

Nr 2.

Ankom till riksdagens kansli den 12 februari 1926 kl. 4 e. m.

Utlåtande i anledning av väckta motioner om åtgärder för åstadkommande av samarbete mellan pensionsnämnd och fattigvårdsstyrelse.

Andra lagutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft motionerna nr 137 i första kammaren av herr *von Koch* och nr 180 i andra kammaren av herr *Hedlund* i Östersund.

I motionerna, vilka äro lika lydande, har hemställts, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t ville till nästa års riksdag framlägga förslag till sådana ändringar i såväl 1918 års fattigvårdslag som i 1913 års pensionsförsäkringslag, att fattigvårdsstyrelsen obligatoriskt skall vara företrädd av någon sin ledamot i pensionsnämnden och lika så pensionsnämnden av någon sin ledamot i fattigvårdsstyrelsen.

Rörande sättet för genomförande av motionärernas förslag har i motionerna anförts följande:

Ett genomförande av denna tanke kräver givetvis mindre tillägg i såväl 1918 års fattigvårdslag som 1913 års pensionsförsäkringslag. Det torde emellertid icke förefinnas skäl att vänta med denna reform, intill dess de stora föreslagna ändringarna i pensionsförsäkringen kunna bli föremål för närmare prövning. Önskligt är nämligen, att den avhandlade, jämförelsevis enkla frågan snarast möjligt kunde lösas.

I sådant syfte synes det vara lämpligt, att i 1 § fattigvårdslagen införes ett stadgande, att minst en av ledamöterna i fattigvårdsstyrelsen skall vara ledamot av pensionsnämnden i det pensionsdistrikt, fattigvårdssamhället utgör eller tillhör, eller, där inom fattigvårdssamhället finnas flera pensionsdistrikt, av pensionsnämnden i något av dessa distrikt; samt att i 20 § av pensionsförsäkringslagen införes en bestämmelse därom, att minst en av ledamöterna i pensionsnämnden skall vara ledamot av fattigvårdsstyrelsen i det fattigvårdssamhälle, pensionsdistriktet utgör eller tillhör, eller, där inom pensionsdistriktet finnas flera fattigvårdssamhällen, av fattigvårdsstyrelsen i något av dessa fattigvårdssamhällen.

Genom en sådan anordning vinner man åtminstone det väsentliga av fördelarna av den avsedda reformen. Att i ett fattigvårdssamhälle, som är uppdelat i flera pensionsdistrikt, erhålla representanter inom fattigvårdsstyrelsen från varje pensionsnämnd skulle visserligen vara önskvärt, men torde stöta på alltför stora praktiska svårigheter. Och att i en pensionsnämnd omfattande

flera kommuner (någon sådan förekommer dock ännu ej) insätta representanter från samtliga fattigvårdsstyrelser torde möta liknande svårigheter.

Att åter införa bestämmelser motsvarande de nyss antydda i fråga om suppleanter, torde knappast vara erforderligt; däremot synes behöfligt att införa ett stadgande i de båda lagarna, att ledamot, som är ledamot jämväl av pensionsnämnden (fattigvårdsstyrelsen) icke utses för längre tid än till utgången av den för honom bestämde tjänstgöringstiden i denna andra nämnd eller styrelse. Härutöver torde erfordras en övergångsbestämmelse motsvarande den som finnes i 88 § i lagen om fattigvården.

Måhända kräves dessutom något smärre tillägg jämväl i andra bestämmelser i de båda lagarna, varom en närmare utredning torde lämna besked. I vart fall torde av det föregående framgå, att ändringarna i lagstiftningen ej äro omfattande och utan svårighet torde kunna verkställas.

Beträffande de skäl, som ligga till grund för motionärernas ifrågavarande förslag, får utskottet hänvisa till motionernas innehåll.

