Underhållsbidrag och bidragsförskott

Del A

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Betänkande av Underhållsbidrags- och bidragsförskottsutredningen -93

SOU
1995:26

Underhållsbidrag och bidragsförskott

Del A

Betänkande av Underhållsbidrags- och bidragsförskottsutredningen -93

SOU
1995:26

Ref KB
Occ
Son

Statens offentliga utredningar
1995:26
Socialdepartementet

Underhållsbidrag och bidragsförskott

Del A

Betänkande av
Underhållsbidrags- och bidragsförskottsutredningen -93
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten boschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08–790 09 86
Telefon: 08–763 24 81

Graphic Systems AB, Göteborg 1995

ISBN 91-38-13900-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Hedborg

Genom beslut den 10 juni 1993 bemyndigade regeringen chefen för Socialdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över reglerna om fastställande av underhållsbidrag m.m. Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 1 juli 1993 numera hovrättslagmannen Anna-Karin Lundin som särskild utredare (fr.o.m. den 10 juni 1993).

Till sakkunniga förordnades fr.o.m. den 1 september 1993 hovrättsassessorn Gudrun Antemar, rättschefen Susanne Billum, förbundssekreteraren Margareta Erman, departementsrådet Maj-Britt Grufberg, kanslirådet Sören Kindlund och enhetschefen Kurt Reimfelt. Maj-Britt Grufberg entledigades fr.o.m. den 8 september 1994. Till sakkunnig förordnades fr.o.m. den 9 september 1994 departementssekreteraren Bettina Kashefi.

Att som experter biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 1 september 1993 förlagschefen Anders Bodecker och fil.dr. Birgitta Törnkvist.

Till sekreterare i utredningen förordnades fr.o.m. den 10 juni 1993 hovrättsassessorn Anita Wickström.

Utredningen har antagit namnet Underhållsbidrags- och bidragsförskottsutredningen -93.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande Underhållsbidrag och bidragsförskott (SOU 1995:26). Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande.

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Umeå i mars 1995

Anna-Karin Lundin

/Anita Wickström

Innehållsförteckning

Del A

Förkortningar 21

Sammanfattning 23

1 Inledning 35

1.1 Utredningens direktiv 35
1.2 Utredningens arbete 40
1.3 Betänkandets disposition och innehåll 41
1.4 Vissa terminologiska frågor 43
1.5 Författningsförslagen 44
1.6 Arbetets inriktning 45
1.6.1 Bidragsförskottssystemet 45
1.6.2 Reglerna om underhållsbidrag 46

DEL I BAKGRUND

2 Nuvarande förhållanden 49

2.1 Inledning 49
2.2 Föräldrars underhållsskyldighet gentemot sina barn 49
2.2.1 Underhållsskyldighet 49
2.2.2 Underhållsbidrag 50
2.2.3 Ett exempel som visar hur man beräknar underhållsbidrag 54
2.2.4 Umgängeskostnader 55
2.2.5 Ändring av avtal eller dom 56
2.2.6 Preskription m.m. 57
2.2.7 Skatteregler m.m. 57

2.3 Bidragsförskott m.m. 58
2.3.1 Bidragsförskott 58
2.3.2 Förlängt bidragsförskott 60
2.3.3 Särskilt bidrag till vissa adoptivbarn 61
2.3.4 Särskilt bidrag till ensamföräldrar 61
2.3.5 Den Europeiska unionen 61
2.4 Något om olika organs befattning med bidragsförskott och underhållsbidrag till barn 62
2.4.1 Underhållsmål vid de allmänna domstolarna 62
2.4.2 Bidragsförskott och underhållsbidrag vid de allmänna försäkringskassorna 63
2.4.3 Underhållsbidrag vid socialnämnderna 67
2.5 Några faktauppgifter 68
2.5.1 Barns familjeförhållanden 68
2.5.2 Familjesplittring 69
2.5.3 Boföräldrar och bidragsansvariga 69
2.5.4 Några siffror om bidragsförskottssystemet 70

3 De underhållsbidragsansvariga föräldrarnas ekonomiska situation 71

3.1 Inledning 71
3.2 Underhållsbidragsansvariga föräldrar inom och utanför bidragsförskottssystemet 75
3.2.1 Underhållsbidragsansvariga föräldrar och befolkningen över 18 år 75
3.2.2 Underhållsbidragsansvariga föräldrar och underhållsbidragen 77
3.2.3 Underhållsbidragsansvariga föräldrar inom respektive utanför bidragsförskottssystemet 85
3.2.4 Underhållsbidragsansvariga föräldrar jämfört med övrig befolkning med samma köns- och åldersfördelning 92
3.2.5 Boföräldrar jämfört med övrig befolkning med samma köns- och åldersfördelning 97
3.2.6 Underhållsbidragsansvariga föräldrar och boföräldrar 98
3.3 Underhållsbidragsansvariga föräldrar inom bidragsförskottssystemet 102
3.3.1 Underhållsbidragsansvariga föräldrar med ett eller flera barn inom bidragsförskottssystemet 102
3.3.2 Underhållsbidragsansvariga föräldrar med ett barn 105
3.3.3 Nollbetalare 109
3.3.4 Preskriberade skulder 112

3.4	Slutsatser och analys	118
3.5	Statistiskt material	122
	3.5.1 Material från SCB	122
	3.5.2 Material från RFV	128
3.6	Förteckning över tabeller och figurer	129
4	**Utländsk rätt**	133
4.1	Inledning	133
4.2	Danmark	133
	4.2.1 Underhållsbidrag	133
	4.2.2 Bidragsförskott	135
	4.2.3 Indrivning	135
4.3	Finland	136
	4.3.1 Underhållsbidrag	136
	4.3.2 Underhållsstöd	138
	4.3.3 Problem	139
4.4	Norge	140
	4.4.1 Reformarbete	140
	4.4.2 Underhållsbidrag	140
	4.4.3 Bidragsförskott	143
	4.4.4 Kravverksamheten	144
	4.4.5 Erfarenheter	145
4.5	Storbritannien	146
4.6	Förbundsrepubliken Tyskland	151
	4.6.1 Underhåll till barn	151
	4.6.2 Bidragsförskott	152
4.7	Australien	152
4.8	Nya Zeeland	154

DEL II ORGANISATORISKA FRÅGOR

5	**Försäkringskassans roll; bakgrund**	161
5.1	Nackdelarna med försäkringskassans roll i dag	161
5.2	Något om tidigare förslag och överväganden	164
5.3	Hur kan försäkringskassans roll stärkas?	166
	5.3.1 Olika möjligheter	166
	5.3.2 Pågående reformarbete vad gäller vårdnad och umgänge	171

6	**Bör försäkringskassorna ges ställning av part vid avtal och rättegång om underhållsbidrag till barn?**	173
6.1	Utredningens uppdrag	173
6.2	Allmänt om talerätt	173
6.3	Försäkringskassornas partsställning i dag	174
	6.3.1 Fastställande och jämkning av underhållsbidrag	174
	6.3.2 Vem är part när underhållsbidrag till barn skall fastställas eller jämkas?	175
	6.3.3 Något om partsställningen i mål om bidragsförskott	179
6.4	Överväganden	180
	6.4.1 Inledning	180
	6.4.2 Utgångspunkter	180
	6.4.3 Hur göra försäkringskassan till part?	180
	6.4.4 Bör försäkringskassan alltid eller endast i vissa fall vara part när bidragsförskott utgår?	181
	6.4.5 När försäkringskassan är part - bör försäkringskassan och barnet eller endast försäkringskassan vara part upp till bidragsförskottsnivån?	182
	6.4.6 Sammanfattande bedömning	186
7	**Hjälp till föräldrar och barn med att upprätta avtal om underhållsbidrag**	189
7.1	Utredningens uppdrag	189
7.2	Behöver föräldrarna hjälp när underhållsbidrag skall fastställas eller jämkas? Bör hjälpen ges av något offentligt organ?	190
	7.2.1 Ensamförälder 1980	190
	7.2.2 Bör något offentligt organ ge enskilda råd och hjälp med att räkna ut och träffa avtal om underhållsbidrag?	190
7.3	Vilken hjälp ges i dag?	191
	7.3.1 Inledning	191
	7.3.2 Socialnämndernas skyldigheter enligt FB	192
	7.3.3 Försäkringskassorna	193
	7.3.4 Rättshjälp	193
7.4	Nackdelarna med dagens ordning	194
7.5	Hur bör hjälpen utformas i framtiden?	195
	7.5.1 På vilket organ bör uppgiften läggas?	195
	7.5.2 Omfattningen av försäkringskassans service	199
	7.5.3 Bör rätten att få hjälp från det allmänna vara begränsad till vissa grupper av personer?	200
7.6	Följdfrågor	201

	7.6.1	*Vilken försäkringskassa skall vara behörig?*	201
	7.6.2	*Avgift*	201
	7.6.3	*Godkännande av underhållsavtal*	203
7.7	Reformens ekonomiska konsekvenser för det allmänna		204
	7.7.1	*Inledning*	204
	7.7.2	*Vad innebär reformen för försäkringskassorna?*	204
	7.7.3	*Vilken avlastning innebär reformen för kommunerna?*	205
	7.7.4	*Vad innebär reformen för statens kostnader för rättshjälpen?*	205

DEL III UNDERHÅLL TILL BARN

8	**Fördelningen av underhållsansvaret mellan föräldrarna och bestämmande av underhållsbidragets storlek**		209
8.1	Utredningens uppdrag		210
8.2	Beräkningen av underhållsbidrag i dag		211
	8.2.1	*Bakgrund*	211
	8.2.2	*De grundläggande bestämmelserna i FB m.m.*	211
	8.2.3	*Allmänt om metoden för att bestämma underhållsbidragets storlek*	212
	8.2.4	*Närmare om metoden*	213
	8.2.4.1	*Barnets behov*	213
	8.2.4.2	*Föräldrarnas ekonomiska förmåga*	215
	8.2.4.3	*Ett tillämpningsexempel*	220
8.3	Beräkning av egna levnadskostnader i andra sammanhang		222
	8.3.1	*Inledning*	222
	8.3.2	*De exekutionsrättsliga förbehållsbeloppen*	222
	8.3.2.1	*Exekution i lön*	222
	8.3.2.2	*Förbehållsbeloppen vid införsel*	222
	8.3.2.3	*Utmätningsfria belopp*	224
	8.3.2.4	*Reformerad löneexekution*	224
	8.3.3	*Skuldsanering*	225
	8.3.4	*Socialbidragsnormerna*	225
	8.3.5	*Konsumentverkets beräkningar*	227
	8.3.6	*Jämförelser mellan de olika beloppen*	228
	8.3.6.1	*Bostadskostnader*	228
	8.3.6.2	*Övriga vanliga levnadskostnader*	229
8.4	Något om kritiken mot sättet att beräkna underhållsbidrag i dag		232
8.5	Tidigare förslag och synpunkter		232
8.6	Olika försök med förenklade metoder att beräkna underhållsbidrag		235

8.6.1 Försöksprojektet vid Göteborgs allmänna försäkringskassa 235
8.6.1.1 Inledning 235
8.6.1.2 Alternativ 1 - Hel schablon 236
8.6.1.3 Alternativ 2 - Modifierad schablon 236
8.6.1.4 Alternativ 3 - Schablon och verklig bostadskostnad 237
8.6.1.5 Alternativ 4 - Modifierad schablon utan umgängesavdrag 238
8.6.1.6 Resultatet 238
8.6.1.7 Försäkringskassans överväganden och förslag 238
8.6.2 Den s.k. bruttoberäkningsmetoden för underhållsbidrag 239
8.6.2.1 Inledning 239
8.6.2.2 Resultatet 239
8.6.2.3 RFV:s kommentar till resultatet 239
8.7 Överväganden och förslag 240
8.7.1 Inledning 240
8.7.2 Hur skall underhållsansvaret fördelas mellan föräldrarna? Kvotdelning, hälftendelning eller annan princip? 240
8.7.2.1 Inledning 241
8.7.2.2 Kvotdelningsprincipen som den är utformad i dag 241
8.7.2.3 Vad innebär en hälftendelning och en procentmetod? 242
8.7.2.4 Överväganden 242
8.7.3 Metod att bestämma underhållsbidragets storlek - allmänna utgångspunkter 246
8.7.4 Nettokvotdelningsmetoden; en metod för att beräkna underhållsbidragets storlek 249
8.7.4.1 Allmänt om metoden 249
8.7.4.2 Beräkning av föräldrarnas inkomst 254
8.7.5 Förbehållsbeloppet för egna levnadskostnader (utom bostadskostnaden) 257
8.7.5.1 Normalbeloppet i FB i dag; hur förhåller det sig till lagstiftarens intentioner? 257
8.7.5.2 Vilka poster bör normalbeloppet för eget underhåll innefatta och hur stort bör det vara? 259
8.7.6 Förbehåll för make eller sambo 267
8.7.7 Förbehåll för hemmavarande barn 268
8.7.8 Bostadskostnaderna 270
8.7.8.1 Bostadskostnaderna i dag 270
8.7.8.2 Kan bostadskostnaderna schabloniseras? 271
8.7.8.3 Kan bedömningen stramas upp? 272
8.7.8.4 Enhetliga principer 274

