

Nr 3.

Ankom till riksdagens kansli den 29 januari 1932 kl. 1 e. m.

Utlåtande i anledning av väckt motion angående vissa ändringar i lagen om fattigvården.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 9, vilken behandlats av andra lagutskottet, har herr *Paulsen* hemställt, att riksdagen måtte besluta i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning och förslag till sådan ändring i gällande fattigvårdslag, att alla nuvarande hemortsbestämmelser slopas; att i stället för de slopade hemortsbestämmelserna inskrives i lagen, att varje svensk medborgare har hemortsrätt i Sverige utan angivande av någon särskild kommun; och att staten betalar *alla* kostnader för fattigvården, mot det att kommunen till statsverket insänder fattigvårdens stat, av stämman eller fullmäktige granskad och godkänd.

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för berörda hemställan, får utskottet hänvisa till motionen.

I 6 § i förordningen den 9 juni 1871 angående fattigvården stadgades, att varje socken å landet samt varje stad eller köping, som hade egen kommunalförvaltning, för sig skulle utgöra ett fattigvårdssamhälle. Detta innebar med andra ord, att det var primärkommunerna, som hade att ombesörja och bekosta fattigvården. Regeln var visserligen icke utan undantag, men i stort sett var den offentliga fattigvården en kommunal angelägenhet.

1871 års
fattigvårds-
förordning.

I sitt den 19 februari 1915 avgivna betänkande med förslag till lag om fattigvården anförde fattigvårdslagstiftningskommittén följande.

Förarbetena
till 1918 års
lag om
fattig-
vården.

Enligt vad allmänt anses, är fattigvården närmast att betrakta som en statsuppgift. 1839 års fattigvårdskommitté säger härom: »Fattigvården är ett statens åliggande, såsom oundviklig för statens bestånd och dess bestämmelse att lämna möjlighet för varje samhällsmedlems existens.» Det kunde då tilläventyrs även anses riktigare att lägga fattigvårdens handhavande på staten. Ett stort antal av de fattigvårdsstyrelser, vilka begagnat sig av det utav kommittén givna tillfället att framlägga anmärkningar och önskemål beträffande fattigvårdens organisation, hava, såsom framgår av den gjorda samman-

Fattigvårds-
lagstiftnings-
kommitténs
betänkande
1915.

ställningen av dessa yttranden (del III sid. 74), uttalat sig för en sådan ordning, att staten övertager fattigvården. Otvivelaktigt skulle därav följa vissa praktiska fördelar. En dylik anordning skulle föra med sig en fullständig utjämning av fattigvårdsbördan, i det varje medborgare hade att bidra till fattigvårdskostnaderna efter samma grunder, som fastställts för hans skattskyldighet till staten. Och härmed skulle man på samma gång slippa ifrån det med rätta så överklagade processandet mellan kommunerna om skyldighet att betala utgiven fattigvård.

Emellertid skulle det utan tvivel vara ett missgrepp, om man av dessa principiella eller praktiska skäl läte staten övertaga och genom sina organ handhava fattigvården. Det är icke så i den moderna staten, att denna själv direkt ombesörjer alla statsfunktioner. I stor omfattning har staten överlämnat åt medborgarna själva eller sammanslutningar av medborgare att ombesörja dylika funktioner. Man har funnit, att härigenom framkallas till intresserad verksamhet för statsändamålet krafter, vilka eljest icke vore att påräkna och vilka till arbetet föra en anpassning och energi, som statens egna organ mången gång sakna. Ett av de områden, på vilka detta alldeles särskilt ansetts vara fallet, är fattigvårdens. Därför har ock fattigvården allmänt i större eller mindre omfattning undandragits statsorganens direkta verksamhet och överlämnats åt kommunala eller andra lokala institutioner eller sammanslutningar. Statens verksamhet inskränkes till att vara förnämligast stödjande och kontrollerande, ej direkt fattigvårdsgivande.

En verksamhet sådan som fattigvården kan endast till en viss grad med fördel centraliseras. Arbetet inom fattigvården måste, för att kunna med framgång bedrivas, så mycket som möjligt individualiseras och göras personligt. Ur denna synpunkt skulle det utan tvivel vara skadligt och verka förslappande att lägga fattigvårdens handhavande på statens organ, vilka skulle sakna tillfälle till och i de flesta fall väl även sinne för ett mera ingående, personligt utövande av sin uppgift. Visserligen klagas mycket och med skäl över det sätt, varpå fattigvården för närvarande mångenstädes handhaves. Men utan tvivel skulle tillståndet dock varit vida sämre, om fattigvården varit en statsangelägenhet, som besörjts genom statsanställda tjänstemän. Det synes kommittén uppenbart, att den offentliga fattigvården för att kunna fylla sin uppgift måste utföras genom myndigheter och personer, som med de fattiga stå i en närmare beröring än som kan åstadkommas genom statens egna organ.

Härtill kommer, att fattigvården, om den skulle handhavas av staten, skulle bli betydligt dyrare än den nu är. Huru en statlig organisation på detta område skulle te sig, är ej lätt att säga. Något utformat förslag till en sådan har icke varit framlagt. Tvivelsutan skulle det emellertid krävas en både invecklad och dyrbar organisation med en stor stab av tjänstemän. Men en ännu större ökning i fattigvårdskostnaderna utan motsvarande förbättring i fattigvården skulle utan tvivel bli följderna av det mera schablonmässiga sätt för prövningen av fattigvårdsbehovet och utdelning av fattigvård, som oundvikligen komme att vidlåda fattigvårdens handhavande genom avlönade statstjänstemän.

Ingenstädes har man, kommittén veterligt, slagit in på denna väg. Och kommittén har ej heller funnit tillrädligt att föreslå något dylikt. De fördelar i praktiskt avseende för utjämning av fattigvårdens tunga och minskande av fattigvårdstvisterna, som man velat ernå genom ifrågavarande förslag, får man söka vinna på andra vägar.

