

Nr 2.

Utlåtande i anledning av § 11 i riksdagens år 1952 församlade revisorers berättelse angående verkställd granskning av statsverkets tillstånd, styrelse och förvaltning m. m.

Sedan riksdagens år 1952 församlade revisorers berättelse jämte de i anledning därav från vederbörande ämbetsverk och myndigheter till Kungl. Maj:t avgivna utlåtanden och förklaringar hänvisats till statsutskottet, har enligt överenskommelse mellan statsutskottet och andra lagutskottet granskningen av revisorernas under § 11 i berättelsen redovisade anmärkningar hänskjutits till sammansatt stats- och andra lagutskott.

Under § 11 i berättelsen ha revisorerna upptagit vissa anmärkningar rörande *ersättningar av underhållsskyldiga för utgivna bidragsförskott.*

I redogörelse för gällande rätt på området framhåller revisorerna att av bidragsförskottets natur av förskott å oguldet underhållsbidrag följer, att barnavårdsnämnden har rätt att återkräva utbetalat belopp av den underhållsskyldige fadern. På grund härav skall nämnden, så snart bidragsförskottet beviljats, om hans postadress är känd eller kan utrönas, genom rekommenderat brev eller på annat sätt bevisligen tillställa honom meddelande om beslutet. För utbetalat bidragsförskott inträder barnavårdsnämnden till alla delar i moderns rätt mot den underhållsskyldige. Nämnden har sålunda även rätt att begära införsel samt är över huvud skyldig att utan dröjsmål vidtaga erforderliga åtgärder för att indriva beloppet hos den underhållsskyldige. Om särskilt ömmande omständigheter föreligger kan emellertid länsstyrelsen på framställning av barnavårdsnämnden eller den underhållsskyldige medgiva, att återkravsrätten eftergives. I samband med vissa indrivningsåtgärder bör nämnden även giva modern eller barnavårdsmannen tillfälle att utkräva den del av underhållsbidraget, som inte täckes av förskottet.

Sedan reglerna om gottgörelse av statsmedel till kommun, som utgivit bidragsförskott, berörts, har revisorerna gått att undersöka i vilken mån barnavårdsnämnderna av de underhållsskyldiga kunnat uppbära ersättning för utgivna förskott.

Av den utredning härom, som i berättelsen redovisas, må följande återgivas.

Statsverkets kostnader för bidragsförskottsverksamheten har under budgetåret 1951/52 uppgått till 3 476 000 kronor.

Bihang till riksdagens protokoll 1953. 6 saml. 2 avd. Nr 2.

Antalet barn, som under år 1950 åtnjöt bidragsförskott, var 4 procent högre än under år 1949. Det utbetalade beloppet hade samma tid stigit från 7,15 till 7,60 miljoner kronor, innebärande en ökning av bidragsförskottens belopp med ca 6 procent. Från 1943 till 1950 har utbetalningarna för bidragsförskott stigit från 4,84 till 7,60 miljoner kronor eller med 60 procent.

I syfte att klarlägga, i vilken omfattning de förskotterade beloppen ersättes genom inbetalningar från de underhållsskyldiga fäderna, har i vidstående tablå sammanställts uppgifter, som för tioårsperioden 1940—1950 utvisar dels det antal underhållsskyldiga, som ersatt bidragsförskott, dels ock det återbetalade beloppet. Det må framhållas, att de givna uppgifterna även innefattar fall, där bidragsförskott endast delvis ersatts.