	8.7.9	*Barns behov*	275
	8.7.9.1	*Utgångspunkter*	275
	8.7.9.2	*Storleken av barns behov*	275
	8.7.9.3	*Vad bör schablonbeloppen omfatta och hur stora bör de vara?*	276
	8.7.9.4	*Barnets andel av boföräldrarnas bostadskostnader*	278
	8.7.9.5	*Barnomsorgskostnader*	280
	8.7.10	*Tillägg till underhållsbidraget*	280
	8.7.11	*Ett tillämpningsexempel*	281
	8.7.12	*Uträkning*	284
	8.7.13	*Avslutande synpunkter*	286
	8.7.14	*Förslagens ekonomiska konsekvenser för enskilda och för det allmänna*	286
	8.7.15	*Förslagens praktiska konsekvenser*	289
9	**Rättspraxis**		291
10	**Underhållsbidrag efter fyllda 18 år**		295
10.1	Utredningens uppdrag		295
10.2	Gällande rätt		296
10.3	Kritik mot den i dag gällande ordningen		298
10.4	Tidigare förslag och synpunkter		299
10.5	Överväganden och förslag beträffande avbrottsregeln		300
10.6	Måste underhållsbidrag fastställas särskilt för tid efter det att barnet fyllt 18 år?		302
	10.6.1	*Inledning*	302
	10.6.2	*Villkorade domstolsavgöranden och underhållsavtal*	304
	10.6.3	*Absolut underhållsskyldighet till och med juni månad det år barnet fyller 19 år*	308
	10.6.4	*Underhållsbidrag fastställs att utgå till och med juni månad det år barnet fyller 19 år*	309
	10.6.5	*Förlängt bidragsförskott*	312
10.7	Samordning av olika åldersgränser		313
	10.7.1	*Sammanställning av några olika åldersgränser*	313
	10.7.2	*Motiven för de övre åldersgränserna*	315
	10.7.3	*Överväganden*	318
10.8	Ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen		319
11	**Resekostnader i samband med umgänge**		321
11.1	Utredningens uppdrag		321
11.2	Inledning		321

11.3	Gällande rätt	322
	11.3.1 Umgänge med barn	322
	11.3.2 Umgängeskostnader	323
	11.3.3 Kostnader vid umgängesresor	324
11.4	Tidigare förslag och synpunkter	326
11.5	Några fakta om umgänge och umgängeskostnader	327
11.6	Överväganden och förslag	331
	11.6.1 Inledning	331
	11.6.2 Olika former av stöd från det allmänna	331
	11.6.3 Kostnaderna fördelas mellan föräldrarna	333
	11.6.3.1 Inledning	333
	11.6.3.2 Hänsyn till kostnaderna när underhållsbidraget bestäms	334
	11.6.3.3 En särskild civilrättslig regel om fördelning av kostnaderna mellan föräldrarna	337
	11.6.3.4 Domstolsprövning	339
12	**Umgängesavdrag, m.m.**	343
12.1	Gällande rätt	343
12.2	Tidigare förslag	345
12.3	Några fakta om umgängesavdragen inom bidragsförskottssystemet	347
12.4	Överväganden och förslag	347
12.5	Andra reformfrågor	349
13	**Avgörande av tvistiga mål om underhållsbidrag utan huvudförhandling**	351
13.1	Inledning	351
13.2	Nuvarande ordning	352
	13.2.1 Dispositiva och indispositiva mål	352
	13.2.2 Allmänt om avgörande av mål utan huvudförhandling	352
	13.2.3 Domförhetsregler	353
	13.2.4 Avgörande av rena underhållsmål	354
	13.2.5 Avgörande av s.k. blandade mål	354
13.3	Överväganden och förslag	355
14	**Ändring av underhållsbidrag som fastställts**	359
14.1	Gällande rätt	359
14.2	Bakgrund till de nuvarande reglerna	360
14.3	Överväganden och förslag	361

14.3.1 Sexårsfristen 361
14.3.2 Jämkning för förfluten tid 362

15 Skyldighet att upplysa om omständigheter som påverkar underhållsbidragets storlek 365

15.1 Inledning 365
15.2 Nuvarande ordning 365
15.3 Beviskrav 368
15.4 Överväganden och förslag 370

DEL IV BIDRAGSFÖRSKOTT

16 En begränsning av rätten till utfyllnadsbidrag 375

16.1 Utredningens uppdrag 376
16.2 Den nuvarande ordningen 376
16.3 Nackdelarna med den nuvarande ordningen 377
16.4 Bakgrunden till den nuvarande ordningen; tidigare förslag och synpunkter 380
16.5 Överväganden och förslag 384
16.5.1 Bristande överensstämmelse 384
16.5.2 Olika principiella lösningar 385
16.5.3 Utgångspunkter för ändringar i nuvarande stödsystem 386
16.5.4 Former för en framtida begränsning 387
16.5.4.1 Inledning 388
16.5.4.2 Föräldrarna är inte underhållsansvariga på grund av att barnet har egna inkomster eller tillgångar 388
16.5.4.3 Barnets behov av underhåll täcks av föräldrarna 389
16.5.5 Vilka personer skall inkomstprövningen omfatta? 390
16.5.6 Vilka slags inkomster bör beaktas? 393
16.5.7 Vid vilken nivå bör avtrappningen börja? 395
16.5.8 Några tillämpningsexempel 396
16.5.9 Konsekvenser för de enskilda och för det allmänna 397
16.5.10 Skiss till ett system med en fullständig behovsprövning 398

17 Andra spärregler 405

17.1 Utredningens uppdrag 405
17.2 Bidragsförskott som ett medel att få faderskap fastställt 405
17.2.1 Inledning 405
17.2.2 Historik 406
17.2.3 Rättstillämpningen 408

17.2.4 Överväganden och förslag 409
17.3 Den bidragsansvarige betalar fastställt underhållsbidrag i rätt tid och med rätt belopp 411
17.3.1 Bakgrund 411
17.3.2 Praxis 411
17.3.3 Diskussion 412
17.4 Den bidragsansvarige sörjer på annat sätt för barnets underhåll 413

18 Bidragsförskott - sammanboende 415

18.1 Inledning 415
18.2 Barnet bor tillsammans med den förälder i förhållande till vilken bidragsförskott lämnas 416
18.2.1 Inledning 416
18.2.2 När anses den underhållsbidragsansvariga föräldern bo tillsammans med boföräldern och barnet? 417
18.2.3 När anses barnet varaktigt bo tillsammans med den bidragsansvariga föräldern? 418
18.3 När anses barnet varaktigt bo tillsammans med vårdnadshavaren? 419
18.4 Växelvis boende 419
18.5 Bevisfrågor - När kan varaktigt sammanboende anses föreligga mot parts nekande? 420
18.6 Överväganden; bör praxis stramas upp? 421
18.6.1 Inledning 421
18.6.2 Kritik mot dagens ordning 422
18.6.3 Allmänt 422
18.6.4 Bevisningen 423
18.6.4.1 En motbevisbar presumtion 423
18.6.4.2 En fördelning av bevisbördan 425

19 Socialförsäkringsnämnds medverkan när en försäkringskassa avgör ärenden om kraveftergift 427

19.1 Nuvarande ordning 427
19.1.1 Eftergift av statens fordran på den bidragsansvarige 427
19.1.2 Handläggningen hos försäkringskassan 428
19.1.3 Bakgrunden till den nuvarande ordningen 428
19.1.4 Bakgrunden till att utredningen behandlar nämndens medverkan 429
19.2 Överväganden och förslag 429
19.3 Förslagets konsekvenser 432

20 Bidragsförskott för förfluten tid 433

20.1 Inledning 433
20.2 Nuvarande ordning 434
20.3 Överväganden och förslag 434
20.4 Konsekvenser av förslaget 435

DEL V KRAV OCH INDRIVNING

21 Preskriptionsbestämmelser för underhållsbidrag 439

21.1 Inledning 439
21.2 Gällande rätt 440
21.2.1 Vad menas med preskription och vilka är motiven för preskription? 440
21.2.2 Allmänt om preskription 440
21.2.3 Preskription av underhållsbidrag till barn 441
21.2.4 Införseltid 442
21.2.5 Förrättningskostnader hos kronofogdemyndigheten 442
21.3 Frågans tidigare behandling 443
21.3.1 1979 års reform 443
21.3.2 1995 års reform 444
21.4 Storleken av preskriberade underhållsbidrag 445
21.5 Några fakta om underhållsbidragens betalning 445
21.6 Överväganden och förslag 446
21.7 Effekterna för de bidragsansvariga av en förlängning av preskriptionstiden till tio år 452
21.7.1 Vilka berörs? 452
21.7.2 Ekonomiska effekter 452
21.8 Effekter för det allmänna av en förlängning av preskriptionstiden till tio år 454

22 Riktade betalningar av underhållsbidrag 457

22.1 Inledning 457
22.2 Allmänt om riktade betalningar 457
22.3 Riktning till viss tid 458
22.3.1 Inledning 458
22.3.2 Gällande rätt 459
22.3.3 Bakgrunden till gällande rätt 461
22.3.4 Tidigare förslag 462
22.3.5 Överväganden 464

23	**Avgiftsbeläggning av de bidragsansvarigas skulder för utgivna bidragsförskott**	467
23.1	Utredningens uppdrag	467
23.2	Försäkringskassornas kravverksamhet	468
	23.2.1 Kravhandläggningen	468
	23.2.2 Några siffror om kravverksamheten	469
	23.2.3 Avgifter vid kronofogdemyndigheterna	469
23.3	Skäl för att införa någon form av ekonomisk sanktion	470
23.4	Tidigare förslag och synpunkter	470
23.5	Norge	472
23.6	Överväganden och förslag	472
	23.6.1 Utgångspunkter för en reform	472
	23.6.2 Olika lösningar	473
	23.6.2.1 Avgifter	473
	23.6.2.2 Skuldupprākning	475
	23.6.2.3 Räntor	476
	23.6.3 Förslag	477
23.7	Följdfrågor	479
	23.7.1 Avgiftens behandling vid exekution	479
	23.7.2 Eftergift	479
	23.7.3 Verkställighet utomlands	480
	23.7.4 Exekutionstitel	480
	23.7.5 Allmänt eller enskilt mål	480
	23.7.6 Preskription	481
	23.7.7 Företrädesordning	481
	23.7.8 Möjlighet att överklaga ett avgiftsbeslut	481
	23.7.9 Övrigt	482
23.8	Effekter	482
	23.8.1 Effekter på betalningsgraden	482
	23.8.2 Ekonomiska effekter för det allmänna	482
	23.8.3 Kostnader för en avgiftsbeläggning	483
	23.8.4 Andra aspekter	484
24	**Övriga frågor**	485
24.1	Barntillägg och liknande	485
	24.1.1 Inledning	485
	24.1.2 Barntillägg och skyldigheten att bidra till sitt barns underhåll	486
	24.1.3 Exekution	486
	24.1.4 Bakgrunden till gällande rätt	487
	24.1.5 Barntillägg	487

24.1.5.1 Ersättning vid utbildning 487
24.1.5.2 Ersättning vid arbetslöshet 488
24.1.5.3 Ersättning vid värnpliktstjänstgöring m.m. 488
24.1.5.4 Pension 489
24.1.6 Utgångspunkter 489
24.1.7 Överväganden och förslag 490
24.2 Förmedling av underhållsbidrag och utkrävande av överskjutande underhållsbidrag 492
24.2.1 Inledning 492
24.2.2 Förmedling 492
24.2.2.1 Nuvarande ordning 492
24.2.2.2 Tidigare förslag 493
24.2.2.3 Överväganden och förslag 493
24.2.3 Krav avseende överskjutande underhållsbidrag 494
24.2.3.1 Nuvarande ordning 494
24.2.3.2 Överväganden 494
24.3 1956 års New York-konvention 495
24.3.1 Inledning 495
24.3.2 Försäkringskassans kravhandläggning när den bidragsansvariga föräldern är bosatt utomlands 495
24.3.3 Internationellt samarbete vid indrivning av underhållsbidrag 496
24.3.4 Förmedlande och mottagande organ i dag 498
24.3.5 Överväganden och förslag 499
24.4 Indrivningsförfarandet 501
24.4.1 Inledning 501
24.4.2 Förfarandet hos kronofogdemyndigheterna 501
24.4.2.1 Inledning 501
24.4.2.2 Skillnaderna mellan allmänna mål och enskilda mål 501
24.4.3 Frågans tidigare behandling 503
24.4.4 Överväganden 503
24.5 Eftergift av statens fordran på den bidragsansvariga föräldern 505
24.5.1 Inledning 505
24.5.2 Kort historik 505
24.5.3 Vilka fordringar kan efterges? 506
24.5.4 Överväganden och förslag beträffande möjligheterna till eftergift 507
24.5.4.1 Utgångspunkter 507
24.5.4.2 Betalning som gjorts efter ansökan om kraveftergift 507
24.5.4.3 Eftergift av statens fordran på förseningsavgift 508

DEL VI GENOMFÖRANDET AV FÖRSLAGEN OCH KOMMENTARER TILL FÖRFATTNINGSFÖRSLAGEN

25 Ekonomiska effekter och andra konsekvenser av förslagen 511

25.1 Konsekvenser för det allmänna 511
25.2 Konsekvenser för de enskilda 517

26 Ikraftträdande och övergångsfrågor 519

27 Kommentarer till författningsförslagen 521

27.1 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken 521
27.2 Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken 531
27.3 Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken 531
27.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring 531
27.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:143) om bidragsförskott 532
27.6 Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1973:349) 539
27.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:1095) om förlängt bidragsförskott för studerande 540
27.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:1096) om särskilt bidrag till vissa adoptivbarn 541
27.9 Förslaget till lag om skyldighet för de allmänna försäkringskassorna att hjälpa enskilda i frågor rörande underhållsbidrag till barn 541

