

Nr 29.

Ankom till riksdagens kansli den 21 maj 1940 kl. 11 f. m.

*Utlåtande i anledning av väckt motion angående viss
ändring i 19 § lagen om folkpensionering.*

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 60, vilken behandlats av andra lagutskottet, har herr *Andersson* i Malmö *m. fl.* hemställt, att riksdagen måtte besluta vidtaga den ändringen i 19 § i lagen om folkpensionering, att fjärde stycket: »Beslut skall underställas — — — anförda skäl ogilla» utgår, och i stället införes en bestämmelse av följande lydelse: »Beslutet skall anmälas till Konungens befallningshavande.»

Motionärerna hava till utgångspunkt tagit den de senaste åren aktuella frågan om sammanslagning av de nuvarande fem pensionsdistrikten i Malmö till ett enda. En redogörelse för denna frågas behandling lämnas i det följande. För närmare kännedom om de i motionen anförda synpunkterna får utskottet hänvisa till densamma.

Utskottet har i annat sammanhang avgivit utlåtanden rörande vissa till utskottets behandling hänvisade folkpensioneringsärenden, nämligen utlåtandena nr 7, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändrad lydelse av 26 och 30 §§ lagen den 28 juni 1935 (nr 434) om folkpensionering, m. m., och nr 8, i anledning av väckt motion om rörligt tillägg till folkpensionerna m. m.

19 § i lagen den 28 juni 1935 om folkpensionering har följande lydelse:

Varje socken å landet samt varje stad ävensom varje köping, som utgör egen kommun, bildar ett pensionsdistrikt.

Hava två eller flera socknar på landet gemensam kommunalförvaltning, skola de samfällt utgöra ett pensionsdistrikt.

Där på grund av kommuns vidsträckthet eller folkmängd eller andra förhållanden så prövas lämpligt, må kommunen fördelas i två eller flera pensionsdistrikt. Likaså må, där så med hänsyn till föreliggande förhållanden prövas lämpligt, två eller flera kommuner sammanslås till ett pensionsdistrikt. Beslut om sådan fördelning eller sammanslagning ävensom om upphävande eller förändring därav fattas å landet av kommunalstämma och i stad av stadsfullmäktige eller, där sådana ej finnas, av allmän rådstuga.

Beslutet skall underställas Konungens befallningshavande, som äger att detsamma antingen oförändrat fastställa eller ock på anförda skäl ogilla.

Fråga om fördelning eller sammanslagning av pensionsdistrikt må även väckas av Konungens befallningshavande, och skall därvid i övrigt förfaras på sätt här ovan är sagt.

I förevarande sammanhang må jämväl erinras om vissa andra stadganden i berörda lag. Enligt denna gäller, att för varje pensionsdistrikt skall finnas

en pensionsnämnd, bestående av en ordförande och ett jämnt antal ledamöter, högst sex. Ordförande i pensionsnämnd och suppleant för honom förordnas av länsstyrelsen för fyra år i sänder (20 §). För varje distrikt skall vidare finnas ett av pensionsstyrelsen förordnat ombud; dock må samma person kunna förordnas till ombud för flera pensionsdistrikt. Ombudet äger närvara vid vederbörande pensionsnämnds sammanträden och deltaga i överläggningarna men ej i beslutet (27 §).

Föreskrifter angående pensionsnämndernas verksamhet hava lämnats, förutom i lagen om folkpensionering, jämväl i *Kungl. Maj:ts instruktion den 13 mars 1937 för pensionsnämnderna*. Enligt denna instruktion åligger det inom varje pensionsdistrikt pensionsnämnd, dess ordförande och ledamöter bland annat att hava sin uppmärksamhet riktad på att personer, som äro berättigade till folkpension, må erhålla dylik till vederbörligt belopp och att pensionstagare förhjälpas till ökning av folkpensionen, där omständigheterna därtill föranleda, samt att, innan ansökning om folkpension behandlas av nämnden, söka så noggrant som möjligt utreda de förhållanden, som äro av vikt för bedömande av sökandens rätt till folkpension.

