



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

KUNN

177 DEC 1956 STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1956:47

STOCKHOLM

Socialdepartementet

SOU

1956:47 A



STÖD ÅT OFULLSTÄNDIGA FAMILJER

PROMEMORIA

AVGIVEN AV FAMILJEBEREDNINGEN

Bilaga:

SAMMANFATTNING AV FAMILJEBEREDNINGENS OLIKA FÖRSLAG
TILL FAMILJESTÖDJANDE ÅTGÄRDER

Stockholm 1956

Statens offentliga utredningar 1956

Kronologisk förteckning

1. Äldringsvård. Idun. 344 s. S.
2. Fiskhandeln i Sverige. Idun. 194 s. Jo.
3. Restaurering av Uppsala domkyrka. Victor Petersson. 170 s. E.
4. Statens stöd åt växtförädlingen m. m. Egnellska 295 s. Jo.
5. Standardtariffer för detaljdistribution av elektrisk kraft. Hæggström. 96 s. K.
6. Statsägda aktiebolag i Sverige. Av R. Tersman. Idun. 110 s. Fl.
7. Städernas donationsjord. Kihlström. 86 s. I.
8. Förenklad statsbidragsgivning. Idun. 109 s. Fl.
9. Frågan om fortsatt samarbete mellan staten och TGO i LKAB. Marcus. 48 s. Fl.
10. Investeringsverksamhet och sparande. Balansproblem på lång och kort sikt. Av L. Lindberger. Hæggström. 267 s. Fl.
11. Atomenergien. Beckman. 117 s. H.
12. Bihang till kyrkohandboken. Idun. 100 s. E.
13. Konstbildning i Sverige. Kihlström. 443 s., 24 s. pl. E.
14. Tulltaxa. 1. Allmänna synpunkter. Hæggström. 210 s. Fl.
15. Tulltaxa. 2. Detaljmotivering. Hæggström. 849 s. Fl.
16. Tulltaxa. 3. Taxan. Hæggström. 179 s. Fl.
17. Fiskeområde. Idun. 106 s. Jo.
18. Seminarieorganisationen. 1. Idun. 237 s. E.
19. Kommunalförbund och indelningsändringar. Idun. 228 s. I.
20. Utredningen om kortare arbetstid. Kihlström. 277 s. S.
21. Utredningen om kortare arbetstid. Bilagor. Kihlström. 236 s. S.
22. Alternativt aftonsångsritual. Idun. 85 s. E.
23. Vissa ändringar i nöjesbeskatningen m. m. Beckman. 239 s. Fl.
24. Statsägda företag i utlandet. Idun. 351 s. Fl.
25. Upphovsmannarätt till litterära och konstnärliga verk. Idun. 633 s. Ju.
26. Byggnadsminnen. Victor Pettersson. 156 s. Ju.
27. Betänkande med förslag till sjukhuslag m. m. Kihlström. 227 s. I.
28. Rådhusrätts sammansättning i brottmål. Norstedt. 54 s. Ju.
29. Lag om rätt att utöva läkekonsten. Beckman. 192 s. I.
30. Prästvalslag. Kihlström. 204 s. E.
31. Remissyttranden. Kihlström. 400 s. S.
32. Hemmen och samhällsplaneringen. Beckman. 210 s. S.
33. Skogsindustrins utbyggnad. Idun. 235 s. H.
34. Kliniska utbildningsplatser för blivande läkare. Idun. 173 s. E.
35. Upplyningsverksamhet vid folkomröstningar. Kihlström. 141 s., 6 s. pl. Ju.
36. Skogsbrukets arbetsmarknad. Idun. 292 s. S.
37. Alkoholblodprovet. Idun. 110 s. I.
38. Strålskydd. Kihlström. 348 s., 1 s. pl. I.
39. Offentliga byggnader. Översikt och byggnadsbehov. Idun. 267 s. K.
40. Riktlinjer för bostadspolitik. Idun. 175 s. S.
41. Nya kommunala ortsavdrag. Idun. 247 s. Fl.
42. Staten och de politiska ungdomsorganisationerna. Kihlström. 102 s. E.
43. Zigenarfrågan. Framtiden, Malmö. 153 s., 8 s. pl. S.
44. Översyn av Förenta Nationernas stadga. Norstedt. 83 s. U.
45. Nordiska parlamentariska kommitténs slutbetänkande. Kihlström. 58 s. U.
46. Bränsleförsörjningen i atomäldern. 1. Förutsättningar, slutledningar, rekommendationer och förslag. Idun. 94 s. H.
47. Stöd åt ofullständiga familjer. Idun. 91 s. S.

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1956:47

Socialdepartementet



STÖD ÅT OFULLSTÄNDIGA FAMILJER

Promemoria

avgiven av familjeberedningen

Bilaga:

Sammanfattning av familjeberedningens olika förslag
till familjestödjande åtgärder



Kungl. Maj:t bemyndigade den 2 mars 1956 statsrådet Ulla Lindström att tillkalla en beredning, bestående av högst fem ledamöter, med uppdrag att inom socialdepartementet biträda vid handläggning av frågan om samhällets stödåtgärder för barnfamiljerna och därmed sammanhängande spörsmål.

Med stöd av bemyndigandet tillkallades en beredning, bestående av kanslirådet Bertil Olsson, ordförande, förste byråinspektören A. Spendrup, amanuensen Göte Svenson, filosofie licentiaten Brita Åkerman Johansson och förste kanslisekreteraren Otto Winther. Beredningen antog namnet *familjeberedningen*.

Enligt sina direktiv skulle familjeberedningen genomgå de familjepolitiska spörsmål som aktualiserats av 1954 års familjeutredning i dess betänkande Samhället och barnfamiljerna (SOU 1955: 29) och i de över utredningens betänkande avgivna remissyttrandena. Kostnaderna för olika åtgärder skulle beräknas och administrativa problem klarläggas. Det skulle dock inte ankomma på beredningen att inbördes gradera olika åtgärder. Ej heller skulle beredningen upptaga de problem berörande barnfamiljerna som vore att hänföra till skattepolitikens område.

Beredningens överväganden har redovisats i åtta stencilerade promemior, avgivna under tiden 18 september—16 oktober 1956. I promemoriorna behandlas (1) allmänna barnbidrag, (2) ferieresor för barn och husmödrar, (3) ekonomiskt stöd vid barnsbörd, (4) hemhjälp, (5) statligt stöd till familjesemestern, (6) statlig studiehjälp, (7) daghem och lekskolor samt sommarkolonier och feriehem samt (8) stöd åt ofullständiga familjer. Av den sist angivna promemorian framlägges härmed en tryckt upplaga. Såsom bilaga till densamma fogas en sammanfattande översikt av innehållet i beredningens övriga promemior.

Sekreterare vid avfattande av den föreliggande promemorian har varit amanuensen Göte Svenson. Översikten har sammanställts av förste byråinspektören A. Spendrup. Stockholm den 1 december 1956.

Innehåll

Kapitel I. Allmänna synpunkter på hjälpbehovet.....	7
1. Inledning.....	7
2. Familjeutredningen och remissyttrandena.....	8
3. Socialstyrelsens mödraundersökning.....	11
4. Familjeberedningen.....	14
a. Allmänna synpunkter.....	14
b. Konkreta åtgärder.....	15
Kapitel II. Familjerättsliga underhållsbidrag.....	17
1. Gällande bestämmelser.....	17
2. Familjeutredningen och remissyttrandena.....	18
3. Frågans behandling vid 1956 års riksdag.....	19
4. Justitiedepartementets promemoria.....	20
5. Familjeberedningen.....	22
a. Generell höjning av underhållsbidrag.....	22
b. Normering av underhållsbidrag för barn.....	25
Kapitel III. Kontanta samhällsbidrag för barnens försörjning.....	29
1. Gällande bestämmelser om särskilda barnbidrag och bidragsförskott.....	29
2. Familjeutredningen och remissyttrandena.....	31
3. Frågans behandling vid 1956 års riksdag.....	33
4. Familjeberedningen.....	33
a. Principiella synpunkter på hjälpbehovet.....	33
b. Beloppet.....	36
Allmänna synpunkter.....	36
Samordning med allmänna pensionsberedningen.....	39
Bidragsförskottets form.....	39
c. De särskilda barnbidragen.....	42
Inkomstprövningen.....	42
Kretsen av bidragsberättigade.....	50
d. Indexreglering.....	52
e. Enhetligt bidrag.....	52
f. Administrativa frågor.....	52
g. Kostnadsfördelning.....	56
h. Statlig kontroll.....	58

5. Kostnadsberäkningar.....	59
a. Bidragsförskott.....	59
b. Särskilda barnbidrag.....	60
Utgångspunkter.....	60
Alt. I. Inkomstprövningens slopande.....	62
Alt. II. Modifiering av inkomstprövningen.....	63
c. Kostnadsfördelningen.....	64
 Kapitel IV. Övriga frågor.....	65
1. Inledande synpunkter.....	65
2. Bostadsrabatter.....	66
a. Familjeutredningen och remissyttrandena.....	66
b. Familjeberedningen.....	67
3. Åtgärder för underlättande av ensamstående kvinnors självförsörjning.....	68
a. Gällande bestämmelser.....	68
b. Änkepensioneringskommitténs och arbetsmarknadsstyrelsens förslag	69
c. Familjeberedningen.....	70
4. Beskattningen av ensamstående med barn.....	72
a. Familjeutredningen och remissyttrandena.....	72
b. Frågans behandling vid 1956 års riksdag	73
c. Familjeberedningen.....	75
 Sammanfattning.....	76
 Reservation av förste kanslisekreteraren Winther.....	78
 <i>Bilaga. Statens stöd åt barnfamiljerna. Översikt över familjeberedningens under tiden 18 september—16 oktober 1956 redovisade promemorior</i>	79

KAPITEL I

Allmänna synpunkter på hjälpbehovet

1. Inledning

Såsom ofullständiga familjer brukar vanligen anses familjer, bestående av endast en vuxen försörjare samt ett eller flera barn. De är alltså barnfamiljer, i vilka familjeföreståndaren är ogift, hemskild, frånskild, änka eller änklings. Om makarna är gifta men särboende på grund av söndring i äktenskapet, kan familjen också karakteriseras som ofullständig.

Även en familj, i vilken någon av försörjarna är invalid eller av andra skäl arbetsoförmögen, är i försörjningshänseende att betrakta som ofullständig så länge arbetsoförmågan består. I första hand gäller detta familjer, där fadern eller modern uppbär folkpensionsförmån. Från tillfällig nedläggning av försörjningsförmågan genom arbetslöshet eller på grund av sjukdom, under vilken den allmänna sjukförsäkringens förmåner bibehålls, kan här bortses.

I en vanlig fullständig familj kan försörjningsansvaret normalt sägas vara fördelat så, att den ene maken tillskjuter förvärvsinkomster, medan den andre fullgör sin insats genom hemarbete. De två arbetsområdena — inom och utom hemmet — är dock i regel ingalunda helt åtskilda. Den som huvudsakligen svarar för hemarbetet kan tidvis utföra förvärvsarbete, och den som tillför de huvudsakliga penninginkomsterna kan medverka i hemarbetet, vid barntillsynen, sköta inköp osv. Summan av de sysslor som båda föräldrarna utför i hemmet är därför, i synnerhet om familjen har flera barn, betydligt större än som motsvarar prestationen av en ensam arbetskraft under normal arbetstid.

Om nu den ene av föräldrarna lämnas ensam att sköta hemmet och vårda barnen, innebär detta ett avbräck i familjens ekonomi, som icke lindras ens av mycket betydande penningbidrag från den andre av föräldrarna eller från annat håll. Inte ens om bidraget är stort nog för att betala en heltidsanställd hemarbetskraft, kan jämvikten i familjens ekonomi anses återställd. Om reduktionen i familjens försörjningskraft beror på att en av föräldrarna blivit invalid, medför detta dessutom en ökning av vårdbehovet, vilket kan sägas ytterligare försämra familjeekonomin.

Det ligger alltså i sakens natur, att en ofullständig familj i allmänhet har sämre ekonomiska förutsättningar än en fullständig familj. I enlighet härmed innefattar samhällets familjestödande åtgärder särskilda former

för bistånd åt de kategorier som är att hänföra till de ofullständiga familjerna.

I det följande redovisar familjeberedningen de i den familjepolitiska debatten framförda synpunkterna på hur stödet åt de ofullständiga familjerna bör utbyggas samt framlägger alternativ till en sådan utbyggnad.

2. Familjeutredningen och remissyttrandena

1954 års familjeutredning ägnar i sitt betänkande ett särskilt kapitel åt en kortfattad analys av det ekonomiska och sociala läget för en typ av ofullständiga familjer, nämligen ensamstående mödrar med barn. Uppgifterna däri skall icke här refereras, enär en mera fullständig utredning senare på familjeutredningens initiativ har utförts av socialstyrelsen. Till denna utredning återkommer beredningen nedan. Här må räcka med att återge familjeutredningens slutsatser: att många av de ensamstående mödrarna lever under mycket blygsamma förhållanden och att de f. n. icke kan påräkna tillräckligt ekonomiskt stöd från samhällets sida.

Familjeutredningen framlade icke några konkreta förslag till förbättring av de speciella samhällsbidrag som är tillgängliga för ofullständiga familjer eller om bistånd i nya former. Utredningen framförde däremot tanken, att dessa familjer kunde ges en gynnad ställning i ett system med differentierade allmänna barnbidrag.

Frågan om stödet åt de ofullständiga familjerna, särskilt de ensamstående mödrarna, behandlas i ett mycket stort antal av remissyttrandena. Dessa är till övervägande delen positivt hållna. En del remissorgan anser, att hjälpåtgärder för de ensamstående mödrarna är viktigast bland de nu aktuella familjepolitiska ärendena. Andra framhåller, att hjälpen till dessa familjer är av samma angelägenhetsgrad som stödet åt flerbarnsfamiljerna. Positiva uttalanden i allmänhet eller i någon speciell fråga, som berör de ofullständiga familjerna, göres av femton länsstyrelser, ett sjuttiotal kommuner och vidare av flertalet av de politiska, fackliga och andra organisationer, som avgivit utlåtande över betänkandet. Av de allmänna uttalandena må följande citeras:

Socialstyrelsen:

Bland barnfamiljerna intaga de ensamstående mödrarna en särställning i materiellt hänseende. Eftersläpningen har utan tvekan hårdast drabbat denna kategori. Vid en diskussion om ökade familjepolitiska åtgärder bör därför särskilt avseende fästas vid möjligheterna att förbättra förhållandena för dessa mödrar.

Medicinalstyrelsen anför:

Ur mentalhygienisk synpunkt är det — — — enligt styrelsens mening nödvändigt att i första hand uppmärksamma behovet av stöd och hjälp åt familjer i nödsituationer. Här spelar åtgärder av ekonomisk natur en stor roll. Sådana nödsituationer uppkomma ofta i anslutning till skilsmässa eller endera av föräldrarnas frånfalle.

Länsstyrelsen i Kalmar län framhåller:

De ensamstående mödrarna leva i regel under mycket blygsamma ekonomiska förhållanden. De underhållsbidrag och det ekonomiska stöd, som de kunna erhålla från samhällets sida, äro ofta otillräckliga för att de skola vara i stånd att hålla en dräglig social standard. Även med hänsyn till deras barns bästa böra de samhällsätgärder, som avse ifrågavarande kategori, utvidgas och förbättras. Härför talar också det förhållandet, att — enligt vad verkställda undersökningar visa — flera barn och ungdomar från denna »familjegrupp» än från andra sådana grupper ha måst bli föremål för ingripanden från barnavårdsnämnder enligt barnavårdslagen.

Stadsfullmäktige i Stockholm yttrar:

Med hänsyn till att barnfamiljernas sämre ställning i förhållande till barnlösa i särskilt hög grad gäller de ofullständiga barnfamiljerna, främst ensamstående mödrar med barn, är det angeläget att — — understryka behovet av reformer, som taga speciellt sikte på denna familjekategori.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller, att »särskild uppmärksamhet bör ägnas de ensamstående mödrarna, som är en missgynnad grupp». *Länsstyrelsen i Uppsala län finner att »ställningen för ensamstående med barn måste särskilt beaktas».* *Länsstyrelsen i Gotlands län understryker vikten av att ett »utvidgat stöd åt ensamstående kvinnor med barn kommer till stånd».*

Stadsfullmäktige i Nacka finner det »väl motiverat, att understödsformerna för ensamstående mödrar förstärkes».

Järfälla kommunalfullmäktige anför:

De ofullständiga familjerna, som bestå av ensamstående män och kvinnor med minderåriga barn, utgör en speciell kategori. I jämförelse med de fullständiga familjerna äro de numerärt sett rätt få, men man får därför inte bortse från deras problem... De ofriga mödrarna har här säkerligen den sämsta ställningen. Storleken av de bidrag fäderna förpliktigas utge varierar mycket och äro i de flesta fall otillräckliga, kanske obefintliga. Trots att samhälleliga stödätgärder, nog så betydelsefulla, vidtagits för dessa ensamstående mödrar, äro de otillräckliga, och socialhjälp måste ofta sökas.

Kommunalfullmäktige i Huddinge anser det »angeläget, att den ekonomiska situationen för de ensamma mödrarna med minderåriga barn uppmärksammas». *Barnavårdsnämnden i Vårfruberga anför, att det »borde vara en samhällelig angelägenhet att ägna större uppmärksamhet än hittills åt de ofullständiga familjerna».* *Kommunalfullmäktige i Markaryd framhåller som angelägnaste familjepolitiska uppgifter en höjning av de allmänna barnbidragen och åtgärder för en förbättring av förhållandena för ensamstående mödrar och deras barn.*

Kommunalfullmäktige i Olofström yttrar:

Även om de ensamma mödrarna med ett eller flera barn har ägnats ett särskilt kapitel i betänkandet kan man inte undgå att göra den reflektionen, att dessa nära 90 000 ensamma eller ensamstående mödrars mången gång katastrofala

situation ännu inte blivit föremål för vare sig utredningars eller myndigheters uppmärksamhet.

Kommunalfullmäktige i Munkedal uttalar:

De ensamstående mödrarnas svåra ställning bör snarast underlättas genom därtill tjänliga åtgärder. Denna grups problem synes alltför länge i stor utsträckning ha förbisetts vid det fortlöpande reformarbetet.

Kommunalfullmäktige i Tibro är av »den bestämda uppfattningen, att de ensamstående mödrarnas problem och samhällets åtgärder för underlättande av deras barns vård och fostran bör ägnas särskild uppmärksamhet».

Kommunalfullmäktige i Kumla landskommun:

Skall någon betydande lättnad i de ensamma mödrarnas svåra situation verkligen åstadkommas måste avsevärt mera långtgående åtgärder vidtagas än vad som hittills företagits.

Stadsfullmäktige i Ludvika:

De ensamstående mödrarnas svårigheter bör särskilt beaktas. Av alla barnförsörjare har dessa mödrar den ojämförligt lägsta standarden — ofta häpnadsväckande och skrämmande låg. Allt tänkbart stöd är i ömmande fall erforderligt — det må gälla barnbidrag, bostadsbidrag etc.... Det bör vara en hederssak för det svenska samhället att i görligaste mån lindra svårigheterna för en stor och olyckligt lottad kategori av medborgare.

Kommunalfullmäktige i Säbrå framhåller, att »de ensamstående mödrarna ofta har en orimligt stor försörjningsbörda», och att »de bör ägnas särskild uppmärksamhet». *Barnavårdsnämnden i Degerfors* framhåller som en »angelägen uppgift att ensamstående med barn beredes ökat ekonomiskt bistånd».

Yrkeskvinnors samarbetsförbund uttalar, att samhällets stöd åt de ensamstående barnförsörjarna har varit »ytterst ofullständigt». *Svenska landsbyggdens kvinnoförbund* anför:

Tillsammans med flerbarnsfamiljerna och i många fall i en ännu högre behovsklass än dessa står enligt vår erfarenhet de ofullständiga familjerna.

Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund yttrar:

Att speciella hjälpåtgärder sätts in för de s. k. ofullständiga familjerna med endast en vuxen familjeförsörjare vill förbundet framföra som ett starkt uttalat önskemål... Framförallt de ensamstående mödrarna utgör utan tvivel en av samhällets mest eftersatta grupper.

Allmänna uttalanden av liknande innebörd som de här citerade förekommer också i remissyttranden av *länsstyrelserna i Örebro, Kopparbergs och Gävleborgs län, barnavårdsassistenterna hos länsstyrelserna i Kronobergs, Skaraborgs och Västmanlands län, statens socialvårdskonsulenter för Gotlands län samt i nionde distriktet, stadsfullmäktige i Växjö, Borlänge och Kramfors, kommunalfullmäktige i Upplands-Bro, Moheda, Fagerhult, Nättraby och Staffanstorp, kommunalnämnderna i Hedemora landskom-*

mun, *Själevad* och *Vilhelmina*, *fattigvårdsstyrelsen i Dals Ed* ävensom av *svenska landsbygdens ungdomsförbund* och *högerens ungdomsförbund*.

En bred och representativ opinion bland remissorganen uttalar sig alltså i synnerligen bestämda ordalag för att den samhälleliga hjälpen åt ensamstående försörjare och deras barn bör vidgas och förbättras.

Utöver vad här refererats förekommer en mängd positiva uttalanden på speciella punkter som berör stödet åt de ofullständiga familjerna. Dessa redovisas i de följande kapitlen.

3. Socialstyrelsens mödraundersökning

Efter initiativ av 1954 års familjeutredning erhöll socialstyrelsen den 10 juni 1955 Kungl. Maj:ts uppdrag att verkställa en statistisk undersökning med syfte att belysa ensamstående mödrars sociala och ekonomiska förhållanden (mödraundersökningen). En redogörelse för denna undersökning och dess resultat framlades av socialstyrelsen i maj 1956. Ur redogörelsen må här i korthet sammanfattas några data av vikt för bedömningen av de ensamstående mödrarnas hjälpbehov.

Antalet ensamstående mödrar med hemmavarande barn under 16 år kan på grundval av det insamlade materialet uppskattas till

ogifta	frånskilda	änkor
25 400	23 200	20 400

De tre grupperna är helt olika sammansatta i *åldershänseende*. De ogifta mödrarna är genomgående mycket unga; inte mindre än 27 procent är under 25 år och 64 procent är under 35 år. De frånskilda är genomsnittligt sett äldre. 67 procent av dem är i åldern 30—44 år, 49 procent mellan 35 och 44 år. Änkorna har den högsta genomsnittsåldern: 70 procent är mellan 40 och 54 år, och inte mindre än 91 procent är 35 år eller däröver.

Inom var och en av de tre grupperna har mer än hälften endast ett barn. För de ogifta är procenttalet 84, för frånskilda 54 och för änkorna 57. Av de ogifta mödrarna med mer än ett barn sammanbor hälften med barnafadern. Medelantalet barn per moder är:

ogifta	frånskilda	änkor
1,2	1,6	1,6

Beträffande *barnens ålder* är relationen mellan de tre grupperna ungefär densamma som i fråga om mödrarnas ålder. Av barnen till ogifta är 58 procent högst 6 år och 23 procent mellan 7 och 10 år. Procentuella andelen barn i högst 6 års ålder är för frånskilda 21 och för änkorna 12. 51 procent av de frånskildas barn och 61 procent av änkornas — men endast 19 procent av de ogiftas — är i åldern 11—16 år.

Om man söker allmänt bedöma de ensamstående mödrarnas förutsättningar att ägna sig åt förvärvsarbete för sin och barnens försörjning är de skildrade förhållandena av grundläggande betydelse. Den lägre genom-

snittsåldern hos de ogiftas barn innebär, att dessa barns vård i allmänhet kräver större insatser av modern och därigenom inskränker hennes möjligheter att ta förvärvsarbete. Å andra sidan är de ogifta mödrarna själva yngre till levnadsåren och har därför inte det handikap på arbetsmarknaden som följer med de frånskildas och framförallt änkornas högre ålder. Att antalet barn hos de senare är större medverkar också till att försämra deras förutsättningar för förvärvsarbete.

De i socialstyrelsens redogörelse publicerade siffrorna över den faktiska förekomsten av *förvärvsarbete* inom de tre kategorierna visar likväl en högre frekvens för frånskilda och änkor än för ogifta. Procenttalen, som anger förekomsten av förvärvsarbete på heltid eller deltid i eller utom hemmet — dock ej hushållsarbete i eget eller släktingars hem — är följande:

ogifta	frånskilda	änkor
60	71	63

Dessa siffror bör ses mot bakgrunden av i vilken utsträckning modern och hennes barn bildar *självständiga hushåll*. Under det att de frånskilda mödrarna till 69 procent och änkorna till 81 procent bildar egna hushåll med barnen, är motsvarande procenttal för de ogifta mödrarnas del så lågt som 21. 22 procent sammanbor med en man (mot 16 procent för de frånskildas och 9 procent för änkorna), och inte mindre än 53 procent är bosatta hos föräldrar, syskon eller andra släktingar (motsvarande procenttal för frånskilda är 13 och för änkor 9).

Boendeförhållandena har naturligen ett viktigt samband med förekomsten av förvärvsarbete. Följande sammanställning visar frekvensen (i procent) 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

Av tabellen synes framgå, att de hushållsbildningar som utgöres av ensamstående mödrar med barn jämte en man, med vilken modern sammanlever utan att var gift med honom, i försörjningshänseende på det hela taget är att jämföra med fullständiga familjer. Kvinnan sköter i stor utsträckning hemmet, under det att mannen bidrager till kvinnans och barnens uppehälle med sina förvärvsinkomster. Bland dem som bor hos släktingar (vanligen föräldrarna) är förvärvsarbetet långt vanligare och bland dem som bildar egna hushåll är det av naturliga skäl mycket omfattande.

Att de ogifta mödrarna i så betydande utsträckning bor hos sina föräldrar eller andra släktingar torde bero på flera omständigheter. Ofta blir de mödrar i en mycket låg ålder, varför deras föräldrar merendels betraktar det som en naturlig sak att deras försörjningsskyldighet består och kanske

t. o. m. utsträcker till barnet. Härtill kommer, att de ogifta mödrarna i motsats till änkor och flertalet av de fränskilda oftast inte förfogar över eller kan erhålla bostad av godtagbar beskaffenhet. Hos föräldrarna löses också i regel tillsynsfrågan automatiskt, antingen så att modern själv vårdar barnet och samtidigt sköter hushållet i sitt föräldrahem eller biträder i detta, eller så att hon själv ägnar sig åt förvärvsarbete (63 procent), under det att mormodern eller annan släkting ser till barnet.

För fränskilda och änkor är situationen av väsentligen annan karaktär. Dels har de vid äktenskapets upplösning i regel en bostad till sitt förfogande, som de inte lämnar annat än i nödfall, dels är de äldre och kan inte göra anspråk på föräldrarnas hjälp på samma sätt som många av de ogifta mödrarna.

Ser man på de ensamstående mödrarna som en enhetlig grupp, kan det konstateras, att *inkomster* av tjänst eller rörelse spelar en dominerande roll för deras ekonomi. Följande tablå visar hur stor procentuell andel av deras sammanlagda kontantinkomster, som härflyter från olika källor:

	ogifta	fränskilda	änkor
Inkomster av tjänst och rörelse.....	76	65	48
Tjänstepension eller livränta.....	0	0	21
Underhållsbidrag eller bidragsförskott till barnen ¹	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 utgör huvuddelen av de ensamstående mödrarnas inkomster, är dessa inkomster absolut sett i flertalet fall mycket låga. Följande sammanställning visar hur stor andel (i procent) av mödrarna som har årliga inkomster av angiven storleksordning.

Beräknad årsinkomst kr.	ogifta	fränskilda	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	—

De anförda uppgifterna ger vid handen, att de ensamstående mödrarnas inkomster av förvärvsarbete i allmänhet är mycket blygsamma. Naturaförmaner av skilda slag innefattas inte i inkomstredovisningen men torde ha betydelse främst för dem som sammanbor med andra, i synnerhet ogifta mödrar som bor hos föräldrarna.

Socialstyrelsens redovisning utvisar vidare, att det nuvarande samhällsliga stödet för de ensamstående mödrarna och deras barn spelar en förhållandevis liten roll i dessa familjers ekonomi.

¹ Siffran innefattar såväl offentligt stöd som bidrag från underhållspliktiga.

Det är med hänsyn till ämnet för denna framställning av intresse att få en bild av i vilken utsträckning de ensamstående mödrarna för närvarande effektivt tillvaratager sina förvärvsmöjligheter. Mödraundersökningen har därför bl. a. sökt få fram orsakerna till att en del mödrar överhuvud icke har något förvärvsarbete. Såsom skäl härför har omkring en tredjedel av dessa uppgivit, att de måste vårda sina barn. Av de ogifta mödrarna utan arbete har hälften förklarat, att de har hushållsgöromål, vilket är ett uttryck för att de har en låt vara knapp bärgning genom att hushålla åt sina föräldrar eller åt den man med vilken de sammanbor. Endast 5 procent av de ogifta har uppgivit arbetsmarknadsskäl och 4 procent hälso- och åldersskäl. För frångilda och änkor är hälso- och åldersskälen däremot påfallande betydelsefulla. Inte mindre än 32 procent av de frångilda och 27 procent av änkorna har lämnat denna förklaring till att de ej har förvärvsarbete. Av de frångilda och änkorna utan arbete hänvisar respektive 19 och 27 procent till, att de har hushållsarbete, under det att respektive 12 och 9 procent åberopar arbetsmarknadsskäl.

4. Familjeberedningen

a. Allmänna synpunkter

I denna promemoria kommer i huvudsak att behandlas frågor om allmänna ekonomiska bidrag, begränsade till kategorien ofullständiga familjer. För den följande framställningen räcker det därför med att här sammanfatta resultatet av socialstyrelsens undersökning, såvitt angår ämnet för denna promemoria. I den mån det publicerade materialet har betydelse som underlag för bedömande av andra former av samhälleligt stöd, t. ex. anordningar för barntillsynen, mödrahjälp etc., redovisas och kommenteras undersökningsresultatet i särskilda promemorior i dessa ämnen.

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 särskilts 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 framtvingats av yttre omständigheter såsom bristen på bostad, svårigheterna att ordna barntillsynen och ekonomiska bekymmer i allmänhet.