Då man hos oss föreslagit ett statens övertagande av fattigvården, synes man för övrigt ej heller i allmänhet hava tänkt sig, att staten annat än i mycket begränsad omfattning skulle själv ombesörja fattigvården. Man har tydligen förnämligast avsett att genom överförande av fattigvårdskostnaderna på staten befria kommunerna från utgifterna för fattigvården, under det att man väl an-

sett sig kunna låta kommunala myndigheter å statens vägnar ombesörja själva vården. I viss mån ligger onekligen i detta något berättigat. Redan nu deltagar för övrigt staten i mer än ett avseende i fattigvården, dels direkt genom att ombesörja vården av en del kategorier av nödställda, såsom sinnessjuka och vissa slag av abnorma, för vilka, i den mån de ej själva kunna betala för sig, kommunerna visserligen hava att erlægga en viss avgift, dock icke på långt när motsvarande vårdkostnaden, dels indirekt genom understödjande av kommunala och andra inrättningar för en del andra kategorier såsom sinnesslöa, tuberkulösa m. fl., och dels slutligen genom utbetalning av gottgörelse till kommunerna för vissa fattigvårdskostnader. Utan tvivel bör denna statens verksamhet ytterligare utvecklas. Det är på denna väg, bland andra, som man skall bereda en bättre anstaltsvård och åstadkomma en utjämning av fattigvårdstungan mellan kommunerna. Man kan icke tänka sig att för framtiden lösa frågan om fattigvården och dess organisation ur den synpunkten, att på en viss samhällelig sammanslutning, kommunal eller statlig, lägga att *ensam* ombesörja och bekosta *fattigvården i dess helhet*. Därtill är spörsmålet i våra dagar alltför invecklat. För att erhålla den ändamålsenligaste vården på det billigaste och bäst avvägda sättet måste en mångfald av samhälleliga krafter och myndigheter, däribland även staten själv, medverka. Kommittén kommer att i annat sammanhang (5 kap.) närmare behandla frågan om statens medverkan till vinnande av detta mål. Denna medverkan behöver, såsom där skall visas, ej gå ut på ett direkt deltagande i fattigvården, utan kan lämnas på områden, som i viss mån ligga utanför fattigvården, och ändå bidra till ett lätande och utjämnande av bördan för kommunerna.

Men härifrån och till statens övertagande av fattigvården är steget långt. Och det synes ej heller tillrådligt att taga ett sådant steg. Även för detta fall skulle krävas en statsorganisation av tämligen vidlyftig beskaffenhet. Kommunernas fullständiga befriande från utgifterna skulle därjämte från deras handhavande av fattigvården borttaga allt ekonomiskt intresse, vilket återigen skulle komma att visa sig ödesdigert både ur kostnadssynpunkt och för dess återverkan på understödstagarna. För att förekomma alltför stora missförhållanden härav finge man lov att anordna en vidlyftig och ingående kontroll, som komme att betydligt inskränka de kommunala myndigheternas frihet i handhavandet, åstadkomma slitningar och minska intresset. Men även med en än så ingående kontroll komme det att visa sig svårt att förekomma missbruk. Vad som slutligen även här bör vara ett avgörande skäl mot en anordning sådan som den åsyftade är, att det personliga i fattigvården, som är så huvudsakligt för fattigvårdens framgångsrika handhavande och som nu i den kommunala fattigvården mångenstädes gjort sig gällande och åstadkommit mycket goda resultat, vida mindre eggas att framträda och verka än nu. Kommittén anser sålunda, att ett statens övertagande av fattigvården även i nu angiven form ej är att förorda.

Vid framläggande av proposition med förslag till lag om fattigvården, nr 135, till 1918 års riksdag yttrade föredragande departementschefen följande.

Departementschefen.

Ur synpunkterna om utjämnande av kommunernas fattigvårdsbörda och bortfallande eller minskande av processerna om ersättning för lämnad fattigvård skulle naturligen en centralisering av fattigvården medföra väsentliga fördelar, särskilt om den kunde drivas därhän, att staten eller landstingsområdena övertog fattigvården eller ansvarade för de därför erforderliga kostnaderna. Även med hänsyn till anstaltsvårdens utveckling skulle centraliseringen medföra förmåner i flera hänseenden. Emellertid talar, på sätt bland andra svenska fattigvårdsförbundet anmärkt, hänsynen till den öppna fattigvården emot en

dylik stark centralisation. Tillika har man att räkna med nödvändigheten att skapa nya organisationer för att för statens eller landstingens räkning utföra eller åtminstone noga kontrollera fattigvårdsförvaltningen. Dessutom bör ej förglömmas, att den anstaltsvård från statens eller landstingens sida, som påfordras, ej låter sig med ens genomföra, utan att en utveckling till detta mål endast kan ske efter hand. Jag finner därför i likhet med kommittén, att man för närvarande icke bör ifrågasätta, att staten eller landstingen helt övertaga fattigvården, utan i stället, med bibehållande av kommunerna såsom fattigvårdssamhällen, låta staten och landstingen kraftigare än hittills hjälpa kommunerna, särskilt i syfte att bereda större möjligheter till anstaltsvård för understödsdagare samt därmed lätta på kommunernas bördor.

Motion. I en i anledning av propositionen inom första kammaren väckt motion, nr 145, uttalade herr Hult, att det varit önskvärt, om i samband med det framlagda förslaget till ny fattigvårdslagstiftning Kungl. Maj:t sökt att främja frågan om den kommunala skatteutjämningen genom att fördela fattigvårdsbördan på större områden. Härefter anförde motionären:

