Socialutskottets betänkande
1983/84:16

om anslag till bidragsförskott m. m. (prop. 1983/84:100 bil. 7 delvis)

I betänkandet behandlas regeringens i budgetpropositionen framlagda förslag till medelsanvisning under anslaget C 4. Bidragsförskott. I anslutning härtill behandlas ett antal motionsyrkanden.

Sammanfattning

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till medelsanvisning för anslag till bidragsförskott och avstyrker ett motionsyrkande (m) om minskning med 110 milj. kr. Häremot reserverar sig moderata samlingspartiet.

Utskottet behandlar vidare ett antal motionsyrkanden om förbättrat ekonomiskt stöd/bidragsförskott till ensamstående adoptivförälder. Utskottet, som instämmer i att alla barn i Sverige bör ha rätt till ett likvärdigt ekonomiskt grundskydd, avstyrker motionerna med hänvisning till regeringens pågående beredning av frågan.

FEMTE HUVUDTITELN

Propositionen

Regeringen har under punkt C 4 (s. 46 och 47) föreslagit riksdagen att till Bidragsförskott för budgetåret 1984/85 anvisa ett förslagsanslag av 1 310 000 000 kr.

Motioner

I motion 1983/84:401 av Ulla Ekelund (c) och Kersti Johansson (c) hemställs att riksdagen uttalar sig för att bidrag skall utgå till barn som adopterats av ensamstående i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motion 1983/84:625 av Hugo Hegeland (m) hemställs att riksdagen av regeringen begär förslag till ändring i gällande lag avseende reglerna för ensamförsörjares rätt till bidragsförskott.

I motion 1983/84:632 av Kenth Skårvik (fp) hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om förbättrat stöd till ensamföräldrar med adoptivbarn,
2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av bidrags- och avdragsregler i enlighet med vad som i motionen anförts.

I motion 1983/84:1217 av Karin Israelsson m. fl. (c) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs gällande

ensamadoptivföräldrars rätt till särskilt bidrag som motsvarar bidragsförskottets garantinivå och som regleras på samma sätt som bidragsförskottet.

I motion 1983/84:1618 av Jan Fransson (s) och Ulla-Britt Åbark (s) hemställs att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om adoptivbarns till ensamförälder ställning.

I motion 1983/84:1634 av Lars-Ingvar Sörenson m. fl. (s) hemställs att riksdagen beslutar begära att regeringen prövar möjligheterna att ur pågående beredningsarbete bryta loss frågan om särskilt bidrag till vissa adoptivbarn.

I motion 1983/84:1637 av förste vice talman Ingegerd Troedsson (m) och Gullan Lindblad (m) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om skyndsamt förslag till bidrag motsvarande bidragsförskott till ensamstående adoptivföräldrar.

I motion 1983/84:2450 av Nils Carlshamre m. fl. (m) hemställs att riksdagen vid behandlingen av proposition 1983/84:100, bil. 7, beslutar att för budgetåret 1984/85 under anslaget C 4. Bidragsförskott anvisa 1 200 000 000 kr., vilket innebär ett i förhållande till regeringens förslag 110 000 000 kr. lägre anslag.

Motivering till motionen finns i motion 1983/84:2449.

Utskottet

Medelsanvisningen

Bidragsförskott utgår för barn under 18 år som bara en av föräldrarna har vårdnaden om eller som står under vårdnad av annan än föräldrarna. Bidragsförskottet uppgår till 41 % av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring (=f. n. 8 323 kr. per år). Förälder som är underhållsskyldig skall i princip återbetala vad som utges i bidragsförskott. Återbetalningen är dock maximerad till vad som bestämts i underhållsbidrag. Understiger det fastställda underhållsbidraget bidragsförskottsbeloppet utgår mellanskillnaden som utfyllnad. Denna kostnad stannar på statsverket.

I budgetpropositionen föreslås ett anslag på 1 310 milj. kr. till bidragsförskott. Föredraganden anger att ca 36 % av de utbetalade bidragsförskotten beräknas bli återbetalda av de underhållsskyldiga föräldrarna.

I *motion 1983/84:2450 av Nils Carlshamre m. fl. (m)* yrkas en minskning av anslaget jämfört med budgetpropositionen med 110 milj. kr. Motionärerna anför (i motion 1983/84:2449) att resultatet av återkravsverksamheten är svagt. Det borde vara möjligt att väsentligt öka återbetalningen genom vissa regeländringar och genom förstärkningar av försäkringskassornas resurser. Motionärerna föreslår att den nuvarande preskriptionstiden tre år för underhållsbidrag förlängs till fem år, att införsel skall medges även i vissa

inkomstersättningar som f. n. är undantagna och att försäkringskassorna skall få vidgade befogenheter att medverka till avtal och att föra talan inför domstol rörande ändring av underhållsbidrag.

