn, afgav i maj 1964 en betænkning, som foruden de forslag, der dannede baggrund for den nu gennemførte lov om børnetilskud og andre familieydelser, omfatter en række andre spørgsmål.

Udvalget omtaler således i kapitel 6, f. , vanskelighederne for den enlige forsørger ved at få sine børn passet under udførelse af erhvervsmæssigt arbejde og berører i forbindelse hermed den tanke, om det af såvel pædagogiske, sundhedsmæssige som økonomiske grunde kunne være bedre for hjemmet, om man kunne give den enlige forsørger mulighed for at blive i sit hjem og selv passe sine børn. Udvalget går ud fra, at en sådan ordning måtte være forbeholdt den enlige moder. Udvalget foreslår, at der indføres en ordning,

hvorefter den enlige moder i en kortere årrække får mulighed for at vælge udelukkende at passe hjem og børn, eller i hvert fald at undlade at tage fuld erhvervsmæssig beskæftigelse, idet der i dette tidsrum ydes hende en underholdshjælp til egen forsørgelse.

Retten til hjælp skulle gives for en vis periode, således at moderen kunne indrette sine forhold derefter, f. eks. for et år ad gangen. Ordningen burde administreres af de sociale udvalg, der måtte have adgang til at opsiges ordningen med passende varsel, hvis forudsætningerne for hjælpen ikke længere var til stede. Samtidig skulle moderen ikke på nogen måde være bundet til ordningen, men når som helst kunne meddele, at hun ikke ønskede at modtage hjælp, men i stedet for ville søge beskæftigelse og anbringe børnene i en daginstitution.

Efter udvalgets opfattelse måtte en **sådan** ydelse fastsættes helt individuelt efter et skøn over behovet, formentlig således, at moderens levestandard ville blive mere beskedent, end hvis hun havde beskæftigelse, idet denne nedgang skulle opvejes af fordelene ved at kunne blive i hjemmet og passe børnene.

Som gennemsnitlig målestok for ydelsen omtaler udvalget et beløb mellem forsorgslovens underholdshjælp - der på daværende tidspunkt kunne udgøre op til 85% af folkepensionens grundbeløb - og det fulde grundbeløb for den indtægtsbestemte folkepension.

### III. Promemoria afgivet i 1964 af den svenske familjeberedning.

Den såkaldte familjeberedning, der blev nedsat i Sverige i juni 1962 med den hovedopgave at kortlægge og analysere forskellige problemer i tilknytning **til** samfundets ydelser til familier med børn, har i 1964 afgivet en betænkning, der indeholder et særligt afsnit om støtte til familier med småbørn. Det fremhæves heri, at medens udgifterne til barnets kost og beklædning - hvortil der ydes støtte gennem det almindelige børnebidrag - vokser med barnets alder, er udgifterne til pasning af barnet størst i de første leveår. Familjeberedningen finder det derfor motiveret, at der ydes en ekstra støtte til familier med småbørn udover det almindelige børnebidrag, navnlig så længe barnet befinder sig i den spæde alder.

Det gøres gældende, at sådan støtte bør gives til alle familier med børn i de pågældende aldersgrupper uafhængig af, om begge forældre har erhvervsarbejde uden for hjemmet. Det skulle herefter være overladt til familien selv at afgøre, hvordan barnets pasning ordnes. For de mødre, der ikke havde arbejde uden for hjemmet, ville bidraget således blive en betaling for deres egen pasning af barnet, medens udearbejdende mødre kunne anvende bidraget til betaling for barnets ophold i en institution.

Som et muligt beregningsgrundlag ved fastsættelse af et sådant "vårdbidrag" nævnes den del af udgifterne ved et barns ophold i en daginstitution, der

vedrører lønudgifter. Denne udgift er for 1963 opgjort til 3. 700 sv. kr. årlig pr. plads. Som et andet beregningsgrundlag anføres betalingen for anbringelse af et barn i familiedagpleje. Denne udgift er opgjort til 10 sv. kr. pr. dag.

Det erkendes, at omkostningerne ved indførelse af et vårdbidrag vil blive meget betydelige. Da der fødes omkring 110. 000 børn om året, ville et vårdbidrag på 2. 500-3. 000 sv. kr. om året koste 275-330 mill. sv. kr. årligt pr. årgang og et vårdbidrag på 10 kr. pr. dag omkring 400 mill. sv. kr. årlig pr. årgang. Det er imidlertid familjeberedningens principielle synspunkt, at godtgørelsen for arbejde med barnets pasning hellere må være realistisk - d. v. s. omtrent dække de rimelige omkostninger ved tilsynet med barnet - en kortere tid end ydes med et mindre og utilstrækkeligt beløb gennem længere tid.

Spørgsmålet om indførelse af et særligt bidrag for pasning af mindre børn (vårdbidrag) blev i 1965 henskudt til nærmere undersøgelse i en særlig komite, den familiepolitiske komite. Denne komite har endnu ikke afsluttet sine overvejelser vedrørende dette spørgsmål.

#### IV. Betænkning af 18. maj 1967 fra det folketingsudvalg, der behandlede forslag til lov om børnetilskud og andre familieydelser.

Det folketingsudvalg, der behandlede forslag til lov om børnetilskud og andre familieydelser og de i forbindelse hermed stående forslag om ændringer i den sociale lovgivning, afgav den 18. maj 1967 en betænkning, hvis indhold bl. a. danner baggrund for, at der er nedsat et særligt udvalg, der skal overveje spørgsmålet om en særlig støtteordning for mødre.

