

## **Nr 139**

*Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändrad lydelse av 8 § bidragsförskottslagen den 11 juni 1943 (nr 382), m. m.; given Stockholms slott den 15 mars 1957.*

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden för denna dag, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till

- 1) lag om ändrad lydelse av 8 § bidragsförskottslagen den 11 juni 1943 (nr 382); samt
- 2) lag om utfyllnad av vissa underhållsbidrag.

## **GUSTAF ADOLF**

*Ulla Lindström*

---

### **Propositionens huvudsakliga innehåll**

Maximibeloppet för bidragsförskott föreslås från och med den 1 juli 1957 höjt från 600 till 720 kronor för barn och år.

Tillika föreslås att vissa kategorier av barn, beträffande vilka familjerättsligt underhållsbidrag å belopp understigande 720 kronor för år fastställts före den 1 april 1957, skall äga att av allmänna medel erhålla vad som brister i nämnda belopp, s. k. utfyllnadsbidrag.

**Förslag**

till

**Lag****om ändrad lydelse av 8 § bidragsförskottslagen den 11 juni 1943 (nr 382)**

Härigenom förordnas, att 8 § bidragsförskottslagen den 11 juni 1943<sup>1</sup> skall erhålla följande ändrade lydelse.

(Gällande lydelse)

Bidragsförskott utgår med det belopp den underhållsskyldige jämlikt rättens beslut eller enligt avtal är pliktig att utgiva till barnets underhåll, dock högst med 600 kronor för år räknat.

(Föreslagen lydelse)

8 §.

Bidragsförskott utgår med det belopp den underhållsskyldige jämlikt rättens beslut eller enligt avtal är pliktig att utgiva till barnets underhåll, dock högst med 720 kronor för år räknat.

---

*Denna lag träder i kraft den 1 juli 1957.*

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 8 § se SFS 1956: 48.

**Förslag**  
till  
**Lag**  
om utfyllnad av vissa underhållsbidrag

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Barn, vars fader eller moder enligt beslut, som av domstol meddelats före den 1 april 1957, eller enligt skriftligt av två personer bevitnat avtal, som slutits före sagda dag, är pliktig att till fullgörande av lagstadgad underhållsskyldighet utgiva underhållsbidrag till barnet, äger, därest underhållsbidraget ej uppgår till 720 kronor för år räknat, av allmänna medel erhålla vad som brister i nämnda belopp (*utfyllnadsbidrag*).

Utfyllnadsbidrag må ej utgå till barn, vars föräldrar sammanbo, eller till barn, som bor tillsammans med den underhållsskyldige. Ej heller må utfyllnadsbidrag utgå till barn, som för sin försörjning uppenbarligen ej har behov av dylikt bidrag.

2 §.

Vad i 2—4 §§, 7 §, 11 § 1—3 mom., 12—14, 20, 21 samt 23—25 §§ bidragsförskottslagen den 11 juni 1943 finnes stadgat om bidragsförskott skall i tillämpliga delar gälla beträffande utfyllnadsbidrag.

Utfyllnadsbidrag, som understiger 60 kronor för år, utbetalas endast under förutsättning att barnet uppbär bidragsförskott för den tid, på vilken utfyllnadsbidraget belöper.

3 §.

De närmare föreskrifter, som finnas erforderliga för tillämpningen av denna lag, meddelas av Konungen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1957.

*Utdrag av protokollet över socialärenden, hållet inför Hans Maj:t  
Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 15 mars  
1957.*

N ä r v a r a n d e:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden ZETTERBERG, NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, HEDLUND, PERS-  
SON, LINDELL, LINDSTRÖM, LANGE, LINDHOLM, NÄSGÅRD, KLING, ELIASSON.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler statsrådet Lindström *fråga om vissa åtgärder till stöd för barn i ofullständiga familjer* samt anför.

### **Inledning**

Familjeberedningen<sup>1</sup>, som tillkallades med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 2 mars 1956 för att inom socialdepartementet biträda vid handläggning av frågan om samhällets stödåtgärder för barnfamiljerna, har redovisat resultatet av sitt arbete i åtta på hösten 1956 avgivna promemorior. En av dem handlar om stöd åt ofullständiga familjer (SOU 1956: 47). I syfte att förbättra dessa familjers ekonomiska ställning föreslås i denna promemoria bl. a. vissa åtgärder, som berör de familjerättsliga underhållsbidragen, bidragsförskotten och de särskilda barnbidragen.

Vid anmälan av årets statsverksproposition (V ht p. 23 och 25) berörde jag i korthet ifrågavarande promemoria, som då var föremål för remissbehandling. Jag förklarade därvid bl. a., att de särskilda barnbidragen och bidragsförskotten stod i så nära samband med den samhälleliga pensioneringen, att frågan om en förbättring av dessa förmåner inte lämpligen kunde bedömas förrän ståndpunkt tagits till allmänna pensionsberedningens blivande principförslag. Vidare uttalade jag, att jag inte räknade med att föreslå proposition till årets riksdag om ändring av bidragsförskottets belopp. Sistnämnda uttalande var närmast föranlett av att socialstyrelsen i sina anslagsäskanden för nästa budgetår framlagt förslag om höjning av bidragsförskottets maximibelopp från 600 till 1 200 kronor för år fr. o. m. den 1 juli 1957.

Allmänna pensionsberedningen har numera avgivit sitt principförslag rörande förbättrad pensionering (SOU 1957: 7). Såsom närmare kommer att utvecklas i det följande har spørsmålet om en effektivisering av bidrags-

<sup>1</sup> Familjeberedningen har bestått av kanslirådet Bertil Olsson, ordf., förste byråinspektören A. Spendrup, amanuensen Göte Svenson, fl. lic. Brita Åkerman Johansson och förste kansli-sekreteraren Otto Winther.

förskottslagstiftningen härigenom kommit i annat läge än det hade vid den tidpunkt, då statsverkspropositionen anmäldes. Jag anser mig därför böra återkomma till detta spörsmål. I samband härmed anhåller jag att få till behandling upptaga vissa andra av familjeberedningen aktualiserade frågor.

### Gällande bestämmelser

Enligt *föräldrabalken* är föräldrarna skyldiga att vidkännas kostnaden för barnets uppehälle och utbildning, om det ej har egna tillgångar. Underhållsskyldigheten upphör ej innan barnet erhållit den utbildning, som med hänsyn till föräldrarnas villkor och barnets anlag må finnas tillbörlig och ej i något fall förrän barnet fyllt sexton år (7:1). Jämväl för tiden där-efter är föräldrarna under vissa förutsättningar skyldiga att giva barnet underhåll.

I kostnaderna för barnets underhåll skall var och en av föräldrarna taga del efter sin förmåga. Fader eller moder, som ej har vårdnaden om barnet, skall i regel betala underhållsbidrag (7:2). Sådant bidrag kan utgå även till adoptivbarn (7:5), makes barn i tidigare gifte (7:4), makes adoptivbarn (7:5) och makes barn utom äktenskap (7:4).

Underhållsbidrag kan fastställas genom avtal eller av domstol. Bidraget skall i allmänhet utgå i form av ett periodiskt understöd. I vissa fall kan dock engångsbidrag förekomma.

Avtal angående fullgörande för framtiden av underhållsskyldighet mot barn utgör ej hinder för barnet att göra gällande rätt till högre underhållsbidrag. Från denna regel göres dock ett undantag; avtal om underhåll till barn utom äktenskap är bindande för barnet, om avtalet slutits genom skriftlig, av två personer bevittnad handling och godkänts av barnavårdsman eller, om sådan ej finnes, av barnavårdsnämnden (7:7).

När väsentligt ändrade förhållanden påkallar det, äger domstol jämka underhållsbidrag, som fastställts genom dom eller genom avtal som är bindande för barnet (7:8). Även i vissa andra fall kan jämkning äga rum.

Enligt *lagen den 6 juni 1952 (nr 334) om höjning av vissa underhållsbidrag* skall periodiska underhållsbidrag av familjerättslig karaktär, vilkas belopp fastställts före den 1 januari 1951, förhöjas med hänsyn till penningvärdets fall. Stadgandet härom äger dock ej tillämpning, om den dom eller det avtal, varigenom bidraget fastställts, innehåller föreskrift, att bidraget skall vid nedgång i penningvärdet eller ökning av den bidragspliktiges inkomster utgå med förhöjning enligt angivna grunder. Höjningen utgör, om bidraget fastställts under år 1940 eller tidigare 60 %, under något av åren 1941—1946 30 % och under något av åren 1947—1950 20 %. Utan hinder av vad som stadgas i lagen äger rätten på yrkande förordna på annat sätt om bidragsskyldigheten, när de i giftermålsbalken eller föräldrabalken givna reglerna om underhållsbidrag föranleder därtill.

På föredragning av chefen för justitiedepartementet har Kungl. Maj:t den 1 mars 1957 beslutat att till lagrådet remittera ett lagförslag om ytterligare höjning av vissa äldre underhållsbidrag.

De kontanta försörjningsbidrag, som från samhällets sida kan komma barnen i ofullständiga familjer till del, förekommer i två huvudformer, nämligen bidragsförskott och särskilda barnbidrag.

Bestämmelserna om bidragsförskott återfinnes i *lagen den 11 juni 1943 (nr 382) om förskottering av underhållsbidrag till barn (bidragsförskottslagen)*. Enligt denna lag äger barn, vars fader eller moder enligt rättens beslut eller skriftligt, av två personer bevittnat avtal är pliktig att till fullgörande av lagstadgad underhållsskyldighet utgiva underhållsbidrag till barnet, rätt att, om den underhållsskyldige underlåter att betala förfallet belopp, av allmänna medel erhålla förskott å underhållsbidraget (bidragsförskott). Bidragsförskott utgår emellertid ej till barn, vars föräldrar sammanbor, eller till barn, som bor tillsammans med den underhållsskyldige (1 §).

Om makar eller någon av dem har adoptivbarn, skall vid tillämpningen av lagen med barnets fader avses mannen och med barnets moder hustrun (23 §).

Rätt till bidragsförskott tillkommer endast barn, som är svensk medborgare och stadigvarande vistas här i riket. Konungen äger dock träffa överenskommelse med främmande stat i fråga om tillämpningen av lagen å dess undersåtar ävensom förordna, att barn, som icke någonstades äger medborgarskap eller, ehuru det äger medborgarskap, är politisk flykting, skall äga samma rätt till bidragsförskott som svenskt barn (2 §).

Bidragsförskott utgår med det belopp, som den bidragsskyldige enligt rättens beslut eller avtalet är skyldig att utgiva i underhållsbidrag, dock med högst 600 kronor om året (8 §). Förskottet utges längst till dess barnet fyller 16 år (2 §).

