

Nr 44.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående sättet för utbetalning av de allmänna barnbidragen m. m.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 249 i första kammaren av herr *Cassel m. fl.* samt nr 301 i andra kammaren av herr *Hagård m. fl.*

I motionerna, vilka äro likalydande, har hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla att Kungl. Maj:t med beaktande av de i denna motion anförda synpunkterna ville taga frågan om sättet för barnbidragens utbetalning och barnbidragsanvisningarnas utskrivande under förnyad prövning samt snarast möjligt förelägga riksdagen förslag i frågan».

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för denna hemställan, får utskottet hänvisa till motionerna.

Enligt lagen den 26 juli 1947 om allmänna barnbidrag (nr 529) skall fr. o. m. den 1 januari 1948 för barn, som är svensk medborgare och bosatt i riket, till barnets uppehälle och uppfostran av allmänna medel utgå allmänt barnbidrag med 260 kronor om året.

För här i riket bosatt barn, som icke är svensk medborgare, skall även utgå allmänt barnbidrag, om barnet fostras av någon, som är bosatt och mantalsskriven i riket.

Allmänt barnbidrag utgår fr. o. m. kvartalet efter det, varunder barnet fötts eller rätt till sådant bidrag eljest uppkommit, t. o. m. det kvartal, varunder barnet fyller 16 år eller omständighet dessförinnan inträffar, på grund varav bidrag icke längre må utgå. Då barnet avlider eller bosätter sig utrikes upphör sålunda bidraget. Allmänt barnbidrag utgår icke heller för kvartal, vid vars ingång kostnaderna för barns vård å anstalt eller för kost och logi åt barnet helt bestridas av statsmedel, t. ex. anstalter för blinda och dövstumma barn samt skolor tillhörande barna- och ungdomsvården.

Rätten att uppbära allmänt barnbidrag tillkommer i regel barnets moder. I vissa angivna fall skall rätten tillkomma barnets fader eller den, som eljest har vårdnaden om barnet. För fosterbarn eller barn, som eljest fostras i annat enskilt hem än hos den, som har vårdnaden om barnet, tillkommer rätten barnafostraren, där ej barnavårdsnämnden annorlunda förordnar. Barnavårdsnämnd kan även förordna, att barnbidraget skall utbetalas till

annan lämplig person. Då synnerliga skäl därtill äro, kan nämnden själv omhändertaga bidraget för att användas för barnets bästa.

Vårdas barn vid ingången av visst kvartal på allmän bekostnad vid icke-statlig anstalt, äger det kommunala organ, som svarar för vårdkostnaden, uppbära på kvartalet belöpande allmänt barnbidrag för barnet och därav gottgöra sig för nämnda kostnad, i den mån ersättning därför må uttagas av barnet eller annan enskild person. Uppkommer överskott, skall detta redovisas till den bidragsberättigade. Äger kommunen ej uttaga sådan avgift av barnet eller annan enskild person, äger kommunen icke heller uppbära barnbidraget, utan skall detta utbetalas till modern eller den, som eljest äger uppbära bidraget.

Den som vill uppbära allmänt barnbidrag skall göra anmälan därom till barnavårdsnämnden i den kommun, där barnet är kyrkobokfört. Beslut om allmänt barnbidrag fattas av barnavårdsnämnden. Nämnden äger, om förhållandena därtill föranleda, besluta, att allmänt barnbidrag skall utgå, även om anmälan ej skett. Bidraget kan tillerkännas retroaktivt, dock icke för kvartal, som gått till ända mer än ett år före det anmälan gjorts eller beslut utan sådan anmälan fattats. Barnavårdsnämndens beslut om allmänt barnbidrag må överklagas hos länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut hos socialstyrelsen. Över socialstyrelsens beslut må klagan ej föras.

Socialstyrelsen är tillsynsmyndighet beträffande de allmänna barnbidragen.