Man har härvid, synes det mig, att välja mellan tre vägar. Antingen blir hela riket ett fattigvårdssamhälle och staten övertar hela fattigvårdsbördan. En lösning av frågan efter denna linje lärer av flera skäl vara fullkomligt utesluten, varför denna utväg redan från början bör lämnas ur räkningen. En andra möjlighet är att låta landstingsområdet utgöra ett enda fattigvårdssamhälle och ett tredje alternativ är att fortfarande låta de nuvarande primärkommunerna vara fattigvårdssamhällen men genom landstingets försorg årligen fördela utgifterna för fattigvården under gångna året så, att varje fattigvårdssamhälle får betala lika belopp per bevillningskrona. Vilken av dessa två sistnämnda vägar som bör väljas, kan kanske vid närmare påseende komma ungefär på ett ut; dock förefaller det, som om det förslag, som förordats av bland andra Västmanlands läns landsting och länsstyrelsen i nämnda län, nämligen att landstingsområdet får utgöra fattigvårdssamhälle, skulle ur flera synpunkter vara att föredraga, detta enligt min mening med hänsyn till organisation av inspektion och anläggningar för handhavandet av fattigvården, men under förutsättning att ändå bibehålla den nuvarande kommunala organisationen för det omedelbara handhavandet av fattigvårdsbestyret. Men även det tredje alternativet, som förordas av bland andra fattigvårdsstyrelsen och kommunalnämnden i Sundbyberg, torde förtjäna komma under övervägande. Genom fattigvårdsutgifternas fördelning mellan fattigvårdssamhällena inom landstingsområdet skulle ju en verklig utjämning komma till stånd i ungefär samma utsträckning, som om landstingsområdet utgör fattigvårdssamhälle. Vid lösning av frågan efter denna linje torde det emellertid även bliva av praktiska hänsyn önskvärt, att inspektion och anläggningar för fattigvårdens handhavande i största möjliga utsträckning göras till en landstingets angelägenhet, ävensom att processer i fattigvårdsmål kommunerna emellan inom landstingsområdet såsom överflödiga förhindras genom regler och bestämmelser i lagen. En fördel med detta alternativ är, synes det mig, att skatteutjämningen kunde vinnas med bibehållande av den kommunala organisationen i huvudsak oförändrad.

Motionären hemställde om avslag å Kungl. Maj:ts förevarande proposition samt att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t göra framställning om nytt förslag i ämnet med beaktande av de av motionären framlagda synpunkterna.

I sitt i ärendet avgivna utlåtande, nr 1, anförde *andra särskilda utskottet* i denna fråga följande:

Ett undanröjande av de av motionären angivna olägenheterna i fråga om fattigvårdsbördans ojämna fördelning och fattigvårdsprocesserna måste naturligen framstå såsom önskemål vid en reform av fattigvårdslagstiftningen. Mot genomförande av det förslag till avhjälpande av nämnda olägenheter, som motionären i första rummet förordat, nämligen att göra landstingsområdet till fattigvårdssamhälle, möta emellertid stora betänkligheter. I fråga om den öppna fattigvården är det tvivelsutan lämpligast, att denna bibehålles hos mindre enheter, som själva få bära kostnaden för densamma. Och även den del av anstaltsvården, som bör ombesörjas å den vanliga fattigvårdsanstalten (ålderdomshemmet), låter sig ej med fördel centraliseras i den utsträckning, som nämnda förslag innebär. Härtill kommer, att landstinget för närvarande saknar organ för utförande av en så omfattande verksamhet, som skulle bliva följden av en dylik omläggning, även om man därvid begagnade sig av den nuvarande kommunala organisationen. Genomförande av motionärens förslag skulle säkerligen ej oväsentligt öka kostnaderna för fattigvården, vadan någon lättnad i bördan överhuvud taget knappast vore att förvänta.

Vid det av motionären alternativt framförda förslaget att genom landstingens försorg årligen fördela utgifterna för fattigvården, så att varje fattigvårdssamhälle finge betala lika belopp per bevilningskrona, skulle primärkommunerna bibehållas såsom fattigvårdssamhällen. Så till vida innebär dock detta förslag en förändring i den nu bestående ordningen, att primärkommunen utgör ett fattigvårdssamhälle för sig, som enligt samma förslag en kommun skulle komma att ansvara ej blott för kostnaderna för sin egen fattigvårdsförvaltning utan även för viss del av fattigvårdskostnaderna i andra kommuner inom landstingsområdet. Mot denna anordning möta i stort sett samma betänkligheter som mot förslaget att göra landstingsområdet till fattigvårdssamhälle med bibehållande av kommunala fattigvårdsstyrelser såsom landstingets organ. Man har ej att räkna med samma omtanke vid fattigvårdsförvaltningen, och det måste inrättas organ ej blott för själva likvideringen utan även för kontrollen över fattigvårdsmedlens användande. I sistnämnda avseende måste landstinget här gent emot varje enskild kommun utöva kontroll såsom representant för alla andra kommuner inom landstingsområdet. Denna anordning med likvidering och därav härflytande kontroll genom landstingets försorg torde i tillämpningen snart nog framtvinga ett landstingens övertagande av förvaltningen. Det är vidare att märka, att den utjämning av fattigvårdskostnaderna liksom av kommunalbördorna i allmänhet, som för visso är önskvärd, icke synes böra verka inom varje landstingsområde för sig med påföljd, att det ena området kan bliva vida mer skattetyngt än det andra, utan bör ske över landet i sin helhet.

Med hänsyn till vad sålunda anförts, har utskottet ansett sig ej kunna förorda bifall till det i motionen framställda yrkandet, vars antagande enligt utskottets mening skulle kunna föranleda, att ännu flera år skulle förflyta, innan en välbehörlig reform av fattigvårdslagstiftningen komme till stånd. Under den utredning, som föregått det av Kungl. Maj:t nu framlagda förslaget, hava olägenheterna av att bibehålla primärkommunerna såsom fattigvårdssamhällen varit föremål för överbägande, och förslaget innehåller åtskilliga utvägar för att råda bot för dessa olägenheter. Då dessa utvägar efter utskottets mening äro antagliga och även andra åtgärder, som verka i samma riktning, torde kunna ifrågakomma, har utskottet funnit anledning saknas att frångå vad Kungl. Maj:t föreslagit (i 5 §).

Kungl. Maj:ts proposition blev i förevarande del av riksdagen bifallen.

1918 års lag
om fattig-
vården.

Enligt lagen om fattigvården den 14 juni 1918 gäller, att varje socken på landet samt varje stad eller köping, som har egen kommunalförvaltning, utgör ett fattigvårdssamhälle, som har att för sig ordna sin fattigvård (5 §). Hava två eller flera socknar å landet gemensam kommunalförvaltning, skola de anses såsom ett fattigvårdssamhälle. Två eller flera kommuner å landet kunna förenas att tillsammans utgöra ett fattigvårdssamhälle (6 §). Kostnaderna för fattigvården skola, i den mån de ej kunna täckas med avkastningen av fattigvårdssamhällets för fattigvården avsedda fastigheter och kapital, inflytande bötesmedel, gåvor och andra dylika inkomster, bestridas genom tillskott efter de grunder, som för kommunalutskylders utgörande i allmänhet äro stadgade (39 §). I vissa fall bestridas fattigvårdskostnader av staten eller av landstingen.