Folketingsudvalget har drøftet, om der bør gives særlige ydelser, når moderen afholder sig helt eller delvis fra at arbejde uden for hjemmet for at passe sit barn i en vis tid. Det har herunder været overvejet at give sådanne ydelser til alle mødre i denne situation eller at forbeholde dem for enlige mødre, ligesom udvalget har drøftet ydelser af forskellig størrelse spændende fra nogle få hundrede kroner årlig til et beløb, svarende til folkepensionens grundbeløb for enlige. Det blev i udvalget gjort gældende, at der ved sådanne ydelser ville kunne opnås en vis afhjælpning af mangelen på vuggestuepladser. Det var udvalgets opfattelse, at spørgsmålet burde løses efter nærmere undersøgelse, således at en eventuel lovgivning kan træde i kraft samtidig med bestemmelserne i børnetilskudsloven.

Socialistisk folkepartis medlemmer har afgivet en mindretalsudtalelse, hvori de går ind for en udbygning af børneinstitutionerne, men samtidig fremhæver, at alle kvinder bør have mulighed for langvarig barselhvile med fuld lønkomensation. Hvis en kvinde af helbredsmæssige eller sociale årsager ikke magter såvel erhverv som børnepasning, bør hun efter særlig ansøgning have ret til en pensionslignende ydelse, der sætter hende i stand til at være hjemme hos sit barn. Skal der ydes et særligt tilskud til mødre med småbørn, bør ordningen gælde såvel udeerhvervende som hjemmearbejdende mødre, således at den enkelte kvinde selv kan bestemme, om hun vil blive hjemme eller betale børnepasning for beløbet.

## V. Forskellige sagkyndige udtalelser og undersøgelser.

Kommissionen vedrørende kvindernes stilling i samfundet udbad sig i december 1966 en udtalelse fra henholdsvis det lægevidenskabelige og det filosofiske fakultet ved Københavns universitet om den betydning, det kan antages at have for mindre børns udvikling, at barnets moder opholder sig i hjemmet sammen med barnet om dagen.

Det lægevidenskabelige fakultet afgav responsum i januar 1967. Heri fremhæver overlæge, dr. med. Kai Tolstrup, rigshospitalets børnepsykiatriske afdeling, at der er et særligt behov for samvær mellem moder og barn i hjemmet i barnets første 2 leveår. Efter overlægens opfattelse bør man i denne periode fra samfundets side lette moderens situation, så hun ikke f. eks. af økonomiske grunde tvinges bort fra hjemmet til udeerhverv.

Professor, dr. med. P. Plum, rigshospitalets børneafdeling, anfører, at det må anses for videnskabeligt begrundet og stemmende med almindelig pædiatrisk erfaring, at moderens omsorg er af særlig betydning for barnets psykiske udvikling i de første 3 år. Det første leveår er i denne henseende af størst betydning, dernæst 2. leveår, medens moderens betydning i 3. leveår er kendeligt mindre.

Professor, dr. med. Oluf Andersen erklærer sig enig med de to foregående og tilføjer, at såfremt moderen af uddannelsesmæssige grunde atter bliver beskæftiget uden for hjemmet efter afbrydelse i forbindelse med fødsel og pasning af det lille barn, bør tilrettelæggelsen af hendes arbejde i almindelighed være således, at hun i barnets første leveår kan have mest mulig lejlighed til at være sammen med det en del af dagen.

Det filosofiske fakultet afgav responsum i marts 1967. Heri anfører amanuensis ved universitetets børnepsykologiske klinik, cand. psyk. Birthe Kyng, at såvidt man kan skønne, er de første 4 måneders nære kontakt mellem moder og barn af størst betydning. Mange forskere hævder dog, at barnet først omkring det fyldte 2. år er modnet så meget, at det ikke vil forstyrres væsentligt i sin udvikling ved en del af dagen at være udsat for institutionslivets mere upersonlige rutine og påvirkningen af mange forskellige plejerepersoner. I givet fald skønnes 4-5 timers anbringelse langt at foretrække for et heldags ophold.

Socialforskningsinstituttet foretager for tiden en kritisk gennemgang af foreliggende undersøgelser vedrørende børnehavers og vuggestuers betydning for barnets udvikling. Resultatet ventes at foreligge færdigt til trykning omkring marts/april 1968.

Udvalgets sekretariat har fået overladt et foreløbigt udkast til afsnittet om undersøgelser vedrørende børn i vuggestuealderen, hvilket afsnit i alt væsentligt er baseret på udenlandske undersøgelser. Skal man uddrage nogle generelle betragtninger heraf, må det efter sekretariatets skøn blive følgende:

Der må sondres skarpt mellem virkninger af anbringelse i fuldtidsinstitutioner (børnehjem) og daginstitutioner (vuggestuer). Medens de foreliggende undersøgelser synes at vise, at børnehjemsbørn står længere tilbage i udvikling end børn, der opholder sig hos forældrene, kan tilsvarende generel forskel i udviklingsgrad ikke påvises, for så vidt angår børn med ophold i daginstitution. Undersøgelsesresultaterne tyder på, at vuggestuebørnene er

tilbage i udvikling i henseende til koordination af synsindtryk og bevægelser og til talefærdighed, men til gengæld viser større social tilpasningsevne end børn, der opholder sig hele dagen i hjemmet. På det sundhedsmæssige område er der påvist større udbredelse af forkølelsessygdomme og smitsomme sygdomme i en tidligere alder, men færre tilfælde af mavelidelser end hos "hjemmebørnene". Endvidere synes forbyggelsen af ulykkestilfælde at være mere effektiv i institutionerne end i hjemmene.

