



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1935: 3
SOCIALDEPARTEMENTET



KORTEFATTAD FRAMSTÄLLNING

AV

ORGANISATIONSSAKKUNNIGAS

BETÄNKANDE MED UTREDNING OCH FÖRSLAG

RÖRANDE

DEN SAMHÄLLELIGA HJÄLPVERKSAMHETENS
ORGANISATION M. M.

UTARBETAD PÅ UPPDRAG AV

DE SAKKUNNIGA

S T O C K H O L M

1 9 3 5

Statens offentliga utredningar 1935

Kronologisk förteckning

1. Betänkande med förslag angående åtgärder för spannmålsodlingens stödjande. Marcus. 134 s. Jo.
2. Betänkande med förslag rörande lån och årliga bidrag av statsmedel för främjande av bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer jämte därtill hörande utredningar. Beckman. 86*, 265 s. S.
3. Kortfattad framställning av organisations-sakkunnigas betänkande med utredning och förslag rörande den sambälleliga hjälperksamhetens organisation m. m. Beckman. 23 s. S.

Ann. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet. Enligt kungörelsen den 3 febr. 1922 ang. statens offentliga utredningars yttre anordning (nr 98) utgivas utredningarna i omslag med enhetlig färg för varje departement.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1935: 3
SOCIALDEPARTEMENTET



KORTFATTAD FRAMSTÄLLNING

AV

ORGANISATIONSSAKKUNNIGAS

BETÄNKANDE MED UTREDNING OCH FÖRSLAG

RÖRANDE

DEN SAMHÄLLELIGA HJÄLPVERKSAMHETENS
ORGANISATION M. M.

UTARBETAD PÅ UPPDRAG AV

DE SAKKUNNIGA

STOCKHOLM 1935
K. L. BECKMANS BOKTRYCKERI
[40 35]



STAVEN OPRETTET I 1882
KONGEL. H. H. H. H.



KONGEL. H. H. H. H.

ORGANISATION

BETJENING OG TILBUD

1882

DEI SAMVAERENDE HVALBYERSAMFUNN

ORGANISATION

1882

1882

1882

VID TILLKALLANDET den 26 april 1929 av organisationssakkunniga¹ angav dåvarande statsrådet och chefen för Kungl. socialdepartementet de huvudsakliga uppgifterna för de sakkunnigas utredning med bland andra följande uttalanden:

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 samhällliga uppgifter — — —. Den andra av de båda i det föreliggande problemet ingående huvudfrågorna avser åstadkommandet av större enhetlighet vid förvaltningen inom kommunerna, resp. 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. Därjämte 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 — — —. Vad däremot angår barnavårdsnämndernas verksamhet synes det vara mera tvivelaktigt, om tillräcklig anledning finnes till ett sammanförande med övriga organ. — — — Problemet rörande förhållandet mellan de olika stödformerna, i första hand pensionsförsäkringen och fattigvården, måste för den skull 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.

För att få de spörsmål, som sålunda berörts, närmare belysta hava de sakkunniga verkställt flera specialundersökningar. I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för undersökningarna samt de sakkunnigas förslag. I övrigt hänvisas till det avgivna betänkandet (statens offentliga utredningar 1934: 53).

Undersökningar angående den sociala hjälpverksamheten i kommunerna.

Genom en enquête år 1929 bland fattigvårds- och barnavårdskonsulenter, pensionsstyrelsens ombud samt vissa kommunala myndigheter ha de sakkunniga sökt få åtskilliga frågor angående den sociala hjälpverksamheten belysta. Av svaren på enquêten anse sig de sakkunniga i stort sett kunna utläsa, att någon organiserad samverkan mellan de olika kommunala hjälp-

1929 års
undersökning.

¹ Ledamöter hava varit landshövdingen *S. Linnér*, ordf., samt ledamoten av riksdagens andra kammare, riksgäldsfullmäktigen *A. Anderson* i Råstock, ledamoten av riksdagens andra kammare, lantbrukaren *O. Carlström*, borgarrådet i Stockholm *Wictor Karlsson* och statens inspektör för fattigvård och barnavård, kanslirådet *G. H. von Koch*.

organen icke existerar i fråga om de mindre och även beträffande flertalet medelstora kommuner på annat sätt, än att en eller flera ledamöter äro gemensamma för två eller flera nämnder. I en del fall, särskilt i de minsta kommunerna, är samma person ordförande i två, flera eller alla ifrågavarande nämnder. I de större kommunerna och särskilt i städerna har däremot icke sällan ett mera intimt och ordnat samarbete etablerats i form av gemensamma tjänstemän, gemensam lokal för olika organ, enhetlig registerföring beträffande de hjälpbehövande m. m. Inom de större landskommunerna ha på senare tiden på flera håll vidtagits åtgärder för en centralisering av den kommunala förvaltningen på så sätt, att särskilda tjänstemän, kommunalkamrerare, anställts, vilka hava till uppgift att biträda ordförandena i de olika nämnderna med verkställigheten av dem åliggande arbetsuppgifter. Dessa tjänstemän torde i allmänhet tjänstgöra såsom föredragande i olika nämnder och styrelser. I samband härmed har även kommunens kassaväsen centraliserats hos kommunalkamrern.

På den i enquêten ingående frågan, huruvida den nuvarande splittringen inom kommunerna av närliggande understödsgrenar på flera organ medfört olägenheter av ekonomisk eller annan art, har flertalet av fattigvårds- och barnavårdskonsulenterna svarat jakande, under det att pensionsstyrelsens ombud endast i enstaka fall ansett några olägenheter föreligga. Även de tillfrågade kommunala myndigheterna hava i flertalet fall ansett, att den nuvarande ordningen icke vållar några egentliga olägenheter. Beträffande yttrandena från kommuner är särskilt att märka, att de flesta anmärkningar, som framkommit, hänföra sig till förhållandet mellan fattigvården och barnavården.

I enquêten ingick även en fråga efter åtgärder, ägnade att avhjälpa de olägenheter, som ansetts förenade med den nuvarande organisationen av den sociala hjälpverksamheten inom kommunerna. I svaren på denna fråga ha även sådana, som förnekat olägenheter av nuvarande organisation, av olika skäl förordat mer eller mindre långt gående sammanslagning av de olika verksamhetsgrenarna. Samtliga konsulenter utom konsulenten i fjärde distriktet ha förordat en mer eller mindre omfattande centralisering av den kommunala verksamheten på ifrågavarande område. Av pensionsstyrelsens ombud har endast en del, nämligen 54 ombud, uttalat sig i frågan. Yttranden, som kunna tolkas till förmån för mer eller mindre långt gående sammanslagningar av olika verksamhetsgrenar, hava därvid avgivits av sammanlagt 12 ombud. Övriga 42 ombud hava berört endast förhållandet mellan pensionsförsäkringen och fattigvården och därvid bestämt utalat sig emot varje sammanslagning. Dock hava i samband därmed olika åtgärder ifrågasatts, avsedda att stärka den nuvarande organisationen, såsom införandet av föreskrifter om gemensamma ledamöter i pensionsnämnden och andra hjälporgan, rapporteringsskyldighet mellan de olika organen samt gemensam och enhetlig registerföring m. m.

Vad beträffar de tillfrågade kommunala myndigheterna har den nu förvarande frågan berörts endast i svaren från 35 städer och 44 landskommu-

ner. De meningar, som kommit till uttryck i dessa uttalanden, äro tämligen jämnt fördelade till förmån för och emot ett sammanförande av de olika kommunala hjälporganen. Bland de från städer avgivna svaren öfverväga dock sådana, i vilka ett dylikt sammanförande förordas. Med hänsyn såväl till den ringa omfattning, i vilken de tillfrågade kommunerna uttalat sig i nu förevarande spörsmål, som till den oklarhet, vilken i många fall vidlåder de lämnade svaren, måste, enligt vad de sakkunniga uttala, den nu refererade undersökningen i denna del betecknas såsom föga vägledande.

Sedan den ekonomiska krisen framkallat väsentligt ökad arbetslöshet och ställt särskilt stora anspråk på understödsorganen, har även företagits en undersökning rörande den sociala hjälpverksamheten inom vissa utvalda kommuner, nämligen 6 stadskommuner och 12 landskommuner, representerande skilda kommuntyper och utvalda i samråd med konsulenterna och statens arbetslöshetskommission. Undersökningen har på uppdrag av de sakkunniga utförts av lasarettssysslomannen *A. Hagård*, vilken för detta ändamål år 1932 personligen besökt kommunerna. Vid undersökningen har bland annat uppmärksammats, huruvida samarbete mellan skilda myndigheter inom kommunerna ägde rum och huruvida det förebyggdes att dubbelunderstöd lämnades. Det visade sig därvid, att förhållandena i dessa båda avseenden på åtskilliga håll icke voro tillfredsställande.