I 7 kapitlet innehåller lagen om fattigvården stadganden om hemortsrätt. Enligt dessa skall i fråga om fattigvård svensk medborgare anses, med vissa undantag, hava hemortsrätt i det fattigvårdssamhälle, inom vilket han senast varit mantalsskriven utan att hava under det år, som mantalsskrivningen avser, kommit i åtnjutande av fattigvård, som utövar inverkan på förvärv av hemortsrätt (45 §). Beträffande fattigvård, som utövar dylik inverkan, stadgas, att därest någon under det år, för vilket han mantalsskrivits inom visst fattigvårdssamhälle, åtnjutit fattigvård enligt 1 § i lagen (s. k. obligatorisk fattigvård) eller om under samma år fattigvård enligt 2 § i lagen (s. k. frivillig fattigvård) meddelats honom av annat fattigvårdssamhälle än det, där han mantalsskrivits, vinner han ej hemortsrätt på grund av nämnda mantalsskrivning (49 §). Vissa slag av fattigvård medföra dock icke berörda verkan. Hustru har samma hemortsrätt som mannen (47 § 1 mom.). Barn inom äktenskap har, så länge det är minderårigt, faderns eller, där han är död och modern lever, moderns hemortsrätt (47 § 2 mom.). Minderårigt barn utom äktenskap har samma hemortsrätt som modern eller, om hon är död, den hon senast ägde (47 § 2 mom.).

Om fattigvårdssamhällenas inbördes ersättningsskyldighet stadgar lagen, att fattigvårdssamhälle, som enligt 1 § lämnat fattigvård (obligatorisk fattigvård) åt någon, vilken har hemortsrätt inom annat samhälle, är, fränsett vissa undantagsfall, berättigat att erhålla ersättning för fattigvården av det senare samhället (50 och 51 §§). Bestrider hemortssamhället framställt krav, må talan om ersättningens utfående anhängiggöras hos Kungl. Maj:ts befallningshavande (54 §). Om fattigvårdssamhälle åt någon, som har hemortsrätt i annat fattigvårdssamhälle, utgivit fattigvård enligt 1 § (obligatorisk fattigvård) under förhållanden, vilka synas utvisa, att behovet av fattigvård kommer att bliva varaktigt, äger fattigvårdsstyrelsen i förstnämnda samhälle att hos fattigvårdsstyrelsen i det andra samhället påfordra hans hemsändande eller därom själv besörja, sedan fattigvårdsstyrelsen i hemortssamhället lämnats tillfälle att därmed själv taga befattning (57 §). Hemortssamhälle är pliktigt att ersätta skäligen kostnad för dylik hemsändning. Om uttagande av ersättningen gälla i huvudsak enahanda regler som om ersättning för fattigvård av hemortssamhälle.

Vid 1927 års riksdag framlade Kungl. Maj:t, i proposition nr 109, förslag till lag om ändrad lydelse av 6, 31 och 90 §§ i 1918 års fattigvårdslag. De föreslagna ändringarna, vilka föranletts av en utav statens inspektör för fattigvård och barnavård till Kungl. Maj:t gjord framställning i ämnet, hade till huvudsakligt syfte att genom skärpta tvångsmedel främja mindre kommuners sammanslutning till gemensamt fattigvårdssamhälle eller förening om gemensam anstalt.

*Riksdagen
1927.*

På hemställan av andra lagutskottet beslöt riksdagen att icke bifalla propositionen.

I skrivelse till Konungen den 12 januari 1928 anförde styrelsen för svenska landskommunernas förbund — under framhållande av vissa olägenheter, vilka enligt styrelsens åsikt vore förbundna med fattigvårdslagens hemortsbestämmelser — att det syntes styrelsen nödvändigt, att en allsidig utredning företoges om möjligheterna för åvägabringande av en bättre sakernas ordning, samt att det torde komma att framgå av utredningen, vilka åtgärder som lämpligast borde vidtagas för avhjälpan det av de påtalade missförhållandena.

*Framställning av
styrelsen för
svenska
landskommunernas
förbund.*

Ärendet är alltjämt beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

I en vid 1928 års riksdag inom andra kammaren väckt motion, nr 366, hemställde fru Ekberg och fru Thuring, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning angående landstingsområdenas utgörande av fattigvårdssamhälle samt för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen föranledde.

*Riksdagen
1928.*

I sitt över motionen avgivna utlåtande, nr 22, anförde andra lagutskottet efter redogörelse för frågans tidigare behandling:

Såsom av den lämnade redogörelsen framgår behandlades nu förevarande spörsmål vid 1918 års riksdag i sammanhang med antagandet av gällande fattigvårdslag. Ehuru andra särskilda utskottet vid nämnda riksdag uttalade, att ett undanröjande av olägenheterna i fråga om fattigvårdsbördans ojämna fördelning och fattigvårdsprocesserna måste framstå såsom önskemål vid en reform av fattigvårdslagstiftningen, ansåg likväl utskottet, att så stora betänkligheter mötte mot att göra landstingsområdena till fattigvårdssamhällen, att utskottet ej kunde förorda en sådan ordning.

De invändningar som vid lagens antagande gjordes mot landstingens övertagande av fattigvården, förtjäna alltjämt beaktande. Den av motionärerna föreslagna anordningen skulle dessutom numera medföra ett sönderbrytande av den organisation, som med stora kostnader för vederbörande fattigvårdssamhällen till stor del genomförts enligt nu gällande bestämmelser. Härtill kommer, såsom statens fattigvårdsinspektör i sitt till utskottet avgivna yttrande framhållit, att redan en utredning rörande den föreslagna omläggningen skulle i nu pågående reformarbete på fattigvårdens område leda till ett avbrott, som vore högeligen beklagligt. Utskottet tillåter sig för den skull hemställa, att förevarande motion icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Utskottets hemställan bifölls av riksdagen.