Det fremgår yderligere af det foreliggende materiale, at vuggestuens kvalitet er af afgørende betydning for børnenes udvikling. Det spiller her ind, hvor stort personalet er, og hvordan arbejdet fordeles, herunder hvor mange forskellige personer der tager del i pasningen af det enkelte barn, samt om barnet har adgang til passende legetøj og plads til at røre sig på.

## VI. Udvalgets overvejelser.

Både i inden- og udenlandske undersøgelser er det påvist, at værnende og aflastende foranstaltninger for en del gravide kvinder har afgørende betydning for både moderens og barnets fremtidige sundhed og hele tilværelse. Man skal her bl. a. henvise til en af overlæge, dr. med. Teit Kærn foretaget undersøgelse, hvori han fremhæver den risiko, der ved for tidlig fødsel er for dødfødsel, spasticitet, epilepsi og andre alvorlige følger. I denne forbindelse må det fremhæves, at spædbørnedødeligheden for børn født udenfor ægteskab er 27,1 o/oo mod 17,3 o/oo for børn født i ægteskab, og at det relative tal for tidlig fødsel er næsten dobbelt så stort for børn født udenfor ægteskab som for børn født i ægteskab.

Ved udarbejdelsen af loven om svangerskabshygiejne har man da også haft opmærksomheden henledt på, at social trykthed er lige så vigtig som forebyggende lægelige foranstaltninger, og læger og jordemødre skal derfor ikke alene henvise gravide kvinder til mødrehjælpen i abortsituationen, men bør også til mødrehjælpen henvise gravide kvinder, som ønsker at gennemføre svangerskabet, hvis de har personlige, sociale eller økonomiske vanskeligheder. Betragtningen er den, at det kan være af stor betydning, at hjælpeforanstaltninger iværksættes så hurtigt som muligt, også i de tilfælde, hvor der ikke er grundlag for svangerskabsafbrydelse. Det er derfor af største betydning, at mødrehjælpen fremover får mulighed for at yde virkelig effektiv bistand allerede under svangerskabet.

For så vidt angår tiden efter fødsel foreligger der ikke her i landet mere omfattende undersøgelser, som ud fra sundhedsmæssige, pædagogiske og psykologiske synspunkter belyser betydningen af, at moderen i en vis tid selv passer sit barn. På baggrund heraf er der efter udvalgets opfattelse ikke fornødent grundlag for at opstille som en generel målsætning, at moderen - udover en ganske kort tid umiddelbart efter fødsel - bør blive hjemme og selv passe sit barn, fremfor at barnet anbringes i vuggestue eller dagpleje.

Udvalget lægger derfor afgørende vægt på, at en eventuel nyordning med udvidet barselhvile udover, hvad børnetilskudsloven giver mulighed for, udformes således, at der - hverken direkte eller indirekte - lægges et pres på

moderen i retning af, at hun i en bestemt tid efter fødsel afholder sig fra at tage udearbejde. En eventuel udvidet barselhvileordning bør derfor tilrettelægges således, at moderen selv kan vælge, om hun vil have udearbejde eller ej, således at eventuelle støtteforanstaltninger indskrænkes til at fjerne de hindringer af økonomisk eller anden art, der måtte stille sig i vejen for dette hendes frie valg.

Af helt afgørende betydning for moderens adgang til at vælge er muligheden for, at hun kan få sit barn passet, medens hun arbejder ude. I denne forbindelse må udvalget slå fast, at der stadig er en så betydelig mangel på vuggestuepladser, at det er afgørende nødvendigt, at bestræbelserne for at udvide antallet af pladser i daginstitutionerne fortsættes og intensiveres. Den formidlede dagpleje, der vil kunne supplere vuggestuepladserne, har ikke på afgørende måde afhjulpet mangelen på institutionspladser. Udvalget finder samtidig anledning til at fremhæve, at eventuelle regler om støtte til moderens underhold i en vis tid efter fødslen ikke må indebære, at hun afskæres fra eller hæmmes i mulighederne for at få plads til sit barn i en vuggestue eller i dagpleje i denne periode, hvis hun foretrækker at genoptage sit arbejde uden for hjemmet.

Man må endvidere være opmærksom på, at det kan virke uheldigt, om moderen gennem regler om adgang til økonomisk støtte efter fødsel tilskyndes til gennem en længere periode at holde sig borte fra sin tidligere arbejdsplads, da hun derved risikerer at miste den arbejdsmæssige rutine og kontakten med arbejdskammeraterne, og der igennem vil kunne opstå problemer i forbindelse med hendes genindtræden på arbejdsmarkedet. Hertil kommer de psykiske og andre komplikationer, der specielt for den enlige moder vil kunne blive følgen af, at hun i længere tid holder sig borte fra arbejdsmarkedet og derved risikerer at få en isoleret stilling til skade både for sig selv og barnet.