*Statens
besparings-
kommittés
förslag
i ämnet
1925.*

Såsom i motionerna erinrats har förevarande spörsmål varit upptaget till överbäggande av statens besparingskommitté i dess den 19 februari 1925 avgivna betänkande angående socialförsäkringens organisation, i vilket betänkande föreslagits bl. a. en omfattande reform av pensionsförsäkring. Efter att hava med styrka framhållit det nära samband, som måste förefinnas mellan den allmänna fattigvården, sjukförsäkringens och pensionsförsäkringens, anför kommittén följande:

Dessa sociala verksamhetsgrenar hänföra sig i sin rena understödande verksamhet i stort sett till samma befolkningslager och hava till syfte att lämna hjälp, där sådan är av nöden i olika avseenden. Med hänsyn härtill är det tydligen synnerligen oegentligt, om de arbeta isolerat var för sig. Tvärtom synes det angeläget, att de stå i intim samverkan med varandra, att den personkännedom och den erfarenhet, som det ena organet besitter, lätt är tillgänglig för det andra och att de över huvud taget ömsesidigt biträda varandra.

Vad lokalförvaltningen angår är det omöjligt på sjukförsäkringens nuvarande ståndpunkt att sammansmälta dess och pensionsförsäkringens eller fattigvårdens lokalorgan. Även vad beträffar å ena sidan fattigvården och å den andra pensionsförsäkringens, synes detta icke vara tillrådligt ur folkpsykologisk synpunkt. Fattigvården bör utåt vara skild från såväl pensions- som sjukförsäkring.

Däremot synes det för att vinna ett samband mellan dessa olika verksamhetsgrenar vara välbetänkt att föreskriva, att i varje pensionsnämnd skall ingå minst en ledamot av fattigvårdsstyrelsen och omvänt. Där i orten finnes sjuk-kassa med statsunderstöd, bör en representant för denna äga rätt och plikt att närvara vid och deltaga i pensionsnämndens och fattigvårdsstyrelsens sammanträden. På detta sätt kunna de lokala organen stå i förbindelse med varandra och draga nytta av varandras kännedom om olika individer. Därigenom skulle säkerligen avsevärd besparing kunna göras i såväl tid som penningar på samma gång som arbetet förenklades. Stor nytta skulle ock på större platser vinnas genom för dessa lokala organ gemensamma kortregister.

Att i förevarande hänseende meddela mera detaljerade bestämmelser torde vara olämpligt. Förhållandena äro så olika på olika orter, i en stor stad och

på landet, i en glest befolkad skogsbygd och i ett tätbefolkat jordbruksdistrikt, att vederbörande böra hava en viss frihet att vidtaga de anordningar, som prövas vara mest lämpade för ortens förhållanden.

I de yttranden, som av myndigheter m. fl. avgivits över besparingskommitténs ifrågavarande förslag, har förevarande spörsmål jämväl berörts.

*Yttranden
över bespa-
ringskommit-
téns förslag.*

Sålunda har *pensionsstyrelsen* i sitt den 20 juni 1925 avgivna utlåtande i denna fråga anfört:

Förslaget att i varje pensionsnämnd skall ingå minst en ledamot av fattigvårdsstyrelsen och omvänt åsyftar att få till stånd en enligt kommitténs mening önskvärd samverkan mellan pensionsförsäkringen och fattigvården. Ur samma synpunkt har kommittén framhållit lämpligheten därav, att i sådana fall, där för fattigvårdens och pensionsnämndernas arbete särskilda tjänstemän erfordras, gemensamma register och gemensamma undersökningsförrättare i allmänhet användas.