Särskilt yttrande 543

Del B

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i föräldrabalken
2. Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken
3. Förslag till lag om ändring i utsökningsbalken
4. Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring
5. Förslag till lag om ändring i lagen (1964:143) om bidragsförskott
6. Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1973:349)

7. Förslag till lag om ändring i lagen (1984:1095) om förlängt bidragsförskott för studerande
8. Förslag till lag om ändring i lagen (1984:1096) om särskilt bidrag till vissa adoptivbarn
9. Förslag till lag om skyldighet för de allmänna försäkringskassorna att hjälpa enskilda i frågor rörande underhållsbidrag till barn

BILAGOR

1 Utredningens direktiv (Dir. 1993:82)
2 Vuxnas normalbehov
3 Bostadskostnader
4 Barns behov
5 Hur beräknar man underhållsbidrag enligt nettokvotdelningsmetoden i olika fall?
6 En förälders inkomst och förmågan att betala underhållsbidrag
7 Ekonomin före och efter en skilsmässa
8 En jämförelse mellan den i dag allmänt använda metoden och den föreslagna nettokvotdelningsmetoden med en höjning av normalbeloppet för ensamstående föräldrar
9 Ytterligare en jämförelse mellan dagens sätt att beräkna underhållsbidrag och den föreslagna beräkningsmetoden
10 Ytterligare en jämförelse mellan den i dag använda beräkningsmetoden och den av utredningen föreslagna
11 Sammanboende
12 Erfarenheterna av försäkringskassornas medverkan vid avtal om underhållsbidrag till barn, m.m.
13 Test av nettokvotdelningsmetoden på fastställda underhållsbidrag

Förkortningar

a.a.	anfört arbete
a. prop.	anförd proposition
AFL	Lagen (1962:381) om allmän försäkring
art.	konventionsartikel
AWE	Average Weekly Earnings
bdf	bidragsförskott
bet.	betänkande
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BFL	Lagen (1964:143) om bidragsförskott
bof	boförälder
CSA	Child Support Agency
CSN	Centrala studiestödsnämnden
Dir.	Kommittédirektiv
dnr	diarienummer
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska gemenskaperna
FB	Föräldrabalken
FBFL	Lagen (1984:1095) om förlängt bidragsförskott för studerande
FÖD	Rättsfall från Försäkringsöverdomstolen (och försäkringsrätterna)
Förs.	Förslag till riksdagen
HB	Handelsbalken
HD	Högsta domstolen
HINK	Inkomstfördelningsundersökningen
IoF	Den totalräknade inkomst- och förmögenhetsstatistiken
LU	Lagutskottet

NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avdelning I
NJA II	Nytt Juridiskt Arkiv, avdelning II
prop.	regeringens proposition
RB	Rättegångsbalken
RFFS	Riksförsäkringsverkets författningssamling
RFV	Riksförsäkringsverket
RH	Rättsfall från hovrätterna
RRV	Riksrevisionsverket
RSFS	Riksskatteverkets författningssamling
rskr.	riksdagsskrivelse
RSV	Riksskatteverket
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SBAL	Lagen (1985:1096) om särskilt bidrag till vissa adoptivbarn
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SfU	Socialförsäkringsutskottet
SoU	Socialutskottet
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
svux	särskilt vuxenstudiestöd
svuxa	särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa
TI	Trygdeetatens Innkrevingssentral
UB	Utsökningsbalken
UBU -93	Underhållsbidrags- och bidragsförskottsutredningen -93
UD	Utrikesdepartementet
uha	underhållsbidragsansvarig
uhb	underhållsbidrag
ULF	Undersökningen om levnadsförhållanden
ÄktB	Äktenskapsbalken

Sammanfattning

Inledning

Flera av utredningens förslag hänger samman med den koppling som finns mellan reglerna om underhållsbidrag och reglerna om bidragsförskott. För att förstå vad utredningen föreslår måste man därför veta något om de två regelsystemen.

Alla föräldrar har ett ansvar för sina barns försörjning - de är skyldiga att underhålla sina barn. När föräldrarna bor tillsammans med sina barn underhåller de barnen genom att ge dem bostad, mat, kläder etc. En förälder som inte bor tillsammans med sitt barn kan inte försörja barnet på det sättet. I stället måste föräldern betala *underhållsbidrag* till barnet.

Ett barn som inte bor tillsammans med sina båda föräldrar kan få *bidragsförskott* från staten. Det är lättast att förstå vad ett bidragsförskott är om man ser på hur det fungerade från början. Då var det ett rent förskott på det underhållsbidrag som en förälder skulle betala. Senare har bidragsförskottet ändrat karaktär och det är inte längre bara ett rent förskott. Nu betalas det ut med ett fast belopp som i princip är lika för alla oavsett hur stort underhållsbidraget är. Beloppet var 1 173 kr i månaden år 1994, som är det år som utredningens siffror hänför sig till. De flesta underhållsbidrag är lägre. Skillnaden mellan bidragsförskottet och underhållsbidraget kallas utfyllnadsbidrag. Det beloppet är inget förskott utan ett rent stöd från det allmänna.

Hur stort stödet från det allmänna är beror alltså på hur högt underhållsbidraget är. Ju högre underhållsbidraget är desto lägre blir utfyllnadsbidraget. Denna koppling mellan reglerna om underhållsbidrag och reglerna om bidragsförskott ställer till problem på olika sätt.

Terminologiska frågor

Den förälder som är skyldig att betala underhållsbidrag till sitt barn kallas oftast den underhållsskyldige. I det här betänkandet används begreppet den *underhålls-*

bidragsansvarige eller, vanligen, den *bidragsansvarige*. Utredningen har nämligen sett det som en fördel att använda ordet ansvarig som har en mera positiv klang än ordet skyldig.

Den andra föräldern - alltså den som barnet bor tillsammans med - kallas i betänkandet *boföräldern*.

Arbetets inriktning

I över tio år har olika utredningar arbetat med att förändra bidragsförskottssystemet. Det har kommit förslag om att avskaffa det helt och förslag om att ändra det i grunden. Denna utredning har riktat in sitt arbete på att föreslå förbättringar i det nuvarande systemet.

Bakgrund

De underhållsbidragsansvarigas ekonomiska situation (kapitel 3)

Hittills har kunskaperna om de underhållsbidragsansvarigas ekonomiska situation varit små. Utredningen har tagit fram ett omfattande statistiskt material som belyser den ekonomiska situationen för dessa föräldrar. Uppgifterna har ställts i relation till uppgifter om andra personers ekonomiska förhållanden. Sålunda jämförs ekonomin för de underhållsbidragsansvariga inom och utom bidragsförskottssystemet dels inbördes och dels med en grupp personer med samma ålders- och könsfördelning. Dessutom görs en jämförelse med den vuxna befolkningen i Sverige. Vidare jämförs boföräldrarnas ekonomi med ekonomin hos en grupp med samma ålders- och könsfördelning. En jämförelse görs också mellan boföräldrarnas och de bidragsansvarigas ekonomiska förhållanden.
De underhållsbidragsansvariga som inte är skyldiga att betala något underhållsbidrag (s.k. nollbetalare) studeras särskilt. Slutligen analyseras frågor som gäller preskription av fordringar på underhållsbidrag.

Undersökningen, som avser förhållandena år 1991, visar bl.a. följande.

Det finns 242 000 underhållsbidragsansvariga. Av dessa betalar ungefär en fjärdedel underhållsbidraget direkt till barnet. Av de bidragsansvariga är 86 procent män.

Den "typiske" underhållsbidragsansvarige föräldern är en ensamstående man i åldern 38-40 år utan hemmavarande barn under 18 år. Han är underhållsbidragsansvarig för ett barn i åldern 10-12 år och betalar 600-700 kr i månaden i underhållsbidrag genom bidragsförskottssystemet. Han bor i hyreslägenhet och har en disponibel inkomst på mellan 1,5-2 gånger socialbidragsnormen. Han är

arbetare eller lägre tjänsteman, har gymnasial utbildning, arbetar heltid och hans arbetsinkomst är omkring 150 000-160 000 kr per år. Han har inga skulder till försäkringskassan för förskotterade underhållsbidrag och har inte fått socialbidrag under året.

Denna beskrivning stämmer in på flertalet underhållsbidragsansvariga. Men det finns naturligtvis också de som har en bättre ekonomisk standard. Det finns också en grupp som har en låg disponibel inkomst. De som ingår i denna grupp betalar ett lågt underhållsbidrag eller är s.k. nollbetalare, dvs. de är inte skyldiga att betala något underhållsbidrag alls. De underhållsbidragsansvariga som har det sämst ställt är de som är ensamstående och som betalar underhållsbidrag för många barn samt de som är ensamstående och som samtidigt är både bidragsansvariga och boföräldrar.

De underhållsbidragsansvariga utanför bidragsförskottssystemet har en bättre ekonomisk ställning än de inom systemet.

I jämförelse med andra personer med samma ålders- och könsfördelning har de bidragsansvariga en något sämre ekonomisk situation.

Det finns 300 000 boföräldrar. Av dess är 86 procent kvinnor. Andelen ensamstående är 69 procent. Bland andra personer med samma ålders- och könsfördelning är andelen ensamstående 30 procent.

Den "typiske" boföräldern är en ensamstående kvinna i åldern 36-38 år med hemmavarande barn under 18 år. Hon har vårdnaden om ett barn och får bidragsförskott. Hon bor i en hyreslägenhet och hennes disponibla inkomst är 1-1,5 gånger socialbidragsnormen. Hon är arbetare eller lägre tjänsteman, har gymnasial utbildning, arbetar minst 75 procent av heltid och hennes arbetsinkomst är mellan 110 000-120 000 kr per år.

Den ekonomiska situationen för boföräldrarna är betydligt sämre än för andra personer med samma ålders- och könsfördelning.

Bland de underhållsbidragsansvariga föräldrarna var 11 procent arbetslösa år 1991. Av dessa var 42 procent nollbetalare. Bland nollbetalarna var arbetslösheten 22 procent. Andelen arbetslösa är större bland föräldrar inom bidragsförskottssystemet än bland andra personer med samma ålders- och könsfördelning. Risken att andelen nollbetalare ökar - och därmed statens kostnader för bidragsförskotten - är därför större ju lägre sysselsättningsnivån är och ju högre arbetslösheten är. Sedan år 1991 har arbetslösheten stigit och sysselsättningsnivån minskat.

Organisatoriska frågor

Försäkringskassan får en ny roll i samband med att underhållsbidrag fastställs (5-7 kap.)

Föräldrarna kan själva komma överens om hur stort underhållsbidraget skall vara. Om de inte kommer överens är det tingsrätten som avgör frågan. Det är försäkringskassorna som beslutar i frågor om bidragsförskott.

Att underhållsbidragen inte är för låga är naturligtvis - i princip - alltid viktigt för barnen till de föräldrar som inte lever tillsammans. Kopplingen mellan underhållsbidragen och bidragsförskotten gör att det även finns andra skäl för att underhållsbidragen inte skall vara för låga. Försäkringskassorna har - som företrädare för staten - ett rent ekonomiskt intresse av att underhållsbidragen inte blir för låga. Ett annat skäl är att det allmänna annars tar över en del av de kostnader för barnets försörjning som föräldrarna själva bör stå för. Ansvaret för barnen förskjuts alltså från föräldrarna till det allmänna och en familjetyp (kärnfamiljen) diskrimineras i förhållande till andra. Här kan också nämnas att många boföräldrar anser att det ansvar som ligger på dem för att underhållsbidragen inte skall bli för låga är orimligt i de fall storleken av underhållsbidraget bara har betydelse för frågan om storleken av utfyllnadsbidraget, dvs. för stödet från det allmänna.

Försäkringskassorna har mycket små möjligheter att påverka storleken av underhållsbidragen. Därför behöver deras roll stärkas.

Detta kan ske på olika sätt. I uppdraget ingår särskilt att undersöka om försäkringskassorna kan få ställning som part när föräldrarna träffar avtal om underhållsbidrag och när föräldrarna processar i domstol om underhållsbidraget. Utredningen skisserar i kapitel 6 ett system med försäkringskassan som part. Det visar sig att ett sådant system blir mycket krångligt. Redan av det skälet bör det inte införas.

Utredningen diskuterar i kapitel 5 flera andra möjligheter att stärka kassans roll. Utredningen stannar för att föreslå (kapitel 7) att försäkringskassorna får i uppgift att hjälpa enskilda med att räkna ut hur höga underhållsbidrag de bör betala och att träffa avtal. I dag gör socialnämnderna detta när barnets föräldrar inte är gifta med varandra. Förslaget innebär att man för över uppgiften från socialnämnderna till försäkringskassorna och samtidigt utökar servicen till att avse alla barn, oavsett om deras föräldrar är/har varit gifta eller inte. Servicen skall vara gratis. Samtidigt bör möjligheterna att få rättshjälp i ärenden om underhåll minskas.

Uppgiften att bistå föräldrar med att träffa avtal om underhållsbidrag är inte främmande för försäkringskassorna. Vid flera försäkringskassor har man nämligen bedrivit en försöksverksamhet med en sådan service och erfarenheterna av försöken är positiva.

Att försäkringskassorna tar över uppgiften betyder att man slipper en hel del dubbelarbete. Förslaget innebär bl. a. därför att man minskar statens utgifter.