Under sine overvejelser om indførelse af en særlig økonomisk ydelse til mødre har udvalget været enig om, at de nuværende regler om barseldagpenge ikke i fornødent omfang sikrer alle mødre mulighed for pasning af barnet og samvær med dette i den første periode af barnets liv. For det første vil en række kvinder være afskåret fra barseldagpenge på grund af manglende tilknytning til arbejdsmarkedet, i hvilken forbindelse det må erindres, at der navnlig med ikrafttrædelsen af reglerne i børnetilskudslovens kap. 3 gennemføres en skærpelse af kravet til kvindens forudgående beskæftigelse. Dette beskæftigelseskrav vil indebære et problem f. eks. for unge mødre, der nylig har afsluttet en uddannelse, og for kvinder, der fornylig har genoptaget arbejde uden for hjemmet efter en separation eller skilsmisse.

Hertil kommer, at barseldagpengene højst kan komme til udbetaling i 14 uger efter fødslen, og at mange kvinder på grund af karakteren af deres arbejde eller af helbredsmæssige grunde er nødsaget til at udnytte den adgang, der er til at oppebære dagpenge i indtil 8 uger før forventet fødsel, således at der efter fødslen kun vil være 6 uger tilbage af dagpengeperioden.

Det er fra direktoratet for sygekassevæsenet oplyst, at der i regnskabsåret 1965/66 er udbetalt barseldagpenge i ialt 12. 793 tilfælde, og at dagpenge er udbetalt i 397. 691 dage før fødslen og 539. 394 dage efter fødslen. Dette er ensbetydende med, at adgangen til barseldagpenge i tiden før fødslen efter den nugældende ordning udnyttes i et sådant omfang, at 42 % af de dage, for hvilke der ydet dagpenge, ligger forud for fødslen. Der er gennemsnitlig udbe-

talt dagpenge i 73 dage pr. tilfælde (1 uge = 6 dage), men man kan næppe heraf slutte, at det er typisk, at der udbetales dagpenge i 73 dage, eller at 42% heraf, d. v. s. 31 dage, ligger forud for fødslen.

Det må antages, at resultatet vil forrykkes noget efter ikrafttrædelsen af barseldagpengereglerne i børnetilskudsloven, der principielt tager alle kvinder, som udfører lønnet arbejde for andre - bortset fra kvinder i statens, folkeskolens eller folkekirkeens tjeneste, der aflønnes efter tjenestemandregler - med ind under 14-ugers reglen. Man kan måske gå ud fra, at de grupper af funktionærer m. v., der herved kommer ind under reglerne, i mindre grad end kvinder beskæftiget inden for håndværk og industri, vil have behov for at ophøre med deres arbejde i en vis tid før fødslen.

Udvalget har under sine overvejelser om, på hvilke måder man kan imødekomme hensynet til at give mødrene mulighed for at blive i hjemmet hos deres børn de første måneder efter fødslen, drøftet forskellige løsninger, som omtales i det følgende.

#### A. Ændring af reglerne om ydelse af dagpenge som erstatning for mistet lønindtægt.

Udvalget har overvejet, om det kunne være hensigtsmæssigt at forlænge perioden for udbetaling af dagpenge.

Det er beregnet, at en forlængelse af dagpengeperioden for alle kvinder, der udfører lønnet arbejde for andre, vil medføre en udgift på ca. 5 mill. kr. årligt for hver uge, perioden forlænges. Vil man søge de enlige mødres særlige problemer afhjulpet gennem en forlængelse af perioden alene for dem, beløber udgifterne herved sig til omkring 1 mill. kr. årligt pr. uges forlængelse. Da reglerne om barselhvile med adgang til erstatning for mistet lønindtægt navnlig er begrundet i sundhedsmæssige og arbejderbeskyttelsesmæssige hensyn, vil det dog antageligt virke mindre rimeligt, om en forlængelse ubetinget kommer enlige kvinder til gode, uanset om de pågældende udfører arbejde, der er forbundet med særlige helbredsmæssige krav.

Man kunne dernæst tænke sig enløst en lempelse af reglerne om længden af den periode, i hvilken kvinden skal have arbejde forud for fravær på grund af fødsel. En lempelse af kravene til forudgående beskæftigelse for alle kvinder, der udfører lønnet arbejde for andre, vil dog næppe være hensigtsmæssig, da de nuværende regler i sygeforsikringsloven har givet anledning til visse misbrug, således at kvinder, der ellers ikke påtænker at tage arbejde uden for hjemmet, gennem kortvarig beskæftigelse før fødslen har sikret sig adgang til dagpenge.

Man kunne imidlertid overveje lempelse af betingelserne med hensyn til længden af forudgående arbejdstid alene for enlige mødre. En sådan lempelse kunne begrundes med, at der i gruppen af enlige mødre findes mange, som kun en kortere tid før fødslen har haft motivering for at tage lønnet beskæftigelse, f. eks. unge, der lige har afsluttet deres uddannelse, og mødre, der fornylig er blevet separeret, skilt eller er blevet enker, og som derfor ikke kan opfylde lovens skærpede krav om 6 måneders forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet. Hertil kommer, at det, uanset om de pågældende har en spinkel forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet, har formodningen for sig, at de vil være nødt til at søge ud på arbejdsmarkedet efter barnets fødsel.

