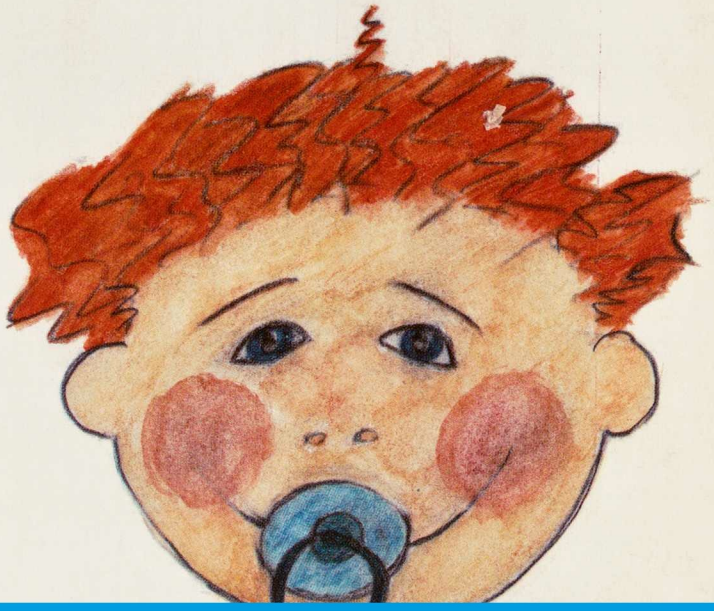
Ref KB
Oc

Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn



Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

av

Underhållsbidragskommittén

Idéskisser

och

bakgrundsmaterial

SOU 1990:8

RefKB
Oc

Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn

Betänkande
av
Underhållsbidragskommittén

Idéskisser
och
bakgrundsmaterial

SOU 1990:8

Statens offentliga utredningar
1990:8
Socialdepartementet

Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn

Idéskisser och bakgrundsmaterial

1987 års underhållsbidragskommitté

Betänkande av underhållsbidragskommittén
Malmö 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 — 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} - 12^{00}
08/763 10 05 12^{00} - 16^{00} (endast beställare inom regeringskansliet)

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10500-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet
Bengt Lindqvist

Den 16 oktober 1986 bemyndigade regeringen statsrådet Lindqvist att tillkalla en kommitté med högst åtta ledamöter med uppdrag att se över frågorna om bidragsförskottets konstruktion och dess anknytning till föräldrabalkens regler om underhållsbidrag.

Till ledamöter från den 12 mars 1987 utsågs landshövdingen Bertil Göransson, sakkunnige Anita Berger, riksdagsledamöterna Ewa Hedqvist Petersen, Kersti Johansson, förre riksdagsledamoten John Johnsson, riksdagsledamöterna Gullan Lindblad, Barbro Sandberg och socialinspektören Ann-Marie Strömberg. Bertil Göransson förordnades att vara ordförande.

En förteckning över kommitténs ledamöter, sakkunniga och experter samt dess sekretariat bifogas.

Kommittén har antagit namnet 1987 års underhållsbidragskommitté.

I kommitténs direktiv (Dir. 1986:30) har statsrådet Lindqvist särskilt berört den av riksdagens revisorers omfattande granskning av dessa frågor och behovet av att pröva alternativa regelutformningar på detta område. Kommittén har också övervägt förändringar av nuvarande bidragsförskottssystem. Under arbetets gång har kommittén i detta syfte ägnat sig åt tre olika modeller som tänkbara ersättningar till bidragsförskottssystemet. Dessa har fått arbetsnamnen grundbidragsmodellen, barnbidragsmodellen och bostadsbidragsmodellen.

- Grundbidragsmodellen innehåller förslag till ändringar inom bidragsförskottssystemet. Bidraget delas upp i en behovsprövad del i förhållande till förälders försörjningsförmåga och i ett generellt stöd riktat till enbart barn som varaktigt bor tillsammans med en ensamstående vårdnadshavare.

- Barnbidragsmodellen innehåller förslag till ett generellt bidrag samordnat med det allmänna barnbidraget och helt skilt från de civilrättsliga reglerna om underhåll till barn. Bidragsberättigade är de barn som varaktigt bor tillsammans med ensamstående vårdnadshavare. Barn som varaktigt bor tillsammans med vårdnadshavaren och dennes nye partner får ett reducerat ekonomiskt stöd.

- Bostadsbidragsmodellen är uppbyggd efter samma principer som barnbidragsmodellen. Skillnaden består i att bidraget till barn hos ensamstående vårdnadshavare inkomstprövas mot vårdnadshavarens inkomster, när de överstiger mera genomsnittliga nivåer. Inkomstprövningen samordnas antingen med bostadsbidragssystemet eller med sjukpenningsystemet.

Kommittén har haft för avsikt att presentera sina överväganden och förslag i ett slutbetänkande under april 1990. Kommittén har dock konstaterat att resultatet av de skatteöverläggningar som förekommit under hösten 1989 i hög grad kommit att påverka tidsplanen för ett genomförande av förslag till att förändra bidragsförskottssystemet.

Med hänsyn till de ändrade förutsättningar som uppkommit för kommitténs arbete, och att arbetet ligger nära slutfasen, anser kommittén att en presentation av de tre modellförslagen inte kan avvaktas till april 1990.

Kommittén överlämnar därför redan nu betänkandet (SOU 1990:8) Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Till detta betänkande fogas som bilaga en sammanställning av ett forskningsarbete av Cecilia Kjellman, om det faktiska skeendet i barnfamiljer i samband med separationer.

Kommittén avser att i en slutrapport våren 1990 presentera ytterligare fakta, som nu inte blivit behandlade. I rapporten kommer även att ingå bl.a. en kartläggning och analys av den sociala och ekonomiska situationen för särlevande föräldrar med särskilt låga inkomster.

Kommittén har i skrivelse den 19 december 1989 till statsrådet Lindqvist hemställt att de i direktiven angivna frågorna om underhållsbidrag och underhållsskyldigas situation överlämnas för övervägande i annat sammanhang. Kommittén har inte haft möjlighet att behandla dessa frågor inom den givna tidsramen.

Reservation har avgivits av ledamoten Ann-Marie Strömberg.

Särskilt yttrande har avgivits av ledamöterna Kersti Johansson, Gullan Lindblad och Barbro Sandberg, sakkunnige Annette Hansson samt experterna Suzanne Ahlner, Anders Bodecker, Lars Göran Engström och Hans Svensson.

Kommittén fortsätter sitt arbete och avser att lämna en slutrapport under våren 1990.

Stockholm i januari 1989

Bertil Göransson

Anita Berger Ewa Hedqvist Petersen Kersti Johansson

John Johnsson Gullan Lindblad Barbro Sandberg

Ann-Marie Strömberg

/Bengt Almebäck

Eskil Hinn

Ledamöter, sakkunniga, experter och sekretariat

Förordnande

Ledamot, tillika ordförande

Landshövdningen Bertil Göransson	1987-03-12

Ledamöter

Sakkunnige Anita Berger	1987-03-12
Riksdagsledamoten Ewa Hedkvist Petersen	1987-03-12
Riksdagsledamoten Kersti Johansson	1987-03-12
Förre riksdagsledamoten John Johnsson	1987-03-12
Riksdagsledamoten Gullan Lindblad	1987-03-12
Riksdagsledamoten Barbro Sandberg	1987-03-12
Socialinspektören Ann-Marie Strömberg	1987-03-12

Sakkunniga

Departementsrådet Hans Jacobson	1989-03-12
Hovrättsassessorn Göran Karlstedt	1989-02-15
Kanslirådet Sören Kindlund	1987-03-12
kanslirådet Annette Hansson	1987-10-01

Experter

Advdokaten Suzanne Ahlner	1987-09-01
Avdelningsdirektören Anders Bodecker	1987-09-01
Gunnel Cavalli Björkman	1987-06-01
Hovrättsrådet Lars Göran Engström	1987-06-01
Byråchefen Göran Johansson	1987-06-01
Sektionschefen Karl-Axel Johansson	1987-06-01
Socialdirektören Karin Sandberg	1987-06-01

Förbundsdirektören Hans Svensson 1987-06-01
Länsassessorn Bengt Johansson 1988-01-01

Departementssekreteraren
Ingemar Eriksson har varit expert
under tiden 1987-06-01--1989-03-01

Sekreterare

Kammarrättsasessorn Bengt Almebäck 1988-01-01
Kammarrättsassessorn Eskil Hinn 1987-04-03
Utredningschefen Ann Lindvall-Antesson
fr.o.m. 1989-10-16 t.v. dock längst t.o.m.
1990-02-15.

Eskil Hinn tjänstgör som sekreterare på kvartstid
fr.o.m. 1990-01-01.

Länsassessorn Bengt Johansson har varit sekreterare
under tiden 1987-04-03--1987-12-31

Del I ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

SAMMANFATTNING 19

1 VÅRT UPPDRAG 34
1.1 Direktiven 34
1.2 Arbetets uppläggning och genomförande 37

2 DEN EKONOMISKA OCH SOCIALA SITUATIONEN FÖR SÄRLEVANDE FÖRÄLDRAR OCH DERAS BARN 41
2.1 Inledning 41
2.2 Antalet barn i Sverige 42
2.3 Familjen 42
2.4 Föräldrarnas förvärvsarbete 50
2.5 Barnomsorg 52
2.6 Familjernas inkomst- och förmögenhetsförhållanden 53
2.7 Bostadssituationen 65
2.8 Antalet barn, vårdnadshavare och underhållsskyldiga (inom och utom BF-systemet) 68

3 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG 70
3.1 Vår syn på stödbehovet 70
3.1.1 Inledning 70
3.1.2 Stödbehovet har förändrats 72
3.1.3 Stödbehovet hos olika familjer 73
3.1.4 Storleken på stödet 86
3.2 Förändringar av nuvarande stöd 88
3.2.1 Inledning 88

3.2.2 Allmänna linjer m.m. i den hittillsvarande familjepolitiken 88
3.2.3 Bidragsförskottssystemet med utfyllnadsbidrag samt ensamförälderreduktionen 91
3.2.3.1 Allmänt 91
3.2.3.2 Nuvarande kostnader och volymer 94
3.2.4 Underhållsbidragssystemet och avdrag för utgivna underhållsbidrag 97
3.2.4.1 Allmänt 97
3.2.4.2 Nuvarande kostnader och volymer 105
3.2.5 Vår syn på de nuvarande stödformerna till vårdnadshavarna 106
3.2.5.1 Bidragsförskottet/utfyllnadsbidraget 106
3.2.5.2 Ensamförälderreduktionen 109
3.2.6 Allmänna utgångspunkter för ett förändrat stöd 111
3.2.7 Förändringar inom nuvarande stödsystem alternativt samordning med andra system 117
3.3 Grundbidragsmodellen 125
3.3.1 Inledning 127
3.3.2 Sänkning av BDF till 30 procent av basbeloppet 130
3.3.3 Tilläggsbidrag till ensamstående vårdnadshavare 147
3.3.4 Samordning mellan allmän domstol och försäkringskassa m.m. 149
3.3.5 Modellens effekter för enskilda och samhället 155
3.3.5.1 Effekter för enskilda 155
3.3.5.2 Effekter för samhället 164

3.4	Barnbidragsmodellen	171
3.4.1	Inledning	172
3.4.2	Allmänna förutsättningar för det särskilda barnbidragstillägget	173
3.4.3	Samordningen med nuvarande barnbidragssystem och övriga förutsättningar för det särskilda barnbidragstillägget	176
3.4.3.1	Två anknytningspunkter för stödet	176
3.4.3.2	Tidpunkten för det särskilda barnbidragstilläggets utgivande och upphörande	184
3.4.3.3	Bidragsmottagare	185
3.4.3.4	Tid och sätt för utbetalning av det särskilda barnbidragstillägget	187
3.4.3.5	Återbetalningsskyldighet, eftergift och avräkning	187
3.4.3.6	Administrationen och förfarandet	188
3.4.3.7	Övriga frågor som anknyter till barnbidragslagens bestämmelser	196
3.4.3.8	Spärregel för ensamstående vårdnadshavare med förhållandevis höga inkomster	196
3.4.3.9	Det särskilda barnbidragstilläggets inverkan på andra bidrag	200
3.4.3.10	Fördelningssättet och storleken på det särskilda barnbidragstillägget	202

3.4.4 Bidrag till vissa ombildade flerbarnsfamiljer 204

3.4.5 Förskott på fastställda underhållsbidrag 208

3.4.6 Övergångsregler 211

3.4.7 Barnbidragsmodellens effekter för enskilda och samhället 212

3.4.7.1 Allmänt om de ekonomiska effekterna för enskilda 212

3.4.7.2 Jämförelser av levnadsstandarden vid nuvarande stödsystem respektive den föreslagna modellen 219

3.4.7.3 Andra effekter för enskilda 231

3.4.7.4 Allmänt om effekterna för samhället 238

3.4.7.5 Statens utgifter för själva stödet 247

3.4.7.6 Statens utgifter för administationen 250

3.4.7.7 Finansieringen 257

3.4.7.8 Sammanfattning 259

3.5 Bostadsbidragsmodellen 262

3.5.1 Samordnat samhällsstöd med bostadsbidraget 265

3.5.1.1 Bostadsbidragets konstruktion 266

3.5.1.2 Förslag till reglering av ett särskilt stöd samordnat med bostadsbidraget 271

3.5.1.3 Det inkomstprövade samhällsstödets effekter för enskilda och samhället 277

3.5.2 Samordnat samhällsstöd med socialförsäkringen 289

3.6 En jämförelse av kostnaderna för de olika modellförslagen 292

3.7 Modellernas inverkan på familjeekonomin i förhållande till 1991 års skattereform 295

Bilagor

Bakgrundsfakta och förutsättningar för beräkning av modellernas inverkan på hushållsekonomin 308

Reservation av ledamoten Ann-Marie Strömberg 314

Särskilt yttrande av

ledamoten Kersti Johansson 317

ledamoten Gullan Lindblad 321

ledamoten Barbro Sandberg 324

sakkunnige Anette Hansson 326

experterna Anders Bodecker och Hans Svensson 328

experten Lars Göran Engström 330

experten Suzanne Ahlner 337

Del II BAKGRUND

1	Nuvarande system med underhålls-bidrag och bidragsförskott	339
1.1	Underhållsbidrag till barn	339
1.1.1	Historik	339
1.1.2	Underhållsskyldighet m.m.	342
1.1.3	Fastställande av underhållsbidrag	344
1.1.4	Handläggningen av underhållsbidrag	352
1.1.5	Indexuppräkning av underhållsbidrag	356
1.1.6	Jämkning	357
1.1.7	Betalning, indrivning och preskrip-tion av underhållsbidrag	359
1.2	Bidragsförskott	361
1.2.1	Historisk tillbakablick	361
1.2.2	Kort beskrivning av det nuvarande bidragsförskottssystemet	364
1.2.3	Närmare om handläggningen av bidragsförskott	370
2	Problemöversikt	374
2.1	Rätten till bidragsförskott och risken för missbruk	376
2.2	Fastställande av underhållsbidrag	379
2.3	Umgängesavdraget	383
2.4	Tiden för utgivande av bidrag och betalningsdagen	384
2.5	Återkravsverksamheten	385
2.6	Preskriptionstiden	388
2.7	Ansvariga myndigheter m.fl.	389
2.8	Statens kostnader för nuvarande system	392

3	Förslag av andra utredningar m.m. till ändringar av underhållsbidrags- och bidragsförskottsystemet	399
3.1	Familjelagssakkunnigas förslag till en bättre samordning av reglerna om underhållsbidrag och bidragsförskott	399
3.1.1	Behovsprövning av bidragsförskott	400
	Förslaget	400
	Remissinstanserna	401
	Propositionen	401
	Riksdagsbehandlingen	401
3.1.2	Administrationen av underhållsbidrag och bidragsförskott	402
	Förslaget	402
	Remissinstanserna	405
	Propositionen	410
	Riksdagsbehandlingen	411
3.2	Ensamförälderkommitténs förslag till ändring av samhällets stöd till ensamstående föräldrar m.m.	411
3.2.1	Förslagen	412
	Förhållandet mellan underhållsbidrag och bidragsförskott	412
	Bidragsförskottet	413
	Administration av underhållsbidrag och bidragsförskott	414
	Återkrav och indrivning	414
	Omfördelning av samhällsstöd till ensamföräldrarna och deras barn	415
3.2.2	Remissinstanserna	416
	Förhållandet mellan underhållsbidrag och bidragsförskott	416
	Bidragsförskottet	417
	Administration av underhållsbidrag och bidragsförskott	418

Återkrav och indrivning 420
Omfördelning av samhällsstöd till ensamföräldrarna och deras barn 422
3.2.3 Resultatet av ensamförälderkommitténs förslag 422
3.3 Riksdagens revisorers förslag angående statens utgifter för bidragsförskott, m.m. 423
Rapporten 1984/85:5 423
Rapporten 1984/85:6 425
Rapporten 1984/85:7 427
Rapporten 1985/86:1 429
Remissyttranden 430
Förslaget till riksdagen 1985/86:17 432
Motioner 440
Lagutskottets yttrande 444
Socialutskottets betänkande SoU 1985/86:29 446
Regeringens och riksdagens åtgärder 447
3.4 Försöksverksamheten med medverkan av försäkringskassor vid fastställande av underhållsbidrag till barn, m.m. 449
Allmänt 449
Jönköpings läns allmänna försäkringskassa 451
Kalmar läns allmänna försäkringskassa 454
Örebro läns allmänna försäkringskassa 455
Göteborgs allmänna försäkringskassa 457
Enkät till föräldrar 459
3.5 Försöksverksamheten vid Göteborgs allmänna försäkringskassa med förenklade metoder att beräkna underhållsbidrag 461
Allmänt 461

	Alternativ 1: Hel schablon	463
	Alternativ 2: Modifierad schablon	463
	Alternativ 3: Schablon och verklig bostadskostnad	464
	Alternativ 4: Modifierad schablon utan umgängesavdrag	465
	Resultatet	466
	Överväganden och förslag	468
4	Andra bidrag som påverkar de särlevande föräldrarnas ekonomi	469
4.1	Skattesystemet	469
4.1.1	Avdrag för underhållsbidrag till icke hemmavarande barn	469
4.1.2	Skattereduktion	473
4.2	Direkta ekonomiska stöd	479
4.2.1	Barnbidrag	479
4.2.2	Studiehjälp till gymnasieungdomar	484
4.2.3	Föräldraförsäkring	486
4.2.4	Vårdbidrag för handikappade barn	488
4.2.5	Barnpension	488
4.2.6	Särskilt bidrag för vissa adoptivbarn	490
4.2.7	Bidrag till kostnader för internationella adoptioner	490
4.2.8	Bostadsbidrag	490
4.2.9	Omfattningen och utvecklingen av samhällets direkta ekonomiska stöd till barnfamiljerna	497
4.3	Socialbidrag	497
4.3.1	Socialtjänstlagen och rätten till bistånd	497
4.3.2	Krav för bidrag	499
4.3.3	Individuell behovsprövning	500
4.3.4	Beräkning av socialbidrag	501
4.3.5	Sammanfattning	503
4.3.6	Socialbidragen - en prognos	504

5	Internationella jämförelser	505
5.1	Inledning	505
5.2	Danmark	505
5.3	Finland	512
5.4	Norge	519
5.5	England	528
5.6	Nederländerna	530
5.7	Förenta staterna	535
5.8	Australien	543

Tabellbilagor till del II 545

SAMMANFATTNING

Inledning

Reglerna om underhållsbidrag och bidragsförskott bildar tillsammans ett stödsystem av mycket stor betydelse för de allra flesta barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar. Det är därför viktigt att ett sådant system verkligen är till nytta för dem som är beroende av det, och att det kan tillgodose deras behov på ett sätt som rent allmänt kan uppfattas som rättvist. Men det är också viktigt att reglerna på detta område är lätta att förstå för enskilda och att tillämpningen av dem inte är komplicerad.

Såväl Familjesakkunniga som Ensamförälderkommittén konstaterade i sina arbeten med förevarande frågor att sambandet mellan underhållsbidraget och bidragsförskott ger upphov till flera negativa effekter. Detta förhållande konstaterade även riksdagens revisorer i sitt arbete med granskningen av reglerna om underhållsbidrag och bidragsförskott. Efter den översyn som vår kommitté har gjort av nuvarande stödsystem finns anledning att stämma in i den kritik som riktats mot detta. I del III av betänkandet (publiceras under våren 1990) redovisas ett flertal problem som reglerna om underhållsbidrag och bidragsförskott orsakar. Av redovisningen framgår bl.a. att systemet är otympligt att administrera och svårbegripligt för enskilda. Såsom reglerna om underhållsbidrag och bidragsförskott är utformade leder ett sänkt underhållsbidrag till ett höjt utfyllnadsbidrag, även om sänkningen av underhållsbidraget beror på att vårdnadshavarens

inkomster ökat. Också i de fall barn inte längre har rätt till underhållsbidrag på grund av egna inkomster betalas fullt bidragsförskott ut. För åtskilliga ensamstående vårdnadshavare med låga arbetsinkomster utgör bidragsförskottet inte en tillräcklig hjälp för att deras barn skall uppnå en skälig levnadsnivå. Dessutom har det allmännas kostnader för bidragförskottet under senare år kommit att öka i allt snabbare takt. Orsaken till detta är främst att underhållsbidragen stigit i en långsammare takt än det basbeloppsanknutna bidragsförskottet.

Efter en separation ökar i allmänhet levnadskostnaderna för de särlevande föräldrarna på grund av deras skilda boende. Kostnadsökningarna drabbar de berörda familjerna olika men leder till att flertalet av dem behöver ekonomiskt stöd för att kunna försörja sina barn. Vårt uppdrag har varit speciellt inriktat på att finna lämpliga ekonomiska lösningar för ett sådant stöd. Förutom de rent ekonomiska frågorna uppkommer vid en separation sociala och psykologiska frågor. Kommittén har emellertid inte haft till uppgift att utreda frågor av det slaget.

Målsättningen inom kommittén har varit att försöka konstruera ett adekvat och enkelt stödsystem som i möjligaste mån tillgodoser behovet av ekonomisk grundtrygghet för barn som inte lever samman med båda sina föräldrar. Ett ekonomiskt stödsystem kan dock inte konstrueras på så sätt att det i alla lägen kan tillgodose de särskilda behov som finns hos särlevande föräldrar, vars inkomster är extra låga till följd av arbetsmarknadssituationen, svårigheter att ordna barnomsorg eller liknande förhållanden. Däremot har vi kartlagt behovet av en del

stödåtgärder riktade till dessa föräldrar. Åtgärderna bör på sikt kunna bidra till att förbättra situationen för dessa föräldrar (kartläggningen och förslaget publiceras under våren 1990).

I vårt arbete med att ta fram tänkbara ersättningar för nuvarande bidrags- och stödsystem har efter hand tre modeller kommit att dominera.

En modell kallas för grundbidragsmodellen. Enligt den reduceras dagens bidragsförskott till 30 procent av basbeloppet och betalas ut såsom ett grundbidrag till såväl ensamstående vårdnadshavare som vårdnadshavare i s.k. ombildade familjer. Grundbidraget prövas i förhållande till underhållsskyldiges och vårdnadshavarens samlade förmåga att klara av ett barns behov av försörjning upp till ett normalbelopp. Grundbidraget administreras av försäkringskassorna.

Utöver grundbidraget erhåller ensamstående vårdnadshavare per barn ett tilläggsbelopp som är något lägre än ett halvt grundbidrag. Tilläggsbeloppet är ett rent samhällsstöd men trappas stegvis av för ensamförjörjarhushåll med höga inkomster.

De två andra modellerna bygger på tanken att ersätta bidragsförskottet med ett nytt samhällsstöd som är skilt från underhållsbidraget. Den ena av dessa modeller kallar vi barnbidragsmodellen, som innebär att ett schablonbelopp i form av ett särskilt barnbidragstillägg riktas till barn som varaktigt bor tillsammans med ensamstående vårdnadshavare. Den andra av de två modellerna kallas bostadsbidragsmodellen, och den innebär att schablonbeloppet inkomstprövas i förhållande till de

vårdnadshavarhushåll, vars inkomster överstiger vissa genomsnittliga nivåer. Modellen förutsätter att bidraget samordnas antingen med bostadsbidragssystemet eller med sjukpenningsystemet.

Vid en analys av de olika modeller som tagits fram till att förändra nuvarande bidrags- och stödsystem, har kommittén kommit fram till att en modell, som barnbidragsmodellen, där bidragsförskottets utfyllnadsdel byts ut mot ett schablonbelopp utan samband med underhållsbidraget och riktat till enbart ensamstående vårdnadshavare väl skulle svara mot vår målsättning.

Enligt de undersökningar som kommittén har gjort visar det sig att stödbehovet är störst hos gruppen vårdnadshavare som lever ensamma med sina barn jämfört med de vårdnadshavare som lever tillsammans med en ny partner; de ombildade familjerna. Den sistnämnda gruppen har det i allmänhet bättre ekonomiskt ställt och det även jämfört med de familjer där barnen bor tillsammans med båda sina föräldrar; de s.k. kärnfamiljerna. Från denna utgångspunkt skulle det därför kunna försvaras att en omfördelning görs av medlen för bidragsförskottets utfyllnadsdel från barn som bor i en ombildad familj till barn som bor tillsammans med en ensamstående vårdnadshavare. De tre modellerna innehåller också förslag om att samhällsstödet till barn i familjer med ensamstående vårdnadshavare skall vara större än till barn i ombildade familjer.

Ett nytt samhällsstöd utformat på sätt som barnbidragsmodellen innebär betydande förenklingar i den praktiska tillämpningen. Samtidigt kräver den dock en betydande omställning av vårdnadshavarens

hushållsekonomi när denne bildar familj med en ny partner. Därmed kommer vårdnadshavarens hushållssituation att bli avgörande för om samhällsstöd skall utgå till familjen. Försörjningen av vårdnadshavarnas barn blir sedan beroende av om underhållsbidrag betalas till barnen och i vilken utsträckning vårdnadshavaren nye partner kan bidra till barnens försörjning. Det bör därför uppmärksammas att barnbidragsmodellen aktualiserar styvförälders försörjningsansvar på ett sätt som i dag skiljer sig från föräldrabalkens regler. Detta förhållande gäller även beträffande bostadsbidragsmodellen med den skillnaden att stödet för vissa vårdnadshavare prövas mot storleken av deras inkomster.

Grundbidragsmodellen å sin sida innehåller inte lika stora skillnader i stödets storlek mellan ensamstående vårdnadshavare och vårdnadshavare i ombildade familjer. Därmed blir en styvförälders försörjningsansvar mot barn i ombildade familjer inte lika påtaglig. Dennes ansvar blir mer att jämställa med vad som gäller enligt föräldrabalken. Genom att stödet är direkt kopplat till föräldrarnas förörjningsförmåga kan man i den praktiska tillämpningen inte uppnå samma enkelhet som enligt barnbidragsmodellen. Tvärtom innebär grundbidragsmodellen i flera avseenden att administrationen av stödet blir mer komplicerad samt därmed också kostsammare än i dag. Man kan heller inte undvika att stödet ger upphov till kraftiga marginaleffekter vid vissa inkomstökningar. På samma gång följer emellertid av stödets behovsprövning att både vårdnadshavare och underhållsskyldiga som har låga inkomster får lättnader i sin försörjningsbörda.

En konsekvens av detta är dock att själva stödet blir dyrare för staten än inom bidragsförskottssystemet.

Genom den knappa tidsram som nu kommit att bli bestämmande för kommitténs arbete saknas förutsättningar för att närmare överväga om någon av modellerna bör förordas framför de andra. Kommittén lämnar därför i detta betänkande förslag till tre alternativa utformningar av dagens bidragsförskottssystem.

I det följande redovisas i korthet de tre modellerna. En presentation av bakgrundsfakta och förutsättningar som gäller för att uppskatta vilka ekonomiska effekter modellerna kan få för de enskilda hushållen redovisas i bilaga.

Grundbidragsmodellen

Samhällsstödet enligt modellen ersätter nuvarande bidragsförskott och ensamförälderreduktionen inom skattesystemet. Stödet består av två delar, dels ett fast belopp som benämns grundbidrag och som motsvarar 30 procent av basbeloppet, f.n. ca 700 kr per månad, dels ett hushållsinriktat tilläggsbelopp som motsvarar högst 14 procent av basbeloppet, f.n. ca 325 kr. per månad.

Grundbidraget är avsett att betalas ut till barn som är berättigade till underhållsbidrag och som varaktigt bor tillsammans med ensamstående vårdnadshavare eller tillsammans med en vårdnadshavare i en ombildad familj.

När båda föräldrarna tillsammans förmår svara för mer än hälften av barnets försörjningsbehov räknat i ett

normalbelopp (1400 kr per/mån., 1989) skall grundbidraget reduceras. Grundbidraget kommer därmed att minska med lika stort belopp som föräldrarnas försörjningsförmåga överstiger halva grundbidraget, eller f.n. 700 kr. Om exempelvis föräldrarnas försörjningsförmåga för ett barn är 800 kr minskas grundbidraget med (800-700=) 100 kr, och betalas ut med 600 kr till vårdnadshavaren. Grundbidraget föreslås också bli behovsprövat mot det underhållsberättigade barnets icke tillfälliga årsinkomster som överstiger ett basbelopp. Någon behovsprövning föreslås dock inte mot vårdnadshavarens nye partners inkomster.

Normalbeloppet föreslås bli fastställt av riksförsäkringsverket efter samråd med konsumentverket.

Tilläggsbeloppet är avsett som ett konsumtionsstöd till endast underhållsbidragsberättigade barn som bor tillsammans med ensamstående vårdnadshavare. Detta stöd är inte beroende av barnets inkomster eller av underhållsbidragets storlek. Däremot föreslås att stödet behovsprövas mot vårdnadshavare med höga inkomster.

Utgångspunkten för grundbidraget och tilläggsbeloppet har varit att barn till ensamtående vårdnadshavare är i större behov av ett samhällsstöd än barn i ombildade familjer. En sådan omfördelning av samhällsstödet är därför önskvärd. Omfördelningen enligt modellen sker på så sätt att nuvarande bidragsförskottsnivå reduceras med 10 procentenheter av basbeloppet dvs. från 40 till 30 procent. Detta belopp motsvarar ungefär hälften av vad ett barn i genomsnitt kan anses behöva för sitt uppehälle och är

det allmännas garanti för båda föräldernas andelstäckning av barnets behov. Garantin bör gälla oberoende av om den förälder med vilken barnet bor skulle leva tillsammans med en ny partner. Därigenom behålls kopplingen mellan barnets grundförsörjning och de biologiska föräldrarnas ekonomiska ansvar. Vad gäller tilläggsbeloppet härrör det från bl.a. de medel som blir över efter reduktionen av nuvarande bidragsförskottsnivå. Medlen används till att förstärka ekonomin i de ensamstående vårdnadshavarnas hushåll. Resultatet av omfördelningen blir således att nuvarande bidragsnivå sänks något för barn i ombildade familjer medan den höjs för barn som bor tillsammans med ensamstående vårdnadshavare.

Finansieringen av grundbidraget sker genom att endast ett nettobelopp betalas ut till vårdnadshavarna. Något återkrav från de underhållsskyldiga behöver då inte aktualiseras.

Vad gäller tilläggsbeloppet är det ett rent samhällsstöd och skall finansieras genom bl.a. medlen från resterande utfyllnadsbidrag och från slopandet av skattereduktionen för ensamstående vårdnadshavare (ensamförälderreduktionen).

Beräkningen av föräldrarnas försörjningsförmåga föreslås ske med tillämpning av föräldrabalkens regler. Samma regler skall alltså gälla både vid domstols prövning av underhållsbidragets storlek och vid försäkringskassans prövning av grundbidrag. Av domstol fastställt underhållsbidrag bör läggas till grund för kassans prövning av grundbidrag.

En teknisk samordning föreslås med förslaget från RINK att sänka underhållsbidragen med högst 75 kr.

per månad som en följd av förslaget att slopa underhållsavdraget. Samordningen sker på så sätt att underhållsskyldigs underlag för beräkning av underhållsbidrag sätts ned till 85 procent för underhållsskyldiga med låga inkomster. För underhållsskyldiga med högre inkomster gäller de av RINK föreslagna övergångsreglerna.

Vid beräkning av vårdnadshavarnas överskott föreslås att underlaget för grundbidrag också sätts ned till 85 procent och att vårdnadshavare med låga inkomster ges samma rätt som de underhållsskyldiga att få undanta 300 kr. för personliga levnadskostnader vid beräkning av överskottet.

Nedsättningen till 85 procent och reduceringen med 300 kr. innebär att de underhållsskyldiga drabbas av lindrigare marginaleffekter än vid nuvarande beräkning av underhållsbidrag. Däremot får vissa vårdnadshavare vidkännas något ökade marginaleffekter vid vissa inkomstökningar jämfört med dagens bidragsförskottssystem. Till skillnad från bidragsförskottets utfyllnadsdel skall grundbidraget sättas ned vid inkomstökningar som överstiger mer normala löneökningar.

För att underlätta samordningen mellan domstolens och kassans handläggning, föreslås att domstolens handläggning av frågor om underhållsbidrag blir indispositiv, om föräldrarna inte har förmåga att tillsammans svara för ett barns försörjning upp till normalbeloppet. I mål där föräldrarnas försörjningsförmåga kan antas vara otillräcklig för att täcka normalbeloppet, bör försäkringskassan ges tillfälle att lämna upplysningar, om det inte är obehövligt.

Grundbidraget och tilläggsbeloppet föreslås betalas ut tills barnet fyller 18 år eller längst t.o.m. juni månad det år barnet fyller 20 år, om det går i gymnasieskola eller bedriver motsvarande studier.

Bestämmelser om grundbidrag och tilläggsbelopp m.m. föreslås tas in i en ny lag som ersätter lagen om bidragsförskott.

En närmare redogörelse för grundbidragsmodellen ges i avsnitt 3.3 i denna del av betänkandet. I betänkandets del III redovisas olika versioner av grundbidragsmodellen vad avser storleken på stödet (del III publiceras under våren 1990).

Barnbidragsmodellen

Ett alternativ till grundbidragsmodellen är - som tidigare framhållits - att man löser upp den bindning som i dag finns mellan underhållsbidraget och bidragsförskottets s.k. utfyllnadsdel (utfyllnadsbidraget). Utfyllnadsbidraget kan då användas för ett generellt stöd i form av ett särskilt barnbidragstillägg för barn till ensamstående vårdnadshavare. Stödet föreslås inte bli behovsprövat mot andra än vårdnadshavare med höga inkomster och sker då i form av en spärregel.

Genom att det särskilda barnbidraget riktas enbart till barnen i ensamförsörjarhushållen medför detta en begränsning av den krets av barnfamiljer som blir mottagare av bidraget jämfört med vad som gäller i dag för att erhålla bidragsförskott. Övergången från den familjeform där vårdnadshavaren bor ensam med sitt/sina barn till den där vårdnadshavaren och

barnen bor tillsammans med vårdnadshavarens nye partner och det särskilda behov av stöd som finns i vissa ombildade familjer kräver dock att ett visst reducerat stöd utgår till den sedan rätten att erhålla det särskilda barnbidraget har upphört. Det reducerade stödet bör i sådant fall vara behovsprövat mot den nya familjens samlade inkomster och eventuellt erhållna och utbetalda underhållsbidrag. Genom en sådan ordning kan neutralitet i ekonomiskt hänseende skapas mellan olika familjeformer och då i första hand mellan ombildade familjer och kärnfamiljer.

Två förutsättningar bör ställas upp för att det särkilda barnbidragstillägget skall utgå. För det första måste det i vårdnadshavarens hushåll finnas ett barn som uppfyller villkoren för flerbarnstillägg enligt lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag, bortsett från kravet om att minst tre barn ska finnas i familjen. Den andra förutsättningen är att vårdnadshavaren är ensamstående. Det kriteriet bör bestämmas på samma sätt som i dag gäller för bostadsbidraget.

Det särskilda barnbidraget utgår till och med det kvartal som barnet fyller 16 år men kan i vissa fall förlängas t.o.m. det andra kvartalet under vilket det fyller 20 år. Bidraget bör administreras tillsammans med det vanliga barnbidraget och handläggas av försäkringskassan. För att få bidraget förutsätts en ansökan första gången. Ansökan skall inte behöva förnyas förutom när vårdnadshavaren på nytt har rätt till bidrag sedan det dragits in. Det särskilda barnbidraget kommer att omfatta ca 230 000 barn.

Genom sin generella utformning kan bidraget göras betydligt mer lätthanterligt för myndigheter och lättförståeligt för enskilda än det nuvarande systemet. För större antalet bidragstagare uppkommer inga marginaleffekter i inkomsthänseende. Vid beräkningen av kostnadsramen för denna modell har vi utgått från att medlen för nuvarande utfyllnadsbidrag och ensamförälderreduktionen inom skattesystemet kan tas i anspråk. Bidraget kan då utgå med 750 kr per barn och månad i den ensamståendes hushåll. Det reducerade stödet beräknas uppgå till 400 kr per barn och månad och det riktas till ombildade familjer med tre eller flera underhållsbidragsberättigade barn.

Genom barnbidragsmodellen kan beräkningen av underhållsbidraget få en mer självständig betydelse än det har i nuvarande system samtidigt som administrationen kan förenklas. Främst gäller detta försäkringskassornas arbete.

Förutom det stöd som kan utgå i form av särskilt barnbidrag bör, oavsett den familjeform som vårdnadshavaren valt att leva i, ett förskott på underhållsbidrag kunna erhållas från försäkringskassan. Funktionen som sådan har stort värde för stabiliteten i vårdnadshavarens ekonomi. Förskottets storlek bör dock kunna begränsas till belopp som högst kan utgå enligt lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag. För utbetalning av förskott bör krävas att villkoren för att erhålla underhållsbidrag är uppfyllda.

Enligt av riksrevisionsverket gjorda beräkningar kan administrationskostnaderna för bidraget enligt denna modell bli avsevärt lägre än kostnaderna för dagens bidragsförskott. En utförligare beskrivning av

barnbidragsmodellen lämnas i avsnitt 3.4 i denna del av betänkandet. I betänkandet del III redovisas olika versioner av denna modell; bl.a. finns några versioner med differentierade bidragsbelopp i förhållande till antalet barn i familjen.

Bostadsbidragsmodellen

Bidraget enligt denna modell bygger på tanken att skapa ett inkomstprövat samhällsstöd, som är riktat uteslutande till ensamförsörjarhushåll, och som kan samordnas med bostadsbidragssystemet. Alternativt kan stödet samordnas med socialförsäkringssystemet. I likhet med barnbidragsmodellen föreslås att stödet riktas enbart till barn till ensamstående vårdnadshavare, som har underhållsberättigat barn. En ytterligare förutsättning för stödet är att vårdnadshavarens inkomster samt dennes och barnets förmögenhet inte överstiger vissa nivåer. Förmögenhetsnivåerna sammanfaller med de som bestämts i lag (1988:786) om bostadsbidrag, medan inkomstnivåerna trappas av från löneinkomster på en högre nivå än vad som gäller enligt denna lag. Övriga bestämmelser i lagen kan med smärre justeringar användas för regleringen av ett inkomstprövat samhällsstöd. Det innebär bl.a. att ansökan om bostadsbidrag och det särskilda bidraget kan göras på en blankett. Bidraget kan då också handläggas av kommunernas bostadsenheter samtidigt som de handlägger bostadsbidraget. Väljer man att stödet skall administreras av försäkringskassorna bör den sjukpenninggrundande inkomsten i stället vara underlag för inkomstprövningen. På samma sätt som föreslås för barnbridragsmodellen erhåller vissa ombildade familjer ett reducerat ekonomiskt stöd.

För att underlätta kontrollen av att sökanden är ensamstående finns en presumtionsregel om vilka som skall jämställas med makar. Genom regeln är det sökanden som har att visa att ett samboende inte föreligger när anledning finns att ifrågasätta det.

Kostnaderna för det särskilda bidraget faller inom samma kostnadsram som för det särskilda barnbidraget. Det förutsätts att såväl medlen för utfyllnadsbidraget som för ensamförälderreduktionen kan tas i anspråk även för detta bidrag.

Bidraget utgår normalt till och med den månad som barnet fyller 17 år.

Det inkomstprövade stödets fördel ligger i att det kan anpassas till det enskilda hushållets behov av stöd. En betydande nackdel med stödet är de höga samlade marginaleffekterna som hushållen får kännas vid så snart den bidragsgrundande inkomsten ökar. Förutom inkomstskatten påverkas både bostadsbidraget och eventuella barnomsorgsavgifter av en inkomstökning.

I avsnitt 3.5 ges en utförligare redogörelse för det särskilda stödet enligt bostadsbidragsmodellen. I detta avsnitt beskrivs även hur statens utgifter och ekonomin i de bidragsberättigade hushållen kommer att påverkas av stödet.

Övriga frågor

Genom regeringens beslut den 22 september 1988 har till kommittén överlämnats av riksdagen behandlade frågor om resekostnader vid utövande av umgänge med

barn (LU 1987/88:33, rskr. 1987/88:308). Dessa frågor liksom frågor om underhållsbidrag och styvföräldrars speciella ställning m.m. har kommittén genom särskilt beslut den 19 december 1989 överlämnat till statsrådet Lindqvist. I förslaget till grundbidragsmodellen förekommer dock lösningar för samordningar mellan allmän domstol och försäkringskassa som påverkar domstolens och kassans handläggning av frågor om underhållsbidrag. I sak innebär detta inte något närmare ställningstagande till hur reglerna om underhåll till barn i framtiden bör utformas.

1 VÅRT UPPDRAG

1.1 Våra uppgifter enligt direktiven

Kommitténs uppgift enligt direktiven (dir. 1986:30) är att allsidigt belysa och diskutera de grundläggande frågorna om bidragsförskottets konstruktion och dess anknytning till föräldrabalkens regler om underhållsbidrag. Detta fordrar ingående kunskaper dels om de ekonomiska och sociala förhållanden som såväl underhållsskyldiga som underhållsberättigade barn och deras vårdnadshavare lever under, dels om hur de båda regelsystemen tillämpas i praktiken. Kommitténs uppgift är också att beskriva skillnader i inkomster, bostadsförhållanden m.m. mellan olika familjetyper.

Genom tidigare kommittéers och riksdagens revisorers arbete finns visst material tillgängligt. Materialet bör uppdateras och kompletteras samt användas för noggranna analyser av regelsystemen och av de skilda förhållanden som gäller mellan olika familjetyper. Resultatet bör därefter läggas till grund för förutsättningslösa överväganden.

Mer konkret har vi att behandla dessa frågor:

o Vid översynen av nuvarande regler bör vi överväga om möjlighet finns att ge underhållsbidraget en bättre följsamhet till ändrade förutsättningar än som kan ske i dag. Detta gäller särskilt i de fall när samhällsstöd (bidragsförskott) utgår

o Vi bör pröva om vårdnadshavarens och barnets inkomster skall påverka storleken av samhällsstödet,

och om en ny partners inkomster skall medföra att samhällsstödet sänks. I samband med denna fråga bör vi också överväga om skillnad skall göras mellan gifta och sambor. För att kunna avgöra när ett nytt samboförhållande föreligger bör tydliga kriterier uppställas.

o När vi utformar regler som berör sambandet mellan underhållsbidraget och samhällsstödet, bör vi eliminera att effekten av sänkt underhållsbidrag, p.g.a. vårdnadshavarens ökade inkomster blir att utfyllnadsdelen av bidragsförskottet ökar.

o När vi överväger möjligheterna att inkomst/behovspröva samhällsstödet, bör vi i ett helhetsperspektiv analysera de marginaleffekter som kan uppkomma för ensamstående föräldrar p.g.a. ökad skatt, minskat bostadsbidrag, höjda barnomsorgsavgifter m.m.

o Vi bör särskilt behandla problem som i dag finns hos ensamstående föräldrar vilkas stödbehov inte kan tillgodoses av det nuvarande generella familjestödet, inklusive bidragsförskottet.

o Vi har även möjlighet att behandla de delar av skattesystemet och bostadsbidraget som direkt berör ensamföräldrarna och de underhållsskyldiga.

Utredningen om reformerad inkomstbeskattning har i betänkandet (SOU 1989:33) Reformerad inkomstbeskattning föreslagit att ensamförälderreduktionen och underhållsavdraget slopas. Vad beträffar underhållsavdraget har utredningen föreslagit att underhållsavdrag som bestämts genom dom eller avtal som slutits före den 1

januari 1991 skall under vissa förutsättningar sättas ned med högst 75 kr. per månad. Utredningen har därvid framhållit att den slopade avdragsrätten torde generellt komma att medföra något lägre underhållsbidrag och att den närmare utformningen av det framtida stödet - till bidragsberättigade barn - får bli beroende av vår kommittés arbete.

I våra direktiv har också förutskickats att slopandet av underhållsavdraget bör mötas med korrigerande åtgärder så att en ökad börda inte faller på de bidragsskyldiga föräldrarna.

Det skall här också nämnas att boendekostnadsutredningen inom bostadsdepartementet föreslagit förändringar i bostadsfinansieringen och bostadsstödet.

De ytterligare frågor som vi har att behandla är bl.a.

o Att överväga om beräkningen av det förbehåll som den underhållsskyldige får göra bör ändras. Särskilt bör vi uppmärksamma behandlingen av bostadskostnaden. Vi bör även pröva om rätten att göra förbehåll för hemmavarande maka skall behållas och om denna rätt i så fall skall omfatta också en ny sambo.

o Till frågan om beräkningen av underhållsbidrag hör också hur egna företagares inkomster bör beräknas.

o Med hänsyn till att ett allt större antal särlevande föräldrar anlitar bidragsförskottssystemet samt det nära sambandet mellan samhällsstödet och underhållsbidraget, bör vi överväga att ge

försäkringskassorna ett större ansvar när det gäller att fastställa underhållsbidrag.

o Vi bör pröva möjligheterna till besparingar.

Kommitténs direktiv återges i sin helhet i del III.

1.2 Arbetets uppläggning och genomförande

Kommittén började sitt arbete i april 1987. I en första fas granskades andra utredningars och riksdagens revisorers arbete med att försöka lösa de problem som är förenade med nuvarande regler om underhållsbidrag och bidragsförskott. Särskilt inventerades omfattande statistik och annat faktamaterial som legat till grund för ensamförälderkommitténs betänkande (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn samt riksdagens revisorers rapporter om statens utgifter för bidragsförskott m.m. (1984/85:5, 1984/85:6, 1984/85:7 och 1985/86:1).

Till den första fasen hörde också att inhämta kunskaper om hur andra bidrag än underhållsbidrag och bidragsförskott påverkar de särlevande föräldrarnas ekonomi. Bl.a. studerades barnbidraget, bostadsbidraget, socialbidraget och transfereringarna av bidrag via skattesystemet - underhållsavdraget och ensamförälderreduktionen. Även jämförelser med andra länders hantering av olika slags bidrag till särlevande föräldrar och deras barn togs med i kunskapsuppbyggnaden. I arbetet med de internationella jämförelserna gjorde kommittén, genom dess sekretariat, studiebesök i Norge, Danmark och USA.

Arbetet i första fasen pågick fram till årsskiftet 1987/1988 och utmynnade i en problemöversikt samt en analys av hur en andra fas i utredningsarbetet med att ta fram förslag till problemlösning bäst skulle bedrivas. Den första fasen av kommitténs arbete finns redovisad i del II av detta betänkande.

Den analys kommittén gjorde av problemöversikten ledde fram till att utredningsarbetet i den andra fasen skulle delas upp i två etapper. Kommittén bestämde i början av 1988 att etapp ett skulle ägnas åt att arbeta fram modeller för det ekonomiska samhällsstödet till vårdnadshavarna inom gruppen särlevande föräldrar. Därefter skulle den andra etappen ägnas åt frågor om underhållsbidraget och de underhållsskyldiga föräldrarnas situation. Kommittén bestämde även att det insamlade faktamaterialet skulle kompletteras med forskarrapporter och ytterligare statistikuppgifter som kunde bilda underlag för en beskrivande analys av de ekonomiska och sociala förhållanden som såväl underhållsskyldiga som underhållsberättigade barn och deras vårdnadshavare lever under. Vidare skulle beräkningar tas fram om kostnaderna för administrationen av nuvarande bidragsförskottsystem samt de kostnadsförändringar som de olika modellförslagen kunde innebära.

Under år 1988 arbetade kommittén med två bidragsmodeller som skulle kunna tänkas ersätta bl.a. nuvarande utfyllnadsbidrag inom bidragsförskottsystemet. Enligt den ena modellen skulle bidraget inkomstprövas samt samordnas med bostadsbidragssystemet eller sjukpenningsystemet. Den modellen fick namnet bostadsbidragsmodellen. Bidraget enligt den andra modellen skulle samordnas med det

allmänna barnbidraget utan att någon inkomstprövning skulle ske mot vårdnadshavarens inkomster.

I samarbete med statistiska centralbyrån (SCB) och riksförsäkringsverket (RFV) gjordes en mångfald statiska bearbetningar. För bl.a. statistikbearbetningen hade kommittén under året en extra sekreterare anställd. Kommittén inledde samarbete med olika forskare inom barnpsykiatri, socialmedicin och kulturgeografi. Tillsammans med riksrevisionsverket och RFV påbörjades arbetet med beräkningarna av administrationskostnaderna. En familjeekonom anlitades som konsult för att biträda kommittén med att göra vissa beräkningar av levnadskostnader för olika famijetyper. Ett samarbete med riksskatteverket resulterade i en kartläggning och analys av försäkringskassornas och kronofogdemyndigheternas verksamhet med återkrav av underhållsbidrag och bidragsförskott. En enkät sändes ut till ett antal tingsrätter, socialförvaltningar, försäkringskassor och advokatbyårer. I enkäten ställdes olika frågor om utformningen och tillämpning av reglerna om underhållsbidrag och bidragsförskott (en sammanfattning av enkätresultatet finns i del III).

Kommittén besökte i början av året försäkringskassan i Göteborg och tog där del av bl.a. kassans erfarenheter av försöksverksamheten med att fastställa underhållsbidrag till barn. Genom kommittésekretariatets försorg gjordes ytterligare studiebesök i bl.a. Finland, Holland och Storbritannien. En av kommittésekreterarna besökte Australien och studerade där ett nytt system för underhållsbidrag och dess administration samt olika metoder för forskning kring separationer som bedrivs av Australian Institute of Family Studies.

Under år 1989 arbetade kommittén fram ytterligare en bidragsmodell som fick namnet grundbidragsmodellen. Den avsåg att belysa effekterna av möjliga förändringar inom nuvarande bidragsförskotts- och underhållsbidragssystem.

I slutet av juni 1989 höll kommittén ett tre-dagars internatsammanträde, varvid bl.a. de framtagna modellalternativen penetrerades.

Under senare delen av 1989 övervägdes olika metoder att beräkna underhållsbidraget samt slutfördes arbetet med de olika modellalternativen för samhällsstödet. En ytterligare sekreterare förordnades för att utreda de förhållanden som särlevande föräldrar med särskilt låga inkomster lever under.

2 DEN EKONOMISKA OCH SOCIALA SITUATIONEN FÖR SÄRLEVANDE FÖRÄLDRAR OCH DERAS BARN

2.1 Inledning

I detta avsnitt lämnas en översiktlig statistisk beskrivning av hur familjerna är sammansatta, om föräldrars förvärvsarbete, barnomsorg, familjernas ekonomiska resurser och bostadssituation.

Uppgifterna har i allt väsentligt hämtats från SCB:s rapport 62 om barns levnadsvillkor (Stockholm 1989). För ytterligare information hänvisas till denna rapport samt till socionomen Margaretha Johanssons beskrivning av barnfamiljernas sammansättning och antal m.m. i del III av betänkandet. Vi hänvisar här också till den till detta betänkande såsom en rapport fogade bilagan i samma del av betänkandet "Att skiljas" av kulturgeografen Cecilia Kjellman. I denna rapport ges en tidsstudie över de kontakter med myndigheter och problem m.m. som vanligtvis uppkommer för enskilda i samband med en separation. (Del III av kommitténs betänkande kommer att publiceras under våren 1990.) Uppgifterna i SCB:s rapport grundas på främst tre stora urvalsundersökningar. Dessa är undersökningen om levnadsförhållanden, ULF, för åren 1984-1987, Inkomstfördelningsundersökningen, HINK, för åren 1975, 1978 och 1980-86 samt Barnomsorgsundersökningar, främst för år 1988.

Vissa av uppgifterna i rapporten har tagits fram och bearbetats på beställning av vår kommitté.

Som SCB understrukit i rapporten är uppgifter som hämtats från olika källor inte alltid helt

överensstämmande. Mätmetoder, mättidpunkter och definitioner kan variera. I urvalsundersökningarna förekommer också slumpfel.

Ett statistiskt material som grundas på ett urval kan givetvis inte återge hela sanningen om hur enskilda har det i olika fall. Vi är väl medvetna att verkligheten är betydligt mera mångfacetterad och skiftande för olika personer än vad som framgår av statistiken. I likhet med andra utredningar har vi dock funnit det nödvändigt att grunda våra bedömningar främst på den officiella statistik som finns tillgänglig även om denna kan ha vissa brister.

2.2 Antalet barn i Sverige

Av Sveriges befolkning är ca en femtedel barn i åldrarna 0-17 år. Vid utgången av år 1988 fanns det 1 847 000 barn i landet (0-17 år). Om åldersgrupperna 18-20 år medräknas blir antalet ca 2 miljoner.

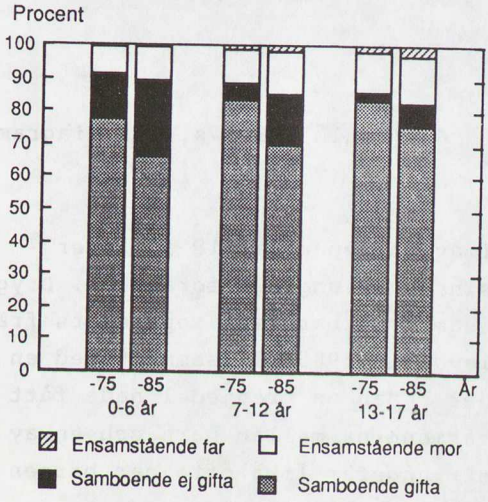
2.3 Familjen

Andelen barn som lever med gifta/sammanboende föräldrar har minskat och vi har fått alltfler barn med ensamstående föräldrar. År 1985 fanns det en kvarts miljon barn under 18 år som hade ensamstående förälder, vilket motsvarar ca 14 procent av alla barn under 18 år. Det är vanligast att det är en moder och hennes barn som lever tillsammans. Moder och barn har normalt inte levt ensamma från början, utan de yngsta barnen finns vanligtvis i en familj med båda föräldarna. Med stigande ålder är det dock alltfler barn som kommer att leva med en ensamstående förälder. Barn med sammanboende föäldrar utgör dock

fortfarande den klart största gruppen (år 1985 utgjorde 86 procent av alla barn under 18 år).

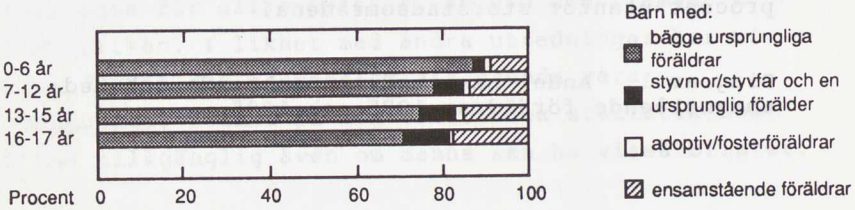
Vissa regionala skillnader kan också noteras. I storstadsområdena är föräldrar inte lika ofta sammanboende som i övriga landet. Särskilt Stockholms-området är annorlunda. Här hade år 1985 i ca 80 procent av barnen sammanboende föräldrar mot 88 procent utanför storstadsområdena.

Diagram 1. Andel barn med sammanboende och med ensamstående föräldrar 1975 och 1985.



Källa: SCB:s rapport 62 (Sthlm 1989) s. 14, diagram 21.

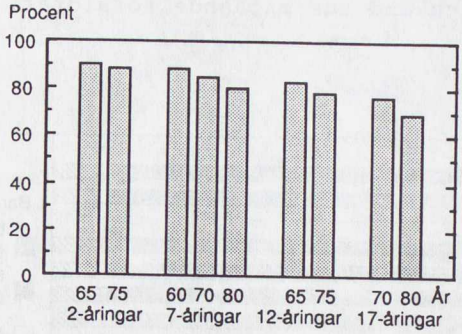
Diagram 2. Andel barn i olika åldrar som lever med bägge sina urspungliga föräldrar, med en urspunglig förälder och styvfar/styvmor och med ensamstående föräldrar. Medeltal 1984/85.



Källa: SCB:s rapport 62 (Sthlm 1989) s. 15, diagram 2.7.

Omkring en femtedel av barnen under 18 år lever skilda från en av sina ursprungliga föräldrar. Drygt två tredjedelar av samtliga barn som separerats från en av föräldrarna levde år 1985 tillsammans med en ensamstående förälder medan en tredjedel hade fått en styvförälder. Separationerna mellan barn och en av föräldrarna har skett ungefär lika ofta när barnen var riktigt små som när de blivit äldre.

Diagram 3. Andel barn i olika åldrar som lever med bägge sina urspungliga föräldrar.

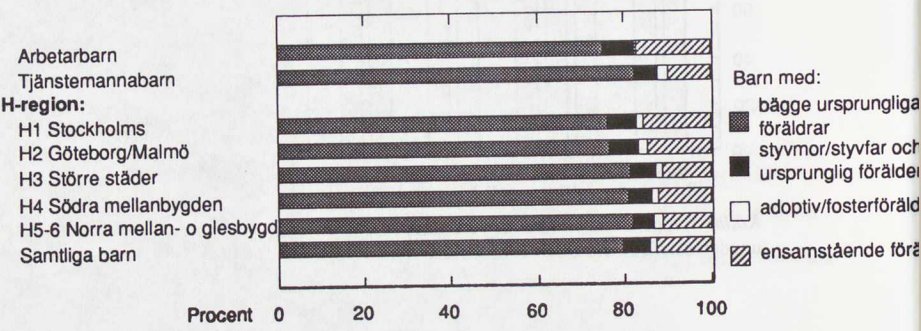


Källa: Rapport från utredningen om barn- och ungdomsstatistik vid SCB. 1985-03-29.

Olika källor tyder på att en separation mellan barn och en av föräldrarna har blivit vanligare under de senaste tjugo åren och att alltfler barn har upplevt en separation. Omkring 30 000 barn är inblandade i separationer varje år. (Källa: Socionomen Margaretha Johanssons bekrivning i del III av betänkandet.)

Regionala och socioekonomiska skillnader finns i barnens familjesituation. I storstäderna lever nära 25 procent av barnen under 18 år skilda från en av sina ursprungliga föräldrar. Utanför storstäderna är motsvarande andel inte fullt 20 procent. Inom arbetargruppen är det vanligare att barn lever skilda från en av sina ursprungliga föräldrar, 25 procent, motsvarande tal i tjänstemannagruppen är 17 procent.

Diagram 4. Andel barn i olika socioekonomiska grupper och i olika regioner som lever med bägge sina ursprungliga föräldrar, med en ursprunglig förälder och styvfar/styvmor och med ensamstående föräldrar. Medeltal 1984 och 85.



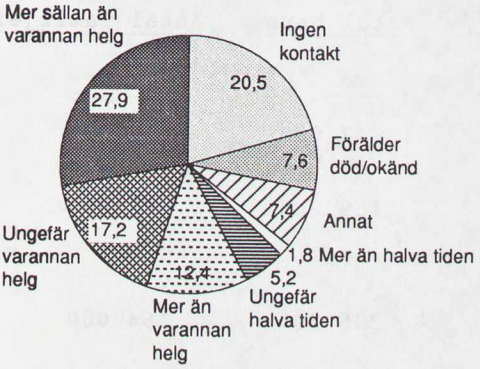
Källa: SCB rapport 62 (Sthlm 1989) s. 18, diagram 2.6.

De flesta barnen träffar de frånvarande föräldrarna ibland. Det är ovanligt att barnet träffar båda föräldrarna ungefär lika mycket. Vanligast träffar barnet den frånvarande föräldern högst varannan helg. De barn som har fått en styvförälder har i hög utsträckning förlorat kontakten med den frånvarande föräldern. En tredjedel av dessa barn har inte alls någon kontakt med den frånvarande föräldern. Det är mycket vanligare med gemensam vårdnad när föräldrarna är ensamstående än när någon av föräldrarna fått ny partner. Endast cirka sju procent av barnen bor ibland hos den frånvarande föräldern.

Regionala och socioekonomiska skillnader finns också i kontaktsmönstret mellan barnen och den frånvarande

föräldern. I ensamståendegruppen är det dubbelt så vanligt att arbetarbarnen saknar kontakt med den andre föräldern som att tjänstemannabarnen gör det. De ensamstående arbetarna uppger mycket mer sällan än de ensamstående tjänstemännen att man har gemensam vårdnad om barnen. Bland de förra förekommer det knappast alls att barnen bor hos den frånvarande föräldern medan den förekommer för 10 procent av tjänstemannabarnen. I storstäder och större städer är det vanligare att man har gemensam vårdnad än i övriga delar av landet.

Diagram 5. Kontakter mellan urspunglig förälder och barn som lever skilda från denna. Andel av alla barn som lever skilda från en förälder.



Källa: SCB rapport 62 (Sthlm 1989) s. 19, diagram 2.7.

Familjerna kan efter sin sammansättning delas in i tre huvudgrupper:

- Traditionell kärnfamilj; en mor, far och enbart deras gemensamma barn (inklusive fosterbarn och adoptivbarn).
- Ombildad familj; ett sammanboende par (gifta eller ogifta) där mannen eller kvinnan eller båda har med barn från ett tidigare förhållande. I familjen kan det också finnas nya barn som är parets gemensamma.
- Ensamförälderfamlj; en ensamstående vårdnadshavare med barn.

Åren 1984 och 1985 var antalet familjer och antalet barn under 18 år i de olika familjeslagen följande:

	Antal barn	Antal familjer
Traditionella kärnfamiljer	1 447 000	816 000
Ombildade familjer	169 000[1]	85 000
Ensamförälder-familjer	235 000	164 000

Not: [1)] varav ca 110 000 barn från ett tidigare förhållande.

Källa: SCB.s rapport 62 (Sthlm 1989) s. 15 och 20.

Den traditionella kärnfamiljen är således vanligast medan den ombildade familjen är ovanligast. Den mest vanliga ombildade familjen är den där barn lever med sin mor och styvfar och eventuellt också med ett syskon som är parets gemensamma. Den minst vanliga av

de ombildade familjerna är den där både mannen och kvinnan har med sig barn från tidigare förhållanden. Att de även har gemensamma barn är ännu mer sällsynt.

En femtedel av barnen i landet saknar hemmavarande syskon. I de ombildade familjerna finns något fler hemmavarande barn under 18 år än i den traditionella kärnfamiljen. Skillnaden är dock liten, 2 respektive 1,8 barn per familj.

År 1985 fanns det ungefär 250 000 underhållsskyldiga till barn under 18 år, varav 200 000 män och 50 000 kvinnor. Hälften eller 125 000 av de underhållsskyldiga är sambor eller gifta. Cirka 65 procent eller 160 000 underhållsskyldiga saknar barn i sitt hushåll medan ca 90 000 har barn i hushållet. Av de 90 000 underhållsskyldiga med barn i hushållet ingår ca 73 000 i en ombildad famlij. 43 000 (34 procent) av desa familjer har endast gemensamm barn, 20 000 (16 procent) har endast barn från tidigare förhållande och 10 000 (8 procent) har både gemensamma occh icke gemensamma barn i hushållet.

Källa: Specialbearbetning av ULF 1984/85. Se tabellbilaga i del III av betänkandet.

2.4 Föräldrarnas förvärvsarbete

Den kvinnliga förvärvsintensiteten (i åldrarna 25-44 år) har under perioden 1965 till 1987 ökat från 55,6 till 90,4 procent (andel sysselsatta enligt arbetskraftsundersökningarna). Detta har i sin tur inneburit stora förändringar i barnens vardagssituation. I januari 1988 hade över 80 procent av barnen en mor som förvärvsarbetade. Andelen var ännu högre för de äldre barnen. Kvinnorna deltidsarbetar i mycket högre utsträckning och är också föräldralediga mycket oftare än männen. Kvinnor har också oftare icke fasta arbeten.

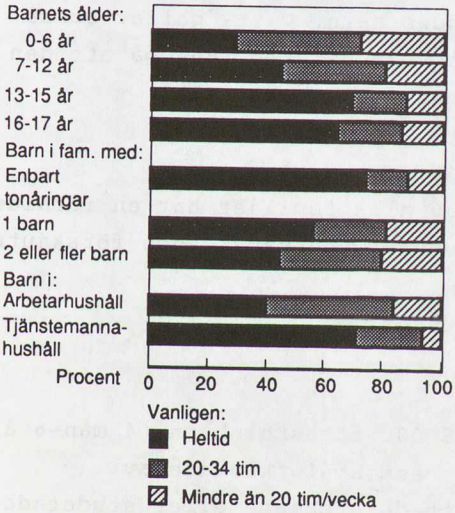
Kombinationen heltidsarbetande pappa och deltidsarbetande mamma är den mest vanliga. Av 1986 och 87 års undersökningar om levnadsförhållanden framgår att ca 38 procent av barnen hade föräldrar som förvärvsarbetade på detta sätt. Cirka 25 procent av barnen hade föräldrar som båda arbetade heltid och 11 procent av barnen hade en heltidsanställd far och en icke förvärvsarbetande mor. Sex procent av barnen hade en ensamstående mor eller far som arbetade heltid och ungefär lika många en deltidsanställd ensamstående förälder. Mindre än hälften av de förvärvsarbetande mödrarna har ett heltidsarbete.

Barnens ålder och barnantal i familjen inverkar på förvärvsintensiteten. En skiljelinje går mellan tvåbarns- och trebarnsfamiljerna. Särskilt i tre- eller flerbarnsfamiljerna finns det föräldrar som arbetar kort deltid (mindre än 20 timmar per vecka) eller är arbetslösa. Detta gäller nära 40 procent av tre- eller flerbarnsfamiljerna med sammanboende föräldrar. Att båda föräldrarna arbetar heltid är vanligare i en- och tvåbarnsfamiljerna (37 respektive

27 procent). I familjer med tonåringar är heltidsarbete för båda föräldrarna ungefär lika vanligt i både enbarns- och tvåbarnsfamiljen. När barnen är yngre finns det dock skillnader mellan enbarns- och tvåbarnsfamiljen.

Barn till ensamstående har mera sällan en förälder som inte förvärvsarbetar eller som arbetar på deltid. Bland de ensamstående föräldrarna är heltidsarbete jämförelsevis vanligare och antalet heltidsarbetande ökar också markant med barnens ökande ålder (från 28 procent bland förskolebarnens föräldrar till 45 procent bland 7-12 åringarnas och ca 70 procent bland tonåringarnas).

Diagram 6. Barn med ensamstående mor eller far efter omfattningen av föräldrarnas förvärvsarbete.



Källa: SCB:s rapport 62 (Sthlm 1989) s. 24, diagram 3.3.

I alla åldrar bland förskolebarnen är det vanligare bland gifta/sammanboendes barn än bland ensamståendes att en förälder är hemma helt eller nästa helt. Redan för de minsta, 4-11 månader, är skillnaden tydlig (85 procent bland de gifta/sammanboendes barn och 75 procent bland de ensamståendes) och märks ännu mer högre upp i åldrarna. Cirka 30 procent av de gifta/sammanboendes ett- till treåringar hade en förälder hemma helt eller nästan helt och mellan 20-25 procent av 4-6 åringarna. Bland de ensamståendes barn minskar andelen fort från 17 procent bland ettåringarna till 6 procent bland sexåringarna.

Den ensamstående föräldern som är hemma är antingen föräldraledig eller arbetslös. Det är vanligare med en föräldraledig förälder bland de sammanboendes barn än bland de ensamståendes barn. Detta gäller också för barnen under ett år och det kan tyda på att den ensamstående föräldern går tillbaka till förvärvsarbetet tidigt.

Ungefär en tredjedel av alla familjer har en förälder som arbetar på orgelbundna, obekvämare och förskjutna arbetstider.

2.5 Barnomsorg

I januari 1988 hade 75 000 föreskolebarn (4 mån-6 år) sammanboende föräldrar som själv klarade av barntillsynen trots att de arbetade eller studerade. Föräldrarna hade olika arbetstider och turades om med barnpassningen eller så var barnen med i arbetet.

Förhållandena är annorlunda för barnen til de ensamstående föräldrarna. Den ensamstående föräldern har längre arbetstid än den sammanboende modern och arbetar oftare heltid. De ensamståendes barn har därför inte samma möjlighet att vistas i hemmet med föräldern under delar av arbetsdagen. De sammanboende föräldrarna arbetar också ofta på olika tider och kan därför begränsa behovet av barntillsyn utanför hemmet.

Cirka 75 procent av de ensamståendes förskolebarn hade kommunal barnomsorg i januari 1988 medan de sammanboendes andel var 45 procent.

Den kommunala barnomsorgen används i mindre omfattning av arbetarnas barn än tjänstemännens barn. De förra ses oftare till enbart av föräldrarna, medan de senare oftare har barntillsyn utanför hemmet. Knappt 50 procent av alla två-sexåringar med sammanboende föräldrar med arbetsyrken hade 1986/87 kommunal barnomsorg medan motsvarande siffra var över 80 procent för barn till sammanboende föräldrar som bägge var tjänstemän.

2.6 Familjernas inkomst- och förmögenhetsförhållanden

Familjens inkomststandard är avhängig av inkomsterna och antalet personer som skall leva på dessa. Den disponibla inkomsten i en familj är lika med de samlade inkomsterna exklusive skatter och inklusive bidrag. Inkomststandarden kan mätas genom att den disponibla inkomsten delas med en norm för levnadsomkostnaderna som varierar med familjens storlek och sammansättning. (Se vidare SCB:s rapport 62 s.37-39). Den av SCB använda normen för

levnadsomkostnaderna består av dels ett belopp motsvarande socialstyrelsens rekommendationer från 1985 för beräkning av socialbidrag, dels ett belopp för boendekostnader för en lägenhet som ligger exakt på trångboddhetsgränsen enligt den norm 2 som används i bl.a. folk- och bostadsberäkningsstatistik. Hyreskostnaderna har erhållits från årliga hyresundersökningar där värden lämnas för fyra kostnadszoner i landet. Den av SCB beräknade boendekostnaden är lägre än socialstyrelsens norm för skälig bostadsstandard. Barnomsorgskostnader finns inte med i normen.

Samtidigt aviserar SCB att mer utvecklade mått på inkomststandarden kommer att användas i kommande rapporter. I ett avsnitt ges också exempel på hur situationen blir om man använder ett strängare mått på inkomststandard som bättre anknyter till de rekommendationer som socialstyrelsen ger för beräkning av socialbidrag (se sid. 49-51 i rapporten).

I denna alternativ norm för levnadsomkostnader ställs större krav på bostadens storlek, i enlighet med socialstyrelsens rekommendationer för skälig bostadskostnad. Vidare ingår i normen kostnader för barnomsorg, för resor till och från arbetet samt fackföreningsavgift. När SCB prövade denna norm för åren 1984 och 1985 räknade man dessutom om villaägares disponibla inkomster och räknade med en beskattning som om de bodde i hyreslägenhet.

SCB konstaterar att med denna strängare norm för godtagbar standard blir den genomsnittliga inkomststandarden lägre och fler hamnar under fattigdomsstrecket. Jämfört med den enklare norm som

SCB använt sig av i rapporten skulle med den nu redovisade strängare normen dubbelt så många, 16 procent i stället för 8 procent, hamna under en fattigdomsgräns (i stället för 15 000 barn skulle 30 000 barn leva i familjer med inkomster som inte räckte till en godtagbar standard).

Enligt SCB ger den strängare normen samma skillnader i inkomststandarden mellan barn i olika befolkningsgrupper som i den av SCB i rapporten använda normen. Skillnaderna är desamma mellan ensamståendes barn och sammanboendes barn etc., men inkomststandarden ligger genomgående på en lägre nivå. När det gäller boendeform finns dock en skillnad. Med den strängare normen krymper avståndet mellan sammanboende i eget hem och hyreslägenhet.

Vi vill redan här uppmärksamma på att de jämförelser av levnadskostnaden som kommittén redovisar i effektbeskrivningarna för modellförslagen i detta betänkande, grundas på den nu redovisade "strängare" normen för beräkning av levnadsomkostnader.

SCB har med utgångspunkt från detta angett olika inkomststandard på följande sätt i rapport 62:

- Inkomststandard 1 = att familjemedlemmarna kan leva exakt enligt de normer som angetts. Denna standard utgör en "fattigdomsgräns".

- Inkomststandard under 1 = att familjemedlemmarna har det sämre ställt än normerna och således ligger under "fattigdomsgränsen".

- Inkomststandard över 1 = att familjemedlemmarna ligger över fattigdomsgränsen.
65

- Inkomststandard över 2 = att familjemedlemmarna har en standard som är mer än dubbelt så hög som den normerna anger.

Inkomststandarden är inte ett helt säkert mått på ekonomisk standard, eftersom personer med låg inkomst kan ha en stor förmögenhet. Detta förekommer bl.a. i jordbrukar- och andra företagarfamiljer där man kan ha en god standard trots låga inkomster.

Den ekonomiska standarden kan också mätas utifrån vilka möjligheter familjerna har att på kort varsel få fram en viss summa pengar kontant. SCB har i rapport 62 konstaterat att flertalet barnfamiljer åren 1984-85 med kort varsel kunde få 8 000 kr. disponibla genom egna bankmedel eller lån. En sjättedel av barnfamiljerna saknade denna möjlighet.

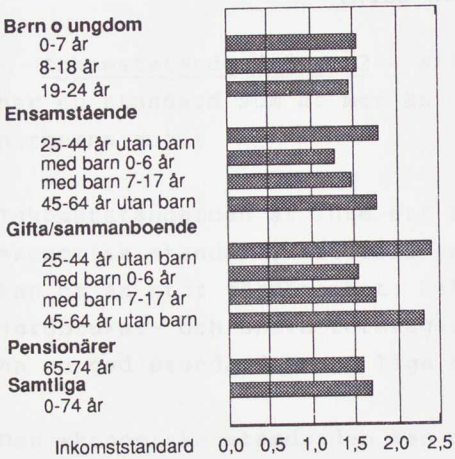
En jämförelse mellan barnfamiljer och andra befolkningsgrupper

Den årliga ökningen av de genomsnittliga disponibla inkomsterna avtog vid slutet av 1970-talet och förbyttes i början av 1980-talet till en minskning. Vid mitten av 1980-talet började inkomsterna stiga igen. År 1985 var den genomsnittliga inkomststandarden densamma som år 1975.

Barnfamiljerna har under samma period haft en inkomstutveckling som motsvarar hela befolkningens.

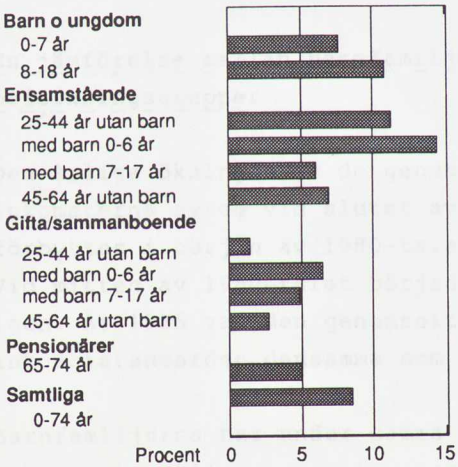
Deras inkomststandard ligger dock på en något lägre nivå. Högst inkomststandard har medelålders gifta/sammanboende utan barn.

Diagram 7. Genomsnittlig inkomststandard 1985 i olika grupper i befolkningen.



Källa: SCB:s rapport 62 (Sthlm 1989) s. 39, diagram 5.1.

Diagram 8. Andel under fattigdomsgränsen i olika befolkningsgrupper 1985.



Källa: SCB:s rapport 62 (Sthlm 1989) s. 40, diagram 5.3.

En viss utjämning av standarden har skett i mellaninkomstgrupperna under den senaste tioårsperioden. Olikheten i inkomststandard bland barnfamiljer tycks dock åter öka år 1986.

Flertalet hushåll i landet har nettoförmögenheter. Dessa var år 1985 ofta större i barnfamiljerna. Hälften av desa familjer hade en förmögenhet över 100 000 kr. Hushållens förmögenhet består till stor del av det egna hemmet.

Barnfamiljerna

År 1986 levde drygt 8 procent av alla barn (145 000) i familjer där inkomststandarden var lägre än SCB:s angivna s.k. fattigdomsgräns. 20 procent av dessa barn levde dock i familjer som samtidigt redovisade förmögenheter med över 450 000 kr. i genomsnitt. Det är främst barn i jordbrukar- och andra företagarfamiljer[1]. Cirka 14 procent av alla barn levde samma år i familjer som hade en inkomststandard på 2 eller mer (varje familj skulle kunna försörja ytterligare en lika stor familj utan att någon skulle hamna under "fattigdomsgränsen".).

---

1) Det bör noteras att det här rör sig om bundet kapital som inte kan omsättas i likvida medel. Inkomstmätningar för jrodbrukare och egna företagare är därför svårare att göra än för löntagare - kommittén egen anmärkning.

Familjer med sammanboende föräldrar har normalt en högre inkomststandard är i ensamförälderhushåll och ju fler barn det finns i familjen desto lägre är inkomststandarden. Detta är särskilt märkbart vid en jämförelse mellan barn till ensamstående och till sammanboende med samma barnantal. En familj med sammanboende föräldrar och ett barn hade år 1986 i genomsnitt en mycket hög inkomststandard (1,84). Ensamföräldern med ett barn hade däremot en inkomststandard något under genomsnittet (1,51).

Detsamma gällde också familjer med tre eller flera barn (1,40 i trebarnsfamiljen). Antalet barn till ensamstående och i tre och fyrabarnsfamiljer med inkomststandard på 2 eller mer var mycket begränsat. Familjer med fyra eller fler barn har ofta mottagit socialbidrag (23 procent av barnen år 1986) och nära 20 procent av barnen tillhör en familj där inkomsterna inte når upp till den s.k. fattigdomsgränsen. Nettoförmögenheten är dock genomsnittligt hög beroende på att flerbarnsfamiljen ofta bor i egen villa.

Diagram 9. Barn 0-17 år fördelade på välbärgade och på sämre ställda familjer 1986. Stora och små familjer.

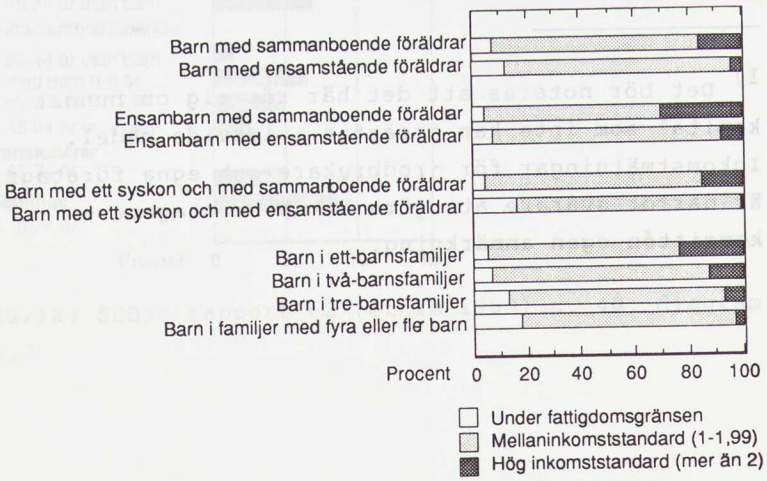


Diagram 10. Familjens inkomststandard bland barn 0-17 år med ensamstående och sammanboende föräldrar. 1975, 1978 och 1980-86.

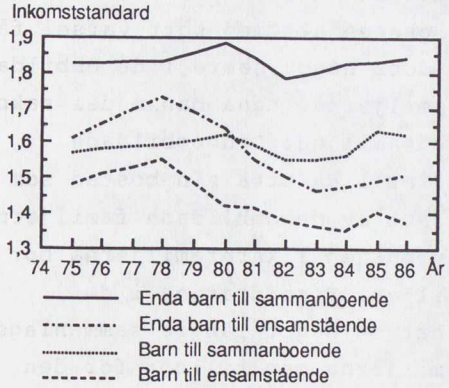
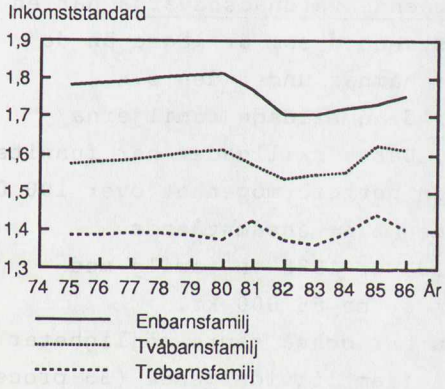


Diagram 11. Familjens inkomststandard bland barn 0-17 år i enbarns- och flerbarnsfamiljer. 1975, 1978 och 1980-86.



Källa: SCB:s rapport 62 (Sthlm 1989) s. 43, diagram 5.7-5.9.

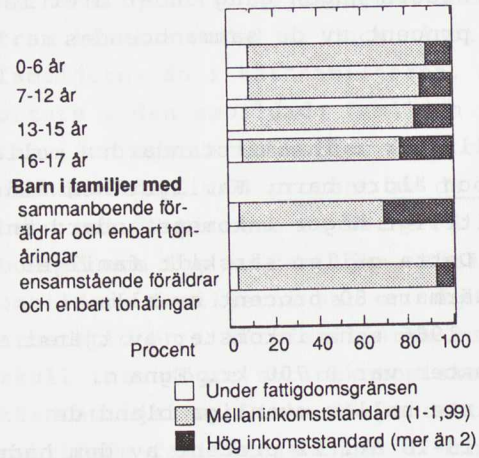
De ombildade familjerna har en genomsnittligt högre inkomststandard än kärnfamiljerna (1,71 mot 1,57 för kärnfamiljen) och färre hamnar under den s.k. fattigdomsgränsen (3 procent mot 10 procent för kärnfamiljerna). Möjligheten att med kort varsel få fram likvida medel är dock något sämre i de ombildade familjerna än i kärnfamiljerna. Egna bankmedel saknas oftare i den ombildade familjen. Den ombildade familjen äger inte heller lika ofta sin bostad som i kärnfamiljen. (54 procent av de ombildade familjernas barn mot 77 procent av barnen i kärnfamiljerna bor i bostad som ägs av familjen. Föräldrarana i de ombildade familjerna har en något längre sammanlagd arbetstid än i kärnfamiljerna men tillhör för den skull inte högre socioekonomiska grupper än kärnfamiljerna. Cirka 45 procent av barnen i de ombildade familjerna ingår i arbetarhushåll. I kärnfamiljerna är det bara en tredjedel av barnen som har föräldrar med arbetaryrken.

Barnen till de ensamstående vårdnadshavarna har en genomsnittlig inkomststandard som är lägre än de sammanboendes och fler hamnar under den s.k. fattigdomsgränsen än i de ombildade familjerna (mellan 5-12 procent). Dessa skillnader har funnits länge. De har sällan en nettoförmögenhet över 100 000 kr. 75 procent av barnen till ensamstående vårdnadshavare tillhörde år 1986 en familj med nettoförmögenhet på under ca 85 000 kr. Ensamförälderhushållen har också sämre möjligheter att med kort varsel få fram likvida medel (35 procent av de ensamståendes barn mot 14 procent av de sammanboendes levde 1984/85 i familjer där man inte snabbt kunde få fram 8 000 kr. Andelen socialbidragstagare är högre.

De ensamståendes barn bodde 1984/85 oftare i hyreslägenhet (67 procent) än de sammanboendes barn (19 procent) och de äger sällan ett fritidshus. Över 20 procent av de ensamståendes barn har under år 1986 varit med om att föräldern någon gång under året fått socialbidrag (mot 5 procent av de sammanboendes barn).

Det finns också skillnader i inkomststandarden mellan familjer med yngre och äldre barn. Familjer med äldre barn har en genomsnittligt högre inkomststandard än småbarnsfamiljerna. Detta gäller särskilt familjer med 16-17 åringar. Närmare 80 procent av alla 16-17åringar hade år 1986 egna inkomster av tjänst och deras medelinkomster var 8 700 kr. Egna arbetsinkomster är inte heller ovanliga bland de yngre tonåringarna, 13-15 år. 22 procent av dem hade år 1986 en genomsnittlig inkomst med 4 200 kr. Eftersom dessa inkomster är lågt beskattade utgör nästan hela beloppet ett direkt tillskott till familjens inkomster och är därför inte av en oväsenlig betydelse för att höja familjens inkomststandard. 17 procent av alla barn hade år 1986 någon form av inkomst. Genomsnittsinkomsten för dessa var ca 10 000 kr. Sammanlagt tjänade de 2,8 miljarder kr. och betalade 574 miljoner kr. i skatt år 1986. Skillnaden i inkomststandarden mellan småbarnsfamiljer och familjer med äldre barn kan också förklaras av att de små barnen normalt har yngre föräldrar som ännu inte nått de högre inkomstnivåerna.

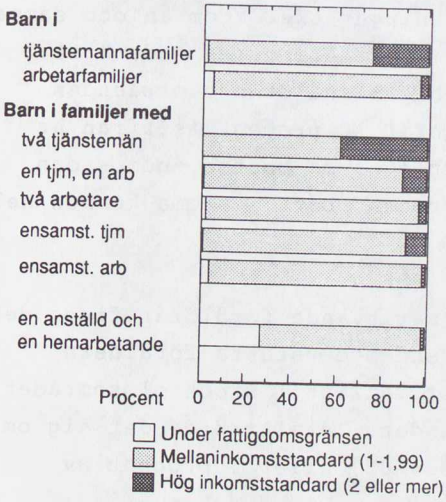
Diagram 12. Barn 0-7 år fördelade på välbärgade och sämre ställda familjer 1986. Yngre och äldre barn.



Källa: SCB:s rapport 62 (Sthlm 1989) s. 45, diagram 5.10.

Barn till föräldrar med arbetaryrken levde i familjer med lägre genomsnittlig inomststandard och sämre ekonomisk buffert i form av förmögenhet, eget hus, fritidshus eller bankmedel. Den bästa ekonomiska situationen hade barn till sammanboende föräldrar som båda arbetade inom tjänstemannayrken. Betydligt sämre ekonomiskt ställt hade barn till ensamstående och i än högre grad barn i familjer med sammanboende föräldrar där en var hemarbetande, särskilt inom arbetargruppen. Andelen socialbidragstagare var hög i familjer med en anställd och en hemarbetande (35 procent år 1986).

Diagram 13. Barn 0-17 år fördelade på välbärgade och på sämre ställda familjer 1986.
Tjänstemanna- och arbetarfamiljer.



Källa: SCB:s rapport 62 (Sthlm 1989) s. 48, diagram 5.14.

2.7 Bostadssituationen

Nästan en tredjedel av alla barn bor i eller kring storstäderna. En annan tredjedel bor i större kommuner och en sista tredjedel bor i glesbygd. Barn

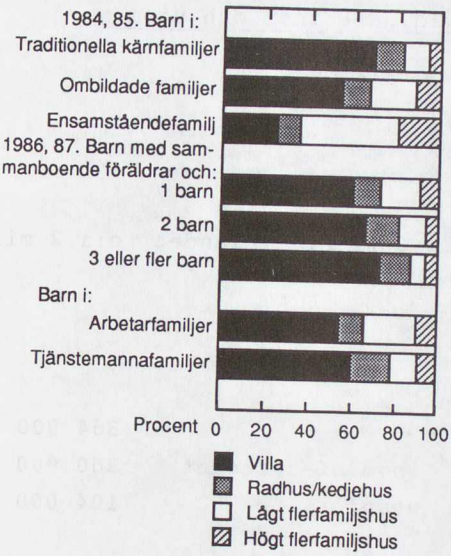
med ensamstående föräldar är med koncentrerade till Stor-Stockholmsområdet (25 procent) än sammanboendes barn (17 procent).

Flertalet barn byter bostad minst en gång under barndomen. Av 1984-85 års 16-17åringar hade knappt 20 procent bott i samma bostad ända sedan första levnadsåret. Det är inte vanligt att man flyttar så långt - de flesta flyttningar sker inom en och samma kommun. (80 procent av 16-17 åringarna hade bott i samma kommun hela tiden). Bland de ensamståendes 16-17 åringar hade ungefär 10 procent (siffran är osäker enligt SCB) bott i samma bostad ända sedan födseln och drygt 50 procent bott i samma kommun hela tiden.

Bland de barn som har särlevande föräldrar finns det några som bor tillsammans med vardera föräldern periodvis. Detta är mer vanligt i Stockholmsområdet än i andra delar av landet. Totalt rörde det sig om ca 20 000 barn åren 1984-85, eller 1 procent av samtliga barn under 18 år.

75 procent av alla barn bodde i småhus åren 1986 och 1987. Av de ensamståendes barn bodde bara 25 procent i villa mot drygt 50 procent av barnen i ombildade familjer. Närmare 70 procent av barnen i kärnfamiljer bodde i villa. Att de ombildade familjerna bodde mera sällan i villa än kärnfamiljerna beror inte på att de hade sämre ekonomiskt ställt. Enligt SCB kan det istället sammanhänga med att den ombildade familjen är jämförelsevis nyetablerad eller att de oftare finns i storstadsområden. Det var ungefär lika vanligt för arbetarbarn som tjänstemannabarn att bo i villa om föräldrarna sammanbodde.

Diagram 14. Barn i småhus och flerfamiljshus.



Källa: SCB:s rapport 62 (Sthlm 1989) s. 58 diagram 6.5.

Nästan hälften av alla barn tillhör hushåll som har tillgång till fritidshus men bara 2 procent hade fritidshus som familjen själv ägde.

2.8 Antalet barn, vårdnadshavare och underhållsskyldiga - inom och utom BF-systemet

BARN

Totalt antal barn o. ungd. (0-20 år) i landet		c:a 2 miljoner	
"	under-hålls-bidrags-berättigade	364 000	17-18 %
"	" inom bf-systemet	260 000	72 %
"	" utanför "	104 000	28 %
"	" till ensamst. vh	247 000	
"	" i ombildade fam	116 000	
"	" till ensamst. vh inom bf-systemet	172 000	
"	" till ensamst. vh utanför bf.systemet	75 000	
"	" i ombildade fam inom bf-systemet	87 000	
"	" i ombildade fam utanför bf-systemet	29 000	
Totalt antal barn i bostadsbidragssystemet		212 163	80 %

VÅRDNADSHAVARE

Totalt antal familjer i landet (0-20 år)		ca 1,2 miljonr	
"	ensamst. vh	178 000	15 %
"	vh i ombild. fam	90 000	8 %
"	ensamst. vh inom bf-systemet	125 000	70 %
"	ensamst. vh utanför bf-systemet	53 000	30 %
"	vh i ombild fam inom bf-systemet	67 000	75 %
"	vh i ombild fam utanför bf-syst	23 000	25 %
"	vh i bostadsbidragssystem	132 288	70 %

UNDERHÅLLSSKYLDIGA

Totalt antal underhållsskydliga i landet		260 000	
"	gifta el samboende underhållssk.	130 000	50 %
"	underhållssk. med gemensam el. icke gemensamma barn i hushållet	75 000	30 %
"	underhållssk. utan barn i hushållet	185 000	70 %

Källa: SCB och RFV:s bf-register

3 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

3.1 Vår syn på stödbehovet

3.1.1 Inledning

När man beräknar underhållsbidrag för barn till särlevande föräldrar bestäms barnets försörjningsbehov utifrån vissa schabloniserade normalbelopp för vad barn i olika åldrar i allmänhet kostar. Normalbeloppen har fastställts av socialstyrelsen och riksförsäkringsverket efter samråd med konsumentverket. För år 1989 var beloppen följande:

- barn 0-6 år 65 % av basbeloppet = 1 511 kr./mån.
- barn 7-12 år 80 % av basbeloppet = 1 860 kr./mån.
- barn 13- 95 % av basbeloppet = 2 209 kr./mån.

Vi anser att utgångspunkten måste vara att föräldrarna själv i första hand skall tillsammans svara för barnens kostnader. Alla föräldrar klarar dock inte av att tillgodose barns hela försörjningsbehov och därför behövs samhällsstöd. Vid bedömningen av behovet av samhällsstöd till barn med särlevande föräldrar har man hittills endast utgått från den underhållsskyldiges oförmåga att klara av sin del av barnets försörjning. Enligt vår mening bör man i ett framtida samhällsstöd ta hänsyn även till bl.a. vårdnadshavarens situation.

Vi anser att det inte går att isolera frågan om behovet av samhällsstöd till en strikt bedömning utifrån vad barn i allmänhet kostar enligt de förut nämnda schabloniserade normalbeloppen utan det krävs ett mera nyanserat synsätt.

Barns ekonomiska standard bestäms av föräldrarnas inkomster och förmögenheter, familjens förmåga att hushålla och minska utgifterna genom eget arbete i hushållet och av samhällets olika bidrag och ersättningar. Vissa barn bidrar genom eget arbete till familjens ekonomi. En del barn har också en egen förmögenhet. Far- och morföräldrar, andra släktingar och vänner kan hjälpa t.ex. den unga familjen och vara av stor betydelse för dess ekonomiska standard. Den ekonomiska situationen förändras också under barnens uppväxt i familjen. Olika tillgångar skapas med åren och fler kapitalvaror blir vanligare, en större andel äger sin bostad och fler har eget fritidshus. Inkomsterna stiger genom att föräldrarna kan arbeta mer när barnen blir större och de äldre föräldrarna når ofta högre inkomstnivåer. Samtidigt kan andra förhållanden påverka familjens ekonomiska situation negativt. Ökningen av barnens ekonomiska standard i en familj kan bli mindre eller uppskjutas genom att t.ex. ytterligare barn tillkommer i familjen eller genom att någon av föräldrarna lämnar familjen.

Vid bedömningen av behovet av samhällsstödet måste man enligt vår mening beakta att barnet rent faktiskt lever i en viss familjesituation och att denna avgör vad samhällsstödet får för reell betydelse för barnet. I den ena familjen används kanske t.ex. barnbidraget för att köpa in en skidutrustning inför en fjällvistelse eller sätts in på bank och sparas för framtida studier, medan i den andra familjen behövs bidraget för att från tid till annan klara av dagliga matvaruinköp i hushållet. De fördelar som t.ex. finns i ett tvåpartsförhållande med växelvisa insatser i barnpassningen, eget arbete i hushållet,

möjligheter till egna och gemensamma aktiviteter med barnen har en ensamstående vårdnadshavare inte möjlighet att själv kompensera.

För att få ett adekvat samhällsstöd är det därför viktigt att hänsyn inte enbart tas till barns kostnader i allmänhet och bortovarande föräldrens oförmåga att bidra till dessa kostnader utan att man också i viss mån beaktar de ekonomiska betingelser som barnet faktiskt lever under i sin familj.

3.1.2 Stödbehovet har förändrats

Bidragsförskottet och dess utfyllnadsdel infördes vid en tidpunkt när ensamstående ogifta och frånskilda med barn var en relativt homogen grupp i ekonomiskt och socialt hänseende. Flertalet hade ett stort behov av ekonomiskt stöd och deras situation i sig gav ett stigma. Behovet av ett grundskydd för barnets försörjning framstod som väl motiverat. (Se vidare bakgrundsmaterialet i avsnitt 1.2.1 Historisk tillbakablick i del II av betänkandet.)

I dag är stödbehovet inte längre lika entydigt. Arbetsförhållanden, värderingar och levnadsförhållanden i allmänhet har förändrats. När det gäller kvinnorna har det under de senaste decennierna skett stora förändringar i fråga om deras inträde på arbetsmarknaden. Deras möjligheter till utbildning och förvärvsarbete har avsevärt förbättrats. Numera förvärvsarbetar omkring 90 procent av kvinnorna.

Många ensamstående ogifta och frånskilda med barn lever också i nya samlevnadsförhållanden som påverkar deras ekonomiska situation och stödbehov. Att ha ett

barn utom äktenskapet eller att vara frånskild med barn anses inte längre vara stigmatiserande.

Dessutom har också under de senaste decennierna samhällets allmänna stöd till barnfamiljer förbättrats. Detta gäller bl.a. barnbidragen, flerbarnstilläggen och studiehjälpen till gymnasieungdomar samt bostadsbidragen. Det gäller givetvis också den kraftigt utbyggda föräldraförsäkringen och barnomsorgen. (Se bakgrundsmaterialet i avsnitt 4 Andra bidrag som påverkar de särlevande föräldrarnas ekonomi, del II av betänkandet.)

3.1.3 Stödbehovet hos olika familjer

Frågan om vilka familjer som kan anses bäst behöva ett särskilt familjestöd har i kommittén behandlats ur flera olika synvinklar. I avsnitt 2 har vi presenterat en statistisk beskrivning av den ekonomiska och sociala situationen för särlevande föräldrar och deras barn. I del III av betänkandet redovisas ytterligare statistik m.m. som belyser denna fråga. (Del III av kommitténs betänkande publiceras i februari-mars 1990.) Jämförelser har också gjorts mellan olika typhushåll - ensamförälderhushåll, ombildade familjer och kärnfamiljer. Vi har även granskat hur bl.a. underhållsbidragen, barnantalet och extra låga inkomster påverkar ekonomin. I det följande lämnas en sammanfattning av det resultat som kommit fram.

<u>Situationen för olika familjesammansättningar</u>

Vi har genom våra olika undersökningar kunnat konstatera att stödbehovet har ändrats för barn till

särlevande föräldrar. Av våra jämförande analyser mellan olika familjetyper framgår att barn till vårdnadshavare i ombildade familjer i allmänhet lever under bättre ekonomiska förhållanden än barn som lever tillsammans med båda sina föräldrar i en kärnfamilj. Underhållsbidraget och utfyllnadsbidraget som inte tillkommer kärnfamiljen förstärker skillnaden i hushållsekonomin mellan dessa båda familjetyper. Vårdnadshavaren och dennes nye partner i en ombildad familj är också ofta lite äldre och har därigenom lönemässigt kommit något längre i sina yrken än parterna i en kärnfamilj med motsvarande barnantal. Även detta förstärker skillnaden i ekonomin mellan dessa båda familjer. Å andra sidan har de ombildade familjerna i allmänhet en sämre ekonomisk buffert än kärnfamiljerna. Det finns inte lika ofta bankmedel eller eget hus att använda som säkerhet för att låna pengar. (Se avsnitt 2.6 s. 23).

Från rättvisesynpunkt kan viss kritik riktas mot att ett särskilt stöd utgår till ombildade familjer, när motsvarande förmån inte kan uppbäras av andra tvåvuxenhushåll som har större eller åtminstone lika stort stödbehov.

Det finns för närvarande ca 90 000 ombildade familjer i landet. Av dessa har ungefär 10 procent eller 9 000 ombildade familjer så låga inkomster att de är berättigade till bostadsbidrag. I bidragsförskottssystemet ingår däremot 84 procent eller 67 000 av alla ombildade familjer. Om man jämför med andelen ombildade familjer inom det inkomstprövade bostadsbidraget, ger detta visst stöd för att flertalet eller närmare 90 procent av de ombildade familjerna inom det nuvarande bidragsförskottssystemet har förhållandevis goda

inkomster. Även detta kan tjäna som viss vägledning vid bedömningen av de ombildade familjernas behov av samhällsstöd i förhållande till andra familjer.