*Undersökning
av särskilda
kommuner
år 1932.*

Enligt upplysningar, som de sakkunniga inhämtat år 1934, hava de olägenheter, som äro förenade med den nuvarande splittrade organisationen, framför allt inom understödsverksamheten, föranlett åtskilliga kommuner att inom ramen av nuvarande lagstiftning söka få till stånd förbättrade anordningar. Sålunda hava inom ett tjugotal städer dylika organisationsförslag väckts under de senaste åren samt delvis lett till positiva åtgärder, delvis föranlett ännu pågående utredningar. Och inom 101 landskommuner har man redan beslutat inrättande av kommunalkontor för att centralisera förvaltningen. Tendensen synes således vara ganska tydlig.

*Senaste
tendenser.*

I betänkandet ingå även utredningar angående kommunal understödsverksamhet utan statsbidrag för hjälp åt arbetslösa, alltså verksamhet som kommunerna för detta ändamål bedriva utan att därtill erhålla statsbidrag genom statens arbetslöshetskommission enligt kungl. kungörelsen angående statsbidrag till arbetslöshetshjälp. De sakkunniga ha därvid upptagit frågan, i vilka former kommunal verksamhet till arbetslöshetens bekämpande må bedrivas enligt gällande lag och praxis.

*Frågan om
lagligheten av
viss kom-
munal under-
stödsverk-
samhet.*

Fattigvårdslagens 1 § upptager såsom orsak till understödsbehov oförmåga på grund av ålderdom, sjukdom, lyte eller eljest bristande kropps- eller själskrafter att försörja sig genom arbete. Att arbetslöshet, även då densamma icke förorsakas av invaliditet, må föranleda fattigvård enligt 2 § eller understöd enligt barnavårdslagen, är sedan länge erkänt i praxis. En förutsättning för att understödsverksamheten skall betraktas såsom fattig-

vård är dock att återbetalningsskyldighet enligt fattigvårdslagen fästes vid understödet samt att fattigvårdslagens bestämmelser angående den inbördes kompetensen mellan fattigvårdssamhället och fattigvårdsstyrelsen iakttagas. Fattigvård förutsätter vidare, att behovet av fattigvård prövas och att understödet således icke helt göres beroende av en fast taxa eller tariff. Den omständigheten i och för sig, att understöd utdelas genom fattigvårdsstyrelsen såsom organ, är således icke tillräcklig för att understödet skall betraktas som fattigvård och på sådan grund anses såsom laglig understödsform.

Jämväl sådan understödsverksamhet, som bedrivs med statsbidrag och i de former, vilka stadgats i kungörelsen angående statsunderstödd hjälpverksamhet på grund av arbetslöshet, har uppenbarligen i rättspraxis betraktats såsom en av statsmakterna sanktionerad kommunal verksamhet, ehuru densamma icke blivit reglerad i lag.

Väsentligt ovissare är enligt de sakkunnigas åsikt den gällande rättens ståndpunkt beträffande det fall, att annan understödsverksamhet än fattigvård eller annan i lag reglerad verksamhet bedrivs utan statsbidrag. Det skulle enligt de sakkunniga kunna ifrågasättas att på grund av den prövningsrätt, statsmakterna tilldelat arbetslöshetskommissionen, låta dess beslut vara avgörande och således anse understödsverksamheten i de fall och i den mån kommun fått ansökan om statsbidrag avslagen vara obehörig, men beträffande sådana fall, där icke statsbidrag blivit sökt, anse frågan om understödsverksamhetens laglighet bero på huruvida den bedrivs i de former, kungörelsen om statsbidrag föreskriver. Någon bestämd ledning av föreliggande prejudikat kan emellertid enligt de sakkunnigas mening icke erhållas angående dessa frågor.

Vad nu sagts avser den direkta understödsverksamheten, kontant eller in natura. Beträffande hjälpverksamhet i form av kommunalt arbete för arbetslöshetens bekämpande utan statsbidrag är nuvarande rättsståndpunkt enligt de sakkunnigas åsikt likaledes oviss.

I anledning av skrivelse av 1933 års riksdag har Kungl. Maj:t låtit fil. lic. *E. Drouge* verkställa en utredning, för vilken redogöres i betänkanDET. Vid utredningen har till besvarande upptagits frågan, i vilken utsträckning kommunerna överskridit sina lagliga befogenheter vid meddelande av kommunala arbetslöshetsunderstöd. Frågan har därvid ställts så, huruvida inom viss kommun vid någon tidpunkt under åren 1932 och 1933 förekommit avsteg från fattigvårdslagens bestämmelser. På den så ställda frågan ger utredningen det svaret, att de kommunala myndigheterna i minst 353 kommuner, eller 13,9 % av rikets samtliga kommuner, åtminstone vid något tillfälle under nämnda båda år hade anordnat sådan kommunal understödsverksamhet i anledning av arbetslöshet, vilken i ett eller flera avseenden innebar avsteg från fattigvårdslagens föreskrifter om återbetalningsskyldighet, medelsförvaltning och understöds utmätande efter allenast behovsprincipen. Därest antalet dylika kommuner sättes i relation till antalet kommuner, beträffande vilka förekomst av kommunala arbetslöshetsunderstöd kunnat kon-

stateras, blir procenttalet 35·3. Beträffande storstäderna synes i Stockholm något dylikt avsteg ej hava gjorts, men däremot i Göteborg (principbeslut att kommunala arbetslöshetsunderstöd i regel skola utlämnas utan återbeningsskyldighet, varjämte tariff åtminstone i viss mening förefunnits) samt i Malmö (tariffsystem). Inom närmare hälften av de medelstora städerna hade myndigheterna av allt att döma överskridit sina lagliga befogenheter vid utdelande av kommunala arbetslöshetsunderstöd. Beträffande mindre städer var relationstalet lägre eller 34·7 % och detta var än mer förhållandet i fråga om köpingar, 20·5 %, samt övriga landskommuner, 12·6 %. Av de sistnämnda uppvisade emellertid specialgruppen industrikommuner ett relativt stort antal fall, där avsteg skett från fattigvårdslagens 2 §, nämligen 28·2 %.

Förslag angående ändringar i den inre kommunala organisationen.

Av de undersökningar, som av de sakkunniga företagits, och det material, som i övrigt föreligger, framgår, enligt vad i betänkandet uttalas, att önskemål rörande en centraliserad organisation av den sociala hjälpverksamheten på åtskilliga håll framträtt och även givit upphov till en utveckling, som väntar att erhålla ett stöd i lagstiftningen. De sakkunniga äro övertygade om att ett större antal kommuner skulle ha vidtagit åtgärder på ifrågavarande område, därest man icke hållits tillbaka av vetskapen om att förslag rörande denna del av den kommunala förvaltningen kunde vara att förvänta. För att tillmötesgå de strävanden att ernå en förbättrad organisation, vilka sålunda göra sig gällande, föreslå de sakkunniga, att i varje kommun med mera än 1 500 invånare *skall* finnas en social nämnd med uppgift att handhava kommunens verksamhet för fattigvård, barnavård, ungdomsskydd, folkpensionering, behandling av alkoholister och arbetslöshets hjälp. Vad i lag eller annan författning finnes stadgat om fattigvårdsstyrelse, barnavårdsnämnd, ungdomsnämnd, pensionsnämnd, nykterhetsnämnd och arbetslöshetskommitté skall i kommun, där social nämnd är inrättad, i stället gälla social nämnd, varav följer att kommun som inrättat social nämnd icke skall tillsätta dessa uppräknade nämnder. Bestämmelserna om social nämnd ha de sakkunniga intagit i en av dem föreslagen ny lag, kallad lagen om den samhällseliga hjälpverksamhetens organisation m. m., vilken lag avses skola gälla vid sidan av fattigvårdslagen och de övriga nuvarande författningarna angående den sociala hjälpverksamheten.

Då det gällt att angiva den storleksgräns, vars överskridande skulle medföra skyldighet för kommun att centralisera sin understödsverksamhet, hava de sakkunniga som nämnt stannat vid ett invånarantal i en kommun av 1 500 eller samma gräns, som är angiven för skyldighet att i en landskommun införa kommunalfullmäktigeinstitutionen och tillika för möjligheten att införa centraliserad medelsförvaltning. Antalet landskommuner, i vilka social nämnd skulle komma att obligatoriskt inrättas, kommer därigenom att utgöra omkring 870 eller c:a 35 % av rikets samtliga landskommuner. För kommuner, vilkas invånarantal ej överstiger 1 500, föreslå de sakkun-

*Social nämnd
i vissa
kommuner.*

niga blott, att det skall stå kommunen fritt att genomföra sammanslagningen. Att bestämmanderätten, när det gäller dessa minsta kommuner, enligt förslaget överlämnas åt kommunerna själva, beror därpå, att det erfarenhetsmaterial som stått de sakkunniga till buds icke innefattar avgörande belägg för att den nuvarande organisationen i dessa kommuner medför allvarliga olägenheter som skulle kunna avhjälpas genom en sammanslagning. De sakkunniga anse emellertid önskvärt, att även i små kommuner en sammanslagning äger rum med tillämpning av den möjlighet därtill, som den föreslagna lagen lämnar.

