

Lagutskottets betänkande

1981/82:2

om underhållsbidrag till barn

Ärendet

I betänkandet behandlas motion 1980/81:901 av Inger Lindquist (m) och Joakim Ollén (m) samt motion 1980/81:1583 av Martin Olsson m. fl. (c).

I motion 901 yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om en skyndsam utvärdering av reglerna om underhållsbidrag till barn.

I motion 1583 yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om behovet av dels en utvärdering av de nya reglerna om underhåll till barn, dels en översyn av administration m. m. av underhållsfrågorna.

Utskottet har i samband med studieresor till Malmö hösten 1980 och till Karlskrona våren 1981 inhämtat synpunkter på underhållsreglerna från företrädare för Karlskrona tingsrätt, Blekinge läns allmänna försäkringskassa samt sociala centralnämnderna och advokat kåren i Malmö och Karlskrona.

Gällande ordning

År 1978 skedde en genomgripande reform av reglerna om underhållsskyldighet i giftermålsbalken och föräldrabalken. Ett huvudsyfte med reformen var att underhålls bördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi skulle mildras. Ett annat syfte var att en mer enhetlig bedömning av frågor om underhållsbidrag skulle komma till stånd. Huvuddelen av reformen trädde i kraft den 1 juli 1979.

I fråga om underhållsskyldighet mot barn gäller numera enligt föräldrabalken (FB) att föräldrarnas skyldigheter i princip föreligger endast till dess barnet fyllt 18 år. Om barnet då inte har avslutat gymnasiestudier eller annan grundutbildning, står underhållsskyldigheten likväl kvar så länge barnet studerar. Den upphör dock senast när barnet fyller 21 år.

Föräldrarnas underhållsplikt är numera inte ovillkorlig utan beror av deras ekonomiska förhållanden. Den nya principen innebär inte bara att föräldrarna skall ha en viss ekonomisk bärkraft för att något underhåll över huvud taget skall utgå utan också att barnet kan göra anspråk på högre standard och därmed större underhåll ju bättre föräldrarnas ekonomi är. Vidare gäller en uttrycklig regel om att omfattningen av underhållsplikten skall bestämmas med ledning av vad som är barnets behov. Regeln kompletteras av en bestämmelse om att man skall ta hänsyn till barnets egna inkomster och

tillgångar och till de sociala förmåner som barnet har rätt till när det gäller att bestämma underhållsskyldigheten. I fråga om fördelningen av underhållsbördan mellan föräldrarna gäller att föräldrarna sinsemellan skall ta del i kostnaderna för barnets underhåll var och en efter sin förmåga.

Principerna för föräldrarnas underhållsskyldighet har sin största betydelse när det gäller att bestämma underhållsbidrag. I 7 kap. 3 § FB finns vissa regler om beräkningen av underhållsbidrag, vilka ger ett mera konkret innehåll åt regeln om att underhållsskyldigheten inte är ovillkorlig utan skall lämna den underhållsskyldige ett visst ekonomiskt utrymme att sörja för sin egen person och för sin familj.

De nya bestämmelserna i 7 kap. 3 § FB innebär att den underhållsskyldige alltid får förbehållas vissa belopp för sitt eget och andras underhåll. Förbehållsbeloppet för den underhållsskyldiges eget underhåll skall omfatta skäliga bostadskostnader och andra vanliga levnadskostnader. De sistnämnda kostnaderna skall beräknas med ledning av ett normalbelopp som utgör 120 % av basbeloppet, dvs. f. n. 1 730 kr. i månaden. Om särskilda skäl föreligger får den underhållsskyldige vidare förbehållas ett belopp för underhåll åt make eller samboende. Normalbeloppet utgör i sådant fall 60 % av basbeloppet. Slutligen får den underhållsskyldige även förbehålla sig ett belopp om 40 % av basbeloppet för underhåll av eget hemmavarande barn. Avräkning skall dock göras för vad som utges till barnet av den andre föräldern eller för dennes räkning, exempelvis i form av bidragsförskott. Om det föranleds av omständigheterna i det särskilda fallet kan rätten dock bestämma ett annat förbehållsbelopp för hemmavarande barn. Vad som återstår sedan de angivna förbehållsbeloppen dragits av från den underhållsskyldiges nettoinkomst (dvs. bruttoinkomsten minskad med skatter) får i princip tas i anspråk för täckande av barnets behov av underhållsbidrag.