Ansökan om bidragsförskott prövas i regel av barnavårdsnämnden i den kommun där vårdnadshavaren är mantalsskriven vid den tidpunkt då förskottet sökes (3 §). Ansökningen kan göras av vårdnadshavaren eller av särskilt förordnad förmyndare eller barnavårdsman för barnet, om sådan finnes. Ansökningen skall avfattas enligt fastställt formulär och innehålla nödiga upplysningar för utredande av barnets rätt till bidragsförskott ävensom en av sökanden på heder och samvete avgiven förklaring, att de lämnade upplysningarna är med sanningen överensstämmande. Är sökanden ur stånd att själv avgiva sådan förklaring, skall riktigheten av upplysningarna intygas av två trovärdiga, med förhållandena förtrogna personer. Vid ansökningen skall fogas prästbevis och det till grund för ansökningen liggende beslutet eller avtalet, därest dessa handlingar icke annorledes är tillgängliga för barnavårdsnämnden (4 §).

Bidragsförskott beviljas för tiden från och med den månad, under vilken förskottet sökts. Om den underhållsskyldige häftar i skuld för tidigare förfallet bidrag, kan förskott utgå även för förfluten tid, dock längst från och med andra månaden före den under vilken förskottet sökts. Förskottet beviljas i regel till utgången av det löpande statliga budgetåret, varefter vid behov ny ansökan får göras. Barnavårdsnämnden äger emellertid under juni månad pröva ansökan jämväl för tiden till och med utgången av närmast följande budgetår (7 §). I regel utbetalas bidragsförskott månadsvis till vårdnadshavaren eller, om särskilt förordnad förmyndare finnes, till denne. Särskilda utbetalningsföreskrifter gäller i vissa fall. Dessutom finns en del specialregler beträffande barn som vistas å anstalt m. m. (11 §).

Sedan skyldigheten att utgiva underhållsbidrag till barnet upphört, skall beviljat förskott ej vidare utgå. Vidare skall förskott indragas om föräldrarna sammanflyttar eller om barnet får bostad tillsammans med den underhållsskyldige. Detsamma gäller i regel om barnet ej längre är svensk medborgare eller stadigvarande vistas här i riket (12 §).

Barnavårdsnämnden har att noga vaka över att bidragsförskott kommer barnet till godo (13 §). Rätten till bidragsförskott kan ej överlåtas eller tagas i mät för gäld (14 §).

För lämnat bidragsförskott inträder den barnavårdsnämnd, som utgivit förskottet, i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den underhållsskyldige (15 §). Denne har att till nämnden erlagga å förskottet belöpande del av underhållsbidraget allt eftersom det förfaller till betalning (16 §). Om han ej efter förmåga fullgör denna sin skyldighet, skall nämnden utan dröjsmål vidtaga erforderliga åtgärder för fordringens indrivande (17 §).

Kostnaden för bidragsförskott bestrides, i den mån ersättning ej kunnat uttagas av den underhållsskyldige, till tre fjärdedelar av staten och en fjärdedel av den kommun, vars barnavårdsnämnd beviljat förskottet (20 §). Barnavårdsnämnden har att hos vederbörande länsstyrelse söka gottgörelse av statsverket för utgivna bidragsförskott. Ansökningen, som skall avse förskottsutgifter för visst budgetår, skall i regel göras före utgången av därnäst följande budgetår. Länsstyrelsen skall granska ansökningen, eventuellt låta införskaffa erforderlig ytterligare utredning och därefter, i den mån förskotten befunnits beviljade och utbetalade i överensstämmelse med föreskrifterna i lagen samt barnavårdsnämnden skäligen får anses ha fullgjort vad densamma ålegat i fråga om åtgärder för förskottens återkrävande, bevilja gottgörelse och utanordna beviljat belopp (21 §).

Över barnavårdsnämnds beslut i ärende rörande beviljande eller indragning av bidragsförskott får den, som beslutet rör, anföra besvär hos länsstyrelsen (24 §). Klagan över länsstyrelsens beslut föres hos Konungen (25 §), vilken jämväl äger meddela de närmare föreskrifter, som erfordras för lagens tillämpning (26 §).

Om särskilda barnbidrag stadgas i *lagen den 26 juli 1947 (nr 530) om särskilda barnbidrag till änkors och invaliders m. fl. barn*. Enligt denna lag skall särskilt barnbidrag av allmänna medel utgivas till uppehälle och uppfostran åt vissa i lagen angivna kategorier av barn, som endast har en arbetsför försörjare eller helt saknar försörjare. Bidraget är i flertalet fall inkomstprövat med hänsyn till både barnets och försörjarens inkomst; barnets inkomst av eget arbete påverkar härvid ej bidraget men underhållsbidrag eller bidragsförskott skall i regel helt avdragas. När bidraget ej på grund av inkomstprövningen reduceras, utgår det med 600 kronor för barn och år. Ärenden rörande särskilda barnbidrag handlägges av pensionsnämnderna och pensionsstyrelsen. Jämväl i vissa andra avseenden är förevarande lag anknuten till bestämmelserna i lagen om folkpensionering. Kostnaderna för särskilda barnbidrag delas mellan staten och vederbörande kommun; kommunens andel skall motsvara  $\frac{3}{20}$  procent för varje fullt tiotal skatteören per invånare i kommunen av kostnaden för bidragen, dock högst halva kostnaden.

#### 1954 års familjeutredning m. m.

Den år 1954 tillsatta familjeutredningen, som hade till uppdrag att göra en inventering av de familjepolitiska åtgärderna, ger i sitt betänkande Samhället och barnfamiljerna (SOU 1955: 29) bl. a. en kortfattad analys av det sociala och ekonomiska läget för en typ av ofullständiga familjer, nämligen ensamstående mödrar med barn. Utredningen kommer till det resultatet att många av de ensamstående mödrarna lever under mycket blygsamma förhållanden; de civilrättsliga underhållsbidragen fastställs ofta till synnerligen låga belopp och tillräckligt ekonomiskt stöd från samhällets sida kan icke heller påräknas. Några konkreta förslag till förbättring av de bidrag som är tillgängliga för ofullständiga familjer eller om bistånd i nya former framlägges emellertid ej.

Frågan om stödet åt de ofullständiga familjerna behandlas i ett stort antal av de ca 250 remissyttranden, som år 1955 avgivits över familjeutredningens betänkande. Yttrandena är genomgående positivt hållna. Behovet av ökat samhälleligt stöd åt dessa familjer, i synnerhet de ensamstående mödrarna, har sålunda understrukits av ett mycket stort antal remissorgan. Bl. a. framhåller *socialstyrelsen*, att de ensamstående mödrarna bland barnfamiljerna intager en särställning i materiellt hänseende. Eftersläpningen ifråga om ekonomi och levnadsstandard har enligt styrelsen utan tvekan hårdast drabbat denna kategori. Vid en diskussion om ökade familjepolitiska åtgärder finner styrelsen därför att särskilt avseende bör fästas vid möjligheterna att förbättra förhållandena för dessa mödrar. Likhande synpunkter anlägges av ett flertal andra remissorgan, som anser att hjälpåtgärder för de ensamstående mödrarna är det viktigaste av nu aktuella familjepolitiska frågor. Åtskilliga av dem föreslår en höjning av maximi-



beloppen för särskilda barnbidrag och bidragsförskott ävensom andra justeringar av dessa stödformer, exempelvis slopande av inkomstprövningen av de särskilda barnbidragen. Några remissorgan rekommenderar dessutom en ytterligare generell höjning av de civilrättsliga underhållsbidragen.

Enligt sina direktiv har familjeberedningen genomgått de problem, som aktualiserats i familjeutredningens betänkande och de däröver avgivna yttrandena, och i anslutning härtill framlagt de förslag, som redovisas i det följande. Med hänsyn härtill saknar jag anledning att här närmare redogöra för innehållet i betänkandet och yttrandena.

### 1956 års riksdag

Vid 1956 års riksdag väcktes i tre motioner (I: 349 samt II: 266 och 602) frågan om justering av de särskilda barnbidragens och bidragsförskottens maximibelopp. I de två förstnämnda föreslogs skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om utredning av frågan; i den tredje yrkades bl. a. höjning av bidragsförskottets maximum till 900 kronor för år.

På förslag av andra lagutskottet (L<sup>2</sup>U 1956: 23) beslöt riksdagen (rskr. 1956: 194) hemställa hos Kungl. Maj:t att motionerna överlämnades till familjeberedningen för att beaktas vid dess fortsatta arbete.

Kungl. Maj:t har i enlighet med riksdagens hemställan överlämnat riksdagens skrivelse i ämnet jämte utskottsutlåtandet och motionerna till familjeberedningen.

### Familjeberedningen

#### *De ofullständiga familjernas ekonomiska situation*

Familjeberedningen lämnar en sammanfattande redogörelse för en statistisk undersökning, som under åren 1955—56 verkställdes av socialstyrelsen i syfte att belysa ensamstående mödrars sociala och ekonomiska förhållanden. Rörande resultatet av denna undersökning, den s. k. mödraundersökningen, som omfattade 1 500 ensamstående mödrar, må följande nämnas.

Antalet ogifta och frånskilda kvinnor samt änkor med hemmavarande barn under 16 år uppskattades vid undersökningen till

ogifta	frånskilda	änkor
25 400	23 200	20 400

Det kan i detta sammanhang nämnas, att familjeutredningen uppskattat det totala antalet ensamstående kvinnor med barn under 16 år till 78 900 och totalantalet ensamstående män med barn under 16 år till 10 700. Utredningen har vidare uppskattat antalet barn, som vårdas av ensamstående familjeför-sörjare, till 136 100 av vilka 119 600 barn vårdas av ensamstående mödrar.

De ogifta mödrar som omfattades av mödraundersökningen var genomgående mycket unga; inte mindre än 27 procent var under 25 år och 64 procent under 35 år. De frånskilda var genomsnittligt sett äldre; 67 procent av dem var i åldern 30—44 år. Av änkorna var inte mindre än 91 procent 35 år eller däröver.

Medelantalet barn per moder var:

ogifta	frånskilda	änkor
1,2	1,6	1,6

Förvärvsarbete på heltid eller deltid i eller utom hemmet — dock ej hushållsarbete i eget eller släktingars hem — hade 60 procent av de ogifta, 71 procent av de frånskilda och 63 procent av änkorna.