Då pensionsförsäkringen och fattigvården i ganska stor utsträckning lämna understöd åt samma personer, är det givetvis av vikt, att, såsom kommittén framhåller, all erfarenhet av och kännedom om klientelet, vare sig den finnes på ena eller andra hållet, kommer till användning. Härvid får emellertid ej förbises, att i fråga om behovet av sådan samverkan, som kommittén förordar, förhållandena ställa sig avsevärt olika i olika delar av landet. Då detta behov grundar sig på ett sammanfallande i större eller mindre utsträckning av klientelet, synes någon anledning ej föreligga att framtvinga ett samgående mellan pensionsförsäkringen och fattigvården på orter, där den senare praktiskt taget icke behöver taga någon befattning med pensionstagarna. Så torde förhållandena gestalta sig mångenstädes på landsbygden och över huvud taget på orter, där levnadskostnaderna äro låga. I landskommuner med huvudsakligen jordbrukarbefolkning torde ifrågavarande förhållanden i stort sett vara fullt tillfredsställande. Arbetet inom såväl pensionsnämnd som fattigvårdsstyrelse utföres oftast av ledamöterna själva, varför någon minskning i kostnaderna för förvaltningen i regel ej skulle kunna vinnas genom de av kommittén ifrågasatta åtgärderna. Det av kommittén angivna önskemålet om gemensamma ledamöter i fattigvårdsstyrelse och pensionsnämnd torde för övrigt redan vara tillgodosett i dessa kommuner, enär tillgången på personer, som lämpa sig för ifrågavarande ledamotsuppdrag, i flertalet fall är så ringa, att en eller flera personer utses till ledamot i båda nämnderna.

I de större kommunerna, och särskilt i större och medelstora städer, gestalta sig förhållandena emellertid annorlunda. Dels måste där pensionstagarna i stor utsträckning för sin försörjning anlita fattigvården och dels utföres arbetet, vad fattigvården beträffar, i betydande omfattning av särskilda tjänstemän. Ej heller torde det i allmänhet möta större svårigheter att finna personer, som äro skickade för och villiga att åtaga sig ledamotskap i de olika nämnderna. För dylika orter torde det föreligga ett verkligt behov av att ett väl avvägt samarbete organiseras mellan pensionsförsäkringen och fattigvården.

Pensionsstyrelsen har även haft sin uppmärksamhet riktad på här förevarande spörsmål och jämväl företagit vissa undersökningar i saken, ehuru hittills av mindre omfattning. På en del håll torde de åtgärder i av kommittén angivet syfte, som spontant vuxit fram inom de kommunala förvaltningarna, fylla även ganska högt ställda anspråk. Exempelvis kan nämnas, att i Göteborg sedan lång tid tillbaka pensionsnämndernas och fattigvårdsstyrelsens ex-

pedition äro, om ock i övrigt fullt avskilda, inrymda i samma våning med vederbörande register förlagda i angränsande rum och att en fattigvårdsstyrelseledamot för distriktet alltid är ledamot av vederbörande pensionsnämnd; att i Nyköping samme person är ordförande både i fattigvårdsstyrelsen och i pensionsnämnden — ett även på andra orter ej sällsynt förhållande — varjämte ytterligare en ledamot är gemensam; att i Linköping så gott som dagligen samarbete förekommer mellan pensionsnämndsordföranden och representanter för fattigvården; och att i Örebro fattigvårdsstyrelsens ordförande är vice ordförande i pensionsnämnden samt ytterligare en ledamot gemensam, varjämte ett systematiskt ordnat samarbete äger rum. Men å andra sidan finnas många orter, där icke något som helst samarbete förekommer, trots att ett dylikt skulle vara väl av behovet påkallat.

Beträffande de åtgärder, som böra vidtagas för att på sådana orter som de senast nämnda få till stånd erforderlig samverkan mellan pensionsförsäkringen och fattigvården, har pensionsstyrelsen för sin del utgått ifrån, att man åtminstone till en början bör söka komma fram på frivillighetens väg. I många fall torde det vara till fyllest att rikta de kommunala myndigheternas uppmärksamhet på saken, då på de orter, som här berörts, jämväl de kommunala intressena av samverkan ligga i öppen dag. Visar sig en sådan väg framkomlig, vilket man enligt pensionsstyrelsens uppfattning har all anledning att förvänta, torde detta vara den bästa lösningen av förevarande spörsmål, då kommunerna härigenom lämnas full frihet att anpassa sina åtgärder efter föreliggande omständigheter.