Bestämmelsen i 19 § lagen om folkpensionering anknyter till liknande stadganden i tidigare lagar och lagförslag i samma ämne. En i stort sett likartad bestämmelse finnes redan i det förslag till lag angående försäkring för beredande av pension vid varaktig oförmåga till arbete, som 1893 framlades av *nya arbetareförsäkringskommittén*. I motiven till nämnda bestämmelse yttrade kommittén i sitt betänkande (del I sid. 128):

I regel bör varje pensionsnämnds verksamhetsområde, pensionsdistriktet, sammanfalla med den borgerliga kommunens. Flera kommuners förening till ett pensionsdistrikt bör enligt kommitténs åsikt ej ifrågakomma. Däremot kan det under vissa förhållanden bliva nödvändigt eller lämpligt att fördela en kommun i flera pensionsdistrikt. Orsaker härtill kunna i främsta rummet vara kommunens stora folkmängd eller vidsträcktethet. Även andra förhållanden kunna emellertid göra en fördelning lämplig, såsom befintligheten av större industriella inrättningar i en del av kommunen, lokala egendomligheter m. m. Beslut om sådan fördelning eller om upphävande därav skall enligt förslaget underställas Konungens befallningshavandes prövning, vilken sålunda kan bliva av mera materiell art än möjligt varit, därest densamma kunnat påkallas allenast genom besvär enligt kommunallagarna.

I *ålderdomsförsäkringskommitténs* betänkande (1912) uttalades bland annat (del I sid. 85 och 116—117):

Då en viktig förutsättning för de lokala organens, pensionsnämndernas, arbete måste vara, att nämndens ledamöter så ingående som möjligt äro förtrogna med förhållandena inom nämndens verksamhetskrets, har kommittén föreslagit, att i regel varje kommun skall utgöra eget pensionsdistrikt.

I regel bör kommun utgöra ett pensionsdistrikt. Men om två eller flera socknar på landet hava gemensam kommunalförvaltning, faller det sig helt naturligt, att de även i pensionsavseende utgöra en enhet, och kommittén föreslår därför, att de under angivna förhållanden skola betraktas som ett pensionsdistrikt. Å andra sidan kan det under vissa förhållanden bliva nödvändigt eller

lämpligt att fördela en kommun i flera pensionsdistrikt. Orsaker härtill kunna i främsta rummet vara kommunens stora folkmängd eller vidsträcktethet. Även andra förhållanden kunna göra en fördelning lämplig, såsom t. ex. befintligheten av industriella inrättningar i en del av kommunen. Beslut om sådan fördelning ävensom om upphävande eller förändring därav skall enligt förslaget underställas Konungens befallningshavandes prövning.

Bestämmelser rörande distriktsindelningen inflöto sedermera i 19 § lagen den 30 juni 1913 om allmän pensionsförsäkring. Detta lagrum, som 1918 undergick ändring, har sedan i detta ändrade skick influtit jämväl i den nu gällande folkpensioneringslagen.

Frågan om distriktsindelningen behandlades av *statens besparingskommitté* i dess 1925 avgivna betänkande angående socialförsäkringens organisation. (Statens off. utredn. 1925: 8). I detta föreslogos emellertid inga ändrade bestämmelser om distriktsindelningen inom en kommun.

1928 års pensionsförsäkringskommitté gick i sitt 1934 avgivna betänkande med förslag rörande revision av den allmänna pensionsförsäkringen (statens off. utredn. 1934: 18) icke in på en prövning av frågan om eventuella ändringar av de bestämmelser i den då gällande pensionsförsäkringslagen, som avsågo pensionsförsäkringens lokala organisation. Kommittén hänvisade till att särskilda sakkunniga voro tillkallade för att inom socialdepartementet biträda med utredning angående den sociala försäkrings- och hjälpverksamhetens organisation. De åsyftade sakkunniga, *organisationssakkunniga*, föreslogo i sitt likaledes 1934 framlagda betänkande i nyssnämnda ämne (statens off. utredn. 1934: 53), att i varje kommun med mera än 1,500 invånare skulle och i mindre kommun finge inrättas en social nämnd med uppgift att handhava kommunens verksamhet för fattigvård, barnavård, ungdomsskydd, allmän ålderdomspensionering, behandling av alkoholister och arbetslöshetshjälp. Enligt förslaget skulle kommun vidare kunna bestämma, att vissa grenar av nämndens verksamhet skulle handhavas av särskilt tillsatta utskott av nämnden. Därigenom skulle möjlighet öppnats för kommunerna, därest de så önskade, att tillsätta ett särskilt pensionsutskott.

I förevarande sammanhang bör även erinras, att chefen för socialdepartementet den 3 januari 1938 enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande utsett en kommitté, *socialvårdskommittén*, vilken enligt de för dess arbete givna direktiven har såsom en huvuduppgift att göra lagstiftningen rörande socialförsäkringen till föremål för en granskning.

Frågan om en viss kommuns uppdelning i flera pensionsdistrikt har vid några tillfällen dragits under Kungl. Maj:ts prövning. Rörande ett par äldre sådana fall får utskottet hänvisa till regeringsrättens årsbok 1914 not. C 118 och 142.