De ombildade familjerna kan ha olika sammsättningar. De kan bestå t.ex. av:
- en vårdnadshavare och en "ungkarl/ungkarlsflicka"
- en vårdnadshavare plus en annan vårdnadshavare
- en vårdnadshavare och en underhållsskyldig
- en underhållsskyldig plus en annan underhållsskyldig
- en underhållsskyldig och en "ungkarlsflicka/ungkarl"

Familjerna kan vara med och utan gemensamma barn. När det gäller de båda först uppräknade grupperna av ombildade familjer bör dessa enligt vår mening i ekonomiskt hänseende i princip kunna jämställas med kärnfamiljen med motsvarande antal barn. Som tidigare nämndes medför underhållsbidraget och/eller bidragsförskottet att dessa båda grupper för närvarande normalt har det bättre ekonomiskt ställt än motsvarande kärnfamiljer. I vissa ombildade familjer utgår dock inte fullt allmänt barnbidrag motsvarande det faktiska antalet barn i familjen. Det gäller t.ex. om två vårdnadshavare som bildat ny familj har vardera ett respektive två barn och inte är gifta med varandra eller inte har något gemensamt barn. Familjen är då inte berättigad till flerbarnstillägg trots att tre barn faktiskt finns i familjen. Utgående underhållsbidrag bör dock i flertalet fall uppväga denna skillnad i förhållande till kärnfamiljerna. De tre senare grupperna avviker från en motsvarande kärnfamilj särskilt på grund av underhållsskyldigheten utanför den nybildade familjen. (Av landets ca 250 000 underhållsskyldiga ingår ca 73 000 i en ombildad familj med barn i hushållet. I vissa ombildade familjer är båda parterna underhållsskyldiga och en eller båda samtidigt vårdnadshavare.) Det kan t.ex. vara fråga om en underhållsskyldig som betalar ett relativt högt underhållsbidrag och som bor tillsammans med en bidragsförskottsberättigad vårdnadshavare med s.k. nollavtal, dvs. som inte får något underhållsbidrag för icke gemensamma barn. En sådan familj bör rimligtvis ha det något sämre ställt än en motsvarande kärnfamilj, om man bortser från det utfyllnadsbidrag som idag utgår till vårdnadshavaren. Å andra sidan tyder den omständigheten att den underhållsskyldige har förmåga att betala ett högt underhållsbidrag enligt vår mening samtidigt i viss

mån på att han/hon ändå har det relativt bra ställt i sin nya familj. Annars borde den underhållsskyldige omgående ha begärt jämkning av underhållsbidraget. Det finns därför skäl ifrågasätta om det finns anledning att särskilt prioritera en sådan ombildad familj i bidragshänseende framför andra familjesammansättningar som har ett generellt sett större stödbehov. Vi tänker då närmast på de ensamstående vårdnadshavarna. Det går inte att bortse från att en ombildad familj i förhållande till en ensamstående vårdnadshavare bl.a. har möjlighet att i flertalet fall skaffa sig två förvärvsinkomster och dela på hushållskostnaden. Motsatsvis leder detta resonemang till att en underhållsskyldig som ingår i en ombildad familj och betalar noll kr. i underhållsbidrag kan antas ha en förhållandevis dålig ekonomi i sin nya familj eller att hans tidigare maka har en bättre ekonomi än honom. En sådan underhållsskyldig som bor tillsammans med en vårdnadshavare som i sin tur inte heller uppbär något underhållsbidrag för icke gemensamma barn blir dock enligt vår mening helt jämställbar i ekonomiskt hänseende med en motsvarande kärnfamilj, om något utfyllnadsbidrag inte skulle utgå.

Samtidigt visar våra analyser att barn till ensamstående vårdnadshavare å andra sidan ofta lever under mycket ansträngda ekonomiska förhållanden och i allmänhet har en betydligt lägre levnadsstandard än i de ombildade familjerna. Förekomsten av endast en inkomst är givetvis den grundläggande orsaken till detta. Många ensamstående vårdnadshavare arbetar redan heltid eller så mycket som är rimligt med hänsyn till barnantalet, och någon möjlighet för dem att ytterligare öka förvärvsintensiteten finns därför som regel inte. En ombildad familj som har det dåligt ställt har normalt helt andra möjligheter att förbättra inkomsterna inom sin familjesituation. En ensamstående vårdnadshavare måste också i större utsträckning anpassa sina arbetstider till den barnomsorg som erbjuds än samboende vuxna som kan lösa denna fråga lättare genom egna växelvisa insatser. Avsaknaden av sambo-hushållets "stordriftsfördelar" (delade hyreskostnader och andra

levnadsomkostnader) innebär att ensamförsörjarhushållens levnadskostnader blir högre. De hamnar oftare i likviditetskriser och blir därför också mer aktuella i socialbidragshänseende än samboende med barn.

Det finns för närvarande ca 178 000 familjer i landet med ensamstående vårdnadshavare. Av dessa har ungefär 74 procent eller 132 000 så låga inkomster att de är berättigade till bostadsbidrag. Som tidigare nämnts är motsvarande siffra bara 10 procent för ombildade familjer.

Givetvis finns det också ett antal barn till ensamstående vårdnadshavare som lever under mycket goda ekonomiska förhållanden jämfört med kärnfamiljer och ombildade familjer. Denna grupp är dock mycket liten och uppgår endast till ett fåtal procent av alla familjer med ensamstående vårdnadshavare. (Se diagram 9 i avsnitt 2.6 sid. 21). Barnen till de ensamstående vårdnadshavarna utgör därför en betydligt mera homogen grupp i ekonomiskt och socialt hänseende än t.ex. målgruppen för det nuvarande generellt utformade allmänna barnbidraget.

Vi har alltså funnit att det inom gruppen barn till särlevande föräldrar finns en icke oväsentlig skillnad i stödbehovet mellan barn till vårdnadshavare i ombildade familjer och barn till ensamstående vårdnadshavare. Det nuvarande samhällsstödet leder i flertalet fall till en omotiverad överkompensation av de förstnämnda barnen. För de senare är stödet oftast inte tillräckligt för att hjälpa upp deras situation.

Samtidigt vill vi uppmärksamma att våra jämförande analyser mellan olika familjetyper visat att kärnfamiljer med flera barn i vissa fall har en mycket låg levnadsstandard. Det har emellertid inte

ingått i vårt uppdrag att analysera kärnfamiljernas ekonomi och situation i övrigt, utan vårt uppdrag har varit begränsat till att se över stödbehovet för barn till särlevande föräldrar. Det förhållandet att även andra familjesammansättningar - som inte omfattas av vårt uppdrag - eventuellt behöver ytterligare stöd utesluter inte att vi föreslår ett särskilt stöd som riktar sig till underhållsberättigade barn. En eventuell förbättring av det allmänna stödet till flerbarnsfamiljer får behandlas i annat sammanhang.

Situationen för ensamstående vårdnadshavare utanför bidagsförskottssystemet

Omkring 30 procent av de ensamstående vårdnadshavarna eller ca 75 000 barn i ensamförsörjarhushåll får idag inte något utfyllnadsbidrag, eftersom de inte är med i bidragsförskottssystemet. Den huvudsakliga anledningen till detta är att de uppbär underhållsbidrag som minst motsvarar bidragsförskottsnivån och därför inte är berättigade till bidraget.

Man kan för den skull inte dra slutsatsen att denna grupp generellt sett har en bättre ekonomisk situation än de ensamstående vårdnadshavare som finns inom bidragsförskottssystemet.

Underhållsbidraget säger i sig inget om vårdnadshavarens ekonomiska situation. Ett underhållsbidrag på eller över bidragsförskottsnivån kan bero på att man vid fördelningen av underhållsskyldigheten mellan föräldrarna konstaterat, att den underhållsskyldige har förmåga att täcka barnets hela behov och att samtidigt vårdnadshavarens överskott är för lågt för att

han/hon också ska kunna bidra till behovstäckningen. Föräldrarnas solidariska försörjningsansvar innebär att den underhållsskyldige då åläggs att svara för hela försörjningen genom underhållsbidrag. I detta fall har alltså det höga underhållsbidraget sin grund i bl.a. att vårdnadshavarens egna ekonomiska resurser är begränsade.

Ett underhållsbidrag under bidragsförskottsnivån kan motsatsvis bero på att vårdnadshavaren har en hög inkomst och därigenom själv kan svara för en större del av barnets försörjning, när den underhållsskyldige har en bristande förmåga. Trots detta utgår ändå idag utfyllnadsbidrag till vårdnadshavaren i denna situation. Som tidigare nämnts i problemöversikten i bakgrundsmaterialet (avsnitt 2 i del II av betänkandet), finns det också vissa tecken på att vårdnadshavare och underhållsskyldiga i "fredliga" separationer har ett gemensamt intresse av att underhållsbidraget fastställs under bidagsförskottsnivån för att vårdnadshavaren ska få utfyllnadsbidrag. Även i detta fall återspeglar givetvis det låga underhållsbidraget inte det verkliga behovet av samhällsstöd, även om utfyllnadsbidrag råkar utgå. Naturligvis kan också ett lågt eller högt underhållsbidrag bero på att föräldrarna har samma ekonomiska förutsättningar.

Enligt vår mening är underhållsbidraets storlek därför ett ganska dåligt underlag för att bedöma behovet av samhällsstöd. Detta under förutsättning att man önskar att stödet ska svara mot ett faktiskt stödbehov och utgå till de familjer som bäst behöver stöd. Vi har samma syn på utfyllnadsbidraget, eftersom det är direkt knutet till underhållsbidraget. Storleken på utfyllnadsbidraget

utgör inget mått på vårdnadshavarens allmänna ekonomiska situation. Det går därför t.ex. inte att säga att de vårdnadshavare som har underhållsbidrag fastställda till 0 kr., och därför får maximalt utfyllnadsbidrag, hör till "de sämst ställda" av de särlevande föräldrarna. (Se vidare nästa avsnitt.) Dessutom framgår av tillgänglig statistik från riksförsäkringsverket att många vårdnadshavare har s.k. 0-avtal endast under en begränsad tid av den normala underhållsbidragsperioden på 18 år.

Som tidigare framgått av våra analyser av hushållsekonomin hos olika familjesammansättningar har ensamstående vårdnadshavare i allmänhet mycket lite kvar att leva på i förhållande till andra familjer sedan de nödvändigaste utgifterna för en skälig levnadsstandard har täckts. Analysresultatet omfattar även de ensamstående vårdnadshavare, som finns utanför bidragsförskottssystemet.

Enligt tillgänglig statistik från kommundata avseende maj 1988 är ca 132 000 av de ensamstående vårdnadshavarna med i bostadsbidragssystemet. Den taxerade medelinkomsten för flertalet av dem varierar mellan 50-90 000 kr. per år. Enligt bostadsdepartementets egna beräkningar är mellan 80-90 procent av det totala antalet barn som bor hos ensamstående vårdnadshavare inne i bostadsbidragssystemet.

Av diagram 9 i avsnitt 2.6 (s. 21) framgår att endast ett fåtal procent av alla ensamstående vårdnadshavare har en mycket bra ekonomisk situation (inkomststandard över 2 enligt SCB:s normer, vilket enligt SCB:s rapport är lika med att de med nuvarande standard skulle kunna försörja ytterligare en lika

stor familj utan att någon skulle hamna under den s.k. fattigdomsgränsen. Se SCB:s rapport 62 s. 42).

Av uppgifter från bidragsförskottsregistret framgår att i januari 1989 hade endast 2040 av de 125 000 ensamstående vårdnadshavare som fanns inom detta stödsystem en sjukpenninggrundande inkomst överstigande 200 000 kr. per år, vilket motsvarar 1,5 procent av ensamförsörjarhushållen. Detta överensstämmer väl med SCB:s statistik för hela gruppen ensamstående vårdnadshavare.

Vi anser att dessa förhållanden tillsammans talar för att ensamstående vårdnadshavare utanför bidragsförskottssystemet i stort sett kan antas ha samma behov av ett samhällsstöd som ensamstående vårdnadshavare inom detta system.

Situationen för vårdnadshavare med s.k. noll-avtal

Cirka 35 000 underhållsberättigade barn inom bidragsförskottssystemet saknar fastställda underhållsbidrag. (Dessutom finns i detta system ca 28 000 barn som också saknar underhållsbidrag på grund av att deras rätt till underhållsbidrag är föremål för utredning.) Det är ungefär lika med vart sjunde barn. Eftersom det är rimligt att anta att flertalet av de s.k. nollavtalen finns inom bidragsförskottssystemet kan det uppskattas att ungefär vart tionde barn eller 10 procent av alla underhållsberättigade barn i landet (totalt finns det ca 364 000 underhållsberättigade barn) för närvarande inte får något underhållsbidrag alls, dvs. har nollavtal.

Enligt statistik från bidragsförskottsregistret är dessa barn fördelade på ca 28 000 vårdnadshavare, varav det kan uppskattas att ungefär 18 000 ingår i ensamförsörjarhushåll och 10 000 i ombildade familjer. (Skattningen har gjorts utifrån hur dessa båda familjetyper totalt sett fördelar sig inom bidragsförskottssystemet: cirka 65 procent ensamförsörjarhushåll och 35 procent ombildade familjer samt även med stöd av statistik från bidragsförskottsregistret om antalet gifta vårdnadshavare med nollavtal. De senare uppgår till ungefär 7 500 personer, vartill sedan alltså ska läggas till vårdnadshavare som sammanbor med annan vuxen person utan att vara gift.) Ungefär 63 procent av de nu nämnda familjerna kan i sin tur uppskattas ha endast ett barn, dvs. cirka 11 500 ensamförsörjarhushåll eller 6-7 procent av alla ensamförsörjarhushåll (178 000) och 6 000 ombildade familjer eller 6-7 procent av alla ombildade familjer (90 000) i landet.

Orsakerna till att den underhållsskyldige inte förmår att betala något underhållsbidrag kan vara många: arbetslöshet, låga eller inga inkomster, ny familj, sociala skäl som missbruk eller anstaltsvistelse, studerande, befinner sig utomlands - listan kan göras lång. Att underhållsbidraget är fastställt till noll kronor eller till ett mycket lågt belopp säger dock ingenting om vårdnadshavarens ekonomi.

Statistik från bidragsförskottsregistret visar att vårdnadshavare med noll-avtal har sjukpenninggrundande inkomster på ungefär samma nivå som motsvarande familjer med underhållsbidrag. Ungefär 75 procent av vårdnadshavarna med noll-avtal

har årsinkomster på 70 000 kr. och däröver och närmare 50 procent av dem ligger i inkomstintervallet mellan 70 000 - 129 900 kr.

Mot bakgrund härav går det inte att dra den slutsatsen att vårdnadshavare med noll-avtal generellt sett skulle höra till de sämst ställda inom vår målgrupp i inkomsthänseende. Underhållsbidragets storlek är alltså i sig en otillförlitlig utgångspunkt för att bedöma stödbehovet inom denna grupp. Som nämndes i det föregående avsnittet kan det lika väl vara så att en vårdnadshavare med ett högre underhållsbidrag kan ha större behov av samhällsstöd än en vårdnadshavare med noll-avtal, om hushållets inkomster i övrigt är låga.

Flerbarnsfamiljernas situation

Våra undersökningar visar att flerbarnsfamiljen trots att flerbarnstillägg utgår till dem, har en genomsnittligt sämre ekonomisk situation än fåbarnsfamiljen. (Se avsnitt 2.6 diagram 10 och 11 samt våra jämförelser mellan olika typhushåll i del III av betänkandet som publiceras i februari-mars 1990). Den grundläggande orsaken till detta är givetvis att inkomsterna inte stiger proportionellt med antalet barn i hushållet utan blir mindre värda om man har flera barn. Det är snarare så att vårdnadshavaren har en tendens att minska ner sina inkomster om det finns många barn i hushållet, eftersom vårdnadshavaren då ofta har det svårare att förvärvsarbeta i samma omfattning som i en - och tvåbarnsfamiljen och kanske väljer att gå ner i arbetstid för att få mer tid för barnen. Behovet av detta är särskilt utpräglat bland ensamförsörjarhushållen med flera barn där den

ensamstående vårdnadshavaren vanligtvis själv utan hjälp av annan vuxen i hushållet svarar för den dagliga omvårdnaden av sina barn. I tvåvuxenhushållen finns en större flexibilitet för att klara denna uppgift.

Enligt vår uppfattning måste det vara ett viktigt fördelningspolitiskt mål att på sikt försöka åstadkomma en rättvisare fördelning av levnadsstandarden mellan enbarns- samt två- och flerbarnsfamiljerna. Om familjestödet bättre ska svara mot det verkliga stödbehov som finns, måste större hänsyn tas till barnantalet i familjerna och hur mycket man har kvar att leva på per familjemedlem sedan skäliga levnadskostnader betalats.

Vi anser också att det är rimligt och allmänt bör kunna accepteras ur fördelningssynpunkt att en ensamstående vårdnadshavare med två eller flera barn ibland kan få några hundra kronor mer över i månaden per familjmedlem än kärnfamiljer och ombildade familjer, med hänsyn till bl.a. de extra kostnader som en ensamstående vårdnadshavare ofta har för att bibehålla och eventuellt skapa nya relationer utanför sin familj. Hit kan t.ex. räknas kostnader för barnvakt under vissa kvällar i samband med deltagande i studiecirklar och andra sociala aktiviteter som minskar risken för att den ensamstående vårdnadshavaren isoleras i sin vårdnadssituation. Sådana aktiviteter beaktas inte särskilt i konsumentverkets normer, men kan vara av stor betydelse för att den ensamstående vårdnadshavaren ska fungera harmoniskt tillsammans med sina barn. Givetvis är behovet av ett socialt umgänge med andra vuxna också viktigt för tvåvuxenhushållen, men enligt

vår mening är det rimligt att anta att ensamstående vårdnadshavare vanligtvis har ett större behov av kontakter med andra vuxna.

Situationen för familjer med extra låga inkomster

Medelinkomsten i ensamförsörjarhushållen låg år 1986 mellan 80 000 - 100 000 kr. (se bild 1 i avsnitt 3.4.7.2). Relativt många ensamstående vårdnadshavare hade emellertid så låga årsinkomster som 40 000 - 75 000 kr. Detta kan t.ex. gälla en vårdnadshavare som är förtidspensionär och saknar ATP eller som endast uppbär kontant arbetsmarknadsstöd (KAS).

Av diagram 13 i avsnitt 2.6 framgår också att de ensamstående föräldrarna hade det sämre ekonomiskt ställt år 1986. Samtidigt ska dock noteras att sammanboende föräldrar där en var hemarbetande, särskilt inom arbetargruppen, hade det sämst ställt av alla familjer. Andelen socialbidragstagare inom denna grupp är högre än bland de ensamstående (35 procent mot drygt 20 procent för de ensamstående). Som vi tidigare sagt har ungefär 10 procent av de ombildade familjerna (ca 9 000) så låga inkomster att de är berättigade till bostadsbidrag. Det är sannolikt att det är inom denna grupp ombildade familjer som det främst finns en hemarbetande vuxen person vilket i sin tur leder till behovet av bostadsbidrag och socialbidrag. Om familjen består av en underhållsskyldig arbetare med låga inkomster och en hemarbetande vårdnadshavare och flera barn utan underhållsbidrag kan givetvis den ekonomiska situationen vara mycket ansträngd i familjen. Enligt vår mening är det viktigt att låginkomsttagargruppernas speciella problem uppmärksammas. Av de skäl som vi närmare redogör för

i avsnitt 3.2.6 anser vi dock inte att samhällsstödet till vår målgrupp bör riktas särskilt till de som har de lägsta inkomsterna utan deras speciella problem bör åtgärdas genom andra stödformer.

3.1.4 Storleken på stödet

Underhållsbidragets inverkan på stödets storlek till vårdnadshavarhushållen

Eftersom samhällsstödet (utfyllnadsbidraget) i dag är utformat som ett komplement till underhållsbidraget, kan det ligga nära till hands att anta att det extra stödbehov som finns för barn till särlevande föräldrar till stor del sammanhänger med att underhållsbidraget är för lågt. Vi anser dock att det vore naivt att tro att det går att lösa det i dag föreliggande stödbehovet enbart genom ändringar i föräldrabalkens regler och som i sin tur skulle belasta den underhållsskyldige. Man kan normalt inte ta ut så stora underhållsbidrag att dessa t.ex. kan ersätta avsaknaden av en ytterligare inkomsttagare i ensamförälderhushållen. Vi får således utgå från att de kommer att behövas ett betydande samhällsstöd också i fortsättningen till vår målgrupp, även om underhållsbidragsreglerna ändras.

Andra faktorer av betydelse för stödets storlek till vårdnadshavarhushållen

Mot bakgrund av våra analyser av hushållsekonomin är det rimligt att utgå från att i vart fall flertalet av de ensamstående vårdnadshavare som i dag får utfyllnadsbidrag och ensamförälderreduktion är direkt beroende av dessa bidrag. Detta gäller särskilt flerbarnsfamiljer med fullt utfyllnadsbidrag. Om

bidraget inte utgått hade nämligen många fått ett mycket stort underskott i sin hushållsekonomi. Som vi tidigare sagt finns det anledning att räkna med att de ensamstående vårdnadshavare som idag inte får utfyllnadsbidrag också har ungefär samma behov av stöd. Samtidigt är det uppenbart att utfyllnadsbidraget och ensamförälderreduktionen ändå inte tillräckligt hjälper upp den ekonomiska situationen för många av de ensamstående vårdnadshavare som uppbär bidraget. Detta har varit en utgångspunkt för bedömningen av stödets storlek.

Det utfyllnadsbidrag som genomsnittligen utgår till vårdnadshavare inom bidragsförskottssystemet kan också ge en viss vägledning för bedömningen, även om, som tidigare nämts, utfyllnadsbidragets storlek i och för sig inte säger något om det egentliga stödbehovet. Bidraget låg år 1989 i genomsnitt på ungefär 530 kr. per barn och månad (se tabellbilaga 2 till avsnitt 2.8 i del II av betänkandet).

Eftersom flera vårdnadshavare har låga inkomster och disponibla överskott, går det dock inte att bortse från att många faktiskt är beroende av de högre utfyllnadsbidrag över genomsnittnivån som utgår till dem. Det är viktigt att hänsyn tas till deras situation så att allvarliga försämringar undviks.

Enligt vår mening innebär detta sammantaget att stödet lägst bör läggas så nära den nuvarande bidragsförskottsnivån (dvs. 1989 års nivå på 930 kr. per månad) som kostnadsramarna tillåter.

3.2 Förändringar av nuvarande stöd

3.2.1 Inledning

I dag finns det fem olika slags stöd som enbart utgår till vår målgrupp:

- underhållsbidrag
- avdrag för utgivna underhållsbidrag i inkomstdeklarationen
- förskottering av fastställda underhållsbidrag
- utfyllnadsbidrag (som är ett tillägg till låga underhållsbidrag)
- ensamförälderreduktion (som är ett avdrag på inkomstskatten)

I detta sammanhang bör också nämnas rätten till umgängesavdrag. Detta avdrag behandlas dock inte närmare av kommittén.

I det följande ges en bakgrund till de allmänna familjepolitiska överväganden som legat till grund för de nuvarande stödformerna. Härefter redovisas de olika stöden översiktligt och vår syn på dem. Slutligen redogörs för de allmänna utgångspunkter vi haft för förändringar av nuvarande stöd samt för våra allmänna överväganden om ändringar inom nuvarande stödsystem eller samordning med andra system.

3.2.2 Allmänna linjer m.m. i den hittillsvarande familjepolitiken

Den ekonomiska familjepolitikens främsta syfte är att ge kompensation för barns konsumtions- och vårdkostnader och på så sätt jämna ut de ekonomiska skillnaderna mellan barnfamiljer och familjer utan

barn. Detta syfte gäller särskilt för det allmänna barnbidraget, föräldraförsäkringen och den kommunala barnomsorgen. Andra delar av familjestödet har också andra mål, t.ex. att ge familjer med låga inkomster ett högre stöd än familjer med högre inkomster. Detta var t.ex. motivet bakom införandet av bostadsbidrag till barnfamiljer. Det inkomstprövade bostadsbidraget har fungerat - trots de bostadspolitiska motiven för bidraget - både som bostadsstöd och som ett allmänt konsumtionsstöd. Fr.o.m. år 1988 har dock konsumtionsstödet reducerats i syfte att ge bidraget en mer bostadspolitisk inrikting i framtiden.

På motsvarande sätt kan övriga delar av det familjepolitiska stödet - såväl det direkta ekonomiska stödet som stödet via skattesystemet - härledas ur skiftande motiv.

De särskilda behov som man velat tillgodose genom olika delar av det familjepolitiska stödet har fått styra utformningen av stödformerna. Ett stort antal specialförfattningar har sedan konstruerats för de olika stöden. Familjestödets uppbyggande har bl.a. därför efterhand blivit alltmer komplicerat. De samlade effekterna av skatter och bidrag är i dag svåra att överblicka för såväl enskilda människor som statsmakterna. Familjestödets komplexitet framgår bl.a. av översikten i avsnitt 4 i del II av betänkandet (bakgrundsmaterialet).

Under de senaste årtiondena har de familjepolitiska reformerna varit särskilt inriktade på att underlätta för föräldrarna att förvärvsarbeta. Detta gäller bl.a. utbyggnaden av den kommunala barnomsorgen och bestämmelserna om ledighet inom föräldraförsäkringen. Denna inriktning av familjepolitiken har bl.a. gjorts

i medvetande om att förändringen från en till två inkomster i hushållet ger ett bättre ekonomiskt tillskott än vad som rimligen kan åstadkommas genom bidrag och andra subventioner. Inom familjebeskattningen har uppfattningen varit att särskilda stöd till barnfamiljerna i första hand bör lämnas inom det sociala området och inte inom skattesystemet. Det har ansetts att skatten i princip bör vara neutral i förhållande till skattebetalarnas familjesituation. Bland annat därför har vid olika tillfällen föreslagits att skattereduktionen till ensamföräldrar och hemmamakar samt avdraget för underhållsbidrag bör slopas och eventuellt i stället ersättas av andra stöd inom det sociala området. (Se vidare bakgrundsmaterialet i avsnitten 4.1.1 och 4.1.2 i del II av betänkandet.) Mot bakgrund av detta har det varit naturligt att stödet inom det familjesociala området i första hand utformats med utgångspunkt från barnen och deras särskilda behov och inte deras familjer.

Det har dock inte varit möjligt att bortse från att familjen utgör en ekonomisk gemenskap. Hushållsinriktade stöd finns därför som nödvändiga komplement till de individinriktade bidragen och den individuella beskattningen av förvärvsinkomster. Ett sådant hushållsinriktat bidrag är t.ex. flerbarnstillägget inom barnbidragssystemet. Ett annat är det inkomstprövade bostadsbidraget till barnfamiljerna, som visserligen utgår från barnets försörjning men som prövas mot familjens sammanlagda ekonomi. Socialbidraget har också samma karaktär.

3.2.3 Bidragsförskottssystemet med utfyllnadsbidrag samt ensamförälderreduktionen

3.2.3.1 Allmänt

Bidragsförskott är vad staten förskotterar på underhållsbidrag till barn vars föräldrar inte lever tillsammans. Bidragsförskottet består av två delar:

Förskottsdel är vad den underhållsskyldige föräldern måste betala till staten av utgivet bidagsförskott.

Utfyllnadsbidrag är den icke-återbetalningsskyldiga delen av det bidragsförskott som försäkringskassan betalar ut till underhållsberättigade barn. Bidraget motsvarar skillnaden mellan fastställt underhållsbidrag och den av samhället garanterade bidragsnivån på högst 0,40 basbelopp, 930 kr. per barn och månad år 1989 (det var 860 kr. år 1988).

Bidragsförskottssystemet är uppbyggt mot bakgrund av följande.

När ett barn inte bor tillsammans med båda sina föräldrar, får den ena föräldern, den som inte varaktigt bor med barnet, sitt försörjningsansvar förändrat till en skyldighet att betala underhållsbidrag. Den andra föräldern fortsätter att fullgöra sitt ansvar i form av direktförsörjning av barnet och genom att förvalta underhållsbidraget för barnets räkning.

Genom bidragsförskottssystemet garanterar samhället att barnet, utöver den direktförsörjning det får av vårdnadshavaren, alltid får ett bidrag på nivån 0,4 basbelopp per år. Denna beloppsnivå ska i första hand täckas av underhållsbidrag från den underhållsskyldige föräldern. Om detta inte är möjligt, utgår i stället ett icke återbetalningspliktigt utfyllnadsbidrag på mellanskillnaden eller med hela beloppet.

För en närmare beskrivning av bidragsförskottet hänvisas till bakgrundsmaterialet i avsnitt 1.2 i del II av betänkandet.

Utfyllnadsbidraget har i dag i princip endast två anknytningspunkter:

- Barns behov i allmänhet enligt den av samhället bestämda garantinivån,
- den underhållsskyldiges oförmåga att fylla garantinivån med underhållsbidrag.

Det som skiljer bidragsförskottet från andra familjestöd är således den direkta kopplingen till den underhållsskyldige föräldern och det fastställda underhållsbidraget. Bidragsförskottet tar inte någon hänsyn till barnets och vårdnadshavarens hushållssituation och ekonomiska ställning i det enskilda fallet. Detta beror på att bidraget med sin nuvarande utformning enbart är en garanti för den underhållsskyldiges försörjning gentemot barnet och inte - i vart fall formellt sett - något stöd till båda föräldrarnas försörjning av barnet.

Syftet med utfyllnadsbidraget kan sägas vara att ge ett barn till särlevande föräldrar ett visst grundskydd när den underhållsskyldige föräldern inte förmår att betala ett underhållsbidrag motsvarande garantinivån. Detta innebär för den skull inte att samhället anser att underhållsskyldiga försummar sitt försörjningsansvar. Snarare är det så att samhället har accepterat att en underhållsskyldig i praktiken ofta har det svårare att bidra till barnets försörjning i samma utsträckning som när föräldrarna lever tillsammans och att detta behöver kompenseras av samhället.

Ensamförälderreduktionen är ett avdrag med totalt 1 800 kr. per år som görs från den framräknade inkomstskatten för en ogift vårdnadshavare.

Genom 1970 års skattereform infördes den individuella beskattningen (särbeskattning) av förvärvsinkomster. Ortsavdraget eller nuvarande grundavdrag gjordes lika för gifta och ogifta och en gemensam skatteskala infördes för dem. Tidigare hade ensamstående vårdnadshavare beskattats som gifta och liksom dem fått dubbelt ortsavdrag. För att lindra effekterna av övergången till särbeskattning för familjer med hemmamakar och ensamstående vårdnadshavare, medan utbyggnaden pågick inom arbetsmarknad och socialpolitik, infördes en skattereduktion för dem med 1 800 kr. (För en närmare beskrivning av skattereduktionen hänvisas till bakgrundsmaterialet i avsnitt 4.1.2 i del II av betänkandet.) Skattereduktionen var alltså redan från början avsedd att endast vara en övergångslösning.

3.2.3.2 Nuvarande kostnader och volymer

Samhällets nettoutgifter (exkl. administrationen) för bidragsförskott och ensamförälderreduktionen uppgår till 2,21 miljarder kr. budgetåret 1989/90. Detta belopp har varit en utgångspunkt för våra bedömningar av vad ett ändrat samhällsstöd högst får kosta. Direktiven ger inte något utrymme för att föreslå kostnadsökningar utan understryker i stället att det är angeläget att kommittén prövar möjligheterna till besparingar.

Utfyllnadsbidraget och inte återbetalda förskotterade underhållsbidrag svarar för drygt 1,81 miljarder kr. av det tidigare nämnda beloppet, varav 1 710 miljoner kr. avser utfyllnadsbidraget (enligt riksförsäkringsverkets anslagsframställning 1989/90 Se vidare tabellbilaga till avsnitt 2.8 i del II av betänkandet) och utgår till ungefär 260 000 underhållsberättigade barn. Av dessa är ca 172 000 barn till ensamstående vårdnadshavare och ca 88 000 barn till vårdnadshavare i ombildade familjer. Med ensamstående vårdnadshavare menar vi en person som har både den rättsliga och faktiska vårdnaden om ett underhållsberättigat barn och som inte lever tillsammans med en annan vuxen person under äktenskapsliknande förhållanden. Ombildade familjer består av såväl vårdnadshavare i samboförhållande som omgifta vårdnadshavare.

Eftersom antalet underhållsberättigade barn i landet i dag kan beräknas uppgå till sammanlagt ungefär 360 000, så innebär det att ca 100 000 (360 000 - 260 000) underhållsberättigade barn inte har något utfyllnadsbidrag idag (ungefär 25-30 procent av alla

underhållsberättigade barn). Av dessa är ungefär 75 000 barn till ensamstående vårdnadshavare och 25 000 barn till vårdnadshavare i ombildade familjer. Anledningen till att dessa barn inte har något utfyllnadsbidrag är att deras underhållsbidrag är lika med eller högre än bidragsförskottnivån (930 kr. per barn och månad år 1989) och då utgår inget utfyllnadsbidrag.

Ensamförälderreduktionen svarar för endast ca 400 miljoner kr. av de förut nämnda sammanlagda kostnaderna för bidragsförskottet och reduktionen. Den utgår till omkring 200 000 ogifta vårdnadshavare som antingen är ensamstående eller lever i ombildade familjer.

Nuvarande administration och administrationskostnader

Bidragsförskottet administreras av försäkringskassorna. Verksamheten står under riksförsäkringsverkets tillsyn. Inom försäkringkassan är arbetet uppdelat mellan lokal- och centralkontor. Lokalkontoren tar emot ansökningar, utreder, prövar och beslutar om rätten till förskott respektive utfyllnadsbidrag. Handläggningen av dessa båda förmåner sker vanligtvis integrerat, eftersom nästan samtliga vårdnadshavare (80 procent) som ansöker om bidragsförskott också är berättigade till utfyllnadsbidrag. Lokalkontoren har vidare löpande kontroll av att rättmätiga ersättningar utgår till vårdnadshavare och att felaktiga utbetalningar återkrävs.

Administrationen vid lokalkontoren sysselsatte under år 1988 drygt 400 årsarbetare (enligt av RFV gjord enkät avseende förhållandet i december 1988). Varje

år inkommer mellan 55 000-60 000 ansökningar om bidragsförskott inklusive utfyllnadsbidrag. På centralkontoren bevakas återbetalningarna från underhållsskyldiga av förskotterade underhållsbidrag. Vid uteblivna inbetalningar framställs krav mot de underhållsskyldiga. Innan ärendet överlämnas till kronofogde för exekutiva åtgärder, utreder försäkringskassan betalningsförmågan och försöker komma överens med den underhållsskyldige om en avbetalningsplan. Detta ombesörjs också oftast av centralkontoren. Verksamheten engagerade under 1988 drygt 450 årsarbetskrafter. Ungefär 196 000 underhållsskyldiga är årligen föremål för bevakning.

En årsarbetskraft kan enligt beräkningar gjorda av riksrevisionsverket uppskattas kosta samhället ca 200 000 kr. (175 000 kr. i lönekostnad inkl. lönekostnadspåslag och 25 000 kr. i lokalkostnad). De sammanlagda administrationskostnaderna för bidragsförskottssystemet kan därför beräknas till ungefär (850 x 200 000) 170 miljoner kr. för år 1988. Riksrevisionsverket har uppskattat administrationskostnaderna för år 1989 till 176 miljoner kr.

Ensamförälderreduktionen administreras av skattemyndigheterna. I avsnitt 4.1.2 i bakgrundsmaterialet i del II av betänkandet har vi redogjort för hur reduktionen handläggs av skattemyndigheten. Av denna redogörelse framgår att skatteförenklingskommittén har konstaterat att administrationen av reduktionen inte är särskilt betungande. Reglerna är enkla och lätta att tillämpa. Det förutsätts dock att de skattskyldiga lämnar detaljerade uppgifter om civilstånd, hemmavarande barn och sammanboende. Dessa uppgifter är ofta

ofullständiga eller inte alls ifyllda i deklarationen och föranleder enligt kommittén inte sällan begäran om komplettering i samband med granskningen. Kommittén gjorde inga beräkningar av administrationskostnaden för reduktionen. Det har inte heller gjorts av utredningen om en reformerad inkomstbeskattning som föreslagit reduktionens avskaffande. Efter samråd med representanter för den senare utredningen och riksskatteverket har vi kommit fram till att de administrationsutgifter som direkt kan hänföras till handläggningen av reduktionen är förhållandevis marginella i sammanhanget och högst kan röra sig om någon eller några miljoner kr. om året.

3.2.4 Underhållsbidragssystemet och avdrag för utgivna underhållsbidrag

3.2.4.1 Allmänt

Underhållsbidrag är den bortovarande förälderns bidrag i pengar till sitt barns försörjning.

När en förälder inte längre varaktigt bor tillsammans med sitt barn förändras förälderns underhållsskyldighet till en skyldighet att betala underhållsbidrag. Bidraget beräknas efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade förmåga.

Barns behov beräknas vanligen enligt vissa normalbelopp, som motsvarar vad det i allmänhet kostar att täcka ett barns levnadskostnader såsom

mat, kläder m.m. Normalbeloppen är framtagna med beaktande av konsumentverkets prisstatistik och barns olika åldrar.

I det inledande avsnittet 3.1.1 har normalbeloppen angetts per månad för barn i olika åldrar. För år 1989 var beloppen följande: 1 511 kr/mån (0-6 år), 1 860 kr/mån (7-12 år) och 2 209 kr/mån (13 år och däröver).

Enligt föräldrabalkens regler fastställs underhållsbidragets storlek efter en jämförelse mellan storleken av den underhållsskyldiges och vårdnadshavarens överskott sedan nödvändiga kostnader för egna levnadskostnader räknats fram. Vanligt är att underhållsbidraget räknas fram genom att en kvotdelning görs för att beräkna hur mycket var och en skall bidra med till barnets levnadskostnader. En närmare beskrivning av tillämpliga metoder för beräkning av underhållsbidrag finns i del II av detta betänkande (se del II, avsnitt 1.1.3). Det skall dock nämnas att det framräknade underhållsbidraget bör modifieras när den bidragsskyldiges inkomster till ringa del överstiger förbehållsbeloppet. Enligt socialstyrelsens allmänna råd bör den underhållsskyldige alltid få behålla 300 kr för egna behov (se socialstyrelsens allmänna råd om underhållsbidrag till barn 1989:6).

Betydelse för bestämmande av barnets behov har även de sociala förmåner som utgår till barnet. Exempel på sådan förmån är det allmänna barnbidraget. Bidraget påverkar alltså nivån på det underhåll som den bidragspliktige föräldern skall betala. Så anses dock inte vara fallet med flerbarnstillägget som i stället är avsett att vara en hjälp för flerbarnsfamiljer att

hålla standarden uppe. Bistånd enligt socialtjänsten beaktas inte heller vid bestämmande av underhållsbidragets storlek i förhållande till barnets behov. Enligt biståndets konstruktion anses det inte inverka på en förälders underhållsskyldighet. I behovsprövningen vägs däremot in de extra kostnader ett barn har p.g.a. barnomsorg eller särskild vård. Likaså bör de äldre barnens icke tillfälliga inkomster inverka på underhållsbidraget fast givetvis i sänkande riktning.

I föräldrabalken (7:3) finns bestämmelser om vissa förbehåll som den underhållsskyldige får göra vid beräkningen av överskottet.

När det gäller förbehåll för egna levnadskostnader utom bostadskostnad anges dessa i form av ett normalbelopp som är bestämt till 120 procent av basbeloppet räknat per år enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (1989 var beloppet 33 480 kr). Ett förbehåll får också göras för hemmavarande barn med 40 procent av basbeloppet (1989 var beloppet 11 160 kr). Om särskilda skäl föreligger får den underhållsskyldige även göra ett förbehåll för underhåll till make med 60 procent av basbeloppet. Med make jämställs annan som den bidragsskyldige bor tillsammans med, om de har barn gemensamt (1989 var beloppet 16 740 kr). Ett särskilt skäl har ansetts föreligga när den underhållsskyldiges hustru behöver stanna i hemmet för vård av barn.

I förbehållsbeloppet skall också inräknas bostadskostnaden till den del kostnaden belöper på den underhållsskyldige. Här avses den faktiska bruttokostnaden minskad med erhållna bostadsbidrag. För att motverka att alltför höga bostadskostnader

får ingå i förbehållsbeloppet, har i föräldrabalken tagits in en bestämmelse att bostadskostnaden skall vara skälig. En jämkning av förbehållsbeloppet kan alltså ske om exempelvis den underhållsskyldige anskaffat en onödigt stor bostad i förhållande till familjestorleken. Vid beräkning av bostadskostnaden för egen fastighet tas med endast räntekostnader efter avdrag för skattelättnad samt driftskostnader. Amorteringar på lån i fastigheten anses utgöra en form av sparande och tas därför normalt inte med i bostadsförbehållet.

I 7 kap. 5 § föräldrabalken anges att en styvförälder har en begränsad underhållsskyldighet gentemot den andra partens barn. Underhållsskyldigheten gäller för de fall att makarna är gifta med varandra eller har gemensamt barn samt att styvföräldern varaktigt bor tillsammans med barnet och med förälder som har vårdnaden om barnet. Motivet till denna regel är att alla barn i en familj bör leva på samma standard.

Såsom styvförälders underhållsskyldighet kommit att regleras i föräldrabalken kan den sägas ligga på två nivåer. Den ena gäller när en styvförälder kan erbjuda sin nya familj en bättre ekonomisk standard än vad den skulle haft i annat fall. Styvföräldern blir då ekonomiskt ansvarig för att alla barn i familjen kan uppnå den högre standarden. Detta gäller även om en biologisk förälder betalar fastställt underhåll till sitt barn, som bor tillsammans med styvföräldern. Den andra nivån gäller det förhållandet att det fastställda underhållsbidraget inte betalas av den förälder som är underhållsskyldig mot barnet. Styvförälderns ekonomiska ansvar utsträcks då till att denne får svara för den uteblivna delen av underhållet till det barn som han

eller hon bor tillsammans med. Det framgår av FB 7:5 andra stycket. Bestämmelsen slår fast att en styvförälders underhållsskyldighet i detta fall är subsidiär, dvs. kommer i andra hand i förhållande till en bortovarande förälders underhållsskyldighet.

Styvförälderns underhållsskyldighet är emellertid begränsad till att en faktisk familjegemenskap föreligger. Sedan barnet och styvföräldern brutit denna gemenskap kvarstår underhållsskyldigheten endast om det finns särskilda skäl. Detta undantag gäller främst för det fall när styvbarnet studerar utom hemmet.

En styvförälders underhållsskyldighet gentemot styvbarn begränsas inte av att denne kan vara underhållsskyldig gentemot barn i ett tidigare förhållande. En förutsättning för styvförälders underhållsskyldighet är dock fortfarande att den gäller så länge styvförälderns ekonomi medger att styvbarnen kan erhålla en högre standard. Styvförälderns egen underhållsskyldighet påverkar givetvis dennes möjligheter att ge styvbarnen en standardökning.

Med hänsyn till utformningen av bidragsförskottssystemet kan sägas att en styvförälder i praktiken inte behöver betala underhållsbidrag som uteblivit från förälder som har den primära underhållsskyldigheten. Brister den underhållsskyldige i förmågan att betala underhåll täcks bristen upp i första hand genom bidragsförskottet. Återkrav av det utbetalda beloppet blir i sådant fall en fråga enbart mellan försäkringskassan, som inträtt i barnets rätt till underhåll, och den underhållsskyldige. På grund av

att bidragsförskott lämnas i förhållande till barnets förälder kan något regressanspråk inte riktas mot styvförälder, om det utbetalda beloppet inte kan återkrävas.

Den regulator som bidragsförskottet utgör i förhållande till den underhållsskyldiges betalningsförmåga har även betydelse när underhållsskyldighet föreligger för flera barn till olika vårdnadshavare. Detta gäller bl.a. för de fall att barn från ett senare förhållande får lägre underhåll än barn från ett tidigare förhållande. Även om utgångspunkten är att alla barn har anspråk på att behandlas lika, medger bidragsförskottssystemet att ett lägre underhållsbidrag kompenseras genom ett större utfyllnadsbidrag. I praktiken behöver underhållsbidragen till äldre barn inte jämkas när underhållsbidrag skall fastställas till yngre barn.

Avdrag för utgivna underhållsbidrag är ett inom inkomstbeskattningen reglerat stöd till underhållsskyldiga

---

Enligt kommunalskattelagens bestämmelser (46 § 2 mom. 4 p.) får underhållsskyldig vid inkomsttaxeringen göra avdrag med högst 3000 kr per år för under beskattningsåret betalt underhåll till icke hemmavarande barn under 18 år.

Av tillgänglig statistik framgår att omkring 200 000 underhållsskyldiga utnyttjar avdraget. Av dessa är det omkring 95 procent som kan utnyttja avdraget fullt ut, dvs. betalar 3 000 kr eller mer i underhåll

per barn och år. Avdraget, som infördes 1960 är avsett att kompensera särlevande föräldrar som har extra kostnader för barn på grund av att de inte bor tillsammans med dem (se vidare även avsnitt 4.1.1 i del II av detta betänkande).

Både ensamförälderkommittén och skatteförenklingskommittén behandlade frågan om underhållsbidraget samt hade förslag om att avdraget skulle slopas.[3] Med hänsyn till att man vid fastställande av underhållsbidrag beaktar den underhållsskyldiges skattelättnad till följd av avdraget, framhöll departementschefen (prop. 1984/85:180) att det inte var lämpligt att slopa avdraget förrän det hade klarlagts hur stödet till ensamföräldrarna skulle utformas.

---

[3] Se Ensamförälderkommitténs betänkande (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn, s. 25 och Skatteförenklingskommitténs betänkande (SOU 1984:21) Förenklad självdeklaration, s. 166.

Frågan om underhållsavdraget har på nytt behandlats av utredningen om reformerad inkomstbeskattning (SOU 1989:33) Reformerad inkomstbeskattning (s. 123 f). Utredningen (i fortsättninen kallad RINK) har uttalat att avdragsrätten för underhåll till icke hemmavarande barn utgör ett avsteg från principen om förbud mot avdrag för personliga levnadskostnader och att avdragsrätten därför bör slopas. RINK har beräknat att ett slopande av avdragsrätten medför att underhållsbidragen kommer att fastställas med i genomsnitt 75 kr lägre belopp per månad eller 900 kr per år, om den genomsnittliga skattesatsen i framtiden kommer att vara 30 procent. För redan fastställda underhållsbidrag har RINK föreslagit att dessa sätts ned med högst 75 kr per månad eller 900 kr per år och barn. RINK har därvid hänvisat till att bidragsförskottets nuvarande utformning innebär att en sänkning av underhållsbidragen kompenserar de bidragsberättigade genom ökat utfyllnadsbidrag. Utredningen har också framhållit att man - utöver det redovisade förslaget - inte går närmare in på frågan om hur en sänkning av underhållsbidragen återverkar på de underhållsberättigades situation utan hänvisar därvid till vårt pågående arbete med bl.a. denna fråga. Denna fråga har ett sådant samband med underhållsbidragets utformning att den lämpligen bör övervägas i det sammanhanget.

Med hänsyn till den förändrade tidsramen för kommitténs arbete kan frågor om underhåll till barn inte närmare bli behandlade av oss. (Se "övriga frågor" i sammanfattningen.) Ett undantag från detta utgör några av förslagen i grundbidragsmodellen.

3.2.4.2 Nuvarande kostnader och volymer

Samhällets kostnader för underhållsbidrag och rätten till avdrag för sådana bidrag består dels av kostnader för domstolarnas, försäkringskassornas, kommunernas och skattemyndigheternas hantering av mål och ärenden där frågor om underhållsbidrag respektive underhållsavdrag förekommer, dels av kostnader för förskottering av underhållsbidrag och för minskat skatteuttag p.g.a. avdragsrätten. Till detta kommer kostnader för rättshjälp som beviljas vid handläggningen av dessa mål och ärenden.

Enligt de beräkningar som gjorts av en expertgrupp till ensamförälderkommittén (DsS 1983:10) under åren 1981-1982 var de allmänna domstolarnas kostnader för handläggning av mål om underhållsbidrag totalt c:a 20,8 miljoner kr per år. Beloppet fördelas med 15,5 miljoner kr på rättshjälpskostnader och med 5,3 miljoner kr på kostnader för domstolarna. Kommunernas kostnader för arbete med ärenden om underhållsbidrag uppgick till 12,5 miljoner kr per år, och för försäkringskassorna uppgick kostnaderna för motsvarande arbete till 4,2 miljoner kr per år. Sammanlagt uppgick dessa kostnader till (20,8 + 12,5 + 4,2 =) 37,5 miljoner kr och omräknat i dagens penningvärde motsvarar beloppet c:a 57 miljoner kr.

För att få en uppfattning om arbetsvolymen hos domstolarna när det gäller mål som innefattar frågor om underhållsbidrag, har expertgruppen utifrån en enkätundersökning år 1982 uppskattat att landets tingsrätter och hovrätter årligen avgör c:a 7 600 sådana mål. För kommunernas del har expertgruppen beräknat att man årligen handlägger c:a 19 000 ärenden om underhållsbidrag. Av expertgruppens

undersökning av försäkringskassornas arbete med underhållsbidrag framgår att antalet nya ärenden 1982 var 40 000 per år och antalet pågående ärenden 24 000.

För budgetåret 1989/90 kan statens utgifter för den rena förskotteringen av underhållsbidrag uppskattas till 105 miljoner kr (kostnaderna för utfyllnadsbidraget är inte medräknade).

Statens skattebortfall p.g.a. rätten till avdrag för underhållsbidrag kan med nuvarande regler uppskattas till c:a 800 miljoner kr. Antalet underhållsbidragsskyldiga som kan utnyttja detta avdrag är omkring 200 000. Dessa har i genomsnitt 1,3 barn. Om RINK:s förslag att slopa underhållsavdraget genomförs tillsammans med förslaget att slopa den statliga inkomstskatten för inkomster under 170.000 kr kan man anta att den kompensation som underhållsavdraget skulle ha utgjort uppgår till 30 procent av skattebortfallet med 800 miljoner kr, eller 240 miljoner kr. Genom RINK:s förslag att sänka redan fastställda underhållsbidrag med högst 75 kr per månad och barn kompenseras dock i stort de underhållsskyldiga för det ökade skatteuttag som slopandet av underhållsbidraget kommer att medföra.

3.2.5 Vår syn på den nuvarande stödformerna

3.2.5.1 Bidragsförskottet/utfyllnadsbidraget

Vi anser att ett stort värde ligger i möjligheten för en vårdnadshavare att få förskott på underhållsbidrag. Vårdnadshavaren blir härigenom garanterad bidraget i rätt tid och slipper onödiga konflikter i relationen till den underhållsskyldige

föräldern. En vårdnadshavare bör därför också i fortsättningen vid ett förändrat samhällsstöd kunna få förskott på underhållsbidraget, om denna begär det när den bidragsskyldige under viss tid inte betalat underhållsbidraget. Den närmare utformningen av ett förskottssystem blir beroende av hur samhällsstödet i övrigt utformas och vi återkommer därför till denna fråga i avsnitten 3.3 - 3.5.

Den kritik som framförts mot bidragsförskottssystemet har i stället i första hand gällt utfyllnadsbidraget.

Utfyllnadsbidragets konstruktion underlättar för den underhållsskyldige föräldern att bilda ny familj och låser inte bidragsmottagaren till en viss familjesituation. Utfyllnadsbidraget fungerar alltså i princip, liksom barnbidraget, som ett generellt stöd till en viss grupp men i detta fall riktat till särlevande föräldrar. Genom sin konstruktion underlättas utfyllnadsbidraget för föräldrarna att lösa underhållsfrågan och gör därför denna fråga mindre kontroversiell vid en separation.

Samtidigt har dock kritiken mot utfyllnadsbidraget varit omfattande och allehanda brister har uppmärksammats. I problemöversikten i avsnitt 2 i del II av betänkandet (bakgrundsmaterialet) har vi utförligt redogjort för den kritik som framförts. Av översikten framgår att den främsta orsaken till nuvarande problem är sambandet mellan utfyllnadsbidraget och underhållsbidraget. Denna koppling mellan två olika system ha bl.a. medfört att stödet blivit svåröverskådligt och administrativt tungrott. Stödet är dessutom svårbegripligt för många vårdnadshavare och underhållsskyldiga.

Det är tydligen så att underhållsbidraget enligt nuvarande regler inte är ett helt tillfredsställande underlag för beräkningen av utfyllnadsbidragets storlek. Olika hänsynstaganden till samhällsstödet kan påverka underhållsbidraget på ett felaktigt sätt. Det försämrar därigenom möjligheterna till ett enligt föräldrabalkens principer rättvisade underhållsbidrag och detta kan i sin tur få återverkningar på utfyllnadsbidraget. Det är givetvis också principiellt sett olämpligt att ett privatsrättsligt beslut kan leda till en ekonomisk vinning i förhållande till den förutvarande hushållsekonomin genom att beslutet kan anpassas till möjligheten att få samhällsstöd. Denna konstruktion av stödet har därför med nödvändighet medfört att ett omfattande och kostsamt granskningsarbete måste utföras av myndigheterna.

Avsaknanden av en behovsprövning av utfyllnadsbidraget innebär vidare att vissa barnfamiljer som saknar egentligt behov ändå är berättigade till sådant bidrag. För andra barnfamiljer som har ett stort behov av samhällsstöd utgör bidraget en ringa hjälp. Detta uppfattas givetvis av de flesta som orättvist. Det måste också rimligtvis strida mot den grundläggande tanken bakom utfyllnadsbidraget, dvs. att stödet skulle ges till de sämst ställda inom gruppen ensamstående ogifta och frånskilda med barn.

Härtill kommer att kostnaderna för utfyllnadsbidraget ökat alltmer under senare år på grund av de orsaker vi närmare redovisat i problemöversikten i avsnitt 2 i del II av betänkandet (bl.a. genom anknytning till basbeloppet).

Mot bakgrund av det sagda anser vi att det samhällsstöd som i dag ges genom utfyllnadsbidrag måste utformas på ett annat sätt i framtiden.

3.2.5.2 Ensamförälderreduktionen

Ensamförälderreduktionen har också kritiserats i olika hänseenden. Den tar inte hänsyn till antalet barn i familjen utan utgår med samma belopp ovsett försörjningsbördan samt förutsätter också vissa inkomster för att kunna utnyttjas. Utvecklingen på familjebeskattningens område under de senaste fyrtio åren har dessutom varit att familjestödet bör ges över det sociala området och inte genom förmåner via beskattningen.

Ett flertal social- och skatteutredningar har därför föreslagit att ensamförälderreduktionen avskaffas och eventuellt ersätts av annat stöd på det sociala området. (Se vidare redogörelsen i avsnitt 4.1.2 i del II av betänkandet). Utredningarna har ansett att ensamförälderreduktionen principiellt sett inte hör hemma i ett renodlat särbeskattningssystem och att den i praktiken också försvårar taxeringsmyndigheternas granskningsarbete. Kompletteringar måste begäras in när uppgifterna i deklarationen om civilstånd etc. är ofullständiga. Vid preliminärskatteberäkningen måste den skattskyldige tilldelas en särskild preliminärskattekolumn som tar hänsyn till reduktionen. Kolumnändringar måste sedan göras vid civilståndsändringar.

Härtill kommer att ensamförälderreduktionen, såsom tidigare sagts, redan från början endast var avsedd som en övergångsreglering i samband med införandet av särbeskattningen.

Regeringen har i propositionen om förenklad självdeklaration (prop. 1984/85:180) ansett att det inte är lämpligt att avskaffa ensamförälderreduktionen förrän underlag finns för att avgöra om och i så fall hur en kompensation bör ges för ett ökat skatteuttag. Frågan borde enligt regeringen lösas i samband med familjepolitiska överväganden. Som tidigare redovisats ger direktiven oss möjlighet att behandla frågan.

Utredningen om en reformerad inkomstbeskattning (RINK) har i betänkandet (SOU 1989:33) Reformerad inkomstbeskattning, del 3, föreslagit att ensamförälderreduktionen slopas. RINK har bl.a. haft till uppgift att ta upp frågan om ensamförälderreduktionen i syfte att antingen förenkla reglerna eller lämna förslag till hur frågan ska kunna lösas utanför skattesystemets ram. RINK anför att motiven för skattereduktionen har blivit försvagade och att värdet av reduktionen dessutom har urholkats genom penningvärdeförsämringen. Man hänvisar också till skatteutskottets betänkande (SkU 1986/87:33) vari utskottet förklarat att det är förenat med svårigheter att via beskattningen söka kompensera barnfamiljer för deras speciella kostnader utan att komma i konflikt med strävandena att uppnå enkelhet i deklarations- och taxeringsarbetet och att kostnader för barn är av sådan natur att de i första hand bör beaktas på annat sätt än genom avdrag vid

beskattningen. RINK upplyser avslutningsvis att stödet till särlevande föräldrar är föremål för översyn (dvs. av vår kommitté).

Vi delar tidigare utredningars bedömning att ensamförälderreduktionen bör avvecklas. Även om det ekonomiska utbytet av reduktionen kraftigt reducerats, tillkommer den dock personer som ofta har en ansträngd ekonomisk situation. Vi anser att det därför är nödvändigt att dessa personer kompenseras för det ökade skatteuttag som blir en följd av att reduktionen slopas. Detta bör ske genom att motsvarande resurser överförs till det sociala området för ett nytt stöd till vår målgrupp.

3.2.6 Allmänna utgångspunkter för ett förändrat stöd

Stödet bör bättre anpassas till behovet genom att viss hänsyn också tas till hushållssituationen

Av våra direktiv framgår att det är önskvärt att nuvarande stöd för vår målgrupp omfördelas så att det bättre anpassas till olika familjers stödbehov. I avsnitt 3.1.1 har vi tidigare redogjort för vår syn på stödbehovet. Vi har därvid betonat att det vid ett förändrat stöd är viktigt att inte enbart beakta barns kostnader i allmänhet och bortovarande förälders bristande försörjningsförmåga utan att hänsyn också i viss mån bör tas till den hushållssituation som barnet befinner sig i.

Flerbarnsfamiljernas särskilda stödbehov bör dock i stället lösas genom det allmänna flerbarnstillägget

I avsnitt 3.1.3 har vi redogjort för flerbarnsfamiljernas situation. Alla undersökningar visar entydigt att större familjer också har ett större behov av stöd. Det huvudsakliga skälet till detta är helt enkelt att inkomsterna ska räcka till så många fler personer i den stora familjen än i enbarnsfamiljen och att det allmänna flerbarnstillägget inte är tillräckligt anpassat till detta förhållande.

För att uppnå en bättre behovsanpassning vid en förändring av stödet till vår målgrupp kan det därför tyckas vara rimligt att stödet bör differentieras efter barnantalet i hushållet.

Vi har dock ansett att det är viktigt att det behov av extra stöd som uppkommer för ett hushåll med hänsyn till barnantalet i största möjliga mån behandlas på samma sätt för olika familjetyper. Det är enligt vår mening därför lämpligare att det allmänna flerbarnstillägget ses över och differentieras kraftigare efter barnantalet för samtliga flerbarnsfamiljer i landet än att vi föreslår en särskild kompensation för detta inom ett bidrag som enbart kommer vissa flerbarnsfamiljer till del. Vi har sålunda inte ansett att det är en uppgift för vår kommitté att i ett förändrat stöd till barn med särlevande föräldrar föreslå en särskild kompensation för bristerna i det nuvarande allmänna flerbarnstillägget. Vi förutsätter att dessa brister ses över i andra sammanhang.

De särskilda problemen för hushåll med extra låga inkomster kan inte heller lösas genom ett förändrat stöd till barn med särlevande föräldrar

I avsnitten 2.8 och 3.1.3 har vi redogjort närmare för situationen för familjer med extra låga inkomster. Mot bakgrund av vad som därvid framkommit kan det ifrågasättas om stödet till vår målgrupp i första hand bör omfördelas till de hushåll som har sådana extra låga inkomster.

Enligt vår mening vore det dock en felriktad ambition att rikta stödet särskilt till de hushåll som har lägst inkomster. Årsinkomster som markant avviker från genomsnittet inom målgruppen ger nämligen anledning anta att problemen med ekonomin till en icke obetydlig del sammanhänger med andra förhållanden än som är orsakade av själva familjesituationen, såsom bristande yrkesutbildning, arbetslöshet, långvarig sjukdom etc. Det kan också vara så att man själv valt att inte förvärvsarbeta eller endast göra detta i en mindre omfattning.

Om stödet riktas särskilt mot extra låga inkomster, riskeras att stödet i praktiken får samma funktion som socialbidraget och att en icke oväsentlig del av kommunernas nuvarande ansvar för ekonomiskt bistånd till de sämst ställda kommuninvånarna därigenom överförs på staten. Det är nämligen enligt vår mening rimligt att hänsyn tas till stödet vid prövningen av hur mycket som ska utbetalas i socialbidrag. Det finns också en risk att stödet kommer att göra det mindre attraktivt att förbättra inkomsterna genom eget arbete och därigenom inverka på andra samhällsåtgärder som i första hand bör hjälpa upp

situationen för familjer i mycket låga inkomstlägen genom arbetsmarknadsutbildning, utökad barnomsorg o.dyl.

Det är således olämpligt att ge stödet en utpräglad låginkomstprofil. I stället bör stödet ta sikte på att främst hjälpa upp situationen för t.ex. en ensamstående vårdnadshavare som med hänsyn till sin familjs storlek kan anses förvärvsarbeta i en rimlig omfattning men vars inkomster ändå inte räcker till för att klara av försörjningsbördan i familjen. Detta kan gälla t.ex. en ensamstående textilarbeterska eller affärsbiträde med två eller flera barn i förskoleåldern och som har en genomsnittlig arbetstid på ca sex timmar per dag och en årsinkomst på drygt 80 000 kr. Det är denna grupp av vårdnadshavare som i första hand kan anses behöva ett särskilt stöd, eftersom de inte själv har möjlighet att förbättra sina förvärvsinkomster inom nuvarande yrken i någon större utsträckning eller i övrigt kan påverka sin situation genom andra vuxnas insatser i familjen och inte heller kan få tillräcklig hjälp genom andra befintliga samhällsstöd.

Sammanfattningsvis anser vi sålunda att ett förändrat stöd till vår målgrupp måste ha barnet och dess familj som primär utgångspunkt och därför utformas som ett familjestöd. Det är också viktigt att stödet får en så självständig profil att det inte inverkar allt för mycket på andra i dag befintliga samhällsstöd som i första hand bör utgå. De särskilda problem som finns för hushåll med extra låga inkomster kan till stor del härledas till förhållanden som ligger utanför familjestödets område, t.ex. bristande yrkesutbildning, arbetslöshet etc., och bör därför inte lösas med hjälp av ett

familjestöd. Det finns inte heller någon praktisk möjlighet att lösa sådana problem inom kostnadsramarna för det nuvarande stödet till vår målgrupp.

De särskilda problemen för hushåll med extra låga inkomster måste åtgärdas genom andra stödformer vid sidan av det stöd vi föreslår för vår målgrupp.

Utgångspunkten bör därvid vara socialtjänstlagens syfte att stödja den enskildes egna resurser genom "hjälp till självhjälp". I det följande har vi räknat upp några tänkbara former för ett sådant stöd:

- ovillkorlig rätt till plats i barnomsorgen när vårdnadshavaren förvärvsarbetar,
- rätt till heltidsarbete eller i den omfatting som önskas. Arbetsförmedlingen och de fackliga företrädarna bör ge vårdnadshavaren särskilt stöd i förhandlingarna med arbetsgivaren,
- rätt till arbete på bekväm arbetstid när vårdnadshavaren har små barn,

- rätt till arbetsmarknadsutbildning för att komma ifrån obekväma arbetstider och utpräglade låg löneyrken,
- rätt till någon form av studielön för studerande, så att de kan slutföra en utbildning som leder till arbete,
- rätt till förtur i bostadskön om man behöver byta till en mindre eller billigare bostad efter en separation,
- hushållsbudgetrådgivning för att hjälpa dem som trasslat till sin ekonomi med kontokortsskulder etc.

Vi lägger för närvarande inte själv något förslag i denna del utan vill bara här uppmärksamma på behovet av särskilda stödåtgärder till de ensamförsörjare som har extra låga inkomster. Frågan kommer att behandlas närmare av kommittén i en rapport som publiceras under våren 1990.

Viss hänsyn bör däremot tas till antalet vuxna i hushållet

Våra undersökningar visar att barn till ensamstående vårdnadshavare ofta lever under mycket ansträngda ekonomiska förhållanden och normalt har en väsenligt lägre levnadsstandard än i tvåvuxenhushållen. Den grundläggande orsaken till detta är givetvis förekomsten av enbart en inkomst i ensamförsörjarhushållet. Eventuella utgående underhållsbidrag till familjen kan inte kompensera avsaknaden av ytterligare en förvärvinkomst.

Det nuvarande samhällsstödet till barn med särlevande föräldrar leder i flertalet fall till att de underhållsberättigade barnen i ombildade familjer får en betydlgt bättre levnadsstandard än motsvarande barn i ensamförsörjarhushållen. Det kan uppfattas som orättvist att det nuvarande stödet har denna effekt. För barnen i ensamförsörjarhushållen är stödet oftast inte tillräckligt för att ge dem en skälig levnadsstandard. Mot bakgrund härav anser vi att det är rimligt, att man vid en förändring av det nuvarande stödet tar hänsyn till antalet vuxna som finns i hushållet och därför förstärker stödet till ensamförsörjarhushållen.

Stödet måste tåla förändringar

Allmänt sett är det värdefullt om stödet kan utformas så att det inte blir allt för känsligt för olika samhällsförändringar, t.ex. i förvärvssituationen, att kvinnor arbetar i större utsträckning än i dag och att män får vårdnaden om barn i större utsträckning än för närvarande. Sådana förändringar kan annars misskreditera stödsystemet på sikt.

3.2.7 Förändringar inom nuvarande stödsystem alternativt samordning med andra system

Enligt direktiven har vi i uppdrag att förutsättningslöst överväga den framtida utformningen av samhällsstödet till barn med särlevande föräldrar och vi har därvid möjlighet att pröva om nuvarande stödsystem bör ersättas av andra stödformer.

Vägvalet mellan förändringar inom nuvarande stödsystem eller tillskapandet av en ny stödform blir givetvis beroende av flera olika faktorer som får vägas mot varandra.

Om grunderna för det nuvarande stödsystemet anses riktiga, ligger det naturligtvis nära till hands att försöka åstadkomma ändringar inom det nuvarande systemet. Osäkerheten om konsekvenserna av andra utredningsförslag på näraliggande områden kan också utgöra ett skäl för att avstå från eller avvakta med att ersätta nuvarande samhällsstöd med en helt ny stödform.

Målsättningen bör vara att ett förändrat stöd ska vara så enkelt och lättförståeligt som möjligt. Att eliminera bristerna i nuvarande system utan att göra

det ännu krångligare och svårare att tillämpa kan bli komplicerat. Och sådana förändringar kan i sin tur medföra nya olägenheter och göra det ännu svårare i framtiden att ta sig ur detta system än vad det är i dag. Man måste kanske därför i stället våga ta ett större grepp och överväga möjligheterna att införa ett helt nytt stöd som uppfyller önskemålen om enkelhet och lättförståelighet. Samtidigt får dock förenklingssträvandena inte helt ta över och drivas så långt att oacceptabla effekter uppkommer för ett stort antal enskilda. Däremot måste man räkna med att visa oönskade effekter alltid kan uppkomma vid själva övergången till ett förändrat och enklare stödsystem i en del enskilda fall. Detta får vägas mot fördelarna med att få ett stödsystem som på sikt är mera ändamålsenligt för flertalet av de bidragsberättigade. Det är viktigt att beakta de sammanlagda vinster som samhället kan göra på längre sikt genom ett enklare stödsystem. De inbesparingar som härigenom kan uppkomma kan också ge ett större utrymme för framtida höjningar av stödet till de bidragsberättigade.

Kritiken mot nuvarande stödsystem har bl.a. gällt kopplingen mellan utfyllnadsbidraget och underhållsbidraget och som ansetts vara den främsta orsaken till nuvarande problem. Några av de påtalade detaljproblemen i dagens system skulle automatiskt lösas om ett självständigt samhällsstöd, frikopplat från underhållsbidraget, i stället tillskapades. Detta kan å andra sidan få vissa negativa återverkningar på andra frågor.

Det är också viktigt att de medel som bör omfördelas till de mest behövande inom kostnadsramarna för det nuvarande samhällsstödet - vilket oundvikligen måste

ske på bekostnad av försämringar för vissa enskilda - i minsta möjliga mån används för ytterligare administrationskostnader, i det fall stödet behovsprövas i en eller annan form. Att kombinera nedskärningar i bidraget till vissa familjer med en ny administrativ apparat och ytterligare byråkrati som tar i anspråk de frigjorda medlen är inte tilltalande. Detta ska också ses mot bakgrund av den kritik som framförts beträffande statens nuvarande utgifter för samhällsstödet (se del II av betänkandet, avsnitt 3.3).

Om det anses att nuvarande stödformer bör ersättas av ett nytt stöd till barn med särlevande föräldrar, bör detta enligt vår mening samordnas med administrationen av något annat befintligt samhällsstöd. Detta främjar enkelheten och förståelsen av stödet. Administrationskostnaderna kan reduceras och ett större utrymme kan fås för förbättringar till vår målgrupp.

De system som enligt vår mening närmast kan komma ifråga för en samordning med det nya stödet är skatte-, socialbidrags-, barnbidrags- bostadsbidrags- och socialförsäkringssystemen.

En samordning av ett eventuellt nytt stöd med skattesystemet skulle teoretiskt kunna göras på olika sätt. En möjlighet vore att reglera såväl underhållsbidragen som samhällsstödet till barn med särlevande föräldrar över skattesystemet. En hel del skulle naturligtvis kunna vinnas med en sådan lösning; bl.a. avlastas vårdnadshavare och underhållsskyldiga besvär med att själva träffa uppgörelse om eller inför domstol tvista om underhållets storlek. Därigenom kan en

konfliktsanledning mellan parterna elimineras. I förhållande till föräldrarnas respektive inkomster och antalet barn skulle möjligen särskilda skatteskalor kunna konstrueras som visar hur mycket den underhållsskyldige ska betala i underhåll och hur mycket vårdnadshavaren ska få i underhållsbidrag och samhällsstöd. Modellen är dock sannolikt ej genomförbar av tekniska skäl.

Vi anser också att man i en sådan modell samtidigt skulle förlora en många gånger värdefull direkt koppling mellan den underhållsskyldige och barnet i underhållsfrågan. Resultatet skulle bli att den underhållsskyldige får betala en slags underhållsskatt som eventuellt inte alls eller bara till mindre del kommer dennes eget barn till godo. Det till vårdnadshavaren utgående bidaget kan komma att fastställas till ett lägre belopp eller 0 kr., om denne har för höga inkomster. Ett betydande antal underhållsskyldiga skulle då säkerligen uppfatta det som att inbetalda belopp används för underhåll även åt andras barn. Enligt vår uppfattning skulle detta kunna få en negativ inverkan på umgänget mellan den underhållsskyldige föräldern och dennes barn. Man kan nämligen inte bortse från den betydelse som föräldraansvaret har för många i denna del även om detta ansvar i vissa situationer kan kännas tungt att bära. Slopandet av den direkta kopplingen mellan den underhållsskyldige och dennes barn i underhållsfrågan kan samtidigt leda till en sämre betalningsvilja hos den underhållsskyldige, vilket i sin tur försvårar indrivningen.

En modell där underhållsskyldigheten fullgörs via skattesystemet kan inte heller anses förenlig med föräldrabalkens grundsyn enligt vilken underhållet

endast avser ens eget barn (varmed givetvis även avses adoptivbarn). Som framgått av avsnitt 3.2.5.3 om vår syn på det nuvarande underhållsbidragssystemet anser vi att denna grundsyn bör finns kvar i framtiden. En annan bärande invändning mot modellen är att den dessutom inte är förenlig med de nu pågående strävandena att förenkla taxeringsarbetet och inkomstbeskattningen.

En annan möjlighet vore att reglera enbart samhällsstödet över skattesystemet. Denna lösning måste dock bedömas bl.a. mot bakgrund av de allmänna förändringarna inom familjebeskattningen. Dessa har sedan länge varit inriktade på att stöd till barnfamiljerna i första hand bör lämnas inom det sociala området och inte inom skattesystemet. Utredningen om en reformerad inkomstbeskattning har dessutom nyligen föreslagit att de inom skattesystemet i dag befintliga samhällsstöden till vår målgrupp, avdraget för utgivna underhållsbidrag och ensamförälderreduktionen, ska avskaffas som ett led i de nu pågående strävandena att förenkla taxeringsarbetet och inkomstbeskattningen. I tidigare avsnitt har vi redogjort för underhållsavdraget samt för vår syn på ensamförälderreduktionen och förklarat att vi inte har något att erinra emot att reduktionen avskaffas, om kompensation för denna kan ges till vår målgrupp inom det sociala området.

Sammanfattningsvis talar sålunda starka principiella och praktiska skäl mot att, i vart fall för närvarande, lösa stödbehovet för barn till särlevande föräldrar inom skattesystemet.

Socialbidraget har genom den nya socialtjänstlagstiftningen från år 1982 fått en mer

positiv utformning än tidigare. Avsikten med bidraget är att det skall utgöra det yttersta skyddsnätet när människor inte klarar sitt uppehälle. Bidraget skall vara ett komplement till socialförsäkringssystemet och övriga förmåner i samhället och utgå när dessa förmåner är otillräckliga eller inte kan utgå. Socialbidraget bör också främst tillgodose mer akuta behov och inte användas i de fall ett mera långsiktigt stödbehov kan konstateras för en viss samhällsgrupp. Det går inte heller att bortse från att socialbidraget i allmänhet uppfattas starkt negativt och är ett känslomässigt laddat bidrag. En samordning med socialbidraget skulle troligtvis också uppfattas som ett steg tillbaka i utvecklingen. En viktig anledning till att nuvarande bidragssystem infördes var nämligen att vårdnadshavaren inte skulle behöva förlita sig på socialvården för sitt uppehälle. Mot bakgrund av detta anser vi att det är olämpligt att en samordning sker med socialbidraget för att lösa stödbehovet för vår målgrupp. En närmare beskrivning av socialbidraget ges i avnsitt 4.4 i del II av betänkandet (bakgrundsmaterialet).

När det gäller barnbidraget har detta genom sin enkla konstruktion många fördelar. Bidraget har inga marginaleffekter, dvs. det påverkar inte hushållets utbyte av en förändrad förvärvsinkomst. Det når ut till alla som är berättigade till bidraget. Riskerna för missbruk är mycket små. Bidraget är lättförståeligt för den enskilde och enkelt och förhållandevis billigt att administrera. Genom flerbarnstillägget har bidraget ytterligare behovsanpassats och täcker en större andel av kostnaderna för barnen i de större familjerna.

Detta svarar väl mot behovet av stöd, eftersom föräldrarnas möjligheter att skaffa förvärvsinkomster normalt inte ökar med stigande barnantal. Samtidigt som flerbarnstillägget ger de berörda familjerna ett ganska stort tillskott är den totala kostnaden för tillägget relativt liten, eftersom den stora majoriteten familjer har högst två barn och därför inte omfattas av tillägget.

Eftersom barnbidraget är generellt har bidraget den fördelningspolitiska svagheten att det inte kan ta hänsyn till behoven hos olika grupper av barnfamiljer. Ur inkomstfördelningspolitisk synvinkel ter sig givetvis barnbidraget mindre attraktivt än inkomstprövade bidrag, t.ex. bostadsbidraget. Barnbidraget behandlas närmare i avsnitt 4.2.1 i del II av betänkandet (bakgrundsmaterialet).

Bostadsbidraget har fr.o.m. den 1 januari 1988 ändrats till att bli mera bostadspolitiskt inriktat. Därför reduceras successivt den del av bostadsbidraget som närmast har karaktären av inkomstprövat konsumtionsstöd. Denna nya inriktning på bostadsbidraget kan göra det svårt att inordna ett nytt i grunden konsumtionsinriktat stöd i bostadsbidragssystemet. Samtidigt har bostadsbidragets konstrukton sådana fördelar att det kan vara lämpligt att använda den för ett nytt stöd till vår målgrupp. Bostadsbidragssystemet är nämligen dels inkomstprövat, dels riktar det sig främst till familjer med lägre inkomster (inga hushåll med inkomster över 200 000 kr. finns kvar i bostadsbidragssystemet och dels har man inom bostadsbidragssystemet strävat efter att minska hushållens totala marginaleffekter. Problemet med marginaleffekterna är dock fortfarande besvärande.

Administrationskostaderna är också höga jämfört med barnbidraget. Bostadsbidraget beskrivs närmare i avsnitt 4.2.8 i del II av betänkandet (bakgrundsmaterialet). En inom bostadsdepartementet tillsatt arbetsgrupp, Boendekostnadsutredningen, har sett över bostadsbidragets utformning och effekter samt lämnat förslag till vissa förändringar inom detta system, bl.a. om en höjning av inkomstnivåerna och en större schablonisering av vissa delar av stödet.

Ett omfattande administrativt system är uppbyggt för prövning av personers inkomstförhållanden i samband med fastställande av sjukpenninggrundande inkomst inom socialförsäkringen. Den sjukpenninggrundande inkomsten fastställs i samband med inskrivning hos försäkringskassa. Inskrivningen hos kassa är obligatorisk för alla personer bosatta i landet från och med sexton års ålder. Administrationen inom detta system kan utgöra ett alternativ till bostadsbidragssystemet för en eventuell samordning med ett nytt inkomstprövat samhällsstöd till vår målgrupp.

I de följande avsnitten (3.3-3.5) redovisar vi tre modellförslag till ett förändrat samhällsstöd till barn med särlevande föräldrar. Den första modellen är ett förslag till förändringar inom nuvarande stödsystem, medan de båda övriga modellerna är förslag till helt nya stödformer som samordnats med barnbidrags- respektive bostadsbidrags-/socialförsäkringssystemen.

3.3 Grundbidragsmodellen

Modellen innehåller följande huvudmoment:

- Ett samhällsstöd med högst 700 kr per barn och månad ges till den särlevande förälder som har den faktiska vårdnaden om barn med vilket föräldern varaktigt bor tillsammans. Stödet kallas grundbidrag.

- Grundbidragets storlek bestäms i förhållande till båda de särlevande föräldrarnas förmåga att tillsammans klara ett barns normalbehov; fastställt i ett normalbelopp. Grundbidragets storlek påverkas även av barns stadigvarande inkomster som överstiger ett basbelopp per år.

- Normalbeloppet fastställs årligen av riksförsäkringsverket. Bidraget baseras på en genomsnittlig årskostnad för ett barn i förhållande till den allmänna prisutvecklingen efter avdrag för det allmänna barnbidraget.

- Ett tilläggsbidrag med 325 kr per barn och månad ges till vårdnadshavare som bor ensamma med sitt/sina barn. Tilläggsbidraget är ett hushållsinriktat konsumtionsstöd. Bidraget reduceras för vårdnadshavare, vars årsinkomster överstiger ett visst antal basbeloppp i förhållande till barnantalet.

- Grundbidraget och tilläggsbidraget handläggs av försäkringskassan på ansökan av vårdnadshavaren. På ansökningsblanketten skall de uppgifter redovisas

som kassan behöver för att fastställa vårdnadshavarens försörjningsförmåga enligt föräldrabalkens bestämmelser.

- I de fall fråga om underhållsbidrag inte är föremål för allmän domstols prövning, fastställer försäkringskassan underhållsbidragets storlek enligt föräldrabalken, när föräldrarna tillsammans saknar förmåga att klara barnets försörjning upp till normalbeloppet och ansökan gjorts om grundbidrag. Försäkringskassan begär in av den underhållsskyldige de uppgifter som behövs för att fastställa dennes försörjningsförmåga och underhållsbidragets storlek. I vissa fall skall underhållsbidraget kunna fastställas skönsmässigt till högst grundbidragets belopp.

- I mål där fråga om underhåll till barn förekommer skall domstolen ge försäkringskassan tillfälle att lämna upplysningar om föräldrarnas försörjningsförmåga. Domstolen skall också ha möjlighet att uppdra åt försäkringskassan att utreda försörjningsförmågan.

- Försäkringskassans beslut om underhållsbidrag skall kunna överklagas hos allmän domstol. Även försäkringskassans beslut om grundbidrag skall kunna överklagas till allmän domstol med hänsyn till sambandet mellan underhållsbidraget och grundbidraget. Kassans beslut om tilläggsbidrag skall däremot överklagas hos förvaltningsdomstol.

- Försäkringskassan ges rätt att föra talan över allmän domstols dom om underhållsbidrag, om en ändring av underhållsbidragets storlek kan antas påverka grundbidraget.

- Den rätt underhållsskyldig anses ha att få behålla minst 300 kr. av sitt överskott skall också gälla vårdnadshavare med låga inkomster. Dessutom skall underhållsskyldigas underlag för beräkning av grundbidrag vid låga inkomster tas upp till högst 85 procent. En samordning med förslaget av RINK att sänka underhållsbidragen med högst 75 kr. per barn och månad får därmed sin lösning.Också vårdnadshavarens underlag för beräkning av grundbidrag tas upp till högst 85 procent vid låga inkomster. På så sätt minskas marginaleffekterna för dessa grupper av särlevande föräldrar.

- Försäkringskassan kan på ansökan av vårdnadshavaren besluta att betala ut förskott på fastställt underhållsbidrag med högst lika stort belopp som grundbidraget, om den underhållsskyldige har försummat att betala fastställt underhållsbidrag.

- Storleken av grundbidraget och tilläggsbidraget fastställs i lag av riksdagen på motsvarande sätt som gäller för det allmänna barnbidraget.

3.3.1 Inledning

Genom det år 1937 införda bidragsförskottet fick särlevande föräldrar en minimigaranti för att kunna klara av sina barns försörjning. År 1947 slopades behovsprövningen av bidragsförskottet mot vårdnadshavarens inkomster. Sedan 1964 garanteras barn till särlevande föräldrar ett generellt bidrag oberoende av om underhållsbidrag har fastställts

eller inte. Bidraget fungerar som en slags buffert genom att ett utfyllnadsbidrag i regel betalas ut till vårdnadshavaren upp till f.n. 930 kr/mån (år 1989), om den underhållsskyldige inte förmår att betala ett underhållsbidrag med detta belopp.

Enligt föräldrabalkens regler om underhållsskyldighet skall underhållsbidrag fastställas med utgångspunkt från det bidragsberättigade barnets behov i förhållande till båda föräldrarnas försörjningsförmåga. Hur stor förmåga varje förälder har beräknas vanligen utifrån det överskott som uppkommer sedan avdrag gjorts för föräldern egna levnadskostnader med 120 procent av gällande basbelopp och skäliga bostadskostnader (FB 7:3). Därefter proportioneras kostnaderna för barnet i förhållande till föräldrarnas överskott. Om föräldrarna inte har förmåga att täcka hela barnets försörjningsbehov så fastställs underhållsbidraget till den underhållsskyldige föräldern's överskott. Den underhållsskyldige anses dock ha rätt att få undanta ytterligare 300 kr av överskottet.

Enligt föräldrabalkens beräkningsmetod skall föräldrarna fördela kostnaderna för barnet proportionellt mellan sigs. Detta innebär bl.a. att underhållsbidraget kan fastställas till ett lågt belopp, om vårdnadshavaren har ett högre överskott än den underhållsskyldige föräldern. Detta innebär i sin tur att bidragsförskottet kommer att uppgå till ett högt belopp trots att vårdnadshavaren har en sådan god ekonomi att denne kan täcka större delen av eller hela barnets försörjningsbehov. Också i de fall barn kan försörja sig själva och därför inte har rätt till något underhållsbidrag utgår ändå bidragsförskott.

Såsom bidragsförskottet är utformat påverkas det inte heller av i vad mån en ny partner kan bidra till de gemensamma hushållsutgifterna och därmed öka vårdnadshavarens försörjningsförmåga. I många fall medför den extra inkomst som finns i en familj, där vårdnadshavaren lever tillsammans med en ny partner, att barn i dessa familjer blir överkompenserade enligt nuvarande regler.

Ett sätt att komma till rätta med en del av de olägenheter som beror på det konstruerade sambandet mellan underhållsbidraget och bidragsförskottets utfyllnadsdel är att till en början sänka bidragsförskottsnivån för alla bidragsmottagare från 40 procent till ca 30 procent av basbeloppet. Därefter kan de medel som kvarstår efter sänkningen av bidragsförskottsnivån användas tillsammans med medlen från ensamförälderreduktionen för att ge ensamstående vårdnadshavare ett hushållsinriktat konsumtionsstöd.

Det 30-procentiga samhällsstödets storlek kan sedan beräknas i förhållande till vad den underhållsskyldige och vårdnadshavaren tillsammans förmår klara av ett barns normala försörjningsbehov motsvarande ett normalsbelopp om 1 400 kr per barn och månad. Samhällsstödet utgör högst hälften av detta belopp eller 700 kr per barn och månad. Föräldrarna själva skall kunna svara för minst den andra hälften av normalbeloppet. Beloppet för konsumtionsstödet bör kunna sättas till 325 kr per barn och månad.

I följande avsnitt behandlas detta modellförslag utförligare. I avsnitten 3.3.2 och 3.3.3 redogörs för skälen till att sänka bidragsförskottet (BDF) med 10

procentenheter och för att betala ut ett tilläggsbidrag till ensamstående vårdnadshavare. I avsnitt 3.3.4 redogörs för hur den administrativa samordningen skall ske mellan allmän domstol och försäkringskassans prövning av underhållsbidrag. Modellens effekter för enskilda och samhället behandlas i avsnitt 3.3.5.

3.3.2 Sänkningen av BDF till 30 procent av basbeloppet

Vid en jämförelse mellan olika familjegruppers levnadsstandard framgår det att barn till ensamstående vårdnadshavare har ett större behov av samhällsstöd, än barn i ombildade familjer. Barn i den senare familjegruppen kan många gånger vara överkompenserade genom dagens nivå på bidragsförskott. En viss omfördelning av samhällsstödet mellan dessa grupper kan därför som tidigare nämnts vara önskvärd (se avsnitt 2 och 3.1.3).

När man beräknar underhållsbidraget finns - som tidigare redovisats - särskilda schablonbelopp för vad ett barn normalt kostar att försörja. Schablonbeloppet som anges i procent av basbeloppet är fastställt av socialstyrelsen och riksförsäkringsverket efter samråd med konsumentverket.

För år 1989 är beloppen dessa:

				Barns behov
Barn	0- 6 år	65 %	av basbeloppet	= 1 511 kr/mån
"	7-12 "	80 %	" "	= 1 860 kr/mån
"	13- "	95 %	" "	= 2 209 kr/mån

Vid en kontrollräkning av barns behov enligt konsumentverkets broschyr "Hushållets kostnader 1989" har riksförsäkringsverket fått fram följande belopp:

Barn	0- 6 år	55 % av basbeloppet	= 1 280 kr/mån
"	7-12 "	75 % " "	= 1 743 kr/mån
"	13- "	85 % " "	= 1 976 kr/mån

I beloppen ingår inte broschyrens poster för hushållets gemensamma kostnader för bl.a. hemförsäkring, möbler, husgeråd, TV, radio, hushållsel.

Socialstyrelsen rekommenderar att normerna för socialbidrag för år 1989 skall vara följande belopp:

Barn	1-3 år	55 % av basbeloppet	= 1 280 kr/mån
"	4-10 "	65 % " "	= 1 511 kr/mån
"	11-20 "	75 % " "	= 1 743 kr/mån

I normen för socialbidrag saknas fickpengar som en särskild post. I övrigt är underlaget detsamma. Det förefaller rimligt att barns behov vid fastställande av underhållsbidrag ligger något högre än för socialbidragen. De nya belopp som riksförsäkringsverket tagit fram överstiger socialbidragsnormen med 10 procent av basbelopppet för barn över 7 år. I den åldern börjar barn normalt att få fickpengar och egna hobbies.

Om man minskar beloppet för barns behov med det allmänna barnbidraget, får man fram hur stort belopp föräldrarna i normala fall skulle behöva betala för att kunna försörja ett barn.

När barnbidraget räknats av kan barns behov beräknas till följande belopp:

Barn	0-6	år	1 278-485 =	793 kr/mån	+ barnomsorg
"	7-12	år	1 743-485 =	1 258 kr/mån	+ "
"	13-	år	1 976-485 =	1 491 kr/mån	

Barn som är i åldern 0-6 år har förutom kostnad för sitt "faktiska behov" kostnad för barnomsorg. Det kan även gälla för barn mellan 7-10 år, fast då är kostnaden i regel betydligt lägre. Vad gäller de äldre barnen så har de ofta egna inkomster som minskar deras behov av försörjning från föräldrarna. I avsnitt 2 har vi redovisat att det är närmare 80 procent av barn i åldrarna 16-17 år som har egna inkomster.

Om man utgår från att samhällsstödet sänks till ett belopp som motsvarar 30 procent av basbeloppet, f.n. 698 kr/mån och minskar barnets "faktiska behov" med detta belopp så kan man konstatera att följande ytterligare belopp behövs för att försörja ett barn.

Barn	0-6	år	793-698 =	95 kr/mån	+ barnomsorg
"	7-12	år	1 258-698 =	560 kr/mån	+ "
"	13-	år	1 491-698 =	793 kr/mån	

Om man tar hänsyn till de mera genomsnittliga barnomsorgskostnaderna visar beräkningen att ett samhällsstöd på 700 kronor per månad och barn utgör ungefär hälften av vad ett barn kan anses behöva för sitt uppehälle sedan det allmänna barnbidraget räknats av. Denna hälft skulle då utgöra den garantinivå för barnets behov som det allmänna skulle

stå för, om föräldrarna tillsammans eller en av dem inte klarar att täcka hela barnets normalbehov, 1 400 kr per månad.

Normalbeloppet bör årligen fastställas av riksförsäkringsverket efter samråd med konsumentverket.

Visar det sig att föräldrarna har förmåga att själva täcka hela normalbeloppet är tanken att något grundbidrag inte skall utgå. Ett grundbidrag skall alltså betalas ut med så stort belopp som svarar mot skillnaden mellan normalbeloppet och föräldrarnas förmåga att klara barnets försörjning upp till denna nivå, dock högst med 700 kr. Detta betyder i sin tur att ytterlighetsfallen blir de där endera föräldern ensam har förmåga att täcka barnets behov medan den andre föräldern helt saknar denna förmåga. Något grundbidrag skall inte heller då betalas ut till vårdnadshavaren. Om föräldern ensam inte har möjlighet att själv täcka barnets hela behov utgår grundbidrag med mellanskillnaden, dock högst till garantinivån 700 kr.

Såsom inledningsvis anförts skall föräldrabalkens bestämmelser om underhållsskyldighet tillämpas vid beräkningen av föräldrarnas försörjningsförmåga. Det betyder att vardera föräldern får förbehålla sig 120 procent av basbeloppet för egna levnadskostnader, även om uttryckliga regler saknas för att vårdnadshavarens förbehåll skall anges till denna procentsats. Föräldrarna får även förbehålla sig skälig kostnad för bostad efter avdrag för eventuellt bostadsbidrag. Under vissa förutsättningar kan gift underhållsskyldig dessutom få göra förbehåll för egna barns och hemmavarande makes behov av försörjning.

Det framräknade förbehållet dras sedan från varderas nettoinkomst. Vad som därefter återstår utgör vardera förälderns, här kallade ursprungliga, överskott, vilket används vid proportioneringen av överskotten i förhållande till barnets behov, som här anges till normalbeloppet 1 400 kr. per månad. Om föräldrarnas sammanlagda överskott understiger 1 400 kr. så görs ingen proportionering.

Den formel som brukar användas för beräkningen av underhållsbidraget - när det sammanlagda överskottet överstiger barnets behov - kan även användas för att bestämma föräldrarnas försörjningsförmåga. Det är lämpligt att den underhållsskyldiges försörjningsförmåga anges till samma belopp som underhållsbidraget. Det sagda kan illustreras genom följande exempel:

Om den underhållsskyldiges överskott är 1 200 kr och vårdnadshavarens är 500 kr så skulle den underhållsskyldige stå för 988 kr av normalbelopppet efter en proportionering.

$$\frac{1\ 200}{1\ 200 + 500} \times 1\ 400 = 988 \text{ kr.}$$

Vårdnadshavarens andel av normalbeloppet blir härefter (1 400 - 988 =) 412 kr.

Den underhållsskyldige anses dock ha rätt att undanta 300 kr. av sitt överskott innan underhållsbidraget fastställs. I exemplet skall därför 988 kr. reduceras med 88 kr. Underhållsbidraget blir då 900 kr. Den underhållsskyldige får på så sätt behålla (1 200 - 900 =) 300 kr. av sitt överskott.

Innan föräldrarnas samlade försörjningsförmåga och grundbidragets storlek bestäms är det rimligt att samma rätt för underhållsskyldig att undanta 300 kr. också kan tillkomma vårdnadshavaren. I det angivna exemplet kommer då vårdnadshavarens försörjningsförmåga att bli (412 - 300=) 112 kr. Tillsammans kan då underhållsskyldig och vårdnadshavare täcka (900 + 112 =) 1 012 kr. av normalbeloppet. Grundbidraget skulle därmed uppgå till (1 400 - 1 012 =) 388 kr.

Den här föreslagna metoden innebär emellertid att grundbidraget räknas av krona för krona mot föräldrarnas inkomstökningar upp till normalbeloppet. Detta kan medföra att såväl underhållsskyldiga som vårdnadshavare med låga inkomster drabbas av stora marginaleffekter. För att mildra sådana effekter föreslås att endast 85 procent av föräldrarnas försörjningsförmåga skall utgöra underlag för beräkningen av grundbidraget. I konsekvens med detta bör heller inte underhållsbidraget bestämmas till större belopp än det som skall utgöra underlag för grundbidrag. Härigenom kan ekonomin hos vårdnadshavare och underhållsskyldiga med låga inkomster stärkas samtidigt som en viss omfördelning även åstadkommes av samhällsstödet mellan denna grupp av särlevande föräldrar och de vars inkomster ligger över genomsnittet.

Om också hänsyn tas till reduceringen med 85 procent kan grundbidraget i det tidigare angivna exemplet beräknas på följande sätt:

Efter avdraget med 300 kr. från föräldrarnas överskott är deras gemensamma försörjningsförmåga (900 + 112 =) 1 012 kr. Efter ytterligare reduktion

till 85 procent av varderas försörjningsförmåga blir underlaget för beräkning av grundbidrag [(900 x 0.85 =) 765 + (112 x 0.85 =) 95 =] 860 kr. Grundbidraget uppgår då till (1 400 - 860 =) 540 kr. i stället för 388 kr. Genom detta beräkningssätt kommer föräldrarna alltid att få behålla 15 procent av en inkomstökning när grundbidrag utgår.

Reduceringen om 85 procent måste dock upphöra när vårdnadshavaren eller underhållsskyldig kan var för sig eller tillsammans täcka normalbeloppet genom sina överskott efter avdrag för 300 kr. I annat fall skulle vid proportioneringen alltid ett grundbidragsbelopp utgå till vårdnadshavaren. För att undvika s.k. tröskeleffekter när reduceringen till 85 procent upphör, kan man rent tekniskt låta reduceringen upphöra först när skillnaden mellan det ursprungliga överskottet och det belopp som återstår efter proportionering överstiger 547 kr. Detta skillnadsbelopp har valts därför att det är lika stort som det skillnadsbelopp som uppkommer när reduceringen automatiskt upphör för en vårdnadshavare som ensam svarar för barnets försörjning. Vårdnadshavarens till 85 procent reducerade överskott är då 1 400 kr och grundbidraget följaktligen noll kr. Det ursprungliga överskottet är 1 947 kr. Skillnaden mellan 1 947 kr. och 1 400 kr.

är just 547 kr.[1] Detta förhållande gäller också när underhållsskyldig ensam svarar för barnets försörjning.

Införandet av 85-procentregeln medför att såväl underhållsbidraget som grundbidraget kan tekniskt samordnas med det av RINK lämnade förslaget att underhållsbidrag som bestämts före utgången av 1991 skall minskas med 75 kr. resp. 30 procent per barn och månad. Genom att 85-procentsregeln rymmer både nedsättningsbeloppet och den procentuella minskningen sker en automatisk kompensation av de bidragsberättigade barnen på så sätt att grundbidraget sänks i motsvarande mån. De underhållsbidrag som inte ryms inom 85-procentsregeln får dock sättas ned med högst 75 kr. utan att de bidragsberättigade barnen blir kompenserade. Endast barn som har höga underhållsbidrag blir utan kompensation. Dessa barn får dock anses tillgodosedda genom RINK:s förslag om höjda barnbidrag. (Se avsnitt 3.7).

---

[1] Beloppet kan beräknas genom den logiska funktionen: [Om (x-y) <547 så y*0.85 annars y].x = uhs överskott, y = proportionerat överskott ev. minskat med 300 kr.

Av nedanstående tabell framgår hur stort grundbidraget blir i förhållande till olika storlekar av underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas överskott. I tabellen visas också hur stort grundbidraget blir när underhållsbidrag saknas eller är fastställt till noll kr. En proportionering av föräldrarnas överskott sker först när deras sammanlagda överskott uppgår minst till normalbeloppet. Detta anges i tabellens kolumn 2. I kolumn 4 och 8 anges både reducerade och oreducerade belopp. Vad som är det ena eller det andra framgår av en jämförelse mellan beloppen i kolumn 3 och 4 respektive 7 och 8. Om beloppen är lika stora i de parvist angivna kolumnerna har alltså inte någon reducering skett. I kolumn 10 anges att beloppet i kolumn 9 - det sammanlagda beloppet av underhållsbidraget och beloppet för vårdnadshavarens försörjningsförmåga - skall dras från normalbeloppet 1 400 kr (ett barn). Mellanskillnaden utgör då det grundbidrag som skall betalas ut till vårdnadshavaren, dock högst 700 kr.

Grundbidrag-underhållsbidrag (1 barn)

S er- ott	2 UHS Andel av nor- mal- belopp gemen- samt över- skott	3 UHS -300 från UHS över- skott	4 UHB Reduc. till 85%	5 VH Över- skott	6 VH Andel av normal- belopp/ el. ge- mensamt över- skott	7 VH -300 från UHS över- skott	8 VH Reduc. till 85%	9 UHB+VH för- sörj- nings- förmåga	10 GB (kolumn -1400)
0	0	0	0	421	421	121	103	103	700
0	0	0	0	800	800	500	425	425	700
0	0	0	0	1261	1261	961	817	817	583
0	0	0	0	1400	1400	1100	935	935	465
0	0	0	0	1600	1600	1300	1105	1105	295
0	0	0	0	1700	1700	1400	1190	1190	210
0	0	0	0	1800	1800	1500	1275	1275	125
0	0	0	0	1900	1900	1600	1360	1360	40
0	0	0	0	1947	1947	1647	1400	1400	0
0	0	0	0	2427	2427	2127	1808	+808	0
00	247	0	0	1400	1153	853	725	725	675
00	350	300	255	1800	1050	1050	1050	1305	95
00	700	400	340	700	700	400	340	680	700
00	747	500	425	700	653	400	340	765	635
00	741	600	510	800	659	500	425	935	465
00	778	700	595	800	622	500	425	1020	380
00	800	800	680	900	600	600	510	1190	210
00	817	817	817	1000	583	583	496	1312	88
00	821	821	821	1200	579	579	579	1400	0
1	1153	1153	1153	421	247	0	0	1153	247
1	852	852	852	1261	548	548	548	1400	0
1	626	626	626	2427	774	774	774	1400	0

I tabellen har överskotten och grundbidragen för vårdnadshavares månadsinkomster 7 300 kr., 9 700 kr. och 13 300 kr. strukits under. När underhållsbidrag utgår vid dessa inkomster är underhållsskyldigs inkomst vald till 11 600 kr. Den underhållsskyldiges överskott är då beräknat till 1 961 kr., vilket framgår av de tre sista raderna i tabellen.

Genom följande exempel beskrivs i förenklad form hur stort grundbidraget blir i förhållande till hur stor del föräldrarna kan täcka av normalbeloppet. Det är förutsatt att avdraget om 300 kr och 85-procentreduktionen redan har beaktats.