Om en ogift moders bostadsfråga har lösts genom att hon sammanbor med sina föräldrar, kan detta visserligen anses vara ett uttryck för att föräldrarnas civilrättsliga underhållsplikt gentemot henne tas i anspråk, men det är ingalunda givet, att en sådan lösning av bostadsfrågan alltid är den bästa och lämpligaste, vare sig från moderns och barnets eller från morföräldrarnas synpunkt. Moderns ekonomiska självständighet blir ofta starkt beskuren, skiljaktiga meningar i uppfostringsfrågor m. m. uppkommer lätt, och morföräldrarnas ekonomi anstränges hårt. Det är föga troligt, att de ser med någon tillfredsställelse på den ekonomiska belastning som de blir utsatta för. Att de accepterar den beror nog ofta på, att denna utväg ter sig som den enda framkomliga. Liksom den ogifta modern själv befinner de sig i ett tvångsläge. Vid bedömningen av hjälpbehovet kan man därför inte utan vidare utgå från graden av behovstäckning för var och en av de tre kategorierna, utan det är också nödvändigt att taga hänsyn till de former i vilka behovet för närvarande blir täckt.

För ensamstående som bildar självständiga hushåll med sina barn framstår hjälpbehovet som särskilt stort. Dels blir de kontinuerliga utgifterna för familjen större i en sådan typ av hushåll — framför allt spelar bostadskostnaden härvidlag en avsevärt större roll än för hushåll, som familjen bildar tillsammans med andra — dels kräver de dagliga omsorgerna om hemmet och barnen en större arbetsinsats av försörjaren.

Ökade samhälleliga insatser är emellertid nödvändiga för de ofullständiga familjerna i gemen. Det är uppenbart att här föreligger ett eftersatt hjälpbehov, som icke kan tillgodoses utan tämligen långtgående åtgärder från det allmännas sida.

b. Konkreta åtgärder

Med hänsyn till graden av behov kan man schematiskt skilja på stöd åt barnens försörjning och stöd åt familjeföreståndarens egen. I den följande framställningen behandlar beredningen de åtgärder som enligt beredningens mening kan komma i fråga för att avhjälpa vart och ett av dessa behov. Huvudvikten vid det offentliga stödet bör knytas vid barnen. Därigenom uppnås att ensamstående med flera barn erhåller ett kraftigare stöd än de som har endast ett barn.

Beredningen har funnit det angeläget, att icke blott samhället vidgar och förbättrar sin stödverksamhet för de ofullständiga familjerna. Den civilrättsliga underhållsplikt som åvilar enskilda medborgare, främst fäder till utomäktenskapliga barn och skilsmässobarn, synes icke alltid i full utsträckning ha tillvaratagits. Det måste enligt beredningens mening vara angeläget med en ändring även i detta hänseende. Beredningen lägger därför fram förslag om dels en av prisutvecklingen betingad generell uppräkning av löpande familjerättsliga underhållsbidrag, dels ock införande av fastare normer för bestämmande av sådana bidrags belopp.

Utöver den direkta hjälp i form av penningbidrag, som de ofullständiga familjerna kan tillföras genom en utvidgning av det samhälleliga stödet och genom ett förbättrat tillvaratagande av civilrättslig underhållsplikt, bör samhället medverka till att skapa gynnsammare förutsättningar för de ensamstående barnförsörjarna att genom förvärvsarbete själva hjälpa upp sin ställning. Till den del denna fråga sammanhänger med problemet om tillsyn och hemhjälp behandlas den av beredningen i annat sammanhang. I denna promemoria framföres en del förslag till åtgärder på det arbetsmarknadspolitiska området, syftande till att öka möjligheterna till yrkesutbildning och omskolning ävensom till beredande av näringshjälp.

KAPITEL II

Familjerättsliga underhållsbidrag

1. Gällande bestämmelser

Allmänna stadganden om makars underhållsskyldighet mot varandra samt om ömsesidig underhållsskyldighet mellan föräldrar och barn, adoptivföräldrar och adoptivbarn m. fl. återfinnes i giftermålsbalken och föräldrabalken. Dessa balkar innehåller också bestämmelser, som reglerar skyldigheten att i särskilda fall utgiva underhållsbidrag. Sådana bidrag kan tillkomma make i bestående äktenskap ävensom förutvarande make i äktenskap, som upplösts genom skillnad. Vidare kan underhållsbidrag tillkomma barn i äktenskap, adoptivbarn, barn utom äktenskap, moder till sådant barn, makes barn i tidigare gifte, makes adoptivbarn, makes barn utom äktenskap, fader eller moder samt adoptivfader eller adoptivmoder.

Underhållsbidrag fastställs genom avtal mellan parterna, genom interimistiskt beslut av rätten eller genom dom. Bidraget kan ha formen av engångsersättning eller periodiskt understöd. Den senare formen är den vanliga.

Fastställt underhållsbidrag kan under vissa förutsättningar jämkas såväl uppåt som nedåt. Interimistiskt beslut av rätten kan av denna när som helst ändras eller återkallas. Grundas bidragsskyldigheten på avtal, som makar träffat inför förestående hemskillnad eller äktenskapsskillnad, kan bidraget jämkas av rätten, om avtalet befinnes uppenbart obilligt för ena maken. Såsom förutsättning härför gäller dock, att avtalet ej slutits under hemskillnad. I övrigt kan periodiska underhållsbidrag, oavsett om de har fastställts genom avtal eller genom beslut av rätten, jämkas uppåt eller nedåt, när så påkallas av väsentligen ändrade förhållanden. Beträffande bidrag till frånskild make gäller härvid vissa restriktiva bestämmelser.

För periodiska underhållsbidrag till make, förutvarande make, barn, adoptivbarn, makes barn, makes adoptivbarn, fader, moder eller adoptant gäller, om bidraget fastställts före den 1 januari 1951, regler om automatisk höjning, meddelade i lag den 6 juni 1952 om höjning av vissa underhållsbidrag. Storleken av denna förhöjning framgår av följande uppställning.

Bidraget bestämt	Höjning i procent
1940 eller tidigare.....	60
1941—1946.....	30
1947—1950.....	20

Procentsatserna utgör en schematisk återspeglning av den indexmässiga förändringen av penningvärdet men är hållna rätt mycket lägre än den genomsnittliga prisförändringen. Den automatiska höjningen avser att kompensera penningvärdets förändring. Stadgandet äger därför ej tillämpning, om domen eller avtalet innehåller föreskrift, att bidraget vid nedgång i penningvärdet eller ökning av den bidragspliktiges inkomster skall utgå med förhöjning enligt angivna grunder. Utan hinder av lagen må rätten på yrkande förordna om bidragsskyldigheten på annat sätt än som följer av de i lagen angivna procentförhöjningarna.

1952 års lag grundas i huvudsak på två motiv. Det främsta av dessa är av social natur. Enda möjligheten att få en berättigad höjning av utgående underhållsbidrag till stånd var ofta att tillgripa processuella tvångsmedel. Ett betydande antal underhållsberättigade antogs emellertid komma att hellre låta sig nöja med oförändrat — och otillräckligt — bidrag än öppna rättegång för att få en uppräknings till stånd. Det ansågs därför vara en särskild förtjänst med automatiskt verkande regler om höjning, att den underhållsberättigade, som regelmässigt vore den svagare parten, befriades från initiativet till en höjning. Det andra av de två huvudskälen för lagen är av processekonomisk art. I förarbetena till lagen anfördes sålunda den — låt vara icke obestridda — meningen, att införandet av automatiskt verkande lagregler skulle onödiggöra ett avsevärt antal processer, som eljest kunde bli nödvändiga för att få en erforderlig jämkning av underhållsbidragen till stånd.

2. Familjeutredningen och remissyttrandena

1954 års familjeutredning berör i sitt betänkande i korthet de familjerättsliga underhållsbidragen till ensamstående mödrar och deras barn. Några synpunkter i fråga om ändring av gällande bestämmelser på området anföres ej i betänkandet.

I yttrande över familjeutredningens betänkande tas frågan om underhållsbidragen upp av ett fåtal remissorgan. En ytterligare generell höjning av utgående underhållsbidrag rekommenderas av *barnavårdsnämnden i Vårfruberga*:

Beträffande barn utom äktenskapet och skilsmässobarn, för vilka bidragsförskott utgår, har nämnden iakttagit, att många av dessa barn ej kunnat beviljas fullt bidragsförskott — 50 kr i månaden — enär gällande avtal eller dom ej upptager så högt månatligt belopp, trots den höjning av redan fastställda underhållsbidrag, som kom till stånd genom ett riksdagsbeslut av år 1952. Barnavårdsnämnden anser, att tidigare fastställda underhållsbidrag borde ytterligare höjas generellt med tanke på levnadskostnadernas stegring och att lägsta månatliga underhållsbidrag då måtte sättas till 50 kr eller lika med bidragsförskottens maximibelopp.

Kommunalfullmäktige i Tibro överlämnar yttrande av barnavårdsnämnden, vari det bl. a. heter:

Utgående underhållsbidrag, vilka fastställts genom dom, synes i regel ligga betydligt högre än sådana bidrag, vilka fastställts genom tecknandet av avtal. Barnavårdsnämnden ifrågasätter huruvida icke hela denna fråga bör upptagas till speciell behandling. Härvid bör man särskilt överväga huruvida det icke kunde anses motiverat att giva barnavårdsmännen fastare direktiv när det gäller att fastställa underhållsbidragens storlek och ompröva storleken av redan utgående bidrag. Dessutom synes det icke omotiverat att pröva frågan huruvida icke ett avtal om underhållsbidrag tillsammans med nödiga uppgifter om kontrahenternas inkomst- och levnadsförhållanden, borde underställas t. ex. domstol eller Statens Socialvårdskonsulent för granskning och slutlig fastställelse.

Svenska landsbygdens kvinnoförbund anför:

Fortfarande existerar t. o. m. uppfostringsbidrag, som efter 1952 års procentuella höjning, icke är högre än 30—32 kronor per månad. En rättelse av dessa förhållanden torde icke kunna undvikas av ett samhälle, som vill kalla sig familjevänligt.

Även *stadsfullmäktige i Hälsingborg* anser tiden vara inne för en ny generell höjning av underhållsbidragen. *Statens socialvårdskonsulent i tolfte distriktet* uttalar sig i samma riktning. *Kommunalfullmäktige i Lyckeby* framhåller, att underhållsbidragen till utomäktenskapliga barn »bör stå i rimlig proportion till barnkostnaderna och faderns förmåga att betala». *Barnavårdsnämnden i Dals Ed* önskar få ett minimibelopp för underhållsbidrag fastställt i lag.

3. Frågans behandling vid 1956 års riksdag

I motioner till 1956 års riksdag (I: 350 av fru Gärde Widemar m. fl., II: 279 av herr Löfgren m. fl. samt II: 602 av fru Holmqvist och fru Löfqvist) upptogs frågan om en ytterligare höjning av löpande underhållsbidrag. I de två förstnämnda motionerna, vilka var likalydande, hemställdes, att riksdagen med anledning av penningvärdets förändring efter 1950 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående höjning av de belopp, som utginge på grund av viss underhållsskyldighet. I den tredje motionen föreslogs, att riksdagen skulle besluta om en generell uppräknings av underhållsbidrag, fastställda enligt äldre avtal eller dom, och att därvid borde bestämmas en undre gräns av 50 kronor per månad.

Motionerna behandlades av riksdagens första lagutskott, som inhämtade yttrande över dem från socialstyrelsen samt beredde landsorganisationen i Sverige och tjänstemännens centralorganisation tillfälle att yttra sig över desamma.

Socialstyrelsen erinrade i sitt yttrande om, att huvudparten av dem, som vore beroende av familjerättsliga underhållsbidrag, utgjordes av ensamma kvinnor med minderåriga barn. De ensamma mödrarnas levnadsförhållanden vore ännu ofullständigt utredda. Uppenbart vore dock, att de utgjorde en i materiellt hänseende mycket eftersatt befolkningsgrupp, en grupp med ringa eller ingen del i den allmänna välståndsökning, som ägt rum jäm-

sides med och trots prisstegringarna. Mot bakgrunden av dessa förhållanden framstode det som angeläget, att frågan om en ny anpassning av underhållsbidragen till det aktuella penningvärdet upptoges till prövning snarast möjligt.

Landsorganisationen fann det i princip riktigt, att underhållsbidragen genom generella åtgärder anpassades efter penningvärdeförändringarna men ansåg det tveksamt, om denna anpassning borde ske genom en ny engångslagstiftning av 1952 års karaktär eller på annat sätt. Mot en utredning av frågan hade LO intet att erinra.

Tjänstemännens centralorganisation framhöll, att penningvärdeförsämringen sedan 1952 knappast hade varit av sådan storleksordning, att de motiv som förelegat för den år 1952 beslutade generella höjningen nu med samma styrka kunde återopas för en ny höjning. Frågan borde emellertid prövas i samband med omprövningen av de allmänna barnbidragens storlek eller sedan en höjning av dessa beslutats.

Första lagutskottet framhöll i utlåtande över motionerna (L:U 1956:22), att det från social synpunkt otvivelaktigt vore synnerligen önskvärt, att realvärdet av de familjerättsliga underhållsbidragen i mesta möjliga mån behölls. Det vore likväl klart, att endast väsentliga förändringar kunde få medföra en förhöjning av bidrag. Socialstyrelsen hade beräknat, att konsumtionsprisindex från år 1951 till januari 1956 undergått en stegring med omkring 16 procent. En sådan försämring av penningvärdet ansåg utskottet beaktansvärd.

Med hänsyn till att huvudparten av dem som vore beroende av underhållsbidrag utgjordes av ensamma kvinnor med minderåriga barn fann utskottet det angeläget, att de underhållsberättigade bereddes möjlighet att få kompensation för penningvärdeförsämringen. Vägande sociala skäl talade enligt utskottet för att icke upprätthålla alltför starka krav på omfattningen av penningvärdets försämring.

Utskottet hemställde, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om en översyn av 1952 års lag om höjning av vissa underhållsbidrag men förordade icke införande av något minimibelopp för bidragen.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1956:197).

4. Justitiedepartementets promemoria

Inom justitiedepartementet har utarbetats en promemoria angående fråga om ytterligare generell uppräknings av vissa familjerättsliga underhållsbidrag. Familjeberedningen har genom Kungl. Maj:ts remiss den 31 juli 1956 anbefallts att avgiva utlåtande över förenämnda promemoria.

I promemorian erinras om motiven och grunderna för 1952 års lagstiftning om generell uppräknings av de familjerättsliga underhållsbidragen. Vidare framhålles i huvudsak följande.

Efter år 1951 har den allmänna prishöjningen fortsatt och penningvärdet därmed ytterligare nedgått. Konsumtionsprisindex med 1935 som basår har från och med år 1951 till och med december 1955 stigit med 16 procent. Denna utveckling aktualiserar otvivelaktigt frågan, huruvida de befolkningsgrupper, som för sin försörjning äro helt eller delvis beroende av familjerättsliga underhållsbidrag, böra beredas kompensation genom en ytterligare generell uppräknings av bidragen. En avvägning måste därvid göras mellan å ena sidan de underhållsskyldigas berättigade intresse av trygghet och visshet om sina förpliktelsers omfattning och å andra sidan de underhållsberättigades krav på bidragens anpassning till realvärdet. — — —

Eftersom den förhöjning som genomförts i 1952 års lag av olika skäl — främst den schablonmässiga bestämningen av tilläggen — har hållits i underkant, måste det anses att disproportionen mellan underhållsbidragen, inberäknat förhöjningen enligt lagen, och de kostnader dessa bidrag äro avsedda att täcka nu åter får betraktas som avsevärda. — — —

Vid bestämmandet av storleken av den förhöjning, varmed de särskilda bidragen skulle utgå, kan en indelning tänkas efter flera grunder. Den i 1952 års lag valda indelningen efter det år då bidraget fastställdes ligger självfallet närmast till hands. Såsom tidigare i denna promemoria antytts kan man vid sidan därav tänka sig en differentiering också efter andra grunder. Mot en indelning i skilda grupper med olika kompensationskvot tala dock flera skäl. Den underhållsberättigade bör om möjligt bibehållas vid den standard, som ansågs tillbörlig när bidragets storlek fastställdes. Det är ju icke fråga om att endast tillförsäkra vederbörande ett existensminimum. Ett annat argument mot differentierad kompensation ligger i skillnaden mellan levnadskostnaderna på olika orter, en omständighet som påverkar lönesättningen och tages i betraktande vid underhållens fixerande. Över huvud taget måste, såsom departementschefen påpekade i propositionen till 1952 års lag, konstateras att intet differentieringssystem kan ge rikliga resultat i samtliga fall.

Vid en eventuell ytterligare förhöjning torde det med hänsyn jämväl till önskemålet om klarhet och reda därför vara bäst att stanna vid en indelning i ett fåtal årsgrupper med samma procentuella kompensation inom varje grupp.

Helst borde förhöjningen bestämmas så, att principiellt full kompensation uppnåddes. Emellertid måste därvid liksom vid tillkomsten av 1952 års lag beaktas, att en generell höjning komme att verka tämligen ojämnt på grund av sådana omständigheter som skattetryckets olika verkningar i olika inkomstlägen, individuella förändringar vid sidan av förskjutningen i penningvärdet och de olika bidragens sinsemellan skilda karaktär (bidrag till barn, till hemskild eller fränskild hustru, vilka senare bidrag äro avdragsgilla i taxeringshänseende, o. s. v.). Detta skulle innebära, att även en ytterligare generell höjning måste göras starkt schablonmässig och följaktligen också hållas i underkant.

I promemorian framlägges beräkningar av penningvärdeförändringen från år 1951 till och med år 1955, varvid utgångspunkten har tagits i framräknade värden för konsumtionsprisindex med 1935 som basår. Enligt dessa beräkningar skulle en generell justering av underhållsbidragen efter i stort sett samma grunder som enligt 1952 års lag ge till resultat en förhöjning beträffande årsgruppen t. o. m. 1940 med ytterligare 20 procent samt beträffande grupperna 1941—1946 och 1947—1950 med ytterligare 10 procent. Även beträffande bidrag som fastställts under åren 1951—1952

anses en förhöjning med 10 procent kunna övervägas. En förhöjning med 10 procent av bidrag som fastställts senare skulle däremot enligt promemorian ge mer än full kompensation. En höjning av sådana bidrag anses därför inte nu böra komma i fråga.

5. Familjeberedningen

a. Generell höjning av fastställda underhållsbidrag

Frågan om de familjerättsliga underhållsbidragens storlek berör ej endast ofullständiga familjer. Såsom socialstyrelsen framhållit i utlåtande över motioner till 1956 års riksdag torde emellertid flertalet av dem, som är beroende av dylika bidrag, utgöras av ensamstående kvinnor med minderåriga barn.

Rättssynligheten och rimligheten av stadganden, genom vilka underhållsbidrag automatiskt höjes på grund av förändringar i penningvärdet, behandlades utförligt i förarbetena till 1952 års lag. I denna fråga anförde chefen för justitiedepartementet i den promemoria som innehöll lagförslaget (prop. 1952:222) bl. a.

Eftersom det redan enligt nu gällande rätt i allmänhet är möjligt att på talan av den underhållsberättigade återställa ett familjerättsligt bidrags ursprungliga realvärde, kan det icke med fog påstås, att det i och för sig skulle vara principiellt oriktigt att genomföra en sådan uppvärdering genom regler som verka generellt och omedelbart. Penningvärdeförsämringen är — — — gemensam och lika för alla, och det övervägande flertalet av de underhållspliktiga har fått sina egna inkomster i motsvarande mån förhöjda.

Det torde icke finnas anledning att här återuppta den diskussion i detta spörsmål som föregick antagandet av 1952 års lag.

Genom den ifrågavarande lagen kan de underhållsbidrag som fastställts före 1951 sägas ha blivit anpassade till 1951 års penningvärde, låt vara att den generella höjningen till följd av de schematiska beräkningsreglerna icke i samtliga fall gav full kompensation för penningvärdets fall.

Socialstyrelsens konsumentprisindex visar följande förändringar sedan 1951 (1949=100):

1951.....	117
1952.....	126
1953.....	128
1954.....	129
1955.....	133
1955 januari.....	129
april.....	131
juli.....	133
oktober.....	135
1956 januari.....	137
april.....	138
juli.....	139
augusti.....	140

Omräknas indexhöjningen i procent, erhålles en stegring för tiden 1951—augusti 1956 med 20 procent, vilket således kan anses utgöra ett mått på penningvärdets fall under nämnda period.

Familjeberedningen lägger alltså socialstyrelsens konsumentprisindex till grund för beräkningen av penningvärdets förändring. I den inom justitiedepartementet upprättade promemorian har i stället begagnats värden, som erhållits genom framräkning av den tidigare av socialstyrelsen förda allmänna konsumtionsprisindexen. Skälet härtill torde vara, att denna index kom till användning vid beräkningen av procentförhöjningarna i 1952 års lag. I princip synes det vara likgiltigt vilken av de två indexserierna som användes. Skillnaden i resultatet är obetydlig och torde bero på att den allmänna konsumtionsprisindexen räknas med en decimal, under det att konsumentprisindexen avrundas till hela tal. Enär allmän konsumtionsprisindex liksom levnadskostnadsindex icke längre beräknas kontinuerligt av socialstyrelsen, har familjeberedningen ansett det ligga närmast till hands att de värden som erhålles genom konsumentprisindex användes för hithörande beräkningar.

En höjning av underhållsbidragen efter de procenttal som föreslås i justitiedepartementets promemoria innebär att den compensation som automatiskt skulle komma att beredas de underhållsberättigade blir hållen i underkant. Detta har ansetts följa av att höjningen göres schablonmässig.

Enligt familjeberedningens mening är skälen för att hålla procenthöjningen i underkant icke helt övertygande. Först må erinras om att höjningen endast avser att kompensera penningvärdets förändringar. Däremot tages inte någon hänsyn till standardutvecklingen, vilken har inneburit en allmän och rätt betydande kontinuerlig stegring av konsumtionen. Det säger sig självt att det relativa värdet av ett underhållsbidrag minskar under en period av allmän standardstegring, även om penningvärdet icke undergår några förändringar. Rdan den omständigheten att man vid den generella förhöjningen helt bortser från den allmänna standardens utveckling synes därför minska angelägenheten av att hålla procenttalen i underkant.

Härutöver vill familjeberedningen framhålla följande. Ett av de viktigaste motiven för en automatiskt verkande lagregel har varit att den underhållsberättigade, som allmänt antagits vara den svagare parten, genom en sådan regel befriats från att taga initiativet till en höjning. Erfarenheten har nämligen givit vid handen, att jämkningsyrkanden från underhållsberättigads sida eller frivilliga överenskommelser mellan parterna om höjning av underhållsbidrag är relativt sällsynta. När man såsom ett försvar för den föreslagna procenthöjningens innebörd av underkompensation anför att resultatet av den generella höjningen skall kunna angripas domstolsvägen från båda sidor, synes man i viss mån bortse från nyss angivna motiv för lagen. Man kan ju inte gärna vänta sig att de underhållsberättigades aktivitet, när det gäller att få justeringar av underhållsbidragen till stånd,

skall bli större efter att en generell höjning har trätt i kraft än den varit dessförinnan. Även med hänsyn till vad nu sagts synes vägande sociala skäl tala för att procenthöjningen inte hålles i underkant. Eftersom möjligheten till domstolsprövning hålles öppen, bör det ankomma på de underhållsskyldiga att taga initiativet till jämkning, när resultatet av den generella höjningen ter sig obilligt. Det är mera sannolikt, att motiverade jämkningar kommer till stånd med en sådan ordning än om saken skall ankomma på de underhållsberättigade.

Ytterligare må anföras att åtskilliga av de berörda familjerättsliga underhållsbidragen, i varje fall de som gäller barn, är uppenbart otillräckliga för sitt ändamål. Jämväl med hänsyn härtill synes det motiverat att full kompensation beräknas för penningvärdets förändring.

Familjeberedningen finner, att penningvärdets förändring från 1951 gör en ny generell höjning av de familjerättsliga underhållsbidragen påkallad. Denna höjning bör uttryckas i procenttal som så nära som möjligt ansluter till försämringen av penningvärdet, sådan denna kommer till uttryck i konsumentprisindex.

Förändringen av konsumentprisindex t. o. m. augusti 1956 är följande, omräknad i procent:

Fr. o. m. år	Procent
1951.....	20
1952.....	11
1953.....	9
1954.....	9

Den generella förhöjning som nu är motiverad på grund av förändringen av penningvärdet synes med utgångspunkt från de angivna talen kunna beräknas till 20 procent, om bidraget är fastställt 1951 eller tidigare och till 10 procent, om bidraget är fastställt något av åren 1952—1954. Beredningen anser alltså, i motsats till vad som anföres i justitiedepartementets promemoria, att den generella höjningen jämväl bör avse bidrag som fastställts åren 1953 och 1954. Vad angår bidrag som fastställts före 1951 bör förhöjningen givetvis beräknas på de belopp, varmed bidragen utgår enligt 1952 års lag.

Höjningen bör lämpligen regleras genom ändring av 1952 års lag, varvid de i lagen angivna procenttalen för bidrag, fastställda före 1951, bör justeras med hänsyn till den nu föreslagna ytterligare höjningen. Procenttalen skulle då bli följande:

Bidraget bestämt	Höjning i procent
1940 eller tidigare.....	92
1941—1946.....	56
1947—1950.....	44
1951.....	20
1952—1954.....	10

De sålunda erhållna procenttalen synes lämpligen böra avrundas. Höjningen bör i enlighet härmed bestämmas till de tal som anges i följande

tablå, som jämväl visar procenttalen i 1952 års lag samt de i justitiedepartementets promemoria föreslagna talen.

Bidraget bestämt	Höjning i procent		
	enl. 1952 års lag	enl. justitiedepartementets PM	enl. familjebereidningen
1940 eller tidigare ...	60	80	90
1941—1946.....	30	40	55
1947—1950.....	20	30	45
1951.....	—	10	20
1952.....	—	10	10
1953—1954.....	—	—	10

b. Normering av underhållsbidrag till barn

Makars ömsesidiga underhållsplikt och deras gemensamma plikt att svara för barnens underhåll bestämmes enligt allmänna stadganden i giftermålsbalken (5 kap. 2 §) och föräldrabalken (7 kap. 2 §) av vars och ens förmåga. Vid prövning av fråga om underhåll till förutvarande make i äktenskap, som har upplösts genom skillnad, tages hänsyn till vederbörandes förmåga och omständigheterna i övrigt. Några normerande bestämmelser om underhållsbidrags nominella belopp finnes ej.

Praxis vid bestämmande av underhållsbidrag till barn företer av allt att döma högst *avsevärda variationer*. Någon fullständig statistik som klarlägger detta förhållande finnes ej, men ett par undersökningar, som har företagits på senare tid, belyser situationen. Den ena är en intervjuundersökning, utförd av barnavårdskommittén, den andra är socialstyrelsens förut omnämnda mödraundersökning. Resultatet av den förra redovisas summariskt i tidskriften Barnavård och ungdomsskydd nr 3/1954. Denna undersökning avser endast underhållsbidrag till utomäktenskapliga barn. Socialstyrelsens undersökning, som gäller barn till ogifta mödrar, änkor och fränskilda, redovisas i den tidigare i korthet refererade redogörelsen. I en kommentar i den ovannämnda tidskriften till barnavårdskommitténs undersökning konstateras att

ett flertal underhållsbidrag, i synnerhet äldre sådana är så låga, att de inte står i rimlig proportion till barnkostnaderna och sannolikt i regel inte heller till faderns förmåga att betala. Också om hänsyn tages till den automatiska uppräknings av vissa underhållsbidrag som ägt rum — — —, står det klart att underhåll till barn i ett långtifrån obetydligt antal fall utgår med så låga belopp som 30 å 35 kronor per månad, och att även lägre belopp förekommer. — — — Av de inkomna uppgifterna framgår vidare att bidragen i viss utsträckning fastställts mycket schablonmässigt. Som förut nämnts synes 60 kronor vara en övre gräns i övervägande antalet kommuner oavsett fädernas bidragsförmåga. De variationer som förekommer inom varje barnavårdsnämnds verksamhetsområde synes mindre bero på den underhållspliktiges betalningsförmåga än på den norm, som resp. barnavårdsman en gång för alla bestämt sig för att tillämpa. Sålunda synes t. ex.

vissa barnavårdsmän regelbundet medverka till att avtal å lägst 50 och högst 60 kronor upprättas, andra håller sig till beloppen 40 och 50 kronor och åter andra har stannat för siffrorna 30 och 40 som får bilda en undre, resp. en övre gräns för underhållen.

Socialstyrelsens mödraundersökning har i denna del endast sökt fastställa vilken roll underhållsbidrag och bidragsförskott spelar i de ensamstående mödrarnas ekonomi. Däremot har inga försök gjorts att utröna, varpå variationer i underhållsbidragens belopp beror. I följande tabell återges uppgifter ur socialstyrelsens redogörelse om hur stor andel i procent av mödrarna som för sina barn erhåller underhållsbidrag av olika storlek. Bidragen är beräknade i genomsnitt per barn. Redovisningen avser tiden januari—september 1955.

Bidrag per barn under en niomånadersperiod kr	Omräknat till årliga belopp kr	Ogifta %	Fränskilda %	Änkor %
Under 200.....		1	2	—
200—300.....	— 400	10	4	1
300—400.....		19	13	2
400—500.....		26	26	2
500—600.....	— 800	9	15	0
600—700.....		3	6	0
700—800.....		0	3	0
800—900.....	— 1 200	0	1	—
900 eller mer.....		2	18	0
Underhållsbidrag utgåre på grund av att fadern är död.....		1	1	90
att fadern är okänd.....		3	0	—
att modern sammanbor med barnafadern.....		18	3	4
annan orsak.....		6	6	—
Utan uppgift.....		0	—	—

Denna redovisning bekräftar barnavårdskommitténs iakttagelse, att ett betydande antal underhållsbidrag fortfarande fastställs till mycket låga belopp. Drygt 40 procent av underhållsbidragen till ogifta mödrars barn synes vara fastställda till belopp på högst 600 kronor, åtskilliga av dem långt därunder. I 11 procent av fallen har underhållsbidrag fastställts till högst 400 kronor. Skilsmässobarnen är genomsnittligt sett något bättre ställda, men även bland dem finns många, som har bidrag understigande 600 kronor.

I åtskilliga fall är de månatliga underhållsbidragen så låga, att de motsvarar den genomsnittliga dagsförtjänsten för en industriarbetare. Mot bakgrunden av de ekonomiska bördor som åvilar barnförsörjare i bestående äktenskap ter sig underhållsbidrag till så låga belopp orimliga. En jämförelse med de kostnader för barnens vård och konsumtion som familjeutredningen har beräknat visar, att flertalet underhållsbidrag är föga verklighetsbetonade.