I förevarande sammanhang tillåter sig utskottet att särskilt fästa uppmärksamheten på två nyligen av Kungl. Maj:t avgjorda ärenden, i vilka frågan gällt ändamålsenligheten av en sammanslagning av flera dittillsvarande pensionsdistrikt inom en kommun. Akterna i dessa ärenden hava varit tillgängliga för utskottet vid behandlingen av nu ifrågavarande motion.

I det ena av dessa fall, till vilket den föreliggande motionen anknyter, var

sakläget följande. Vid sammanträde den 1 juli 1938 beslöto stadsfullmäktige i Malmö, att staden, som är indelad i fem pensionsdistrikt, skulle utgöra ett enda pensionsdistrikt. Sedan stadsfullmäktiges beslut underställts länsstyrelsen i Malmöhus län, förklarade länsstyrelsen i resolution den 24 september 1938, att enär den beslutade indelningen med hänsyn till bestämmelserna i folkpensioneringslagen och utfärdade föreskrifter rörande pensionsnämndsarbetets bedrivande under nuvarande förhållanden icke kunde anses ändamålsenlig, länsstyrelsen funne sig förhindrad meddela fastställelse å beslutet. Besvär över länsstyrelsens resolution anfördes enligt stadsfullmäktiges beslut av Malmö drätselkammarens första avdelning.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anförde i yttrande över besvären bland annat:

Vid lagens tillkomst inskräptes särskilt vikten av att allmänheten icke på något sätt skulle bibringas den uppfattningen, att tilläggs pensionerna vore en form av fattigvårdsunderstöd, utan att grundvalen för densamma utgjorde en klar medborgerlig rätt. Det kan vara fara värt, att detta syfte blir undanskymt, om undersökningsarbetet överlämnas åt särskilt anställda helavlönade tjänstemän, som komma att få en med våra fattigvårdsinspektörer likartad ställning. Det är uppenbarligen en helt annan sak, om denna undersökning på ett hänsynsfullt och diskretionärt sätt och med personlig insats handhaves av nämndsledamöterna själva, så som nu sker.

Den faran ligger även nära till hands, att nämndens behandling av pensionsärendena komme att bli rent schablonmässig. När ledamöterna i denna enda nämnd skulle sammanträda, bleve det så gott som endast att erhålla del av de slutsatser, vartill tjänstemannen kommit, ty någon ingående kännedom om de enskilda fallen skulle ledamöterna omöjligen ha hunnit skaffa sig.

Pensionsstyrelsen framhöll i sitt yttrande, att — förutom Malmö — ej blott Stockholm, Göteborg, Norrköping och Hälsingborg utan även åtskilliga mindre städer vore uppdelade på ett större eller mindre antal pensionsdistrikt. I själva verket vore det av våra städer med över 20,000 invånare endast två, som ej blivit föremål för dylik uppdelning, nämligen Eskilstuna och Örebro med en folkmängd vid 1937 års utgång av respektive cirka 38,000 och cirka 46,000 invånare. Med hänsyn till de faktiska förhållanden, som sålunda bestode, hemställde pensionsstyrelsen, som i allt väsentligt biträdde de synpunkter, åt vilka länsstyrelsen givit uttryck i sitt remissyttrande, att besvären måtte lämnas utan bifall.

Även *socialvårdskommittén* avgav infordrat yttrande. Kommitténs majoritet, bestående av fem ledamöter, anförde:

Enligt socialvårdskommitténs uppfattning synes utvecklingen, såväl i vad angår pensionsnämndsverksamheten som beträffande socialvårdsarbetet i allmänhet, gå mot en viss centralisering och rationalisering av verksamheten. I enlighet härmed överväger man inom kommittén, ehuru något definitivt ställningstagande ännu icke skett, att föreslå en mera centraliserad organisationsform för det socialvårdande arbetet. Det lärer sålunda icke vara obefogat att påstå, att den av Malmö stadsfullmäktige beslutade omorganisationen av pensionsnämndsverksamheten ligger i linje med den allmänna utvecklingen på förevarande område.

I detta sammanhang torde även få framhållas, att den i ärendet framförda synpunkten om decentraliseringens betydelse för den personliga kännedomen om klientelet synes vara överskattad. Med hänsyn till det stora invånarantalet per pensionsdistrikt ävensom till den i allmänhet livliga flyttningen mellan olika distrikt lär det nämligen, vad Malmö angår, vara ur anförda synpunkt skäligen likgiltigt vilkendera organisationsformen som tillämpas; i intetdera fallet torde den personliga kännedomen om klientelet vara av någon mera ingående art.