Under det att de frånskilda mödrarna till 69 procent och änkorna till 81 procent bildade egna hushåll med barnen, var motsvarande procenttal för de ogifta mödrarnas del så lågt som 21. Följande sammanställning visar den procentuella frekvensen av förvärvsarbete bland mödrar av de tre kategorierna, fördelade efter hushållstyp:

	ogifta	frånskilda	änkor
Eget hushåll	90	80	70
Boende hos släkt	63	68	61
Samboende med man	22	39	40

Inkomst av tjänst eller rörelse spelade en dominerande roll för de ensamstående mödrarnas ekonomi. Följande tablå visar hur stor procentuell andel av deras sammanlagda kontantinkomster, som härflöt från olika källor:

	ogifta	frånskilda	änkor
Inkomster av tjänst och rörelse	76	65	48
Tjänstepension eller livränta	0	0	21
Underhållsbidrag eller bidragsförskott till barnen <sup>1</sup>	11	17	1
Underhållsbidrag till modern	—	3	—
Allmänt barnbidrag	8	6	7
Särskilda barnbidrag, änkebidrag, invalidpension m. m.	0	0	9
Fattigvårdsunderstöd	1	3	2
Övriga inkomster	2	4	10

Ehuru inkomsterna av tjänst eller rörelse utgjorde huvuddelen av de ensamstående mödrarnas inkomster, var dessa inkomster absolut sett i flertalet fall mycket låga. Följande sammanställning visar hur stor procent av mödrarna som hade årliga inkomster av angiven storleksordning:

	ogifta	frånskilda	änkor
Ingen inkomst av tjänst eller rörelse	31	22	29
Inkomst av tjänst:			
Högst 4 000 kr.	25	21	27
4 000—8 000 kr.	31	34	20
8 000—12 000 kr.	8	15	8
Över 12 000 kr.	0	1	1
Inkomst av rörelse	2	4	15
Utan uppgift	1	0	—

<sup>1</sup> Siffran innefattar såväl offentligt stöd som bidrag från underhållspliktiga.

Vid mödraundersökningen sökte man få fram orsakerna till att en del mödrar överhuvud icke hade något förvärvsarbete. Såsom skäl härför uppgav omkring en tredjedel, att de måste vårda sina barn. Av de ogifta mödrarna utan arbete förklarade hälften att de hade hushållsgöromål. Endast 5 procent av de ogifta uppgav arbetsmarknadsskäl och 4 procent hälso- och åldersskäl. För frånskilda och änkor var hälso- och åldersskälen däremot påfallande betydelsefulla. Inte mindre än 32 procent av de frånskilda och 27 procent av änkorna lämnade denna förklaring till att de ej hade förvärvsarbete. Av de frånskilda och änkorna utan arbete hänvisade respektive 19 och 27 procent till att de hade hushållsarbete under det att respektive 12 och 9 procent åberopade arbetsmarknadsskäl.

I en sammanfattande kommentar till resultatet av mödrahjälpundersökningen anför familjeberedningen bl. a.

Endast på några få punkter ger socialstyrelsens redovisning något material, genom vilket de ensamstående mödrarnas ställning i olika hänseenden kan jämföras med befolkningens i övrigt. Även utan sådana komparativa siffror till hands kan dock av materialet dragas den slutsatsen, att de ensamstående mödrarna lever på en mycket låg ekonomisk standard. På det hela taget synes situationen vara ungefär densamma för alla de tre kategorier, som har särskilt i undersökningen. Det kan visserligen konstateras, att de ogifta mödrarna i väsentligt större utsträckning än de två andra grupperna får hjälp till sin försörjning genom samboende med barnets fader eller med släktingar (föräldrar). Man kan kanske vara frestad att påstå, att angivna förhållande minskar behovet av samhälleligt stöd för just denna grupp. Emellertid bör icke förbises att samboendet med föräldrar och släktingar i åtskilliga, kanske flertalet fall har framtvingsats av yttre omständigheter såsom bristen på bostad, svårigheterna att ordna barntillsynen och ekonomiska bekymmer i allmänhet.

Helt allmänt finner familjeberedningen det uppenbart, att det i fråga om de ofullständiga familjerna i gemen föreligger ett eftersatt hjälpbehov, som inte kan tillgodoses utan tämligen långtgående åtgärder från det allmännas sida. Analysen av det ekonomiska läget för ensamstående mödrar och deras barn leder enligt beredningens mening till slutsatsen, att ett särskilt stöd för barnförsörjningen inom dessa ofullständiga familjer behövs vid sidan av de allmänna barnbidragen. Vad som främst konstituerar detta behov är självfallet det förhållandet, att det direkta ansvaret för barnens försörjning åvilar endast en vuxen. Härtill kommer att kvinnornas inkomstläge och allmänna situation på arbetsmarknaden ytterligare skärper disproportionen mellan behov och försörjningsförmåga.

Om familjen i stället består av man och barn är situationen åtminstone delvis en annan. Är han arbetsför har han i regel ett arbete, som ger honom samma inkomst som när familjen var fullständig. Han måste avlöna arbetskraft för barnens vård och i regel även för hemarbetet i övrigt, och den högre kostnad detta innebär i förhållande till kostnaderna för hustruns konsumtion utgör i stort sett ett mått på försämringen av familjens ekonomiska

förmåga. Måhända bör man dessutom räkna med att hans förvärvsmöjligheter blir något beskurna, eftersom han knappast kan förutsätta att en anställd hemarbetskraft skall prestera lika stora arbetsinsatser som en hemarbetande hustru.

I båda fallen innebär det, säger utredningen, under alla förhållanden en krympning av familjens ekonomiska bas, om någon av föräldrarna förlorar sin försörjningsförmåga eller undandrar sig sina förpliktelser. Detta gäller oavsett om det är fadern eller modern som försvinner ur familjekretsen. Om förvärvsarbetskraft bortfaller, blir följden en minskning av penninginkomsten; om hemarbetskraft går förlorad ökar kostnaden för hemarbetet, bl. a. barnens vård. Diskussionen om samhälleligt stöd åt barnen i ofullständiga familjer synes därför inte kunna begränsas till att gälla familjer med kvinnlig hushållsföreståndare. Även familjer i vilka modern är invalid eller mannen är änklings eller där han är frånskild och har vårdnaden om barnen måste komma in i bilden.

Beredningen framhåller, att det material som presenteras i socialstyrelsens mödraundersökning naturligtvis inte utan vidare kan förutsättas äga giltighet när det gäller andra kategorier av ofullständiga familjer än de av undersökningen omfattade. Det torde emellertid vara den enda undersökning i sitt slag som ger en analys av det ekonomiska läget för något slag av ofullständiga familjer. Det har icke varit möjligt för beredningen att erhålla något material som kan läggas till grund för en direkt jämförelse av hjälpbehovet för andra typer av ofullständiga familjer. Beredningen har därför i stort sett varit hänvisad till att på basis av mödraundersökningens resultat göra generella presumtioner beträffande de familjekategorier, som ej är representerade i undersökningen.

#### *Bidragsförskott och särskilda barnbidrag m. m.*

När det gäller att besvara frågan, från vilka utgångspunkter storleken av samhällets stöd till barn i ofullständiga familjer bör bestämmas, uttalar beredningen till en början, att hjälpbehovets omfattning naturligt nog är mycket skiftande med hänsyn bl. a. till familjeföreståndarens egna inkomstmöjligheter och storleken av eventuellt utgående underhållsbidrag. Härefter anför beredningen.

Hur bestämmas då försörjningskostnaderna respektive den andel därav som kan behöva ersättas av det allmänna? Enligt 1954 års familjeutredning kan någon generell »barnkostnad» icke fastställas. Kostnaderna för ett barns underhåll och vård varierar för familjer med samma barnantal inom tämligen vida gränser efter familjens inkomster, även om de icke står i direkt proportion till de senare. På grundval av 1952 års levnadskostnadsundersökning har utredningen dock sökt beräkna den faktiska genomsnittskostnaden för barns vård och konsumtion. Utredningen har härvid, med beaktande av prisutvecklingen efter 1952, kommit fram till ett belopp av 1 980 kronor för barn och är i en grupp undersökta tvåbarnsfamiljer. I beloppet inräknas

barnens andel i familjens gemensamma konsumtion men däremot ej värdet av den hemarbetskraft som vården och tillsynen av barnen kräver. Kostnaden härför uppskattas schematiskt av utredningen till 1 500 kronor per barn och år i tvåbarnsfamiljer. Den erhållna summan innefattar också vissa kostnader, som helt eller delvis ersättes av det allmänna i form av allmänna barnbidrag, skolmåltider, bostadsrabatter o. dyl.

Även om, såsom framhålles i några yttranden över familjeutredningens betänkande, det statistiska källmaterialet för dess beräkningar rörande barnkostnaderna icke är tillräckligt omfattande för att de framräknade kostnaderna skall kunna betraktas som representativa för barn i allmänhet, bör de icke fränkännas betydelse. Vid avvägningen av det samhällseliga stödet åt den ekonomiskt pressade grupp som nu är i fråga finns det därför anledning att hålla familjeutredningens siffror för ögonen.

Vid bestämmande av det belopp, som skall anses behövt som extra samhällelig hjälp till de ofullständiga familjerna bör man enligt beredningens mening ta hänsyn till sådana sociala förmåner, som efter inkomstprövning tillhandahålles barnfamiljer i gemen, t. ex. familjebostadsbidrag, bränslebidrag och inkomstprövade folkpensioner. Beredningen anser emellertid, att dessa förmåner spelar en jämförelsevis blygsam roll i de ofullständiga familjernas ekonomi.

Mot bakgrunden av de faktiska kostnaderna för barns vård och konsumtion ter sig, framhåller beredningen, de nuvarande *maximibeloppen* för bidragsförskott och särskilda barnbidrag, 600 kronor för barn och år, otillräckliga. Att så är förhållandet bestyrkes bl. a. av en del uppgifter i mödraundersökningen, vilka utvisar att socialhjälp ofta måste tillgripas vid sidan av exempelvis särskilda barnbidrag. De uppgifter, som redovisats om det ekonomiska läget för ensamstående mödrar och deras barn, måste enligt beredningens mening leda till att *maximibeloppet* för såväl bidragsförskott som särskilda barnbidrag höjes avsevärt.

Familjeberedningen erinrar emellertid om att frågan om det offentliga stödet för försörjningen av ofullständiga familjers barn äger ett nära samband med spørsmålet om den samhällseliga pensioneringens utformning. Enligt vad familjeberedningen inhämtat under hand övervägdes inom allmänna pensionsberedningen olika alternativ att lösa problemet med en samordning av allmän tjänstepensionering med folkpensioneringen. Bl. a. utreddes i vad mån de särskilda barnbidragen kunde och borde inarbetas i pensions-systemet. Oavsett om de blivande pensionsreglerna utformas så att pensionen inkluderar barn tillägg eller så att de särskilda barnbidragen består, är det enligt familjeberedningens uppfattning givet att frågan om försörjningshjälpen för barnen inte bör lösas separat. Eftersom ordnandet av pensioneringen i detta sammanhang framstår som huvudfrågan, har familjeberedningen, efter samråd med allmänna pensionsberedningen, kommit till den slutsatsen, att *maximibeloppet* för särskilda barnbidrag bör vara oförändrat tills vidare i avvaktan på resultatet av allmänna pensionsberedning-

ens arbete. Som konsekvens härav bör icke heller maximibeloppet för bidragsförskott nu höjas.