Enligt *kungörelsen den 25 augusti 1947 (nr 660) med vissa bestämmelser angående tillämpningen av lagen den 26 juli 1947 om allmänna barnbidrag och socialstyrelsens i september 1947 utfärdade råd och anvisningar skola ärenden om allmänna barnbidrag i stort sett handläggas i följande ordning:*

Till barnavårdsnämnd inkomna anmälningar om allmänna barnbidrag diarieföras och kontrolleras mot folkbokföringen. Erforderligt biträde lämnas härvid i Stockholm, Göteborg och Malmö av den myndighet, som för folkbokföringens tryckande register, och i annan stad med egen uppbördsförvaltning av den lokala skattemyndigheten (uppbördsverket). I övrigt äger barnavårdsnämnd att på anfordran erhålla upplysningar från länsbyråerna för folkbokföringen och pastorsämbetena.

Uppgifter om löpande förändringar, som inverka på bidragsrätten, skola insändas till barnavårdsnämnden. Sålunda åligger det pastor — i Stockholm, Göteborg och Malmö mantalskontoret — att senast inom 14 dagar anmäla, då barns födelse inskrivits i födelse- och dopboken samt då barn, som ej fyllt 16 år, anmäls ha avlidit eller utflyttat från församlingen. Bidragsmottagaren skall ofördröjligen anmäla, när hans eller barnets adress ändrats, bidragsberättigat barn avlidit eller överlämnats till fosterhem eller vårdnaden övergått till annan än bidragsmottagaren. Har bidragsmottagaren avlidit, skall den, som sitter i boet, anmäla dödsfallet. Allmän domstol skall inom 14 dagar anmäla beslut om vårdnaden om barn under 16 år och om tillstånd till adoption av sådant barn. Föreståndare för anstalt, där barn

mottages för mera stadigvarande vård, skall vid intagningen omedelbart anmäla detta. Slutligen skall den barnavårdsnämnd, som utbetalar barnbidrag, då barnet kyrkobokförts i annan kommun, omedelbart lämna uppgift här- om till barnavårdsnämnden i sistnämnda kommun och samtidigt översända anmälningshandlingen rörande barnet. Sistnämnda åtgärd är av särskild vikt, då barnavårdsnämnd, för undvikande av dubbelutbetalning, ej äger utbetala allmänt barnbidrag förrän anmälningshandlingen kommit nämnden till handa.

Det åligger barnavårdsnämnd att upplägga särskilt kortregister över samtliga bidragsmottagare (*bidragsmottagareregister*). Däremot är förandet av ett särskilt barnregister icke obligatoriskt. Ett dylikt register är emellertid av värde för att förhindra dubbelutbetalningar inom en och samma kommun.

Utbetalningen sker kvartalsvis den första månaden i kvartalet genom särskilda barnbidragsanvisningar, vilka utfärdas av barnavårdsnämnderna. Allmänt barnbidrag för kvartal, under vilket barnet flyttat till annan kommun, utbetalas genom barnavårdsnämnden i den kommun, varifrån utflyttning skett.

Barnbidragsanvisningarna skola utskrivas med ledning av bidragsmottagareregistret. Jämte anvisningarna skall till postanstalten avlämnas en förteckning i två exemplar över bidragsmottagarna och antalet barn, för vilka varje mottagare erhåller barnbidrag. Sedan vederbörande postfunktionär konstaterat, att samtliga å förteckningarna upptagna bidragsanvisningar medfölja, skall han bestyrka mottagandet av anvisningarna och återställa det ena exemplaret till nämnden. Det andra exemplaret insändes till vederbörande revisionsavdelning hos generalpoststyrelsen. Verkställd utbetalning skall inom barnavårdsnämnden antecknas å bidragsmottagarkortets baksida. Dessa barnbidrag komma sålunda icke att inflyta i kommunernas kassarörelse.

Barnbidrag, som tillkommer barnavårdsnämnd eller annan kommunal myndighet, skall genom postverkets försorg insättas å betalningsmottagarens postgirokonto. För utfående av sådana bidrag skall barnavårdsnämnden i varje särskilt fall till generalpoststyrelsens barnbidragsavdelning insända en förteckning, upplagande identitetsbeteckning för det eller de barn, bidrag avser, ävensom det sammanlagda belopp, som skall utanordnas.