Den nya ordningen för fastställande av underhållsbidrag innebär i praktiken att man först skall uppskatta barnets behov av underhåll till visst belopp. En beräkning görs herefter av varje förälders nettoinkomst efter skatt. Härifrån dras förbehållsbelopp för eget och ev. andra familjemedlemmars försörjning. Restbeloppen representerar de överskottsbelopp som föräldrarna rimligen bör kunna ta i anspråk för underhåll åt barnet. Underhållsbidraget erhålls sedan genom att det belopp som beräknats för barnets behov fördelas mellan föräldrarna i proportion till vars och ens överskottsbelopp.

En nyhet i FB är vidare att en förälder som är skyldig att betala underhållsbidrag fr. o. m. den 1 januari 1980 har rätt till avdrag på bidraget, om han eller hon har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn. Avdraget är 1/40 av underhållsbidraget för varje helt dygn som barnet vistas hos föräldern. Varar vistelsen en hel månad, blir avdraget alltså 3/4 av det månatliga underhållsbidraget. Om det finns särskilda skäl kan domstol bestämma andra villkor för denna avdragsrätt.

Föräldrarna kan också själva avtala om andra villkor. Avdraget beaktas i princip även i fall då bidragsförskott utgår.

Också bestämmelserna om jämkning av domar och avtal om underhållsbidrag har ändrats. Bl. a. kan ett löpande underhållsbidrag omprövas efter sex år utan att någon ändring i förhållandena har inträtt.

Underhållsreformen berörde vidare lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag. Enligt lagen sker den 1 april varje år en uppjustering av underhållsbidrag till bl. a. barn i förhållande till förändringarna av basbeloppet. Indexändringen av underhållsbidrag till barn sker numera med 7/10 av det procenttal, varmed basbeloppet ändrats sedan föregående justering.

Nära samband med bestämmelserna om underhållsbidrag har reglerna i lagen (1964:143) om bidragsförskott. Bidragsförskott utgår i princip när ingendera eller bara den ena föräldern har vårdnaden om barnet. En förutsättning är dock att bara en förälder bor tillsammans med barnet. Har båda föräldrarna vårdnaden gemensamt kan bidragsförskott utgå om den ene föräldern inte varaktigt bor tillsammans med barnet. Bidragsförskott lämnas inte om vårdnadshavaren uppenbarligen utan giltigt skäl underlåter att bidra eller att medverka till att få underhållsbidrag eller faderskap till barnet fastställt. Även i vissa andra fall kan bidragsförskott vägras, bl. a. om fastställt underhållsbidrag betalas i vederbörlig ordning och bidraget inte understiger vad som kan utgå i bidragsförskott.

Bidragsförskott utgår med 41 % av basbeloppet. Vissa undantag finns dock. Sålunda gäller bl. a. att om ett fastställt underhållsbidrag uppenbarligen understiger vad den underhållsskyldige bör betala i bidrag, utgår bidragsförskottet inte med högre belopp än underhållsbidraget.

Utgivna bidragsförskott skall återbetalas av den bidragsskyldige föräldern. I vissa fall kan försäkringskassan medge eftergift.

Till ledning för barnavårdsnämnder när de medverkar vid upprättande av avtal om underhållsbidrag och för försäkringskassornas handläggning av ärenden om bidragsförskott har socialstyrelsen i samråd med riksförsäkringsverket utarbetat riktlinjer för beräkning av föräldrars bidragsskyldighet. Ändrade regler om underhållsbidrag till barn m. m. (bilaga till socialstyrelsens författningssamling 1979:28). De nämnda myndigheterna har år 1981 utarbetat ett tillägg till riktlinjerna, Normer för bostadskostnader m. m., tillägg till bilaga till SOFS(S) 1979:28 (bilaga till socialstyrelsens författningssamling 1981:15).