Underhåll till barn

En ny metod för att beräkna underhållsbidrag (kapitel 8)

Utredningen föreslår en ny metod för att beräkna underhållsbidrag. Den kallas nettokvotdelningsmetoden. Den bygger på samma grundprinciper som dagens metod och innebär bara mindre förändringar.

Syftet är att minska föräldrarnas ekonomiska beroende av varandra, att förenkla beräkningssättet och få ett mera rättvist resultat.

Liksom nu gör man först en bedömning av hur mycket barnet behöver i underhåll från sina föräldrar. Sedan räknar man ut hur stor nettoinkomst varje förälder har. Underhållsbidraget får man sedan i princip fram genom att mellan föräldrarna fördela det belopp som räknats fram för barnets behov i proportion till deras nettoinkomster. Föräldrarna får - liksom nu - förbehålla sig ett belopp för egna levnadskostnader. Om man vid den proportionella fördelningen kommer fram till ett underhållsbidrag som är så högt att den underhållsbidragsansvariges inkomster inte räcker till både de egna levnadskostnaderna och underhållsbidraget måste underhållsbidraget minskas. Om det i stället är boförälderns andel i barnets underhåll som blir så stor att boföräldern inte får kvar tillräckligt med pengar för sitt eget underhåll skall den andra föräldern - om hans eller hennes ekonomi tillåter det - ta en större del av underhållsansvaret. Underhållsbidraget blir alltså högre.

Hur mycket barnet behöver skall fortfarande bedömas med hjälp av schablonер. Schablonbeloppen höjs något. Avsikten med detta är dubbel. Barn till särlevande föräldrar bör inte missgynnas i förhållande till andra barn när det gäller möjligheterna att utöva vanliga fritidsaktiviteter. Dessutom bör man när man bestämmer schablonbeloppen ta hänsyn till att de flesta boföräldrar är ensamstående och att de därför måste få möjlighet att betala för barnvakt någon gång.

Föräldrarna får - liksom nu - förbehålla sig ett belopp för egna levnadskostnader. För att en förälder skall få förbehålla sig ett högre belopp för bostadskostnad än som svarar mot Socialstyrelsens och Riksförsäkringsverkets normer för högsta godtagbara bostadskostnad skall krävas att det föreligger synnerliga skäl. Bedömningen stramas alltså upp.

Utredningen föreslår att normalbeloppet för andra levnadskostnader än bostadskostnaden skall beräknas till olika belopp för ensamstående och för sammanboende. För ensamstående höjs det från nuvarande 120 procent av basbeloppet (3 520 kr i månaden) till 147 procent av basbeloppet (4 312 kr). För

sammanboende ligger det kvar på 120 procent av basbeloppet. För att högre levnadskostnader skall beaktas måste det finnas synnerliga skäl. När man beaktar högre levnadskostnader skall det normalt göras för en begränsad tid. Det bör inte längre gälla att en bidragsansvarig alltid skall ha kvar 300 kr förutom medel för vanliga levnadskostnader.

Det s.k. hemmamakeförbehållet tas bort. Försörjningen av barnet skall alltså gå före försörjningen av den bidragsansvariges nye partner.

Den bidragsansvariges hemmavarande barn och bidragsberättigade barn jämställs när det gäller rätten till underhåll.

Dessa förslag leder generellt sett till högre underhållsbidrag än i dag för många barn. Samtidigt kommer situationen för de föräldrar som betalar underhållsbidrag och har det sämst ställt att förbättras.

Rättspraxis i mål om underhållsbidrag (kapitel 9)

Utredningen behandlar frågan om domstolarnas praxis skiljer sig åt i mål om underhållsbidrag. Utredningens slutsats är att domstolspraxis är mycket enhetlig när det gäller bedömningen av frågor som man kan finna klara svar på i Socialstyrelsens allmänna råd om underhållsbidrag. Detta gäller de flesta frågor som aktualiseras i mål om underhållsbidrag.

Underhållsbidrag till ungdomar som är över 18 år (kapitel 10)

Föräldrarna är i dag underhållsskyldiga till dess att deras barn fyller 18 år. Om barnet går i skolan när det har fyllt 18 år kan föräldrarna vara underhållsskyldiga även då.

Utredningen föreslår att underhållsbidrag normalt skall bestämmas för tiden till och med juni månad det år då barnet fyller 19 år. I dag gäller en 18-årsgräns. Förslaget innebär att många ungdomar kan avsluta sin grundläggande skolgång utan att underhållsbidraget behöver fastställas på nytt.

Utredningen föreslår också att man avskaffar en regel som innebär att underhållsskyldigheten för tiden efter det att barnet har fyllt 18 år bedöms olika beroende på om barnet har gjort ett avbrott i sina studier och i så fall när.

Motsvarande ändringar föreslås i fråga om bidragsförskott.

Resekostnader i samband med umgänge (kapitel 11)

Utredningen föreslår en regel om att föräldrarna skall dela på de resekostnader som uppstår i samband med att barnet träffar en förälder som bor på en annan

ort än barnet. Kostnaderna skall i princip delas mellan föräldrarna efter deras ekonomiska förmåga. Avsikten är att föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga skall utnyttjas bättre än i dag.

Något förslag om stöd från det allmänna till resekostnader läggs inte fram.

Umgängesavdrag (kapitel 12)

En bidragsansvarig förälder som har haft sitt barn hos sig kan ha rätt att göra ett avdrag på underhållsbidraget. Utredningen föreslår att reglerna om detta s.k. umgängesavdrag ändras så att det inte längre skall krävas att barnet har vistats hos den bidragsansvarige i fem hela dygn i en följd. I stället skall varje dygns vistelse räcka för ett umgängesavdrag under förutsättning att barnet har vistats hos den bidragsansvarige i minst sex hela dygn under en kalendermånad. Tanken är att avdragen skall komma dem till godo som bäst behöver dem och att de skall vara utformade så att de uppmuntrar till ett vardagsumgänge i stället för till umgänge endast under längre sammanhängande perioder.

En processuell fråga (kapitel 13)

Utredningen föreslår att man skall öka tingsrätternas möjligheter att avgöra mål om underhållsbidrag utan att hålla huvudförhandling.

Ändring av underhållsbidrag (kapitel 14)

Utredningen föreslår att ett fastställt underhållsbidrag fritt skall få omprövas efter fyra år. I dag gäller en sexårsfrist. Vidare föreslås den ändringen att ett underhållsbidrag skall kunna höjas retroaktivt när förhållandena har ändrats.

Upplysningsskyldighet (kapitel 15)

Utredningen föreslår att föräldrarna och barnen skall vara skyldiga att upplysa varandra om sådana omständigheter som har betydelse för underhållsbidragets storlek. Om barnet får bidragsförskott skall upplysningsskyldigheten även gälla gentemot försäkringskassan.

Bidragsförskott

Begränsningar i rätten till utfyllnadsbidrag (kapitel 16)

I dag har ett barn rätt till bidragsförskott oberoende av barnets eller föräldrarnas ekonomiska förhållanden. Utredningen föreslår begränsningar i den rätten.

Enligt utredningens förslag skall ett barn som har egna inkomster som är så stora att barnet inte har rätt till underhåll från sina föräldrar inte heller ha rätt till bidragsförskott från staten.

Vidare föreslår utredningen att det skall införas en spärregel så att ett barn inte får utfyllnadsbidrag när det står klart att barnet inte behöver något stöd från det allmänna. Spärregeln påverkar inte bidragsförskottet till den del detta är ett förskott på det underhållsbidrag som barnet har rätt till från den underhållsbidragsansvariga föräldern.

Ett barn vars boförälder har en årsinkomst som är högre än åtta och ett halvt basbelopp (299 200 kr med 1994 års siffror) skall inte få något utfyllnadsbidrag alls. Vid en inkomst på sju och en halv gånger basbeloppet (264 000 kr) börjar utfyllnadsbidraget att trappas av. Om boföräldern har en ny partner skall man ta hänsyn till dennes inkomst på det sättet att den räknas med till hälften. Man skall också ta hänsyn till barnets inkomster till den del de överstiger ett basbelopp (35 200 kr). Vid beräkningarna tar man också hänsyn till andra barns försörjning.

Syftet med förslaget att införa en spärregel är att i viss mån råda bot på vad som många uppfattar som en orättvisa, nämligen att barn får utfyllnadsbidrag även när deras boföräldrar har höga inkomster eller hushållet annars har en god ekonomisk standard.

Även om man begränsar rätten till utfyllnadsbidrag på det sätt som utredningen föreslår kommer det att finnas barn som får utfyllnadsbidrag trots att man vid en striktare bedömning kanske skulle komma fram till att de inte behöver något ekonomiskt stöd från det allmänna. Vill man undvika det måste man införa ett fullständigt behovsprövat system.

Som ett alternativ till en spärregel lämnar utredningen en skiss till hur ett fullständigt behovsprövat system kan utformas (16.5.10).

Andra spärregler (kapitel 17)

Utredningen föreslår att bidragsförskottsinstitutet inte längre skall kunna användas som ett medel för att få modern att medverka till att faderskapet till barnet fastställs. Samtidigt föreslår utredningen att man skall begära mera än i dag av boföräldern när det gäller medverkan i de rent ekonomiska frågorna om underhållsbidrag.

Bidragsförskott - sammanboende (kapitel 18)

Det inträffar inte helt sällan att försäkringskassorna misstänker att ett barn och barnets bidragsansvariga förälder bor tillsammans. Är misstanken riktig har barnet inte rätt till bidragsförskott. För att försäkringskassorna skall kunna vägra eller dra in bidragsförskottet i en sådan situation krävs i dag att kassan kan styrka att barnet och föräldern bor tillsammans.

Utredningen föreslår att en förutsättning för att ett barn skall få bidragsförskott i vissa situationer skall vara att den som ansöker om bidragsförskott kan visa att barnet och föräldern inte bor tillsammans. Detta skall bl.a. gälla om barnet och den bidragsansvariga föräldern är folkbokförda på samma adress.

Denna regel och ytterligare en regel som utredningen föreslår i fråga om sammanboende syftar till att förhindra missbruk av bidragsförskottssystemet.

Socialförsäkringsnämndernas medverkan i ärenden om eftergift (kapitel 19)

Utredningen föreslår att det normalt skall vara en tjänsteman som gör försäkringskassans prövning av frågan om staten skall efterge sin fordran på en bidragsansvarig för underhållsbidrag som staten betalat i förskott för dennes räkning. I dag prövas sådana ärenden av ett förtroendemannaorgan, socialförsäkringsnämnden.

Med utredningens förslag utnyttjas socialförsäkringsnämnderna effektivare och ärendena kan handläggas snabbare.

Bidragsförskott för förfluten tid (kapitel 20)

Utredningen föreslår att bidragsförskott inte skall kunna lämnas för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden. I dag gäller en tremånadersgräns.

Syftet är att förhindra att det uppstår stora skulder på underhållsbidrag till försäkringskassorna innan något underhållsbidrag har hunnit fastställas.

Krav och indrivning

Preskription (kapitel 21)

Utredningen föreslår att preskriptionstiden för underhållsbidrag förlängs från fem till tio år. Huvudsyftet är att försvåra spekulation i den kortare preskriptionstiden och att därigenom upprätthålla respekten för systemet och betona

föräldrarnas ansvar för sina barn.

Utredningen föreslår också att domstolarna skall kunna bifalla ett barns talan om fastställelse av underhållsbidrag för en tid av fem år innan barnet väckte talan. Nu gäller en tid av tre år.

Riktade betalningar (kapitel 22)

En förälder som har skulder till försäkringskassan för förskott som kassan har betalat ut under olika tider och som betalar en del av beloppet får själv bestämma på vilken skuld beloppet skall räknas av - han har rätt att rikta betalningen. På det sättet kan föräldern styra betalningen så att skuld prekriberas. Därför har tanken många gånger framförts att man bör ha ett förbud mot riktade betalningar.

Som en allmän princip i svensk rätt gäller att det är tillåtet med riktade betalningar. Utredningen anser inte att det finns skäl att särbehandla fordringar på underhållsbidrag.

Utredningen föreslår alltså inget förbud mot riktade betalningar.

Förseningsavgift (kapitel 23)

Utredningen föreslår att föräldrar till barn som får bidragsförskott skall vara skyldiga att betala en förseningsavgift om de inte betalar underhållsbidraget till försäkringskassan i rätt tid. Betalar föräldern inte heller efter ytterligare 30 dagar skall han eller hon vara skyldig att betala ytterligare en förseningsavgift. Varje förseningsavgift skall vara 150 kr.

Syftet med förslaget är att förmå bidragsansvariga som har möjlighet att betala underhållsbidraget, men som inte gör det - i varje fall inte i rätt tid - att sköta sina betalningar.

Övriga frågor (kapitel 24)

Utredningen föreslår att barntillägget inom det statliga studiestödssystemet betalas direkt till försäkringskassan om barnet har bidragsförskott och försäkringskassan begär det (24.1)

Utredningen föreslår att försäkringskassornas förmedling av underhållsbidrag vid sidan av bidragsförskottssystemet skall upphöra (24.2).

Utredningen föreslår att Stockholms läns allmänna försäkringskassa (utlandsavdelningen) skall tillföras ytterligare en uppgift enligt 1956 års New York-konvention om indrivning av underhållsbidrag i utlandet (24.3).