En eventuel lempelse af kravene med hensyn til forudgående beskæftigelse



for enlige mødre vil i givet fald kunne gennemføres ved, at man lader retten til dagpenge indtræde, når de pågældende har haft beskæftigelse i mindst 2 måneder inden for de sidste 6 måneder før det tidspunkt, da dagpengene skal begynde at løbe. Derimod er der ikke grundlag for at foreslå ændring af kravet om, at beskæftigelsen skal strække sig over mindst 10 timer ugentlig, og at den pågældende kvinde skal have haft mindst 40 timers beskæftigelse i de sidste 4 uger før fraværperioden.

B. Indførelse af en særlig ydelse til moderens underhold en vis periode efter fødslen.

En eventuel ændring af reglerne om barseldagpenge er ikke tilstrækkelig til at sikre alle mødre mulighed for at blive i hjemmet den første tid efter fødslen, idet dagpengeretten må være knyttet til visse krav om forudgående beskæftigelse. Det kan efter udvalgets opfattelse derfor overvejes at indføre en særlig støtte til moderens underhold, som for de mødre, der ikke kan dokumentere den fornødne tilknytning til arbejdsmarkedet, træder i stedet for barseldagpengene, og i øvrigt supplerer dagpengene i den resterende del af den periode, man ønsker at give moderen adgang til at være hos barnet.

1. Overvejelser vedrørende en ydelse til alle mødre.

Det kunne overvejes ud fra de betragtninger, der ligger bag det svenske betænkningforslag om et "vårdbidrag", at indføre en fast ydelse til alle mødre i den første periode af barnets liv. En sådan generel ydelse kunne næppe gøres betinget af, at moderen afholdt sig fra at arbejde, idet den permanent hjemmearbejdende husmoder i så fald ville opnå en fordel i forhold til den kvinde, der af sociale grunde var tvunget til at tage arbejde. Man måtte antagelig, som skitseret i det svenske forslag, lade ydelsen udgå med samme beløb til alle mødre, uanset om de var enlige eller gifte, og overlade til mødrene selv, om de ville blive i hjemmet hos barnet og lade ydelsen træde i stedet for en arbejdsindtægt, eller de desuagtet ville gå ud på arbejdsmarkedet og benytte beløbet til betaling for børnepasning.

Vil man overføre de svenske beregninger til danske forhold, således at ydelsen skulle svare til lønudgifterne ved et barns pasning på en daginstitution, kan man tage som udgangspunkt, at udgiften ved ophold på en dansk vuggestue på nuværende tidspunkt skønsmæssigt kan opgøres til omkring 10.000 kr. årligt pr. plads, hvoraf lønudgifterne andrager ca. 70 %. Under hensyn hertil skulle et vårdbidrag sættes til 7.000 kr. årligt. Da antallet af levendefødte pr. år her i landet andrager ca. 85.000, ville udgiften ved et sådant bidrag udgøre 595 mill. kr. årligt pr. årgang børn.

En vårdbidragsordning efter retningslinierne i det svenske forslag må således på nuværende tidspunkt anses for uigennemførlig allerede af statsfinansielle grunde. Princippet om en ydelse til alle mødre kunne også tænkes anvendt under en ordning, hvor ydelsen kom til udbetaling i et kortere tidsrum end et år. Men da man ud fra de foran omtalte beregninger må nå til det resultat, at udgiften herved vil beløbe sig til omkring 50 mill. kr. årligt for hver måned, ydelsen skal strække sig over, er det nærliggende at antage, at der på nuværende tidspunkt ikke vil være midler til rådighed til udbetaling af en sådan almindelig ydelse til alle mødre.

2. Overvejelser vedrørende indførelse af en ydelse for vanskeligt stillede mødre.

Ønsker man at lægge hovedvægten på, at den enkelte kvinde efter en fødsel får mulighed for at vælge, om hun straks vil gå ud i erhvervslivet, eller hun vil foretrække selv at blive hjemme og passe sit spæde barn, kan man anlægge den betragtning, at den familie, der består af fader, moder og barn, har mulighed for at vælge at klare sig for den ene ægtefælles indtægt alene, således at den anden ægtefælle kan varetage pasningen af hjem og barn og i øvrigt spare familien for særlige lønudgifter hertil. En sådan valgmulighed består derimod ikke for den moder, der mangler en medforsørger. Det synes derfor rimeligt begrundet i første række at overveje indførelse af en ydelse til enlige mødre samt visse grupper af gifte mødre, der på grund af forsørgelsesmæssige problemer i familien ikke har den ønskede mulighed for at blive i hjemmet i stedet for at tage beskæftigelse uden for dette.

a. Afgrænsning af personkredsen.

Til kredsen af mødre, der mangler en medforsørger, hører ugifte, enker, fraskilte og fraseparerede samt gifte kvinder, hvis ægtefælle på grund af uddannelse, sygdom eller af andre grunde er uden arbejdsindtægter, eller som på grund af uoverensstemmelse lever faktisk adskilt fra manden. Man må indledningsvis overveje, om disse grupper af kvinder bør have adgang til ydelsen efter et retsprincip, d. v. s. således at ydelsen tilkommer enhver af disse mødre, der opfylder visse faste, i lovgivningen anførte betingelser, eller om ydelsen skal tildeles efter et skønprincip, således at det i hvert enkelt tilfælde beror på den udbetalende myndigheds skøn over moderens samlede situation, om hun kan fa ydelsen udbetalt.