År	Landsbygden				Städerna			Hela riket				
	Fäder, som ersatt bidragsförskott		Återbetalat belopp		Fäder, som ersatt bidragsförskott		Återbetalat belopp	Fäder, som ersatt bidragsförskott		Återbetalat belopp		
	Antal	i % av ers.-skyld. fäder v. årets slut	Kr.	i % av utbet. belopp	Antal	i % av ers.-skyld. fäder v. årets slut	Kr.	i % av utbet. belopp	Antal	i % av ers.-skyld. fäder v. årets slut	Kr.	i % av utbet. belopp
1940	6 095	—	726 584	24	5 726	—	799 204	29	11 821	—	1 525 788	27
1943	6 240	—	901 780	36	6 406	—	1 093 483	47	12 646	—	1 995 263	41
1946	5 602	58	912 397	41	7 257	50	1 116 398	43	12 859	53	2 028 795	42
1947	5 238	54	884 281	41	7 516	50	1 170 693	42	12 754	51	2 054 974	42
1948	6 333	54	1 025 235	38	10 456	48	1 419 628	39	16 789	50	2 444 863	38
1949	7 845	60	1 133 919	38	11 366	50	1 643 940	39	19 211	53	2 777 859	39
1950	7 826	59	1 123 810	37	12 504	50	1 861 557	41	20 330	53	2 985 367	39

Som av tabellen framgår har under år 1950 20 330 fäder eller något mer än hälften av antalet ersättningsskyldiga fäder vid 1950 års slut helt eller delvis återbetalat bidragsförskottet. Hela antalet för bidragsförskott ersättningsskyldiga fäder uppgick vid 1950 års slut till 38 204. En närmare undersökning visar, att av dessa 3 792 eller sålunda ca 10 procent inte anträffats någon gång under året. Av tablå framgår vidare, att det återbetalade beloppet under år 1950 utgjorde 2,99 miljoner kronor eller 7 procent mer än närmast föregående år. Då det totalt utbetalade beloppet för bidragsförskott uppgick till 7,60 miljoner kronor, stannade sålunda år 1949 ca 4,6 miljoner kronor å det allmänna. I förhållande till det utbetalade beloppet utgjorde återbetalningarna år 1950 endast 39 procent. Som av tablå framgår har återbetalningsfrekvensen under de senare åren visat en tendens att sjunka. Under åren 1943, 1946 och 1947 ersattes sålunda 41 och 42 procent av de utbetalade beloppen, medan under 1948 endast 38 procent återbetalades. I allmänhet synes det förhållandet föreligga, att på landsbygden antalet fäder, som fullgör betalningsskyldigheten, är, relativt sett, större än i städerna, medan i fråga om det ersatta beloppet städerna uppvisar procentuellt bättre resultat än landsbygden.

Den del av förskotten, som inte återbetalas, stannar som ovan framhållits på det allmänna. Revisorerna har med hänsyn härtill även verkställt

beräkningar, som utvisar i vilken utsträckning staten och kommunerna kommit att med hänsyn till av underhållsskyldiga gjorda inbetalningar slutligt bestrida utgifterna för bidragsförskotten. Uppgifterna för hela riket framgår av följande uppställning avseende under 1950 utbetalade förskott.

Antal barn med bidragsförskott	Av barnavårdsnämnderna utgivna bidragsförskott kr.	Av underhållsskyldiga ersatta bel. i % av utgivna bidragsförskott	Statsbidrag i % av utgivna bidragsförskott	Kommunernas bidrag i % av utgivna bidragsförskott
38 320	7 607 530	39,2	45,6	15,2

I sitt allmänna uttalande har revisorerna anfört, att de redovisade ersättningsbeloppen — inte minst i betraktande av de synnerligen gynnsamma arbetsmarknadsförhållanden, som varit rådande — framstår såsom anmärkningsvärt låga. Ett bättre utnyttjande av de försörjningspliktigas bidragsförmåga syntes därför revisorerna både möjligt och i hög grad påkallat. Av vikt vore därför att den av barnavårdsnämnderna bedrivna återkravsverksamheten inte eftersattes utan upprätthölles i all den utsträckning som kunde finnas erforderlig för tillvaratagande av tillgängliga indrivningsmöjligheter och för säkerställande av ett tillfredsställande indrivningsresultat.

I anslutning till att revisorerna understrukit kravet på effektivitet i indrivningsverksamheten har de riktat viss kritik mot införsel förfarandet och därvid anfört följande.