Utredningen diskuterar en fråga som gäller kronofogdemyndigheternas hand-

läggning av fordringar på underhållsbidrag, men föreslår ingen ändring (24.4).
Utredningen föreslår en mindre ändring i reglerna om eftergift (24.5).

Övrigt

Ekonomiska effekter av förslaget (kapitel 25)

Utredningen räknar med att förslagen innebär en årlig besparing för staten med åtminstone 110 miljoner kr.

1 Inledning

1.1 Utredningens direktiv

Vid regeringssammanträde den 10 juni 1993 bemyndigades chefen för Socialdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att se över reglerna om fastställande av underhållsbidrag m.m.

I direktiven (Dir. 1993:82), se *bilaga 1*, formulerades utredningens uppdrag sammanfattningsvis så, att den skulle överväga

- om de allmänna försäkringskassorna kan ges en mer framträdande roll när underhållsbidrag till barn skall fastställas,
- om statens kostnader för bidragsförskott kan minskas,
- om reglerna i 7 kap. föräldrabalken (FB) om bestämmande av underhållsbidrag kan göras enklare,
- om reglerna i lagen (1964:143) om bidragsförskott (BFL) är ändamålsenligt utformade,
- hur de negativa verkningarna av samordningen av reglerna för underhållsbidrag och bidragsförskott kan undanröjas eller minskas och
- vem som skall betala kostnader som uppkommer i samband med att ett barn umgås med en förälder som är bosatt på annan ort än barnet.

Direktiven behandlas närmare i de följande fem punkterna.

A. De allmänna försäkringskassornas roll och andra frågor av organisatorisk natur

Försäkringskassorna ges en mera aktiv roll

I direktiven pekas på att försäkringskassorna, som är de organ som beslutar om bidragsförskott, endast i begränsad omfattning kan påverka storleken av det underhållsbidrag som en förälder skall betala, trots att dettas storlek har en direkt inverkan på statens utgifter för bidragsförskott.

Ett sätt att minska de negativa verkningarna av bidragsförskottets koppling till

underhållsbidraget kan, enligt direktiven, vara att ge försäkringskassorna en mera aktiv roll när underhållsbidrag skall fastställas.

I utredningens uppdrag ingår att undersöka om detta är möjligt.

Kan en mera aktiv roll för försäkringskassorna minska statens utgifter?

I detta sammanhang bör utredningen också bedöma i vilken mån försäkringskassornas medverkan kan bidra till att statens utgifter för bidragsförskott sänks.

Processuella frågor som blir aktuella om försäkringskassorna får en mera aktiv roll

När det gäller att ge försäkringskassorna en mera aktiv roll bör utredningen, enligt direktiven, i första hand pröva en lösning som innebär att försäkringskassorna, när de betalar ut bidragsförskott, får en partsställning gentemot den förälder som skall betala underhållsbidrag, den underhållsbidragsansvarige (intill gränsen för vad som utbetalats eller skall utbetalas som bidragsförskott, den s.k. garantinivån). Denna lösning ger upphov till en rad följdfrågor.

I direktiven omnämns bl.a. forumfrågor och frågor om rättegångskostnader. I uppdraget ingår också att belysa i vad mån valda lösningar påverkar förvaltningsprocessen i mål om bidragsförskott. En samordning av de processuella frågorna i allmän domstol och förvaltningsdomstol bör så långt möjligt eftersträvas.

Skenprocesser - en särskild fråga i sammanhanget

Utredningen bör här beakta den belastning som de s.k. skenprocesserna rörande underhållsbidrag utgör för de allmänna domstolarna och för rättshjälpsanslaget. Utredningen är fri att söka andra lösningar på detta problem.

Påverkar internationella förpliktelser en lösning som ger försäkringskassorna en annan roll?

Utredningen bör undersöka om Sverige har några internationella förpliktelser som kan lägga hinder i vägen för den skisserade lösningen.

I vilken utsträckning bör offentliga organ hjälpa enskilda med att räkna ut underhållsbidrag, m.m.?

Utredningen bör vidare, enligt direktiven, överväga och belysa i vilken utsträckning offentliga organ bör ge enskilda råd och hjälp med att räkna ut och träffa avtal om underhållsbidrag.

Bör socialnämndernas arbete med underhållsbidrag flyttas över till försäkringskassorna?

Utredningen skall också överväga om socialnämnderna skall ha kvar skyldigheten att se till att barn vars föräldrar är ogifta tillförsäkras underhåll eller om

den kan flyttas till något annat organ. Det bör också, enligt direktiven, övervägas om möjligheten att få hjälp från det allmänna när det gäller att beräkna underhållsbidrag skall vara begränsad på det sätt som gäller i dag eller om den bör utvidgas också till föräldrar, som är eller har varit gifta med varandra.

Utredningen skall pröva om uppgiften kan flyttas till de allmänna försäkringskassorna och i förekommande fall vara uppmärksam på att reglerna utformas så att den enskilde inte onödigtvis behöver vända sig till flera olika myndigheter för att få hjälp med alla de frågor som skall lösas i en skilsmässosituation. Utredningen skall också ta ställning till om försäkringskassornas skyldighet att bistå enskilda bör vara begränsad till de fall där bidragsförskott betalas och om det av principiella eller praktiska skäl finns några hinder mot att förena en skyldighet för försäkringskassan att ge bistånd till enskilda med en eventuell partsställning för kassan.

B. Reglerna om underhållsbidrag, m.m.

De grundläggande principerna ligger fast

Utgångspunkten i direktiven är att det saknas anledning att ompröva FB:s grundläggande principer om föräldrars underhållsskyldighet. Även i fortsättningen bör således gälla att föräldrar skall svara för sina barns underhåll efter vad som är skäligt med hänsyn till barnens behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga samt att föräldrarna sinsemellan skall ta del i kostnaderna för barnens underhåll var och en efter sin förmåga.

Kan reglerna om beräkning av underhållsbidrag förenklas?

Reglerna om beräkning av underhållsbidrag är, enligt direktiven, invecklade. Det bör därför prövas om reglerna kan förenklas utan att de principer de bygger på rubbas. Utredningen bör också lämna förslag på förenklade beräkningssätt. Reglerna bör dock, framhålls det, inte göras så schabloniserade att utvecklingen mot individuella lösningar vad gäller vårdnad och umgänge motverkas.

Schablonisering med andra nordiska länder som förebild?

Vidare bör utredningen redovisa systemen i våra nordiska grannländer - där reglerna är mera schabloniserade - och de för- och nackdelar som är förenade med att överföra delar av systemen till Sverige.

Förbehållsbeloppens storlek

Inriktningen på och storleken av de olika förbehållsbeloppen - särskilt förbehållet för bostadskostnad och för ny make/sambo - har ifrågasatts. Utredningen bör bedöma om nuvarande förbehållsbelopp är rimliga eller om begränsningar kan göras.

Underhållsbidrag till dem som fyllt 18 år
Utredningen skall vidare överväga om underhållsreglerna kan utformas så att underhållsbidrag från början fastställs för längre tid än till dess barnet fyller 18 år och om underhållsskyldigheten skall kvarstå beträffande ungdomar som går i skolan mellan 18 och 21 år, oavsett om den unge har gjort avbrott i sina studier eller inte.

Samordning av olika åldersgränser
I detta sammanhang bör utredningen också föreslå en samordning av de olika åldersgränser som gäller enligt dels reglerna om underhållsbidrag och bidragsförskott, dels reglerna om flerbarnstillägg och reglerna inom studiehjälpssystemet.

Praxis i underhållsmål
Utredningen bör vidare, enligt direktiven, kartlägga i vilken utsträckning och på vilket sätt praxis i underhållsmål varierar.

Preskription, avgiftsbeläggning
Utredningen bör pröva om preskriptionstiden för underhållsbidrag bör förlängas och om reglerna kan ändras så att det blir mindre förmånligt för den bidragsansvarige att en skuld för bidragsförskott uppstår (t.ex. genom en avgiftsbeläggning eller en skulduppräkning).

De underhållsbidragsansvarigas ekonomiska situation
Utredningen skall belysa den ekonomiska situationen för de föräldrar som inte bor tillsammans med sina barn (den andra förälderns situation har belysts i tidigare utredningar).

C. Samordningen av reglerna om underhållsbidrag och reglerna om bidragsförskott

Bidragsförskottet som rent förskott
Det poängteras i direktiven att reglerna vad gäller den del av bidragsförskottet som innebär förskott i egentlig mening fungerar i huvudsak tillfredsställande och inte bör ändras i vidare mån än vad som kan bli nödvändigt till följd av andra ändringar.

Utfyllnadsbidraget skall vara kvar
Utgångspunkten i direktiven är att utfyllnadsbidraget skall finnas kvar även i fortsättningen och som regel garantera den förälder som varaktigt bor tillsammans med barnen ett visst bidrag per barn.

Hur kan de negativa verkningarna av samordningen begränsas?
Enligt direktiven talar starka skäl för att det även i fortsättningen bör finnas en samordning mellan reglerna om underhållsbidrag och reglerna om bidragsförskott. Det är dock - sägs det vidare - angeläget att de negativa verkningarna av denna samordning undanröjs eller i vart fall minskas så långt som möjligt.

En negativ verkan - bidragsförskott utgår till barn som inte behöver det
I direktiven pekas bl.a. på att kopplingen mellan reglerna om bidragsförskott och reglerna om underhållsbidrag leder till att bidragsförskott i dag i vissa fall betalas även till barn som inte har behov av det (barnet har egna inkomster eller föräldrarna har förmåga att svara för barnets behov av underhåll).

Det bör, enligt direktiven, utredas hur undantagsreglerna i 2 § BFL tillämpas. En möjlig lösning kan, enligt direktiven, vara att göra dessa regler till ett instrument för försäkringskassorna att vägra bidragsförskott i sådana fall där barnet inte behöver stöd av det allmänna trots att underhållsbidraget är lågt.

En annan negativ verkan - försäkringskassornas begränsade möjligheter att påverka underhållsbidragets storlek
En annan av de negativa verkningarna av kopplingen mellan reglerna på de aktuella områdena som tas upp i direktiven är att försäkringskassorna endast i begränsad omfattning kan påverka storleken av det underhållsbidrag som skall betalas. Denna fråga har berörts under A.

D. Kostnader i samband med umgängesresor

Utredningen bör, enligt direktiven, undersöka om reglerna om underhåll kan utformas så att ansvaret för sådana särskilda umgängeskostnader som kan uppkomma när barnet umgås med en förälder som är bosatt på annan ort än barnet fördelas mellan föräldrarna.

Utgångspunkten i direktiven är att staten inte kan ta på sig några ökade kostnader på detta område.

E. Processuella frågor

Kan försäkringskassorna ges partsställning?
Möjligheten att ge försäkringskassorna en partsställning i mål om underhållsbidrag har behandlats under A.

Ökade möjligheter för domstolarna att avgöra underhållsbidragsmål på handlingarna?
Vidare skall utredningen överväga om reglerna i äktenskapsbalken (ÄktB) och

rättegångsbalken (RB) kan samordnas så att tvistiga frågor om underhållsbidrag som handläggs inom ramen för ett mål om äktenskapsskillnad kan avgöras på handlingarna samtidigt med övriga frågor i målet.

Andra frågor

Det står utredningen fritt att inom ramen för befintliga resurser föreslå andra tekniska ändringar i de regelsystem som skall ses över.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen, som inledde sitt arbete i juni 1993, har haft 15 sammanträden med de sakkunniga och experterna.

Som framgår av det följande har utredningen sammanträffat med ett stort antal personer verksamma inom de områden som berörs av utredningens uppdrag.

För att få information om den försöksverksamhet där försäkringskassorna hjälper föräldrar och barn att träffa avtal om underhållsbidrag har utredningen sammanträffat med försäkringskonsulten Tom Sjövall från Örebro läns allmänna försäkringskassa, försäkringshandläggaren Siv Pettersson från Hallands läns allmänna försäkringskassa och försäkringskonsulten Britt-Marie Berglund från Göteborgs allmänna försäkringskassa. Utredningen har vidare med hjälp av Riksförsäkringsverket (RFV) tagit in rapporter från försäkringskassorna angående verksamheten, se *bilaga 12*.

Från Britt-Marie Berglund har utredningen också fått information om ett projekt i mitten av 1980-talet där man prövade olika alternativa metoder att beräkna underhållsbidrag. Enhetschefen Leif Tilgus från Uppsala läns allmänna försäkringskassa har informerat utredningen om resultaten av ett av honom lett projekt där underhållsbidrag har beräknats enligt en schablonmetod.

Vidare har sektionschefen Eva Olsson från Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa och docenten Lars Jalmert från Stockholms universitet informerat utredningen om ett projekt med att beskriva de bidragsansvariga föräldrarnas i Västernorrland situation och deras åsikter om bidrag, familj och barn. Utredningen har även i övrigt haft täta kontakter med de personer som arbetat med detta projekt.

Utredningen har vidare gjort ett studiebesök i Norge för att informera sig om bl.a. hur underhållsbidrag till barn beräknas och handläggs där. Vid detta besök har utredningen sammanträffat med bl.a. representanter för Barne- og familiedepartementet, Sosialdepartementet, ett trygdekontor samt Rikstrygdeverket. Utredningen har också tagit emot ett studiebesök från Norge.

Den särskilda utredaren och sekreteraren har besökt Västerbottens läns allmänna försäkringskassa och socialförvaltningen i Umeå kommun. De har också deltagit i ett möte med familjerättshandläggare från Stockholms kommun och

dess södra kranskommuner samt träffat representanter för Aktionsgruppen behåll bidragsförskottet.