A. För underhållsskyldig är underhållsbidraget fastställt till 500 kr och vårdnadshavarens försörjningsförmåga är fastställt till 400 kr. Tillsammans kan de täcka (500 + 400 =) 900 kr av normalbeloppet. Det återstår då (1 400 - 900 =) 500 kr, vilket är det belopp som grundbidraget utgår med.

B. Om underhållsskyldig kan bidra med 400 kr och vårdnadshavaren med 900 kr kan de tillsammans täcka 1 300 kr av normalbeloppet. Grundbidraget blir då endast (1 400 - 1 300 =) 100 kr.

C. Om den underhållsskyldige saknar helt förmåga att bidra till barnets försörjning och vårdnadshavarens förmåga är 400 kr så utgår maximalt grundbidrag, 700 kr. Hela normalbeloppet täcks inte av grundbidraget och vårdnadshavarens förmåga. Det kommer alltså att uppstå en brist med (1 400 - (400 + 700)=) 300 kr till normalbeloppet. I fall som detta kommer dock den ensamstående vårdnadshavaren att klara barnets försörjning genom tilläggsbidraget, 325 kr. (Se vidare om detta bidrag i följande avsnitt 3.3.3.) Däremot får vårdnadhavare i ombildade familjer inte del av tilläggsbidraget. Tanken är då att vårdnadshavaren i sådana familjer ofta har möjlighet att dela hushållsutgifterna med en ny partner och får på så sätt medel över till barnets försörjning. Dessutom innebär avdraget om 300 kr och nedsättningen

till 85 procent att vårdnadshavare med låga inkomster kan ha ett större överskott än vad som svarar mot det överskott som skall utgöra underlag för grundbidraget.

D. Ett maximalt grundbidrag om 700 kr betalas ut även i de fall varken den underhållsskyldige eller vårdnadshavaren har medel till barnets försörjning. I dessa situationer hjälper tilläggsbidraget inte vårdnadshavaren att täcka normalbeloppet. Det kommer att saknas (1 400 - (700 + 325 =) 375 kr. Vårdnadshavaren bör då ha möjlighet att få den ytterligare hjälp som kan behövas genom socialtjänsten.

E. Om underhållsskyldig kan betala 900 kr i underhållsbidrag men vårdnadshavarens förmåga att bidra till barnets försörjning endast är 200 kr så blir grundbidraget ((1 400 - (900 + 200)=) 300 kr.

Grundbidraget fyller alltså ut en skillnad om högst 700 kr mellan föräldrarnas förmåga och normalbeloppet.

Beräkningarna visar att en sänkning av stödet inte skulle innebära något övervältrande av försörjningsbördan på den enskilde vårdnadshavaren. Inte heller behöver det allmänna ta över några kostnader för ett barn som föräldrarna normalt själva har förmåga att stå för.

Med detta förslag skulle barn som lever med endast en av sina biologiska föräldrar få ett grundstöd till sin försörjning från samhället, oavsett om den förälder som barnet bor med skulle bo med en ny partner eller ej. Med detta förslag behåller man

kopplingen till barnets grundförsörjning till de biologiska föräldrarna något som vi anser vara väsentligt.

Grundbidraget, som föreslås motsvara 30 procent av basbeloppet eller ca 700 kr per månad och barn, bör i framtiden fastställas av riksdagen på så sätt som i dag sker beträffande det allmänna barnbidraget. De närmare bestämmelserna om fastställande av grundbidraget bör ges i en lag.

Grundbidraget får en konstruktion liknande dagens bidragsförskott, men det skall behovsprövas gentemot föräldrarnas förmåga att täcka barnets behov och barnets egna icke tillfälliga inkomster. Idag är det ju så att bidragsförskottets utfyllnadsdel prövas endast mot det underhållsbidrag som den underhållsskyldige åläggs att betala. Därmed kan man inte fullt ut beakta den del av barnets försörjning som vårdnadshavaren själv har förmåga att klara av. Till detta kommer att man inte alls kan ta hänsyn till barnets egna inkomster. Genom att hänsyn kan tas till att föräldrarna själva eller tillsammans med barnet kan svara för kostnaderna för barnets försörjning behöver samhället inte stå för dessa. Bidraget skall betalas ut till 18 års ålder med möjlighet till förlängning vid gymnasiestudier, dock längst t.o.m. juni månad det år barnet fyller 20 år.

När försäkringskassan prövar en begäran om grundbidrag från vårdnadshavaren, skall kassan samtidigt besluta om storleken av det underhållsbidrag som skall betalas till barnet, om inte talan om underhållsbidraget anhängiggjorts i domstol (se härom i avsnitt 3.3.4). Vid kassans prövning av underhållsbidrag skall reglerna i

föräldrabalken vara tillämpliga men vara indispositiva. Därmed avses att parterna inte själva kan träffa avtal om underhållsbidragets storlek när grundbidrag skall utgå. Har ett avtal om underhållsbidrag ändå träffats och det inte svarar mot föräldrarnas försörjningsförmåga så får de bereda sig på att underhållsbidraget kan bestämmas till annat belopp, när grundbidrag söks.

Det förutsätts att båda föräldrarna positivt medverkar till att man kan fastställa ett så riktigt underhållsbidrag som möjligt till barnet. Föräldrarna bör därför lämna de uppgifter som kassan behöver. Den som har att lämna begärda uppgifter bör kunna föreläggas att göra detta enligt förvaltningslagens regler. Följs ej föreläggandet skall ansökan avslås, om det är vårdnadshavaren som inte lämnat behövliga uppgifter. Är det däremot underhållsskyldig som inte efterkommit föreläggandet bör underhållsbidraget bestämmas efter vad som är skäligt, dock högst 700 kr. Inkommer underhållsskyldig därefter med uppgifter bör såväl beslutet om underhållsbidrag som beslutet om grundbidrag omprövas.

Ett beslut av försäkringskassan om fastställt underhållsbidrag bör alltid efter en omprövning kunna hänskjutas till allmän domstol, om någon av parterna inte godtar det omprövade beslutet. Kassans besked bör dock gälla till dess domstolen bestämt något annat. Med hänsyn till att grundbidragets storlek i de flesta fall kommer att vara avhängigt underhållsbidraget, bör även ett beslut om grundbidrag efter omprövning kunna prövas av allmän domstol. Detta bör också gälla beslut om grundbidrag till barn för vilka underhållsbidraget har fastställts till noll kr. eller saknar

underhållsbidrag. En sådan prövning bör dock kunna ske efter förenklade förfaranderegler och huvudsakligen som en skriftlig handläggning med försäkringskassan som motpart. I dessa fall kommer vårdnadshavarens försörjningsförmåga att ensam bli bestämmande för grundbidragets storlek, om förutsättningarna för att erhålla grundbidrag i övrigt är uppfyllda. Det är en klar fördel om prövningen av underhållsbidrag och grundbidrag så långt som möjligt kan hållas samman. Om det i ett sådant mål framkommer omständigheter som ger anledning anta att underhållsbidraget inte längre skall vara noll kr. så kan domstolen också pröva den frågan på talan av endera försäkringskassan eller vårdnadshavaren - som företrädare för barnet.

I detta sammanhang kan dock övervägas att låta försäkringskassan alltid som första instans avgöra frågor om underhållsbidrag och samla besvärsprövningen av såväl underhållsbidrag som grundbidrag i allmän förvaltningsdomstol. Chefen för justitiedepartementet har nyligen tillsatt en utredning med uppdrag att se över domstolarnas uppgifter, arbetssätt och organisation (Dir. 1989:56). Till grund för direktiven ligger bl.a. den inom justitiedepartementet utarbetade promemorian (Ds 1989:2) Domstolarna i framtiden - en idéskiss samt dess remissbehandling. I promemorian behandlas dels gränsdragningen mellan förvaltningsmyndighet och domstol dels till vilken domstolsorganisation - allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol - som olika målslag skall höra i framtiden. I promemorian har särskilt nämnts att det kan vara skäl att överväga om inte frågor om underhåll till barn bör kunna prövas utan domstols medverkan (s. 46). Den tillsatta kommittén här har därför bl.a. till uppgift

att behandla denna fråga. I avvaktan på ett ställningstagande i detta hänseende bör den nu föreslagna ordningen för prövning av underhållsbidrag och grundbidrag ses som provisorisk. Detta kan dock inte hindra att man redan nu inför regler om att mål om underhåll till barn skall vara indispositiva, om föräldrarnas försörjningsförmåga inte svarar mot normalbeloppet. (Se vidare i avsnitt 3.3.4).

Om föräldrarnas inkomstförhållanden förändras inbördes eller i förhållande till barnet så skall försäkringskassan besluta om ändrat underhållsbidrag och eventuellt ändrat grundbidragsbelopp såvida inte dessa frågor är föremål för domstolsprövning. Grundbidraget skall också ändras om barnets egna inkomster ändras.

Storleken av underhållsbidraget och grundbidraget bör omprövas av försäkringskassan minst vart tredje år eller tidigare, om ändrade förhållanden föranleder det och om underhållsbidraget eller grundbidraget inte är föremål för domstolsprövning. En omprövning inom treårsperioden som beror på en inkomstökning bör dock göras först om inkomsterna ökat mera påtagligt sedan beslut om grundbidrag meddelats. Förslagsvis bör en inkomstökning med ca 15 procentenheter inte leda till att grundbidraget ändras. Vid denna procentsats kan normala årliga löneökningar undantas från omprövning. En annan sak är att grundbidraget och normalbeloppet kan justeras m.h.t. den allmänna prisnivån.

Även kassans omprövningsbeslut bör vara möjligt att hänskjuta till allmän domstol för avgörande.

Om föräldrarna har förmåga att tillsammans täcka barnets normalbehov, dvs. 1 400 kr, sedan hänsyn tagits till eventuella reduceringar kan grundbidrag inte beviljas eller längre utgå till barnet. Frågan om barnets försörjning blir då en rent civilrättslig angelägenhet som får regleras i ett avtal om underhållsbidrag mellan föräldrarna, eventuellt med hjälp av advokat. Är föräldrarna oense så får frågan avgöras av domstol på samma sätt som i dag.

Om föräldrarnas försörjningsförmåga är så stor att grundbidrag inte kan beviljas så bör försäkringskassan medverka till att upprätta ett avtal om underhållsbidrag. Ett särskilt värde ligger i kassans medverkan om vårdnadshavaren önskar förskott på underhållsbidrag, även om grundbidrag inte kan utgå. På så sätt får kassan en viss kontroll över förskottens storlek. I andra fall bör kassan inte ge sig in på en prövning av underhållsbidraget.

Förskott som begärs på underhållsbidrag bör inte i något fall utgå med större belopp än underhållsbidraget och inte överstiga grundbidragets storlek. En förutsättning för att förskott skall betalas ut är att man kan konstatera att den underhållsskyldige har försummat att betala underhållet. Det blir alltså i dessa fall fråga om en ren förskottsgaranti.

Om man utgår från exempel E ovan där underhållsskyldig betalar 900 kr i underhållsbidrag och vårdnadshavarens förmåga är 200 kr samt grundbidraget, 300 kr, så blir situationen denna när ett rent förskott betalas ut: Vårdnadshavaren får först 300 kr i grundbidrag. Ett förskott betalas ut med högst 700 kr som kassan sedan kräver av den

underhållsskyldige. Resterande del av underhållsbidraget (900 - 700 =) 200 kr bör vårdnadshavaren kunna få hjälp med att driva in genom att såsom idag lämna en fullmakt till försäkringskassan.

I exempel B ovan där underhållsskyldig betalar 400 kr i underhållsbidrag och vårdnadshavarens förmåga är 900 kr samt grundbidraget 100 kr så uppkommer följande situation när ett förskott betalas ut: Förutom 100 kr i grundbidrag får vårdnadshavaren 400 kr i förskott. Förskottsbeloppet återkrävs sedan av försäkringskassan från den underhållsskyldige.

Skulle båda föräldrarna kunna bidra med 700 kr var till barnets försörjning så skulle förskottsbeloppet också bli 700 kr. Något grundbidrag får dock vårdnadshavaren inte eftersom föräldrarna tillsammans täcker in normalbeloppet, dvs. (2 x 700 =) 1 400 kr. I detta fall krävs även förskottet in av försäkringskassan från den underhållsskyldige.

3.3.3 Tilläggsbidrag till ensamstående vårdnadshavare

Det är angeläget att samhällsstödet blir till nytta för dem som har störst behov av det. Enligt våra tidigare beskrivningar har gruppen ensamstående vårdnadshavare sämre förutsättningar att få sina inkomster att räcka till alla nödvändiga utgifter i ett hushåll. Vi föreslår därför att ett särskilt stöd till ensamboende vårdnadshavare införs vid sidan av grundbidraget. Stödet skall ses som ett konsumtionsstöd till de vårdnadshavare som bor ensamma med sina barn. Vi har kallat stödet för tilläggsbidrag.

Det finns ca 247 000 barn till ensamstående vårdnadshavare. Av de medel som kan ianspråktas från sänkningen av bidragsförskottet och slopandet av ensamförälderreduktionen föreslår vi att det extra grundbidraget bestäms till 325 kr per månad och barn (se beräkning av kostnaderna i avsnitt 3.3.5.2).

Tilläggsbidraget bör inte utgå till vårdnadshavare med höga inkomster. En spärregel bör därför införas för dessa vårdnadshavare. Förslagsvis bör en avtrappning av bidraget ske i fyra steg vid inkomster som överstiger följande basbelopp (1989).

1 barn - 7,5 basbelopp (209 250 kr)
2 barn - 8,5 basbelopp (237 150 kr)
3 barn - 9,5 basbelopp (265 080 kr)
4 barn - 11 basbelopp (306 900 kr)

Varje inkomstintervall bör vara i storleken 5 000 kr räknat i bruttoinkomst per år. Som underlag för att bestämma vårdnadshavarens inkomster bör användas dels uppgifter om sjukpenninggrundande inkomst, dels underlag för den årliga inkomsttaxeringen.

Tilläggsbeloppet skall betalas ut till förälder som har hemmavarande barn under 18 år. Bidraget förlängs så länge barnet går i gymnasieskolan eller motsvarande, dock längst t o m juni månad det år barnet fyller 20 år. Det skall inte vara ett villkor att grundbidrag utbetalas för att erhålla tilläggsbidraget, utan det skall även betalas ut när föräldrarna tillsammans kan täcka normalbeloppet eller när barnpension betalas ut.

En ansökan om tilläggsbidrag bör lämnas på heder och samvete. För att underlätta kassans prövning av att sökanden bor ensam med sitt/sina barn bör det framgå av ansökningsformuläret vilka uppgifter som måste vara ifyllda och att uppgifterna kan komma att kontrolleras mot olika register, t.ex. kyrkobokföringen. På samma sätt som gäller vid prövning av ansökan om bostadsbidrag bör en presumtionsregel finnas som ålägger den enskilde att visa att denne inte lever tillsammans med annan vuxen av det motsatta könet.

Tilläggsbidraget är närmast att jämföra med flerbarnstilläggets syfte, som är att bidra till standardökningar hos mottagaren. Beslut av försäkringskassan i ärenden om tilläggsbidrag har inte något egentligt samband med frågan om underhåll till barnet. Besvär över sådana beslut bör lämpligen föras hos förvaltningsdomstol.

3.3.4 Särskilt om samordningen mellan allmän domstol och försäkringskassa m.m.

De allmänna domstolarna handlägger frågor om underhållsbidrag dels i samband med mål om äktenskapsskillnad och mål om fastställande av faderskap, dels i mål om underhållsbidrag och mål om jämkning av sådana bidrag. Frågor om underhållsbidrag förekommer även i mål om överflyttande av vårdnad.

I mål om gemensam ansökan om äktenskapsskillnad har parterna själva eller med hjälp av advokat som regel kommit överens om underhållsbidragets storlek. Parterna kan då begära att rätten fastställer

överenskommelsen. I dessa fall sker ingen prövning av underhållsbidraget, utan domstolen fastställer i domen vad parterna kommit överens om.

Om parterna är oense om underhållsbidragets storlek skall talan i äktenskapsmål väckas genom ansökan om stämning hos domstolen (ÄkB 14:4). Kan dom på äktenskapsskillnad inte meddelas med en gång, får domstolen (interimistiskt) besluta om underhållet efter vad som är skäligt till dess att underhållsfrågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft (FB 7:15).

I mål om fastställande av faderskap kan interimistiskt beslut om underhåll beslutas endast när en tänkbar fader är instämd. Så snart ett sådant beslut meddelats skall den tänkbara fadern betala det underhållsbidrag som domstolen bestämt. Om flera tänkbara fäder instämts i målet, får beslut om underhåll till barnet inte meddelas förrän vårdnadsfrågan är avgjord (FB 7:15). Vanligt är att faderskapsfrågan avgörs genom deldom, och när den domen vunnit laga kraft tas målet upp på nytt. Domstolen beslutar då om underhållsbidragets storlek.

Enligt föräldrabalkens 2 kap 1 § är socialnämnd skyldig att tillse att faderskap fastställs om barnets mor inte är gift vid barnets födelse. Nämnden skall i dessa fall även svara för att barnet tillförsäkras underhåll (FB 7:11). För att tillvarata barnets intresse, har nämnden rätt att föra barnets talan i dessa mål (se FB 3:5 och 7:14).

Bestämmelserna i föräldrabalken vilar på två huvudprinciper. Den ena är att båda föräldrarna efter deras samlade ekonomiska förmåga skall svara för ett

barns underhåll. Den andra är att föräldrarna i stor utsträckning själva bör komma övrens om hur underhållsskyldigheten skall fördelas mellan dem. Mål om underhållsbidrag är för den sakens skull i huvudsak dispositiva, dvs. parterna disponerar över processföremålet. Det betyder i sin tur att en domstol inte kan utdöma högre underhållsbidrag än vad som yrkats i målet. Domstolen kan inte heller bestämma ett underhåll till högre eller lägre belopp än vad som medgivits i målet.

Annorlunda förhåller det sig med reglerna om bidragsförskott. Även om parterna i en domstolsprocess kommit överens om ett s.a.s. för lågt underhållsbidrag i förhållande till den underhållsskyldiges betalningsförmåga, kan försäkringskassan vägra att betala ut bidragsförskott med högre belopp än det fastställda underhållsbidraget.

Försäkringskassan gör en skälighetsprövning av underhållsbidragets storlek och bestämmer sedan hur stort bidragsförskott som skall betalas ut. Tanken med att kassan på detta sätt indirekt prövar underhållsbidraget är att föräldrarna inte skall kunna erhålla ett större samhällsstöd för barnet än vad det hade blivit, om deras samlade betalningsförmåga beaktats fullt ut. Ett för lågt underhållsbidrag innebär inte bara att en del av försörjningsansvaret övervältras på samhället genom ett högre bidragsförskott utan också att barnets rätt efterges.

För att åstadkomma en bättre samstämighet mellan domstolsbehandlingen av underhållsbidrag och försäkringskassans handläggning av ärenden om

grundbidrag, föreslår vi att domstolen ges ett ansvar för att underhåll till barn blir tillfredsställande utrett. Åtminstone bör detta gälla i de fall där föräldrarna saknar förmåga att tillsammans täcka barnets grundbehov av försörjning och samhällstöd i form av grundbidrag kan komma att utgå, ifall det söks.

En metod för domstolen att få ett underlag för att bedöma föräldrarnas samlade försörjningsförmåga är att föräldrarna åläggs att skriftligen uppge sina inkomst- och förmögenhetsförhållanden till domstolen. Detta bör gälla såväl vid gemensam ansökan om äktenskapsskillnad som vid ansökan om stämning i sådant mål eller i mål som enbart rör underhållsbidrag. Ger föräldrarnas uppgifter vid handen att barnets grundbehov, motsvarande normalbeloppet, inte kommer att kunna tillgodoses så bör försäkringskassan ges tillfälle att lämna upplysningar i målet. Domstolen bör också ha möjlighet att uppdra åt försäkringskassan att utreda föräldrarnas försörjningsförmåga. I de fall det framgår av föräldrarnas uppgifter att de har förmåga att täcka normalbeloppet för barns försörjningsbehov behöver inte kassans yttrande inhämtas.

Den föreslagna domstolshanteringen av frågor om underhåll liknar till stor del vad som gäller vid domstols handläggning av frågor om vårdnad och umgänge enligt bestämmelserna i FB 6:18[2].

---

2) I departementspromemorian (Ds 1989:52) Vårdnad och umgänge föreslås att socialnämnd skall ges tillfälle att lämna upplysningar i stället för att höras i mål eller ärende om vårdnad eller umgänge.

Genom förfarandet får domstolen ett bättre underlag för att kunna avgöra underhållsbidragets storlek. Om sedan en ansökan om grundbidrag aktualiseras bör domstolens avgörande i underhållsfrågan kunna läggas till grund för försäkringskassans beslut om grundbidrag. Förfarandet medför också att barnets rätt till underhåll tillgodoses på ett bättre sätt än tidigare och att kassans resurser kan utnyttjas på ett effektivare sätt. Möjligheter skapas även för att underhållsbidragen blir lika behandlade hos domstol och försäkringskassa.

I förenklande syfte bör domstolens interimistiska belut om underhåll kunna läggas till grund för kassans beslut om grundbidrag innan kassan hunnit att avge ett yttrande i målet. Så snart kassan avgett ett yttrande i målet kan dock domstolen ändra det interimistiska beslutet (FB 17:15). Kassan kan då i sin tur ändra beslutet om grundbidrag, om skäl finns för det.

När socialnämnd medverkar i mål om underhåll på grund av fastställande av faderskap, bör det vara tillräckligt att nämnden samråder med försäkringskassan om behov av samhällsstöd föreligger för att barnet skall kunna tillförsäkras underhåll. Domstolen skall då inte behöva inhämta upplysningar från försäkringskassan.

Vad gäller s.a.s. gamla avtal om underhåll, som inte är föremål för domstolsprövning bör underhållsbidragets storlek kunna prövas av försäkringskassan när grundbidrag söks. Någon kollision med domstolsprövningen föreligger då inte. När kassan prövar om avtalet kan utgöra underlag för

grundbidrag bör smärre avvikelser kunna godtas om det avtalade underhållet skulle leda till endast ett obetydligt lägre grundbidrag.

Exempelvis bör en skillnad på ca 10 kr per barn och månad uppåt eller nedåt inte föranleda att ett avtal om underhåll frångås. Det finns skäl anta att skillnaderna i längden inte nämnvärt kommer att påverka kostnadsramen för grundbidraget. Om föräldrarnas inkomstförhållanden senare ändras så bör kassan ompröva grundbidraget. En omprövning bör dock som tidigare framhållits inte ske vid mindre inkomstförändringar.

För att undvika en kollision mellan gamla avtal och försäkringskassans beslut om underhållsbidrag inom grundbidragsnivån så bör verkan av ett sådant avtal upphöra vad det avser framtida till betalning icke förfallna belopp. Nya avtal om underhållsbidrag inom grundbidragsnivån bör inte utgöra exekutionstitlar m.h.t. att underhållsfrågan är indispositiv inom denna nivå. För den sakens skull behöver ju ett sådant avtal inte sakna ett värde, så länge föräldrarna är överens. Fråga kan givetvis senare uppkomma om retroaktiviteten av ett fastställt underhållsbidrag. Riktas då anspråk om betalning av underhållsbidrag för förfluten tid bör underhållsskyldig kunna tillgodoräkna sig underhållsbidragsbelopp, som betalts p.g.a. frivillig uppgörelse.

Om underhållsbidraget avgjorts av domstol så bör försäkringskassan ha möjlighet att överklaga dom eller beslut om underhåll, om domen eller beslutet påverkar storleken av grundbidraget.

Kassan bör ombesörja att en tillförlitlig utredning finns om de ändrade förhållandena. Enbart det förhållandet att en annan fördelning av underhållsskyldigheten uppkommer mellan föräldrarna och som inte påverkar grundbidragets storlek bör inte föranleda kassan att ge sig in i en process.

Bestämmelser om domstolsförfarandet och om föräldrars skyldighet att redovisa sina inkomst- och förmögenhetsförhållanden i mål där fråga om underhåll till barn förekommer bör tas in i föräldrabalken. Även bestämmelser om försäkringskassans talerätt och kassans medverkan i utredningen av frågor om underhåll bör tas in i föräldrabalken.

3.3.5 Modellens effekter för enskilda och samhället

3.3.5.1 Effekter för enskilda

Allmänt

Förslaget om ett grundbidrag medför att ensamstående vårdnadshavare får ett bättre stöd genom tilläggsbidraget och att stödet därför totalt sett får en bättre fördelningsprofil än i nuvarande system.

Genom att grundbidraget (700 kr) prövas mot båda föräldrarnas inkomster utnyttjas bidraget på ett bättre sätt än tidigare. Stödet kan anpassas till ändringar av föräldrarnas samlade försörjningsförmåga. Det innebär bl.a. att en sänkning av underhållsbidraget p.g.a. exempelvis vårdnadshavarens ökade inkomster inte - som idag - leder till en höjning av samhällsstödet. Genom att

grundbidraget också skall prövas gentemot barnet, kommer barn med egna höga inkomster eller större förmögenhet inte att bli berättigade till bidraget. Därmed kan stödet också bättre anpassas till barnets faktiska stödbehov. Grundbidraget är däremot inte direkt behovsprövat mot eventuell styvförälders/sambos ekonomi. Genom sänkningen av samhällsstödet från nuvarande 930 kr till 700 kr har hänsyn dock tagits till vårdnadshavarens hushållssituation. Ett samboförhållande innebär dessutom att tilläggsbidraget med 325 kr inte utgår till dessa familjer.

Genom grundbidraget och tilläggsbidragets konstruktion ger bidragen ett särskilt skydd för barn med 0 kr i underhållsbidrag. Genom att vårdnadshavare med höga inkomster inte blir berättigade till tilläggsbidraget sker även en behovsanpassning till de ensamstående vårdnadshavarnas hushållssituation.

Närmare om de ekonomiska effekterna

De två bidragen - grundbidraget 700 kr och tilläggsbeloppet 325 kr - enligt grundbidragsmodellen påverkar de ensamstående vårdnadshavarnas hushållsekonomi på samma likformiga sätt som stödet enligt dagens bidragsförskottsystem. En direkt skillnad finns och den är att stödets storlek generellt är (1 025 - 930=) 95 kr högre per barn i ensamförsörjarens familj jämfört med bidragsförskottet. Andra skillnader är att grundbidraget inte skall påverka underlaget för bostadsbidrag och att skattereduktionen för ensamstående förälder med 150 kr. per månad inte tagits med vid beräkningen av preliminär skatt. Detta innebär att vårdnadshavare med genomsnittliga

inkomster kommer att få ytterligare 35 kr. per månad i förhållande till bidragsförskottet. Beloppet (185 - 150 =) 35 kr. är skillnaden mellan ökat bostadsbidrag och skattereduktionen.

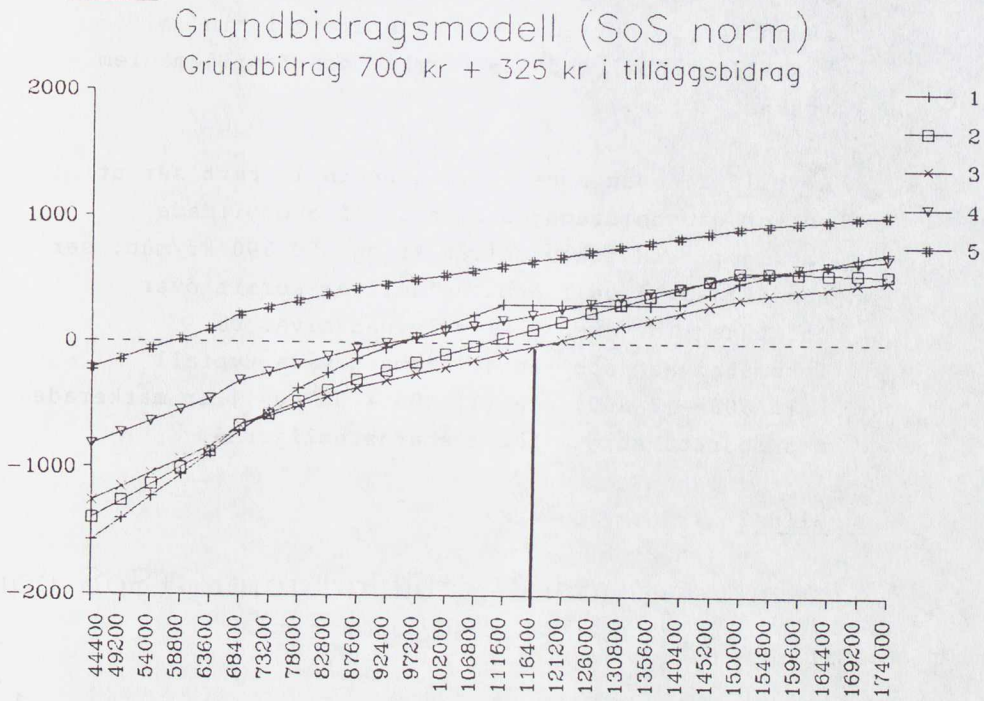
Enligt våra typfall, som består av vårdnadshavare med 1-5 barn i hushållen och som har månadslönerna 7 300 kr., 9 700 kr. och 13 300 kr., innebär detta att hushållen med tre barn och månadsinkomster 7 300 kr. kommer att få sitt underskott minskat till 358 kr. per månad och familjemedlem (räknat i konsumtionsenhet) jämfört med bidragsförskottet där underskottet blir 525 kr. per månad. För familjer med fyra barn - och samma inkomstnivå som i föregående exempel, innebär grundbidragsmodellen att ett underskott om 232 kr per familjemedlem enligt bidragsförskottet ändras till ett underskott om 53 kr per familjemedlem. För tvåbarnsfamiljen är underskottet 297 kr/familjemedlem, mot att bidragsförskottet ger ett underskott med 444 kr/familjemedlem.

I typfallen har avgifter för barnomsorg och fritidsplats tagits med. Avgifterna är satta till genomsnittliga belopp för samtliga kommuner. Kostnaderna uppgår till ca 5,5 procent av bruttoinkomsten. I förhållande till barnens åldrar i familjerna har följande barnomsorgs- och fritidsplatssammansättning valts .

		daghems-plats	fritids-plats
Hushåll;	ett barn 5 år	1	-
"	två barn 5+7 år	1	1
"	tre barn 5+7+12 år	1	1
"	fyra barn 5+8+12+15 år	1	1
"	fem barn 3+5+7+12+15 år	2	1

Av bild 1 nedan framgår i stort hur ensamförsörjarens hushållsekonomi kommer att påverkas av stödet enligt grundbidragsmodellen i förhållande till antalet barn (1-5), och årsinkomst (44 000 - 174 000 kr). Inkomstnivåerna 87 600 kr (7 300 kr/mån.), 116 400 kr. (9 700 kr/mån.) och 159 600 kr. (13 300 kr/mån.) är markerade med lodräta streck för trebarnsfamiljen.

Bild 1



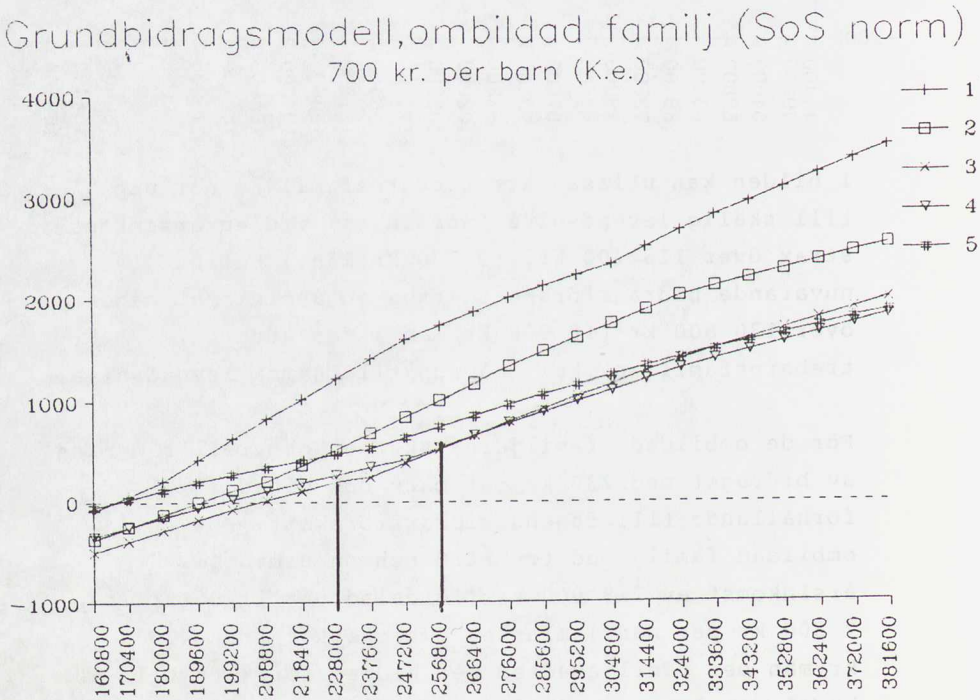
I bilden kan utläsas att trebarnsfamiljen når upp till skälig levnadsnivå (nollinjen) vid en årsinkomst strax över 116 400 kr. (9 700 kr(mån.) Enligt nuvarande bidragsförskott krävs en årsinkomst något över 130 800 kr (10 900 kr/mån.) för att trebarnsfamiljen skall nå upp till samma levnadsnivå.

För de ombildade familjerna sker en generell sänkning av bidraget med 230 kr per barn och månad i förhållande till dagens bidragsförskott. För en ombildad familj med tre barn och en gemensam årsinkomst av 228 000 kr (fördelad på 11 700 kr resp. 7 300 kr per mån.) minskas överskottet från 430 kr/mån per familjemedlem med bidragsförskott till 201 kr/mån. enligt grundbidragsmodellen. Den ombildade familjen kommer dock ha en högre standard jämfört med

en kärnfamilj med motsvarande inkomstförhållanden. En sådan familj har idag ett underskott i sin hushållsekonomi med 535 kr/mån. och familjemedlem (räknat i K.e.).

Av bild 2 nedan anges hur ekonomin i stort ser ut enligt grundbidragsmodellen i olika ombildade familjer. Vid inkomstnivån kring 208 800 kr/mån. ser man att samtliga flerbarnsfamiljer kommit över nollinjen, dvs. en skälig levnadsnivå. De inkomstnivåer som ligger närmast våra typfall [(11 600 + 7 300) och (11 600 + 9 700)] är markerade med lodräta streck för trebarnsfamiljerna.

Bild 2



Andra effekter för enskilda

Inverkan på val av familjesituation

Genom att grundbidraget (700 kr) utgår generellt till underhållsberättigade barn, oavsett deras familjesituation, motverkar detta bidrag inte en ny familjebildning.

Tilläggsbidraget (325 kr) som enbart utgår till ensamstående vårdnadshavare ger dock en viss tröskeleffekt när vårdnadshavaren bildar ny familj.

Grundbidragets behovsanpassning till olika familjers ekonomi

Konstruktionen av grundbidraget ger ett särskilt ekonomiskt skydd för vårdnadshavare med låga inkomster samt s.k. noll-avtal eller låga underhållsbidrag. Ensamstående vårdnadshavare som har årsinkomster understigande 100 000 kr. har i regel låga överskott. Saknas dessutom underhållsbidrag kommer fullt grundbidrag att betalas ut. Först om vårdnadshavarens överskott överstiger 700 kr. efter reducering med 300 kr. och nedsättning till 85 procent kommer grundbidraget att minska. Barn till vårdnadshavare kan även erhålla ett underhållsbidrag upp till 700 kr. utan att grundbidraget minskar, om vårdnadshavaren har ett obetydligt överskott (ca 300 kr). Också när en vårdnadshavare går över från att arbeta deltid till heltid medför de två reduceringsreglerna, 300 kr.-avdraget och 85-procentsnedsättningen, att vårdnadshavaren inte drabbas av besvärande marginaleffekter. Och det även när underlaget för bostadsbidraget sänks och

eventuella barnomsorgsavgifter ökar. Vid en inkomstökning får vårdnadshavare extra nytta av tilläggsbidraget genom att det inte påverkas av inkomständringar (först över 7,5 basbelopp och 1 barn kan en förändring inträffa).

På samma gång som grundbidraget anpassas till de ensamstående vårdnadshavarnas ekonomi, anpassas det till vårdnadshavare som tillsammans med underhållsskyldig har förmåga att klara sitt eller sina barns försörjning.

Av följande tabell åskådliggörs förändringen av grundbidraget (GB) i förhållande till vårdnadshavare med låga resp. höga inkomster samt varierande underhållsbidragsbelopp. Även tilläggsbesloppet (TB) anges i tabellen. Inom parentes anges när vårdnadshavarens belopp för försörjningsförmåga (VHF) har reducerats med 300 kr.

TB	325	325	325	325	325	325
GB	700	700	700	500	300	0
UHB+						
VHF	0(300)	500(300)	700(300)	900(300)	1100	1400
	1025	1525	1725	1725	1725	1725

Inverkan på underhållsbidrag m.m.

Grundbidraget skall anpassas till båda föräldrarnas försörjningsförmåga. Såväl prövningen i domstol som hos försäkringskassa skall i dessa fall vara indispositiv. De nuvarande s.k. skenprocesserna vid domstol kan därmed undvikas. Genom att försäkringskassan ges talerätt behöver kassan inte längre "tvinga" vårdnadshavaren att processa om ett ändrat underhållsbidrag för att få behålla

samhällsstödet i vissa fall. Genom att mål om underhållsbidrag blir indispositiva i de fall föräldrarna saknar förmåga att svara för barns kostnader intill normalbeloppet kommer avtal om underhåll i dessa sammanhang att förlora sin betydelse. Detta medför bl.a. att socialförvaltningarnas uppgifter förändras när deras medverkan vid avtal om underhåll inte längre behövs.

Grundbidraget skall betalas ut med ett nettobelopp av skillnaden mellan försörjningsförmåga och normalbeloppet. Därmed behövs inte något återkrav av utbetalt grundbidrag. En justering av underhållsbidraget kan dock komma att ske vid ändrade förhållanden, och en omprövning skall ske minst vart tredje år. Den underhållsskyldiges del av försörjningen av barnet får härigenom en bättre följsamhet till hans eller hennes betalningsförmåga än i nuvarande system.

En förstärkning sker av ekonomin hos underhållsskyldiga med låga inkomster genom nedsättningen av underhållsbidraget till 85 procent. Samtidigt kan marginaleffekterna mildras för underhållsskyldiga som får inkomstökningar som medför att deras underhållsbidrag skall höjas. Detta bör kunna öka betalningsbenägenheten hos de underhållsskyldiga.

Genom grundbidragsmodellen kan föräldrarnas ekonomiska ansvar för barnet stärkas. Detta bör förbättra möjligheten för att fastställa mera rättvisande underhållsbidrag.

Som tidigare nämnts behöver föräldrarna inte längre driva s.k. skenprocesser för att få ett

domstolsutslag på underhållsbidragets storlek, eftersom både domstol och försäkringskassa åläggs ett större ansvar för utredningen av föräldrarnas försörjningsförmåga. Inte heller behöver vårdnadshavaren tvingas att processa mot den underhållsskyldige om en jämkning av underhållsbidrag när grundbidrag utgår. I stället kan försäkringskassan överta den rollen.

Eftersom det kommer att finnas två olika samhällsorgan som kan medverka vid fastställelse av ett underhållsbidrag; allmän domstol och försäkringskassa kan viss osäkerhet skapas hos enskilda om vart man ska vända sig när man är oense om bidragets storlek. Det kommer att ställa särskilda krav på information från berörda myndigheter och domstolar. Ett viktigt led i samarbetet mellan domstol och kassa är att ett mönster kan utvecklas för lika behandling av försörjningsförmågan.

Liksom utfyllnadsbidraget kommer grundbidraget genom sin konstruktion att underlätta för föräldrarna att lösa underhållsfrågan och göra denna mindre känsloladdad vid en separation.

3.3.5.2 Effekter för samhället

Administrativa

Modellen kommer att få störst betydelse för försäkringskassorna, som enligt förslagen i modellen, skall fastställa grundbidrag och underhållsbidrag.

Särskilda bevakningsrutiner behöver utvecklas för kontrollen av grundbidraget och tilläggsbidraget. Lämpligt är att förutsättningar för tilläggsbidraget

kontrolleras en gång om året. Förslagsvis kan automatiskt en blankett sändas ut till bidragstagarna med information om vilka uppgifter som skall fyllas i när blanketten återsänds till försäkringskassan. Förfarandet bör kunna ske efter det mönster som gäller vid delpension. Om bidragstagaren även uppbär grundbidrag är det lämpligt att en förfrågan görs på sammma blankett men att ärenden om de två bidragen diarieförs var för sig.

Grundbidraget skall tas upp till omprövning minst vart tredje år. Särskilda rutiner behöver även utarbetas för detta ändamål. Ett första steg är även här att sända ut en blankett till bidragstagaren och fråga om förhållandena har ändrats sedan beslut om grundbidrag meddelats. Framkommer det då att någon ändring inte skett och uppgifterna kan godtas saknas anledning att göra någon utredning. Som tidigare framhållits bör en inkomständring under 15 procentenheter inte föranleda att grundbidraget ändras.

I samband med att grundbidraget tas upp till omprövning bör även den underhållsskyldiges inkomstförhållanden kontrolleras eftersom grundbidraget är avhängigt underhållsbidraget. En blankett bör alltså även tillställas den underhållsskyldige. Ger tillgängliga inkomstuppgifter anledning till att ändra underhållsbidraget eller grundbidraget bör detta utredas närmare. Resultatet av utredningen kan sedan leda till att både underhållsbidraget och grundbidraget ändras.

För att försäkringskassan skall kunna bedriva sin utredning effektivt bör uppgifter om senaste taxering och bostadsbidragets storlek vara direkt åtkomliga.

Kassan skall i dessa fall inte behöva gå omvägen via skattemyndighet eller kommun.

Ekonomiska

I dagens bidragsförskottssystem ingår det ca 260 000 barn. Ett rimligt antagande är att ungefär lika många barn kommer att ingå i ett framtida system för grundbidrag.

Bruttokostnaderna för ett oreducerat grundbidrag kan beräknas till (260 000 barn x 700 kr/mån x 12 =) 2 184 miljoner kr. Till bruttokostnaden skall läggas kostnader för tilläggsbidraget till ensamstående vårdnadshavare. Enligt våra tidigare beräkningar är antalet barn i familjer med ensamboende vårdnadshavare 247 000. Kostnaden för tilläggsbidraget blir då (247 000 x 325 x 12=) 963 miljoner kr. den sammanlagda bruttokostnaden uppgår således till (2 184 + 963=) 3 120 miljoner kr.

Från bruttokostnaden skall räknas av det sammanlagda belopp som vårdnadshavarna och underhållsskyldiga kan täcka av grundbidraget i förhållande till deras förmåga att försörja ett barn intill normalbeloppet, 1 400 kr.

För att göra denna beräkning måste jämförelser göras med både vårdnadshavarnas och de underhållsskyldigas eventuellt reducerade överskott sedan avdrag gjorts för förbehåll.

Till grund för denna beräkning läggs av riksförsäkringsverket upprättade förteckningar (februari och september 1989) över vårdnadshavare,

underhållsskyldiga och barn fördelade efter inkomst och underhållsbidragets storlek.

I förteckningarna är antalet underhållsskyldiga och vårdnadshavare fördelade på underhållsbidragens storlek och i inkomstgrupper. Vid en jämförelse med vårdnadshavarens bruttoinkomst per år och underhållsbidragets storlek, 0-1 600 kr. i intervall om 100 kr. kan en skattning göras av föräldrarnas försörjningsförmåga och därmed av hur stor del de kan täcka av grundbidraget. Härigenom erhålls följande fem grupper av vårdnadshavare med ett barn och det sammanlagda beloppet för täckning av grundbidraget.

Årsinkomst	Antal VH	Grundbidragets täckning
<85 000	13 792	20 miljoner kr.

Inom gruppen <85 000 är det huvudsakligen underhållsbidrag mellan 850 - 1 600 kr. som ger kostnadstäckning.

> 85 000 <114 000	23 493	75 miljoner kr.
>114 000 <130 000	29 020	165 miljoner kr.
>130 000 <140 000	10 977	90 miljoner kr.
>140 000	18 751	160 miljoner kr.
	96 031	510 miljoner kr.

För vårdnadshavare med två barn täcks grundbidraget (2x700) med föjande beloppet.

Årsinkomst	Antal VH	Grundbidragets täckning
> 85 000 <114 000	91	0,5 miljoner kr.
>114 000 <130 000	25	0,4 miljoner kr.
>130 000 <140 000	2580	43,4 miljoner kr.
<140 000	2010	33,7 miljoner kr.
	4718	78,0 miljoner kr.

Vårdnadshavarna och de underhållsskyldigas försörjningsförmåga kan inom nuvarande bidragsförskottsystem uppskattas till ca (510 miljoner + 78 miljoner=) 588 miljoner kr.

Sedan föräldrarnas andel av grundbidraget dragits av minskar bruttokostnaden för samhällsstödet till (3 120 - 588) 2 532 miljoner kr.

Till kostnaden för samhällsstödet skall läggas kostnaderna för statens utgifter för inte återbetalda förskotterade underhållsbidrag samt kostnader för att sänka underhållsbidraget för beräkning av bostadsbidraget och administrationskostnaderna.

Av de debiterade underhållsbidragen (i dag, 1 055 miljoner) är statens kostnad beräknad till 105 miljoner för budgetåret 1989/90. En sänkning av förskotterade underhållsbidrag från 930 kr till högst 700 kr och den nya utformningen av samhällsstöd ger skäl anta att återbetalningsbenägenheten bör öka. genom att marginaleffekterna kan minskas med 85 procentregeln, som gynnar underhållsskyldiga med inkomster under genomsnittet. Kostnaden kan därför uppskattas till ca 50 miljoner kr. De ökade kostnaderna för bostadsbidraget kan uppskattas till 110 miljoner kr/år.

Riksrevisionsverket har biträtt kommittén med att utreda de administrativa och kostnadsmässiga konsekvenserna av grundbidragsmodellen. I det följande ges en sammanfattning av dessa kostnader. En närmare redogörelse för verkets utredning lämnas senare i del III av betänkandet.

De gjorda beräkningarna kan sammanfattas på följande sätt:

Kostnader för olika delar i modellen och adm.kostn.

- grundbidraget	1 596	miljoner kr	10 milj.kr
- tilläggsbidraget	963	"	18 milj.kr
- underhållsförskott	50	"	115 milj.kr
- underhållsbidrag	-		65 milj.kr
	2 609	miljoner kr	210 milj.kr

Totalkostnaden för modellen blir ca 2 819 miljoner kr (jfr dock kostnadsberäkning för 1991, som senare kommer att redovisas i avsnitt 3.7).

Till slutsumman bör dock läggas kostnaderna för ökade kostnader för bostadsbidraget som uppgår till ca 110 miljoner.

Modellen finansieras dels genom anslagen för nuvarande bidragsförskottsystem och ensamförälderreduktionen, dels genom att ianspråkta de medel hade erfordrats för att höja utfyllnadsbidragen som kompensation för att underhållsbidragen sätts ned med 75 kr. per barn och månad. p.g.a. den av RINK:s föreslagna lagen om en generell av underhållsbidragen. Medlen från underhållsavdragen kan uppskattas till (75 x 190 000 x 12=) 171 miljoner kr.

Finansiering (89/90)

- nuvarande utfyllnadsbidrag	1 794 miljoner kr
- inte återbetalda förskotterade underhållsbidrag	105 miljoner kr
- ensamförälderreduktionen	400 miljoner kr
- nuvarande administrations-kostnader	190 miljoner kr
- underhållsavdrag (90/91)	171 miljoner kr
	2 650 miljoner kr

I jämförelse med kostnaderna för finansieringen av dagens bidragsförskottsystem samt ensamförälderreduktion och underhållsavdrag kan kostnaderna för grundbidragsmodellen uppskattas till ett något större belop eller (2 819 + 110=) 2 929 miljoner kr.

Den högre kostnadsramen beror dels på att både underhållsskyldiga och vårdnadshavare som har låga inkomster, får sina överskott reducerade vid bestämmande av underlaget för grundbidrag. Reducieringen med 85 procent för de underhållsskyldigas del innebär dessutom att modellen kan samordnas med förslaget från RINK om nedsättning av underhållsavdragen. Genom modellens utformning kan underhållsbidragen inom grundbidragssystemet sättas ned utan att de bidragsberättigade barnen drabbas av några försämringar.

Övergångsregler

Övergångsregler behövs inte, såvida man kan acceptera att bidraget omgående reduceras med 10 procentenheter till ombildade familjer.

3.4 Barnbidragsmodellen

Modellen innehåller följande moment:

- Utfyllnadsbidraget inom bidragsförskottsystemet och ensamförälderreduktionen inom skattesystemet avskaffas.

- Ett generellt utformat, från underhållsbidraget frikopplat, särskilt barnbidragstillägg med 750 kr per barn och månad ges till alla ensamstående föräldrar som har den faktiska vårdnaden om sina barn. Bidraget utgår vid sidan av eventuella underhållsbidrag och påverkas inte av dem. En spärregel gäller för vårdnadshavare med högre inkomster.

- Ett särskilt bidrag med 400 kr per barn och månad ges till vårdnadshavare med minst tre underhållsberättigade barn, om vårdnadshavaren bor tillsammans med ny partner (ombildad familj). Bidraget reduceras med 20 procent av den del av sammanlagda inkomsten som överstiger 237 600 kr och med nettovärdet av utgående och ingående underhållsbidrag.

- Ett förhöjt bostadsbidrag kommer att lämnas till flertalet berörda vårdnadshavare i såväl ensamförsörjarhushåll som ombildade familjer med låga hushållsinkomster och höga bostadskostnader, eftersom de föreslagna bidragen och underhållsbidraget inte ska påverka bostadsbidragets storlek. Bostadsbidraget höjs med i genomsnitt lägst 165 kr per månad.

- Ett förskott på fastställda underhållsbidrag, motsvarande högst den nuvarande allmänna barnbidragsnivån, kan lämnas till vårdnadshavare i såväl ensamförsörjarhushåll som ombildade familjer, om den underhållsskyldige inte sköter betalningen av underhållsbidrag.

- Ett särskilt övergångsstöd ges under ett år till de vårdnadshavare som inte blir berättigade till de nya bidragen.

3.4.1 Inledning

I avsnitten 3.2.6 och 3.2.7 har vi redovisat de allmänna utgångspunkter som enligt vår mening bör uppställas för reformeringen av samhällsstödet samt de överväganden vi gjort beträffande en samordnad administration med något annat befintligt samhällsstöd.

Mot bakgrund härav har vi i det följande utformat en modell för ett nytt samhällsstöd till vårdnadshavarhushåll med underhållsberättigade barn, i vilken det huvudsakliga bidraget har samordnats med det nuvarande barnbidragssystemet. Detta bidrag kallas för särskilt barnbidragstillägg och har uteslutande riktats till ensamstående vårdnadshavare.

Redogörelsen av modellen har disponerats på följande sätt.

I avsnitt 3.4.2 redovisas några allmänna förutsättningar för det särskilda barnbidragstilläggets utformning och målgrupp.

I avsnitt 3.4.3 beskrivs hur barnbidragstillägget bör samordnas med nuvarande barnbidragssystem och vilka förutsättningar som i övrigt bör gälla för bidraget. Här redovisas också avslutningsvis fördelningssättet och storleken på bidraget.

I avsnitt 3.4.4 lämnas förslag om ett särskilt bidrag till vissa ombildade flerbarnsfamiljer.

I avsnitt 3.4.5 presenteras förslag om ett nytt system för förskott på fastställda underhållsbidrag.

I avsnitt 3.4.6 föreslås vissa övergångsregler som bör gälla i fråga om nuvarande bidragsförskottssystem.

Slutligen redovisas i avsnitt 3.4.7 barnbidragsmodellens samlade effekter för enskilda och samhället.

Det föreslagna stödet ersätter det nuvarande bidragsförskottssystemet och ensamförälderreduktionen inom skattesystemet.

3.4.2 Allmänna förutsättningar för det särskilda barnbidragstillägget

Som nämndes i föregående avsnitt har det huvudsakliga stödet i barnbidragsmodellen samordnats med det nuvarande barnbidragssystemet. Vi har gett stödet namnet särskilt barnbidragstillägg. Härigenom vill vi också betona att bidraget primärt har barnet som

utgångspunkt även om det är familjesituationen som sedan också motiverar stödet.

Det vanliga barnbidraget är ett generellt stöd till en viss grupp i samhället. Om det särskilda barnbidragstilläggets administration ska samordnas med barnbidraget är det naturligt att tillägget får samma generella utformning. Skulle man önska en individuell prövning av stödet, är redan detta ett skäl som talar för att inte knyta det till barnbidragssystemet.

Den individuella prövning som idag sker inom utfyllnadsbidraget mot utgående underhållsbidrag bör därför slopas i denna modell. Som vi tidigare redovisat är dessutom underhållsbidragets storlek i sig en dålig mätare på familjernas faktiska behov av samhällsstöd. Barnbidragstillägget har sålunda inte gjorts beroende av de underhållsbidrag som kan utgå, utan lämnas vid sidan av de underhållsbidrag som uppbärs av barnen i varje enskilt fall.

Genom att kopplingen till underhållsbidragets storlek slopas försvinner den styrning av samhällsstödet till underhållsberättigade barn som idag gäller för utfyllnadsbidraget. Det är därvid naturligt att ställa frågan om det särskilda barnbidragstillägget möjligen kunde utformas som ett helt generellt bidrag till alla underhållsberättigade barn i landet. Kostnadsramarna för det nuvarande utfyllnadsbidraget och ensamförälderreduktionen begränsar dock möjligheten till detta, om bidragets storlek ska få en reell betydelse för de sämst ställda inom vår målgrupp. Bidraget skulle nämligen högst kunna bli ungefär 500 kr. per barn och månad (2,2 miljarder kr,: 360 000 barn), om de tillgängliga medlen

fördelas rakt över samtliga underhållsberättigade barn. Betydande försämringar skulle då uppkomma för de sämst ställda inom vår målgrupp i förhållande till den nuvarande högsta bidragsförskottsnivån jämte ensamförälderreduktionen (år 1989: 930+150=1 080 kr per barn och månad).

För att kunna åstadkomma ett adekvat samhällsstöd måste därför barnbidragstillägget ges en viss styrning till de sämst ställda inom vår målgrupp utan att tillägget för den skull förlorar sin generella utformning. Vi har därvid, liksom i det allmänna barnbidraget, utgått från familjernas allmänna levnadsstandard. Genom våra undersökningar har vi kunnat konstatera att familjer med ensamstående vårdnadshavare ofta lever under mycket ansträngda ekonomiska förhållanden och i allmänhet har en betydligt lägre levnadsstandard än i de ombildade familjerna. Ensamförsörjarhushållen är också en jämförelsevis homogen grupp i ekonomiskt hänseende och betydligt mera homogen än t.ex. målgrupen för det nuvarande allmänna barnbidraget. Endast ett fåtal procent av alla ensamförsörjarhushåll lever under mycket goda ekonomiska förhållanden jämfört med andra familjesammansättningar. (Se diagram 9 i avsnitt 2.6) Stödbehovet är således särskilt utpräglat hos barnfamiljer med ensamstående vårdnadshavare. Om stödet ska ha en generell utformning och samtidigt verkligen hjälpa upp situationen för flertalet ensamstående vårdnadshavare och deras barn, framstår det som både naturligt och nödvändigt att det föreslagna barnbidragstillägget uteslutande riktas till denna grupp.

Som vi redovisat i den internationella jämförelsen (avsnitt 5.2 och 5.4) i bakgrundsmaterialet i del II

av betänkandet, har ett sådant generellt barnstöd, särskilt riktat till ensamstående vårdnadshavare, redan införts i bl.a. våra nordiska grannländer Danmark (extra børnetilskudet) och Norge (extra barnetrygd).

3.4.3 Samordningen med nuvarande barnbidragssystem och övriga förutsättningar för det särskilda barnbidragstillägget

3.4.3.1 Två anknytningspunkter för stödet

För att det särskilda barnbidragstillägget skall utgå bör två förutsättningar vara upfyllda, nämligen

- dels att i familjen finns ett barn som berättigar till stöd. Det bör fastställas på samma sätt som beträffande barnbidraget,
- dels att vårdnadshavaren är ensamstående. Det bör bestämmas utifrån samma kriterier som tillämpas beträffande bostadsbidraget.

I det följande behandlar vi närmare då båda anknytningspunkterna.

"Bidragsberättigande barn"

Liksom i barnbidragssystemet bör det nya bidraget ha sin utgångspunkt från barnet, som måste uppfylla vissa uppställda krav för att rätt till bidrag skall föreligga.

För alla former av befintliga barnbidrag gäller att barnet måste vara bosatt i Sverige. Vidare får barnets ålder inte överstiga vissa gränser. För flerbarnstillägget gäller dessutom speciella

förutsättningar som innebär en ytterligare begränsning av de barn som berättigar till bidrag.

När det gäller flerbarnstillägget är detta, till skillnad från det allmänna barnbidraget, ett stöd till barnfamiljen i dess helhet (se prop. 1980/81:188 s. 6 f). Det av oss föreslagna bidraget till barnfamiljer med ensamstående vårdnadshavare har samma karaktär som flerbarnstillägget. Det nya bidraget innebär i praktiken att familjebidraget inom barnbidragssystemet kommer att ytterligare behovsanpassas genom att hänsyn tas, inte enbart till antalet barn, utan också till hur många familjeförsörjare som finns i hushållet.

Mot bakgrund av detta har vi ansett det vara naturligt att utforma det särskilda barnbidragstillägget med utgångspunkt från de speciella förutsättningar som i dag gäller för flerbarnstillägget. Det har legat till grund för våra följande överväganden om de särskilda villkor som bör uppställas för att barnet skall ges rätt till det nya bidraget.

Bosättningsvillkoret

Enligt 1 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag, i fortsättningen kallad barnbidragslagen, utgår barnbidrag för såväl svenska som utländska barn som är bosatta här i riket. Beträffande barn som är utländska medborgare gäller det ytterligare kravet, att barnet måste fostras av någon som är bosatt och mantalsskriven här eller att barnet eller någon av dess föräldrar vistas här sedan minst sex månader.

Med stöd av 19 § barnbidragslagen har regeringen träffat överenskommelse med vissa länder om undantag från den förut nämnda sexmånadersregeln. Det innebär att bl.a. barn från de nordiska länderna får svenskt barnbidrag direkt vid bosättningen i Sverige utan att behöva iaktta sexmånadersregeln.

Barnets bosättning i Sverige är alltså en grundläggande förutsättning för att barnbidrag skall kunna utgå. Huruvida detta villkor är uppfyllt avgörs normalt med vägledning i folkbokföringens regler.

Barn som flyttar till Sverige kan förvärva bosättning i landet, om avsikten är att det stadigvarande skall vistas här eller att det skall vistas här mer än ett år tillsammans med en vuxen person, som tänker att förvärvsarbeta eller studera i Sverige mer än ett år (RFFS 1985:16, 3 § andra stycket). Barn från de nordiska länderna anses däremot normalt bosatta i Sverige i och med att de kyrkobokförts här i landet (RFFS 1985:16, 4 §).

Barn som flyttar från Sverige skall fortfarande anses bosatt här, om utlandsvistelsen är avsedd att vara längst ett år. För barn som följer med svensk missionär eller präst är tiden i stället tre år. Barn som följer med person som sänds till annat land för arbete i statens tjänst skall under hela utsändningstiden anses som bosatt i Sverige (1 § tredje stycket barnbidragslagen).

Vi anser att det är viktigt att de regler och principer som redovisats i det föregående också tillämpas på det särskilda barnbidragstillägget. Det gäller också beträffande de överenskommelser som

regeringen träffat med andra länder om undantag från sexmånadersregeln i 1 § barnbidragslagen.

Åldersvillkoret och vissa särskilda villkor för förlängning av det särskilda barnbidragstillägget

Det särskilda barnbidragstillägget bör utgå till och med det kvartal under vilket barnet fyller 16 år. Motsvarande huvudregel gäller för det allmänna barnbidraget och flerbarnstillägget enligt 2 och 2 a §§ barnbidragslagen.

Liksom i fråga om flerbarnstillägget bör det dock finnas en möjlighet att förlänga det särskilda bidraget, så att det i vissa fall kan utgå även för barn i åldern 16-19 år som studerar. De villkor som gäller för en förlängning av flerbarnstillägget enligt 2 b § barnbidagslagen bör därvid också gälla för det nya bidraget.

Det innebär enligt första stycket i paragrafen att barnet, med undantag av åldersvillkoret, i övrigt måste uppfylla kraven för allmänt barnbidrag. Det skall vidare bedriva studier som ger rätt till förlängt barnbidrag enligt lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag eller studiehjälp enligt 3 kap. studiestödslagen (1973:349).

Enligt 2 b § andra stycket barnbidragslagen är det förlängda flerbarnstillägget tidsbegränsat fr.o.m. det kvartal under vilket barnet börjar studera t.o.m. det andra kvartalet det år under vilket den studerande fyller 20 år. Den studerande skall också stadigvarande sammanbo med den bidragssökande för att berättiga till förlängt flerbarnstillägg. Försäkringskassan har ingen skyldighet att undersöka

det faktiska boendeförhållandet utan behöver bara kontrollera mot kyrkobokföringen (se prop. 1982/83:88 s. 10). Barn som är inackorderade på skolorten anses bo hemma, om de fortfarande är kyrkobokförda hos föräldrarna eller någon av dem.

Vidare gäller enligt 2 § tredje stycket barnbidragslagen att studier som avser undervisning som pågår kortare tid än åtta veckor eller deltidsundervisning inte ger rätt till förlängt flerbarnstillägg. Det är alltså endast när studierna är av viss omfattning som dessa kan anses motivera ett extra stöd till familjen. Studerande som uppbär återbetalningsskyldiga studiemedel enligt 3 kap. 12 § tredje stycket studiestödslagen eller som är gifta berättigar inte heller till förlängt flerbarnstillägg. Dessa studerande anses inte längre vara ekonomiskt beroende av föräldrarna för sitt uppehälle.

Andra särskilda förutsättningar för flerbarnstillägget som även bör gälla för det särskilda barnbidragstillägget

Om ett barn genom socialnämndens eller annans försorg placerats i enskilt hem (fosterhem) och allmänna barnbidraget överflyttats till fosterförälder med stöd av 4 § tredje stycket barnbidragslagen, skall detta barn inte berättiga till flerbarnstillägg, vare sig för fosterföräldern eller ursprungsfamiljen enligt 2 a § första stycket samma lag. Det har nämligen ansetts att ersättningen som fosterföräldern vanligtvis får från kommunen för sin uppgift (fosterlön) jämte det allmänna barnbidraget eller det förlängda barnbidraget normalt täcker fosterhemmets kostnader för barnet. Kostnaderna hade blivit delvis

dubbelt täckta, om flerbarnstillägg också utgått. Ursprungsfamiljen har inte heller ansetts behöva denna extra ekonomiska hjälp för barnet, när detta inte är hemma utan är fosterhemsplacerat.

När ett barn vistas i ett hem för vård eller boende inom socialtjänsten, får enligt 7 § barnbidragslagen det kommunala organ som svarar för vårdkostnaden uppbära barnbidraget och avräkna det mot vårdkostnaden. Även i detta fall är det bara det allmänna barnbidraget och det förlängda barnbidraget som är i fråga. Som framgår av 2 a § första stycket utgår nämligen flerbarnstillägg inte heller för detta barn, vare sig till kommunen eller barnets familj. Flerbarnstillägget är ett familjestöd och bör därför inte tillkomma kommunen (prop. 1980/81 s. 6 f). När barnet vårdas på institution har inte heller familjen ansetts behöva detta extra bidrag.

Det av oss föreslagna särskilda barnbidragstillägget måste i första hand betraktas som en extra hjälp för barnets familjesituation tillsammans med den ordinarie vårdnadshavaren. Enligt vår mening bör det nya bidraget därför behandlas på samma sätt som flerbarnstillägget när det gäller de båda situationer som nu redovisats. Det innebär alltså att bidraget inte bör utgå under den tid som ett barn till ensamstående vårdnadshavare är fosterhemsplacerat eller vistas i hem för vård eller boende inom socialtjänsten, om det allmänna barnbidraget eller det förlängda barnbidraget uppbärs av fosterförälder eller kommun.

Sammanfattning

Rätt till det särskilda barnbidragstillägget föreligger om barnet, även om det i praktiken eventuellt inte berättigar till flerbarnstillägg på grund av för lågt barnantal i familjen, i övrigt uppfyller villkoren för flerbarnstillägg och förlängt flerbarnstillägg enligt 2 a och 2 b §§ barnbidragslagen.

"Ensamstående vårdnadshavare"

Behovet av ett särskilt samhällsstöd följer av barnets speciella familjesituation, dvs. som barn i ett ensamförälderhushåll. Rätten till det av oss föreslagna bidraget förutsätter således också att barnet ingår i ett hushåll i vilket vårdnadshavaren är ensamstående.

Enligt vår mening bör begreppet ensamstående vårdnadshavare i detta sammanhang vara lika med person som har den faktiska vårdnaden om barnet och som inte lever tillsammans med annan vuxen person i äktenskap eller under äktenskapsliknande förhållanden.

I överensstämmelse med vad som gäller enligt 4 § barnbidragslagen, bör med begreppet vårdnadshavare avses, förutom en biologisk förälder eller adoptivförälder som har den rättsliga vårdnaden om barnet, även en särskilt förordnad förmyndare som utsetts att utöva vårdnaden eller en person som med socialnämndens tillstånd tagit emot ett barn för vård och fostran i syfte att adoptera det. Utöver den rättsliga ställningen som vårdnadshavare eller därmed jämställd bör dock enligt vår mening också krävas att

personen i fråga samtidigt har den faktiska vårdnaden om barnet. Detta villkor bör anses uppfyllt om barnet varaktigt bor tillsammans med vederbörande, vilket får bedömas enligt gängse regler.

Kravet på både formell status som vårdnadshavare och faktiskt vårdnad medför t.ex. att en ensamstående förälder inte kan få del av det särskilda barnbidragstillägget, om han/hon har frånkänns den rättsliga vårdnaden om barnet men av olika skäl ändå varaktigt bor tillsammans med barnet. Ett sådant problem bör dock i första hand försöka lösas genom en omprövning av vårdnadsfrågan.

En annan tänkbar situation kan vara att barnet bor ungefär lika lång tid hos två ensamstående föräldrar som gemensamt har den rättsliga vårdnaden om barnet. I ett sådant fall bör enligt vår mening det särskilda barnbidrag som annars skulle tillkommit en ensamstående vårdnadshavare, i stället kunna delas mellan de båda vårdnadshavarna efter särskilt beslut av bidragsmyndigheten. En annan lösning skulle kunna vara - för att underlätta administrationen av bidraget - att det särskilda barnbidragstillägget i dess helhet alltid utbetalas till den vårdnadshavare hos vilken barnet är kyrkobokfört. Det får sedan ankomma på bidragsmottagaren och den andre vårdnadshavaren att själv avgöra hur bidraget ska fördelas mellan dem. Den angivna situationen tyder nämligen i sig på att det finns goda förutsättningar att föräldrarna själva också kan lösa denna fråga.

Att leva under äktenskapsliknande förhållanden bör ges samma innebörd som i 2 § lagen (1988:786) om bostadsbidrag. I denna bestämmelse anges att med makar skall jämställas man och kvinna som utan att

vara gifta med varandra, lever tillsammans eller är kyrkobokförda på samma adress. Om dessa förutsättningar är uppfyllda och det inte klart framgår att den andre vuxne personen är en nära släkting, skall bidragsmyndigheten få utgå från att de skall behandlas som makar. Därigenom läggs bevisbördan på vårdnadshavaren att styrka motsatsen.

3.4.3.2 Tidpunkten för det särskilda barnbidragstilläggets utgivande och upphörande

På samma sätt som enligt 2 § barnbidragslagen bör rätten till det föreslagna bidraget gälla från och med månaden efter den då barnet fötts eller barnet annars blivit bidragsberättigat enligt de förutsättningar som har sin motsvarighet i 1 § barnbidragslagen (se avsnittet "bidragsberättigande barn"). Bidraget bör, som tidigare nämnts, utgå till och med det kvartal under vilket barnet fyller 16 år i likhet med vad som gäller för det allmänna barnbidraget.

Om barnet avlider eller rätten till det särskilda bidraget upphör genom definitiv utflyttning från landet bör, i överensstämmelse med 3 § barnbidragslagen, bidraget dras in från och med månaden efter dödsfallet eller ändringen inträffade.

Som tidigare nämnts bör möjlighet till förlängning av det särskilda barnbidragstillägget ges på samma villkor som gäller för flerbarnstillägget enligt 2 b § barnbidragslagen. (Se avsnittet om åldersvillkoret m.m.). I överensstämmelse härmed bör alltså bidraget i vissa fall även kunna utgå fr.o.m. det kvartal under vilket barnet börjat studera efter

16 år t.o.m. det andra kvartalet under vilket det fyller 20 år. Om utbildningen slutförs eller studierna avbryts tidigare, bör bidraget dras in fr.o.m. månaden efter att detta skedde. (Jfr. med 3 § lagen om förlängt barnbidrag).

För att det särskilda barnbidragstillägget skall ges ut krävs givetvis också samtidigt att vårdnadshavaren är ensamstående. Sett utifrån detta villkor bör rätten till bidraget enligt vår mening gälla från och med den månad då vårdnadshavaren till bidragsmyndigheten anmält att han/hon är ensamstående. Detta förutsätter naturligtvis att myndigheten vid sin prövning också anser det riktigt att bidrag beviljas från denna tidpunkt.

Det särskilda barnbidragstillägget bör dras in från och med månaden efter det att vårdnadshavaren anmält, eller det annars kommit till bidragsmyndighetens kännedom, att han/hon inte längre är ensamstående eller barnet inte längre uppfyller villkoren för rätt till bidrag.

I fråga om vårdnadshavarens och annans skyldighet att upplysa bidragsmyndigheten om ändrade förhållanden bör, liksom beträffande barnbidraget, närmare föreskrifter meddelas av regeringen i förordning. (Se 4-7 §§ barnbidragsförordningen och följande avsnitt om upplysningsskyldighet i vissa fall.)

3.4.3.3 Bidragsmottagare

Huvudregeln bör vara att rätten att uppbära det särskilda barnbidragstillägget tillkommer den ensamstående vårdnadshavaren. I vissa speciella situationer kan det dock finnas skäl för att låta

bidraget i stället uppbäras av annan. Beträffande det vanliga barnbidraget har tre sådana situationer angivits i 4, 5 och 7 §§ barnbidragslagen.

Bestämmelserna i 4 och 7 §§ avser situationer där barnet är fosterhemsplacerat eller vistas i hem för vård eller boende inom socialtjänsten och barnbidraget därför i stället skall uppbäras av fosterförälder eller kommun. Eftersom vi föreslagit att vare sig fosterföräldern eller kommunen skall kunna uppbära särskilt barnbidragstillägg för ett sådant barn, (se det tidigare avsnittet om andra särskilda förutsättningar för flerbarnstillägget) saknar bestämmelserna betydelse för vår del.

I 5 § ges ytterligare ett undantag från gängse utbetalningsrutiner. I paragrafen föreskrivs att om synnerliga skäl föreligger,får bidraget efter framställning från socialnämnden utbetalas till andre föräldern, annan lämplig person eller till nämnden. Bestämmelsen tar sikte på speciella situationer som inte täcks av de tidigare nämnda undantagsreglerna i 4 och 7 §§. Av uttrycket "synnerliga skäl" framgår att bestämmelsen är avsedd att användas restriktivt och efter noggrann prövning. Departementschefen har i förarbetena till bestämmelsen (prop. 1979/80:1 s. 635) uttalat att synnerliga skäl kunde anses föreligga om t.ex. det utretts att bidraget används för att finansiera missbruk av alkohol eller narkotika, äventyrligt spel eller dylikt. Bestämmelsen omfattar alla former av barnbidrag.

Bestämmelsen utgör en viktig säkerhetsventil för extraordinära situationer. Vi anser därför att den bör tillämpas också på det föreslagna särskilda barnbidragstillägget.

3.4.3.4 Tid och sätt för utbetalning av det särskilda bidragstillägget

För själva utbetalningen av det nya bidraget bör samma regler gälla som för det nuvarande barnbidraget enligt 11 § barnbidragslagen och 8 § barnbidragsförordningen. Det innebär att bidraget kommer att fortlöpande betalas ut månadsvis under hela den tid rätt till stöd föreligger. Utbetalningen sker genom insättning på bidragsmottagarens postgiro- eller bankkonto eller genom postens utbetalningsavier och blir som regel tillgängligt den 20:e varje månad.

3.4.3.5 Återbetalningsskyldighet, eftergift och avräkning

Enligt 12 § barnbidragslagen skall, om barnbidrag utbetalats felaktigt, återbetalning av för mycket uppburet bidrag ske i två fall. Det ena fallet är när någon genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt förorsakat att bidrag för visst barn obehörigen utgått. Det andra fallet är när någon eljest obehörigen eller med för högt belopp uppburit bidrag och skäligen bort inse detta.

Enligt samma paragraf får bidragsmyndigheten dock helt eller delvis efterge återbetalningsskyldigheten, om det finns anledning till detta. Som ett alternativ till återbetalning kan avräkning göras på senare utbetalningar som personen i fråga är berättigad till.

Enligt vår mening bör dessa regler också tillämpas på det särskilda barnbidragstillägget.

3.4.3.6 Administrationen och förfarandet

Frågor om det särskilda barnbidragstillägget bör, liksom beträffande det vanliga barnbidraget, handhas av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. De rutiner som används för förfarandet i barnbidragsärenden bör i huvudsak gälla enligt följande.

Beslut om det särskilda barnbidragstillägget fattas av den allmänna försäkringskassa hos vilken bidragsmottagaren är inskriven eller skulle ha varit inskriven, om han/hon uppfyllt åldersvillkoret i 1 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (jfr. med 1 a § barnbidragslagen). Enligt lagen om allmän försäkring gäller att den som är bosatt i Sverige skall fr.o.m. 16 års ålder vara inskriven hos den försäkringskassa, inom vars verksamhetsområde han är bosatt vid årets ingång, eller, om han bosätter sig i riket senare under året, hos den kassa, inom vars verksamhetsområde bosättningen sker.

Det särskilda barnbidragstillägget förutsätter en ansökan

När det gäller det vanliga barnbidraget börjar detta att utgå i de flesta fall utan att bidragsmottagaren behöver göra någon ansökan eller anmälan. En förutsättning för att det av oss föreslagna bidraget skall kunna börja utbetalas måste dock vara att den ensamstående vårdnadshavaren skriftligen ansöker om detta hos försäkringskassan. Det är nödvändigt eftersom kassan i dag bl.a. saknar uppgift om vilka vårdnadshavare som är ensamstående.

Ansökan bör kunna göras relativt enkel. I flertalet fall bör det räcka med att vårdnadshavaren i ansökan förklarar att han/hon är ensamstående i den bemärkelse som gäller för det särskilda barnbidragstillägget. Vidare bör vårdnadshavaren i ansökan uppge namn och personnummer på de barn som är i fråga och lämna en förklaring att han/hon själv uteslutande svarar för den faktiska vårdnaden om dessa barn. Det senare behövs främst för att bedöma om bidraget eventuellt skall delas med annan vårdnadshavare (se det tidigare avsnittet "Ensamstående vårdnadshavare"). Dessutom bör vårdnadshavaren i ansökan intyga på heder och samvete att de lämnade uppgifterna är riktiga. I ansökningsformuläret bör upplysas om att försäkringskassan kan komma att kontrollera lämnade upplysningar mot tillgängliga registeruppgifter etc.

Kontrollen

Om vårdnadshavaren uppbär allmänt barnbidrag eller förlängt flerbarnstillägg enligt 2 b § barnbidragslagen för de barn som avses i ansökan, tillhör de automatiskt den kategori barn som skall beaktas vid bestämmande av det särskilda barnbidragstillägget. Att barnen ger rätt till det nya bidraget har då i praktiken redan undersökts i samband med beviljandet av de andra bidragen. Kassan bör alltså i dessa fall inte behöva göra en extra kontroll av att de för barnen uppställda villkoren är uppfyllda, utan granskningen bör normalt kunna begränsas till de uppgifter som lämnats om vårdnadshavaren.

Uppbär vårdnadshavaren varken allmänt barnbidrag eller förlängt flerbarnstillägg för barnen, blir det

däremot nödvändigt att kassan särskilt kontrollerar att även de för barnen uppställda villkoren är uppfyllda. Situationen är främst aktuell för en- och tvåbarnsfamiljer, där något av eller båda barnen fyllt 16 år och där frågan således gäller om ett förlängt särskilt barnbidragstillägg bör utgå för detta eller dessa barn. I enlighet med vad vi tidigare föreslagit skall de särskilda villkor som gäller för förlängt flerbarnstillägg enligt 2 b § barnbidragslagen också tillämpas för en förlängning av det nya bidraget.

När det gäller barnbidragsärenden kan försäkringskassan i dag oftast själv inhämta de uppgifter som behövs för att bevilja bidrag. Genom s.k. folkbokföringsaviseringar får kassan uppgifter om bl.a. barnets bosättning, medborgarskap och ålder. Enligt 9 § barnbidragsförordningen skall länsskattemyndigheten lämna riksförsäkringsverket och försäkringskassorna behövliga uppgifter från t.ex. taxeringslängderna. Också andra statliga myndigheter samt kommunala myndigheter, arbetsgivare och försäkringsinrättningar är skyldiga att på begäran lämna försäkringsdomstol, riksförsäkringsverket och försäkringskassorna uppgifter om namngiven person om förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av barnbidragslagen (14 § tredje stycket barnbidragslagen).

Enligt vår mening bör dessa regler också tillämpas för det föreslagna särskilda barnbidragstillägget. Det är nödvändigt för att en tillfredsställande kontroll skall kunna ske dels av de fall där de för barnen uppställda villkoren inte tidigare har granskats i ett vanligt barnbidragsärende och dels av vårdnadshavarens egen situation.

Vårdnadshavarens egen situation som ensamstående kan kontrolleras mot bl.a. aktuell kyrkobokföring. Om flera personer är kyrkobokförda på samma adress, bör det klaras ut om någon har gemensam bostad med vårdnadshavaren. Är bostaden inrymd i ett flerfamiljshus, kan denna kontroll vara svår att göra. Granskningen kan då kompletteras med uppgifter från t.ex. kommunens bostadsbidragsregister och från taxeringslängden eller inkomstdeklarationen. (Detta motsvarar i princip den kontroll som idag sker inom bidragsförskottssystemet av vårdnadshavarens uppgift om att han/hon inte längre sammanbor med den underhållsskyldige.) Har man därigenom fått fram uppgifter som gör det sannolikt att vårdnadshavaren bor tillsammans med annan vuxen person som inte är en nära släkting (vilket kan kontrolleras i kyrkobokföringen), bör en presumtion finnas för att vårdnadshavaren inte är ensamstående i den bemärkelse som gäller för det särskilda barnbidraget. En underrättelse bör då sändas till vårdnadshavaren, i vilken denne uppmanas att inom en viss angiven tid styrka det motsatta förhållandet, vid äventyr att ansökan annars avslås. (Detta kontrollförfarande används idag inom bostadsbidragssystemet.)

När det gäller den i ansökan lämnade uppgiften om att vårdnadshavaren själv uteslutande svarar för den faktiska vårdnaden om barnet, bör denna normalt inte behöva kontrolleras närmare om vårdnadshavaren är ensam rättslig vårdnadshavare och barnet är kyrkobokfört på samma adress som vårdnadshavaren. Om detta inte är fallet eller barnet t.ex. kan antas vara fosterhemsplacerat eller föremål för vård eller boende inom socialtjänsten, får kassan göra den ytterligare granskning som kan behövas.

Skyldighet att upplysa om ändrade förhållanden

I vissa fall är försäkringskassan beroende av att enskild lämnar information om sådana förhållanden som kan påverka den fortsatta rätten till barnbidrag.

Enligt 4 § barnbidragsförordningen skall den som uppbär allmänt barnbidrag utan dröjsmål anmäla till försäkringskassan

- när bidragsmottagaren eller barnet lämnar Sverige för en tid som kan antas komma att överstiga sex månader
- när ändring skett beträffande vårdnaden om barnet, eller
- när det sammanboende (med annan bidragsmottagare) upphört som grundar rätt till flerbarnstillägg enligt 2 a § tredje stycket barnbidragslagen.

Den som uppbär förlängt flerbarnstillägg enligt 2 b § barnbidragslagen skall dessutom enligt 5 § barnbidragslagen anmäla till försäkringskassan

- när den studerande inte längre stadigvarande sammanbor med bidragsmottagaren,
- när de studier upphör som grundar rätt till flerbarnstillägg
- när den studerande börjar uppbära återbetalningspliktiga studiemedel oberoende av föräldrarnas ekonomi enligt 3 kap. 12 § tredje stycket studiestödslagen (1973:349), eller
- när den studerande ingår äktenskap.

Vidare gäller enligt 7 § barnbidragsförordningen att när ett barn skrivs in eller ut från ett hem för vård eller boende inom socialtjänsten, skall föreståndaren genast underrätta försäkringskassan om detta.

Enligt vår mening bör en motsvarande upplysningsskyldighet gälla i fråga om det av oss föreslagna särskilda barnbidragstillägget (med undantag av det som sägs i 4 § barnbidragsförordningen om sammanboende med annan bidragstagare). Om allmän barnbidrag eller förlängt flerbarnstillägg samtidigt uppbärs för barnet, följer emellertid skyldigheten att lämna dessa upplysningar redan av reglerna för nämnda bidrag. Det är alltså endast i andra fall som upplysningsskyldigheten kan sägas få en självständig betydelse för bedömningen av det nya bidraget.

Underrättelse om bidragsbeslutet

När det särskilda barnbidragstillägget beviljats skall försäkringskassan underrätta vårdnadshavaren om detta. Underrättelsen bör i normalfallet ske genom utbetalningshandlingen. Om kassan med anledning av en framställning av socialnämnden enligt 5 § barnbidragslagen beslutar att bidraget skall utbetalas till någon annan, bör kassan däremot lämna en särskild underrättelse till vårdnadshavaren. Samma gäller om försäkringskassan beslutar att bidraget skall begränsas eller inte alls utgå, eftersom vårdnadshavaren eller visst barn inte uppfyller villkoren för bidraget. När bidraget upphör därför att det beviljats för viss tid eller därför att barnet uppnått viss ålder eller avlidit, bör någon särskild underrättelse inte skickas ut. Motsvarande bestämmelser finns beträffande det vanliga barnbidraget i 3 § barnbidragsförordningen.

Ändring och överklagande av beslut

Enligt 15 § barnbidragslagen skall bestämmelserna i 20 kap. 10-13 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring om ändring av beslut och fullföljd av talan också tillämpas i barnbidragsärenden.

Det innebär att försäkringskassan normalt först måste ompröva sitt beslut innan talan kan föras vidare till högre instans. Omprövning kan ske om det begärs av enskild som berörs av beslutet eller om beslutet är behäftat med skrivfel eller andra uppenbara fel. Sedan beslutet omprövats, får detta överklagas till försäkringsrätt och därifrån till försäkringsöverdomstol. För att försäkringsöverdomstolen skall ta upp besvären, förutsätts att prövningstillstånd meddelas (37 a § förvaltningsprocesslagen). Om riksförsäkringsverket är part i målet och besvärat sig över kassans beslut, skall ärendet sändas direkt till försäkringsrätten utan att kassan dessförinnan omprövar ärendet. Riksförsäkringsverkets besvär över försäkringsdomstols dom prövas direkt av försäkringsöverdomstolen utan föregående prövningstillstånd (37 a § andra stycket förvaltningsprocesslagen).

Omprövning av beslut i fråga om återbetalningsskyldighet av barnbidrag skall göras av socialförsäkringsnämnd.

Enligt vår mening bör motsvarande regler gälla i fråga om omprövning av överklagande av beslut om det särskilda barnbidragstillägget.

Verkställighet av beslut

Enligt 18 § barnbidragslagen skall försäkringskassas och försäkringsrätts beslut gälla omedelbart, om inte något annat bestämts. Detsamma bör gälla i fråga om det särskilda barnbidragstillägget.

Tillsynen över försäkringskassornas handläggning av det särskilda barnbidragstillägget

Riksförsäkringsverket utövar tillsyn över försäkringskassornas handläggning av barnbidragsärenden. Enligt 14 § barnbidragslagen skall därvid gälla vad som föreskrivits om den övriga tillsyn som verket har över kassorna. Det innebär bl.a. att kassan är skyldig att rätta sig efter verkets anvisningar (18 kap. 2 § lagen om allmän försäkring). Verket får också anföra besvär över beslut av kassa och försäkringsdomstol och begära ändring av uppenbara fel i kassas beslut (29 kap. 12 § samma lag).

Riksförsäkringsverket får vidare enligt ett särskilt regeringsbemyndigande besluta om kompensation för barnbidrag som genom fel eller förbiseende inte har utbetalats till bidragsberättigad. I detta fall behöver den bidragsberättigade inte iaktta de vanliga reglerna om ändring och överklagande av beslut utan denne kan ansöka om ersättning direkt hos riksförsäkringsverket. Ansökan påverkas inte av att kassans beslut vunnit laga kraft eller av att ersättningsfrågan tidigare prövats domstolsvägen. Regeringsbemyndigandet är knutet till regleringsbrevet för visst budgetår och måste därför upprepas varje nytt budgetår för att vara giltigt.

Vi anser att de regler som gäller för riksförsäkringsverkets tillsyn över kassornas befattning med barnbidragsärenden också bör gälla deras handläggning av det föreslagna särskilda barnbidragstillägget. Enligt vår mening bör också det nämnda regeringsbemyndigandet för riksförsäkringsverket omfatta det nya bidraget.

3.4.3.7 Övriga frågor som anknyter till barnbidragslagens bestämmelser

Rätten till barnbidrag får inte överlåtas och kan inte heller utmätas för skuld (13 § barnbidragslagen). Barnbidraget kan alltså bara utbetalas till den som är behörig bidragsmottagare enligt barnbidragslagen.

Enligt 19 § barnbidragslagen får regeringen träffa överenskommelse med annat land om en utsträckt tillämpning av lagen eller om undantag i vissa fall från lagens bestämmelser. Enligt gällande konventioner har t.ex. undantag gjorts från sexmånadersregeln i 1 § andra stycket barnbidragslagen för barn från vissa länder så att de får barnbidrag direkt vid bosättningen i Sverige.

De nämnda reglerna bör enligt vår mening också tillämpas för det särskilda barnbidragstillägget.

3.4.3.8 Spärregel för ensamstående vårdnadshavare med förhållandevis höga inkomster

Enligt 17 § lagen (1988:786) om bostadsbidrag föreskrivs att om det är uppenbart att bidragssökanden inte behöver det bostadsbidrag som

räknats fram enligt lagen, får bidraget efter utredning bestämmas till ett lägre belopp eller ansökan avslås.

Bestämmelsen tar sikte på rena undantagsfall, där t.ex. barn har egna höga inkomster eller där barn uppbär osedvanligt höga underhållsbidrag och därför något egentligt behov av stöd inte föreligger.

Liknande resonemang kan föras beträffande det föreslagna särskilda barnbidragstillägget, speciellt då detta bidrag inte innehåller någon inkomstprövning överhuvudtaget i de enskilda fallen.

Samtidigt visar emellertid våra undersökningar (se bl.a. diagram 9 i avsnitt 2.6) att endast ett fåtal procent av alla ensamstående vårdnadshavare har en förhållandevis god ekonomisk situation. Detta definierar vi på samma sätt som statistiska centralbyrån har gjort i sin rapport 62 om barns levnadsvillkor (s. 24). Vårdnadshavaren har sålunda en inkomststandard över 2 enligt SCB:s normer, vilket enligt SCB:s rapport är lika med att denne med nuvarande standard skulle kunna försörja ytterligare en lika stor familj utan att någon skulle hamna under den s.k. fattigdomsgränsen.

Genomsnittsinkomsten för ensamförsörjarhushållen kan beräknas till ungefär 100 000 kr. per år (se bild 1 i avsnitt 3.4.7.2). Cirka 95 procent av ensamförsörjarhushållen har årsinkomster under 120 000 kr. Av uppgifter från bidragsförskottsregistret från januari 1989 framgår att endast 2 040 av de 125 000 ensamstående vårdnadshavare som fanns inom detta stödsystem vid

nämnda tidpunkt hade en sjukpenninggrundande inkomst överstigande 200 000 kr. per år. Detta motsvarar 1,5 procent av ensamförsörjarhushållen.

Införs en spärregel får denna sålunda i praktiken bara en mer marginell betydelse, eftersom den klart dominerande andelen av de ensamstående vårdnadshavarna har en låg levnadsstandard. En spärregel bör nämligen utformas så att den bara tar sikte på ett fåtal fall och därigenom inte leder till en omfattande administration. Annars kan man lika gärna införa ett fullständigt inkomstprövat system. Det är också viktigt att en spärregel utformas så att den inte medför betydande olägenheter för den enskilde genom t.ex. allt för höga tröskeleffekter.

Även om mycket talar för att det ur saklig synvinkel är omotiverat att införa en spärregel för ensamstående vårdnadshavare, kan det ändå allmänt sett uppfattas som stötande att bidrag kan utgå i uppenbart onödiga fall, om än i begränsad omfattning. För att eliminera denna risk och ta udden av eventuell kritik i detta hänseende, finns det ändå skäl för att införa någon enkel form av spärregel beträffande det särskilda barnbidragstillägget.

En spärregel kan utformas på olika sätt. Den kan konstrueras som en helt skönsmässig regel utan anknytning till någon särskild inkomstnivå på samma sätt som i lagen i bostadsbidrag. Fördelen är att man härigenom kan få en något mera nyanserad bedömning utifrån även andra faktorer än inkomsten. Å andra sidan så innebär en skönsmässig regel att benägenheten att använda den minskar jämfört med preciserade föreskrifter och den kan också leda till

en oenhetlig tillämpning, såvida inte särskilda anvisningar ges om i vilka olika situationer den bör användas.

Ett annat alternativ till spärregel vid höga inkomster är att en högsta inkomsgräns bestäms, där en särskild prövning ska göras om huruvida fortsatt bidrag ska utgå med hänsyn till föreliggande inkomst- och förmögenhetsförhållanden.

Ett ytterligare alternativ kan vara att bidraget helt enkelt dras in automatiskt vid en högsta inkomstnivå utan någon särskild prövning.

Om en spärregel ska knytas till inkomsten, anser vi att spärren bör inträda vid ungefär 7.5 basbelop för ensamförsörjarhushållen (år 1989 är det lika med 209 250 kr.). Beträffande effekterna av en sådan spärregel hänvisas till grafiska bilder i del III av betänkandet jämte tillhörande beräkningar. Dessa beräkningar avser ombildade familjer, men effekterna blir ungefär desamma för ensamförsörjarhushållen. (Del III av kommitténs betänkande publiceras i februari-mars 1990).

En ytterligare möjlighet är att differentiera spärren efter barnantalet i familjen, t.ex. enligt följande:

1 barn - 7.5 basbelopp
2 barn - 8.5 basbelopp
3 barn - 9.5 basbelopp
4 barn - 11 basbelopp

För att undvika kraftiga tröskeleffekter kan spärren dessutom delas upp på två steg inom ett inkomstintervall på t.ex. 15 000 kr. för ensamförsörjarhushållen.

Vi föreslår att barnbidragstillägget dras in automatiskt genom en differentierad spärr enligt tidigare modell och att detta sker i två steg inom ett inkomstintervall på 15 000 kr. En sådan spärr kommer i praktiken att beröra ungefär 1 procent av samtliga ensamförsörjarhushåll.

Vårdnadshavaren bör uppge sin beräknade årsinkomst i ansökan om särskilt barnbidragstillägg. I de fall inkomsten ligger i närheten av en spärr, bör kassan göra en kontroll gentemot den uppgivna sjukpenninggrundande inomsten. Kontroller av inkomstnivån bör ibland även göras under pågående bidragsärenden, om detta framstår som befogat.

3.4.3.9 Det särskilda barnbidragstilläggets inverkan på andra bidrag

När det gäller det bidragets inverkan på andra bidrag, så anser vi att det är viktigt att i största möjliga mån försöka undvika att bidragets värde minskas för vårdnadshavaren genom att hänsyn tas till det vid beräkningen av andra bidrag som tillkommer denne. Vårdnadshavaren får annars svårigheter att beräkna nettovärdet av bidraget och dessutom kompliceras administrationen av de andra bidragen.

Enligt vår mening bör det särskilda barnbidragstillägget därför inte påverka bl.a. bostadsbidragets storlek. För närvarande gäller att ett belopp motsvarande högst ett bidragsförskott ska

tas med i underlaget för beräkningen av bostadsbidrag i de fall underhållsbidrag/bidragsförskott uppbärs av bidragssökanden. Som vi nämnt i del II av betänkandet (bakgrundsmaterialet) i avsnitt 4.2.8 är syftet med att beakta utgående underhållsbidrag vid beräkningen av vårdnadshavarens inkomstunderlag att olika familjesammansättningar ska jämställas i bidragshänseende. Enligt vår mening är det därför något inkonsekvent att hänsyn inte samtidigt tas till att utgående underhållsbidrag är en utgift för underhållsskyldiga som andra familjer inte har. Eftersom det anses att värdet av underhållsbidraget, utifrån jämställdhetssynpunkt, bör läggas till vårdnadshavarens inkomstunderlag, borde inkomstunderlaget för en underhållsskyldig, utifrån samma skäl, rimligtvis minskas i motsvarande mån när dennes rätt till bostadsbidrag prövas. Detta skulle dock sannolikt medföra att den inbesparing som samhället gör genom att underhållsbidraget idag enbart reducerar bostadsbidraget i stort sett skulle försvinna. Hänsynen till utgående underhållsbidrag i bostadsbidragssammanhang har också en svårkontrollerad påverkanseffekt för beräkningen av underhållsbidrag, genom att ett lägre bostadsbidrag för vårdnadshavaren kan utgöra skäl för en höjning av underhållsbidraget som i sin tur kan reducera bostadsbidraget ytterligare osv. Detta kan leda till en orimlig cirkeleffekt mellan de båda bidragen som enbart genererar kostnader och inte tjänar något egentligt syfte. Mot bakgrund av de nu nämnda skälen anser vi att det vore lämpligare att överhuvudtaget inte beakta underhållsbidrag/bidragsförskott vid beräkningen av bostadsbidrag för särlevande föräldrar.

Om detta särskilda beräkningsunderlag slopas i bostadsbidragssystemet och hänsyn inte heller tas till det föreslagna särskilda barnbidragstillägget eller bidraget till vissa ombildade flerbarnsfamiljer, kan bostadsbidraget beräknas bli omkring 2 000 kr. högre per år för de bidragstagare som idag får sitt bostadsbidrag reducerat för uppburet underhållsbidrag/bidragsförskott.

Vi anser att det nya bidraget - i likhet med flerbarnstillägget - inte heller bör beaktas särskilt vid beräkningen av underhållsbidrag i de enskilda fallen. Om det däremot i ett förändrat underhållsbidragssystem t.ex. bestäms att alla underhållsbidrag ska beräknas efter olika schablonnivåer utifrån familjesituation m.m., kan det vara rimligt att det föreslagna bidraget beaktas i någon form och får påverka storleken på den nivå som bestäms generellt för den berörda familjesituationen.

Den av oss redovisade principen om att det särskilda barnbidragstillägget inte bör påverka andra bidrag, bör dock inte gälla i fråga om socialbidrag. Eftersom socialbidraget ska utgöra ett komplement till andra stöd och endast utgå när dessa är otillräckliga eller inte kan utgå, är det rimligt att det föreslagna bidraget beaktas i socialbidragssammanhang.

3.4.3.10 Fördelningssättet och storleken på det särskilda barnbidragstillägget

Fördelningssättet

Vi har valt att konstruera stödet som ett helt generellt bidrag som utgår med samma belopp per barn, oavsett antalet barn i familjen.

Ur allmän fördelningspolitisk synvinkel kan möjligen vissa invändningar riktas mot ett sådant generellt bidrag med hänsyn till de skillnader i levnadsstandarden som föreligger mellan familjer med olika barnantal. Det är givetvis viktigt att dessa skillnader på sikt kan utjämnas, men av de skäl vi tidigare redogjort för i avsnitt 3.2.6 anser vi inte att det är lämpligt att särskilt beakta detta problem vid utformningen av ett stöd som är begränsat till en viss grupp barnfamiljer. Frågan bör enligt vår mening istället lösas i samband med förändringar inom det vanliga flerbarnstillägget.

Under utredningsarbetets gång har vi dock även konstruerat och analyserat effekterna av vissa modeller, i vilka det särskilda barnbidragstillägget differentierats mellan enbarns- samt två- och flerbarnsfamiljerna och således anpassats efter antalet barn i hushållet. För fullständighetens skull har vi ansett det lämpligt att också redovisa dessa modeller och har därför återgett dem i en särskild bilaga i del III av betänkandet. (Del III av kommitténs betänkande publiceras i februari-mars 1990).

Storleken på stödet

Med fullt utnyttjande av nuvarande kostnadsramar (budgetåret 1989/90) och med hänsyn till antalet barn i ensamförsörjarhushåll som bör beaktas i sammanhanget (ca 230 000 barn) kan det särskilda barnbidragstillägget bestämmas till högst 9 000 kr. per barn och år eller till 750 kr. i månaden för varje barn. Bidragstabellen får då följande utseende.

Ensamstående vårdnadshavare med	Särskilt barnbidragstillägg per månad
1 barn	750 kr.
2 barn	1 500 kr.
3 barn	2 250 kr.
4 barn	3 000 kr.
För varje ytterligare barn	750 kr.

Storleken på bidraget bör fastställas i lag av riksdagen på motsvarande sätt som gäller för det allmänna barnbidraget.

3.4.4 Bidrag till vissa ombildade flerbarnsfamiljer

Enligt den princip som föreslås gälla för det särskilda barnbidragstillägget ska detta samhällsstöd upphöra när den ensamstående vårdnadshavaren flyttar ihop med en ny partner. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 3.1.3 om vår syn på stödbehovet kan detta allmänt sett uppfattas som rimligt, eftersom stödbehovet oftast blir betydligt mindre i ett tvåvuxenhushåll än i ett ensamförälderhushåll. Det finns skäl som talar för att ombildade familjer i flertalet fall bör kunna jämställas med kärnfamiljer i bidragshänseende.

Ett undantag bör dock göras från den angivna huvudprincipen. Som vi påpekat i avsnitt 3.1.3 om vår syn på stödbehovet finns det nämligen vissa ombildade familjer som inte helt kan jämställas med kärnfamiljerna. Detta gäller särskilt i de fall en underhållsskyldighet finns gentemot barn utanför den nybildade familjen. Som exempel har vi tidigare nämnt en underhållsskyldig som betalar ett relativt högt underhållsbidrag och som lever tillsammans med en

bidragsförskottsberättigad vårdnadshavare med s.k. nollavtal, dvs som inte får något underhållsbidrag för icke gemensamma barn. (Se avsnitt 3.1.3). En sådan familj bör rimligtvis kunna få det sämre ställt än en motsvarande kärnfamilj om utfyllnadsbidraget slopas. I vissa kombinationer av familjebildningar utgår inte heller fullt allmänt barnbidrag som svarar mot antalet barn i familjen; exempelvis i de fall två vårdnadshavare (varav en eller båda samtidigt också kan vara underhållsskyldiga), som bildar ny familj, har vårdnaden om vardera ett respektive tre barn och inte är gifta med varandra eller har gemensamt barn. Om situationen dessutom är sådan att inte något underhållsbidrag betalas til barnen, bör familjen få det sämre ställt i ekonomiskt hänseende än en motsvarande kärnfamilj, om utfyllnadsbidraget tas bort.