Även om underhållsbidragens låga belopp givetvis i en hel del fall är ett genuint uttryck för låg betalningsförmåga hos den underhållsskyldige, måste man ställa sig tvivlande till att detta skulle vara förhållandet i alla de fall, där bidraget har utmätts med belopp, som ligger under den gräns, till vilken samhället sträcker sig, d. v. s. 600 kronor. Man är snarast böjd för antagandet att, såsom anföres i den ovan citerade kommentaren till barnavårdskommitténs undersökning, en av orsakerna är att finna i bristen på enhetlig bedömning från barnavårdsmännens sida. Enär ca 90 procent av alla underhållsbidrag till utomäktenskapliga barn fastställs genom frivilliga avtal — vid vilkas upprättande barnavårdsmannen regelmässigt lämnar sin medverkan — utövar barnavårdsmännen ofta ett avgörande inflytande på bidragens storlek. Bidrag som fastställs genom beslut av rätten torde i allmänhet vara högre än dem som grundar sig på frivilliga avtal. Något material som belyser domstolarnas praxis mera ingående finnes emellertid ej.

Det nu beskrivna förhållandet ger anledning att ställa frågan, om det icke erfordras mera *bestämda regler* för fastställande av underhållsbidrag än det allmänna stadgandet, att de skall motsvara den underhållspliktiges förmåga. Uppenbarligen måste det vara av största vikt för såväl barnen som vårdnadshavaren, att den underhållspliktiges betalningsförmåga tillvaratages i full utsträckning. Även från samhällets synpunkt är detta ett intresse, eftersom samhället i sista hand måste träda hjälpende emellan, om underhållet utmättes för knappt. Mot bakgrunden av de ovan redovisade uppgifterna ter det sig emellertid tvivelaktigt, om de underhållsskyldigas försörjningsförmåga f. n. utnyttjas effektivt.

Familjeberedningen har övervägt möjligheterna att till nu existerande bestämmelser om underhållsbidrag för barn foga ett stadgande, som i en eller annan form meddelar regler för fastställande av underhållsbidragens absoluta belopp eller anger en nedre gräns för detta. Beredningen är medveten om, att befogade invändningar kan resas mot denna tanke. Främst kan anföras, att ett stadgande med angivet syfte möjligen kunde anses stå i strid med föräldrabalkens bestämmelser, att den underhållspliktiges förmåga skall vara avgörande för bidragets storlek. En lagregel, som direkt eller indirekt uttrycker hur stort bidraget skall vara, kan ju nämligen icke äga någon relevans, när det gäller att bedöma den underhållspliktiges betalningsförmåga. Vidare kunde mot införande av en sådan regel invändas att det ifrågavarande beloppet skulle komma att fungera som en absolut norm och få till effekt, att högre belopp endast mera sällan komme i fråga.

Med hänsyn till de principer, på vilka föräldrabalkens bestämmelser om underhållsskyldighet bygger, kan det rimligen inte komma i fråga att tillskapa någon regel av tvingande karaktär, som skulle fastslå underhållsbidragen till ett visst minimum under alla omständigheter. Då normerande bestämmelser främst synes behövlige för reglering av de bidrag, som fast-

ställes i avtal, är beredningen tveksam, om det överhuvud är påkallat att tillgripa lagstiftningsåtgärder.

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 tillgodoses 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. Anvisningarna angående bestämmande av bidrag bör givetvis gälla inte bara när ny fråga om underhållsbidrag uppkommer utan jämväl vid omprövning av tidigare fastställt bidrag.

Beredningen får föreslå, 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. Med särskilda skäl avses bl. a. det förhållandet, att båda parterna i en äktenskapsskillnad får vårdnaden om något eller några barn och underhållsbidrag till sitt belopp bestämmes efter kvittning av makarnas ömsesidiga rätt gentemot varandra. Beredningen förutsätter, att socialstyrelsen kommer att föranstalta om en genomgång av löpande underhållsbidrag för att, där så finnes påkallat med hänsyn till cirkulärets innehåll, få till stånd en revision av gällande avtal eller domar.

Beredningen vill betona, att den ifrågavarande normeringen skall avse underhållsbidragens *lägsta* belopp. Kan högre belopp med hänsyn till den underhållsskyldiges ekonomiska situation uttagas, skall givetvis möjligheterna härtill utnyttjas.

En viss enhetlighet även när det gäller att bestämma bidrag till högre belopp, där sådana kan komma i fråga, skulle otvivelaktigt vara av värde. Förutsättningen för att ernå sådan enhetlighet torde vara att, utöver anvisningarna om bidragens minimibelopp, vissa allmänna riktlinjer utfärdas angående bestämmandet av underhållsbidrag vid skilda ekonomiska förutsättningar. Beredningen anser det därför önskvärt, att socialstyrelsen genom det föreslagna cirkuläret erhåller bemyndigande att utfärda närmare direktiv för barnavårdsmännens bedömning av de underhållsskyldigas ekonomiska förmåga i samband med att avtal om underhållsbidrag upprättas.

KAPITEL III

Kontanta samhällsbidrag för barnens försörjning

1. Gällande bestämmelser om särskilda barnbidrag och bidragsförskott

Vid beskrivningen av de kontanta försörjningsbidrag som från samhällets sida kan komma barnen i ofullständiga familjer till del bortses här från sådant stöd som lämnas i form av fattigvård. Två huvudformer finns då, nämligen särskilda barnbidrag och bidragsförskott.

Om *särskilda barnbidrag* stadgas i lag den 26 juli 1947 om särskilda barnbidrag till änkers och invaliders m. fl. barn (SFS 1947: 530 med senare ändringar). Som allmänt villkor för sådant bidrag gäller att barnet skall vara svensk medborgare, stadigvarande vistas i riket och vara under 16 år. Från regeln om medborgarskap finns vissa undantag.

De bidragsberättigade kan indelas i två huvudgrupper: 1) föräldralösa barn samt fader- eller moderlösa barn, som vårdas av särskild förmyndare och ej sammanbor med den efterlevande av föräldrarna, 2) övriga. Till den senare gruppen hänföres a) faderlösa barn, b) barn, vars fader åtnjuter folkpensionsförmån, c) barn, vars moder åtnjuter sådan förmån, om föräldrarna ej sammanbor och modern har vårdnaden om barnet, d) barn, vars moder är gift med annan än barnets fader, om styvfadern åtnjuter folkpensionsförmån och modern har vårdnaden om barnet eller sammanbor med detta samt e) barn utom äktenskap, som har fyllt tre år och vars fader är okänd. Beträffande adoptivbarn gäller i huvudsak enahanda bestämmelser.

Det särskilda barnbidraget är inkomstprövat enligt följande grunder. Barns inkomst av eget arbete påverkar ej bidraget. Bidrag till barn, tillhörande grupp 1, kan efter skälighetsprövning antingen ej utgå eller ock nedsättas med hänsyn till annan barnets inkomst. Bidrag till barn, tillhörande grupp 2, justeras med hänsyn till både barnets och försörjarnas inkomst. Underhållsbidrag eller bidragsförskott avdrages helt. Annan barnets inkomst, dock ej arbetsinkomst, avdrages i vad den överstiger 200 kronor för år. Beträffande försörjarens inkomst gäller särskilda regler för å ena sidan dem som uppbär folkpensionsförmån (eller änke- och änklingsbidrag) eller i princip är berättigade till sådan och å andra sidan övriga försörjare. I förra fallet göres avdrag med viss del av årsinkomsten i vad den överstiger den inkomstgräns, vid vilken folkpensionsförmån bortfaller, som försörjaren uppbär eller skulle ha uppburit, därest ej hans

inkomst hade varit för hög. För denna kategori av bidragstagare gäller samma avdragsfaktorer som för inkomstprövade folkpensionsförmåner. För övriga minskas bidraget på följande sätt:

	Årsinkomst kr	Bidraget reduceras med följande andel av den över- skjutande inkomsten
Ensamstående	2 400—3 300	$\frac{1}{3}$
	3 300—	$\frac{2}{3}$
Makar	3 000—4 200	$\frac{1}{3}$
	4 200—	$\frac{2}{3}$

Skall bidraget ej reduceras enligt nu beskrivna regler, utgår det med 600 kronor för år.

Ansökan om särskilt barnbidrag prövas av pensionsnämnd. Beslutet jämte tillhörande handlingar överlämnas till pensionsstyrelsen, som efter granskning av beslutet utbetalar bidraget. Utbetalningen äger rum månadsvis.

Pensionsnämnderna har att, efter närmare anvisningar av pensionsstyrelsen, fortlöpande kontrollera om förutsättningar för bidraget alltså föreligger, om ändrade förhållanden påkallar jämkning av bidragets belopp osv. Den som uppbär särskilt barnbidrag är vidare skyldig att till vederbörande pensionsnämnd eller pensionsstyrelsen anmäla viktigare förändringar, som påverkar rätten till bidraget. Har bidrag oriktigt uppburits, kan det återkrävas.

Kostnaderna för särskilda barnbidrag delas mellan staten och vederbörande kommun enligt samma grunder som gäller för inkomstprövade folkpensionsförmåner i allmänhet.

Beträffande *bidragsförskott* gäller i viktiga hänseenden andra regler än för de särskilda barnbidragen. Bestämmelserna återfinnes i lagen den 11 juni 1943 om förskottering av underhållsbidrag till barn, *bidragsförskottslagen* (SFS 1943: 382 med senare ändringar).

Såsom framgår av lagens rubrik är syftet med denna stödform att utgöra ett förskott på fastställt underhållsbidrag till barn. Stödet tillkommer därför i huvudsak barn utom äktenskap och skilsmässobarn. Som allmän förutsättning gäller att barnet skall vara svensk medborgare, stadigvarande vistas i riket samt ej ha fyllt 16 år. Från regeln om medborgarskap finns vissa undantag. Förskott må beviljas, när den underhållsskyldige (fader eller moder) underlåter att betala förfallet belopp, och utgår med det belopp, till vilket underhållsbidraget blivit bestämt. Som övre gräns för bidragsförskottet gäller dock 600 kronor för barn och år. Förskott utgår ej, om föräldrarna sammanbor eller barnet sammanbor med den underhållsskyldige.

Ansökan om bidragsförskott prövas av barnavårdsnämnd, som även om-

besörjer utbetalningen. Förskottet utbetalas månadsvis. Förskott beviljas i regel intill utgången av det löpande statliga budgetåret. Vid behov får där-
 efter ny ansökan göras.

För utlämnat förskott inträder vederbörande barnavårdsnämnd i rätten till underhållsbidraget och har att vidtaga åtgärder för fordringens in-
 drivande. I den mån fordringen icke kan indrivas, utgiver staten gottgörelse
 för av barnavårdsnämnden utbetalade förskott med tre fjärdedelar. Åter-
 stoden bestrides av kommunen. Fråga om gottgörelse prövas av länsstyrel-
 sen, därvid barnavårdsnämnden har att i detalj redovisa vidtagna åtgärder
 för att indriva utgivet belopp av den underhållsskyldige, uppgifter om
 dennes inkomstförhållanden m. m.

Bidragsförskottet är icke inkomstprövat, vare sig med hänsyn till barnets
 eller vårdnadshavarens inkomst.

2. Familjeutredningen och remissyttrandena

Såsom nämnts i inledningskapitlet har familjeutredningen i ett särskilt
 kapitel av sitt betänkande lämnat en beskrivning av den typ som är domi-
 nerande bland de ofullständiga familjerna, nämligen ensamstående mödrar
 med barn. Utredningen har däri konstaterat, att den hjälp som tillkommer
 denna familjetyp genom de existerande särskilda stödformerna är otill-
 räcklig. Utredningen har likväl ej direkt framfört tanken på någon höjning
 av de särskilda barnbidragens och bidragsförskottens belopp eller på någon
 justering i övrigt av de bestämmelser som reglerar dessa hjälpformer. Där-
 emot har utredningen pekat på möjligheten av att ge de ofullständiga fa-
 miljerna en särskilt gynnad ställning i ett system med differentierade all-
 männa barnbidrag. Frågan om en dylik differentiering behandlas av familje-
 beredningen i en särskild promemoria om de allmänna barnbidragen. Be-
 redningen framhåller däri, att en differentiering är tekniskt genomförbar
 under förutsättning att inga särbestämmelser införes beträffande beloppen
 av de bidrag som utanordnas till ensamstående försörjare.

I yttranden över familjeutredningens betänkande föreslår ett flertal re-
 missorgan en höjning av maximibeloppen för särskilda barnbidrag och
 bidragsförskott eller andra justeringar av dessa stödformer.

Socialstyrelsen anför i denna fråga bl. a.

Familjeutredningen har bland de åtgärder som i detta sammanhang kunna
 komma i fråga icke velat förorda utvägen att höja även de särskilda barnbidragen
 eller bidragsförskotten. Socialstyrelsen kan för sin del icke underlåta att fram-
 hålla önskvärdheten av att dessa hjälpformer förbättras. De särskilda barnbidra-
 gen och bidragsförskotten ha visserligen varit föremål för en reglering under
 den senaste femårsperioden, men den därvid företagna höjningen har icke varit
 tillräcklig. Såväl de särskilda barnbidragen som bidragsförskotten syfta till ökad
 ekonomisk trygghet för ensamstående med barn. Om beloppen uppräknades så
 att de komme något så när i paritet med de faktiska barnkostnaderna, skulle de
 kunna ge en garanti mot ekonomiskt nödläge för många ensamstående kvinnor.

En höjning av bidragsförskottet skulle därjämte på ett lyckligt sätt påverka storleken av underhållsbidragen.

Socialstyrelsen är icke beredd att nu angiva, huru stor höjningen av det särskilda barnbidraget och bidragsförskottet bör göras. Styrelsen vill åtnöja sig med att peka på den stora skillnaden mellan dessa hjälpformers storlek och de i betänkandet angivna faktiska barnkostnaderna. Vid en avvägning mellan olika förbättringar av stödet åt barnfamiljerna bör enligt styrelsens mening en förbättring av dessa två hjälpformer komma i främsta linjen.

Vidare framhåller socialstyrelsen, att det vore önskvärt att *borttaga inkomstprövningen* av de särskilda barnbidragen. Ett slopande av inkomstprövningen för särskilda barnbidrag förordas också av *statens socialvårds-konsulent i femte distriktet* och *svenska socialvårdsförbundet*. *Stadsfullmäktige i Halmstad* och *barnavårdsnämnden i Skellefteå stad* föreslår slopande av inkomstprövningen beträffande vissa särskilda kategorier. *Länsstyrelsen i Stockholms län* rekommenderar en uppmjukning av inkomstprövningen.

För en *höjning av beloppen* uttalar sig ett flertal remissorgan. *Stadsfullmäktige i Stockholm* förordar en sådan höjning samt anför, att reglerna bör omprövas och göras mindre restriktiva. *Fattigvårdsstyrelsen i Starrkärr* yttrar:

För att förhjälpa de ensamstående mödrarna till en något drägligare tillvaro synes en väsentlig höjning av såväl bidragsförskotten som de särskilda barnbidragen vara av nöden. Visserligen har nyligen en förbättring av dessa bidrag genomförts men denna kan icke på långt när anses vara tillfyllest. Den fortgående penningvärdeförsämringen liksom den direkta standardhöjningen medför att underhållsbidrag och inackorderingskostnader raskt stiger i höjden. Det kan icke heller vara rimligt att det förskottsbelopp, som samhället utbetalar vid bortfall av underhållsbidrag, skall uppgå till en betydligt mindre del än det efter noggrann prövning fastställda underhållsbidraget.

Barnavårdsnämnden i Skellefteå landskommun framhåller, att bidragsförskotten bör höjas, enär underhållsbidragen ofta fastställles till högre belopp än 50 kronor i månaden. *Drätselkammaren i Fagersta* och *kommunalfullmäktige i Tibro* anser, att bidragsförskotten icke bör maximeras utan utgå med belopp, vartill underhållsbidraget blivit bestämt.

Stadsfullmäktige i Södertälje förordar en närmare *samordning av villkoren* för å ena sidan särskilda barnbidrag och å andra sidan bidragsförskott:

Det synes vara mycket rimligt, att grunderna för de särskilda barnbidragen till änkors m. fl. barn erhåller en mera tillfredsställande utformning än som nu är fallet. För närvarande erhåller en frånskild hustru eller ogift mamma så länge barnafadern lever underhållsbidrag antingen direkt från denne eller genom bidragsförskott, som beviljas av barnavårdsnämnden oberoende av moderns inkomst. När mannen dör och särskilt barnbidrag sökes, så blir frågan om detta bidrag till barnets försörjning beroende av en till synes sträng inkomstprövning. Omvittnade förhållande synes stötande för dem som ha att arbeta med dessa frågor i praktiska livet. I sak bör härvidlag gälla samma bestämmelser för särskilt barnbidrag som för bidragsförskott.

Liknande synpunkter anlägges av *stadsfullmäktige i Hälsingborg*.

Positiva synpunkter i övrigt på en förbättring av den hjälp åt de ofullständiga familjerna som representeras av särskilda barnbidrag och bidragsförskott utvecklas av *länsstyrelserna i Hallands och Västernorrlands län, statens socialvårdskonsulent i tolfte distriktet, stadsfullmäktige i Karlskoga, kommunalfullmäktige i Huddinge och Bankeryd, kommunalnämnderna i Gamleby och Morastrand, barnavårdsnämnden i Hedemora landskommun samt fattigvårdsstyrelsen i Alingsås*.

Stadsfullmäktige i Borlänge ifrågasätter huruvida icke för de särskilda barnbidragen borde kunna uppställas enkla regler för beviljandet, varvid barnavårdsnämnderna skulle kunna handhava utbetalningen på samma sätt som gäller för de allmänna barnbidragen.

3. Frågans behandling vid 1956 års riksdag

I motioner till 1956 års riksdag (I: 349 av fru Sjöström-Bengtsson m. fl., II: 266 av fru Johansson i Skövde och fru Lewén-Eliasson samt II: 602 av fru Holmqvist och fru Löfqvist) väcktes frågan om justering av de särskilda barnbidragens och bidragsförskottens maximibelopp. I de två förstnämnda motionerna föreslogs skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om utredning av frågan; i den tredje yrkades bl. a. ändring i lagen om bidragsförskott, innefattande en höjning av maximibeloppet till 900 kronor för år. Motionerna behandlades av andra lagutskottet, som föreslog (L²U 1956: 23) att riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t hemställa, att motionerna överlämnades till familjeberedningen för att av beredningen beaktas vid dess fortsatta arbete.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1956: 194).

Genom beslut den 18 maj 1956 har Kungl. Maj:t i enlighet med riksdagens hemställan överlämnat riksdagens skrivelse i ämnet jämte utskottsutlåtandet och motionerna till familjeberedningen.

4. Familjeberedningen

a. Principiella synpunkter på hjälpbehovet

Analysen av det ekonomiska läget för *ensamstående mödrar och deras barn* leder 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.

Flertalet gifta kvinnor med barn har icke något förvärvsarbete utan ägnar sig uteslutande åt skötseln av hemmet och barnen. Det är alltså i

allmänhet mannen, som ensam svarar för de kontanta inkomsterna. Om hans bidrag till familjens försörjning uteblir, betyder detta i regel att kvinnan är hänvisad till att med den ofta avsevärt blygsammare inkomst hon själv kan erhålla dels tillgodose de behov — bortsett från mannens egen konsumtion — som tidigare blivit täckta med mannens inkomst, dels bära utlägg för hemhjälp eller andra vårdkostnader för barnen.

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 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 änkring eller där han är fränskild och har vårdnaden om barnen måste komma in i bilden.

Det material som presenteras i socialstyrelsens mödraundersökning kan naturligtvis inte utan vidare 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 familjeberedningen att erhålla något material som kunde 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.

Beträffande en kategori av ofullständiga familjer, nämligen där *mannen är invalid* eller sjukbidragstagare, kan en yttlig jämförelse erhållas genom sammanställning av siffror ur pensionsstyrelsens statistik beträffande å ena sidan invalidpensionärer och å andra sidan änkebidragstagare. Mätningen av dessa kategoriers försörjningsförmåga med hjälp av inkomst-

prövning ger vid handen att invalidernas försörjningsläge ej är gynnsammare än änkoras.

I fråga om familjer, i vilka föreståndaren är *änkling eller frånskild man*, är någon jämförelse, liknande den nyss utförda, inte möjlig. Beredningen nöjer sig i fråga om denna kategori med konstaterandet, att en viss försämring av familjeekonomien naturligen inträder, när familjen blir ofullständig. Om denna försämring icke kompenseras genom underhållsbidrag, som kan vara fallet, när familjen består av frånskild med barn, kan ett behov av ekonomiskt stöd, stort eller litet, generellt presumeras. Något allmängiltigt mått på storleksordningen av detta behov kan likväl ej erhållas.

Särskilt barnbidrag och bidragsförskott kan åtnjutas jämväl av *familjer, som ej är att anse som ofullständiga* enligt den definition beredningen givit i inledningen till denna promemoria. Särskilt barnbidrag kan sålunda utgå till änka, som gifter om sig. Bidragsförskott kan utgå till omgift vårdnadshavare till skilsmässobarn ävensom till gift vårdnadshavare till utomäktenskapligt barn (gifter sig vårdnadshavaren med den andre av barnets föräldrar, upphör dock i regel rätten till bidragsförskott). Särskilt barnbidrag till omgift änka torde ej vara särskilt vanligt. Vid inkomstprövningen medräknas nämligen makens inkomst, vilket oftast får till följd att det bidrag som kan ha utgått före omgiften reduceras till 0. I fråga om bidragsförskott gäller ej inkomstprövning.

Man kan fråga sig, om det finns skäl att bibehålla rätten för barn, som genom faderns eller moderns omgifte erhåller ny försörjare, att alltfört åtnjuta samhällseliga bidrag av detta slag. I 7 kap. 4 § föräldrabalken stadgas skyldighet för styvfader och styvmoder att efter sin förmåga bidra till underhållet av andre makens barn, så länge äktenskapet består. Denna underhållsplikt är visserligen subsidiär i förhållande till den underhållsskyldighet som må åligga den andre av barnets föräldrar, men icke desto mindre måste barnet anses ha fått en ytterligare försörjare, familjen har åter blivit fullständig.

Rimligheten av det stadgande, enligt vilken styvfader och styvmoder åläggas underhållsskyldighet mot andre makens barn är inte helt oomtvistad och grunden för dess tillkomst torde väl snarare ha varit omsorger om det i äktenskapet medförda barnets ställning än något önskemål att skydda samhället mot anspråk på ekonomisk hjälp. Då stadgandet emellertid består, har man att vid bedömningen av hjälpbehovet utgå från det faktiska läget: barnet har två försörjare.

Om fråga är om ett bidrag, som utgår först efter inkomstprövning, synes det, under hänsynstagande till att styvföräldrars försörjningsplikt ändock har en något annan karaktär än de naturliga föräldrarnas, inte böra komma i fråga att ändra nu gällande regler, enligt vilka bidraget i princip behålles vid omgifte. Det är rimligt att i dylika fall låta inkomstprövningen avgöra

behovet även efter omgiften. Gäller det däremot ett bidrag, som åtnjutes utan behovsprövning, synes det ligga närmast till hands, att förfara på motsatta sättet. Bedömningen av behovet är ju då icke längre individuell utan generell och bör grundas på det vanligaste fallet, nämligen att familjen genom omgifte blir fullständig och får normala inkomster. Bidraget synes i sådant fall följaktligen böra upphöra att utgå vid omgifte.

Beträffande *barn som adopteras* gäller andra bedömningsgrunder. En adoptant övertager på grund av en fri viljeakt inte något subsidiärt försörjningsansvar utan den primära underhållsskyldigheten. Om någon adopterar andre makens barn, bör detta därför föranleda att eventuellt samhälleligt bidrag av nu ifrågavarande slag upphör att utgå, försåvitt inte familjen av andra skäl är att anse som ofullständig. Adoptivbarn i övrigt bör icke röna snävare behandling än andra barn, när det gäller förutsättningarna för samhällsbidrag som nu är i fråga. Nuvarande regler härom bör alltså i huvudsak bestå.

Om barnets *föräldrar sammanbor*, bör givetvis något offentligt stöd ej utgå på den grund att någon av föräldrarna har ålagts att betala underhållsbidrag. Ej heller bör sådant stöd komma i fråga, om *barnet sammanbor med den underhållsskyldige*. Även i dessa hänseenden bör alltså nu gällande regler bestå.

b. Beloppet

Allmänna synpunkter. Beredningen hävdar i det föregående, att ett behov av samhällelig hjälp till barnens försörjning vid sidan av de allmänna barnbidragen föreligger inom de ofullständiga familjerna. Då uppställer sig spørgsmålet, från vilka utgångspunkter storleken av samhällets stöd bör bestämmas.

När fråga är om föräldralösa barn, är hjälpbehovet ofta lika stort som hela den faktiska försörjningskostnaden. För övriga ofullständiga familjer är hjälpbehovets omfattning naturligt nog mycket skiftande. Behovet bestäms av om laglig underhållsplikt åvilar jämväl annan än familjeföreståndaren och varierar vidare med hänsyn till storleken av fastställt underhållsbidrag och familjeföreståndarens egna inkomstmöjligheter.

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 år 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 samhälleliga stödet åt den ekonomiskt pressade grupp som nu är i fråga finns det därför anledning att hålla familjeutredningens siffror för ögonen.

Vid bestämningen av det belopp, som skall anses behöfligt som extra samhällelig hjälp till de ofullständiga familjerna torde kunna förutsättas att åtskilliga av dem på grund av sina inkomstförhållanden kan komma i åtnjutande av sådana *sociala förmåner* som efter inkomstprövning tillhandahålles barnfamiljer i gemen. Det kan sålunda antagas, att de i viss utsträckning uppbär familjebostadsbidrag och bränslebidrag (sådana tillkommer dock f. n. ej ettbarnsfamiljer utom i vissa kommuner, som har infört kommunala bostadsrabatter för ensamstående med ett barn). De familjer som är berättigade till inkomstprövade pensionsförmåner såsom ålderspension, invalidpension, sjukbidrag, änkepension, änkebidrag eller änklingsbidrag kan ofta vid sidan därav erhålla kommunala bostadstillägg. Det kan med hänsyn till dessa förhållanden göras gällande, att den andel av utgifterna för gemensam konsumtion som faller på barnen i ofullständiga familjer med de sämsta ekonomiska förutsättningarna i viss utsträckning täcks av samhälleliga bidrag av speciell natur.

Syftet med änke- och änklingsbidragen är i princip att underlätta anställande av hemarbetskraft eller göra det möjligt för familjeföreståndaren att ägna viss del av sin tid åt arbete i hemmet för barnens räkning. På motsvarande sätt innebär daghemsvården, som tillhandahålles kostnadsfritt eller till låg kostnad, att familjeekonomin avlastas. Även för utgiftsposten hemarbetskraft kan samhället sålunda i vissa fall sägas tillskjuta ett ekonomiskt bidrag.

Till dessa förhållanden får givetvis hänsyn tagas vid avvägningen av det kontantstöd som bör komma de ofullständiga familjerna till del i form av särskilda barnbidrag, bidragsförskott eller däremot svarande ekonomisk hjälp i annan form. Såsom framgått av redogörelsen för socialstyrelsens mödraundersökning spelar dock de nämnda offentliga stödformerna en jämförelsevis blygsam roll i dessa familjers ekonomi.

Mot bakgrunden av de faktiska kostnaderna för barns vård och konsum-

tion ter sig de *nuvarande maximibeloppen för särskilda barnbidrag och bidragsförskott*, 600 kronor för barn och år, *otillräckliga*. Att så är förhållandet omvittnas också i ett flertal remissutlåtanden över familjeutredningens betänkande. En del uppgifter i socialstyrelsens mödraundersökning bestyrker dessa utsagor. Redogörelsen för änkornas ekonomiska förhållanden visar t. ex., att av de änkor, vilkas barn åtnjuter särskilda barnbidrag, icke mindre än 29 procent därjämte anlitade fattigvården. Den andel av hela antalet änkor med minderåriga barn som erhållit fattigvårdsunderstöd utgjorde 14 procent. Redogörelsen visar emellertid också, att av dem som åtnjöt fattigvård, ett antal, motsvarande 21 procent, icke uppbar särskilda barnbidrag, ehuru samtliga hade barn under 16 år. Skälet till att de ej erhöll särskilda barnbidrag redovisas inte i redogörelsen för undersökningen, men det är uppenbart, att förhållandet sammanhänger med den stränga inkomstprövningen.

I yttrande av stadsfullmäktige i Stockholm över familjeutredningens betänkande uppges att icke mindre än 75 procent av barnfamiljer med varaktigt behov av fattigvårdsunderstöd inom staden utgöres av ensamstående med barn.

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 väsentligt. Med hänsyn till att andra för de ofullständiga familjerna väsentliga stödformer, nämligen folkpensionerna, är föremål för en översyn, som kan komma att leda till att helt nya förutsättningar skapas för bedömning av spörsmålet om barnbidragens belopp, utgår beredningen likväl från, att någon höjning av maximibeloppen icke kommer i fråga nu. Till detta samband återkommer beredningen i följande avsnitt och inskränker sig här till ett allmänt konstaterande, att de nuvarande beloppen är för låga.

Några kommuner föreslår i utlåtande över familjeutredningens betänkande, att *bidragsförskottens belopp* alltid skulle sättas *lika med det fastställda underhållsbidraget*, oavsett dettas storlek. Från vissa synpunkter kan en sådan tanke vara rimlig. Den omställning av familjeekonomien som måste följa på växlingar i fråga om inkomsten innebär ofta betydande påfrestningar. Ju högre underhållsbidraget är och ju större relativ betydelse det har i familjens ekonomi, desto besvärligare blir det att bära den inkomstminskning som följer av att den underhållsskyldige underlåter att betala och att familjen får nöja sig med bidragsförskottets maximum.

Familjeberedningen finner likväl vägande skäl tala emot den föreslagna anordningen. Ett system, som innebure att staten garanterade förskott på underhållsbidrag av obegränsad storlek torde lätt leda till att sådana bidrag avsiktligt fastställdes till belopp, som överstege den betalningspliktiges förmåga. Därigenom kunde på ett godtyckligt sätt förutsättningar för ett omfattande offentligt stöd skapas.

Härutöver må följande synpunkt anföras. Underhållsbidragets storlek skall stå i relation till den underhållspliktiges ekonomiska villkor. Syftet härmed är att barnet skall tillförsäkras i princip samma levnadsstandard, utbildningsmöjligheter osv. som det skulle åtnjuta, om föräldrarna vore gifta och sammanbodde. Det kan emellertid knappast vara samhällets uppgift att överta ett försörjningsansvar av detta högst skiftande innehåll. Snarare bör samhället garantera barnet ett minimiskydd för dess försörjning. Till denna fråga återkommer beredningen i ett följande avsnitt.