Social nämnd skall enligt förslaget bestå av minst fem ledamöter, varjämte i landskommun, där provinsial-, extra provinsial-, köpings- eller municipalläkare är bosatt, en sådan läkare och i stad en stadsläkare eller en annan i staden bosatt läkare skall vara ledamot av nämnden. En av ledamöterna i nämnden skall förordnas av Konungens befallningshavande, de övriga skola utses av kommunen. För den av Konungens befallningshavande utsedde ledamoten skall Konungens befallningshavande utse suppleant. För de övriga ledamöterna skall kommunen utse minst hälften så många suppleanter, varvid för sådan läkare som nyss nämnts om möjligt skall utses annan sådan läkare.

Vid utseende av ledamöter och suppleanter skall tillses, att inom nämnden kommer att finnas sakkunskap å alla de områden som nämndens verksamhet berör. Bland ledamöterna och bland suppleanterna skola såväl män som kvinnor vara företrädde. Där så lämpligen kan ske, bör juridisk sakkunskap vara företrädd inom nämnden.

För deltagande i handläggning av ärenden, som gälla omhändertagande av eller tillsyn över barn eller ungdom eller förordnande eller entledigande av barnavårdsman eller tillsyn över barnavårdsmans verksamhet i vad rör barns personliga förhållanden, skola bland den sociala nämndens ledamöter ävensom, om möjligt, bland dess suppleanter finnas en i församlingstjänst inom kommunen anställd ordinarie präst samt en vid kommunens folkskolor eller fortsättningsskolor anställd lärare eller lärarinna eller för kommunen anställd särskild folkskolinspektör.

Kommunen skall bland den sociala nämndens ledamöter utse ordförande och vice ordförande att tjänstgöra under den tid de utsetts till ledamöter eller, om de äro självskrivna, under en tid av fyra år.

Den sociala nämnden skall för varje år inom eller utom sig utse en kassaförvaltare; dock att den medelsförvaltning, som tillkommer nämnden, må, på sätt i kommunallagarna stadgas, sammanföras med medelsförvaltning, som åligger kommunalnämnd eller drätselkammare.

*Motiv för
inrättande av
social nämnd.*

Beträffande fördelarna av inrättandet av en social nämnd uttala de sakkunniga, att man från de hjälpbehövandes synpunkt bör sätta värde på det förhållandet, att om en social nämnd inrättas, de hjälpsökande icke längre behöva sväva i ovisshet om, till vilken myndighet de skola vända sig för att erhålla hjälp. Det skall icke heller förekomma, att en hjälpsökande måste

vända sig till flera myndigheter, om han behöver hjälp av olika slag. Varje behov av samhällelig hjälp skall i stället enligt förslaget föranleda hänvändelse till en enda myndighet, den sociala nämnden, och från denna skola de hjälpsökande kunna erhålla besked, huruvida och på vad sätt det allmänna kan lämna dem hjälp. Därigenom avlägsnas en icke obetydlig missnöjesanledning, som bottnar i den nuvarande svårigheten för de hjälpsökande att erhålla bestämt besked om vad som i olika avseenden kan göras för dem. En ändring häri möjliggöres genom att all undersökning av den hjälpsökandes förhållanden enligt förslaget skall verkställas av den sociala nämnden eller under dess ledning. Genom undersökningsarbetets koncentrerings till ett organ kan undvikas, att, som nu ofta sker, den hjälpsökande upprepade gånger underkastas ingående förhör om sina förhållanden. När en ny hjälpform anlitas, behöver undersökningsförfarandet på sin höjd kompletteras. En snabbare behandling av hjälpsökningarna kan härigenom ernås.

Verksamhetens koncentrerings medför vidare större möjlighet för den beslutande myndigheten att rättvist avväga den hjälp, som lämnas, och att välja den lämpligaste och mest effektiva hjälpformen. Särskilt må framhållas, att det osäkerhetsmoment, som med nuvarande ordning följer därav att skilda myndigheter handlägga olika slags ärenden, med de sakkunnigas förslag i huvudsak bortfaller. Det bör med detta förslag sålunda ej kunna inträffa, att ett och samma fall av understödsbehov med hänsyn till orsak eller grad bedömes olika inom skilda grenar av hjälpverksamheten. Framför allt bör det icke förekomma, att hjälp vägras under oberättigat antagande att hjälp lämnas i annan form. Den bättre inblicken i de sociala förhållandena i kommunen torde också kunna förväntas medföra, att större uppmärksamhet än nu ägnas åt åtgärder för att förebygga hjälpbehov.

Sett från kommunernas synpunkt ligger en betydande fördel i den samlade överblick över hela den samhälleliga hjälpverksamheten i kommunen och den enhetliga ledning av verksamheten, som nämnden möjliggör. Icke minst med hänsyn till kommunens ekonomi måste det vara av stort värde att kunna följa utvecklingen av hela understödsverksamheten för att i tid kunna vidtaga erforderliga justeringar. Den enhetliga ledningen får betydelse även för de särskilda understödsfallen, i det den tryggar ett bättre samarbete inom understödsverksamheten än för närvarande i allmänhet finnes. På sina håll torde förhållandena nu vara sådana, att de skilda hjälporganen kunna sägas gå i vägen för varandra. Genom den enhetliga ledningen skulle åt varje hjälpbehov lättare kunna anvisas den hjälp, som lämpade sig för fallet. Risken för dubbelunderstöd skulle sålunda avlägsnas eller i allt fall betydligt minskas, och över huvud skulle, efter vad man torde ha anledning att förmoda, behovsprövningen och kontrollen över understöds användande bliva noggrannare. I dessa avseenden påpekas svårigheten att med de nuvarande skilda hjälporganen förebygga ej blott att samma person erhåller understöd samtidigt från olika håll utan även att skilda medlemmar av samma familj samtidigt åtnjuta understöd från olika organ med belopp, som för varje understöd i och för sig väl kunna synas

rimliga men som sammanlagt bliva alltför stora. Den undersökning och den kontroll, som sker under nämndens ledning, blir icke ensidigt inriktad på ett enda hjälpområde, utan skall i stället allsidigt beakta omständigheterna i varje fall, och därigenom torde ökad trygghet komma att vinnas för att samhällets hjälp blir väl avvägd.

Uppgifternas koncentrerings torde ock från arbetssynpunkt visa sig fördelaktig, i det att därmed dubbelarbete undvikas och upplysningar om hjälpklientelet lättare kunna samlas på ett håll och således finnas överskådliga och lättillgängliga. Inrättandet av social nämnd torde även i det avseendet underlätta en rationalisering av verksamhetens administration, att det därigenom blir lättare än nu att sammanföra hela den sociala hjälpverksamheten till gemensam lokal, där alla handlingar samlas.

I detta sammanhang upptaga de sakkunniga en erinran, som måhända kommer att riktas mot deras förslag. Det kommer måhända att göras gällande, att förslaget skulle medföra ökade administrationskostnader genom att hoppa så mycket arbete på en enda man eller ett fåtal personer, att en skälig ersättning därför skulle bliva tämligen betungande. Vid bedömning av denna erinran får man emellertid enligt de sakkunnigas mening icke bortse från det förhållandet, att ordförandena i de olika nämnderna i regel redan uppbära arvoden eller ersättningar. Om dessa sammanföras, torde de i allmänhet bliva tillräckliga för det gemensamma sociala organets ordförande eller annan person, som utför det mera tidsödande arbetet. Förenklingen av arbetet och även den minskning av antalet sammanträden, som följer av förslaget, torde i stället låta förmoda, att centraliseringen skall medföra en minskning av utgifterna för arvoden och ersättningar.

De sakkunniga dryfta ingående skälen för de särskilda verksamhetsgrenarnas inlemmande i den sociala nämnden.

Beträffande barnavårdsnämnderna har erfarenheten visat, att i avseende å ekonomiska förhållanden de oklara gränserna mellan barnavårdsnämndernas och fattigvårdsstyrelsernas befogenheter vållat svårigheter och understundom föranlett, att behövliga hjälpåtgärder underlåtits. Från många håll ha klagomål häröver framkommit. Genom sitt förslag ha de sakkunniga åsyftat att förebygga splittring i denna del av hjälpverksamheten men å andra sidan sökt bibehålla de för barnavården särskilt lämpade krafterna i den sociala nämnden eller ett sådant utskott av nämnden, för vilket redogöres här nedan.