»Vad införsellagen beträffar lider denna av påtagliga brister, som försvårar arbetet för de sökande och bidrar till att den underhållspliktiges bidragsförmåga inte i full utsträckning tages i anspråk. Sålunda må införsel beviljas endast i avlöning, pension eller livränta. Ett mycket stort antal underhållspliktiga fäder har emellertid tillfälligt arbete som försäljare eller innehar eget yrke, i vilka fall det visat sig nästan omöjligt att utkräva ersättning av vederbörande. En annan begränsning i lagen är att införsel inte kan beviljas till gäldande av bidragsbelopp, som förfallit till betalning tidigare än ett år, innan beslutet om införsel meddelats. Särskilt om hänsyn tages till den lätthet, med vilken en person under längre tid kan hålla sig undan, innebär denna sistnämnda bestämmelse en avsevärd nackdel. Det torde kunna ifrågasättas, om inte ifrågavarande tidsgräns bör utsträckas till exempelvis tre år. Det motiv, som föranlett den nuvarande bestämmelsen, att äldre fordran skulle ha förlorat karaktären av underhållsfordran och blivit likställd med vanlig civilrättslig fordran, synes inte tillräckligt bärande i förevarande sammanhang. Ett av det allmänna förskotterat underhållsbidrag torde nämligen i detta hänseende böra likställas med utskylder och offentligrättsliga avgifter, vilka kan göras till föremål för införsel upp till tre år från det desamma förfallit till betalning. En ytterligare svaghet i införsellagen är otvivelaktigt att utmättningsman inte är skyldig lämna

besked om vissa förhållanden, vilka är av vikt för ärendets handläggning. Sålunda är utmättningsman inte skyldig meddela avslagsbeslut i införsel-ärende eller meddela sökanden, att den underhållsskyldige slutat sin anställning, innan ansökan avgjorts. Vissa utmättningsmän återsänder utan vidare handlingarna i ärendet till sökanden, så snart upplysning erhållits, att den underhållsskyldige lämnat den anställning, som införselbeslutet avsåg. Många barnavårdsmän torde därigenom beredas svårigheter att hålla sig underrättade om läget inom olika införselärenden. Vid den revision av bl. a. införsellagstiftningen, varom 1945 års riksdag hemställt hos Kungl. Maj:t, torde åtgärder böra övervägas, som främjar en effektiv återkravsverksamhet.»

Slutligen har revisorerna påtalat vissa brister i den efterforsknings- och utredningsverksamhet, som bedrivs för utrönande av de underhållspliktigas vistelse och ekonomiska ställning. I detta sammanhang har revisorerna uttalat bland annat följande. »Det skulle utan tvekan vara av värde, om på lämpligt sätt kunde för polismyndigheterna klargöras vikten av att utredningarna i förevarande fall bedrivs med all möjlig skyndsamhet liksom att uppgifterna i rapporterna kontrolleras. En annan fråga av betydelse i detta sammanhang är, om inte den efterlysningsverksamhet, som f. n. bedrivs genom socialstyrelsens försorg, på något sätt kunde göras effektivare.»

»För främjande av ett gott indrivningsresultat är givetvis av vikt, att inte blott vederbörande exekutiva myndigheter utan även andra statliga organ lämnar barnavårdsmyndigheterna verksamt stöd i indrivningsförfarandet. Särskilt torde därvid böra uppmärksammas, att möjligheten till återkrav numera starkt beskurits genom arbetsmarknadsmyndigheternas åtgärd att av sekretesskäl vägra lämna underrättelse om underhållsskyldigs arbetsplats, där sådan erhållits genom den offentliga arbetsförmedlingen. En ändring i detta förhållande torde böra övervägas.»

Utlåtande har avgivits av *socialstyrelsen* (Del II, s. 72—77), som delar revisorernas uppfattning om att barnavårdsnämndernas återkravsverksamhet många gånger brister i effektivitet. Styrelsen erinrar om att riksdagen i skrivelse till Konungen den 19 juni 1948 (nr 332) ifrågasatt förbättring av kontrollen över barnavårdsmäns och barnavårdsnämnders befattning med återkravsärenden genom att underställa densamma socialstyrelsen. Sedan styrelsen nämnt att berörda skrivelse ännu icke föranlett någon Kungl. Maj:ts åtgärd har styrelsen anfört bland annat:

Styrelsen vill ånyo framhålla, att det är angeläget, att frågan om tillsynen över bidragsförskottsverksamheten snarast möjligt erhåller en tillfredsställande lösning. En effektiv tillsyn blir så mycket mera angelägen som bidragsförskotten, såsom tidigare nämnts, efter den höjning av be-

loppen, som beräknas komma till stånd den 1 juli 1953, komma att innebära betydande kostnader för det allmänna. Bidragsförskottslagen innehåller icke någon föreskrift, som ger statlig myndighet möjlighet eller skyldighet att utöva tillsyn över kommunernas sätt att handhava verksamheten. Endast i samband med prövningen av ansökan om statsbidrag äger länsstyrelse i efterhand utöva viss kontroll. Socialstyrelsen har icke ens instruktionsenliga befogenheter att lämna råd och anvisningar rörande handhavande av lagen. Styrelsens enda i lag eller författning reglerade befogenhet i fråga om bidragsförskotten är att lämna statens socialvårds-konsulenter anvisningar och föreskrifter vid utövandet av deras rådgivande och upplysande verksamhet beträffande barnavårdsnämnds förpliktelser på detta område. Det torde vara självfallet, att styrelsens möjligheter att fullgöra denna uppgift på ett tillfredsställande sätt måste vara begränsade, då styrelsen saknar möjlighet och befogenhet att mera lokalt följa lagstiftningens tillämpning och att skaffa sig erforderlig kännedom om verksamhetens handhavande i övrigt.

Enligt styrelsens uppfattning böra de myndigheter, länsstyrelserna och socialstyrelsen, vilka i vissa andra avseenden ha att övervaka barnavårdsnämndernas verksamhet, erhålla motsvarande befogenheter beträffande bidragsförskottsverksamheten. Ett centralt tillsynsorgan skulle även få möjligheter att överblicka och bilda sig en uppfattning om effektiviteten av de tvångsmedel och andra åtgärder, som kunna anlitas vid förskottens återkrävande, och att i förekommande fall taga de initiativ till en förbättring, som kunna visa sig erforderliga.

Ehuru styrelsen sålunda saknar befogenheter beträffande här ifrågasvarande verksamhet, har styrelsen icke kunnat underlåta att på skilda sätt vidtaga vissa åtgärder för att söka åstadkomma en förbättring i berörda avseende. Barnavårdsnämnder och barnavårdsmän, som i allt större utsträckning vända sig till styrelsen för att i enskilda fall erhålla råd och upplysningar, ha erhållit erforderligt bistånd. Upplysningsverksamheten i denna del har sålunda intensifierats under senare år. Någon ytterligare utvidgning av denna verksamhet är dock icke möjlig med den begränsade arbetskraft, som inom socialstyrelsens barnavårdsbyrå kan disponeras för dessa och näraliggande uppgifter inom den allmänna barnavården. En upplysande och rådgivande verksamhet har även bedrivits i samband med den kursverksamhet för ledamöter i barnavårdsnämnder och för barnavårdsmän, som bl. a. av länens socialvårdsförbund bedrivits på skilda orter inom landet. Därjämte har styrelsen i sin publikationsserie Råd och anvisningar i socialvårdsfrågor, vilken tillställts samtliga barnavårdsnämnder och flertalet barnavårdsmän, lämnat detaljerade anvisningar om hur verksamheten med återkrav av bidragsförskott skall bedrivas. Tillämpningen av bidragsförskottslagen har även upptagits till diskussion vid socialstyrelsens årliga konferenser med statens socialvårds-konsulenter.

Socialstyrelsen har slutligen i förklaringen i huvudsak biträtt vad revisorerna anfört om brister i efterforsknings- och utredningsverksamheten beträffande återkravsärenden.

Utskottet.

Frågan om effektivisering av den återkravsverksamhet, som åligger barnavårdsnämnderna i fråga om utbetalade bidragsförskott, har tidigare vid

upprepade tillfällen varit föremål för uppmärksamhet. Revisorerna ha senast i sin 1948 avgivna berättelse påtalat resultaten av barnavårdsnämndernas ifrågavarande indrivningsverksamhet.