Det torde slutligen icke böra bortses ifrån, att därest den beslutade omorganisationen genomfördes och finge vara i tillämpning någon tid, vissa erfarenheter skulle kunna vinnas, som kunde bliva av värde vid det slutliga ställningstagandet till frågan om socialvårdens organisation i riket.

Enligt kommitténs mening förefinnas knappast några avgörande skäl mot den av stadsfullmäktige beslutade omorganisationen. I allt fall kan kommittén icke finna, att sådana skäl föreligga av den styrka, att de giva statsmakterna anledning att gå emot en kommun, som själv önskar att få pröva en ny organisationsform på förevarande område.

Med hänsyn till vad sålunda anförts finner sig socialvårdskommittén böra tillstyrka bifall till besvären.

Kommitténs ordförande, med vilken en av kommitténs övriga ledamöter instämde, yttrade:

Det synes mig mindre välbetänkt att i förhandenvarande läge, då hela frågan om socialvårdens organisation är under utredning och omprövning, skrida till en så genomgripande omläggning av pensionsnämndsverksamheten i Malmö som den av stadsfullmäktige beslutade. Även om utvecklingen inom socialvårdsarbetet går mot en centralisering av verksamheten, är det dock fortfarande i hög grad ovisst, huru denna centraliserade verksamhet skall gestaltas. Det är sålunda mycket möjligt, att den blivande organisationsformen kommer att i väsentliga delar te sig annorlunda än den av stadsfullmäktige nu beslutade, med påföljd att pensionsnämndsverksamheten i Malmö inom ett fåtal år ånyo måste omläggas. Detta lär icke vara ändamålsenligt eller klokt. Ej heller finner jag mig kunna tillmäta den anförda synpunkten om värdet av de erfarenheter, som genom en omläggning till centraliserad verksamhet skulle vinnas, någon egentlig betydelse, detta i all synnerhet som man redan nu i tvenne av våra större städer, Örebro och Eskilstuna, tillämpar ett centraliserat system och man sålunda redan lär hava erfarenhet av verkningarna av ett sådant system. Med stöd av det anförda får jag därför — utan att i princip göra något uttalande till förmån för en centraliserad eller en decentraliserad organisationsform — uttala den meningen, att besvären icke böra föranleda till någon åtgärd.

På hemställan av regeringsrätten beslöt Kungl. Maj:t i statsrådet den 29 september 1939 att lämna besvären utan bifall.

Det andra av de åsyftade båda ärenden, som nyligen varit under bedömande, gällde distriktsindelningen i *Lund*, där stadsfullmäktige den 31 mars 1939 beslöt, att staden, som då var indelad i två pensionsdistrikt, skulle från och med den 1 januari 1940 utgöra endast ett sådant distrikt. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* vägrade fastställelse med samma motivering som i Malmöfallet.

Sedan besvär över länsstyrelsens beslut blivit anförda, avgav *pensionsstyrelsen* yttrande över besvären och anförde däri bland annat, att en pensions-

nämnd med nuvarande organisation icke lämpligen torde kunna anordnas som ett ämbetsverk. Av denna anledning syntes det icke med nuvarande organisation väl förenligt, att större städer utgöra ett enda pensionsdistrikt. Det torde ligga i sakens natur, att det ur sådana synpunkter skulle vara mest önskvärt, om Lunds stad vore indelad i mer än ett pensionsdistrikt. Å andra sidan vore det klart, att det funnes en betydande skillnad i förevarande hänseende mellan en stad av Malmös och en stad av Lunds storleksordning. Var gränsen lämpligen borde dragas mellan kommuner, som borde utgöra ett och kommuner som borde vara indelade i flera pensionsdistrikt, måste naturligtvis bedömas från fall till fall och komme i åtskilliga fall att bli ett mycket vanskligt spörsmål. Då emellertid av den förebragta utredningen framginge, att städer av med Lund jämförbar storlek och till och med två städer, som vore betydligt större än Lund, för närvarande utgjorde ett pensionsdistrikt, syntes det pensionsstyrelsen svårt att vägra staden fastställelse å det underställda beslutet.

På regeringsrättens hemställda fastställde Kungl. Maj:t i statsrådet genom resolution den 8 mars 1940 stadsfullmäktiges beslut, enär tillräcklig anledning att vägra godkännande av detsamma icke kunde anses vara för handen.

Utskottet tillåter sig vidare hänvisa till följande inom pensionsstyrelsen gjorda, sedermera i visst hänseende kompletterade uppställning, avseende städer, uppdelade i två eller flera pensionsdistrikt.