Vad beträffar pensionsnämndernas uppgående i den sociala nämnden uttala de sakkunniga, att det, med hänsyn till den nuvarande fattigvårdslagens humana karaktär och den stora utsträckning i vilken pensionstagare åtnjuta fattigvård, numera icke kan på samma sätt som förut ligga något stötande i att för pensionsverksamheten använda ett organ, som tillika handhar fattigvårdens angelägenheter. Å andra sidan ha vid de av de sakkunniga föranstaltade undersökningarna från en del fattigvårds- och barnavårdskonsulenter samt fattigvårdsstyrelseordförande framdragits åtskilliga konkreta exempel på olägenheter till följd av det bristande samarbetet mellan pensionsnämnd och fattigvårdsstyrelse eller arbetslöshetskommitté. Sålunda framhålles, att den rådande bristen på sam-

verkan framkallat missbruk, i det att exempelvis understöd från fattigvården utmätts utan hänsyn till samtidigt utgående folkpension. Understundom har understödstagaren avsiktligt dolt pensionen, och ibland har fattigvårdsstyrelsen låtit ett beviljat understödsbelopp löpa utan att uppmärksamma att understödstagaren erhållit pension, som särskilt genom retroaktivbestämmelserna kunnat uppgå till betydande belopp. Att pensionstagare med pensionstillägg uppburit arbetslöshetsunderstöd eller haft sysselsättning i reservarbete har också konstaterats. Men även om felaktigheter icke skulle ha påvisats, synes det de sakkunniga obestriddigt, att de för understödet grundläggande orsakerna enligt de ifrågavarande lagarna ligga varandra så nära, att prövningen helst bör verkställas av ett gemensamt organ. För den understödssökande själv innebär en sådan organisation betydande lättnad. Å andra sidan vet han, att han ej kan kringgå den allmänna sociala erfarenhet och den speciella kännedom om hans personliga förhållanden, som de kommunala myndigheterna besitta.

Vad arbetslöshets hjälpen beträffar har, enligt vad de sakkunniga framhålla, utvecklingen under de senaste åren fört med sig en strävan att teoretiskt uppdraga bestämdare gränser mellan arbetslöshets hjälp, å ena, och fattigvård, å andra sidan. I det praktiska hjälparbetet har det dock visat sig svårt att uppehålla denna skillnad. På sina håll har därför, särskilt i kommuner med mera betydande verksamhet på detta område, arbetslöshets hjälpen sammanförts med social verksamhet i övrigt. De därvid vidtagna anordningarna hava emellertid på grund av gällande lagstiftning fått inskränkas till den förvaltningstekniska delen av arbetet. Samma tjänstemän och samma lokaler, samma undersökare och det kommunala centralregistret hava anlitats för arbetslöshets hjälpen såväl som för annan understödsverksamhet. Den senaste tidens utveckling har således även här pekat på en strävan att samla den sociala hjälpverksamheten. Sker detta i form av en social nämnd såsom de sakkunniga föreslagit, torde mot densamma icke kunna riktas de invändningar, som understundom framkomma mot en arbetslöshets hjälp av ensidig fattigvårdskaraktär.

Vad angår tillämpningen av arbetslinjen, ha de befintliga arbetslöshetskommittéerna endast i undantagsfall varit rustade härför. I städerna hava drätselkamrarnas tekniska avdelningar samt på landsbygden i stor utsträckning vägstyrelserna anlitats för att anordna arbeten. För denna uppgift torde även för framtiden dylika tekniskt bättre utrustade organ få anlitas.

Förbättras konjunkturerna och avtager den egentliga krisarbetslösheten, kommer den återstående delen av klientelet att i övervägande omfattning utgöras av personer, som av olika anledningar ha svårt att erhålla sysselsättning i öppna marknaden och sålunda stå fattigvården nära.

Beträffande nykterhetsnämnderna erinra de sakkunniga om att i flertalet landskommuner, framför allt de mindre, och även i vissa städer fattigvårdsstyrelserna tjänstgöra såsom nykterhetsnämnder. Ofta få fattigvårdsstyrelserna först taga hand om nykterhetsnämndernas klientel. Även barnavårdsnämndernas ingripande föranledes jämförelsevis ofta av alkoholmissbruk.

De svenska primärkommunerna äro till befolkningstal, areal, ekonomisk struktur m. m. i hög grad olika även ovanför 1 500-invånarstrecket. De sakkunniga ha därför sökt anordna den sociala nämnden så, att den kan av varje kommun anpassas efter dess speciella behov utan att den eftersträfvade enhetligheten går förlorad. Mången gång måste det också vara av värde att för särskilda verksamhetsgrenar kunna anlita personer, som äro speciellt lämpade för just sådan verksamhet. De sakkunniga ha därför föreslagit, att kommun som inrättat social nämnd skall äga möjlighet att genom reglemente för nämnden bestämma, att vissa grenar av dennas verksamhet skola handhavas av särskilt tillsatta utskott av nämnden. Är kommun delad i flera pensionsdistrikt, må jämväl ett pensionsutskott för varje distrikt tillsättas. Har kommun mera än 1 500 invånare, är det obligatoriskt att tillsätta barnavårdsutskott för ärenden angående omhändertagande av och tillsyn över barn och ungdom, förordnande och entledigande av barnavårdsman samt tillsyn över barnavårdsmans verksamhet i vad rör barns vård och uppfostran. Detta barnavårdsutskott skall bestå av minst fyra och övriga utskott av minst tre ledamöter.

I varje utskott är nämndens ordförande självskriven ledamot. I barnavårdsutskott äro läkare och befattningshavare, som enligt vad ovan sagts skola finnas i nämnden, självskrivna ledamöter, och i utskottet skola såväl män som kvinnor vara företrädde. I pensionsutskott och arbetslöshetsutskott är den av Konungens befallningshavande utsedde ledamoten av nämnden självskriven ledamot. I arbetslöshetsutskott skola finnas representanter såväl för arbetsgivarnas som för arbetarnas intressen. Övriga ledamöter i utskotten utses på sätt i reglementet bestämmas bland nämndens ledamöter eller andra lämpliga personer under iakttagande av att, såvitt möjligt, varje utskott tillföres ledamöter, som äro förtroagna med dess verksamhetsområde.

De föreslagna stadgandena överlämna i stor utsträckning åt kommunerna själva att genom reglemente — som dock skall fastställas av Konungens befallningshavande — bestämma, i vad mån nämndens arbete skall bedrivas genom utskott och huru utskotten närmare skola organiseras. Medelsförvaltning må emellertid icke överlätas åt utskott. Vid utarbetandet av reglementet bör kommun tillse, å ena sidan att organisationen utbygges så mycket att tillräckliga arbetskrafter kunna tagas i anspråk för den kommunen åliggande hjälpverksamheten samt att erforderlig sakkunskap kan tillföras densamma, och å andra sidan att den enhetliga ledningen av hjälpverksamheten icke äventyras. Med hänsyn till det sist nämnda anses det önskvärt, att ett icke alltför ringa antal nämndsledamöter insättes i varje utskott.

Alla beslut av utskott skola utan onödigt uppskov underställas nämndens prövning, men gå i verkställighet utan avvaktan därpå. Genom reglementet får i övrigt arbetsfördelningen mellan nämnd och utskott bestämmas. Därvid kan det exempelvis visa sig ändamålsenligt att införa befogenhet för varje utskottsledamot att, om hans mening blir överröstad, draga ärendet inför nämndens prövning samt att åt nämnden och dess ordförande inrymma befogenhet att, ifall särskilda skäl påkalla det, vid fördelningen av ärenden

mellan utskotten eller mellan nämnd och utskott frångå reglementets bestämmelser. Vad särskilt beträffar fördelningen av ärenden mellan den sociala nämnden och barnavårdsutskottet gäller enligt förslaget, att till utskottet obligatoriskt höra ärenden, som angå omhändertagande av eller tillsyn över barn eller ungdom eller förordnande eller entledigande av barnavårdsman eller tillsyn över barnavårdsmans verksamhet, i vad rör barns personliga förhållanden. Huruvida barnavårdsnämndernas nuvarande befattning med uppsökande och efterhållande av försumliga fäder till barn utom äktenskap skall övertagas av den sociala nämnden eller av annat utskott än barnavårdsutskottet, bör avgöras i reglementet för nämnden. Omhändertagande av barn för samhällsvård eller skyddsuppfostran och övervakande av barnhem och enskilda fosterhem skall i regel vara barnavårdsutskottets sak, liksom ock beredande av ungdomsskydd. Beträffande intagande av barn å sjukhus torde enligt förslaget komma att gälla, att om barnet dessförinnan hört till den sociala nämndens eller fattigvårdsutskottets klientel, det icke blott emedan det skall intagas å sjukhus behöver överföras till barnavårdsutskottets skyddslingar. Ehuru någon medelsförvaltning som nämnt icke skall tillkomma utskotten utan alla understöd skola utbetalas genom den sociala nämndens kassa, skall barnavårdsutskottet likväl ha befogenhet att genom att besluta om barns intagande å barnhem eller utackorderande i enskilt fosterhem ikläda kommunen kostnader för barnet.

Där ej barnavårdsutskott tillsatts, skall den sociala nämnden utse en av sina ledamöter med särskild insikt i och intresse för barnavårds- och uppfostringsfrågor att vara föredragande i ärenden, som eljest ankomma på sådant utskott. Särskilda föredragande skola ock av nämnden utses för fattigvårdsärenden och, där särskild hjälpverksamhet bedrivs för arbetslöshetens bekämpande, för dit hörande ärenden, därest kommun har mera än 1 500 invånare och särskilda utskott för sådana ärenden ej blivit tillsatta. Om så finnes lämpligt, må nämnden utse särskilda föredragande jämväl för sådana grenar av sin verksamhet, för vilka det ej föreskrivits.