Det är inte heller realistiskt att räkna med att en ny partner i de större barnhushållen alltid kan kompensera hela bortfallet av det särskilda barnbidragstillägg som tidigare utgått till vårdnadshavaren som ensamstående förälder. För ensamstående vårdnadshavare med tre, fyra eller fem barn varierar det föreslagna särskilda barnbidragstillägget mellan 27 000 kr. och 45 000 kr. om året. Vid en familjeombildning kan betydande ekonomiska svårigheter upppkomma, om den nya familjen inte klarar av att ställa om sin ekonomi. Personer med lägre inkomster skulle härigenom i många fall kunna bli utestängda från en för dem själva och barnen önskad förening.

För att tillgodose det särskilda stödbehov som finns hos vissa ombildade familjer och motverka de mer betydande olägenheter som kan orsakas av de

tröskeleffekter som uppstår när en ensamstående vårdnadshavare ombildar sin familj, föreslås ett begränsat stöd till vissa ombildade familjer.

Med hänsyn till att en- och tvåbarnsfamiljerna har en gynnsammare ekonomisk situation och då tröskeleffekterna blir mindre för dem vid en ombildning av familjen, anser vi att bidraget bör begränsas till ombildade familjer med tre eller fler barn. Därvid bör endast hänsyn tas till antalet underhållsberättigade barn i familjen. De gemensamma barn som senare föds eller redan finns i den ombildade familjen ska alltså inte beaktas i detta sammanhang. Bidraget kan därmed begränsas till ett fåtal flerbarnshushåll.

Bidraget bör vidare prövas mot den ombildade familjens sammanlagda inkomster och avtrappas efter olika inkomstnivåer. Vi föreslår att bidraget reduceras med 20 procent av den del av sammanlagda inkomsten som överstiger 237 600 kr.

Hänsyn bör också tas till de underhållsbidrag som eventuellt erhålls och/eller utbetalas. Om den ombildade familjen har en större "nettointäkt" av underhållsbidrag, bör detta reducera det bidrag som högst kan utgå vid en viss inkomstnivå och visst antal barn. Underhållsskyldigheten är nämligen den faktor som främst kan motivera en annan bedömning i bidragshänseende av den ombildade familjen än kärnfamiljen.

Bidraget bör högst utgå med ett belopp som är något högre än ett halvt särskilt barnbidragstillägg, eller med 400 kr. per barn och månad. Det innebär i så fall att ett reducerat bidrag kan utgå till en ombildad

familj med högst 1 200 kr. för tre barn, 1 600 kr. för fyra barn, 2 000 kr. för fem barn osv. varje månad.

Exempel: 1. Den ombildade familjens sammanlagda inkomster uppgår till 190 000 kr.per år. I familjen finns en underhållsskyldig som betalar underhållsbidrag med 800 kr. i månaden för ett bortovarande barn. Hans partner har samtidigt vårdnaden om tre egna barn för vilka underhållsbidrag utgår med sammanlagt 1 500 kr. per månad. Familjen har därigenom en nettointäkt av underhållsbidrag med (1 500 - 800 =) 700 kr. varje månad. Det bidrag som högst kan utgå vid aktuell inkomstnivå och barnantal, 1 200 kr, reduceras med familjens nettointäkt av underhållsbidrag på 700 kr. och (1 200 - 700=) mellanskillnaden 500 kr utbetalas i bidrag till familjen. Om den underhållsskyldige i samma familj istället betalar underhållsbidrag med 1 400 kr. för två bortovarande barn och det inte utgår något underhållsbidrag till de tre barn som hans partner har vårdnaden om, får familjen en nettokostnad för underhållsbidrag med 1 400 kr. per månad. I detta fall utbetalas bidrag med högsta möjliga belopp, dvs. 1 200 kr, till familjen.

De för stödet uppställda kriterierna medför att det föreslagna bidraget till vissa ombildade flerbarnsfamiljer kommer att få en mycket begränsad omfattning. Enligt våra uppskattningar kommer bidraget att utgå till omkring 1 000 ombildade familjer med drygt 3 000 underhållsberättigade barn.

Bidraget bör administeras av försäkringskassorna.

Av följande tabell framgår vad bidraget högst kan bli vid olika inkomstnivåer och barnantal och innan eventuell reducering gjorts för nettovärdet av underhållsbidrag.

Årsinkomst	Antal barn		
	3	4	5
160800	1200	1600	2000
170400	1200	1600	2000
180000	1200	1600	2000
189600	1200	1600	2000
199200	1200	1600	2000
208800	1200	1600	2000
218400	1200	1600	2000
228000	1200	1600	2000
237600	1200	1600	2000
247200	1040	1440	1840
256800	880	1280	1680
266400	720	1120	1520
276000	520	960	1360
285600	400	800	1200
295200	240	640	1040
304800	80	480	880
314400	0	320	720
324000		160	560
333600		0	400
343200			240
353800			80
362400			0

3.4.5 Förskott på fastställda underhållsbidrag

Som vi tidigare anfört i avsnitt 3.2.5.1, om vår syn på bidragsförskottssystemet, anser vi att möjligheten att få förskott på underhållsbidrag bör finnas kvar.

Möjligen kan det sägas att förskottet får en något mindre betydelse vid ett genomförande av förslaget om ett särskilt barnbidragstillägg till ensamstående vårdnadshavare vid sidan av underhållsbidraget. Samtidigt bör dock förskottet bli viktigare för

vårdnadshavare i ombildade familjer, särskilt för dem som inte får del av det föreslagna bidraget till vissa ombildade flerbarnsfamiljer. Oavsett de föreslagna bidragen anser vi att förskottet ändå utgör en grundtrygghet av stor betydelse för alla vårdnadshavare i den ekonomiska planeringen när den underhållsskyldige försummar betalningarna av underhållsbidraget. Förskottsmöjligheten bör därför också i fortsättningen omfatta alla vårdnadshavare till underhållsberättigade barn.

Det bör vara försäkringskassan som även i framtiden administrerar dessa förskott. Eftersom den nuvarande högsta förskottsnivån försvinner genom de föreslagna nya bidragen till ensamstående vårdnadshavare och vissa ombildade familjer, måste denna nivå bestämmas på annat sätt. Med hänsyn till bla. de nya bidragen anser vi att förskottet bör kunna begränsas till högst det belopp som för närvarande kan utgå enligt lagen (1947:529) om allmänt barnbidrag.

För att i viss mån förenkla systemet och då detta enligt vår mening fortsättningsvis bör vara ett renodlat förskott på kommande underhållsbidrag, föreslår vi dels att förskott ska kunna utgå först när ett underhållsbidrag fastställts genom avtal eller interimistiskt beslut av domstol, dels att försäkringskassan alltid ska lägga det sålunda fastställda underhållsbidraget till grund för utbetalningen utan någon egen prövning av om underhållsbidragets storlek är riktig.

Ett sådant förenklat system får i sin tur vägas mot nackdelarna av att inte kunna få förskott på en gång och av att underhållsbidraget ibland kan ha en felaktig storlek.

Idag kan förskott utgå redan när särlevnaden mellan föräldrarna har konstaterats och vårdnadshavaren begär förskott. Vårt förslag innebär alltså att detta inte längre blir möjligt. En konsekvens härav kan bli ett visst ökat tryck på vårdnadshavaren att söka få till stånd ett avtal om underhållsbidrag eller att få ett interimistiskt beslut om underhållsbidraget hos domstol. Det kan också bli en viss ökning av antalet ansökningar om ekonomiskt bistånd hos socialförvaltningarna innan underhållsbidragen fastställs. De nu nämnda förhållandena är dock närmast av övergångskaraktär och bör därigenom få en relativt begränsad betydelse.

Enligt förslaget ska försäkringskassan godta underhållsbidragets storlek utan någon egen prövning av detta. Genom att förskottet begränsats beloppsmässigt och inte kan bli större än det fastställda underhållsbidraget samt samhällsstödet i övrigt i huvudsak frikopplats från underhållsbidraget, har kassan inte lika stort intresse av underhållsbidragsfrågan som tidigare. Samtidigt innebär ett slopande av prövningen av underhållsbidragets storlek att förskott ibland kan komma att utgå med ett felaktigt belopp när underhållsbidraget bort bestämmas annorlunda. Risken för att underhållsbidraget är satt för högt bör dock vara liten. Det är nämligen inte särskilt realistiskt att anta att en underhållsskyldig går med på att frivilligt ålägga sig en större underhållsskyldighet än vad denne egentligen förmår enbart för att vårdnadshavaren ska få del av ett högre förskott. I så fall riskerar den underhållsskyldige att hamna i

en ohållbar skuldsituation som i sin tur kan leda till exekutiva åtgärder från kronofogdemyndigheten, om vårdnadshavaren vänder sig dit.

Vi anser att nu nämnda nackdelar övervägs av de fördelar som följer av att administrationen och prövningen av förskottet kan förenklas, genom att förskott bara utgår när det finns ett fastställt underhållsbidrag och då kassan inte heller längre behöver pröva om underhållsbidragets storlek är riktigt.

Som redan framgått innebär förslaget också att förskottet aldrig kan bli högre än det fastställda underhållsbidraget. Därigenom blir det alltså fråga om ett renodlat förskott på kommande underhållsbidrag. För att understryka detta och skilja det från nuvarande bidragsförskott föreslås därför att termen underhållsförskott används i fortsättningen för förskott på fastställda underhållsbidrag.

Underhållsförskott bör utgå fr.o.m. den månad ansökan har gjorts. I övrigt bör samma rutiner kunna tillämpas som när förskott beviljas idag. Det innebär bl.a. att den nuvarande återkravsverksamheten kan utnyttjas.

3.4.6 Övergångsregler

För att motverka de kraftiga tröskeleffekter som skulle uppstå när utfyllnadsbidraget - på grund av de nya reglerna - inte längre betalas ut och där vårdnadshavaren samtidigt inte blir berättigad till det nya stödet, föreslås att denne får behålla sitt nuvarande bidragsförskott inklusive

utfyllnadsbidraget under ett år efter det att de nya reglerna har trätt i kraft. Övergångsregleringen bör inte omfatta de vårdnadshavare för vilka reglerna om det nya samhällsstödet föreslås gälla.

Sedan ett år gått skall alltså nuvarande regler om utfyllnadsbidrag och ensamförälderreduktion helt upphöra. Samhällsstödet skall därefter administreras enbart efter de nya reglerna. För de ombildade familjernas del betyder övergångsregleringen att fortsatt samhällsstöd bara kan utgå till de flerbarnsfamiljer som uppfyller villkoren för det bidrag som föreslagits i avsnitt 3.4.4.

3.4.7 Barnbidragsmodellens effekter för enskilda och samhället

3.4.7.1 Allmänt om de ekonomiska effekterna för enskilda

Förslagen om ett särskilt barnbidragstillägg till ensamstående vårdnadshavare och ett mindre bidrag till vissa ombildade flerbarnsfamiljer medför en begränsning av den krets barnfamiljer som blir mottagare av stödet jämfört med vad som nu gäller för att erhålla utfyllnadsbidrag och ensamförälder-reduktion. Det är en naturlig följd av den omfördelning som måste göras för att stödet ska bli bättre anpassat till de särlevande föräldrarnas ekonomiska situation. För de barnfamiljer som inte kommer att få del av de nya bidragen kommer särskilda övergångsregler att gälla under viss tid för att mildra de ekonomiska omställningsproblemen. Övergångsfrågorna har behandlats i det föregående avsnittet.

Det särskilda barnbidragstillägget ger inte några marginaleffekter i inkomsthänseende. Bidraget påverkar inte hushållets utbyte av en förändrad förvärvsinkomst och har därigenom ingen negativ inverkan på ensamförsörjarhushållens förvärvsbenägenhet. Bidraget gör det alltså inte mindre attraktivt för den ensamstående vårdnadshavaren att förbättra sina inkomster genom eget arbete. Det behåller sitt värde för vårdnadshavaren oavsett förändringar i inkomster och andra bidrag (med undantag för socialbidrag).

Det särskilda barnbidragstillägget betalas ut utan individuell behovsprövning, vilket innebär att bidraget, liksom de allmänna barnbidragen, kommer att utgå till också ett antal ensamstående vårdnadshavare som kan anses ha ett något mindre behov av hjälp. Som vi tidigare redovisat i bl.a. avsnitt 2.6 (diagram 9) och som även framgår av det följande stapeldiagrammet i bild 1 är det dock ytterst få eller endast ett fåtal procent av alla ensamstående vårdnadshavare som har en bättre ekonomisk situation (vilket enligt statistiska centralbyråns tidigare nämnda definition innebär att de med nuvarande standard skulle kunna försörja ytterligare en lika stor familj utan att någon av dem skulle hamna under den s.k. fattigdomsgränsen). Genom den föreslagna spärregeln för det särskilda barnbidragstillägget (se avsnitt 3.4.3.8) kan också ett antal ensamförsörjarhushåll med en jämförelsevis god ekonomi komma att förvägras rätt till bidraget, så att detta inte utbetalas i uppenbart onödiga fall.

Det särskilda barnbidragstilläggets generella utformning innebär också att ensamförsörjarhushåll med inkomster betydligt lägre än medelinkomsten för

gruppen inte kan få ett stöd som helt löser deras ekonomiska problem. Som anförts i avsnitt 3.2.6 med våra allmänna utgångspunkter för ett förändrat stöd anser vi det emellertid viktigt att bidraget utformas utifrån barnets och familjens behov. De nuvarande kostnadsramarna ger inte heller möjlighet att lösa stödbehov som främst kan härledas till andra förhållanden än familjesituationen. Utpräglat låga inkomstförhållanden, bristande förvärvsförmåga etc. bör åtgärdas genom annat än familjestöd.

Genom att det särskilda barnbidragstillägget är begränsat till 750 kr. per barn och månad kommer i en del fall smärre försämringar att uppstå även för ensamstående vårdnadshavare jämfört med nuvarande bidragsnivå. Detta gäller speciellt när inget underhållsbidrag alls utgår till barnet och vårdnadshavaren således idag har fullt utfyllnadsbidrag. Enligt våra uppskattningar berör denna situation drygt 7,5 procent av de 230 000 barn som omfattas av det särskilda barnbidragstillägget eller c:a 18 000 barn. Det skall dock anmärkas att förekomsten av ett redan mycket lågt underhållsbidrag i stort sett eliminerar den försämring som eljest kan uppkomma i de fall där underhållsbidrag inte alls utgår idag. När underhållsbidraget nu frikopplas från samhällsstödet, genom det föreslagna särskilda barnbidraget, räknar vi med att vårdnadshavarna också får ett ökat intresse för hur underhållsbidraget bestäms och att detta i sin tur kan få en positiv inverkan, särskilt i de fall där något underhållsbidrag för närvarande inte utbetalas till barnen.

Som vi också tidigare understrukit behöver ett underhållsbidrag med noll kr. inte innebära att

vårdnadshavaren har en generellt sett sämre levnadsstandard och större stödbehov än andra vårdnadshavare inom samma grupp.

Av statistik från riksförsäkringsverket 1989-02-03 framgår nämligen att närmare hälften (13 865) av de 28 000 vårdnadshavare som för närvarande saknar fastställda underhållsbidrag för sina barn inom bidragsförskottssystemet har en sjukpenninggrundande inkomst över 100 000 kr. per år, vilket är genomsnittsinkomsten för gruppen ensamstående vårdnadshavare. Av de 28 000 vårdnadshavarna med noll-avtal (varav drygt 7 000 är gifta) kan c:a 13 000 beräknas vara ensamstående vårdnadshavare och dessa har ungefär 18 000 barn i sina familjer. Utifrån den redovisade statistiken kan det uppskattas att omkring hälften av dessa barn eller c:a 9 000 barn med nollavtal lever i ensamförsörjarhushåll med inkomster över genomsnittet inom gruppen. Med stöd av samma statistik kan det också beräknas att c:a 74 procent av de vårdnadshavare som saknar underhållsbidrag för sina barn bara har ett barn i sin familj. Detta innebär att ungefär 11 000 av de förut nämnda 18 000 barnen som saknar underhållsbidrag i ensamförsörjarhushållen lever i enbarnsfamiljer. Som framgår av våra beräkningar för olika typhushåll i del III av betänkandet uppnår ett ensamförsörjarhushåll med endast ett barn en skälig levnadsstandard redan vid en årsinkomst kring 100 000 kr. (Del III av kommitténs betänkande publiceras i februari-mars 1990).

Enligt vår mening visar dessa uppgifter med all tydlighet att det saknas anledning att särskilt prioritera gruppen vårdnadshavare med noll-avtal i bidragshänseende. Att utforma ett ekonomiskt stöd med

utgångspunkt från noll-avtalen är därför olämpligt. De särskilda behov som kan finnas hos enskilda vårdnadshavare inom denna grupp bör istället lösas genom selektiva stödåtgärder av bl.a. det slag vi presenterat i avsnitt 3.2.6.

För flertalet ensamstående vårdnadshavare, eller uppskattningsvis för drygt 80 procent, ger det särskilda barnbidragstillägget en icke obetydlig förbättring av ekonomin. Detta gäller speciellt de 75 000 barn till ensamstående vårdnadshavare som idag inte får något samhällsstöd i form av utfyllnadsbidrag. Det nya föreslagna bidraget innebär för dem ett nettotillskott i hushållsekonomin med 600 kr. per barn och månad, dvs. 750 kr. minskat med 150 kr. för den ensamförälderreduktion som dessa hushåll erhåller idag men som försvinner genom det nya bidraget. Härtill ska också läggas den höjning av bostadsbidraget som blir ett resultat av vårt förslag om att underhållsbidragen och det nya särskilda barnbidragstillägget inte ska beaktas i underlaget för beräkningar av bostadbidrag, vilket idag sker beträffande underhållsbidrag upp till ett belopp motsvarande ett bidragsförskott. Bostadsbidraget kan därför i genomsnitt beräknas bli minst 165 kr. högre varje månad för de vårdnadshavare som erhåller bostadsbidrag. Detta berör flertalet ensamstående vårdnadshavare eller c:a 74 procent av dessa hushåll.

När det gäller de ensamstående vårdnadshavare som idag uppbär utfyllnadsbidrag inom bidragsförskottssystemet blir nettoeffekten av det nya bidraget beroende av det utfyllnadsbidrag som för närvarande utgår i varje enskilt fall. Med hänsyn till att utfyllnadsbidraget år 1989 i genomsnitt var ungefär 530 kr. varje månad och att

ensamförälderreduktionen uppgår till 150 kr. per månad, kan det dock uppskattas att det nya bidraget innebär ett genomsnittligt nettotillskott för denna grupp med ungefär (750- (530+150))=) 70 kr. per barn och månad i förhållande till nuvarande samhällsstöd. Härtill ska också läggas den förut nämnda höjningen av bostadsbidragen med ungefär 165 kr. per månad som följer av förslaget och som också kommer flertalet här berörda ensamstående vårdnadshavare till godo.

Förslaget om ett bidrag till vissa vårdnadshavare i ombildade flerbarnsfamiljer motverkar de mer betydande olägenheter som kan orsakas av de tröskeleffekter som uppstår när den ensamstående vårdnadshavaren förlorar det särskilda barnbidragstillägget vid ombildning av familjen. Det föreslagna bidraget hjälper samtidigt upp situationen för de ombildade familjer som kan anses ha behov av ett särskilt stöd. Genom att bidraget bl.a. är inkomstrelaterat får det vissa marginaleffekter i inkomsthänseende.

Bidraget kommer uppskattningsvis att utgå till c:a 1 000 ombildade familjer. Bidraget uppgår till högst 400 kr. per barn och månad. Eftersom flertalet nu berörda ombildade familjer sannolikt har bostadsbidrag idag bör de samtidigt också få del av den höjning av bostadsbidraget med lägst 165 kr. per månad som blir en följd av våra förslag. En ombildad trebarnsfamilj med låga inkomster och större utgifter för underhållsbidrag kan således genom barnbidragsmodellen få ett stöd med ungefär 1 365 kr. per månad. Om vårdnadshavaren inte är gift med sin nya partner ska dock 150 kr. avräknas från detta belopp, vilket motsvarar värdet av ensamförälderreduktionen som slopas genom den

förslagna barnbidragsmodellen. I förhållande till nuvarande bidragsförskottssystem, där utfyllnadsbidrag idag kan utgå till samma familj med högst 2 790 kr. per månad (år 1989: 930 x 3), innebär det nya bidraget ett lägre samhällsstöd för familjen. Genom det föreslagna bidraget når dock familjen upp till en skälig levnadsstandard jämförbar med andra tvåvuxenhushåll.

Ombildade familjer med endast ett eller två underhållsberättigade barn får inte del av de nya bidragen och förlorar således det utfyllnadsbidrag och ensamförälderreduktion som de idag erhåller. En ombildad tvåbarnsfamilj där vårdnadshavaren inte har gift om sig med sin nye partner kan härigenom högst förlora upp till 2 110 kr. i månaden i samhällsstöd om utfyllnadsbidrag utgår med maximalt belopp och ensamförälderreduktionen beaktas (1989: 930x2+150). Om familjen har låga inkomster bör den dock få del av den höjning av bostadsbidraget med 165 kr i månaden som följer av våra förslag och därigenom kompenseras en del av det samhällsstöd som inte längre utgår. Ett särskilt övergångsstöd kommer desutom att utgå under ett år i samband med barnbidragsmodellens införande (se avsnitt 3.4.6). Även om nu nämnda familjer får ett mindre samhällsstöd får de i allmänhet en gynnsammare ekonomisk situation än de familjer som kommer i fråga för de föreslagna nya bidragen.

Rätten till samhällsstöd i form av förskott på fastställda underhållsbidrag ska tillkomma alla vårdnadshavare till underhållsberättigade barn. Risken för likviditetskriser vid utebliven betalning av underhållsbidrag kan härigenom minskas. Förskottet kan i framtiden tänkas få en större betydelse för de

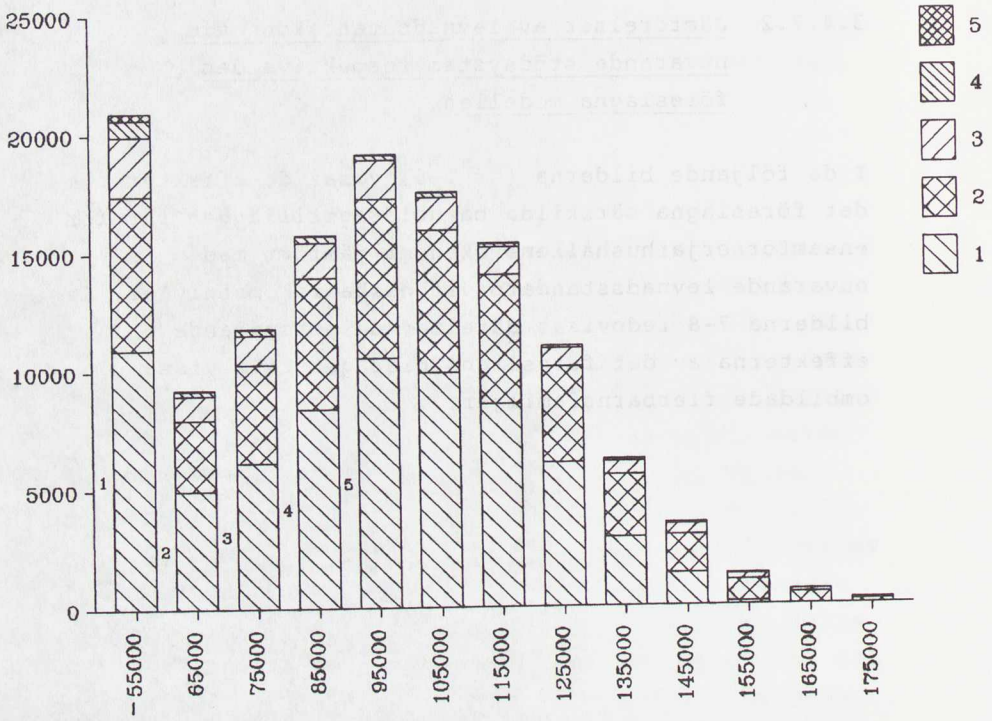
ombildade familjerna, vilka i allmänhet har visat sig ha en sämre ekonomisk buffert än i kärnfamiljerna (se avsnitt 2.6).

3.4.7.2 Jämförelser av levnadsstandarden vid nuvarande stödsystem respektive den föreslagna modellen

I de följande bilderna (nr 1-6) visas de effekter som det föreslagna särskilda barnbidragstillägget får för ensamförsörjarhushållens ekonomi jämfört med nuvarande levnadsstandard vid olika inkomstnivåer. I bilderna 7-8 redovisas därefter de motsvarande effekterna av det föreslagna bidraget till vissa ombildade flerbarnsfamiljer.

Bild 1

Ensamförsörjarhushållen fördelade på inkomster och barnantal



Anmärkning: Lodrätt anges antalet hushåll och vågrätt olika årsinkomster. Barnantalet i hushållen har angetts enligt markeringarna ovan till höger.

Källa: Kommundata maj 1989 avseende 1987 års inkomstförhållanden

Bild 1: Stapeldiagrammet i bilden visar att medelinkomsten i ensamförsörjarhushållen år 1986 låg mellan 85 000 - 115 000 kr. per år. Omkring 95 procent av ensamförsörjarhushållen hade årsinkomster under 120 000 kr. Några märkbara förändringar har inte noterats för senare år.

Läsanvisning för de följande bilderna

Effektbeskrivningen omfattar dels fall där underhållsbidrag helt saknas dels situationer där underhållsbidrag utgår med i genomsnitt 400 kr. Därigenom har de mera intressanta hushållssituationerna täckts upp. Eftersom flertalet barn ändå har något underhållsbidrag idag och underhållsbidragen (med beaktande även av noll-avtalen) i genomsnitt låg på ungefär 400 kr. per barn och månad inom bidragsförskottssystemet år 1989, bör den bild som utgår från ett underhållsbidrag på 400 kr kunna anses vara mest representativ för en relevant jämförelse med nuvarande bidragsförskottssystem.

Längs den nedre vågräta axeln i bilden anges olika årsinkomster medan den lodräta axeln (längst till vänster i bilden) visar vad hushållen per familjemedlem räknat i konsumtionsenheter har kvar att leva på eller har i underskott per månad, beroende på om de hamnar över eller under noll-linjen, som delar grafen mitt av och som är lika med den skäliga levnadsnivån. De diagonala kurvorna representerar olika barnantal i hushållet och har specificerats längst upp till höger i bilden. Med stöd av detta kan vi t.ex av bild 2 konstatera att ett ensamförsörjarhushåll med ett barn idag uppnår en skälig levnadsnivå för varje familjemedlem vid en årsinkomst på ungefär 102 000 kr. Beräkningarna grundas på socialbidragsnormerna enligt socialtjänstlagen och avser de ekonomiska förhållandena för år 1989.

Bild 2

Nuv. levnadsstandard/ fam.medl.i hushåll med ensamstående vårdnadshavare

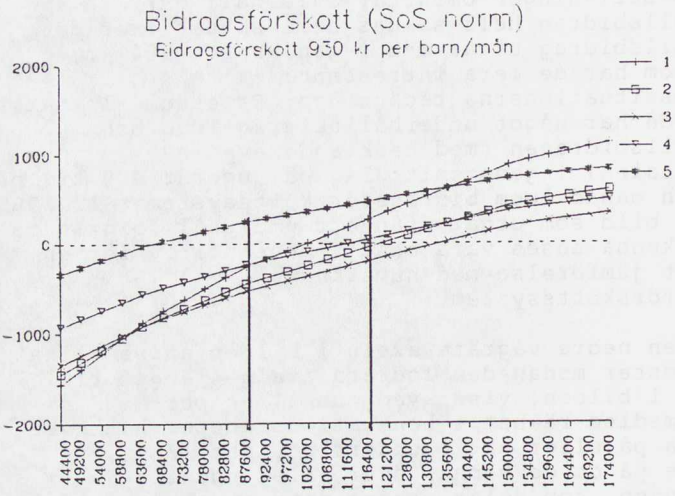
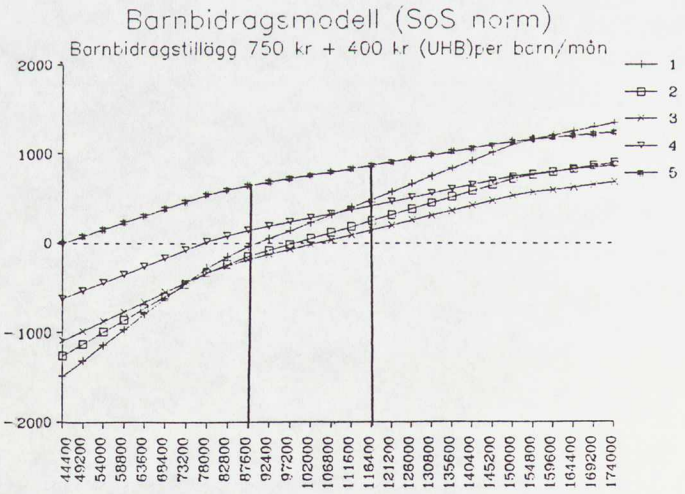


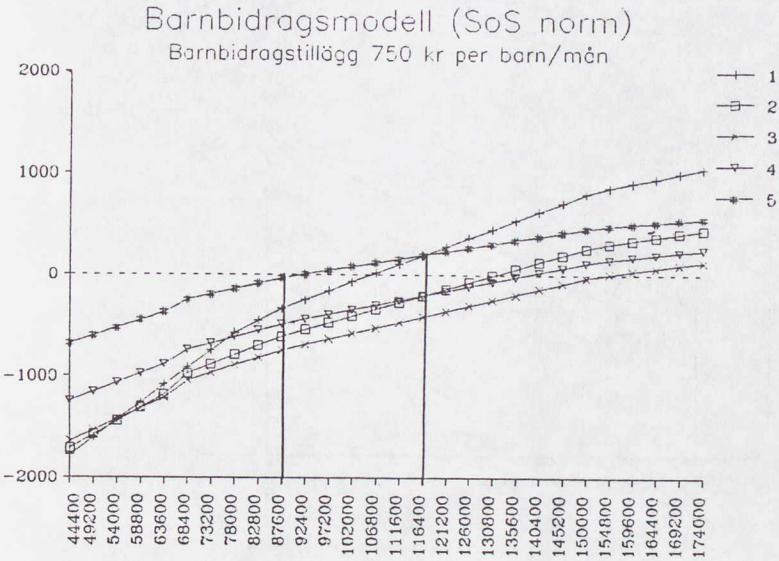
Bild 3 - 6

Levnadsstandard/ fam.medl. genom särskilt barnbidragstillägg

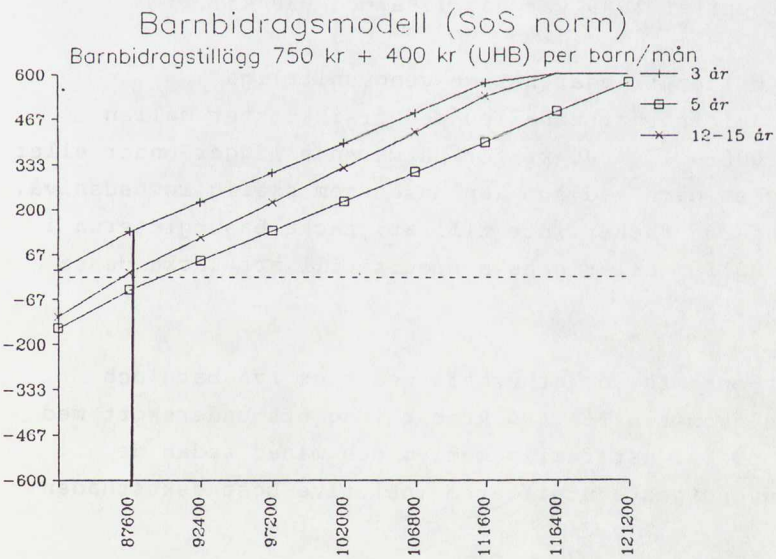
3. Underhållsbidrag finns med 400 kr./mån.



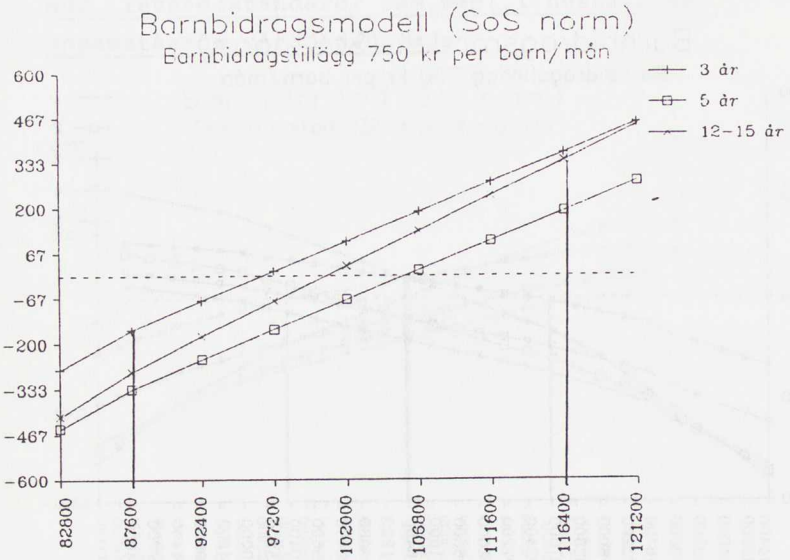
4. Underhållsbidrag saknas



5. Skillnader i levnadsstandarden beroende på barnets ålder i en enbarnsfamilj. Underhållsbidrag finns med 400 kr.



6. Som i bild 5 men underhållsbidrag saknas



Kommentarer till bilderna 2-6

Bild 2: Beräkningarna har gjorts med utgångspunkt från de fall där fullt utfyllnadsbidrag utgår eller där underhållsbidrag utgår med högst motsvarande belopp (år 1989 var det lika med 930 kr).

Av bilden framgår att de genomsnittliga ensamförsörjarhushållen med årsinkomster mellan 80 000 - 130 000 kr för närvarande ligger under eller mycket nära vad som kan anses som skälig levnadsnivå. Pengarna räcker inte till att täcka basutgifterna i hushållet eller ganska precis till att täcka dessa utgifter.

Ett ensamförsörjarhushåll med t.ex två barn och årsinkomsten 116 400 kr har idag ett underskott med ca 45 kr. per familjemedlem och månad sedan de nödvändigaste utgifterna inklusive bostadskostnaden

är betalda. Härtill kommer utgifter för semesterresor, bilreparationer, andra försäkringar än hemförsäkring, arbetsluncher o.dyl. som inte beaktas i socialbidragsnormerna. Det är därför viktigt att understryka att det förhållandet att man har några hundra kronor över att leva på per familjemedlem inte är detsamma som att man har ett egentligt "överskott" i ekonomin som kan användas för lyxkonsumtion, sparande el.dyl.

Om samma ensamförsörjarhushåll bara har t.ex 87 600 kr i årsinkomst uppkommer ett underskott med 444 kr/familjemedlem. Har däremot hushållet endast ett barn blir den ekonomiska situationen genast gynnsammare och underskott begränsas till 257 kr. per familjemedlem och månad sedan de nödvändigaste utgifterna betalats.

Bilderna 3 och 4: Bilderna visar att det särskilda barnbidragstillägget medför att den förut nämnda familjen med en årsinkomst på 116 400 kr och två barn får ca 250 kr kvar per familjemedlem när underhållsbidrag finns (400 kr./barn) och när sådant inte finns ett underskott med 207 kr per familjemedlem.

Låginkomsttagarfamiljen med 87 600 kr i årsinkomst och samma antal barn som i föregående fall får i sin tur, när underhållsbidrag finns (400 kr/barn), ett underskott med 149 kr. per familjemedlem (295 kr mindre i underskott än i nuläget). Saknas underhållsbidrag får familjen ett underskott med 606 kr per familjemedlem (underskottet ökar alltså med 162 kr i förhållande till nuläget). Tillkomsten av ett förhållandevis lågt underhållsbidrag resulterar dock till att det särskilda

barnbidragstillägget ger ett bättre resultat för familjen än vad som är möjligt med ett maximalt utfyllnadsbidrag enligt nuvarande bidragsförskottssystem. Om samma låginkomsttagarfamilj bara har ett barn, så medför det nya bidraget att familjen får ett underskott med 37 kr per familjemedlem när underhållsbidrag finns (400 kr/barn) (220 kr mindre än i nuläget). Utgår inte underhållsbidrag för barnet medför det nya bidraget att man får ett underskott med 334 kr per familjemedlem (77 kr mer än i nuläget).

Bilderna 5 och 6: Beräkningarna har gjorts på samma sätt som i de föregående bilderna. Av bilderna ser vi hur effekterna av det särskilda barnbidragstillägget varierar beroende på barnets ålder i en enbarnsfamilj med ensamstående vårdnadshavare. Enligt kommentarerna till bilderna 3 och 4 hade t.ex. låginkomsttagarfamiljen med 87 600 kr i årsinkomst och ett barn ett genomsnittligt underskott med 37 kr per familjemedlem och månad när underhållsbidrag finns (400 kr/barn). Om hänsyn också tas till barnets ålder blir situationen i stället den att familjen med ett barn i tre-årsåldern får 135 kr kvar att leva på per familjemedlem och månad sedan skäliga levnadskostnader betalats, medan en familj med ett barn i fem-årsåldern eller i tolv till femton-årsåldern får ett underskott på 37 kr respektive ett överskott med 14 kr per familjemedlem och månad. Om underhållsbidrag saknas uppkommer ett underskott med 161 kr för den första familjen samt med 334 kr respektive 282 kr för de båda andra familjerna. Det är dock viktigt att notera att detta endast avser ett typfall vid vissa bestämda årsinkomster. Som framgår av avsnitt 2 synes generellt sett gälla att familjer med äldre barn har

en genomsnittligt högre inkomststandard än småbarnsfamiljerna. Detta gäller enligt SCB särskilt familjer med 16-17-åringar. (Se avsnitt 2.6, diagram 7-8).

Bild 7

Nuvarande levnadsstandard/familjemedlem för vårdnadshavare i ombildade familjer

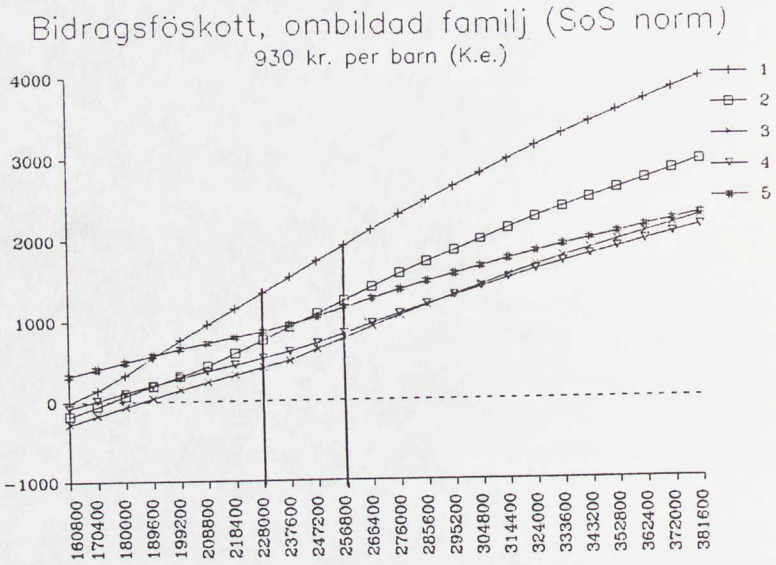
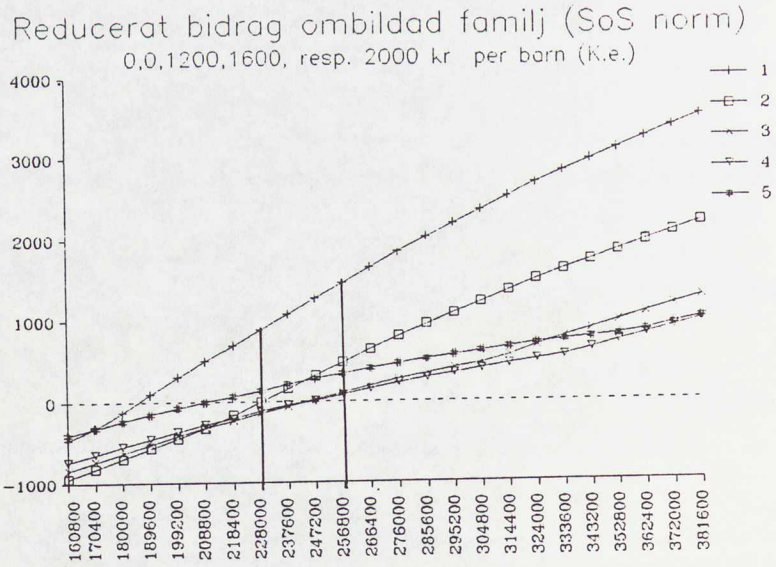


Bild 8

Levnadsstandard/familjemedlem genom bidraget till vissa ombildade flerbarnsfamiljer (ingående och utgående underhållsbidrag har inte beaktats)



Kommentarer till bilderna 7-8

Bild 7:

Beräkningarna har gjorts på samma sätt som för bild 2. Av bilden framgår att vårdnadshavarna i de ombildade familjerna generellt sett har en betydligt bättre levnadsstandard per familjemedlem än i ensamförsörjarhushållen (jämför med bild 2).

En vårdnadshavare i en ombildad familj med en sammanlagd årsinkomst på 228 000 kr (vilket ungefär motsvarar en genomsnittlig heltidslön för en manlig LO-arbete plus en 75-procentig deltidslön för en kvinnlig LO-arbetare) och ett underhållsberättigat barn har idag kvar ca 1 333 kr per familjemedlem och månad sedan de nödvändigaste utgifterna inklusive bostadskostnaden är betalda. Om samma familj har två underhållsberättigade barn har de kvar 754 kr per familjemedlem och månad och om de har tre eller fyra underhållsberättigade barn, 416 kr respektive 530 kr per familjemedlem och månad.

Om en ombildad familj har en sammanlagd årsinkomst på 256 800 kr (vilket ungefär motsvarar två genomsnittliga heltidslöner för en manlig och en kvinnlig LO-arbetare), så har man kvar följande belopp per familjemedlem och månad sedan de nödvändigaste utgifterna och bostadskostnaderna är betalda, när det i familjen finns ett underhållsberättigat barn: 1 910 kr, två underhållsberättigade barn: 1 234 kr och när det finns tre eller fyra underhållsberättigade barn: 771 kr respektive 828 kr.

Bild 8:

Av bilden framgår att ombildade en- och tvåbarnsfamiljer med tidigare nämnda årsinkomster behåller en skälig levandsstandard (och särskilt enbarnsfamiljen) även när de inte längre får bidrag utan detta begränsats till ombildade familjer med minst tre underhållsberättigade barn. Vid inkomsten 228 000 kr för sålunda enbarnsfamiljen kvar ca 879 kr per familjemedlem och månad sedan de nödvändigaste utgifterna inklusive bostadskostnaden betalats och tvåbarnsfmiljen får ett underskott med 6 kr per familjemedlem och månad. Om den sammanlagda inkomsten är 256 800 kr får man kvar 1 456 kr i enbarnsfamiljen och 475 kr i tvåbarnsfamiljen per familjemedlem och månad.

Med hjälp av det föreslagna bidraget till vissa ombildade flerbarnsfamiljer får även tre- och flerbarnsfamiljer med tidigare nämnda årsinkomster en förhållandevis skälig levnadsstandard. Vid en sammanlagd årsinkomst på 256 800 kr får man kvar följande belopp per familjemedlem och månad när det i familjen finns tre underhållsberättigade barn: 101 kr, fyra underhållsberättigade barn 77 kr och fem underhållsberättigade barn 334 kr. Om inkomsterna uppgår till 228 000 kr får tre- och fyrabarnsfamiljerna ett underskott på 142 kr respektive 122 kr per familjemedlem och månad (vilket är lägre än motsvarande underskott för andra tvåvuxenhushåll med samma inkomster) samt fembarnsfamiljen 132 kr kvar per familjemedlem och månad.

3.4.7.3 Andra effekter för enskilda

Inverkan på val av familjesituation

Förslaget om ett särskilt barnbidragstillägg innebär att en ensamstående vårdnadshavare som flyttar ihop med en annan vuxen person under äktenskapsliknande förhållanden (ny partner) förlorar bidraget.

Det kan ifrågasättas i vad mån risken att förlora bidraget medför att den ensamstående vårdnadshavaren och dennes nye partner kommer att dra sig för att flytta ihop och således få en negativ inverkan på deras val av familjesituation. Om vårdnadshavaren förlorar bidraget blir det i praktiken den nye partnern som kommer att få kompensera bortfallet genom sina inkomster. Detta skulle kunna tänkas försvåra för den ensamstående vårdnadshavaren att ombilda sin familj.

Det är dock viktigt att understryka att en ny partner redan idag har anledning att räkna med att få dela det ekonomiska ansvaret för den ensamstående vårdnadshavarens familj om de flyttar tillsammans. Av föräldrabalkens regler (7:5 FB) följer nämligen att en styvförälder i vissa fall har en subsidiär underhållsskyldighet mot styvbarn.

Det är också värt att notera att några särskilda låsningseffekter till viss familjesituation inte har uppmärksammats beträffande andra idag befintliga familjestöd som i så fall också borde inverka på människors val av familjesituation. Bostadsbidraget dras t.ex. i flertalet fall in när en ensamstående vårdnadshavare flyttar ihop med en ny partner, eftersom hushållet då får två inkomster. Därför har

endast ca 10 procent av de ombildade familjerna bostadsbidrag idag. Barnomsorgskostnaderna ökar också kraftigt och ensamförälderreduktionen upphör om man ingår äktenskap.

Å andra sidan kan man inte bortse från att förlusten av flera bidrag vid ett och samma tillfälle till sist kan komma att medföra att den ensamstående vårdnadshavaren drar sig för att ändra sin familjesituation. Ett högt bidrag kan med andra ord ge upphov till låsningseffekter. Det kan också öka risken för missbruk av bidragen.

En grundläggande princip för alla bidrag måste dock rimligtvis vara att de bara ska utgå under den tid de faktiskt behövs. Om stödbehovet förändras ska bidragen givetvis justeras i motsvarande mån. Annars kommer bidrag att ges även i situationer där det inte längre är fördelningspolitiskt motiverat. Principen om lika behandling av i praktiken likvärdiga familjesammansättningar skulle i så fall också äventyras. En möjlighet att undvika eventuella låsningseffekter är helt enkelt att lämna ett lägre samhällsstöd, men ur socialpolitisk synvinkel kan det inte heller vara en rimlig lösning att begränsa bidraget enbart av denna anledning. Det är alltså svårt att finna en rimlig lösning på de problem som kan uppkomma genom att olika bidrag eventuellt får betydelse för hur människor planerar sin familjesituation.

Vi tror dock inte att det särskilda barnbidragstillägget i sig kommer att ha någon större inverkan på hur den ensamstående vårdnadshavaren väljer att leva, utan de låsningar till familjesituationen som eventuellt uppstår kan nog

oftast härledas till andra förhållanden. Det går t.ex. inte att bortse från att det, oavsett den ekonomiska situationen, i praktiken kan antas vara svårare för en vårdnadshavare med flera barn att ombilda sin familj på grund av barnantalet. För ensamförsörjarhushållen med ett barn som är de flesta till antalet (ca 63 procent), är det särskilda barnbidraget dessutom så förhållandevis marginellt att det i sig knappast kan föranleda att den ensamstående vårdnadshavaren avstår från att ombilda sin familj. Vi tror att detta också i stort sett gäller för tvåbarnsfamiljerna (ca 32 procent av alla ensamförsörjarhushåll). Bortfallet av samhällsstödet till vårdnadshavaren bör i dessa fall normalt kunna kompenseras genom att ytterligare en inkomsttagare tillkommer i familjen i samband med ombildningen och genom att bostadskostnaderna och de löpande hushållskostnaderna kan delas. För de få procent återstående ensamförsörjarhushållen (ca 5 procent), dvs. tre- och flerbarnsfamiljerna, utgör det särskilda barnbidragstillägget dock ett mycket väsentligt tillskott till hushållsekonomin. Som tidigare nämndes kan det dock antas att flerbarnsfamiljerna redan idag av andra skäl har problem med att ändra sin familjesituation. När det gäller tre- och flerbarnsfamiljerna föreslår vi ändå att särskilda bestämmelser bör gälla i fråga om bidraget för att bl.a. minska uppkomsten av allt för kraftiga tröskeleffekter i samband med ny familjebildning (se avsnitt 3.4.4 med förslag om ett bidrag till vissa ombildade flerbarnsfamiljer).

De personer som flyttar ihop med en ensamstående vårdnadshavare är i många fall underhållskyldiga sedan tidigare. De skulle därför, om det särskilda barnbidraget dras in, genom ombildningen av familjen

kunna tänkas få en utökad försörjningsbörda. Normalt förhåller det sig emellertid så att hänsyn tas till den underhållsskyldiges nya familjesituation och ökade försörjningsbörda, genom att deras underhållsbidrag reduceras om de bildat ny familj. Deras totala försörjningsansvar bör alltså vanligtvis inte bli större än för en familjeförsörjare i en kärnfamilj. Snarare är det så att försörjningsbördan oftast blir något mindre än i en kärnfamilj, eftersom den ensamstående vårdnadshavaren samtidigt brukar få något underhållsbidrag för sitt barn. Av våra typexempel framgår också att den ombildade familjen i allmänhet fortsätter att ha en högre levnadstandard än kärnfamiljen, även när utfyllnadsbidraget och ensamförälderreduktionen slopas för dem.

Sammanfattningsvis tror vi inte heller att det i praktiken kommer att bli särskilt vanligt att den ensamstående vårdnadshavaren och dennes nye partner sätter sig ner och gör en "familjeekonomisk revision" innan de bestämmer sig för att flytta ihop. Det är nog oftast helt andra överväganden som är avgörande, såsom behovet att dela sin tillvaro med en annan vuxen, känna gemenskap och intimitet etc., precis som när människor i allmänhet flyttar samman och bildar familj. Och även om vårdnadshavaren och den nye partnern vore av det beräknande slaget, skulle en ekonomisk kalkyl ändå till slut visa att det i allmänhet är billigare att leva tillsammans än ensam. Bostadskostnaderna och de löpande hushållskostnaderna kan delas och tvåföräldershushållets stordriftsfördelar utnyttjas. Detta framgår också av våra typexempel. De personer som undantagsvis skulle kunna drabbas av mera betydande ekonomiska lägenheter

vid en familjeombildning, bör anses tillräckligt kompenserade genom vårt förslag om ett bidrag till vissa ombildade flerbarnfamiljer (avsnitt 3.4.4).

Kontakterna med myndigheter m.m.

Förslaget om särskilt barnbidragstillägg innebär att samhällsstödet blir mera överskådligt och lättbegripligt för vanliga människor. Man kan själv utan större svårigheter räkna ut det stöd man är berättigad till. Rättssäkerheten blir härigenom bättre än idag för den enskilde.

Genom att det särskilda barnbidragstillägget inte är inkomstprövat behöver den ensamstående vårdnadshavaren inte utsättas för att få sin ekonomi närmare granskad. Ett i viss mån integritetskränkande moment i förhållandet mellan enskilda och myndigheter kan därigenom undvikas.

Förslaget om ett bidrag till vissa ombildade flerbarnsfamiljer är å andra sidan ett relativt komplicerat bidragssystem med en individuell behovsprövning utifrån inkomster och underhållsbidrag. Detta förutsätter en mera ingående granskning av försäkringskassan av bidragsansökningarna och behovet av kommunicering mellan myndigheter och de enskilda blir därför större i dessa ärenden. Eftersom detta bidragssystem endast berör c:a 1 000 familjer kommer dock denna handläggning att bli ytterst begränsad till sin omfattning.

Inverkan på underhållsbidrag

I och med att den direkta kopplingen mellan samhällsstödet och underhållsbidraget slopas genom det särskilda barnbidragstillägget, underlättas möjligheten att få fastställt ett rättvisande underhållsbidrag. Vi räknar med att vårdnadshavarna (speciellt i ombildade familjer) blir mera intresserade av hur underhållsbidraget bestäms och att detta i sin tur får en positiv betydelse, kanske främst i de fall där inget underhållsbidrag alls utgår idag, genom att åtminstone något underhållsbidrag fastställs. Ungefär vart tionde underhållsberättigat barn saknar idag underhållsbidrag. Vi tror att denna siffra kommer att förändras positivt genom att underhållsbidraget får en självständigare betydelse i fortsättningen.

Samtidigt kan det nu sagda medföra att underhållsbidragsfrågan blir något mera kontroversiell och leda till ett ökat antal processer mellan föräldrarna samt även negativt påverka relationerna mellan barnet och den underhållsskyldige föräldern, om nuvarande underhållsbidragssystem finns kvar. Vi tror dock att riskerna för detta i stort sett kan elimineras genom vissa smärre ändringar i underhållsbidragssystemet. Sådana eventuella ändringar kommer att övervägas i annat sammanhang.

Ett underhållsbidrag frikopplat från samhällstödet behöver inte leda till fler intressekonflikter mellan föräldrarna än i nuvarande system

De intressekonflikter som ofta finns mellan parter i civila processer är mindre vanliga när underhållsbidrag ska fastställas och bidragsförskott

kan erhållas. Föräldrarna har snarare idag ett gemensamt intresse av att underhållsbidraget fastställs så att högsta möjliga utfyllnadsbidrag kan erhållas. Genom sin konstruktion underlättar därför utfyllnadsbidraget för föräldrarna att lösa underhållsfrågan och gör denna fråga mindre kontroversiell vid separationen.

Det är givetvis angeläget att i största möjliga mån minska separationskonflikterna. Om samhällsstödet frikopplas från underhållsbidraget såsom föreslagits beträffande det särskilda barnbidragstillägget, skulle detta kunna tänkas medföra att underhållsbidragsfrågan åter blir mera kontroversiell och att detta resulterar till uppkomsten av fler konflikter mellan föräldrarna än med nuvarande system. Som tidigare nämnts tror vi dock att riskerna för detta i stort sett kan elimineras.

Det ska samtidigt påpekas att inte heller nuvarande system är helt utan konfliktsanledningar mellan parterna. För att bidragsförskottssystemet ska fungera förutsätts således att vårdnadshavaren bevakar barnets rätt till underhållsbidrag oavsett rätten till bidragsförskott. Annars blir resultatet att kostnaderna övervältras på staten. Försäkringskassan utövar därför idag en viss press på vårdnadshavaren för att få fastställt ett riktigt underhållsbidrag, om kassan anser att bidraget ska justeras. Vårdnadshavaren måste sedan i sin tur själv agera gentemot den underhållsskyldige för att få underhållsbidraget ändrat, vilket negativt kan påverka relationerna mellan barnet/vårdnadshavaren och den underhållsskyldige. Om parterna inte kommer överens kan vårdnadshavaren/barnet tvingas in i en osäker domstolsprocess och åsamkas

rättegångskostnader för att inte riskera att förlora utfyllnadsbidraget. Den här konfliktssituationen försvinner genom förslaget om särskilt barnbidragstillägg, eftersom samhällsstödet då inte längre är beroende av underhållsbidragets storlek.

3.4.7.4 Allmänt om effekterna för samhället

Barnbidragssystemet blir mer komplett

Genom det särskilda barnbidragstillägget blir familjestödet inom barnbidragssystemet ytterligare behovsanpassat i och med att hänsyn även kommer att tas till antalet vuxna i hushållet och inte enbart till barnantalet. Det är en viktig förbättring av barnbidragssystemets nuvarande utformning som gör detta system mera komplett.

Kostnadsutvecklingen för stödet blir lättare att kontrollera

Vårt förslag om särskilt barnbidragstillägg innebär vidare att själva bidraget ska faststsällas i lag till vissa bestämda belopp som ändras efter beslut av riksdagen. Härigenom får man i budgetarbetet en bättre kontroll över kostnadsutvecklingen än med nuvarande stöd.

Vissa särskilt uppmärksammade brister i samordningen mellan underhållsbidrag och bidragsförskott försvinner

Genom att det särskilda barnbidragstillägget inte är kopplat till underhållsbidraget elimineras ett

flertal av de otillfredsställande effekter som finns i det nuvarande bidragssystemet och som även uppmärksammats i kommitténs direktiv.

I dagens system finns det t.ex. inte någon spärr mot att en sänkning av underhållsbidraget till följd av ökade inkomster hos barnet eller vårdnadshavaren kompenseras av utfyllnadsbidrag inom bidragsförskottssystemet. En god ekonomisk situation hos vårdnadshavaren kan ge till resultat att utfyllnadsbidraget blir större än vad det skulle ha blivit om vårdnadshavaren hade haft en mindre bra ekonomi. Det beror på att underhållsbidragets storlek påverkas bl.a. av vårdnadshavarens ekonomiska situation så att en högre ekonomisk förmåga kan föranleda ett lägre underhållsbidrag. Ett lägre underhållsbidrag gör att utfyllnadsbidraget kan öka. I kommitténs direktiv har uttryckligen sagts att regler bör utformas som gör att denna effekt bortfaller. Genom förslaget om särskilt barnbidragstillägg uppnås detta resultat.

Likaledes kan i dagens system en ökning av en annan social förmån t.ex. barnbidraget leda till att ett lägre underhållsbidrag fastställs och att utfyllnadsbidraget av denna anledning ökar. Härigenom får alltså staten vid en höjning av en annan social förmån också normalt samtidigt räkna med högre kostnader för utfyllnadsbidrag. Denna effekt bortfaller genom förslaget om särskilt barnbidragstillägg.

I nuvarande system påverkas inte samhällsstödet direkt av vårdnadshavarens, barnets eller samboendes

ekonomiska förhållanden. Förslaget till särskilt barnbidragstillägg innebär att hänsyn tas till dessa förhållanden.

Risken för missbruk av samhällsstödet bör bli mindre eller i princip oförändrad

Nuvarande bidragssystem kan missbrukas på flera olika sätt. Föräldrarna kan t.ex. komma överens om ett lägre underhållsbidrag för att få ett större utfyllnadsbidrag. Ibland förekommer det att föräldrarna bor tillsammans och ändå uppbär utfyllnadsbidrag. Bidragsförskottssystemet är också så förmånligt för den underhållsskyldige att det finns risk att denne söker sig in i systemet genom att fingera betalningsförsummelse.

Förlusten av allt för många bidrag på en gång, särskilt om dessa är av viss storlek, kan naturligtvis öka risken för att den ensamstående vårdnadshavaren drar sig för att lämna korrekta uppgifter om bl.a. sin familjesituation. Detta ställer i sin tur större krav på kontrollförfarandet.

Som tidigare sagts tror vi dock inte att det särskilda barnbidragstillägget kommer att öka risken för missbruk i någon större utsträckning jämfört med idag. För tre- och flerbarnsfamiljerna utgör visserligen bidraget ett betydande tillskott i ekonomin vilket givetvis kan öka risken för missbruk, men å andra sidan är antalet familjer inom denna grupp mycket begränsad. Dessutom föreslås särskilda bestämmelser i samband med nya familjebildningar för denna grupp, vilket i sin tur också bör något minska en eventuell benägenhet att missbruka systemet.

När det gäller kontrollen av misstänkt sammanboende är detta, som förut nämnts, en fråga som är aktuell också i det nuvarande bidragsförskottssystemet. Risken finns således att vårdnadshavaren felaktigt uppger sig vara särlevande förälder trots att hon/han faktiskt sammanbor med den underhållsskyldige när bidragsförskott söks. På samma sätt som föreslagits för det särskilda barnbidragstillägget kontrolleras denna uppgift idag inom bidragsförskottssystemet mot kyrkobokföring och andra för försäkringskassan tillgängliga uppgifter. Kontrollmöjligheten är lika begränsad vare sig det gäller en underhållsskyldig eller ny partner. Däremot bör det vara mindre vanligt att den bidragsberättigade flyttar ihop med den andre föräldern än med en ny partner. Antalet kontroller kan därför öka med det nya bidraget. Den av oss föreslagna presumtionsregeln om sammanboende, vilken för närvarande används inom bostadsbidragssystemet (se även avsnitt 3.4.3.6 om administrationen och förfarandet) innebär dock samtidigt att bevisbördan för att vårdnadshavaren är ensamstående i flera fall kommer att läggas på sökanden och att det därför kommer att krävas ett mindre kontrollarbete från myndigheternas sida än i nuvarande bidragsförskottssystem. Vi tror att man därigenom delvis kan kompensera den kvantitativa ökning av kontrollfall som uppkommer, så att kassornas resursbehov i detta hänseende blir ungefär detsamma som idag. Det ska också nämnas i detta sammanhang att det inom bostadsbidragssystemet, där det föreslagna kontrollförfarandet nu tillämpas, inte uppmärksammats att något större missbruk av bidraget förekommer i det nu redovisade hänseendet.

Det särskilda barnbidragstilläggets enkla utformning kommer samtidigt att begränsa de andra möjligheter

till missbruk av bidraget som idag finns inom bidragsförskottssystemet och som nämnts inledningsvis i detta avsnitt. Antalet kontrollmoment kan därför göras färre än i nuvarande system.

Enligt vår bedömning kan omfattningen av missbruket därför antas bli mindre eller i vart fall oförändrad genom det föreslagna nya bidraget jämfört med det nuvarande bidragsförskottssystemet och underhållsbidragssystemet.

"Skenprocesserna" vid domstol försvinner

Genom att det särskilda barnbidragstillägget inte blir beroende av underhållsbidragets storlek, kan domstolarna avlastas ett antal onödiga processer, s.k. skenprocesser, där föräldrarna själva egentligen är överens om underhållsbidraget men är osäkra om försäkringskassan godtar detta och därför vill ha ett domstolsutslag till grund för kassans beräkning av utfyllnadsbidragets storlek.

Staten kan härigenom spara in kostnader för rättshjälp i dessa mål och för själva domstolsbehandlingen. Enligt beräkningar som gjorts i samband med Ensamförälderkommitténs arbete (promemoria till ensamförälderkommittén med en beskrivning och kostnadsberäkning av nuvarande handläggningsrutiner, DsS 1983:10) och som avser åren 1981-1982 har statens nettokostnader för rättshjälp och själva domstolsbehandlingen i samtliga underhållsbidragsärenden beräknats till 15,5 miljoner kr respektive 5,3 miljoner kr eller totalt 20,8 miljoner kr. I promemorian noterades att mål som inte anhängiggörs av annan anledning än att domstolen ska avgöra underhållsbidragets storlek förekommer i

mycket liten utsträckning och därför inte beaktas i undersökningen. Vanligast är att underhållsbidragen prövas i samband med andra familjerättsliga frågor. I enkätundersökningar som senare gjorts har frågan om i vilken omfattning s.k. skenprocesser förekommer beträffande underhållsbidragsfrågan fått ett osäkert svar och det är därför svårt att uttala sig om i vilken omfattning sådana processer förekommer idag och vad de kan beräknas kosta samhället. Utifrån tidigare gjorda beräkningar av vad underhållsbidragsärendena totalt kostar samhället bör det kunna vara rimligt att grovt uppskatta att staten sparar i vart fall ett par miljoner kr genom att de s.k. skenprocesserna i underhållsbidragsärendena förlorar sin betydelse till följd av det särskilda barnbidragstillägget.

De personer som berörs av stödet blir färre än idag

Förslaget om särskilt barnbidragstillägg innebär att ca 87.000 barn (till ca 67.000 vårdnadshavare) i ombildade familjer förlorar det nuvarande samhällsstödet. Av dessa får dock c:a 3 000 barn (till c:a 1 000 vårdnadshavare) i stället del av det föreslagna bidraget till vissa ombildade flerbarnsfamiljer. Barnen i de övriga ombildade familjerna ersätts av ca 75.000 nya barn (till ca 53.000 vårdnadshavare) i ensamförsörjarhushåll som idag är utanför bidragsförskottssystemet. Det särskilda barnbidragstillägget kan beräknas totalt komma att omfatta ca 230.000 barn till ca 170.000 ensamstående vårdnadshavare eller ca 30.000 färre barn än i bidragsförskottssystemet (som för närvarande omfattar ca 260.000 barn).

Även om det i ett internationellt perspektiv kan hållas för troligt att antalet ensamstående vårdnadshavare kommer att fortsätta att öka något, finns det dock samtidigt vissa tecken på att det i Sverige skett en viss stabilisering av denna grupp på nuvarande nivå. Inom bostadsbidragssystemet har t.ex. antalet ensamstående vårdnadshavare i stort sett varit oförändrat sedan år 1975. Andelen barn som är inblandade i separationer synes också ligga på en i stort sett oförändrad nivå under senare år (c:a 30 000 barn varje år). Vi har därför i våra beräkningar utgått från att antalet ensamstående vårdnadshavare kommer att vara ungefär detsamma som idag. Vi tror inte heller att det kommer att ske några väsentliga förändringar i hur barnen är uppdelade mellan olika familjestorlekar inom gruppen.

Andelen barn i åldersgruppen 16-17 år blir procentuellt sett lägre inom det särskilda barnbidragstillägget än inom nuvarande stödsystem

Bidragsförskott utgår för närvarande tills barnet fyller 18 år. Därefter kan det förlängas till högst 20 år när barnet studerar.

Det föreslagna särskilda barnbidragstillägget kommer att i normalfallet att utgå endast tills barnet fyller 16 år. Även här kommer det dock finnas en möjlighet till förlängning i studiefallen tills barnet fyller 20 år.

Det nya bidraget medför således vissa förändringar i förhållande till nuvarande stöd för barn i åldersgruppen 16-17 år, eftersom de inte får ett fortsatt stöd annat än när de studerar och uppfyller villkoren för förlängt flerbarnstillägg.

Åldersgruppen 16-17 år utgör idag ca 17 procent av alla barn inom bidragförskottssystemet (i åldern 0-20 år). Totala antalet underhållsberättigade barn till ensamstående vårdnadshavare uppgår till ca 247.000 (se avsnitt 3.2.3.2). Utifrån åldersfördelningen inom bidragsförskottssystemet kan ensamförsörjarhushållens barn i åldersgruppen 16-17 år uppskattas till ca 42.000 barn. Av dessa barn har vi lågt räknat med att ungefär 28 procent eller 12.000 barn inte kommer att omfattas av det särskilda barnbidragstillägget, eftersom de inte uppfyller villkoren för förlängt flerbarnstillägg. Detta antagande stöds också av statistik från bidragsförskottsregistret, som visar en markant reducering av antalet barn inom bidragsförskottssystemet från den tidpunkt förlängt bidragsförskott istället utgår. Det är bara ca 6.000 barn som har förlängt bidragsförskott i åldern 18-20 år. Åldersgruppen dessförinnan som har vanligt bidragsförskott, 16-17 år, uppgår däremot till ungefär 41.000 barn. Ca 35.000 barn försvinner alltså från bidragsförskottssystemet efter det att det vanliga bidragsförskottet upphör att utgå efter fyllda 18 år. Denna siffra kan enligt vår mening bara till en mindre del hänföras till skillnader i storleken på åldersgrupperna totalt sett i landet.

Alla barn till ensamstående vårdnadshavare i åldersgruppen 18-20 år kommer inte att omfattas av det särskilda barnbidragstillägget

Antalet ensamstående vårdnadshavare och deras barn i det nya systemet ska också minskas med de barn i åldersgruppen 18-20 år som idag finns utanför

bidragsförskottssystemet och som inte studerar och därför inte uppfyller de nya villkoren för förlängt särskilt barnbidragstillägg.

Enligt tillgänglig statistik uppgår antalet underhållsberättigade ungdomar i åldern 18-20 år till ensamstående vårdnadshavare till ca 13.000. Som tidigare nämnts framgår vid en jämförelse med bidragsförskottet, för vilket i stort sett gäller samma villkor för förlängt stöd, att det bara är 6.000 barn av totalt 232.500 som har förlängt bidragsförskott i åldern 18-20 år. Vi tror att proportionen blir ungefär densamma i det särskilda barnbidraget. Detta innebär att ca 7.000 barn av totala antalet underhållsberättigade barn till ensamstående vårdnadshavare, 247.000, i åldern 18-20 år kan beräknas komma att få förlängt särskilt barnbidrag, medan ca 45 procent eller 6.000 barn till ensamstående vårdnadshavare i samma åldersgrupp (av de totalt 13.000 barnen i åldern 18-20 år) inte kommer att omfattas av det nya bidraget eftersom de inte studerar.

Mot bakgrund av detta har vi uppskattat att det särskilda barnbidragstillägget kommer att omfatta totalt ca 229.000 barn (247.000 reduceras med 12.000 respektive 6.000 barn i åldersgrupperna 16-17 och 18-20 år).

Eftersom det finns ca 1,39 barn i genomsnitt per ensamstående vårdnadshavare kan reduceringen med 18.000 barn beräknas motsvara ca 13.000 ensamstående vårdnadshavare. Ca 63 procent av de 18.000 barnen eller 11.000 barn kan antas ingå i ensamförsörjarhushåll med endast ett barn och motsvarande antal ensamstående vårdnadshavare blir

därför inte aktuella för det särskilda barnbidraget. Av bl.a. detta skäl har vi uppskattat att det särskilda barnbidragstillägget kommer att omfatta högst 170.000 ensamstående vårdnadshavare av samtliga ca 178.000 ensamstående vårdnadshavare i landet.

3.4.7.5 Statens utgifter för själva stödet

Särskilt barnbidragstillägg

I föregående avsnitt har antalet barn som kommer att omfattas av det särskilda barnbidragstillägget uppskattas till ca 230 000.

Statens utgifter för det särskilda barnbidragstilllägget (exklusive administrationskostnaderna) kan därför beräknas till

(230.000 x 750 kr/mån x 12 =) 2 070 miljoner kr varje år.

Den för barnbidragstillägget föreslagna spärregeln för vårdnadshavare med högre inkomster kan beräknas beröra ca 1 700 ensamförsörjarhushåll med drygt 2 000 barn. Spärregeln kan antas reducera de förut nämnda utgifterna för bidraget med omkring 10-15 miljoner kr för varje år.

Bidrag till vissa ombildade familjer

Det finns för närvarande omkring 90 000 ombildade familjer i landet. Av dessa har ungefär 10 procent eller 9 000 ombildade familjer så låga inkomster att de är berättigade till bostadsbidrag. Det är denna grupp ombildade familjer som främst bör komma ifråga för det föreslagna bidraget. Bidraget utgår dock, om

än med något lägre belopp, för inkomstnivåer som ligger betydligt högre än inom bostadsbidragssystemet. Bidraget kommer därför och eftersom det inte heller är relaterat till bostadskostnaden att ta sikte på en något annorlunda sammansatt grupp av ombildade familjer än inom bostadsbidragssystemet. Bidraget är dock samtidigt begränsat till ombildade familjer med minst tre underhållsberättigade barn. Antalet barnfamiljer med tre eller fler barn uppgår totalt sett till endast ca 5 procent av alla barnfamiljer i samhället. Andelen ombildade familjer med tre eller fler barn torde dock var något högre bland de ombildade familjer som för närvarande får bostadsbidrag. Slutligen gäller att bidraget ska reduceras för en eventuell "nettointäkt" av de underhållsbidrag som erhålls och utbetalas från familjen.

Med utgångspunkt från detta har vi gjort följande kalkyl för bidraget:
12 000 ombildade familjer x 10 procent (tre- eller flerbarnsfamiljer) - familjer med för höga nettointäkter av underhållsbidrag 1 000 familjer.

Antalet ombildade flerbarnsfamiljer som kommer att omfattas av det föreslagna bidraget har alltså uppskattats till ungefär 1 000 och i dessa familjer har det beräknats ingå c:a 3 000 underhållsberättigade barn.

Statens utgifter för bidraget (exklusive administrationskostnader) kan därför beräknas uppgå till högst (3 000 x 400 kr./mån x 12 =) c:a 14,5 miljoner kr. varje år.

Underhållsförskott

Statens nettoutgifter för inte återbetalda förskotterade underhållsbidrag har i riksförsäkringsverkets anslagsframställning 1989/90 beräknats till 105 miljoner kr. Det motsvarar 10 procent av det belopp som debiteras underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet.

Genom att det av oss föreslagna underhållsförskottet begränsas till högst det belopp som för närvarande kan utgå enligt lagen (1947:529) om allmänt barnbidrag och således blir lägre än nuvarande bidragsförskottsnivå, bör nettoutgiften för inte återbetalda förskotterade underhållsbidrag också bli något lägre. Staten kommer härigenom att få en mindre bruttoutgift för förskottet och underhållsskyldiga får i sin tur mindre att betala tillbaka till staten.

Av de 260 000 barn som ingår i bidragsförskottssystemet har för närvarande ca 200 000 barn fastställda underhållsbidrag. Det är rimligt att utgå från att ungefär samma antal barn kommer att omfattas av det föreslagna underhållsförskottet.

Mot bakgrund av detta har vi uppskattat att statens nettoutgifter för inte återbetalda underhållsförskott kommer att bli ungefär 15 procent lägre i det föreslagna underhållsförskottssystemet än i nuvarande bidragsförskottssystem, dvs. ca 90 miljoner kr per år.

Sidoeffekter på andra system

Barnbidragsmodellen innebär att ensamförälderreduktionen inom skattesystemet slopas. Statens skatteintäkter ökar härigenom med ca 400 miljoner kr varje år.

Enligt modellförslaget skall underhållsbidrag och det föreslagna stödet inte påverka bostadsbidragets storlek. Detta medför att kostnaderna för bostadsbidrag kommer att öka. Vi har tidigare redovisat att bostadsbidraget kan beräknas bli ca 2 000 kr högre per år i genomsnitt för de bidragstagare som idag får sitt bidrag reducerat för uppburet underhållsbidrag/bidragsförskott (se avsnitt 3.4.3.9). Mot bakgrund härav kan samhällets kostnader för bostadsbidrag beräknas öka med totalt ca 110 miljoner kr per år (2 000 x 55 000 bidragstagare, varvid hänsyn har tagits till de bidragstagare som redan ligger nära maximalt bostadsbidrag trots reduceringen och därför inte kan få ytterligare bidrag).

3.4.7.6 Statens utgifter för administrationen

Riksrevisionsverket har biträtt kommittén med att utreda de aministrativa konsekvenserna av att införa barnbidragsmodellen såvitt gäller det särskilda barnbidragstillägget och underhållsförskottet. De frågor som utretts är vilka konsekvenserna blir för försäkringskassorna som ska handlägga stödet samt storleken av statens utgifter för administrationen av stödet. De administrativa konsekvenserna av bidraget till ombildade flerbarnsfmailjer och för andra stödsystem, vilka är av mer marginell betydelse i sammanhanget, har själv beräknats av kommittén.

Enligt riksrevisionsverket torde av verket beräknade handläggningstider och personalbehov ligga inom en felmarginal på högst 25 procent från de verkliga siffrorna.

Särskilt barnbidragstillägg

Administrationen av ett särskilt barnbidragstillägg blir för försäkringskassan blygsam. Bidraget administreras av lokalkontoren. Handläggningen består i huvudsak av att kontrollera att de uppgifter som vårdnadshavare lämnat i sin ansökan är riktiga; att t.ex. vårdnadshavaren bor ensam och har den faktiska vårdnaden om uppgivna barn. Utbetalningarna till vårdnadshavaren samordnas med barnbidraget och ombesörjs av RFVs centraldator. Ansökan behöver bara förnyas om vårdnads- eller försörjningssituationen (samboförhållande) förändras. En viss efterkontroll av att vårdnadshavaren ej sambor och att barnen ej bytt vårdnadshavare blir därför nödvändig. Handläggningsmomenten liknar med något undantag nuvarande rutiner för prövning, beviljande, utbetalning och efterkontroll av flerbarnstillägg. Handläggningen har uppskattats till ca 50 minuter per ärende inklusive efterkontroll och eventuella återkrav. (Se vidare särskilt PM om uppskattade handläggningstider i del III av betänkandet som publiceras i februari-mars 1990.)

Om ett särskilt barnbidragstillägg införs förväntas uppskattningsvis varje år ca 18 000 vårdnadshavare ansöka om bidrag. (Se punkt 20 i kommentarerna till beräkningarna i del III av betänkandet.)

Kostnaden av att administrera detta bidrag på försäkringskassornas lokalkontor kan utifrån denna förmodade handläggningstid och ärendevolym beräknas uppgå till knappt 4 miljoner kr, vilket motsvarar ca 17 årsarbetskrafter. (Se punkt 21 i kommentarerna till beräkningarna i del III av betänkandet). Härtill kommer kostnader för datorbearbetningar och RFVs tillsynsverksamhet. Den årliga kostnaden av att underhålla datorstödet är ca 600 000 kr med nuvarande bearbetningskapacitet. RFVs tillsynsansvar förmodas ta en halv årsarbetskraft i anspråk, vilket motsvarar ungefär 100 000 kr. Det årliga resursbehovet uppgår därmed till drygt 4 miljoner kr.

Bidrag till vissa ombildade flerbarnsfamiljer

Det rubricerade bidraget är ett relativt sett komplicerat stöd. För att bidrag ska utgå förutsätts att sökanden lämnar detaljerade uppgifter om både inkomster och antalet underhållsberättigade barn samt om de underhållssbidrag som erhålls och eller utbetalas från familjen. När dessa uppgifter är ofullständiga måste kompletteringar begäras in. Uppgifterna bör sedan kontrolleras mot olika befintliga register innan ansökan beviljas och därefter förslagsvis en gång per år eller eljest när kassan får uppgifter som tyder på att förhållandena kan ha ändrats. Å andra sidan kommer bidraget att utgå till endast ett mycket begränsat antal hushåll eller ca 1 000 ombildade familjer med drygt 3 000 underhållsberättigade barn.
Administrationskostnaderna bör därför totalt sett ändå bli ganska obetydliga. För en bedömning av kostnaderna har vi gjort vissa jämförelser med de administrationskostnader som riksrevisionsverket har beräknat uppkomma för det inkomstprövade barnstödet

enligt bostadsbidragsmodellen. I denna modell uppgår administrationskostnaderna till ca 2 procent av den totala kostnader för det särskilda barnstödet (inkl. administrationskostnaden) som utgår till ca 150 000 barnfamiljer. För det föreslagna bidraget till vissa ombildade familjer tillkommer dock, som tidigare nämnts, ytterligare granskningsmoment utöver inkomstförhållandena. Om administrationskostnaderna för det inkomstprövade barnstödet relateras till det antal barnfamiljer som kommer att omfattas av det föreslagna bidraget och hänsyn även tas till den ytterligare kontroll som måste göras, bör administrationskostnaderna för detta bidrag i vart fall inte överstiga en miljon kr per år (ca 6,5 procent av den totala kostnaden för det föreslagna bidraget).

Underhållsförskott

Ärendemängden, dvs. antalet årligen inkommande ansökningar om underhållsförskott, har uppskattats till 34 000. Den sammanlagda tidsåtgången för handläggningen av underhållsförskott vid lokalkontoren har beräknats till 225 minuter. (Se vidare särskilt PM om beräknade handläggningstider för underhållsförskott i del III av betänkandet som publiceras i februari-mars 1990). Med hänsyn till denna ärendemängd och tidsåtgång har administrationen av underhållsförskott beräknats ta i anspråk ca 100 årsarbetskrafter vid lokalkontoren. Vid en felmarginal på 25 procent kommer således det verkliga resursbehovet att ligga någonstans mellan 75-125 årsarbetskrafter med nuvarande datoriseringsnivå och handläggningsrutiner. Med ett förstärkt datorstöd och förenklade handläggningsrutiner och mer begränsad

service stannar resursbehovet enligt riksrevisionsverket förmodligen under 75 årsarbetskrafter.

Riksrevisionsverket har uppskattat att handläggningen av återkrav av underhållsförskott kommer att ta i anspråk ungefär samma personalresurser vid centralkontoren som inom återkravsverksamheten i nuvarande bidragsförskottssystem.

Det sammanlagda personalbehovet för administrationen av underhållsförskott har därför beräknats till 553 årsarbetskrafter (100 årsarbetskrafter på lokalkontoren och 453 på centralkontoren), vilket motsvarar ungefär 120 miljoner kr i årlig administrationskostnad för detta stöd.

Konsekvenserna för statens utgifter för administrationen jämfört med nuvarande bidragsförskottssystem

	Årsarbets-krafter	Kostnad
Nuvarande bidrags-förskottssystem	882 [1]	189 milj [1]
Barnbidragsmodellen:		
Särskilt barnbidrags-tillägg	17	4 "
Bidrag till vissa ombildade familjer	5	1 "
Underhållsförskott	553	120 "
Differens:	-307	-64 "

1) Se punkt 23 i RRV:s kommentarer till beräkningarna i del III av betänkandet

Barnbidragsmodellen kan således förväntas ta i anspråk sammanlagt ca 575 årsarbetskrafter vid försäkringskassorna och kosta staten totalt ca 125 miljoner kr i administration varje år.

Jämfört med nuvarande bidragsförskottssystem innebär modellen att resursbehovet vid försäkringskassorna minskar med sammanlagt ca 307 årsarbetskrafter och att statens årliga administrationskostnader reduceras med ca 64 miljoner kr.

Sidoeffekter på administrationen av andra system

Barnbidragsmodellen innebär, som tidigare nämnts, att ensamförälderreduktionen inom skattesystemet slopas samt att underhållsbidraget och det nya stödet inte ska tas med i beräkningsunderlaget för bostadsbidrag. Skattemyndigheterna behöver inte längre särskilt granska uppgifter om civilstånd, hemmavarande barn och sammanboende och begära in kompletteringar när dessa uppgifter är ofullständiga i deklarationen. Och handläggarna av bostadsbidrag behöver inte längre beakta om sökanden uppbär underhållsbidrag/bidragsförskott med visst belopp. Den minskade kontrollen i de båda systemen medför besparingar i administrationskostnaderna.

Eftersom kontrollen av nämnda uppgifter oftast sker som ett led i den övriga granskningsverksamheten är det svårt att närmare beräkna de inbesparingar i administrationskostnaderna som de föreslagna förändringarna kan medföra. Grovt uppskattat torde det dock sammanlagt kunna röra sig om en inbesparing på någon eller några miljoner kr varje år.

3.4.7.7 Finansieringen

Barnbidragsmodellen finansieras genom de medel som för närvarande används för utfyllnadsbidrag, inte återbetalda förskotterade underhållsbidrag och ensamförälderreduktionen inom skattesystemet samt för administrationen av dessa stöd. Dessa medel har beräknats till följande belopp:

- utfyllnadsbidrag		1 710 miljoner kr
- inte återbetalda förskotterade underhållsbidrag		105 "
- ensamförälderreduktionen	ca	400 "
- administrationskostnader	ca	190 "
totalt:		2 405 milj kr

De disponibla 2 405 miljoner kr används på följande sätt i barnbidragsmodellen:

Olika delar i modellen	själva stödet	adm.kostn.
- särskilt barnbidragstillägg ./. spärregeln	2 070 miljoner kr	4 miljoner kr
- bidrag till vissa ombildade familjer	14,5 "	1 "
- underhållsförskott	90[1] "	120 "
	2 159,5 miljoner kr	125 miljoner kr

1) Inte återbetalda förskotterade underhållsbidrag

Av disponibla 2 405 miljoner kr används alltså ca 2 284 miljoner till själva modellen. Resterande 121 miljoner kr kan användas för finansieringen av den ökning av statens kostnader för bostadsbidrag som följer av modellen (50 procent av ökningen med 110 miljoner kr) samt för andra ändamål eller utgöra en besparing i kostnaden.

Övergångskostnader

Som en engångsutgift under ett år tillkommer kostnader för en övergångsreglering i samband med genomförandet av barnbidragsmodellen. Denna fråga har behandlats närmare i avsnitt 3.4.6.

Antalet barn inom det nuvarande bidragsförskottssystemet, som inte får del av det nya stödet i barnbidragsmodellen, kan grovt uppskattas till ca 80 000 (se avsnitt 3.4.7.4). Det genomsnittliga utfyllnadsbidraget uppgick under 1989 till ungefär 550 kr per barn och månad. Med hänsyn härtill kan kostnaden för utfyllnadsbidraget under övergångsperioden beräknas till ungefär (80 000 x 550 x 12 =) 528 miljoner kr.

Utöver kostnaden för själva bidraget under övergångstiden, uppkommer kostnader för administrationen. De nuvarande administrationskostnaderna för bidragsförskottssystemet uppgår till ca 180 miljoner kr per år. Om denna kostnad fördelas på antalet barn inom bidragsförskottssystemet, 260 000 barn, blir administrationskostnaden per barn ungefär 700 kr per år. Mot bakgrund härav har vi uppskattat administrationskostnaderna för övergångsregleringen till (80 000 x 700=) 56 miljoner kr.

I samband med att barnbidragsmodellen införs uppkommer vissa omläggningskostnader i form av ändringar i datorprogram och framtagande av kravspecifikation, nya handböcker, information och utbildning. Dessa kostnader har riksrevisionsverket beräknat till 1,5 miljoner kr.

De nu nämnda övergångskostnaderna på sammanlagt (528 + 56 + 1,5=) ca 585 miljoner kr måste täckas genom ett särskilt anslag utanför kostnadsramarna för nuvarande stöd.

3.4.7.8 Sammanfattning

Effekterna av det särskilda barnbidraget kan sammanfattas i följande punkter.

* Det särskilda barnbidragstillägget innebär att samhällsstödet blir bättre behovsanpassat och att levnadsstandarden för flertalet ensamstående vårdnadshavare väsentligen förbättras.

* De ombildade familjerna jämställs ekonomiskt med kärnfamiljerna.

* Samhällsstödet blir mera överskådligt och lättbegripligt för enskilda.

* Barnbidragssystemet blir mera komplett genom att hänsyn inte bara tas till barnantalet utan också till hur många familjeförsörjare som finns i hushållet.

* Kostnadsutvecklingen för stödet blir lättare att kontrollera.

* Vissa särskilt uppmärksammade brister i samordningen mellan underhållsbidrag och bidragsförskott försvinner, nämligen

- att en sänkning av underhållsbidraget p.g.a ökade inkomster i mottagarfamiljen medför att utfyllnadsbidraget kan öka till samma familj
- att en god ekonomi hos vårdnadshavaren kan ge ett större utfyllnadsbidrag än om denne haft en dålig ekonomi
- att en ökning av t.ex. barnbidraget också leder till en ökning av utfyllnadsbidraget genom att underhållsbidraget sänks
- att samhällsstödet inte direkt påverkas av vårdnadshavarens, barnets eller samboendes ekonomiska förhållanden.

* Risken för missbruk av samhällsstödet bör bli mindre eller oförändrad i förhållande till idag.

* Administrationen förenklas - kompetenskonflikterna och dubbelarbetet hos handläggande myndigheter minskar.

* Administrationskostnaderna reduceras avsevärt. Genom att administrationskostnaderna är låga kan tillgängliga medel användas i större utsträckning till barnfamiljerna än i ett inkomstprövat stöd.

* Underhållsbidragen påverkas positivt och risken för s.k. skenprocesser vid domstol försvinner. Risken för intressekonflikter mellan föräldrarna bör inte bli större om underhållsbidraget får en självständigare betydelse.

* Statens kostnader för samhällsstödet minskar.

* Övergångsproblemen för vissa familjer får lösas genom särskilda anslag.

3.5 Bostadsbidragsmodellen

Denna modell är ett alternativ till utformningen av det generella särskilda barnbidragstillägget enligt barnbidragsmodellen. Den skiljer sig från barnbidragsmodellen på så sätt att bidraget görs inkomstprövat när den ensamstående vårdnadshavarens inkomster överstiger en viss nivå. För administrationen av bidraget finns två förslag. Enligt det ena samordnas bidraget med bostadsbidragssystemet, och enligt det andra sker samordningen med socialförsäkringssystemet. Bortsett från kriterierna för barns ålder och kyrkobokföring bygger denna modell i övrigt på barnbidragsmodellen. Vi hänvisar därför till avsnitten 3.4.2 - - 3.4.7 om barnbidragsmodellen vad beträffar bidrag till ombildade familjer, underhållsförskott och övergångsregler.

Modellen innehåller följande moment.

- Utfyllnadsbidraget inom bidragsförskottet och ensamförälderreduktionen inom skattesystemet avskaffas.

- Ett ekonomiskt stöd lämnas till ensamstående vårdnadshavare som har den faktiska vårdnaden om barn.

- Stödet är generellt för vårdnadshavare, som har högst 106 800 kr. i årsinkomst och ett barn. För vårdnadshavare med två eller flera barn är stödet generellt upp till lägst 135 600 kr. i årsinkomst.

- För den som har en årsinkomst över 106 800 kr. eller den högre nivå som gäller för två eller flera barn, reduceras stödet med 20 procent av den del av inkomsten som överstiger detta belopp.

- Ett reducerat behovsprövat bidrag lämnas till vårdnadshavare i vissa ombildade flerbarnsfamiljer.

- Ett begränsat förskott på fastställda underhållsbidrag kan utgå till vårdnadshavare i såväl ensamförsörjarhushåll som i ombildade familjer

- särskilda övergångsregler föreslås för de vårdnadshavare som förlorar nuvarande stöd när det nya bidragssystemet införs.

- Både det generella och det inkomstprövade stödet utgår vid sidan om eventuellt underhållsbidrag.

Inledning

Som vi har framhållit i avsnitt 3.2.5 innebär ett icke inkomstprövat stöd att bidragstagare i högre inkomstlägen blir överkompenserade, om deras disponibla inkomster redan mer än väl svarar mot en skälig levnadsstandard. Denna nackdel med generella stöd kan heller inte undvikas om stödets storlek anpassas till dem vars disponibla inkomster knappt räcker till för att uppnå en skälig levnadsstandard. Bidragstagare i de övre inkomstskikten kommer ändå att bli överkompenserade. Det kan säkerligen av många uppfattas som orättvist att vissa bidragstagare blir gynnade av ett stöd utan att de har något egentligt

behov av det. Det skall samtidigt framhållas att ett generellt stöd har stora fördelar för bidragstagare med låga inkomster.

För att undvika de beskrivna nackdelarna med ett generellt stöd kan man i stället välja att inkomstpröva stödet efter en viss nivå på vårnadshavarens inkomster.

Det bidragssystem som ligger närmast till för att utgöra en modell för att konstruera ett kombinerat generellt och inkomtprövat samhällstöd är bostadsbidraget. Men en sådan stödkombination kan också samordnas inom nuvarande socialförsäkringssystem och administerars av försäkringskassorna. I det fallet kan sjukpenninggrundade inkomst med vissa justeringar utgöra underlag för inkomstprövningen av samhällsstödet.

När det gäller att närmare bestämma storleken av stödet hänvisas här till våra överväganden i avsnitt 3.4.3 angående storleken på det särskilda barnbidraget. På motsvarande sätt som har skett beträffande det särskilda barnbidraget redovisas här ett generellt bidrag med 800 kr. per barn men upp till inkomstnivån 106 800 kr. om året. För högre inkomster sker en avtrappning.

Hur stödet trappas av och vad det kostar samhället redovisas i samband med förslaget till reglering av stödets samordning med bostadsbidraget. I avsnitt 3.5.1 beskrivs översiktligt hur en samordning av samhällsstödet med bostadsbidraget rent praktiskt kan lösas. I ett inledande avsnitt 3.5.1.1 med rubriken Bostadsbidragets konstruktion, anges hur

bostadsbidragsgrundande inkomst beräknas och vilka förutsättningar som gäller för bidraget. Även administrationen av bidraget redovisas i detta avsnitt. Med utgångspunkt från redovisningen lämnas i avsnitt 3.5.1.2 förslag till en reglering av samhällsstödet efter mönster av lagen om bostadsbidrag. Regleringen omfattar bidragsbeloppets storlek - enligt de tre redovisade modellerna - beräkning av bidragsgrundande inkomst och administrationen av bidraget. I det avslutande avsnittet, 3.5.1.3 upptas frågor om de olika stödmodellernas effekter för enskilda och samhället.

I avsnitt 3.5.2 beskrivs hur samordningen av samhällsstödet med socialförsäkringen kan lösas och hur stödet kan administeraras av försäkringskassorna.

3.5.1 Samordnat samhällsstöd med bostadsbidraget

Landets kommuner prövar årligen ansökningar om bostadsbidrag från ett mycket stort antal av särlevande föräldrar. Huvuddelen av de barn som är föremål för samhällsstöd ingår alltså redan i ett omfattande inkomstprövat bidragssystem. En samordning av ett nytt samhällstöd med bostadsbidraget skulle därför inte innebära någon större förändring av kommunernas nuvarande administration. Handläggningen av ett inkomstprövat samhällslstöd kan mycket väl integreras med befintliga rutiner för prövning av bostadsbidrag. Ansökan om bostadsbidraget och stödet kan göras gemensamt samt datorbehandlas. (Se även s. 35 f om beräkningen av administrationskostnaderna.)

Som vi har redogjort för i del II avsnitt 4.2.8 är syftet med bostadsbidraget bl.a. att förstärka

ekonomin i de hushåll, där den är svag. På så sätt kan dessa hushåll få del av den bostadsstandard som tillkommer övriga medborgare. Behovet av bidrag bedöms i första hand utifrån den sammanräknade inkomsten enligt taxeringen till statlig inkomstskatt året före bidragsåret. Bidragets storlek, som grundas bl.a. på bostadsstandarden och barnfamiljens storlek, reduceras med 20 procent av den del av inkomsten som överstiger en för alla hushåll bestämd inkomstgräns (1989 är gränsen 63 000 kr).

Inkomstprövningen enligt bestämmelserna om bostadsbidrag uppfyller väl de krav som bör ställas på ett inkomstprövat system. Bostadsbidragets inkomsprövning bör därför i allt väsentligt kunna ligga till grund för ett inkomstprövat samhällsstöd. Att prövningen av samhällsstödet och bostadsbidraget nära knyter an till varandra är också en förutsättning för att en samordning skall ha några påtagliga administrativa fördelar.

3.5.1.1 Bostadsbidragets konstruktion

Beräkningen av bidragsgrundande inkomst

Enligt lag (1988:786) om bostadsbidrag, som tillämpas på bostadsbidrag för år 1989, gäller följande om beräkning av barnfamiljens inkomster.

Till grund för bidraget läggs sökandens sammanräknade inkomst enligt taxeringen till statlig inkomstskatt året före bidragsåret. För man och kvinna som lever tillsammans skall bådas inkomster räknas in i den bidragsgrundande inkomsten. Till inkomsten skall vidare läggas 20 procent av den del av sökandens och barns sammanlagda förmögenhet som överstiger 90 000

kr. Lever man och kvinna tillsammans är förmögenhetsgränsen 180 000 kr. inräknat barns förmögenhet. Om underhållsbidrag eller bidragsförskott betalas för barn som berättigar till bostadsbidraget, skall den bidragsgrundande inkomsten höjas med underhållsbidrag eller bidragsförskott för ett eller flera barn, dock högst med belopp som svarar mot ett bidragsförskott. På samma sätt skall bidrag enligt lagen (1984:1096) om särskilt bidrag till vissa adoptivbarn läggas till den bidragsgrundande inkomsten. Till den bidragsgrundande inkomsten skall slutligen läggas barnpension som svarar mot 26 procent av basbeloppet den 1 oktober året före bidragsåret, om det barn som berättigar till bostadsbidrag uppbär barnpension.

Under vissa förutsättningar skall den bidragsgrundande inkomsten bestämmas utifrån beräknad inkomst för bidragsåret. Detta gäller när det inte finns några uppgifter från taxeringen eller när inkomsterna av förvärvsarbete har ändrats väsentligt i förhållande till motsvarande inkomster enligt taxeringen till statig inkomstskatt året före bidragsåret och det står klart att inkomständringen kommer att bestå under bidragsåret.

Förutsättningar för bidrag

Av lagens inledande paragraf framgår att varje kommun är skyldig att lämna bostadsbidrag till bl.a. barnfamiljer (1 §).

I lagen har tagits in en presumtionsregel om vilka som skall jämställas med makar enligt lagen. Om den bidragssökande inte visar skäl för annat skall med makar jämställas man och kvinna som utan att vara

gifta med varandra lever tillsammans och har eller har haft gemensamt barn eller är kyrkobokförda på samma adress (2 §).

En första förutsättning för att erhålla bidrag är att sökanden är kyrkobokförd inom den kommun, där bidraget söks och att denne har vårdnaden om barn som stadigvarande bor hos sökanden. Förälder som tidvis har barnet hos sig på grund av vårdnad eller umgänge har också rätt till bostadsbidrag, om barnet vistas hos föräldrarna så lång tid årligen att bostadsutrymme behövs för barnet. Bostadsbidrag kan även utgå för barn som för att få vård eller undervisning bor utanför hemmet, om barnet vistas hos sin familj under minst så lång tid varje år som motsvarar normala skolferier. Om barnet bor i familjehem eller i hem för vård eller boende, får föräldrarna ändå bidrag, om det finns särskilda skäl och socialnämnden har tillstyrkt att bidrag lämnas 3 och 5 §).

Med barn som enligt lagen berättigar till bostadsbidrag avses barn som är under 17 år och sådana äldre barn som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Bidraget lämnas till och med den månad då barnet fyller sjutton år eller då rätten till förlängt barnbidrag eller studiehjälp upphör (6 §).

Om föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet men inte bor tillsammans, får den av föräldrarna som barnet är kyrkobokfört hos både bostads- och barnanknutet bidrag. Den andre föräldern får endast det bostadsanknutna bidraget (20 § första stycket).

Om det är uppenbart att bidragssökanden inte behöver det bidrag som räknats fram enligt lagen, får

bidraget efter särskild utredning bestämmas till ett lägre belopp eller ansökan avslås (17 §). Tillämpning av denna regel kan bli aktuell om exempelvis ett barn som berättigar till bidrag har mycket höga egna inkomster eller osedvanligt stort underhåll.

Bidragets administration

Ärenden om bostadsbidrag handläggs av kommunen, som även sköter utbetalningen av bidragen. För bostadsbidrag som kommunen lämnat får kommunen statsbidrag med 50 procent av sina kostnader (22 § första stycket och 32 §).

Ansökan om bidrag lämnas till den kommun där sökanden är kyrkobokförd. Till ansökan, som görs på särskild blankett, skall fogas de handlingar som behövs för prövningen. Uppgifter som rör faktiska förhållanden skall lämnas på heder och samvete (22 § andra och tredje stycket).

Bostadsbidraget betalas ut månadsvis och lämnas för högst ett år i sänder. Bidraget lämnas från och med månaden efter den då rätt till bidrag har uppkommit. Om rätten till bidrag uppkommer den första dagen i en månad, skall dock bidraget lämnas från och med den månaden. Bidrag får inte lämnas för längre tid tillbaka än tre månader före den månad då ansökan om bidrag gjordes (23 §).

Bidrag under 100 kr. betalas inte ut och om bidraget inte har tagits ut före utgången av kalenderåret efter det då bidraget kunde tas ut, har rätten till det förfallit (24 §).

En fordran på bostadsbidrag får inte överlåtas eller utmätas (26 §).

Den som uppbär bostadsbidrag skall upplysa kommunen om familjen byter bostad eller om familjens sammansättning ändras (27 §).

Under bl.a. följande förhållanden skall bostadsbidraget omprövas

1. om den som uppbär bidraget begär det och familjens inkomster av förvärvsarbete har minskat väsentligt i förhållande till motsvarande inkomster enligt taxeringen till statlig inkomstskatt året före bidragsåret och det står klart att inkomstminskningen kommer att bestå under bidragsåret,
2. om familjen byter bostad eller familjens sammansättning ändras på ett sådant sätt som har betydelse för bidraget (28 § första stycket).

Ett beslut om bidrag får efter särskild utredning omprövas, om det är uppenbart att familjen inte behöver det bostadsbidrag som har beviljats (28 § andra stycket).

När ett bidragsbeslut omprövats gäller vad som sagts om utbetalning av bostadsbidrag (30 §).