Vid samma riksdag väcktes i samband med Kungl. Maj:ts propositioner med förslag till kommunalskattelag med mera motioner, nr 314 i första kammaren

av herr Möller med flera och nr 509 i andra kammaren av herr Hansson i Stockholm med flera, i vilka motioner bland annat hemställdes, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t hemställa om förnyad utredning av kommunalskattefrågan i enlighet med i motionerna angivna riktlinjer.

Särskilt utskott, till vars behandling ärendet hänsköts, yttrade i utlåtande nr 1:

I likhet med motionärerna är utskottet av den uppfattningen, att frågan om statens och kommunernas av olika ordning kompetensområden samt kostnadsfördelningen dem emellan bör upptagas till prövning. Denna fråga har länge varit i viss mening aktuell, fastän man under den sista tidsperioden sökt inrikta sig på att utfinna en sådan fördelning av beskattningsföremålen och ett sådant skatteutjämningsförfarande, att olägenheterna av den naturligt framvuxna, hävdvunna ordningen skulle minskas. Dessa försök hava åtminstone än så länge ej krönts med framgång, och utsikterna till ett verkligt effektivt resultat på denna väg torde, enligt vad erfarenheterna från de senaste årens undersökningar synas giva vid handen, ej vara alltför stora. Undersökningen synes därför nu böra inriktas på att utreda den lämpligaste fördelningen av det allmännas uppgifter och kostnader på staten och på kommuner av olika slag och ordning. Vid denna utredning bör givetvis uppmärksammas å ena sidan vinnandet av effektivitet vid uppgifternas handhavande men å andra sidan nödvändigheten att strängt ekonomisera med det allmännas medel. En närmare utveckling av vad dessa krav kunna anses innebära torde här ej vara nödvändig. Det är emellertid möjligt och önskvärt, att utredningen kommer att resultera i åtgärder, som komma att undanröja åtskilliga av de mest påfallande ojämnheter i det nuvarande hushållningssystemet. Sålunda kan även kommunernas garantibehov komma att minskas. Det är också möjligt, att en fördelning av skattebördan i förhållande till vederbörandes verkliga skatteförmåga, om hänsyn toges till dem åvilande skatter av olika slag, kommer att betyda att exempelvis landstingets utgiftsbehov helt eller delvis bör tillgodoses genom en progressiv skatt. Vidare synes ej heller i fortsättningen böra släppas ur ögonsikte möjligheten att söka åstadkomma en utvidgning av kommunernas fasta beskattningsunderlag till andra objekt än fastighet. Även om en minskning av kommunernas garantibehov kan inträda, följer ej därav, att icke en utjämning av underlaget till att omfatta olika slag av beskattningsföremål kan vara påkallad.

Utskottet föreslår följaktligen, att riksdagen hos Kungl. Maj:t hemställer om utredning *dels* av frågan om en rationell utjämning av skattetrycket inom kommunerna, varvid undersökas möjligheterna att nedbringa primärkommunernas skattebehov genom statsbidrag till den kommunala verksamheten i större utsträckning än vad nu är fallet eller på annat sätt, *dels* av frågan i vad mån och på vad sätt tryggheten åt kommunerna av tillgång till fasta beskattningsunderlag må kunna komma att utöver fastighet åvila även andra beskattningsföremål såsom näringsföretag och penningkapital, samt likaledes frågan hur vid en sådan beskattning hänsyn skall kunna tagas till de skattskyldigas olika skatteförmåga.

I skrivelse nr 344 anhöll riksdagen, att Kungl. Maj:t täcktes med beaktande av vad särskilda utskottet därom anfört föranstalta utredningar rörande bland annat de frågor, beträffande vilka utskottet enligt det anförda föreslagit riksdagen att hemställa om utredning.

Organisa-
tionssak-
kunniga.

Innan Kungl. Maj:t vidtog åtgärd med anledning av riksdagens berörda skrivelse, bemyndigade Kungl. Maj:t den 26 april 1929 chefen för socialdepar-

tementet att tillkalla sakkunniga för att inom departementet biträda med utredning angående den sociala försäkrings- och hjälpverksamhetens organisation. Vid behandlingen av frågan om tillkallande av dessa sakkunniga, de s. k. organisationssakkunniga, lämnade föredragande departementschefen statsrådet Lübeck till en början en redogörelse för tidigare vidtagna åtgärder för organisation av berörda verksamhet ävensom för olägenheter, som vore förenade med den nuvarande organisationen, samt anförde därefter:

Vad jag yttrat rörande de allvarliga olägenheter, som äro förenade med den nuvarande ordningen, synes böra föranleda, att frågan upptages till en allmän utredning. Vid en dylik utredning möta tydligen två skilda ehuru med varandra nära sammanhängande problem.

Det ena av dessa är frågan om åstadkommande av större lokala enheter, främst för den sociala omvårdnaden men möjligen i anslutning därtill även i fråga om handhavandet av vissa andra samhällseliga uppgifter. Det gäller tydligen här närmast att undersöka möjligheterna för en sådan samorganisation eller eljest ett sådant samarbete gruppvis mellan primärkommunerna eller i allt fall de mindre av dessa, att berörda uppgifter kunna handhas på ett så ekonomiskt och i övrigt rationellt sätt som möjligt, på samma gång som hänsyn tages till att verksamhetens syfte och de lokala intressena icke sättas i fara. En förberedande åtgärd för en dylik utredning har redan vidtagits genom att Kungl. Maj:t på mitt förslag genom beslut den 7 mars 1929 uppdragit åt länsstyrelserna att uppgöra och till allmän kännedom inom länen förmedla förslag till en plan för länens uppdelning i kommunalförbund för gemensamma fattigvårdsanstalter ävensom i gemensamma fattigvårdssamhällen med uppgift att handhava fattigvården i dess helhet. I direktiven för berörda uppdrag har erinrats om att den behandlade frågan måste ses i samband med vissa andra för närvarande aktuella spörsmål, i det att stora fördelar skulle stå att vinna, därest de kommunala sammanslutningar, som bildades för tillgodoseende av fattigvårdens ändamål, skulle kunna utgöra distrikt eller underlag jämväl för lokal organisation på andra, närliggande områden. Vid anförande härav syftade jag närmast på den statliga pensionsförsäkringen men även i viss mån på en reformerad frivillig sjukförsäkring. Jag anförde tillika, att vid uppgörande av de anbefallda planerna i regel syntes böra iakttagas, att städer skulle utgöra egna understödsområden. Vid sammanförande av små landskommuner syntes hänsyn böra tagas till bland annat följande synpunkter, nämligen befolkningens storlek, ytvidden, befintliga kommunikationer, redan bildade kommunalförbund för handhavande av gemensamma ålderdomshem samt eljest redan försiggående samarbete mellan olika kommuner såsom ingående i samma pastorat eller samma landsfiskals-, respektive polisdistrikt eller barnmorskedistrikt eller kommunalförbund för annat ändamål än förut nämnts. Vidare borde i vissa fall beaktas, att kommuner av likartad struktur, exempelvis av utpräglad jordbruks- eller industrikaraktär, lämpligen borde samverka med varandra. Endast undantagsvis syntes invånarantalet i de blivande distrikten böra understiga 1,000; helst borde det vara betydligt större. Samtidigt framhöll jag emellertid, att fördelarna med åstadkommande av större lokala enheter alltid måste bedömas med hänsyn till att man icke borde gå så långt, att den personkännedom, som vore av så stor betydelse såväl för vårdens rätta handhavande som i ekonomiskt hänseende, på ofördelaktigt sätt försvagades. Ehuru den indelningsplan, som sålunda skall uppgöras, icke är avsedd att på något sätt tvångsvis genomföras utan endast skall tjäna till ledning vid bedömande av uppkommande indelningsfrågor, torde densamma kunna bli på betydelse för den nu ifrågasatta utredningen.