Den sociala nämnden åligger att föra register, kallat understödsregister, över understödsverksamhet inom kommunen. I registret skall antecknas, vilka personer genom nämnden erhålla understöd eller pension, dess orsak och art, den tid understödet eller pensionen avser och dess storlek samt i korthet övriga omständigheter som kunna vara av betydelse vid bedömande av uppkommande fråga om ytterligare understöd åt samma person. I registret skola om möjligt även införas enahanda uppgifter angående understöd från erkänd sjukkassa eller erkänd arbetslöshetskassa eller från organiserad enskild hjälpverksamhet. I understödsregistret skola uppgifterna vara ordnade och för varje understödstagare sammanförda på sådant sätt, att de äro lätta att finna och överblicka.

Då registret, om det skall bliva till avsedd nytta, måste komma att i många fall innehålla upplysningar av synnerligen ömtålig natur, är det enligt de sakkunnigas mening angeläget, att det icke blir tillgängligt för obe-

*Understöds-
register.*

höriga. De sakkunniga ha med anledning därav trätt i förbindelse med de för utredning av frågan om handlingars offentlighet tillkallade sakkunniga och förvissat sig om att de vid uppgörande av sitt förslag komma att ägna uppmärksamhet åt frågan om registrets offentlighet.¹

I detta sammanhang må nämnas, att de sakkunniga föreslå en bestämmelse om att social nämnds ledamöter, suppleanter och tjänstemän samt andra av nämnden eller dess utskott förordnade eller anlitade personer icke må för obehöriga yppa upplysningar om enskildas förhållanden, som lämnats vid nämndens eller dess utskotts sammanträden eller eljest i deras arbete.

Särskilt yttrande.

En av de sakkunniga, riksdagsmannen *A. Anderson* i Råstock, biträder icke den ovan utvecklade delen av de sakkunnigas förslag, i vad avser obligatoriskt inrättande av social nämnd i vissa kommuner, utan uttalar i ett särskilt yttrande, att den föreliggande utredningen icke förebragt tillräckliga skäl för så långt gående ändringar i de kommunala organens utformning som majoritetens förslag innebär. Därtill komme att de fördelar, som lagstiftarna tydligen avsett att vinna genom en fördelning av uppgifterna på olika kommunala organ, icke med det nya systemet kunde komma lika väl till sin rätt som för närvarande. Pensionsnämndens arbetsuppgift vore artskild från och låge vid sidan av fattigvårdsstyrelsens verksamhet. Det erforderliga samarbetet kunde därför inskränkas till ett meddelande till fattigvårdsstyrelsen om tillerkända pensioner. Dock syntes inrättandet av ett personregister hos fattigvårdsstyrelsen erforderligt, till vilket register alla hjälporgan skulle anmäla vidtagna understödsåtgärder av olika slag. Beträffande arbetslöshetskommittén gällde i ännu högre grad, att den hade sina speciella uppgifter. Endast i få fall hade man uppdragit åt fattigvårdsstyrelsen att fullgöra arbetslöshetskommittés uppgifter. Arbetsanskaffningen vore dess huvuduppgift framför andra. Arbetslöshetsförsäkringen och den förbättrade arbetsförmedlingen komme också att minska behovet av särskilda arbetslöshetskommittéer.

Ett sammanförande av så många och så artskilda arbetsuppgifter som förslaget innebure till en enda nämnd skulle medföra en sammansättning med ett stort antal personer. Särskilt i stora kommuner vore detta nödvändigt även för de hjälpsökandes bekvämlighet. Resultatet skulle bliva tungroddhet och byråkrati med snabb övergång från förtroendemannasystem till tjänstemannasystem. En omorganisation borde ske med stor varsamhet och icke med utgångspunkt i huvudsak från fattigvårdssynpunkter. Varje kommun borde få anpassa sina organ i förhållande till sitt behov.

Såsom resultat av sin granskning drager denne ledamot den slutsatsen, att möjlighet till en ändamålsenlig kommunal organisation genom införande av en social nämnd för *vissa* sociala uppgifters handhavande visserligen kan sägas vara i någon mån önskvärd i mycket små kommuner och möjligen även i städer och landskommuner med stor befolkningstäthet, men ingalunda är önskvärd i till ytvidden stora, glest befolkade landskommuner.

¹ Se statens offentliga utredningar 1935: 5.

Åtgärder för barnavårdens utveckling.

Bland barnavårdsnämndernas uppgifter intages ett framträdande rum av deras åliggande att omhändertaga barn, som sakna egna hem eller vilkas hem ej äro lämpliga. Såsom framgår av barnavårdslagen bör, om ej särskilda förhållanden föranleda till annat, av barnavårdsnämnd omhändertaget barn utackorderas i ett för ändamålet lämpat enskilt hem. Uppsökandet av lämpliga fosterhem och övervakningen av dem är därför en av barnavårdsnämndernas angelägnaste uppgifter.

Såsom en första åtgärd, innan omhändertaget barn kan överlämnas till fosterhem, behöves dock ofta vård å s. k. upptagningshem. Vistelsen å sådant hem avser att utröna, huruvida barnet, såsom i regel bör vara fallet, må utackorderas i enskilt hem eller om det i stället bör intagas å särskilt hem för stadigvarande vård. Därjämte erhåller barnet vård under den tid, som åtgår till dess lämpligt fosterhem hunnit bliva utsett. Av upptagningshemmen förekomma två slag, nämligen dels upptagningshem för äldre barn, dels s. k. spädbarnshem, d. v. s. hem för vård av ensamstående barnaföderskor före nedkomsten, ensamstående mödrar med späda barn ävensom av späda barn som äro i avsaknad av moders vård. Gemensamt för upptagningshemmen är att de i princip skola inskränka sig till tillfällig vård och observation. Därjämte finnes behov av hem för stadigvarande vård av sjukliga eller efterblivna barn.

Redan fosterhemsanskaffningen förutsätter hos barnavårdsnämnden kännedom om fosterhem av olika slag och ett övat omdöme angående beskaffenheten av de barn, som omhändertagas. Större städer och samhällen hava för ändamålet anställt särskilda inspektriser, vilka uppsöka och kontrollera fosterhem. För mindre kommuner kan en sådan personaluppsättning icke tänkas. Här fordras enligt de sakkunniga uppenbarligen samarbete för att komma till ett gott resultat. Även ur ekonomisk synpunkt är ett sådant samarbete betydelsefullt, i det att därigenom gemensamma taxor för utackorderingen kunna åstadkommas och kommunerna sålunda undgå att konkurrera med varandra. Frågan löses lämpligast genom anställande av kvalificerade barnavårdsombud för ett större område.

Även vad upptagningshemmen och hemmen för stadigvarande vård angår, måste frågan, enligt vad de sakkunniga framhålla, lösas genom samverkan mellan kommunerna. Om exempelvis alla kommuner skulle skaffa sig egna upptagningshem, lär det vara uppenbart, att detta skulle leda till onödiga kostnader och gå långt utöver behovet av dylika hem. På samma sätt med hemmen för stadigvarande vård.

För att ernå en lämplig organisation av den verksamhet till barnavårdsnämndernas stöd, som sålunda visat sig erforderlig, har under senare år inom samtliga län bildats barnavårdsförbund, vilka utgöra i främsta rummet frivilliga sammanslutningar av barnavårdsnämnderna inom länen, men vilka även stå öppna för andra intresserade medlemmar. Förtjänsten av denna

organisation tillkommer framför allt Allmänna barnhusets direktion och de ekonomiska stöd, som därifrån lämnats.

Det har synts de sakkunniga höjt över allt tvivel, att barnavårdsförbunden äga stor betydelse för åstadkommande av samverkan och planmässighet i barnavårdsnämndernas verksamhet. Framför allt ha de hos förbunden anställda barnavårdsombuden lämnat nämnderna ett bistånd, som för dessa varit av stort värde såväl ur vårdsynpunkt som ekonomiskt.

Vad beträffar barnavårdsombudens verksamhet framhålls, att det skulle vara synnerligen önskvärt, om barnavårdsnämnderna såsom regel anlitate ombuden då det uppkommer fråga om placering av ett omhändertaget barn. Utan underskattande av nämndernas förmåga eller goda vilja anse de sakkunniga, att ombudet ofta har större förutsättningar än nämnden att anskaffa lämpligt fosterhem. Ombudet har framför allt flera att välja mellan och därigenom möjlighet att finna det för barnet i fråga lämpligaste. En barnavårdsnämnd, som icke anlitar ombudet, nödsakas mången gång att taga det fosterhem som i trakten står till buds, även om lämpligheten uppenbart kan sättas i fråga. Ombyte av fosterhem, för barnets uppfostran menligt och för nämnden kostsamt, blir därav ofta följden.

Den hittills vunna erfarenheten giver tyvärr vid handen, att åtskilliga nämnder vända sig till ombudet först då ett fall uppkommer, där vederbörande nämnd själv ej lyckats utackordera barnet. Blevde detta regel, komme ombuden icke att kunna skaffa goda fosterhem. Sådana fordra nämligen ock goda, välartade barn. Å andra sidan hava åtskilliga ombud uppgivit, att när väl en nämnd en gång anlitat ombudet, kommer den åter så snart ett nytt fall uppstår.