Motionsmotiveringar

I *motion 901* framhålls att under den tid som förflutit sedan underhållsreformen trädde i kraft det visat sig att de nya reglerna orsakat vissa problem.

Ett av dessa problem sammanhänger enligt motionärerna med samspelet

mellan underhållsreglerna och bidragsförskottslagen, bl. a. bestämmelserna i denna om reducering av bidragsförskott: Underhållsbidrag fastställs i stor utsträckning genom avtal under medverkan av sociala myndigheter eller i samband med skilsmässa. Då ett avtal om underhållsbidrag skall träffas, fortsätter motionärerna, brukar man i praktiken handla så att man först gör en beräkning av vad som skäligen skall betalas i bidrag och därefter förhör sig hos försäkringskassan huruvida det överenskomna bidraget kan anses godtagbart, detta för att undvika att bidragsförskottet reduceras. Före de nya reglernas tillkomst fick man enligt motionärerna i många fall ett bestämt förhandsbesked från försäkringskassan. Om beskedet var gynnsamt kunde avtal om underhållsbidrag sedan träffas eller – när det gällde skilsmäsofallen – gemensam ansökan inlämnas till tingsrätten. På detta vis kunde man i ca 40 % av fallen undvika en domstolsprövning. Såväl från advokathåll som från sociala myndigheter har, påpekar motionärerna, framkommit att man efter underhållsreglernas ikraftträdande nästan aldrig kan få besked från försäkringskassorna om vad som är ett rimligt underhållsbidrag. Man anser sig därför numera aldrig kunna träffa några överenskommelser om underhållsbidrag under bidragsförskottsnivån med hänsyn till risken för en reducering av bidragsförskottet. Man måste därför så gott som undantagslöst ansöka om stämning på den underhållsskyldige. Förutom den onödiga arbetsbelastning som härigenom uppstår på tingsrätterna och andra kostnadsökningar medför den nuvarande ordningen också att fastställandet av underhållsbidrag försenas, vilket är till ekonomisk nackdel för den underhållsberättigade, eftersom bidragsförskottet inte utgår förrän underhållsbidraget fastställts.

Andra nackdelar, som de nya reglerna i förening med de anvisningar som utfärdats av socialstyrelsen fört med sig, är enligt motionärerna en kraftig byråkratisering och en ökad administrativ apparat. För kommunerna har detta bl. a. inneburit att man tvingats anställa ny personal för underhållsuppgifterna. Anledningen härtill anser motionärerna vara att reglerna och anvisningarna är onödigt krångliga och svåra att tillämpa. Från olika håll har det enligt motionärerna också gjorts gällande att det i underhållsreglerna fastställda förbehållsbeloppet för den underhållsskyldiges egna levnadsomkostnader är för lågt, vilket i vissa fall medfört att högre underhållsbidrag fastställs än tidigare. Vidare saknar man klara regler om vad som skall anses vara skäliga bostadskostnader för den underhållsskyldige. Det sistnämnda gäller särskilt då vederbörande bor i eget småhus.

Det har också visat sig att praxis när det gäller bidragens storlek fortfarande är mycket skiftande.

Mot bakgrund av det anförda kan det enligt motionärerna finnas behov av att reglerna ändras i vissa avseenden. Motionärerna anser att behovet av ändringar inte kan bedömas innan effekterna av reformen utvärderats. En sådan utvärdering bör därför komma till stånd. Den bör ske snabbt.