Samordning med allmänna pensionsberedningen. Frågan om det offentliga stödet för försörjningen av ofullständiga familjers barn äger ett nära samband med spørsmålet om den samhälleliga pensioneringens utformning. Såsom förut nämnts utgår ju särskilda barnbidrag ofta i förening med invalidpension, sjukbidrag, änkepension, änkebidrag eller änklingsbidrag. Det säger sig självt, att en eventuell genomgripande förändring av grunderna för dessa förmåner knappast kan undgå att påverka de särskilda barnbidragen, som ju för flertalet bidragstagare närmast har karaktären av barntillägg till pensionerna. Införandet av en allmän tjänstepensionering och en till denna knuten familjepensionering skulle likaledes nödvändiggöra en omprövning av reglerna för särskilda barnbidrag. På grund av det principiella sambandet mellan särskilda barnbidrag och bidragsförskott komme kanske även grunderna för de senare att i sådant fall rubbas.

Det förslag om allmän tjänstepensionering som framlagts av 1951 års sakkunniga för utarbetande av slutligt förslag till allmän tjänstepensionering överses f. n. av allmänna pensionsberedningen. Enligt vad familjeberedningen inhämtat under hand överväges inom pensionsberedningen olika alternativ att lösa problemet med en samordning av allmän tjänstepensionering med folkpensioneringen, varvid bl. a. utredes i vad mån de särskilda barnbidragen kan och bör inarbetas i pensionssystemet.

Oavsett om de blivande pensionsreglerna utformas så att pensionen inkluderar barntillägg eller så att de särskilda barnbidragen består, är det givet att frågan om försörjningshjälpen för barnen inte bör lösas separat. Om beloppen nu höjdes, skulle detta föregripa den bebadade pensionsreformen och i viss mån bli bindande för pensionsberedningens överväganden. Efter som 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 pensionsberedningens arbete. Som konsekvens härav bör icke heller maximibeloppet för bidragsförskott nu höjas.

Bidragsförskottets form. De särskilda barnbidragen och bidragsförskotten har till syfte att tillgodose hjälpbehov av i princip samma slag. Detta sam-

band har fått sitt uttryck i gällande bestämmelser på så sätt, att maximibeloppet i båda fallen har satts till f. n. 600 kronor.

De faktorer som bestämmer vilket belopp som skall utgå i varje särskilt fall är emellertid principiellt olika för de två stödformerna. För de särskilda barnbidragens vidkommande åsyftas en anpassning av beloppen efter det individuella stödbehovet, vilket mätes med hjälp av uppgifter om försörjarens inkomst. Därjämte kan barnets egen inkomst påverka bidraget. Försörjningsförmågan hos den som har vårdnaden om barnet och hos barnet självt faller alltså utslaget. När det gäller bidragsförskotten spelar denna försörjningsförmåga ingen roll. I stället bestämmes förskottets storlek efter underhållsbidraget, vilket i sin tur har beräknats på grundval av försörjningsförmågan hos den av föräldrarna, som *icke* har vårdnaden om barnet. Barnets egen inkomst tillmätes icke någon betydelse.

Det särskilda barnbidraget söker alltså tillgodose behovet av ekonomiskt stöd, sådant detta behov framträder efter prövning av bidragsmottagarens försörjningsförmåga. Bidragsförskottet däremot röner ingen inverkan av denna. Är underhållsbidrag fastställt till 600 kronor eller mera, erhålles förskott med 600 kronor, om den underhållsskyldige ej fullgör sin betalningsskyldighet, även om mottagarens egen försörjningsförmåga är mycket hög. Är underhållsbidrag fastställt till lägre belopp än 600 kronor för år, erhålles förskott allenast med det lägre beloppet, även om mottagarens försörjningsförmåga är starkt nedsatt.

Underhållsbidrag fastställles med hänsyn till den underhållsskyldiges ekonomiska förhållanden och den underhållsberättigades behov. Är den underhållsskyldiges ekonomiska förmåga låg, kan bidraget naturligen icke alltid anpassas efter behovet. Det lär visserligen förekomma, att energiska barnavårdsmän lyckas utverka minst 600 kronor i underhållsbidrag, även om detta överstiger den underhållspliktiges förmåga. Emellertid är detta ingalunda regel, och förfarandet, som har till syfte att till barnets bästa skapa förutsättningar för ett maximalt utnyttjande av förskottsinstitutet, synes därjämte sakna stöd i föräldrabalkens bestämmelser om underhållsskyldighet.

Angivna förhållanden måste betecknas som högst otillfredsställande. Eftersom bidragsförskottet utgår, utan att mottagarens behov av ekonomiskt stöd provas på något sätt, synes det mest rimligt att beloppet utmätes lika i samliga fall utan hänsyn till underhållsbidragets storlek. Bidragsförskottet blir därigenom ett minimiskydd för barnets försörjning.

Givetvis kan det anförda endast gälla, om anledningen till att underhållsbidraget har satts lägre än normalbeloppet för bidragsförskott är den underhållsskyldiges nedsatta betalningsförmåga. Däremot kan det inte äga tillämpning, om skälet är ett annat, t. ex. att makar efter äktenskapskillnad har delat upp vårdnaden av barnen mellan sig och att underhållsbidraget till följd därav genom kvittning har fastställts till lägre belopp än

som skulle ha blivit fallet, om allenast den ene av makarna skulle ha fått vårdnaden om alla barnen.

Om grunderna för bidragsförskott ändras på här antytt sätt, skulle detta innebära att stödets karaktär av förskott till viss del ginge förlorad. Från vissa synpunkter kan detta framstå som betänkligt. Om samhället garanterar ett ekonomiskt bistånd av bestämd omfattning för alla frånskilda och ogifta med minderåriga barn i sin vård, kan det kanske befaras leda till en minskning i benägenheten att utverka största möjliga bidrag av den andre av föräldrarna. Det kan vidare hävdas, att förskott på civilrättsligt fastställda underhållsbidrag är en för mottagaren smakligare stödform än ett direkt offentligt kontantbidrag.

Utan att fränkänna dessa synpunkter en viss tyngd, kan familjeberedningen likväl icke finna, att de bör vara avgörande för utformningen av det samhälleliga stödet åt barn till frånskilda och ogifta. Man torde få förutsätta, att domstolarna kommer att avgöra frågor om underhållsbidrag på grundval av föräldrabalkens bestämmelser utan sidoblickar på de kompletterande ekonomiska bidrag som kan påräknas från samhällets sida. När det gäller bidrag, som fastställles genom avtal, torde på sätt nedan föreslås, barnavårdsmän och barnavårdsnämnder böra åläggas en viss kontroll att den underhållspliktiges försörjningsförmåga blir till fullo tillvaratagen.

Familjeberedningen föreslår, 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 ersätter bidragsförskottets nuvarande maximum och utgår oavsett det fastställda underhållsbidragets storlek. Är underhållsbidraget lägre än normalbeloppet förutsättes regeln gälla allenast, om orsaken härtill är att den underhållspliktiges betalningsförmåga är nedsatt.

Om den underhållsskyldige fullgör sina betalningar och förutsättningar för bidragsförskott enligt nuvarande regler följaktligen inte föreligger, förutsätter beredningen, att en motsvarighet till bidragsförskottet skall kunna beviljas i form av *fyllnadsbidrag*, när underhållsbidraget är lägre än normalbeloppet och anledningen härtill är den nyss angivna.

Om de här förutsatta ändringarna genomföres, kan man kanske befara, att vårdnadshavarnas och möjligen också barnavårdsmännens intresse att följa den underhållsskyldiges inkomstförändringar i viss mån minskar. Eftersom barnet garanteras ett visst belopp från samhällets sida, blir det icke lika angeläget som tidigare att uppmärksamma förbättringar i den underhållsskyldiges ekonomiska situation och få till stånd ändringar av gällande avtal eller eventuellt öppna process.

Nu angivna konsekvenser synes kunna undvikas, om barnavårdsmannen eller, där sådan icke har förordnats, barnavårdsnämnden ålägges att med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen av inkomstförhållandena för underhållsskyldig, som förpliktats att betala underhållsbidrag, understi-

gande normalbeloppet. Lämpligt synes vara att i blivande författning intaga föreskrift om att kontroll i nu nämnda hänseende 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 tillvarata den förbättrade betalningsförmågan. Det torde även få förutsättas, att den statliga tillsynsmyndigheten vakar över att underhållsbidrag, som är lägre än normalbeloppet, tid efter annan blir föremål för omprövning.

En bestämmelse om fyllnadsbidrag torde leda till att barnavårdsnämndernas arbete med bidragsförskotten kommer att öka avsevärt. I det föregående har beredningen föreslagit, att 1952 års lag om generell höjning av underhållsbidrag skall revideras ävensom att Kungl. Maj:t skall utfärda cirkulär med normerande anvisningar angående bestämmandet av lägsta belopp för underhållsbidrag åt barn. För att inte ansvällningen av barnavårdsnämndernas arbetsuppgifter skall bli svår att bemästra torde det vara lämpligt att avvakta effekten av dessa åtgärder, innan fyllnadsbidrag beviljas. Beredningen förutsätter därför, att rätten till fyllnadsbidrag skall införas tidigast ett år efter att nyssnämnda anvisningar utfärdats och lag om ändring av 1952 års lag har trätt i kraft.

c. De särskilda barnbidragen

Inkomstprövningen. Till skillnad från bidragsförskotten är de särskilda barnbidragen inkomstprövade. Familjeberedningen har funnit sig böra upptaga frågan om denna inkomstprövning till behandling och framlägger i det följande två alternativ till ändringar av gällande regler, ett som innebär fullständigt slopande av inkomstprövningen och ett som innebär dess bibehållande i modifierad form. Konsekvenserna av de två alternativen i administrativt hänseende ävensom i fråga om kostnaderna behandlas i senare avsnitt.

Med hänsyn till det samband som råder mellan de särskilda barnbidragen och folkpensionerna synes ställning till frågan om en ändring av inkomstprövningen icke böra tagas, förrän förslag från allmänna pensionsberedningen föreligger.

Alt. I. Inkomstprövningens slopande

Syftet med de särskilda barnbidragen är att inom vissa gränser ersätta de närmast underhållspliktigas försörjningsförmåga, i den mån denna kan anses ha gått förlorad. Bidragsförskotten avser att på enahanda sätt utgöra ersättning för underhållstillskott, som uteblir på grund av försumlighet eller bristande förmåga. Den viktigaste skillnaden är, att bristen i försörjningsförmåga i ena fallet generellt presumeras eller, annorlunda uttryckt, inte inverkar på rätten till samhälleligt bistånd.

I den mån ett allmänt behov av hjälp från samhällets sida kan anses vara

för handen inom ofullständiga familjer, synes det saknas fog för någon distinktion i hjälpbehovet mellan å ena sidan familjer, som tillgodoses med särskilda barnbidrag, och å andra sidan dem som erhåller hjälp i form av bidragsförskott.

För närvarande kan i vissa fall särskilda barnbidrag utgå subsidiärt i förhållande till bidragsförskott (om det senare är lägre än 600 kronor). Om bidragsförskott uteblir på grund av den underhållspliktiges död, kan å andra sidan det samhälleliga stödet helt upphöra, om den efterlevande försörjarens inkomst är för hög för att särskilt barnbidrag skall kunna beviljas. Är ett utomäktenskapligt barns fader känd och lever, kan barnet få bidragsförskott utan hänsyn till storleken av moderns inkomster. Är fadern okänd eller död, kan däremot hennes inkomst utgöra hinder för ett samhälleligt stöd av motsvarande slag. Ehuru bidragsförskottet och det särskilda barnbidraget i det väsentliga bygger på samma principer, är det således uppenbart, att de på ett mycket ojämnt sätt anpassar sig till de hjälpbehov, för vilka de är avsedda.

Enligt familjeberedningens mening synes det lika befogat eller lika onödigt i det ena fallet som i det andra att söka individuellt mäta hjälpbehovet. Om inkomstprövningen behålles för de särskilda barnbidragens del, skulle detta m. a. o. egentligen utgöra skäl för att inkomstprövningen återinföres i fråga om bidragsförskotten. Skall åter bidragsförskotten utlämnas utan inkomstprövning, borde denna slopas, även när det gäller de särskilda barnbidragen.

Av vilka skäl har då inkomstprövningen för de särskilda barnbidragen behållits?

Inkomstprövningen av de särskilda barnbidragen vilar på uppfattningen, att bidragen för invalidpensionärernas del är att anse som ett pensions-tillägg. Med hänsyn till de praktiska svårigheter som skulle vara förknippade med att gradera invalidpensionen efter en på medicinska grunder fastställd invaliditetsgrad har man funnit det ändamålsenligt att låta den faktiska inkomsten indicera försörjningsförmågan. Man presumerar alltså, att inkomsten står i omvänd proportion till invaliditetsgraden och utmäter invalidpensionen därefter. Motsvarande tänkesätt tillämpas sedan på de särskilda barnbidragen.

Sedan man på denna grund funnit att särskilda barnbidrag till invaliders barn rimligen bör inkomstprövas, vidgas perspektivet till änkors barn. Här utvecklas tankegången att arbetsföra änkors barn icke bör gynnas i förhållande till invaliders barn. Följaktligen bör bidragen till dessa barn inkomstprövas på enahanda sätt. Till dessa skäl kommer så motivet, att bidragen icke bör utmätas efter sådana grunder, att bidragsmottagarna får en gynnad ställning i förhållande till normala självförsörjande familjer med låga inkomster. Slutligen skulle ett slopande av inkomstprövningen medföra en utgiftsökning.

De skäl som sålunda har varit bestämmande för att behålla inkomstprövningen av särskilda barnbidrag synes i och för sig vägande. Emellertid kan starka skäl åberopas även för en motsatt ståndpunkt. Först må erinras om de motiv som låg till grund för slopande av inkomstprövningen av bidragsförskott år 1947. Bland dessa må främst nämnas socialvårdskommitténs principiella motivering, vilken gick ut på att inkomstprövningen innebure ett krav på modern eller hennes make att, när vissa inkomstgränser passerats, bära även den underhållsskyldighet som lagligen gällde för fadern. Utgångspunkten för detta resonemang är att samhället i vissa fall bör anses ha ovillkorlig skyldighet att ersätta faderns försörjningsbidrag, när dessa på grund av försumlighet eller oförmåga uteblir. Om nu sådan skyldighet skall anses föreligga beträffande utomäktenskapliga barn och skilsmässobarn, vill familjeberedningen ifrågasätta om det kan finnas några skäl till att den ej i lika mån bör gälla med avseende på barn till änkor och invalider.

Övriga skäl för slopande av inkomstprövningen beträffande bidragsförskott var att en sådan prövning efter borttagande av dyrortsgraderingen för inkomststrecken skulle få en annan verkan på billiga orter än på dyra, att sloandet skulle innebära en lättnad i tillämpningen av bidragsförskottslagen och att förskotten till stor del kunde återkrävas av de underhållsskyldiga.

Bortsett från det sist anförda skälet synes det familjeberedningen uppenbart, att motiven med samma styrka kan åberopas till förmån för att slopa inkomstprövningen av särskilda barnbidrag.

Jämförelsen mellan särskilda barnbidrag och bidragsförskott i fråga om inkomstprövningen är av betydelse främst från rättvisesynpunkt. Det måste te sig svärbegripligt för t. ex. en moder till ett utomäktenskapligt barn, som är berättigat till bidragsförskott, att samhällets stöd, om barnets fader avlider, skall reduceras eller helt upphöra.

Även från andra synpunkter framstår emellertid inkomstprövningen som olycklig. Främst må härvid pekas på att det från samhällets sida måste vara ett starkt önskemål att så långt möjligt stimulera den hjälpbehövande till självförsörjning genom eget förvärvsarbete. Det ligger i sakens natur att en inkomstprövning, i synnerhet om den har sådan stränghet som den nu gällande, snarast verkar återhållande på viljan till förvärvsarbete. Ofta nog uppfattas bidragsreduktionen som ett »straff» mot den som genom ökning av sitt arbete — ibland kanske med några timmar på deltid — söker efter förmåga bidraga till att i någon mån höja familjens standard. Inkomstprövningen motverkar således ett syfte, vars främjande enligt beredningens bedömande måste vara viktigare för samhället än att genom sträng inkomstprövning spara statsmedel. De skäl som generellt kan åberopas mot inkomstprövning av sociala förmåner måste vidare med särskild styrka gälla den kategori som här är i fråga.

Vägande skäl talar således, såvitt beredningen kan finna, för att inkomstprövningen av de särskilda barnbidragen slopas helt, i varje fall såvitt avser försörjarens inkomster. Genomföres en sådan ändring kan givetvis inkomstprövningen ändock bibehållas beträffande barnens egna inkomster. Beredningen finner det emellertid, med hänsyn till den ringa betydelse barnens inkomster torde ha i sammanhanget, föga ändamålsenligt att behålla det administrativa merarbetet med att pröva barnens inkomster, om inkomstprövningen i övrigt slopas.

I analogi med vad som föreslås gälla för bidragsförskotten finner beredningen dock att underhållsbidrag, som barnet åtnjuter, bör avdragas i sin helhet från det bidrag som eljest skulle utgå. Är barnet berättigat till underhållsbidrag, är ju detta ett uttryck för att även den försörjare som ej har vårdnaden om barnet fullgör sina förpliktelser, och bidragets storlek är ett direkt mått på i vilken utsträckning han gör det. Samhällets hjälp synes följaktligen kunna minskas i motsvarande grad.

Alt. II. Modifiering av inkomstprövningen

Hur inkomstprövningen av de särskilda barnbidragen utfaller för olika kategorier av bidragstagare belyses i tabell 1, som utvisar med vilka belopp särskilda barnbidrag utgår till olika familjetyper vid angivna inkomster. Siffrorna i tabellen har framräknats under den tänkta förutsättningen, att pensionerna innefattade sju indextillägg (f. n. utgår åtta tillägg). Kommunalt bostadstillägg har förutsatts utgå med 370 kronor för invalidfamiljen och med 480 kronor för änkans familj. Det förutsättes, att änkan ej uppfyller villkoren för änkepension.

Såsom framgår av tabellen kan barn till invalider åtnjuta särskilda barnbidrag även vid relativt höga inkomster. För ankornas del faller däremot bidraget bort vid inkomster på 4 000—6 000 kronor. För de senare bör särskilt uppmärksammas den sänkning av förmånerna de får vidkännas, när barnen har fyllt tolv år. De ojämnheter som kommer till synes i tabellen sammanhänger givetvis till en del med att avdragsreglerna är gynnammare för gifta än för ensamstående men beror också på samordningen med avdragsreglerna för folkpensioneringen.

Den främsta anledningen till att inkomstprövningen ger så otillfredsställande resultat är att inkomststrecken har satts mycket lågt. Skulle inkomstprövningen ge rimliga resultat, borde den på ett mera realistiskt sätt anknyta till den faktiska inkomstsituationen på arbetsmarknaden. Från en sådan utgångspunkt skulle det framstå som naturligt, att inkomststrecken förlades icke alltför långt under de genomsnittliga årsinkomsterna för arbetstagare, tillhörande arbetsmarknadens låglönegrupper.

På grundval av socialstyrelsens lönestatistik för 1954 samt under beaktande av den avtalsutveckling som därefter har ägt rum kan följande

ungefärliga genomsnittsförtjänster beräknas för vuxna manliga arbetare under 1956.

Kategori	Årsförtjänst kr.
Lantarbetare.....	7 900
Arbetare inom	
textil- och beklädnadsindustrien.....	9 200
livsmedelsindustrien.....	9 500
träindustrien.....	9 500

I följande resonemang utgår beredningen från att det lägsta inkomststreck som bör komma i fråga, om inkomstprövningen skall behållas, kommer att ligga vid en bruttoinkomst av 7 000 kronor om året.

Såsom framgått av det föregående är inkomstprövningen nu samordnad med motsvarande prövning beträffande folkpensionsförmåner. Reglerna är sådana, att eventuell reduktion på grund av för hög inkomst först berör folkpensionsförmånerna. Barnbidragen får behållas i sin helhet, till dess folkpensionen är helt konsumerad av reduktionen. Först därefter minskar barnbidragen. På grund av reglernas utformning är det nödvändigt att i många fall, där sökanden icke åtnjuter inkomstprövad folkpensionsförmån på grund av inkomstens storlek, utföra en fiktiv beräkning av de förmåner han eljest kunde ha beviljats. Först därigenom erhålles nämligen de erforderliga utgångspunkterna för att beräkna inkomstens reducerande inverkan på barnbidragen.

Metoden är mycket invecklad, och man får inte förundra sig över, att pensionsstyrelsens granskning av pensionsnämndernas beslut i fråga om särskilda barnbidrag i en stor del av ärendena innefattar en fullständig omräkning och korrigering. Systemet innebär alltså ett administrativt krångel. Det är dessutom svårt för allmänheten att överblicka dess verkningar och att bedöma förutsättningarna för att erhålla bidrag. Härtill kommer att sammankopplingen med folkpensioneringens inkomststreck, såsom visas i tabell 1 icke kan sägas medföra rättvisa de olika kategorierna emellan.

Inkomstprövningens nuvarande konstruktion är emellertid icke utan fördelar. Genom att inkomsten ej reducerar barnbidraget förrän den nått sådan höjd att de inkomstprövade folkpensionsförmånerna helt bortfallit, undvikes att samma inkomst reducerar två skilda slags förmåner. Det sagda torde bäst illustreras med ett exempel. Om den avdragsfria inkomsten är enhetlig och sättes vid t. ex. 5 000 kronor, skulle med nuvarande bidragsbelopp och avdragsregler bidraget för en ettbarnfamilj vid en inkomst på 6 000 kronor nedgå till 267 kronor. För t. ex. en invalidfamilj skulle en motsvarande inkomstökning innebära, att invalidpensionen dessutom minskade med drygt 300 kronor. Hänsyn har då tagits till att invalidpensionen givetvis bör räknas in i den inkomst som lägges till grund för bestämmandet av särskilt barnbidrag. Man kan alltså tala om ett dubbelt avdrag

Tabell 1. Beräknad storlek av pensionsförmåner jämte särskilda barnbidrag till vissa familjetyper

Försörjarens årsinkomst (för gift per- son = ma- karnas sam- manlagda årsinkomst), kronor	Invalidpensionär eller sjuk- bidragstagare, vars make ej är folkpensionär				Änka						
					med barn under 12 år				med barn i åldrarna 12—16 år		
	Pen- sion	Särskilda barnbidrag			Änke- bidrag	Särskilda barnbidrag			Särskilda barnbidrag		
		1 barn	2 barn	3 barn		1 barn	2 barn	3 barn	1 barn	2 barn	3 barn
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1 000	2 420	600	1 200	1 800	2 120	600	1 200	1 800	600	1 200	1 800
1 500	2 420	600	1 200	1 800	1 920	600	1 200	1 800	600	1 200	1 800
2 000	2 337	600	1 200	1 800	1 587	600	1 200	1 800	600	1 200	1 800
2 500	2 187	600	1 200	1 800	1 253	600	1 200	1 800	567	1 166	1 767
3 000	2 020	600	1 200	1 800	920	600	1 200	1 800	400	1 000	1 599
4 000	1 687	600	1 200	1 800	253	600	1 200	1 800	0	434	1 032
5 000	1 353	600	1 200	1 800	0	127	726	1 326		0	366
6 000	1 020	600	1 200	1 800		0	60	660			0
7 000	687	600	1 200	1 800			0	0			
8 000	353	600	1 200	1 800							
9 000	200	420	1 026	1 620							
10 000	200	87	686	1 287							
11 000	200	0	354	954							
12 000	200		24	621							
13 000	200		0	288							

på grund av en och samma förvärvsinkomst. En ändring av reglerna för inkomstprövningen i antydd riktning skulle innebära en viss försämring av förmånerna för invalidpensionärer. Skulle denna helt kunna elimineras, borde inkomststrecket ligga något över 8 000 kronor. Emellertid synes de mest ogynnsamma konsekvenserna av en omläggning kunna undgå, om inkomststrecket, såsom beredningen tidigare förutsatt, sättes till 7 000 kronor. Minskning av redan utgående bidrag synes ej böra komma i fråga men torde kunna undvikas genom lämpliga övergångsbestämmelser.

En förenkling av inkomstprövningen framstår under alla förhållanden som önskvärd. Beredningen förutsätter, att ett gemensamt inkomststreck bör gälla för alla kategorier av sökande, oavsett om de åtnjuter folkpension eller inte. Avdragsfaktorerna och de inkomstintervall, inom vilka dessa skall tillämaps, bör ävenledes vara lika för alla sökande. Det kan diskuteras, om inte inkomststrecken bör bestämmas i beskattningsbara belopp. Då det emellertid inte kan anses säkert, att detta skulle skapa större rättvisa för de familjetyper, som är i fråga, har beredningen ansett sig kunna utgå från inkomststreck, liksom hittills bestämda i bruttobelopp. Då inkomstprövningen blir enhetlig för alla kategorier av sökande, måste all slags inkomst räknas med, således även inkomst i form av folkpensionsförmåner.

Med hänsyn till de relativt stora belopp som det rör sig om för den enskilda familjen, särskilt om barnen är många, bör bidragsbeloppens re-

duktion på grund av att inkomsten överstiger strecket ske stegvis. Man kan då välja mellan å ena sidan ett system med ett ringa antal intervall och några få varianter av bidragsbelopp och å andra sidan en reduktionsregel, som innebär att bidraget minskas efter en rät linje, i omvänd proportion till inkomstökningen.

Nuvarande reduktionsmetod bygger på den sist angivna principen. Den avdragsfria inkomsten och avdragsfaktorn är visserligen olika för pensions-tagare och övriga men varierar däremot icke i förhållande till antalet barn i familjen. En ettbarnsfamilj och en fembarnsfamilj har sålunda att vidkännas lika stor reduktion av familjens totala bidrag vid lika stor inkomst. Det sagda innebär, att minskningen blir relativt mindre kännbar för en stor familj än för en liten. Å andra sidan är den inkomst lika för familjer av olika storlek vid vilken maximibeloppet utgår.

Som 1954 års familjeutredning starkt betonat måste familjeinkkomsten alltid sättas i relation till antalet medlemmar i familjen, för att ett riktigt mått på dess försörjningsförmåga skall erhållas. Det är därför inte helt tillfredsställande, att inkomststrecket för bidragets maximibelopp är detsamma för alla familjer oberoende av antalet barn. Det vore önskligt, om ett reduktionssystem kunde tillskapas som samtidigt tillgodoser två skilda synpunkter: dels bör det innebära att den avdragsfria inkomsten förskjutes uppåt vid ökande barnantal, dels bör reduktionen av bidraget alltid vara mindre än den överskjutande inkomsten.

Här kan två olika — och i viss mån varandra motsatta — betraktelsesätt anläggas. Å ena sidan kan man hävda, att bidraget per barn bör vara lika i inkomstlägen, som efter skäligt hänsynstagande till olikheter i familjestorlek anses motsvara varandra. Utgår t. ex. maximalt bidrag till ettbarnsfamiljen vid en inkomst av 7 000 kronor och till fembarnsfamiljen vid en inkomst av 9 000 kronor, kan det synas rimligt att bidragsbeloppet per barn likaledes bör vara detsamma, när inkomsterna i båda fallen har stigit lika mycket. Emellertid skulle ett system som tillgodoser denna synpunkt medföra, att bidragsreduktionen för de större familjerna i vissa fall blir större än den inkomstökning, på vilken den grundar sig. En dylik konstruktion måste bli föga lyckad.

Å andra sidan kan man hävda följande. Så länge bidraget icke är beräknat att täcka hela barnkostnaden utan endast en del därav kommer dess relativa betydelse att bli mindre i flerbarnsfamiljerna. Det är därför inte orimligt, om bidraget i vissa fall vid jämförbara inkomster blir något större per barn i de större familjerna. Den del av den totala barnkostnaden, som de senare måste täcka på annat sätt blir ju större än för familjerna med få barn.

Nuvarande system fungerar i stort sett så, att inkomsten kring mitten av reduktionsskalan kan vara ca 500 kronor större per barn utöver ett för att samma bidragsbelopp per barn skall erhållas. Systemet är dock be-

Tabell 2. Beloppet av särskilt barnbidrag per barn vid olika familjeinkomster och barnantal med enhetliga och differentierade inkomststreck. a = enhetligt inkomststreck; b = strecket förskjutes med 500 kronor per barn utöver ett.

Årsinkomst, kronor	Belopp per år/barn för nedanstående antal barn							
	1	2		3		4		5
	a och b	a	b	a	b	a	b	a b
7 000	600	600	600	600	600	600	600	600 600
7 500	433	516	600	544	600	558	600	567 600
8 000	267	433	516	489	600	517	600	533 600
8 500	0	300	433	400	544	450	600	480 600
9 000		133	300	289	489	367	558	413 600
9 500		0	133	178	400	284	517	347 567
10 000			0	67	289	200	450	280 533
10 500				0	178	117	367	213 480
11 000					67	33	284	107 413
11 500					0	0	200	80 347
12 000							117	13 280
12 500							33	0 213
13 000							0	107
13 500								80
14 000								13
14 500								0

häftat med avsevärda ojämnheter. Tabell 2 illustrerar hur ett system med enhetliga inkomststreck fungerar i förhållande till ett system med differentierade streck. Intervallet mellan inkomststrecken har i det senare fallet satts till 500 kronor per barn. Som avdragsfaktorer har tillämpats $\frac{1}{3}$ av överskjutande inkomst på högst 1 200 kronor och $\frac{2}{3}$ av inkomst därutöver.

Som framgår av tabell 2 innebär en metod med enhetliga inkomststreck att bidraget per barn i regel blir något lägre för flerbarnsfamiljerna vid jämförbara inkomster. Differensen är högst 187 kronor. Ettbarnsfamiljen med 7 000 kronors inkomst får sålunda 600 kronor per barn; fembarnsfamiljen med 9 000 kronors inkomst får 413 kronor per barn. I högre inkomstlägen blir bidraget per barn större i flerbarnsfamiljerna.

Med differentierade inkomststreck blir bidraget större per barn i de stora familjerna, när de befinner sig i sådant inkomstläge, att bidragsreduktionen har satt in. Differensen är här högst 280 kronor. Under det att tvåbarnsfamiljen med en inkomst av 9 500 kronor får nöja sig med 133 kronor per barn, erhåller fembarnsfamiljen med 11 000 kronors inkomst 413 kronor per barn.