De sakkunniga framhålla, att så snart tvekan kan råda om lämpligheten att till fosterhem utlämna ett barn, detta bör intagas å upptagningshem. Mången gång har det visat sig, att en tids vistelse där under goda, lugna förhållanden kan hava ett särdeles gynnsamt inflytande, så att barnet kan vårdas i ett enskilt hem. Man får också tillfälle att observera barnets egenart och därigenom möjlighet att för dess fostran välja det mest passande hemmet. Vidare böra barnavårdsförbunden enligt de sakkunnigas åsikt arbeta för upprättande och drivande av hem för svårfostrade barn. Erfarenheten anses ha visat, att under några år av lämplig fostran de besvärande anlagen hos barnen kunna övervinnas på ett mycket lyckligt sätt och barnen utvecklas till fullgoda medborgare i samhället.

Utgående från sin uppfattning om värdet av barnavårdsförbundens arbete, föreslå de sakkunniga, att barnavårdsnämndernas anslutning till barnavårdsförbund lagfästes. Bland de lagbestämmelser, som de sakkunniga i detta sammanhang föreslå, ingår en föreskrift, att varje barnavårdsförbund skall anställa ett eller flera barnavårdsombud. Deras verksamhet har nämligen alltmer blivit själva kärnan i förbundens arbete. Vad här sagts om barnavårdsnämnd, kommer i kommun, där social nämnd enligt de sakkunnigas förslag inrättats, att i stället gälla om sådan nämnd.

Vad beträffar kostnaderna för barnavårdsförbundens verksamhet och med-

len för dessas täckande, är att märka, att förbunden i fortsättningen liksom hittills kunna påräkna, förutom dagavgifter från kommunerna för platser å förbundens barnhem, betydande bidrag av Allmänna barnhuset. För barnhuset är det emellertid icke möjligt att bidra med avsevärt mera än vad det för närvarande lämnar. Sannolikt blir det tvärtom nödvändigt för barnhuset att något minska sitt nuvarande bidrag, i det att en beräkning över barnhusets framtida inkomster visar, att dessa under de närmaste åren komma att något sjunka. Under sådana förhållanden böra enligt de sakkunnigas åsikt landstingen träda hjälpende emellan. Detsamma bör gälla för städer, som ej deltaga i landsting. De sakkunniga beräkna, att ett årligt anslag på 100 000—125 000 kronor för hela riket skulle vara tillräckligt för ändamålet.

Något åläggande för landstingen att lämna bidrag ifrågasättes dock icke, utan de sakkunniga hysa förhoppning att landstingen frivilligt skola behjärta det viktiga ändamålet. Lämnar landsting bidrag till barnavårdsförbund, skall landstinget äga rätt att utse en ledamot i förbundets styrelse.

Förslag om förbud mot oreglerad understödsverksamhet.

Såsom i det föregående omtalats, ha kommunerna icke sällan överskridit de gränser för hjälpverksamhet vid arbetslöshet, som angivits av nu gällande författningar. Vid sidan av den kommunala understödsverksamheten i fattigvårdens form och vid sidan av den statliga och den statsunderstödda hjälpverksamheten har sålunda i ett antal fall en kommunal understödsverksamhet vuxit fram, vilken icke rymmes inom författningsbestämmelsernas ram. Enligt de sakkunnigas mening måste det betecknas som olämpligt, att det allmänna på detta sätt bedriver en för de enskilda såväl som för samhället djupt ingripande hjälpverksamhet utan att denna är underkastad reglering genom lag eller annan författning. För att åstadkomma en klar rättslig reglering på detta område föreslå de sakkunniga ett stadgande av innehåll, att kommun icke må meddela understöd åt enskilda i andra fall eller i andra former än lag stadgar eller som genom statsbidrags meddelande prövats vara behöriga. Det torde emellertid kunna förekomma, att genom en kris för viss näring en betydande grupp av medlemmarna inom en kommun försättes i ett, efter vad man har skäl antaga, övergående nödläge och att det finnes önskvärt, att de understödsbehov som orsakats därav få tillgodoses i annan form än fattigvård, samtidigt som kommunens ekonomiska läge är sådant att staten icke har anledning att träda emellan med bidrag till hjälpverksamheten. Med tanke på dylika undantagsfall föreslå de sakkunniga, att om genom kris i näringslivet inom viss kommun framkallats omfattande arbetslöshet, må på särskild prövning bero, huruvida och på vilka villkor kommunen må annorledes än nyss sagts meddela understöd åt oförvållat arbetslösa, ävensom att sådan prövning skall verkställas av den myndighet Kungl. Maj:t och riksdagen bestämma.

Det föreslagna stadgandet gäller allenast understöd, däremot icke anordnande av arbeten. Det har nämligen förefallit de sakkunniga alltför vansk-

ligt att även för dylika fall lämna föreskrifter angående kommunernas befogenheter. I de flesta fall torde kommunerna ha rätt att bekosta de företag, vilka komma i fråga. Detta gäller oberoende av att företaget igångsättes på grund av arbetslöshet. En restriktiv bestämmelse mot dylik kommunal företagsverksamhet mot arbetslöshet eller beträffande lönerna vid företagen skulle sannolikt kunna kringgås.

Förslag om ändringar i fattigvårdslagen.

*Aktualisering
av försörjningsplikten
för anhöriga
m. fl.*

För att på nytt inskräpa de försörjningspliktiga anhörigas skyldigheter i förhållande till fattigvården, föreslå de sakkunniga, att i fattigvårdslagens grundläggande 1 § göres en hänvisning till bestämmelserna i 3 och 4 §§ om anhörigas med fleras försörjningsplikt. Genom det föreslagna tillägget i 1 § understrykes möjligheten för det allmänna att återkräva lämnad fattigvård av försörjningspliktiga enskilda. Enligt de sakkunnigas mening bör denna erinran om de enskildas skyldigheter jämväl visa sig värdefull som ett stöd för fattigvårdsstyrelserna, då det gäller att avvisa för långt gående anspråk på samhällets hjälpverksamhet. De sakkunnigas förslag härutinnan står i full överensstämmelse med den ståndpunkt, som var den ledande vid fattigvårdslagens tillkomst.

*Anvisning för
avvägande av
understöd.*

Ett annat avseende, i vilket de sakkunniga föreslå ändring av fattigvårdslagens bestämmelser, rör behovsprövningen och utmätandet av understöden. De sakkunniga ha funnit erforderligt att i fattigvårdslagen införa en erinran om att fattigvårdsunderstöd ej må så utmätas, att detsamma för den hjälp-sökande ter sig fördelaktigare än försörjning genom arbete.

Kontroll.

De sakkunniga föreslå vidare, att i fattigvårdslagen införes skyldighet och befogenhet för länsstyrelserna och fattigvårdskonsulenterna att vaka över — ej blott som nu att de behövande komma i åtnjutande av det understöd som omständigheterna påkalla — utan även att det allmänna ej betungas med kostnader, som lagligen åligga enskild, eller med större kostnader än som svarar mot behovet. För att göra kontrollen verksam föreslå de sakkunniga, att åt fattigvårdskonsulenterna gives rätt att överklaga den kommunala fattigvårdsmyndighetens beslut angående meddelande av fattigvård. Anledningen till den föreslagna skärpningen av kontrollen är framför allt de risker, som en missriktad understödsverksamhet visat sig medföra för kommunernas ekonomi. I Norge har ingripandet måst gå ända därhän, att kommuner ställts under tvångsadministration.

Som ett ytterligare medel att genom en statens åtgärd åstadkomma rättelse i fall, då det kunnat konstateras direkt misskötsel av kommuns ekonomi genom alltför omfattande hjälpverksamhet, bör enligt de sakkunnigas mening skatteutjämningsbidrag kunna förvägras kommunen eller kännbart reduceras. De sakkunniga anse därför lämpligt, att i skatteutjämningsförordningen bland grunderna för sådan åtgärd upptages det fall, att kommun bedrivit hjälpverksamhet i större omfattning än enligt lag eller annan för-

fattning tillkommer den eller i väsentligt större omfattning än behovet påkallat.

Förslaget angående skatteutjämningen biträdes icke av en av de sakkunniga, riksdagsman *Anderson* i Råstock.