När revisorerna nu återupptagit spørgsmålet om de underhållsskyldigas återbetalning av utgivna förskott, har ett utförligt siffermaterial redovisats till belysning av problemet. Härav framgår, bland annat, att återbetalningsfrekvensen visat en tendens att sjunka. 1950 återbetalades 39 procent av det förskotterade beloppet. Under åren 1946 och 1947 ersattes 42 procent. Det framgår vidare, att under 1950 53 procent av antalet ersättningskyldiga fäder över huvud taget gjort återbetalningar, som helt eller delvis täckt de förskotterade beloppen.

Den av revisorerna förebragta utredningen ger enligt utskottets mening klart belägg för revisorernas uppfattning att bidragsförskotten icke ersätts i tillfredsställande omfattning. De redovisade ersättningsbeloppen äro anmärkningsvärt låga, och det måste anses såsom ett allvarligt missförhållande att i det närmaste hälften av samtliga bidragsskyldiga fäder icke ersatt något av de förskotterade beloppen. Vid dessa bedömanden har hänsyn givetvis tagits till att bidragsförskottsverksamheten till sin natur berör fäder, vilkas betalningsförmåga ofta är svag. Det må dock erinras om, att de bidragsskyldigas möjligheter att betala underhållsbidrag i regel bedömts vid fastställandet av underhållsplikten; låt vara att i många fall försörjningsskyldigheten kommit att överstiga förmågan. Även om sistnämnda förhållande delvis förklarar den låga återbetalningsfrekvensen, står dock för utskottet klart, att förskotten icke ersätts i den utsträckning som är möjlig och som måste krävas. Utskottet vill i detta sammanhang understryka vad revisorerna uttalat om den rent sociala sida som denna fråga har.

När det gäller att komma till rätta med missförhållandena ha revisorerna berört de krav, som måste ställas på barnavårdsmännen, samt diskuterat de medel, som stå barnavårdsnämnderna till buds i återkravsverksamheten. I förstnämnda hänseende har ånyo belysts det otillfredsställande i att de kommunala barnavårdsmyndigheternas befattning med bidragsförskottsärenden är undandragen verklig tillsyn. 1948 års riksdag har emellertid i skrivelse till Kungl. Maj:t riktat uppmärksamheten på den bristande kontrollen av detta område.

Såsom revisorerna framhållit beror effektiviteten i indrivningen av underhållsbidrag i hög grad på de medel, som stå till buds. Revisorerna ha i detta sammanhang riktat viss kritik mot den nuvarande införsellagen. De påtalade begränsningarna i utmätningmans skyldighet att meddela beslut i införselärenden ha av erfarenhet visat sig kunna vålla onödiga dröjsmål med brådskande indrivningsåtgärder. Utskottet ansluter sig till revisorernas uttalande härom och förutsätter, att vid den revision av lagstiftningen, som sedan en tid tillbaka överväges inom justitiedepartementet,

tillbörlig uppmärksamhet kommer att ägnas intresset av skyndsamhet i införselförfarandet.