Då pensionsstyrelsen sålunda förordar en dylik utväg för frågans lösning, sker detta jämväl med hänsyn till önskvärdheten av att i görligaste mån undvika en sammanblandning mellan pensionsförsäkring och fattigvård. Den samhälleliga betydelsen av att pensionsförsäkringen åtminstone utåt står fullt fristående från fattigvården har även kommit till uttryck i kommitténs betänkande. Kommittén har ej heller föreslagit mera omfattande åtgärder i lagstiftningsväg utan endast en föreskrift, att i varje pensionsnämnd skall ingå minst en ledamot av fattigvårdsstyrelsen och omvänt. Av vad pensionsstyrelsen ovan anført framgår, att ett dylikt stadgande för mindre kommuner huvudsakligen skulle få karaktären av ett lagfästade av redan tillämpad praxis. Även för övriga kommuner torde den föreslagna bestämmelsen få anses lämplig och ändamålsenlig. Pensionsstyrelsen tillstyrker därför kommitténs förslag i denna del. I detta sammanhang må dock framhållas, att, därest kommitténs förslag angående sammanslagning av två eller flera kommuner till ett pensionsdistrikt genomföres, särskilda bestämmelser i här berörda avseende torde bliva erforderliga i fråga om pensionsdistrikt, som omfatta flera kommuner.

Statens fattigvårdsinspektör har anført i utlåtande, dagtecknat den 30 maj 1925:

Den nuvarande dualismen i understödsverksamheten medför onekligen vissa svårigheter. För dem, som behöva hjälp av ena eller andra slaget, är det ofta svårt att veta, till vem de skola vända sig. De personer, det här gäller, känna ofta ingen åtskillnad mellan fattigvård, pension, kommunalt pensionstillskott, sjukvårdsbidrag o. s. v. Det är ej att undra på, att de ofta vända sig till fel person och måste hänvisas till en annan. I kommuner med mycket stora avstånd — exempelvis en del av de norrländska — kan detta vålla avsevärda olägenheter. Där intet samarbete existerar mellan pensionsnämnd och fattig-

vårdsstyrelse, inträffar ofta, att den, som önskar komma i åtnjutande av pension, först vänder sig till fattigvårdsstyrelsens ordförande. Denne hänvisar den sökande till pensionsnämndens ordförande. Då prövningen av pensionsansökan måste taga lång tid, i medeltal omkring $\frac{1}{2}$ år, men, när ett ärende återremitteras, avsevärt längre tid, måste den sökande ofta vända sig till fattigvårdsstyrelsen med begäran om tillfälligt understöd. För att förekomma denna omgång har föreslagits att lämna förskott å pensionen vid det tillfälle ansökan inlämnas och att detta förskott beräknas som fattigvård, ifall pensionsansökan sedermera avslås. Denna anordning förefaller emellertid olämplig ur flera synpunkter och torde ej stå i överensstämmelse med fattigvårdslagens bestämmelser, enligt vilka behovet skall prövas av fattigvårdsstyrelsen.

I en del städer och i landskommuner med ett eget kommunalkamrerarkontor har man sökt undvika några av dessa olägenheter genom att ansökan om såväl pension som fattigvård kan göras å en och samma lokal. Den sökande kan då vid ett enda besök erhålla besked om de hjälpmöjligheter, som stå till buds. En sådan anordning synes vara väl värd att rekommendera.

I ett mycket stort antal fall måste fattigvården lämna understöd såsom tillägg till den utgående pensionen. Avvägningen av det behöfliga tilläggsbeloppet blir sålunda anförtrott en annan lokal myndighet än den, som redan gjort ingående undersökning av behovet. Pensionären är därför tvungen framlägga sin sak för tvenne inom samma kommun befintliga myndigheter. Detta vållar obehag för pensionären och onödigt arbete för myndigheterna.

Vad angår det understöd, som lämnas i enlighet med lagen om kommunala pensionstillskott och sjukvårdsbidrag, är det fattigvårdsstyrelsen, som beviljar detsamma.