Särskilda bestämmelser om återbetalning av bostadsbidrag finns i lagen. Återbetalning kan beslutas om bidragstagaren genom oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget felaktigt har betalats ut. Detsamma gäller om bidrag i annat fall felaktigt har betalts ut och bidragstagaren skäligen borde ha insett detta. Belopp som skall återbetalas får räknas av med skäligt belopp på senare utbetalning. Fullgörs inte

återbetalningsskyldigheten skall kommunen vidta de åtgärder som behövs för att driva in fordringen (31 § första och andra stycket).

Om det finns särskilda skäl får kommunen efterge belopp som skall återbetalas (31 § tredje stycket).

Ett beslut om bostadsbidrag får överklagas hos länsbostadsnämnden. Nästa instans är plan- och bostadsverket. Beslut som verket meddelat får inte överklagas (33 §).

3.5.1.2 Förslag till reglering av ett särskilt stöd samordnat med bostadsbidraget

I likhet med vad vi har sagt i avsnitt 4.3.1 bör två förutsättningar vara uppfyllda för att ett stöd skall lämnas till en ensamstående vårdnadshavare. Den ena är att ett barn finns i familjen som berättigar till stöd. Den andra är att vårdnadshavaren är just ensamstående. Härutöver bör som tredje förutsättning gälla att vårdnadshavarens bidragsgrundande inkomst inte överstiger de inkomst- och förmögenhetsgränser som föreslås för stödet.

Ett barn berättigar till bidrag om barnet stadigvarande bor hos vårdnadshavaren och barnet är under sjutton år. Även äldre barn berättigar till bidrag om det får förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Bidraget lämnas för barnet till och med den månad då barnet fyller sjutton år eller rätten till förlängt barnbidrag eller studiehjälp upphör. För barn till särlevande föräldrar, som har gemensam vårdnad om barnet, bör barnets kyrkobokföringsort vara avgörande för vem av föräldrarna som också skall få det bostadsanknutna bidraget. En särskild regel

gäller för barn som för att få vård eller undervisning bor utanför hemmet. I sådant fall berättigar barnet till bidrag om det vistas hos sin familj så lång tid varje år som motsvarar normala ferier.

Om barn efter myndighets beslut vistas i familjehem för vård berättigar också det barnet till bidrag. Som villkor gäller då att socialnämnden tillstyrkt att bidrag lämnas.

De nu återgivna reglerna finns i 3 §, 4 §, 6 § och 20 § lagen om bostadsbidrag. Reglerna bör med några få undantag kunna tillämpas för samhällsstödet till en ensamstående vårdnadshavare.

Enligt 3 och 5 §§ bostadsbidragslagen berättigar ett barn till bidrag om det tidvis bor hos vårdnadshavaren eller hos den som har umgänge med barnet, om särskilt bostadsutrymme behövs för barnets vistelse. För att underlätta administrationen av samhällsstödet och för att undvika oklarheter kring en eventuell uppdelning av stödet i desa fall, bör rätten till stödet knyta an till barnets kyrkobokföringsort. Detta bör även gälla när särlevande föräldrar har gemensam vårdnad om barnet.

I avsnitt 3.4.2 om allmänna förutsättningar för barnbidraget (s.) har vi närmare angett vad som avses med termen ensamstående vårdnadshavare. Här hänvisas till framställningen i det avsnittet. Det bör dock uppmärksammas att samordningen med bostadsbidraget innebär ett par skillnader i jämförelse med samordningen av barnbidraget. En skillnad är att den ensamstående förälder som frånkänts den rättsliga vårdnaden om barnet kan ändå

erhålla bidrag, om det finns särskilda skäl och socialnämnden tillstyrkt att bidrag lämnas. En annan skillnad är att vårdnadshavaren skall vara kyrkobokförd i den kommun, där bidrag söks. Något krav på en minsta tid för vistelse här i riket uppställs dock inte för att erhålla bidrag enligt bostadsbidragslagen. Samma regel bör gälla för det nya stödet.

Vad härefter gäller beräkningen av bidragsgrundande inkomst hänvisas till redogörelsen i avsnitt 4.6.1. De beräkningsmetoder som tillämpas för bostadsbidraget bör alltså även gälla för samhällsstödet, dock att inkomstnivåer och bidragens storlek bör få en annan utformning än vad som gäller för bostadsbidraget. Vid beräkningen av bidragsgrundande inkomst för samhällsstödet bör dock bestämmelsen om att bidragsförskott skall räknas med i underlaget inte gälla, vare sig beträffande samhällsstödet eller bostadsbidraget. Inte heller bör det nya samhällsstödet räknas med i underlaget för bostadsbidraget. I konsekvens med det tidigare sagda bör underhållsbidragets inverkan på bostadsbidraget också slopas.

Vad gäller reglerna i lagen om bostadsbidrag om ansökan, utbetalning, omprövning av bidrag samt återbetalning och överklagande bör de också kunna tillämpas för samhällsstödet.

I ansökan, som ges in till vederbörande kommun, lämnas uppgifter om namn, personnummer, bostadsadress samt om inkomst- och förmögenhetsförhållanden enligt senaste allmänna självdeklaration. I ansökan måste även vårdnadshavaren lämna uppgift om huruvida denne är ensamstående samt antalet barn som stadigvarande

vistas i hushållet och som berättigar till det särskilda stödet. Barnens personnummer bör också anges. Har vårdnadshavaren gemensam vårdnad om ett barn skall uppgift om barnets kyrkobokföring lämnas. Kyrkobokföringsadressen skall även lämnas för barn som endast tidvis vistas hos vårdnadshavaren. I ansökan bör särskilt anges om barnet bor utanför hemmet p.g.a. vård eller skolgång. Likaså bör anges om barnet bor i familjehem eller i hem för vård eller boende.

I ansökningen skall också uppgifter lämnas om sökanden beräknar att inkomsten kommer att öka eller minska väsentligt under bidragsåret jämfört med den sammanräknade inkomsten enligt senaste taxeringen. Enligt plan- och bostadsverkets föreskrifter är en ökning av inkomsterna med mer än 50 000 kr. för ensamstående att anse som en väsentlig förändring. Kommer inkomsten att minska med mer än 25 procent är också detta att anse som en väsentlig inkomstförändring.

På samma sätt som gäller för ansökan om bostadsbidrag skall en ansökan om samhällsstöd avges på heder och samvete. Detta gäller dock endast uppgifter som rör faktiska förhållanden som skall läggas till grund för kommunens prövning av bidraget (jfr. 22 § tredje stycket lagen om bostadsbidrag). Av ansökningsformuläret bör klart framgå vad det betyder att sökanden med sin underskrift intygar att lämnade sakuppgifter är riktiga. Det bör även framgå att sökandens uppgifter kan komma att kontrolleras mot folkbokföringsregistret, taxeringslängd m.fl. för kommunen tillgängliga registeruppgifter.

Kommunens kontrollrutiner beträffande ansökningar om bostadsbidrag kan även tillämpas för ansökningar om samhällsstödet. Detta gäller även för de eventuella kontroller som kan behövas av att sökanden är ensamboende. En sådan kontroll sker redan i dag. Om det vid en kontroll kommer fram uppgifter från exempelvis kyrkobokföringen, kommunens eget bostadsregister eller taxeringslängd som tyder på att den sökande inte är ensamboende, bör denne underrättas om kontrollen och få tillfälle att bemöta uppgifterna. Är uppgifterna av den karaktären att presumtionen för att man och kvinna lever tillsammans inte kan anses bruten, bör sökanden föreläggas att styrka att det motsatta förhållandet föreligger. Förmår sökanden inte att styrka sina uppgifter bör ansökningen avslås.

Ett beslut om avslag på en ansökan överklagas till länsbostadsnämnden i likhet med vad som gäller för ansökningar om bostadsbidrag. Besvärtiden regleras i förvaltningslagen (1986:223), och den är tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet. Besvärsskrivelsen skall ges in till kommunen, som har att ta ställning till om beslutet skall omprövas. Besvär som kommit in i rätt tid och inte omprövas, skall överlämnas till länsbostadsnämnden. I likhet med besvär över ärenden om bostadsbidrag bör ärenden om samhällsstöd inte få föras längre än till plan- och bostadsverket.

Det särskilda bidragets storlek

I enlighet med vad vi har anfört i avsnitt 3.1.4 om storleken på stödet till de ensamstående

vårdnadshavarna, bör storleken av det oreducerade bidraget ligga nära nuvarande nivå av bidragsförskottet.

För att undvika att direkta försämringar skall uppkomma för vårdnadshavare med låga inkomster bör det särskilda bidraget utgå med oreducerat belopp upp till de genomsnittliga lönenivåerna inom gruppen ensamstående vårdnadshavare. Enligt inkomststatistiken ligger dessa lönenivåer för år 1989 kring 9 700 kr. per månad eller 116 400 kr. per år för kvinnor och kring 11 600 kr. per månad eller 139 200 kr. per år för män. Det särskilda bidraget föreslås trappas av vid lönenivån 106 800 kr för ett barn. per år vilket svarar ungefär mot en genomsnittlig årsinkomst mellan hel- och deltidsarbete för kvinnor. För vårdnadshavare med två eller flera barn trappas bidrag av efter inkomstnivåerna 135 600 kr (två barn), 159 600 (tre barn) 140 400 kr (fyra barn) och 106 800 kr (fem barn). Avtrappningen av bidraget bör i förenklande syfte ske med samma procentsats som gäller för bostadsbidraget, vilket här blir med 20 procent av den del av inkomsten som överstiger de angivna inkomstnivåerna beräknat enligt reglerna för bostadsbidraget. Detta gäller främst för bidragen till enbarnsfamiljerna. Avtrappningen av bidraget för två- och flerbarnsfamiljerna måste dock inom vissa intervall ske med olika stora belopp.

Anledningen till att avtrappningen av bidraget för flerbarnsfamiljerna måste variera beror dels på att skatteprogressionen för den statliga inkomstskatten ökar i högre inkomstlägen och dels på effekterna av bostadsbidragets avtrappning samt barnomsorgskostnader. Om avtrappningen av stödet för

flerbarnsfamiljerna gjordes med samma procentsats inom alla intervall så skulle man inte kunna undvika marginaleffekter som översteg 100 procent (se vidare avsnitt 3.5.1.3 där marginaleffekternas konsekvenser belyses).

Med hänsyn till att bidraget för flerbarnsfamiljerna kan trappas av endast med små belopp inom visa intervall blir bidraget helt avtrappat först vid mycket höga inkomstnivåer. För fyr- och fembarnsfamiljerna kommer inkomsterna att uppgå mellan 300 000 och 450 000 kr i årsinkomst innan bidraget är helt avtrappat.

De bidragsgrundande inkomsterna beräknas enligt reglerna för bostadstillägget, dock att underlaget inte skall ökas med ett underhållsbidrag/bidragsförskott. Däremot kan underlaget komma att ändras på grund av tillägg för familjens förmögenhet. Underlaget höjs då med 20 procent av värdet för förmögenhet som överstiger 90 000 kr.

3.5.1.3 Det inkomstprövade samhällsstödets effekter för enskilda och samhället

Ekonomiska effekter för enskilda

På likartat sätt som föreslås för det särskilda barnbidraget riktas det särskilda bidraget enligt bostadsbidragsmodellen enbart till de ensamstående vårdnadshavarna, som inte lever samman med en ny partner. Bidraget kommer alltså att upphöra efter det att vårdnadshavaren bildar ny familj. Övergången mellan de två familjeformerna kräver dock att vårdnadshavaren får tillräckligt med tid för att

kunna ställa om sin ekonomi till nya förhållanden. Frågorna om en reglering av denna övergång behandlas i avsnitt 3.5.3 där förslag ges om ett reducerat stöd till vissa flerbarnsfamiljer.

Såsom har beskrivits i avsnitt 3.5.1.2 är det rimligt att ett inkomstprövat bidrag inte reduceras för dem som har låga inkomster. Skulle så ske får dessa grupper inte den ekonomiska hjälp som stödet är avsett att vara. Genom att avtrappningen av bidraget sker först vid genomsnittliga inkomstnivåer (106 800 kr för vårdnadshavare med ett barn) om året, skapas förutsättningar för att bidragstagaren kan nå upp till och samtidigt behålla en skälig levnadsnivå.

För bidragstagarna under inkomstnivån 106 800 uppkommer inga marginaleffekter på grund av bidraget, eftersom det för varje grupp av barnfamiljer utgår med ett fast belopp oberoende av inkomstens storlek. Bidraget blir då samtidigt enkelt att administrera. Någon behovsprövning i förhållande till inkomsterna krävs inte så länge dessa understiger den angivna nivån.

De bidragstagare som har inkomster över 106 800 kr. eller de högre nivåer, där avtrappningen skall påbörjas, får dock vidkännas marginaleffekter när inkomsten ökar från ett år till ett annat. Effekterna blir särskilt påtagliga dels vid inkomstökningar inom högre inkomstskikt, dels vid större inkomstförändringar som exempelvis när vårdnadshavaren övergår från att arbeta på halvtid till att arbeta på heltid. De samlade marginaleffekterna för inkomtskatt, bostadsbidrag och det särskilda bidraget är c:a 80-90 procent för de flesta bidragstagarna. Genom avtrappningens

konstruktion, som innebär att skillnaden mellan en lägre och en högre inkomst inte utnyttjas fullt ut, kan marginaleffekterna hållas på ungefär samma procentuella nivå, oberoende av bidragets storlek. Detta komplicerar dock beräkningen av bidraget.

Av följande tabell framgår hur stor marginaleffekten är i procent av en inkomstökning om 400 kr. i månaden vid årsinkomster mellan 106 800 kr. och 164 400 kr. när avtrappning skett för bostadsbidrag och ett nytt inkomstprövat samhällsstöd. Inkomstnivån avser vårdnadshavare med ett barn (vid beräkning av marginaleffekterna i detta exempel har hänsyn inte tagits till barnomsorgsavgifter).

n- t	Skillnad mellan högre och läg-re ink. per mån.	Netto-ink. per månad minus skatt	Skillnad mellan högre och läg-re netto-ink.	Netto efter avtrappning av bostads-bidrag	Avtrapp. ning av nytt stöd	Återstår av urspr. ink.ökn.	Marg effe i %
800	400	6 106	212	144	80	64	85
600	400	6 318	212	144	80	64	85
400	400	6 530	212	144	80	64	85
200	400	6 742	212	144	80	64	85
000	400	6 954	212	144	80	64	85
800	400	7 119	165	97	60	37	90
600	400	7 378	259	191	80	111	72
400	400	7 590	212	144	80	64	85
200	400	7 802	212	144	80	64	85
000	400	8 014	212	144	80	64	85
800	400	8 201	187	119	80	39	90
600	400	8 357	156	88	60	28	93
400	400	8 513	156	88	60	28	93

Svårigheter på grund av marginaleffekterna kan uppstå för de vårdnadshavare som får ökade utgifter för barnomsorg. Mest påtaglig blir effekterna i de fall

deltidsarbetande vårdnadshavare övergår till att arbeta heltid och samtidigt får ökade utgifter för barnomsorg. Det går då inte att komma ifrån att många vårdnadshavare skulle få mindre över till övriga levnadskostnader än före inkomstökningen. Att detta kan inverka negativt på ensamförsörjarens motivation att försöka förbättra sin ekonomi är alldeles givet.

Det bör emellertid här anmärkas att situationen för barnfamiljerna skulle bli en helt annan med ett inkomstprövat stöd, om den statliga inkomstskatten slopas för inkomster upp till 170 000 kr. såsom har förslagits av finansdepartementet med anledning av förslaget från RINK (se avsnitt 3.7). Utrymmet för en avtrappning av bidraget skulle därmed öka på samma gång som marginaleffekterna minskades.

En annan metod för att mildra marginaleffekterna är att avtrappningen görs endast med halvt belopp för familjer med tre och flera barn och vars inkomster överstiger 106 800 kr. om året. Därigenom får dessa barnfamiljer ena hälften av bidraget i form av ett fast belopp och den andra hälften med ett inkomstprövat belopp.

I förhållande till nuvarande system med bidragsförskott kan konstateras att samhällsstödet blir något sämre för de bidragstagare som i dag uppbär fullt bidragsförskott utan att ha något underhållsbidrag saknas. Betalas emellertid underhållsbidrag om 150 kr. per barn innebär det att den ekonomiska situationen för familjerna blir bättre än vad som är fallet enligt nuvarande bidragsförskott.

Med hjälp av följande grafiska bilder 1 och 2 kan man se hur det ekonomiska utfallet blir för de olika barnfamiljerna enligt modellen jämförd med bidragsförskottet.

Bilderna visar hur mycket pengar per månad som behövs i ensamförsörjarens hushåll för att dess familjemedlemmar skall uppnå en skälig levnadsstandard, illustrerad av nollinjen. Varje kurva i bilderna representerar olika familjer bestående av en vuxen med 1, 2, 3, 4 eller 5 barn och vars årsinkomster är fördelade mellan 44 400 kr. och 174 000 kr. Varje punkt på en kurva svarar mot en årsinkomst (vågräta axeln) och ett månadsbelopp (negativt eller positivt) räknad i konsumtionsenhet per familjemedlem (lodräta axeln). Som exempel anges i varje bild hur mycket pengar som fattas eller blir över för olika familjer när försörjarnas årsinkomster är 116 400 kr (=9 700 kr. i månaden) respektive 159 600 kr (=13 300 kr. i månaden).

I bild 1, bidragsförskottet, visas att det vid inkomstnivån 116 400 kr. fattas 197 kr. per medlem i trebarnsfamiljen för att familjen skall nå upp till en skälig levnadsnivå (nollinjen). För trebarnsfamiljen med 159 600 kr. i årsinkomst blir det c:a 251 kr. över per familjemedlem sedan man nått upp till en skälig levnadsnivå. I bild 2 visas hur mycket som fattas eller blir över vid de exemplifierade inkomstnivåerna, men med tillägg för ett underhåhållsbidrag om 400 kr. per barn.

Under varje bild anges hur stort belopp som fattas eller blir över för familjerna i de olika exemplen. (Se även avsnitt 4.9.2 där närmare förklaring finns till hur man läser av de grafiska bilderna.)

Bild 2

Bostadsbidragsmodell

800 kr. i bidrag per barn

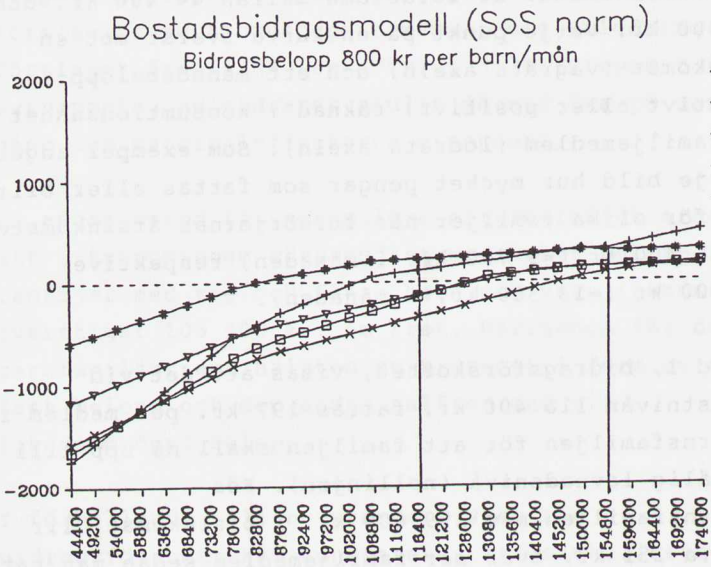
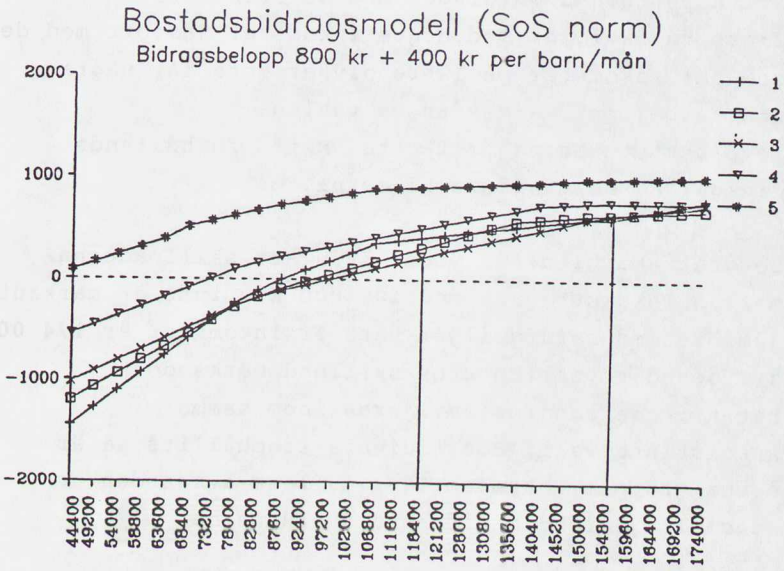


Bild 3

Bostadsbidragsmodell
800 kr. i bidrag per barn
+ 400 kr. i UHB



De vårdnadshavare som inte kommer att ingå i bidragssystemet är enbarnsfamiljer med inkomster över 150 000 kr. Vidare är det två- och trebarnsfamiljer med inkomster över 198 000 kr. och 270 000 kr. Bland övriga grupper av barnfamiljer är det ett förhållandevis litet antal som inte erhåller något bidrag. Detta beror på att bidraget inte kan trappas av förrän barnfamiljen har uppnått en hög inkomst. Det är också ett fåtal av flerbarnsfamiljerna som har höga inkomster. Avtrappningen av bidraget medför att flerbarnsfamiljer med högre inkomster jämfört med de som har inkomster på lägre nivåer inte får några större belopp över sedan de vanliga levnadskostnaderna är täckta. Detta förhållande framgår av de grafiska bilderna.

De grafiska bilderna visar även att skillnaderna mellan inkomsttagare med 106 800 kr. inte är markanta jämfört med barnfamiljer vars årsinkomster är 174 000 kr. och däröver. En stor skillnad märks dock beträffande enbarnsfamiljerna inom samma inkomstintervall. Som tidigare framhållits så är denna grupp av barnfamiljer i flera avseenden speciell jämförd med de andra grupperna.

Effekter för samhället

Statens utgifter för samhällsstödet och deras administration

Utgifter för bidraget

I jämförelse med dagens bidragsförskottssystem kommer antalet bidragstagare att bli c.a 30 000 färre.

Antalet bidragstagare som kommer att omfattas av stödet kan uppskattas till 150 000 mot i dag 190 000 (ombildade och ensamstående vårdnadshavare).

Med utgångspunkt från fördelningen av antalet barn till ensamstående vårdnadshavare som ingår i den av bostadsdepartementet redovisade statistiken för bostadsbidragaet för år 1988 (1986 års inkomster) kan utgifterna för bidragen enligt modellen beräknas på sätt här följer.

De totala antalet ensamstående vårdnadshavare med bostadsbidrag är c.a 130 000. Dessa har tillsammans c.a 210 000 barn. Av dessa är det c.a 104 000 barnfamiljer som har inkomster inom nivån 106 800 och som kan antas uppfylla villkoren för det särskilda bidraget med oreducert belopp. I förhållande till fördelningen av övriga barnfamiljer, (130 000 - 104 000) 26 000, på olika inkomstnivåer kan sedan en skattning göras av kostnaden för bidraget för varje nivå. Till denna grupp av barnfamiljer skall läggas de som inte ingår i bostadsbidragsstatistiken. Hur deras inkomster fördelas får i stället beräknas med ledning av inkomststatistiken.

Med ledning av bostadsbidragsstatistiken och inkomststatistiken (1988) kan totala antalet barnhushåll inkomstgrupperas. Kostnaderna för stödet till dem kan därefter beräknas till c:a 1 905 000 000 kr. (den närmare beräkningen redovisas i del III).

Kostnaderna för samhällsstödet för modellen är lägre än för nuvarande utfyllnadsbidrag och ensamförälderreduktion. Antalet vårdnadshavare som kan antas vara berättigade till stödet är färre än de som ingår i bidragsförskottssystemet. Detta bör

medföra att mindre resurser krävs för administrationen av bidraget. I stället för en många gånger komplicerad prövning av hur stort utfyllnadsbidrag som skall betalas ut kan en relativt enkel inkomstprövning göras med ledning av uppgifter från inkomsttaxeringen. För de flesta bidragstagare skall ändå denna prövning göras när ansökan samtidigt görs om bostadsbidrag. Likaså skall för dessa ske en kontroll av att uppgifterna om deras status som ensamstående är tillfredsställande ifyllda och att det saknas anledning att ifrågasätta uppgifterna. De ytterligare uppgifter som läggs på handläggande myndighet är de som gäller bidragstagare utan prövning av bostadsbidrag. Antalet som här tillkommer kan som tidigare nämnts uppskattas till c.a. 30 000. En närmare redogörelse för tillkommande kostnader har gjorts av RRV (se bilaga xx).

Utgifter för administrationen

Riksrevisionsverket har biträtt kommittén med att utreda de administrativa konsekvenserna av att införa ett inkomstprövat samhällsstöd. De frågor som utretts är vilka konsekvenserna blir för försäkringskassorna och för kommunerna - som skall hantera själva bidraget - samt storleken av statens kostnader för administrationen av bidraget. I det följande redovisas resultatet av de tre utredda delfrågorna i nu nämnd ordning (se även del III där en sammanställning finnas av gjorda beräkningar).

För kommunerna

Administrationen på kommunernas bostadsbidragsenheter fördyras i tämligen begränsad omfattning av att även hantera ett inkomstprövat samhällsstöd.

Ärendehandläggningen kan mycket väl integreras i befintliga rutiner för prövning och beslut av bostadsbidrag. Handläggningsrutinen för bostadsbidrag påverkas inte alls. Ansökan, som skall förnyas varje år, kan göras på samma blankett som för bostadsbidrag. De uppgifter som behövs för beslut om bostadsbidrag är med två undantag tillräckliga för barnstödet. Detsamma gäller kontroll av lämnade uppgifter. Det datorstöd som idag finns för att beräkna bostadsbidragets storlek och sända ut de månatliga utbetalningsavierna kan med mindre ändringar i datorprogrammet utnyttjas för uträkning och utbetalning av ett inkomstprövat barnstöd.

Den nuvarande handläggningen av bostadsbidrag har beräknats till c.a 500 kr. per ärende och år i personal- och lokalkostnader. Inkluderas även dator- och portokostnader stiger summan till i genomsnitt 700 kr. per ärende.

Den mer påtagliga effekten av bostadsbidragsenheternas administration av det inkomstprövade stödet är att ärendemängden ökar. Uppskattningsvis tillkommer årligen c.a. 30 000 ansökningar från ensamstående föräldrar som inte är berättigade till bostadsbidrag men väl ett särskilt barnstöd.

Administrationskostnaden för ett inkomstprövat stöd som hanteras av kommunerna beräknas uppgå till 18 miljoner kr. per år. Härutöver tillkommer dator- och portokostnader om c.a 12 miljoner kr. per år, samt för boverkets tillsynsverksamhet om c.a 100 000 kr.

Statens nettokostnad

Administrationen av ett inkomstprövat samhällsstöd skulle kosta staten ca 40 miljoner kr. per år. I förhållande till dagens administrationskostnader innebär förslaget dock en inbesparing om 140 miljoner. Emellertid skall till administrationskostnaden läggas kostnaderna för att administrera stödet till ombildade familjer och underhållsförskottet. Dessa kostnader uppgår till ca 111 miljoner. Inbesparingen blir lsåledes ca (180 miljoner - 151 miljoner) = 30 miljoner kr.

I kostnaderna för modellen bör även räknas in kostnaderna för ökade kostnader för bostadsbidraget. Enligt tidigare redovisade uppgifter uppgår dessa kostnader till ca 110 miljoner kr.

Sammanfattningsvis kan totala kostnaderna för modellen beräknas på följande sätt.

Olika delar i modellen	själva stödet	adm kostn
- särskilt barnstöd	1,95 miljarder	40 miljoner
- reducerat stöd	14,5 miljoner	1 miljon
- underhållsförskott	90 miljoner	120 miljoner
	2 054,5 miljoner	161 miljoner

Kostnaden för modellen är ca 2 215 miljoner kr.

Som en engångsutgift tillkomer kostnader för en övergångsreglering med ca 528 miljoner kr och administrativa kostnader med ca 56 miljoner kr (omläggning och kostnader för datorstöd är inräknade i administrationskostnader för stödet).

Finansieringen

Finansieringen sker genom:

- nuvarande utfyllnadsbidrag	1710 miljoner kr
- inte återbet förskotterade uh bidr	105 miljoner kr
- ensamförälderreduktion	400 miljoner kr
- nuvarande administrationskostnader	180 miljoner kr
Totalt	2395 miljoner kr

Av disponibla 2 395 miljoner kr används 2 215 miljoner kr till själva modellen. Resterande (2395 - 2215 =) 180 miljoner kr kan användas dels för att finansiera ökade kostnader för bostadsbidraget, 110 miljoner, dels för andra ändamål eller utgöra besparingar.

3.5.2 Samordnat samhällsstöd med socialförsäkringen

Enligt bestämmelserna i lagen (1962:381) om allmän försäkring (1 kap 4 §) skall var och en som uppnår sexton år och är bosatt i riket vara inskriven hos allmän försäkringskassa inom vars verksamhetsområde han är bosatt. Försäkringskassan prövar om någon skall vara inskriven hos kassan eller om inskrivningen skall upphöra. Med inskrivningen följer att en sjukpenninggrundande inkomst skall bestämmas för den försäkrade (3 kap 1-3 §§). I förhållande till den försäkrades inkomster av anställning eller annat arbete bestäms den årsinkomst som den försäkrade kan antas komma att erhålla.

I riksförsäkringsverkets kungörelse (RFFS 1981:5) anges närmare hur sjukpenninggrundande inkomst fastställs och ändras.

Så gott som alla personer från sexton års ålder och som är bosatta i riket är föremål för administrationen av den form av socialförsäkring som sjukpenningen utgör. Ett omfattande administrativt system, väl jämförbart med bostadsbidragssystemet, är således uppbyggt för prövning av ett mycket stort antal människors inkomster. Systemet skulle utan några påtagliga förändringar kunna användas också för administrationen av ett inkomstprövat samhällsstöd riktat till ensamstående vårdnadshavare. Den förändring som skulle behöva ske är att inkomster över sju och en halv gånger basbeloppet, f.n. 209 250 kr. per år, bör beaktas (3 kap 2 § andra stycket).

Genom de ändringar av de försäkrades sjukpenninggrundande inkomster som görs av försäkringskassorna kan en samordning ske av eventuell ändrad sjukpenning och ändrat samhällsstöd. På så sätt kan en fortlöpande behovsanpassning ske av stödets storlek i förhållande till de försäkrades inkomster. Någon separat ansökan om ändring av stödet skulle således inte behöva ske utöver den ansökan som görs första gången eller efter ansökan om förnyat stöd sedan det en gång har upphört. På blanketten för anmälan om ändrad inkomst bör anmärkas att den sjukpenninggrundande inkomsten också kommer att utgöra underlag för dem som uppbär samhällsstöd i form av särskilt barnbidrag/bobidrag.

Erforderliga kontroller av kyrkobokföring, hemmavarande barn bör kunna ske genom de olika register som försäkringskassan har tillgång till.

Uppgifterna i registren kan förutom besked om vårdnadshavarens inkomster ge besked om hemmavarande barns inkomster som bör påverka bidragets storlek (se avsnitt 4.10.1.1). Uppgift om bidragstagarnas förmögenhet måste dock inhämtas direkt från dem själva eller från den årliga taxeringen.

Med hänsyn till att samhällsstödet bör betalas ut vid en bestämd tidpunkt varje månad kan en sådan utbetalning lämpligen samordnas med utbetalningen av det allmänna barnbidraget.

3.6 En jämförelse av kostnaderna för de olika modellförslagen

GRUNDBIDRAGSMODELLEN

Kostnader för olika delar i modellen och adm.kostn.

- grundbidraget	1 596 miljoner kr	10 miljoner kr
- tilläggsbidraget	963 "	18 "
- underhålls-förskott	50 "	115 "
- underhålls-bidrag	-	65 "
	2 609 miljoner kr	210 miljoner kr

Totalkostnader för modellen blir ca 2 819 miljoner kr.

- utfyllnadsbidrag		1 710 miljoner kr
- inte återbetalda förskotterade underhållsbidrag		105 "
- ensamförälderreduktionen	ca	400 "
- administrationskostnader	ca	190 "
totalt:		2 405 miljoner kr

För grundbidragsmodellen ianspråktas dessutom 171 miljoner från de medel som härrör från slopade underhållsavdrag.

BARNBIDRAGSMODELLEN

Olika delar i modellen	själva stödet	adm. kostn.
- särskilt barnbidragstillägg ./. spärregeln	2 055 miljoner kr	4 miljoner kr
- bidrag till vissa ombildade familjer	14,5 "	1 "
- underhållsförskott	90[1] "	120 "
	2 159 miljoner kr	125 miljoner kr

Kostnaden för modellen är således ca 2 284 miljoner kr.

1) Inte återbetalda förskotterade underhållsbidrag.

BOSTADSBIDRAGSMODELLEN

Olika delar i modellen	själva stödet	adm.kostn
- särskilt barnstöd	1,95 miljarder	40 miljoner
- reducerat stöd	14,5 miljoner	1 miljon
- underhålls-förskott	90[1] miljoner	120 miljoner
	2 164,5 miljoner	161 miljoner

Kostnaden för modellen är ca 2 215 miljoner kr.

---

1) Inte återbetalda förskotterade underhållsbidrag.

3.7 Modellernas inverkan på familjeekonomin i förhållande till 1991 års skattereform

Inledning

Den på RINK:s förslag utarbetade skattereformen avses träda i kraft den 1 januari 1991. Vi har tidigare berört de förslag som har direkta beröringspunkter med vårt arbete såsom slopandet av ensamförälderreduktionen och underhållsavdraget samt en sänkning av underhållsbidrag med högst 75 kr. per barn och månad.

Utöver dessa förslag har förslag lagts fram om höjda barnbidrag och förändrat skatteuttag fr.o.m. 1 januari 1991. Dessa delar av skattereformen kommer att få stor betydelse för familjernas ekonomi. För att få en uppfattning om den ekonomiska situation som familjerna kan befinna sig i år 1991 enligt våra modellförslag, skall här göras ett försök till en prognos utifrån förslagen om höjda barnbidrag, förändrat skatteuttag och en uppskattning av löne- och prisnivån i början av 1991.

Det allmänna barnbidraget kommer år 1991 att öka till 10 020 kr. per år.[1] Följande barnbidragsbelopp kommer då att gälla.

---

[1] Enligt pressmeddelande den 8 december 1989 från finansdepartementet

Antal barn	barnbidrag i kr. per månad	varav flerbarnstillägg
1	835	
2	1 670	
3	2 922	417
4	5 443	2 103
5	8 182	4 007

Den statliga inkomstskatteskalan år 1991 föreslås bli utformad på följande sätt.

Beskattningsbar inkomst		Grundbelopp	
Basenheter gräns, kr.	Kronor inom	Vid inkomstskiktets nedre	skattesats skiktet, %
0-17,0	0-170 000	0	0
17,0-18,0	170 000-180 000	0	20
18,0-21,0	180 000-	2 000	20

Taxerad inkomst Underlag för grundavdrag		Grundavdrag	
Basenheter	Kronor	Vid inkomstskiktets nedre gräns, kr.	Avtrappning/höjn. grundavdrag, %
0- 1,0	0- 10 000	0	100
1- 5,8	10 000- 58 000	10 000	0
5,8- 9,0	58 000- 90 000	10 000	25
9,0- 9,5	90 000- 95 000	18 000	0
9,5-17,5	95 000-175 000	18 000	-10
17,5-18,0	175 000-	10 000	0

För taxerad inkomst 58 000 - 90 000 trappas grundavdraget upp med 25 % tills det uppgår till 18 000 kr.

För taxerad inkomst mellan 90 000 och 95 000 kr. är grundavdraget 18 000 kr.

För taxerad inkomst 95 000 - 175 000 trappas grundavdraget ned med 10 % tills det åter blir 10 000 kr.

Marginaleffekterna i intervallet 58 000 - 90 000 kr. blir 22,5 % (vid 30 % kommunalskatt). I intervallet 95-175 000 kr. blir marginaleffekten 33 %.

Schablonavdraget på 3 000 kr. samt avdrag för kostnader för arbetsresor föreslås vara oförändrade.

Om man antar att den allmänna prisnivån och lönerna från början av år 1990 till början av 1991 kommer att öka med ca 12 % kan följande levnadskostnadsberäkningar göras för de två typhushållen av ensamstående vårdnadshavare med 1-5 barn samt inkomstnivåerna 7 300 kr/mån och 9 700 kr/mån (kommunalskatten är 31 % i exemplen).

Nuv. löner			Efter löneökning		
kr/år kr/år	kr/mån	skatt kr/mån	kr/år	kr/mån	skatt kr/mån -91
87 600	7 300	2 263	98 112	8 176	2 015
116 400	9 700	3 415	130 368	10 864	2 906

Hushållens basutgifter (exkl. barnomsorgsavgifter) kr/mån.

Antalet barn per hushåll				
1	2	3	4	5
8 607	11 140	13 960	16 024	17 198

Bostadsbidragen är ännu ej färdigbehandlade inför reformen 1991. Beräkningen måste därför f.n. bygga på de bostadsbidragsbelopp som kommer att gälla vid utgången av år 1990. Det finns dock anledning anta att flerbarnstilläggen åtminstone fr.o.m. fjärde barnet kommer att räknas av mot bostadsbidragen för dessa familjer. I de följande beräkningarna har emellertid nuvarande bostadsbidragsbelopp använts.

Ensamstående vårdnadshavare med antal barn	1	2	3	4	5
Nettolön kr/mån	6 161	6 161	6 161	6 161	6 161
Barnbidrag	835	1 670	2 922	5 443	8 182
Bostadsbidrag (ca)	1 145	1 590	2 075	2 120	2 010
	8 141	9 421	11 158	13 724	16 353
Basutgifter	-8 607	-11 140	-13 960	-16 024	-17 198
Underskott (I)	-466	-1 719	-2 802	-2 300	-845

Om barnomsorgsavgifterna i tidigare exempel beaktas ökar underskotten till följande belopp (det förutsätts att oförändrad inkomstrelatering gäller för barnomsorgsavgifterna)

Barnomsorgsavgifter	-449	-482	-473	-473	-595
Underskott (II)	-895	-2 201	-3 275	-2 709	-1 440

Barnantal

Ensamstående vårdnadshavare/ antal barn	1	2	3	4	5
Nettolön kr/mån	7 958	7 958	7 958	7 958	7 958
Barnbidrag	835	1 670	2 922	5 443	8 182
Bostadsbidrag	665	1 140	1 595	1 640	1 530
	9 458	10 768	12 475	15 041	17 670
Basutgifter	-8 607	-11 140	-13 960	-16 024	-17 198
Över/under-skott (I)	+851	-372	-1 485	-983	+472
Barnomsorgs-avgifter	-543	-596	-574	-574	-704
över/under-skott (II)	+308	-906	-2 059	-1 557	-232

I förhållande till modellförslagen för samhällsstödet uppkommer följande över/underskott i typhushållen. En jämförelse görs också med nuvarande bidragsförskott när underhållsbidrag saknas (990 kr. fr.o.m. 1990-01-01).

Antal barn	1	2	3	4	5
Nettolön kr/mån 6 161					
Underskott (II)	-895	-2 201	-3 275	-2 709	-1 440
Nuvarande bidragsförskott	+990	+1 980	+2 970	+3 960	+4 950
Överskott/ underskott	+95	-221	-305	+1 251	+3 510
(k.e.)	+70	-126	-141	+490	+1 190
Grundbidragsmodellen	+1 025	+2 050	+3 075	+4 100	+5 125
Överskott/ underskott	+130	-151	-200	+1 391	+3 725
(K.e.)	+96	-86	-93	+545	+1 263
Barnbidragsmodellen	+750	+1 500	+2 250	+3 000	+3 750
Överskott/ underskott	-145	-701	-1 025	+291	+2 310
(K.e.)	-107	-400	-476	+114	+783
+Underhållsbidrag 400 kr/barn	+188	+399	+81	+741	+1 461

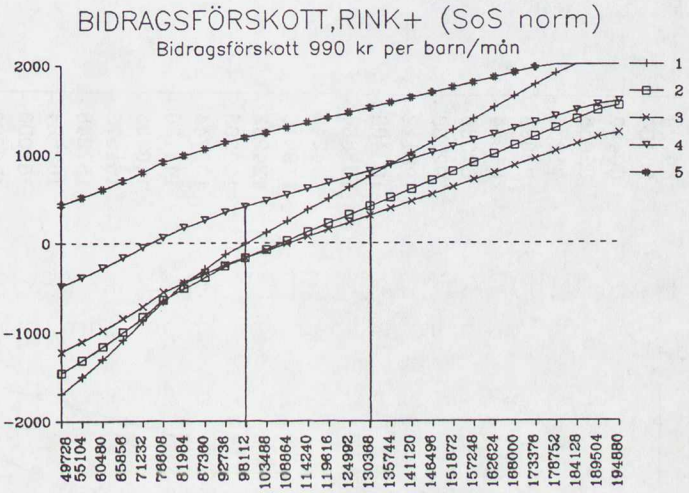
Bostadsbidrags-modellen	+800	+1 600	+2 400	+3 200	+4 000
Överskott/					
underskott	-95	-601	-875	+491	+2 560
(K.e.)	-70	-343	-406	+192	+867
+Underhålls-bidrag					
400 kr/barn	+225	+113	+325	+820	+1 545

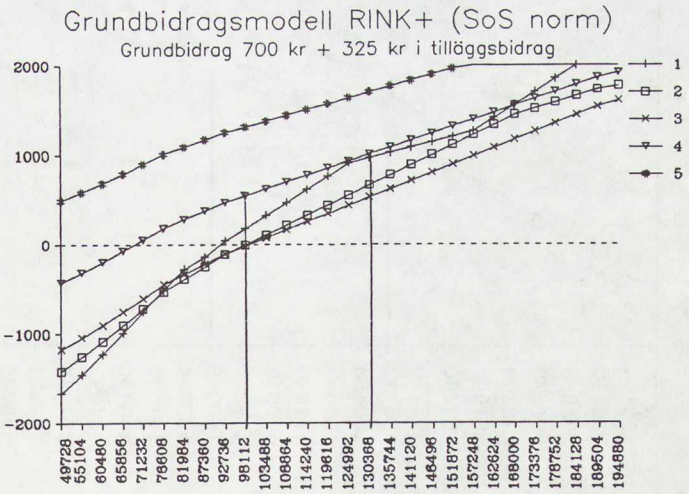
Nettolön kr/mån 7 958	Antal barn 1	2	3	4	5
Över/under-skott (II)	+308	-968	-2 059	-1 557	-232
Nuvarande bidrags-förskott	+990	+1 980	+2 970	+3 768	+4 980
över/under-skott	-1 298	+1 012	+911	+2 403	+4 748
(k.e.)	+961	+578	+424	+942	+1 609
Grundbidrags-modellen	GB+180	+1 400	+2 080	+2 800	+3 500
	TB+325	+650	+975	+1 300	+1 625
över/under-skott	+813	+1 082	+996	+2 543	+4 893
(K.e.)	+602	+618	+463	+997	+1 659
Barnbidrags-modellen	+750	+1 500	+2 250	+3 000	+3 750
Överskott/ underskott	+1 058	+532	+191	+1 443	+3 518
(K.e.)	+783	+304	+89	+566	+1 192
+Underhålls-bidrag 400 kr/barn	+1 080	+761	+647	+1 193	+1 870
Bostadsbidrags-modellen	+640	+1 520	+2 400	+2 800	+2 800
över/under-skott	+948	+552	+341	+2 403	+2 568
(k.e.)	+702	+315	+159	+942	+870

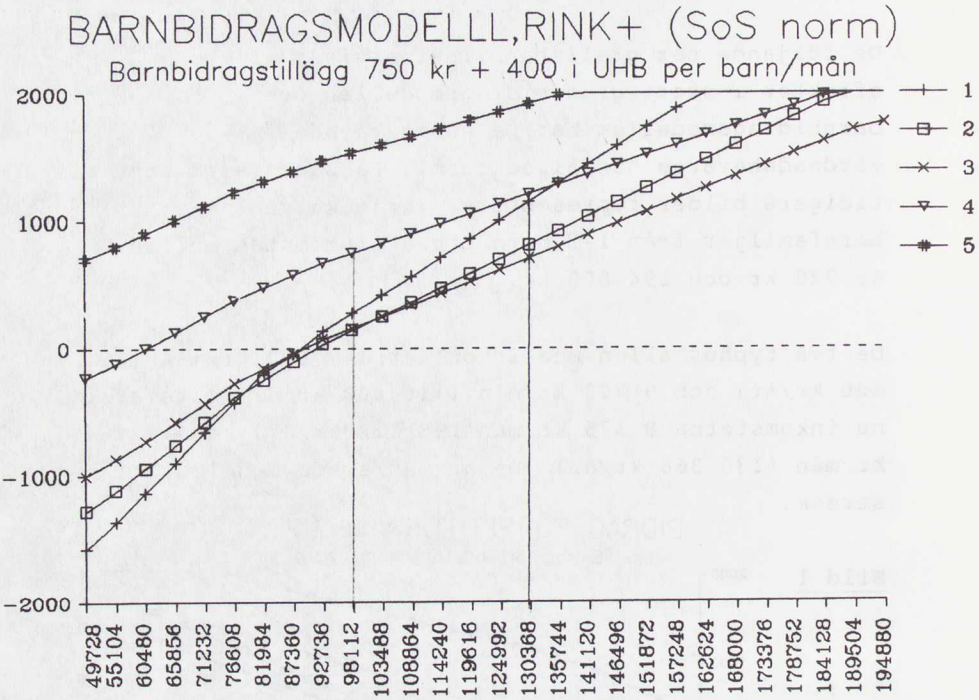
De följande sex grafiska bilderna visar vilka effekter i stort grundbidragsmodellen och barnbidragsmodellen har på ensamstående vårdnadshavares hushållsekonomi. På samma sätt som i tidigare bilder representerar varje kurva barnfamiljer från 1-5 barn och årsinkomsten mellan 49 728 kr och 194 800 kr.

De två typhushållen med inkomsterna 7 300 kr/mån (87 600 kr/år) och 9 700 kr/mån (116 400 kr/år) motsvarar nu inkomsterna 8 176 kr/mån (98 112 kr/år) och 10 864 kr/mån (130 368 kr/år). De är markerade med lodräta streck.

Bild 1






BARNBIDRAGSMODELLL,RINK+ (SoS norm)
Barnbidragstillägg 750 kr + 400 i UHB per barn/mån
2000
1000
0
-1000
-2000
49728
55104
60480
65856
71232
76608
81984
87360
92736
98112
103488
108864
114240
119616
124992
130368
135744
141120
146496
151872
157248
162624
168000
173376
178752
184128
189504
194880
1
2
3
4
5

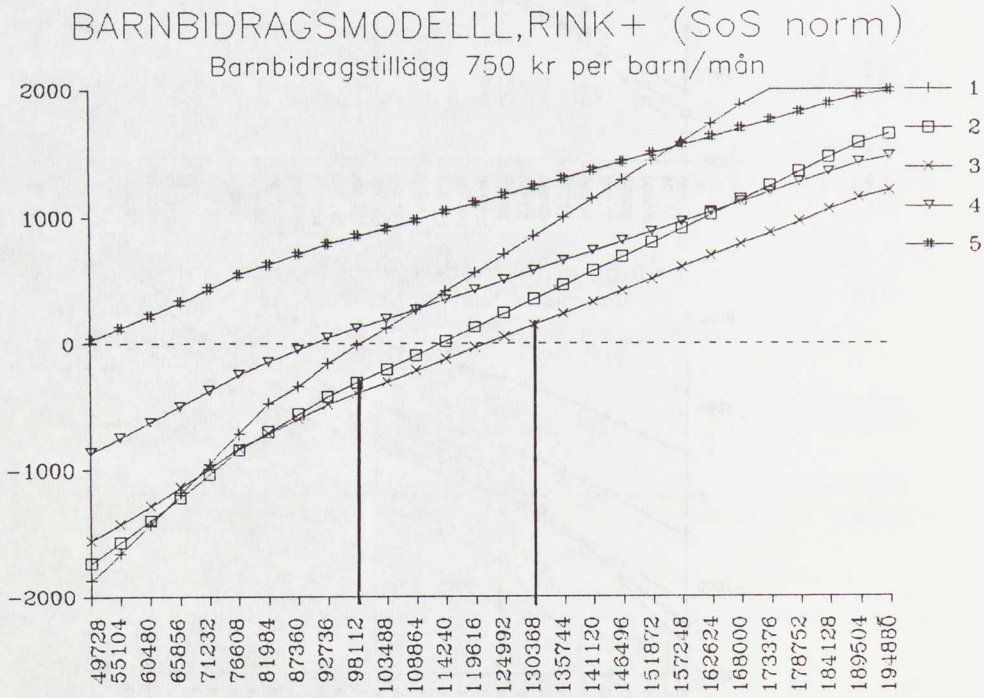

BARNBIDRAGSMODELLL,RINK+ (SoS norm)
Barnbidragstillägg 750 kr per barn/mån
2000
1000
0
-1000
-2000
49728
55104
60480
65856
71232
76608
81984
87360
92736
98112
103488
108864
114240
119616
124992
130368
135744
141120
146496
151872
157248
162624
168000
173376
178752
184128
189504
194880
1
2
3
4
5

Bild 2

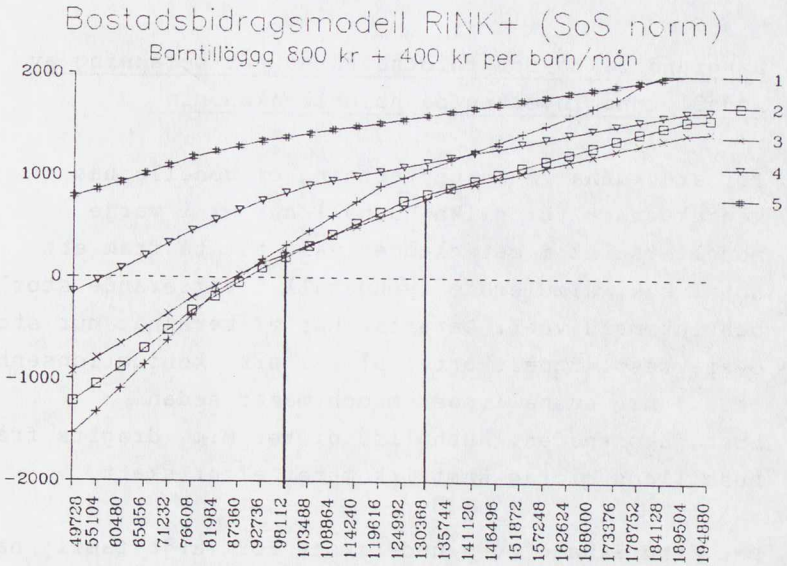
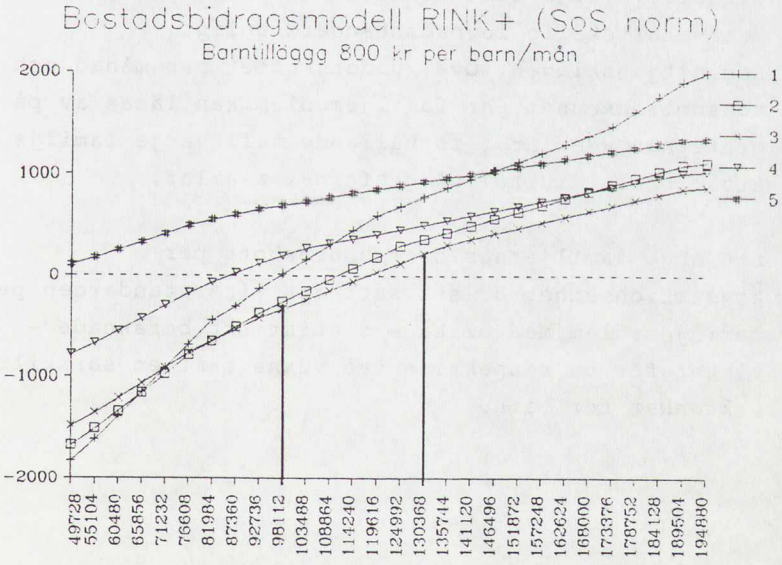

Bostadsbidragsmodell RINK+ (SoS norm)
Barntillägg 800 kr + 400 kr per barn/mån
2000
1000
0
-1000
-2000
49728
55104
60480
65856
71232
76608
81984
87360
92736
98112
103488
108864
114240
119616
124992
130368
135744
141120
146496
151872
157248
162624
168000
173376
178752
184128
189504
194880
1
2
3
4
5

Bild 3


Bostadsbidragsmodell RINK+ (SoS norm)
Barntillägg 800 kr per barn/mån
2000
1000
0
-1000
-2000
49728
55104
60480
65856
71232
76608
81984
87360
92736
98112
103488
108864
114240
119616
124992
130368
135744
141120
146496
151872
157248
162624
168000
173376
178752
184128
189504
194880
1
2
3
4
5

Bilaga

Bakgrundsfakta och förutsättning för beräkning av modellernas inverkan på hushållsekonomin

För att kunna få en uppfattning om modellernas konsekvenser för olika hushåll har vi i varje modellavsnitt i betänkandet valt att ta fram ett antal s.k. simulerade typhushåll i varierande storlek och inkomstnivåer. Därefter har vi beräknat hur stort över- resp. underskottet blir i s.k. konsumtionsenhet (k.e.) per hushållsmedlem och månad sedan bostadskostnaden, hushållsutgifter m.m. dragits från hushållens bidrag samt inkomster efter skatt.

Det framräknade över/underskott för varje familj har sedan jämförts med skälig levnadsstandard i enlighet med socialtjänstlagen. I våra modeller illustreras de olika familjernas över/underskott i form av grafiska bilder. I varje bild finns en nollinje som just motsvarar skälig levnadsstandard enligt socialtjänstlagen. Över/underskottet per månad och konsumtionsenhet per familjemedlem kan läsas av på grafernas y-axlar i förhållande till varje familjs årsinkomst (brutto) på grafernas x-axlar.

Att ange familjernas över/underskott per konsumtionsenhet är ett sätt att visa standarden per familjemedlem med olika - statistiskt beräknade - vikter för en respektive två vuxna samt en särskilt viktenhet för barn.

Följande vikter har använts:

1 vuxen = 0,95 k.e.
2 vuxna = 1,65 k.e.
För varje barn = 0,40 k.e.

I övrigt har beräkningarna gjorts utifrån följande föutsättningar.

Lön

Från LO:s bearbetning av statistiska centralbyråns inkomststatistik 1987 har en uppräkning gjorts för 1988 (7,5 %) och 1989 (7 %) såsom redovisats i budgetpropositionen för år 1989/90.

Genomsnittlig heltidslön
(1 000-tals kr.)

	Kvinnor		Män	
	1987	1989	1987	1989
LO	103	116	121	139
TCO	123	141	159	183
SACO	140	161	197	227

I modellernas grundexempel har vi valt den genomsnittliga heltidslönen för LO:s medlemmarna - 9 700 kr. för kvinnor och 11 600 kr. för män per månad. Eftersom flertalet vårdnadshavare är kvinnor har vi även tagit med en så låg lön som 7 300 kr. per månad.

Den lönen kan anses motivera exempelvis genomsnittlig lön för sjukvårdsbiträde som arbetar 3/4-tid. För den högre lönen, 13 300 kr., i grundexemplet kan

jämförelse göras med genomsnittlig lön för heltidsanställd kvinna som tillhör SACO:s avtalsområde.

Skatt

Genomsnittlig kommunalskatt 1989 är 30,80 kr., men eftersom flera kommuner har 31 kr. i utdebitering så har vi valt den skattesatsen. - När jämförelser görs med levnadskostnadsberäkningarna enligt nuvarande bidragsförskottssystem har vi beaktat att för ensamstående vårdnadshavare görs en skattereduktion med 1 800 kr. om året eller 150 kr. per månad. Underhållsskyldiga får göra avdrag med högst 3 000 kr. per år och barn för utbetalda underhållsbidrag. I våra modeller har vi slopat skattereduktionen och underhållsavdraget i enlighet emd RINK:s förslag.

Schablonavdrag för resor m.m. om 3 000 kr. per år har beaktats och likaså skattereduktion med högst 480 kr. per år för fasta föreningsavgifter.

Bostad

Socialstyrelsen och riksförsäkringsverket kommer för bostadskostnader 1989/90, tabell 3 och högsta godtagbara kostnad har använts. Fr.o.m. 1989-10-20 gäller dessa belopp.

1-2 vuxna, 0 barn	2 675 kr./mån.
1-2 vuxna, 1 barn	3 150 kr./mån.
1-2 vuxna, 2 barn	3 900 kr./mån.
1-2 vuxna, 3 barn	4 575 kr./mån.

Enligt våra modellförslag har vi inte räknat med ett bidragsförskott/underhållsbidrag (11 600 kr./år) i

underlaget för beräkning av bostadsbidrag. Däremot har bidragsförskottet tagits med i redovisningen av bidragsförskottets inverkan på vårdnadshavarnas hushållsekonomi.

Hushållskostnader

Socialtjänstlagens norm för skälig levnadsstandard har använts. Följande procent av basbeloppet 27 900 kr./år (december 1988) har använts.

1 vuxen	115 % = 2 674 kr./mån.
Barns 1-3 år	55 % = 1 278 kr./mån.
Barn 4-10 år	65 % = 1 511 kr./mån.
Barn 11-20 år	75 % = 1 743 kr./mån.

Till hushållskostnaderna har lagts kostnader för fackföreningsavgift, 150 kr./mån., och för månadskort, 200 kr./mån. För barn som fyllt 1 år har ett tillägg gjorts med 100 kr. för månadskort.

Barnomsorgsavgifter

Avgiftena är mycket varierande mellan kommunerna i landet och ett flertal taxetyper förekommer. Finansdepartementet har dock nyligen gjort beräkningar av de mera genomsnittliga avgifterna i landet. Enligt beräkningarna varierar avgifterna mellan 5,5 - 6 procent av bruttolönen per månad för en kommunal daghemsplats inklusive en fritidshemsplats för ett syskon. Avgiften storlek har också betydelse för antalet syskon i familjen.

I våra exempel har vi valt att använda procentsatsen 5,5 av bruttolönen per månad för en daghemsplats. För två daghemsplatser är avgiften ca 7 procent av

bruttolönen. Kostnaderna för en daghemsplats för inkomstnivåerna 7 300 kr. - 9 300 kr. per månad varierar mellan 400 kr. - 500 kr. för en daghemsplats. Har familjer dessutom fritidshemsplats tillkommer mellan 30-75 kr./mån.

Följande sammansättning av daghems- och fritidshemsplatser har använts i modellerna i förhållande till hushållens storlek.

	daghems-plats	fritids-hemsplats
Hushåll ett barn 5 år	1	-
Hushåll, två barn 5+7 år	1	1
Hushåll, tre barn 5+7+12 år	1	1
Hushåll, fyra barn 5+8+12+15 år	1	1
Hushåll, fem barn 3+5+7+12+15 år	2	1

Det bör noteras att bl.a. bostadskostnaderna ökat väsentligt under 1989 utan att motsvarande höjning skett av bostadsbidrag eller barnbidrag. Bostadsbidragets storlek är oförändrat sedan 1988 och kommer så att vara till årsskiftet 1990/91. Detta innebär att en betydande obalans nu uppkommit mellan inkomster och utgifter i våra typfall i förhållande till de beräkningar som gjordes i början av 1989. Första om en jämförelse görs med de förhållanden som kan antas råda under år 1991 efter det att skattereformen har genomförts blir skillnaden mellan

inkomster och utgifter gynnsamma för hushållen. En stor osäkerhetsfakktor är dock bostadsbidragssystemets utformning för flerbarnsfamiljerna.

Reservation av Ann-Marie Strömberg

Det är en brist i utredningen att underhållsbidragens utformning och de underhållsskyldigas situation inte har hunnit behandlas. Om man har den grundinställningen att barn i första hand skall försörjas av föräldrarna och att samhällsstödet skall komma i andra hand borde slutsatsen vara att man börjar med att se över underhållsbidragen och därefter utformar samhällstödet. Jag påtalade redan i början av utredningen denna synpunkt, men fick då ej gehör.

En av målsättningarna i utredningen har varit att samhällsstödet skall vara neutralt till olika typer av familjebildningar och inte verka styrande. Den enda helt neutrala formen av samhällsstöd jag kan finna, som inte lämnar de sämst ställda utan tillräckligt stöd, skulle vara ett kraftigt höjt barnbidrag, som täcker grundkostnaden för ett barns försörjning och som utbetalas till varje barn. Ett sådant bidrag är emellertid för dyrt att genomföra.

Ingen av de tre modeller som underhållsbidragskommittén har arbetat med är perfekt. Alla har sina fördelar och sina brister. Jag anser det riktigt att som slutprodukt presentera alla de tre modeller kommittén har arbetat med, men vill lämna förord för grundbidragsmodellen som jag anser vara den bästa och mest realistiska.

Grundbidragsmodellen innebär en omfördelning av samhällsstödet från ombildade familjer till ensamboende vårdnadshavare, samtidigt som det prövas mot vårdnadshavarens, mot den underhållsskyldiges och mot barnets inkomster. Det innebär en buffert mellan

föräldrarna och en mindre omställning än t.ex. barnbidragsmodellen. Det innebär vidare att mera av "bidragscirkusen" koncentreras till Försäkringskassan.

Jag kan däremot inte acceptera barnbidragsmodellen, huvudsakligen därför att jag anser den innebära "åt den som har skall mera vare givet", i och med att kopplingen mellan underhållsbidrag och samhällsstöd helt försvinner. Ju högre underhållsbidrag, desto mera sammanlagt bidrag för barnet. Den som har lågt underhållsbidrag får försämrad ekonomi och därtill får styvföräldrar inte bara ett sekundärt utan även ett primärt försörjningsansvar.

Jag anser inte att man kan förutsätta att den vårdnadshavare som har inget eller lågt underhållsbidrag har detta därför att vederbörande själv har god ekonomi. Det kan likaväl vara så att det är den underhållsskyldige som helt saknar betalningsförmåga, samtidigt som vårdnadshavaren ändå har en låg inkomst.

Om barnbidragsmodellen skulle bli aktuell kan de också få stora konsekvenser för styvföräldrar. För närvarande har styvföräldrar endast sekundärt försörjningsansvar, vilket blir aktuellt först om det gäller att ge barnet försörjning över bidragsförskottsnivå. Med barnbidragsmodellen kan styvförälderns försörjningsansvar bli primärt när inget eller mycket lågt underhållsbidrag utbetalas.

Vilken av modellerna som än väljs motsätter jag mig flerbarnstillägg inom stödet till barn med särlevande föräldrar. Det behov av ökat stöd som flerbarnsfamiljer har skall tillgodoses genom höjning

av redan existerande flerbarnstillägg inom barnbidragssystemet, något annat vore överkompensation jämfört med kärnfamiljer.

Jag delar inte kommitténs uppfattning att det är kopplingen mellan underhållsbidrag och bidragsförskott i sig som ger de negativa konsekvenser som omnämns. Orsaken är i stället att underhållsbidrag och bidragsförskott beräknas på så olika grunder. Udnerhållsbidraget inkomstprövas utifrån ett solidariskt försörjningsansvar, medan bidragsförskottet ses som en miniminivå för den ene föräldern bidrag till barnets försörjning, utan hänsyn till den andre föräldern eller barnets inkomst.

Jag har under utredningens gång blivit tveksam till rimligheten i den i och för sig sympatiska tanken att föräldrar även efter en separation skall ha ett solidariskt försörjningsansvar. Det är ju inte så att föräldrarnas situation är statisk efter en separation. Familjebildningar ändras, och ekonomiska förhållanden ändras. Det solidariska försörjningsansvaret gör att den ene föräldern ekonomi kan försämras beroende på åtgärder som den andre föräldern vidtar utan att det går att påverka för den som drabbas. Exempelvis sänkt underhållsbidrag beroende på att den underhållsskyldige bildat ny familj, trots att de egna inkomsterna är oförändrade eller höjt underhållsbidrag beroende på att vårdnadshavaren fått lägre inkomst. Sådana förändringar kan förvärra motsättningarna efter en kanske redan smärtsam separation och dessa konsekvenser skulle förvärras om barnbidragsmodellen införs eftersom underhållsbidragens storlek då får större betydelse.

Särskilt yttrande av Kersti Johansson

Kommittén för översyn av reglerna för underhållsbidrag till barn och bidragsförskott (UBK-87) tillkallade hösten 1986. Motiven för utredningen angavs i direktiven vara, dels den ökande kostnadsbelastningen för samhället de befintliga systemen medförde, dels bl.a. de brister regelsystemet uppvisade vad gällde samordningen mellan underhållsbidrag och bidragsförskott.

Två tidigare statliga utedningar har ingående behandlat utformningen av regelsystemet för underhållsbidag och bidragsförskott och lagt förslag till förändringar. Förslagen har dock endast i begränsad omfattning genomförts, vilket - såsom understyrks i regeringens direktiv - visar hur komplicerat området är.

Enligt de ursprungliga tidsplanerna skulle utredningen ha presenterat sina förslag i april 1990. Regeringen (finansdepartementet) har dock anmodat utredningen att redovisa de delar av utredningens arbete i dessa frågor som har betydelse för den pågående skatteomläggningen.

Detta innebär att kommittén tvingas att till regeringen överlämna ett material som ej kan anses färdigbehandlat och utan eget ställningstagande till de tänkbara modeller för att ersätta nuvarande system - dvs. grundbidrags-, barnbidrags- och bostadsbidragsmodellerna.

Med hänsyn till ämnets komplexitet och den centrala roll för familjeekonomin, som detta stödsystem har,

borde utredningen ha fått nödvändig tid och tillräckliga resurser så att ett genomarbetat förslag kunnat presenteras.

Det egentliga motivet för regeringen att i förtid begära in utredningens förslag i delar som är relevanta för skatteomläggningen torde knappast vara motiverat av något intresse för att snabbt lägga förslag om ett rättvist och socialt acceptabelt regelsystem för underhållsbidrag och bidagsförskott i syfte att skydda ekonomiskt utsatta särboende föräldrar med barn. Med den dominerande roll finansdepartementet har i regeringen torde denna anmodan primärt vara betingad av att finna en ytterligare finansieringskälla för att betala kommande marginalskattesänkningar. Detta förhållande styrks också av att i direktiven uttryckligen anges att kommittén skall beakta möjligheterna till besparingar.

Jag vill mot denna bakgrund - såsom det även understryks i direktiven - understryka den betydelse det familjeekonomiska systemet i övrigt och skattesystemet har för både vårdnadshavare och för de bidragsskyldiga föräldrarna. En försämring av stödsystemet för framför allt ensamstående med barn bl.a. motiverad med syftet att vara en del i finansieringen av skatteomläggningen som framför allt gynnar höginkomsttagare är enligt min mening inte acceptabel. Det krävs i stället att formerna för att finansiera skatteomläggningen sker på ett sådant sätt att ekonomiskt utsatta inte drabbas av stora kostnadsökningar för skilda basbehov utan att få del av skattesänkningar.

Besparingar i stödsystemet för underhållsbidrag och bidragsförskott förutsätter att de sämst ställda grupperna i samhället skyddas på ett bättre sätt än de beslut respektive förslag till beslut som för närvarande har politisk majoritet. Framgör allt kommer den breddade indirekta beskattningen att slå hårt mot låg- och medelinkomsttagare.

Jag anser att inskränkningar i stödsystemet i så fall måste kombineras med åtgärder som syftar till att kostnadsbelastningen för boende, mat, energi etc. stannar på en nivå som innebär att de ekonomiskt utsatta grupperna i möjligaste mån skyddas. Det krävs enligt min mening en rad förändringar i föreliggande majoritetsförslag till skattereform. Bl.a. måste momsen på mat kraftigt sänkas, lägre byggmoms bibehållas, en särskild skattereduktion för låg- och medelinkomsttagare på 500 kr. för alla med en beskattningsbar inkomst på upp till 140 000 kr. införas, mjölksubventionerna bibehållas liksom den s.k. hemmamakereduktionen.

Jag vill även i detta sammanhang erinra om att centerpartiet tillsammans med de övriga icke-socialistiska partierna lagt förslag om införande av ett beskattningsbart vårdnadsbidrag till alla barn upp till sju år. Införande av ett vårdnadsbidrag skulle enligt min mening var en ekonomisk fördel även för ensmstående föräldrar.

Slutligen vill jag framhålla att ingen av de konkreta modeller som utredningen redovisar är tillräckligt genomarbetad för att kunna ligga till grund för förslag. Dock anser jag att utgångspunkten för en reformering av det nuvarnade stödsystemet skulle kunna vara en förenklad och utvecklad

grundbidragsmodell. Denna modell har i det föreliggande utredningsarbetet inte fått en tillräckligt allsidig belysning och bör därför beredas ytterligare.

Särskilt yttrande av Gullan Lindblad

Kommittén, som haft för avsikt att presentera sina överväganden och förslag i ett slutbetänkande i april 1990, har av finansdepartementet mer eller mindre uppmanats att överlämna ett delbetänkande (i stencilupplaga) snarast utan att något av kommitténs förslag förordas specifikt. Det har bedömts angeläget att beredning och ställningstagande till UBK:s förslag om ändrade stödformer tidsmässigt koordineras med det slutliga genomförandet av skattereformen. Proposition med slutförslag om den framtid inkomstbeskattningen avses avlämnas i början av april 1990. I denna proposition kommer bl.a. att föreslås att underhållsavdraget och ensamförälderreduktionen skall slopas med verkan fr.o.m. den 1 jan. 1991. Förslag om kompensation för bortfall av dessa stödformer har behandlats av underhållsbidragskommittén.

Kommittén överlämnar sina förslag om grundbidragsmodellen, bidragsmodellen och bostadsbidragsmodellen utan eget ställningstagande. Det är min förhoppning att sedvanlig remissbehandling kommer att ske av det överlämnade materialet.

Kommitténs arbete har blivit mer tidskrävande än vad som förutsågs från början beroende på bidragssystemets komplexitet.

Kommitténs utgångspunkt har varit föräldrabalkens regler om solidariskt föräldraansvar. Jag delar den uppfattningen men beklagar att underhållsbidragsfrågorna inte har kunnat behandlas på ett tillfredsställande sätt.

Anpassningen till den föreslagna skatteomläggningen har av kommittén antagits innebära sådana påfrestningar i ekonomin för många barnfamiljer att någon genomgripande förändring av bidragsförskottssystemet knappast torde vara möjlig att genomföra i nuläget.

För min del vill jag anföra följande:

De icke - socialistiska partierna i riksdagen har under en följd av år föreslagit ett beskattningsbart vårdnadsbidrag för alla barn i förskoleåldern. Detta skulle naturligtvis vara ett väsentligt bidrag till hushållsekonomin för alla barnfamiljer och inte minst för den ensamstående vårdnadshavaren. Vårdnadsbidraget skall inte påverka bostadsbidragets storlek. Avdragsrätt för faktiska barnomsorgskostnader upp till vårdnadsbidragets belopp ges till den familj som anlitar barnomsorg utom hemmet.

Moderata Samlingspartiet föreslår dessutom att ett grundavdrag för barn upp till 18 års ålder (20 år vid gymnasiestudier) införs vid den kommunala beskattningen. I de fall inkomsten är lägre än grundavdraget skall motsvarande bidrag utgå till familjen.

När det gäller rätten till avdrag för underhållsbidrag skall denna kvarstå.

Det moderata skatteförslaget innebär sänkt skatt för alla inkomsttagare, även för deltidsarbetande och låginkomsttagare. Det innebär också att hänsyn tas till försörjningsbörda vid beskattningen.

Till sammantaget innebär de moderata förslagen väsentliga ekonomiska förstärkningar för samtliga barnfamiljer. Om dessa förslag varit utgångspunkt för underhållsbidragsommitténs arbete skulle kommitténs slutsatser och förslag självfallet sett annorlunda ut.

Särskilt yttrande av Barbro Sandberg

Reglerna om underhållsbidrag till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar har under lång tid varit föremål för utredningar. Två tidigare utredningar har lagt förslag som ej genomförts. Redan detta visar att uppgiften är komplicerad.

Enligt utredningsdirektiven (1986:30) skall den nya kommittén ta fram "faktaunderlag om den ekonomiska och sociala situationen för såväl underhållsskyldiga som underhållsberättigade barn och deras vårdnadshavare". Situationen för vårdnadshavare har ingående analyserats och ingen undersökning gjorts beträffande de underhållsskyldiga, vilket jag efterlyst vid ett flertal tillfällen. Enligt min uppfattning går det inte att förorda någon modell utan att först också ta reda på de underhållsskyldigas förhållanden.

Kommitténs utgångspunkt i arbetet har varit föräldrabalkens regler att alla föräldrar har ansvar för sina barns försörjning. Jag delar den uppfattningen och anser därför, att det är en stor brist att underhållsskyldigas situation ej utretts.

De icke-socialistiska partierna i riksdagen har under en följd av år förordat att ett vårdnadsbidrag skall utgå till familjer med barn i förskoleåldern. Detta underlättar den ekonomiska situationen även för ensamstående föräldrar. Den kraftiga ökningen av barnbidraget som länge förordats av folkpartiet och genomförts i samband med skattereformen - liksom den stora sänkningen av inkomstskatten - förbättrar barnfamiljerans ekonomiska situation och då givetvis också de ensamståendes.

På grund av olika omständigheter, bl.a. skattereformens genomförnde, måste kommittén lämna förslag innan arbetet är slutfört. Jag anser därför, att det är omöjligt att i dag förorda någon av de tre modeller som tagits fram. Det finns för och nackdelar med alla. Det är därför önskvärt att förslagen remissbehandlas.

Särskilt yttrande av Annette Hansson

I en del av betänkandet förs ett resonemang som rör möjligheten att via skattesystemet lösa frågan om utformningen av det stöd som underhållsbidragskommittén haft som uppgift att lämna förslag om. Tanken avvisas visserligen men jag vill förstärka skälen däremot genom att framhålla följande.

Idén att söka konstruera särskilda skatteskalor som visar hur mycket den underhållsskyldige skall betala i underhåll och hur mycket vårdnadshavaren skall få i underhållsbidrag och samhällsstöd saknar förankring i den skatterättsliga verkligheten. Detta gäller inte bara utifrån teoretiska och tekniska utgångspunkter. För de myndigheter som ansvarar för den praktiska tillämpningen av skattelagstiftningen skulle en sådan konstruktion innebära avsevärda komplikationer. Dessutom bör än starkare erinras om att en majoritet av riksdagen vid flera tillfällen och sedan lång tid uttalat att sociala frågor inte bör lösas via skattesystemet.

Udnerhållsbidragskommittén har visserligen enligt sina direktiv varit oförhindrad att behandla de delar av skattesystemet som direkt berör ensamföräldrarna och de underhållsskyldiga. Efter att direktiven till underhållsbidragskommittén utfärdats tillsattes emellertid den ena av de stora skatteutredningarna, nämligen utredningen om reformerad inkomstbeskattning, RINK. Frågan om att utarbeta förslag till förändringar inom skattesystemet hörde i det läget enligt min mening primärt hemma i RINK. RINK och underhållsbidragskommittén har ju arbetat parallellt.

Direktiven till RINK genomsyrades av ambitionen att åstadomma ett enkelt och lättbegripligt inkomstskattessystem. Även i det slutbetänkande SOU 1989:33 Reformerad inkomstbeskattning, som RINK avlämnade i juni 1989, utgör den ambitionen ett av de inlsag som dominerar. Sammanfattningsvis anser jag således att konstruktionen av sådana särskilda skatteskalor, som ovan nämnts, inte går att förena med förenklingssträvandena, vilket ju också är underhållsbidragskommitténs slutsats,.

Även för underhållsbidragskommitténs arbete har en av målsättningarna varit att förenkla det regelsystem som gäller för det familjeekonomiska stödet. Jag anser inte att den s.k. gurndbidragsmodellen uppfyller det kravet. Här ansluter jag mig till de delar av Lars-Göran Engströms särskilda yttrande, vari kritik riktas mot grundbidragsmodellen för dess brister från förenklingssynpunkt samt för att den inte löser det grundläggande problemet inom bidragsförskottssystemet, nämligen det som hänger samman med utfyllnadsdelen av bidragsförskottet.

Särskilt yttrande av Anders Bodecker och Hans Svensson

Kommittén konstaterar att resultatet av de skatteöverläggningar som förekommit under hösten 1989 i hög grad kommit att påverka tidplanen för ett genomförande av förslag till att förändra bidragsförskottssystemet.

Med hänsyn härtill och då de tre modellförslagen, framförallt grundbidragsmodellen, behöver ytterligare analyseras vill vi förorda följande förändringar på kort sikt.

1 Införa ett ensamboendebidrag enligt grundbidragsmodellen på 325 kr per månad och barn. Beloppet bör fastställas av riksdagen.

2 Detta nya bidrag föreslås finansieras genom dels borttagandet av ensamförälderreduktionen dels genom en sänkning av bidragsförskottsnivån från 40 % till 30 % av basbeloppet eller det krontalsbelopp som riksdagen beslutar om.

Alternativet kan slopandet av ensamförälderreduktionen kombineras med att ett finansieringsutrymme skapas genom att utfyllnadsbidraget utgår med en lägre procentsats än 100 procent av skillnaden mellan underhållsbidraget och 40 % av basbeloppet dvs. nuvarande bidragsförskottsnivån. Det nya utfyllnadsbidraget kan förslagsvis utgå med 75-85 procent av mellanskillnaden.

3 Enligt kommitténs direktiv 1986:30 skall det övervägas att ge försäkringskassorna ett större ansvar vid fastställelse av underhållsbidrag. Med bl.a. hänvisning till det goda resultatet av försöksverksamheten vid fyra försäkringskassor föreslår vi att kommunernas administration av fastställelse och jämkning av underhållsbidrag överflyttas till försäkrignskassorna.

Särskilt yttrande av Lars-Göran Engström

En av huvuduppgiftena för underhållsbidragskommittén har varit att åstadkomma förenklingar i det nuvarande systemet med bidragsförskott och underhållsbidrag. Enligt min mening leder inte grundbidragsmodellen till några förenklingar. Systemet blir tvärtom krångligare.

Roten till det onda ligger i utfyllnadsbidraget, dvs. den del av bidragsförskottet som överstiger underhållsbidraget. Förekomsten av utfyllnadsbidrag nödvändiggör en kontroll av underhållsbidragens storlek. För låga underhållsbidrag drabbar nämligen staten. Avtal mellan den underhållsskyldige och den underhållsberättigade och domstolsdomar om underhållsbidrag kan inte utan vidare godtas. I det nuvarande systemet tvingas vårdnadshavaren av försäkringskassan till processer som de är ointresserade av och till att överklaga tingsrättsdomar. Det är förekomsten av utfyllnadsbidrag som medfört att försäkringskassan kommit att syssla med underhållsbidrag.

I grundbidragsmodellen behålls utfyllnadsbidragen. De förändringar som föreslås i administrativt hänseende rör samspelet mellan försäkringskassa och domstol. Exakt hur detta samspel är tänkt att fungera går knappast att bedöma, eftersom det av olika skäl inte har varit möjligt för utredningen att utarbeta en lagtext. Detta hindrar emellertid inte att det går att finna påtagliga svagheter i systemet.

Förslagen i administrativt hänseende syftar i huvudsak till att på olika sätt stärka försäkringskassans ställning i förfarandet. Kassan

skall själv kunna fastställa underhållsbidrag när det påverkar grundbidraget. Den skall som opartisk myndighet ge allmän domstol underlag för bedömning av tvister om underhållsbidrag mellan vårdnadshavaren och den underhållsskyldige. Den skall ensam eller tillsammans med vårdnadshavaren kunna uppträda som motpart till den underhållsskyldige i processer vid domstol. Den skall också fungera som motpart till vårdnadshavaren i tvister vid domstol om grundbidragets storlek. Sådana ärenden blir en ny målgrupp för de allmänna domstolarna. En nyhet för domstolarna blir också att mål om underhåll i vilka grundbidraget berörs skall bli indispositiva. Redan uppräkningen av försäkringskassans olika funktioner visar att systemet blir svåröverskådligt. Härtill kommer att vägande invändningar kan riktas mot vissa av de enskilda förslagen. Några av dessa vill jag redovisa i korthet.

Förslaget att försäkringskassan skall fastställa underhållsbidrag innebär att kassan skall avgöra tvister mellan enskilda. Detta är en nyhet och något helt annat än att hjälpa parterna till en överenskommelse om underhållsbidrag. Förfarandet vid försäkringskassan regleras av förvaltningslagen. Denna lag är inte avsedd och inte heller lämpad för att lösa tvister mellan enskilda. En jämförelse med rättegångsbalken visar vad saken gäller. Frågan i vad mån det är lämpligt att införa ett rättegångsförfarande vid försäkringskassan kräver i vart fall betydligt mer ingående överväganden än vad underhållsbidragskommittén gjort.

Det utgör en komplikation i domstolsförfarandet att försäkringskassan skall kunna uppträda som part på samma sida som vårdnadshavare. Det är alltid en

omgång när det på ena sidan i en rättegång finns två medparter, särskilt om de framför olika uppfattningar i skilda hänseenden. Till bilden hör att försäkringskassan intar en säregen mellanställning. Eftersom vårdnadshavarens inkomster enligt förslaget påverkar grundbidragets storlek kan kassan tvingas inta den ståndpunkten att vårdnadshavarens ekonomiska bärkraft är bättre än vad vårdnadshavaren själv anser. Försäkringskassan kommer då i konflikt med sin medpart i underhållsprocessen. Rättegångarna kommer att bli röriga. T.o.m. en sådan trivial sak som att fördela ansvaret för rättegångskostnader kommer att vålla problem, såvida man inte tar det i sak opåkallde steget och bestämmer att varje part alltid skall bära sin kostnader.

Också förslaget att göra vissa mål om underhåll indispositiva skapar problem. Rättegångsförfarandet i dispositiva och indispositiva mål har stora olikheter. I indispositiva mål godtas i princip inte överenskommelser mellan parter. Domstolen har ett ansvar för att saken blir tillfredsställande utredd så att den kan träffa ett materiellt riktigt avgörande. Typiska indispositiva mål är mål om faderskapet till barn samt mål angående vårdnaden om och umgänge med barn.

Däremot är mål om förmögenhetsrättsliga anspråk för närvarande av principiella skäl alltid dispositiva. Parterna bestämmer här själva ramen för processen genom yrkanden och medgivanden. Om en part vitsordar riktigheten av en uppgift lämnad av motparten läggs denna utan vidare prövning till grund för domstolens avgörande. Detta gör att domstolsförfarandet blir förhållandevis enkelt. Den stora majoriteten underhållsmål kan avgöras efter endast en förhandling

som vanligen tar högst en halvtimme i anspråk. Enligt förslaget skall domstol kunna döma ut högre underhållsbidrag än vad vårdnadshavaren yrkat eller lägre bidrag än vad den underhållsskyldige medgivit. Domstolen måste kontrollera riktigheten av sådana uppgifter om ekonomiska förhållanden som parterna är ense om. Om förfarandet görs indispositivt kommer det att bli betydligt vanligare med längre förhandlingar och fler förhandlingar i samma mål för att domstolen skall kunna träffa ett avgörande.

En särskild svårighet ligger i att domstolen i åtskilliga fall från början inte kan avgöra om målet är dispositivt eller indispositivt. Den bedömningen går inte att göra enbart med ledning av yrkandet om underhållsbidrag i stämningsansökan utan först när parternas ekonomiska villkor är utredda. Redan innehållet i de kallelser rätten utfärdar till förhandling påverkas emellertid av målets karaktär av indispositivt eller dispositivt. Sålunda är påföljderna för utevaro olika och vilken påföljd som kan inträda skall anges i kallelsen. I åtskilliga fall kommer det att visa sig att en rättegång som har handlagts enligt den ena ordningen borde ha handlagts enligt den andra. Den föreslagna modellen kommer att skapa förvirring och irritation.

Förslaget att allmän domstol skall överpröva beslut av försäkringskassan om grundbidrag innebär att dessa domstolar kommer att tillföras en ny och artfrämmande förvaltningsuppgift. Förslaget strider mot strävandena att renodla domstolarnas och domarnas uppgifter.

Komplikationerna i grundbidragsmodellen drabbar självfallet den rättssökande allmänheten. För t.ex.

en enskild vårdnadshavare som först måste ta sig genom en underhållstvist och därefter en rättegång mot försäkringskassan för att komma i åtnjutande av ett bidrag, som kanske inte kommer att uppgå till mer än en hundralapp i månaden, måste ordningen te sig obegriplig.

Enligt min mening är grundbidragsmodellen så krånglig att den enbart av detta skäl inte kan godtas.

Samspelet mellan bidragsförskott och underhållsbidrag har nu utretts praktiskt taget oavbrutet sedan mitten av 1970-talet. Förslag att lappa på den nuvarande ordningen och skapa ett enklare och begripligre regelsystem har lagts av familjelagssakkunniga, ensamföräldrakommittén, riksdagens revisorer och nu av underhållsbidragskommittén. Erfarenheten visar att uppgiften är omöjlig. Uppslag till förbättringar leder ofelbart till nya komplikationer. Det enda sättet att åstadkomma en mer radikal förbättring är att slopa utfyllnadsdelen av bidragsförskottet.

Både barnbidragsmodellen och bostadsbidragsmodellen innebär att samhällsstödet förvandlas från en garanti att underhåll betalas med ett visst belopp, som utgår oavsett om barnets vårdnadshavare är ensamstående eller ej, till ett från underhållsbidraget frikopplat bidrag till ensamstående vårdnadshavare. En konsekvens blir att utfyllnadsbidraget bortfaller och att försäkringskassan därmed inte behöver befatta sig med underhållsbidrag. Fördelarna och nackdelarna i övrigt med de bägge modellerna framgår av kommitténs överväganden.

Avslutningsvis vill jag framhålla att en övergång till någon av de sist nämnda modellerna inte kräver

en samtidig total bearbetning av bestämmelserna om underhållsbidrag. Det är endast smärre ändringar som behövs. Sålunda bör bestämmelsen i 7 kap. 5 § föräldrabalken om styvföräldrars underhållsskyldighet utvidgas till att omfatta fall då styvföräldern är sambo med vårdnadshavaren. För närvarande gäller den begränsningen att styvföräldern måste vara gift med vårdnadshavaren. Vidare bör regeln om rättegångskostnader i 7 kap. 19 § föräldrabalken ses över. Denna bestämmelse är till väsentlig del betingad av det nuvarande bidragsförskottssystemet. Här har jag den uppfattningen att rättegångskostnaderna bör kunna bäras av vardera parten i större omfattning än vad som följer av bestämmelserna i rättegångsbalken. Detta sammanhänger bl.a. med att utgången av en tvist ofta beror på förändringar i parternas ekonomiska villkor som inträffar under processens gång. Regeln i rättegångsbalken att den förlorande parten skall betala motpartens rättegångskostnad förutsätter närmast att sådant inte inträffar. Slutligen måste bestämmas i vad mån samhällsstödet enligt den modell som väljs skall påverka beräkningen av underhållsbidraget. Stödet är så pass betydelsefullt att det knappast är att bortse från det. Valet står då mellan att betrakta stödet som riktat antingen till barnet eller till vårdnadshavaren. I det första fallet leder stödet till att barnets behov av udnerhåll från föräldrarna minskar och i det andra till att vårdnadshavarens förmåga att bidra till barnets underhåll ökar. Jag föredrar det sistnämnda alternativet. Det får inte lika stark inverkan på underhållsbidragets i sänkande riktning och leder därmed heller inte till att underhållsbidraget behöver omprövas lika ofta när samhällsstödet faller bort då vårdnadshavaren upptar samlevnad med en ny

partner. Övriga ändringar som kan finnas påkallade i reglerna om underhållsbidrag behöver inte samordnas med en övergång till barnbidrags- eller bostadsbidragsmodellen.

Särskilt yttrande av Suzanne Ahlner

Jag ansluter mig till vad experten Lars Göran Engström har anfört i sitt särskilda yttrande.

BAKGRUND[1)]

1 Nuvarande system med underhållsbidrag och bidragsförskott

Sedan lång tid tillbaka finns det en skyldighet för föräldrar att försörja sina barn även när de inte lever tillsammans. Under de senaste årtiondena har den civilrättsligt reglerade underhållsskyldigheten varit sammankopplad med ett offentligrättsligt reglerat bidragsförskottssystem.

Reglerna om underhållsbidrag till barn och bidragsförskott har efterhand blivit ett alltmer sammanhållet system vari de olika delarna går i varandra på ett svåröverskådligt sätt. I detta inledande avsnitt skall ges en bakgrund till och närmare beskrivning av det system med underhållsbidrag och bidragsförskott som finns i dag.

1.1 Underhållsbidrag till barn

1.1.1 Historik

I 1734 års lag fanns inga regler om att gifta föräldrar var underhållsskyldiga mot sina barn. En plikt för föräldrarna att underhålla barnet under

---

1) Uppgifterna i denna del av betänkandet avser förhållandena fram till och med år 1989. I vissa fall har dock även förslag till senare kommande förändringar kunnat beaktas.

dess uppväxttid ansågs dock ligga i sakens natur och framgick av flera bestämmelsr i lagen som vilade på en sådan förutsättning. När det gällde underhållsskyldighet för föräldrar som inte var gifta med varandra föreskrivs i 1734 års lag att barn som var avlade "i lönskaläge utan äktenskapsloven, eller i hordom, eller i förbjudna leder" hade rätt att av fadern och modern "njuta nödtorftig föda och uppfostran till dess de sig själva nära kunna". Rätten till underhåll för barnet ansågs upphöra senast när det fyllt 15 år.

Genom lagen 1917 om barn utom äktenskap fick barnet en ovillkorlig rätt till underhåll till dess det fyllt 15 år. När det gällde barn till gifta föräldrar fastslogs genom ett uttryckligt stadgande i 1920 års lag om barn i äktenskap föräldrarnas ovillkorliga skyldighet att vidkännas kostnaden för barnets uppehälle och utbildning. Underhållsskyldigheten skulle inte i något fall upphöra förrän barnet fyllt 16 år. Genom 1920 års lagstiftning kom denna gräns för den ovillkorliga underhållsskyldighetens upphörande att gälla även för barn till ogifta föräldrar. För båda kategorierna barn kunde i vissa fall underhållsskyldigheten fortsätta att gälla även efter barnets 16-årsdag.

År 1949 sammanfördes reglerna om underhållsskyldighet mot barn födda inom och utom äktenskap i 7 kap. föräldrabalken. Samtidigt utformades reglerna om rätt till underhåll i princip lika för barn till gifta och ogifta föräldrar. Genom lagstiftning om underhållsbidrag år 1978 blev reglerna i föräldrabalken föremål för en genomgripande översyn i materiellt hänseende. Ett huvudsyfte med revisionen var att mildra underhållsbördan för

underhållsskyldiga som hade svag ekonomi. Ett annat syfte var att få till stånd en mer enhetlig bedömning av bidragsfrågorna. I praxis rådde nämligen vid denna tid en betydande ojämnhet vid bestämmande av underhållsbidrag. Olika metoder att beräkna bidrag kom till användning. Ofta beräknades underhållsbidraget helt enkelt till en viss procent av den underhållsskyldiges bruttoinkomst. Bidragsbeloppen kunde i likartade fall dock skilja sig åt ganska avsevärt. För att nå de nyssnämnda syftena genomfördes därför följande ändringar:

- underhållsskyldigheten ändrades från att vara ovillkorlig till att bli beroende av föräldrarnas ekonomiska förmåga och barnets behov,
- vid underhållsbidragets fastställande fick den bidragsskyldige förbehålla sig visst belopp för egen del och för eventuellt hemmavarande make eller barn,
- bidragsförskott utgick till särlevande föräldrar med gemensam vårdnad,
- avdrag fick göras på underhållsbidrag för kostnader som uppstår vid umgänge med barnet,
- preskriptionstiden för krav på underhållsbidrag sänktes från tio till tre år,
- det underlättades för försäkringskassorna att meddela eftergift - helt eller delvis - för krav på underhållsbidrag,
- den årliga höjningen av underhållsbidrag begränsades till 7/10 av den procentuella basbeloppshöjningen.

Reformen år 1978 byggde på ett förslag av familjelagssakkunniga (SOU 1977:37). De sakkunniga föreslog i sitt betänkande också vissa ändringar i syfte att förbättra samordningen mellan reglerna om

underhållsbidrag och bidragsförskott. Dessa ändringsförslag ledde dock inte till lagstiftning. En närmare redogörelse för de sakkunnigas förslag i dessa delar ges i avsnitt 3.1.

1.1.2 Underhållsskyldighet m.m.

Underhållsskyldig - den särlevande förälder som betalar underhållsbidrag, i ca 87 % av fallen fadern.

Vårdnadshavare - den förälder som barnet bor med, i ca 87 % av fallen modern.

Föräldrar skall enligt 7 kap. föräldrabalken svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Skyldigheten att bidra till barnets underhåll är alltså villkorlig. Sinsemellan skall föräldrarna ta del av kostnader för barnets undehåll var och en efter sin förmåga.

Föräldrarnas underhållsskyldighet upphör när barnet fyller 18 år. Om barnet vid denna tidpunkt går i skolan är föräldrarna dock intill dess barnet fyller 21 år underhållsskyldiga så länge skolgången pågår. Detsamma gäller om utbildningen avbrutits men återupptas före 19 års ålder. Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan och annan jämförlig grundutbildning.

En förälder som inte varaktigt bor tillsammans med barnet skall fullgöra sin underhållsskyldighet genom

att betala underhållsbidrag till barnet. Underhållsbidrag fastställs genom avtal eller dom (se avsnitt 1.1.4).

I 7 kap. 2 § föräldrabalken anges förutsättningarna för att en förälder skall kunna åläggas att betala underhållsbidrag. Om föräldern inte har vårdnaden om barnet och inte heller varaktigt bor tillsammans med barnet skall underhållsbidrag utges. Detsamma gäller om föräldern har vårdnaden om barnet gemensamt med den andra föräldern men barnet varaktigt bor tillsammans med endast den andra föräldern. Om en förälder har vårdnaden om eller bor tillsammans med barnet, så kan han alltså vanligtvis inte förpliktas att betala bidrag i pengar. Undantagsvis finns dock möjlighet att ändå ålägga honom bidragsplikt. I 7 kap. 6 § föräldrabalken föreskrivs nämligen att sådan skyldighet kan åläggas den som försummar sin underhållsskyldighet. Regeln kan åberopas om barnets föräldrar är gifta med varandra, men en av dem försummar sin underhållsskyldighet.

Bestämmelser om makes underhållsskyldighet mot styvbarn, dvs. barn till den andre maken finns i 7 kap. 5 § föräldrabalken. Den som varaktigt bor tillsammans med någon annans barn är underhållsskyldig mot barnet om han eller hon varaktigt bor tillsammans också med en av barnets föräldrar och denne har vårdnaden om barnet. En ytterligare förutsättning för underhållsskyldigheten är att parterna antingen är gifta med varandra eller har barn tillsammans. Styvförälderns underhållsskyldighet är subsidiär, dvs. barnets egna föräldrar är i första hand skyldiga att stå för försörjningen.

1.1.3 Fastställande av underhållsbidrag

I propositionen 1978/79:12 anvisades en metod för att räkna ut underhållsbidrag. Denna metod bildar utgångspunkt för de allmänna råd som socialstyrelsen har meddelat (socialstyrelsens allmänna råd 1989:6 om underhållsbidrag till barn, som har ersatt de tidigare allmänna råden från socialstyrelsen 1982:1 och riksförsäkringsverket 1982:2 med undertiteln Underhållsbidrag och bidragsförskott). I det följande beskrivs närmare de anvisningar som har meddelats i propositionen och i de allmänna råden för beräkning av underhållsbidrag. Redan här bör påpekas att avsikten med de allmänna råden för framräknande av underhållsbidrag är att de skall vara vägledande för handläggare hos socialnämnderna och försäkringskassorna. I praktiken har dessa myndigheter ansett sig bundna till de allmänna råden. De har däremot inte ansetts bindande för domstolar.

Metoden

Vid bestämmande av underhållsbidrag framräknas först barnets behov av underhåll. Härefter beräknas vad respektive förälder kan bidra med, det s.k. överskottet. Slutligen görs en fördelning av underhållsskyldigheten mellan föräldrarna efter en avvägning av deras förmåga sinsemellan att täcka barnets behov.

Barnets behov

Enligt de allmänna råden bör som grund för en uppskattning av barnets behov vanligen användas s.k normalbelopp för barns levnadskostnader. Dessa s.k. normalbelopp uttrycks som en andel av basbeloppet

(basbeloppet för år 1989 uppgick till 27 900 kr)på följande sätt enligt lagen om allmän försäkring:

Ålder	Normalbelopp
0 - 6 år	0,65 basbelopp
7 - 12 år	0,80 basbelopp
13 - år	0,95 basbelopp

I normalbeloppet ingår inte barnets del av bostadskostnaden. Denna läggs på den förälder som barnet bor varaktigt tillsammans med i form av förbehåll för faktisk, skälig bostadskostnad för både föräldern och barnet. Avdrag görs i förekommande fall för bostadsbidrag.

Om utgifterna för barnets vanliga levnadskostnader på grund av särskilda omständigheter, t.ex. sjukdom, är särskilt stora, görs ett tillägg till normalbeloppet.

Utöver normalbeloppet räknas i behovet också in kostnader för barntillsyn efter en individuell beräkning.

Från barnets sålunda framräknade behov avräknas sociala förmåner, t.ex. barnbidrag, och mera varaktiga inkomster som barnet kan ha. Mera betydande tillgångar kan också beaktas. Flerbarnstillägg avräknas inte på barns behov. Återstående belopp utgör barnets behov av underhåll.

I fråga om det minskade behov av underhåll som skall anses föreligga när ett barn har egna inkomster, uttalades i propositionen att föräldrarnas

underhållsskyldighet inte bör påverkas av de mindre inkomster som barnet kan få under feriearbete eller liknande.

Ett s.k. standardtillägg kan bli aktuellt när föräldrarna har möjlighet att täcka mer än barnets normalbehov. Enligt uttalande i förarbetena kan nämligen frågan om barnets totala underhållsbehov inte ses fristående från föräldrarnas ekonomiska förhållanden. Barnet kan göra anspråk på en högre standard för egen del ju bättre ställt föräldrarna har det i ekonomiskt hänseende. Domstolarna tycks emellertid ha varit återhållsamma med att utdöma standardtillägg. I de allmänna råden rekommenderas socialnämnderna att inte driva frågan om standardtillägg om det inte är uppenbart att sådant bort utgå.

Förälders förmåga

Sedan man räknat ut hur stort behov av underhåll barnet har skall en beräkning göras av vad var och en av föräldrarna skall bidra med. I de allmänna råden finns detaljerade anvisningar för hur förälders inkomst beräknas. Innan en förälder anses ha förmåga till underhåll skall han/hon ha medel till sin egen försörjning, s.k. förbehållsbelopp. Vardera föräldern får därför av inkomst efter skatt förbehålla sig ett normalbelopp av 1,20 basbelopp/år. Detta avses täcka alla vanliga levnadskostnader bortsett från utgiften för bostad. Förbehållsbeloppen kan sättas högre än vad som följer av normalbeloppet. Om det kan visas att utgifterna för föräldrarnas vanliga levnadskostnader på grund av särskilda omständigheter är onormalt stora eller annars framstår som nödvändiga, kan föräldern förbehållas ett högre

belopp. Så kan t.ex. särskilt förbehåll få göras om en förälder har särskilda kostnader vid långvarig sjukdom eller kostnader för en bil som är oundgängligen nödvändigt i arbetet.