Motionärerna i *motion 1583* anser att det nu finns anledning att se över i vad mån intentionerna bakom underhållsreformen uppfyllts, bl. a. huruvida de nya reglerna medfört lättnader i underhållsbördan för de underhållsskyldiga med svag ekonomi i den utsträckning som avsågs. Likaså kan det vara påkallat med en bedömning av i vad mån indexuppräknningen av underhållsbidragen med endast 70 % av basbeloppshöjningarna mot tidigare 100 % visat sig lämpligt avvägd.

Även vad gäller det nya systemet med underhållsbidrag och bidragsförskott vid gemensam vårdnad torde man enligt motionärerna behöva utvärdera både i vad mån det underlättat överenskommelser om gemensam vårdnad och huruvida det funnits tendens till missbruk av systemet. Det senare finns anledning att undersöka, eftersom riksdagen vid behandlingen av underhållsreformen avvisade regeringens förslag att – främst med anledning av införandet av rätt till bidragsförskott vid gemensam vårdnad – göra bidragsförskottet behovsprövat.

Motionärerna hänvisar vidare till vad lagutskottet med anledning av en motion uttalade beträffande den nya avdragsrättens inverkan på möjligheterna att utöva umgängesrätt, nämligen att det var betydelsefullt att regeringen följde utvecklingen. Vad utskottet anfört gav riksdagen som sin mening till känna för regeringen. Enligt motionärerna bör utvärderingar av hur reformen utfallit inom de nämnda och andra områden för såväl underhållsskyldiga som underhållsberättigade lämpligen kunna ske i ett sammanhang. Av utvärderingen eventuellt föranledda förslag till ytterligare reformer får sedan bedömas med hänsyn till statsfinansiella möjligheter i den mån de skulle leda till att samhällskostnaderna ökar.

Motionärerna anser att även administrationen m. m. av underhållsfrågorna behöver ses över. Många av dem som handlägger frågor om beräkning och fastställande av underhållsbidrag till barn har funnit att de nya reglerna och tillämpningsföreskrifterna medfört att handläggningen blivit mer kostnadskrävande och komplicerad samt att reglerna inte gett de enhetliga resultat som avsågs.

Också de ökade möjligheterna till jämkning av fastställda underhållsbidrag anses enligt motionärerna ha medfört merarbete och därmed ökat personalbehov.

Liksom i *motion 901* påpekar motionärerna vidare att man, när det gäller fastställande av underhållsbidrag under bidragsförskotts-nivån, synes praktiskt taget alltid stämma till tingsrätt även om parterna är ense, eftersom man inte vet om försäkringskassan godtar enbart ett avtal.

Motionärerna anser att, när det gäller fastställande eller jämkning av underhållsbidrag, ett system borde övervägas som medger en avsevärd minskning av antalet processer inför tingsrätt. En möjlig lösning är att avtal som upprättats under medverkan av advokat eller tjänsteman vid socialförvaltning normalt bör godtas av försäkringskassan, såvida inte några nya omständigheter tillkommit. En annan lösning skulle kunna vara att

försäkringskassan redan innan avtalet slutgiltigt träffas får en annan roll än f. n.

Det nämnda får enligt motionärerna endast ses som exempel på förhållanden som det riktats kritik emot sedan de nya reglerna börjat tillämpas och som ser ut att inte endast utgöra problem i initialskedet.

Väsenligt är att det administrativa förfarandet vad gäller underhållsbidrag ses över, i syfte att bl. a. förenkla och förbilliga såväl för samhället som för de berörda personerna genom bl. a. en mindre byråkratisk handläggning.

Pågående utredningsarbeten

Ensamförälderkommittén (S 1977:16) tillkallades år 1977 för att göra en översyn av samhällsstödet till ensamstående föräldrar. Enligt direktiven har kommittén i uppgift att klarlägga vilka behov av särskilda stödåtgärder som numera finns för dessa familjer utöver de generellt verkande insatserna för alla barnfamiljer. Utgångspunkten för utredningsarbetet skall vara att stödet skall riktas till barnen. Vidare framhålls i direktiven att syftet med samhällsstödet bör vara att barn till föräldrar som lever åtskilda och barn vars ena förälder saknas skall tillförsäkras levnadsvillkor som så långt möjligt är likvärdiga dem som tillkommer barn med sammanboende föräldrar.