Sekreteraren har vidare deltagit i en av Kommittén för FN:s familjeår anordad hearing om skilsmässor och familjesplittring och i Försäkringskasseförbundets förbundsmöte 1994. Sekreteraren har även varit närvarande vid en hearing angående handläggning av vårdnads- och umgängestvister anordnad av Vårdnadstvistutredningen (Ju 1993:13).

Genom en enkät till 93 av landets kommuner har utredningen sökt skapa sig en bild av hur ärenden om underhållsbidrag handläggs i kommunerna.

Göteborgs allmänna försäkringskassa har under hösten 1994 prövat den metod för beräkning av underhållsbidrag som utredningen lägger fram och jämfört den med den i dag allmänt använda metoden (se *bilaga 13*).

De underhållsbidragsansvariga föräldrarnas situation har undersökts med hjälp av statistik som tagits fram via Statistiska centralbyrån (SCB) och RFV.

Härutöver har utredningen i enlighet med sina direktiv informerat berörda huvudorganisationer, LO, TCO och SACO, om utredningens arbete och berett dem tillfälle att framföra synpunkter.

Slutligen har utredningen vid sina överväganden beträffande försäkringskassornas framtida roll samrått med Rättshjälpsutredningen (Ju 1993:08) och Vårdnadstvistutredningen.

I sitt arbete har utredningen vidare haft kontakt med och fått värdefulla synpunkter från en rad myndigheter, organisationer och enskilda (såväl tjänstemän som privatpersoner).

1.3 Betänkandets disposition och innehåll

Betänkandet är uppdelat i två huvuddelar som finns i var sitt band, Del A och Del B. Del B innehåller lagtext och bilagor.

Del A består av sex delar, I-VI.

Del I (Bakgrund)

Denna del av betänkandet inleds med ett kapitel som är avsett att tjäna som allmän bakgrund (kapitel 2). Detta kapitel innehåller en kort redogörelse för gällande rätt vad avser underhållsbidrag till barn och bidragsförskott samt en beskrivning av hur dessa frågor handläggs i domstolarna, kommunerna och på försäkringskassorna. Slutligen lämnas i detta kapitel vissa faktauppgifter om bl.a. kostnaderna för bidragsförskottssystemet.

Kapitel 3 innehåller en redogörelse för de underhållsbidragsansvariga föräldrarnas ekonomiska situation. Detta kapitel har skrivits av utredningens expert fil.dr. Birgitta Törnkvist. Det är också hon som står för innehållet i detta

kapitel. Utredningen delar de uppfattningar som framförs där.

I övrigt innehåller denna del av betänkandet en redogörelse för reglerna om underhållsbidrag och bidragsförskott i vissa främmande länder (kapitel 4).

Del II (Organisatoriska frågor)

Denna del av betänkandet behandlar de allmänna försäkringskassornas och socialnämndernas roll när underhållsbidrag till barn bestäms.

Kapitel 5 är ett bakgrundskapitel, där utredningen kort redogör för bl.a. nackdelarna med försäkringskassornas roll i dag och för tidigare överväganden och förslag. Härefter diskuteras om försäkringskassorna kan ges ställning av part när underhållsbidrag fastställs och jämkas/omprövas (kapitel 6). I kapitel 7 diskuteras om försäkringskassorna bör ges en skyldighet att hjälpa föräldrar och barn med att räkna fram och träffa avtal om underhållsbidrag. I detta kapitel tas även socialnämndernas skyldigheter vad gäller barn till ogifta föräldrar upp.

Del III (Underhåll till barn)

I kapitel 8 diskuteras hur ansvaret för barnets försörjning bör delas mellan föräldrarna samt hur underhållsbidrag till barn bör beräknas. Kapitel 9 behandlar domstolarnas praxis i underhållsmål. Härefter följer ett kapitel där underhållsbidrag till ungdomar över 18 år tas upp (kapitel 10). I kapitel 11 diskuteras hur de kostnader som kan uppkomma när barnet skall umgås med en förälder som är bosatt på annan ort än barnet bör fördelas mellan föräldrarna och i kapitel 12 tas de s.k. umgängesavdragen upp. Kapitel 13 behandlar domstolarnas möjligheter att avgöra mål om underhållsbidrag till barn utan huvudförhandling. Härefter följer ett kapitel som behandlar möjligheterna att få ett fastställt underhåll jämkat eller omprövat (kapitel 14) och ett kapitel som behandlar svårigheterna för främst barnet att få fram uppgifter om den underhållsbidragsansvariga förälderns ekonomiska förmåga (kapitel 15).

Del IV (Bidragsförskott)

I kapitel 16 diskuteras en begränsning i rätten till utfyllnadsbidrag. Härefter tas upp möjligheterna att i vissa fall inte lämna bidragsförskott (kapitel 17) och möjligheterna att förhindra att bidragsförskott utgår när barnet och den bidragsansvariga föräldern varaktigt bor tillsammans (kapitel 18). I kapitel 19 diskuteras socialförsäkringsnämndernas medverkan när en försäkringskassa avgör ärenden om eftergift av statens fordran på en bidragsansvarig förälder och i kapitel 20 tas frågan om retroaktiva utbetalningar av bidragsförskott upp.

Del V (Krav och indrivning)

Kapitel 21 behandlar preskription av fordringar på underhållsbidrag. Möjligheten för de bidragsansvariga föräldrarna att styra sina frivilliga betalningar till att avse en viss tid tas upp i kapitel 22. I kapitel 23 diskuteras om skulder till bidragsförskottssystemet för förskotterade underhållsbidrag bör beläggas med avgift eller ränta. Slutligen tas i denna del av betänkandet upp en del mindre frågor (kapitel 24).

Del VI (Genomförandet av förslagen och kommentarer till författningsförslagen)

Betänkandets del VI innehåller en sammanhållen redogörelse för de konsekvenser utredningens förslag kan antas leda till för bl.a. försäkringskassorna (kapitel 25). I kapitel 26 diskuteras tidsplanen för ett genomförande av förslagen. Slutligen innehåller denna del av betänkandet en närmare redogörelse för utredningens författningsförslag (kapitel 27).

Ett särskilt yttrande har fogats till betänkandet.

Till betänkandet har vidare fogats 13 bilagor. *Bilaga 1* innehåller utredningens direktiv (Dir. 1993:82). I *bilagorna 2-10* återfinns vissa siffror och beräkningar som berör metoden för beräkning av underhållsbidrag, förbehållsbeloppen m.m. *Bilaga 11* innehåller en redogörelse för vissa avgöranden där domstol prövat om barnet och den underhållsbidragsansvariga föräldern varaktigt bott tillsammans. I *bilaga 12* redogörs för erfarenheterna av försäkringskassornas medverkan vid avtal om underhållsbidrag till barn. *Bilaga 13* innehåller Göteborgs allmänna försäkringskassas rapport angående den av utredningen föreslagna nya metoden för beräkning av underhållsbidrag till barn.

De beräkningar av underhållsbidrag, föräldrars och barns normalbehov m.m. som redovisas i betänkandet avser förhållandena år 1994.

1.4 Vissa terminologiska frågor

Alla föräldrar är skyldiga att försörja sina barn. När man talar om den underhållsskyldige brukar man dock bara syfta på den förälder som är skyldig att betala underhållsbidrag. Så gör man t.ex. i BFL. Det är lätt att förstå att det blivit så, men det är inte helt lyckat. En korrekt term skulle vara den underhållsbidragsskyldige. Men det är ett långt och otympligt ord. I 7 kap. 3 § FB talar man helt enkelt om den bidragsskyldige.

Utredningen har försökt att hitta en bra benämning på den av föräldrarna som fullgör sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag till barnet. Slutligen har utredningen stannat för att i den löpande texten i betänkandet kalla denna förälder för "den underhållsbidragsansvariga föräldern" eller "den bi-

dragsansvarige". Benämningen är som redan sagts inte bra bl.a. för att den lägger tyngdpunkten på det ekonomiska ansvaret för barnet; föräldraskapet innebär ju så mycket mera. Den har dock den fördelen att föräldern inte längre anges vara "skyldig", vilket av många föräldrar uppfattas negativt.

Ett annat terminologiskt problem som utredningen har haft är "vårdnadshavare". I BFL och i dagligt (underhållsbidrags)tal används termen vårdnadshavare för att beteckna den förälder som barnet varaktigt bor tillsammans med, men i verkligheten är numera vårdnaden om barnen mycket ofta gemensam. I dessa fall är båda föräldrarna vårdnadshavare.

Man skulle naturligtvis kunna använda sig av skrivningen "den förälder som barnet varaktigt bor tillsammans med". Detta blir dock långt och otympligt. Därtill kommer att inte heller en så lång beteckning är invändningsfri. I de fall där endast en av föräldrarna har vårdnaden om barnet krävs det nämligen för rätten till underhållsbidrag och bidragsförskott inte att barnet varaktigt bor tillsammans med vårdnadshavaren. För att vara helt korrekt skulle man alltså egentligen skriva "den förälder som barnet varaktigt bor tillsammans med eller, om endast en av föräldrarna är vårdnadshavare, denna förälder".

Utredningen har övervägt ett antal olika benämningar på denna förälder och därvid funnit att termen "boförälder" är användbar. Beteckningen är kort och ger en bra uppfattning om vad det är frågan om.

I detta betänkande används alltså termen "boförälder" för att beteckna

- vid gemensam vårdnad: den förälder som barnet varaktigt bor tillsammans med
- när endast en av föräldrarna har vårdnaden om barnet: denna förälder (vårdnadshavaren).

Utredningen förslår inte att de termer som här tagits upp förs in i FB eller BFL.

1.5 Författningsförslagen

Lagen om bidragsförskott är en lag som bör vara skriven så att den är lätt att förstå. Det är den inte. Utredningen hade därför helst sett att det varit möjligt att byta ut den mot en mera överskådlig och lättförståelig lag. Med hänsyn till att regeringen har initierat en utredning med ett brett familjepolitiskt mandat har det dock inte bedömts lämpligt att göra genomgripande ändringar i en av de författningar som berörs av familjepolitiken. Utredningen föreslår därför inte några andra ändringar i BFL än sådana som föranleds av utredningens förslag i olika sakfrågor.

1.6 Arbetets inriktning

1.6.1 Bidragsförskottssystemet

Problemen i bidragsförskottssystemet beror nästan uteslutande på att det finns en koppling mellan reglerna om bidragsförskott och reglerna om underhållsbidrag samtidigt som det brister i samordningen mellan de två systemen. Så länge ett bidragsförskott bara är ett rent förskott på ett underhållsbidrag uppstår inga problem. Utan problemen beror på att bidragsförskottet inte bara är ett förskott på underhållsbidrag utan också inrymmer, genom vad som kallas utfyllnadsbidrag, ett bidrag från det allmänna. Och kopplingen mellan de båda systemen i kombination med den bristande samordningen medför att detta bidrag från det allmänna kan utgå med stora belopp till barn som inte har något behov av det, medan andra barn som verkligen behöver det blir utan eller får stöd med ett litet belopp. Den mest absurda konsekvensen av systemet visar sig i det förhållandet att en inkomstökning hos boföräldern kan leda till ett högre bidrag från det allmänna.

Det är alltså frestande att försöka byta ut systemet helt eller åtminstone att ändra det i grunden. Och det har många försökt att göra, men försöken har misslyckats. I denna utrednings uppdrag ingår inte att göra ett nytt försök. Utan utredningens uppdrag är begränsat till att föreslå ändringar som förbättrar systemet, men inte förändrar det i grunden.

Ett arbete med att förändra systemet i grunden har - i olika former - pågått i mer än tio år. Under den tiden har det inte - med något undantag - skett några förändringar i systemet, trots att det råder stor enighet om att även mindre förändringar skulle göra systemet bättre. Eftersom man trott att systemet snart skulle förändras radikalt eller försvinna helt är det naturligtvis förståeligt att man inte samtidigt arbetat med förbättringar i systemet. Det bästa - nämligen strävandena att åstadkomma ett i grunden reformerat system - har alltså blivit fiende till det goda, dvs. dagens system med mindre förbättringar.

Att man tidigare utrett frågor som gäller bidragsförskott så ingående betyder att utredningen har varit i en mycket speciell situation; de problem som nämns i direktiven har redan diskuterats åtskilliga gånger och så fort utredningen har stött på ett problem har det alltid varit lätt att konstatera att andra har hittat problemet före utredningen och diskuterat det. Det kan också finnas anledning att nämna att det bland de tjänstemän inom försäkringskassorna som arbetar med frågor om bidragsförskott finns en aktiv diskussion om problemen; många har tagit initiativ till utredningar inom den egna försäkringskassan för att lösa det som man upplever som brister i systemet. Även här finns det alltså erfarenheter och kunskaper att tillgodogöra sig. Det finns således få områden som är så genomdiskuterade och det är svårt att tro annat än att alla tankar på detta område redan är tänkta.