De särskilda barnbidragen och bidragsförskotten har, anför beredningen vidare, till syfte att tillgodose hjälpbehov av i princip samma slag. Emellertid föreligger en principiell skillnad vad gäller de faktorer som bestämmer vilket belopp som skall utgå i varje särskilt fall. De särskilda barnbidragen avpassas efter stödbehovet, varvid vårdnadshavarens och i viss mån även barnets försörjningsförmåga faller utslaget. Vad beträffar bidragsförskottet spelar denna förmåga ingen roll; förskottets storlek bestämmes i regel av underhållsbidraget, vilket i sin tur är beroende av den underhållsskyldiges förmåga att bidra. Är den underhållsskyldiges ekonomiska förmåga låg, kan bidraget naturligen icke alltid anpassas efter behovet.

Angivna förhållanden måste enligt beredningens uppfattning betecknas som högst otillfredsställande. Eftersom bidragsförskottet utgår utan att mottagarens behov av ekonomiskt stöd prövas på något sätt, synes det beredningen mest rimligt att beloppet utmätas lika i samtliga fall utan hänsyn till underhållsbidragets storlek. Bidragsförskottet blir härigenom ett minimiskydd för barnets försörjning.

Familjeberedningen är medveten om att vissa invändningar kan göras mot ett dylikt system. Sålunda kan det framstå som betänkligt att bidragsförskottets karaktär av förskott till viss del går förlorad. Vidare kan en garanti från samhällets sida om ekonomiskt bistånd av bestämd omfattning för alla ogifta och frånskilda med minderåriga barn i sin vård befaras leda till en minskning i benägenheten att utverka största möjliga bidrag av den andre av föräldrarna. Vårdnadshavarnas och möjligen också barnavårdsmännens intresse av att följa den underhållsskyldiges inkomstförhållanden för att kunna åstadkomma höjning av bidragen kan minska. Det kan vidare hävdas att förskott på civilrättsligt fastställda underhållsbidrag är en för mottagaren smakligare stödform än ett direkt offentligt kontantbidrag.

Dessa invändningar bör emellertid enligt beredningens mening ej vara avgörande för utformningen av ifrågavarande stöd. Domstolarna lär komma att avgöra frågor om underhållsbidrag till barn enligt föräldrabalkens bestämmelser utan sidoblickar på eventuella kompletterande bidrag från samhällets sida. När det gäller bidrag, som fastställs genom avtal, torde barnavårdsmän och barnavårdsnämnder böra åläggas en viss kontroll att den underhållspliktiges försörjningsförmåga blir till fullo tillvaratagen. Dylik kontroll bör äga rum minst en gång årligen; finnes väsentligen ändrade förhållanden ha inträtt, bör det åligga barnavårdsmannen eller nämnden att vidtaga erforderliga åtgärder för att tillvarataga den förbättrade betalningsförmågan.

Under hänvisning till vad sålunda anförts föreslår familjeberedningen, att grunderna för bidragsförskott ändras på så sätt att barn, som enligt

gällande bestämmelser är berättigat till bidragsförskott, skall erhålla sådant med ett bestämt belopp, normalbeloppet, vilket alltså skall ersätta bidragsförskottets nuvarande maximibelopp och utgå oavsett det fastställda underhållsbidragets storlek. Är det avtalade eller utdömda underhållsbidraget lägre än normalbeloppet förutsättes regeln gälla allenast om orsaken härtill är att den underhållsskyldiges betalningsförmåga är nedsatt. Där- emot skall regeln ej gälla, om orsaken till att underhållsbidraget är lägre än normalbeloppet är en annan.

För de fall, där den underhållsskyldige fullgör sina betalningar och för- utsättningar för bidragsförskott enligt nuvarande regler följaktligen ej föreligger, förutsätter beredningen att en motsvarighet till bidragsförskottet skall kunna beviljas i form av fyllnadsbidrag, när underhållsbidra- get är lägre än normalbeloppet och anledningen härtill är nedsatt arbets- förmåga hos den underhållsskyldige.

Beredningen föreslår vidare, bl. a., att de särskilda barnbidragen och bi- dragsförskotten sammanföres till en stödform. Kostnaderna för den nya stödformen skall enligt förslaget bäras till 60 procent av staten och 40 procent av kommunerna, vilket enligt beredningen närmast mot- svarar den nuvarande faktiska kostnadsfördelningen om hänsyn tages till såväl bidragsförskott som särskilda barnbidrag.

#### *Familjerättsliga underhållsbidrag till barn*

Familjeberedningen har föreslagit en generell uppräknig av vissa fa- miljerättsliga underhållsbidrag. Frågan härom har emellertid anmälts av chefen för justitiedepartementet och jag saknar därför anledning att redo- göra för beredningens förslag i denna del. Däremot ämnar jag upptaga ett annat spörsmål, som berör de familjerättsliga underhållsbidragen.

Enligt beredningens mening företer praxis vid bestämmande av under- hållsbidrag till barn av allt att döma högst avsevärda variationer. Till be- lysning av situationen åberopar beredningen ett par på senare tid företagna undersökningar.

Den ena är en intervjuundersökning, företagen av barnavårdskommittén år 1953 och avseende underhållsbidrag till utomäktenskapliga barn. Fa- miljeberedningen refererar en kommentar till undersökningen, varav fram- går bl. a. följande. Enligt undersökningen är ett flertal underhållsbidrag, i synnerhet äldre sådana, så låga att de inte står i rimlig proportion till barnkostnaderna och sannolikt i regel inte heller till faderns förmåga att betala. I ett inte obetydligt antal fall utgår bidrag med så låga belopp som 30 å 35 kronor per månad; jämväl lägre belopp förekommer. Bidragen sy- nes i viss utsträckning fastställas schablonmässigt; 60 kronor i månaden är synbarligen en övre gräns i övervägande antalet kommuner oavsett fädernas bidragsförmåga. De variationer som förekommer inom varje barna-

vårdsnämnds verksamhetsområde synes mindre bero på den underhålls- pliktiges betalningsförmåga än på den norm, som respektive barnavårds- man en gång för alla bestämt sig för att tillämpa.

Den andra undersökningen, som familjeberedningen åberopar, är den förut nämnda av socialstyrelsen verkställda mödraundersökningen. Denna undersökning gällde barn till ogifta mödrar, frånskilda och änkor och av- såg, såvitt nu är i fråga, under tiden januari—september 1955 faktiskt utgående bidragsbelopp. På grundval av de lämnade uppgifterna uttalar beredningen, att drygt 40 procent av underhållsbidragen till ogifta mödrars barn synes vara fastställda till belopp på högst 600 kronor för år, åtskilliga av dem långt därunder. I 11 procent av fallen har bidraget fastställts till högst 400 kronor för år. Skilsmässobarnen är genomsnittligt sett något bättre ställda, men även bland dem finns många, som har årliga bidrag understigande 600 kronor.

Familjeberedningen finner underhållsbidrag till så låga belopp orimliga mot bakgrunden av de ekonomiska bördor, som åvilar barnaförsörjare i bestående äktenskap. I vissa fall torde de låga beloppen vara ett genuint uttryck för låg betalningsförmåga hos den underhållsskyldige, men i öv- rigt är orsaken enligt beredningens mening sannolikt närmast att finna i bristen på enhetligt bedömande från barnavårdsmännens sida. Enär cirka 90 procent av alla underhållsbidrag till utomäktenskapliga barn fastställs genom frivilliga avtal, vid vilkas upprättande barnavårdsmannen regel- mässigt lämnar sin medverkan, utövar barnavårdsmannen ofta ett avgö- rande inflytande på bidragets storlek. Bidrag som fastställs genom beslut av rätten torde i allmänhet vara högre än dem som grundar sig på frivilliga avtal.

Uppenbarligen måste det, framhåller beredningen, vara av största vikt för såväl barnen som vårdnadshavaren att den underhållspliktiges betal- ningsförmåga tillvaratages i full utsträckning. Jämväl från samhällets syn- punkt är detta ett intresse, eftersom samhället i sista hand måste träda hjälpande emellan, om underhållet utmättes för knappt.

Beredningen uppställer frågan om det icke erfordras mera bestämda reg- ler för fastställandet av underhållsbidrag än de allmänna stadgandena i föräldrabalken. Med hänsyn till de principer, på vilka föräldrabalkens be- stämmelser om underhållsskyldighet bygger, kan det emellertid enligt be- redningens mening inte rimligen komma i fråga att tillskapa någon regel av tvingande karaktär, som skulle fastslå bidragen till ett visst minimum under alla omständigheter. Överhuvud är beredningen tveksam om det är påkallat att tillgripa lagstiftningsåtgärder. Beredningen anför vidare:

Normativa bestämmelser, som ger utrymme för undantag, synes i och för sig inte stå i strid med gällande principer för underhållsskyldigheten. Syftet att bringa underhållsbidragens belopp i ett någorlunda rimligt förhållande till de faktiska barnkostnaderna synes emellertid kunna i huvudsak till-



godoses medelst anvisningar till barnavårdsmännen. Dylika anvisningar bör lämpligen utfärdas i form av ett Kungl. Maj:ts cirkulär. För fixering av en sådan norm för underhållsbidragens nominella minimibelopp varom här är fråga torde det vara lämpligt att anknyta till det belopp, som vid varje tidpunkt högst kan erhållas i bidragsförskott.

Beredningen föreslår därför, att Kungl. Maj:t utfärdar cirkulär till socialstyrelsen och vederbörande kommunala myndigheter med anvisningar av innehåll, att underhållsbidrag till barn, allenast när den underhållsskyldige har särskilt låg betalningsförmåga eller eljest när särskilda skäl sådant motiverar, må fastställas till lägre belopp än som vid tidpunkten för fastställandet högst kan utgå i bidragsförskott.

Anvisningarna bör enligt beredningen givetvis gälla inte bara när fråga om nytt underhållsbidrag uppkommer utan jämväl vid omprövning av tidigare fastställt bidrag. Beredningen förutsätter att socialstyrelsen kommer att föranstalta om genomgång och, där så finnes påkallat, revision av gällande avtal och domar.

Slutligen betonar beredningen att den föreslagna normeringen skall avse underhållsbidragens lägsta belopp. För ernående av en viss enhetlighet även när det gäller att bestämma bidrag till högre belopp, där sådana kan komma ifråga, är det enligt beredningen önskvärt att socialstyrelsen genom det föreslagna cirkuläret bemyndigas att utfärda närmare direktiv för barnavårdsmännens bedömning av de underhållsskyldigas ekonomiska förmåga.

### **Yttranden över familjeberedningens promemoria**

Över familjeberedningens promemoria om stöd åt ofullständiga familjer har efter remiss yttranden avgivits av statskontoret, socialstyrelsen, pensionsstyrelsen, riksräkenskapsverket, arbetsmarknadsstyrelsen, överståthållarämbetet, elva länsstyrelser, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, Svenska socialvårdsförbundet, Landsorganisationen i Sverige, Sveriges husmodersföreningars riksförbund, Yrkeskvinnors samarbetsförbund, Fredrika-Bremer-förbundet, Kooperativa kvinnogillesförbundet, Högerns kvinnoförbund, Folkpartiets kvinnoförbund, Svenska landsbygdens kvinnoförbund, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund och Svenska kvinnors vänsterförbund.

