

Nr 114.

Av herr **Björling m. fl.**, om skrivelse till Kungl. Maj:t angående beredande av kommunalt understöd utan karaktär av fattigvård åt behövande pensionstagare enligt lagen om allmän pensionsförsäkring.

Då lagen om allmän pensionsförsäkring infördes i vårt land, blev därmed från statsmakternas sida principiellt fastslaget, att medellösa invalider och åldringar, som efter uttömd arbetskraft bliva i behov av understöd från samhället, äro berättigade erhålla sådant i annan form än som fattigvård. På det stadium och i det skick pensionsförsäkringen nu befinner sig, har den vackra idén ännu ej kunnat förverkligas. Det som för närvarande utgår i form av pensionstillägg eller understöd, är alltför otillräckligt för att i allmänhet kunna bereda pensionstagarna en nödortftig bärgning, vadan dessa mångentädes äro nödgade att för sitt uppehälle anlita fattigvården, för att icke tala om alla dessa pensionsberättigade, som redan äro intagna å allmänna försörjningsinrättningar eller dylika anstalter och således stå helt under fattigvårdens målsmansvälde. Det säger sig självt, att dessa inte skola förnimma någon särskild glädje över att de äro »pensionärer». För att pensionsidén skall komma mera till sin rätt än vad nu är fallet, torde även en ändring i fattigvårdslagstiftningen böra komma till stånd. I det nyligen utarbetade förslaget till »Lag om fattigvården», synes emellertid detta förhållande ej blivit tillräckligt beaktat.

Inom flera större kommuner, särskilt i Stockholm och Göteborg, har man också haft uppmärksamheten riktad på dessa missförhållanden, som ställa pensionstagarna i beroende ställning till fattigvården, vilket framgår av från fattigvårdshåll gjorda uttalanden. I Göteborg har man även vidtagit åtgärder för att särskilt under kristiden åt »pensionärer» lämna kommunalt understöd, som ej betraktas som fattigvård.

Till fattigvårdsnämndens i Stockholm avgivna yttrande över nyss nämnda förslag till Lag om fattigvården, har nämndens dåvarande ordförande, *justitierådet E. Sundberg* — med flera nämndledamöters instämmande — gjort ett särskilt uttalande i fråga om § 65 i lagförslaget, som handlar om fattigvårdsstyrelsens rätt, att av den, som åtnjutit fattigvård, erhålla ersättning därför.

Efter att ha berört den länge omstridda frågan om ersättningsskyldighet beträffande kostnaderna för kommunalsjukvård yttras: »Frikallelse från ersättningsskyldighet för person, som undfått fattigvård, synes vidare böra utsträckas på ett annat område, nämligen så, att all regressrätt bortfaller för vård, som å anstalt lämnats åt personer, vilka enligt den år 1913 tillkomna lagen om allmän pensionsförsäkring äro pensionsberättigade.

Sedan Kungl. Maj:t till 1913 års riksdag avlåtit proposition med förslag till lag om allmän pensionsförsäkring, påyrkades i motion av herr Gerhard Magnusson (motion i första kammaren nr 129/1913) sådan ändring i 9 § av det framlagda förslaget, att, därest pensionstagare bleve i behov av fattigvård, vederbörande fattigvårdsmyndighet skulle, där så befunnes lämpligt, äga att till full försörjning omhändertaga pensionstagaren, med rätt att uppbära hans pensionstillägg. I motionen yttrades härjämte:

»En dylik bestämmelse förer emellertid med sig behov av en annan jämkning i förslaget. Givet synes nämligen vara, att, om kommunal myndighet på grund av samma bestämmelse så att säga tvingade en behövande att emottaga anstaltsvård, denna vård icke borde ens till någon del anses såsom fattigvård, enligt den allmänt vedertagna innebörden härav, d. v. s. såsom medförande för kommunen regressrätt beträffande vårdkostnaderna samt målsmans- och husbondevälde över den omhändertagna. Utan måste vården i dess helhet få karaktär av pension. Detta betingas även av rent formella skäl. En anstaltsvård, som alltså delvis utginge utan regressrätt för kostnaderna och delvis innefattade sådan regressrätt och som till en del medförde för den omhändertagna hans ställande under kommunal myndighets målsmans- och husbondevälde, en sådan anstaltsvård vore synbarligen i formellt hänseende monstruös.»