Vid följande inkomster bortfaller bidraget helt,

a) om inkomststrecket är enhetligt, 7 000 kronor:

1 barn	2 barn	3 barn	4 barn	5 barn
8 500	9 400	10 100	11 200	12 100

b) om inkomststrecket differentieras:

1 barn	2 barn	3 barn	4 barn	5 barn
8 500	9 900	11 300	12 700	14 100

Om bidrag alltså skulle utgå upp till inkomster av 13 000 à 14 000 kronor kunde det möjligen, och inte helt utan fog, hävdas att åtskilliga normala, självförsörjande familjer kunde vara i lika stort behov av hjälp. Man får emellertid komma ihåg, att antalet flerbarnsfamiljer i de kategorier som här är i fråga, är mycket litet. Vidare blir ju bidragsbeloppen tämligen obetydliga vid de högsta inkomsterna. Såsom framgår av tabell 1 kan för övrigt särskilda barnbidrag redan nu utgå till invalidfamiljer med inkomster i detta läge. Invändningen kan därför inte anses ha så stor tyngd.

I det följande förutsätter beredningen att, därest en inkomstprövning skall gälla, den avdragsfria inkomsten differentieras efter barnantalet på så sätt att inkomststrecken förskjutes uppåt med 500 kronor för varje barn utöver ett. Nu gällande avdragsfaktorer för makar — desamma som tillämpas vid uträkningen av beloppen i tabell 2 — har antagits komma att bestå och framdeles gälla för samtliga sökande.

Enligt nu gällande regler avrundas årsinkomsten vid inkomstprövningen till närmaste hela tiotal kronor. Tio kronor är alltså det inkomstintervall, vid vilket bidragsbeloppet ökar eller minskar. I förenklande syfte torde detta intervall kunna vidgas, utan att systemet därigenom förryckes eller någon egentlig orättvisa uppkommer. Enligt beredningens mening är det lämpligt att den erhållna inkomsten avrundas till närmaste hela mångfald av 50. Därigenom minskas väsentligen det antal skilda belopp som de beslutande organen har att röra sig med. Vidare synes de uträknade bidragen lämpligen böra jämkas så att bidraget per familj och år blir jämnt delbart med 12. Hjälpstabeller bör utfärdas av tillsynsmyndigheten till stöd för de beslutande kommunala organen.

Vad här sagts om inkomst gäller endast försörjarens inkomst. Beträffande reduktion på grund av barnets egen inkomst torde, om inkomstprövning i någon form skall bestå, någon ändring av nu gällande regler ej vara påkallad.

Kretsen av bidragsberättigade. Ett karakteristikum för såväl bidragsförskottslagen som lagen om särskilda barnbidrag har länge varit att rätten till förskott eller bidrag i vissa fall varit beroende av könstillhörighet. Före innevarande års ändring av bidragsförskottslagen kunde sålunda förskott endast beviljas å bidrag, som fadern förpliktats erlägga. Den nyligen genomförda ändringen av lagen innebär, att jämväl underhållsbidrag, som barnets moder skall betala, kan förskottas av allmänna medel. Vad beträffar lagen om särskilda barnbidrag gäller alltför, att sådana kan tillkomma barn till änkor men ej barn till änklings (såvida inte dessa åtnjuta folkpension). Vidare kan bidrag tillkomma barn, vars moder åtnjuter folkpension, allenast under förutsättning att föräldrarna ej sammanbor och att modern har vårdnaden om eller stadigvarande bor tillsammans med barnet. Uppbär fadern folkpension, utgår särskilt barnbidrag, även om föräldrarna sammanbor.

De här ifrågavarande bestämmelserna utgår från ett rådande faktiskt förhållande, nämligen att fadern i flertalet fall är den som tillför familjen de huvudsakliga penninginkomsterna. Om hans försörjningsförmåga blir otillräcklig, har samhället därför ansetts böra under alla förhållanden träda hjälpende emellan. Även ett bortfall av den hemarbetande moderns försörjningsförmåga påverkar i väsentlig grad familjeekonomien. Penninginkomsten för familjen minskas emellertid inte, och med det betraktelsesätt som för närvarande tillämpas anses därmed något hjälpbehov icke uppkomma.

Familjeberedningen har i föregående resonemång hävdad, att förlust på ena eller andra sättet av en försörjare får anses framkalla ett hjälpbehov. Det är m. a. o. från principiell synpunkt likgiltigt, till vilket kön försörjaren hör. Skulle denna princip konsekvent upprätthållas, borde resultatet bli, att könsgränserna borttoges även i lagen om särskilda barnbidrag, så att dylika bidrag utginge utan hänsyn till om den kvarstående försörjaren är man eller kvinna.

Behålles inkomstprövningen, förefaller det självklart, att någon könsgräns ej bör finnas. Om en familj med kvinnlig försörjare har samma inkomst som en familj med manlig försörjare, kan det ju icke rimligen hävdas, att ett större hjälpbehov skulle föreligga i den förstnämnda familjen enbart på grund av försörjarens kön.

Slopas inkomstprövningen, kan det från vissa synpunkter anses föreligga än starkare skäl att även borttaga könsgränsen. Om nämligen familjer med kvinnliga försörjare skulle komma i åtnjutande av bidrag utan att deras behov blir individuellt prövat, skulle det te sig egendomligt och stötande, om familjer med manliga försörjare bleve utan sådant stöd, även när deras inkomster vore mycket små. Å andra sidan är det klart, att hjälpbehovet för kvinnorna genomsnittligt sett, på grund av deras mindre gynnade ställning på arbetsmarknaden, kan konstateras vara större än för männen. Slopas inkomstprövningen i det enskilda fallet innebär ju detta, att hjälpbehovet presumeras på generella grunder, och det kan då knappast råda något tvivel om att behovet måste anses vara störst i de ofullständiga familjer, som har kvinnlig föreståndare.

Även spørsmålet om de bidragsberättigades krets har ett mycket nära samband med folkpensioneringen. Familjeberedningen har därför samrått med allmänna pensionsberedningen i frågan och därvid kommit till slutsatsen, att det icke skulle vara lämpligt att, innan pensionsberedningens förslag föreligger, ta ställning till en utvidgning av bidragsrätten till änklings barn. Däremot synes pensionsberedningens arbete icke nödvändigtvis utgöra skäl för uppskov med ställningstagandet till frågan om att göra bidragen åtkomliga för barn till kvinnliga folkpensionärer i bestående äktenskap.

d. Indexreglering

Spörsmålet om värdebeständighet synes vara av betydelse, när det gäller såväl särskilda barnbidrag som bidragsförskott. Dels har dessa ofta en relativt stor vikt i familjeekonomien, dels avser de att tillgodose barnfamiljer, för vilka behovet av ekonomisk hjälp är särskilt stort. När det gäller ett kontantstöd av detta slag, som direkt avser att ersätta en försörjares insatser, måste det givetvis vara av betydelse att skydda dess värde vid eventuella förskjutningar uppåt av prisnivån. Med hänsyn till att de särskilda barnbidragen stundom har karaktären av pensionstillskott, synes en jämförelse med indexregleringen för folkpensionerna vara befogad. Familjeberedningen föreslår därför att särskilda barnbidrag och bidragsförskott indexregleras. Indexjusteringen synes lämpligen böra beräknas på grundval av ett bidragspristal, som fastställs en gång årligen enligt samma grunder som följs i fråga om pensionspristalet. Ändring av bidragens belopp bör inträda, när prisändringen uppgår till 10 enheter.

e. Enhetligt bidrag

Bidragsförskottslagen bygger helt på principen att stödet från det allmänna skall ha karaktären av förskott. Om emellertid, som beredningen föreslår, bidragsförskott skall kunna beviljas till högre belopp än som fastställts i underhållsbidrag, innebär detta att förskottskonstruktionen rubbas. Om därtill inkomstprövningen av särskilda barnbidrag slopas, skulle det knappast finnas anledning att så strängt särskilja de två stödformerna som för närvarande sker. Har bidragsförskott en gång beviljats, skulle det m. a. o. inte finnas skäl att efter den underhållsskyldiges död övergå till en annan stödform, för vilken i princip samma regler förutsättes gälla.

Man kan för övrigt ställa frågan, om det under de angivna förutsättningarna finns tillräckliga motiv att överhuvud tillhandahålla stödet i två skilda former. Det kan förefalla åtskilligt mera rationellt att sammanföra de två stödformerna till *ett* samhälleligt stöd. Beredningen får därför föreslå att bidragsförskotten och de särskilda barnbidragen sammanföres till *en stödform*, benämnd *särskilda barnbidrag*.

f. Administrativa frågor

Av tidigare lämnad redogörelse för gällande bestämmelser har framgått, att de särskilda barnbidragen beviljas av *pensionsnämnderna*, under det att bidragsförskott beviljas av *barnavårdsnämnderna*. Denna uppdelning mellan de två kommunala organen torde vara praktiskt betingad. Särskilda barnbidrag är ofta förenade med folkpensionsförmåner, varför sökandena under alla förhållanden merendels måste hänvända sig till pensionsnämnderna, varjämte de senare med sin fortlöpande kontroll av pensionstagares inkomstförhållanden m. m. kan förena motsvarande kontroll beträffande dem som uppbär särskilda barnbidrag. Barnavårdsnämndernas befattning

med bidragsförskotten torde i första hand sammanhånga med de uppgifter som åvilar barnavårdsmännen gentemot utomäktenskapliga barn och i åtskilliga fall även skilsmässobarn.

Frågan är vilka organ, statliga och kommunala, som lämpligen bör anförtros uppgiften att pröva ansökningar om de föreslagna enhetliga bidragen och ombesörja utanordningen av medel. Skall någon inkomstprövning icke äga rum, bortfaller det nuvarande sambandet med folkpensioneringen praktiskt taget helt, eftersom den utredning och efterkontroll pensionsnämnderna utför och som är samordnad med motsvarande åtgärder för folkpensioneringens del huvudsakligen går ut på att ge underlag för behovsprövningen. Behålles inkomstprövningen i sådan modifierad form som beskrivits i det föregående, bortfaller också sambandet med inkomstprövningen för folkpensionerna. Det synes därför vara anledning att pröva, om pensionsnämnderna är de kommunala organ som i fortsättningen bör omhänderha denna verksamhet.

I åtskilliga fall kommer naturligtvis även framdeles bidragstagarna att vara identiska med pensionstagare. Det kunde därför möjligen framstå som rationellt att alltjämt låta utbetalningarna verkställas av pensionsstyrelsen, i synnerhet som en centraliserad utbetalning torde vara det från kontors-ekonomisk synpunkt förmånligaste alternativet.

Emellertid bör ihåggas, att beslut om allmänna barnbidrag ankommer på barnavårdsnämnderna, som även verkställer utbetalningarna. Någon ändring härutinnan förutsätter familjeberedningen icke. Beredningen utgår från att barnavårdsnämnderna också i fortsättningen kommer att föra register över samtliga personer inom kommunen som skall mottaga allmänt barnbidrag, dvs. alla som i sin vård har barn under 16 år. Registret omfattar således automatiskt även dem som f. n. äger uppbära särskilda barnbidrag. Utbetalningen av de senare skulle därför utan större svårigheter kunna övertagas av barnavårdsnämnderna.

Med hänsyn till att bidragsförskott eller motsvarande stödform under alla förhållanden bör skötas av barnavårdsnämnderna i fortsättningen liksom hittills och till de fördelar som vore förenade med att bidragen omhänderhades av en enda kommunal instans, och då lämpligast den som har att ta befattning med andra frågor som rör barnens välfärd, finner beredningen starka skäl tala för att även prövningen av ansökningar om särskilda barnbidrag ävensom utbetalningen av sådana bidrag skall ankomma på barnavårdsnämnden.

Ytterligare en omständighet, som talar för att barnavårdsnämnderna övertar skötseln av de särskilda barnbidragen är att pensionsmyndigheterna ibland icke erhåller kännedom om att bidragsberättigat barn har adopterats. Det förekommer därför icke sällan, att återkrav måste riktas mot bidragsmottagaren, när han har uppburit bidrag efter att adoption har ägt rum. Då barnavårdsnämnderna regelmässigt erhåller kännedom om adoption,

dels i det de avgiver yttrande i adoptionsmål, dels på grund av underätternas skyldighet att till vederbörande barnavårdsnämnd insända meddelande, när adoption medgivits, blir det betydligt lättare för dem än för pensionsmyndigheterna att i dessa fall förhindra obehörig åtkomst av bidrag.

Under alla förhållanden synes till barnavårdsnämnderna böra överflyttas handläggningen av ärenden avseende bidrag till sådana utomäktenskapliga barn, för vilka faderskapet ej har fastställts. Sådana bidrag har f. n. icke något som helst samband med folkpensioneringen; däremot har barnavårdsnämnderna genom barnavårdsmännen kontinuerlig kontakt med dessa barn och deras mödrar. Detsamma gäller i stort sett de föräldralösa barnen och barn, som i lagen om särskilda barnbidrag jämföras med föräldralösa. Ej heller med dessa barn eller deras förmyndare har pensionsmyndigheterna regelmässigt någon kontakt i annat än som rör de särskilda barnbidragen. Däremot kan det förutsättas, att barnavårdsnämnderna i det stora flertalet fall har anledning att i annat sammanhang, exempelvis i samband med omhändertagande för samhällsvård, befatta sig med dessa barn; det förefaller därför ändamålsenligt, om de också anförtros handläggningen av ärenden avseende de särskilda barnbidragen till dem.

Vad angår barn till folkpensionärer får man räkna med att samråd mellan barnavårdsnämnder och pensionsnämnder kommer att erfordras. Det bör sålunda åläggas barnavårdsnämnd att av pensionsnämnd inhämta yttrande över ansökan om särskilt barnbidrag till barn som nu nämnts. Barnavårdsnämnderna bör i sin tur åläggas att delge vederbörande pensionsnämnd sina beslut om bidrag till dessa barn, varjämte pensionsnämnderna bör vara skyldiga att till barnavårdsnämnden anmäla, när pension upphör att utgå.

Forumbestämmelserna i lagen om särskilda barnbidrag samt i bidragsförskottslagen synes kunna förenklas. Lämpligt synes vara att ansökningar om bidrag prövas av den barnavårdsnämnd som har att besluta om allmänt barnbidrag för barnet, dvs. nämnden i den kommun, där barnet är kyrkobokfört. Härför talar dels det förhållandet att en och samma barnavårdsnämnd skulle få hand om de olika bidragen till samma barn dels ock den omständigheten att barnavårdsmannen — vars medverkan vid indrivningen av fordringar hos underhållsskyldiga på grund av utbetalade bidragsförskott är av stor betydelse — i regel förordnas i den kommun där barnet är kyrkobokfört. En ändring i denna riktning skulle, såvitt beredningen har kunnat finna, inte vålla några mera väsentliga rubbningar i nuvarande system. Givetvis skulle det medföra en omfördelning av kostnaderna mellan olika kommuner, men på det hela taget torde härvid en utjämning komma att äga rum.

Ett särskilt problem representeras av de barn i större städer som omhändertages av barnavårdsnämnden och utackorderas i landsortskommuner. Blir barnen kyrkobokförda i de senare, skulle det innebära, att dessa kommuner får betala kommunens andel i särskilt barnbidrag (bidragsförskott).

Denna fråga har likväl en tämligen begränsad räckvidd och torde kunna regleras genom överenskommelse mellan berörda kommuner.

Bestämmelserna om vem som skall äga uppbära nu ifrågavarande bidrag torde kunna ersättas av stadgande, att de skall utbetalas till den som enligt barnavårdsnämndens beslut uppbär allmänt barnbidrag för barnet.

Beträffande *besvär* över barnavårdsnämnds beslut om bidrag synes de regler som nu gäller för beslut om bidragsförskott böra överflyttas till blivande ny lag. Detta innebär att besvär över nämndernas beslut skulle anföras hos länsstyrelserna. Dock torde, i analogi med vad som gäller beslut om allmänna barnbidrag, fullföljd av klagan lämpligen böra äga rum hos socialstyrelsen och ej hos Kungl. Maj:t. Det bör likväl vara möjligt att i vissa fall överklaga även socialstyrelsens beslut. Man kan tänka sig att, delvis efter mönster från lagen om särskilda barnbidrag, stadga rätt för justitiekanslern eller efter hans medgivande för kommun eller barnavårdsnämnds ordförande ävensom efter socialstyrelsens medgivande för enskild sakägare att föra klagan hos Konungen över socialstyrelsens beslut. I så fall bör stadgas att sådant medgivande för enskild sakägare som nyss sagts skall lämnas, om vid styrelsens avgörande anmälts skiljaktig mening, om fråga är om påföljdsbestämmelse eller styrelsen eljest finner skäl föreligga att bevilja tillstånd.

Familjeberedningen kan icke underlåta att i detta sammanhang något beröra en detalj i administrationen av bidragsförskotten, nämligen *omsökningsförfarandet*. Enligt 7 § bidragsförskottslagen beviljas bidragsförskott till och med utgången av det statliga budgetår, som löper vid förskottets beviljande, eller, om ansökan prövas under juni, för tiden till och med utgången av nästföljande budgetår. Stadgandet innebär, att för bidragsförskott, som löper kontinuerligt — för Stockhoms vidkommande den övervägande delen av alla förskott — ny ansökan måste ingivas varje år. Barnavårdsnämnden har att vid prövningen av dessa årliga ansökningar upprepa i huvudsak hela den för ärendets avgörande föreskrivna proceduren: utredning angående underhållsbidragets storlek, frågan om samboende med den underhållsskyldige, mantalskrivningsorten m. m. Förfarandet åsamkar barnavårdsnämnderna ett betydande arbete och medför besvär, kanske förlust av arbetstid, för sökandena. Det finns därför skäl att fråga: fyller omsökningen någon väsentlig funktion?

Den kontroll som omsökningsförfarandet åsyftar att trygga torde ha haft egentlig betydelse, när förskotten var inkomstprövade och dyrortsgraderade. Numera spelar t. ex. mantalskrivningen reellt sett ingen annan roll än att barnavårdsnämnd, som beviljar bidragsförskott till någon, som är mantalskriven utanför kommunen, ådrager hemkommunen en onödig kostnad. För statsverket och för förskottstagaren är det likgiltigt, vilken barnavårdsnämnd som utbetalar förskottet. Det synes följaktligen ligga uteslutande i kommunernas eget intresse att kontrollera mantalskrivningen. Man

kan därför utan förlust överlämna åt dem själva att bestämma ordningen för denna kontroll.

Beträffande underhållsbidragets storlek kan erforderliga upplysningar inhämtas, utan att omsökning behöver äga rum. Bestämmas bidraget genom dom, erhåller barnavårdsnämnden avisering från rätten. Om bidraget fastställes genom avtal, kan beträffande alla utomäktenskapliga barn och åtskilliga skilsmässobarn kännedom om innehållet erhållas genom barnavårdsmännens medverkan. Vidare kan man räkna med, att vårdnadshavaren självant låter höra av sig, om underhållsbidraget blir höjt, liksom omvänt att den underhållsskyldige är angelägen att underrätta nämnden, om det till äventyrs har sänkts.

Svårare är att erhålla en automatisk kontroll av villkoret att förskottsberättigat barn icke får sammanbo med den underhållsskyldige eller att föräldrarna ej får sammanbo. I åtskilliga fall kan emellertid barnavårdsmän och fosterbarnsinspektörer medverka härvid. Därjämte bör givetvis betalningsmottagaren i ansökan förbinda sig att underrätta barnavårdsnämnden, om sådant samboende kommer till stånd som ovan nämnts. Om därtill barnavårdsnämnderna helt allmänt ålägges att fortlöpande kontrollera att villkoren för bidragsförskott är uppfyllda, torde den årliga omsökningen vara överflödig.

Beredningen finner alltså, att omsökningsförfarandet är moget att avskaffas. Det kan lämpligen ersättas av ett allmänt stadgande om skyldighet för barnavårdsnämnderna att utöva en fortlöpande kontroll av att förutsättningar för bidrag föreligger. Hur denna kontroll i detalj skall fullgöras torde kunna överlåtas åt kommunerna att ta ställning till.

g. Kostnadsfördelning

Kostnadsfördelningen mellan stat och kommun är reglerad på olika sätt för respektive bidragsförskott och särskilda barnbidrag. I fråga om de förra utger staten gottgörelse till kommunen med $\frac{3}{4}$ av det nettobelopp kommunen har utbetalat i bidragsförskott, dvs. summan av utbetalade förskott, reducerad med det på barnavårdsnämnden fallande belopp som indrivits från de betalningsskyldiga. För de särskilda barnbidragen gäller regeln att 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. Genomsnittligt kan kommunernas andel f. n. beräknas till 42,2 procent.

Efter vilka grunder bör statens andel i kostnaderna beräknas, om bidragsförskotten och de särskilda barnbidragen ersättes av en enhetlig stödform? Till en början kan konstateras, att den roll dessa bidrag såväl nu som i framtiden spelar i både den statliga och den kommunala ekonomien — i varje fall i flertalet kommuner — är så oväsentlig, att det i och för sig torde vara skäligt likgiltigt om kostnadsfördelningen bestämmes efter

den för bidragsförskotten nu gällande principen eller i enlighet med grunderna för särskilda barnbidrag. Den viktigaste skillnaden mellan de två systemen är att det senare tar hänsyn till kommunernas skatteunderlag, det förra icke.

En effekt av att kommunernas andel av särskilda barnbidrag bestämmes i förhållande till skatteunderlaget är att kommunandelen i stort sett ökar i takt med stegringen av befolkningens nominella inkomster. Belysande för denna utveckling är att kommunernas genomsnittliga andel i kostnaderna för de särskilda barnbidragen från 1954 till 1955 ökade med 2,5 procent (från 39,7 till 42,2 procent). Kommunandelen är dock maximerad till 50 procent av barnbidragens belopp. En stor del av rikets kommuner betalar redan det maximala beloppet.

Med hänsyn till bidragens ringa vikt från kommunalekonomisk synpunkt kan det ifrågasättas, om det innebär någon nämnvärd fördel att kommunens kostnadsandel beräknas i förhållande till dess skattekraft. Med ledning av uppgifter från pensionsstyrelsen om kostnadsfördelningen under 1955 kan det beräknas, att inverkan av en övergång till kostnadsfördelning utan hänsynstagande till skatteunderlaget skulle få en rätt liten ekonomisk betydelse för flertalet kommuner. En del kommuner, särskilt i Norrbottens län skulle dock få vidkännas en viss utgiftsökning. I en kommun skulle utgiften (nu drygt 17 000 kronor) mer än fördubblas; i några andra kommuner skulle utgiftsökningen bli av storleksordningen 5 000—18 000 kronor.

Uppenbart är att det för de myndigheter som har att verkställa beräkningarna av kostnadsfördelningen är väsentligt smidigare att handskas med en metod, som bortser från skattekraften. Familjeberedningen finner för sin del att övervägande skäl talar för att kostnadsfördelningen bestämmes schematiskt, utan differentiering efter kommunernas skattekraft.

Den del av kommunernas kostnad för enhetliga bidrag som kommer att motsvara de nuvarande andelarna av särskilda barnbidrag blir betydligt större än den som motsvarar deras nuvarande utgifter för bidragsförskott. För ett enhetligt bidrag synes kommunen därför böra betala en större andel än den fjärdedel som är deras nuvarande andel i kostnaden för bidragsförskotten. Å andra sidan bör andelen bestämmas något lägre än som motsvarar deras andel i kostnaderna för särskilda barnbidrag. Familjeberedningen har funnit att en kostnadsfördelning efter proportionen $\frac{3}{5}$ för statens del och $\frac{2}{5}$ för kommunens närmast motsvarar den nuvarande faktiska fördelningen, om hänsyn toges till såväl bidragsförskott som särskilda barnbidrag.

Såsom framgår av de följande kostnadsberäkningarna, skulle en ändring av fördelningsgrunderna på angivet sätt innebära, att kommunernas kostnad bleve något högre än med nu gällande fördelning. Å andra sidan skulle emellertid kommunernas andel inte längre komma att stiga i takt med den

nominella inkomstökningen. På längre sikt torde den angivna fördelningsregeln därför vara förmånlig för kommunerna.

h. Statlig kontroll

Gottgörelse för bidragsförskott utgives först efter en mycket ingående kontroll från statens sida. Kontrollen utövas av länsstyrelserna och avser i huvudsak att tillse, förutom att de formella förutsättningarna för bidragsförskott förelegat, att indrivningen av fordringarna bedrivs med tillräcklig energi. De formulär på vilka ansökan om gottgörelse skall upprättas är därför mycket detaljerade. Uppgifter om kravåtgärder från kommunens sida skall redovisas synnerligen utförligt, varjämte den underhållsskyldiges arbets- och inkomstförhållanden skall skildras ingående. Dessutom skall personuppgifter om barnet och föräldrarna lämnas, och vidare skall angivas utbetalade belopp och tidpunkten för utbetalningarna samt summan av indrivna belopp jämte den andel av det indrivna beloppet som må tillkomma den underhållsberättigade.

I bilaga till allmänna statsbidragsutredningens betänkande om primärkommunala driftbidrag (SOU 1956: 8) lämnas uppgifter från Stockholms stad med beräkning av de kostnader som är förenade med ansökning om gottgörelse för bidragsförskott. Beräkningen, som avser 7 500 bidragsförskott och en gottgörelse om 1 880 000 kronor, slutar på en kostnad av 26 691 kronor. Det är att märka, att kostnaden endast avser återsökningsförfarandet inom den kommunala instansen. Härtill kommer statsverkets kostnader för kontrollen. Skall härtill läggas de administrativa kostnaderna för kommunernas utredning, beslut och fortlöpande kontroll torde synnerligen höga administrationskostnader för denna stödform kunna påvisas.

Allmänna statsbidragsutredningen har i ovannämnda betänkande föreslagit att, förutom en mängd andra statsbidrag, ersättningen för bidragsförskott skall upphöra att utgå. Kommunerna skulle kompenseras för inkomstbortfallet genom en ökning av statsbidraget till lärarlöner. Om utredningens förslag kommer till genomförande, såvitt angår nu ifrågavarande statsbidrag, skulle detta innebära, att den statliga kontrollen över kommunernas indrivningsverksamhet blir helt överflödig. Kontrollen komme då i stället att åvila den kommunala revisionen. Inte minst med hänsyn till vinsten härav synes statsbidragsutredningens förslag i denna del värt allt beaktande. Att bidragsförskotten ersättes av särskilda barnbidrag torde i princip icke försvåra en lösning efter allmänna statsbidragsutredningens linjer av frågan om ersättning till kommunerna.

I avvaktan på statsmakternas ställningstagande till statsbidragsutredningens förslag om avlösning av anslaget till bidragsförskott synes statens kontroll över kommunernas indrivningsåtgärder kunna betydligt förenklas. Utan tvivel har kontrollen haft betydelse för att åstadkomma en tillräckligt energisk indrivningsverksamhet i kommunerna. På sina håll har kanske

indrivningen likafullt ej varit effektiv. Sedan barnavårdsnämnderna nu har skött verksamheten i 13 år, torde likväl detta »uppfostrande» moment i kontrollen vara överflödigt. Det torde ej behöva befaras att en mindre minutiös statlig kontroll skulle medföra minskad effektivitet i indrivningsarbetet.

I likhet med vad som gäller beträffande kommunernas handhavande av bostadsrabatterna synes det vara tillfyllest med en stickprovskontroll, utförd inom statlig myndighet med stöd av infordrade redovisningar, eventuellt kombinerad med då och då återkommande kontrollbesök ute i kommunerna. Några ingående regler för hur denna kontrollverksamhet skall bedrivas synes ej behöva införas i författningstext. Det bör istället ankomma på socialstyrelsen att i samråd med riksräkenskapsverket utfärda anvisningar för den statliga tillsynen av kommunernas hithörande verksamhet.

Med hänsyn till den ökning av anspråken på kommunernas kassor som blir följd, om barnavårdsnämnderna skall fullgöra jämväl de utbetalningar som hittills har verkställts av pensionsstyrelsen, bör möjlighet skapas för nämnderna att erhålla förskott för ändamålet.

5. Kostnadsberäkningar

I följande kostnadsberäkningar utgår familjeberedningen från de i det föregående givna förutsättningarna. Av praktiska skäl beräknas kostnaderna för bidragsförskott och för särskilda barnbidrag var för sig. Beträffande de särskilda barnbidragen avser beräkningarna två olika alternativ, dels med slopande av inkomstprövningen, dels med behållande av en inkomstprövning med jämkade inkomststreck.

a. Bidragsförskott

Enligt socialstyrelsens statistik (Sambällets barnavård år 1954) utbetalades under 1954 bidragsförskott till 48 180 barn. Man kan antaga, att åtskilliga av fallen avsåg allenast en del av året, beroende dels på att en del förskottsberättigade barn uppnådde 16 års ålder under året och att andra tillkom under årets lopp, dels därpå att en del betalningsförsummelser varit av tillfällig karaktär. Beredningen antager, att antalet bidragsförskott, omräknade i helårsbelopp, uppgår till ca 45 000.

Beträffande storleken av fastställda underhållsbidrag lämnar socialstyrelsens mödraundersökning vissa upplysningar. För denna beräkning är det närmast av intresse att veta i vilken utsträckning bidrag på belopp, understigande 600 kronor för år förekommer. Andelen sådana bidrag kan med ledning av uppgifter i mödraundersökningen för ogiftas del beräknas till ca 40 procent och för de frånskilda till ca 30 procent. Om underhållsbidragen höjes generellt och normerande anvisningar utfärdas rörande deras belopp, torde de angivna procenttalen sjunka. För de följande beräkningarna förutsättes att de kommer att uppgå till högst ca 30 och ca 20.

Om bidragsförskott enligt beredningens förslag om normalbelopp (se s. 41) utgår med 600 kronor till alla, som nu är berättigade till förskott, blir utgiften ($45\,000 \times 600$) 27 000 000 kronor. Härtill kommer kostnaden för fyllnadsbidrag i en del fall, då den underhållsskyldige fullgör sina betalningsförpliktelser, nämligen då bidraget är fastställt till lägre belopp än 600 kronor för år. Antalet fall där dylik fyllnad skulle ifrågakomma uppskattas av beredningen med ledning av de ovan anförda procenttalen till ca 6 000, och fyllnadsbeloppets genomsnitt till 150 kronor. Kostnaden beräknas alltså till ($6\,000 \times 150$) 900 000 kronor.

Särskilda barnbidrag (bidragsförskott) åt barn, i princip berättigade till underhållsbidrag, torde sålunda komma att utbetalas med ($27\,000\,000 + 900\,000$) 27 900 000 kronor. Härifrån skall avgå det belopp som barnvårdsnämnderna kan driva in genom att rikta regressfordran gentemot de underhållsskyldiga. Under 1954 inflöt i sådana betalningar 9 208 300 kronor. Det kan antagas, att beloppet med stegrade penninginkomster kommer att stiga något. Här antages att 11 000 000 kronor kommer att kunna indrivas. Av detta belopp kommer en icke bestämbar andel att tillfalla de underhållsberättigade, på grund av att underhållsbidraget i en del fall är högre än 600 kronor. Om man antager, att en femtedel av det indrivna beloppet betalas till de underhållsberättigade, skulle till barnavårdsnämnderna återgå 8 800 000 kronor. Nettokostnaden för stat och kommun kan alltså beräknas till i runt tal ($27\,900\,000 - 8\,800\,000$) 19 100 000 kronor.