Enligt *kungl. brev den 21 november 1947* skola ifrågavarande bidragsanvisningar av postverket befordras utan avgift för barnavårdsnämnd. För detta ändamål uppbär postverket ersättning av statsmedel från särskilt förslagsanslag.

Utbetalade allmänna barnbidrag skola icke antecknas i socialregistret.

I den av inom socialdepartementet tillkallade sakkunniga i november 1946 slutförda *utredning om utbetalningen av barnbidragen* (SOU 1946: 89) framlades alternativa förslag i fråga om sättet och ordningen för utbetalning av barnbidragen. Enligt det ena skulle bidragen utbetalas centralt genom generalpoststyrelsen på liknande sätt som folkpension. Enligt det andra skulle bidragen utbetalas lokalt av barnavårdsnämnderna. I utredningen framhölls, att nämndernas beslut om bidragsmottagare självfallet borde stå

under tillsyn av länsstyrelserna genom deras fattigvårds- och barnavårdskonsulenter samt av socialstyrelsen. Vid en central utbetalning hade man genom det då erforderliga centrala barnregistret en automatisk kontroll på att icke mera än en bidragsmottagare utsågs för ett och samma barn och att utbetalningar skedde endast för barn, som verkligen existerade. De bidrag, som barnavårdsnämnderna själva uppburo, borde falla under den kommunala revisionen. Valdes alternativet med en decentraliserad utbetalning genom barnavårdsnämnderna, krävdes därutöver viss kontroll över att barnbidragsanvisningar utfärdades i rätt ordning. Enligt ett av postverket framlagt, i utredningen redovisat förslag borde denna kontroll tillkomma socialstyrelsen. Nämnderna borde stickprovsvis avkrävas förteckning på de barn, för vilka anvisningar vid visst utbetalningstillfälle utfärdats. Förteckningen borde avstämmas mot förteckningen på utfärdade barnbidragsanvisningar till kontroll på att antalet barn överensstämde med det, för vilket anvisningar utfärdats. Vidare borde en granskning av barnförteckningen kunna tjäna som kontroll på att icke dubbla utbetalningar verkställts för ett och samma barn av samma nämnd. Genom kollationering mot folkbokföringen borde kontroll kunna vinnas av att i förteckningen upptagna barn existerade. Slutligen borde undersökas, att bidrag för barn, som enligt folkbokföringen voro skrivna i annan kommun, icke utbetalades jämväl därstädes.

I *proposition nr 220 till 1947 års riksdag*, varigenom förslag till lag om allmänna barnbidrag förelades riksdagen, behandlades ej fråga om kontrollen av barnbidragen. Vid riksdagsbehandlingen förordades i motionen II: 419 systemet med central utbetalning. Motionärerna framhöllo bl. a., att ett lokalt utbetalningssystem icke kunde medföra några påtagliga fördelar utan i stället komme att avsevärt öka barnavårdsnämndernas arbete, försvåra kontroll och revision samt medföra väsentligt höjda kostnader jämfört med ett centralt utbetalningssystem. Sammansatta stats- och andra lagutskottet, som behandlade propositionen (utl. nr 4), kunde emellertid icke tillstyrka en central utbetalning, bl. a. med hänsyn till risken för att den första utbetalningen av barnbidrag då icke skulle kunna ske inom avsedd tid. Utskottet framhöll emellertid, att ur vissa synpunkter skulle ett centralt utbetalningssystem måhända vara att föredraga framför ett lokalt. Utan att taga ställning till detta spørsmål förutsatte utskottet, att frågan om centralt eller lokalt utbetalningssystem senare gjordes till föremål för ytterligare överväganden. Frågan om revision berördes ej i utlåtandet. Vidare föreslog utskottet, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhölle, att Kungl. Maj:t ville till omprövning upptaga frågan om ersättning till kommunerna för kostnader i anledning av de allmänna barnbidragen och för riksdagen framlägga förslag härom. Riksdagen godkände utskottets utlåtande (skr. nr 498).