I kommitténs uppdrag ingår att uppmärksamma frågan om avvägningen mellan vårdnadshavarens och den underhållsskyldiga förälderns försörjningsinsatser med hänsyn bl. a. till i vilken utsträckning de har utgifter för barnen samt deltar i vården av och omsorgen om dem. Enligt direktiven måste också en avvägning ske så att största möjliga rättvisa skapas inom gruppen föräldrar som lever åtskilda, t. ex. mellan föräldrar som fortsätter att leva ensamma och föräldrar som ingår i nya familjebildningar. Detsamma gäller vid jämförelser mellan ensamstående och samlevande föräldrar.

Inom socialstyrelsen och riksförsäkringsverket pågår f. n. arbete med en revidering av riktlinjerna för tillämpningen av underhållsreglerna. Avsikten är att nya riktlinjer skall ges ut år 1981.

Utskottet

I betänkandet behandlas två motioner angående underhållsbidrag till barn.

År 1978 skedde en reform av reglerna om underhållsskyldighet i giftermålsbalken och föräldrabalken. Ett huvudsyfte med reformen var att underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi skulle mildras. Ett annat syfte var att en mer enhetlig bedömning av frågor om underhållsbidrag skulle komma till stånd. Huvuddelen av reformen trädde i kraft den 1 juli 1979.

I fråga om underhållsskyldighet mot barn gäller numera enligt föräldra-

balken (FB) att föräldrarnas underhållsplikt inte är ovillkorlig utan beror av deras ekonomiska förhållanden. Den nya principen innebär inte bara att föräldrarna skall ha en viss ekonomisk bärkraft för att något underhåll över huvud taget skall utgå utan också att barnet kan göra anspråk på högre standard och därmed större underhåll ju bättre föräldrarnas ekonomi är. Vidare gäller en uttrycklig regel om att omfattningen av underhållsplikten skall bestämmas med ledning av vad som är barnets behov. Beträffande fördelningen av underhållsbördan mellan föräldrarna stadgas att föräldrarna sinsemellan skall ta del i kostnaderna för barnets underhåll var och en efter sin förmåga.

Principerna för föräldrarnas underhållsskyldighet har sin största betydelse när det gäller att bestämma underhållsbidrag. I 7 kap. 3 § FB finns vissa regler om beräkningen av underhållsbidrag, vilka ger ett mer konkret innehåll åt regeln om att underhållsskyldigheten inte är ovillkorlig utan skall lämna den underhållsskyldige ett visst ekonomiskt utrymme att sörja för sin egen person och för sin familj.

De nya bestämmelserna i 7 kap. 3 § FB innebär att den underhållsskyldige alltid får förbehållas vissa belopp för sitt eget och andras underhåll. Förbehållsbeloppet för den underhållsskyldiges eget underhåll skall omfatta skäliga bostadskostnader och andra vanliga levnadskostnader. De sistnämnda kostnaderna skall beräknas med ledning av ett normalbelopp som utgör 120 % av basbeloppet, dvs. f. n. 1 730 kr. i månaden. Om särskilda skäl föreligger får den underhållsskyldige vidare förbehållas ett belopp för underhåll åt make eller samboende. Normalbeloppet utgör i sådant fall 60 % av basbeloppet. Slutligen får den underhållsskyldige även förbehålla sig ett belopp om 40 % av basbeloppet för underhåll av eget hemmavarande barn. Avräkning skall dock göras för vad som utges till barnet av den andre föräldern eller för dennes räkning, exempelvis i form av bidragsförskott. Om det föranleds av omständigheterna i det särskilda fallet kan rätten dock bestämma ett annat förbehållsbelopp för hemmavarande barn. Vad som återstår sedan de angivna förbehållsbeloppen dragits av från den underhållsskyldiges nettoinkomst (dvs. bruttoinkomsten minskad med skatter) får i princip tas i anspråk för täckande av barnets behov av underhållsbidrag.