Enligt nu gällande fördelningsgrunder skall beloppet till tre fjärdedelar ersättas av statsverket. Statens kostnad blir då ca 14,3 miljoner kronor. Statens kostnad nu kan på grundval av 1954 års siffror beräknas till ca 10 miljoner kronor, varför kostnadsökningen för statens del skulle bli 4,3 miljoner kronor.

b. Särskilda barnbidrag

Utgångspunkter. De kategorier barn som enligt nu gällande bestämmelser och enligt familjeberedningens tidigare angivna förutsättningar kommer att åtnjuta särskilda barnbidrag (utom i vad de motsvarar nuvarande bidragsförskott) kan, för beräkning av antalet, lämpligen indelas i följande grupper.

1. Barn, var föräldrar avlidit samt barn vars fader eller moder avlidit och som, utan att stadigvarande sammanbo med den efterlevande av föräldrarna, står under vårdnad av särskilt förordnad förmyndare.

2. Andra fader- eller moderlösa barn än dem som anges under 1:

- a) faderlösa barn, vars moder ej är omgift,
- b) moderlösa barn, vars fader ej är omgift,
- c) barn, vars fader eller moder avlidit;
den efterlevande av föräldrarna är omgift.

3. Barn, vars moder åtnjuter ålderspension, invalidpension eller sjuk-

bidrag, där föräldrarna ej sammanbor och modern har vårdnaden om samt stadigvarande bor tillsammans med barnet.

4. Barn, vars fader (styvfader) åtnjuter sådan folkpension som angives under 3.

5. Barn vars moder åtnjuter sådan pension som nyss angivits och vars föräldrar sammanbor.

6. Barn utom äktenskap, beträffande vilket faderskapet ej fastställts och som fyllt tre år.

Antalet barn i grupp 1 antages icke komma att nämnvärt påverkas av att inkomstprövningen av bidragen slopas eller modifieras. Beredningen antager, att dess slopande skulle medföra en ökning av antalet barn från 1 036 (i januari 1956) till 1 100.

Grupp 2 a kan till sin storlek beräknas med ledning av uppgifterna i socialstyrelsens mödraundersökning. Antalet barn i denna grupp uppskattas till $(20\,400 \times 1,6)$ 32 640.

Grupp 2 b beräknas med ledning av uppgifter i befolkningsregistret till $(6\,600 \times 1,6)$ 10 560 barn.

För uppskattning av antalet barn i grupp 2 c finns inga säkra utgångspunkter. Uppgifter i mödraundersökningen angående antalet förut ensamstående mödrar, som på grund av giftermål hade bortfallit ur populationen vid undersökningstillfället, ger dock vissa ledtrådar. Antalet barn under 16 år till omgifta änkor kan med ledning av dessa uppgifter approximativt beräknas till 5 600. På grund av befolkningsstatistikens uppgifter om totala antalet omgifta änkor och änklingar per år kan motsvarande tal för de omgifta änklingarnas del uppskattas till minst 8 200. Då det kan antagas, att änklingarna i större utsträckning än änkorna medför barn i det nya giftet, torde den sist angivna siffran böra höjas. Sammanlagda antalet barn i grupp 2 c synes därför kunna uppskattas till minst 15 000.

Antalet barn i grupp 3 kan antagas bli i stort sett oförändrat och beräknas till 400 (343 i januari 1956).

Antalet barn i grupp 4 uppgick i januari 1956 till 12 681. Övervägande delen av fäderna till dessa barn torde utgöras av invalidpensionärer och sjukbidragstagare. I den mån pensionärer, tillhörande dessa båda kategorier, uppbär tilläggspension, kan man utgå från att de för sina barn under 16 år erhåller särskilda barnbidrag. Av 67 771 manliga invalidpensionärer och sjukbidragstagare i januari 1955 hade inte mindre än 64 837 tilläggspension. Om sådana pensionärer med enbart grundpension antages ha barn i samma proportion som de övriga, skulle antalet barn, berättigade till särskilda barnbidrag, öka med omkring 740.

Härtill kommer emellertid barn till ett obekant antal män, vilka på grund av medicinska indikationer skulle kunna göra anspråk på grundpension, ehuru de till följd av beloppets obetydlighet icke ansöker om sådan, men vilka kan beräknas komma att ansöka om särskilt barnbidrag, därest in-

komstprövningen slopas eller modifieras. Beträffande detta antal är endast vaga uppskattningar möjliga. Försiktigtvis antages, att antalet sådana män är dubbelt så stort som antalet pensionärer med enbart grundpension. Antalet barn i grupp 4 beräknas alltså till i runt tal $(12\,681 + 740 + 1\,480)$ 14 900.

Antalet barn i grupp 5 beräknas med samma utgångspunkter som nyss och efter viss reduktion med hänsyn till att en del manliga och kvinnliga pensionärer torde vara gifta med varandra till ca 15 000.

Barn i grupp 6 åtnjöt i januari 1956 särskilda barnbidrag till ett antal av 881. Uppgifter i mödraundersökningen angående antalet ogifta mödrar, som ej tillerkänts underhållsbidrag, ger vid handen att hela antalet utgör någonting mellan 900 och 2 700. Beredningen beräknar antalet till 1 500.

Alt. I. Inkomstprövningens slopande

Antalet barn, som kommer att åtnjuta särskilda barnbidrag, om inkomstprövningen slopas, kan med de nyss angivna utgångspunkterna beräknas på följande sätt.

Grupp	Antal barn
1.....	1 100
2 a.....	32 640
2 b.....	10 560
3.....	400
4.....	14 900
5.....	15 000
6.....	1 500
	76 100

Bidragen till dessa barn skall enligt de angivna förutsättningarna endast reduceras med belopp, motsvarande de underhållsbidrag barnen erhåller. Förekomsten av sådana kan antagas vara ganska ringa inom dessa kategorier, troligen rör det sig inte om mer än några hundratal barn. Beredningen antager, att helt bidrag kommer att utgå till 75 500 barn, vilket motsvarar en utgift av $(75\,500 \times 600)$ 45 300 000 kronor. Medräknas de reducerade bidragen, torde kostnaden bli i runt tal 45 500 000 kronor.

Enligt nuvarande kostnadsfördelning faller i genomsnitt 42,4 procent av bidragsbeloppet på kommunerna. Kommunandelen skulle alltså med oförändrade grunder uppgå till $\frac{42,2}{100} \times 45\,500\,000$ 19 201 000 kronor och statens nettokostnad till $(45\,500\,000 - 19\,201\,000)$ 26 299 000 kronor. Statens nuvarande årliga utgifter för ändamålet kan med ledning av uppgifterna rörande verksamhetens omfattning i januari 1956 beräknas till 10 582 000 kronor. Kostnadsökningen för statens del enligt alternativ I skulle alltså bli $(26\,299\,000 - 10\,582\,000)$ 15 717 000 kronor eller i runt tal 15,7 miljoner kronor.

Av detta belopp beräknas drygt 3,6 miljoner kronor falla på utvidgningen av bidragsrätten till änklings barn. Den andel av kostnadsökningen som

faller på bidragen till gifta och med maken samboende kvinnliga folkpensionärers barn uppgår till ca 5,2 miljoner kronor.

Om kretsen av bidragsberättigade icke ökas med barn till änklings och till gifta, med maken samboende kvinnliga folkpensionärer samt om de omgifta änkoras barn uteslutes från rätt till bidrag, kommer utgiftsökningen för statens del alltså att stanna vid runt tal 6,9 miljoner kronor.

Alt. II. Modifiering av inkomstprövningen

Utgångspunkten är, att bidrag skall kunna beviljas till barn i samtliga de förut angivna grupperna.

I grupp 1 antages att antalet bidragsberättigade barn blir oförändrat liksom bidragsbeloppet per barn. Kostnaden beräknas på grundval av bidragsgivningens omfattning i januari 1956 till 533 000 kronor.

Den andel barn i grupp 2 a som kommer att åtnjuta bidrag kan beräknas med ledning av inkomstuppgifter i socialstyrelsens mödraundersökning. Omkring 70 procent av barnen antages få helt bidrag och 25 procent reducerat bidrag, medan 5 procent skulle bli utan bidrag. Kostnaden beräknas till 16 156 800 kronor.

Antalet barn i grupp 2 b, som får bidrag, kan något så när uppskattas med hjälp av inkomststatistiken för taxeringsåret 1955. De däri angivna inkomsterna avser kalenderåret 1954 och har därför justerats uppåt under beaktande av löneutvecklingen. Av de förut gifta männen ligger drygt hälften i sådant inkomstläge, att barn till dem skulle få barnbidrag. Emellertid måste observeras att denna grupp av inkomsttagare även omfattar ålderspensionärer m. fl. äldre män, som icke har barn i bidragsberättigad ålder. Änklings med barn i sådan ålder befinner sig sannolikt i stor utsträckning inom de något högre inkomstskikten. Beredningen räknar med, att inkomstfördelningen bland änklings med barn är densamma som bland gifta män. Kostnaden för särskilda barnbidrag under grupp 2 b kan under denna förutsättning beräknas till 1 758 300 kronor.

Kostnaden för bidrag åt barnen i grupp 2 c beräknas med utgångspunkt från inkomststatistiken för taxeringsåret 1955, efter justeringar med hänsyn till inkomstutvecklingen, till 2 400 750 kronor.

Barnen i grupp 3 beräknas till 400. Genomsnittsbeloppet av särskilt barnbidrag till dessa beräknas till 400 kronor (nu är det 327 kronor), vilket gör 160 000 kronor.

Bidragsbeloppet per barn, tillhörande grupp 4, är nu 586 kronor och antages bli oförändrat. Kostnaden beräknas till 8 731 400 kronor.

Kostnaden för bidrag till barn i grupp 5 kan antagas bli densamma som för bidragen till barn i grupp 2 c, alltså 2 400 750 kronor.

Beträffande barnen i grupp 6 kan med hjälp av mödraundersökningens inkomstuppgifter för de ogifta mödrarna beräknas att ca 75 procent kom-

mer att få helt bidrag och ca 15 procent reducerat bidrag. Kostnaden beräknas till 729 000 kronor.

Hela kostnaden för utgivande av särskilda barnbidrag, om inkomstprövningen behålles i modifierad form enligt beredningens tidigare angivna förutsättningar, kan alltså beräknas till (533 000 + 16 156 800 + 1 758 300 + 2 400 750 + 160 000 + 8 731 400 + 2 400 750) 32 870 000 kronor.

Kommunernas andel av den beräknade kostnaden skulle med oförändrade grunder för kostnadsfördelningen uppgå till $\frac{42,4}{100} \times 32\,870\,000$) 13 871 140 kronor och statens nettokostnad till (32 870 000 — 13 871 140) 18 998 860 kronor. Kostnadsökningen för statens del beräknas till i runt tal (18 998 860 — 10 582 000) 8,4 miljoner kronor.

Av detta belopp utgör 1,9 miljoner kronor kostnad för utvidgning av bidragsgivningen till änklings barn, under det att utvidgningen till de gifta och med maken samboende kvinnliga folkpensionärernas barn beräknas kosta 1,4 miljon kronor.

Om inkomstprövningen ändras enligt angivna förutsättningar, utan att kretsen av bidragsberättigade barn vidgas, stannar kostnadsökningen således vid 5,1 miljoner kronor.

c. Kostnadsfördelningen

Tabell 3 visar kostnaderna för beredningens olika alternativ, kostnadsökningen för staten samt fördelningen av kostnaderna mellan stat och kommun såväl enligt nu gällande fördelningsgrunder — olika för bidragsförskott och särskilda barnbidrag — som efter den av familjebereidningen förutsatta, enhetliga fördelningsprincipen.

Tabell 3.

Alternativ utformning av bidragsgivningen	Sammanlagd kostnad för särskilda barnbidrag och bidragsförskott, miljoner kronor					
	Enl. nu gällande grunder för kostnadsfördelningen			Enl. beredningens alternativ till kostnadsfördelning		
	staten		kommunerna	staten		kommunerna
	hela kostn.	kostn. ökn.		hela kostn.	kostn. ökn.	
Bidragsgivningen utsträckt till änklings och kvinnliga, med maken samboende folkpensionärers barn; inkomstprövningen slopad	40,6	20,0	24,0	38,8	18,2	25,8
D:o; inkomstprövningen modifierad	33,3	12,7	18,7	31,2	10,6	20,8
Bidragsgivningen begränsad till nuvarande krets, inkomstprövningen slopad	31,8	11,2	17,6	29,6	9,0	19,8
D:o; inkomstprövningen modifierad	30,0	9,4	16,3	27,8	7,2	18,5

KAPITEL IV

Övriga frågor

1. Inledande synpunkter

Ofullständiga familjer kan i begränsad utsträckning, utöver bidrag för barnen, erhålla bidrag till familjeföreståndarnas egen försörjning. Till ofullständiga familjer i formell mening utgår sådant stöd, endast om familjeföreståndaren är änka eller änklings. Vidare kan de som är arbetsoförmögna på grund av invaliditet eller sjukdom av lång varaktighet erhålla invalidpension eller sjukbidrag. Ogifta och fränskilda är ej berättigade till offentligt bistånd till sin egen försörjning, fränsett socialhjälp, utan är hänvisade att helt försörja sig själva. Fränskilda personer, företrädesvis kvinnor, kan i viss utsträckning räkna med periodiska underhållsbidrag från förutvarande make. Enligt socialstyrelsens mödraundersökning åtnjuter emellertid endast 10 procent av de fränskilda mödrarna sådana underhållsbidrag. Beloppen är i regel mycket knappa.

Spörsålet om löpande offentliga bidrag för vårdnadshavare i ofullständiga familjer synes i princip böra lösas inom ramen för folkpensioneringssystemet. Enär frågan om folkpensioneringens framtida utformning är föremål för behandling av allmänna pensionsberedningen har familjeberedningen f. n. icke ansett sig böra närmare beröra den.

Beredningen vill emellertid erinra om att spörsålet om att göra bidrag, motsvarande de nuvarande bidragen för änkor och änklings med barn, tillgängliga även för ogifta och fränskilda kvinnor för icke länge sedan behandlades i riksdagen. Förslag härom hade framlagts av änkepensioneringskommittén i dess betänkande (SOU 1952: 36). I proposition till 1955 års riksdag (1955:128) redovisades änkepensioneringskommitténs förslag. Chefen för socialdepartementet anförde däri, att han icke kunde biträda kommitténs förslag. De ensamställda kvinnornas hjälpbehov erbjöde så stora variationer och vore beroende av så olika förutsättningar, att det inte ginge att konstruera schematiska regler, som gäve rättvisa. Att föra in sådana fall under en hjälpform av socialförsäkringstyp med dess med nödvändighet mera stela och schematiska regler syntes inte lämpligt, utan området vore mera lämpat för en på allmän behovsprövning uppbyggd hjälpform. Den nya socialhjälpfen kunde här bli av betydelse.

Departementschefens uttalande godkändes av riksdagen.

Redogörelsen för socialstyrelsens mödraundersökning ger vid handen, att

ett behov av ekonomiskt stöd föreligger för flertalet ensamstående mödrar och deras barn, inte bara för änkor. Redogörelsen visar icke, att de fränskilda kvinnorna i något väsentligt avseende är bättre ställda än änkor. Vad beträffar de ogifta mödrarna har visats att de i betydande utsträckning omhändertages av sina föräldrar eller andra släktingar och på så sätt får hjälp till sin och barnets försörjning.

Behovet av ekonomiskt stöd är av naturliga skäl särskilt stort, när den ensamstående försörjaren bildar självständigt hushåll med barnen. När försörjaren och barnen deltar i annat hushåll, är det ofta mor- eller farföräldrarna som lämnar ekonomiskt bistånd i denna form. I sådant fall framstår inte behovet av samhällelig hjälp som lika angeläget, låt vara att samboendet kanske inte alltid är det lyckligaste sättet att tillgodose den ofullständiga familjens behov av hjälp.

Om visst ekonomiskt stöd knytes vid bostaden skulle det komma dem till godo som bildar självständiga hushåll med sina barn. I anslutning till denna tanke framlägger beredningen i följande avsnitt synpunkter på en utvidgning av de statliga bostadsrabatterna. I övrigt inskränker sig beredningen till att föreslå åtgärder till underlättande av ensamstående mödrars självförsörjning genom förvärvsarbete. Spörsmålet om en utbyggnad av daghem och andra institutioner för omhändertagande av barn åt bl. a. ensamstående som förvärvsarbetar behandlar beredningen i särskild promemoria.

2. Bostadsrabatter

a. Familjeutredningen och remissyttrandena

Enligt gällande kungörelse om familjebostadsbidrag och bränslebidrag utgår dylika bidrag icke till familjer med endast ett barn. Förslag om att undantag från denna regel skulle göras för ofullständiga familjer framlades på sin tid av bostadssociala utredningen men upptogs ej till behandling av statsmakterna, enär frågan ansågs tarva ytterligare övervägande. 1951 års bostadsutredning upptog spörsmålet till förnyad prövning och föreslog, att särskilda bostadsbidrag, till vilka även kommunerna skulle tillskjuta viss del, skulle göras tillgängliga för ensamstående mödrar med ett barn även som för vissa andra familjetyper med särskilda bostadsproblem. Förslaget vann dock ej gehör hos statsmakterna. I proposition till riksdagen, vari bostadsutredningens förslag redovisades, anförde dåvarande chefen för socialdepartementet, att tillgodoseendet av ifrågavarande hjälpbehov vore en kommunal angelägenhet.

1954 års familjeutredning framförde frågan på nytt och uttalade, att samma skäl som talade för att jämställa ensamstående med ett barn med fullständiga familjer med två barn vid en eventuell differentiering av det

allmänna barnbidraget också talade för införande av det särskilda bostadsbidraget till ensamstående mödrar.

Familjeutredningens förslag att ensamstående med ett barn skulle berättigas till statligt bostadsbidrag tillstyrkes eller lämnas utan erinran av samtliga remissorgan. Klart tillstyrkande är *länsstyrelserna i Uppsala och Kalmar län, statens socialvårdskonsulenter i femte och tionde distrikten, länsarbetsnämnden i Jämtlands län, stadsfullmäktige i Stockholm, Solna, Norrköping, Karlskrona, Simrishamn, Falun och Sandviken, kommunalfullmäktige i Turinge, Järfälla, Vallentuna, Klippan och Valbo, kommunalnämnden i Morastrand, fattigvårdsstyrelsen i Alingsås, barnavårdsnämnderna i Sjölevad, Ragunda och Holmsund ävensom folkpartiets kvinnoförbund, folkpartiets ungdomsförbund och svenska kvinnors vänsterförbund.*

Positiva uttalanden i övrigt förekommer i remissyttranden av *bostadsstyrelsen, länsstyrelsen i Örebro län, stadsfullmäktige i Växjö och Karlskrona, kommunalfullmäktige i Bergunda och Skinnskatteberg, fattigvårdsstyrelsen i Vänersborg, barnavårdsnämnden i Arvidsjaur och Yrkeskvinnors samarbetsförbund.*

b. Familjeberedningen

Såsom tidigare framhållits torde behovet av samhälleligt stöd vara särskilt påtagligt för ofullständiga familjer med självständigt hushåll. Då en differentiering av de föreslagna direkta kontantbidragen till ofullständiga familjer efter hushållstyp skulle leda till att verksamheten bleve administrativt otymplig, finner familjeberedningen, att det speciella hjälpbehovet hos familjer med självständiga hushåll bör tillgodoses i särskild ordning.

Har familjen mer än ett barn, kan det särskilda stödbehovet tillgodoses med familjebostadsbidrag. För ettbarnsfamiljerna står dock än så länge denna möjlighet inte öppen. Om familjebostadsbidragen göres tillgängliga för ensamstående med ett barn, erhålles på ett enkelt sätt den differentiering av det offentliga stödet som är motiverad med hänsyn till hushållstypen. Genom att det extra stödet knytes vid bostaden vinnes dessutom att de som delar bostad får ökade möjligheter att efterfråga egen bostad, om deras nuvarande lösning av bostadsfrågan framstår som otillfredsställande.

Samråd i denna fråga har i enlighet med givna direktiv ägt rum med bostadspolitiska utredningen, som torde komma att lägga fram förslag angående utvidgning av bostadsrabatterna, vilket innefattar sådant hänsynstagande till de ofullständiga familjerna, som familjeberedningen finner påkallat. Beredningen får alltså i denna fråga hänvisa till bostadspolitiska utredningens blivande betänkande.

3. Åtgärder för underlättande av ensamstående kvinnors självförsörjning

a. Gällande bestämmelser

Offentliga åtgärder av arbetsvårdskaraktär daterar sig från början av 1800-talet. Verksamheten hade till en början i huvudsak invaliditetsföregående karaktär och sköttes främst av enskilda institutioner. Från 1914 fick pensionsstyrelsen taga befattning med vissa frågor för de partiellt arbetsföra, främst yrkesutbildning. Det är likväl först under det senaste decenniet med dess kraftiga expansion av näringslivet och den därav betingade efterfrågan på arbetskraft som arbetsvården har börjat betraktas som en arbetsmarknadsfråga. 1944 tillkom dåvarande arbetsmarknadskommisionens arbetsvårdande verksamhet som sedan dess kontinuerligt utbyggs.

Arbetsvårdens viktigaste moment är arbetsplaceringen. Denna måste ofta föregås av arbetsprövning och arbetsträning och i många fall av yrkesutbildning eller omskolning. Till arbetsvårdens uppgifter hör också att utgiva näringshjälp för startande av egen rörelse.

De arbetsvårdande uppgifterna i samhället åvilar i första hand arbetsmarknadsverket och pensionsstyrelsen. Även landstingen och primärkommunerna är i hög grad engagerade i verksamheten och har under senare år gjort stora insatser på området. Arbetsmarknadsverket och överstyrelsen för yrkesutbildning handhar i samråd yrkesutbildningen. I samband med arbetsplaceringen kan arbetsmarknadsverket föranstalta om eller lämna bidrag för arbetsträning och arbetsprövning. Yrkesutbildning av folkpensionärer eller av personer som söker folkpension, huvudsakligen invalidpensionärer, ombesörjes dock av pensionsstyrelsen. Näringshjälp utges av pensionsstyrelsen samt av landstingen och primärkommunerna.

Det främsta ekonomiska stödet från samhällets sida inom ramen för arbetsvården är utbildningsbidragen för dem som genomgår yrkesutbildning samt bidragen till näringshjälp.

Beträffande *utbildningsbidragen* gäller bestämmelserna i kungl. brev den 4 juni 1954 om utbildningsbidrag åt vissa arbetslösa. Bidraget utgöres av ett grundbidrag om högst 343 kronor för månad, hyresbidrag, som för familjeförsörjarnas del täcker den faktiska kostnaden, samt familjetillägg. Därjämte ersättes de med utbildningen förenade kostnaderna, såsom utgifter för kursavgifter, undervisningsmaterial, arbetskläder, resor m. m. Efter avslutad utbildning kan utbildningsbidraget utgå under högst en månad såsom starthjälp mot återbetalningsskyldighet. Som förutsättning för utbildningsbidrag gäller i regel att vederbörande kommun eller annan åtar sig att bidraga med 25 procent av kostnaderna för bidraget.

Utbildningsbidrag beviljas främst till partiellt arbetsföra. Från och med budgetåret 1955/56 har dock arbetsmarknadsstyrelsen i enlighet med förslag av änkepensioneringskommittén bemyndigats att på försök utgiva bidrag

även till ensamställda kvinnor ävensom i övrigt till medelålders och äldre — manlig eller kvinnlig — arbetskraft, för vilken fortsatta försörjningsmöjligheter inom det egna yrket icke anses föreligga och vilken utan att kunna hänföras till gruppen partiellt arbetsföra är svårplacerad på arbetsmarknaden. För sistnämnda ändamål har styrelsen bemyndigats att för ettvarvt av budgetåren 1955/56 och 1956/57 utgiva 100 000 kronor från reservationsanslaget till kostnader för överflyttning av arbetskraft.

Näringshjälpen genom pensionsstyrelsen utgår såsom bidrag till anskaffande av maskin- och verktygsutrustning för att möjliggöra för partiellt arbetsföra att utöva sitt yrke som självständiga företagare eller att sätta igång annan självständig verksamhet. Bidrag av sistnämnda slag har lämnats till inköp av kiosker, korvstånd, tobaksaffärer m. fl. smärre affärsrörelser samt inköp av exempelvis hönseri, minkfarm, svingård, skrivbyrå, fiskebåt, strömmingsskötar, droskbil och lastbil. Näringshjälp må enligt föreskrift i kungl. brev den 22 maj 1953 lämnas med högst 5 000 kronor. Enligt pensionsstyrelsens praxis utgår dock ej bidrag med större belopp än 2 000 kronor och i intet fall med mera än tre fjärdedelar av totala kostnaden. Näringshjälp kan även beviljas som lån. Statligt lån eller bidrag beviljas endast om garantier finnes för att återstående kostnader blir täckta med bidrag från annat håll. Ofta lämnas kompletterande bidrag från landsting och primärkommuner men också från stiftelser och föreningar av olika slag. För innevarande budgetår står 680 000 kronor till förfogande för näringshjälp. Större delen härav, eller ca 500 000 kronor, avses dock såsom bidrag till inköp av invalidfordon.

Näringshjälp beviljas endast till partiellt arbetsföra.

b. Änkepensioneringskommitténs och arbetsmarknadsstyrelsens förslag

I sitt betänkande om stöd åt änkor och vissa andra ensamstående kvinnor m. m. (SOU 1952: 36) föreslog änkepensioneringskommittén, att näringshjälpen skulle utvidgas att omfatta även ensamstående kvinnor. Kommittén anförde, att åtskilliga ensamställda kvinnor, vilka hade svårigheter att vinna sin bärgning genom anställning i annans tjänst, skulle kunna genom självständig verksamhet tjäna tillräckligt för en tillfredsställande försörjning. Såsom exempel på verksamhet som här kunde komma i fråga nämnde kommittén tillhandahållande av rum för resande, kioskförsäljning, sömnad, vävning, stickning samt mindre affärsrörelser inom livsmedels-, bageri-, manufaktur-, hemslöjds- och skönhetsvårdsbranscherna. Ett hinder för sådan verksamhet vore emellertid ofta, att vederbörande saknade medel för inredning av lokaler, för anskaffande av maskinell utrustning och övriga inventarier eller för lagerhållning m. m. Hjälp från samhällets sida kunde endast komma i fråga med stöd av fattigvårdslagen eller lagen om kommunala pensionstillskott och vore obetydlig till omfattningen.

Beträffande förutsättningarna och formerna för erhållande av närings-

hjälp ansåg kommittén att någon principiell skillnad icke skäligen kunde göras mellan ensamstående kvinnor och partiellt arbetsföra i egentlig mening. Liknande möjligheter borde enligt kommittén stå båda kategorierna till buds. Ett särskilt skäl härför vore att det vore svårt för att icke säga omöjligt att draga en bestämd gräns mellan dem.

Kommittén föreslog, att arbetsmarknadsstyrelsen skulle bemyndigas igångsätta försöksverksamhet för beredande av näringshjälp åt partiellt arbetsföra och ensamstående kvinnor i sådana fall då dylik hjälp kunde antagas eljest ej komma till stånd. Hjälpens borde maximeras efter mönster av pensionsstyrelsens normer och vidare borde som villkor gälla, att vederbörande hemkommun bidroge med minst en fjärdedel av kostnaden. Näringshjälp borde kunna utgå ej blott för startande av ny verksamhet utan även för utvidgning av rörelse, som ej gäve tillräcklig försörjning, och för övertagande av redan befintlig rörelse.

Änkepensioneringskommitténs nu ifrågavarande förslag har inte lett till något beslut av statsmakterna.

Arbetsmarknadsstyrelsen har i sina petita för de tre sistförflutna budgetåren samt för innevarande budgetår hemställt att styrelsen måtte beredas möjlighet att inom ramen för sin arbetsvårdande verksamhet utgiva näringshjälp.

Styrelsens förslag har hittills icke vunnit bifall emedan det ansetts att dylik hjälp tills vidare endast borde lämnas av pensionsstyrelsen. Med hänsyn till att arbetsmarknadsstyrelsen under senare år övertagit större delen av pensionsstyrelsens tidigare yrkesutbildningsverksamhet och med beaktande av den fortgående utvidgningen av arbetsvårdsverksamheten uttalade emellertid statsutskottet vid behandlingen av statsverkspropositionen (femte huvudtiteln) vid 1956 års riksdag, att de vore en praktisk åtgärd att ställa medel från pensionsstyrelsens anslag till näringshjälp även till arbetsmarknadsstyrelsens förfogande och förordade att frågan skulle upptagas till omprövning av Kungl. Maj:t (SU 1956: 5). Riksdagen beslöt i enlighet härmed.

c. Familjeberedningen

Med hänsyn till det omfattande behov av offentligt stöd till försörjningen som gör sig gällande för de ofullständiga familjernas del måste det anses vara en samhällsangelägenhet av stor vikt, att dessa familjers egen försörjningsförmåga i första hand blir tillvaratagen så långt möjligt är. Framför allt när det gäller familjer med kvinnlig föreståndare synes ytterligare åtgärder kunna vidtagas. Av socialstyrelsens mödraundersökning framgår att en betydande del av de ensamstående mödrarna är utan förvärvsarbete. Även om det inte klart framgår av intervju svaren kan det antagas, att förhållandet i väsentlig mån sammanhänger med svårigheter för mödrarna

att vinna sysselsättning inom ett med hänsyn till deras speciella förhållanden lämpligt verksamhetsområde.

Med goda skäl kan man här dra en parallell med förhållandena för de partiellt arbetsföra. Lika viktigt som det är att den arbetskraft som representeras av de partiellt arbetsföra tillgodoföres arbetsmarknaden, lika angeläget är det att de ensamstående mödrarna inpassas i arbetslivet. Utgångsläget för de två kategorierna är likaså i viktiga avseenden likartade. Liksom de partiellt arbetsföra i många fall har förlorat förmågan att arbeta vidare i sitt tidigare yrke har i synnerhet änkor och frånskilda efter kanske många års frånvaro från förvärvslivet särskilda svårigheter att återvända till sitt tidigare yrke. Förhållandena kan också vara sådana, att verksamhet i det tidigare yrket inte låter sig förena med vårdnadsplikter gentemot barnen. Samhällelig hjälp är härvidlag nödvändig för att vederbörande skall inlemmas i arbetslivet på bästa möjliga sätt. I princip har ju för övrigt de ensamstående kvinnornas behov av arbetsvård redan ställts i paritet med de partiellt arbetsförs. När det gäller bidrag till kurser för omskolning eller annan yrkesutbildning har de förra numera tillerkänts samma rättigheter som de senare.