De sakkunniga ha även sökt råda bot för de olägenheter, som äro förknippade med de av hemortsbestämmelserna härflytande processerna mellan fattigvårdssamhällen om ersättning för lämnad fattigvård eller barnavård. Dylika mål och därmed sammanhängande mantalsskrivningsmål upptaga de kommunala myndigheternas tid till förfång för nyttigare uppgifter. Det kan ifrågasättas, huruvida det resultat, till vilket det invecklade systemet av ersättningar leder, är värt det arbete, som nedlägges på dessa ärenden. De sakkunniga ha därför utarbetat ett förslag, åsyftande att för de fall, i vilka de nuvarande reglerna leda till särskilda svårigheter, öppna möjlighet för kommunerna att betjäna sig av ett förenklat förfarande. Förslaget innebär, att i de fall, i vilka det möter särskilda svårigheter att utreda, var en enligt 1 § fattigvårdslagen understödd person äger hemortsrätt, det skall stå vistelsesamhället fritt att antingen trots svårigheterna beträda den av fattigvårdslagen i dess nuvarande lydelse anvisade vägen att utreda hemortsrättsfrågan, och, i nödfall genom process, avfordra hemortssamhället ersättning för fattigvården eller ock att, efter det svårigheterna att erhålla kännedom om hemortsrätten tydligt framträtt, vända sig till staten för erhållande av nio tiondelar av vårdkostnaden såsom full gottgörelse för denna. Vilket mått av svårighet som skall erfordras för att rätt till sådan gottgörelse skall föreligga, ha de sakkunniga ansett sig icke kunna angiva i den av dem föreslagna lagtexten. I denna förutsättes blott, att vistelsesamhället verkställt den utredning som enligt fattigvårdslagen skall föregå anmaning hos annat fattigvårdssamhälle om ersättning för vårdkostnaden och att särskilda svårigheter att utreda hemortsrätten yppat sig. Den närmare utformningen av förutsättningarna för gottgörelse bör enligt de sakkunnigas mening icke fixeras i lag, då det synes lämpligt att man på detta nya område prövar sig fram. Handläggningen av ansökningarna skall enligt förslaget verkställas av kammarrätten såsom den i fattigvårdsfrågor sista och mest sakkunniga instansen.

Enligt förslaget blir gången av ett ärende, däri vistelsesamhälle begär gottgörelse av statsmedel enligt den nu öppnade möjligheten, följande. Vistelsesamhället har till en början att verkställa sådan utredning, som skall göras för den händelse samhället ämnar söka ersättning av annat fattigvårdssamhälle. Fattigvårdsstyrelsen skall sålunda genom förhör med den nödställda eller andra skaffa ingående utredning rörande bland annat fattigvårdsbehovet, förut åtnjuten fattigvård, senaste mantalsskrivningsort och, om understödstagaren ej skulle äga hemortsrätt där, annan ort, varest han antages hava hemortsrätt. Det möter intet hinder, att fattigvårdsstyrelsen därefter till en början beslutar sig för att hos annat fattigvårdssamhälle söka utfå ersättning för fattigvården. Det antages tvärtom bliva vanligt, att vistelse-

*Inskränkning
av hemorts-
rättsproces-
serna.*

samhället först efter det att dess krav på ersättning blivit bestritt av annat fattigvårdssamhälle, beslutar sig för att begära gottgörelse av statsmedel. I regel skulle väl ansökningen komma att göras, innan målet blivit av Konungens befallningshavande avgjort, och målet hos Konungens befallningshavande således återkallas, då det visat sig, att utredningen angående hemortsrätten bereder särskilda svårigheter.

Enahanda enkla ansökningsförfarande skall enligt förslaget stå öppet för fattigvårdssamhälle, vars rätt att på grund av den understöddes treåriga bortovaro erhålla gottgörelse av staten icke är klar, emedan det möter särskilda svårigheter att utreda den understöddes eller hans anhörigas vistelseort.

Enligt de sakkunnigas förslag skall frågan om ersättning för viss fattigvårdskostnad vara definitivt bragt ur världen i och med att gottgörelse för densamma lämnats med nio tiondelar av statsmedel. Vistlesesamhället skall icke äga möjlighet att, ifall det sedermera får kännedom om hemortssamhället, för den resterande tiondelen av kostnaden vända sig mot detta. Dock skall enligt förslaget det stå samhälle, vars ansökning om gottgörelse helt ogillats, öppet att därefter beträda den nuvarande vägen för utfående av ersättning av hemortssamhälle. För att icke betaga fattigvårdssamhälle, som är missnöjt med sådant beslut, möjlighet att beträda processvägen, föreslå de sakkunniga viss jämkning i bestämmelserna om preskription av fattigvårdssamhälles talerätt mot annat fattigvårdssamhälle.

Det synes de sakkunniga antagligt, att då man öppnar en utväg för kommunerna att skaffa sig ersättning för fattigvårds- och barnavårdskostnader på ett mindre tidsödande och arbetskrävande sätt än genom process mot andra kommuner, ett betydande antal fattigvårds- och barnavårdsprocesser komma att bortfalla och bland dem just de, som välla de största olägenheterna. Man antages nämligen kunna hysa förhoppning om att förhållandena komma att utveckla sig så, att kommunerna i regel i mera invecklade fall ansöka om gottgörelse av statsmedel. I den mån fattigvårdsstyrelsernas och barnavårdsnämndernas ordförande icke behöva föra de ofta svårskötta processerna, komma de att kunna mera odelat ägna sig åt egentlig fattigvård och barnavård. Det anses vidare antagligt, att gottgörelse av staten kommer att sökas i många av de fall, i vilka nu ett hemortssamhälle efter långt processande får bära fattigvårdskostnader till sammanlagt höga belopp för en person, som ej på länge haft samhörighet med kommunen. Dylika fall kunna understundom försvaga små kommuners ekonomi och inverka störande på hjälparbetet inom kommunen för flera år. Att få dem ur världen anses därför vara en avsevärd vinst.

Kostnaderna för statsverket till följd av den föreslagna anordningen kunna icke med säkerhet beräknas. Det kan dock förutses, att de icke kunna uppgå till mer än en bråkdel av sammanlagda beloppet av de ersättningar, som utbetalats mellan fattigvårdssamhällena, vilket år 1930 utgjorde omkring 6 400 000 kronor.

Förslag rörande den interkommunala organisationen.

I vårt land finnes ett stort antal mycket små kommuner. Vid utgången av år 1930 hade sålunda 450 av rikets 2 418 landskommuner en folkmängd av högst 500 invånare. I 82 av dessa kommuner översteg folkmängden ej 250 personer. 652 kommuner hade en folkmängdssiffra mellan 500 och 1 000, vadan ej mindre än 1 102 kommuner eller 45·6 % av samtliga landskommuner hade en folkmängd ej överstigande 1 000 personer. Inom vissa län, huvudsakligen de norrländska, förekomma kommuner med mindre än 1 000 invånare i mycket liten utsträckning, under det att i andra län åter över halva antalet kommuner uppvisar en lägre invånaresiffra. Dessa län äro Uppsala (60·5 %), Gotlands (95·7 %), Malmöhus (60·3 %), Hallands (51·2 %), Älvsborgs (64·4 %) och Skaraborgs län (77·9 %). Antalet små kommuner synes befinna sig i en fortgående stegring. Åren 1910, 1920 och 1930 uppgick sålunda antalet kommuner med högst 1 000 invånare till resp. 1 052, 1 061 och 1 102. Stegringen framträder än tydligare om hänsyn tages endast till kommuner med högst 500 invånare, vilkas antal vid de nämnda tidpunkterna uppgick till resp. 386, 396 och 450.

Det är allmänt omvittnat, att det för kommuner med ringa storlek ofta är förknippat med svårigheter att fullgöra dem åliggande sociala uppgifter. Svårigheterna härröra i allmänhet dels därav, att de ofta sakna den för dessa uppgifter erforderliga ekonomiska bärkraften, dels ock därav att de ofta sakna de personliga krafter, som äro nödvändiga för samma ändamål.

Då det för de sakkunniga gällt, att finna en organisationsform, som bättre än den nuvarande splittringen i småkommuner garanterar att understödsväsendets uppgifter fullgöras på ett ekonomiskt lämpligt och socialt rättvist sätt, skulle det för de sakkunniga hava varit mest tilltalande, om man i detta avseende kunnat förlita sig på att småkommunerna genom frivilliga sammanslutningar enligt fattigvårdslagen eller med användning av lagen om ändring i kommunal indelning eller lagen om kommunalförbund själva skola åstadkomma en lämplig organisation. Erfarenheten sedan sistnämnda lagars tillkomst år 1919 har visat, att så icke skett, och i uttalanden, som år 1929 avgivits av länsstyrelserna, framhålles med bestämdhet just från de län, som framför allt beröras av småkommunernas problem, att någon möjlighet att förmå småkommunerna att på frivillighetens väg bilda sammanslutningar icke finnes. Samma erfarenhet har framkommit under arbetet med anstaltsvårdens ordnande. Det lär icke vara något tvivel om att obenägenheten eller oförmågan att komma överens lett till att sammanslutningar uteblivit, där de varit ekonomiskt väl motiverade, och anstalter tillkommit, som förorsaka de små fattigvårdssamhällena onödiga utgifter och lämna de vårdade sämre vård än de skulle erhålla för samma kostnad på en större anstalt. En viss tvångsmakt kan därför enligt de sakkunnigas mening icke undvikas. Men denna bör icke gå längre eller välja andra former än ändamålet gör nödvändigt.

Erfarenheten från de frivilligt anordnade kommunalförbunden för gemensamma fattigvårdsanstalter är, såvitt de sakkunniga kunnat inhämta, utslutande gynnsam. Även i de fall, där förarbetena mött mycket stora svårigheter och den kommunala obenägenheten mot samverkan starkt framträtt, har det visat sig att, sedan kommunalförbund väl kommit till stånd, detta fungerat till allas belåtenhet. På samma sätt förhåller det sig, såvitt de sakkunniga känna till, med de kommunalförbund, vilka med större eller mindre frivillighet genomförts enligt lagen om polisväsendet.