En nyhet i FB är vidare att en förälder som är skyldig att betala underhållsbidrag fr. o. m. den 1 januari 1980 har rätt att göra avdrag på bidraget, om han eller hon har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn. Avdraget är 1/40 av underhållsbidraget för varje helt dygn som barnet vistas hos föräldern. Avdraget beaktas i princip även i fall då bidragsförskott utgår.

Genom underhållsreformen begränsades vidare den årliga indexuppräknings av underhållsbidrag till barn. Enligt lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag sker indexuppräknings numera med 7/10 av det procenttal varmed basbeloppet ändrats sedan föregående justering.

Nära samband med bestämmelserna om underhållsbidrag har reglerna i lagen (1964:143) om bidragsförskott. Bidragsförskott utgår i princip när ingendera eller bara den ena föräldern har vårdnaden om barnet. Har båda föräldrarna vårdnaden gemensamt kan bidragsförskott utgå om den ene föräldern inte varaktigt bor tillsammans med barnet.

Bidragsförskott utgår med 41 % av basbeloppet. Vissa undantag finns dock. Sålunda gäller bl. a. att om ett fastställt underhållsbidrag uppenbarligen understiger vad den underhållsskyldige bör betala i bidrag, utgår bidragsförskottet inte med högre belopp än underhållsbidraget.

Till ledning för barnavårdsnämnder när de medverkar vid upprättande av avtal om underhållsbidrag och för försäkringskassornas handläggning av ärenden om bidragsförskott har socialstyrelsen i samråd med riksförsäkringsverket utarbetat riktlinjer för beräkning av föräldrars bidragsskyldighet. De nämnda myndigheterna har år 1981 utarbetat ett tillägg till riktlinjerna, vilket innehåller normer för bostadskostnader m. m.

I motion 1980/81:901 framhålls att under den tid som förflutit sedan underhållsreformen trädde i kraft det har visat sig att de nya reglerna orsakat vissa problem.

Ett av dessa problem sammanhänger enligt motionärerna med samspelet mellan underhållsreglerna och bidragsförskottslagen, bl. a. bestämmelserna i denna om reducering av bidragsförskott. Före de nya reglernas tillkomst kunde man enligt motionärerna i många fall då avtal skulle träffas om underhållsbidrag få ett bestämt förhandsbesked från försäkringskassan i fråga om vad som kunde anses utgöra ett skäligt bidrag. Om beskedet var gynnsamt kunde avtal om underhållsbidrag sedan träffas eller – när det gällde skilsmässofallen – gemensam ansökan inlämnas till tingsrätten. På detta vis kunde man i ca 40 % av fallen undvika en domstolsprövning. Såväl från advokathåll som från sociala myndigheter har, påpekar motionärerna, framkommit att man efter underhållsreglernas ikraftträdande nästan aldrig kan få sådana besked från försäkringskassorna. Man anser sig numera aldrig kunna träffa några överenskommelser om underhållsbidrag under bidragsförskottsnivån med hänsyn till risken för en reducering av bidragsförskottet. Man måste därför så gott som undantagslöst ansöka om stämning på den underhållsskyldige. Förutom den onödiga arbetsbelastning som härigenom uppstår på tingsrätterna och andra kostnadsökningar medför den nuvarande ordningen också ekonomiska nackdelar för den underhållsberättigade.

Andra nackdelar som de nya reglerna i förening med socialstyrelsens anvisningar fört med sig är enligt motionärerna en kraftigt byråkratisering och en ökad administrativ apparat. Från olika håll har det enligt motionärerna också gjorts gällande att det i underhållsreglerna fastställda förbehållsbeloppet för den underhållsskyldiges egna levnadsomkostnader är för lågt. Vidare saknar man klara regler om vad som skall anses vara skäliga bostadskostnader för den underhållsskyldige. Det har också visat sig att praxis när det gäller bidragens storlek fortfarande är mycket skiftande.