Utredningen har riktat in sitt arbete på att tillgodogöra sig tidigare arbete på området och - inte minst - vad som kommit fram i de diskussioner som tidigare förslag gett upphov till. Det har resulterat i att utredningens förslag när det gäller bidragsförskottssystemet inte är särskilt radikala utan snarare ganska försiktiga. Avsikten med detta arbetssätt är att få fram ett antal förslag som kan förbättra bidragsförskottssystemet; dock utan att förändra systemet i grunden. De förslag som utredningen lägger fram bör härigenom inte väcka så starkt motstånd att de inte kan ligga till grund för några förändringar. Samtidigt kan de som förespråkar mera långtgående förändringar se de förslag som här läggs fram som ett första steg. Utredningens förhoppning är alltså att den kunnat presentera något som är möjligt att acceptera för de flesta. Utredningen anser nämligen att det bara är med en sådan inriktning på förändringsarbetet som det över huvud taget går att åstadkomma några förändringar alls på detta område. Och att det är viktigt och angeläget att ett sådant arbete kommer igång råder det ingen tvekan om.

1.6.2 Reglerna om underhållsbidrag

Kopplingen mellan bestämmelserna om bidragsförskott och bestämmelserna om underhållsbidrag får också en annan konsekvens. Och den är att det kan ligga nära till hands att man vill utforma reglerna om underhållsbidrag på ett sådant sätt att nackdelarna med bidragsförskottssystemet blir mindre framträdande. Kopplingen mellan de två systemen gör också att man kan minska statens kostnader genom att ändra bestämmelserna om underhållsbidrag.

Genom bestämmelserna om underhållsbidrag reglerar lagstiftaren hur föräldrarna sinsemellan skall fördela sitt underhållsansvar gentemot sina barn. Det framstår som främmande för många att denna reglering skall vara beroende av hur man vill utforma det allmännas stöd till barn vars föräldrar lever isär eller av det statsfinansiella läget.

Å andra sidan är nästan alla barn som har rätt till underhållsbidrag med i bidragsförskottssystemet. Det betyder att det är troligt att man bör kunna uppnå ett helhetsresultat som är rättvist och tillfredsställande för de flesta genom sådana ändringar i reglerna om underhållsbidrag som löser eller åtminstone minskar problemen i bidragsförskottssystemet. För många framstår det därför som mest naturligt att utforma de två regelsystemen i samspel med varandra, utan att ange att det ena skall vara styrande för det andra.

Utredningens inriktning har varit att problemen i bidragsförskottssystemet inte bör lösas genom ändringar i reglerna om hur föräldrarna skall fördela sitt underhållsansvar.

DEL I

BAKGRUND

2 Nuvarande förhållanden

2.1 Inledning

I detta kapitel lämnas först en kort redogörelse för gällande bestämmelser om underhållsbidrag till barn (avsnitt 2.2) och om bidragsförskott (avsnitt 2.3). Härefter tas administrationen av underhållsbidrag och bidragsförskott upp (avsnitt 2.4). Slutligen lämnas vissa sifferuppgifter (avsnitt 2.5). De två första avsnitten är endast avsedda att ge en allmän orientering om det rättsliga läget. I den mån det har ansetts behövligt har utförligare redovisningar lämnats i anslutning till de olika delfrågor som utredningen har haft att behandla.

2.2 Föräldrars underhållsskyldighet gentemot sina barn

2.2.1 Underhållsskyldighet

De grundläggande bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet mot barn finns i 7 kap. FB.

Enligt 1 § skall föräldrarna svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. När underhållsskyldigheten bestäms skall hänsyn tas till barnets egna inkomster och tillgångar samt till barnets sociala förmåner under beaktande av vad som följer av föreskrifterna om dessa. Sinsemellan skall föräldrarna ta del i kostnaderna för barnets underhåll var och en efter sin förmåga.

Föräldrarnas underhållsskyldighet är alltså inte ovillkorlig utan beroende av föräldrarnas ekonomiska förmåga och barnets behov.

Underhållsskyldigheten upphör när barnet fyller 18 år. Går barnet i skolan vid den tidpunkten eller återupptar barnet skolgången före 19 års ålder är föräldrarna underhållsskyldiga så länge skolgången pågår, dock längst till dess barnet

fyller 21 år. Till skolgång räknas studier i grundskolan, gymnasieskolan och annan jämförlig grundutbildning.

Underhållsskyldighet åvilar inte endast de biologiska föräldrarna (varmed jämställs adoptivföräldrar, se 4 kap. 8 § FB) utan i vissa fall också styvföräldrar.

Den som är gift med barnets boförälder eller har eget barn tillsammans med boföräldern kan vara underhållsskyldig gentemot styvbarn. Underhållsskyldigheten mot styvbarn är dock begränsad till situationer där boföräldern och styvföräldern varaktigt bor tillsammans. Det förutsätts normalt också att barnet varaktigt bor tillsammans med dem. Sedan barnet flyttat hemifrån kvarstår nämligen skyldigheten endast om det finns särskilda skäl (7 kap. 5 § första stycket).

Underhållsskyldigheten bestäms på samma sätt som en biologisk förälders men medför inte någon ändring i skyldigheten att betala underhållsbidrag för den av barnets biologiska föräldrar, som inte bor tillsammans med barnet (5 § andra stycket). En styvförälders underhållsskyldighet är alltså subsidiär i förhållande till den underhållsskyldighet som åvilar denna förälder.

2.2.2 Underhållsbidrag

En förälder kan uppfylla sin underhållsskyldighet genom att faktiskt ta hand om barnet och försörja det eller genom att betala underhållsbidrag till barnet.

En förälder som inte har vårdnaden om barnet och inte heller varaktigt bor tillsammans med detta skall fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag till barnet. Detsamma gäller om föräldern har vårdnaden om barnet gemensamt med den andra föräldern men barnet varaktigt bor tillsammans med endast den andra föräldern (2 § första stycket). Även en förälder som inte är bidragsansvarig enligt vad som nu sagts - t.ex. en förälder som bor tillsammans med sitt barn - kan vara skyldig att betala underhållsbidrag, nämligen om han eller hon försummar sin underhållsskyldighet (6 §). Detta förutsätter avgörande av domstol.

Annars bestäms underhållsbidrag genom dom eller avtal (2 § andra stycket). Full avtalsfrihet råder i princip och ett ingånget avtal är bindande för båda parter (dvs. barnet och den bidragsansvarige). (Barn under 18 år företräds normalt av boföräldern.) Det existerar inga särskilda formkrav i fråga om underhållsavtals ingående frånsett avtal om att framtida underhållsbidrag skall betalas med ett engångsbelopp eller för längre perioder än tre månader (7 § andra stycket). För att ett underhållsavtal skall kunna verkställas krävs emellertid att det är skriftligt och att den bidragsansvariges namnteckning är bevittnad av två personer (3 kap. 19 § första stycket utsökningsbalken, UB).

Hjälp med att beräkna underhållsbidrag och med att upprätta underhållsavtal lämnas främst av socialnämndens tjänstemän samt av advokater och andra juri-

diska rådgivare.

Kommer föräldrarna inte överens kan underhållsfrågan prövas av allmän domstol. Frågan kan prövas separat eller i samband med mål om fastställande av faderskapet till barn, äktenskapsmål och mål om vårdnaden om barn.

Nu gällande bestämmelser om beräkning av underhållsbidrag till barn infördes genom en reform år 1979 (prop. 1978/79:12).

Socialstyrelsen har härefter arbetat fram detaljerade riktlinjer för hur man räknar ut underhållsbidrag till barn. De finns intagna i publikationen "Underhållsbidrag till barn, Allmänna råd från socialstyrelsen 1989:6". De allmänna råden - som till stora delar bygger på uttalanden i förarbetena till 1979 års underhållsreform - är inte bindande; fråga är om råd och rekommendationer. De vänder sig i första hand till de tjänstemän i kommunerna som medverkar vid fastställande av underhållsbidrag. Råden har emellertid fått ett stort genomslag och detta även i domstolspraxis.

Metoden

När underhållsbidrag bestäms räknas först barnets behov av underhåll fram. Härefter beräknas vad resp. förälder kan bidra med, det s.k. överskottet. Slutligen fördelas barnets behov av underhåll mellan föräldrarna i förhållande till deras förmåga. Metoden kallas vanligen "kvotdelningsmetoden".

Barnets behov

Utgångspunkten när underhållsbidrag bestäms är barnets behov. Hur stort ett barns behov är varierar givetvis efter bl.a. barnets ålder och levnadssituation. I allmänhet utgår man från vissa schablonbelopp som räknats fram av Socialstyrelsen och som motsvarar vad ett barn i en viss ålder normalt kostar. Beloppen är knutna till basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL).

Följande belopp används.

		Per månad år 1994
0-6 år	65 procent av basbeloppet	1 907 kr
7-12 år	80 procent av basbeloppet	2 347 kr
13 år -	95 procent av basbeloppet	2 787 kr

Till schablonbeloppet läggs eventuella barnomsorgskostnader. Därefter görs avdrag för bl.a. barnbidrag (750 kr per månad år 1994) och eventuella egna arbetsinkomster som barnet kan ha (dock inte mindre inkomster av feriearbete eller liknande).

Det belopp som återstår motsvarar barnets behov av underhåll från sina för-

äldrar.

Schablonbeloppen utgör endast en utgångspunkt vid beräkningen. Barnets behov av underhåll kan vara lägre eller högre på grund av individuella förhållanden hos det aktuella barnet. Barnet kan också göra anspråk på en högre standard och därmed större underhåll ju bättre föräldrarnas ekonomiska ställning är. Sådana s.k. standardtillägg är dock i praktiken ganska ovanliga.

Föräldrarnas förmåga

Härefter beräknas båda föräldrarnas förmåga att försörja barnet. Detta görs i princip på samma sätt för den bidragsansvariga föräldern som för boföräldern. Utgångspunkten är normalt förälderns verkliga inkomster. I vissa fall beaktar man dock den faktiska förvärvsförmågan.

När ett underhållsbidrag bestäms får föräldern förbehålla sig ett belopp för eget eller annans underhåll (förbehållsbelopp) enligt bestämmelserna i 7 kap. 3 § FB.

Förbehållsbeloppet för förälderns eget underhåll innefattar alla vanliga levnadskostnader. Bostadskostnaden beräknas för sig efter vad som är skäligt. De andra levnadskostnaderna beräknas med ledning av ett normalbelopp som för år räknat utgör 120 procent av basbeloppet. År 1994 uppgår basbeloppet till 35 200 kr, vilket ger ett normalbelopp på 3 520 kr i månaden.

I enskilda fall kan man frångå normalbeloppet och ange levnadskostnaderna till ett annat belopp, t.ex. om föräldern har avsevärda kostnader till följd av sjukdom och kostnaderna inte kompenseras genom försäkringsersättning eller på annat sätt.

Om det finns särskilda skäl får föräldern vidare förbehålla sig ett belopp för underhåll åt make som han eller hon varaktigt bor tillsammans med (s.k. hemmamakeförbehåll). Förbehållsbeloppet bestäms på samma sätt som för den bidragsansvarige själv. Normalbeloppet utgör dock 60 procent av basbeloppet (1 760 kr per månad år 1994).

Rätten till hemmamakeförbehåll avser i första hand make som inte har någon egen inkomst. Har maken en mindre, egen inkomst minskas förbehållsbeloppet och kan maken försörja sig själv får föräldern inte tillgodoräkna sig något förbehållsbelopp alls. Maken anses klara sin egen försörjning om han eller hon har en nettoinkomst som för år räknat motsvarar 120 procent av basbeloppet (3 520 kr per månad år 1994) och halva bostadskostnaden.

För att förbehåll skall få göras för maken räcker det emellertid inte att han eller hon saknar inkomst eller har en låg sådan. Utöver detta krävs, som framgått, att det föreligger särskilda skäl, t.ex. att makarna har barn i förskoleåldern hemma eller att maken inte kan förvärvsarbeta på grund av sjukdom.

Med make jämställs annan som den bidragsansvarige varaktigt bor tillsammans med, om de har barn gemensamt.

Om en förälder är underhållsskyldig mot flera barn är utgångspunkten att barnen skall behandlas lika. Hemmavarande barn har emellertid getts ett visst företräde framför bidragsberättigade barn.

Har den bidragsansvarige hemmavarande barn får han eller hon nämligen förbehålla sig ett belopp som - tillsammmans med vad som utges till barnet av den andra föräldern eller för dennas räkning - för år utgör 40 procent av gällande basbelopp (1 173 kr per månad år 1994). Rätten kan dock bestämma ett annat förbehållsbelopp om det föranleds av omständigheterna i det särskilda fallet. Fråga är närmast om en garantiregel som aktualiseras först när det står klart att ett beräknat underhållsbidrag skulle leda till intrång i det hemmavarande barnets behov. Avsikten är att ge det hemmavarande barnet samma skydd som bidragsförskottet ger ett barn som inte varaktigt bor tillsammans med båda sina föräldrar (se avsnitt 2.3).

Förbehåll får slutligen göras också för skälig bostadskostnad. Socialstyrelsen och RFV meddelar årligen normer för bedömningen av skälig bostadskostnad vid beräkning av underhållsbidrag. Utgångspunkten är här den faktiska kostnaden, dvs. bruttokostnaden minskad med eventuellt bostadsbidrag. Överstiger bostadskostnaden den enligt normerna högsta godtagbara kostnaden måste det föreligga särskilda skäl för att en högre kostnad ändå skall anses skälig.

Om en förälder är gift eller sammanboende får han eller hon normalt förbehålla sig halva bostadskostnaden. Den andra halvan antas den andra vuxna i hushållet stå för.

Formel för beräkning av underhållsbidrag

Den metod för beräkning av underhållsbidrag som normalt används i dag och vars grunddrag utvecklades i förarbetena till 1979 års underhållsreform går i ett enkelt fall, där föräldrarna har ett barn, i korthet ut på följande.