Överståthållarämbetet och länsstyrelserna har bifogat yttranden från kommunala myndigheter.

### *De ofullständiga familjernas ekonomiska situation*

I yttrandena vitsordas allmänt, att de ofullständiga familjerna lever på en låg ekonomisk standard och även i andra avseenden är handikappade. Detta framhålles särskilt gälla de ensamstående mödrarna med barn. Orsakerna därtill anses på många håll vara, att utgående underhållsbidrag till stor del bestämts till orimligt låga belopp i jämförelse med de faktiska

kostnaderna för barnen. Därjämte påpekas att underhållsbidragens ekonomiska värde fortlöpande minskat till följd av penningvärdets försämring. Också bidragsförskotten och de särskilda barnbidragen anses ligga på en alltför låg nivå för att kunna ge avsett stöd åt dessa familjekategorier. Vidare framhålles de särskilda svårigheter, som de ensamma mödrarna har då det gäller att skaffa lämpligt arbete och tillfredsställande bostad. Ett stort antal remissinstanser har givit uttryck för uppfattningen att de ofullständiga familjernas behov av hjälp är eftersatt och understrukit angelägenheten av ökade stödåtgärder från det allmännas sida.

Som exempel på yttranden, vari synpunkter av nu angiven innebörd kommit till uttryck, må följande nämnas.

*Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser det utan vidare kunna antagas, att de ekonomiska förutsättningarna för den ofullständiga familjen i allmänhet är sämre än i en familj av vanlig typ, där båda makarna kan bidra till familjens försörjning. De ofullständiga familjernas förhållanden är därför utan tvivel ofta sådana, att samhällets stöd svårligen kan undvaras. *Länsstyrelsen i Värmlands län* finner det ovedersägligt, att de ofullständiga familjerna utgör en i ekonomiskt hänseende eftersatt grupp, och anser det i hög grad angeläget att samhället söker förbättra deras levnadsvillkor. *Länsstyrelserna i Norrbottens och Malmöhus län* är av den uppfattningen, att samhällets familjestödande insatser hittills inte i önskvärd utsträckning kommit de ofullständiga familjerna tillgodo. Det måste därför anses som en angelägen uppgift att söka höja dessa familjers standard. *Svenska stadsförbundet* finner det principiellt tillfredsställande ur såväl sociala synpunkter som allmän rättvisesynpunkt att det eftersatta hjälpbehov, som otvivelaktigt finns bland dessa kategorier, tillgodoses. Enligt *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* är det svårt att finna en befolkningsgrupp, som har ekonomiska, sociala och personliga bekymmer, jämförliga med de ensamstående mödrarnas. Effektiva samhällsåtgärder för att underlätta dessa mödrars bördor framstår enligt förbundet som en av de mest angelägna uppgifterna just nu.

#### *Bidragsförskott och särskilda barnbidrag m. m.*

Remissorganen har allmänt förklarat sig dela familjeberedningens uppfattning att det nuvarande maximibeloppet för bidragsförskott och särskilt barnbidrag är för lågt och att en väsentlig höjning är erforderlig.

*Socialstyrelsen* anser, att höjning av bidragsförskottets maximibelopp till en i förhållande till nuvarande levnadskostnads- och inkomstförhållanden rinlig nivå är den angelägnaste reformen för närvarande för åstadkommande av ökad trygghet åt ofullständiga familjer. En sådan reform skulle enligt styrelsen få stor betydelse icke minst indirekt genom dess beräknade inverkan på de familjerättsliga underhållsbidragens storlek.

Ur deras synpunkt, som för sin försörjning är beroende av de särskilda barnbidragen, framstår givetvis en förbättring av dessa bidrag som lika angelägen.

Bland övriga remissorgan, som anser en höjning av maximibeloppet önskvärd, märks *riksräkenskapsverket, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Kronobergs, Malmöhus, Värmlands, Västernorrlands och Norrbottens län, praktiskt taget alla kommunala myndigheter*, som yttrat sig i frågan, *Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, Landsorganisationen, Sveriges husmodersföreningars riksförbund, Yrkeskvinnors samarbetsförbund, Kooperativa kvinnogillesförbundet, Folkpartiets kvinnoförbund, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund och Svenska kvinnors vänsterförbund.*

Vissa remissinstanser anser, att frågan om höjning av bidragsförskottets och särskilda barnbidragets maximibelopp bör anstå, till dess statsmakterna tagit ställning till allmänna pensionsberedningens förslag eller i vart fall till dess resultatet av pensionsberedningens arbete föreligger. Denna ståndpunkt intages bl. a. av *statskontoret, pensionsstyrelsen, länsstyrelsen i Kronobergs län, Svenska socialvårdsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, ett stort antal kommunala myndigheter och Högerens kvinnoförbund.*

Enligt *Svenska stadsförbundet* är det förmodligen riktigt att avvakta pensionsberedningens förslag, men förbundet finner det beklagligt om den sedan länge berättigade och angelägna höjningen av maximibeloppen härigenom kommer att i mera avsevärd grad fördröjas ytterligare. Stadsförbundets mening delas av vissa *kommunala myndigheter.*

I andra yttranden betonas emellertid kraftigt nödvändigheten av att höjningen genomföres snarast möjligt. *Socialstyrelsen* anför att, därest den av beredningen föreslagna sammankopplingen av bidragsförskotten med de särskilda barnbidragen icke kommer att ske, anledning saknas att uppskjuta höjningen av bidragsförskottets maximibelopp i avbidan på prövningen av allmänna pensionsberedningens förslag. Med hänsyn till de särskilda barnbidragens direkta anknytning till folkpensioneringen kan styrelsen emellertid acceptera att eventuella reformer beträffande dessa bidrag uppskjutes; styrelsen ser dock helst att en höjning jämväl av detta maximibelopp genomföres utan dröjsmål.

Också *länsstyrelsen i Stockholms län* finner höjning av bidragsförskottets maximum böra ske redan nu och utan sammankoppling med eventuell ändring av de särskilda barnbidragen. *Överståthållarämbetet* anser goda skäl tala för en höjning av nuvarande maximibelopp. I den mån höjningen sker parallellt med levnadskostnadernas allmänna stegring, synes den inte med nödvändighet föregripa kommande avgöranden. *Landsorganisationen* framhåller, att frågan om höjning av de särskilda barnbidragen ej kan an-

stå till dess i en framtid den allmänna pensionsberedningens förslag blir föremål för statsmakternas beslut. En höjning som avser ett återställande av de särskilda barnbidragens realvärde från år 1953 är enligt organisationen ett minimum i fråga om omedelbara åtgärder. Sedan bör i anslutning till de lagstiftningsåtgärder, som pensionsberedningens betänkande kan föranleda, de särskilda barnbidragens storlek upptagas till förnyad prövning. Liknande synpunkter framföres av *Sveriges husmodersföreningars riksförbund*, *Yrkeskvinnors samarbetsförbund*, *Kooperativa kvinnogillesförbundet*, *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* samt ett antal *kommunala myndigheter*.

I endast ett fåtal av remissyttrandena beröres storleken av en eventuell höjning av maximibeloppen. *Socialstyrelsen* vidhåller sitt i årets statsverksproposition (V ht p. 25) redovisade förslag om en höjning av maximibeloppet för bidragsförskott till 1 200 kronor per barn och år. Samma belopp föreslås av *länsstyrelsen i Stockholms län*, *Kooperativa kvinnogillesförbundet* och *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund*. Sistnämnda förbund framhåller, att beloppet då skulle närma sig hälften av den faktiska kostnaden för ett barns försörjning. *Länsstyrelsen i Väster-norrlands län* anser beloppen ej böra sättas lägre än 900 kronor för år. Även *stadsfullmäktige i Flen* och *barnavårdsnämnden i Finspång* föreslår 900 kronor för år, medan *stadsfullmäktige i Norrköping* finner beloppet böra bestämmas till 65 å 70 kronor för månad. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* och *barnavårdsnämnden i Boden* anser maximibeloppet böra höjas till åtminstone 60 kronor i månaden.

Mycket delade meningar råder om familjeberedningens förslag att bidragsförskott skall utgå med ett av underhållsbidragets storlek oberoende normalbelopp och att utfyllnadsbidrag skall utgivas till barn, som är berättigade till lägre underhållsbidrag än normalbeloppet men inte äger rätt till bidragsförskott därför att den underhållsskyldige fullgör sina förpliktelser.

Åtskilliga remissorgan betonar det stora behovet av ytterligare ekonomiskt stöd åt de kategorier, som beredningen haft i tankarna vid utformningen av sitt förslag, och finner de förordade åtgärderna böra genomföras. Sålunda framhåller *länsstyrelsen i Norrbottens län*, att bidragsförskottet bör syfta till att garantera vårdnadshavaren ett godtagbart belopp oavsett den underhållsskyldiges betalningsförmåga. Enligt *länsstyrelsen i Kronobergs län* skulle ett normalbelopp utgöra en icke oväsentlig förbättring för de många barn, vilkas underhållsbidrag fastställts med belopp understigande det högsta förskottsbeloppet. Möjligen kunde invändas att skäl för ändring i enlighet med förslaget icke föreligger om en generell höjning av äldre underhållsbidrag kommer till stånd; troligen kommer emellertid även

därefter många bidrag att vara låga. Gentemot förslaget om fyllnadsbidrag kan enligt länsstyrelsen vissa erinringar göras. En sådan bidragsrätt som den föreslagna kan lätt leda till att avtal om underhållsbidrag kommer att ingås med lägre belopp än som eljest skulle ha betingats. Det är emellertid enligt länsstyrelsen väsentligt att barnet garanteras ett visst minimiskydd.

*Länsstyrelserna i Malmöhus och Värmlands län* har inte något att erinra mot beredningens förslag om normalbelopp och fyllnadsbidrag.

I tillstyrkande riktning uttalar sig också *riksräkenskapsverket* samt åtskilliga *kommunala myndigheter*.

En positiv inställning till förslaget om normalbelopp och fyllnadsbidrag intar vidare *Landsorganisationen*, som anser att något missbruk av de föreslagna bestämmelserna ej torde uppkomma, när kommunerna själva har ett så stort ekonomiskt egenintresse i att de underhållsskyldiga verkligen fullgör sina åligganden. Enligt *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* bör dock de föreslagna bestämmelserna kombineras med en omedelbar höjning av bidragsförskottets maximibelopp.

I en rad yttranden avstyrkes däremot förslaget om normalbelopp och fyllnadsbidrag.