»Ändring i nyss angiven riktning av 9 § sista stycket i pensionsförslaget skulle antagligen föranleda till att t. ex. huvudstadens ålderdomshem komme att befolkas till huvudsaklig del av pensionstagare. Därmed vore i själva verket ingen olycka skedd. Tvärtom skulle detta lända samhället till bättnad. Ålderdomshemmen komme nämligen därigenom att till sin art närma sig enskilda dylika anstalter, t. ex. Borgerskapets änke- och gubbbhus, Danviks hospital, Drottninghuset, De gamlas väner, Asylen för pauvres honteux m. fl., och den motvilja mot omhändertagande till försörjning på ett kommunalt ålderdomshem, som ännu mångenstädes råder, skulle bliva betydligt minskad för att, efter vad man må hoppas, så småningom alldeles försvinna.»

»Fullt kan målet härutinnan dock aldrig nås, med mindre än att ålderdomshemmen helt ombildas till pensioneringsanstalter. Och detta möjliggöres bäst och säkrast därigenom, att i det nu föreliggande pensions-

förslaget eller, i sammanhang med dettas antagande, i fattigvårdsförordningen insättes ett stadgande av innehåll att kommunal anstaltsvård, lämnad åt person, vilken i laga ordning förvärvat rätt till pension, icke medför regressrätt för kommunen beträffande vårdkostnaderna, och ej heller att den vårdade ställes under kommunalt målsmans- och husbondevälde.»

Med föranledande av denna och en annan motion (herr T. Zetterstrands motion i andra kammaren nr 298/1913) vidtog riksdagen, i enlighet med särskilda utskottets förslag, viss jämkning i 9 § av Kungl. Maj:ts proposition. Något beslut om upphävande av kommuns regressrätt, såsom herr Magnusson tänkt sig, kom däremot icke till stånd.

Såsom fattigvårdsnämnden vid avgivande av yttrande över förslag till lag om allmän pensionsförsäkring haft tillfälle uttala, är det synnerligen önskvärt, att pensionslagstiftningen kombineras med behövligen ändringar i fattigvårdslagstiftningen. Det är således nu nödvändigt, att denna sistnämnda lagstiftning i möjligaste mån söker lämpa sig efter den nya pensionslagen. Och med hänsyn härtill har fattigvårdsnämnden ansett sig böra upptaga omförmälda, av herr Magnusson väckta fråga.

Fattigvårdsnämnden anser sig härvid kunna huvudsakligen instämma i vad herr Magnusson anfört; men synes herr Magnussons förslag böra utsträckas att omfatta jämväl sådana omhändertagna personer, som utan att vara pensionstagare uppnått 67 års ålder. Till vad herr Magnusson anfört, vill fattigvårdsnämnden tillägga följande, som för Stockholms del särskilt motiverar den ifrågasatta ändringen.

Det torde vara att förvänta, att, då den nya pensionslagen kommer i full tillämpning, en stor del, om icke de allra flesta, av pensionstagarna i huvudstaden skola söka att, med avstående till kommunen av sitt pensionstillägg, förskaffa sig inträde å de ålderdomshem, som finnas inrättade för medellösa åldringar: Sabbatsbergs och Rosenlunds ålderdomshem samt Guldbroölloshemmet. I regeln kan det nämligen icke antagas, att dessa pensionstagare på annat sätt skulle kunna bereda sig en så pass dräglig och bekymmersfri tillvaro, som ålderdomshemmen erbjuda. Det synes och vara givet, att kommunen i detta avseende bör visa sig långt tillmötesgående mot pensionstagarna.

En svårighet möter dock härvid, åtminstone till en början, i den blandning, som å ålderdomshemmen uppstår, av pensionstagare och personer, vilka där åtnjuta allenast fattigvård, varigenom kunna förorsakas å ena sidan minskning i trevnaden för de å ålderdomshemmen boende och å andra sidan intrasslande av administrationen. Denna svårighet bleve naturligtvis så gott som helt och hållet undanröjd, om förhållandena vore sådana, att ingen av dem, som vårdades å ålderdomshem, ansåges åtnjuta

fattigvård, oberoende av på vad sätt och under vilka villkor han mottagits å hemmet.

En av reservanterna anger närmare sin ståndpunkt till frågan om fattigvårdens förhållande till pensioneringen sålunda:

»I den av mig understödda reservationen i fråga om nämndens yttrande rörande § 65 mom. 1 i lagförslaget utvecklas åtskilliga synpunkter, som rimligen borde komma till beaktande vid ordnandet av fattigvårdens förhållande till folkpensioneringen, därvid upphävande av kommunernas regressrätt gentemot understödtagande i vissa fall utgör ett viktigt moment.