Avsikten med det kommunala pensionstillskottet var att å dyrorter en otillräcklig pension skulle kunna utfyllas till ett belopp, som motsvarade existensmöjlighet. Någon ersättningsskyldighet föreligger ej för den, som erhåller tillskottet. Frånsett storstäderna, är det emellertid ett jämförelsevis obetydligt antal kommuner, som ännu använt sig av denna för pensionärerna fördelaktiga anordning. Anledningen härtill torde först och främst vara, att kommunerna ej vilja avhända sig rätten att återkräva det beviljade understödet, något som i vissa fall kan vara berättigat, men som ur ekonomisk synpunkt spelar en obetydlig roll. Emellertid torde bristande samarbete mellan de båda kommunala understödsorganen vara en starkt medverkande orsak till det anmärkta förhållandet. Kunde en förmånligare organisation komma till stånd, skulle utan tvivel systemet att genom kommunala pensionstillskott utöka pensionerna vinna en betydligt större anslutning.

Handläggning av såväl pensions- som fattigvårdsärenden kräver vissa förutsättningar, bland annat kunskap i författningarna. I små kommuner är antalet av såväl pensions- som fattigvårdsärenden så ringa, att det nästan är omöjligt förvärva någon erfarenhet. Med 2 sammanträden om året — som väl är det vanliga i smärre kommuner — och med ett mycket obetydligt antal ärenden per år kunna pensionsnämndens ledamöter ej tränga in i frågorna och deras insats blir därför obetydlig. Det torde vanligen vara ordföranden och i många fall pensionsstyrelsens ombud (vilken senare på grund av sin stora erfarenhet intar en särskilt stark ställning), som utföra allt egentligt arbete. Även inom fattigvårdsstyrelserna i dessa kommuner gäller, att medlemmarna ha ytterst litet att göra. Det måste onekligen betraktas som ett slöseri med arbetskraft att inom varje, även den minsta, kommun måste till-

sättas två särskilda kommunala myndigheter, som båda ha ytterst litet att göra och därför ej kunna förvärva sig nödig erfarenhet. Om i vårt land funnes allenast ett ringa antal små kommuner, vore denna ur tidsförlustens och sakbehandlingens synpunkt olämpliga anordning föga att fästa sig vid. Men förhållandet är tvärtom det, att vår landsbygd är sönderplotttrad, särskilt inom vissa län, i ett stort antal kommuner.

Av landets 2,371 landskommuner ha ej mindre än 1,061 ett invånarantal av högst 1,000 och 711 kommuner mellan 1,000 och 2,000.

Detta sakförhållande kunde ge anledning till en undersökning, om ej området för fattigvårdens såväl som pensionsnämndens verksamhet kunde väsentligt utökas. Vad fattigvården beträffar har det emellertid visat sig, att möjligheten av att bilda gemensamma fattigvårdssamhällen endast i några fall utnyttjats, och det torde knappast förefinnas någon förhoppning om att i framtiden denna anordning skall komma till stånd i någon större utsträckning. Jämväl det mindre omfattande samarbete, som består i bildandet av kommunalförbund i och för uppförande av för flera kommuner gemensamt ålderdomshem, har mött stora svårigheter. Att åter tvångsvis sammanslå kommunerna har hittills ansetts ej böra ifrågakomma.

— — — — —

Det borde övervägas, om ej mellan fattigvård och pensionsförsäkring skulle kunna ordnas ett mera intimt samarbete än det kommittén förordar. Vårt lands mycket olikartade förhållanden och speciellt kommunernas växlande storlek gör det svårt att framställa något förslag, som för hela landet kan befinnas lämpligt. Men någon uniformitet är ej heller nödig.

De mindre kommunerna torde kunna medgivas rätt att i en kommunal nämnd — förslagsvis kallad pensions- och understödsnämnd eller socialnämnd — förena fattigvårdsstyrelsens och pensionsnämndens uppgifter. De båda grenarna av socialnämndens verksamhet kunde ha sin särskilda föredragande och i övrigt skulle den myndighet, som ägde befogenhet att medgiva rätt till upprättande av en dylik nämnd, pröva, om anordningarna vore i alla avseenden tillfredsställande. Den nu antydda organisationen skulle givetvis icke leda till någon sammanblandning av fattigvården och pensionsförsäkringen, vilka alltjämt skulle hållas åtskilda. Fördelarna av en dylik organisation vore, att nämndens erfarenheter på det sociala hjälparbetets område väsentligt skulle ökas, varigenom verksamheten väsentligt skulle främjas samt att tid och krafter skulle inbesparas. Att utvecklingen av sig själv synes gå i denna riktning framgår därav, att det numera ej är ovanligt, att i små kommuner hela antalet ledamöter eller en stor del av dem äro desamma i fattigvårdsstyrelsen och pensionsnämnden.