Den andra av de båda i det föreliggande problemet ingående huvudfrågorna avser åstadkommandet av större enhetlighet vid förvaltningen inom kommunerna, respektive nyss avsedda större områden, av ifrågavarande uppgifter. Den förvaltning, som det här framför allt gäller, är tydligen närmast den, som avser fattigvård, understöds- och hjälpverksamhet i anledning av arbetslöshet samt pensionsförsäkring. Därför kan, såsom under de sista årens diskussion i ämnet skett, ifrågasättas anknytning även till en eventuellt blivande reformerad frivillig sjukförsäkring med centralisering beträffande den lokala verksamheten; redan förut har det ju varit under övervägande, att styrelserna för dylika lokala enhetskassor eller distriktssjukkassor skulle övertaga någon eller några av nyssnämnda uppgifter. Vad däremot angår barnavårdsnämndernas verksamhet synes det vara mera tvivelaktigt, om tillräcklig anledning finnes till ett sammanförande med övriga organ. Barnavårdsnämnderna handhava ju huvudsakligen uppfostringsuppgifter, och deras vårdnadsklientel är väsentligen ett annat än det, som kommer i beröring med övriga här avsedda hjälporgan. Det är emellertid icke heller utan vidare givet, att alla övriga här avsedda uppgifter lämpligen böra sammanföras till en enda nämnd eller styrelse. I enlighet med vad som antytts under diskussionen torde jämte en sådan lösning andra vägar böra undersökas, exempelvis en sådan organisation, att visserligen all egentlig understödsverksamhet, alltså verksamhet för s. k. öppen fattigvård, arbetslöshetshjälp, sjukförsäkring o. s. v., ombesörjes av ett och samma organ, dit också en hjälpsökande i varje fall skulle hava att i första hand hänvända sig för erhållande av upplysningar eller understöd, men att sedan hela det kommunala anstaltsväsendet för fattigvård och andra uppgifter anförtröddes åt en särskild styrelse. Av väsentlig betydelse är under alla förhållanden, i enlighet med det förut anförda, att hos ett och samma organ förenas all erforderlig personkännedom och att alla anordningar vidtagas, som kunna tjäna till undvikande av dubbelersättning.

Problemet rörande förhållandet mellan de olika stödformerna, i första hand pensionsförsäkringen och fattigvården, måste klarläggas i hela sin vidd. Möjligen visar det sig därvid nödvändigt att omarbета nuvarande fattigvårdslag i vissa delar, varvid förhållandet mellan primär- och sekundärkommunerna samt mellan kommunerna och staten får tagas i förnyat övervägande.

De sakkunniga hava ännu icke slutfört sitt uppdrag.

*Skatteut-
jämningsbe-
redningen.*

Under återopande av riksdagens ovan omtalade skrivelse 1928 hemställde chefen för finansdepartementet statsrådet Dahl i statsråd den 18 oktober 1929 om Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla sakkunniga med uppdrag att inom finansdepartementet biträda med utredning av frågan om rationell utjämning av skattetrycket inom kommunerna ävensom andra därmed sammanhängande spörsmål, den s. k. skatteutjämningsberedningen. I sitt anförande till statsrådsprotokollet yttrade departementschefen efter att hava omtalat berörda riksdagsskrivelse:

Av vad sålunda anförts framgår, att riksdagen med sin förevarande begäran åsyftat att få till stånd en ingående utredning rörande de olika möjligheter, som stå till buds för en utjämning av det kommunala skattetrycket. Denna utredning synes nu böra igångsättas.

Riksdagen torde hava avsett, att i första hand bör tagas under omprövning frågan om jämkningar i den nuvarande fördelningen av samhället åliggande

uppgifter mellan staten samt kommuner av olika ordning. På många områden saknas för närvarande en klar gränsdragning i detta hänseende. Inom sjukvårdsväsendet har staten, för att taga ett exempel, i vissa fall åtagit sig att i det väsentliga ensam sörja för en vårdgren, såsom för sinnessjukvården, medan i andra fall omsorgen lagts på landstingen eller primärkommunerna. I fall av senare slaget deltagar staten understundom genom kontanta bidrag till anläggning eller drift eller till bådadera eller genom att å egna anstalter ombesörja viss del av vården. Då statsbidrag utgår, kan man ofta i fråga om bidragsvillkor och bidragsbelopp svårigen spåra några genomgående riktlinjer. På andra områden föreligga liknande förhållanden. Jag tillåter mig i sådant avseende erinra om det »hälftenbruk» mellan staten och kommun eller mellan landsting och primärkommuner, som råder inom pensionsförsäkringen, fattigvården, folkskolan, polisväsendet och våghållningen m. m. Inom dessa och andra grupper av det allmännas verksamhet gäller, att ej sällan en allmän, på utredning grundad plan för uppgifternas och kostnadernas fördelning saknats, och att det mer eller mindre berott på tillfälliga omständigheter och läget för ögonblicket, huru fördelningen blivit genomförd.