Med hensyn til anvendelsen af retsprincippet kontra skønspincippet ved udbygningen af det økonomiske bistandsprogram inden for det sociale område kan følgende fremhæves:

Når det drejer sig om hjælp til forudafgrænsede persongrupper, er der en tendens til at følge retsprincippet. I tilfælde, hvor lovgivningen i sådanne situationer opererer med et skønprincip, vil dette i praksis ofte komme til at fungere som et tillempet retsprincip, derved at der i cirkulærer fastsættes generelle retningslinier for ydelsen af hjælp, således at den skønsmæssige lovbestemmelse i virkeligheden fremtræder som en rammebestemmelse.

Drejer det sig om hjælp til en ikke forudafgrænset personkreds, vil lovgivningen i almindelighed bygge på et skønprincip. I sådanne tilfælde bliver der brug for at udøve et skøn på to områder, nemlig dels med hensyn til afgrænsning af personkredsen, dels med hensyn til hjælpens udmåling; hvad angår det sidste, er der fast praksis for, at der også i cirkulærer fastsættes generelle retningslinier for udmålingen af hjælpen, således at der på dette område også kan siges at være tale om et tillempet retsprincip. Hvad angår det skøn, der må udøves for at afgrænse personkredsen i de omtalte situationer, kræver hensynet til en ensartet praksis, at der udfærdiges generelle retningslinier for, hvilke omstændigheder der i særlig grad bør lægges vægt på ved udvælgelsen.

Begrundelsen for i videst mulig omfang at anvende et retsprincip er i første række, at de udbetalende myndigheder ikke overalt i landet vil anlægge det sam-

me skøn og ikke i samme grad føle sig tilskyndet til at udnytte eventuelle muligheder i lovgivningen for tildeling af en ydelse, således at moderens adgang til at få en sådan ydelse til en vis grad kan komme til at afhænge af hendes geografiske bopælsforhold.

Endvidere kan det anføres, at såfremt man begrænser retsprincippet til de enlige mødre, må den overvejende del af dem, som foretrækker at blive hjemme de første måneder efter fødslen, på forhånd antages at have behov for en ydelse, hvorfor man også må tage administrative hensyn i betragtning ved overvejelserne af, hvorvidt skønspriocippet eller retsprincippet skal anvendes. Det vil for de udbetalende myndigheder være lettere at administrere et retsprincip for klart udskilte kategorier af mødre fremfor at basere udbetalingen på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, specielt hvis der er tale om en ydelse af kortvarig karakter.

Nogle af udvalgets medlemmer har under hensyn til ønsket om en ligelig behandling samt de administrative fordele, som retsprincippet efter deres opfattelse indebærer, ment, at dette princip bør lægges til grund ved udbetaling af hjælp til enlige mødre. De pågældende udvalgsmedlemmer har også lagt vægt på, at det for modtagerne af ydelsen er af stor betydning, at der er tale om en ydelse, de har krav på, fremfor en skønsmæssigt tildelt hjælp.

Andre medlemmer af udvalget har fremhævet skønspriocippet som det rigtige for såvel de enlige som for de gifte, man sammenfattende kan kalde det socialt truede klientel. Man mener, at netop dette klientel kun sjældent vil kunne hjælpes effektivt alene ved en økonomisk ydelse i et afgrænset tidsrum. For disse vanskeligt stillede mødre er personlig vejledning og støtte afpasset individuelt efter den enkelte families behov afgørende for værdien af den hjælp, samfundet yder.

Man understreger, at dette klientel i forvejen er kendt i de sociale institutioner. Mødrehjælpen er i forbindelse med godt 90 % af de enlige gravide og enlige mødre med små børn og med ca. 20 % af de samlevende ægtefæller, som venter et barn, eller som har små børn. Endvidere har socialkontorerne, børneværnene og disses familievejledning forbindelse med de socialt truede grupper. Ved et nært samarbejde mellem disse institutioner skulle det derfor også være muligt uden en væsentlig forøgelse af det administrative arbejde at nå frem til de grupper, der i særlig grad har hjælp behov. De pågældende udvalgsmedlemmer har endelig henvist til, at det i en tid, hvor der stilles store krav til offentlige investeringer indenfor hele social- og familiepolitikken, er nødvendigt at prioritere opgaverne, således at det sikres, at de sociale ydelser i første række stilles til rådighed for de økonomisk og socialt vanskeligt stillede grupper, og at sådanne ydelser kombineres med personlig rådgivning og støtte.

For så vidt angår gifte kvinder, der ikke har mulighed for at blive hjemme og passe deres barn, f. eks. fordi ægtefællen er under uddannelse eller af helbredsmæssige eller andre årsager ikke har indtægter, som familien kan klare sig økonomisk for, er der enighed om, at gruppen kun kan afgrænses gennem en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, og at disse kvinder derfor bør have ydelsen tildelt efter et skønspriocippet. Tilsvarende betragtninger vil i givet fald kunne anlægges med hensyn til en ugift moder under 18 år, der - uagtet hun har forsørgelsespligt over for sit barn - selv er undergivet forældrenes forsørgelsespligt og ofte på grund af skolegang eller anden uddannelse

vil være afskåret fra arbejdsindtægter. Spørgsmålet om rets- eller skønsprincippet anvendelse for denne gruppe af mødre står dog i nogen grad i forbindelse med selve ydelsens størrelse, jo højere ydelse, der er tale om, des større behov er der for skønspripcippet anvendelse over for de helt unge.