S t a d	Invånar- antal ¹⁾	Distrikts- antal	Areal i hektar ^{1/1} 1939	Anmärkningar
Stockholm	570,771	17	13,708	Gemensam ordförande.
Uppsala	37,012	3	1,609	
Norrköping	69,434	7	16,013	Gemensam ordförande.
Linköping	35,234	2	6,071	
Jönköping	35,008	3	4,728	Gemensam ordförande.
Växjö	9,954	2	895	
Kalmar	21,124	2	2,164	
Karlskrona	27,849	2	1,103	Gemensam ordförande.
Malmö	151,247	5	6,676	
Lund	26,861	2	1,965	
Hälsingborg	61,365	3	5,186	
Halmstad	27,222	3	2,450	
Göteborg	275,753	14	8,245	
Uddevalla	16,226	2	2,671	
Borås	46,928	4	9,638	
Trollhättan	16,479	2	2,626	
Karlstad	27,948	4	7,469	
Kristinehamn	13,308	2	2,969	Gemensam ordförande.
Västerås	36,551	3	6,330	
Gävle	39,736	3	6,972	

¹⁾ Enligt Årsbok för Sveriges kommuner 1939.

Enligt av pensionsstyrelsen lämnade uppgifter finnas vidare 24 städer med över 10,000 invånare, som det oaktat utgöra endast ett pensionsdistrikt.

Utgångspunkten för den föreliggande motionen är den av stadsfullmäktige i Malmö beslutade sammanslagningen av de nuvarande fem pensionsdistrikten i nämnda stad till ett enda. Sedan beslutet såsom i 19 § lagen om folkpensionering är föreskrivet underställts länsstyrelsen i Malmöhus län, vägrade denna fastställelse. I länsstyrelsens beslut gjorde Kungl. Maj:t ej ändring. I ett senare fall, som gällde distriktsindelningen i Lund, blev utgången i högsta instans den motsatta. Ett avgörande moment härvidlag torde ha varit skillnaden i storleksordning de båda städerna emellan; medan Malmö har omkring 151,000 invånare, utgör folkmängden i Lund cirka 26,000. Att draga gränsen mellan kommuner, som må utgöra ett enda pensionsdistrikt, och sådana, som böra vara uppdelade i flera distrikt, är uppenbarligen ganska vanskligt. Att märka är emellertid, att även städer med större invånarantal än Lund för närvarande utgöra ett pensionsdistrikt. Så är fallet med Eskilstuna och Örebro.

Utskottet.

Socialvårdskommitténs flertal har i yttrande rörande den ifrågasatta sammanslagningen av distrikten inom Malmö framhållit, att utvecklingen, såväl i vad anginge pensionsnämndsverksamheten som beträffande socialvårdsarbetet i allmänhet, syntes gå mot centralisering och rationalisering av verksamheten. Två reservanter inom kommittén ansågo att, även om så vore förhållandet, en sammanslagning dock ej borde göras i nämnda fall. Utgången av frågan om distriktsindelningen i Lund visar, att gällande bestämmelser i ämnet fått en tillämpning, som lämnar utrymme för en viss utveckling i nyss angivna riktning. Försiktigheten synes emellertid bjuda att icke nu, då frågan om socialvårdens organisation är under omprövning och det fortfarande är i hög grad ovisst, hur en centraliserad verksamhet på detta område skall gestaltas, vidtaga en ändring av den omfattning, som motionärerna påyrkat.

Motionärerna ha uttalat, att en kommun bör äga frihet att ordna frågan om indelning i pensionsdistrikt på det för kommunen mest praktiska sättet samt att lagen icke bör verka hindrande på utvecklingen. Motionen utmynnar i ett yrkande om borttagande av den kontroll, som ligger i kravet på att beslut i hithörande ärenden skola underställas länsstyrelsen. Det synes icke otänkbart, att ett bifall till motionärernas yrkande i särskilda fall skulle kunna medföra en mindre önskvärd uppdelning av kommunerna i flera distrikt än som förut funnits.

Med hänsyn till vad sålunda anförts finner utskottet ej skäl föreslå riksdagen att i anledning av den nu föreliggande motionen vare sig besluta lagändring eller göra någon framställning till Kungl. Maj:t. Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motion icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 21 maj 1940.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid ärendets behandling hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Norman, Tamm, Löfvander**), *Forslund**), *Olof Carlsson, Wistrand, Sten* och *Näslund*; samt

från andra kammaren: fröken *Hesselgren*, herrar *Hage, Skoglund, Pettersson* i *Hällbacken, Sandström, Hermansson* i *Norrköping, Hansson* i *Örebro* och *Persson* i *Norrby*.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.