Utöver nu nämnda utgifter får avdrag göras för skälig bostadskostnad. I de allmänna råden finns belopp för dels genomsnittlig bostadskostnad dels högsta godtagbara bostadskostnad vid olika antal familjemedlemmar. Om en förälder är gift eller sammanbor får han eller hon normalt förbehålla sig halva bostadskostnaden. Den andra halvan beräknas den andra vuxna personen i hushållet stå för.

Om det finns särskilda skäl för det, får förälder även göra förbehåll för levnadskostnader för make som inte klarar sin egen försörjning. Sådana särskilda skäl kan vara att det i hemmet finns ett barn i förskoleåldern eller flera barn i något högre åldrar eller att ett barn behöver vård i hemmet på grund av sjukdom. Ett annat skäl kan vara att maken är förhindrad att förvärvsarbeta på grund av hög ålder, sjukdom eller att arbetstillfälle inte finns. För make får förbehåll göras med normalt högst 0,60 basbelopp. Med make jämställs annan som föräldern varaktigt sammanbor med om de har barn gemensamt.

Om en person är underhållsskyldig mot flera barn är utgångspunkten att barnen skall vara likställda. Lagreglerna ger emellertid ett företräde för hemmavarande barn framför ett bidragsberättigat barn. I propositionen påpekas att det bidragsberättigade barnet kan få underhåll genom bidragsförskott. Om ett beräknat underhållsbidrag skulle leda till intrång i det hemmavarande barnets behov görs först ett förbehåll för detta barn. Förbehållet uppgår normalt

- tillsammans med vad som utges till barnet från den andra föräldern - till högst 0,40 basbelopp/år men kan vara högre om det föranleds av omständigheterna i det särskilda fallet. I de allmänna råden sägs att barntillsynskostnader bör anses höja det hemmavarande barnets behov och att en tonåring bör anses ha ett minimibehov på 0.60 basbelopp/år.

Det belopp som återstår sedan summan av förbehållen avräknats från inkomsten efter skatt utgör förälderns s.k. överskott.

Formel för beräkning av underhållsbidrag

Sedan vardera förälderns öveskott framräknats på det sätt som redogjorts för ovan bestäms underhållsbidraget efter en avvägning av föräldrarnas förmåga sinsemellan att täcka barnets behov. Följande formel anvisas i propositionen 1978/79:12 för fördelningen av barnets behov mellan föräldrarna. Metoden benämns ofta kvotdelningsmetoden.

$$\text{Barnets behov} \times \frac{\text{den bidragsskyldiges överskott}}{\text{föräldrarnas sammanlagda överskott}} = \text{underhållsbidrag}$$

Exempel:

Om ett barns behov av underhåll beräknas till 1400 kr., den bidragsskyldiges överskott till 1800 kr. och vårdnadshavarens överskott till 800 kr. kan underhållsbidraget enligt den s.k. kvotdelningsmetoden beräknas till $\frac{1800}{1800+800} \times 1400 = 1120$

De 280 kr. som återstår för att täcka barnets behov på 1400 kr. får vårdnadshavaren ta av sitt överskott på 800 kr.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen diskuterades hur man skulle kunna undvika alltför stora tröskeleffekter för de bidragsskyldiga. I de allmänna råden har hänsyn tagits till detta på så vis att en s.k. reduceringsregel rekommenderas. Regeln innebär att när det preliminära underhållsbidraget räknats ut enligt formeln bör i förekommande fall underhållsbidraget reduceras så att den bidragsskyldige i allmänhet får behålla 300 kr. utöver förbehållsbeloppet. Det belopp som kan användas för underhållsbidrag till barn utgör föräldern s.k. reducerade eller disponibla överskott. Denna eventuella reducering av underhållsbidraget är en del av den avslutande allmänna skälighetsbedömning som skall göras när ett underhållsbidrag räknats ut. Omständigheterna i de enskilda fallen är naturligt nog så olika att domstolar och andra som medverkar vid fastställande av underhållsbidrag har getts möjlighet att göra en mera fri bedömning.

Man kan t.ex. beakta vårdnadshavarens kostnad för barnvakt på fritid och räkna in barnets bostadskostnad i barnets behov om vårdnadshavaren inte har bostadsbidrag. Andra omständigheter som kan tas hänsyn till kan vara att den bidragsskyldige har pågående betalning av böter, skadestånd eller skatteskulder eller att han/hon är i behov av social rehabilitering. I den bidragsskyldige förälderns hushåll kan finnas styvbarn som har

barntillsynskostnader. Om den bidragsskyldige måste bidra till sådana kostnader, kan hänsyn till detta tas i skälighetsbedömningen. Under tiden närmast efter en separation kan en eller båda föräldrarna ha omställningsproblem som gör att underhållsbidrag för en tid bör fastställas till annat belopp än vad som följer av anvisningarna.

I många fall har föräldrarna inte så stora överskott att de tillsammans kan täcka barnets behov. Någon kvotdelning behöver då inte ske. I sådana fall används i stället en förenklad beräkningsmetod. Denna innebär i korthet att man bestämmer underhållsbidraget till samma belopp som den bidragsskyldiges disponibla överskott, om det kan antas att vårdnadshavarens överskott inte är större än den bidragsskyldiges och den bidragsskyldiges överskott är mindre än hälften av barnets behov.

Umgängeskostnader

En rätt till umgängesavdrag infördes genom 1978 års riksdagsbeslut om en underhållsreform. Avsikten var att hindra att kontakter mellan barnet och den underhållsskyldige föräldern försvårades av att föräldern inte hade råd att utöver underhållsbidraget även bekosta barnets vistelse hos sig. Det ansågs därför rättvist att kostnader som den bidragsskyldige föräldern haft för barnet då det vistats hos denne skulle påverka underhållsbidragets storlek.

Redan enligt tidigare lagstiftning fanns möjlighet att sluta s.k. nettoavtal. Detta innebär att underhållsbidraget sätts ned redan när det fastställs med hänsyn till att den bidragsskyldige delvis fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet

hos sig (prop. 1978/79:12 s. 109). Det som tillkom år 1978 (7 kap. 4 § första stycket föräldrabalken) var en regel som gällde alla de underhållsbidrag som bestäms utan hänsyn till umgängeskostnad. Enligt denna får en bidragsskyldig förälder tillgodoräkna sig ett umgängesavdrag när barnet vistats minst fem hela dygn i följd hos den underhållsskyldige. Avdrag får göras för varje helt kalenderdygn med 1/40 av det underhållsbidrag som, räknat för kalendermånad, gäller under tiden för vistelsen.

Exempel:

Om barnet kommer till den underhållsskyldige på en fredag klockan 17 och stannar där till och med nästa torsdag klockan 18 får avdrag göras på underhållsbidraget för lördag till och med onsdag, alltså fem dagar. Om underhållsbidraget är 420 kronor blir avdraget $\frac{5 \times 420}{40}$ = 52 kronor (avrundat).

Enligt 7 kap. 4 § andra stycket föräldrabalken kan rätten, om särskilda skäl föreligger, förordna om andra villkor för avdragsrätten än dem som anges i lagen. Avdraget kan t.ex. bestämmas till en annan andel än 1/40 av underhållsbidraget eller för en annan tidrymd än fem hela dygn. Eftersom reglerna i 7 kap. föräldrabalken är dispositiva kan föräldrar genom avtal bestämma andra villkor för avdraget än som följer av huvudregeln i första stycket. I bidragsförskottssystemet beaktas umgängesavdrag enligt 15 § bidragsförskottslagen (1964:143) endast om den bidragsskyldige har haft barnet hos sig under

en sammanhängande tid av minst fem dygn. Domar och avtal som avviker från denna regel beaktas alltså inte.

1.1.4 Handläggningen av underhållsbidrag

Underhållsbidrag kan fastställas genom avtal eller dom. De flesta föräldrar söker hjälp med beräkningen av underhållsbidrag och utformningen av avtal. Biträde lämnas vanligtvis av socialnämndens tjänstemän eller av advokater. Kan föräldrarna inte komma överens och sluta ett avtal, kan deras tvist om underhållsbidraget prövas i allmän domstol som fastställer underhållsbidraget genom dom.

När ett underhållsbidrag skall bestämmas antingen i en domstols dom eller genom avtal mellan parterna får vårdnadshavaren företräda barnet även om vårdnadshavaren inte fyllt 18 år (7 kap. 2 § tredje stycket föräldrabalken). Det är dock barnet som är part och vårdnadshavaren fungerar i processuellt hänseende som ställföreträdare. Om "barnet" är 18 år och därmed myndigt får det själv föra talan om underhåll.

Handläggningen av underhållsbidrag kan schematiskt återges i följande bild.

NUVARANDE ORDNING FÖR FASTSTÄLLANDE OCH UTBETALNING AV UNDERHÅLLSBIDRAG

Fast-
ställande

Föräldrarna
själva

Föräldrarna
med biträde

Socialnämnd:
tecknande av
avtal

Domstolen
fastställer
utifrån
parternas
yrkanden o.
medgivanden

Advokat:
tecknande av
avtal
Ombud vid
domstol

Utbetal-
ning

Utanför bidrags
förskottssystemet:
Bidragsskyldig
direkt till
vårdnadshavaren

Inom bidrags-
förskotts-
systemet

Den
allmänna
försäk-
rings-
kassan

Bidrags-
skyldig
till
vårdnads-
havaren

Bidrags-
skyldig
till
kassan

Underhållsbidrag i avtal

Föräldrarna har i princip full avtalsfrihet,dvs. som parter kan de fritt avtala om underhållet till sina

barn. Ett avtal om underhållsbidrag kan alltså inte framtvingas av någon annan än parterna. Ett undantag från denna regel är att socialnämnd, som skall sörja för att faderskap till barn fastställs, även skall se till att barnet tillförsäkras underhåll (7 kap. 11 § föräldrabalken). Något formkrav på avtal om underhållsbidrag finns inte om underhållsavtalet innebär månatliga betalningar. I praktiken ingås emellertid underhållsavtal i samband med äktenskapsskillnad eller i fråga om barn till ogifta skriftligen och även med bevittning av parternas namnteckning. Detta krävs också för att avtalet skall kunna åberopas som exekutionstitel. Om ett underhållsbidrag skall betalas för framtiden med ett engångsbelopp eller för längre perioder än tre månader skall avtalet vara skriftlig och bevittnat av två personer. Har barnet inte fyllt 18 år skall avtalet dessutom vara godkänt av socialnämnden (7 kap. 7 § föräldrabalken).

Föräldrarna kan hos socialnämnden få råd och hjälp med att upprätta ett avtal. Sådan hjälp kan även ges av en advokat eller någon annan juridisk rådgivare. Vart föräldrarna vänder sig beror ofta på i vilken situation frågan om underhållsbidrag blivit aktuell.

Socialnämnden räknar fram ett underhållsbidrag med utgångspunkt i de uppgifter som parterna lämnar. Som grund för beräkningarna används socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets allmänna råd. Kan parterna enas om det föreslagna beloppet skrivs avtal. I de fall parterna är bosatta i olika kommuner handläggs ärendet av en och samma socialnämnd, vanligtvis vårdnadshavarens.

Advokaten eller någon annan juridisk rådgivare biträder med beräkning av underhållsbidrag utifrån parternas uppgifter om ekonomiska förhållanden och i regel också utifrån de allmänna råd som socialnämnden tillämpar. Frågor om underhållsbidrag handläggs ofta tillsammans med frågor om äktenskapsskillnad, vårdnad, bodelning eller liknande.

Vid en äktenskapsskillnad tas uppgifter in från parterna om deras ekonomiska förhållanden. Advokaten skaffar i allmänhet underlag för det yrkande på underhållsbidrag som skall ställas eller det medgivande om betalningsskyldighet som skall ske. Andra frågor som tas upp är hur bostadsfrågan skall lösas, t.ex. vem som skall sitta kvar i den nuvarande bostaden. I faderskapsmål kan advokaten ibland få uppgifter om mannens ekonomi från socialnämnden.

Underhållsbidrag genom dom

Mål om underhållsbidrag i allmän domstol är dispositiva, dvs. parterna disponerar över processen på så sätt att domstolen är bunden vid de yrkanden och medgivanden som görs. Domstolen tar inte heller några egna initiativ för att komplettera processmaterialet, dvs. det underlag som parterna tar fram för domstolens bedömning.

Om föräldrarna är överens om underhållsbidragets storlek behöver de som förut sagts inte vända sig till domstol. Det är dock vanligt att underhållsfrågan tas upp i samband med mål rörande äktenskapsskillnad eller vårdnad av barnet. I dessa mål ifrågasätter inte domstolen storleken av underhållsbidraget om parterna är överens om detta. Överenskommelsen fastställs av domstolen om så yrkas.

Vid tvist mellan parterna skall domstolen däremot pröva underhållsbidragets storlek. Domstolen dömer på de uppgifter som parterna åberopar. Talan mot dom eller beslut i tingsrätten förs i hovrätten.

1.1.5 Indexuppräkning av underhållsbidrag

Underhållsbidrag räknas upp enligt lagen (1966:689) om ändring av vissa underhållsbidrag, den s.k. indexlagen. I samband med reformeringen av underhållsreglerna i föräldrabalken år 1978 gjordes också vissa förändringar i denna lag. Enligt lagen ändras underhållsbidrag till barn i förhållande till basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Fram t.o.m. år 1978 ändrades underhållsbidrag den 1 april varje år som basbeloppet för april månad med minst fem procent över- eller understeg basbeloppet vid senaste ändring av underhållsbidragen. Ändring skedde då med samma procenttal som basbeloppet ändrats. Fr.o.m. år 1979 ändrades underhållsbidrag till barn med endast sju tiondelar av den procentuella basbeloppsförändringen. Enligt en lagändring som trätt i kraft den 1 januari 1987 (SFS 1986:1413) skall dock underhållsbidrag i fortsättningen justeras med hela det procenttal som basbeloppet har ändrats. Dessutom skall underhållsbidrag räknas om efter basbeloppsändringen även när basbeloppet inte har ändrats med minst fem procent sedan föregående omräkning.

Vidare gäller från den 1 januari 1979 att underhållsbidrag som fastställts under november, december eller januari ändras först påföljande år. I samband med att lagen om allmän försäkring ändrats så att basbeloppet bestäms för helt år har tidpunkten

för den årliga omräkningen av underhållsbidrag bestämts till den 1 februari. Bidragsförskottet, som också är anknutet till basbeloppet, räknas om från samma datum.

Syftet med indexlagen var att åstadkomma en anpassning av underhållsbidragen till det allmänna prisläget. Detta innebar inte att underhållsbidragen kunde garanteras som i egentlig bemärkelse värdebeständiga. Lagen avsåg i stället att genom generella ändringar av underhållsbidragen behålla dessa i samma förhållande till den bidragsskyldiges försörjningsförmåga. Därigenom undveks ett stort antal jämkningar som annars skulle varit föranledda enbart av ändringar i allmänt prisläge och nominella men inte reella inkomstförändringar.

1.1.6 Jämkning

Domar och avtal om underhåll är bindande för både bidragsskyldig och bidragsberättigad. Under vissa förutsättningar kan emellertid jämkning ske av avtalet eller domen.

Underhållsbidrag kan jämkas om ändring i förhållandena föranleder det. Jämkning kan dock inte ske vid varje ändring av de faktorer som påverkar underhållsbidragets storlek, utan det måste krävas att ändringen är av något sånär stor betydelse och att den går utöver vad man får räkna med som normala variationer. En part har också alltid rätt att få ett avtal eller en dom om periodiskt underhållsbidrag omprövade när bidraget, borsett från ändringar enligt den s.k. indexlagen, har utgått med samma belopp under minst sex år. Ett underhållsbidrag som utgår på grund av avtal kan också ändras genom att själva

avtalet angrips. Jämkning av ett underhållsavtal kan nämligen ske "om avtalet är oskäligt med hänsyn till omständigheterna vid dess tillkomst och förhållandena i övrigt" (17 kap. 10 § andra stycket föräldrabalken). Härutöver finns också möjlighet att ändra ett underhållsavtal enligt allmänna principer om avtals ogiltighet.

Jämkning kan avse inte bara vad som är bestämt om underhållsbidragets storlek, utan också villkoren för betalning och villkor för avdragsrätt för umgängeskostnader (prop. 1978/79:12 s. 170). Har underhållsbidrag bestämts till dess barnet har nått en viss ålder, kan utan någon begränsning frågan prövas om bidrag för tiden därefter (7 kap. 10 § fjärde stycket föräldrabalken).

Oavsett vad som följer av lagen, kan föräldrarna alltid jämka ett fastställt underhållsbidrag om de är överens. Det står föräldrarna fritt att avtala enligt sin önskan, oavsett om underhållsbidraget tidigare har bestämts genom dom eller avtal. Avtalsfriheten är endast inskränkt av formkraven i 7 kap. 7 § andra stycket föräldrabalken och när underhållsbidraget avser förfluten tid och bidragsförskott utgått.

I fråga om jämkning av underhållsbidrag för förfluten tid gäller för tiden innan talan väckts vid domstol att jämkning mot parts bestridande endast får göras på så sätt att obetalda bidrag sätts ned eller tas bort (7 kap. 10 § första stycket andra meningen föräldrabalken). Samma regler för jämkning gäller oberoende av om föräldrarna har varit gifta med varandra eller inte.

1.1.7 Betalning, indrivning och preskription av underhållsbidrag

Betalning

Som huvudregel gäller att underhållsbidrag skall betalas i förskott för kalendermånad (7 kap. 7 § första stycket föräldrabalken). Parterna har dock frihet att avtala om betalning som avviker från huvudregeln, om avtalet innebär betalning av underhållsbidrag i perioder om högst tre månader. En sådan överenskommelse kan alltså innefatta t.ex. betalning antingen i förskott eller efterskott. Rätten får också bestämma annat betalningssätt än som anges i huvudregeln, om det finns särskilda skäl. Om underhållsskyldigheten skall fullgöras genom att ett engångsbelopp betalas eller om underhållsbidrag för framtiden skall utgå för längre perioder än tre månader, gäller som tidigare nämnts särskilda formkrav.

Indrivning

Om den underhållsskyldige inte fullgör sin betalningsskyldighet av underhållsbidrag, kan den underhållsberättigade enligt allmänna regler begära utmätning hos den betalningsskyldige eller ansöka om dennes försättande i konkurs. Enligt utsökningsbalken kan bl.a. gäldenärens lön också tas i anspråk genom införsel. För verkställighet enligt utsökningsbalken krävs att underhållsavtalet är skriftligt och att gäldenärens namn är bevittnat.
Det huvudsakliga sättet för att driva in underhållsbidrag som inte betalas frivilligt är införsel. Ordinär utmätning används i praktiken främst för att ta i anspråk den fordran på att återfå

överskjutande preliminär skatt som den underhållsskyldige kan ha i slutet av ett kalenderår. Införsel kan ske i gäldenärens lön och i liknande inkomster som t.ex. pension och sjukpenning. Vid handläggningen av ett införselärende skall kronofogdemyndigheten bestämma dels hur mycket som högst får innehållas vid varje avlöningstillfälle (införselbeloppet), dels ett belopp som skall förbehållas gäldenären för eget underhåll och familjens behov m.m. (förbehållsbeloppet). Till familjen räknas t.ex. i detta sammanhang även gäldenärens eventuella sambo.

Preskription

Rätten att kräva fordran på underhållsbidrag som har blivit fastställt i dom eller avtal upphör tre år efter förfallodagen. Syftet med den korta preskriptionstiden har främst varit att befria underhållsskyldiga personer från sådan betungande underhållsskyldighet som kan bli följden om underhållsbidrag skall betalas för mer än tre år tillbaka i tiden.

Om betalning inte skett inom treårstiden, får betalning för underhållsfordringen ändå tas ur utmätt egendom om exekutivt förfarande påbörjats inom tiden. I sådana fall gäller alltså en förlängning av preskriptionstiden.

Parterna saknar möjlighet att i avtal komma överens om kortare eller längre preskriptionstid än som följer av lagen.

1.2 Bidragsförskott

Rätten till bidragsförskott är en social förmån och hör sålunda till den offentliga rätten. Samtidig råder ett intimt samband mellan bidragsförskott och underhållsbidrag. Utgångspunkten för båda stödformerna är nämligen föräldrabalkens underhållsregler. En sammanfattande redogörelse för de problem som påtalats i det nuvarande underhållsbidrags- och bidragsförskottssystemet ges i avsnitt 2.

1.2.1 Historisk tillbakablick

Bidragsförskott infördes i Sverige genom en lag år 1937 och var resultatet av ansträngningar ända sedan sekelskiftet att bereda lindring i de ofta svåra förhållanden under vilka barn till ogifta och frånskilda mödrar levde. Det ansågs stötande för det allmänna rättsmedvetandet, och även skadligt från samhällets synpunkt, att dessa barn till följd av de bidragsskyldigas försummelse skulle behöva lita till fattigvården för sitt uppehälle.

1937 års lag hade ren förskottskaraktär. Det allmänna inträdde i en försumlig faders ställe och betalade ett belopp som motsvarade det underhållsbidrag som bestämts genom dom eller avtal. Förskottet begränsades förutom av det fastställda underhållsbidragets storlek även av vissa generella maximibelopp. Fram till år 1948 var dessa såväl dyrortsgraderade som differentierade efter barnantal. Barn för vilka något underhållsbidrag inte fastställts omfattades inte av bidragsförskottslagen.

Rätten till förskott var också behovsprövad. Samhällets garanti utlöstes inte om modern eller hennes

eventuella make ansågs kunna klara barnet utan bidrag. Denna behovsprövning avskaffades år 1947. Det ansågs då rimligt att samhällets garanti skulle gälla oberoende av moderns ekonomiska förhållanden.

I och med förskotteringen inträdde det allmänna i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den bidragsskyldige. Reglerna för eftergift av återkrav var restriktivt formulerade. Trots att bidragsförskottet var avsett att ha en ren förskottskaraktär kom det i praktiken ändå delvis att verka som en form av understöd, nämligen till den del återbetalningsskyldigheten inte fullgjordes.

Handläggningen av bidragsförskotten uppdrogs åt barnavårdsnämnderna.

Den ursprungliga bidragsförskottslagen ersattes år 1943 av en ny lag. Karaktären av förskotteringssystem ändrades dock inte.

För barn med okänd fader infördes år 1947 möjlighet att från tre års ålder erhålla särskilt barnbidrag med belopp som motsvarade bidragsförskottets maximibelopp.

Den 1 juli 1956 utsträcktes bidragsförskottslagen till att omfatta även barn med bidragsskyldig moder.

Ett helt nytt moment tillfördes bidragsförskottssystemet i och med att en särskild lag om utfyllnadsbidrag tillkom år 1957. Härigenom avsågs att bistå de sämst ställda inom gruppen ensamstående ogifta och frånskilda med barn. Barn med underhållsbidrag som understeg maximala bidragsförskottsbeloppet fick genom ett särskilt utfyllnadsbidrag rätt till ett

sammanlagt bidrag motsvarande detta belopp. Detta gällde emellertid endast underhållsbidrag fastställda före den 1 april 1957. Avsikten var att samtidigt stimulera till höjningar av orealistiskt låga underhållsbidrag.

År 1960 överfördes barn med okänd fader till bidragsförskottsystemet där de från tre års ålder erhöll rätt till maximalt bidragsförskott.

Själva karaktären av stödet ändrades genom 1964 års lag om bidragsförskott som alltjämt är gällande. Oberoende av om underhållsbidrag över huvud taget fastställts och utan begränsning till storleken av eventuellt fastställt belopp garanterades ett generellt stöd upp till en viss nivå. Syftet härmed var att ge ett grundskydd för barnets försörjning. För barn till okänd fader slopades åldersgränsen. Kravet på att barnets föräldrar inte skulle bo tillsammans togs bort. Bidragsförskott kunde därmed utbetalas om barnet t.ex. bodde i fosterhem och föräldrarna var samboende. I samband med dessa utvidgningar tillkom kravet på vårdnadshavarens medverkan till åtgärder för att få faderskap och underhållsbidrag fastställt respektive höjt. Nivån på bidragsförskottet anknöts till basbeloppet och bestämdes till 25 % av detta när förskottet utbetalades i förhållande till en förälder.

Bidragsförskottsbeloppet har senare höjts till 30 procent år 1969 och till 40 procent år 1971. Vid det senare tillfället höjdes även åldersgränsen från ursprungligen 16 till 18 år.

Som en anpassning till nya regler om gemensam vårdnad utvidgades fr.o.m. den 1 juli 1979 rätten till bi-

dragsförskott. Tidigare kunde bidragsförskott lämnas endast i förhållande till förälder som inte var vårdnadshavare. Genom ändringen möjliggjordes bidragsförskott även i förhållande till förälder som har del i vårdnaden men som inte varaktigt sammanbor med barnet.

Den 1 juli 1981 skedde en justering av bidragsförskottsbeloppet till 41 procent av basbeloppet såsom en följd av ändrade regler för beräkning av basbeloppet. I och med att detta fr.o.m. år 1982 fastställts för år i stället för månatligen justeras också bidragsförskottet årligen, med verkan fr.o.m. februari 1982.

Genom en lag som trädde i kraft den 1 januari 1987 sänktes bidragsförskottsbeloppet till 40 procent av basbeloppet.

1.2.2 Kort beskrivning av det nuvarande bidragsförskottssystemet

Bidragsförskott

Bidragsförskott - vad staten förskotterar på underhållsbidrag till barn vars föräldrar inte lever ihop.

Förskottsdel - vad den underhållsskyldige föräldern är skyldig betala till staten av utgivet bidragsförskott.

Utfyllnadsbidrag - den del av bidragsförskottet som staten skjuter till om den underhållsskyldige föräldern inte har förmåga att betala underhåll motsvarande bidragsförskottsnivån.

Bestämmelser om bidragsförskott finns i lagen (1964:143) om bidragsförskott. Ärenden om sådant förskott handhas av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

Riksförsäkringsverket har meddelat allmänna råd 1989:10 om bidragsförskott, till vägledning för handläggarna hos försäkringskassorna (som ersatt de tidigare allmänna råden 1982:2).

Bidragsförskottet är ett stöd till barn under 18 år som bor tillsammans med bara den ena av sina föräldrar och har rätt till underhållsbidrag från den andra föräldern. Bidragsförskottet kan utgå även i vissa andra fall t.ex. när barnet inte bor tillsammans med någon av föräldrarna. Stödet är konstruerat som en garanti för att barnet varje månad skall erhålla ett belopp av 0,40 basbelopp.
12

Om ett barn är berättigat till bidragsförskott i förhållande till båda sina föräldrar utgör garantin 0,30 basbelopp i förhållande till vardera föräldern. Samma nivå gäller bidragsförskott i kombination med barnpension.

Enligt 2 § bidragsförskottslagen lämnas bidragsförskott inte om

a) vårdnadshavaren uppenbarligen utan giltigt skäl underlåtar att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidrag eller faderskap till barnet fastställt,

b) det finns grundad anledning att anta att den underhållsskyldige betalar fastställt underhållsbidrag inte understigande bidragsförskottsnivån,

c) det är uppenbart att den underhållsskyldige på annat sätt sörjer för att barnet får motsvarande underhåll.

Bidragsförskottet består av två olika stöd:

Förskottsdelen motsvarar det fastställda undehållsbidraget upp till 0,40 basbelopp. Denna del av stöder är en trygghet för betalning av underhållsbidrag i rätt tid och med rätt belopp.

Samhället övertar ansvaret för indrivningen hos den bidragsskyldige föräldern och risken för förlust.

Utfyllnadsdelen är det tillskott samhället lämnar till ett underhållsbidrag som är lägre än 0,40 basbelopp för att barnet skall få bidrag på denna nivå. Denna del kan inte återkrävas från den bidragsskyldige utan utgör ett rent samhällsstöd. Om underhållsbidraget är högre än 0,40 basbelopp lämnas endast förskott motsvarande denna procentsats av basbeloppet.

Bidragsförskott utgår även om barnet har egna inkomster. Inte heller inkomst hos vårdnadshavaren eller övriga inkomster i barnets hushåll inverkar på bidragsförskottet. Underhållsbidrag och bidragsförskott beskattas inte hos mottagaren.

Om försäkringskassan finner att ett fastställt underhållsbidrag uppenbarligen är för lågt och

vårdnadshavaren kan läggas detta till last utgår inte bidragsförskott med högre belopp än det underhållsbidrag som fastställts. Något utfyllnadsbidrag kan således inte utgå i dessa fall (4 § sista stycket bidragsförskottslagen).

Bidragsförskott utbetalas månadsvis i förskott genom riksförsäkringsverkets försorg. Utbetalningen görs till vårdnadshavaren.

Har den underhållsskyldige rätt till avdrag på underhållsbidraget därför att han eller hon har haft barnet hos sig, skall detta anmälas till försäkringskassan inom tre månader. Den underhållsskyldige skall genom intyg av den andra föräldern eller, om sådant intyg inte kan erhållas, på annat sätt styrka att han eller hon har haft barnet hos sig under den tid som avdraget avser. Oavsett vad som har bestämts genom dom eller i avtal beaktas dock detta avdrag endast om den underhållsskyldige har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn. Om den underhållsskyldige har rätt till umgängesavdrag, minskas kommande bidragsförskott med motsvarande belopp.

I den mån det bidragsförskott som utbetalas svarar mot fastställt underhållsbidrag inträder försäkringskassan i barnets rätt till underhållsbidraget. Så länge bidragsförskottet utbetalas skall därför den bidragsskyldige betala underhållsbidraget till försäkringskassan.

Om den underhållsskyldige inte betalar efter förmåga skall försäkringskassan vidta erforderliga åtgärder för fordringens indrivande. Under vissa

förutsättningar får försäkringskassan besluta om eftergift - helt eller delvis - av återkravet gentemot den underhållsskyldige.

Förlängt bidragsförskott

Bestämmelser om förlängt bidragsförskott finns i lagen (1984:1095) om förlängt bidragsförskott för studerande och förordningen (1984:1102) om bidragsförskott, förlängt bidragsförskott för studerande och särskilt bidrag till vissa adoptivbarn.

Förlängt bidragsförskott kan utgå till barn som går i skolan när de fyller 18 år eller återupptar skolgången innan de fyller 19 år. Förlängt bidragsförskott betalas så länge barnet går i skolan, dock längst till och med juni månad det år barnet fyller 20 år.

Förlängt bidragsförskott kan inte utgå om faderskapet till barnet inte är fastställt och bidragsförskott inte har utgått för den månad då barnet fyllde 18 år. Förlängt bidragsförskott kan heller inte utgå om barnet uppenbarligen utan giltigt skäl underlåter att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidrag fastställt.

I övrigt gäller i stort sett motsvarande bestämmelser som för bidragsförskott.

I följande bild visas den flora av författningar som styr handläggningen av bidragsförskotts- och kraveftergiftsärenden.

FÖRÄLDRABALKEN
BIDRAGSFÖRSKOTTSLAGEN
BIDRAGSFÖRSKOTTSFÖRORDNINGEN

RIKSFÖRSÄKRINGSVERKET

SOCIALSTYRELSEN

RÅD OCH RIKTLINJER

TILLÄMPNINGSFÖRE-
SKRIFTER
HANDBOK

SOCIALTJÄNSTLAGEN
SEKRETESSLAGEN
UTSÖKNINGSBALKEN
RÄTTEGÅNGSBALKEN
LAGEN OM ALLMÄN
FÖRSÄKRING

FÖRSÄKRINGSKASSAN
Handläggning av bidrags-
förskott o. kravefter-
gift

DELGIVNINGSLAGEN
INDEXLAGEN
BOSTADS-
FINANSIERINGS-
FÖRORDNINGEN
ÄKTENSKAPSBALKEN

FÖRVALTNINGSlAGEN

1.2.3 Närmare om handläggningen av bidragsförskott

Administrationen av bidragsförskotten överfördes den 1 oktober 1977 från kommunerna till de allmänna försäkringskassorna. Försäkringskassan beslutar alltså, som tidigare sagts, om bidragsförskott.

För att bidragsförskott skall kunna betalas ut skall ansökan göras hos försäkringskassan av barnets vårdnadshavare, av en särskilt förordnad förmyndare för barnet eller av socialnämnden, om barnet är omhändertaget för vård genom samhällets försorg. Den bidragsskyldige skall omedelbart underrättas om ansökan samt ges möjlighet att yttra sig muntligen eller skriftligen.

Beslut om bidragsförskott fattas av det lokalkontor inom vars område barnets vårdnadshavare är inskriven.

Lokalkontoret prövar också i samband med ansökan om bidragsförskott om nivån på det underhållsbidrag som fastställlts för barnet är skälig. Kassan har härigenom en kontrollerande funktion. I de fall underhållsbidraget är lägre än bidragsförskottet görs en kontroll mot föräldrarnas och barnets inkomster. Kassan skall dock inskränka sig till att konstatera att underhållsbidraget inte uppenbarligen understiger vad den bidragsskyldige bör betala.

Kassans prövning av underhållsbidragets skälighet sker genom att information inhämtas från kassans register samt från föräldrar, socialnämnd och advokat. Dessutom görs en "kontrollräkning" av underhållsbidraget med tillämpning av reglerna i 7 kap. föräldrabalken samt socialstyrelsens och

riksförsäkringsverkes allmänna råd. Om underhållsbidraget anses skäligt och förutsättningarna i övrigt är uppfyllda beviljas bidragsförskott.

Är underhållsbidraget uppenbart lägre än vad försäkringskassan kommer fram till, utreds anledningen till det låga underhållsbidraget. Finns godtagbara skäl för det låga bidraget beviljas fullt bidragsförskott. Annars kan bidragsförskott i dessa fall beviljas med högst beloppet för fastställt underhållsbidrag. I de allmänna råden rekommenderas kassorna att godta domar då underhållsbidraget faktiskt prövats av domstolen samt avtal som upprättats efter medverkan av socialnämnden.

Så länge bidragsförskott betalas ut sker en bevakning via datasystemet av sådana förändringar i föräldrarnas ekonomiska och sociala situation som kan tänkas påverka underhållsbidragets storlek. När kännedom fås om en sådan förändring, kan kassan ompröva skäligheten i det fastställda underhållsbidragets storlek på motsvarande sätt som vid ansökan om bidragsförskott. Om man konstaterar att underhållsbidraget är fel, föreslår kassan att vårdnadshavaren ska begära jämkning av underhållsbidraget.

Det är kassans uppgift att besluta om att dra in eller sätta ned bidragsförskott när detta föranleds av bestämmelserna i bidragsförskottslagen. Kassan informerar också parterna om förändringar av underhållsbidraget till följd av den s.k. indexlagen. De underhållsbidrag som förskotterats av kassan krävs tillbaka från den bidragsskyldige. Även handläggningen av dessa återkrav överfördes den 1

oktober 1977 till försäkringskassorna. Kravverksamheten sköts i flertalet försäkringskassor av centralkontoren.

Återkraven sker i första hand genom att inbetalningskort automatiskt skickas ut. Om betalning uteblir fortsätter kassan handläggningen manuellt.

Det åligger kassan att utan dröjsmål vidta erforderliga åtgärder om den bidragsskyldige inte efter förmåga fullgör sin betalningsskyldighet (förmågeprövning enligt 17 § bidragsförskottslagen). Detta innebär att kassan sänder ut påminnelsekrav, gör utredningen, söker kontakt med den bidragsskyldige och, om det behövs, lämnar över skuldärendet till kronofogdemyndigheten för indrivning.

Skuld till försäkringskassan på förskotterat underhållsbidrag kan efterges. Ett sådant ärende behandlas av det centralkontor inom vars område den underhållsskyldige är inskriven och avgörs sedan av socialförsäkringsnämnden. Den som önskar erhålla eftergift skall göra en skriftlig framställning om detta. Kassan kan dock även utan en sådan framställning pröva frågan om eftergift.

Kassan ombesörjer också de avdrag på underhållsbidrag och bidragsförskott som föranleds av att barnet vistats hos den bidragsskyldige.

Försäkringskassan kan i samband med att bidragsförskott återkrävs hjälpa vårdnadshavaren att kräva ut den del av underhållsbidraget som överstiger

bidragsförskottet (18 § andra stycket bidragsförskottslagen). Vårdnadshavaren lämnar i dessa fall en fullmakt till kassan.

Beslut av allmän försäkringskassa kan omprövas av kassan på begäran av den enskilde. Försäkringskassans beslut kan sedan överklagas hos försäkringsrätt. Vid en omprövning av ärendet i kassan får beslutet bara ändras till förmån för den enskilde.

Riksförsäkringsverket är tillsynsmyndighet för försäkringskassornas handläggning av bidragsförskotts- och återkravsärenden. Verket skall se till att bestämmelserna om bidragsförskott och återkrav av underhållsbidrag tillämpas likformigt och rättvist. Verket har en särskild enhet, ombudsenheten, som såväl till fördel som till nackdel för enskild part kan överklaga till försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol.

2 Problemöversikt

Den kritik som har riktats mot nuvarande system kan generellt sammanfattas i följande tre punkter:

1. Systemet är orättvist och krångligt

2. Administrationen är tungrodd.

3. Bidragsförskottssystemet är dyrt för samhället.

Det nuvarande bidragsförskottssystemet fungerar otillfredsställande i flera viktiga avseenden. Den främsta orsaken till detta är det intima sambandet mellan bidragsförskottsreglerna och föräldrabalkens regler om underhållsbidrag till barn.

Genom att bidragsförskottslagen är direkt knuten till underhållsreglerna i föräldrabalken får de senare reglerna, vilka avser att reglera rättsförhållandet mellan föräldrar och barn och mellan föräldrar inbördes, en stor betydelse i bidragsförskottssystemet. Samtidigt har bidragsförskottssystemet ett delvis annat syfte än föräldrabalkens regler. Detta har medfört att bidragsförskottssystemet blivit tungrott och fått många oförutsedda effekter.

Bidragsförskottssystemet innehåller svårförståeliga skillnader mellan fall där bidragsförskott utgår och där underhållsbidraget betalas direkt till barnet (se bl.a. under avsnittet om att bidragsförskottsystemet kan missbrukas). Systemet garanterar inte heller att

de familjer som bäst behöver ekonomiskt stöd också får en större andel av bidraget.

Statens kostnader för bidragsförskott har också ökat kraftigt under senare år. Även detta sammanhänger med kopplingen till underhållsbidragen och kan förklaras främst mot bakgrund av att underhållsbidragen inte ökat i samma utsträckning som de till basbeloppet knutna bidragsförskotten. Denna utgiftsökning för staten har bl.a. av riksdagens revisorer ansetts vara en direkt följd av 1979 års underhållsbidragsreform, vars syfte dock var begränsat till att skapa lättnader för underhållsskyldiga med svag ekonomi.

I det följande redovisar vi översiktligt den huvudsakliga kritik som framförts mot nuvarande regelsystem i såväl principiella hänseenden som i olika detaljer. För att åstadkomma en bättre överblick delas redogörelsen upp på ett antal huvudområden. De problem som behandlas kan givetvis beröra flera olika frågor men har redovisats under det område vartill de enligt vår mening främst knyter an.

<u>Observera att redogörelsen har gjorts utan beaktande av om kritiken kan anses obefogad i någon del!</u>

I det första avsnittet, avsnitt 2.1, behandlas problem som mera allmänt rör rätten till bidragsförskott och risken för missbruk av detta system.

I avsnitt 2.2 redovisas den kritik som har framförts beträffande sättet för fastställande av underhållsbidrag.

Därefter behandlas i avsnitt 2.3 frågor om umgängesavdraget, i avsnitt 2.4 problem som rör tiden för utgivande av underhållsbidrag/bidragsförskott och betalningsdagen för underhållsbidrag/bidragsförskott samt i avsnitten 2.5 och 2.6 frågor om återkravsverksamheten respektive preskriptionstiden. Slutligen redovisas i avsnitten 2.7 och 2.8 frågor som rör de ansvariga myndigheterna respektive statens utgifter och kostnader för bidragssystemen.

2.1 Rätten till bidragsförskott och risken för missbruk

Bidragsförskott kan utgå till barn som saknar egentligt behov

Vissa barn som inte behöver bidragsförskott är ändå berättigade till sådant bidrag. Detta sammanhänger med att underhållsbidrag är behovsprövade i motsats till bidragsförskott med utfyllnadsbidrag. Detta kan medföra att barn som på grund av egna inkomster eller tillgångar inte har rätt till underhållsbidrag just därför kan få utfyllnadsbidrag upp till bidragsförskottsnivån. Även om antalet barn med egna inkomster eller förmögenheter är begränsat, kan det uppfattas som stötande att bidrag utgår i dessa fall.

Likaledes kan en ökning av en annan social förmån, t.ex. barnbidraget, leda till att ett lägre underhållsbidrag fastställs och att utfyllnadsbidraget som en konsekvens därav ökar. Detta innebär således att staten vid en höjning av en annan socialförmån också ofta får räkna med högre kostnader för utfyllnadsbidrag till barn med underhållsbidrag fastställda efter höjningen.

Har vårdnadshavaren en hög inkomst eller egen förmögenhet, minskar barnets rätt till underhållsbidrag. Eftersom underhållsbidraget minskar, ökar emellertid då samtidigt det icke-behovsprövade utfyllnadsbidraget till barnet. En vårdnadshavare med en god ekonomi, och som tillsammans med den bidragsskyldige mycket väl kan tillgodose barnets behov, har sålunda ändå rätt till utfyllnadsbidrag.

Detsamma gäller då vårdnadshavaren gifter om sig och barnet får en styvförälder, som också i sin tur blir underhållsskydlig mot barnet enligt föräldrabalkens regler. Utfyllnadsbidrag påverkas inte av styvförälderns inkomster.

Den metod som tillämpas för beräkning av underhållsbidrag och som innebär en proportionering av föräldrarnas överskott kan också leda till vissa oönskade effekter för bidragsförskotten. Utfyllnadsbidrag utgår främst till de hushåll där vårdnadshavarnas inkomster är höga i jämförelse med de underhållsskyldigas, oavsett på vilken nivå dessa inkomster ligger.

För andra utgör bidragsförskottet en ringa hjälp....

En stor grupp ensamboende, särskilt yngre vårdnadshavare lever under mycket knappa ekonomiska villkor. Avsaknaden av ett förvärvsarbete, låga arbetsinkomster eller svårigheter att ordna med barnsomsorgen gör att de ofta nödgas begära socialhjälp för sitt uppehälle. Bidragsförskottet spelar inte någon nämnvärd roll för att hjälpa upp deras situation.

Samtidigt behöver kanske vissa kärnfamiljer ett motsvarande socialt stöd som utfyllnadsbidraget utgör

Barn som lever ihop med båda sina föräldrar i en s.k. kärnfamilj kan i dag inte få sådant stöd även om familjen skulle behöva detta. Liksställigheten mellan olika tvåvuxenhushåll och andra familjesammansättningar i dessa hänseenden bör beaktas.

Bidragsförskottssystemet kan missbrukas

Bidragsförskottssystemet är svårkontrollerat och kan därför missbrukas. Vissa tecken finns på att vårdnadshavare och bidragsskyldiga, som är överens i separationsfrågorna, har ett gemensamt intresse att få fastställt ett så lågt underhållsbidrag som möjligt för att vårdnadshavaren skall komma i åtnjutande av ett större utfyllnadsbidrag.

Ett annat slag av missbruk som ibland förekommer är att barnet och föräldrarna bor tillsammans och ändå uppbär utfyllnadsbidrag. Det är svårt för försäkringskassan att bevisa att ett samboende faktiskt föreligger.

Bidragsförskottssystemet ger den underhållsskyldige även sådana förmåner att det kan finnas risk att han söker sig in i systemet genom att fingera betalningsförsummelse. Betalningsskyldigheten för förskotterat underhållsbidrag är villkorlig, vilket innebär att försäkringskassan prövar den underhållsskyldiges betalningsförmåga enligt föräldrabalkens regler, om den underhållsskyldige i samband med krav gör gällande att han saknar

möjlighet att betala. Finner kassan att den underhållsskyldiges invändning är berättigad, vidtas. ingen indrivningsåtgärd (villkorlig betalningsskyldighet). Dessutom kan den undehållsskyldige få sin skuld till staten för förskotterat underhållsbidrag efterskänkt (kraveftergift) av försäkringskassan. Skulden är inte räntebelagd.

Om den underhållsskyldige däremot krävs direkt av barnet på underhållsbidrag, är betalningsskyldigheten ovillkorlig och betalningsförmågan prövas vid exekutivt förfarande enligt utsökningsbalken, varvid man tillämpar de vanligen mindre förmånliga reglerna om förbehåll för existensminimum. Dessutom gäller i detta fall, att den underhållsskyldige inte har rätt till kraveftergift och att skulden i princip löper med vanlig ränta.

2.2 Fastställande av underhållsbidrag

Beräkningen av underhållsbidrag är krånglig och ger upphov till skiftande praxis

Sättet att beräkna underhållsbidrag ändrades genom 1979 års bidragsreform. Fördelningen av barnets underhållsbehov på båda föräldrarna efter deras respektive förmåga anses ha medfört en principiellt sett ökad rättvisa. Samtidigt har det dock från många håll starkt ifrågasatts om man i praktiken åstadkommer ett mera rättvist resultat på detta sätt. Man kan diskutera det rimliga i att i detalj utreda parternas ekonomiska situation, göra noggranna jämförelser, beräkna ett underhållsbidrag och sedan

slutligen vid en skälighetsbedömning eventuellt justera det framräknade bidraget med hänsyn till ytterligare faktorer.

Det på detta sätt framräknade bidraget kan ändå vara felaktigt, eftersom vissa faktorer som bort påverka beräkningen kan ha varit okända och riktigheten av belopp som beaktats inte alltid har kunnat kontrolleras. Varje förändring i någon av de faktorer som har tagits med vid bedömningen kan också kräva en förnyad beräkning av bidraget. Det har ibland hävdats att de äldre enklare schablonberäkningarna före 1979 års reform kunde leda till i praktiken lika rättvisa resultat som det nuvarande mera detaljerade och tidsödande beräkningssättet.

Handläggarna av underhållsbidragsärenden måste göra flera egna bedömningar och en konsekvent strikt eller generös tillämpning av de anvisningar och regler som finns kan också ge betydande skillnader i belopp. Tillämpningen kan lätt skifta från handläggare till handläggare. Skillnader har också uppmärksammats i bedömningen mellan olika kommuner, försäkringskassor och domstolar. Rättssäkerheten är bristfällig när vanligt folk inte själva kan begripa hur reglerna fungerar och därför inte kan räkna ut underhållsbidraget ens till sina egna barn.

Risk för "skenprocesser"

Att beräkningen av underhållsbidrag är krånglig och ger upphov till skiftande praxis får också andra konsekvenser. Försäkringskassan kan, vid prövningen av en ansökan om bidragsförskott ifrågasätta riktigheten av ett underhållsbidrag som har beräknats av kommunens tjänstemän eller av advokater.

Föräldrarnas osäkerhet om vad det "rätta" underhållsbidraget kan vara och om vilken försäkringskassans bedömning blir, har medfört att föräldrar i en allt större omfattning överlåtit beräkningen av underhållsbidrag till domstol.

Målen uppfattas många gånger som rena "skenprocesser", där parterna själva egentligen är ense om underhållsbidraget men är osäkra om försäkringskassans bedömning och därför vill ha ett domstolsutslag. Samhällets kostnader för rättshjälp i dessa mål och för själva behandlingen i domstol är betydande.

Möjligheten till omprövning av fastställt underhållsbidrag är begränsad

Om försäkringskassan bedömt att underhållsbidraget fastställts för lågt och därför vägrar utfyllnadsbidrag, måste barnet/vårdnadshavaren medverka till att underhållsbidraget blir höjt för att få fullt utfyllnadsbidrag. Om parterna inte är ense begränsas dock möjligheten att få underhållsbidraget höjt av föräldrabalkens regler om omprövning av underhållsbidrag.

Denna begränsning kan innebära att barnet förlorar rätten till utfyllnadsbidrag, utan att vårdnadshavaren då underhållsbidraget fastställdes insåg att denna situation skulle kunna bli aktuell. Härigenom kan således en rättsförlust uppstå för barnet, om inte rätten anser att underhållsbidraget kan omprövas under hänvisning till ändrade förhållanden (vilket ibland förekommer). Samtidigt visar det också på en allvarlig brist i samordningen

mellan berörda instanser. (Se bl.a. JO:s beslut 15.12.1981 ang. samordningsproblem mellan regelsystemen.)

Partsställningen är konstlad vid jämkning av underhållsbidrag

Eftersom avtalsfrihet råder beträffande underhållsbidrag kan den underhållsskyldige och det bidragsberättigade barnet (vårdnadshavaren) genom nytt avtal ändra såväl tidigare avtal som dom om underhållsbidrag.

Om försäkringskassan utbetalat bidragsförskott, övertar dock kassan barnets rätt till underhållsbidrag för förfluten tid och kassan blir därigenom den underhållsskyldiges motpart i fråga om jämkning av redan fastställda bidrag för tid då bidragsförskott har utgått. Detta innebär att den underhållsskyldige inte med bindande verkan för kassan kan avtala om en nedsättning av underhållsbidraget under bidragsförskottsnivån för tid under vilken bidragsförskott har utgått.

I övrigt förblir underhållsbidraget formellt sett ett mellanhavande mellan den underhållsskyldige och barnet (vårdnadshavaren). Problem kan därvid främst uppstå när kassan vid bevakningen av löpande bidragsförskott kommer fram till att framtida underhållsbidrag behöver jämkas uppåt. Kassan saknar partsställning i detta fall och måste därför f.n. agera genom vårdnadshavaren eller den bidragsskyldige för att kunna ta tillvara samhällets intressen. Vårdnadshavaren har inget eget intresse av underhållsbidragets storlek upp till bidragsförskottsnivån, men riskerar att gå miste om

utfyllnadsbidraget till barnet om han/hon inte begär jämkning. Om den underhållsskyldige inte går med på jämkning frivilligt, tvingas vårdnadshavaren att processa i domstol för barnets räkning. Detta skapar givetvis lätt irritation parterna emellan. Härtill kommer också att vårdnadshavaren kan komma att få svara för alla rättegångskostnader om målet förloras. (Rätten har dock möjlighet att i stället förordna att vardera parten ska stå för sina kostnader.)

2.3 Umgängesavdraget

Umgängesavdraget behandlas på olika sätt

Umgängesavdraget enligt föräldrabalken skiljer sig från motsvarande avdrag enligt bidragsförskottslagen. Avdragsrätten för korttidsumgänge varierar mellan de båda systemen liksom rätten att överhuvudtaget göra gällande umgängesavdrag. Detta medför vissa problem, bl.a. när det gäller beräkningen av skuldbeloppet vid indrivningen av obetalda underhållsbidrag.

Dyr administration av umgängesrättsavdraget i bidragsförskottssystemet m.m.

Det genomsnittliga umgängesavdraget under år 1984 var 190 kr. per underhållsskyldig som utnyttjade avdraget. (Under år 1988 var det i genomsnitt 233 kr.) Administrationskostnaden uppgick under samma period till 106 kr. per underhållsskyldig. (Efter den 1 januari 1987 har administrationen gjorts något smidigare genom att såväl underhållsfrågan som umgängesavdrag numera alltid ska hanteras av samma försäkringskassa.) Avdragsrätten är sålunda av ringa betydelse för den underhållsskyldige och också relativt dyr att administrera.

Umgängesavdraget leder inte sällan till konflikter mellan de föräldrar som utnyttjar avdraget.

Utformningen av avdraget kan också uppfattas som orättvist av både underhållsskyldiga och vårdnadshavare.

Exempel:

Underhållsbidraget är framräknat med hänsyn till den underhållsskyldiges ekonomiska förmåga och umgängesavdraget är baserat på underhållsbidraget.

Ex. 1 Underhållsbidrag 0 kr.
Vistelsens längd 14 dagar

Något avdrag blir inte aktuellt och vårdnadshavaren får alltså behålla hela bidragsförskottet.

Ex. 2 Underhållbidrag 750 kr.
Vistelsens längd 14 dagar

Avdraget blir $\frac{750 \times 14}{40} = 262$ kr.

Den underhållsskyldiges skuld minskas med 262 kr. och vårdnadshavaren får avdrag med samma belopp.

Vårdnadshavaren i dessa båda ex. gör samma inbesparing hemma. Trots detta får den ena vårdnadshavaren behålla hela bidragsförskottet medan den andre vårdnadshavaren får ett avdrag på 262 kr.

2.4 Tiden för utgivande av bidrag och betalningsdagen

Tiden för utgivande av förlängt bidragsförskott/underhållsbidrag är olika

Rätten till underhållsbidrag respektive förlängt bidragsförskott upphör vid olika tidpunkter. Sålunda utgår förlängt bidragsförskott längst till dess

barnet är 20,5 år medan rätten till underhållsbidrag kvarstår tills barnet fyller 21 år.

Det är olämpligt med olika betalningsdagar för underhållsbidrag och bidragsförskott

Bidragsförskott utbetalas den 20:e i månaden före bidragsmånaden. Underhållsbidraget förfaller däremot till betalning först den sista dagen i samma månad.

Eftersom staten alltså betalar ut de förskotterade undehållsbidragen tio dagar före motsvarande inbetalningar från de underhållsskyldiga, uppkommer en ränteförlust för staten. Tidsskillnaden kan också leda till vissa problem när rätten till bidragsförskott upphör eller ändras under mellanperioden. Därutöver innebär skillnaden att barn utanför bidragsförskottssystemet får sitt månatliga underhållsbidrag tio dagar senare än bidragsförskottsbarnen.

2.5 Återkravsverksamheten

Sättet att återbetala förskotterade underhållsbidrag bör ses över

Även om de frivilliga inbetalningarna har ökat under senare år, betalas endast en mycket liten del av de förskotterade underhållsbidragen i rätt tid, dvs. senast på förfallodagen. Större delen av förskotten (c:a 90 procent av debiterat belopp) betalas först efter krav från försäkringskassan eller efter exekutiv åtgärd.

De exekutiva åtgärder som kan vidtas är införsel och utmätning. Åtgärderna verkställs av

kronofogdemyndigheten efter ansökan av försäkringskassan. Införsel får ske i löneliknande inkomster och från den 1 juli 1988 också i bl.a. arbetslöshetsersättning, arbetsmarknadsutbildningsbidrag och utbildningsbidrag.

När betalning av underhållsbidraget drivs in genom införsel sker avräkning enligt utsökningsbalkens bestämmelser i första hand på det belopp som stått ute längst och alltjämt kan tas ut genom införsel. Om däremot betalningen görs frivilligt, har den underhållsskyldige ansetts ha rätt att rikta betalningen genom att ange att den avser t.ex. det underhållsbidrag som närmast förfaller till betalning. Den underhållsskyldige har därigenom kunnat uppnå att en äldre skuld preskriberas. Möjligheten till riktning av inbetalning har uppfattas som ett sätt att kringgå den treåriga preskriptionstiden. Försäkringsöverdomstolen har dock genom en dom den 2 juli 1987 (mål nr 2183/83:5) förklarat att inbetalning av underhållsbidrag till försäkringskassan alltid skall avräknas på äldsta skuld. HD har emellertid därefter i beslut den 6 april 1988 (mål nr Ö 973/85) kommit till en motsatt uppfattning under åberopande av den princip som kommit till uttryck i 9 kap. 5 § handelsbalken om gäldenärs rätt att rikta betalning.

Ett annat problem i återkravsdelen är att försäkringskassans fordran på underhållsbidrag behandlas vid indrivning som ett s.k. enskilt mål. Detta innebär att kronofogdemyndigheten inte övertar ansvaret för indrivningen av beloppet utan bara vidtar den indrivningsåtgärd som ansökan avser. Försäkringskassans fordran skiljer sig genom detta från statens fordran på bl.a. obetalda skatter, som

behandlas som ett s.k. allmänt mål. Eftersom kronfogdemyndigheten inte ansvarar för indrivningen av underhållsfordran återsänds ärendet till fösäkringskassan när den begärda exekutiva åtgärden gjorts, oavsett om denna medfört en reglering av skulden eller inte. För att få till stånd ytterligare exekutiva åtgärder i samma ärende förutsätts att kassan gör en ny ansökan hos kronofogdemyndigheten.

Uppdelningen av kravverksamheten på olika myndigheter har ansetts otillfredsställande. Synpunkter har framförts om att det kan vara en fördel för staten om en myndighet ensam har hand om indrivningen.

Den underhållsskyldige avstår från att begära jämkning nedåt, vilket medför ett ökat antal eftergiftsärenden hos kassan

Vid krav på obetalt underhållsbidrag kan den underhållsskyldige få eftergift av försäkringskassan om underhållsbidraget överstiger hans betalningsförmåga. Det finns därför anledning att räkna med att den underhållsskyldige vanligtvis inte är särskilt mån om att begära jämkning nedåt av sitt underhållsbidrag. Slutresultatet blir ändå detsamma - han/hon får betala ett lägre underhållsbidrag i båda fallen. Försäkringskassan drabbas dock av merarbete genom återkommande betalningsförmåge- och eftergiftsprövningar. En underhållsskyldig med ett högt underhållsbidrag, där införsel löper och skulden ännu är relativt liten, kan dock antas ha ett större intresse av att få bidraget sänkt av domstolen.

Eftergiftsärenden bedöms olika

Bedömningen av eftergiftsärenden är oenhetlig mellan försäkringskassorna i landet. Tillämpningen av eftergiftsbestämmelsen i bidragsförskottslagen är enligt riksförsäkringsverket (RFV:s rapport 1989-01-13 s. 9 och bilaga 18) allt för skiftande i landet för att kunna förklaras av regionala skillnader i ärendena, utan beror sannolikt på att kassorna har olika synsätt på dessa ärenden.

2.6 Preskriptionstiden

Det har gjorts gällande att preskriptionstiden för obetalda underhållsbidrag är för kort när bidragsförskott utgår.

Underhållsbidrag som är obetalda preskriberas efter tre år. Denna preskriptionstid gäller inte bara i förhållande mellan barnet och den underhållsskyldige utan också mot staten. Som skäl för den korta preskriptionstiden har bl.a. anförts att underhållsbidraget avser att täcka barnets löpande behov och att skulder för obetalda underhållsbidrag kan medföra stora sociala påfrestningar för vissa underhållsskydliga.

När bidragsförskott utgår och staten har övertagit fordran på obetalda underhållsbidrag, kan emellertid skälen för den korta preskriptionstiden ifrågasättas. Barnets försörjning tryggas nämligen då genom bidragsförskottet och den underhållsskyldige kan få kraveftergift.

2.7 Ansvariga myndigheter m.fl.

Administrationen är generellt sett onödigt komplicerad

Hela regelsystemet är administrativt tungrott och splittrat. Frågor om underhållsbidragets skälighet eller om den underhållsskyldiges betalningsförmåga kan sålunda aktualiseras hos advokatkontor, vid socialnämndernas familjerättsavdelningar, i domstolarna, hos försäkringskassorna vid ansökningar om bidragsförskott och återkrav mot den underhållsskyldige samt slutligen hos kronofogdemyndigheterna vid begäran om införsel. De berörda parterna är alltså tvungna att vända sig till flera olika instanser i frågor som för dem anknyter till varandra. Detta kan uppfattas som onödigt krångligt och förvirrande.

Att många olika myndigheter är inblandade framgår av följande bild.

MYNDIGHETSBILDEN

Riksförsäkringsverket

Försäkringskassans centralkontor och lokalkontor

Riksskatteverket

Folkbokförings-myndigheter

Kronofogdar

Socialstyrelsen

Socialkonsulenter

Kommunens social-förvaltning

Högsta domstolen

Hovrätter

Tingsrätter

Allmänna advokatbyråer

Rättshjälpsnämnder

Kompetenskonflikter och dubbelarbete hos handläggande organ

Avtalsfrihet råder beträffande underhållsbidrag. För bidragsförskott gäller däremot, med anledning av utfyllnadsbidragets konstruktion, vissa spärrar. Försäkringskassan skall nämligen för beviljande av bidragsförskott kontrollera att underhållsbidraget inte bestämts till alltför lågt belopp för att

förhindra att rätten till utfyllnadsbidrag missbrukas och kostnaden för barnets försörjning därigenom övervältras på staten.

I det fall försäkringskassan bedömer att undehållsbidraget uppenbarligen är för lågt kan kompetenskonflikter uppstå mellan kassan, socialnämnden och domstolen. Försäkringskassans prövning av om underhållsbidraget är för lågt, kan dessutom medföra en besvärande osäkerhet hos berörda parter om kassan kommer att acceptera ett avtal eller en dom om underhållsbidrag som grundar sig på deras dispositionsfrihet över processmaterialet. Kontrollverksamheten av underhållsbidragens storlek medför också mycket dubbelarbete mellan nu nämnda myndigheter och domstolar.

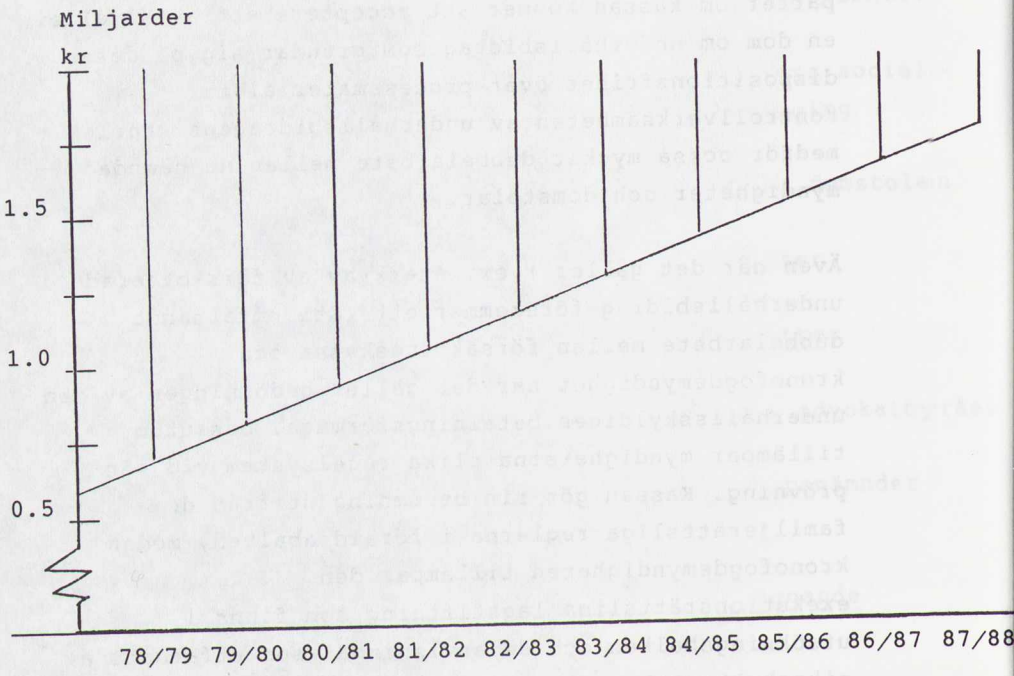
Även när det gäller t.ex. återkrav av förskotterade underhållsbidrag förekommer ett rätt omfattande dubbelarbete mellan försäkringskassa och kronofogdemyndighet när det gäller bedömningen av den underhållsskyldiges betalningsförmåga. Dessutom tillämpar myndigheterna olika regelsystem vid sin prövning. Kassan gör sin bedömning utifrån de familjerättsliga reglerna i föräldrabalken, medan kronofogdemyndigheten tillämpar den exekutionsrättsliga lagstiftning som finns i utsökningsbalken och de anvisningar som utfärdats av riksskatteverket. Det har gjorts gällande att skillnaderna i myndigheternas bedömningar har negativt påverkat effektiviteten i indrivningen av bidragsförskotten.

2.8 Statens kostnader för nuvarande system

Det nuvarande regelsystemet för underhållsbidrag och bidragsförskott är kostsamt för staten

Regelsystemet medför alltmer ökade utgifter för staten, vilket framgår av följande diagram.

Statens nettoutgifter för bidragsförskott



1978 var utgiften 632 miljoner kr. och 1988 blev den c:a 1,8 miljarder kr., vilket omräknat till 1978 års gällande prisnivå motsvarar ungefär 1,36 miljarder kr. Statens faktiska kostnader har således mer än fördubblats på 10 år.

Kostnadsutvecklingen inom bidragsförskottssystemet sammanhänger med regeländringarna i 1979 års underhållsbidragsreform. Större delen av utgiftsökningen eller c:a 664 miljoner kr. beror på att bidragsförskottet är knutet till det enligt lagen om allmän försäkring gällande basbeloppet, som stigit med 105 procent mellan åren 1978-1988. (Basbeloppet var 12 600 kr. år 1978 och 25 800 kr. år 1988.) Samtidigt har antalet barn inom bidragsförskottssystemet under samma period ökat med 24 procent (år 1978 var det 216 710 barn och år 1988 var det 268 272 bidragsberättigade barn inom systemet). Detta kan beräknas ha ökat utgifterna med c:a 311 miljoner kr. Härtill kommer också utgiftsökningar på grund av höjningen av bidragsförskottsnivån år 1981 till 441 procent av basbeloppet (den 1 januari 1987 sänktes dock nivån åter till 40 procent av basbeloppet).

Statens utgifter för bidragsförskott mellan år 1985 och 1989/90 redovisas närmare i tabellbilaga 1.

Det nuvarande regelsystemet har medfört att det genomsnittliga underhållsbidraget inom bidragsförskottssystemet i princip legat stilla sedan år 1981 samtidigt som bidragsförskottsnivån stigit i takt med basbeloppsförändringarna. Detta innebär att de underhållsskyldiga allt mindre bidrar till barnens försörjning samtidigt som det statliga stödet genom utfyllnadsbidragen ökar. Det sagda illustreras av följande tabeller.

Bidragsförskottsnivån har stigit i takt med basbeloppsförändringarna

År	Maximalt bidragsförskott kr./mån.
1978	420
1979	463
1980	537
1981	591
1982	608
1983	663
1984	694
1985	745
1986	796
1987	817
1988	860
1989	930

Det genomsnittliga underhållsbidraget har samtidigt i stort sett varit oförändrat, vilket medfört att utfyllnadsbidraget i bidragsförskottssystemet successivt ökat.

År	Underhållsbidrag, medianbelopp kr./mån.	i % av BDF
1978	288	68,6
1979	315	68,0
1980	329	61,3
1981	351	59,4
1982	350	57,6
1983	350	52,8
1984	340	49,0
1985	347	46,6
1986	346	43,5

* Medianbeloppet är det underhållsbidrag som hamnar i mitten, om alla bidrag ordnas i storleksordning.

Beträffande de genomsnittliga underhållsbidragen per barn inom bidragsförskottssystemet hänvisas till tabellbilaga 2.

Administrationen av systemet medför också alltmer ökade kostnader för staten. Försäkringskassornas nominella lönekostnader för bidragsförskottsverksamheten fördubblades mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84 samtidigt som produktiviteten mätt i antal bidragsberättigade barn per helårsarbetare sjönk med 30 %. (Notera att uppgifterna är relativt inaktuella men några nya mätningar synes dock inte ha skett.) Undersökningar har också visat att bidragsförskottsverksamheten vid de små lokalkontoren kostade betydligt mer per ärenden än vid de stora kontoren.

Även marginellt för låga underhållsbidrag kostar staten mycket pengar

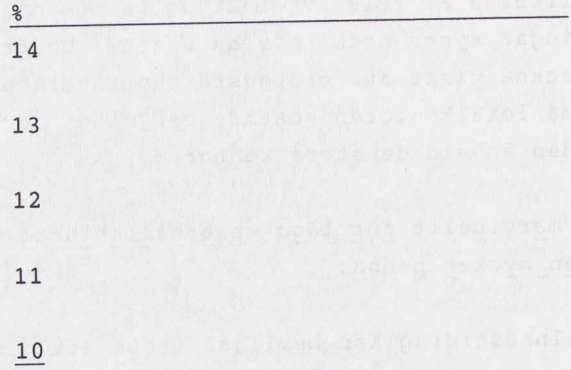
Utfyllnadsbidrag kan beviljas trots att den bidragsskyldige eventuellt har förmåga att betala högre underhållsbidrag. Försäkringskassan får vägra utfyllnadsbidrag endast om underhållsbidraget är uppenbart för lågt. Enligt förarbetena till bidragsförskottslagen skall möjligheten att vägra utfyllnadsbidrag användas restriktivt.

Försäkringskassorna godtar därför vanligen ca 100-150 för låga underhållsbidrag vid beviljandet av utfyllnadsbidrag, utan närmare prövning av skälen till varför underhållsbidraget understiger bidragsförskottet. Om underhållsbidragen till barnen inom bidragsförskottssystemet skulle vara i genomsnitt 10 kr. för låga, medför detta ökade utgifter för staten för utfyllnadsbidrag med ca 30 milj. kr. årligen.

Andra faktorer som har bidragit till utgiftshöjningarna är bland annat att antalet barn inom bidragsförskottssystemet stigit och att antalet underhålls-

bidrag fastställda till 0 kronor ökat under senare år, vilket framgår av följande diagram och tabeller.

Andelen barn med bidragsförskott av totala antalet barn i åldrarna 0-17 år för åren 1978-88 har ökat. En viss stagnation kan dock konstateras från och med år 1986.



Totala antalet barn inom bidragsförskottsystemet

År	Antal
1978	216 710
1979	223 919
1980	232 116
1981	241 144
1982	247 556
1983	253 815
1984	257 018
1985	265 128
1986	269 912
1987	(uppgift saknas)
1988	268 272

Källa: RFV:s statistik

Antalet barn inom bidragsförskottssystemet för vilka något underhållsbidrag inte har debiterats

År	Antal
1980[1)]	ca 23 000
1982[1)]	ca 37 000
1984[1)]	ca 48 000
1986[1)]	ca 69 000
1987	(uppgift saknas)
1988[2)]	ca 35 000

1) Källa: riksdagens revisorers rapport 1984/85:6 s. 14. (Observera att i dessa siffor ingår även de barn som är föremål för faderskapsutredningar eller där underhållsbidraget ännu inte prövats.)

2) RFV:s statistik 1988-10-27. Siffran avser de barn för vilka underhållsbidrag fastställts till 0 kr.

Omkring 35 000 underhållsberättigade barn inom bidragsförskottssystemet har alltså ett underhållsbidrag fastställt till 0 kr. Det är ungefär lika med vart sjunde barn med fastställt underhållsbidrag inom bidragsförskottssystemet.

Det är rimligt att anta att de flesta s.k. nollavtalen finnns inom bidragsförskottssystemet. Med hänsyn härtill kan det uppskattas att av alla underhållsberättigade barn i landet (c:a 364 000 barn) är det ungefär vart tionde barn som idag har ett s.k. nollavtal, dvs. som inte får något underhållsbidrag alls.

Kostnaderna för bortovarande barns försörjning övervältras i viss mån på staten när underhållsskyldig bildar ny familj

Enligt föräldrabalkens regler skall, vid fastställande av underhållsbidrag, hänsyn tas till den underhållsskyldiges hemmavarande barn vid bedömningen av förmågan att utge bidrag till bortovarande barn.

Detta medför att den underhållsskyldige som regel - i motsats till andra föräldrar - kan skaffa sig barn i ett nytt förhållande utan större hänsynstagande till sin försörjningsskyldighet mot sina tidigare barn.

Barnen i ett nytt förhållande har alltså i princip företräde framför andra barn vid beräkningen av den underhållsskyldiges försörjningsförmåga. De senare drabbas emellertid inte ekonomiskt, eftersom staten övertar försörjningsansvaret för dem genom bidragsförskottssystemet.

3 Förslag av andra utredningar m.m. till ändringar av underhållsbidrags- och bidragförskottssystemet

I det följande redogörs för de förslag till ändringar av underhållsbidrags- och bidragsförskottssystemet som lagts fram av bl.a. andra utredningar samt för reaktionerna på avgivna förslag och vad dessa lett till. I avsnitt 3.1 redovisas familjelagssakkunnigas förslag till en bättre samordning av reglerna om underhållsbidrag och bidragsförskott. Avsnitt 3.2 innehåller ensamförälderkommitténs huvudsakliga förslag till ändring av samhällets stöd till ensamstående föräldrar. Därefter behandlas i avsnitt 3.3 riksdagens revisorers förslag angående statens utgifter för bidragsförskott, m.m. I avsnitt 3.4 redogörs för den försöksverksamhet med medverkan av försäkringskassor vid fastställande av underhållsbidrag som bedrivits under åren 1985-1987. Slutligen ges i avsnitt 3.5 en sammanfattning av försöksverksamheten vid Göteborgs allmänna försäkringskassa med alternativa metoder för att beräkna underhållsbidrag. (I del III av kommitténs betänkande, som publiceras i februari-mars 1990, kommer vi också att presentera en enkätundersökning om socialförvaltningarnas syn på deras nuvarande medverkan vid fastställande av underhållsbidrag.)

3.1 Familjelagssakkunnigas förslag till en bättre samordning av reglerna om underhållsbidrag och bidragsförskott

Familjelagssakkunniga lade i sitt delbetänkande (SOU 1977:37) Underhåll till barn och frånskilda fram förslag till lagändringar angående den

familjerättsliga underhållsskyldigheten. De sakkunnigas förslag låg till grund för den reformering av föräldrabalkens underhållsregler som trädde i kraft år 1979. En redogörelse för bl.a. dessa regler har lämnats i avsnitt 1. I delbetänkandet ägnades också särskild uppmärksamhet åt samspelet mellan lagstiftningen om underhåll och den sociala lagstiftningen om bidragsförskott.

3.1.1 Behovsprövning av bidragsförskott

Förslaget

För att komma till rätta med de problem som uppstått på grund av den bristande samordningen mellan reglerna om underhållsbidrag och bidragsförskott föreslog de sakkunniga att bidragsförskottet skulle behovsprövas. Behovsprövningen skulle ske på barnets och vårdnadshavarens sida genom en regel om att bidragsförskott skulle kunna vägras, om det uppenbarligen inte fanns behov av något förskott. Behovet av en sådan regel framstod klart eftersom de sakkunniga föreslog att bidragsförskott skulle utgå vid gemensam vårdnad. Man antog att benägenheten att använda bidragsförskottet på ett obehörigt sätt därigenom kunde öka. Det var därför angeläget att förhindra att rätten till bidragsförskott missbrukades. I specialmotiveringen till den föreslagna bestämmelsen anfördes att denna gjorde det möjligt att bedöma barnets behov av bidragsförskott mot båda föräldrarnas förmåga, oberoende av vem av dem som de själva utpekade som bidragsskyldig. I och med att denna möjlighet avsågs komma till användning generellt, alltså inte bara vid gemensam vårdnad då missbruksrisken ansågs större, fick förslaget karaktären av en mera allmän behovsprövning.

Familjelagssakkunniga ansåg att bidragsförskottet skulle helt tas bort om de angivna förutsättningarna förelåg. De sakkunniga anförde att man i och för sig kunde ha övervägt om inte bestämmelserna bort ge utrymme för endast en jämkning av bidragsförskottet. Bestämmelserna var emellertid avsedda att tillämpas i fall då barnet hade tillgångar av sådan omfattning eller kunde antas få sådant underhåll av sina föräldrar att ett bidragsförskott var klart obehövligt. Det var därför inte rimligt att den handläggande myndigheten skulle behöva pröva om ett reducerat bidrag i stället borde utgå.

Remissinstanserna

Förslaget om behovsprövning i bidragsförskottslagen fick inte något positivt gensvar från remissinstansernas sida (prop. 1978/79:12, bil. 2, s. 256 f). Många som inte gick så långt att de tog avstånd från förslaget ställde sig frågande till förslagets räckvidd. Några remissinstanser kritiserade förslaget för att vara oklart.

Propositionen

I propositionen 1978/79:12 vidhölls förslaget om behovsprövning. Departementschefen fann det angeläget att hindra att samhällets stöd i form av bidragsförskott utnyttjades på ett obehörigt sätt. Begränsningarna i rätten till bidragsförskott borde verka generellt och inte rikta in sig bara på en viss grupp människor. Bestämmelsen borde därför ges allmän räckvidd men tillämpas endast i uppenbara fall då ett bidragsförskott framstod som klart obehövligt.

Bestämmelsen borde däremot inte ge utrymme för en behovsprövning på det sättet att bidragsförskottet enbart jämkades.

I specialmotiveringen föreslogs att något bidragsförskott inte borde lämnas, om den förälder som för barnets räkning skulle uppbära bidragsförskottet disponerade medel som kunde tas i anspråk för barnets underhåll och som klart översteg 0,60 basbelopp per år. Förslagets karaktär av allmän behovsprövning markerades härigenom ytterligare i förhållande till familjelagssakkunnigas förslag.

Riksdagsbehandlingen

I riksdagens social- och lagutskott (SOU 1978/79:2 y och LU 1978/79:9) avstyrktes förslaget om en allmän behovsprövningsregel och det antogs inte heller av riksdagen. Ett särskilt skäl för den avvisande hållningen i riksdagen var också att man ville avvakta det då pågående utredningsarbetet om samhällsstödet till ensamstående föräldrar i den s.k. ensamförälderkommittén.

3.1.2 Administrationen av underhållsbidrag och bidragsförskott

Förslaget

För att komma till rätta med de mera rättstekniska problemen i den nuvarande administrationen lämnade familjelagssakkunniga också vissa förslag. Sammanfattningsvis gick dessa ut på att o underhållsbidragets storlek skulle upp t.o.m. bidragsförskottsnivån bli en fråga enbart mellan försäkringskassan och den underhållsskyldige,

o bidragsförskottet skulle inte vara beroende av ett fastställt underhållsbidrag,
o underhållsbidrag över bidragsförskottsnivån skulle som tidigare regleras genom avtal eller dom.

Enligt familjelagssakkunniga borde ett nytt system för återkrav av bidragsförskott införas. Genom att betala bidragsförskott till barnet övertog kassan rätten att kräva ut den del av underhållsbidraget som inte översteg bidragsförskottsnivån. Kassan skulle då ges möjlighet att självständigt pröva den bidragsskyldiges betalningsförmåga och avgöra vad denne skulle betala tillbaka till det allmänna. Genom att prövningen skulle ske fortlöpande kunde återbetalningarna hela tiden göras beroende av den bidragsskyldiges aktuella betalningsförmåga. Processer om jämkning av underhållsbidrag på grund av ändrade förhållanden skulle på så sätt bli överflödiga i den mån underhållsbidraget inte var större än bidragsförskottet. Den föreslagna ordningen innebar också att samhället kunde lätta på bördan för den bidragsskyldige utan att barnets intressen blev lidande.

Familjelagssakkunniga föreslog att särskilda riktlinjer skulle utarbetas för kassornas återkrav. Dessa riktlinjer förutsattes kunna tjäna till ledning också när underhållsbidrag fastställdes genom dom eller avtal. Tanken var att den bidragsskyldige skulle förbehållas ett belopp för sin egen och sin familjs försörjning och att en del av överskottet skulle tas i anspråk för återbetalning till kassan.

När bidragsförskott utgick saknade kassans beslut om underhållsbidrag betydelse för det bidragsberättigade barnet. Kassan kunde då bedöma den bidragsskyldiges förmåga att betala underhållsbidrag enbart utifrån

dennes ekonomiska förutsättningar. Beträffande underhållsbidrag utanför bidragsförskottssystemet ansåg däremot familjelagssakkunniga att det fanns anledning att göra en mer nyanserad bedömning och att även beakta den andre förälderns förmåga att försörja barnet. Med hänsyn härtill underströks att riktlinjerna formellt endast kunde gälla försäkringskassorna.

Förslaget innebar att det skulle finnas två olika typer av beslut om underhållsbidrag. Det ena skulle i princip gälla underhållsbidrag t.o.m. bidragsförskottsnivån, det andra underhållsbidrag ovanför denna nivå. Om det redan från början stod klart att den bidragsskyldige inte kunde betala mer än högst vad som motsvarade bidragsförskottet, skulle det vara onödigt att söka rättens avgörande eller träffa avtal i underhållsfrågan. Underhållsbidrag över bidragsförskottsnivån skulle däremot som tidigare fastställas i avtal eller dom. Rättens medverkan skulle således som regel endast bli erforderlig om bidragsförskott lagligen inte kunde ges till barnet eller om den bidragsskyldige kunde betala ett underhållsbidrag som översteg bidragsförskottsnivån.

Föräldrar som så önskade skulle beredas möjlighet att lösa underhållsfrågan utan att blanda in försäkringskassan. Skälet härför var att föräldrar inte skulle tvingas in i bidragsförskottssystemet. Rätten skulle således inte kunna vägra att ta upp yrkande om underhållsbidrag som understeg bidragsförskottsnivån.

Remissinstanserna

Kritiken mot förslaget kan i huvudsak sammanfattas i följande punkter;

- o rättssäkerheten inte tillräckligt tillgodosedd,
- o kompetenskonflikter mellan försäkringskassa och domstol
- o endast den bidragsskyldiges förhållanden beaktas
- o förslaget uppmuntrar till en ökad användning av bidragsförskottssystemet.

En sammanfattning av remissinstansernas yttranden med angivande av källa finns i bilaga 2 i propositionen 1978/79:12 s. 259-279.

Enligt förslaget skulle en bidragsskyldig som omfattas av bidragsförskottssystemet betala underhållsbidrag till kassan. Begreppet underhållsbidrag används här även om ordet bidragsförskott använts i vissa yttranden.

Även om förslaget om försäkringskassornas nya roll fick ett blandat mottagande delade remissinstanserna i stort sett de sakkunnigas uppfattning om de fördelar som stod att vinna med förslaget. Det behövde emellertid utredas ytterligare. Många remissinstanser pekade på problem och befarade negativa följder av förslaget.

En invändning mot förslaget var att underhållsbidrag upp till bidragsförskottsnivån skulle komma att vila på offentligrättslig i stället för civilrättslig grund. Därmed skulle nuvarande regelsystem, som är uppbyggt med utgångspunkt i familjen, till viss del komma att ställas åt sidan. För underhållsbidrag upp till bidragsförskottsnivån skulle grunden för underhållsbidraget flyttas från föräldraskapet och

knytas till rätten att uppbära bidragsförskott. Familjerättsliga regleringar som av hävd utformats och godtagits av samhället ansågs inte utan starka skäl böra ändras. Dessutom ansågs det olyckligt att olika organ skulle fastställa underhåll till hustru respektive till barn.

Rättssäkerheten togs upp i flera yttranden. Det sattes ifråga om man trots detaljerade riktlinjer för handläggarna vid kassorna samt möjlighet att överklaga kassans beslut kunde få samma rättssäkerhet som ett domstolsförfarande innebar. Även risken för bristande enhetlighet i bedömningen berördes. Det erinrades dock om att domstolarna med hänsyn till underhållsmålens dispositiva karaktär saknade självständiga utredningsmöjligheter och därför endast kunde pröva målen på det material parterna själva tillförde.

Förslaget ansågs innebära en stark utvidgning av kassornas rätt att inom gränserna för gällande lagar pröva efter eget gottfinnande. Här avsågs såväl den rena utredningsverksamheten som den sociala bedömning som måste göras i varje enskilt fall.

För att ta tillvara rättssäkerheten framfördes tanken att återbetalning av underhållsbidrag och därmed sammanhängande prövning av den bidragsskyldiges betalningsförmåga skulle ske under medverkan av lekmannaledamöter i försäkringskassans styrelse. Den kompetenskonflikt som uppstår när verkställigheten av domstolsavgörande eller ett mellan två parter slutet avtal fritt kan prövas av ett administrativt organ ansågs allvarlig. Prövningen skulle kunna ge olika resultat på grund av att domstolarna kan tvingas döma på ett ofullständigare

material än vad kassorna har till sitt förfogande då de bedömer återbetalningsskyldigheten. Härigenom skulle allmänhetens förtroende för domstolarna kunna rubbas.

Att föräldrarna skulle kunna välja mellan domstol och kassa i ärenden om underhållsbidrag ansågs mindre lämpligt. Det kunde uppfattas som förvirrande att två parallella instanser skulle ha behörighet att pröva vad den enskilde måste uppfatta som en och samma sak. Det ansågs viktigt att en ovillkorlig uppdelning gjordes mellan domstolen och kassan. Ett bidrag på högst bidragsförskottsnivå skulle inte bestämmas av domstolen utan av kassan. Kassan borde således kunna bestämma undehållsbidragets storlek även då parterna inte önskade åtnjuta bidragsförskott. Prövning av domstol borde endast kunna ske om bidrag begärdes med högre belopp än bidragsförskottet eller om underhållsskyldigheten bestreds.

Denna åtskillnad i kompetensområdet uteslöt dock inte att kompetenskonflikter kunde uppstå då vårdnadshavaren med underhållsbidrag över bidragsförskottsnivån ansökte om bidragsförskott. Så kunde bli fallet om domstolen på grund av vårdnadshavarens svaga ekonomi fastställt ett högre underhållsbidrag än bidragsförskottet medan kassan med ledning av den bidragsskyldiges inkomster bestämde återbetalningen till lägre belopp. I stället för utredningens förslag pekades på möjligheterna att undanröja tekniska svagheter i det nuvarande bidragsförskottssystemet genom bl.a. ett alternativt system för jämkning av underhållsbidrag samt ett förenklat förfarande för underhållstvister vid allmän domstol.

Ur den bidragsskyldiges synpunkt syntes det förhållandet att underhållsbidraget inte skulle ligga fast under en längre tid utan fortlöpande omprövas vid förändrad betalningsförmåga kunna skapa svårigheter i dennes långsiktiga ekonomiska planering. Vidare ansågs täta kontakter med kassan kunna upplevas störande för den bidragsskyldige och göra denne negativt inställd till underhållsskyldigheten. Även det förhållandet att den bidragsskyldige skulle förhandla med och bevaka sin rätt gentemot en som var både part och beslutande anfördes som otillfredsställande.

Förslaget ansågs inte heller tillräckligt beakta vårdnadshavarens situation. I återkravsärenden skulle endast den bidragsskyldiges förmåga prövas medan vårdnadshavarens behov inte uppmärksammades. Det erinrades om att kommunerna framtill hösten 1977 hade haft möjlighet att biträda vårdnadshavaren och barnet vid krav på underhållsbidrag också över bidragsförskottsnivån. Det tycktes rimligt att kassan i det föreslagna systemet påtog sig ett visst ansvar också beträffande underhållsbidrag över bidragsförskottsnivån.

Förslaget ansågs också kunna medföra en ökad tillströmning till bidragsförskottssystemet med risk för att betalning av underhållsbidrag direkt från den bidragsskyldige till vårdnadshavaren skulle minska. Detta skulle leda till att återbetalning till det allmänna blev den normala vägen för utbetalning av underhållsbidrag. Härmed kunde betalningsviljan befaras minska och antalet bidragsförskott kraftigt öka. Detta skulle i sin tur öka kostnaderna för samhället.

Behovet av samverkan mellan socialtjänst och försäkringskassor underströks. Frågor om underhåll ansågs intimt höra samman med barnets situation i övrigt, som man därför inte kunde bortse från.

I samband med ansökan om socialbidrag och vid vissa andra situationer där familjens ekonomi var av betydelse aktualiserades en bedömning av underhållsbidragen både avseende den underhållsberättigade och den bidragsskyldige. Ett visst dubbelarbete mellan de sociala myndigheterna och kassan ansågs oundvikligt även om ansvaret för barns underhåll inte längre skulle ligga hos socialnämnderna. Detta ansågs medföra vissa kostnadsökningar.

När det gällde de personal- och organisationsförändringar som förslaget föranledde underströks nödvändigheten av att kassorna tillfördes sådan personalförstärkning och erhöll sådana instruktioner att rättssäkerhetssynpunkterna blev i möjligaste mån tillgodosedda. Behovet av kompetent personal, även med social utbildning och erfarenhet, såväl på försäkringskassorna som inom riksförsäkringsverket underströks.

För att undvika onödigt dubbelarbete föreslogs att möjligheterna skulle undersökas att samordna kassan och kronofogdemyndighetens prövning av den bidragsskyldiges betalningsförmåga. Också möjligheten till samordning av skattemyndighetens prövning av den bidragsskyldiges inkomstförhållanden ansågs böra övervägas.

Propositionen

Departementschefen ansåg sig se åtskilliga fördelar i att frigöra prövningen av skyldigheten att betala tillbaka bidragsförskott från de civilrättsliga avgörandena om underhållsbidrag. Starka skäl ansågs dock tala för att tiden inte var mogen att genomföra det system som familjelagssakkunniga föreslagit. Departementschefen fortsatte:

"Som de sakkunniga framhåller måste försäkringskassorna redan i dag i vissa fall rätt ingående bedöma de underhållsskyldigas ekonomiska och sociala situation. Det gäller främst i ärenden om eftergift från det allmännas sida av återkrav. Med familjelagssakkunnigas förslag skall emellertid kassorna i stor omfattning ha att löpande fastställa omfattningen av underhållsskyldigheten mot barn, ofta utan att ha stöd i dom eller avtal. Det säger sig självt att detta kommer att ställa stora krav på kassorna och deras personal. Försäkringskassorna har nyligen fått sitt verksamhetsområde vidgat. Efter samråd med chefen för socialdepartementet har jag kommit till att kassorna bör få rimlig tid till förfogande innan ytterligare, krävande uppgifter läggs på dem.

Det nuvarande bidragsförskottssystemet har brister och skall, som nämts, tillsammans med andra former för stöd åt föräldrar som lever isär, ses över av en särskild kommitté. Med tanke på detta skulle det vara olyckligt att nu genomföra en reform som tillför institutet nya och viktiga rättsliga moment och som med stor sannolikhet skulle leda till att allt flera kommer att anlita systemet. Reformen skulle också kunna få till konsekvens att ansenliga medel tas i anspråk, utan att den avvägning mellan olika stödbehov och stödformer kommer till stånd som förutsätts i direktiven för den nya utredningen. Med hänsyn till vad som har anförts nu har jag kommit till att familjelagssakkunnigas förslag till nytt återkravssystem i varje fall f.n. inte bör genomföras."

Riksdagsbehandlingen

Med anledning av propositionen föreslogs i motion 1978/79:29 (s) att återkravssystemet borde överarbetas av kommittén för översyn av samhällsstödet till ensamstående föräldrar (ensamförälderkommittén).

I yttrande över motionen anförde socialutskottet (SoU 1978/79:2 y) bl.a.:

"Som departementschefen framhåller har det nuvarande systemet för återkrav av utgivna bidragsförskott brister och på längre sikt måste kanske andra lösningar sökas. Enligt utskottets mening skulle åtskilliga fördelar stå att vinna om prövningen av skyldigheten att betala tillbaka bidragsförskott frigörs från de civilrättsliga avgörandena om underhållsbidrag. En sådan ordning skulle ge försäkringskassan möjligheter att fortlöpande anpassa återkaven efter ändringarna i den underhållsskyldiges inkomster och andra ekonomiska förhållanden. Vidare skulle antalet jämkningsprocesser kunna nedbringas, vilket skulle vara till fördel inte bara för samhället utan även i hög grad för parterna i de enskilda fallen. Många remissinstanser har också uttalat sig positivt om de sakkunnigas förslag. I likhet med departementschefen anser emellertid utskottet att tiden ännu inte är mogen för genomförandet av ett sådant system som familjelagssakkunniga förordat. Inte heller kan förslaget utan ytterligare överväganden läggas till grund för lagstiftning.
Lagutskottet (LU 1978/79:9) delades socialutskottets uppfattning. Riksdagen beslöt i enlighet härmed.

3.2 Ensamförälderkommitténs förslag till ändring av samhällets stöd till ensamstående föräldrar m.m.

Ensamförälderkommittén tillsattes år 1977. Kommittén hade till uppgift att utforma samhällsstödet till ensamstående föräldrar på ett sådant sätt att

ensamförälderbarnens levnadsvillkor så långt möjligt blev likvärdiga med de villkor som gällde för barn till samboende föräldrar. År 1983 överlämnade kommittén sitt betänkande (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn.

3.2.1 Förslagen

I kommitténs förslag urskiljde sig tre huvudlinjer.

1. Hälftenansvar för förälders underhållsskyldighet i stället för gällande solidariskt ansvar.

2. Frågor om underhållsbidrag och bidragsförskott samordnas inom försäkringskassan.

3. Omfördelning från skatteförmåner till andra stödformer.

Förhållandet mellan underhållsbidrag och bidragsförskott

Om förhållandet mellan bidragsförskott och underhållsbidrag anförde kommittén föjande. "Bidragsförskottet är ett särpräglat samhällstöd i det hänseendet att det förskotterar och fyller ut belopp som utgår från den privaträttsliga skyldigheten för en förälder att betala underhållsbidrag till sitt barn. Förskotteringen ger också den för samhällssstöd ovanliga effekten att samhället från barnet övertar rätten att kräva ut underhållsbidraget från föräldern. Nuvarande regler om beräkning av underhållsbidrag stämmer inte principiellt med förutsättningarna för att bidragsförskott av viss storlek utbetalas. Vi har funnit att den enligt vår mening bästa metoden att nå

samstämmighet innebär att föräldrabalkens regler om underhållsbidrag till barn ändras. Vi anser att särlevande föräldrar inte bör på samma sätt som samlevande föräldrar ha en skyldighet att ta över försörjningsskyldighet mot barnet för varandra. De bör i stället ha ett uppdelat ansvar. Bidragsförskottet skall endast anknyta till den andel av barnets försörjning som den bidragsskyldige föräldern har att efter förmåga svara för. Denna andel skall inte tas över av den andre föräldern."

I syfte att åstadkomma ett enklare beräkningssystem för underhållsbidragen och för att göra två särlevande föräldar mindre beroende av varandras ekonomi föreslog kommittén schablonberäkning i större omfattning av såväl barnets behov som av förälderns förmåga samt att vardera förälderns andel av underhållet skulle utgöra hälften av barnets behov. Vid bristande förmåga hos någondera föräldern att täcka barnets halva behov skulle inte den andra föräldern ta över denna försörjningsandel. Däremot skulle bidragsförskottet finnas som garanti om den bidragsskyldige förälderns hälft inte kunde täckas genom underhållsbidrag.

Bidragsförskottet

Kommittén ansåg att bidragsförskottet borde utformas som en garanti för den hälft av barnets kostnader som den bidragsskyldige föräldern efter förmåga skulle svara för. Härigenom kom barnet enligt kommittén i en situation som kunde jämföras med den när två samlevande föräldrar direkt bidrar till dess försörjning. I överensstämmelse med denna inställning avvisade kommittén tanken på en behovsprövning av bidragsförskottet i förhållande till vårdnadshavarens

ekonomi liksom en beskattning av detsamma. Om barnet saknade behov av underhållsbidrag helt eller delvis föreslogs att bidragsförskottet reducerades i motsvarande mån.

Administration av underhållsbidrag och bidragsförskott

När det gäller administrationen föreslog kommittén att fastställandet av underhållsbidragen skulle överföras till samma organ som handlägger bidragsförskotten, dvs. försäkringskassorna (kassamodellen). Detta innebar att tvist om underhållsbidragets storlek inte längre skulle avgöras av allmän domstol. Vid tvist skulle i stället försäkringskassorna avgöra underhållsbidragets storlek. Försäkringskassans beslut skulle kunna överklagas hos försäkringsrätten. Ärenden om underhållsbidrag skulle enligt förslaget inte längre handhas av socialnämnderna.

Återkrav och indrivning

Kommittén diskuterade olika modeller för att förenkla administrationen med återkrav och indrivning av förskotterade underhållsbidrag. Enligt kommittén kunde det vara fördelaktigt att vidga kronofogdemyndighetens befogenheter i fråga om indrivning av underhållsbidrag. Kommittén tog därför upp tanken att göra kassans fordringar som nu är enskilda mål (mål om uttagande av medel som inte tillkommer staten) till allmänna mål (mål om uttagande av medel som tillkommer staten). Det ansågs dock inte ingå i kommitténs uppdrag att närmare pröva frågan men enligt kommittén borde frågan utredas vidare. Vidare föreslogs att införsel skulle kunna

ske i arbetslöshets- och utbildningsförmåner samt att införandet av avgifter i bidragsförskottsystemet borde övervägas.

Det splittrade regelsystemet för förbehåll för eget och familjens underhåll borde enligt kommittén samordnas. Något förslag till samordning lämnades dock inte.

Omfördelning av samhällsstöd till ensamföräldrarna och deras barn

Inom ramen för de resurser som nu tillkommer gruppen ensamföräldrar föreslog kommittén en omfördelning av stöden. Genom ett slopande av skatteförmånerna skattereduktion, avdrag för underhållsbidrag och förvärvsavdrag - sistnämnda avdrag under förutsättning att det slopades även för samboendehushållen - skulle resurser frigöras för finansiering av andra stödformer. Omfördelningen skulle enligt förslaget ske till följande stöd:

- höjning av bidragsförskottet från 13 års ålder,
- förlängning av bidragsförskottet att utgå vid gymnasiestudier till samma ålder som studiehjälpen,
- bidrag motsvarande ett halvt barnbidrag till hushåll med ensamboende vårdnadshavare,
- flerbarnstillägg fr.o.m. andra barnet till hushåll med ensamboende vårdnadshavare,
- bidrag till resekostnader vid umgänge,
- särskilt bidrag av allmänna medel till barn som adopterats av ensamstående.

Det bör i detta sammanhang påpekas att förvärvsavdraget upphävdes genom en lag år 1984 som

trädde i kraft den 1 januari 1985 och tillämpades första gången vid 1986 års taxering.

3.2.2 Remissinstanserna

Förhållandet mellan underhållsbidrag och bidragsförskott

Av tolv remissinstanser som yttrade sig avstyrkte tio kommitténs förslag att genom ändring i föräldrabalken lösa den bristande överensstämmelsen mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen. Denna borde istället lösas genom ändringar i bidragsförskottslagen. Två remissinstanser tillstyrkte att problemet löstes på det sätt kommittén föreslagit.

Förslaget om hälftendelning av försörjningsansvaret mellan särlevande föräldrar mottogs med starkt delade meningar.

Hälftendelningen avstyrktes huvudsakligen av två skäl, nämligen

- att kvinnor generellt sett har sämre ekonomi än män, samt
- att föräldrarnas solidariska försörjningsansvar mot barnen, vilket innebär att föräldrarna sins emellan skall ta del i kostnaderna för barnets underhåll var och en efter sin förmåga, borde bibehållas.

De remissinstanser som tillstyrkte förslaget om hälftendelning uppgav som motiv

- att konfliktanledningarna mellan föräldrar skulle minskas bl.a. på grund av att nya partners inte skulle få inflytande på underhållsbidragets storlek och/eller
- att administrationen underlättades.

Förslaget om en ökad användning av schabloner vid beräkningen av underhållssbidrag mottogs i regel positivt och tillstyrktes med motivet att det skulle förenkla och underlätta för föräldrar att förstå beräkningen. Beträffande införande av bostadsschablon var meningarna dock delade, en del tillstyrkte, andra var tveksamma eller avstyrkte helt. Framför allt bostadskostnaderna ansågs svåra att schablonisera.

I de få fall där förslaget om schabloner helt avstyrktes anfördes som skäl brist på beräkningar som visade effekterna av schablonisering i olika inkomstlägen.

En genomgående kritik mot kommittén var att den inte presenterade beräkningar som belyste de ekonomiska effekter förslagen om hälftendelning och ökad användning av schabloner skulle få för vårdnadshavaren, den bidagsskyldige och samhället. Härigenom undandrogs remissinstanserna möjligheten att bedöma de fördelningspolitiska konsekvenserna av kommitténs förslag till förenklade beräkningsgrunder.

Bidragsförskottet

Behovet av bidragsförskott sattes knappats i fråga av remissinstanserna som klart uttalade eller underförstått menade att bidragsförskottet behövs så länge behov av underhållsbidrag finns. Utredningen om barnens rätt förordade en starkare integrering av bidragsförskottsinstitutet i underhållsreglerna och att ordet bidragsförskott ersattes av det mer adekvata begreppet garantibidrag.
Familjelagssakkunniga menade att det fanns mycket som tyder på att bidragsförskottet kan ersättas med ett särskilt barnbidrag eller annat samhällsstöd.