Möjligheten att göra besparingar av bidragsförskott genom en effektiviserad återkravsverksamhet tas upp även i *motion 1983/84:2109 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c)* och *motion 1983/84:2090 av Jan-Erik Wikström m. fl. (fp)*, dock utan yrkande om nedsättning av anslaget för budgetåret 1984/85.

Motioner (m) av samma innehåll som de nu aktuella motionerna 1983/84:2450 och 2449 behandlades även förra året, av socialutskottet i betänkande SoU 1983/84:25 (s. 11) och av lagutskottet i betänkande LU 1982/83:24 (s. 21–24). I det yttrande som socialutskottet i det sammanhanget avgav till lagutskottet över den där aktuella motionen anförde utskottet följande (SoU 1982/83:6 y).

Socialutskottet ser det självfallet som angeläget att skulder för utgivna bidragsförskott återbetalas till staten i den mån de underhållsskyldiga har ekonomisk förmåga att göra det. Att så sker är dessutom en rättvisefråga i förhållande till andra underhållsskyldiga. Det finns dock en gräns för hur långt en återkravsverksamhet kan drivas innan den får övervägande negativa effekter. Det är nödvändigt med en förhållandevis generös attityd gentemot underhållsskyldiga som kommit mycket efter med betalningen av sina bidrag. Detta är motiverat både av hänsyn till de sociala svårigheter som lätt uppstår för många underhållsskyldiga och av hänsyn till önskemålet om att inte betalningssvårigheterna skall gå ut över relationen till det bidragsberättigade barnet.

Utskottet vill vidare erinra om den översyn av lagen om bidragsförskott och därmed sammanhängande frågor som f. n. görs av ensamförälderkommittén, vars förslag kan väntas inom kort. Det är sannolikt att det kommande förslaget påverkar förutsättningarna för de olika lagändringar som begärs i motionerna. Enligt socialutskottets mening måste därför kommitténs förslag avvaktas innan ställning kan tas till olika frågor rörande indrivning av obetalda underhållsbidrag.

Motion 1982/83:2109 yrkande 3 aktualiserar också den mera principiella frågan om i vad mån man generellt vill frigöra bidragsförskotten från beroendet av fastställt underhållsbidrag, såsom tidigare föreslogs av familjelagssakkunniga. Socialutskottet har i tidigare ärenden ställt sig principiellt positivt till ett sådant system, vilket även skulle innefatta en mera självständig roll för försäkringskassorna i deras återkravsverksamhet. Utskottet ansåg dock att förslaget krävde ytterligare överväganden (SoU 1978/79:2 y) och förutsatte att ensamförälderkommittén skullle ta upp frågan om hur återbetalningsskyldigheten för bidragsförskott bättre skulle kunna anpassas till den underhållsskyldiges ekonomiska bärkraft. Utskottet har nu fått bekräftat att kommitténs kommande förslag kommer att omfatta bl. a. dessa frågor.

Socialutskottet anser med hänvisning till det anförda att de båda nu aktuella motionerna inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

Motionen avslogs sedan den avstyrkts även av lagutskottet.

Den i utskottets yttrande omnämnda *ensamförälderkommittén* (S 1977:16) har numera avgett sitt betänkande Ensamföräldrarna och deras barn (SOU 1983:51), vari bl. a. lämnas olika förslag rörande återkrav av bidragsförskott.

Kommittén upplyser bl. a. (s. 259) att år 1982 inbetalades 633 milj. kr., motsvarande 78 % av debiterade (förskotterade) underhållsbidrag. Inbetalningen i förhållande till debiterat belopp steg från 72 % år 1980 till 78 % år 1982. Detta kan enligt kommittén vara ett resultat av en aktivare kravverksamhet men också av att underhållsbidragen bättre anpassats till de underhållsskyldigas förmåga. Ungefär hälften av beloppet kom in genom kassans kravverksamhet. Den andra hälften kom in efter åtgärder från kronofogdemyndigheten, nämligen genom införsel och utmätning. Kommittén föreslår för sin del bl. a. *att* införseltiden för underhållsbidrag förlängs från två till tre år, *att* möjlighet öppnas till införsel i vissa inkomstersättningar och *att* fastställandet av underhållsbidrag överförs till försäkringskassorna, som vid tvist avgör bidragets storlek. Kommitténs förslag övervägs f. n. inom regeringskansliet.

Utskottet vill dessutom nämna att riksdagens revisorer beslutat att ta upp statens kostnader för bidragsförskott som ett särskilt granskningsärende.