I skrivelse till Kungl. Maj:t den 20 december 1948 framlade *socialstyrelsen* ett efter samråd med riksräkenskapsverket utarbetat förslag till *kontrollåtgärder* för verksamheten med de allmänna barnbidragen.

Enligt nämnda förslag och av socialstyrelsen utarbetat utkast till anvisningar i ämnet borde kontrollen över förvaltningen av de barnbidrag, som utbetalades till barnvårdsnämnd eller annan myndighet, i första hand åvila de kommunala revisorerna. Detta uteslöte dock ej, att i samband med den statliga kontrollen av bidragsverksamheten viss tillsyn utövades å ifrågasvarande kassarörelse.

Den statliga kontrollen kunde uppdelas i två huvudmoment, dels den kontroll, som från statsverkets sida erfordrades gentemot postverket, dels kontrollen gentemot barnvårdsnämnderna.

Den postala revisionen innebure ett konstaterande av att de rent formella förutsättningarna för utbetalningarna föreläge, såsom att inlösta barnbidragsanvisningar stämde mot till postverket inkomna förteckningar, att anvisningarna vore utskrivna på föreskrivet sätt etc. samt kontroll av avräkningen mellan statsverket och postverket. Nämnda revision stöde på grund av riksräkenskapsverkets instruktion under detta ämbetsverks direkta tillsyn.

Kontrollen gentemot barnvårdsnämnderna borde omfatta dels kontroll ur socialvårdssynpunkt, dels kollationerande kontroll, i huvudsak innebärande stickprovvis utförd avstämning av barnvårdsnämndernas handlingar angående verkställda utbetalningar mot folkbokföringsregistret. Förstnämnda kontroll borde ingå såsom ett led i den allmänna kontrollen av barnvårdsnämnderna och under tillsyn av socialstyrelsen utövas genom barnvårdskonsulenter och barnvårdsassistenter.

Den kollationerande kontrollen borde ankomma på länsstyrelserna. För denna kontroll erfordrades en aktuell förteckning över barn under 16 års ålder, med uppgift angående bl. a. barnets namn och identitetsbeteckning. En dylik förteckning kunde uppgöras direkt genom länsstyrelsens folkbokföringsregister, vars maskinella utrustning möjliggjorde en för varje kommun automatisk utsortering av registerplåtar, upptagande endast barn under 16 år och samtidigt tryckning av dessa plåtar till en barnförteckning. Förteckningen borde kompletteras med inträffande ändringar genom in- och utflyttningar samt födelser och dödsfall. Detta kunde ske genom de fortlöpande folkbokföringsuppgifter, som inflöte till länsbyrån.

Nämnda barnförteckning borde i första hand jämföras med barnvårdsnämndernas postförteckningar för kontroll av att antalet barn, för vilka bidrag utgått, överensstämde med antalet barn i länsstyrelsens barnförteckning. För kontroll av att icke två barnvårdsnämnder utbetalade bidrag för samma kvartal och barn, måste tillgång finnas till uppgifter å in- och utflyttningar. Dessa uppgifter kunde erhållas genom folkbokföringsregistret eller pastor. Uppgifterna måste därefter direkt jämföras med vederbörande barnvårdsnämnds handlingar. Vid kontrollen av retroaktivt utbetalade barnbidrag måste anmälningshandlingen finnas tillgänglig, då sådant bidrag ej finge utgå för kvartal, som gått till ända mer än ett år före det anmälan om barnbidrag gjorts eller beslut om detsamma meddelats.

För kontroll av att barnbidrag ej utgått till barn å statliga anstalter, borde från dessa infor dras förteckningar över de barn under 16 år, som där vårdades.

Tryckning av barnförteckningarna genom folkbokföringsregistret måste ske under tid, då registret vore obrutet, d. v. s. i regel under tiden februari—maj.

För större städer, där barnförteckningar med hänsyn till arbetets omfattning icke lämpligen kunde upprättas, borde den kollationeerande kontrollen innefatta en direkt jämförelse — stickprovsvis — mellan å ena sidan folkbokföringsregistret och å andra sidan barnavårdsnämndens register, anmälningshandlingar och postförteckningar. Här borde kontrollen i viss utsträckning förläggas till vederbörande barnavårdsnämnds lokaler (platskontroll).