Hittills har efterfrågan på utbildningsbidrag från ensamstående kvinnor visserligen varit ganska ringa. Emellertid bör ihåggkommas, att kunskapen om denna bidragsverksamhet, som är alldeles ny, är föga spridd. Någon egentlig upplysning om densamma har icke förekommit bland de ensamstående kvinnorna. Endast i den mån vederbörande har uppträtt som arbetssökande hos arbetsförmedlingen har hon kunnat erhålla kännedom om möjligheten att få utbildningsbidrag. En intensivare upplysningsverksamhet från arbetsförmedlingens sida i syfte att göra de föreliggande möjligheterna kända synes vara på sin plats. Kommer en sådan upplysningsverksamhet till stånd, torde bidragen få en helt annan betydelse än nu.

Liksom ensamstående kvinnor och partiellt arbetsföra kan erhålla en effektiv hjälp till självförsörjning genom utbildningsbidrag, kan i en del fall offentligt stöd i form av näringshjälp framstå som den lämpligaste formen. Den statliga näringshjälpen är för närvarande förbehållen de partiellt arbetsföra. Endast i kommuner med avancerade former av socialhjälp torde näringshjälp till andra än partiellt arbetsföra förekomma. Det synes inte tillfredsställande att utvägen med näringshjälp åt ensamstående mödrar skall hållas stängd av formella eller organisatoriska skäl. Även på detta område synes full paritet mellan de ensamstående kvinnorna och de partiellt arbetsföra böra genomföras.

Enligt familjeberedningens mening bör alltså näringshjälp kunna utgå till ensamställda kvinnor på samma villkor som till partiellt arbetsföra.

Prövningen av ansökningar om näringshjälp åt ensamstående kvinnor bör lämpligen ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen i dess egenskap av huvudorgan för den samhälleliga arbetsvården. Att näringshjälp parallellt

härmed beviljas av pensionsstyrelsen synes icke böra inge betänkligheter. Redan nu är arbetsvårdsexpeditionerna inom arbetsförmedlingen i stor utsträckning inkopplade på näringshjälpen, såtillvida som de bland tänkbara åtgärder för de hjälpsökande även har att beakta möjligheten för dessa att erhålla näringshjälp och vidtaga förberedande åtgärder i samband härmed. Vidare må erinras om att utbildningsbidrag för yrkesutbildning beviljas av såväl arbetsmarknadsstyrelsen som pensionsstyrelsen. Genom samarbete mellan de båda styrelserna synes samordningsfrågan vara löst.

I likhet med vad som gäller beträffande bidragsgivningen för yrkesutbildning av ensamstående kvinnor m. fl. synes nu ifrågavarande näringshjälp lämpligen tills vidare böra utformas som försöksverksamhet. I avvaktan på närmare erfarenheter synes medelsanvisningen från femte hushållens anslag till Kostnader för överflyttning av arbetskraft böra ökas med 100 000 kronor.

4. Beskattningen av ensamstående med barn

a. Familjeutredningen och remissyttrandena

Enligt gällande skattelagar får ogift skattskyldig med barn åtnjuta ett ortsavdrag vid den statliga taxeringen som är en och en halv gång så stort som ortsavdraget för ensamstående med barn. Vid den kommunala taxeringen däremot är ortsavdraget för ensamstående lika stort, oavsett om de har barn eller inte. Har den skattskyldige husföreståndarinna i sin tjänst, blir ortsavdraget vid såväl den statliga som den kommunala taxeringen större än för övriga ensamstående med barn eller lika stort som för äkta makar. I sistnämnda fallet beräknas därjämte statsskatten enligt den för gift skattskyldig gällande, mera förmånliga skalan. Enär ortsavdraget för gift skattskyldig vid den statliga taxeringen är dubbelt så stort och vid den kommunala väsentligt större än ortsavdraget för ensamstående, blir skillnaden i skatt avsevärd mellan den som har och den som inte har husföreståndarinna.

1954 års familjeutredning har i sitt betänkande upptagit förevarande bestämmelse till granskning och har därvid anfört, att motiveringen för den rådande olikheten i beskattning av ensamstående med barn, beroende på om husföreståndarinna finns eller ej, inte förefölle helt bindande. Vid införande av den ifrågavarande särbestämmelsen hade man i huvudsak haft änklingsens fall för ögonen. Emellertid utgjordes kategorien ogifta skattskyldiga med barn huvudsakligen av kvinnor. Vårdproblemet för barnen funne i det övervägande antalet fall sin lösning på annat sätt än genom anställande av husföreståndarinna. Kostnaderna för dessa andra vårdformer uppginge ofta till betydande belopp. De fall där husföreståndarinna funnes, vore inte endast fåtaliga utan också begränsade till hushåll med relativt höga inkomster. Bestämmelserna om husföreståndarinneavdraget innebure där-

för, att skattskyldiga med högre inkomster bleve privilegierade såväl genom större skattelättnad vid högre inkomst som därigenom att huvudsakligen endast personer med högre inkomster kunde utnyttja detsamma.

Enligt familjeutredningens mening borde skattskyldig med hemmavaroande barn få åtnjuta samma ortsavdrag som gift skattskyldig oberoende av om husföreståndarinna funnes eller inte. En sådan ändring skulle enligt utredningen inte innebära någon ny avvikelse från gällande skatteprinciper eftersom en viss hänsyn till barnförsörjningskostnaderna redan toges för samtliga ensamstående med barn. Detta förhållande finge betraktas som en av skälighetshänsyn föranledd eftergift från den principiella linjen till förmån för en kategori som i regel befunne sig i ett ansträngt ekonomiskt läge.

Familjeutredningens här refererade förslag tillstyrkes av ett stort antal remissorgan och lämnas av flertalet av de övriga utan erinran.

De remissinstanser som klart tillstyrkt förslaget är *socialstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Värmlands, Gävleborgs och Norrbottens län, statens socialvårdsassistent i tolfte distriktet, barnavårdsassistenten vid länsstyrelsen i Västmanlands län, stadsfullmäktige i Stockholm, Norrköping, Karlshamn, Karlskrona, Simrishamn, Göteborg, Västerås och Falun, kommunalfullmäktige i Järfälla, Staffanstorps, Munkedal och Fellingsbro, barnavårdsnämnden i Gällivare, landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, riksförbundet Landsbygdens Folk, Sveriges husmodersföreningars riksförbund, Yrkeskvinnors samarbetsförbund, Fredrika-Bremer-förbundet, folkpartiets kvinnoförbund, svenska landsbygdens ungdomsförbund och svenska kvinnors vänsterförbund*. Positiva uttalanden i övrigt om förslaget förekommer i remissyttranden av *länsstyrelsen i Jönköpings län, barnavårdsassistenten vid länsstyrelsen i Skaraborgs län, stadsfullmäktige i Örebro, barnavårdsnämnderna i Östersund och Norsjö samt svenska socialvårdsförbundet*.

Förslaget har avstyrkts endast av ett remissorgan, nämligen *länsstyrelsen i Västernorrlands län*, som finner nu rådande olikhet i beskattningen motiverad.

b. Frågans behandling vid 1956 års riksdag

Spörsmålet om ortsavdraget för ensamstående skattskyldig med barn behandlades i följande motioner till 1956 års riksdag:

1) de likalydande motionerna I: 21 av fru Wallentheim m. fl. och II: 28 av fru Eriksson i Stockholm m. fl., vari hemställdes

a) att riksdagen måtte besluta sådan förändring i förordningen om statlig inkomstskatt att ortsavdragen för ensamstående, som har vårdnaden om barn under 16 år, bleve lika stora som för gifta skattskyldiga, samt

b) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa, att ut-

redningen om de kommunala ortsavdragen m. m. måtte meddelas direktiv att pröva frågan om motsvarande ändringar i fråga om den kommunala beskattningen;

2) de likalydande motionerna I: 295 av fru Gärde Widemar m. fl. och II: 244 av herr Gustafsson i Göteborg m. fl., vari hemställes, att riksdagen ville besluta sådan ändring av gällande bestämmelser, att ogift skattskyldig (varmed jämställt anka, änking och frånskild) med hemmavarande barn och förvärvsarbete utanför hemmet i beskattningshänseende bleve jämställd med sådan skattskyldig som haft husföreståndarinna samt att det högre ortsavdraget för ensamstående med barn finge åtnjutas till dess barnet fyllt 18 år såvida barnet icke dessförinnan förskaffat sig egen deklarationspliktig inkomst.

Därutöver hemställdes i de likalydande motionerna I: 536 av herrar Öhman och Norling samt II: 681 av herr Hagberg m. fl. att riksdagen måtte uttala sig för viss successiv höjning av ortsavdragen, vilka borde vara av samma storlek för gift och för ensamstående med försörjningsplikt. I de likalydande motionerna I: 535 av herr Birke m. fl. och II: 683 av herr Hjalmarson m. fl. yrkades bl. a. att ogift skattskyldig med hemmavarande barn, som stått under hans vårdnad och för vilken rätt till allmänt barnbidrag förelegat, skulle beskattas enligt den för gift skattskyldig gällande skatteskalan.

Ifrågavarande motioner behandlades av bevillningsutskottet, som i utlåtande (BevU 1956: 40) över desamma i huvudsak anförde följande.

Utskottet delade uppfattningen, att de ensamstående mödrarnas ekonomiska situation ofta kunde vara bekymmersam. Kategorien ogifta skattskyldiga med barn omfattade ett flertal sinsemellan olika grupper. Hit hörde även — såframt försörjningsplikt mot barn föreläge — änklingar, änkor och frånskilda samt personer, som levde i s. k. samvetsäktenskap. Att tillfredsställande reglera beskattningen av denna kategori medförde betydande svårigheter. Utskottet framhöll, att den ifrågasatta förmånligare ställningen i beskattningshänseende endast skulle tillkomma vissa grupper inom kategorien skattskyldiga med barn. Ett bifall till motionsyrkandena skulle därför innebära, att man vid taxeringen hade att företa en uppspaltning av kategorien ogifta skattskyldiga med barn. Taxeringsarbetet skulle kompliceras och den eftersträlvade enkelheten hos taxerings- och uppbördsbestämmelserna motverkas.

Utskottet erinrade om, att lätnader för vissa av de med motionerna åsyftade grupperna skattskyldiga kunde komma att övervägas i annat sammanhang. 1956 års kommunalskatterevision förutsattes sålunda komma att pröva frågan om likställighet mellan statliga och kommunala ortsavdrag även i förevarande hänseende. Vidare räknade utskottet med att familjebereidningen vid sina överväganden skulle ha uppmärksamheten riktad på de ofullständiga familjerna.

Utskottet funne ej anledning att i förevarande sammanhang föreslå ändringar i gällande bestämmelser om ortsavdrag eller rörande skatteskalornas tillämpningsområden och avstyrkte därför motionerna.

Riksdagen beslöt i enlighet med bevillningsutskottets förslag.

c. Familjeberedningen

Enär beredningen enligt sina direktiv icke skall till behandling upptaga problem, som är att hänföra till skattepolitikens område, begränsar sig beredningen till ovan givna referat av de synpunkter som framkommit vid diskussionen av förslaget.

Sammanfattning

Med utgångspunkt främst från en av socialstyrelsen utförd undersökning rörande ensamstående mödrars ekonomiska och sociala förhållanden konstaterar familjeberedningen, att de ensamstående mödrarna och deras barn liksom ofullständiga familjer i gemen — däri inräknade familjer, i vilka någon av försörjarna är invalid eller långvarigt sjuk — representerar ett eftersatt hjälpbehov. För att tillgodose detta behov krävs långtgående åtgärder från det allmännas sida.

Beredningen anser, att ett effektivare tillvaratagande av betalningsförmågan hos dem som är skyldiga att utge underhållsbidrag bör komma i främsta rummet bland åtgärder, som är ägnade att förbättra de ofullständiga familjernas förhållanden. Beredningen föreslår i enlighet härmed en *ny generell höjning av familjerättsliga underhållsbidrag* efter mönster av 1952 års lagstiftning i ämnet. Till grund för en sådan höjning bör läggas procenttal, som så nära som möjligt ansluter till penningvärdets förändringar, sådana de avspeglas i konsumentprisindex. Åtskilliga löpande underhållsbidrag för barn är bestämda till belopp, som är orimligt låga i förhållande till de faktiska kostnaderna för barns vård och konsumtion. Beredningen föreslår därför tillika, att Kungl. Maj:t skall utfärda cirkulär till socialstyrelsen och vederbörande kommunala myndigheter med *normerande anvisningar rörande beloppet för underhållsbidrag åt barn*. Såsom norm föreslås gälla, att minimibeloppet för sådana bidrag skall motsvara det belopp varmed bidragsförskott av allmänna medel vid varje tidpunkt högst må utgå. Undantag bör endast ifrågakomma, när särskilt låg betalningsförmåga föreligger hos den underhållsskyldige. Beredningen föreslår även att barnavårdsmännen får närmare direktiv för fastställande av underhållsbidrag till högre belopp.

Beredningen diskuterar vidare de särskilda barnbidragen och bidragsförskotten och konstaterar, att dessa trots föreliggande skiljaktigheter i utformningen har att tillgodose hjälpbehov av principiellt sett samma slag. En samordning av bestämmelserna rörande nämnda stödformer bör därför eftersträvas. Mot bakgrunden av de faktiska kostnader som är förenade med förekomsten av barn anser beredningen en *väsentlig höjning av de nuvarande maximibeloppen på 600 kronor för särskilda barnbidrag och bidragsförskott* vara motiverad. Med hänsyn till sambandet mellan de särskilda

barnbidragen och folkpensionerna anser sig beredningen dock ej böra uttala sig närmare om beloppet för att icke föregripa allmänna pensionsberedningens arbete.

Eftersom *bidragsförskotten* inte är inkomstprövade anser beredningen, att de *bör utgå med ett enhetligt belopp till alla* och inte som nu utmätas med de varierande belopp till vilka underhållsbidragen har blivit fastställda. Är underhållsbidraget lägre än 600 kronor om året och den underhållspliktige fullgör sina betalningar, bör *fyllnadsbidrag* utgå, så att underhållsbidraget och fyllnadsbidraget tillhopa uppgår till 600 kronor. Att stödformens karaktär av förskott därmed delvis går förlorad anser beredningen inte böra inge några betänkligheter.

Inkomstprövningen av de särskilda barnbidragen föreslås slopad eller modifierad. Skall inkomstprövningen bestå bör den avdragsfria bruttoinkomsten bestämmas till 7 000 kronor om året, lika för folkpensionärer och andra. Inkomststrecket bör förskjutas uppåt med 500 kronor för varje barn utöver ett. Såsom avdragsfaktorer föreslås $\frac{1}{3}$ av överskjutande inkomst på högst 1 200 kronor och $\frac{2}{3}$ av inkomst därutöver. I fråga om avrundningen av den årsinkomst, som ligger till grund för bestämmande av bidragets storlek föreslås vissa förenklingar, som avser att underlätta de beslutande organens arbete. Ställningstagandet till frågan om ändring i reglerna för inkomstprövningen bör anstå tills allmänna pensionsberedningens förslag föreligger.

Beredningen diskuterar även en utvidgning av den krets av familjer, som kan åtnjuta särskilda barnbidrag och framlägger skäl för att *särskilda barnbidrag blir tillgängliga även för barn till änklings samt barn till kvinnliga folkpensionärer i bestående äktenskap.*

Beredningen framhåller att frågan om värdebeständighet är av stor betydelse för ifrågavarande bidrag och föreslår att dessa *indexregleras*. I administrativt hänseende föreslås en del förändringar. Då bidragsförskotten enligt beredningens förslag icke längre kommer att helt få karaktär av förskott, anser beredningen att det vore rationellt att *sammanföra bidragsförskott och särskilda barnbidrag till en stödform* med beteckningen *särskilda barnbidrag*. Beredningen föreslår att ärenden angående dessa bidrag skall *handläggas av barnavårdsnämnderna*. I fråga om forumbestämmelser samt instansordning vid besvär över beslut om den nya stödformen föreslås samordning med bestämmelserna om allmänna barnbidrag. Pensionsmyndigheternas befattning med bidragsgivningen kommer därmed att upphöra. Beredningen föreslår i detta sammanhang vidare, att det i fråga om bidragsförskotten tillämpade *årliga omsökningsförfarandet skall slopas*.

Kostnaderna för den nya stödformen förslås skola bäras av stat och kommun gemensamt såsom hittills har varit fallet. I fråga om fördelningsgrunderna föreslås viss förenkling, innebärande att den *anknytning till kommunernas skatteunderlag* som nu gäller vid fastställande av kommu-

nernas andel i särskilda barnbidrag *slopas*. Den ingående kontroll som länsstyrelserna utövar i samband med prövning av barnavårdsnämndernas ansökningar om gottgörelse av statsmedel för utgivna bidragsförskott föreslås ersatt av *stickprovskontroll*.

Med hänsyn till det särskilt stora hjälpbehov som gör sig gällande för ofullständiga familjer med självständiga hushåll anser beredningen att de *statliga bostadsrabatterna bör utvidgas till ensamstående med ett barn*. I fråga om utformningen av detta stöd hänvisas till bostadspolitiska utredningens blivande betänkande.

För att de ensamstående mödrarnas möjligheter till självförsörjning genom eget förvärvsarbete skall bli tillvaratagna föreslår beredningen dels att upplysningsverksamheten beträffande föreliggande möjligheter för ensamstående mödrar att få bidrag av statsmedel för yrkesutbildning skall ökas, dels att *ensamstående mödrar skall kunna erhålla näringshjälp* för egen rörelse i likhet med vad som gäller för partiellt arbetsföra.

Statens kostnader för genomförande av beredningens förslag beträffande särskilda barnbidrag och bidragsförskott har beräknats till följande belopp, nämligen

1) om bidragsgivningen utsträcker till änklingars och kvinnliga folkpensionärers barn: 20,0 miljoner kronor om inkomstprövningen *slopas* och 12,7 miljoner kronor om inkomstprövningen behålles i av beredningen föreslagen form;

2) om bidragsgivningen begränsas till nuvarande krets: 11,2 miljoner kronor om inkomstprövningen *slopas* och 9,4 miljoner kronor om inkomstprövningen behålles i modifierad form.

För näringshjälp och yrkesutbildning föreslår beredningen en anslagsökning med 100 000 kronor.

Reservation av förste kanslisekreteraren Winther:

I likhet med beredningens majoritet anser jag en höjning av de särskilda barnbidragens och bidragsförskottens belopp vara motiverad. Emellertid kan jag icke biträda förslaget om en indexreglering av ifrågavarande belopp. Det synes lämpligast att statsmakterna lämnas tillfälle att besluta om bidragsbeloppen för varje gång en ändring kan anses påkallad och möjlig.

Statens stöd åt barnfamiljerna

Översikt över familjeberedningens under tiden 18 september —
16 oktober 1956 redovisade promemorior

Innehåll

1. Direktiv.....	81
2. Sammanfattning av beredningens överväganden.....	81
a. Allmänna barnbidrag.....	81
b. Studiehjälp.....	82
c. Ekonomiskt stöd vid barnsbörd.....	83
d. Daghem och förskolor m. m.....	84
e. Social hemhjälp.....	85
f. Ferieresor för barn och husmödrar.....	86
g. Statligt stöd till familjesemestern.....	86
3. Kostnader.....	87
4. Huvudlinjer i beredningens förslag.....	88
a. Icke inkomstprövade förmåner.....	88
b. Inkomstprövade förmåner.....	89
c. Differentierad inkomstprövning vid stigande barnantal.....	89
d. Ensamstående mödrar.....	90
5. Återstående uppgifter.....	91

1. Direktiv

Kungl. Maj:t bemyndigade den 2 mars 1956 statsrådet Ulla Lindström att tillkalla en beredning, bestående av högst fem ledamöter, med uppdrag att inom socialdepartementet biträda vid handläggning av frågan om samhällets stödåtgärder för barnfamiljerna och därmed sammanhängande spörsmål. Den med anledning härav tillkallade beredningen antog namnet familjeberedningen.

Enligt sina direktiv skulle familjeberedningen genomgå de familjepolitiska spörsmål som aktualiserats av 1954 års familjeutredning i dess betänkande Samhället och barnfamiljerna (SOU 1955:29) och i de över utredningens betänkande avgivna remissyttrandena. Kostnaderna för olika åtgärder skulle beräknas. De administrativa problem som aktualiserats skulle klarläggas. Det skulle dock inte ankomma på beredningen att inbördes gradera olika åtgärder. Ej heller skulle beredningen upptaga de problem berörande barnfamiljerna som vore att hänföra till skattepolitikens område.

2. Sammanfattning av beredningens överväganden

Familjebidragens överväganden har redovisats i åtta promemorior, nämligen

PM angående allmänna barnbidrag	(nr 1	avgiven den 18/9 1956)
PM angående ferieresor för barn och husmödrar..	(nr 2	» » 18/9 1956)
PM angående ekonomiskt stöd vid barnsbörd	(nr 3	» » 22/9 1956)
PM rörande hemhjälp	(nr 4	» » 26/9 1956)
PM angående statligt stöd till familjesemestern..	(nr 5	» » 28/9 1956)
PM angående statlig studiehjälp	(nr 6	» » 2/10 1956)
PM angående daghem och lekskolor samt sommar-		
kolonier och feriehem	(nr 7	» » 4/10 1956)
PM angående stöd åt ofullständiga familjer	(nr 8	» » 16/10 1956)

I det följande gives en kort sammanfattning över beredningens slutsatser och förslag i de sju först angivna promemoriorna.

a. Allmänna barnbidrag

De allmänna barnbidragen, som infördes år 1948 i stället för de dittillsvarande barnavdragen vid beskattningen, innebar en väsentlig förstärkning av stödet till det stora flertalet av barnfamiljerna. Utvecklingen sedan barnbidragens införande har emellertid medfört, att bidragen förlorat en väsentlig del av sitt värde. Från sommaren 1947, då bidragen beslutades, till våren 1956 kan levnads-kostnaderna beräknas ha stigit med ca 49 procent. Den allmänna konsumtionsstegringen per invånare under samma tid torde ligga vid 65 å 70 procent i kronor räknat. Bidragens belopp har däremot sedan de infördes inte undergått annan ändring än vad som svarar mot det från och med år 1952 genomförda sloppet av barnavdragen vid den kommunala beskattningen.

Under den nämnda perioden har andra åtgärder från statens och kommunernas sida till stöd åt barnhushållen fått ökad betydelse, bl. a. har kostnaderna för bostadsrabatter och skolmåltider stigit väsentligt. Barnfamiljerna, framför-

allt i de lägre inkomstgrupperna, har därigenom allmänt sett fått en icke oväsentlig kompensation för prisstegringarna.

Sistnämnda förhållande kan emellertid inte anses utgöra motiv för att i nuvarande läge underlåta att höja de allmänna barnbidragen. Beredningen finner en generell kompensation för det minskade realvärdet starkt motiverad. En sådan kompensation skulle innebära en höjning av bidragen till 432 kronor per barn och år. Ifrågavarande höjning beräknas, om den vidtages från och med den 1 juli 1957, medföra en kostnadsökning för statsverket med 260 miljoner kronor budgetåret 1957/58.

Frågan om en gradering av bidragen till förmån för familjer med flera barn har varit föremål för stort intresse från olika myndigheters sida. Beredningen finner en sådan gradering tekniskt genomförbar, förutsatt att inga särbestämmelser införes om en särskild beräkning av bidragsbeloppen till de s. k. ofullständiga familjerna, men framhåller i detta sammanhang att andra förmåner än allmänt barnbidrag kan reserveras för de familjer som med hänsyn till inkomster och barnantal eller på grund av att försörjaren är ensam befinnes vara i behov av särskilt stöd.

Kretsen av bidragsberättigade förutsattes inte undergå några väsentliga ändringar. Den av vissa instanser föreslagna höjningen av den bidragsberättigade åldern i de fall då vederbörande genomgår utbildning anser sig beredningen inte kunna förorda, bl. a. av administrativa skäl. Ifrågavarande behov bör enligt beredningens mening tillgodoses i annan ordning. Ej heller finner beredningen skäl till någon utsträckning av bidragsrätten till blinda, dövstumma m. fl. barn vilkas vård på anstalt helt bestrides av statsmedel. Däremot anser beredningen möjlighet böra föreligga för Konungen att med främmande länder träffa överenskommelser av innebörd att bidrag kan utgå till inflyttade utländska barn, även om fadern eller modern till barnen inte hunnit bli mantalsskriven i riket.

Tidpunkten för ikraftträdandet av en höjning av bidragsbeloppen kan från arbetstekniska synpunkter enligt beredningens bedömande sättas till den 1 juli 1957.

b. Studiehjälp

Familjeberedningen konstaterar, att den enskildes val mellan förvärvsarbete och fortsatt utbildning efter folkskolans slut allttjämt i stor utsträckning är beroende av familjeekonomiska faktorer. Detta förhållande motiverar enligt beredningens mening, att staten i väsentligt högre grad än hittills avlastar familjerna de kostnader som är förenade med barnens studier.

Beredningen framlägger en rad alternativ till åtgärder, genom vilka en direkt förbättring av studiehjälpen kan komma till stånd. Härvid behandlas såväl tänkbara reformer av generell innebörd som förstärkningar av det nuvarande behovsprovade stödet.

Såsom en möjlighet att befria barnfamiljerna från en väsentlig kostnadspost i samband med barnens studier nämner beredningen införande av fria läroböcker och fri undervisningsmateriel i högre skolor och yrkesutbildningsanstalter. Kostnaderna för en sådan reform beräknas bli av storleksordningen 14 miljoner kronor om året.

En annan generell förbättring av studiehjälpen, som beredningen föreslår, är införande av generella grundstipendier, vilka utan behovsprövning skulle utgå till alla i åldern 16—18 år, som försätter sin utbildning. Sådant stipendium, som endast föreslås tillkomma elever i skolor eller kurser, vid vilka undervisningen omfattar minst fyra månader, skulle lämpligen till sitt belopp bestämmas efter det allmänna barnbidragets storlek. Utbetalningen skulle verkställas av veder-

börande rektor eller skolföreståndare och äga rum vid slutet av varje kurs eller termin. Kostnaden för sådan stipendiegivning under budgetåret 1957/58 uppskattas av beredningen till 19 miljoner kronor.

Beredningen föreslår en höjning av studiebidragen till inackordering av elever, som utom hemorten deltar i skolor eller kurser, vid vilka undervisningen har en omfattning av minst två läsår. Beloppet föreslås höjt från nuvarande 60 kronor för månad till 100 kronor för månad. Kostnadsökningen härför och för ytterligare av studiehjälpsmyndigheterna påyrkade förbättringar av studiebidragen beräknas i förhållande till anslagen för budgetåret 1956/57 till i runt tal 10,4 miljoner kronor.

Beredningen behandlar vidare frågan om jämkningar i det nuvarande systemet för behovsprövade stipendier. Beträffande det högsta beloppet, nu 75 kronor per månad, föreslås en höjning till 125 kronor per månad. Vidare förordar beredningen, att antalet behovsklasser och stipendiebelopp skall minskas till fem. Beloppen föreslås i sådant fall till 25, 50, 75, 100 och 125 kronor i månaden. Dessa ändringar beräknas likaledes medföra en merkostnad av sammanlagt ca 10,4 miljoner kronor i förhållande till anslagen för budgetåret 1956/57.

Beträffande stipendierna finner beredningen det också önskvärt med en viss justering av inkomststrecken inom behovsprövningsystemet. Om dessa inkomststreck ändras, så att stipendium normalt kan utgå till ettbarnsfamiljer med en årsinkomst av högst 15 000 kronor mot nu 12 000 kronor och i motsvarande mån till ett större antal flerbarnsfamiljer blir kostnadsökningen, om beredningens övriga förslag till jämkningar av behovsprövningen genomföres, ytterligare omkring 6,7 miljoner kronor.

Den prövning av studielämpligheten, som vid stipendieutdelningen äger rum i fråga om elever i läroverk och därmed jämförbara läroanstalter, är enligt beredningens mening diskutabel från familjesocial synpunkt. Ett betydande antal familjer går genom densamma miste om statligt stöd för täckande av barnens studiekostnader. Det kan övervägas, anser beredningen, om inte lämplighetsprövningen bör modifieras eller slopas. Ett slopande beräknas medföra, att stipendiegivningen inom läroverk m. fl. läroanstalter i det närmaste fördubblas.

Beredningen tillstyrker slutligen ett av studiehjälpsnämnden avgivet förslag, att utlämnandet av studielån skall vidgas samt att stipendie- och lånerätten utsträcks till icke svenska elever.

c. Ekonomiskt stöd vid barnsbörd

Samtidigt som den allmänna sjukförsäkringen genomfördes år 1955, ersattes den tidigare moderskapshjälpen och moderskapspenningen av moderskapsförsäkringen, vilken anknöts till sjukförsäkringen. Vid sidan av moderskapsförsäkringen består tills vidare en behovsprövad statlig hjälpform, nämligen mödrahjälpen. Därutöver kan pekas på det bistånd som genom socialhjälpen ges i samband med barnafödelse. Familjeberedningen begränsar sig till att behandla mödrahjälpen. Med utgångspunkt från tidigare diskussion om denna hjälpform, främst i samband med antagande av lagarna om moderskapshjälp och om socialhjälp, utgår beredningen från att en form av behovsprövad hjälp åt barnafödelskor bör bestå vid sidan av moderskapsförsäkringen och socialhjälpen.

Beredningen har sökt utröna hur den fria behovsprövningen vid beviljande av mödrahjälp fungerar. Vidare har beredningen undersökt kostnaderna för den nuvarande administrationsformen. Undersökningarna ger vid handen, dels att behovsprövningen i betydande utsträckning bygger på faktorerna inkomst och barnantal, dels att administrationskostnaderna är påfallande höga i förhållande

till värdet av den lämnade hjälpen. Beredningen finner att den fria behovsprövningen kan ersättas av en prövning efter schematiska grunder utan att syftet med ifrågavarande hjälpform därigenom i något väsentligt hänseende motverkas. Beredningen föreslår, att behovet skall prövas med hänsyn endast till inkomst och barnantal. För denna prövning framlägger beredningen förslag om en differentierad behovsskala, enligt vilken maximalt stödbelopp skulle utgå vid första barns-börd, när inkomsten uppgår till högst 5 000 kronor. Intervallet i inkomstskalan har satts till 1 000 kronor för varje barn utöver ett. Beredningen föreslår, att mödrahjälpsbeloppet skall reduceras stegvis, om inkomsten överstiger strecket med högst 1 500 kronor. Vidare föreslår beredningen att sökandens egen inkomst endast skall medräknas i vad den överstiger 1 000 kronor.