Såsom grundval för utredningen synes nu i första hand böra fastställas, vilka verksamhetsområden i förevarande sammanhang böra komma under omprövning. En översiktlig sammanställning av gällande ordning för de ifrågakommande uppgifternas ombesörjande bör avvägbringas, angivande kostnadernas fördelning mellan staten och olika slag av kommuner. Undersökningen bör tillika avse att framvisa de faktiska kostnader, som för uppgifternas handhavande drabba landsting och primärkommuner, samt att belysa dessa kostnaders betydelse ur skattetryckets synpunkt. I vad mån man härvid kan åtnöja sig med representativa stickprov, torde få bli beroende på övervägande under utredningens fortgång.

Med utnyttjande av det material, som sålunda införskaffas, och med beaktande av de erfarenheter rörande hithörande frågor, vilka kunna hämtas från främmande länder, där motsvarande spörsmål äro aktuella, bör sedermera undersökas, huruvida den verksamhet, varom fråga är, lämpligen bör i större eller mindre omfattning överflyttas på statsverket eller från primärkommunerna på kommuner av högre ordning. Även jämkningar i motsatt riktning böra kunna ifrågakomma. I detta sammanhang bör iakttagas, att, om ökade skyldigheter skulle komma att åläggas landstingen i visst hänseende, detta kan behöva medföra, att en del uppgifter, som nu åvila landstingen, men ligga jämförelsevis fjärran från dessas verksamhetsområde i allmänhet, överflyttas på statsverket. Tillika bör tagas under omprövning, huruvida i olika fall en utvidgning av systemet med statliga bidrag för kommunala ändamål eller bidrag från landsting till primärkommuner kan vara att föredraga framför en direkt överflyttning av ifrågakommande uppgifter. Undersökningen torde böra avse varje verksamhetsgren för sig, dock så att överblicken över och sammanhanget mellan olika grenar icke förloras.

Klart är, att i enlighet med utredningens huvudsyfte synnerlig vikt vid dessa överväganden bör fästas vid skatteutjämningsynpunkten. Detta får dock icke innebära, att andra betydelsefulla hänsyn sättas tillbaka. All möjlig uppmärksamhet bör sålunda ägnas frågan att söka förekomma, att en eventuell överflyttning av olika uppgifter eller en ändring av grunderna för bidragsväsendet förorsakar minskad effektivitet vid uppgiftens handhavande eller bristande sparsamhet med det allmännas medel. Naturligt är, att i den mån en ökad bidragsskyldighet från statsverkets sida anses böra ifrågakomma, statens krav på kontroll över medlens användning måste skärpas. Samtidigt bör beaktas önskvärdheten av att den kommunala självstyrelsens princip i möjligaste mån lämnas orubbad.

Det lärers näppeligen kunna förnekas, att en bidragande orsak till det ojämna och mångenstädes betungande skattetrycket är att söka i den särskilt i vissa delar av landet rådande starka söndersplittringen i ett stort antal smärre kommunala enheter, av vilka åtskilliga hava ett otillräckligt skatteunderlag i förhållande till de ökade utgiftskrav, som senare tidens utveckling framför allt på det sociala området fört med sig. Med hänsyn härtill torde vid en utredning av den art, som här ifrågasättes, jämväl spørsmålet om jämkningar i den kommunala indelningen böra komma under övervägande. Genom ett lämpligt sammanförande av skilda kommuner för olika ändamål eller genom åstadkommande på annat sätt av vidgat kommunalt samarbete skulle sannolikt en bättre ekonomisering och en jämnare utgiftsfördelning i många fall stå att vinna. Det må dock ej förbises, att hänsyn till tradition och historisk utveckling torde föranleda, att man på detta område bör framgå med försiktighet.

På senare tid har man, såsom riksdagen framhåller, sökt åstadkomma en skatteutjämning på sådant sätt, att synnerligen skattetyngda kommuner tillerkänts särskilda penningunderstöd till skattetryckets lättande. Dessa understöd hava närmast avsett att utgöra bidrag till täckande av kommunens utgifter för kyrko-, folkskole-, fattigvårds- och barnavårdsväsen, men samtidigt har understödens storlek gjorts beroende av den totala utdebiteringen till kommunalskatt, landstingsskatt och vägskatt inom kommunen.

Om nu vissa av primärkommunens arbetsuppgifter skulle komma att överflyttas på staten eller landstingen eller ändrade grunder för statsbidrag genomföras, bör detta medverka till en minskning och en jämnare fördelning av primärkommunernas skattetryck. Med all sannolikhet kommer dock alltså ett behov av kontant skatteutjämning att kvarstå, varjämte vissa förskjutningar i bestämmelserna om utjämningsbidragens utgående lära bli påkallade. Det torde fördens skull böra ingå såsom ett led i utredningen att taga frågan om reglerna för denna tekniska skatteutjämning under övervägande.

I den till innevarande års riksdag avgivna berättelsen om vad i rikets styrelse sedan sista lagtima riksdags sammanträde sig tilldragit upplyses, att skatteutjämningsberedningens arbete beräknas kunna slutföras under loppet av år 1932.

Framställning av statens inspektör för fattigvård och barnavård.

Med avseende närmast å frågor, som äro förknippade med i fattigvårdslagen (50 § 2 mom.) gjorda undantag från regeln, att fattigvårdssamhälle, som enligt 1 § lämnat fattigvård åt någon, vilken har hemortsrätt inom annat samhälle, är berättigat att erhålla ersättning för fattigvården av det senare samhället, anförde statens inspektör för fattigvård och barnavård kanslirådet von Koch i skrivelse till Konungen den 27 november 1930:

Då jag icke är i tillfälle att företaga några undersökningar av den vidlyftiga art, som äro nödvändiga för att kunna på ett tillfyllestgörande sätt bedöma samtliga på hithörande frågor inverkan omständigheter, har jag för närvarande icke kunnat intaga någon bestämd ståndpunkt till de nu antydda spørsmålen.