Beträffande Stockholm, Göteborg och Malmö erfordrades särskilt kontrollförfarande.

Bortsett från de större och största städerna kunde kontrollen väsentligen verkställas inom länsstyrelserna.

Med hänsyn till granskningsmaterialets omfattning borde den kollationeerande kontrollen inskränkas till ett mindre antal barnavårdsnämnder för varje kvartal. Det vore önskvärt, att årligen i genomsnitt en femtedel av antalet barnavårdsnämnder bleve föremål för granskning beträffande ett kvartals utbetalningar. Den jämförande granskningen borde anförtros åt befattningshavare i biträdesställning. Arbetsuppgifterna i övrigt, framför allt platskontrollen, borde åläggas befattningshavare med minst landskontorists eller länsbokhållares tjänsteställning.

Frågan om kontrollen av de allmänna barnbidragen var 1949 föremål för granskning av *riksdagens revisorer*. Revisorerna uttalade (riksdagens revisorers berättelse för 1949, s. 119 o. f.) härom bl. a. följande:

Enligt revisorernas mening framstår det som mindre tillfredsställande, att utbetalningar av den betydande storleksordning, varom här är fråga, ännu icke gjorts till föremål för fortlöpande kontroll från statsverkets sida, helst som hela kontrollsystemet med fördel synes kunna anknytas till folkbokföringen. Barnavårdsnämndernas utbetalningar, vilka framgå av postförteckningar, kunna nämligen avstämmas mot uppgifterna i folkbokföringsregistret, och kontrollen torde i regel icke behöva utsträckas till barnavårdsnämndens handlingar i andra fall än då väsentliga avvikelser konstaterats. Då folkbokföringsregistren föras hos länsstyrelserna samt dessa redan nu granska den del av barnavårdsnämndernas förvaltningsverksamhet, som avser mödrahjälpsmedlen, synes kontrollen lämpligen böra anförtros länsstyrelserna. Revisorerna vilja dock understryka angelägenheten av att denna kontroll icke blir onödigt kostnadskrävande utan såvitt möjligt genomföres inom ramen för nuvarande personalorganisation. Revisorerna utgå därvid från att kontrollen inskränkes till en stickprovsgranskning. Avstämningen mot folkbokföringen torde kunna verkställas av biträdespersonal; endast avvikelser och tveksamma fall böra hänskjutas till mera kvalificerad personal. För sistnämnda arbetsuppgifters fullgörande synes tillräckligt att inom länsstyrelserna avdela någon befattningshavare under den tid det tryckande registret är obrutet.

Under hänvisning till vad sålunda anförts slutade revisorerna med att understryka angelägenheten av att frågan om anordnande av en tillfredsställande kontroll över de allmänna barnbidragen snarast bragtes till sin lösning.

Utskottet.

Som ett avgörande skäl för att välja ett system med lokal utbetalning av barnbidragen framhöll föredragande departementschefen, statsrådet Möller, i den proposition, varigenom förslaget till lag om allmänna barnbidrag förelades riksdagen, att tidpunkten för barnbidragssystemets ikraftträdande måhända måste förskjutas, om ett centralt utbetalningssystem valdes. Departementschefen pekade därvid bland annat på att vissa svårigheter kunde uppstå i fråga om anskaffning av erforderlig maskinell utrustning för det centrala utbetalningssystemet. Sammansatta stats- och andra lagutskottet, som behandlade propositionen, uttalade i sitt av riksdagen godkända utlåtande däröver, att det bland annat med hänsyn till källskattesystemet vore absolut nödvändigt, att utbetalningen av barnbidragen icke fördröjdes. Med hänsyn därtill ansåg sig utskottet icke kunna tillstyrka, att vid barnbidragssystemets införande utbetalningen av bidragen ordnades centralt. Ur vissa synpunkter skulle dock enligt utskottets mening ett centralt utbetalningssystem måhända vara att föredraga framför ett lokalt. Utan att taga ställning till detta spørsmål förutsatte utskottet, att frågan om centralt eller lokalt utbetalningssystem senare gjordes till föremål för ytterligare överväganden.