Ur de i reservationen anförda synpunkterna kunna möjligen härledas flera utvägar till frågans lösning. Om, såsom blivit påpekat, ålderdomshemmen till största delen torde komma att befolkas av pensionsberättigade och regressrätten för alla upphävdes, så vore *fattigvårdsprägeln* därmed likväl icke borta, om anstalterna i fråga skulle sortera under fattigvårdsmyndigheterna. Även understöd i annan form än anstaltsvård torde — i synnerhet på landsbygden — komma att lämnas till pensionärer. Det synes därför vara en utväg till frågans lösning, att det understöd i en eller annan form, som huvudsakligen utgår till behövande skötsamma pensionärer, avskildes från fattigvården och ställdes under särskild kommunal förvaltning. En annan lösning vore också tänkbar. Eftersom fattigvård numera torde till *väsentlig del* komma att utgå till pensionstagare, som borde vara berättigade till understöd under andra former, kunde detta syfte möjligen nås genom att 'fattigvård' ersattes med exempelvis 'understöd' eller dylikt, och lagförslaget i enlighet härmed omarbetades, också i överensstämmelse med de synpunkter, som i berörda hänseende utvecklas i reservationen.»

Göteborgs fattigvårdsstyrelse gjorde föregående år en hemställan till stadsfullmäktige att bl. a. ställa ett belopp av 100,000 kronor till fattigvårdens förfogande för beredande av dyrtidshjälp åt personer med hemortsrätt i Göteborg, vilka icke åtnjuta fattigvård, men uppbära eller av vederbörande pensionsnämnd ansetts berättigade att uppbära understöd eller pensionstillägg från allmänna pensionsförsäkringen, med föreskrift att sådan dyrtidshjälp icke skall anses som fattigvård enligt gällande fattigvårdsförordning. Detta förslag grundar sig på en framställning från fattigvårdsdirektören A. Hård av Segerstad. Till belysning av det väckta spørsmålet, tillåter jag mig att ur denna skrivelse göra några utdrag:

»Enligt vad jag inhämtat finnas i Göteborg omkring 3,000 personer — förutom de å anstalter intagna — som åtnjuta understöd från allmänna pensionsförsäkringen. Av dessa uppbära inemot hälften samtidigt under-

stöd från stadens fattigvård. Då samtliga pensionsunderstödde måste anses vara i ungefär lika stort behov av hjälp, och då Kungl. pensionsstyrelsen vid beräkning av avdragen på understödsbeloppen medtager alla andra inkomster (t. o. m. små månatliga bidrag från privata personer) än de som härflyta från fattigvården, komma de pensionärer, vilka söka undgå de diskvalifikationer fattigvård medför, i en sämre ställning. Från »pensionärernas» synpunkt blir det ock synnerligen otillfredsställande att nu under dyrtiden, när pensionsbeloppen därtill äro reducerade och icke kunna vara tillräckliga ens till det mest nödtorftiga uppehälle, enda möjligheten till livets uppehållande för dem, som icke ha anförvanter att trygga sig till, *måste* gå genom fattigvårdens dörrar. På sådant sätt förtages redan från början den fostrande betydelsen av åtskillnaden mellan »pensionär» och fattigvårdstagare; ingen skillnad göres mellan dem som hela livet strävat ärligt för att hålla sig uppe och dem, som aldrig känt några plikter inför samhället eller mot sig själva.

I första förslaget till lag om allmän pensionsförsäkring fanns inrymt stadgande om ett kommunalt bidrag, vilket på dyrorter kunde utgå som supplement till pensionsunderstöden. Bortfallandet av detta synnerligen viktiga stadgande har haft till följd ett sammankopplande av fattigvård och pensionering, som blir allt olyckligare ju längre det får fortfara, särskilt sedan Kungl. pensionsstyrelsen ställer sig själv som främste garant för lämpligheten därav. I förväntan på att lagstiftningen skall bringa rättelse i detta missförhållande, som drabbar hårt och orättvist, är ej blott önskligt utan rent av nödvändigt att från kommunens sida särskilda uppoffringar göras för att i dessa svåra tider på ett humant sätt bispringa dem, som av ålderdom och invaliditet äro oförmögna att hjälpa sig själva och som icke kunna komma i åtnjutande av något från de medel intill 600,000 kronor, som av livsmedelsnämnden äskats till lättande av dyrtidens verkningar *för mindre bemedlade i arbetsanställning*. Bästa sättet synes mig böra vara, att kommunen kommer de ifrågasatt statspensionärerna till hjälp med bidrag till art motsvarande de i första pensionsförslaget ifrågasatta kommunala tilläggen.