Beträffande revisorernas tanke att man för det allmänna skulle utsträcka den i 6 § införsellagen angivna tiden, inom vilken införsel må beviljas för förfallna bidragsbelopp, till tre år, vill utskottet erinra om följande. Enligt sin ursprungliga lydelse innehöll 6 § införsellagen generellt stadgande att införsel ej finge beviljas till gäldande av bidrag, som förfallit till betalning tidigare än ett år innan beslutet meddelades. Genom denna begränsning har man velat förekomma, att från förfluten tid resterande belopp i större omfattning uttages genom införsel. Lagberedningen anförde såsom motivering för en sådan begränsning, bland annat, att fordran på bidrag för tid, som redan gått till ända, icke mer kunde tjäna sin ursprungliga uppgift. Sådan fordran hade i viss mån förlorat karaktären av underhållsfordran och blivit likställd med vanlig fordran, för vilken införsel ej kan äga rum. Därtill anfördes, att om införsel för förfallna bidrag utan inskränkning medgäves, den underhållsskyldige kunde komma i en sådan ställning, att han förlorade arbetslust och vilja att göra rätt för sig. 1950 utsträcktes tidsfristen till två år beträffande bidrag som fader till barn utom äktenskap har att erlægga till barnets moder. Lagändringen tillkom för att råda bot för det förhållandet, att moder till sådant barn ofta till följd av svårigheter att i tid få en mot barnafadern verkställbar dom berövades möjligheten till införsel för fordran på bidrag. Barnavårdsnämnds rätt till införsel för anspråk på underhållsbidrag kan föras tillbaka till den utvidgning 1918 av införselinstitutet, varigenom fattigvårdssamhälle kunde beviljas införsel mot enskilda försörjningsskyldiga. Därvid anfördes som motiv, att några betänkligheter icke borde möta mot en sådan utvidgning, då ändamålet vore alldeles likartat med det, för vilket införsel förut kunnat erhållas, nämligen att få bidrag till underhållsberättigads försörjning. Vid införandet av lagen den 6 juni 1924 om samhällets barnavård bereddes helt naturligt barnavårdsnämnd samma möjlighet till införsel, som tidigare stått öppen för fattigvårdsstyrelse. De skäl som talat för att giva underhållsberättigad möjlighet till införsel ha alltså även motiverat att detta institut ställts i barnavårdsnämndernas tjänst vid indrivningen av underhållsbidrag. Att, såsom revisorerna ifrågasatt, likställa barnavårdsnämnds krav på förskottat underhållsbidrag med utskylder och allmänna avgifter, vore i viss mening att lösrycka nämndernas rätt till införsel från den grund, varpå rätten hittills vilat. Det skulle vidare innebära, att barnavårdsnämnd i lagen gäves en förmånligare ställning gentemot den underhållsskyldige fadern än den modern innehar.

De brister, som revisorerna pekat på och vilka hänföra sig till de nuvarande möjligheterna att efterforska försumliga fäder, äro allvarliga och böra snarast möjligt botas. Utskottet har med tillfredsställesle tagit del av socialstyrelsens i förklaringen meddelade upplysning att undersökningar

pågå i syfte att effektivisera den efterlysningsverksamhet, som bedrivs genom styrelsens försorg. Revisorerna ha i detta sammanhang något berört frågan om de offentliga arbetsförmedlingarnas medverkan vid efterforskningen av underhållspliktiga och arbetsförmedlingarnas vägran att biträda med uppgifter om arbetssökandes bostadsadress. Detta spörsmål har tidigare dryftats mellan socialstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen utan att någon av bägge parter accepterad lösning nåtts. Emellertid har arbetsmarknadsstyrelsen nyligen med ändring av tidigare meddelade direktiv om utlämnande av förmedlingshandlingar och handlingar rörande hjälpverksamhet vid arbetslöshet, efter samråd med socialdepartementet, beslutat, att i dylika handlingar förekommande uppgift å arbets- eller hjälpsökandes namn, adress och arbetsanställning må utlämnas till offentlig myndighet efter skriftlig framställning från myndigheten eller den befattningshavare hos myndigheten, som denna därtill förordnar.

I enlighet härmed ha nya föreskrifter genom cirkulär den 2 mars 1953 meddelats länsarbetsnämnderna.

De revisorernas anmärkningar, vartill utskottet ovan anslutit sig, äro förtjänta av det största beaktande. Utskottet har anledning förutsätta att de berörda frågorna redan äro föremål för Kungl. Maj:ts eller vederbörande myndighets uppmärksamhet. Utskottet har emellertid velat bringa de ovan anförda synpunkterna till Kungl. Maj:ts kännedom.

Utskottet får därför hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t såsom sin mening giva till känna vad utskottet ovan anført.

Stockholm den 3 mars 1953.

På sammansatt stats- och andra lagutskotts vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från statsutskottet: herrar Iwar Anderson, Bergh, Rubbestad, fröken Elmén, herr Erik Svedberg och fru Ericsson i Luleå;

från andra lagutskottet: herrar Norman, Sten, fru Johansson i Norrköping, herr Hagård samt fruar Svenson och Sandström.