Såsom av den ovan lämnade redogörelsen framgår, förutsattes i förslaget om decentraliserat utbetalningsförfarande, att kontroll i viss utsträckning komme att bli behövlig såväl över att barnbidragsanvisningarna av barnavårdsnämnderna utfärdades i rätt ordning som över att utbetalningarna även i övrigt blevo riktiga. Någon sådan kontroll har emellertid ännu icke anordnats. En sådan ordning är enligt utskottets mening föga tillfredsställande. Ett av socialstyrelsen i skrivelse till Kungl. Maj:t den 20 december 1948 framlagt förslag i ämnet är alltså beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

Vissa ytterligare olägenheter torde otvivelaktigt vara förbundna med ett lokalt utbetalningssystem. Motionärerna ha bland annat angivit, att det nuvarande systemet föranleder betydande kostnader för vederbörande kommunala organ utan att dessa härför bliva gottgjorda av statsverket. I sitt ovan nämnda utlåtande uttalade sammansatta stats- och andra lagutskottet, att enligt utskottets mening vore de allmänna barnbidragen att anse som en rent statlig angelägenhet. Även om de allmänna barnbidragen kunde medföra en minskning av kommunernas fattigvårdsavgifter, motiverade detta i och för sig icke — anförde utskottet vidare — att kommunerna utan ersättning skulle ombesörja en betydande del av de allmänna barnbidragens administrativa handhavande. Utskottet hemställde, som ovan nämnts, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville till omprövning upptaga frågan om ersättning till kommunerna för kostnader i anledning av de allmänna barnbidragen och för riksdagen framlägga förslag därom. För att erhålla material för en uppskattning av kom-

munernas kostnader för barnbidragsverksamheten har socialstyrelsen under hösten 1948 begärt vissa uppgifter från ett hundratal kommuner. Enligt preliminära beräkningar har för rikets samtliga kommuner den årliga driftskostnaden uppskattats till drygt 1,8 miljoner kronor, varav inemot 1,5 miljoner kronor utgöra personalkostnad. Det insamlade materialet har numera överlämnats till Kungl. Maj:t, på vars prövning frågan för närvarande är beroende.

Såväl frågan om kontroll av barnbidragens utbetalande som frågan om ersättning till kommunerna för deras kostnader i anledning av barnbidragen är således föremål för Kungl. Maj:ts prövning. Enligt utskottets mening torde det vid denna prövning vara lämpligt, att spörsmålet om en övergång till ett centralt utbetalningssystem av barnbidragen tages under förnyat övervägande. De skäl, som tidigare åberopats mot ett dylikt system, synas nu ej göra sig med samma styrka gällande. Utan att vilja taga slutlig ställning till frågan, vilket system som bör föredragas, vill utskottet dock påpeka, att ett centralt utbetalningssystem ur kontrollsynpunkt torde vara smidigast. Därest barnbidragen i likhet med folkpensionerna utbetalades genom generalpoststyrelsens försorg skulle dessutom vinnas, att kommunerna avbördades de dryga kostnader, som kommunerna numera få vidkännas för sin befattning med barnbidragen. Å andra sidan är utskottet icke omedvetet om att även det lokala utbetalningssystemet har förtjänster. Vid den omprövning av frågan, som utskottet ovan förordat, torde emellertid kunna klarläggas, hur utbetalningssystemet bäst bör vara utformat.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I: 249 och II: 301, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville till omprövning upptaga spörsmålet om sättet för de allmänna barnbidragens utbetalande samt för riksdagen framlägga de förslag, som därav kunna förmedlas.

Stockholm den 16 maj 1950.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Norman, Forslund, Sten, Hallagård*, Wistrand, Sunne*, Nils Elowsson och Bengtson;

från andra kammaren: herrar Jacobsson i Igelsbo, Hellbacken, Hagård, Carlsson i Bakeröd, Andersson i Alfredshem, Odhe*, fru Sjöstrand* och herr Andersson i Linköping.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.