Som framgår av ovan redovisade siffror är den formulering som lämnats i budgetpropositionen om återbetalning av 36 % av bidragsförskottsbeloppen något missvisande. En stor del av det belopp som betalas ut under anslaget till bidragsförskott kan över huvud taget inte återkrävas av de underhållsskyldiga utan kostnaden härför stannar på statsverket. Ensamförälderkommittén anger att 78 % av de förskotterade beloppen återbetalas. Det är självfallet teoretiskt möjligt att höja återbetalningen från 78 % till 100 %. I praktiken kan man dock inte räkna med detta. Även om en effektivare återkravsverksamhet kan minska statens nettokostnader för bidragsförskott måste man dessutom ändå räkna med en utbetalning av den storleksordning som föreslås i budgetpropositionen.

De regelförändringar som förordas av motionärerna har vidare till stor del tagits upp av ensamförälderkommittén och övervägs i samband med dess förslag i övrigt. Slutligen vill utskottet peka på den opartiska granskning som kommer att göras av riksdagens revisorer och som självfallet kommer att belysa vilka möjligheter som finns till besparingar.

Med hänvisning till det anförda tillstyrker utskottet propositionens förslag till medelsanvisning och avstyrker motion 1983/84:2450.

Stöd till ensamstående adoptivförälder

Bidragsförskott är konstruerat som ett "förskott" på ett underhållsbidrag, en form av garanti för att ett barn som inte vårdas av båda sina föräldrar skall få åtminstone ett visst bidrag varje månad, oavsett den frånvarande förälderns betalningsförmåga. Vad som förskotterats skall i princip återbetalas av den som är underhållsskyldig, dock ej mer än upp till det fastställda underhållsbidragets belopp.

Till följd av sin konstruktion har det ansetts att bidragsförskott inte kan utgå för barn som adopterats av en ensamstående. Det finns i dessa fall ingen

annan än adoptanten som är underhållsskyldig mot barnet. Annorlunda förhåller det sig självfallet om två makar adopterar ett barn gemensamt och sedan separerar. I så fall gäller vanliga regler om underhållsbidrag och bidragsförskott.

Den svårare ekonomiska situationen för den som ensam adopterat ett barn har redan tidigare tagits upp i riksdagsmotioner från alla partier, vari bl. a. yrkats att bidragsförskottslagens regler skall utsträckas till även dessa fall. Utskottet har genomgående avstyrkt motionsförslagen med hänvisning till att man inhämtat att ensamförälderkommittén skulle komma att behandla frågan (senast i betänkande SoU 1982/83:25 s. 11).

I sitt betänkande Ensamföräldrarna och deras barn (SOU 1983:51) har ensamförälderkommittén nyligen presenterat ett förslag till lösning som innebär att ett särskilt bidrag inrättas för barn som adopterats av ensamstående. Det särskilda bidraget skall enligt förslaget uppgå till samma belopp och i övrigt följa samma regler som bidragsförskott. I denna del finns en reservation (m) och ett särskilt yttrande (s).

Kommittén anför bl. a. att antalet föräldrar som ensamma adopterat är lågt, omkring 300. Antalet barn uder 18 år som är adopterade av en ensam adoptant är ca 350. På grund av inställningen till ensamstående adoptanter i barnens hemländer kan antalet även i framtiden förväntas bli lågt. Mot att utvidga bidragsförskott till även denna grupp talar enligt kommittén själva syftet med och konstruktionen av den stödformen. Den grundläggande förutsättningen – anknytningen till en existerande underhållsskyldighet – saknas. Å andra sidan låter sig enligt kommittén ett stöd även till ensamadoptivbarnen väl motiveras av det behov av stöd som gruppen uppenbarligen har. Visserligen har ensamadoptanterna medvetet gått in i en dubbel försörjarroll, men även de har genom det kärvare ekonomiska läget fått en ansträngd ekonomi. Eftersom de ensamma har hela underhållsansvaret har de drabbats hårdare än andra. Detta går ut över barnen, som enligt kommittén riskerar att komma i en särställning i förhållande till andra barn. Kommitténs betänkande bereds som ovan nämnts f. n. inom regeringskansliet.