Beträffande utformningen av bidragen påpekar en del av de avstyrkande remissinstanserna den principiella skillnaden mellan bidragsförskott såsom en garanti för att ett familjerättsligt underhållsbidrag erhålles och fyllnadsbidrag såsom en form av allmänt understöd åt vissa behövande. Vikten av att sambandet mellan underhållsbidraget och bidragsförskottet bibehålles och att bidragsförskottets karaktär av förskott består framhålls sålunda av *pensionsstyrelsen*, *länsstyrelserna i Stockholms och Östergötlands län*, *Svenska landskommunernas förbund* och *Svenska stadsförbundet*. Så snart man överväger att införa ett garanterat minimibelopp, som kan överstiga det fastställda underhållsbidraget, är man enligt *överståthållarämbetets* mening inne på helt andra bedömanden än som rimligen kan inrymmas under begreppet bidragsförskottering. En samhällsgaranti av antytt slag synes ämbetet snarast böra inordnas under en form av barnbidrag av ett eller annat slag, så avpassat att utgående belopp motsvarar det minimibehov man önskar garantera.

Den av beredningen själv påpekade risken för att vårdnadshavare och barnavårdsmän i vissa fall kan komma att bli mindre angelägna att bevaka barnets rätt till högsta möjliga familjerättsliga underhållsbidrag understrykes av flera remissorgan, däribland *länsstyrelsen i Stockholms län* och *Svenska stadsförbundet*. *Socialstyrelsen* framhåller att denna risk blir större ju högre normalbeloppet sättes. Enligt styrelsens mening synes beredningen ha överskattat möjligheterna att genom kontrollåtgärder motverka sådana tendenser, som här avses. Under det att en höjning av maximibeloppet för bidragsförskottet i dess nuvarande utformning erfarenhetsmässigt påverkar underhållsbidragen i gynnsam riktning, skulle en höjning av det föreslagna

normalbeloppet sannolikt komma att motverka en höjning av underhållsbidragens nivå.

Liknande synpunkter framföres av bl. a. *Svenska socialvårdsförbundet*, *Fredrika-Bremer-förbundet* och *Folkpartiets kvinnoförbund*. *Barnavårdsnämnden i Borås* fruktar, att den drivkraft, som tillgodoseendet av barnets behov nu utgör, skulle komma att minska i effekt, eftersom barnet under alla förhållanden får sitt »normalbelopp» i underhållsbidrag. Obehaget för vårdnadshavaren och besvären för barnavårds mannen med att söka få till stånd förbättringar av gällande avtal och domar kommer enligt nämndens uppfattning att verka återhållande på initiativet att ta itu med saken.

Beredningens förslag att barn, som är tillförsäkrade lägre underhållsbidrag än normalbeloppet, skall äga utfå detta belopp resp. fyllnadsbidrag endast under förutsättning att den underhållsskyldiges betalningsförmåga är nedsatt anses i vissa yttranden medföra stora bedömningssvårigheter. Bland dem som uttalat sig på detta sätt märks *kommunalfullmäktige i Morastrands köping*, som framhåller att betalningsförmågan växlar oerhört från tid till annan och att det icke synes lämpligt att anknyta storleken av en social förmån till en så svårbedömlig faktor. *Länsstyrelsen i Södermanlands län*, som anser att bidragsförskottet bör bibehållas i sin nuvarande form, uttalar, att därest fyllnadsbidrag anses böra införas dessa bör bli föremål för inkomstprövning enligt schematiska grunder.

I åtskilliga remissyttranden huvudsakligen från *kommunala myndigheter* men även från *Svenska socialvårdsförbundet* och *Folkpartiets kvinnoförbund* har anmärkts att en tillämpning av förslaget om normalbelopp och fyllnadsbidrag skulle kunna medföra en komplicering av förvaltningsapparaten och betydande merarbete för barnavårdsnämnderna. Enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län* kommer fyllnadsbidragen att i administrativt hänseende vålla ett arbete, som ej svarar mot deras nytta.

Lämpligheten av att i stället för de föreslagna fyllnadsbidragen vid behov anlita socialhjälp framhålles av *länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *Svenska stadsförbundet* och *Svenska landskommunernas förbund* samt ett antal *kommunala organ*.

Beträffande finansieringen av de föreslagna bidragen framhåller *Svenska stadsförbundet* och ett stort antal *kommunala myndigheter*, att kommunernas kostnader för ifrågavarande slag av bidrag i varje fall ej bör ökas proportionellt sett. *Stadsfullmäktige i Hälsingborg* anser att, enär införandet av ett obligatoriskt bidrag till barnen i de ofullständiga familjerna vid sidan av de obligatoriska allmänna barnbidragen måste anses vara en typisk statlig uppgift, det nya bidraget i princip och på grund av sin karaktär av kontantbidrag bör bekostas av staten. Av samma uppfattning är företrädare för vissa andra städer.

*Statens socialvårdskonsulent i tolfte distriktet* framhåller däremot att ett

eventuellt fyllnadsbidrag bör bestridas helt av kommunala medel. Riskerna är annars stora att underhållsbidragen kommer att sättas låga, då ingen kommer att ha intresse av att underhållsbidrag utgår efter försörjningsförmågan.

#### *Familjerättsliga underhållsbidrag till barn*

Familjeberedningens förslag att Kungl. Maj:t skall utfärda cirkulär med normerande anvisningar rörande bestämmandet av underhållsbidrag till barn har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av ett stort antal remissorgan, däribland *länsstyrelserna i Malmöhus och Värmlands län*, *Landsorganisationen*, *Sveriges husmodersföreningars riksförbund* och *Yrkeskvinnors samarbetsförbund* ävensom *åtskilliga kommunala myndigheter*. Någon närmare motivering för detta ställningstagande har i allmänhet ej lämnats.

*Riksräkenskapsverket* ifrågasätter, om icke de normerande anvisningarna bör vara sådana, att avtal om lägre underhållsbidrag än bidragsförskottets belopp icke får godkännas av barnavårdsman. En sådan norm synes enligt ämbetsverkets mening icke ingiva några betänkligheter, då möjligheten till domstolsprövning står öppen, om den underhållsskyldige anser skäl föreligga för lägre belopp.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* finner förslaget att införa normativa anvisningar om underhållsbidragens storlek berättigat, enär barnavårdsnämnderna och barnavårdsmännen ytterligare bör erinras om skyldigheten att bevaka att ur den ofullständiga familjens synpunkt rimliga underhållsbidrag fastställs. Genom anvisningarna bör enligt länsstyrelsens mening också framhållas vikten av att barnavårdsmyndigheterna med uppmärksamhet följer de underhållsskyldigas ekonomiska betingelser samt att de i den mån dessa förbättras har att vidtaga åtgärder för att höja underhållsbidraget i förhållande till den stegrade betalningsförmågan.

Behovet av att den civilrättsliga underhållsskyldigheten utnyttjas i full utsträckning vitsordas jämväl av flertalet övriga remissinstanser. Åtskilliga av dem är emellertid kritiskt inställda till familjeberedningens förslag om normerande anvisningar för bestämmande av underhållsbidragens belopp.

*Sålunda* ifrågasätter *länsstyrelsen i Östergötlands län* huruvida de föreslagna anvisningarna är förenliga med de i föräldrabalken givna grundläggande bestämmelserna om att betalningsförmågan skall vara avgörande för bidragets bestämmande. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* finner det ej lämpligt att dylika anvisningar utfärdas utan stöd av bemyndigande i föräldrabalken.

*Länsstyrelsen i Kronobergs län* befarar att anvisningar i den form som beredningen föreslagit kan få karaktär av bindande föreskrifter och *länsstyrelsen i Kopparbergs län* ifrågasätter, om inte anvisningar om en nedre gräns för bidragens storlek lätt kan medföra att gränsen blir en absolut

norm. Liknande farhågor uttryckes av bl. a. länsstyrelsen i Södermanlands län och en del kommunala remissorgan.

Enligt länsstyrelsen i Stockholms län vore bästa lösningen att socialstyrelsen bemyndigades att inom ramen för sin allmänt rådgivande verksamhet lämna råd och rekommendationer till vederbörande. Jämväl länsstyrelserna i Södermanlands, Kronobergs och Västernorrlands län samt Högerns kvinnoförbund anser att socialstyrelsen bör lämna erforderliga råd och anvisningar. En liknande ståndpunkt intas i överståthållarämbetets yttrande samt i vissa yttranden från kommunalt håll.

Enligt socialstyrelsen tillåter stadgandet i 7 kap. 2 § föräldrabalken varken fastställande av ett generellt minimibelopp för underhållsbidrag till barn eller antagande av schablonmässiga regler för beräkning av bidragens storlek. Dessutom föreligger alltid risk för att ett minimibelopp i praktiken får verkan som maximibelopp. Styrelsen, som är medveten om att underhållsbidragen under nuvarande förhållanden fastställs på schablonmässiga grunder och med för låga belopp samt att åtgärder måste vidtagas för att få en ändring till stånd, anför vidare:

Erfarenheten har visat, att en höjning av maximibeloppet för bidragsförskott påverkar underhållsbidragen i samma riktning. Bidragsförskottets maximibelopp tolkas som ett uttryck för statsmakternas uppfattning om vad som med hänsyn till rådande ekonomiska förhållanden är att anse som ett »normalt» underhållsbidrag. Det verkar därför som en riktningssvisare för såväl domstolar som barnavårdsmän. Förutsatt att bidragsförskottet bibehålles vid sin nuvarande konstruktion ser socialstyrelsen på grund av detta förhållande en höjning av bidragsförskottets maximibelopp som det verksammaste medlet för åstadkommande av en bättre anpassning av underhållsbidragen till barnens behov och de bidragsskyldigas betalningsförmåga. — — — Ett uttalande av statsmakterna — förslagsvis i samband med behandlingen av förevarande promemoria — om vikten av att barnavårdsmän och domstolar beaktar den ökade betalningsförmåga hos de bidragsskyldiga, som är en följd av den allmänna välförhållanden, skulle enligt socialstyrelsens mening vara av stort värde. Ett sådant uttalande bör även understryka angelägenheten av att tidigare fastställda underhållsbidrag, vilka under rådande förhållanden framstår som alltför små, så långt möjligt blir föremål för ändring. — — — En central tillsynsmyndighet över barnavårdsmannaverksamheten skulle ha stora möjligheter att öva inflytande på avtalsuppgörelserna angående underhållsbidrag till utom-äktenskapliga barn. — — — Socialstyrelsens befogenheter inskränker sig till åtgärder, hänförliga under den i styrelsens instruktion föreskrivna sociala upplysningsverksamheten samt till utfärdande av anvisningar och föreskrifter för statens socialvårdskonsulenter. Inom ramen för dessa sina befogenheter har socialstyrelsen länge sökt verka för en höjning av underhållsbidragens nivå. — — — Såsom tillsynsmyndighet skulle socialstyrelsen få helt andra möjligheter än den nu har att följa barnavårdsmännens verksamhet och att ingripa vägledande i frågor rörande storleken av underhållsbidrag. — — —

Med hänsyn till att tillämpning av normerande bestämmelser i åtskilliga



fall kan komma i konflikt med föräldrabalkens regler att underhållsskyldighet skall fastställas efter den betalningsskyldiges förmåga avstyrker *Svenska stadsförbundet* utfärdandet av dylika normer för underhållsbidragens nominella storlek eller minimibelopp. Samma inställning intar *Svenska landskommunernas förbund*, som anser mera vara att vinna genom fortlöpande central eller lokal information rörande av domstol utdömda underhållsbidrag. Jämväl *Svenska socialvårdsförbundet* avstyrker förslaget om normerande anvisningar och hänvisar därvid bl. a. till att förhållandena i det enskilda fallet måste vara avgörande. Om åtgärder i speciella undantagsfall är erforderliga, torde det enligt förbundets mening vara mera lämpligt, om tillsynsmyndigheterna, länsstyrelserna, genom sina tjänstemän vid inspektioner och på annat sätt medverkar till att behövliga rättelser nås. Denna uppfattning har också *Fredrika-Bremer-förbundet*, som därjämte rekommenderar en intensifiering av kommunförbundens och kommunskolans upplysningsverksamhet.