Dessa erfarenheter utvisa, enligt de sakkunnigas förmenande, i vilken riktning lösningen skall sökas. Där alltför stor splittring i småkommuner föreligger, bör med avseende å samma understödsuppgifter, för vilka en social nämnd enligt förslaget skall bildas, kommunalförbund komma till stånd. I enlighet därmed ha de sakkunniga utarbetat ett förslag om kommunala sammanslutningar.

Enligt detta förslag skall kommun, om den har så ringa invånarantal, att till följd därav svårighet uppstår för kommunen att fylla sina sociala uppgifter, för dessa uppgifter förenas med en eller flera andra kommuner till kommunalförbund med gemensam social nämnd. I fråga om sådant förbund bygger förslaget helt på den ordning, som finnes stadgad i lagen om kommunalförbund, med vissa, i förslaget upptagna avvikelser. Sålunda må, om fråga om bildande av sådant kommunalförbund, som i förslaget avses, blivit väckt av kommun eller Konungens befallningshavande, men kommunerna icke enats om antagande av förbundsordning, Konungen, där förbundet prövas nödigt för att kommun skall kunna fylla nyssnämnda uppgifter eller eljest särskilda skäl därtill äro, förordna, att kommunerna eller vissa av dem skola bilda sådant kommunalförbund, fastställa förbundsordning och bestämma tiden då förbundet skall träda i verksamhet.

Det närmare utformandet av kommunalförbunds organisation är enligt förslaget, i överensstämmelse med vad enligt lagen om kommunalförbund gäller, överlämnat åt kommunerna själva genom antagande av förbundsordning. Några normaltyper av förbundsordningar böra, enligt vad de sakkunniga uttala, utarbetas av fattigvårdsinspektionen och tillhandahållas de intresserade kommunerna. Själva lagförslaget innehåller emellertid vissa bestämmelser i syfte att tillförsäkra varje i förbundet deltagande kommun behörigt inflytande på dettas ledning. Sålunda skall varje kommun vara företrädd i förbundets direktion och i den gemensamma sociala nämnden med en eller flera av kommunen utsedda ledamöter.

Förenandet av flera kommuner till kommunalförbund med gemensam social nämnd avser i princip endast organisationen av kommunernas hjälpverksamhet. I övrigt komma dessa att bestå såsom självständiga enheter, var och en med de skyldigheter förbundsordningen anger.

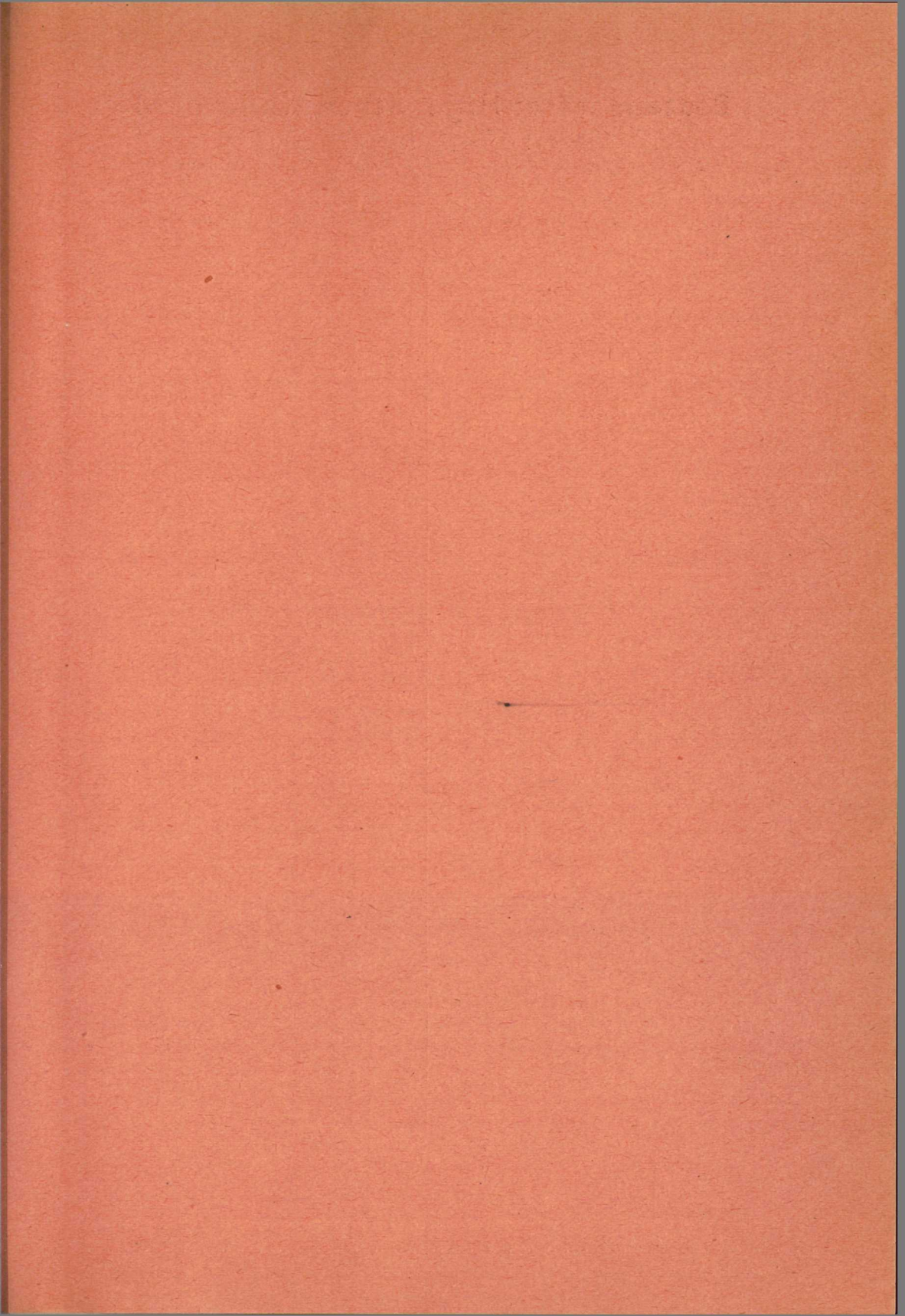
Särskilt yttrande angående revision av fattigvårdslagen med flera författningar.

En av de sakkunniga, borgarrådet *Victor Karlsson*, har i särskilt yttrande anfört huvudsakligen följande:

I enlighet med sina direktiv hade de sakkunniga inskränkt sig till att beträffande gällande lagstiftning endast föreslå sådana smärre ändringar och förtydliganden, som hade mera direkt samband med den rent organisatoriska frågan. En samorganisation på här ifrågavarande område vore av stor betydelse, särskilt om därvid iakttoges, att i kommuner, där de olika verksamhetsgrenarna vore av mera betydande omfattning, ärendena fördelades på för ändamålet tillsatta underavdelningar eller utskott, där den erforderliga sakkunskapen bleve vederbörligen representerad.

Det syntes dock vara ogörligt att enbart genom organisatoriska åtgärder undanröja alla de olägenheter, vilka till väsentlig del vore en följd av att den omfattande och mångskiftande socialvården reglerades av en mångfald olika lagar och författningar, som, tillkomna på olika tider, icke fullt harmonierade med varandra. Ville man ernå en verkligt effektiv samverkan mellan de olika verksamhetsgrenarna, syntes detta icke kunna vinnas, med mindre än att man grepe sig an med en revidering av de olika lagarna, särskilt fattigvårdslagen. Efter dess tillkomst hade nya behov uppstått, framför allt de ytterst komplicerade, som arbetslösheten framkallat. Dessa kunde icke tillfullo tillgodoses genom de särskilda åtgärderna för arbetslöshetens bekämpande eller arbetslöshetsförsäkringen, utan fattigvården måste allttjämt vara beredd att meddela supplerande hjälp. Fattigvårdslagens nuvarande bestämmelser lämpade sig dock föga för en hjälpverksamhet av denna art.

Borgarrådet *Karlsson* hade icke ansett sig kunna påfordra en sådan ökning av de sakkunnigas arbete, som en genomgripande revision av särskilt fattigvårdslagen skulle medföra, men ansåge sig böra uttala, att, även om den förbättrade organisationen enligt de sakkunnigas förslag, till vilket även han anslutit sig, undanröjde en del förekommande olägenheter, borde dock de av honom berörda frågorna snarast möjligt göras till föremål för en ingående utredning.



Statens offentliga utredningar 1935

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

Politi.

Socialpolitik.

Betänkande med förslag rörande lån och årliga bidrag av statsmedel för främjande av bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer jämte därtill hörande utredningar. [2]

Kortfattad framställning av organisationsakkunnigas betänkande med utredning och förslag rörande den samhälleliga hjälpverksamhetens organisation m. m. [3]

Hälso- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Betänkande med förslag ang. åtgärder för spannmålsodlingens stödjande. [1]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.