Med hänsyn till deras stora betydelse såväl för de vårdbehövande som ock för kommunerna får jag under åberopande av den i ärendet förebragta utredningen i underdånighet hemställa, att Eders Kungl. Maj:t ville föranstalta om en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan om upphävande av bestämmelserna i 50 § 2 mom. lagen om fattigvården och däremot svarande föreskrift i lagen om samhällets barnavård ävensom av övriga i samband därmed stående frågor.

Ärendet är beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

Vid 1931 års riksdag väcktes inom andra kammaren motion, nr 191, av herr Björnberg angående centralisering av fattigvården. Motionären, som i sin motivering yttrade, att de enskilda eller gruppvis förenade kommunerna väl borde hålla lokaler för fattigvården men den huvudsakliga kostnaden för denna bestridas av landstingsområdet eller av staten, föreslog, att riksdagen måtte besluta, det Kungl. Maj:t låte verkställa en skyndsam och allsidig utredning med syfte att centralisera fattigvården genom att låta kostnaderna för densamma bli enhetliga för större områden och sedan för riksdagen framlägga förslag i antydd riktning.

*Riksdagen
1931.*

Andra lagutskottet, till vars behandling motionen hänvisades, anförde i sitt över motionen avgivna utlåtande, nr 11, efter att hava redogjort för tidigare behandling av frågan, följande.

Det nu föreliggande spörsmålet behandlades, såsom av den ovan lämnade redogörelsen framgår, redan under förarbetena till gällande fattigvårdslag. Från skilda håll framfördes därvid det önskemålet, att man vid en reformering av fattigvårdslagstiftningen borde söka undanröja de olägenheter, som på grund av anordningen med primärkommunerna som fattigvårdssamhällen föreläge i fråga om fattigvårdsbördans ojämna fördelning och fattigvårdsprocesserna. Framställda förslag att i detta syfte helt överflytta fattigvårdskostnaderna på staten eller landstingsområdena vunno emellertid icke statsmakternas bifall. Däremot genomfördes bestämmelser, enligt vilka staten och landstingen kraftigare än hittills varit fallet skulle bidra till minskande av primärkommunernas kostnader för fattigvård. Vidare skapades möjlighet för kommuner att förena sig till större fattigvårdssamhällen. Möjligheterna för kommuner att sammansluta sig för ordnande av fattigvården hava sedermera utökats genom den 1919 antagna lagen om kommunalförbund.

De utvägar, som lagstiftningen sålunda anvisat för skapande av större fattigvårdsområden, hava i viss mån utnyttjats. Enligt vad utskottet inhämtat hava visserligen sammanslutningar av kommuner till gemensamma fattigvårdssamhällen förekommit endast i ett fåtal fall, men kommunalförbund för handhavande av fattigvård hava bildats i ganska stor utsträckning. Vid 1930 års utgång funnos i riket, huvudsakligen i landets mellersta och södra delar, 161 sådana kommunalförbund, omfattande sammanlagt 599 kommuner. Vid samma tid voro under bildning 18 dylika förbund, vilka voro avsedda att omfatta tillhopp 66 kommuner.

Frågan att sammanföra primärkommunerna till större lokala enheter för handhavande, bland annat, av fattigvården är, som ovan nämnts, för närvarande föremål för utredning av de s. k. organisationssakkunniga. Dessa sakkunniga hava även bemyndigats att till behandling upptaga det i föreliggande motion berörda spörsmålet om förhållandet i fattigvårdshänseende mellan primär- och sekundärkommunerna samt mellan kommunerna och staten.

Med hänsyn härtill får utskottet — som anser sig icke böra i sakens nuvarande läge taga ställning till de olika möjligheter för att åstadkomma en jämnare fördelning av fattigvårdsbördan, som i motionen berörts — hemställa, att förevarande motion icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Utskottets hemställan bifölls av riksdagen.

Som av den ovan lämnade redogörelsen framgår, har åt de organisations-sakkunniga uppdragits att verkställa utredning av den sociala försäkrings- och hjälpverksamhetens organisation. Vederbörande departementschef yttrade vid

Utskottet.

behandling av frågan om de sakkunnigas tillkallande, att problemet rörande förhållandet mellan de olika samhälleliga stödformerna måste klarläggas i hela sin vidd samt att det möjligen därvid skulle visa sig nödvändigt att omarbeta fattigvårdslagen i vissa delar, varvid förhållandet mellan primär- och sekundärkommunerna samt mellan kommunerna och staten finge tagas i förnyat övervägande. I direktiven för skatteutjämningsberedningen uttalas, att det bör undersökas, huruvida kommunal verksamhet bör i större eller mindre omfattning överflyttas på statsverket samt huruvida i olika fall en utvidgning av systemet med statliga bidrag för kommunala ändamål kan vara att föredraga framför en direkt överflyttning av ifrågakommande uppgifter. Även i annat sammanhang torde Kungl. Maj:t, såsom den lämnade redogörelsen utvisar, få anledning att överväga spörsmålet, vem fattigvårdskostnaderna skola åvila. Den ekonomiska kris, som nu är så starkt kännbar inom vårt näringsliv, gör det synnerligen önskvärt, att de förslag, vartill de nyss nämnda utredningarna rörande omorganisation av vår sociala hjälpverksamhet kunna föranleda, framläggas för riksdagen så snart detta under beaktande av de ändrade tidsomständigheterna är möjligt. Med hänsyn till det läge, vari det pågående utredningsarbetet för närvarande befinner sig, anser utskottet icke lämpligt, att riksdagen nu gör något uttalande i den av motionären väckta frågan.

Utskottet får förty hemställa,

att förevarande motion icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 28 januari 1932.

På andra lagutskottets vägnar:

K. G. WESTMAN.

Vid ärendets behandling hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Westman, von Sydow, Sigfrid Hansson, von Geijer, Hagman** och *Gustaf Tamm*, fröken *Hesselgren* och herr *Olof Carlsson*;

från andra kammaren: herrar *Hage, Johanson* i Hallagården, *Petersson* i Lerbäckaby, *Aronson, Pettersson* i Hällbacken, *Sandström* i Nyland, *Björnberg* och *Gardell* i Gans.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.