### Föredraganden

#### *De ofullständiga familjernas ekonomiska situation*

I två betänkanden och ett par intervjuundersökningar på senare tid har dokumenterats, att den ekonomiska situationen för ofullständiga familjer regelmässigt är sämre än för normalfamiljer med barn och för ensamstående utan försörjningsplikt mot barn. De f. n. ca 80 000 ensamstående mödrarna i vårt land — vartill kommer drygt 10 000 ensamstående fäder — har vårdnaden om sammanlagt ca 120 000 barn. Flertalet av dessa växer upp under mycket knappa förhållanden. Det beror inte endast på att moderns arbetsinkomst ligger inom ramen för de traditionellt lägre kvinnolönerna och därtill ofta begränsas av de avbränningar i tid och krafter, som barnets eller barnens vård förorsakar. Även det ekonomiska bidraget från barnafadern är ofta så lågt, att det inte täcker vad som borde vara hans andel av kostnaderna för barnets uppehälle.

En av familjeutredningen åberopad undersökning av de ogifta mödrarnas inkomstförhållanden har sålunda visat, att mer än hälften av dem under 1952 förtjänade mindre än 3 000 kronor och att endast 10 procent hade en inkomst av 5 000 kronor eller mera. Enligt en senare — 1955/56 — företagen undersökning, socialstyrelsens s. k. mödraundersökning, som omfattade 1 500 ensamma mödrar, hade 56 procent av de ogifta högst 4 000 kronor om året i egen inkomst. Parallella utredningar visar, att underhållsbidrag från fadern, i synnerhet äldre sådana, ofta är så låga att de inte står i rimlig proportion till de faktiska barnkostnaderna och sannolikt inte heller till faderns betalningsförmåga. Barnavårdskommittén inhämtade år 1953 uppgifter från 225 barnavårdsnämnder om storleken av de belopp, som under skilda tidsperioder avtalats eller utdömts i underhållsbidrag till barn. Denna undersökning gav vid handen, att underhållsbidrag på 25, 30 och 35 kro-

nor i månaden var vanligt förekommande under tiden 1940—49, medan belopp på 45 å 50 kronor blivit mera allmänt vedertagna efter år 1949. Fr. o. m. år 1952 syntes belopp på 60 kronor inte vara alltför ovanliga, men högre belopp förekom endast undantagsvis och då närmast i storstäderna. På samma eller obetydligt högre nivå befann sig underhållsbidragen vid mödraundersökningen 1955/56. På grundval av detta undersökningsmaterial framhåller familjeberedningen, att ca 40 procent av underhållsbidragen till ogifta mödrars barn synes vara fastställda till belopp på högst 600 kronor om året, åtskilliga av dem långt därunder och till månadsbelopp föga större än vad som motsvarar den genomsnittliga dagsförtjänsten för en industriarbetare. Iakttagelsen har bekräftats vid en stickprovsundersökning, som företagits inom socialdepartementet vintern 1956/57 och som omfattade de bidragsförskott, som utanordnas i 8 kommuner, fördelade på ortsgrupperna II—V. Stickproven visar, att även om en generell uppräknig av de utgående underhållsbidragen sker i enlighet med det förslag, som på föredragning av chefen för justitiedepartementet remitterats till lagrådet, kommer 20 å 30 procent av alla underhållsbidrag till ensamstående mödrars barn att vara högst 50 kronor per månad. Att de äldre underhållsavtalen dominerar i de lägre beloppskategorierna är naturligt. Underhållsbidragen till ett stort antal barn regleras emellertid fortfarande av dessa äldre avtal, och även om bidragsbeloppen inte föreföll så orimliga, när de på sin tid fastställdes med spädbarnets konsumtion i blickfältet, har de efterhand blivit ytterligt odryga för de uppväxande i ett samhälle, där levnadskostnaderna ökat kraftigt både genom penningvärdes- och standardförändringar.

#### *Utgångsläget för stödåtgärder*

De snålare livsbetingelserna för barn i ofullständiga familjer erkänns allmänt av den breda och representativa remissopinion, som kommit till uttryck i yttrandena dels över betänkandet Samhället och barnfamiljerna, dels över familjeberedningens promemoria i ämnet. Flertalet har velat ge åtgärder till de ensamma mödrarnas stöd en prioritet bland aktuella socialpolitiska åtgärder. De olika förslagen till förbättrat stöd för denna speciellt handikappade kategori barnfamiljer har också diskuterats ingående. Tanken på en ny generell höjning av de familjerättsliga underhållsbidragen har härvid vunnit allmän anslutning och resulterat i nyssnämnda, till lagrådet remitterade lagförslag.

En annan fråga, som tilldragit sig stor uppmärksamhet, gäller bidragsförskottens maximibelopp. I sina anslagsäskanden för nästa budgetår förordade socialstyrelsen en höjning av detta belopp från nuvarande 600 kronor till 1 200 kronor per år. Då statsverkspropositionen anmäldes ansåg jag, att styrelsens förslag borde vila i avvaktan dels på den bedömning, som skulle komma att ske under remissbehandlingen av familjeberedningens förslag att

sammanslå bidragsförskotten och de särskilda barnbidragen med varandra till en enda samhällelig stödform, och dels på det resultat, vartill allmänna pensionsberedningen kunde komma vid prövning av frågan om de särskilda barnbidragens ställning i pensionssystemet. Även allmänna statsbidragsutredningens förslag att avskaffa det speciella statsbidraget till bidragsförskotten och inräkna detta i ett klumpanslag till kommunerna innebar ett osäkerhetsmoment vid de ställningstaganden, som föregick avlåtandet av årets statsverksproposition. Under behandlingen av dess femte huvudtitel meddelade jag därför, att jag inte räknade med att förslag om höjning av bidragsförskotten kunde föreläggas årets riksdag men att jag hoppades att familjeberedningens förslag om s. k. utfyllnadsbidrag skulle kunna bearbetas i sådan tid, att proposition i ämnet kunde framläggas redan i år. Det framstod nämligen för mig som särskilt angeläget att öka det samhälleliga stödet åt sådana familjer, där underhållsbidragen till barnen inte ens uppgår till bidragsförskottens nuvarande maximibelopp. En framkomlig väg syntes mig härvid vara att införa ett system, varigenom dessa underhållsbidrag utfylldes av allmänna medel.

Läget har sedermera klarnat beträffande detta frågekomplex. Remissbehandlingen av familjeberedningens förslag har avslutats den 15 januari, pensionsberedningen har framlagt sitt betänkande den 6 februari och det speciella statsbidraget till bidragsförskotten har, såsom framgår av propositionen nr 112/1957, ansetts böra bibehållas tills vidare. Det föreligger därmed möjligheter att pröva frågan om bidragsförskotten och utfyllnadsbidragen från säkrare utgångspunkter.

### *Bidragsförskotten*

Remissopinionen i anledning av familjeberedningens förslag har varit starkt positiv för snara åtgärder till bättre ekonomiskt stöd för de barn, som växer upp i ofullständiga familjer. Samtidigt har den dock varit mycket delad kring familjeberedningens olika förslag. Tanken på sammanslagning av bidragsförskotten och de särskilda barnbidragen har sålunda mött mycken skepsis. Statsmakternas ståndpunktstagande till allmänna pensionsberedningens förslag om förbättrad pensionering måste enligt min mening bli grundläggande för prövningen av huruvida en sådan sammanslagning skall komma till stånd. Pensionsberedningen förutsätter nämligen, att de särskilda barnbidragen den 1 juli 1960 avlöses av andra förmåner. Enligt beredningens förslag skall huvudparten av de särskilda barnbidragen ersättas av barnpensioner, vilka skall utgå med 750 kronor till varje barn under 19 år som förlorat sin huvudsakliga försörjare. I de fall, där försörjaren lever, föreslås att ett inkomstprövat barntillägg till dennes folkpension skall utgå i stället för särskilt barnbidrag. Slutligen förutsättes, att utomäktenskapliga barn med okänd fader i stället för särskilt barnbidrag får rätt till ett jämförligt stöd inom barnavårdens ram. Det är uppenbart, att en sam-

manslagning av de särskilda barnbidragen med bidragsförskotten skulle innebära ett föregripande av prövningen av de av pensionsberedningen sålunda framlagda förslagen. Jag kan därför inte förorda, att en sådan sammanslagning nu genomföres.

Inte heller kan jag tillstyrka, att bidragsförskottens konstruktion nu ändras så att förskottet alltid utgår med ett normalbelopp lika stort för alla barn som inte erhåller sina avtalade eller utdömda underhållsbidrag. Det syfte, som familjeberedningen velat uppnå med sitt förslag om normalbelopp, bör emellertid i viss omfattning tillgodoses på annat sätt. Jag återkommer strax till frågan härom.

Av vad som hittills anförts framgår, att bidragsförskotten enligt min mening åtminstone tills vidare bör vara konstruerade på samma sätt som nu. De bör med andra ord upp till en viss maximigräns utgå med det belopp, som barnet äger uppbära i underhållsbidrag. Emellertid bör det vara möjligt att utan olägenhet höja den nuvarande maximigränsen, i varje fall om man håller sig under den av pensionsberedningen föreslagna barnpensionens belopp 750 kronor för år. Enligt det tidigare omnämnda till lagrådet remitterade lagförslaget skall de familjerättsliga underhållsbidragen uppräknas enligt en metod som innebär att i det närmaste full kompensation lämnas för levnadskostnadsstegringen under de senaste fem åren. Denna uppgår till ca 20 procent. Enligt min mening är förhållandena numera sådana, att det offentliga stödet i form av bidragsförskott — vilket ju skall ersätta uteblivet underhåll — bör få en motsvarande förbättring. På grund härav förordar jag att maximibeloppet för bidragsförskott höjes från 600 till 720 kronor för år, dvs. från 50 till 60 kronor i månaden.