Några tog upp det problem som ligger i att vårdnadshavaren inte har ett motsvarande skyddsnät som den bidragsskyldige i bidragsförskottet utan är hänvisade till socialbidrag när den egna ekonomin inte förslår till deras del av barnets försörjning.

Införandet av behovsprövning av bidragsförskottet mot barnets inkomster tillstyrktes av alla som yttrade sig med undantag av Försäkringsanställdas förbund.

Beskattning av bidragsförskott och underhållsbidrag avvisades av de remissinstanser som uttalade sig med undantag för Föreningen Familj och rätt.

Införandet av behovsprövning av bidragsförskottet mot vårdnadshavarens inkomster föreslogs i regel av de remissinstanser som avvisade förslaget om hälftendelning av underhållsskyldigheten medan de som stödde denna fördelningsmetod avstyrkte behovsprövning.

Administration av underhållsbidrag och bidragsförskott

Förslaget att överföra fastställandet av underhållsbidragen till försäkringskassan (kassamodellen) avstyrktes eller ifrågasattes starkt av Göta hovrätt, kammarrätten i Sundsvall, Stockholms tingsrätt, domstolsverket, försäkringsöverdomstolen, försäkringsrätten för norra Sverige, Sveriges domareförund, Sveriges advokatsamfund, Föreningen jurister vid Sveriges allmänna advokatbyråer, socialstyrelsen, utredningen om barnens rätt, familjelagssakkunniga och Föreningen Familj och rätt. Kassamodellen ifrågasattes även av SACO/SR, Sveriges

socionomers personal- & förvaltningstjänstemäns riksförbund, Svenska metallindustriarbetareförbundet samt Göteborgsdistriktet av folkpartiets kvinnoförbund.

De skäl som huvudsakligen anfördes mot kassamodellen var följande:

o olämpligt att överföra central civilrättslig lagstiftning från allmän domstol till försäkringskassa med den bristande rättssäkerhet som ligger i att tvist mellan enskilda inte kan prövas av allmän domstol,
o olämpligt att den enskildes intressen ställs mot statens varigenom kassans opartiskhet kan ifrågasättas och den enskildes förtroende för handläggningen rubbas,
o svårigheterna att handlägga internationella ärenden inom ramen för kassamodellen,
o olämpligt att skilja frågan om underhåll till barn dels från frågan om fastställande av faderskap dels från frågan om underhåll till make samt från frågan om vårdnad och umgänge,
o den bristande kompetens och vana hos försäkringskassornas personal att handlägga tvister mellan enskilda om underhållsbidrag till barn samt den försämrade kontakt med föräldrar som ett borttagande av underhållsärenden från socialnämnderna kan förväntas leda till,
o osäkerheten i kostnadsberäkningarna.

De avstyrkande remissinstanserna ansåg det dock angeläget att olägenheterna i den nuvarande administrationen löstes. Detta skulle kunna ske

o genom mindre förändringar i den nuvarande administrationen i syfte att lösa en del olägenheter som nu finns, t.ex. ge kassan möjlighet att lämna förhandsbesked och förlägga uppgiften att bevilja bidragsförskott till försäkringskassornas centralkontor,
o genom att försäkringskassan blir bunden av domstolens avgörande (domstolsverket, Sveriges advokatsamfund, Föreningen jurister vid Sveriges allmänna advokatbyråer, socialstyrelsen),
o genom att frigöra det statliga stödet från reglerna om underhållsbidrag i föräldrabalken (utredningen om barnens rätt, riksförsäkringsverket).

Kassamodellen tillstyrktes av Svenska kommunförbundet, Borlänge kommun, Göteborgs kommun, Linköpings kommun, Stockholms kommun, försäkringskasseförbundet, försäkringsanställdas förbund, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund och centerns kvinnoförbund. Flera av de tillstyrkande remissinstanserna ansåg dock att kassamodellen borde förenas med en bibehållen möjlighet att föra tvist om underhållsbidrag till allmän domstol.

De skäl som i huvudsak anfördes för kassamodellen var:

- de största vinsterna uppnås genom samordning av underhållsbidrag och bidragsförskott inom en myndighet,
- socialnämndens större lämplighet för frågor av social natur hindrar inte att en annan myndighet handhar beräkning av underhållsbidrag,
- föräldrar kan fortfarande fritt avtala om underhållsbidrag i de fall bidragsförskott inte skall utgå,
- frigjorda resurser hos kommunerna kan användas för ett mera utvecklat uppsökande arbete,
- diskussionen om underhållsbidrag försvårar ofta för föräldrar att prata om vårdnads- och umgängesfrågor,
- informationsansvaret samlas på en myndighet.

Återkrav och indrivning

När det gällde återkrav av förskotterade underhållsbidrag pekade riksförsäkringsverket på fördelar med att handläggningen bibehålls hos försäkringskassorna som enskilda mål men hade i likhet med kammmarrätten i Sundsvall, riksskatteverket, Föreningen Sveriges kronofogdar och försäkringskasseförbundet inget att invända mot att kronofogdemodellen utreddes. Försäkringskassemodellen förordades av Försäkringsanställdas förbund. Övriga remissinstanser tog inte ställning i frågan.

Förslaget om möjlighet till införsel i de ersättningsslag som utbetalas av försäkringskassan och som är att betrakta som inkomstbortfallsersättningar tillstyrktes.

Remissinstanserna delade kommitténs uppfattning att de splittrade reglerna för förbehåll för eget och familjens underhåll borde bli föremål för översyn och samordning. Socialstyrelsen pekade dock på att det inte kan bli en samordning mellan å ena sidan skatteregler, löneexekution och socialbidrag och å andra sidan de förbehåll som skall gälla enligt föräldrabalken och bidragsförskottslagen eftersom sistnämnda nivåer gäller en långsiktig försörjning. Riksskatteverket ansåg att det kan övervägas om de familjerättsliga förbehållsbeloppen borde anpassas till ändringar i konsumentprisindex i stället för av basbeloppet.

Beträffande frågan om utredning av införande av avgifter dels i samband med återkrav av förskotterade underhållsbidrag dels då kassan biträder föräldrar med att teckna avtal eller fatta beslut vid tvist om underhållsbidragets storlek rådde delade meningar. Socialstyrelsen, Stockholms kommun, Föreningen jurister vid Sveriges allmänna advokatbyråer och Föreningen Sveriges kronofogdar motsatte sig helt avgifter medan fem remissinstanser tillstyrkte utredning. Två var tveksamma. Försäkringsanställdas förbund ställde sig tveksam till avgifter för kassans tjänster.

Omfördelning av samhällsstöd till ensamföräldrarna och deras barn

När det gäller förslaget om slopande av skatteförmånerna underströks bl.a. att dessa frågor inte borde behandlas separat för gruppen ensamföräldrar utan tas upp i ett större sammanhang. De som tillstyrkte förslaget att slopa skatteförmånerna helt eller delvis gjorde detta endast under förutsättning att föräldrarna tillfördes motsvarande resurser i andra stödformer. Slopandet av skatteförmånerna ansågs såväl för vårdnadshavare som för bidragsskyldiga kunna få en negativ effekt, även psykologiskt.

I yttrandena underströks vikten av att det görs en samlad översyn av alla bidragsformer när det gäller barn och barnfamiljer. Det framfördes tveksamhet inför ytterligare specialdestinerade bidrag med risk för ökad administration t.ex. fler utrednings- och kontrollfunktioner. Ett mer enhetligt stöd, som knyts till barnen och gör dem mindre beroende av föräldrarnas växlande sam- och ensamboende, efterlystes. Samhällsstödet till ensamföräldrarna borde övervägas i ett vidare sammanhang med beaktande av även andra barnfamiljers situation. Förslaget till omfördelning inom gruppen ensamföräldrar ifrågasattes och ansågs leda till försämringar för grupper av ensamföräldrar.

3.2.3 Resultatet av ensamförälderkommitténs förslag

Med undantag för några smärre lagändringar t.ex. beträffande en förlängning av tidsgränsen för införsel från två till tre år har

ensamförälderkommitténs förslag i dess huvuddelar inte lett till lagstiftning.

3.3 Riksdagens revisorers förslag angående statens utgifter för bidragsförskott, m.m.

Med anledning av de snabbt stigande statsutgifterna för bidragförskott beslöt riksdagens revisorer år 1983 att granska bidragsförskottssystemet. Som ett första led i granskningen upprättades rapporten (1983/84:9) Statens utgifter för bidragsförskott, allmänna delen. Rapporten var avsedd att utgöra underlag för uppläggningen av det fortsatta granskningsarbetet.

Den därefter genomförda granskningen har redovisats i fyra rapporter, nämligen

- rapport (1984/85:5) Statens utgifter för bidragsförskott - 1979 års underhållsreform, bakgrund och utveckling,
- rapport (1984/85:6) Statens utgifter för bidragsförskott - ekonomiska konsekvenser av 1979 års underhållsreform,
- rapport (1984/85:7) Statens utgifter för bidragsförskott - handläggningen av bidragsförskottsärenden och
- rapport (1985:86:1) Internationell jämförelse av regelsystem för underhåll till barn.

Rapporterna 1984/85:5, 6 och 7 har remissbehandlats.

Rapporten 1984/85:5

I rapporten analyserades målen för och bakgrunden till den år 1978 beslutade underhållsreformen samt utvärderades huruvida målen uppfyllts.

Beträffande reformens syfte att lindra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi refererades två utvärderingsundersökningar i rapporten. I båda undersökningarna redovisades stor tveksamhet om den avsedda lindringen uppnåtts. Även när det gäller önskemålet om att åstadkomma en mer enhetlig bedömning redovisade man i ett par undersökningar stor osäkerhet inför frågan om några förbättringar kommit till stånd. Slutsatsen i en av undersökningarna var att även om underhållsreformen gett bättre förutsättningar för en mer enhetlig tillämpning av underhållsbidragsreglerna, de skönsmässiga inslagen ändå föreföll vara så stora att att man inte säkert kunde uttala sig om huruvida syftet med reformen uppnåtts.

I rapporten anfördes vidare bl.a. att den statistik och det övriga beslutsunderlag som redovisats i förarbetena till reformen var mycket bristfälligt. Beslutsunderlag saknades på viktiga punkter, bl.a. när det gällde antalet underhållsskyldiga som skulle beröras av reformen, innebörden av begreppet "svag ekonomi", adekvat statistik över underhållsskyldigas och vårdnadshavares förhållanden samt en beräkning av statens kostnader för reformen.

Under granskningen hade ytterligare material tagits fram om underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden i mitten av 1970-talet. I rapporten gjordes den bedömningen att de underhållsskyldigas ekonomiska situation över lag var något bättre än vårdnadshavarnas och att den i huvudsak generellt verkande underhållsreformen med lindring för alla underhållsskyldiga därför inte var motiverad.

Enligt rapporten verkade under 1980-talet det ekonomiska försprånget ha krympt för de underhållsskyldiga jämfört med vårdnadshavarna (inom bidragsförskottssystemet). För att få fram lämpligt beslutsunderlag inför en eventuell omprövning av det gällande systemet föreslogs i rapporten
att bättre statistikmaterial skulle tas fram som visade underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden och levnadsstandard jämfört med andra föräldrars,
att olika målgrupper för statliga stödåtgärder på detta område skulle identifieras och
att innebörden av målsättningen att få underhållsbidragen mer enhetliga skulle prövas.

Rapporten 1984/85:6

I rapporten redovisades statens utgifter för bidragsförskott budgetåren 1979/80-1983/84 och en analys av de ekonomiska konsekvenserna av den år 1978 beslutade underhållsreformen.

I rapporten konstaterades att det genomsnittliga underhållsbidraget i stort sett hade legat på en oförändrad nivå sedan år 1981, samtidigt som bidragsförskottsnivån stigit i takt med basbeloppsförändringarna. Detta hade fått till följd att det s.k. utfyllnadsbidraget kommit att utgöra en allt större andel av de utbetalda bidragsförskotten. Totalt kostade utfyllnadsbidragen staten ca 1,1 miljarder kronor budgetåret 1983/84.

Enligt rapporten var det 1979 års ändringar i reglerna för underhållsbidrag i kombination med de utfärdade tillämpningsreglerna som var den största

orsaken till statens alltmer ökade utgifter för bidragsförskotten under senare år. Även införandet av regeln om en i förhållande till basbeloppsförändringen begränsad uppräkning av underhållsbidragen till barn hade medfört ökade utgifter för staten. Vidare hade det framkommit att tunga utgiftsposter i systemet var de efter år 1964 vid olika tidpunkter genomförda höjningarna av bidragsförskottsnivån samt automatiken i bidragsförskottssystemet genom dess anknytning till basbeloppsförändringarna.

I rapporten redovisades beräkningar om en underhållsskyldigs betalningsförmåga med gällande förbehållsbelopp under olika förutsättningar. Reduceringsregeln hade därvid tillämpats i enlighet med socialstyrelsens rekommendation i de allmänna råden. För en underhållsskyldig med två hemmavarande barn och hemmamake inträdde enligt dessa beräkningar förmåga att över huvud taget kunna börja betala underhållsbidrag vid en årsinkomt om 142 800 kr. år 1980 resp. 162 900 kr. år 1985. Förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott till ett barn låg för motsvarande år vid inkomsterna 199 200 resp. 204 000 kr.

I rapporten redovisades beräkningar av hur reduceringsregeln påverkade statens utgifter för bidragsförskott under vissa antaganden. Om 75 % eller 85 % av överskottet i genomsnitt skulle tas i anspråk för underhåll beräknades vid de angivna förutsättningarna statens utgifter teoretiskt kunna minska med 116 resp. 233 milj. kr. per år.

Statens utgifter till följd av begränsningen av underhållsbidragens uppräkning enligt indexlagen

(1966:680) berodde på att när underhållsbidragen begränsas så ökar utfyllnadsbidragen i motsvarande mån. Enligt rapporten kunde statens utbetalningar av utfyllnadsbidragen - beroende på storleken av basbeloppsförändringarna - bli 20-50 milj. kr. lägre om underhållsbidragen följde de faktiska basbeloppsförändringarna.

I rapporten redovisades också de budgetmässiga konsekvenserna för staten vid olika antaganden om bidragsförskottsnivån.

Rapporten 1984/85:7

I rapporten konstaterades att bidragsförskottssystemet hade stora brister, som bl.a. kunde hänföras till en dålig samordning mellan bidragsförskottslagen och föräldrabalken resp. den lagstiftning som reglerar betalningsskyldighet för fordringar i allmänhet. Vidare påtalades i rapporten att administrationskostnaderna för bidragsförskottsverksamheten hade stigit snabbt de senaste åren och att administrationen av verksamheten verkade vara uppbyggd på ett sådant sätt att onödigt höga handläggningskostnader uppstod.

Ett barn har sålunda enligt föräldrabalken endast rätt till underhållsbidrag om barnet behöver det, dvs. en behovsprövning görs. Vid den bedömningen beaktas barnets inkomster och ev. förmögenhet. Rätt till bidragsförskott föreligger däremot i princip så snart barnet inte lever tilsammans med båda sina föräldrar. För underhållsskyldiga i bidragsförskottssystemet kan dessutom skyldigheten

att inbetala underhållsbidrag till försäkringskassan vara mindre omfattande än motsvarande skyldighet att betala direkt till barnet.

Den avtalsfrihet som råder beträffande underhållsbidrag nödvändiggjorde enligt rapporten den nuvarande omfattande kontrollen av underhållsbidragen på försäkringskassornas lokalkontor. Bidragsförskottets konstruktion medför nämligen stora risker för att underhållsbidrag fastställs till för låga belopp.

Enligt rapporten kände försäkringskassorna inte till i vilken omfattning bidragsförskottssystemet missbrukas. Detta är ett problem eftersom bidragsförskottssystemets konstruktion och förutsättningarna för rätten till bidragsförskott är sådana att systemet lätt kan missbrukas.

Administrationskostnaderna för bidragsförskottsverksamheten vid försäkringskassorna hade enligt rapporten i nominella belopp fördubblats mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84. Sistnämnda budgetår uppgick lönekostnaden på försäkringskassorna enligt uppgift från riksförsäkringsverket till 104,6 milj. kr. och enligt bidragsförskottsenkäten (se nedan) till 117 mij. kr. Man kunde också mäta utvecklingen med hjälp av produktivitetsmåttet antal bidragsförskottsberättigade barn per helårsarbetare. Mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84 hade produktiviteten mätt på detta sätt sjunkit med nära 30 %. Produktivitetsberäkningen hade gjorts på grundval av uppgifter från riksförsäkringsverket.

Revisorerna hade låtit genomföra en enkät om bidragsförskottsverksamheten hos försäkringskassorna.

Enkäten gällde dels vilka personalresurser kassorna under budgetåret 1983/84 disponerat för bidragsförskottsverksamheten, dels tillämpningen av regelsystemet i vissa hänseenden under år 1984. Enligt enkäten avsatte lokalkontoren budgetåret 1983/84 betydligt mer personal (genomsnittligt 40 %) för bidragsförskottsverksamheten än vad riksförsäkringsverket vid medelstilldelningen förutsatt.

I rapporten drogs slutsatsen att det inte var möjligt att eliminera bristerna i det nuvarande systemet utan att göra detta ännu krångligare och svårare att tillämpa. Enligt rapporten borde därför övevägas om inte införande av ett helt nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar vore en bättre lösning.

Rapporten 1985/86:1

I rapporten redovisades en internationell jämförelse mellan olika länders familjerättsliga regler för underhåll till barn, bidragsförskottsregler, regler för indrivning av underhållsbidrag och i viss mån administrativa regler. Främst jämfördes regelsystemen i Danmark, Finland och Norge med det svenska systemet. I rapporten konstaterades bl.a. att de svenska reglerna för statligt stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar verkade vara mer generösa än de regler som gäller i övriga jämförda nordiska länder. (För närmare uppgifter om vissa länders regelsystem för underhållsbidrag och samhällsstöd till barn hänvisas till avsnitt 5, Internationella jämförelser, i denna del av vårt betänkande).

Allmänna synpunkter som framfördes i remissyttranden över rapporterna 1984/85:5-7

Rapporterna 1984/85:5, 6 och 7 remissbehandlades. I det följande ges en sammanfattning av remissinstansernas mer övergripande och allmänna synpunkter rörande bidragsförskottssystemet. Beträffande synpunkter som framfördes i särskilda frågor hänvisas till bilaga 3. Riksdagens revisorers förslag (Förs. 1985/86:17) angående statens utgifter för bidragsförskott, m.m.

Remissinstanserna pekade överlag på bristerna i nuvarande bidragsförskottssystem. De flesta tog på olika sätt upp behovet av ytterligare utredningar på området. Vissa pekade härvid på behovet av en övergripande översyn av systemet som kunde leda fram till mer grundläggande förändringar medan andra pekade på behovet av förändringar på begränsade områden.

Socialstyrelsen ansåg att ett helt nytt bidragsförskottssystem i första hand borde övervägas. I andra hand kunde bristerna avhjälpas genom en bättre anpassning av bidragsförskottslagen till reglerna i föräldrabalken. Även riksförsäkringsverket pekade i sitt remissvar på behovet av förändringar på områden som skulle ge en bättre överensstämmelse mellan de båda regelsystemen. Även flera andra remissmyndigheter pekade på konsekvenserna av kopplingen mellan bidragsförskottslagen och föräldrabalken. Bl.a. ansåg familjelagssakkunniga att ett fortsatt utredande borde styras av en bestämd politisk målsättning att komma bort från denna ordning. Försäkringskasseförbundet och flertalet försäkringskassor menade att nuvarande bestämmelser borde ändras så att försäkringskassans tillämpning bättre överensstämmer med föräldrabalkens anda. Som exempel på en bristande överensstämmelse mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen anfördes att barnets behov och dess egna inkomster och tillgångar inte vägs in i kassans beslut om bidragsförskott.

I likhet med socialstyrelsen ansåg Stockholms tingsrätt tillsammans med ett flertal andra remissmyndigheter att ett införande av ett helt nytt bidragsförskottssystem var en önskvärd lösning. Införandet av en sådan reform kunde dock ta lång tid varför det var viktigt att vidta åtgärder under tiden i syfte att få bort bristerna i det nuvarande bidragsförskottssystemet.

Många av de kommunala remissmyndigheterna pekade på det komplicerade regelsystemet och hur 1979 års reform snarare kommmit att gynna höginkomsttagare i stället för låginkomsttagare. Bl.a. föreslog Ludvika kommun att en förändring av reformen skulle göras så att man i stället fick en allmänt omfattande lagstiftning med enhetliga bedömningar och ett särskilt skydd för utsatta grupper av underhållsskyldiga.

Umeå kommun ansåg att bristerna i det nuvarande systemet var så stora att marginella förbättringar inte kunde anses ge tillräckliga effekter, utan man borde utifrån hittills gjorda erfarenheter genomföra mer grundläggande förändringar. Tvärtemot den ursprungliga målsättningen med reformen tycktes personer med låg standard missgynnas, medan personer med hög standard gynnas. Handläggarna av underhållsärenden i kommunen hade frågat sig om det inte vore möjligt att ge alla bidragsberättigade barn ett generellt bidragsförskott och att reglera underhållsskyldigheten via skattesystemet.

Örebro kommun framförde liknande tankegångar och konstaterade att undehållsskyldiga med hög inkomst och till synes god ekonomi hamnade på relativt låga underhållsbelopp genom att få förbehålla sig många poster såsom resor, egen bil, hög boendekostnad etc. medan underhållsskyldiga med låg inkomst, låg hyra och inte avdragsgilla lån omvänt tvingades betala ett högt belopp i underhåll. Vidare ansåg kommunen att de socialt utslagna bode mötas med selektiva insatser i stället för med en generellt verkande underhållsreform.

Svenska kommunförbundet påtalade behovet av förändringar och vidhöll den uppfattning som förbundet framfört i anslutning till ensamförälderkommitténs arbete, nämligen att regelsystemet snarast måste förenklas. Vidare framfördes i kommunförbundets remissvar uppfattningen att de ekonomiska konsekvenserna av föräldrars särlevnad hade fått ett oproportionellt stort utrymme i förhållande till andra sociala konsekvenser som kunde behöva uppmärksammas i en sådan situation.

Kommunförbundet pekade också på hur underhållsskyldiga med höga bostadskostnader gynnades i de flesta fall medan underhållsskyldiga med låga bostadskostnader missgynnades.

Tjänstemännens centralorganisation, TCO, ansåg att underhållsbidrag och bidragsförskott inte kunde ses isolerade från andra typer av familjepolitiska stöd. TCO menade därvid att som grupp betraktat befann sig barnfamiljerna, och då i synnerhet de med flera barn, i en sämre ekonomisk situation än många andra grupper i samhället. Det kunde därför finnas anledning, att öka det generella kontantstödet till barnfamiljerna genom att höja barnbidragen. Ett sådant starkare generellt stöd till barnfamiljerna skulle enligt TCO bl.a. minska trycket på bidragsförskottssystemet.

Stockholms tingsrätt framhöll att det inom systemets ram fanns möjlighet att göra inte obetydliga samhälleliga besparingar genom översyn av olika myndigheters rutiner vad gäller samhällets stöd till barn. Tingsrätten pekade härvid på utbetalningsrutinerna för barntillägg och bostadsbidrag samt ansåg att det uppkommer olägenheter på grund av domstolarnas och försäkringskassornas olika kompetensområden.

Förslaget till riksdagen 1985/86:17

På grundval av granskningsrapporterna och remissvaren överlämnade riksdagens revisorer den 13 mars 1986 ett förslag till riksdagen (1985/86:17) angående statens utgifter för bidragsförskott m.m. med i huvudsak följande innehåll.

Riksdagens revisorer konstaterade att det nuvarande regelsystemet för underhållsbidrag och bidragsförskott medförde onödigt höga och alltmer ökande utgifter för staten.

De tunga utgiftsposterna i systemet hänförde sig till regeländringarna på grund av riksdagens beslut år 1978 om en underhållsreform. Därtill kom utgifter på grund av höjningen av bidragsförskottsnivån år 1981. Automatiken i bidagsförskottssystemet genom

basbeloppsförändringar m.m. hade också betydelse för statens utgifter liksom administrationskostnaderna.

Revisorernas kritik mot det nuvarande systemet för underhållsbidrag och bidragsförskott riktades mot de brister i lagstiftningen och i viss mån i tillämpningen av lagarna, som medfört onödigthöga och alltmer ökande utgifter för staten. Bristerna i lagstiftningen gällde iförstahand den bristande överensstämmelse mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen. Den mest uppenbara bristen enligt revisorerna var att ett barn kan ha rätt till fullt bidragsförskott trots att underhållsbidrag inte utgår, därför att barnet saknar behov av underhållsbidrag.

Revisorerna ansåg vidare att den s.k. reduceringsregeln till följd av socialstyrelsens rekommendationer fått en mer generös tillämpning än vad som föjer av grunderna för lagstiftningen.

De regler i underhållsreformen som syftade till att mildra underhållsbördan för underhållsskydliga med svag ekonom vilade enligt revisorerna på ett ofullständigt beslutsunderlag. Enligt revisorerna brast det vidare i överensstämmelse mellan målsättningen för reformen, nämligen att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi, och reformens faktiska utformning med lindring för alla underhållsskyldiga.

En annan nackdel med det nuvarande systemets komplicerade regeluppbyggnad är att föräldrar har svårt att kontrollera rimligheten av ett fastställt underhållsbidrag.

Grundorsaken till utgiftsökningen var enligt revisorerna att det nuvarande regelsystemet medfört att det genomsnittliga underhållsbidraget inom bidragsförskottssystemet i stort sett legat på en oförändrad nivå sedan år 1981, samtidigt som bidragsförskottsnivån stigit i takt med basbeloppsförändringarna. Revisorerna konstaterade att detta innebär att de underhållsskyldiga i allt mindre grad bidrar till barnens försörjning samtidigt som utfyllnadsbidragen, det statliga stödet, ökar.

Revisorerna ansåg att bidragsförskottssystemets höga utgifter för staten måste vägas mot systemets samlade för- och nackdelar. Enligt revisorerna föreföll dock delar av det nuvarande regelsystemet och motsvarande kostnader inte motsvaras av faktiskt konstaterade och generella behov. Granskningen hade också visat att barnen till vissa grupper av separerade föräldrar får ett - jämfört med andra familjer i samma ekonomiska situation - svårmotiverat stöd av staten. Enligt revisorerna hade granskningen vidare visat att de underhållsskyldiga, vilkas underhållsbörda skulle lindras enligt 1978 års beslut om en underhållsreform, överlag hade en något bättre ekonomisk situation än vårdnadshavarna. Reformen och regelsystemet, vilka medfört ökande statliga utgifter, är därför svåra att motivera.

Förutom nämnda utgifter medför administrationen av systemet alltmer ökande utgifter. Bland annat har försäkringskassornas nominella lönekostnader för bidragsförskottsverksamehten fördubblats mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84, samtidigt som produktiviteten sjunkit med 30 %.

Revisorerna hade på grundval av bidragsförskottsenkäten konstaterat att försäkringskassornas lokalkontor budgetåret 1983/84 avsatte betydligt mer personal för bidragsförskottsverksamheten än vad riksförsäkringsverket vid medelstilldelningen förutsatt. Vidare pekade resultatet av enkäten på att bidragsförskottsverksamheten vid de små lokalkontoren kostade betydligt mer per ärende än vid de stora kontoren. Det var mot denna bakgrund bedömningen av fördelar och nackdelar med olika former av koncentration av verksamheten måste göras.

Mot bakgrund av det sagda föreslog revisorerna att man i första hand skulle utreda ett helt nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar samt att man därvid också skulle se över vissa delar av föräldrabalken.

Revisorerna ansåg att en reform borde ha barnen som utgångspunkt. Alla barn - oavsett föräldrarnas samlevnadsform - borde i möjligaste mån likställas, såväl vad gäller föräldrarnas ekonomiska ansvar som statens bidrag till barnens försörjning.

Revisorerna delade den uppfattning som ett par remissinstanser fört fram om att ett väsentligt utökat allmänt barnstöd hade kunnat lösa många av de diskuterade problemen. Revisorerna ansåg dock att en sådan lösning för närvarande var orealistisk med hänsyn till bl.a. statsbudgeten.

När det gällde separerade föräldrar som själva kan försörja sina barn hade enligt revisorerna utfyllnadsbidraget kunnat utnyttjas på ett sätt som inneburit en relativ orättvisa mot kärnfamiljerna. I

den förstnämnda gruppen finns det vårdnadshavare med tillräckliga inkomster - med hänsyn taget till underhållsbidraget - för att försörja sina barn samt barn med tillräckliga inkomster för att försörja sig själva. Beträffande separerade föräldrar som i sin nya familjesituation inte själva kan försörja sina barn fanns det däremot uppenbarligen ett behov av ekonomiskt stöd. Revisorerna ifrågasatte dock om stödformerna för denna grupp borde vara andra än de som gäller för kärnfamiljer med försörjningssvårigheter.

Den grundsyn på föräldrarnas ansvar som föräldrabalken ger uttryck för ansåg revisorerna inte borde ifrågasättas i detta sammanhang. Föräldrabalkens rättsuppfattning medförde att varje separation mellan två föräldrar nödvändiggjorde en individuell prövning av vad resp. förälder kan bidra med til barnens försörjning.

Enligt revisorerna var ett av huvudproblemen i det nuvarande systemet att det genomsnittliga underhållsbidraget är så lågt att det för närvarande inte täcker mer än en mindre del av barnens försörjning samtidigt som statens kostnader för utfyllnadsbidragen alltmer ökar. De regler som resulterar i ett lågt genomsnittligt underhållsbidrag kunde enligt revisorerna till vissa delar inte motiveras.

Revisorernas förslag till utredning av ett nytt system inbegrep därför en översyn av förbehållsreglerna i föräldrabalken jämte därtill hörande anvisningar. Utredningen borde enligt

revisorerna även inbegripa en prövning av om fördelarna med det nuvarande umgängesavdraget är större än nackdelarna.

Med ambitionen att uppnå jämställdhet mellan den underhållsskyldiges hemmavarande resp. underhållsberättigade barn borde man enligt revisorerna utreda fördelningen av den underhållsskyldiges ekonomiska resurser. Frågan var enligt revisorerna om resurserna såsom nu i första hand borde förbehållas hemmavarande barn eller om de borde delas lika mellan samtliga barn.

Det andra huvudproblemet var enligt revisorerna att underhållsbidrag inte alltid betalas av de underhållsskyldiga. Endast en mindre del, 12 till 13 %, av de förskotterade underhållsbidragen betalades tillbaka i rätt tid. Ca 40 % av betalningarna skedde först efter tvångsåtgärder, främst införsel.

Revisorerna ansåg att ett system i vilket man kunde garantera alla berörda barn deras underhållsbidrag uppenbarligen fyllde ett stort behov. Revisorerna förordade därför ett system med förskott på det fastställda underhållsbidraget upp til en viss nivå. Ett sådant förskott kunde kallas underhållsförskott. När underhållsbidrag inte är fastställt eller är fastställt till 0 kr. och förskott således inte är aktuellt, borde särskilda åtgärder övervägas för de vårdnadshavare som inte själva kan försörja sina barn.

I ett system med enbart förskott på underhållsbidrag skulle statens utgifter för de nuvarande utfyllnadsbidragen på drygt 1 miljard kronor bortfalla. I ett sådant system måste man emellertid

enligt revisorernas uppfattning räkna med att underhållsbidragen höjs. Statens utgifter för förskotterade underhållsbidrag kommer då att öka och besparingarna att bli mindre än de angivna. I ett sådant förskottssystem skulle de flesta av de grundläggande principiella brister som har konstaterats i det nuvarande bidragsförskottssystemet elimineras eller minska.

Det tredje huvudproblemet var enligt revisorerna att vissa separerade föräldrar - liksom vissa föräldrar i kärnfamiljer - inte har möjlighet att försörja sina barn. Det är framför allt ensamboende vårdnadshavare och deras barn som är en ekonomiskt utsatt grupp.

Revisorerna ansåg därför att den föreslagna utredningen borde ta upp frågan om ett selektivt stödsystem för de barn vars föräldrar inte själva kan försörja dem. Det borde utredas om samma stödsystem kan utnyttjas oberoende av vilken familjetyp som är berörd. Exempel på existerande offentliga selektiva stödsystem är bostadsbidragssystemet och den kommunala socialtjänsten. Revisorerna ansåg att utredningen förutsättningslöst borde pröva existerande stödformer för de föräldrar som inte själva kan försörja sina barn. Borttagandet av utfyllnadsbidraget skulle ge förutsättningar för finansieringen av ett ökat selektivt stöd till barn.

Sammanfattningsvis utgick revisorerna från tre övergripande principer, nämligen

- att en reform på detta område borde ha barnen som utgångspunkt,
- att alla barn - oavsett föräldrarnas samlevnadsform - i möjligaste mån skulle likställas och

o att föräldrabalkens grundsyn, att underhållet beräknas med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga skulle bibehållas.

Beträffande utredningens inriktning föreslog revisorerna

att ett nytt stödsystem skulle samordnas med föräldrabalken,
att stöd av den typ som det nuvarande utfyllnadsbidraget utgör inte borde utgå till barn vars föräldrar kan försörja dem eller till barn som kan försörja sig själva,
att stöd till barn vars föräldrar inte själva kan försörja dem i princip skulle vara oberoende av föräldrarnas samlevnadsform,
att föräldrabalkens regler om förbehållsbelopp m.m. jämte därtill hörande anvisningar, fördelningen av underhållsskyldigas resurser mellan hemmavarande och underhållsberättigade barn samt umgängesavdraget skulle ses över,
att ett system med enbart förskott på det fastställda underhållsbidraget upp till en viss nivå skulle övervägas,
att ett selektivt ekonomiskt stöd till de barn vars föräldrar inte själva kan försörja dem skulle övervägas,
att skuld för underhållsbidrag i största möjliga utsträckning skulle jämställas med andra skulder,
att metoden för indexuppräkning av underhållsbidrag m.m. skulle ses över,
att frågan prövades huruvida statens återkrav av förskotterade underhållsbidrag skall handläggas som allmänt mål vid kronofogdemyndigheterna,
att samtidigt som olika lösningar för ett nytt system övevägdes, administrationskostnaderna och riskerna för missbruk beaktades och
att utredningen genomfördes så att ett fullständigt beslutsunderlag med relevanta kostnadsberäkningar kunde presenteras för riksdagen.

I avvaktan på resultatet av det föreslagna utredningsarbetet ansåg revisorerna att vissa kortsiktiga åtgärder, som eliminerar eller minskar

några av de konstaterade bristerna i nuvarande system, borde övervägas. Revisorerna föreslog på denna punkt

att socialstyrelsens rekommendation i de allmänna råden skulle ses över i syfte att utforma reduceringsregeln i enlighet med grunderna för lagstiftningen,
att en sänkning av bidragsförskottsnivån från 41 % till 40 % av basbeloppet skulle övervägas,
att behovsprövning mot barnets inkomster skulle övervägas inom bidragsförskottssystemet,
att den underhållsskyldiges skyldighet att betala underhållsbidrag till försäkringskassan skulle räknas från och med tidpunkten för bidragsförskottsbeslutet,
att det borde åvila de underhållsskyldiga att i tillämpliga fall styrka sin bristande förmåga att betala underhållsbidrag,
att utbetalning av bidragsförskott skulle göras den månad förskottet avsåg,
att kravrutinerna skulle ändras så att betalningspåminnelse och betalningsanmaning skedde samtidigt,
att påminnelseavgift skulle införas,
att preskriptionstiden skulle förlängas till fem år,
att införseltiden skulle förlängas till fem år,
att införsel skulle tillåtas i arbetslöshetsersättning och vissa andra löneliknande ersättningar,
att rätten till umgängesavdrag enligt föräldrabalken skulle samordnas med rätten till umgängesavdrag enligt bidragsförskottslagen,
att den underhållsskyldiges centralkontor skulle bli behörigt att fatta beslut såväl om umgängesavdrag på underhållsbidraget som på bidragsförskottet och
att de administrativa rutinerna skulle ses över i samband med att regeländringar övervägs.

Motioner

I ett antal motioner som väcktes under den allmänna motionstiden 1986 togs upp frågor om översyn av systemet för bidragsförskott och underhållsbidrag eller delar av detta system.

I motionen 1985/86:So611 av Ingrid Sundberg (m) hemställdes att riksdagen hos regeringen skulle begära en översyn av bidragsförskottssystemet i syfte

att undaröja de svårigheter som vidlåder systemet. Motionens beskrivning av svårigheterna hade som utgångspunkt riksdagens revisorers rapport om handläggningen av bidragsförskottsärenden (Rapport 1984/85:7). Enligt motionen riktas i rapporten hård kritik mot handläggningen av och administrationen kring bidragsförskottsärenden.

I motion 1985/86:So618 av Gullan Lindblad (m) och Görel Bohlin (m) påtalades olika problem vad gäller systemet för underhållsbidrag och bidragsförskott. I yrkande 1 hemställdes att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad som anförts om att bidragsförskott bör behovsprövas i förhållande till vårdnadshavarens och barnets ekonomiska situation. Bakgrunden är att också barn som har egen inkomst och egna tillgångar kan ha rätt till bidragsförskott. Motionärerna åberopade vidare uttalanden av riksförsäkringsverket att bidragsförskott endast bör utges om inte föräldrarna själva kan försörja barnet.

I yrkande 2 hemställdes att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad som anförts om att bidragsförskottet bör minskas - inte höjas som för närvarande - om allmänna barnbidragets höjs. Enligt motionen kunde dagens system ge stötande och ur samhällsekonomisk synpunkt helt horribla effekter. Utfyllnadsbidraget ökar nämligen om underhållsbidraget jämkas nedåt på grund av att vårdnadshavaren fått högre inkomster eller om barnets sociala förmåner, t.ex. barnbidraget ökar.

I yrkande 7 hemställdes att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad som anförts om utbetalning av bidragsförskottet så att det sammanfaller med inbetalning av underhållsbidraget. Bakgrunden var att bidragsförskottet utbetalas den 20:e medan underhållsbidraget förfaller till betalning den sista i samma månad, dvs. månaden före den som bidraget avser. Denna skillnad beräknades kosta staten omkring 3 milj. kr. årligen i ränteförluster.

Flera motioner berörde underhållsbidragens fastställande och beräkning. I motionen 1985/86:L236 av Gustav Persson (s) och Marianne Stålberg (s) hemställdes att riksdagen hos regeringen begärde förslag om ändrad ordning för fastställande av underhållsbidrag. I motionen anfördes att nuvarande ordning oundvikligen leder till långa handläggningstider i jämkningsärenden, kompetenskonflikter och dubbelarbete mellan berörda myndigheter samt risk för rättsförluster för barnet i de fall bidragsförskott vägras på grund av att kassan

anser underhållsbidraget för lågt. Med hänvisning till de förslag som framlagts av familjelagssakkunniga och ensamförälderkommittén anförde motionärerna att det är angeläget att få till stånd en ändrad administration i fråga om fastställande av underhållsbidrag.

I motion 1985/86:L259 av Gullan Lindblad (m) och Görel Bohlin (m) yrkande 1 föreslogs att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad i motionen anförts om översyn av reglerna för beräkning av skäligt underhållsbidrag. Motiveringen till yrkandet finns i motionen 1985/86:So618, vari framhålls att föräldrar har avtalsfrihet beträffande underhållsbidrag. Eftersom barnet i princip alltid är garanterat att få ett belopp motsvarande bidragsförskottet ligger det enligt motionärerna knappast i föräldrarnas intresse att komma överens om ett högt underhållsbidrag. I yrkande 2 i motionen föreslogs att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad i motionen hade anförts om att försäkringskassan borde ges laglig möjlighet att uppträda som barnets ombud vid domstol.

Även i motion 1985/86:L221 av Britta Bjelle (fp) påpekades risken av att domstolarna fastställer ett för lågt underhållsbidrag. Det bästa sättet att komma till rätta med detta problem torde enligt motionen vara att göra underhållsprocessen indispositiv. Härigenom skulle domstolarna få en skyldighet att på eget initiativ utreda den underhållsskyldiges verkliga inkomster. I motionen hemställdes att riksdagen hos regeringen skulle begära en översyn av möjligheterna att göra tvistemålen om underhållsbidrag indispositiva.

I motion 1985/86:L214 av Margareta Gard (m) och Siri Häggmark (m) hemställdes att riksdagen hos regeringen skulle begära förslag om att försäkringskassan bortkopplas från den administrativa hanteringen av avdrag på månadsunderhållet då barn vistas hos den underhållsskyldige föräldern (yrkande 1) samt att riksdagen hos regeringen skulle begära förslag om att ersättningen i stället regleras vid upprättande av avtal mellan föräldrarna (yrkande 2). Motionärerna ansåg det inte rimligt att behålla nuvarande tidskrävande och kostsamma administration av de små belopp som det rör sig om i de flesta fallen. Ett enklare och smidigare sätt var enligt motionärerna att ersättning vid barns vistelse hos den underhållsskyldige i stället regleras i det avtal som upprättas mellan föräldrarna och att försäkringskassan bortkopplas.

Nära samband med reglerna om umgängesavdrag har frågan om resekostnader vid utövande av umgängesrätt. I motion L222 av Ulla Tillander (c) och Rosa Östh (c) hemställdes om ett tillägg till 6 kap. 15 § i föräldrabalken av innehåll att föräldrarna gemensamt skall dela ansvaret för umgänget. Enligt motionärerna var det av största vikt för barnen att de kan ha fortlöpande kontakt med båda föräldrarna. Det drabbar barnen indirekt om den underhållsskyldiga föräldern inte har råd att utnyttja sin umgängesrätt. Därför ansåg motionärerna att det var angeläget att båda föräldrarna har ett ekonomiskt ansvar för att umgängesrätten kan utövas.

I motion 1985/86:L259 av Gullan Lindblad (m) och Görel Bohlin (m) yrkande 3 hemställdes att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad i motionen anförts om förlängd införsel- och preskriptionstid i bidragsförskottsärenden till fem år. Motionärerna pekade på att under budgetåret 1983/84 58,3 % av återbetalningarna gjordes frivilligt, medan 41,7 % återbetalades först efter tvångsåtgärder. Därför ansåg motionärerna att såväl preskriptions- som införseltiden bör förlängas till fem år, vilket bör kunna utgöra en lämplig avvägning mellan sociala hänsyn och effektiv återkravsverksamhet. I yrkande 4 hemställdes att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad som anförts om utvidgning av införselmöjligheterna till samtliga ersättningsslag som anges i 11 kap. 2 § lagen om allmän försäkring (AFL). För närvarande får bl.a. arbetslöshetsersättning, arbetsmarknadsutbildningsbidrag och utbildningsbidrag inte tas i anspråk för införsel. Ensamförälderkommittén hade föreslagit att införselmöjligheten skulle utvidgas till att gälla samtliga ersättningsslag enligt AFL. Motionärerna ansåg att införselmöjlighet skulle införas i enlighet med ensamförälderkommitténs förslag.

Motion 1985/86:L209 av Lennart Brunander (c) och Marianne Andersson (c) har motsvarande innebörd. I motionen hemställdes att riksdagen hos regeringen skulle begära en översyn av reglerna om införsel för obetalda underhållsbidrag. Motiven för övesynen var enligt motionärerna att reglerna kunde innebära att den som har anställning och därmed lön och är skyldig att betala underhållsbidrag blir behandlad på ett annat sätt än den som har annan ersättning, t.ex. arbetslöshetsersättning.

I de motioner som väcktes med anledning av revisorernas förslag diskuterades den utredning som föreslagits av revisorerna.

I motion 1985/86:505 av Daniel Tarschys m.fl. (fp) tillstyrktes de förslag om utredning som riksdagens revisorer hade lagt fram och föreslogs ytterligare en punkt att utreda, nämligen avdragsrätten vid inkomstbeskattningen för utbetalt underhållsbidrag. I motionen hemställdes att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad i motionen anförts om översyn av beloppsgränsen för avdragsrätten för utbetalt underhållsbidrag.

I motion 1985/86:506 av Rune Gustavsson m.fl. (c) hemställdes att riksdagen skulle besluta att ge regeringen till känna vad som anförts beträffande den fortsatta beredningen av riksdagens revisorers förslag rörande förändringar av bidragsförskottssystemet. Enligt motionärernas mening fanns goda infallsvinklar för besparingar och förändringar genom revisorernas förslag om utredning resp. kortsiktiga åtgärder. Riksdagen borde dock enligt motionen ge regeringen möjlighet att mera förutsättningslöst pröva de båda kravens konkreta förslag (yrkande 1). Vidare hemställdes i motionen att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad som anförts beträffande inriktningen av ett utredningsarbete beträffande bidragsförskotten (yrkande 2). Enligt motionen var det nödvändigt att vidta åtgärder vilka dels nedbringar samhällets kostnader för bidragsförskotten, dels skapar ett rättvist system i vilket ingen förälder bör ha rätt att tänka bort sitt individuella ansvar för sitt eget barn.

Lagutskottets yttrande

I yttrande (LU 1985/86:24) över revisorernas förslag jämte vissa motioner anförde lagutskottet att det behövdes ytterligare beslutsunderlag på området, bl.a. beträffande de underhållsbidragsberättigade barnens och deras föräldrars ekonomiska förhållanden. Det var angeläget att det ekonomiska stödet till barn som inte sammanlever med båda sina föräldrar blev föremål för överväganden med utgångspunkt från de tre

övergripande principer som revisorerna dragit upp. Såväl revisorernas förslag som de motioner som väckts under allmänna motionstiden visade enligt lagutskottet att det inte minst av statsfinansiella skäl var påkallat med ett nytt statligt bidragsssystem. Lagutskottet delade uppfattningen att det nuvarande sambandet mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen var en av orsakerna till de ökade kostnaderna för bidragsförskottssystemet. De nackdelar som uppkommit berodde emellertid enligt lagutskottets mening inte främst på föräldrabalkens bestämmelser, utan på det sätt på vilket bidragsförskottssystemet knutits till föräldrabalkens regler. Lagutskottet avvisade vidare en del av den kritik mot 1979 års underhållsreform som framförts av revisorerna. Lagutskottet framhöll också att underhållsreglerna inte endast har betydelse inom bidragsförskottsområdet och erinrade om att en betydande andel av de underhållsbidragsberättigade barnen inte uppbär bidragsförskott. Beträffande den s.k. reduceringsregeln uttalade lagutskottet att rekommendationen i de allmänna råden i huvudsak får anses utformad i enlighet med riksdagens intentioner. Beträffande umgängesavdrag anförde lagutskottet att med hänsyn till det samband som finns mellan reglerna om umgängesavdrag och bidragsförskottsystemet den föreslagna utredningen kan behöva ta upp avdragsreglerna till prövning. Beträffande resekostnader vid utövande av umgängesrätt ansåg lagutskottet att det var lämpligt att även denna fråga tas upp till övervägande av den föreslagna utredningen. Beträffande av revisorerna och i motioner aktualiserade förslag om ändring i reglerna om preskription och införsel ställde sig lagutskottet tvivlande till om förslagen verkligen kommer att medföra de besparingar man räknat med.

Sammanfattningsvis tillstyrkte lagutskottet en utredning om bidragförskottssystemet, vilken även borde kunna omfatta frågor om underhållsbidrag. Enligt lagutskottets mening borde den föreslagna utredningen inte bindas genom några uttalanden om revisorernas förslag eller om förslagen i motionerna. Detsamma gällde i fråga om regeringens överväganden angående behovet av kortsiktiga åtgärder.

Socialutskottets betänkande SoU 1985/86:29

Socialutskottet, som var enhälligt, delade bedömningen att bidragsförskottssystemet fungerar otillfredsställande i flera viktiga avseenden och tillstyrkte en utredning av systemet (betänkande SoU 1985/86:29).

Utskottet framhöll att det var särskilt angeläget att nu få en allsidig belysning och diskussion av de grundläggande frågorna om bidragsförskottets konstruktion och dess anknytning till föräldrabalkens regler om underhållsbidrag. Ett mera fullständigt faktaunderlag behövdes i fråga om den ekonomiska och sociala situationen för såväl underhållsskyldiga som underhållsberättigade barn och deras vårdnadshavare. Detta faktaunderlag måste göras till föremål för en noggrann analys som beaktar faktorer såsom skillnader i inkomst, familjesituation, bostadssituation m.m. De sociala konsekvenserna av olika lagregleringar måste särskilt belysas.

Utskottet betonade att utredningen borde vara förutsättningslös och att olika principiella lösningar fritt skulle kunna prövas. Utredningen

borde arbeta skyndsamt och inte i onödan gå in på detaljfrågor som kunde försena genomförandet av en större reform.

De olika förslag som framförts i motioner borde enligt utskottets mening också fritt kunna prövas av den begärda utredningen.

Riksdagen beslöt att ge regeringen till känna vad utskottet hade anfört med anledning av revisorernas förslag och de anslutande motionerna.

Regeringens och riksdagens åtgärder

Prop. 1986/87:35

I propositionen 1986/87:35 om ändring i reglerna för bidragsförskott och underhållsbidrag framlade regeringen förslag till ändringar i bidragsförskottssystemet på kortare sikt. Utgångspunkten för propositionen var de förslag till kortsiktiga åtgärder vilka riksdagens revisorer menat borde övervägas i avvaktan på resultatet av den nya utredningen. I propositionen föreslogs åtgärder på flera av dessa punkter. Därutöver lämnades i propositionen ytterligare förslag till förändringar av reglerna för underhållsbidrag och bidragsförskott. Följande lagändringar föreslogs.

o Indexregleringen av underhållsbidragen ändrades så att bidragen närmare följde basbeloppsutvecklingen. Dels slopades reglen att bidragen justeras endast när basbeloppet har ökat eller minskat med fem procent sedan den senaste justeringen. Dels skulle underhållsbidragen till barn följa basbeloppsändringarna utan begränsningen till 7/10 av basbeloppsändringen. Detta innebar att man uppnådde en större likhet med de basbeloppsanknuta bidragsförskotten.

o Nivån för bidragsförskott sänktes från 41 till 40 % av basbeloppet.

o Skyldighet att betala förfallna underhållsbidrag till försäkringskassan skulle gälla även om bidragsförskottsbeslutet inte delgivits den underhållsskyldige. Betalningar som skett till barnets ställföreträdare före delgivning fick dock åberopas mot kassan. Förslaget innebar att införsel kunde äga rum även om den underhållsskyldige inte delgivits kassans beslut att betala ut bidragsförskott.

o Handläggningen hos försäkringskassorna av frågor om umgängesavdrag samordnades till den underhållsskyldiges försäkringskassa.

o Det minsta bidragsförskottsbelopp som föranleder utbetalning föreslogs höjt till 50 kr. per månad.

o Vissa krav på delgivning slopades i bidragsförskottslagstiftningen.

Propositionen antogs av riksdagen och de nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 1987 (SFS 1986:1414).

Direktiv 1986:30

Samtidigt med propositionen beslutade regeringen om direktiv för den utredning som i enlighet med riksdagens beslut skulle göra en övergripande översyn av reglerna för underhållsbidrag och bidragsförskott. Utredningens, dvs. vår kommittés direktiv presenteras i avsnitt 1 i del 1 av betänkandet.

Övrigt

Riksdagen har vidare bl.a. beslutat att fr.o.m. 1 juli 1988 ska införsel få ske i arbetslöshetsersättning och vissa andra löneliknande ersättningar. Dessutom har regeringen genom beslut den 4 december 1986 gett riksförsäkringsverket i uppdrag att bl.a. utreda om det är möjligt att genom

en ränte- eller avgiftsbeläggning av bidragsskulder minska statens utgifter för bidragsförskott.

Riksförsäkringsverket har under 1987 presenterat en rapport (RFV ANSER 1987:6) med förslag om ränte- eller avgiftsbeläggning av skulder för utgivna bidragsförskott. Rapporten har därefter överlämnats till vår kommitté för närmare överväganden. Kommittén har i skrivelse den 19 december 1989 till statsrådet Bengt Lindqvist hemställt att man avvaktar med en närmare gransknig av de förslag som finns i rapporten, tills kommitténs olika modellförslag har övervägts och det bestämts hur samhällsstödet ska vara utformat i framtiden.

3.4 Försöksverksamheten med medverkan av försäkringskassor vid fastställande av underhållsbidrag till barn m.m.

Allmänt

Riksförsäkringsverket tilldelade under budgetåren 1985/86 och 1986/87 fyra försäkringskassor, Jönköpings läns allmänna försäkringskassa, Kalmar läns allmänna försäkringskassa, Örebro läns allmänna försäkringskassa samt Göteborgs allmänna försäkringskassa, särskilda projektmedel för att finansiera en försöksverksamhet hos försäkringskassorna. Försöksverksamheten bestod i att medverka till att fastställa och jämka underhållsbidrag till barn i främst bidragsförskottsärenden. Vid tre av kassorna prövades även att lämna s.k. förhandsbesked om skäligheten av ett visst underhållsbidrag i fråga om bidragsförskott. Kassorna beskrev bakgrunden och syftet med försöksverksamheten på följande sätt.

Bakgrunden till försöksverksamheten var den splittrade administrationen av underhållsbidragen och bidragsförskotten. Administrationen är tungrodd och innebär att dubbelarbete sker mellan olika samhällsorgan. Väntetiden för att få underhållsbidrag fastställda eller jämkade är ibland mycket lång. Föräldrar upplever ofta den splittrade administrationen som byråkratisk och krånglig när de måste hänvisas vidare för att få hjälp.

Tecken finns också på att antalet processer om underhållsbidrag till barn ökade kraftigt i början av 1980-talet. Möjligen kunde detta bero på att föräldrarna ville gardera sig mot att ett avtalat underhållsbidrag skulle underkännas av försäkringskassan vid utbetalning av fullt bidragsförskott. Om underhållsbidraget fastställts av domstol efter en saklig prövning, har nämligen försäkringskassan i allmänhet inte ansetts ha anledning att ifrågasätta storleken av bidraget. För att undvika dessa onödiga processer eller s.k. skenprocesser kunde ett sätt vara att försäkringskassan på ett tidigt stadium antingen godkände ett framräknat underhållsbidrag eller själv föreslog ett underhållsbidrag för utbetalning av fullt bidragsförskott. Detta förfaringssätt har kallats att försäkringskassan lämnar förhandsbesked.

Det huvudsakliga syftet med försöksverksamheten var att undersöka om försäkringskassornas medverkan vid fastställande av underhållsbidrag till barn kunde medföra

- att dubbelarbetet hos berörda organ minskade

- att handläggningstiden för nya eller jämkade avtal minskade och att därmed även en bättre anpassning till den underhållsskyldiges betalningsförmåga uppnåddes

- att servicen för föräldrarna ökade genom att färre samhällsorgan behövde kopplas in.

I det följande redogörs sammanfattningsvis för resultatet av de fyra olika försäkringskassornas försöksverksamhet. De fyra kassorna skickade också ut en gemensam enkät till de föräldrar som berördes av försöket. Resultatet av enkäten redovisas också översiktligt.

Som ett komplement till det av kassorna redovisade resultatet har kommittén gjort en egen enkätundersökning om socialförvaltningarnas syn på deras nuvarande medverkan vid fastställande av underhållsbidrag. Resultatet av denna undersökning kommer att presenteras i del III av kommitténs betänkande, som publiceras i februari-mars 1990.

Jönköpings läns allmänna försäkringskassa

Försöksverksamheten bedrevs vid sex av länets lokalkontor och pågick under tiden den 1 november 1985 till den 30 september 1986. Fem andra lokalkontor var s.k. kontrollkontor.

Eftersom lokalkontorets personal under nio års tid hade fått erfarenhet av hur underhållsbidrag beräknas och fastställs i domar och avtal, ansågs att försöksverksamheten kunde starta utan någon särskild utbildning. Utbildning i familjerätt hade tidigare genomförts vid högskolan i Jönköping (10 poäng).

Försöksverksamheten bestod av främst tre delar, nämligen

1. att medverka till fastställelse/jämkning av underhållsbidrag till barn
2. att göra skälighetsbedömningar av redan fastställda underhållsbidrag
3. att lämna s.k. förhandsbesked.

Den största gruppen ärenden utgjorde skälighetsbedömningarna. Innan kassan beviljar bidragsförskott ska kassan kontrollera att underhållsbidraget inte uppenbarligen understiger vad den underhållsskyldige bör betala i underhållsbidrag. Totalt bedömdes 750 ärenden, vilket motsvarade 1 088 barn. Antalet ärenden var i stort sett jämnt fördelade mellan försöks- och kontrollkontoren. Underhållsbidraget ansågs som skäligt i 87 % av ärendena. Ett genomgående drag var att försökskontoren ifrågasatte skäligheten i flera fall än kontrollkontoren och att försökskontoren ägnade mer tid åt varje ärende än vad kontrollkontoren gjorde. Försökskontoren har i ett senare skede direkt nytta av utfört arbete när nytt avtal om underhållsbidrag skall skrivas. Dubbelarbete undviks. Vid skälighetsbedömningarna uppmärksammade försökskontoren att underhållsbidraget var för lågt eller för högt i ett större antal fall än vad kontrollkontoren gjorde. Ärendena handlades av försökskontoren utan dubbelarbete och utan hänvisning till annan myndighet eller person.

Antalet ärenden där fastställelse eller jämkning av underhållsbidrag påbörjades och avslutades under försöksperioden var 186 eller 258 barn. Avtal om

underhållsbidrag träffades med bistånd av kassan i 137 ärenden - dvs. i 74 %. I de fall ärendena inte hade kunnat fullföljas inom kassan hade orsaken därtill klarlagts.

Det fanns ingen tendens till att underhållsbidragen ensidigt höjdes eller sänktes under försöksverksamheten. Ärenden med sociala problem var få och den handläggande personalen kunde själv hantera dessa problem. Ärenden med andra problem var fler och hade en naturlig anknytning till den ekonomiska situationen.

Handläggningstiderna mellan försöks- och kontrollkontoren gick inte att jämföra. Ett begränsat försök till jämförelse mellan kommunerna och kassan gjordes dock. Jämförelsen visade att kassans handläggning var snabbare och att inga ärenden blev äldre än 180 dagar. Hälften av ärendena hos kassan var klara inom 30 dagar.

Försöket med förhandsbesked visade sig vara byråkratiskt krångligt. I endast elva fall begärde föräldrarna ett sådant besked. I en enkät till advokater uppgav dessa att s.k. skenprocesser inte förekom i någon större omfattning. Advokaterna använde villkorade avtal, d.v.s. det avtalade unerhållsbidraget gäller endast om försäkringskassan beviljar fullt bidragsförskott. Kassan ansåg dock att dubbelarbete och onödiga samhällsutgifter uppkom i advokatärendena eftersom domar och avtal från detta håll krävde en noggrann skälighetsbedömning med åtföljande krav på ändring av undrhållsbidraget för att fullt bidragsförskott skulle kunna beviljas.

Av en enkät till försökskontoren framgår att handläggarna var positivt inställda till försöksverksamheten.

Enligt försäkringskassans bedömning visade försöket att kassan med god kvalité kunde handlägga frågor om underhållsbidrag. Handläggningen hos kassorna kunde eliminera ett inte obetydligt dubbelarbete och innebar kortare handläggningstider och förbättrad service.

Kalmar läns allmänna försäkringskassa

Försöksverksamheten bedrevs vid tre av länets lokalkontor. De tre kontoren betjänade ca 7 000, ca 13 000 respektive 28 000 invånare.

Försöksperioden pågick under tiden den 1 januari 1986 till den 31 december 1986.

Försäkringskassan övertog respektive kommuners ansvar beträffande medverkan vid upprättande av avtal. Interimistiska avtal i samband med faderskapsfastställelse undantogs dock från försöksverksamheten.

Totalt handlades 182 ärenden vid kontoren, varav 88 ärenden avsåg förstagångsfastställelse och 94 ärenden jämkningar. Över 90 % av förstagångsfastställelserna och en något mindre andel av jämkningarna var samtidigt även bidragsförskottsärenden.

Den genomsnittliga genomströmningstiden var för förstagångsfastställelser 57 dagar och för jämkningar 63 dagar.

Ordinarie personal vid kontorens bidragsfunktioner handlade ärendena efter viss utbildning. Arbetet med att upprätta underhållsavtal utfördes samtidigt med den övriga verksamheten hos lokalkontoren.

Försäkringskassan lämnade också förhandsbesked. Endast fem sådana framställningar inkom dock under försökstiden. Kassan menade därför att det saknades behov av förhandsbesked. Verksamheten ansågs dessutom alltför formaliserad och inte motsvara advokaternas krav på snabb och smidig handläggning.

Sammanfattningsvis ansåg försäkringskassan att

- den sociala sidan av avtalshanteringen sköttes utmärkt även av kassan
- såväl förstagångsfastställelser som jämkningar hade fungerat väl. Den nära anknytningen till bidragsförskottet, framförallt vid förstagångsfastställelser var positiv ur såväl administrativ som den enskildes synvinkel
- kontakten med kassans kravverksamhet var positiv. Den största fördelen var en snabbare anpassning av underhållsbidragets storlek till den underhållsskyldiges ekonomiska förmåga.

Försäkringskassans slutsats var att försöksverksamheten hade visat att det förelåg fördelar ur såväl samhällets som den enskildes synvinkel med att kassorna tar över den aktuella verksamheten från socialförvaltningarna.

Örebro läns allmänna försäkringskassa

Försöksverksamheten bedrevs som ett samverkanprojekt mellan försäkringskassan och socialförvaltningen i Örebro komun. Initiativet till projektet togs av personalen vid socialförvaltningen i samband med att

kommunledningen efterfrågade förslag till försöksverksamhet inom ramen för det s.k. frikommunförsöket.

Två olika försöksmodeller med beräkning av underhållsbidrag vid försäkringskassan prövades.

Försöksmodell I testades under tiden den 1 januari 1986 till den 31 augusti 1986. Under den tiden handlades såväl förstagångsfaststälellse som jämkningar av tidigare underhållsbidrag av en särskild arbetsgrupp vid försäkringskassans centralkontor. Arbetsgruppen bestod av två handläggare från försäkringskassan och tre från kommunen.

Försöksmodell II testades under tiden den september 1986 till den 31 december 1986. Under den tiden handlades jämkningsärenden integrerat med övrig handläggning vid bidragssektionen vid försäkringskassans centralkontor. Förstagångsfastställelser handlades på traditionellt sätt vid familjerättsgruppen på socialförvaltningen.

Sammanlagt avslutades drygt 700 ärenden under de två fösöksperioderna.

I försöket ingick också att lämna förhandsbesked. Försäkringskassans slutsats av detta försök var att en del tvister i domstol kunde undvikas genom förhandsbesked från kassan. Formerna för förhandsbesked borde enligt kassan dock vara så enkla som möjligt. Den typ av underhandskontakter som inom försöksområdet redan hade utvecklats mellan kassorna och flertalet advokater täckte de behov som fanns.

Enligt försäkringskassan hade försöken gett det resultat som projektet ville nå. Informationen från de olika utvärderingsmetoderna gav entydigt vid handen att det blivit såväl bättre för föräldrarna som billigare för samhället. I övrigt hade försöken inte medfört några nämnvärda förändringar. Några direkta nackdelar hade inte framkommit. Försäkringskassan ansåg att eftersom kassans personal i hög grad redan hade nödvändig kompetens för arbetsuppgiften, skulle en överflyttning av uppgifterna till kassan kräva relativt små utbildningsinsatser och andra åtgärder.

Mot bakgrund av de positiva resultaten av försöksverksamheten tog personalen vid familjerättsgruppen därefter initiativ till ett fortsatt samarbete och man kom överens om att försäkringskassan, mot ersättning från Örebro kommun, skulle fortsätta att handlägga jämkningsärenden. I första hand skulle verksamheten pågå unde 1987, dock med sikte på förlängning ytterligare ett år.

Göteborgs allmänna försäkringskassa

Försöksverksamheten bedrevs i en särskild grupp bestående av projektledare och fyra handläggare. Gruppen var placerad på centralkontoret. Projektgruppen handlade ärenden efter ansökan från vårdnadshavare eller underhållsskyldiga, vilka i de flesta fall hänvisats till gruppen av lokalkontor respektive bidragsavdelningen på centralkontoret.

Fösöksperioden varade den 1 november 1985 till den 17 mars 1987. Totalt handlades 1 527 ärenden av vilka 244 stycken gällde underhållsbidrag till barn över 18 år.

I 47 % av de handlagda ärendena upprättades avtal och 53 % av ärendena nedlades. Cirka hälften av de nedlagda ärendena lades ned p.g.a. att fastställt underhållsbidrag efter utredning befanns skäligt. Drygt vart femte nedlagt ärende berodde på att part inte medverkade till avtal. Andra orsaker till nedläggning var bl.a. att den bidragsskyldige saknade betalningsförmåga eller att ansökan återtagits.

Handläggningen gick snabbare hos försäkringskassan än hos socialförvaltningen och advokaterna. Den totala genomströmningstiden, d.v.s. från det att ett ärende initierats tills avtalet inrapporterats på lokalkontoret var ca 117 dagar för kassans försöksperiod och för jämnförelseperioden 204 dagar för socialförvaltningen och 213 dagar för advokatärenden.

Försäkringskassans slutsats var att försöksverksamehten hade visat att handläggningen av underhållsbidrag på kassan givit effektivare administration, servicevinster för den enskilde och bättre anpassning av underhållsbidraget till den underhållsskyldiges betalningsförmåga. Vidare ansåg kassan att de sociala aspekterna på avtalsskrivningen inte hade vållat några problem som inte gått att lösa. I de fall föräldrar behövt hjälp i vårdnads och/eller umgängesfrågor hade kassan hänvisat till socialförvaltningen.

Kassan ansåg att det var naturligt att föra samman handläggningen av underhållsbidrag med handläggningen av bidragsförskott på försäkringskassorna.

Kassan menade att man har stor erfarenhet av utredningar i ärenden där bedömningar skall göras med hänsynstagande till ekonomiska, sociala och medicinska aspekter. Kompetens för socialt eller medicinskt behandlingsarbete saknas på försäkringskassorna, men däremot finns upparbetade kanaler för att hänvisa personer med problem till behörig instans. Kassan ansåg avslutningsvis att kassan borde överta handläggningen av underhållsbidrag till barn inom bidragsförskottssystemet.

Försäkringskassan prövade också alternativa metoder för att räkna ut underhållsbidrag. Avsikten var att förenkla beräkningarna genom att använda mer schabloner. I avsnitt 4.5 ges ett sammandrag av kassans slutrapport avseende denna del.

Enkät till föräldrar

För att utvärdera de fyra försäkringskassornas försöksverksamhet har en likalydande enkät tillställts de personer som haft kontakt med försäkringskasssorna för att skriva avtal om underhållsbidrag.

Avsikten med enkäten var att undersöka vad berörda personer ansåg om försöksverksamheten. Av målpopulationen som bestod av 1 553 föräldrar fick 1 132 föräldrar del av enkäten, vilken sedan besvarades av 849 av föräldrarna - d.v.s. 75 %.

Svaren på frågorna i enkäten visade att

- o sju av tio föräldrar var nöjda eller mycket nöjda och en av tio missnöjd eller mycket missnöjd med försäkringskassans arbete med underhållsbidragen och/eller kontakten med kassan
- o två tredjedelar var nöjda med handläggningstiden
- o vårdnadshavarna var mer nöjda än de bidragsskyldiga
- o bidragsskyldiga mer missnöjda med kassans arbete och handläggningstider, om de dessutom var missnöjda med underhållsbidragets storlek
- o flertalet (ca 84 %) uppgav att de inte haft behov av att diskutera sociala problem. Skillnaderna mellan kassorna var små i detta avseende. I de fall behov förelåg diskuterades problemen i över hälften av fallen
- o frågor om bidragsförskott och andra försäkringskassefrågor hade diskuterats i stor omfattning - 48 respektive 16 %
- o sex av tio föräldrar ville även i fortsättning vända sig till försäkringskassan för att få hjälp med avtal om underhållsbidrag. Om man var nöjd med underhållsbidragets storlek, ville sju av tio vända sig till kassan igen för att få denna hjälp.

I enkäten gavs också tillfälle att framföra åsikter om sådant som inte kommit med i frågeformuläret. Positiva omdömen dominerade. Bl.a. ansåg föräldrar det vara enkelt, snabbt och servicevänligt när underhållsbidragen handlades på försäkringskassan.

Enligt försäkringskassorna hade strukturella skillnader och inställningen till underhållsbidragets storlek med stor sannolikhet påverkat föräldrarnas svar.

3.5 Försöksverksamheten vid Göteborgs allmänna försäkringskassa med förenklade metoder att beräkna underhållsbidrag

Allmänt

I anslutning till den i avsnitt 4.4 behandlade försöksverksamheten prövade Göteborgs allmänna försäkringskassa att beräkna underhållsbidragen enligt alternativa metoder.

Bakgrunden till försöket var den kritik som framförts beträffande fastställandet av underhållsbidrag. Den nuvarande beräkningen av underhållsbidrag uppfattas ofta som både invecklad och tidskrävande. Underhållsbidraget kan dessutom ganska fort bli oskäligt vid förändringar, eftersom bidraget är beroende av en rad olika faktorer i båda föräldrarnas ekonomi. Reglernas komplexitet leder också till osäkerhet för den enskilde genom att de dels är svåra att förstå och dels kan leda till olika belopp beroende på vilken person/instans som gör beräkningarna. Det har vidare ifrågasatts om den nuvarande beräkningsmetoden verkligen fyller sitt huvudsyfte, nämligen att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi och skapa en mer enhetlig bedömning av underhållsbidragen.

Avsikten med förslaget var att undersöka om det var möjligt att lösa en del av de nu nämnda problemen genom att i stället använda enklare och mer schabloniserade beräkningsmetoder vid fastställandet av underhållsbidrag.

Fyra olika nya sätt att beräkna underhållsbidrag prövades av kassan på total 612 ärenden, varav 300

hänförde sig till projektet med upprättande av avtal om underhållsbidrag och 312 var "nya" bidragsförskottsärenden som inkommit till kassan under våren 1987. I samtliga beräkningsmetoder hade kassan försökt att schablonisera förbehållen i större utsträckning än i dag och att minimera de särskilda förbehållen samt att undvika att behöva ta med vårdnadshavarens förhållanden i bedömningen. Man ville härigenom göra beräkningarna så "enkla" som möjligt och minska utrymmet för skönsmässiga bedömningar. Underhållsbidraget bestämdes vidare i samtliga fall till lägst bidragsförskottsnivån, om den underhållsskyldige hade förmåga att betala detta belopp eller mer. Hänsyn togs inte till skatteavdrag för underhållsbidrg. I korthet såg de alternativa beräkningsmetoderna ut på följande sätt.

Alternativ 1: Hel schablon

Modellen motsvarar i princip Ensamföräldrekommitténs förslag i betänkandet SOU 1983:51.

Barnets behov är schabloniserat till:

0.82 basbelopp t.o.m. 12 år
0.92 " fr.o.m. 13 år

I schablonbeloppet ingår:

- levnadskostnader
- barntillsynskostnader
- barnets andel i bostadskostnader ./. barnbidrag

Underhållsskyldigs betalningsförmåga räknas ut enligt följande:

Inkomsten efter skatt ./. förbehåll med:

2.10 basbelopp - för levnads- och bostadskostnader
0.41 " - för hemmavarande barn under 13 år, eller
0.46 " - för hemmavarande barn som är 13 år eller äldre
(motsvarande hälften av bidragsberättigade barns normalbehov)

Underhållsbidraget = 80 % av det framräknade överskottet. Vid lågt överskott (<0,2 basbelopp) tas 50 % av överskottet ut i underhållsbidrag.

Särskilda förbehåll kan i undantagsfall medges för vissa tidsbegränsade kostnader, t.ex. studielån och bohag. Stor restriktivitet bör gälla.

Alternativ 2: Modifierad schablon

I denna modell har bostadskostnaden fått en separat schablon. Inga särskilda förbehåll medges.

Barnets behov är schabloniserat till:

0,8 basbelopp ./. ev. inkomster

I schablonbeloppet ingår

- levnadskostnader
- barntillsynskostnader

Barnbidraget anses täcka barnets andel i bostadskostnaden.

Underhållsskyldigs betalningsförmåga

Inkomsten efter skatt ./. förbehåll med:

1,2 basbelopp	- för sammanboende, eller
1,4 "	- för ensamstående eller sammanboende med make/sambo som ej kan försörja sig själv
1.0 "	- för bostadskostnad 1-2 vuxna, eller
1,2 "	- för bostadskostnad 1-2 vuxna + 1 barn, eller
1,4 "	- för bostadskostnad 1-2 vuxna + 2 barn, eller
1,6 "	- för bostadskostnad 1-2 vuxna + 3 barn eller fler
0,1 "	- för barje bidragsberättigat barn (avser att täcka umgängeskostnaden)
1 bidragsförskott	- för varje hemmavarande barn

Förbehållsbeloppen för bostad delas med ev. sammanboende. De olika nivåerna har bestämts så att de skall täcka även kostnad för relativt nya lägenheter, eftersom underhållsskyldiga ofta vid en separation har begränsade möjligheter att välja bostad.

Om den underhållsskyldige kan betala mer än 0,4 basbelopp (=halva barnets behov) till varje bidragsberättigat barn, fördelas det överskjutande beloppet lika mellan bidragsberättigade och hemmavarande barn. Hänsyn tas också til barnets behov.

Alternativ 3: Schablon och verklig bostadskostnad

Motsvarar alt. 2 förutom vad gäller bostadskostnaden som här i stället beräknas efter den faktiska bostadskostnaden upp till den enligt nuvarande regler högsta godtagbara kostnaden för en bostad.

Alternativ 4: Modifierad schablon utan umgängesavdrag

Motsvarar alt. 2 men någon reducering för umgängesavdrag görs inte i detta alternativ. Avsikten är att få en något högre nivå på underhållsbidragen än som annars blir resultatet av alt. 2.

Resultatet

Försäkringskassan illustrerade effekterna av de olika beräkningsmetoderna genom bland annat följande exempel:

	Nuv metod	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4
1)UHS ensamstående, inga hemmavarande barn. Inkomst 12 500 kr, hyra 1 856 kr. VHV inkomst 10 350 kr, hyra 1 585 kr. 1 nyfött barn, ingen barntillsynsk.	460	803	1 606	1 606	1 606
2) UHS månadsinkomst 8 750 kr, hyra 1 625 kr. VHV saknar överskott. 2 barn, 5 resp. 13 år. Ingen barntillsynskostn.	1 460	1 425	420	800	820
3)UHS månadsinkomst 9 850 kr. Hyra 1 789 VHV I inkomst 7 840 kr, nettohyra 2 004 kr. 1 barn 17 år. VHV II inkomst 8 340 kr. bostad 1 580 kr. I 11år, ej barntillsyn.	1 680 (barn I 1 000 barn II 680)	1 797 (barn I 904 barn II 803)	940 (470/ barn)	1 160 (580/ barn)	1 340 (670/ barn
4)UHS inkomst 10 865 kr. Gift, 1 hemmav. barn, 7 år. Hustruns inkomst 8 150 kr. Bostad 3 005 kr. VHV inkomst 8 550 kr, hyra netto 1 870 kr. 2 barn, 11 resp. 8 år, barntillsyn 285 kr.	1 740	1 590	1 796	1 250	2 06

Enligt försäkringskassan visade försöken med alternativa beräkningsmetoder av underhållsbidrag att det var fullt möjligt att använda mer schabloniserade metoder än den som används i dag. Själva uträkningarna gick betydligt snabbare.

Kassan konstaterade att antalet underhållsskyldiga med noll i total underhållsskyldighet generellt sett ökade i alternativen, speciellt i de lägre inkomstskikten. För personer i högre inkomstskikt innebar de alternativa beräkningsmetoderna i allmänhet en skärpning av underhållsskyldigheten. Personer med högre inkomster och med flera förbehåll kunde därför antas bli "drabbade" av de nya beräkningsmetoderna. Bland dem som skulle få höjningar återfanns relativt sett fler personer som var sammanboende och hade hemmavarande barn.

Alternativen föreföll ge högre kostnader för bidragsförskott. Utfallet var dock inte enhetligt.

Enligt kassan hade man inte löst problemet med underhållsskyldigas umgänge med bidragsberättigade barn genom de prövade modellerna. Att ge underhållsskyldiga ett fast förbehåll för umgänge med bidragsberättigade barn, vare sig umgänge förekommer eller inte, kunde förefalla diskutabelt. Ett användande av s.k. rörligt avdrag eller liknande skulle å andra sidan innebära risk för konflikter mellan föräldrarna och omfattande administration.

Kassan noterade vidare att bostadskostnaden ofta spelar en avgörande roll för den underhållsskyldiges förmåga att betala underhållsbidrag. Schablonbelopp för bostadskostnad borde därför anpassas så att man täcker in även nyproducerade lägenheter, eftersom de underhållsskyldiga t.ex. efter en separation oftast inte själva kan välja bostad. Kassan ansåg att man eventuellt borde kunna ha olika schablonbelopp för bostäder för skilda delar av landet, eftersom boendekostnaderna varierar kraftigt.

Överväganden och förslag

Avslutningsvis förordade försäkringskassan en närmare undersökning av alternativ 4, som hade visat sig lätt att arbeta med och gett lättnader i underhållsbördan för underhållsskyldiga med låga inkomster, samtidigt som det allmännas utgifter för bidragsförskott föreföll öka endast i obetydlig grad.

I andra hand föreslog kassan att den s.k. proportionaliseringen av underhållsskyldigheten mellan föräldrarna borde tas bort i de fall bidragsförskott utgår (upp till bidagsförskottsnivån). Om barnet har egna inkomster som helt täcker dess behov borde bidragsförskott ej utgå. S.k. särskilda förbehåll borde schabloniseras. Barnets behov av underhållsbidrag borde beräknas utan beaktande av allmänt bidrag.

4 Andra bidrag som påverkar de särlevande föräldrarnas ekonomi

I det följande ges en översikt över andra ekonomiska samhällsstöd som är av särskild betydelse för särlevande föräldrar. Avsikten med redogörelsen är att ge en kortfattad beskrivning av de olika stödens konstruktion och ändamål, de förändringar som har föreslagits och genomförts i stöden under senare år och de konsekvenser detta fått i olika hänseenden.

I avsnitt 4.1 redogörs för de indirekta stöd till de särlevande föräldrarna som idag ges genom skattesystemet, dvs. underhållsavdraget och skattereduktionen.

Avsnitt 4.2 behandlar samhällets ekonomiska stöd till barnfamiljerna överlag såsom barnbidrag och bostadsbidrag.

Slutligen redogör vi i avsnitt 4.3 för socialbidraget som är tillgängligt för alla samhällsgrupper.

4.1 Skattesystemet

4.1.1 Avdrag för underhållsbidrag till icke hemmavarande barn

Avdrag för underhållsbidrag till icke hemmavarande barn får göras i inkomstdeklarationen med utbetalat belopp, dock högst 3 000 kr per barn och år. I avdraget kan inräknas belopp som den underhållsskyldige tillgodoräknats för kostnader för barnets vistelse hos denne.

Avdraget utnyttjas av ett stort antal skattskyldiga med underhållsskyldighet. Det är dock svårt att exakt säga hur många skattskyldiga som utnyttjar avdraget, eftersom detta i deklarationen och i taxeringsstatistiken redovisas tillsammans med avdrag för periodiskt understöd. Med stöd av material från RRV och RFV:s bidragsförskottsstatistik om antalet bidragsskyldiga som skall betala underhållsbidrag, beräknade Ensamförälderkommittén antalet vid 1980 års taxering till 273 000. En del underhållsskyldiga kan emellertid inte utnyttja avdraget, eftersom det fastställda underhållsbidraget inte alltid betalats. Detta styrks bl.a. av den stora skuldsättningen inom bidragsförskottssystemet. Skatteförenklingskommittén beräknade för sin del antalet underhållsskyldiga som utnyttjar avdraget något lägre eller till omkring 200 000 (betänkandet SOU 1984:21, Förenklad självdeklaration, s. 166).

Enligt RRV:s årliga taxeringsstatistiska urvalsundersökningar utnyttjade omkring 192 000 skattskyldiga avdraget för periodiskt understöd under inkomståret 1985. Enligt inhämtade uppgifter från finansdepartementet är det övervägande flertalet av dessa skattskyldiga numera lika med personer som är underhållsskyldiga till barn, bl.a. eftersom omfattningen av avdrag för rent periodiskt understöd begränsats under senare år. Vi har mot bakgrund av det sagda beräknat antalet underhållsskyldiga som utnyttjar underhållsavdraget till omkring 190 000. (Se tabellbilaga 1 till avsnitt 4.1.1).

Ensamförälderkommittén har beräknat att ca 90 % av de underhållsskyldiga som utnyttjar avdraget kan använda det fullt ut, dvs. med 3 000 kr per barn. Av dessa underhållsskyldiga har kommittén beräknat att 69 %

fullgjort underhållsskyldighet mot ett barn, 25 % mot två barn och 6 % mot tre barn (betänkandet SOU 1983:51 Ensamföräldrarna och deras barn s. 286).

Det totala underhållsavdraget kan (år 1989) beräknas till ca 800 milj.kr och skattebortfallet till ca 420 milj.kr (ca 180 milj.kr för staten och ca 240 milj.kr för kommunerna). Se tabellbilaga 1 till avsnitt 4.1.1.

Ensamförälderkommittén tog upp frågan om avdrag för underhållsbidrag i sitt betänkande och anförde bl.a. följande.

"Avdraget för underhållsbidrag har karaktären av ett allmänt stöd för den bidragsskyldiges kostnader för ensamföräldersituationen. Detta syfte beaktas emellertid endast för de bidragsskyldiga som kan göra avdraget. För dem som inte har förmåga att betala underhållsbidrag blir eventuella ensamförälderkostnader inte beaktade.

Framför allt bidragsskyldiga uppfattar emellertid ofta avdraget som ett till beloppet begränsat avdrag för erlagda underhållsbidrag. Detta synsätt är dock delvis skenbart i och med att man vid beräkning av förmågan att betala underhållsbidrag beaktar den skattelättnad avdraget ger.

Avdraget för underhållsbidrag blir av större värde ju högre inkomsten är. Effekten härav blir att stödet till ensamföräldersituationen stiger med stigande inkomst.

I motsats till förvärvsavdraget och skattereduktionen är avdraget för betalade underhållsbidrag direkt beroende av antalet barn.

Avdraget för underhållsbidrag har vid några tillfällen justerats uppåt och därmed inte i samma grad som vårdnadshavareförmånerna förlorat i värde.

Avdraget för underhållsbidrag kan emellertid ha en psykologisk effekt på så sätt att det utgör motiv för den bidragsskyldige att betala åtminstone det avdragsgilla beloppet. Det kan ifrågasättas om

avdraget har en så avgörande betydelse för betalningsviljan att det bör bibehållas. Vi kan inte finna att avdraget för underhållsbidrag ur den bidragsskyldiges synpunkt skulle vara särskilt angeläget, eftersom det är förmågan efter skatteavdraget som avgör underhållsbidragets storlek. Om skatteavdraget verkligen skulle ha en avgörande betydelse för betalningsviljan, måste detta antas bero på att den bidragsskyldige inte är informerad om den effekt skatteavdraget har för storleken av underhållsbidraget."

Kommittén förordade att det stöd som ges till barnfamiljerna inom beskattningssystemet avvecklades till förmån för stöd i andra former. Kommittén ansåg att avdragsrätten borde omfördelas till annat stöd, bl.a. förlängt och förhöjt bidragsförskott, bidrag till resekostnader vid umgänge och ekonomiskt stöd till hushåll med ensamboende vårdnadshavae.

Skatteförenklingskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1984:21) Förenklad självdeklaration i första hand att avdragsrätten skulle slopas och i andra hand en lättnad i de krav på bevisning som dittills gällt för rätt till avdrag.

Skatteförenklingskommittén framhöll att effekten av avdraget varierar med den underhållsskyldiges marginalskatt. Genom att skatteeffekten beaktas vid bestämningen av underhållsbidraget dämpas dock den totala effekten. Större variationer i utbyte av avdraget torde enligt kommittén därför inte uppkomma. Alla bidragsskyldiga kan emellertid inte utnyttja avdragets effekter, beroende på att underhållsbidraget utgår med lägre belopp än 3 000 per år.

Kommittén anförde vidare bl.a. följande.

"Vi har tidigare anslutit oss till uppfattningen att stödet till barnfamiljerna bör ges utanför inkomstbeskattningssystemet. I synnerhet bör detta ske om de sociala hänsynstagandena förorsakar de skattskyldiga och granskningsorganisationen merarbete. När det gäller avdraget för underhållsbidrag till icke hemmavarande barn skulle ett slopande av avdragsrätten enligt vår uppfattning medföra betydande förenklingar för både de skattskyldiga och skattemyndigheterna. Den bidragsskyldige skulle - genom att underhållsbidraget kan bestämmas till lägre belopp sedan det frigjorts från kopplingen till avdragsrätten - erhålla reduktionen direkt utan omvägen över skattesystemet. Skatteförvaltningen kunde slippa hanteringen och kontrollen av avdragen, vilket skulle innebära en förenkling i dag och underlätta utvecklingen av förenklad deklarationsredovisning i framtiden.

Vi är emellertid medvetna om den negativa ekonomiska konsekvensen för mottagaren av det reducerade underhållsbidraget. Därför förutsätter vi att stödåtgärder till dessa hushåll av den typ ensamförälderkommittén föreslår genomförs om avdragsrätten slopas."

I propositionen om förenklad självdeklaration (prop. 1984/85:180) föreslogs en bibehållen avdragsrätt för underhållsbidrag. Departementschefen ansåg att frågan om slopad avdragsrätt fick tas upp senare i samband med familjepolitiska överväganden.

Utredningen om reformerad inkomstbeskattning ("RINK-utredningen") har i sitt slutbetänkande Reformerad inkomstbeskattning (SOU 1989:33, del III sid. 124) föreslagit att underhållsavdraget ska slopas som ett led i förenklingen av inkomstbeskattningen.

4.1.2 Skattereduktion

Skattereduktion medges enligt uppbördslagen dels ogifta vårdnadshavare med barn, dels gifta skattskyldiga. Skattereduktion innebär att den

uträknade skatten minskas med visst belopp. Tillämpningen av bestämmelserna om skattereduktion ingår således inte i taxeringsförfarandet utan utgör ett led i debiteringsförfarandet. Den som sysslar med taxering måste dock känna till skattereduktionens funktion. Detta gäller bl.a. vid tillämpning av bestämmelserna om existensminimum, där hänsyn ibland tas till skattereduktionen. Debiteringsmyndigheten tillgodoför skattereduktion med utgångspunkt från taxeringsnämndens beslut. Någon särskild prövning i varje enskilt fall företas alltså inte av debiteringsmyndigheten.

Ogifta vårdnadshavare som har hemmavarande barn under 18 år medges skattereduktion med 1 800 kr/år, s.k. ensamförälderreduktion.

Gift, vars make saknar statligt taxerad inkomst, får göra skattereduktion med 1 800 kr/år. Om makens taxerade inkomst understiger 6 000 kr, är skattereduktionen 30 % av skillnaden mellan 6 000 kr och den taxerade inkomsten. Skattereduktionen för gifta benämns hemmamakereduktion. Denna förutsätter inte att det finns hemmavarande barn.

Antalet skattskyldiga med skattereduktion har totalt sett kraftigt minskat under de två senaste decennierna. (Från ca 1 miljon skattskyldiga i början av 1970-talet till omkring 330 000 år 1986). Antalet ensamföräldrar med skattereduktion har däremot ökat.

Enligt uppgift från finansdepartementet kan antalet ensamföräldrar som utnyttjat skattereduktionen beräknas ha uppgått till ca 202 000 under inkomståret 1986. (Se även tabellbilaga 2 till avsnitt 4.1.2).

Ensamförälderkommittén har beräknat att 97 % av ensamföräldrarna kunde utnyttja hela skattereduktionen, dvs. 1 800 kr, under inkomståret 1980. (Betänkandet SOU 1983:51 Ensamföräldrarna och deras barn s. 286). Några motsvarande uppgifter finns inte redovisade för senare år.

Den sammanlagda skattereduktionen till ensamföräldrarna kan (år 1989) beräknas till ca 400 milj.kr (av en total skattereduktion med ca 500 milj. kr för både hemmamakar och ensamföräldrar). Se vidare tabellbilaga 3 till avsnitt 4.1.2.

Bestämmelserna om skattereduktion tillkom som en övergångsåtgärd i samband med 1970 års skattereform.

Gift med hemmamake hade tidigare haft dubbelt ortsavdrag (2x2250 kr). När man införde särbeskattning av förvärvsinkomsterna gjordes emellertid avdraget om till ett individuellt grundavdrag och höjdes samtidigt till 4 500 kr. Den skatteskärpning som reformen skulle medföra även i låga inkomstlägen för familjer där bara en av makarna förvärvsarbetade ansågs emellertid inte godtagbar. För att göra övergången mjukare infördes skattereduktionen (prop 1970:70 s. 72). Denna kunde ses som en ersättning för att ena maken inte längre tillgodoförde ortsavdrag som den andra maken inte kunde utnyttja. Eftersom ensamstående med barn under 18 år hade beskattats som gifta fick de också rätt till skattereduktion.

1972 års skatteutredning ansåg att skattereduktionen utgjorde ett kvarstående sambeskattningsmoment vid inkomstbeskattningen och därför inte hörde hemma i ett renodlat särbekattningssystem. Man ansåg därför

att principiella skäl talade för att skattereduktionen för hemmamake avskaffades. På grund av brist på såväl arbetstillfällen som barntillsyn föreslog dock inte utredningen något avskaffande av reduktionen (SOU 1977:91).

Familjeekonomiska kommittén gjorde i ett betänkande (SOU 1983:14) Barn kostar, en utförlig kartläggning av skattereduktionen och dess ekonomiska konsekvenser för de olika målgrupperna. Av denna framgår att ungefär hälften av de skattskyldiga med hemmamake kunnat utnyttja full skattereduktion med 1 800 kr. Genomsnittet för övriga uppgick till ca 840 kr. (1980 års inkomster). Bland ensamstående med barn kunde 96 % utnyttja hela reduktionen. Familjeekonomiska kommittén riktade kritik mot skattereduktionen för hemmamake i flera avseenden. Man framhöll att den varken tar hänsyn till antalet barn eller barnens ålder utan endast till förekomsten av hemmamake utan inkomster eller med utpräglat små inkomster. Man ansåg vidare att reduktionen var ett dåligt riktat stöd för vård av små barn.
Ensamförälderkommittén tog också upp frågan om skattereduktionen i sitt betänkande (SOU 1983:51). Ensamföräldrarna och deras barn föreslog att detta stöd, liksom det tidigare behandlade avdraget för underhållsbidrag, slopades och ersattes med andra stödformer (se avsnitt 4.1.1).

Skatteförenklingskommittén granskade främst skattereduktionens skatteadministrativa konsekvenser. I betänkandet (SOU 1984:21) Förenklad självdeklaration konstaterade kommittén att de materiella reglerna är enkla och lätta att tillämpa. Däremot krävs för en riktig tillämpning att de skattskyldiga lämnar detaljerade uppgifter om

civilstånd, hemmavarande barn och sammanboende samt om egen och makes bosättning här i riket under någon del av året. Dessa uppgifter är ofta ofullständiga eller inte alls ifyllda och föranleder enligt kommittén inte sällan begäran om komplettering i samband med granskningen. Kommittén anförde vidare följande.

"Skattereduktionen beaktas vid preliminärskatteberäkning genom att den skattskyldige tilldelas viss preliminärskattekolumn. Vid bl.a. civilståndsändringar måste lokala skattemyndigheten besluta om kolumnändring.

Sammantaget kan skattereduktionen knappast anses betungande att administrera inom ramen för dagens deklarationssystem.

För möjligheten att förenkla främst löntagarbeskattningen och åstadkomma ett enkelt och föga resurskrävande deklarations- och taxeringsförfarande är det emellertid av betydelse att antalet uppgifter och därmed faktorer att beakta såväl vid deklarerandet som kontrollen minskar.

Skattereduktionen fyller två ändamål, nämligen stöd till ensamföräldrar och kompensation till familjer med endast en inkomst för den slopade dubbleringen av ortsavdrag. I båda dessa funktioner har det ekonomiska utbytet kraftigt reducerats. Vi har tidigare framfört vår uppfattning att stöd till barnfamiljerna i första hand bör lämnas inom det sociala området. Från den utgångspunkten är det naturligt att föreslå att skattereduktionen slopas.

Beträffande stödet till familjer med ensamförsörjare uttalades redan då skattereduktionen infördes att skälet var att lindra effekterna av övergången till särbeskattning medan utbyggnaden pågick inom arbetsmarknad och socialpolitik. Sedan dess har såväl de arbetsmarknadspolitika åtgärderna ökat som antalet hemmamakar starkt minskat i antal. Vi anser därför att tiden nu är mogen för att ta bort detta stöd, som redan vid tillkomsten avsågs att vara en övergångslösning.

Om skattereduktionen tas bort kan barnfamiljerna kompenseras på ett sätt som är bättre anpassat till kostnaderna för barnen. Hur stödet till familjerna

skall utformas i framtiden utreds f.n. av den familjeekonomiska beredningsgruppen inom regeringskansliet.

För familjer med hemmamake skulle den slopade skattereduktionen innebära försämrade ekonomiska villkor. Hushåll utan barn har emellertid en mindre försörjningsbörda än barnfamiljer och stödets värde har kraftigt minskat med åren.

Familjeekonomiska kommittén har diskuterat en övergångslösning med bibehållen skattereduktion för äldre hemmamakar. Vi motsätter oss övergångsbestämmelser av detta slag inom inkomstskattesystemet. Sådana lösningar utgör erfarenhetsmässigt en belastning och försvårar övergång till ett enklare och mer lättadministrerat system. Om hemmamakefamiljerna behöver kompenseras för den slopade skattereduktionen bör detta ske med hjälp av åtgärder på det arbetsmarknadspolitiska eller sociala området.

Sammanfattningsvis föreslår vi således att skattereduktionen slopas i sin helhet och att ev. kompensation härför ges i form av stödåtgärder utanför inkomstskattesystemet. Förslaget skulle innebära ökade skatteintäkter för staten med omkring 600 milj. kr. (1984 års taxering)."

Frågan om skattereduktion togs upp i propositionen om förenklad självdeklaration (prop. 1984/85:180). I propositionen föreslogs att reglerna om skattereduktion skulle behållas. Finansministern anförde därvid att han delade den åsikt som en del remissinstanser framfört att det inte var lämpligt att avskaffa ifrågavarande skattereduktioner innan det finns underlag för att ta ställning till i vilken mån och på vilket sätt ifrågavarande skattskyldiga skall kompenseras för ett ökat skatteuttag. För detta talade enligt finansministern inte minst förhållandet att skattereduktion tillkommer personer som inte sällan har en ansträngd ekonomisk situation. Han ansåg därför att frågan om ett slopande av skattereduktionerna borde lösas i samband med familjepolitiska överväganden.

Utredningen om reformerad inkomstbeskattning ("RINK-utredningen") har i sitt slutbetänkande Reformerad inkomstbeskattning (SOU 1989:33, del III sid. 128) föreslagit att skattereduktionen avskaffas.

4.2 Direkta ekonomiska stöd

Till samhällets direkta ekonomiska stöd till barnfamiljer (utöver bidragsförskott) hör:

- allmänna barnbidrag med flerbarnstillägg och förlängt barnbidrag
- studiehjälp till gymnasieungdomar
- föräldraförsäkring
- vårdbidrag för handikappade barn
- barnpension
- särskilt bidrag för vissa adoptivbarn
- bidrag till kostnader för internationella adoptioner
- bostadsbidrag

4.2.1 Barnbidrag

Barnbidrag utgår i tre olika former, nämligen som allmänt barnbidrag, förlängt barnbidrag och flerbarnstillägg.

Det allmänna barnbidraget

Det allmänna barnbidraget infördes år 1947 som ett led i en strävan att kraftigt förbättra levnadsvillkoren för barnfamiljerna. Stödet kompletterades senare också med hjälp i form av familjebostadsbidrag och fria skolmåltider.

De här ekonomiska stödåtgärderna till barnfamiljerna innebar ett ideologiskt nytänkande, genom att vissa barnkostnader som tidigare helt legat på föräldrarna nu kom att överflyttas på hela samhället. Kostnaderna för det uppväxande släktet blev alltså i viss utsträckning en gemensam angelägenhet för alla skattebetalare. Genom stödåtgärderna ville man främja nativiteten och ge samma standard åt barnrika som barnlösa samt garantera alla medborgare ett visst existensminimum.

Införandet av barnbidraget var sammankopplat med en skattereform. Före år 1947 fanns det möjlighet att via den taxerade inkomsten göra ett s.k. barnavdrag. Genom progressiviteten i beskattningen blev värdet av detta avdrag större med högre inkomster. Barnfamiljer med låga inkomster fick däremot bara en liten skattelättnad och kunde ibland inte helt utnyttja avdraget. Denna orättvisa försvann genom att man samtidigt med införandet av det kontanta barnbidraget slopade barnavdraget vid den statliga beskattningen.

Det allmänna barnbidraget har nog den enklaste rättsliga konstruktionen av alla sociala bidragsformer och är smidigt att administrera. Bidraget är inte behovsprövat utan utgår med samma belopp för alla barn. Några särskilda regler om beloppsberäkning behövs således inte och rätten till bidraget har knutits till ett fåtal bestämda villkor. Uppbyggnaden av bidraget gör att det lätt kan administreras med datorhjälp. Barnbidraget höjdes fr.o.m. den 1 januari 1987 med 1 020 kr per år och barn, dvs. med 85 kr/månad. Barnbidraget blev därmed 5 820 kr per barn och år (485 kr/månad). Bidraget betalas också numera ut re-

dan månaden efter barnets födelse (fr.o.m. 1 jan. 1987) istället för som tidigare först fr.o.m. kvartalet efter det barnet fötts.

Riksdagen har genom SFS 1989:682 beslutat att från den 1 januari 1990 höja det allmänna barnbidraget med 75 kr/mån. till 560 kr. eller till 6 720 kr. per barn och år.

Som ett led i genomförandet av skattereformen har regeringen föreslagit en ytterligare höjning av barnbidraget från den 1 januari 1991, så att bidraget blir 835 kr. eller 10 020 kr. per barn och år. Åtgärden finansieras delvis med slopade mjölksubventioner.

Förlängt barnbidrag till grundskoleungdomar

Det allmänna barnbidraget utgår endast t.o.m. det kvartal under vilket barnet fyller 16 år. Barn som var födda under första kvartalet miste därför tidigare normalt barnbidraget under vårterminen i nionde klassen. På grund av detta förhållande beslutades år 1964 att införa en särskild form av studiehjälp, ett förlängt barnbidrag. Studiehjälpen i form av förlängt barnbidrag fördes över från det studiesociala området till socialförsäkringområdet fr.o.m. den 1 juli 1986 och anpassades då till reglerna för allmänt barnbidrag.

Det förlängda barnbidraget utgår enligt nuvarande regler fr.o.m. kvartalet efter det att barnet fyllt 16 år, när barnet studerar vid grundskolan eller deltar i viss annan motsvarande grundutbildning. Fr.o.m. den 1 juli 1987 har elever i särskolan och special-

skolan fått rätt till förlängt barnbidrag även när de bor på skolan. Bidraget utgår till och med den månad eleven slutför utbildningen eller avbryter studierna. Någon högsta åldersgräns finns inte för det förlängda barnbidraget. Bidraget utgår med samma belopp som det allmänna barnbidraget.

Fr.o.m. den 1 januari 1987 utgår det förlängda barnbidraget under 12 månader per år mot tidigare endast 9 studiemånader. Familjer med grundskoleungdomar fick således fr.o.m. 1987 2 220 kr mer i barnbidrag (inkl. höjningen av bidragsbeloppet per barn och år jämfört med år 1986).

Flerbarnstillägg

Om allmänt barnbidrag uppbärs och familjen består av tre eller flera barn, utgår flerbarnstillägg. Tillägget infördes år 1982 för att kompensera vissa minskningar av livsmedelssubventionerna. Höjningar har sedan skett av beloppet med motiveringen att familjer med många barn de senaste åren kommit i en särskilt utsatt ekonomisk situation genom bl.a. höjning av mervärdeskatten och andra prisökningar.