Ett flertal nu aktuella motioner tar på nytt upp stödet till ensamstående adoptivföräldrar, med eller utan direkt anknytning till kommitténs förslag. Samtliga motioner ger uttryck åt synen att barn som adopterats av någon ensamstående inte bör vara sämre ekonomiskt ställda än andra barn. Det gäller *motionerna 1983/84:401 av Ulla Ekelund (c) och Kersti Johansson (c), 1983/84:625 av Hugo Hegeland (m), 1983/84:632 av Kenth Skårvik (fp), 1983/84:1217 av Karin Israelsson m. fl. (c), 1983/84:1618 av Jan Fransson (s) och Ulla-Britt Åbark (s), 1983/84:1634 av Lars-Ingvar Sörenson m. fl. (s) och 1983/84:1637 av förste vice talman Ingegerd Troedsson (m) och Gullan Lindblad (m).* I motion 625 (m) tas även upp den ekonomiska situationen för barn som tillkommit genom insemination. I motion 632 (fp) berörs hela den ekonomiska situationen för ensamstående adoptivföräldrar och begärs en

allmän översyn av alla bidrags- och avgiftsregler som diskriminerar denna grupp barn. I motionerna 1217 (c), 1634 (s) och 1637 (m) förordas att frågan om bidrag till ensamstående adoptivförälder skall brytas ut ur det pågående familjepolitiska beredningsarbetet och skyndsamt slutföras. Övriga motionärer önskar ett riksdagsuttalande till stöd för en likvärdig behandling av barn som är adopterade av en ensamstående.

Utskottet ansluter sig till den grundsyn som kommer till uttryck i motionerna, nämligen att alla barn i Sverige bör ha rätt till ett likvärdigt ekonomiskt grundskydd. Däremot kan möjligen diskuteras om det lämpligaste sättet att uppnå detta är att på ett eller annat sätt utsträcka de regler som gäller för bidragsförskott. Det kan sålunda erinras om att det inte endast är barn som adopterats av ensamstående som i dag vägras bidragsförskott. En sådan grupp är t. ex. de barn vars vårdnadshavare inte vill medverka till att få underhållsbidrag eller faderskap till barnet fastställt. När det gäller barn som kommit till genom insemination uppkommer ytterligare problem, vars lösning blir beroende av vilken reglering som väljs såväl i fråga om det juridiska faderskapet som om de allmänna förutsättningarna för verksamheten. Det kan mot denna bakgrund inte anses självklart vilken lösning som bör väljas. Utskottet är för sin del inte berett att redan nu ta ställning i fråga om den närmare utformningen av ett särskilt stöd till ensamstående adoptivföräldrar och andra ensamma försörjare. Utskottet förutsätter emellertid att regeringen bereder den här aktuella frågan skyndsamt och snarast framlägger ett förslag för riksdagen. I det sammanhanget kan nämnas att den familjeekonomiska beredningsgrupp som arbetar inom regeringskansliet nyligen föreslagit införande av ett stöd motsvarande bidragsförskott till ensamstående adoptivförälder.

Motionerna får anses besvarade genom vad utskottet nu anfört och avstyrks därför.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *medelsanvisningen*
   att riksdagen med bifall till regeringens förslag och med avslag på motion 1983/84:2450 till *Bidragsförskott* för budgetåret 1984/85 anvisar ett förslagsanslag av 1 310 000 000 kr.,
2. beträffande *stöd till ensamstående adoptivförälder*
   att riksdagen avslår motion 1983/84:401, motion 1983/84:625, motion 1983/84:632, motion 1983/84:1217, motion 1983/84:1618, motion 1983/84:1634 och motion 1983/84:1637.

Stockholm den 20 mars 1984

På socialutskottets vägnar
INGEMAR ELIASSON

Närvarande: Ingemar Eliasson (fp), Evert Svensson (s), Blenda Littmarck (m), Stig Alftin (s), Ann-Cathrine Haglund (m), Maria Lagergren (s), Anita Persson (s), Ingvar Eriksson (m), Inga Lantz (vpk), Gunnar Ström (s), Rosa Östh (c), Aina Westin (s), Bo Arvidson (m), Karin Israelsson (c) och Yvonne Sandberg-Fries (s).

Reservation

av Blenda Littmarck, Ann-Cathrine Haglund, Ingvar Eriksson och Bo Arvidson (alla m) som anser

dels att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "I praktiken" och slutar med "motion 1983/84:2450" bort ha följande lydelse:

Även om man i praktiken inte kan räkna med en återbetalning på 100 % kan de regelförändringar som förordas av motionärerna, och som även tagits upp av ensamförälderkommittén, ge en ökad återbetalning och därmed minskade kostnader för staten. Anslaget till bidragsförskott bör med hänsyn härtill kunna föras upp i budgeten för 1984/85 med ett 110 milj. kr. lägre belopp än enligt regeringens förslag i enlighet med vad som yrkas i motion 1983/84:2450.

dels att utskottet under mom. 1 bort hemställa

1. beträffande *medelsanvisningen*
   att riksdagen med anledning av regeringens förslag och med bifall till motion 1983/84:2450 till *Bidragsförskott* för budgetåret 1984/85 anvisar ett förslagsanslag av 1 200 000 000 kr.

minab/gotab 78238 Stockholm 1984