Såfremt der gennemføres bestemmelser om særlig hjælp efter fødslen, specielt til enlige mødre, bør det være en forudsætning, at den myndighed, gennem hvilken ydelsen betales, drager omsorg for, at moderen får oplysning om muligheden for uddannelse og hjælp af uddannelsesmidler, for bistand fra det sociale udvalg, en mødrehjælpsinstitution, arbejdsanvisningskontoret eller et revalideringscenter med henblik på, at hun efter udløbet af perioden for den særlige hjælp kan være i stand til at klare sig selv eller har påbegyndt en uddannelse, der senere vil gøre det muligt for hende at klare sig selv.

b. Ydelsens varighed.

Som tidligere nævnt foreligger der ikke her i landet mere omfattende undersøgelser, som ud fra sundhedsmæssige, pædagogiske og psykologiske synspunkter belyser betydningen af, at moderen i en vis tid efter fødslen selv passer sit barn. Der er derfor ikke egentlige holdepunkter for at fastlægge en bestemt ydelsesperiode som den "rette". I mangel af sådanne holdepunkter synes det ikke urimeligt, såfremt der indføres regler om en ydelse til moderens underhold, at betragte en ydelse, der strækker sig over de 4 første måneder efter fødslen som et minimum. Det må her erindres, at en sådan ydelse for kvinder, der udnytter adgangen til barseldagpenge i de fulde 14 uger efter fødslen, kun vil betyde en beskeden forbedring. Samtidig må man dog være opmærksom på, at en ordning med en ydelse igennem 4 måneder kan betyde en tilskyndelse til at udnytte adgangen til barseldagpenge før fødslen i videre omfang end hidtil, uanset at fravær fra arbejdet med barseldagpenge forudsætter bortfald af højere arbejdsindtægter. En kvinde, der opgav sit arbejde 8 uger før fødslen, ville imidlertid ved at kombinere barselhvile med en ydelse i 4 måneder efter fødslen kunne være borte fra arbejdspladsen med delvis kompensation for tabt arbejdsfortjeneste i ialt ca. ½ år.

I forbindelse med periodens fastlæggelse må man imidlertid også være opmærksom på, at en moder, der arbejder i hjemmet, har ringere mulighed for kontakt med andre, end de fleste mødre, der har deres daglige gang på en arbejdsplads uden for hjemmet. I særlig grad vil den enlige moder kunne få en isoleret stilling i forhold til omverdenen, og samtidig vil hun ofte have et stærkere kontaktbehov end sine gifte medsøstre. Man bør derfor næppe give den enlige moder mulighed for at blive så længe i hjemmet alene, at ordningen kan føre til psykiske komplikationer for hende og derigennem måske også for barnet.

Det må yderligere fremhæves, at vanskelighederne ved genindtræden på arbejdsmarkedet forøges med fraværets længde. Dette vil navnlig gælde kvinder, der udfører akkordarbejde, eller som har vænnet sig til at arbejde sammen med en bestemt kreds af arbejdskammerater. Fraværperioden bør fastsættes således, at det ikke volder moderen alvorlige bekymringer at skulle møde op på arbejdspladsen igen, og således at der ikke opstår behov for revalideringsmæssige foranstaltninger.

c. Ydelsens størrelse.

Det familiepolitiske udvalg omtalte i sin betænkning en ydelse, der skulle ligge mellem almindelig underholdshjælp og folkepensionens grundbeløb for enlige. Imidlertid bliver grænsen for almindelig underholdshjælp efter forsorgsloven fra 1. april 1968 forhøjet fra 85% til 100% af folkepensionens grundbeløb med pensionstillæg bortset fra sygekassekontingent. Niveauet for ydelsen til den enlige moder kan herefter næppe sættes lavere.

Folkepensionen for en enlig udgør pr. 1. oktober 1967 530 kr. månedlig i grundbeløb +17 kr. månedlig i midlertidigt tillæg o. 111 kr. månedlig i pensionstillæg med sygekassekontingent, ialt o. 658 kr. månedlig. Den enlige moder vil imidlertid ikke have samme adgang som folkepensionisten til skattelettelser m. v. Hertil kommer, at den enlige moder, der skal etablere sig i en lejlighed med sit barn, og den moder, der er blevet alene ved ægteskabets opløsning ved død eller skilsmisse, ofte vil have så betydelige udgifter til husleje, at en ydelse af en størrelsesorden, der kun svarer til udgifterne til hendes eget underhold, ikke i fornødent omfang vil dække hendes samlede behov for økonomisk hjælp. Man vil derfor kunne overveje at sætte ydelsen til et beløb svarende til den såkaldte mellemste invalidepension, der er bestemt til at afhjælpe det økonomiske behov hos en kreds af pensionister - ofte i yngre aldersklasser - hvis erhvervsevne er nedsat med omkring 2/3. Den mellemste invalidepension andrager med midlertidigt tillæg, pensionstillæg og dækning af sygekassekontingent fra 1. oktober 1967 omkring 923 kr. månedlig. Såfremt et beløb af denne størrelse skønnes for højt, vil man eventuelt kunne vælge en sats, der ligger mellem folkepensionen og mellemste invalidepension.

Det må erindres, at den enlige moder herudover til barnets underhold vil få et beløb svarende til det såkaldte normalbidrag - fra 1. oktober 1967 1.884 kr. årlig eller 157 kr. månedlig - som forskudsvis udbetalt underholdsbidrag eller som særligt børnetilskud efter børnetilskudslovens § 4 og et forhøjet børnetilskud efter lovens § 2, stk. 2, efter de gældende satser 1. 130 kr. årligt, samt en moderskabsydelse, der efter de nugældende satser udgør 600 kr.