Hur stort detta kommunala bidrag bör vara, är en fråga som, sedd från fattigvårdssynpunkt, bäst prövas i vart särskilt fall för sig. Fattigvårdsprinciperna äro dock helt olika med de för pensionsförsäkringsbeloppens bestämmande gällande grunder, och då pensionsunderstödet redan tillmätts efter individuella beräkningar, torde vara skäligt och principiellt rättast att bestämma tillägget efter pensionsunderstödet storlek. Under den för pensionsförsäkringens genomförande stadgade övergångstiden kan därvid som en lämplig minimigräns uppställas, att pensionsunderstödet

utfylles med ett så stort belopp, att dessa tillsammans i det särskilda fallet uppgå till vad respektive personer skulle ha erhållit, därest understödet beräknats efter de grunder, som avsetts att gälla vid invaliditet, inträdd efter 1919 års ingång enligt lagen av 30 juni 1913. Vad utöver ett sålunda beräknat tilläggsbelopp kan vara för pensionärs uppehälle oundgängligen erforderligt, må i varje särskilt fall prövas och bestämmas efter vissa därför lämpade grunder.

För närvarande utgå till de av fattigvården understödda pensionärerna ungefär lika stora belopp, nämligen cirka 90,000 kronor efter år räknat, från vardera hållet. Kommunala bidrag utgående till samtliga pensionärer i motsvarande proportion skulle sålunda stiga till en årskostnad av omkring 200,000 kronor. Denna summa kan visserligen synas hög med hänsyn därtill, att flera »pensionärer» redan åtnjuta 60 och 70 % av den oducerade pensionen och att denna procent för 1917 höjes till 80, vilket medför att tillskottet för nytillkomna blir lägre än för avgående, men då pensionärernas antal givetvis kommer att under 1917 ökas och minimigränsen kanske i flera fall måste överskridas, kan beloppet, beräknat efter ovan angivna grunder, icke nedsättas.»

Kungl. pensionsstyrelsens chef har med anledning av fattigvårdsstyrelsens ovannämnda förslag meddelat, att, därest kommunen, på sätt i Göteborg ifrågasatts anslår medel att till behövande pensionstagare utgå som pensionstillägg utan karaktär av fattigvård, pensionsstyrelsen anser sig sakna anledning att betrakta dylika tillskott som inkomst enligt 7 § pensionsförsäkringslagen, enär de i detta hänseende närmast måste anses likställda med fattigvårdsbidrag.

Budgetberedningens betänkande och förslag, som utgör en modifiering av fattigvårdsstyrelsens framställning, blev sedermera av stadsfullmäktige antaget. Efter att ha citerat några bestämmelser i fattigvårdslagen, som kunna komma i betraktande vid frågans bedömande, yttrar beredningen bland annat:

»Att en kommun är berättigad att lämna ersättning eller vederlag i en eller annan form icke blott till dem, som för kommunen utföra prestationer i varor eller arbete, utan även i form av pensioner eller understöd såväl till dem, som offrat sina bästa krafter i kommunens tjänst, som ock till deras närmaste anhöriga, därom torde väl alla vara ense. Det kan däremot sättas i fråga huruvida det är överensstämmande med andemeningen i bestämmelserna i gällande kommunallagar och fattigvårdsförordning, att i andra än de sålunda angivna fallen understöd åt behövande av kommunen lämnas annorledes än i form av fattigvård i den ordning, gällande fattigvårdsförordning föreskriver.

Den åsikten, att en dylik rätt icke tillkommer kommunen, har omfattats av en av stadsfullmäktige för avgivande av förslag till förebyggande av arbetslöshet år 1908 tillsatt beredning, som i ett den 3 december samma år avgivet utlåtande anfört, bland annat:

»De bestämmelser, vilka reglera kommunens understödsverksamhet, återfinnas, såsom ovan nämnts, i gällande förordning angående fattigvård, enligt vilken förordning fattigvårdsstyrelsen handlägger hithörande frågor. Någon annan form för kommunen att utöva dylik verksamhet lämnar lagen, så vitt beredningen kan finna, icke öppen.»