Någon höjning av mödrahjälps maximibelopp (600 kronor vid enkelbörd och 800 kronor vid flerbörd) anses tills vidare icke påkallad. Beloppet bör utgå helt och hållet i kontant form.

I motsats till vad som nu gäller anser beredningen det böra övervägas att mödrahjälpsbeloppet icke skall reduceras med det belopp hjälptagaren erhåller i tilläggs-penning enligt moderskapsförsäkringen. Denna ändring liksom konstruktionen av inkomstprövningen beräknas främst komma att förbättra stödet åt de ensamstående mödrarna.

Mödrahjälpen föreslås anknuten till moderskapsförsäkringen under benämningen förhöjd grundpenning. Prövningen av ansökningar och utbetalning av beloppen bör ankomma på de allmänna sjukförsäkringskassorna.

Statens årliga kostnader för mödrahjälpen efter de föreslagna ändringarna beräknas till omkring 11,5 miljoner kronor, vilket innebär en kostnadsökning i förhållande till anslagsbelastningen under budgetåret 1955/56 med 4,5 miljoner kronor.

Om mödrahjälps reduktion på grund av åtnjuten tilläggspenning borttages, torde kostnaderna öka med ytterligare ca 4,5 miljoner kronor.

d. Daghem och förskolor m. m.

Familjeberedningen har i en särskild promemoria behandlat förskolor (lek-skolor), daghem och familjedaghem, barnkolonier och feriehjem samt frågan om försöksverksamhet med nya former för dessa institutioner.

Förskolornas pedagogiska och sociala värde synes vara allmänt erkänt och ett klart behov föreligger av deras utbyggnad. Beredningen föreslår att statsbidraget till förskolorna ökas med 40 procent, vilket motsvarar den ökning som efter beslut av 1956 års riksdag kom daghemmen till del.

Daghem och familjedaghem anses också vara i behov av utbyggnad. För att inom kommunerna verka för en allmän effektivisering av den halvöppna barnavården och angränsande områden föreslås att kommunala konsulenter anställas och att staten ger bidrag till deras lön. Familjedaghemsverksamheten, som hittills varit helt kommunalt finansierad, föreslås få statligt stöd i form av bidrag till lönen åt inspektriser för familjedaghemmen. Beträffande daghem och eftermiddagshem förordas en försöksverksamhet inom vars ram nya institutionsformer skall prövas. Bland dem nämnes små daghem, som får mer av hemkaraktär än de större, och som kan inrymmas i vanliga bostadslägenheter i hyreshusens botten-våning med tillgång till särskild lekplats utanför, eller i radhus eller egnahem med egen trädgård. Vidare bör prov göras med halvdaghem och nya former för eftermiddagshem.

Det nuvarande statsbidraget till kolonier och feriehjem bör enligt beredningens förslag förenklas och utgå i form av ett enhetligt bidrag per barn och sommar.

När det gäller kolonierna rekommenderas också försök med nya former. Bland dem nämnes sommarhem (dagkolonier) för de yngre barnen, vilka inte bör skiljas från sina föräldrar under sommaren. Små kolonier, inrymda i befintliga byggnader på landsbygden, anses också böra prövas jämte sommarläger för tonåringar, vilka där bör sysselsättas dels med skötseln av det gemensamma hushållet, dels med idrott, slöjd, musik, teater och annan rikt varierad och aktiverande fritidsverksamhet.

Beredningen föreslår att försöksinstitutionerna skall drivas av kommuner eller av andra huvudmän för barnverksamhet och att statsbidrag skall utgå till dem med 70 procent av personalkostnaden.

För att biträda socialstyrelsen med planeringen och ledningen av försöksverksamheten föreslås tillsättande av en rådgivande nämnd vari bör ingå representanter för föräldraintressena och för bl. a. medicinsk, psykologisk och planteknisk sakkunskap.

Statsbidrag till förskolor och daghem beräknas för budgetåret 1957/58 öka med 600 000 kronor i jämförelse med innevarande år. Bidraget till kolonier och feriehem beräknas öka med 100 000 kronor. För bidrag till lön åt kommunala konsumenter för den halvöppna barnvården och angränsande områden och åt familjedagheidsinspektriser beräknas 300 000 kronor och för bidrag till försöksinstitutioner 700 000 kronor.

e. Social hemhjälp

Familjeberedningen har funnit att starka skäl talar för en utbyggnad av den sociala hemhjälpssverksamheten och anser att ett ökat statligt stöd kan stimulera kommunerna att göra en sådan utbyggnad.

För närvarande är en kommuns rätt att erhålla statsbidrag till social hemhjälp knuten till invånarantalet i kommunen. Familjeberedningen föreslår, att villkoret rörande visst befolkningsunderlag för erhållande av statsbidrag till social hemhjälp slopas.

Statsbidraget utgår för närvarande med 1 400 kronor per heltidsanställd hemvårdarinna. Familjeberedningen föreslår att detta belopp höjes till 2 000 kronor. Vidare föreslår beredningen att bidrag till deltidssarbete knytes till en halvtidstjänst och utgår med 1 000 kronor per år.

För att åstadkomma ytterligare förenklingar av administrationen föreslår beredningen, att statens bidrag till ålderstillägg åt hemvårdarinnor borttages och att bestämmelsen om att statsbidraget skall reduceras med viss del av inlutna avgifter slopas.

Beredningen räknar med att under en femårsperiod antalet hemvårdarinnor skall kunna komma att öka från nuvarande ca 3 000 till ca 5 000. Under det första året då det högre bidraget utgår räknar beredningen med en utbyggnad med högst 700 tjänster. Därefter räknas med en utbyggnad med ca 300 hemvårdarinnor per år.

Den totala statliga utgiften för den sociala hemhjälpen under det första utbyggnadsåret beräknas bli ca 6,9 miljoner kronor, vilket innebär en kostnadsökning av 3,4 miljoner kronor. Efter fem år skulle de totala statliga kostnaderna vara 10 miljoner kronor.

De nya statsbidragsbestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 1958. Ökningen av medelsbehovet för budgetåret 1957/58 begränsas till 145 000 kronor, som avser ökad utbildning.

För att öka tillgången på annan hemhjälp föreslår familjeberedningen vidare att arbetsmarknads- och utlänningsmyndigheterna bemyndigas träda i kontakt

med utländska myndigheter för överföring av arbetskraft inom det husliga området från andra länder. Administrationskostnaderna härför beräknas till 50 000 kronor. Därjämte kan övervägas att staten svarar för resekostnaderna.

f. Ferieresor för barn och husmödrar

För att lämna stöd till vila och rekreation för barn och husmödrar tillhandahåller staten sedan början av 1940-talet fria eller starkt rabatterade resor till ferievistelse. Till dessa förmåner, som utgår först efter inkomstprövning, är knutna vissa villkor. Bland annat skall sålunda för barnens del bortovaron för ferievistelsen, inklusive resdagarna, vara minst fyra veckor. Familjeberedningen föreslår vissa ändringar i det nuvarande systemet.

Det för barnens ferieresor gällande kravet på minst fyra veckors bortovaro från hemmet föreslås sålunda anpassat till vanligen förekommande semestertider för att rätten till dessa resor bättre skall kunna tillvaratagas i samband med familjesemestern. Med hänsyn till att semestern ofta uttages i tvåveckorsperioder och till den trafiktekniskt betingade begränsningen i rätten att utnyttja ferieresorna vid veckoskiftet under sommaren föreslår beredningen att kravet på viss tids bortovaro sänks till 10 dagar. Tiodagarsgränsen motiveras även av att den för närvarande gäller vid s. k. husmodersresa. En för samtliga fall gemensam tidsgräns skulle således erhållas.

Kontrollintyget, varigenom barnavårdsnämnderna kontrollerar, att barn och husmödrar uppehåller sig föreskriven tid på viss ort, kan enligt beredningens uppfattning slopas. En från praktisk synpunkt tillfredsställande garanti för att reseförmånen används på avsett sätt bör kunna uppnås genom den av järnvägen utförda kontrollen av biljetternas giltighet.

Åldersgränsen för rätt till barnresa föreslås höjd från nuvarande fjorton till sexton år.

Inkomstprövningen vid avgörande av om rätt föreligger till fri resa bör enligt beredningens mening från rättvisesynpunkt modifieras på så sätt att nuvarande inkomstgräns höjes med 1 000 kronor för varje barn i familjen utöver ett.

Beredningen förordar vidare ett slopande av nuvarande avgifter för resorna.

Den kostnadsökning som skulle bli en följd av de förordade ändringarna har av beredningen beräknats till ca 3,4 miljoner kronor per år.

g. Statligt stöd till familjesemestern

Beredningen har ansett det angeläget att utöver stödet till barns och husmödrars resor samhället stöder även andra åtgärder för att tillgodose behovet av olika semesterformer, avpassade med hänsyn till barnfamiljernas behov och ekonomiska förutsättningar. Sådana åtgärder bör särskilt inriktas på att underlätta familjemedlemmarnas gemensamma semester. Beredningen föreslår, att statligt stöd till familjesemesteranläggningar skall tillhandahållas dels genom bidrag från fonden för friluftslivets främjande, dels genom lån från en lånefond för semesteranläggningar.

Beredningen tillstyrker i anslutning här till en hemställan från statens fritidsnämnd om ökning av anslaget till fonden för friluftslivets främjande. Avsättningen till denna fond, som uppgick till 1,1 miljoner kronor budgetåret 1956/57, föreslås sålunda ökad till 3 miljoner kronor budgetåret 1957/58. Avsättningen till den nämnda lånefonden för semesteranläggningar föreslås av beredningen till 5 miljoner kronor, och utlåning från fonden föreslås ske till av Kungl. Maj:t fastställd normalränta (f. n. 4 procent).

3. Kostnader

I anslutning till de angivna förslagen har beredningen redovisat beräkningar över kostnaderna för staten vid förslagens genomförande. Ett sammandrag av beräkningarna ges i följande tablå.

	Kostnader budgetåret 1955/56	Kostnader efter försla- gens genom- förande
	1 000-tal kr.	1 000-tal kr.
<i>Allmänna barnbidrag</i>	527 445	791 000
<i>Studiehjälp</i>		
Fria läroböcker och undervisningsmateriel i högre skolor samt yrkesutbildningsanstalter.....	—	14 000
Generella grundstipendier.....	—	19 000
Förbättrade studiebidrag och stipendier.....	36 115	58 400
Utvidgning av kretsen av stipendieberättigade.....	—	17 700
<i>Stöd åt ofullständiga familjer</i>		
Bidragsförskott.....	7 392	14 300
Särskilda barnbidrag modifierad inkomstprövning.....	12 648	19 000
(slopad " ").....		(26 300)
<i>Ekonomiskt stöd vid barnsbörd</i>		
Mödrahjälp.....	7 117	—
Förhöjd grundpenning i anslutning till moderskapsförsä- ringen med reduktion för tilläggspenning.....	—	11 500
(utan " ").....		(16 000)
<i>Daghem, förskolor m. m.</i>		
Daghem och förskolor.....	3 011	4 500
Kommunala konsulenter och inspektriser.....	—	300
Barnkolonier och feriehjem.....	1 602	1 800
Försöksverksamhet.....	—	700
<i>Social hemhjälp m. m.</i>	3 630	6 950
<i>Ferieresor för barn och husmödrar.....</i>	3 283	6 800
<i>Stöd till familjesemestern</i>		
Fonden för friluftslivets främjande.....	1 000	3 000
Lånefond för semesteranläggningar (avsättning 5 miljoner kronor)		
	603 243	968 950

Sammanräknade skulle kostnaderna inom de av beredningen genomgångna områdena efter ett genomförande av samtliga givna förslag komma att belöpa sig till ca 969 miljoner kronor mot 603 miljoner kronor budgetåret 1955/56. Ökningen, som till en mindre del innefattar automatiska utgiftshöjningar förorsakade av ökat barnantal m. m., skulle sålunda utgöra 366 miljoner kronor. Av denna ökning faller den övervägande delen, nära 264 miljoner kronor på de allmänna barnbidragen. Därefter kommer studiehjälpen, som vid bifall till beredningens samtliga förslag skulle öka från nuvarande 36 miljoner kronor till omkring 109

miljoner kronor. Stödet till ofullständiga familjer föreslås ökat från 20 till 33 (alternativt 40) miljoner kronor. Den återstående ökningen av 16 miljoner kronor fördelar sig med något varierande belopp på posterna daghem och förskolor m. m., ekonomiskt stöd vid barnsbörd, social hemhjälp, ferieresor för barn och husmödrar samt stöd till familjesemestern.

Det torde i detta sammanhang böra framhållas, att familjeberedningen jämlikt sina direktiv inte tagit ställning till frågan om den inbördes avvägningen av de olika åtgärdernas angelägenhetsgrad eller den takt varmed förbättringen av förmånerna lämpligen bör genomföras.

4. Huvudlinjer i beredningens förslag

a. Icke inkomstprövade förmåner

De förmåner för barnfamiljerna som beredningen sålunda tagit upp till behandling är till mycket stor del av generell natur och medför således en ekonomisk utjämning mellan barnfamiljer och övriga, oavsett inkomster eller förmögenhet. Till denna typ av förmåner hör framförallt de allmänna barnbidragen, som dominerar den familjepolitiska delen av statsbudgeten. Budgetåret 1955/56 utgjorde barnbidraget 68 procent av statens utgifter för familjepolitiska åtgärder, inklusive de skolsociala åtgärder, såsom skolmåltider etc., samt bostadsrabatter, vilka inte behandlats av beredningen. Inskränktes jämförelsen till de av familjeberedningen genomgångna områdena representerade barnbidragen samma år inte mindre än 87 procent av utgifterna.

Tänker man sig möjligheten av att samtliga av beredningen lagda förslag kommer till genomförande, skulle barnbidragens andel av utgifterna, om jämförelsen fortfarande begränsas till de av beredningen behandlade förmånerna, komma att sjunka till 82 procent.

Till de generella förmånerna hör förutom barnbidragen även studiebidragen till studerande ungdom som måste bedriva sina studier utom hemorten. Beredningen har föreslagit väsentliga förbättringar av dessa bidrag. Dessutom föreslår beredningen införandet av generella grundstipendier till studerande i åldern 16 till 18 år samt tillhandahållandet av fria läroböcker och annan undervisningsmateriel i högre skolor och yrkesutbildningsanstalter. Bland de generella, till skolan knutna förmånerna bör även ihåggkommas skolmåltiderna, som är föremål för särskild utredning.

Förbättringar av principiellt stor räckvidd har vidare föreslagits i fråga om de likaledes utan inkomstprövning utgående bidragsförskotten, vilka lämnas jämlikt lagen den 11 juni 1943 om förskottering av underhållsbidrag till barn.

Inom den halvöppna barnavården är i varje fall förskolorna klart att betrakta som en nyttighet vilken i princip ställes till alla barnfamiljers förfogande.

En mellanställning intar i förevarande avseende den sociala hemhjälpen, vilken i viss utsträckning tillhandahålles först efter någon form av ekonomisk behovsprövning. I och med att en utbyggnad av den sociala hemhjälpen kommer till stånd enligt de av beredningen föreslagna riktlinjerna kommer den emellertid att få mera generell karaktär.

I fråga om samtliga här nämnda kontanta förmåner eller serviceanordningar för barnfamiljernas räkning har beredningen föreslagit väsentliga förbättringar av statens insatser. Vid ett genomförande av alla dessa förbättringar skulle statens utgifter för ifrågavarande icke inkomstprövade stödformer komma att öka från 562 till 884 miljoner kronor, d. v. s. med 322 miljoner kronor.

b. Inkomstprövade förmåner

Även beträffande de inkomstprövade förmånerna föreslår beredningen förbättringar. Vad först gäller de till studerande ungdomar utgående stipendierna förordas höjningar av dessas belopp. Därutöver föreslås en utvidgning av kretsen av stipendieberättigade, dels genom en höjning av nu gällande inkomstgränser för rätten till stipendium, dels även genom att ersätta nuvarande krav på studielämplighet med en bestämmelse om normal uppflyttning i klass. De båda sistnämnda åtgärderna som beräknas medföra en väsentlig ökning av antalet stipendieberättigade kan i viss mån sägas vara ett steg mot en generalisering av stipendiegivningen.

De särskilda barnbidragen som utgår till familjer där den ene försörjaren bortfallit eller är ur stånd att fullgöra sin försörjningsskyldighet är för närvarande mycket snävt inkomstprövade. Beredningen har beträffande dessa bidrag presenterat två alternativa ändringsförslag, det ena innebärande en slopad behovsprövning och det andra medförande en modifierad, mera liberal sådan prövning. I samband med dessa förmåner kan även anföras beredningens förslag angående mödrahjälpens ersättande med en mera förmånlig och schematiskt prövad hjälpform i anslutning till moderskapsförsäkringen.

En utbyggnad av daghemsverksamheten, vilken förutsattes av beredningen i samband med vissa förslag om förstärkning och förnyelse av den lokala verksamheten inom den halvöppna barnavården, kommer att göra dessa institutioner tillgängliga för en större allmänhet.

Slutligen kan nämnas samhällets åtgärder för att bereda vila och rekreation för mödrar och barn, vilka är inkomstprövade. Även här har åtgärder föreslagits för att göra förmånerna tillgängliga i större utsträckning än vad som nu är fallet.

Som framgår av det ovan sagda har familjeberedningen i sina förslag rörande de behovsprövade förmånerna till barnfamiljerna sökt tillgodose önskemålen om att dels förbättra förmånerna, dels göra dem mera allmänt tillgängliga. Sammanlagt skulle kostnadsökningen vid ett genomförande av förslagen rörande ifrågavarande förmåner komma att uppgå till ca 43 miljoner kronor och den sammanlagda kostnaden för dessa förmåner skulle belöpa sig till 84 miljoner kronor. Omfattningen av de av beredningen behandlade, inkomstprövade förmånerna skulle således fördubblas.

Det må i detta sammanhang anföras, att den mest betydelsefulla av de inkomstprövade stödformerna för barnfamiljerna utgöres av bostadsrabatterna, beträffande vilka förslag inom den närmaste tiden kommer att framläggas av bostadspolitiska utredningen.

c. Differentierad inkomstprövning vid stigande barnantal

I debatten om de allmänna barnbidragen har som argument för en differentierad höjning av dessa bidrag anförts flerbarnsfamiljernas mera pressade läge i förhållande till familjer med endast ett barn. Familjeberedningen har i detta sammanhang erinrat om att inkomstprövade förmåner, varvid inkomstprövningen sker med hänsynstagande till antalet barn i familjen, kan medföra en differentiering till flerbarnsfamiljernas fördel som i de fall där ekonomin verkligen är ansträngd blir betydligt mera effektiv än om förmånerna göres helt generella. Som exempel på denna typ av differentierade förmåner har anförts bostadsrabatterna, som torde ha den största räckvidden av de inkomstprövade familjeförmånerna.

Frågan om bostadsrabatterna har som tidigare framhållits prövats i annat sammanhang. Till de inkomstprövade åtgärder som beredningen tagit upp till behandling hör emellertid ett antal betydelsefulla stödformer ifråga om vilka beredningen konsekvent tillämpat principen om förmånligare prövningsgrunder allteftersom familjens barnantal växer. Detta gäller studiestipendierna, de till vissa typer av ofullständiga familjer utgående särskilda barnbidragen, den föreslagna nybildade förhöjda grundpenningen vid barnsbörd samt ferieresor för barn och husmödrar. Vid ett genomförande av beredningens förslag skulle dessa områden representera en sammanlagd statlig utgiftspost av ca 79 miljoner kronor, och kostnadsökningen skulle uppgå till 41 miljoner kronor.

d. Ensamstående mödrar

I debatten om familjestödande åtgärder har ofta de ensamstående mödrarnas svårigheter och behov av hjälp framhävts. Familjeberedningen har också i sina förslag tagit särskild hänsyn härtill. De förslag som har speciell betydelse för ensamstående mödrar och övriga ofullständiga familjer framlägges dels i en särskild promemoria angående stöd åt ofullständiga familjer dels i flera av de promemorior som behandlar skilda områden av familjepolitiken.

Beredningen föreslår sålunda, att de familjerättsliga underhållsbidragen höjes genom engångslagstiftning, som tar hänsyn till penningvärdeförsämringen, samt att normerande anvisningar utfärdas för att större enhetlighet skall vinnas vid bestämmande av underhållsbidragens belopp. Dessa åtgärder syftar till att bättre tillvarata de underhållskyldigas försörjningsförmåga. Dessutom föreslår beredningen en utvidgning av den samhälleliga stödgivningen. Sålunda föreslås dels att bidragsförskotten skall utgå med normalbelopp, så att förskottstagaren alltid tillförsäkras ett minimibidrag för sina barns försörjning, dels ock att inkomstprövningen av särskilda barnbidrag slopas eller mildras. Såväl bidragsförskott som särskilda barnbidrag förutsättes komma att höjas väsentligt i samband med ställningstagandet till den bebadade pensionsreformen. Vidare förutsättes att de statliga bostadsrabatterna utsträcker till ensamstående med ett barn.

Härutöver föreslår beredningen, att ensamstående mödrar skall beredas ökade möjligheter till eget förvärvsarbete genom en effektivisering av yrkesutbildningen samt genom utgivande av statsbidrag till näringshjälp.

Beredningens förslag angående mödrahjälpens ersättande med förhöjd grundpenning i anslutning till moderskapsförsäkring har vidare utformats med speciell hänsyn till de ensamstående barnaföderskorna. Av stor betydelse för de ensamstående mödrarna är även den föreslagna förbättringen av stödet åt institutioner för barnens tillsyn och vård samt utbyggnaden av den sociala hemhjälpen.

Statens kostnader för stöd åt ensamstående mödrar kan vid ett genomförande av familjeberedningens förslag, såvitt angår bidragsförskotten och de särskilda barnbidragen, beräknas stiga från ca 14 miljoner kronor till 24 miljoner kronor (26 miljoner kronor om behovsprövningen för de särskilda barnbidragen slopas). Medräknas även kommunernas utgifter för ifrågavarande förmåner, blir det en stegring från 21 till 36 miljoner kronor (40 miljoner kronor vid slopad behovsprövning). Dessa kostnader gäller vid oförändrade maximibelopp för såväl bidragsförskotten som de särskilda barnbidragen. Som ovan framhållits förutsätter beredningen en framtida höjning av dessa belopp.

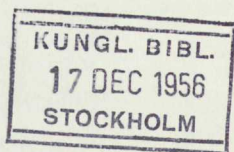
5. Återstående uppgifter

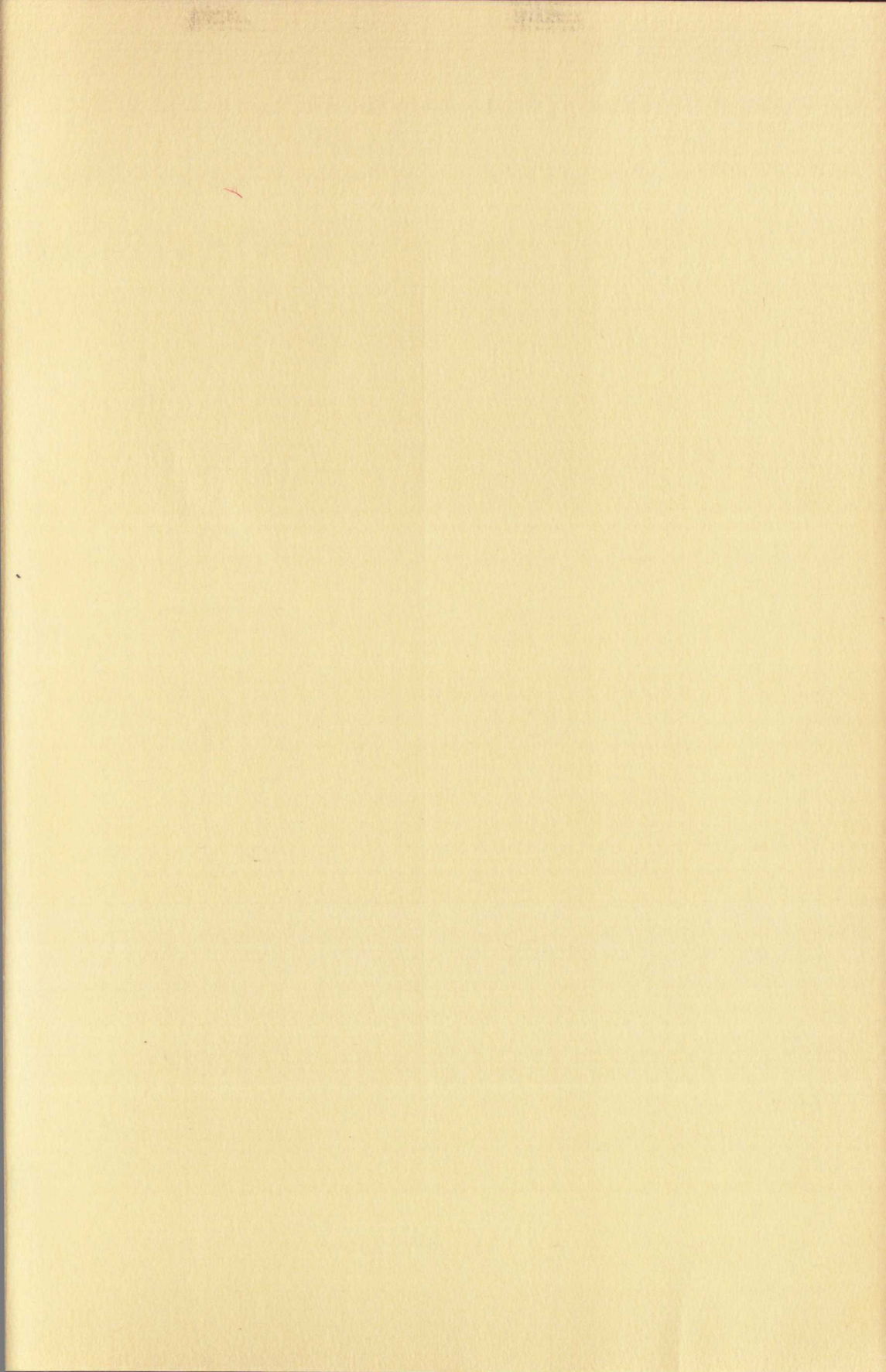
Familjeberedningen har vid sin genomgång av olika områden för den statliga familjepolitiken inte tagit upp åtgärder som är föremål för utredning i annan ordning. Hit hör framförallt bostadsrabatterna, skolmåltiderna och familjerådgivningen. En särskild utredning väntas även från socialstyrelsen beträffande förskoleseminariernas framtida ställning.

Förutom nyssnämnda områden finns emellertid ytterligare frågor av särskild betydelse för barnfamiljernas förhållanden som aktualiserats under arbetets gång men inte behandlats av beredningen. Detta gäller bland annat semesterhemsverksamheten och frågan om semesterstipendier för husmödrar. Beredningen vill även peka på frågan om samhällets stöd till elevhem för inackordering vid studier utom hemorten. Inte heller detta spörsmål, som har direkt anknytning till studiehjälpen, har behandlats av beredningen.

Familjebeskrivningen för 1956 är utarbetad av den nämnden för den nationella familjebeskrivningen och är tillgänglig för alla som vill ha den. Den är utarbetad av den nämnden för den nationella familjebeskrivningen och är tillgänglig för alla som vill ha den.

Den nämnden för den nationella familjebeskrivningen har utarbetat en rapport om den nationella familjebeskrivningen för 1956. Den rapporten är tillgänglig för alla som vill ha den. Den är utarbetad av den nämnden för den nationella familjebeskrivningen och är tillgänglig för alla som vill ha den.





Statens offentliga utredningar 1956

Systematisk förteckning

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

Allmän lagstiftning. Rättskipning. Fängvård.

Upphovsmannarätt till litterära och konstnärliga verk. [25]
Rådhusrätts sammansättning i brottmål. [28]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Upplysningsverksamhet vid folkomröstningar. [35]

Kommunalförvaltning.

Städernas donationsjord. [7]
Kommunalförbund och indelningsändringar. [19]

Statens och kommunernas finansväsen.

Förenklad statsbidragsgivning. [8]
Tulltaxa. Förslag av 1952 års tulltaxekommitté. 1. Allmänna synpunkter. [14] 2. Detaljmotivering. [15] 3. Taxan. [16]
Vissa ändringar i nöjesbeskattningen m. m. [23]
Nya kommunala ortsavdrag. [41]

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik.

Aldringsvård. [1]
Statsägda aktiebolag i Sverige. [6]
Pennyvärdeundersökningen. 3. Investeringsverksamhet och sparande. Balansproblem på lång och kort sikt. [10]
Utredningen om kortare arbetstid. [20] Bilagor. [21]
Statsägda företag i utlandet. [24]
Remissyttranden. [31]
Hemmen och samhällsplaneringen. [32]
Statens byggnadsbesparingsutrednings betänkande. 1. Offentliga byggnader. Översikt och byggnadsbehov. [39]
Riktlinjer för bostadspolitiken. [40]
Zigenarfrågan. [43]
Bränsleutredningen 1951. 1. Bränsleförsörjningen i atomåldern. Förutsättningar, slutledningar, rekommendationer och förslag. [46]
Stöd åt ofullständiga familjer. [47]

Hälsa- och sjukvård.

Betänkande med förslag till sjukhuslag m. m. [27]
Lag om rätt att utöva läkekonsten. [29]
Kliniska utbildningsplatser för blivande läkare. [34]
Alkoholblodprovet. [37]
Strålskydd. [38]

Allmänt näringsväsen.

Frågan om fortsatt samarbete mellan staten och TGO i LKAB. [9]

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Fiskhandeln i Sverige. [2]
Statens stöd åt växtförädlingen m. m. [4]
Fiskeområde. [17]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Skogsindustrins utbyggnad. [33]
Skogsbrukets arbetsmarknad. [36]

Industri.

Atomenergien. [11]

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Standardtariffer för detaljdistribution av elektrisk kraft. [5]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Restaurering av Uppsala domkyrka. [3]
Bihang till kyrkohandboken. [12]
Konstbildning i Sverige. [13]
Seminarieorganisationen. 1. [18]
Alternativt aftonsångsritual. [22]
Byggnadsminnen. [26]
Prästvalslag. [30]
Staten och de politiska ungdomsorganisationerna. [42]

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Översyn av Förenata Nationernas stadga. [44]
Nordiska parlamentariska kommittén. 12. Slutbetänkande. [45]