Mot bakgrund av det anförda kan det enligt motionärerna finnas behov av att reglerna ändras i vissa avseenden. Motionärerna anser att behovet av ändringar inte kan bedömas innan effekterna av reformen utvärderats. En sådan utvärdering bör därför komma till stånd. Den bör ske snabbt. Motionärerna yrkar att vad som anförts om en skyndsam utvärdering bör ges regeringen till känna.

Motionärerna i motion 1980/81:1583 anser att det nu finns anledning att se över i vad mån intentionerna bakom underhållsreformen uppfyllts, bl. a. huruvida de nya reglerna medfört lättnader i underhållsbördan för de underhållsskyldiga med svag ekonomi i den utsträckning som avsågs. Likaså kan det vara påkallat med en bedömning i vad mån indexuppräknningen av underhållsbidragen med endast 70 % av basbeloppshöjningarna mot tidigare 100 % visat sig lämpligt avvägd.

Även vad gäller det nya systemet med underhållsbidrag och bidragsförskott vid gemensam vårdnad torde man enligt motionärerna behöva utvärdera både i vad mån det underlättat överenskommelser om gemensam vårdnad och huruvida det funnits tendens till missbruk av systemet.

Motionärerna hänvisar vidare till vad lagutskottet uttalade beträffande avdragsrättens inverkan på möjligheterna att utöva umgängesrätt, nämligen att det var betydelsefullt att regeringen följde utvecklingen. Enligt motionärerna bör utvärderingar av hur reformen utfallit inom de nämnda och andra områden för såväl underhållsskyldiga som underhållsberättigade lämpligen kunna ske i ett sammanhang. Av utvärderingen eventuellt föranledda förslag till ytterligare reformer får sedan bedömas med hänsyn till statsfinansiella möjligheter i den mån de skulle leda till att samhällskostnaderna ökar.

Motionärerna anser att också administrationen m. m. av underhållsfrågorna behöver ses över. De nya reglerna och tillämpningsföreskrifterna anses på många håll ha medfört att handläggningen blivit mer kostnadskrävande och komplicerad samt att reglerna inte gett de enhetliga resultat som avsågs.

Även de ökade möjligheterna till jämkning av fastställda underhållsbidrag anses enligt motionärerna ha medfört merarbete och därmed ökat personalbehov.

Liksom i motion 901 påpekas vidare att vid fastställande av underhållsbidrag under bidragsförskotts-nivån man synes praktiskt taget alltid stämma till tingsrätt även om parterna är ense, eftersom man inte vet om försäkringskassan godtar enbart ett avtal. Motionärerna anser att när det gäller fastställande eller jämkning av underhållsbidrag borde ett system övervägas som medger en avsevärd minskning av antalet processer inför tingsrätt.

Det nämnda får enligt motionärerna endast ses som exempel på förhållanden som det riktats kritik emot sedan de nya reglerna börjat tillämpas och som inte ser ut att endast utgöra problem i initialskedet.

Väsentligt är att det administrativa förfarandet vad gäller underhållsbidrag ses över, i syfte bl. a. att det skall bli enklare och billigare såväl för samhället som för de berörda personerna genom en mindre byråkratisk handläggning.

Motionärerna yrkar att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts om behovet av dels en utvärdering av de nya underhållsreglerna, dels en översyn av administrationen m. m. av underhållsfrågor.