Den förmodan har uttalats — bl. a. av socialstyrelsen — att en höjning av bidragsförskottens maximibelopp skulle ha den psykologiska effekten, att nya familjerättsliga underhållsbidrag anpassas uppåt till en högre nivå. Erfarenheten talar för att detta är riktigt. Å andra sidan råder tydligen på sina håll den föreställningen att inga ytterligare anspråk kan ställas på den underhållspliktige, om han betalar till barnet vad som motsvarar bidragsförskottets maximibelopp. Det är angeläget att det göres klart för barnavårdsmän och andra, som har att ta befattning med underhållsfrågor, att underhållsbidrag förvisso bör sättas högre än bidragsförskottets maximibelopp, närhelst den underhållsskyldiges försörjningsförmåga så tillåter.

#### *Utfyllnadsbidrag*

I dagens läge anser jag det angelägnast, att tillgängliga resurser inriktas på att bistå de sämst ställda inom gruppen ensamstående ogifta och fränskilda med barn genom att lägga en fast grund under deras ekonomi. Om man därvid utgår från att ett barn i dagens samhälle skulle behöva minst 60 kronor i underhållsbidrag per månad från den föräldrapart, som inte

sammanbor med barnet, så kan samhället inte tydligare ge den principen tillkänna bland föräldrar och myndigheter, som har till uppgift att bevaka barnens intressen, än genom ett temporärt ekonomiskt stöd till avveckling av den bottensats av lägre underhållsbidrag, som regleras av nu löpande, vanligen gamla avtal och domstolsbeslut. Detta bör ske genom att barnet tillförsäkras skillnaden mellan bidragsförskottets maximibelopp — här föreslaget till 60 kronor i månaden — och det bestämda lägre underhållsbidraget i alla de fall, där underhållsbidraget har fastställts före ett visst datum och där det ej framgår att barnet för sin försörjning uppenbarligen ej har behov av dylikt bidrag.

Ett utfyllnadsbidrag i denna form tar uteslutande sikte på barnets behov, vilket enligt min mening bör tillgodoses oavsett om misstanke eller vetskap föreligger att den underhållsskyldiges betalningsförmåga inte utnyttjas fullt. Är detta senare fallet och kan rättelse ej uppnås genom överenskommelse, får som hittills processvägen anlitas.

En huvudinvändning mot familjeberedningens förslag om normerade bidragsförskott och fyllnadsbidrag har varit risken för att parter medvetet skulle kunna sluta avtal om alltför lågt underhållsbidrag och härigenom åsamka det allmänna kostnader, som egentligen borde bäras av de underhållspliktiga. Om emellertid — som nyss antytts — rätten till utfyllnadsbidrag av den typ jag föreslagit begränsas till barn, vilkas underhåll regleras i avtal, som ingåtts före den 1 april 1957, eller genom domstolsbeslut, som meddelats före nämnda dag, är varje möjlighet till missbruk utesluten. Jag förordar därför, att en sådan begränsning genomföres.

### *Familjerättsliga underhållsbidrag till barn*

Såsom framgått av det förut anförda är utfyllnadsbidraget avsett att bli en temporär åtgärd, som avvecklar sig själv allteftersom de gamla underhållsbidragen upphör med barnens inträde i högre åldrar. Utfyllnadsbidragets karaktär av övergångsföreteelse, den samtidiga höjningen av bidragsförskottet och den generella uppräknningen av de familjerättsliga underhållsbidragen bör tillsammans kunna få en avsevärd stimulanseffekt på strävandena att höja underhållsbidragens nivå till närmare överensstämmelse med nutida kostnadsläge och levnadsstandard. Det är angeläget, att de myndigheter, som medverkar vid avtalsuppgörelser om underhållsbidrag, är införstådda med dessa strävanden.

I syfte att höja underhållsbidragens nivå har familjeberedningen i sin promemoria om stöd åt ofullständiga familjer föreslagit, att Kungl. Maj:t utfärdar anvisningar till socialstyrelsen och vederbörande kommunala myndigheter av innehåll att underhållsbidrag i regel inte må fastställas till lägre belopp än vad som högst kan utgå i bidragsförskott. Mot detta förslag har invänts bl. a., att rekommendationer i detta ämne bör utgå från social-

styrelsen som råd och inte från Kungl. Maj:t, då de lätt får karaktär av påbud, och vidare att rekommendationerna bör vara mer principiella och vägledande än normerande, så att exempelvis barnavårdsmännens prövning av de individuella fallen i enlighet med föräldrabalkens intentioner inte låses fast vid fixa normativa belopp.

Jag kan ansluta mig till dessa synpunkter. Den individuella prövningen av den underhållsskyldiges bärkraft får givetvis inte sättas ur spel och normativa belopp får inte hindra utvecklingen. Jag vill erinra om vad chefen för justitiedepartementet vid den förut omnämnda remissen till lagrådet anfört om vikten av att underhållsplikten tas i anspråk i all den utsträckning som medges av gällande lagstiftning. Detta bör understrykas bl. a. vid den rådgivande verksamhet, som bedrivs av socialstyrelsen. Genom upplysningsverksamhet av denna art och genom den stimulerande effekt, som övriga av mig föreslagna åtgärder kan väntas få, bör man kunna uppnå, att underhållsbidrag på lägre belopp än 60 kronor i månaden endast i rena undantagsfall blir fastställda. Om man dessutom skulle kunna uppnå, att underhållsbidrag av typen engångsbidrag nedbringas eller avskaffas samt att underhållsskyldigheten i större omfattning än för närvarande tas i anspråk även sedan barnet passerat 16-årsgränsen, vore det tacknämligt.

### *Kostnaderna*

Kostnaderna för bidragsförskotten bestrides, i den mån ersättning ej kunnat uttagas av de underhållsskyldiga, till  $\frac{3}{4}$  av staten och till  $\frac{1}{4}$  av kommunerna. Samma fördelningsgrund bör enligt min mening tillämpas i fråga om de föreslagna utfyllnadsbidragen.

Enligt överslagsberäkningar, som verkstälts inom socialdepartementet, kan den totala kostnadsökning, som föranledes av den föreslagna uppräkningsningen av bidragsförskottens maximibelopp, antagas uppgå till ca 2,1 milj. kronor per budgetår. Av detta belopp — som beräknats med utgångspunkt bl. a. från antagandet att 50 procent av utgivna förskottsbelopp återbetalas av de underhållsskyldiga — faller  $\frac{3}{4}$  eller ca 1,6 milj. kronor på staten.

De totala kostnaderna för de föreslagna utfyllnadsbidragen, vilka inte till någon del kan återkrävas av de underhållsskyldiga, har uppskattats till ca 4,5 milj. kronor per budgetår. Därav faller i runt tal 3,4 milj. kronor på staten. Kostnaderna kommer emellertid att minska efter hand som de äldre underhållsbidragen faller bort.

Den sammanlagda kostnadsökningen för staten kan således uppskattas till (1,6 + 3,4 =) 5 milj. kronor per budgetår. Eftersom statens andel i kostnaderna för bidragsförskotten utbetalas i efterskott för budgetår och det samma förutsättes gälla beträffande statens andel i kostnaderna för utfyllnadsbidragen, kommer kostnadsökningen inte att belasta statsbudgeten för nästkommande budgetår.

I enlighet med vad som föreslagits i det föregående har inom socialdepartementet upprättats ett förslag till lag om ändrad lydelse av 8 § bidragsförskottslagen och ett förslag till lag om utfyllnad av vissa underhållsbidrag. Det senare synes något närmare böra kommenteras.

Av 1 § 1 st., vars formulering nära ansluter till ordalagen i 1 § 1 st. bidragsförskottslagen, framgår, att utfyllnadsbidrag skall utgå endast under förutsättning att underhållsbidraget fastställts genom domstolsbeslut som meddelats före den 1 april 1957 eller i avtal som slutits före nämnda dag. Denna förutsättning kan ej anses uppfylld, om ett före den 1 april 1957 bestämt underhållsbidrag efter nämnda dag jämkas genom beslut av domstol eller genom avtal; i dylikt fall skall alltså utfyllnadsbidrag ej utges. Vidare fordras, att underhållsbidraget — dvs. det utdömda eller avtalade beloppet, i förekommande fall förhöjt enligt 1952 års lag om höjning av vissa underhållsbidrag — ej uppgår till 720 kronor för år. Är dessa båda förutsättningar uppfyllda, skall utfyllnadsbidrag utges med vad som brister i sistnämnda belopp dvs. för år räknat med skillnaden mellan 720 kronor och underhållsbidragets belopp. Det är härvid utan betydelse om bidragsskyldigheten fullgöres eller ej; en annan sak är, att barnet i senare fallet äger erhålla inte bara utfyllnadsbidrag utan också bidragsförskott. Tilläggas må, att utfyllnadsbidrag — liksom bidragsförskott — enligt förslaget skall utgå även i de fall, då skyldigheten att utgiva underhållsbidrag åvilar barnets moder.

Stadgandet i 1 § 2 st. om att utfyllnadsbidrag ej skall utgå till barn, vars föräldrar sammanbor, eller till barn, som bor tillsammans med den underhållsskyldige, överensstämmer med vad som gäller enligt bidragsförskottslagen. Enligt förslaget skall utfyllnadsbidrag ej heller utges till barn, som för sin försörjning uppenbarligen ej har behov av sådant bidrag. Med detta stadgande avses inte annat än att skapa ett underlag för att vägra utfyllnadsbidrag i fall då barnet lever under så goda ekonomiska förhållanden, att stödåtgärder av förevarande slag uppenbarligen är obefogade.

Det är angeläget att administrationen av utfyllnadsbidragen göres så enkel och kostnadsbesparande som möjligt. För att så skall bli fallet bör bestämmelserna rörande utfyllnadsbidragen så nära som möjligt ansluta till reglerna för bidragsförskotten. De stadganden i bidragsförskottslagen, som i tillämpliga delar bör gälla beträffande utfyllnadsbidragen, återfinns i lagens 2—4 §§, 7 §, 11 § 1—3 mom., 12—14, 20, 21 samt 23—25 §§. En hänvisning till dessa lagrum, för vilka en kortfattad redogörelse lämnats i avsnittet om gällande bestämmelser, har gjorts i förslagets 2 §. Härutöver har — i syfte att undvika utbetalningar av belopp på mindre än 5 kronor i månaden — i sistnämnda paragraf upptagits ett stadgande av innehåll att utfyllnadsbidrag, som understiger 60 kronor för år, skall utgå endast under förutsättning att barnet för den tid, på vilken utfyllnadsbidraget belöper, jämväl äger uppbära bidragsförskott.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1957.

Föredraganden hemställer härefter att de inom socialdepartementet upprättade förslagen till

1) *lag om ändrad lydelse av 8 § bidragsförskottslagen den 11 juni 1943 (nr 382)* och

2) *lag om utfyllnad av vissa underhållsbidrag*

måtte genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdade hemställen förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

*Karin Wickström*