Att befogade betänkligheter kunna förefinnas mot kommunalt understöd åt behövande, i stadens tjänst icke anställda personer annorledes än i form av fattigvårdshjälp, lär icke kunna förnekas, men budgetsberedningen kan dock så mycket mindre dela 1908 års berednings uttalande, som faktiskt är att stadsfullmäktige själva i ett flertal fall frångått det samma.»

»Underlåter kommunen att lämna särskilt understöd åt dessa pensionärer, varder följden sannolikt den, att kommunen likafullt finge lämna sådant understöd, men då i form av fattigvårdsbidrag, vadan besparingen för kommunen bleve ringa om ens någon.

Alla torde emellertid vara ense om önskvärdheten därav att, på sätt också fattigvårdsstyrelsen hemställt, det ifrågasatta understödet icke bör givas sådan form att det kan få karaktären av fattigvårdsbidrag.

För att helt och hållet undvika möjligheten härav, synes det beredningen nödigt att fattigvårdsmyndigheterna icke finge taga någon befattnings med understödet, helst då i motsatt fall detta i praktiken komme att av de understödstagande uppfattas ej blott såsom fattigvårdshjälp utan också som en hjälp av mera konstant natur, ett tillägg till pensionerna, ej en tillfällig dyrtidshjälp.

Beredningen har därför ansett riktigare att, därest kommunalt bidrag skall lämnas pensionärerna, detta sker genom stadens speciella organ för lindrande av dyrtidstrycket eller livsmedelsnämnden och dess understödsbyrå med underlydande församlingsnämnder.»

Av de anförda handlingarna torde med all önskvärdhet tydligen framgå, att pensionstagarna inom större städer och andra dyrtortssamhällen i stor utsträckning måste för sitt uppehälle anlita fattigvården, ävenså att en hel del pensionsberättigade redan äro intagna på fattigvårdens anstalter. Men även sådana finnas, som sökt att draga sig fram utan fattigvårdshjälp, men som särskilt i kristider bliva i behov av kommunalt understöd utöver pensionstilläggen. Då nu fråga uppstår om beredande av

kommunalt understöd i dylika fall, synas svårigheter möta — ické minst ur organisationssynpunkt — att kunna helt befria detta från karaktär av fattigvård. Det synes näppeligen för närvarande ej finnas någon annan utväg än att upptaga ett sådant anslag på fattigvårdsmyndigheternas stat.

Emellertid torde rättvisa och billighet fordra, att de pensionstagare som, oaktat de äro ordentliga och skötsamma, nödgas anlita fattigvården, befrias från sitt beroende av denna genom att detta bidrag förvandlas, om jag så får säga, till ett lagstadgat kommunalt understöd, vilket — där så är påkallat — utgår till alla behövande, skötsamma pensionärer och ej på något sätt får karaktären av fattigvård, eller vad man kunde kalla en kommunal tilläggspension. För att kunna helt skilja detta från fattigvården, ligger det närmast till hands att tänka sig pensionsnämnderna såsom de kommunala organ, vilka lämpligen borde få hand om förvaltningen och utdelningen av detta understöd.

Största svårigheten bleve givetvis att ordna förhållandet rörande de pensionstagare, som äro intagna å fattigvården underlydande anstalter. En nödvändig förutsättning för lösning av hela denna fråga synes emellertid vara, att såsom förra ordföranden i Stockholms fattigvårdsnämnd framhåller, att kommunernas regressrätt beträffande vård- och underhållskostnaderna för pensionsberättigade upphäves, och kommunerna äga uppbära utgående pensionsmedel för åtaget underhåll av ifrågavarande pensionärer.

För ävägabringande av här väckta förslag, som — det medger jag gärna — är av ganska genomgripande art, krävas tydligen ändringar så väl i det avgivna förslaget till »lag om fattigvården» som i lagen om allmän pensionsförsäkring, vilken även i andra avseenden torde efter kunna erfarenheter behöva undergå vissa ändringar.

I anslutning till vad sålunda anförts hemställes,

att riksdagen måtte besluta uppdraga åt Kungl. Maj:t att verkställa utredning rörande på vad sätt behövande pensionstagare (enligt lagen om allmän pensionsförsäkring) i stället för att vara beroende av den offentliga fattigvården, må komma i åtnjutande av kommunalt understöd, som ej har karaktär av fattigvård samt för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen kan föranleda.

Stockholm den 25 januari 1917.

J. Björling.

Magnus Bengtsson.

Ivar Vennerström.