Utskottet vill för sin del erinra om att 1978 års ändringar av underhållsreglerna var av genomgripande betydelse för bl. a. föräldrar och barn och tillgodosåg ett angeläget reformbehov. Det finns därför skäl som talar för att en utvärdering bör komma till stånd för att man skall kunna bedöma bl. a. i vad mån intentionerna bakom lagstiftningen förverkligats. Enligt utskottets mening är emellertid frågan om en utvärdering för tidigt väckt. De nya underhållsreglerna har tillämpats under blott drygt två år. Erfarenheterna från tillämpningen är således begränsade och torde inte kunna ge underlag för några säkra slutsatser om utfallet av reformen i olika avseenden. Sålunda torde effekterna för de underhållsskyldiga ännu inte kunna generellt bedömas. Detsamma gäller reformens inverkan på de underhållsberättigades situation. Inte heller kan tiden anses mogen för en bedömning av i vad mån rätten till avdrag på underhållsbidrag påverkat de underhållsskyldigas möjligheter att utöva umgängesrätt.

Vad härefter gäller de frågor rörande handläggningen av underhållsärenden som tagits upp i motionerna anser sig utskottet kunna konstatera att vissa problem av närmast administrativ natur uppkommit. I samband med studieresor hösten 1980 och våren 1981 har utskottet sammanträffat med företrädare för bl. a. sociala centralnämnder samt advokater, vilka därvid framfört kritiska synpunkter på reformen i de avseenden som tagits upp i motionerna. Enligt utskottets mening kan emellertid de problem som yppat sig i stor utsträckning förmodas vara av övergående natur. Utskottet vill också framhålla att de uppgifter som lämnats inte är helt entydiga och att vissa av problemen därför synes kunna hänföras till lokala förhållanden. Med anledning av svårigheterna när det gäller samspelet mellan underhållsreglerna och lagen om bidragsförskott vill utskottet vidare peka på att sistnämnda lagstiftning f. n. ses över av ensamförälderkommittén (S 1977:16). I sammanhanget bör även framhållas att socialstyrelsen i samarbete med riksförsäkringsverket f. n. håller på att omarbota riktlinjerna för tillämpningen av underhållsreglerna.

Sammanfattningsvis anser utskottet att det f. n. inte är motiverat att företa en sådan utvärdering och översyn som förespråkas av motionärerna. Med hänsyn till reformens betydelse utgår utskottet från att regeringen följer utvecklingen och tar de initiativ som kan bli erforderliga. Någon åtgärd från riksdagens sida med anledning av motionerna är inte påkallad.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1980/81:901 och 1980/81:1583.

Stockholm den 13 oktober 1981

På lagutskottets vägnar

LENNART ANDERSSON

Närvarande: Lennart Andersson (s), Bernt Ekinge (fp), Inger Lindquist (m), Elvy Nilsson (s), Arne Andersson i Gamleby (s), Martin Olsson (c), Ingemar Konradsson (s), Owe Andréasson (s), Marianne Karlsson (c), Bengt Silfverstrand (s), Margot Håkansson (fp), Margareta Gard (m), Stina Andersson (c), Ingrid Segerström (s) och Göran Allmér (m).

Särskilt yttrande

Martin Olsson, Marianne Karlsson och Stina Andersson (samtliga c) anför:

Ändringarna av underhållsreglerna 1979 och 1980 var en värdefull reform främst för de underhållsskyldiga. Men såsom framhålls i motion 1980/81:1583 har vissa administrativa problem uppstått som en följd av reformen. Även om det som utskottet påpekar förekommer lokala variationer är det uppenbart att många av dem som handlägger dessa frågor anser att de nya reglerna lett till administrativa problem och förseningar vid fastställande av underhållsbidrag. Förseningarna föransleds bl. a. av att man i många fall anser sig tvungen att föra processer om underhållsbidrag även i de fall det i sak bedöms som onödigt.

För såväl underhållsskyldiga som vårdnadshavare är det viktigt att underhållsbidrag kan fastställas utan förseningar och fördröjningar. Sett från samhällets synpunkt är det dessutom inte minst mot bakgrund av vikten av att begränsa de offentliga utgifterna av största betydelse att man kan finna former för handläggning av underhållsfrågorna som – utan att ge avkall på noggrann och rättvis bedömning – leder till förenklad administration och därmed lägre samhällskostnader.