I större kommuner äro förhållandena ofta sådana, att behov föreligger av skilda organ för fattigvård och pensionsförsäkring. Samarbetet borde där kunna främjas genom upprättande av kortregister och framförallt genom anlåtande av gemensamma tjänstemän. Även skulle det för de hjälpsökande vara i hög grad gagneligt, om gemensamma lokaler kunde anordnas för de tvenne grenarna av hjälparbetet.

Det vore säkerligen för det sociala hjälparbetet särdeles gagneligt, om genom en ingående utredning klarhet kunde vinnas, hur den nu behandlade frågan lämpligast borde lösas.

Svenska landstingsförbundets styrelse har i utlåtande den 22 juni 1925 vitsordat kommitténs uttalande om önskvärdheten av ett intimare samarbete mellan

pensionsförsäkringens och fattigvårdens organ, men har icke närmare inlåtit sig på prövning av de av kommittén för sådant syfte föreslagna anordningarna.

Styrelsen för Landskommunernas förbund har i yttrande den 9 juli 1925 förklarat sig vilja understryka kommitténs förslag om samverkan mellan pensionsförsäkringen och fattigvården.

Slutligen har *Svenska Stadsförbundets styrelse* i sitt den 17 april 1925 avgivna utlåtande förklarat, att behovet av samarbete på ifrågavarande område redan uppmärksammats och att inom Göteborg ett sådant samarbete sedan länge pågått.

Av vad utskottet ovan anfört framgår, att utredningen om en mera omfattande reform av allmänna pensionsförsäkringslagen fortskridit så långt, att yttranden från hörda myndigheter under år 1925 inkommit till Kungl. Maj:t. Enligt vad utskottet inhämtat lär Kungl. Maj:ts beslut i ärendet vara att förvänta utan större tidsutdräkt. Frågan om åstadkommande av lämplig samverkan mellan de kommunala myndigheter, som handha fattigvårds- och pensionsärenden, har, såsom av det ovan anförda framgår, berörts i åtskilliga av de till Kungl. Maj:t inkomna yttrandena. Utskottet anser sig kunna förutsätta, att Kungl. Maj:t kommer att ägna denna fråga den uppmärksamhet, som den utan tvivel förtjänar vid övervägande av åtgärder i syfte att åstadkomma ökad effektivitet och sparsamhet inom ifrågavarande grenar av kommunernas sociala förvaltning.

*Utskottets
yttrande.*

Utskottet får fördenskull hemställa,

att förevarande motioner icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 12 februari 1926.

På andra lagutskottets vägnar:

K. G. WESTMAN.

Vid ärendets behandling hava närvarit:

från första kammaren: herrar *K. G. Westman, von Koch, Sigfrid Hansson, greve Spens, Petrén, Martin Svensson,* Elof B. Andersson* och *Luterkort*;

från andra kammaren: herrar *Magnusson* i Kalmar,* *Öberg, Hage, Magnusson* i Skövde,* *Ödström,* Johansson* i Kälkebo, *Johansson* i Sollefteå och *Pettersson* i Hällbacken.*

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer:

- 1) av herr *von Koch*;
- 2) av herr *Luterkort*, som ansett, att utskottet lämpligen bort rörande förevarande motioner och motionen II:279 avgiva gemensamt utlåtande samt att detta utskottets utlåtande bort hava den huvudsakliga lydelse, som av herr *Luterkort* avgivits uti av honom till utskottets utlåtande nr 3 fogad reservation; och
- 3) av herr *Hage*.