Det er i øvrigt udvalgets opfattelse, at der i en eventuel fast ydelse til-delt efter et retsprincip må foretages fuldt fradrag for barseldagpenge og for lønningsydelse fra en arbejdsgiver (for deltidsarbejde og for ydelser efter specielle regler om barselhvile med løn). Herudover bør der foretages fradrag for andre ydelser, der er bestemt til moderens underhold, f. eks. bidrag til moderens underhold efter lovgivningen om retsforholdet mellem ægtefæller eller lovgivningen om børns retsstilling og invalidepension samt andre pensions- eller dagpengeydelse efter den sociale lovgivning.

I det omfang ydelsen tilstås efter et skønprincip, vil imidlertid ikke blot spørgsmålet om, hvorvidt der skal tilstås underholdshjælp, men også hjælpens størrelse bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, eventuelt på basis af visse vejledende retningslinier.

d. Udbetalende myndighed.

Administrationen af lov om børnetilskud og andre familieydelse påhviler de sociale udvalg. Kommunalbestyrelsen kan dog bestemme, at administrationen af reglerne om barseldagpenge henlægges til en anerkendt sygekasse under kommunalbestyrelsens tilsyn.

Det sociale udvalg skal således i forvejen udbetale moderen moderskabsydelse og børnetilskud og vil som oftest tillige stå over for en sag om forskudsvis udbetaling af faderens underholdsbidrag til barnet. Det vil derfor forekomme naturligt, om man, i hvert fald i det omfang, et retsprincip lægges til grund, også lader udvalget varetage udbetalingen af en særlig ydelse til moderens underhold i perioden efter fødslen.

For så vidt hjælpen til unge mødre under 18 år ydes efter et skønsprincip, har det dog i udvalget været overvejet at henlægge såvel de fornødne undersøgelser som selve udbetalingen til mødrehjælpsinstitutionerne.

I øvrigt må udvalget lægge vægt på, at der finder et vidtgående samarbejde sted mellem mødrehjælpen, kommunerne, arbejdsanvisningen og revalideringen.

e. Udgifter.

Sættes ydelsen til samme beløb som folkepensionen til enlige (grundbeløbet, midlertidigt tillæg, pensionstillæg med sygekassekontingent, fra 1. oktober 1967 ialt ca. 658 kr. månedlig), vil udgiften ved at udbetale samtlige enlige mødre ydelsen i 4 måneder efter fødslen andrage ca. 21 mill. kr. årligt. Dette beløb vil på grund af fradrag for barseldagpenge blive reduceret til 12 til 17 mill. kr. årligt, afhængig af, i hvilken udstrækning de pågældende mødre udnytter adgangen til barseldagpenge forud for fødslen.

Sættes ydelsen i stedet for et beløb svarende til mellemste invalidepension (pr. 1. oktober 1967 omkring 923 kr. månedlig), vil de samlede årlige udgifter ved at udbetale ydelsen i 4 måneder andrage 29 mill. kr., hvilket beløb med fradrag for barseldagpenge reduceres til fra 16 til 23 mill. kr. årligt.

Da en del af de kvinder, der skal have ydelsen udbetalt, hidtil har været henvist til almindelig offentlig hjælp efter forsorgslovens § 46, vil der kunne forventes en mindre nedgang i udgifterne til hjælp efter denne bestemmelse. Endvidere kan det tænkes, at udgifterne til den særlige ydelse modsvares af en nedgang i udgifterne til institutionsanbringelse af børn. På forhånd kan man dog kun regne med, at dette vil gælde anbringelse på spædbørnshjemmene, idet efterspørgslen efter pladser på daginstitutionerne også er stor fra andre grupper af kvinder end enlige mødre, således at det må forudses, at pladser, der bliver ledige, ved at enlige mødre en tid beholder børnene i hjemmet, straks vil blive optaget af andre mødres børn.

Udgifterne ved en ydelse, der i ethvert tilfælde tildeles og fastsættes efter et skønsprincip, lader sig næppe forudberegne.

## VII. Afsluttende bemærkninger.

Udvalget har i det foregående afsnit omtalt forskellige muligheder for at støtte den enlige eller vanskeligt stillede gifte moder i den første tid efter fødslen. Det må imidlertid fremhæves, at man ikke mener derigennem at have angivet en løsning på disse mødres mangfoldige problemer. Der vil i et stort antal tilfælde være behov for langt mere vidtrækkende støtte og vejledning gennem en periode, som for de socialt og helbredsmæssigt svagest stillede kvinder må begynde allerede under graviditeten.

Det må derfor være en forudsætning for indførelse af mere generelle regler om støtte i tiden efter fødslen, at mulighederne for at yde effektiv individuel støtte, først og fremmest gennem mødrehjælpen, ikke derved beskæres, men tværtimod udbygges. Det må i denne forbindelse tillægges stor vægt, at der er mulighed for at give den kvinde, der af økonomiske eller andre årsager måtte føle sig motiveret til at søge et svangerskab afbrudt, tilbud om en gennemgribende hjælp og bistand, ikke blot under selve svangerskabet og i tiden efter fødsel, men også mere langsigtet med henblik på en stabilisering af familiens forhold.