Flerbarnstillägget är delvis knutet till det allmänna barnbidragets storlek och motsvarar ett halvt barnbidrag extra för en familj med tre barn. Flerbarnstillägget fr.o.m. det fjärde barnet höjdes den 1 januari 1988 från ett helt barnbidrag till 160 procent av ett helt barnbidrag för att kompensera flerbarnsfamiljerna för att det statliga bostadsbidraget avvecklats fr.o.m. det fjärde barnet.

Den 1 januari 1989 höjdes flerbarnstillägget ytterligare för det fjärde barnet till 190 procent av ett

helt barnbidrag, till 240 procent av ett helt barnbidrag för det femte barnet och till 160 procent av ett helt barnbidrag för det sjätte barnet och varje ytterligare barn.

I enlighet med vad som nu sagts uppgår det sammanlagda barnbidraget från den 1 januari 1990 till:

För familj med:	Månadsbelopp		
	Allmänt/förlängt barnbidrag	Flerbarnstillägg	Summa
1 barn	560	-	560
2 barn	1 120	-	1 120
3 barn	1 680	280	1 960
4 barn	2 240	1 344	3 584
5 barn	2 800	2 688	5 488

Administrationen m.m.

Barnbidraget betalas ut månadsvis genom riksförsäkringsverkets försorg. Utbetalningsdag är den 20:e i månaden. På lokal nivå administreras barnbidraget av försäkringskassan. Kassans beslut i ett barnbidragsärende kan omprövas av kassan och sedan överklagas till försäkringsrätten. Rättens beslut får överklagas till försäkringsöverdomstolen. Riksförsäkringsverket utövar tillsyn över försäkringskassornas befattning med barnbidragen.

Budgetåret 1989/90 är anslaget till barnbidrag 10 350 miljoner kr.

4.2.2 Studiehjälp till gymnasieungdomar

Studiehjälp får alla elever som är mellan 16 och 20 år och går i gymnasieskolan eller deltar i andra utbildningar på gymnasial nivå. Studiehjälpen består

av bidrag, olika tillägg och kan kompletteras med lån i form av återbetalningspliktiga studiemedel.

Studiebidraget är inte behovsprövat. Bidraget är samordnat med det allmänna barnbidraget. Det höjdes därför den 1 januari 1990 från 485 kr till 560 kr/månad. Fr.o.m. år 1987 utgår dessutom bidraget under 12 månader per år mot tidigare endast 9 studiemånader. Detta innebär att familjer med gymnasieungdomar fick 2 220 kr/år mer i studiebidrag per barn år 1987 jämfört med år 1986, om man också räknar med höjningen av studiebidragsbeloppet från 400 kr till 485 kr/månad.

Inackorderingstillägg beviljas till elever som behöver inackorderas på skolorten. Beloppet uppgår från den 1 juli 1989 till mellan 890 och 1 790 kr per månad beroende på avståndet skola-hem.

Extra tillägg kan beviljas elev som har synnerligen stort behov av ytterligare studiehjäp. Tillägget är behovsprövat mot elevens och hans föräldrars ekonomiska förhållanden. Även tillägget utgår fr.o.m. år 1987 under 12 månader istället för tidigare 9 studiemånader. Tilläggsbeloppet höjdes samtidigt till högst 660 kr/månad. Den 1 juli 1989 höjdes det högsta ekonomiska underlaget för tillägget till 100 000 kr mot tidigare 94 900 kr.

Fr.o.m. den 1 juli 1989 utgår det extra tillägget med:

660 kr/mån vid ekonomiskt underlag mindre än 60 000 kr

440 kr/mån vid ekonomiskt underlag 60 000 - 79 999 kr

220 kr/mån vid ekonomiskt underlag 80 000 - 100 000 kr.

Fria resor till och från skolan får elever som har studiehjälp om färdvägen är längre än 6 km. Möjlighet finns numera att avtala om fria resor även vid en kortare färdväg. Länstrafikföretagen svarar för denna service.

Återbetalningspliktiga studielån för yngre elever kompletterar bidragen. Prövning sker normalt mot elevens och föräldrarnas ekonomi.

Budgetåret 1989/90 uppgår anslaget till studiehjälp till 2 030 miljoner kr.

Cirka 274 000 ungdomar erhåller studiebidraget och cirka 12 000 ungdomar får det extra tillägget.

4.2.3 Föräldraförsäkring

Genom föräldraförsäkringen har föräldrarna rätt till ledighet och ersättning för att vårda barn. Till föräldraförsäkringen räknas föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning.

Ersättning i form av föräldrapenning utbetalas i samband med barns födelse eller adoptivbarns ankomst under 450 dagar (fr.o.m. den 1 juli 1989). För 360 av de 450 ersättningsdagarna betalas föräldrapenning motsvarande sjukpenningen till den av föräldrarna som stannar hemma och vårdar barnet, dock lägst 60 kr per dag (garantibeloppet). Under resterande 90 dagar erhåller alla garantibeloppet. Det innebär att föräldrapenningen uppgår sammanlagt till lägst 21 600 kr eller 1 800 kr per månad vid ett barns födelse.

Föräldrapenning får tas ut längst till dess barnet fyller åtta år. Denna möjlighet gäller barn som den 1 juli 1989 inte har fyllt fyra år.

Den 1 juli 1990 omvandlas dagarna med garantibeloppet till dagar med ersättning enligt sjukpenningnivån.

Den 1 juli 1991 utökas föräldraförsäkringen med ytterligare tre månader med ersättning enligt sjukpenningnivån.

En förälder som behöver stanna hemma och tillfälligt vårda barn har även rätt till tillfällig föräldrapenning under högst 60 dagar per barn och år till utgången av det kalenderår under vilket barnet fyller 12 år (fr.o.m. 1 juli 1989). I särskilda fall kan tillfällig föräldrapenning utges även för barn mellan 12 och 16 år. Ersättningen utges med samma belopp som sjukpenningen. Stödet kan också lämnas när barnet eller dess ordinarie vårdare är sjuk samt när förälder behöver följa med barnet till barnavårdscentral m.m. Fadern har rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption. Antalet ersättningdagar är 10 per nyfött eller adopterat barn.

Blivande mödrar, som under graviditetens senare del på grund av arbetets art inte kan fortsätta i sitt vanliga arbete och inte kan omplaceras, har rätt till havandeskapspenning. Denna utges under högst 50 dagar och tidigast från den 60:e dagen före den beräknade förlossningen. Stödet utgår med samma belopp som sjukpenningen.

Föräldraförsäkringen är en integrerad del av sjukförsäkringssystemet vad gäller såväl

finansieringen som administrationen av försäkringen. Kostnaderna för stöden finansieras således till 15 % genom statsbidrag på utgiftsanslag och till 85 % genom socialavgifter från arbetsgivare och egenföretagare på inkomsttitel. Statens anslag till föräldraförsäkringen uppgår budgetåret 1989/90 till 2 004 miljoner kr.

4.2.4 Vårdbidrag för handikappade barn

Föräldrar som har handikappat barn som behöver särskild tillsyn och vård kan få vårdbidrag med samma belopp som folkpensionen för en förtidspensionär. Vårdbidraget är graderat i helt, halvt eller en kvarts bidrag (192 resp. 96 % av basbeloppet). Bidraget beskattas som inkomst.

Riksdagen har begärt att regeringen utreder om det behövs fler nivåer på vårdbidraget.

Anslaget till vårdbidragen uppgår budgetåret 1989/90 till 750 miljoner kr.

4.2.5 Barnpension

Barnpension utges till barn som är under 18 år inom folkpensioneringen och under 19 år inom tilläggspensioneringen, om barnets far eller mor eller båda föräldrarna har avlidit. Barnpension från folkpensioneringen utges på en garantinivå om 41 % av basbeloppet eller, om barnet uppbär bidragsförskott, om 31 % av basbeloppet. För barn vars båda föräldrar har avlidit utgör barnpensionens garantinivå 31 % av basbeloppet efter vardera föräldern. Pensionen minskar om det även utges barnpension från ATP eller om modern får änkepension, men skall alltid utges på

en grundnivå om minst 26 % av basbeloppet. Storleken av barnpensionen från tilläggspensioneringen är beroende av huruvida pensionsberättigad änka finns samt av familjemedlemmarnas antal. Efterlämnar en man änka och ett pensionsberättigat barn, blir barnets pension 15 % av faderns egenpension. Är ett barn ensamt pensionsberättigat, blir barnets pension 40 % av den avlidnes egenpension. Finns flera barn än ett, ökas de nu angivna procenttalen med 10 för varje barn utöver det första och det sammanlagda barnpenisonsbeloppet fördelas lika mellan barnen (14 kap. 5 § AFL).

De nya reglerna för efterlevandepension som träder i kraft den 1 januari 1990 innebär avseende barnpension att pensionen som huvudregel utges till 18 års ålder. Om barnet därefter bedriver gymnasiestudier eller annan grundutbildning, kan den dock utges längst t.o.m. första halvåret det år då barnet fyller 20 år. Samtidigt minskas garantinivån från folkpensioneringen från 41 till 40 procent av basbeloppet och garantinivån för barnpensionen från 26 till 25 procent av basbeloppet. För barnpension från ATP innebär de nya reglerna förbättrade förmåner.

Barnpension från tilläggspensioneringen som är knuten till den avlidne förälderns arbetsinkomst finansieras direkt genom ATP-avgiften och utgifterna redovisas inte över statsbudgeten.

Statens anslag till barnpensioner uppgår budgetåret 1989/90 till 230 miljoner kr.

4.2.6 Särskilt bidrag för vissa adoptivbarn

Ett särskilt bidrag lämnas till sådana barn som är adopterade av endast en person. Reglerna för bidraget motsvarar dem som gäller för bidragsförskott. Bidraget lämnas således som regel med 40 procent av basbeloppet per år för barn under 18 år och för barn som studerar i åldern 18-20 år.

Budgetåret 1989/90 har anslagits 7,1 miljoner kr. för kostnaderna för bidraget.

4.2.7 Bidrag till kostnader för internationella adoptioner

Från den 1 januari 1989 har det införts ett särskilt stöd till föräldrar som adopterar barn från utlandet. Bidrag lämnas med 50 procent av kostnaderna, dock högst med 20 000 kr. per barn och gäller barn som kommit i adoptivföräldrarnas vård i Sverige efter utgången av juni 1988. Bidraget administreras av riksförsäkringsverket och försäkringskassorna. Anslaget för bidraget uppgår till 30 miljoner kr. budgetåret 1989/90.

4.2.8 Bostadsbidrag

Allmänt

Bostadsbidragen har vuxit fram genom olika reformer sedan mitten av 1930-talet och har haft till syfte att höja bostadsstandarden, att minska trångboddheten, att utjämna kostnadsskillnader samt att allmänt stärka de svaga hushållens köpkraft. Betoningen av dessa delmål har skiftat.

Antalet hushåll med bostadsbidrag framgår av följande sammanställning (1000-tal).

	1975	1983	1984	1985	1986	maj 1987	maj 1988
Makar/samboende med barn	439	198	182	161	125	114	110
Ensamboende med barn	131	133	133	135	132	136	132
Hushåll utan barn	-	-	-	-	-	-	9
därav makar/samboende	-	-	-	-	-	-	1
därav ensamboende	-	-	-	-	-	-	8
Totalt	570	331	315	296	257	250	251

Källa: Bostadsstyrelsen, kommundata och bilaga 13 till budgetpropositionen 1988/89.

Av sammanställningen framgår att antalet barnhushåll inom bostadsbidragssystemet sjunkit med mer än hälften sedan år 1975 och att sambofamiljerna stått för den huvudsakliga delen av sänkningen medan antalet ensamföräldrar varit i stort sett oförändrat inom systemet. Ensamföräldrarna utgör nu den största gruppen mottagare av bostadsbidrag.

Från och med den 1 januari 1988 omvandlades de tidigare bostadsbidragen i sin helhet till kommunala bidrag. Statsbidrag utgår med 50 % för de bostadsbidrag som utbetalas.

Avsikten är att bostadsbidragen successivt skall ändras, så att de får en ökad bostadspolitisk inriktning. För att de hushåll som är beroende av bostadsbidragen skall kunna få del av den standard som tillkommer övriga medborgare, skall bidragen kunna lämnas i betydligt högre kostnadslägen än tidigare. Bostadsbidraget skall därför byggas ut så att det täcker kostnader för nybyggda bostäder och

differentieras på sådant sätt att stöd kan lämnas till kostnaderna för eget rum för varje barn.

För att uppnå dessa mål reduceras successivt den del av bostadsbidragen som närmast har karaktären av inkomstprövat konsumtionsstöd (det tidigare icke bostadsanknutna statliga bostadsbidraget). Denna omläggning kan sägas innebära att stödet flyttas från de första kronorna av bostadskostnaden till de sista. De som bor billigt i dag men ändå har en god standard får mindre stöd. De som bor billigt därför att de inte har råd med en tillräcklig standard, kan däremot nu med bibehållet eller ökat stöd skaffa sig en bostad som svarar mot deras behov. Bostadsbidragen kommer därmed att på ett annat sätt än tidigare utjämna kostnadsskillnaderna för dem som bor i bostäder av olika ålder men med likvärdig standard.

Bostadsbidrag till barnfamiljer

Behovet av bostadsbidrag skall i första hand bedömas med hänsyn till den sammanräknade inkomsten enligt taxeringen året före bidragsåret. Bidraget reduceras med 20 % av den del av inkomsten som överstiger en inkomstgräns som är lika för alla hushåll. För bidragsåret 1989 har denna gräns bestämts till 63 000 kr. Studiemedel och barns inkomster beaktas inte. Visst undantag görs dock för barnpension. Till den bidragsgrundande inkomsten läggs vad som uppbärs i underhållsbidrag eller bidragsförskott.

Att barnpension och underhållsbidrag/bidragsförskott numera skall beaktas vid inkomstberäkningen medför enligt departementschefen (prop. 1986/87:48 s. 55) att bostadsbidraget fr.o.m. 1989 minskar med upp till 165 kr per barn och månad för de hushåll som berörs.

För att mildra omställningssvårigheterna har tillägget till inkomsten för bidragsåret 1988 maximerats till värdet av ett bidragsförskott för varje berört hushåll.

Syftet med att beakta nu nämnda stödformer vid inkomstberäkningen är att jämställa ensamboende föräldrar med sådana ensamföräldrar som har bildat nya familjer, och att samtidigt skapa en rimlig balans i förhållande till sådana familjer som inte åtnjuter motsvarande stöd till barnens försörjning. Som en följd av att dessa stöd skall beaktas har vidare den tidigare särskilda inkomstgränsen för ensamföräldrar avskaffats. Därmed kommer stödet till ensamboende föräldrar enligt departementschefen att i praktiken hållas oförändrat.

I fråga om bidragshushållets sammansättning gäller i stort sett samma regler som tidigare. En viktig förändring har dock införts fr.o.m. den 1 januari 1988 beträffande dem som saknar gemensamma barn. Dessa jämställdes tidigare med makar, om de levde tillsammans under äktenskapsliknande förhållande och hade gemensamt hushåll. Dessa båda krav har nu ersatts av ett nytt villkor och en presumtion. Det nödvändiga villkoret för att de berörda skall jämställas med makar är att de är kyrkobokförda på samma adress. Om detta villkor är uppfyllt, skall bidragsmyndigheten få utgå från att de skall behandlas som makar. Därmed läggs bevisbördan på sökanden att visa motsatsen och riskerna minskas för integritetskränkande undersökningar av bidragsmyndigheten. Bidragsmyndigheten skall således i fortsättningen inte bedriva någon självständig bosättningskontroll.

Den bostadskostnad som läggs till grund för bostadsbidraget beräknas på samma sätt som tidigare.

En annan viktig nyhet fr.o.m. den 1 januari 1988 är att ett fastställt bostadsbidrag inte skall omprövas under bidragsåret mot senare inkomständringar och ändringar i bostadskostnaden. Härigenom kommer de omedelbara marginaleffekterna av bostadsbidragen att helt försvinna. En omprövning av bidraget skall normalt endast ske om hushållets sammansättning förändras eller familjen byter bostad under bidragsåret. Om det emellertid skulle vara uppenbart att hushållet inte behöver det stöd som kan lämnas enligt gällande regler, kan bidraget minskas eller helt dras in även under löpande bidragsår. Ändringen medför enligt departemenetschefen avsevärda förenklingar både för bidragsmottagarna och för bidragsmyndigheterna och ger möjlighet till påtagliga rationaliseringar av bidragshanteringen. Ändringen medför också att bostadsbidragen mer uttalat inriktas på hushållens långsiktiga behov.

I förarbetena till de ändringar som genomfördes fr.o.m. bidragsåret 1988 studerades möjligheterna att få fram ett mer aktuellt mått på hushållens resurser än den taxerade inkomsten som underlag för beräkningen av bidraget. Det konstaterades emellertid att denna prövning även framöver borde grundas främst på inkomstuppgifterna från taxeringen. Departementschefen anförde (prop. 1986/87:48 s. 58) att dessa uppgifter hade en överlägsen kvalitet när det gäller att mäta mer komplexa inkomster än endast inkomst av anställning. Sifferkontrollen är dessutom redan avklarad på ett sätt som undanröjer oklarheter mellan bidragsmyndigheten och den enskilde. Sammantaget ger detta enligt departementschefen

förutsättningar för en mycket snabb och rationell hantering som också tillgodoser högt ställda krav på rättvisa och rättssäkerhet i bidragssystemet.

Den lägsta bostadskostnad som läggs till grund för beräkningen av det bostadsanknutna bidraget är 1 000 kr. under bidragsåret 1989. Bidraget lämnas inom de gränser som framgår av följande sammanställning.

Hushåll med	Lägsta bidragsgrundande bostadskostnad (kr/mån)	Bidrag med 80 % upp till en bostadskostnad av (kr/mån)	Bidrag med 60 % upp till en bostadskostnad av (kr/mån)
1 barn	1 000	2 400	2 600
2 barn	1 000	2 400	2 900
3 barn	1 000	2 600	3 200
4 barn	1 000	2 600	3 500
5 eller fler barn	1 000	3 125	3 800

Den icke bostadsanknutna delen av bostadsbidraget lämnas under år 1989 med 3 180 kr. per barn och år (265 kr/mån) för familjer med högst tre barn. För familjer med fler än tre barn har denna del av bidraget delvis ersatts av ökade flerbarnstillägg genom barnbidraget. Till följd härav utgör bostadsbidragen i denna del 7 920 kr. per år för familjer med fyra barn och 3 180 kr. per år för familjer med fem eller fler barn.

Bostadsbidrag till hushåll utan barn

Fr.o.m. den 1 januari 1988 har åter införts ett särskilt bostadsbidrag för ensamboende och makar/samboende utan barn. Bidraget ges till den som fyllt 18 år men inte är äldre än 28 år.

Den lägsta bostadskostnad som läggs till grund för beräkningen av bostadsbidraget har för bidragsåret 1989 bestämts till 700 kr/mån.

Bidrag lämnas med 80 % av den bostadskostnad som överstiger 700 kr./mån men inte
- 1 900 kr/mån. för ensamboende och
- 2 400 kr/mån. för makar/samboende.

Bidraget reduceras med 33 % av den del av inkomsten som överstiger 27 000 kr för ensamboende och 38 000 kr för makar/samboende.

Beträffande finansiering och inkomstbegrepp gäller samma regler som för bostadsbidraget till barnfamiljer.

För budgetåret 1989/90 utgår 1 345 miljoner kr. i statliga medel till bostadsbidrag.

Såväl bostadsbidrag för barnfamiljer som för hushåll utan barn utgår efter beslut av kommunen. Fr.o.m. bidragsåret 1989 är kommunerna enligt lag skyldiga att lämna bostadsbidrag.

Bostadsbidragen är föremål för ytterligare förändringar

Bostadsbidragens utformning och effekter har under 1989 setts över av en särskild arbetsgrupp inom bostadsdepartementet. Mot bakgrund av denna översyn bestämdes att bostadsbidragen tills vidare skulle hållas oförändrade och att reglerna för bidragsåret 1989 skulle förlängas till att omfatta också första halvåret år 1990. Riksdagen har därefter beslutat att förlänga de bestämmelser som gäller för första halvåret 1990 till att gälla hela 1990. Beslut om ett nytt bostadsbidragssystem kan komma först efter man sett konsekvenserna av ett reformerat skatte- och bostadsfinansieringssystem.

4.2.9 Omfattningen och utvecklingen av samhällets direkta ekonomiska stöd till barnfamiljerna

I följande tabell visas hur samhällets kostnader för de redovisade bidragen inklusive bidragsförskott har utvecklats sedan år 1980. Beloppen är i miljoner kr.

	Barnbidrag	Studiehjälp	Bostadsbidrag	Föräldraförsäkring	Vårdbidrag	Bidragsförskott	Barnpension	Summa
1)	4 995	905	2 210	3 539	300	815	425	13 189
1)	8 289	1 536	2 865	6 144	427	1 518	574	21 353
1)	8 284	1 576	2 745	7 215	483	1 680	595	22 578
1)	10 099	2 066	2 634	8 294	525	1 704	605	25 927
1)	10 284	2 024	2 890	9 942	600	1 845	640	28 225
1)	10 340	2 030	2 610	11 942	710	1 940	675	30 247

ifforna avser budgetåren och har hämtats från budgetpropositionens
gor 7 och 10

Om man till dessa bidrag även lägger stöden över skattesystemet (c:a 820 miljoner kr.) kan samhällets stöd till barnfamiljerna år 1989 beräknas till drygt 31 miljarder kr. Till detta kommer statens bidrag till barnomsorgen med 10,3 miljarder kr.

4.3 Socialbidraget

4.3.1 Socialtjänstlagen och rätten till bistånd

Socialtjänstlagen trädde i kraft 1 januari 1982 och ersatte då bl.a. socialhjälpslagen som gällt sedan

1957. Dessförinnan kallades hjälpen fattigvårdsunderstöd och har en lång historia bakåt i tiden som samhällets i stort sett enda hjälp för människor i en utsatt situation.

Ansvaret för socialtjänsten vilar på primärkommunen och dess socialnämnd. En hjälpsökande som inte är nöjd med ett beslut kan överklaga detta till förvaltningsdomstol.

Socialtjänstlagens 6 § är det centrala lagstadgandet om individuella insatser och reglerar den enskildes rätt till stöd och hjälp i olika situationer.

6 §
Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

Rätten till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (SoL) innebär en rad olika individinriktade insatser, av vilka det ekonomiska biståndet bara är en. Det ekonomiska biståndet kallas i förarbetena socialbidrag.

Socialbidraget utgör det sista skyddsnätet för människor med svårigheter att klara sitt uppehälle.

Rätten till bistånd i form av socialbidrag är i motsats till vad som gällde för ekonomisk hjälp enligt tidigare lagstiftning inte begränsad till vissa angivna situationer eller grupper i samhället.

Socialtjänstlagen ger alla den rätten när det föreligger behov och detta inte kan tillgodoses på annat sätt.

Socialbidrag skall vara ett komplement till socialförsäkringssystemet och övriga ekonomiska förmåner i samhället och utgå då annan förmån är otillräcklig eller inte kan utgå. Rätten till socialbidrag inträder om den enskilde behöver hjälp till sin försörjning och livsföring i övrigt och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. därför att den enskilde själv eller dennes familj saknar förmåga att tillgodose detta behov. Med försörjning menas medel för att klara mat, hyra och andra levnadskostnader. Livsföring i övrigt omfattar allt annat som har betydelse när det gäller att bedöma om en människa har en rimlig levnadsstandard eller inte.

4.3.2 Krav för bidrag

För rätt till socialbidrag finns olika krav. För att det skall föreligga rätt till bistånd måste det för det första finnas ett behov av bistånd. Den som har inkomster och tillgångar som är tillräckliga för en skälig levnadsnivå har därför inte rätt till socialbidrag. För det andra krävs att behovet av bistånd inte kan tillgodoses på annat sätt. Det innebär bland annat att den som kan försörja sig genom arbete i första hand skall tillgodose sitt behov på det sättet.

Den som kan arbeta är således skyldig att söka arbete. Skyldigheten gäller heltidsarbete om sådant står att få. Om det gäller en barnfamilj så är kravet att båda föräldrarna skall stå till arbetsmarknadens

förfogande och söka heltidsarbete om kommunen kan erbjuda barnomsorg. Ogifta samboende jämställs med gifta, med få undantag. Således är en barnfamilj med frivilligt vald hemmamake (maka) eller deltidsarbetande hemmamake (maka) inte berättigad till socialbidrag om kommunen kan erbjuda barnsomsorg.

Den som inte kan få arbete eller på grund av sjukdom eller handikapp måste avhålla sig från arbete skall i första hand söka tillgodose sitt behov genom socialförsäkringssystemet. Den som genom självhushållning eller på andra sätt kan förbilliga sina levnadskostnader och därigenom uppehålla en skälig levnadsnivå har inte heller rätt till socialbidrag.

Den som har rätt till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det är således inte frågan om någon miniminivå. Den som blir berättigad till socialbidrag anses ha rätt att leva på en nivå som ligger över existensminimum utan att det för den skull behöver bli fråga om någon överstandard.

4.3.3 Individuell behovsprövning

Socialbidraget bygger till skillnad från t.ex. socialförsäkringssystemet på en individuell behovsbedömning. Det gäller att fastställa vad just sökanden och hans familj kan behöva i ekonomiskt bistånd. Som hjälp vid själva socialbidragsprövningen har kommuner fastställt vägledande normer för behovsbedömningen som anger vad som i den kommunen är att anse som skälig levnadsnivå. Att kommunen i behovsprövningen utgår från en socialbidragsnorm

behöver dock inte strida mot kravet på en individuell prövning. Normerna skall endast tjäna som vägledning vid skälighetsbedömningen och får därför aldrig uppfattas som en absolut gräns för att få hjälp. Den enskildes situation kan motivera såväl lägre som högre socialbidragsbelopp än vad normen anger. Kommunernas socialbidragsnormer skall därför ses som ett arbetsinstrument som vid handläggningen av socialbidragsärenden fungerar som ett hjälpmedel för att nå fram till rätt storlek på bidraget.

4.3.4 Beräkning av socialbidrag

Vid beräkningen av socialbidraget går det normalt till på följande sätt. Normalbeloppen för de familjemedlemmar som ingår i hushållet läggs ihop till ett bruttobehov. Till detta kommer då förutom de budgetposter som ingår i normen den faktiska nettobostadskostnaden om denna godtas som skälig och övriga utgifter som vid behovsbedömningen godkänns och skall inräknas i behovet. Därefter dras familjens alla inkomster från denna summa, varefter familjens nettobehov täcks genom socialbidrag. Således avräknas all löneinkomst, sjukpenning, föräldrapenning, pension, livränta, studielån och liknande. Även andra inkomster som t.ex. räntor, arvoden, underhållsbidrag, bidragsförskott, barnbidrag, flerbarnstillägg och studiebidrag avräknas. Om någon i hushållet har kontanter, banktillgodohavanden eller lätt realiserbara tillgångar så skall dessa i första hand användas för hushållets försörjning och livsföring i övrigt.

Kommunernas socialbidragsnormer är i regel basbeloppsanknutna till konsumentprisindex och utgår med vissa procent av basbeloppet. Vid förändringar av

basbeloppet i januari varje år, påverkas automatiskt storleken av utgående socialbidrag. Procenttalen som man har knutit till basbeloppet varierar kraftigt mellan olika kommuner, beroende dels på vad man räknar in i normen, dels på vilket underlag man har för att bedöma skäliga kostnader för de olika ingående posterna. Antalet kommuner med från majoriteten avvikande normer har dock minskat betydligt under de senaste åren.

De flesta kommuner tillämpar numera s.k. bruttonormer vid beräkning av socialbidragets omfattning.

Några kommuner tillämpar dock fortfarande s.k. nettonormer som endast innefattar de nödvändigaste budgetposterna. Övriga behov beräknas utifrån den hjälpsökandes faktiska kostnader och kan beviljas efter särskild ansökan utöver normen.

Mellan dessa två ytterligheter finns det olika mellanformer, som gör att gränsen mellan nettonorm och bruttonorm kan vara oklar beroende på vilka hushållskostnader normen omfattar. Vad som enligt socialstyrelsens allmänna råd om socialbidrag (1985:1) bör ingå i normen för att denna skall betraktas som en bruttonorm är följande budgetposter:

- Livsmedel
- Kläder och skor
- Lek och fritid
- Hälsa och hygien
- Förbrukningsvaror
- Möbler, husgeråd, TV, radio m.m.
- Dagstidningar, telefon, TV-licens
- Hushållsel
- Försäkringar
- Läkarvård, tandvård
- Resekostnader

Till detta kommer skälig bostadskostnad samt fackföreningsavgifter för dem som har sådana. (se vidare tabellbilaga 1 till avsnitt 4.3).

Bruttonormens konstruktion av en rambudget ger bidragstagaren möjlighet till egen planering och eget ansvarstagande, men ställer samtidigt krav på flexibilitet och beredskap för omdisponeringar.

En bruttonorm stämmer således väl överens med socialtjänstlagens intentioner bland annat med hänsyn till att biståndet skall utformas så att det stärker den hjälpsökandes resurser att leva ett självständigt liv.

En övergång från en nettonorm till en högre bruttonorm behöver inte innebära att den enskilde hjälptagaren får mer pengar i utbetalt socialbidrag än tidigare. Det behöver bara innebära att behov som tidigare måste ansökas och prövas särskilt utanför normen nu ingår i denna.

4.3.5 Sammanfattning

Det behovsprövade socialbidraget utgör ungefär en procent av Sveriges totala socialpolitiska kostnader. Trots denna till synes blygsamma kostnad tillhör socialbidraget ett av de områden som ofta behandlas i samhällsdebatten och omges av myter och allmänt tyckande. Att socialbidragsutvecklingen uppmärksammas är samtidigt mycket viktig. En begäran om ekonomiskt bistånd på en socialbyrå är ofta den sista utvägen för människor i ekonomiska svårigheter. Socialbidraget är därför en viktig indikator på levnadsförhållanden för den grupp i samhället som har de lägsta inkomsterna. Antalet socialbidragstagare är också ett

slags mått på hur det är ställt i samhället. (se vidare tabellbilaga 2 till avsnitt 4.3).

4.3.6 Socialbidragen - en prognos

Kommunförbundet gjorde en undersökning av socialbidragsutvecklingen för år 1987. Utredningen visade att kommunernas kostnad för socialbidrag inte längre ökade. Bedömningen som gjordes med stöd av bland annat utvecklingen i 19 kommuner under första halvåret 1987 tydde på en sammanlagd kostnad för rikets kommuner på 4 100 miljoner kr för år 1987. De 19 komunerna, däribland Stockholm, Göteborg och Malmö, svarade för 50 procent av landets totala kostnader för socialbidrag.

Bedömningen för 1987 innebär en bruttokostnadsökning i löpande priser motsvarande cirka 3 procent jämfört med 1986. Med en prisökning 1987 på 4,5 procent innebär detta en volymmässig minskning motsvarande 1,5 procent.

Om man ser till kommunernas nettokostnader för socialbidrag beräknades dessa minska även i löpande priser från cirka 3 200 miljoner kr till 3 100 miljoner kronor. Med nettokostnader menas utbetalat socialbidrag minskat med i huvudsak statsbidrag för socialbidrag till flyktingar samt ersättningar i samband med utbetalade bidrag som "förskott på social förmån".

5 Internationella jämförelser

5.1 Inledning

Vår ambition har varit att göra ett inledande avsnitt med en tvärstudie av de utvecklingslinjer och förändringar som kan skönjas internationellt samt att också redogöra för hur barn- och familjestödet behandlas inom den europeiska gemenskapen, vilket är av särskilt intresse med hänsyn till de nu pågående harmoniseringssträvandena mellan Sverige och EG. På grund av den förändrade tidsramen för kommitténs arbete kan detta avsnitt för närvarande inte färdigställas och återges i del II av betänkandet. I mån av tid kommer vi att i stället försöka presentera detta material i del III av betänkandet som publiceras under våren 1990. Den reform av barnstödet som nyligen genomförts i Australien avser vi att presentera utförligare i en rapport i del III av betänkandet. En redogörelse lämnas då också för barnstödet på Island.

5.2 Danmark

Allmänt om samhällsstödet till barnfamiljer

Stöd till barnfamiljerna i Danmark utgår i huvudsak enligt följande (år 1989):

o børnefamilieydelsen - till alla barn under 18 år utgår ett icke behovsprövat årligt stöd med 5 500 dkr

o det ordinära børne-tilskudet	- ett icke behovsprövat barnbidrag med 3 852 dkr per barn och år som utgår till ensamstående föräldrar eller till samboende föräldrar om dessa uppbär pension
o det extra børne-tilskudet	- ett icke behovsprövat barnbidrag som utbetalas till ensamstående föräldrar med 2 944 dkr/år oavsett antalet barn
o det særlige børne-tilskudet	- ett särskilt icke behovsprövat barnbidrag med 7 392 dkr/år som utbetalas om en av föräldrarna är döda eller om en av eller båda föräldrarna är pensionärer. Om bägge föräldrarna är döda är tillskottet 14 772 dkr/år.
o bidragsförskott till barn	- ett icke behovsprövat förskott på underhållsbidrag uppgående högst till ett belopp som motsvarar det særlige børnetilskudet (normalbidraget = 7 392 dkr/år).

Härtill kommer också bostadsbidrag och visst stöd till kostnaderna för daghemsplats.

Underhållsbidrag

Föräldrarna är skyldiga att försörja sina barn med hänsyn till sina egna livsvillkor och barnets behov. (Underhållsskyldigheten regleras i 2 kap. Om børns forsørgelse Lov nr 200 af 18 maj 1960 om børns retsstilling.) Underhållsskyldigheten upphör när barnet blir myndigt dvs. 18 år, men den kan förlängas till 24 år om barnet genomgår utbildning. Om barnet

är en flicka upphör dock underhållsskyldigheten om hon gifter sig innan hon fyllt 18 år, såvida inte statsamtet bestämmer något annat.

Om en av föräldrarna inte fullgör sitt försörjningsansvar kan en administrativ myndighet, statsamtet, förelägga föräldern att betala ett visst underhållsbidrag. Statsamtets beslut får överklagas till regeringen (familjerättsdirektoratet inom justitieministeriet). Domstolarna har alltså ingen behörighet att avgöra frågor om underhållsbidrag till barn i Danmark utan denna fråga handläggs på ren administrativ väg. Bidraget kan även bestämmas frivilligt genom avtal mellan föräldrarna.

Barnets behov och föräldrarnas förvärvsförmåga bestämmer i princip bidragets storlek. Om föräldrarna har en svag ekonomi bestäms bidraget i allmänhet till ett s.k. normalbidrag (för år 1989 var bidraget lika med 7 392 dkr/år). I praktiken tas således ingen hänsyn till om en bidragsskyldig har en svag ekonomi och inte heller till om mottagaren av underhållsbidraget har en god ekonomi.

Däremot tar man hänsyn till om en bidragsskyldig har en bättre ekonomisk ställning. Då används normalbidraget endast som en utgångspunkt för att bestämma bidraget. Normalbidraget ökas sedan med en viss procentsats, som varierar beroende på den bidragsskyldiges bruttoinkomst och på hur många barn som denne legalt skall försörja.

Familieretsdirektoratet utger varje år rekommendationer om hur ett högre bidrag än normalbidraget skall beräknas vid olika bruttoinkomstnivåer. För år 1989 gäller följande:

1 barn:	normalbidraget	+ 25 %	ca 220 000	dkr.
	normalbidraget	+ 50 %	ca 235 000	dkr.
	normalbidraget	+ 100 %	ca 260 000	dkr.
2 barn:	normalbidraget	+ 25 %	ca 235 000	dkr.
	normalbidraget	+ 50 %	ca 260 000	dkr.
	normalbidraget	+ 100 %	ca 295 000	dkr.
3 barn:	normalbidraget	+ 25 %	ca 260 000	dkr.
	normalbidraget	+ 50 %	ca 295 000	dkr.
	normalbidraget	+ 100 %	ca 340 000	dkr.

En underhållsskyldig med en årsinkomt av 220 000 kr. och underhållsskyldighet mot ett barn skall således i normalfallet betala 770 dkr. i månaden i underhållsbidrag (år 1989).

Underhållsbidrag betalas vanligtvis halvårsvis i förskott, men andra betalningsperioder får beslutas.

Normalbidraget påverkas principiellt sett inte av barnets ålder. Däremot kan den underhållsskyldige åläggas att betala s.k. särskilda bidrag med anledning av omkostnader vid barnets födelse, dop, konfirmation, sjukdom, begravning eller annan särskild anledning. Konfirmationsbidraget förutsätter inte att barnet blir konfirmerat utan endast att barnet nått konfirmationsåldern. Man utgår ifrån att det under alla förhållanden uppkommer väsentliga utgifter vid denna tidpunkt eller ålder. Dop- och konfirmationsbidrag beslutas av statsamtet enligt tabell.

Om föräldrarna vill jämka underhållsbidraget, kan de fritt göra detta om de är överens. Statsamtet kan

alltid ändra ett fastställt underhållsbidrag om det efter ansökan framkommer reella skäl för detta. Förhållandena skall ha ändrat sig sedan senaste avgörandet och rena bagateller beaktas inte.

Nedsättning av normalbidraget helt eller delvis förekommer dock inte i praxis. Detta gäller även om den bidragsskyldiges inkomster minskar betydligt eller bortfaller helt. Om barnet har egen inkomst, kan dock en jämkning nedåt komma ifråga. Är bidraget fastställt till normalbidraget skall det nedsättas till halva normalbidraget, om barnets inkomst uppgår till 2 1/2 gånger normalbidraget och bortfalla helt när barnets inkomst är 3 gånger normalbidraget.

Bidragsförskott

Om en bidragsskyldig inte fullgör sin underhållsskyldighet inom den föreskrivna tiden kan vårdnadshavaren få förskott på underhållsbidraget av kommunerna. Staten ersätter kommunernas utgifter. Förskottet är inte behovsprövat och utgår med högst normalbidraget. Bidragsförskottet är ett rent förskott utan någon motsvarighet till det svenska utfyllnadsbidraget. Bidragsförskottet administreras av kommunens socialnämnd (det sociale udvalget) och kan överklagas till en länsklagonämnd (amtsankenævnet).

Förskott på underhållsbidrag kan utgå tills barnet fyller 18 år. Utbetalningen sker normalt för sex månader åt gången, men den kan också ske med kortare intervaller om det anses lämpligare. Möjlighet till retroaktiv utbetalning finns också i viss utsträckning. Efter det att förskott utbetalats övertar kommunen betalningskravet gentemot den

bidragsskyldige. Det sociale udvalg sköter sedan indrivningen av hela underhållsbidraget, dvs. inklusive den eventuellt överskjutande fordran som barnet kan ha gentemot den bidragsskyldige.

Möjlighet finns dock för det sociala udvalg att efterge bidragsfordran, om den bidragsskyldiges inkomster endast förslår till att täcka det som är nödvändigt för hans egna eller hans nuvarande familjs behov och det inte under det senaste året har utbetalats bidrag förskottsvis. Även om man i Danmark saknar ett utfyllnadsbidrag får man en liknande bidragseffekt på grund av dels den strikta fastställelspraxis som tillämpas för underhållsbidraget och dels den efterföljande eventuella eftergiften.

Indrivning

Det är socialnämnden i kommunen (det sociale udvalget) som normalt har hand om indrivningen av underhållsbidrag och bidragsförskott. De flesta indrivningsärenden genomförs så, att indrivningsmyndigheten ingår ett avtal med den bidragsskyldige om en lämplig amorteringsplan. Om detta inte är möjligt får indrivningen göras genom tvång.

De tvångsindrivningsmedel som kan utnyttjas är utmätning av egendom, införsel i lön m.m. samt fängelse. Indrivningsmyndigheten kan fritt välja mellan utmätning och införsel, men fängelsestraff kan endast användas om utmätning eller införsel misslyckats.

Om indrivningsmyndigheten beslutar att försöka driva in fordringen genom utmätningen, som anses vara lindrigast, företas utmätning av kronofogden (pantefoged) i kommunen. Utmätning har emellertid ingen större praktisk användning i bidragsärenden. Införsel i lön m.m. är i stället det mest utnyttjade tvångsindrivningsmedlet. Den bidragsskyldige skall vid införseln alltid förbehållas ett belopp som är tillräckligt stort för att täcka egna och sin familjs nödvändiga behov.

Införsel i lön för skattekrav går före alla andra krav. Även privata bidragskrav går före statens fordran på förskotterade underhållsbidrag.

Rätten att använda införsel eller fängelsestraff bortfaller, om ansökan om bidragets indrivande eller ansökan om bidragsförskott inte framställs inom ett år från underhållsbidragets förfallodag. Fängelsestraff kan inte heller användas för bidrag som avser en period som ligger mer än ett år tillbaka i tiden från ansökningstillfället. Införsel eller fängelsestraff kan inte heller ske för underhållsbidrag som varit förfallna i mer än fem år. För statens krav på förskotterade bidrag gäller för rätten att utnyttja införsel en preskriptionstid på tjugo år från förfallodagen om införseln pågått utan uppehåll.

Socialnämndens beslut om indrivning får överklagas hos länsklagonämnden (amtsankenævnet). Införselbesluten överklagas dock hos fogedretten.

Cirka 86 % av utestående bidragsfordringar återfås efter indrivning.

5.3 Finland

Allmänt om samhällsstödet till barnfamiljer

Stöd till barnfamiljerna i Finland utgår främst i följande former.

Barnbidrag

För varje barn som är under 17 år och bosatt i Finland erläggs barnbidrag. Detta bidrag utbetalas en gång i kvartalet. Det börjar utbetalas från början av det kvartal som följer efter barnets födelse och upphör vid utgången av det kvartal under vilket barnet fyller 17 år. Efter 16 år utgår bidraget som förlängt barnbidrag.

Barnbidraget utgår fr.o.m. den 1 oktober 1986 med följande belopp:

Barnets ordningstal	per år i familjen	per kvartal
1:a barnet	2 172 mk	543 mk
2:a barnet	2 516 mk	629 mk
3:e barnet	3 044 mk	761 mk
4:e barnet	3 960 mk	990 mk
5:e och därpåföljande barn	4 776 mk	1 194 mk

För barn under tre år erläggs ytterligare 1 248 mk per år, dvs. 312 mk i kvartalet.

Berättigade till detta förlängda barnbidrag är de barn som är födda den 1 juli 1970 eller senare.

Barnbidrag börjar utbetalas efter att barnbidragsanmälan gjorts till socialnämnden i den kommun där barnet kyrkoskrivits eller antecknats i befolkningsregistret. Socialnämnden kan utbetala barnbidrag i efterskott endast för det kvartal som föregår det under vilket barnbidragsanmälan gjorts. För utbetalning av barnbidrag i efterskott för längre tid krävs det vägande skäl, och beslutanderätten därom tillkommer socialstyrelsen.

Moderskapsunderstöd

Moderskapsunderstödet är avsett för moderns och det nyfödda barnets behov. Understödet ges antingen i form av en s.k. moderskapsunderstödsförpackning eller i form av pengar (550 mk år 1986). "Förpackningen" innehåller babykläder, sängkläder, barnavårdsartiklar m.m. Understödet ges för varje barn, alltså t.ex. när det gäller tvillingar för båda barnen.

En förutsättning för understödet är att modern besöker hälsocentralens mödrarådgivning eller läkare före utgången av fjärde graviditetsmånaden.

Ansökan om moderskapsunderstöd skall göras före förlossningen eller senast tre månader efter förlossningen. Understödet ansöks från socialnämnden i den kommun där modern bor.

Vårdledighet för föräldrar till barn under tre år

Föräldrar till barn under tre år har under vissa förutsättningar fr.o.m. den 1 februari 1985 rätt att

stanna hemma och vårda barnet utan att arbetsförhållandet bryts. Arbetsgivaren är inte skyldig att betala lön under denna vårdledighet.

Vårdledigheten utgör en del av den reform som gäller ordnandet av vård för småbarn, och som gradvis kommer att genomföras. Syftet med reformen är att före år 1990 ge familjerna rätt att som vårdform för sina barn under tre år välja antingen stöd för vård i hemmet eller en kommunal dagvårdsplats. Möjligheterna för de föräldrar som förvärvsarbetar att åtnjuta bl.a. stöd för vård av barn i hemmet har tryggats genom att lagen om arbetsavtal har utökats med stadgandena om vårdledighet.

Både fadern och modern har rätt till vårdledighet, dock inte samtidigt. Rätt till vårdledighet har även adoptivföräldrar samt samboende ogift par. Om hur vårdledigheten uppdelas finns särskilda bestämmelser.

Utkomststöd

Berättigad till utkomststöd (motsvarar socialbidraget i Sverige) är den som är i behov av stöd, och som inte klarar sitt uppehälle genom förvärvsarbete eller verksamhet som företagare, genom andra inkomster eller tillgångar eller genom omvårdnad från sådan persons sida som är försörjningspliktig gentemot honom eller henne eller på annat sätt. Utkomststödet utgör en sistahandsförmån, som kompletterar andra bidrag till den behövande. Utkomststöd kan erhållas även då pensions-, sjukförsäkrings- eller arbetslöshetsskyddet inte är tillräckligt för att trygga en skälig levnadsstandard.

Som inkomster beaktas de faktiska inkomster som sökanden har till sitt förfogande. Obetydliga understöd och förvärvsinkomster, moderskapsunderstöd och barnbidrag, folkpensionens hjälp- och vårdtillägg samt vårdbidrag för barn beaktas dock inte, och inte heller i sin helhet förvärvsinkomsterna för barn under 18 år.

Utgifter som berättigar till utkomststöd är följande:

- utgifter för kost och smärre dispositionsmedel (t.ex. utgifter för hygien)
- boendekostnader
- hälsovårdsutgifter
- utgifter för arbetsresor och övriga utgifter som föranleds av förvärvsarbetet
- utgifterna för barndagvård
- TV-licens, dagstidningens prenumerationsavgift och telefonräkningar
- utgifter för kläder för personer över 16 år
- utgifter för barnens hobbyverksamhet
- flyttnings- och begravningskostnader
- enligt prövning övriga utgifter på grund av särskilda omständigheter.

För kostutgifter och dispositionsmedel finns det en egen kalkylerad norm, den s.k. grunddelen, vars storlek beror på familjens storlek, de barns ålder som familjen har att försörja och på kommungruppen. Grunddelens storlek är bunden vid folkpensionens markbelopp. De övriga utgifterna beaktas i de flesta fall i sin helhet.

Underhållsbidrag

I Finland har barnen en laglig rätt till ett s.k. tillräckligt underhåll (regleras i lagen om underhåll för barn, 704/75). Föräldrarna svarar efter sin förmåga för barnets underhåll. Då man bedömer föräldrarnas underhållsförmåga beaktar man deras ålder, arbetsförmåga och möjligheter att förvärvsarbeta, disponibla medel, deras övriga på lag grundade underhållsskyldighet och barnets egen förmåga att svara för sitt underhåll. Underhållsskyldigheten upphör normalt när barnet fyller 18 år, men kan i vissa fall förlängas.

Underhållsbidrag utges när barnet inte varaktigt bor hos den förälder, vars underhållsskyldighet det är fråga om, och underhållsskyldigheten inte fullgörs på annat sätt. Underhållsbidraget fastställes genom avtal eller dom. Ett privat avtal kan föreläggas socialnämnden i kommunen för fastställelse, varvid avtalets skälighet och formella förutsättningar prövas. Socialnämndens fastställelse utgör inte ett villkor för att avtalet ska anses giltigt, men ett av nämnden fastställt avtal kan verkställas såsom en i laga kraft vunnen dom. Socialnämndens beslut kan överklagas till länsrätten.

Underhållsbidraget betalas vanligtvis månatligen i förskott. Bidraget är knutet till levandskostnadsindex.

Ett fastställt underhållsbidrag kan ändras genom avtal eller dom om så väsentliga förändringar har skett i de förhållanden som ska beaktas när underhållsbidrag fastställs, att en jämkning av bidraget kan anses motiverat.

Underhållsstöd

Underhållsstöd (motsvarar bidragsförskottet i Sverige) kan erhållas för barn under 18 år

- då betalningen av underhållsbidraget blivit försummad
- i fråga om barn som fötts utom äktenskapet, då man inte fastställt faderskapet eller underhållsbidraget
- då man på grund av den underhållsskyldiges ålder, nedsatta arbetsförmåga, bristfälliga förtjänstmöj ligheter, medellöshet eller hans eller hennes övriga försörjningsplikt inte har kunnat fastställa underhållsbidraget eller inte kunnat fastställa det till tillräckligt stort belopp
- då adoptivförälder har adopterat barnet ensam, och barnet inte är barn eller adoptivbarn till adoptivförälderns make/maka eller barn till sådan person som med adoptivföräldern lever i förhållan de av äktenskaplig natur.

Barn som fötts utom äktenskapet kan erhålla underhållsstöd ända från sin födelse. Om underhållsbidraget fastställts till ett belopp som är mindre än underhållsstödet kan barnet av kommunen erhålla ett belopp som motsvarar skillnaden mellan underhållsstödet och underhållsbidraget.

Underhållsstödet uppgår år 1988 till

- 475 mk/mån för barn vars vårdnadshavare är ensamförsörjare

- 385 mk/mån för barn vars vårdnadshavare lever i äktenskap eller sambor under äktenskapsliknande förhållanden med annan person än barnets far eller mor.

Underhållsstödet är bundet till levnadskostnadsindex och dess markbelopp justeras årligen.

Underhållsstödet beviljas på ansökan av socialnämnden i hemkommunen. Stödet beviljas i allmänhet från början av den månad då ansökan gjorts. Vid särskilda skäl kan stödet beviljas i efterskott, för högst tre månader.

Om barnets föräldrar försummar sitt barns underhåll, kan man innehålla det penningbelopp som behövs för underhållet från hans/hennes lön. Socialnämnden fattar beslut i dylika fall. Möjligheten att verkställa införsel på lönen gäller vilken förälder som helst som försummar sitt barns underhåll.

Löneinförsel kan inte förordnas ifall barnets föräldrar genom avtal eller domstolsbeslut har förpliktats att erlägga underhållsbidrag för barnet.

Barnatillsyningsmannen, som är anställd vid socialbyrån, ger föräldrarna råd och annan hjälp t.ex. i ärenden som gäller fastställande av faderskap och underhållsbidrag, sökande av underhållsstöd samt vid indrivning och förmedling av underhållsbidrag.

5.4 Norge

Allmänt om samhällsstödet till barnfamiljer

Stöd till barnfamiljerna i Norge utgår i huvudsak enligt följande (januari 1989):

- o barnetrygd - till alla som försörjer barn under 16 år utgår ett icke behovsprövat stöd. Stödet varierar med antalet stödberättigade barn och är 7 836 nkr per år för det första barnet, 8 328 nkr för andra, 9 744 nkr för det tredje, 10 368 nrk för fjärde och 10 752 nkr för femte och varje ytterligare barn.
- o extra barnetrygd - till ensamstående föräldrar betalas barnetrygd för ett barn mer än det faktiska barnantalet. Detta ger 16 164 nkr för första barnet (7 836+8 328).
- o barnetilsynsstønad - för barnsomsorgskostnader utgår bidrag med 6 684 nkr för första barnet och 2 676 nkr för varje ytterligare barn
- o nedkomststønad - i samband med barns födelse ges ett särskilt bidrag med 9 261 nkr per barn.
- o overgangsstønad - ogift, skild eller separerad förälder som helt eller delvis saknar arbetsinkomst har rätt till overgangsstønad och sartillegg. Full overgansstønad utgör 32 700 nkr/år (grunnbeløpet). Særtillegget utgör 57 procent av grunnbeløpet. Det totala högsta bidraget blir sålunda 51 339 nkr.

o barnetillegg - ålders- och förtidspensionärer med försörjningsansvar får barnetillegg med 25 procent av grunnbeløpet per barn och år.

o utdanningsstønad - bidrag kan utgå till efterlevande, ogift, skild eller separerad förälder som behöver utbildning för att kunna försörja sig själv.

Underhållsbidrag

Om barnet saknar egna medel skall föräldrarna svara för kostnaderna för barnets försörjning och utbildning i förhållande till deras ekonomiska villkor samt barnets förmåga och anlag. (Underhållsskyldigheten regleras i 7 kap. Lov av 8 april 1981 nr 7 om barn og foreldre.) Inbördes är båda föräldrarna skyldiga att efter förmåga skjuta till de medel som behövs. Underhållssplikten upphör när barnet uppnår myndighetsåldern 18 år, men den kan i vissa fall förlängas om barnet går i skolan.

Den förälder som inte bor tillsammans med barnet skall bidra till underhållet genom att betala underhållsbidrag. Bidraget fastställs genom avtal, beslut av bidragsfogden (fr.om. maj-89) eller i vissa fall genom dom. Om föräldrarna inte bor tillsammans vid barnets födelse, skall bidragsfogden fastställa underhållsbidraget om inte något avtal har skrivits. Bidragsfogdens beslut får överklagas till fylkesmannen (landshövdingen). Vid domstolsfastställelse gäller vanliga tvistemålsregler för överklagande.

Det är inte möjligt att i avtal besluta om lägre underhållsbidrag än ett indexreglerat s.k. minstebelopp, vilket för närvarande är 860 nkr/mån

(juni 1989). I de fall underhållsbidraget fastställs av bidragsfogden eller domstol ska fr.o.m. den 1 maj 1989 bidraget som huvudregel fastställas i procent av den underhållsskyldiges inkomster (behandlas närmare i nästa avsnitt), men normalt skall inte heller vid dessa tillfällen bidraget fastställas till ett lägre belopp än minstebeloppet.

Vid beräkningen av underhållsbidragets storlek bör utgångspunkten vara parternas inkomster och förmögenhet. Den som har den dagliga omsorgen om barnet anses vanligtvis kunna bära en förhållandevis mindre del av utgifterna, men samtidigt förväntas vårdnadshavaren normalt skaffa sig ett arbete.

Om den bidragssskyldige gifter om sig är principen att detta inte skall påverka storleken på barnets underhållsbidrag, utan den nya maken skall i första hand försörja sig själv. Även skattemässiga konsekvenser bör beaktas. Underhållsbidraget får inte bestämmas till ett så högt belopp att den bidragsskyldige inte får behålla tillräckliga medel för eget underhåll. (Se nästa avsnitt om nytt sätt att beräkna underhållsbidrag m.m.)

Vid sidan av underhållsbidraget finns det även möjlighet att fastställa ett s.k. särtillskott. Detta kan ske vid speciella tillfällen på grund av oförutsedda utgifter, som t.ex. vid tandreglering och konfirmation.

Föräldrarna kan när som helst avtala om jämkning av underhållsbidraget, dock inte till ett lägre belopp än minstebeloppet. Om ändrade förhållanden inträtt hos någon av parterna kan också jämkning göras efter ansökan hos bidragsfogden.

Underhållsbidraget skall normalt betalas förskottsvis varje månad.

Nytt sätt att beräkna underhållsbidrag m.m.

År 1982 presenterades i Norge den offentliga utredningen "Fastsettelse og inkrevning av underholdsbidrag" (NOU 1982:14). Utgångspunkten för kommitténs arbete var att reducera statens utgifter för bidragsförskott, förbättra indrivningen och att vidta sådana ändringar att det offentligas medverkan kan utföras på ett enkelt och överskådligt sätt. I betänkandet föreslogs bl.a. ett nytt sätt att beräkna underhållsbidrag. Förslaget har med vissa justeringar antagits av stortinget. Lagändringarna har trätt i kraft från den 1 maj 1989.

Underhållsbidraget ska numera efter gjorda lagändringar som huvudregel beräknas efter en viss procent av den bidragsskyldiges bruttoinkomst. Procentsatsen varierar med antalet barn som skall försörjas. Följande procentsatser används. (Jämför bl.a. med modellen för beräkning av underhållsbidrag i delstaten Wisconsin i USA i avsnitt 5.9.)

1 barn - 11 %
2 barn - 18 %
3 barn - 24 %
4 barn eller fler - 28 %

Det totala underhållsbidraget får inte automatiskt fastställas till över fem gånger minstebeloppet per månad och barn (=4 300 kr. i juni-89). Efter skönsmässig bedömning skall dock detta i undantagsfall vara möjligt.

Inkomstunderlaget för löntagare är lika med sjukpenningsgrundande bruttoinkomsten. För egna företagare är inkomstunderlaget enligt huvudregeln nettointäkten från rörelsen reducerat med 10 procent.

De enkla reglerna för beräkning av underhållsbidrag har kompletterats med ett flertal undantag som skall medföra skönsmässig fastställelse av underhållsbidraget. Undantagen är bl.a. följande.

- Den bidragsskyldige har förmögenhetsinkomster
- Bidraget skall fastställas till barn över 18 år enligt barnelovens 53 §
- Bidraget skall täcka särskilda utlägg före det barnet fyllt 18 år enligt barnelovens 52 §
- Barnet har egna inkomster motsvarande 30 gånger förskottsbeloppet (minstebeloppet) per år eller mer
- Bidragsskyldig kan dokumentera utgifter för arbetsresor på mer än 20 gånger förskottsbeloppet (minstebeloppet)
- Den bidragsskyldige har så låga bruttointäkter att användningen av procentsatsen för ett barn (11 %) leder till ett lägre belopp än minstebeloppet.
- Den bidragsskyldiges årliga bruttointäkter är mindre än 180 gånger förskottsbeloppet (minstebeloppet) samtidigt som vårdnadshavarens intäkter överstiger 360 gånger förskottsbeloppet.
- Föräldrarna har delad vårdnad om barnet
- En av parterna redovisar inte begärda uppgifter eller där finns anledning att antaga att han/hon förtiger upplysningar som har betydelse för avgörandet

- Bidragsskyldiges inkomster är väsentligen lägre än det han mot bakgrund av bl.a. sin utbildning bör kunna erhålla utan att han kan visa ett godtagbart skäl till att inkomsterna inte är högre.
- En av parterna är bosatt i utlandet och en procentuell beräkning av underhållsbidraget är uppenbart orimligt med hänsyn till att levnadskostnaderna i landet väsentligen avviker från norsk levnadsstandard.

Dessa undantagssituationer skall inte behöva åberopas av parterna utan skall beaktas av den fastställande myndigheten självmant.

Avsikten är att beräkningsmetoden skall medföra väsentliga besparingar för staten. Inhämtandet av upplysningar minskar och värderingsmomentet bortfaller ofta. Förutsägbarheten med den nya beräkningsmetoden ökar vilket medför att metoden blir normgivande. Detta hoppas man skall underlätta och stimulera upprättandet av privata avtal.

Bidragsförskott

Om en förälder som inte bor med barnet underlåter att fullgöra sin underhållsskyldighet kan förskott på bidraget utges av staten. Förskottet utgår med det gällande minstebeloppet (se föregående avsnitt, 860 nkr/mån juni 1989) även om underhållsbidraget skulle vara fastställt till ett lägre belopp. En motsvarighet till det svenska utfyllnadsbidraget finns således. Förskottet och det eventuella utfyllnadsbidraget är inte behovsprövat. Som villkor

för att utfyllnadsbidraget skall utgå uppställs dock att den bidragsberättigade förpliktar sig att ansöka om jämkning när bidragsfogden kräver det.

För att bidragsförskott skall kunna erhållas måste barnet vara under 18 år. Dessutom måste barnet vara bosatt i Norge och inte leva tillsammans med den bidragsskyldige.

Bidragsförskottet betalas ut i förskott varje månad. Möjlighet finns även att erhålla upp till tre månaders underhållsbidrag retroaktivt.

Bidragsförskotten administreras av bidragsfogden. Beslut om eftergift skall emellertid fattas av fylkesmannen.

Efter det att utbetalning av förskottet skett övertar staten betalningskravet gentemot den bidragsskyldige. Förskotterade belopp och underhållsbidrag i övrigt som inte inbetalas frivilligt indrivs av bidragsfogden genom införsel eller utmätning. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att betala bidraget trots att han har medel eller har förmåga att skaffa medel därtill, kan straffas med böter eller fängelse. Bidragsfordran kan undantagsvis helt eller delvis efterges. Den eftergivna fordringen kan tillkomma antingen den bidragsberättigade eller staten. En bidragsfordran preskriberas efter tio år.

Förslag till ändringar av bidragsförskottssystemet

Den tidigare nämda kommittén föreslog beträffande bidragsförskottssystemet att administrationen av bidragsförskotten skulle skötas av trygdemyndigheterna, dvs. försäkringskassorna.

Kommittén lämnade också förslag till ändringar för sättet att indriva bidragsfordringar när det offentliga är borgenär. (Se avsnittet om förslag till ändringar av indrivningssystemet.) Kommitténs förslag om en ändrad administration av bidragsförskotten väntas dock inte leda till lagstiftning inom den närmaste tiden.

Indrivning

När en bidragsmottagare fått bidragsförskott skall hela underhållsfordran indrivas från den underhållsskyldige av bidragsfogden. Även om bidragsförskott inte utgått kan underhållsbidraget indrivas av bidragsfogden om bidragsmottagaren önskar det.

Om den bidragsskyldige inte har betalat underhållsbidraget på förfallodagen, skall denne inom åtta dagar upplysa bidragsfogden om anledning till detta samt uppge sina bostads-, arbets- och inkomstförhållanden. Underlåter den bidragsskyldige detta, riskerar han böter eller fängelse.

De indrivningsmetoder som bidragsfogden kan använda är införsel av lön och liknande utbetalningar samt utmätning av egendom och av överskjutande skatt.

Bidragsfogden fastställer storleken på det belopp som skall indrivas och ger sedan arbetsgivaren besked om detta.

I det fall en arbetsgivare inte följer bidragsfogdens beslut om införsel kan denne bli personligt ansvarig

för belopp som skulle ha innehållits. Möjlighet finns även att i vissa fall straffa arbetsgivaren med böter.

Förslag till ändringar av indrivningssystemet

Den förut omtalade kommittén behandlade även frågor om indrivningssystemet.

Indrivningen föreslogs av kommittén ske på följande sätt. Det krav som staten har gentemot den bidragsskyldige skall indrivas av skattemyndigheten, och det krav som barnet har gentemot den bidragsskyldige skall indrivas av namsmannen (utmätningsmannen).

Vad avser det statliga kraven föreslogs att trygdekontoret skulle skicka ett meddelande till skattemyndigheten om hur stort belopp som skall drivas in. Skattemyndigheten skall fastställa det sammanlagda belopp som skall innehållas av arbetsgivaren. Det innehållna beloppet skall arbetsgivaren sedan inbetala till kommunekassereren, som i sin tur skall vidarebefordra fordringsbeloppet till Folketrygdfondet. Kommunekassereren är ett kommunalt organ, som har huvudansvaret för indrivningen av statlig och kommunal skatt samt av avgifter till folketrygden.

Indrivningen av det krav barnet har genetemot den underhållsskyldige föreslogs bli ombesörjt av namsmannen. Normalt är det lensmannen som är namsman i landdistrikten medan namsmyndigheten i städerna ofta utövas av ett kommunalt organ eller utgör en del av domstolen. Namsmannens huvuduppgift är att verkställa krav.

När indrivning av barnets krav sker genom löneinförsel föreslogs att arbetsgivaren skall sända det innehållna beloppet direkt till bidragsmottagaren för att minska namsmannens arbetsbelastning. Överklagande av beslut som fattats av skattemyndigheterna kan ske efter de allmänna regler som gäller för skattekrav. Namsmannens beslut kan överklagas hos Namsretten (Utmätningsrätten).

Kommitténs förslag i dessa delar har ännu inte lett till lagstiftning.

5.5 England

Samhällsstödet till barnfamiljer

Utöver allmänt barnbidrag är ekonomiskt stöd till barnfamiljer mycket begränsat i England. Barnbidrag betalas ut med £ 28.17 (år 1985) per månad till varje barn upp till 16 år. Om barnet genomgår praktikutbildning kan bidraget förlängas till 19 år.

Jämfört med barnfamiljer med två föräldrar är de ensamlevande vårdnadshavarnas inkomster betydligt lägre. Enligt statistiska uppgifter (år 1982) förvärvsarbetade endast 55 % av de frånskilda kvinnorna med barn. Hälften av dessa arbetade heltid. Motsvarande förhållanden gäller för övriga ensamlevande kvinnor. En mycket liten del (1,4 % av befolkningen) består av ensamlevande män med barn. I genomsnitt har de ensamlevande kvinnorna ekonomiskt svårt och kan som grupp jämföras med åldringarna bland befolkningen.

De ensamlevande vårdnadshavarna kan erhålla ekonomiskt bidrag med £ 17.55 (år 1985) per barn och månad i form av s.k. Single Parent Benefit. Bidraget är samordnat med det allmänna barnbidraget och betalas ut ca 13 veckor efter separationen. Ett inkomstprövat bidrag kan också betalas ut i form av s.k. Family Income Supplement. Barnbidraget beräknas i förhållande till inkomsternas och underhållsbidragets storlek samt antalet barn. För de ensamlevande föräldrarna finns också vissa lättnader i beskattningen och möjligheter till nedsättning av hyreskostnaden för bostaden.

En ensamlevande förälder som i samband med separationen eller i annat fall saknar arbete eller egna medel (mindre än £ 3 000) till sin försörjning kan erhålla bidrag i form av s.k. Supplementary Benefit. Bidrag av detta slag kan också betalas ut till dem som har mycket låga inkomster. Bidraget upphör om föräldern flyttar ihop med en vuxen person av det motsatta könet. Ifrågasätts ett samboförhållande kan bidragsmyndigheten kräva att bidragstagaren intygar att denne bor ensam om bidragstagaren hävdar det.

Underhållsbidrag

Bestämmelser om underhållsbidrag finns i äktenskapsprocesslagen (Matrimonial Causes Act 1973). Huvudregeln är att domstolen skall i samband med äktenskapsskillnadsdomen besluta om att periodiskt understöd eller ett engångsbelopp skall betalas till make och/eller barn. När beloppets storlek bestäms skall en samlad bedömning göras av den underhållsskyldiges förmåga och den underhållsberättigades behov. För barnet skall

underhållsbidraget bestämmas att utgå tills barnet fyller 18 år. En rad faktorer skall därvid beaktas. Till dessa hör inkomsternas storlek, tillgångar av olika slag, förutsebara inkomstförändringar, den standard familjen haft under äktenskapet m.m.

Enligt 1957 års lag om fastställande av faderskap (Affiliation Proceedings Act) har en kvinna till barn utom äktenskap rätt att kräva undehållsbidrag av fadern. Avtal om underhållsbidrag kan ingås frivilligt. Vägrar fadern att betala underhållsbidrag kan detta fastställas av domstolen. Bidraget fastställs då efter en samlad bedömning på liknande sätt som gäller vid bestämmande av underhållsbidrag i samband med äktenskapsskillnad.

5.6 Nederländerna

Allmänt om samhällsstödet till barnfamiljer

Nederländerna har tradionellt sett varit en av de mera generösa välfärdsstaterna med ett väl utvecklat offentligt stödsystem till bl.a. barnfamiljerna. Landet har emellertid börjat se över sitt stödsystem för att kunna bemöta vissa problem som blivit en följd av generösa indexreglerade bidrag, hög arbetslöshet och inflation m.m. Ökningen i antalet familjeseparationer har också blivit ekonomiskt betungande för staten.

Sedan 1970-talet har antalet ensamförälderfamiljer ökat kraftigt i Nederländerna och denna utveckling förväntas fortgå under de kommande decennierna. Antalet ensamföräldrar, som nu är c:a 200.000, beräknas ha fördubblats fram till omkring år 2000. Antalet barn i ensamförälderfamiljerna uppgår till

ungefär 325.000. Mer än hälften av ensamförälderfamiljerna har det dåligt ekonomiskt ställt och lever helt eller delvis på samhällsbidrag. Det främsta skälet till detta är att många ensamföräldrar saknar arbete som en följd av bristfällig yrkesutbildning och dålig arbetslivserfarenhet. Bristen på deltidsarbeten och barnomsorg försvårar också för dem som vill skaffa sig ett arbete.

Alla föräldrar får barnbidrag för sina barn upp till 17 år. Barnbidrag utgår också för barn mellan 18 och 27 år, om de studerar och saknar annat studiestöd. Bidraget är inte inkomstprövat. Storleken på bidraget beror på antalet barn och deras ålder. För ett barn på 4 år utgör bidraget ungefär 203 kr i månaden (januari 1987) och för en 17-åring cirka 370 kr i månaden.

Det viktigaste kontantstödet till barn med föräldrar som helt eller delvis saknar försörjningsförmåga ges dock genom särskilda familjebidrag via lagen om tilläggsstöd. Bidragen är inkomstprövade och avsedda att komplettera hushållets egna resurser upp till en lägsta godtagbar levnadsnivå. Till ensamförälderfamiljer kan bidrag utgå med maximalt c:a 5.500 kr i månaden (januari 1987). Beloppet motsvarar 90 procent av maximumbidraget till gifta eller sambor. (Diskussioner har förts om att minska ensamförälderbidraget till 85 procent för att reducera samhällets ökade kostnader för familjeseparationerna.) Eventuella underhållsbidrag reducerar stödet. För rätt till bidrag krävs att bidragstagaren är villig att arbeta, såvida inte sociala, medicinska eller andra godtagbara skäl hindrar detta. Vårdnaden om små barn kan vara ett

godtagbart skäl för att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Bidragen motsvarar i stort sett vårt socialbidrag.

Förutom nu nämnda bidrag ges också stöd åt bl.a. ensamförälderfamiljerna genom skattesystemet. En förvärvsarbetande ensamförälder har tidigare kunnat få maximalt c:a 52.000 kr i grundavdrag vid inkomsttaxeringen och även visst avdrag i deklarationen för barnomsorgskostnader. Meningen är att dessa avdrag skall ersättas av andra nya avdrag i deklarationen.

Stöd utgår också i form av bl.a. hyresbidrag och studiebidrag.

Underhållsbidrag

Lagstiftningen om underhållsbidrag är för närvarande ganska splittrad även om det finns vissa strömningar mot mera enhetliga och preciserade regler på området. Som hjälp vid beräkningen av underhållsbidrag används också vissa allmänna råd och riktlinjer som utgivits i en officiell rapport.

Föräldrarna är skyldiga att efter bästa förmåga svara för sina barns försörjning. Den förälder som inte lever tillsammans med barnet ska bidra till försörjningen genom att betala underhållsbidrag. Bidraget fastställs genom avtal eller genom dom. I närmare hälften av skilsmässofallen fastställer domstolen vad föräldrarna själva överenskommit i fråga om vårdnaden, umgängesrätten, underhållsbidrag n.m. Underhållsbidrag kan även bestämmas att utgå till f.d. hustru.

Vid beräkningen av underhållsbidraget är huvudregeln att den underhållsskyldiges återstående inkomster inte får bli lägre än vad som motsvarar lägsta godtagbara levnadsstandard för en ensamstående person (januari 1987: drygt 3 100 kr per månad). Den underhållsskyldiges hyreskostnader, ränteutgifter och skulder beaktas vid beräkningen. Eventuellt överskott läggs sedan till grund för bestämmandet av underhållsbidrag. Underhållsbidrag till barn prioriteras normalt framför bidrag till f.d. hustrun.

Liksom i Sverige används officiella budgetkalkyler för att beräkna barns försörjningsbehov. Barnbidraget m.m. avses täcka cirka 40 procent av barnets totala kostnader. De återstående 60 procenten skall normalt täckas av underhållsbidraget från den underhållsskyldige och av vårdnadshavarens egna inkomster. Föräldrarna ska i allmänhet svara för hälften var av detta försörjningsbehov. Underhållsbidraget påverkas som regel inte av senare ändringar i den underhållsskyldiges eller vårdnadshavarens ekonomi. Underhållsskyldigheten upphör när barnet fyller 16 år, men den kan förlängas om barnet genomgår högre utbildning.

Statistiken om underhållsbidrag är bristfällig. Vissa undersökningar har dock gett vid handen att cirka 70 % av skilsmässobarnen erhåller något underhållsbidrag från den underhållsskyldige föräldern och att det utgivna bidraget uppgår till cirka 240 kr per månad i genomsnitt (år 1986).

Indrivning

Enligt lagen måste den underhållsskyldige föräldern betala in det fastställda underhållsbidraget till en

regional myndighet, Barnskyddsrådet (Raad voor de Kinderbescherming), som sedan utbetalar bidraget till vårdnadshavaren. Barnskyddsrådet fungerar också som en rådgivande instans i vårdnads- och umgängesfrågor och rådets synpunkter brukar inhämtas i domstolsförhandlingarna. Domstolen får besluta om undantag från huvudregeln om att underhållsbidraget ska förmedlas genom Barnskyddsrådet, om vårdnadshavaren istället vill ha bidraget direkt från den underhållsskyldige. I sådant fall görs betalningen till övervägande del som automatiska överföringar via bank. Antingen uppdrar den underhållsskyldige åt sin bank att överföra bidraget eller så inkasserar vårdnadshavarens bank, efter medgivande från den underhållsskyldige, bidraget från hans konto på en bestämd dag i varje månad. Ett sådant medgivande kan vara en förhandlingsfråga i samband med skilsmässan. De automatiska överföringarna av underhållsbidraget fortgår även om den underhållsskyldige råkar ha övertrasserat sitt konto. Först när övertrasseringen överskrider en viss gräns stoppas överföringarna.

Om det med vårdnadshavaren överenskomna betalningssättet inte skulle fungera, kan den underhållsskyldige utan domstolsprövning åläggas att, enligt huvudregeln, istället betala in underhållsbidraget till Barnskyddsrådet.

I det fall vårdnadshavaren samtidigt uppbär kompletterande familjestöd enligt lagen om tilläggsstöd, överförs underhållsbidraget från Barnskyddsrådet till kommunens socialkontor som sedan ombesörjer utbetalningarna.

Barnskyddsrådet svarar för indrivningen av underhållsbidrag. I första hand försöker man åstadkomma en frivillig överenskommelse med den underhållsskyldige. Om betalningarna inte görs ordentligt får indrivningen ske genom tvång. De tvångsmedel som kan användas är i första hand löneinförsel och utmätning av egendom. I undantagsfall kan en trilskande underhållsskyldig få fängelsestraff på maximalt tre månader.

Andelen underhållsbidrag som förblir obetalda efter tvångsåtgärder uppgår till bara några fåtal procent.

5.7 Förenta staterna

Allmänt om samhällsstöd till barnfamiljer

I jämförelse med andra industrialiserade länder har Förenta staterna ett förhållandevis dåligt utvecklat offentligt stödsystem till barn som lever med endast en förälder. Något allmänt kontantstöd till barn vare sig de lever tillsammans med båda föräldrarna eller med endast en förälder finns överhuvudtaget inte. Det finns inte heller något behovsprövat kontantstöd som betalas ut till alla fattiga barn. Barnens välbefinnande är därför i stor utsträckning beroende av föräldrarnas eller föräldrarns förmåga att skaffa inkomster till hushållet. Inte oväntat är det barn som lever med ensamföräldrar och barn vars föräldrar tillhör minoritetsgrupper som har det sämst ställt. Av det totala antalet familjer med barn fanns år 1985 i 26 procent av dessa endast en förälder. Av de barn under 17 år som lever i dessa ensamförälderfamiljer anses 60 procent leva under fattigdomsgränsen.

Det huvudsakliga kontantstödet till fattiga barn ges via Aid To Families With Dependent Children (AFDC). AFDC infördes 1935 genom Social Security Act och tillhandahåller kontanta, behovsprövade utbetalningar till vårdnadshavare (mödrar, föräldrar eller andra släktingar) och behövande barn som blivit berövade sin försörjning från någon av föräldrarna. Med undantag för de 1,5 procent av fallen där modern är den frånvarande föräldern är AFDC ett program för hjälp till barn som lever tillsammans med sin moder.

AFDC uppvisar emellertid stora variationer mellan delstaterna. Detta beror på att stödet är kombinerat federalt och delstatligt. Varje delstat bestämmer de nivåer som skall berättiga till stöd och även storleken på de utbetalningar som skall göras vid olika behovsnivåer. Från federalt håll ges bidrag till delstaterna. Dessa varierar mellan 50 och 78 procent (plus 50 procent av administrationskostnaderna). AFDC-stödet är inte indexreglerat. Sedan 1970 har därför stödet urholkats mycket p.g.a. inflationen.

I maj 1986 uppgick den genomsnittliga månatliga utbetalningen av AFDC till 349 dollar per familj eller 119 dollar per mottagare. Utbetalningarna i rika stater som Alaska, Kalifornien och Minnesota ligger avsevärt högre (500-600 dollar per familj) och i fattiga stater som Tennesse, Alabama och Mississippi väsentligt under den genomsnittliga nivån (110-140 dollar per familj). År 1986 mottog nästan 3,6 miljoner familjer hjälp genom AFDC vilket motsvarar ungefär 12 procent av alla familjer med barn.

Underhållsbidrag

Systemet med ett privaträttsligt underhållsbidrag till barn för att tillgodose de barns behov som endast bor med en förälder har sedan lång tid tillbaka fungerat mindre bra. Genom en lag år 1975 inrättades dock en federal myndighet (Office of Child Support Enforcement) som skulle verka för att underhållsskyldiga i större utsträckning skulle fullgöra sina skyldigheter att betala underhållsbidrag i de fall hjälp genom AFDC utbetalades. Lagen krävde också att varje delstat skulle inrätta ett motsvarande organ som skulle hjälpa de enskilda vårdnadshavarna att få det underhållsbidrag de var berättigade till. Ett ytterligare steg på denna väg togs genom lagstiftning år 1984. Härigenom krävdes att alla stater skulle fastställa riktlinjer för bl.a. domare som skulle fastställa underhållsbidrag. Riktlinjerna var emellertid inte bindande. Lagen krävde också att staterna skulle anta regler om införsel i lön av fastställda underhållsbidrag i de fall frivillig betalning uteblivit en månad.

För närvarande (årsskiftet 1987/88) behandlas i Förenta staternas kongress ett förslag till en ny lag som skall ersätta det hjälpsystem som finns genom AFDC. Av särskilt intresse är det avsnitt i det nya lagförslaget som behandlar frågor om underhållsbidrag till barn. I lagförslaget urskiljs i detta avseende följande delar.

1. Införande av obligatorisk löneinförsel. Föräldrar som efter det att lagen trätt i kraft av domstol blivit ålagda att utge underhållsbidrag får underhållsbidragsbeloppet automatiskt avdraget från

deras lön. För de personer som fått sin underhållsskyldighet fastslagen före lagens ikraftträdande skall löneinförsel inte tillämpas med mindre vårdnadshavaren särskilt begär att löneinförsel skall användas. Om båda föräldrarna är överens om att underhållsbidraget skall betalas på något annat sätt skall den automatiska löneinförseln inte tillämpas.

2. Bindande riktlinjer. Delstaterna skall utarbeta riktlinjer att gälla vid bestämmandet av underhållsbidrag. Dessa riktlinjer skall i de flesta fall vara bindande för domarna.

Eftersom de familjerättsliga frågorna anses vara en delstatlig angelägenhet kan det vara svårt att genom federal lagstiftning få reformerna genomförda på delstatsnivå. Det man från federalt håll kan hota med är sänkta anslag till den offentliga bidragsverksamheten. En förutsättning för det nu nämnda förslagets ikraftträdande är givetvis också presidentens godkännande. Huruvida detta lämnas är osäkert.

Delstaten Wisconsin

I delstaten Wisconsin har man sedan några år tillbaka provat ett system för underhållsbidrag till barn som i stort överensstämmer med det förslag som nu behandlas i kongressen. Systemet består av två delar:
1. Beräkning av underhållsbidraget som procent av bruttoinkomsten.
2. Obligatorisk löneinförsel för att driva in de underhållsbidrag som bestämts.

Beräkningen av underhållsbidrag

Underhållsbidraget beräknas med utgångspunkt från proportionella procentsatser. Hänsyn tas främst till den bidragsskyldiges bruttoinkomst och till antalet barn som skall försörjas.

Följande procentsatser har distribuerats till domstolarna för att användas som utgångspunkt vid beräkningen av underhållsbidrag:

ett barn -17 %
två barn -25 %
tre barm -29 %
fyra barn -31 %
fem eller flera barn -34 %

Kostnaden för att försörja barn har beräknats utifrån hur stor del av föräldrars inkomst som använts för barnen. I förarbetena inför försöksverksamheten framkom att den extra inkomst som behövdes för att behålla en levnadsstandard likvärdig den utan barn var 20 till 30 % av den inkomst som erhölls innan barn skaffades. Dessutom visade det sig att kostnaderna för det andra barnet var hälften så stora som för det första.

En tanke bakom denna procentmetod är att fastän bättre bemedlade föräldrar använder mer än sämre bemedlade föräldrar på sina barn är i båda fallen andelen av familjens kostnader som används för barnen ganska lika.

Domstolarna måste beräkna underhållsbidrag efter de nämnda procentsatserna, om det inte är bevisat att resultatet skulle bli oskäligt för barnet eller någon

av föräldrarna. Om en domstol frångår beräkningsmetoden måste den uttryckligen ange varför resultatet skulle bli oskäligt och ange hur det fastställa underhållsbidraget beräknats. I lagen har angivits vissa faktorer som skulle kunna medföra att den enkla beräkningsmodellen frångås. Sådana faktorer är bl.a. ovanligt höga resekostnader för den bidragsskyldige när han skall träffa sitt barn, föräldrarnas egna försörjningsbehov och andra eventuella försörjningsplikter en förälder kan ha.

Indrivning av underhållsbidrag

Indrivning av underhållsbidrag genom obligatorisk löneinförsel prövas också för närvarande. Om den underhållsskyldige är löntagare skall bidraget alltid drivas in genom löneinförsel. Dessa underhållsskyldiga kan således inte med befriande verkan betala underhållsbidraget frivilligt.

När underhållsbidrag fastställts i domstol, skall en statlig myndighet meddelas om fastställelsen. Den statliga myndigheten skall sedan ansvara både för indrivningen och förmedlingen av bidraget. Redan fastställda underhållsbidrag skall efter ansökan från vårdnadshavaren indrivas genom löneinförsel. Arbetsgivaren skall inbetala den innehållna lönen till myndigheten varje månad. De underhållsskyldiga som inte är löntagare får själva betala underhållsbidraget till myndigheten varje månad.

Domstolen har en möjlighet att besluta att obligatorisk löneinförsel inte skall ske, om domstolen anser detta lämpligt med hänsyn till barnets bästa och nöjaktiga arrangemang för barnets försörjning dessutom finns.

Den obligatoriska löneinförseln medför att barn försäkras ett mera stadigt underhåll än de hitintills fått. (Det skall noteras att det inte finns något system med förskott på underhållsbidrag i Wisconsin.) Att löneinförseln sker obligatoriskt anses ta bort det dåliga rykte införsel har. Löneinförsel är inte längre ett tecken på att den underhållsskyldige inte kan betala sina skulder utan endast en av lagen föreskriven rutin för betalning av underhållsbidrag till barn.

Tre grundläggande nackdelar har ansetts följa med obligatorisk löneinförsel. För det första inskränks den underhållsskyldiges rätt till ett privatliv genom att arbetsgivaren får reda på information om den bidragsskyldige som är av privat karaktär. Vidare hindras den underhållsskyldige från att på ett aktivt sätt stödja sitt barn. Dessutom medför den obligatoriska löneinförseln att arbetsgivaren får en extra arbetsbörda, som denne kan vara negativ till att axla.

En utvärdering av systemet med obligatorisk löneinförsel som gjordes i december 1986 visade att indrivna underhållsbidrag ökat med 10 procent i såväl de förvaltningsområden (Counties) som provat obligatorisk löneinförsel som i de områden som tjänat som jämförelse. (Andelen betalda underhållsbelopp uppgick före påbörjandet av försöksverksamheten till 57 procent i försöksområdena.) Ett närmare studium av de data som fanns tillgängliga visade dock att anledningen till att ökningen av indrivna underhållsbidrag i de förvaltningsområden som tjänade som försöksområden inte var större berodde på olika bifaktorer. En sådan faktor var att de

underhållsskyldiga i försöksområdena oftare hade låg inkomst eller var arbetslösa. När hänsyn tagits till sådana skillnader visade det sig att ökningen av återbetalningen i försöksområdena var 4-6 procent större än i kontrollområdena. Indrivningsresultatet påverkades även av det förhållandet att man i de områden som tjänade som försöksområden inte i alla möjliga fall gav arbetsgivaren ett omedelbart uppdrag att göra avdrag på den underhållsskyldiges lön.

I Wisconsin har också förts diskussioner om att infoga underhållsbidraget i skattesystemet som en underhållsskatt. Tanken på en skattemodell har dock rönt kraftigt motstånd i skilda läger. Införandet av en skattemodell för betalningen av underhållsbidrag är heller inte aktuell för närvarande. Av delstaterna är Massachusetts den stat som gått längst på vägen mot en skattemodell genom att överlåta ansvaret för indrivningen av underhållsbidrag på finansdepartementet.

5.8 Australien

Den familjerättsliga lagstiftningen i Australien bygger i allt väsentligt på engelsk lagstiftning.

I likhet med den engelska lagstiftningen skall underhållsbidrag fastställas till barn som efter en separation varaktigt bor hos vårdnadshavaren. Fram till 1 oktober 1989 har gällt att underhållsbidragets storlek fastställts av domstol utifrån en samlad bedömning av den underhållsskyldiges förmåga och det underhållsbidragsberättigade barnets behov. Underhållsbidrag skall utgå till dess barnet fyller 18 år.

Från den 1 oktober 1989 har i Australien införts ett nytt system för beräkning av underhållsbidrag. Ansvaret för fastställande av underhållsbidrag har från denna tid överförts från domstol till en Child Support Agency som tillika är Commissioner of Taxation (motsvarande riksskatteverket). Förvaltningen ombesörjer att underhållsbidraget dras från den underhållsskyldiges löneinkomster. Egna företagare har själva att betala in bidragen till förvaltningen. I båda fallen överförs de insamlade bidagen via Department of Social Security till respektive vårdnadshavares bankkonto.

Beräkningen av underhållsbidraget sker enligt en enkel formel (Child Support formula). Formeln är så konstruerad att den underhållsskyldige skall betala viss procent av sin inkomst i underhåll efter det att visst avdrag gjorts för egen försörjning och egna hemmavarande barn. Formeln anvisar speciella metoder att beräkna underhåll vid delad och/eller gemensam vårdnad. Den anvisar också hur underhållet skall

beräknas om styvbarn ingår i den underhållsskyldiges hushåll. Hänsyn till vårdnadshavarens inkomster skall tas när dessa överstiger genomsnittslönen för heltidsarbete. Underhållsbidraget skall årligen justeras av Child Support Agency, om den underhållsskyldiges och/eller vårdnadshavarens inomster ändras.

Något samhällsstöd utgår inte till barn till särlevande föräldrar.

En utförligare beskrivning av beräkning av underhållsbidrag lämnas i del III som publiceras under våren 1990.

Tabellbilagor till del II

Tabellbilaga 1 till avsnitt 2.8

STATENS UTGIFTER FÖR BIDRAGSFÖRSKOTT

	Bidragsförskott totalt	ökning	Deb. uhb. underh.-skyldiga	Inbet. uhb. underh.-skyldiga	Bidragsförskott (netto)	Inte återbet. förskott uhb	Utgift för utfylln.-bidrag
1985[1)]	2 248	+220	881 (39%)	704 (80%)*)	1 544	-177	1 367
1986[1)]	2 468	+ 60	915 (37%)	761 (83%)*)	1 707	-154	1 553
1987[1)]	2 528	+297	946 (37%)	824 (87%)*)	1 704	-122	1 582
1988/89	2 825	2)	1 061 (38%)2)	954 (90%)*)2)	1 872	-108	1 764
1989/90	2 870	3)	1 055 (37%)3)	950 (90%)*)3)	4)1 815	-105	1 710

*) I detta belopp ingår även underhållsbidrag som betalats ut till vårdnadshavaren, då detta avser underhållsbidrag som överstiger bidragsförskottet. För 1988/89 motsvarar detta belopp 17 miljoner kronor.

1) Socialförsäkringsstatistik, Fakta 1988
2) Verkligt utfall för budgetåret 1988/89
3) Uppgifter ur Anslagsframställningen 1989/90
4) Enligt finansdepartementets beräkningar 1989/90 uppgår nettokostnaden för bidragsförskott till 1984 miljoner kr. (Kommitténs egen kommentar).

Källa: Riksförsäkringsverket, Försäkringsavdelningen, bidragsenheten 1989-08-22.

Tabellbilaga 2 till avsnitt 2.8

Underhållsbidrag per barn i bidragsförskottssystemet

Totalt antal barn som har underhållsskyldig och där bidragsförskott utgår (Barn med debiterat underhållsbidrag underhållsbidrag = 0 kr, barn med utfyllnadsbidrag och barn utan faderskap fastställt)

269 062 st

Debiterat underhållsbidrag 91 855 088 kr

Underhållsbidrag där bidragsförskott utbetalas i form av utfyllnadsbidrag

$$\left((930 - \frac{12\ 503\ 910}{30\ 522}) \times 30\ 522 \right)$$ 15 871 440 kr

Underhållsbidrag per barn är (barn med debiterat underhållsbidrag, underhållsbidrag = 0 kr, barn med utfyllnadsbidrag och barn utan faderskap fastställt inräknas)

$$\left(\frac{107\ 726\ 528}{269\ 062}\right)$$ 400 kr

Underhållsbidrag per barn med fastställt underhållsbidrag är

$$\left(\frac{107\ 726\ 528}{195\ 797}\right)$$ 550 kr

Källa: Riksförsäkringsverket, Försäkringsavdelningen, bidragsenheten 1989-08-15.

Tabellbilaga 1 till avsnitt 4.1.1. Avdraget för periodiskt understöd till icke hemmavarande barn åren 1975-1985.

Inkomstår	Samtliga periodiska understöd 1)		Därav till inte hemmavarande barn 2)	
	Antal skattskyldiga	Belopp i milj.kr	Avdrag i milj.kr	Skattebortfall i milj. kr
1975	232 000	760	ca 370	
1976	231 000	819	ca 400	
1977	243 000	878	ca 440	ca 260
1978	250 000	1 006	ca 560 3)	
1979	276 000	1 099	ca 620	
1980	294 000	1 319	ca 680	ca 390
1981	322 000	1 449 4)	ca 720	
1982	283 000	1 158	ca 750	
1983	195 000	839 5)	ca 770	
1984	198 000	832	ca 780	
1985	192 400	814	ca 780	ca 420 6)

1) Enligt RRV:s årliga taxeringsstatistiska urvalsundersökningar.
2) Enligt finansdepartementets beräkningar.
3) Avdragsrätten höjdes från 2 500 till 3 000 kr per barn.
4) Avdragsrätten för s.k. frivilliga periodiska understöd begränsades till sammanlagt högst 5 000 kr per år och givare.
5) Avdragsrätten för s.k. frivilliga periodiska understöd slopades helt.
6) Därav staten ca 180 miljoner kronor och kommunerna ca 240.

Tabellbilaga 2 till avsnitt 4.1.2. Antal med skattereduktion inkomståren 1971-1987

Inkomst år	Belopp, kr [1]	Totalantal[1]	Antal ensamstående inkomsttagare med barn[2]	Därav med be skattningsba inkomst
1971	1 412 535 277	1 015 510		
1972	1 349 386 760	958 230	149 252	
1973	1 296 220 117	901 518	159 444	
1974	1 133 485 712	760 980	167 048	
1975	1 034 864 428	685 813	177 394	
1976	918 850 450	605 476	186 311	
1977	846 263 894	546 658	193 267	
1978	773 768 352	494 572	201 885	197 195
1979	722 925 089	458 112	208 874	204 67
1980	697 486 901	449 762	215 105	214 274
1981	657 520 594	420 841	218 696	217 635
1982	625 010 809	394 907	220 682	219 574
1983	597 078 009	374 167	221 676	220 556
1984	569 359 598	352 775	222 890	221 692
1985	544 969 023	330 970	226 540	225 327
1986	537 106 380	323 838	229 731	228 504
1987	517 114 062	308 978	-	-

1) Enligt RSV:s debiteringssammandrag. Totalräkning. (RRV:s uppgifter bygger på ett urval - men för åren 1971-1978 har RRV:s uppgifter uppenbarligen justerats så att de överensstämmer med RSV:s)

2) Antal med sammanräknad inkomst enligt SCB:s årliga inkomststatistik. Totalräkning. Finansdepartementet anser att det är något tveksamt om alla dessa ingår i föregående kolumn. (Uppgifterna i tabell 8.2 i SOU 1983:51 bygger tydligen på dessa uppgifter fram t.o.m. år 1977).

Källa: Skatteekonomiska enheten vid finansdepartementet.

Tabellbilaga 3 till avsnitt 4.1.2. Skattereduktion (1 800 kr) åren 1980-1988

Inkomstår	Antal med skatte-reduktion	Beloppp i miljoner kronor		
		totalt	ensamstående med barn	samtaxerade
1980	449 762	697,5	ca 352	ca 346
1981	420 841	657,5	ca 360	ca 297
1982	394 907	625,0	ca 366	ca 259
1983	374 167	597,1	ca 370	ca 227
1984	352 775	569,4	ca 374	ca 195
1985	330 970	545,0	ca 382	ca 163
1986	ca 315 000	ca 525,0	ca 388	ca 137
1987	ca 303 000	ca 510,0	ca 393	ca 117
1988	ca 295 000	ca 500,0	ca 396	ca 104

Källa: Skatteekonomiska enheten vid finansdepartementet.

Tabellbilaga 1 till avsnitt 4.3. Socialbidraget

Socialbidragsnormer enligt socialstyrelsens rekommendationer

Basbelopp 27 900 (år 1989)

Grundbelopp

	Andel av basbeloppet i %	Belopp kr per månad
Ensamstående vuxen	115	2 674
Makar/Samboende	190	4 417
Ensamstående vuxen boende i gemensamt hushåll	95	2 208
Barn 0-3 år	55	1 279
Barn 4-10 år	65	1 511
Ungdom 11-17 år	75	1 744
Hemmaboende skolungdom 18-20 år	75	1 744
Hemmaboende vuxen 18 år	95	2 208

Tabellbilaga 2 till avsnitt 4.3. Socialbidraget

Socialbidragens utveckling

Antal bidragstagare, antal bidragshushåll samt utgivet socialbidrag i miljoner kronor 1972-1986

År	Antal bidragstagare			Antal bidragshushåll		Utgivet socialbidrag i milj. kr.
	Totalt	På 1 000 av folkmängden	Procentuell förändring sedan föregående år	Totalt	Procentuell förändring sedan föregående år	Totalt
1972	520 552	64		251 958		
1973	498 763	60	- 5,9	244 589	- 3,0	
1974	436 375	53	- 10,9	220 901	- 9,7	530
1975	417 733	51	- 4,3	213 717	- 3,3	589
1976	391 792	48	- 6,2	206 195	- 3,5	673
1977	376 602	46	- 3,9	199 282	- 4,3	749
1978	373 079	45	- 1,0	197 562	- 0,9	861
1979	353 703	43	- 5,0	185 578	- 6,0	863
1980	343 329	41	- 3,0	178 366	- 3,8	942
1981	351 780	42	+ 2,5	182 970	+ 2,6	1 180
1982*	433 578	52	+ 23,2	228 413	+ 24,8	1 765
1983	474 657	57	+ 9,5	252 303	+ 10,5	2 275
1984	524 652	63	+ 10,5	281 793	+ 11,7	2 759
1985	533 665	64	+ 1,8	294 082	+ 4,4	3 345
1986	564 494	68	+ 5,0	308 475	+ 5,2	3 969

* I januari 1982 trädde socialtjänstlagen i kraft och ersatte bl.a. socialhjälpslagen

5.8 Australien

Den familjerättsliga lagstiftningen i Australien bygger i allt väsentligt på engelsk lagstiftning.

I likhet med den engelska lagstiftningen skall underhållsbidrag fastställas till barn som efter en separation varaktigt bor hos vårdnadshavaren. Fram till 1 oktober 1989 har gällt att underhållsbidragets storlek fastställts av domstol utifrån en samlad bedömning av den underhållsskyldiges förmåga och det underhållsbidragsberättigade barnets behov. Underhållsbidrag skall utgå till dess barnet fyller 18 år.

Från den 1 oktober 1989 har i Australien införts ett nytt system för beräkning av underhållsbidrag. Ansvaret för fastställande av underhållsbidrag har från denna tid överförts från domstol till en Child Support Agency som tillika är Commissioner of Taxation (motsvarande riksskatteverket). Förvaltningen ombesörjer att underhållsbidraget dras från den underhållsskyldiges löneinkomster. Egna företagare har själva att betala in bidragen till förvaltningen. I båda fallen överförs de insamlade bidagen via Department of Social Security till respektive vårdnadshavares bankkonto.

Beräkningen av underhållsbidraget sker enligt en enkel formel (Child Support formula). Formeln är så konstruerad att den underhållsskyldige skall betala viss procent av sin inkomst i underhåll efter det att visst avdrag gjorts för egen försörjning och egna hemmavarande barn. Formeln anvisar speciella metoder att beräkna underhåll vid delad och/eller gemensam vårdnad. Den anvisar också hur underhållet skall

beräknas om styvbarn ingår i den underhållsskyldiges hushåll. Hänsyn till vårdnadshavarens inkomster skall tas när dessa överstiger genomsnittslönen för heltidsarbete. Underhållsbidraget skall årligen justeras av Child Support Agency, om den underhållsskyldiges och/eller vårdnadshavarens inomster ändras.

Något samhällsstöd utgår inte till barn till särlevande föräldrar.

En utförligare beskrivning av beräkning av underhållsbidrag lämnas i del III som publiceras under våren 1990.

5.8 Australien

Den familjerättsliga lagstiftningen i Australien bygger i allt väsentligt på engelsk lagstiftning.

I likhet med den engelska lagstiftningen skall underhållsbidrag fastställas till barn som efter en separation varaktigt bor hos vårdnadshavaren. Fram till 1 oktober 1989 har gällt att underhållsbidragets storlek fastställts av domstol utifrån en samlad bedömning av den underhållsskyldiges förmåga och det underhållsbidragsberättigade barnets behov. Underhållsbidrag skall utgå till dess barnet fyller 18 år.

Från den 1 oktober 1989 har i Australien införts ett nytt system för beräkning av underhållsbidrag.

KUNGL. BIBL.
1990-02-12
STOCKHOLM

Ansvaret för fastställande av underhållsbidrag har från denna tid överförts från domstol till en Child Support Agency som tillika är Commissioner of Taxation (motsvarande riksskatteverket). Förvaltningen ombesörjer att underhållsbidraget dras från den underhållsskyldiges löneinkomster. Egna företagare har själva att betala in bidragen till förvaltningen. I båda fallen överförs de insamlade bidagen via Department of Social Security till respektive vårdnadshavares bankkonto.

Beräkningen av underhållsbidraget sker enligt en enkel formel (Child Support formula). Formeln är så konstruerad att den underhållsskyldige skall betala viss procent av sin inkomst i underhåll efter det att visst avdrag gjorts för egen försörjning och egna hemmavarande barn. Formeln anvisar speciella metoder att beräkna underhåll vid delad och/eller gemensam vårdnad. Den anvisar också hur underhållet skall beräknas om styvbarn ingår i den underhållsskyldiges hushåll. Hänsyn till vårdnadshavarens inkomster skall tas när dessa överstiger genomsnittslönen för heltidsarbete. Underhållsbidraget skall årligen justeras av Child Support Agency, om den underhållsskyldiges och/eller vårdnadshavarens inomster ändras.

Något samhällsstöd utgår inte till barn till särlevande föräldrar.

En utförligare beskrivning av beräkning av underhållsbidrag lämnas i del III som publiceras under våren 1990.

KUNGL. BIBL.
1990-02-12
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

KUNGL. BIBL.
1990-02-12
STOCKHOLM

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.