Först uppskattar man barnets behov av underhåll till ett visst belopp. Härefter räknar man fram vardera förälderns överskott. Med överskott avses det belopp som återstår sedan förbehållsbeloppen för eget och för eventuell makes eller sambos underhåll dragits av från inkomsten efter skatt. Underhållsbidraget får man sedan fram genom att man fördelar det belopp som beräknats för barnets behov mellan föräldrarna i proportion till överskottsbeloppen.

$$\text{Barnets behov} \times \frac{\text{den bidragsansvariges överskott}}{\text{föräldrarnas sammanlagda överskott}} = \text{underhållsbidraget}$$

Exempel:
Om ett barns behov av underhåll beräknas till 2 290 kr per månad, den bidragsansvariga förälderns överskott till 1 900 kr och den andra förälderns överskott

till 1 200 kr kan underhållsbidraget enligt den s.k. kvotdelningsmetoden beräknas till

$$2\,290 \times \frac{1\,900}{1\,900 + 1\,200} = 1\,404 \text{ kr}$$

De nästan 900 kr som återstår för att täcka barnets behov på 2 290 kr får den andra föräldern ta av sitt överskott på 1 200 kr.

I de fall där föräldrarna har en så svag ekonomi att de inte tillsammans kan täcka sitt barns behov leder en uträkning enligt formeln till att underhållsbidraget blir högre än den bidragsansvariges överskott. Underhållsbidraget får i sådana fall reduceras så att det inte inkräktar på de förbehållsbelopp som den bidragsansvarige har rätt till.

Normalt tas inte heller hela överskottet i anspråk för underhållsbidrag.

Att så inte sker beror i vissa fall på att den bidragsansvarige har så god ekonomi att han eller hon kan täcka sin del av barnets behov och ändå ha kvar medel utöver förbehållsbeloppen.

Att så inte sker kan i andra fall bero på att underhållsbidraget reducerats för att inte hela överskottet skall gå åt till underhållsbidrag. Enligt Socialstyrelsens rekommendationer bör den bidragsansvariga föräldern alltid få behålla minst 300 kr utöver förbehållsbeloppen när underhållsbidraget är betalt.

300-kronors reduktionen är tänkt som en spärr i sista hand. Först bör alltså ett preliminärt underhållsbidrag räknas fram med hjälp av formeln. Härefter kontrolleras om någon nedsättning behöver göras för att den bidragsansvarige skall ha kvar minst 300 kr utöver förbehållsbeloppen. Meningen är inte att man - vilket ibland sker - skall höja förbehållsbeloppet med 300 kr före proportioneringen.

Den ovan behandlade metoden är endast att se som ett hjälpmedel och det bidrag som räknats fram bör kontrolleras genom en allmän skälighetsbedömning och vid behov korrigeras.

2.2.3 Ett exempel som visar hur man beräknar underhållsbidrag

Barnets boförälder har en inkomst på 11 000 kr i månaden. Den underhållsbidragsansvariga föräldern har en månadsinkomst på 14 000 kr. Barnet är 12 år.

Barnets behov

Schablon	2 347 kr
Barnbidrag	- 750 kr
Behov av underhåll	1 597 kr

Beräkning av föräldrarnas överskott

	Bidragsansvarig	*Boförälder*
Lön	14 000	11 000
Bostadsbidrag		1 595
Skatt	4 108	3 077
Eget förbehåll	3 520	3 520
Hyra	3 100	3 925
Överskott	3 272	2 073

Underhållsbidraget bestäms så att föräldrarna får stå för barnets kostnader i proportion till sina resp. överskott.

Underhållsbidraget blir

$$1\,597 \times \frac{3\,272}{3\,272 + 2\,073} = 978 \text{ kr}$$

Boförälderns del av barnets behov blir enligt motsvarande beräkning 619 kr per månad.

2.2.4 Umgängeskostnader

När barnet vistas hos den bidragsansvariga föräldern har denna förälder vissa kostnader för barnet utöver det underhållsbidrag som ofta skall betalas för barnet. Samtidigt har den förälder som barnet varaktigt bor hos minskade kostnader för barnet.

En bidragsansvarig förälder som har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn får göra ett visst avdrag på det underhållsbidrag han eller hon skall betala. För varje helt dygn av vistelsen är avdraget 1/40 av det då gällande månatliga underhållsbidraget. Med ett helt dygn avses här tiden mellan kl. 0.00 och kl. 24.00.

Exempel: Barnet har varit hos den bidragsansvariga föräldern i sju hela dygn i sträck. Underhållsbidraget är 900 kr i månaden.

Avdraget blir

$$\frac{7 \times 900}{40} = 157 \text{ kr (ören räknas inte).}$$

Avdragsrätten måste i princip utnyttjas inom sex månader från slutet av den månad då vistelsen upphörde.

Om det föreligger särskilda skäl, kan domstol förordna om andra villkor för avdragsrätten (4 § andra stycket).

Föräldrarna kan naturligtvis alltid själva komma överens om andra villkor för avdragsrätten.

Har det redan då underhållsbidraget fastställdes tagits hänsyn till att den bidragsansvarige i väsentlig mån fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig, föreligger inte någon rätt till avdrag på underhållsbidraget (4 § tredje stycket).

Om ett barn skall umgås med en förälder som är bosatt på annan ort än barnet, kan särskilda kostnader uppkomma. Det kan t.ex. vara fråga om resekostnader för barnet eller någon av föräldrarna. FB innehåller inte några bestämmelser som reglerar föräldrarnas inbördes ansvar för sådana kostnader. I rättspraxis har resekostnader beaktats i samband med fastställande av underhållsbidraget.

Socialstyrelsen har i sina allmänna råd ansett att det är rimligt att en del av resekostnaderna beaktas vid den slutliga skälighetsbedömningen som sker när ett underhållsbidrag bestäms. Enligt styrelsen bör resekostnaderna inte påverka underhållsbidragets belopp, om den underhållsbidragsansvariga förälderns ekonomiska förmåga är sådan att föräldern utöver underhållsbidraget kan bekosta resorna.

2.2.5 Ändring av avtal eller dom

Underhållsbidrag till barn anpassas automatiskt till ändringarna i penningvärdet. Bestämmelser om detta finns i lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag, den s.k. indexlagen.

Om föräldrarna är ense har de vidare alltid möjlighet att själva komma överens om att ändra vad som bestämts om underhållet i ett avtal eller en dom.

Kan föräldrarna inte komma överens måste de vända sig till en domstol för att få ett tidigare bestämt underhållsbidrag ändrat.

En förälder kan alltid få avtal eller domar om underhållsbidrag för framtiden omprövade när bidraget - bortsett från s.k. indexändringar - har utgått med oförändrat belopp under minst sex år (7 kap. 10 § tredje stycket FB).

Har det inte gått så lång tid måste den som vill få till stånd en ändring visa att förhållandena har ändrats.

En domstol kan nämligen jämka en dom eller ett avtal om underhåll, om änd-

ring i förhållandena föranleder det. För tiden innan talan har väckts får dock mot parts bestridande jämkning göras endast på så sätt att obetalda bidrag sätts ned eller tas bort (10 § första stycket). Det är alltså inte möjligt att sätta ned eller ta bort ett underhållsbidrag som betalats. Har barnet väl fått sitt underhållsbidrag, behöver det inte befara att på grund av ändrade förhållanden få betala tillbaka något av vad som uppburits. Inte heller är det möjligt att höja ett underhållsbidrag för tiden före den dag då talan väcktes.

Varje förändring kan inte åberopas som skäl för en ändring av underhållsbidraget. Förändringen bör vara påtaglig och ha en viss varaktighet samt gå utöver vad man får räkna med som normala variationer.

Ett skäl för jämkning kan vara att den bidragsansvarige har fått underhållsansvar mot ytterligare ett barn.

Ett avtal om underhåll kan slutligen också jämkas av rätten, om avtalet är oskäligt med hänsyn till omständigheterna vid dess tillkomst och förhållandena i övrigt; endast om det finns särskilda skäl behöver dock redan erhållna bidrag betalas tillbaka (7 kap. 10 § andra stycket FB).

2.2.6 Preskription m.m.

Underhållsbidrag skall som huvudregel betalas förskottsvis för kalendermånad (7 § första stycket).

Om den bidragsansvarige inte betalar underhållsbidraget i rätt tid eller med rätt belopp kan indrivning ske med hjälp av kronofogdemyndigheten. Bl.a. den bidragsansvariges lön kan då tas i anspråk genom införsel eller utmätning.

Ett barn är i princip berättigat till underhållsbidrag från födseln och själva underhållsskyldigheten preskriberas inte. Möjligheten att få underhållsbidrag för förfluten tid är dock begränsade. Om den bidragsansvarige inte medger det får underhållsbidrag inte dömas ut för längre tid tillbaka än tre år före den dag då talan väcktes (8 §).

Har underhållsbidraget fastställts går rätten att kräva ut bidraget i princip förlorad fem år efter den ursprungliga förfallodagen (9 §).

2.2.7 Skatteregler m.m.

Avdragsrätten på högst 3 000 kr per barn och år för erlagda underhållsbidrag till icke hemmavarande barn togs bort fr.o.m. år 1991. De underhållsbidragsansvariga kompenserades för effekten av den slopade avdragsrätten genom att underhållsbidragen sattes ned med ett visst belopp, normalt med 75 kr per månad.

2.3 Bidragsförskott m.m.

2.3.1 Bidragsförskott

De grundläggande bestämmelserna om bidragsförskott finns i BFL. Bestämmelserna har nära samband med bestämmelserna om underhållsbidrag.

Bidragsförskott utgår av allmänna medel till barn som är bosatta här i landet. De grundläggande förutsättningarna för rätten till bidragsförskott motsvarar dem som uppställs i 7 kap. 2 § första stycket FB beträffande skyldigheten att utge underhållsbidrag.

Till en början kan bidragsförskott alltså lämnas när ingen av föräldrarna eller endast en av dem har vårdnaden om barnet. Bidragsförskott lämnas då i förhållande till den förälder som inte har vårdnaden. Ytterligare en förutsättning för att bidragsförskott skall utgå är att denna förälder inte varaktigt bor tillsammans med barnet. Bidragsförskott kan lämnas också när båda föräldrarna har vårdnaden om barnet gemensamt men barnet varaktigt bor tillsammans med endast en av dem. Bidragsförskott lämnas då i förhållande till den andra föräldern (1 § andra stycket BFL).

Frågor om bidragsförskott handhas av RFV och de allmänna försäkringskassorna. Beslut om bidragsförskott fattas av försäkringskassa efter ansökan (5 och 6 §§).

Bidragsförskottets årliga belopp utgör 14 080, dvs. 1 173 kr per månad (4 § första stycket). Bidragsförskottet är inte behovsprövat.

Bidragsförskott lämnas inte om

a) boföräldern uppenbarligen utan giltigt skäl underlåter att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidrag eller faderskap till barnet fastställt,

b) det finns grundad anledning anta att den underhållsbidragsansvarige i vederbörlig ordning betalar fastställt underhållsbidrag som inte understiger bidragsförskottsnivån eller

c) det är uppenbart att den bidragsansvarige på annat sätt sörjt eller sörjer för att barnet får motsvarande underhåll (2 §).

Bidragsförskottet var, som ordet antyder, från början ett rent förskott från det allmänna. I detta ligger att bidragsförskottet aldrig kunde vara högre än det underhållsbidrag som bestämts genom dom eller avtal. Själva karaktären av stödet har numera ändrats. Oberoende av om underhållsbidrag fastställts och utan begränsning till storleken av eventuellt fastställt belopp lämnas numera - med vissa begränsningar - ett generellt stöd upp till en viss nivå (bidragsförskottsnivån, 1 173 kr i månaden). Om underhållsbidraget är lägre än bidragsförskottet utgör en del av bidragsförskottet således inte ett förskott. Denna del av bidragsförskottet kallas utfyllnadsbidrag. I de fall något underhållsbidrag inte

är fastställt eller fastställt till noll kr har hela bidragsförskottet karaktär av utfyllnadsbidrag.

Till den del bidragsförskottet har karaktären av ett förskott övertar det allmänna ansvaret för indrivningen hos den underhållsbidragsansvariga föräldern och risken för förlust. När försäkringskassan förskotterat underhållsbidraget skall den bidragsansvarige alltså betala underhållsbidraget till försäkringskassan.

Utfyllnadsbidraget är ett rent statligt stöd och något krav på återbetalning av detta riktas inte mot den bidragsansvarige.

Finns grundad anledning anta att det fastställda underhållsbidraget betalas i vederbörlig ordning utgår bidragsförskott endast i form av utfyllnadsbidrag (4 § andra stycket).

Bidragsförskottets olika delar kan illustreras med följande exempel.

Exempel 1: Den bidragsansvariga föräldern är ålagd att betala ett underhållsbidrag på 1 500 kr i månaden, men han eller hon betalar inte någonting. Barnet kan då få bidragsförskott med 1 173 kr i månaden. I detta fall har bidragsförskottet en ren förskottsfunktion.

Exempel 2: Den bidragsansvariga föräldern är ålagd att betala ett underhållsbidrag på 450 kr i månaden och gör också detta. Barnet har då rätt att från det allmänna utfå mellanskillnaden mellan det fastställda underhållsbidraget (450 kr) och bidragsförskottsnivån (1 173 kr), dvs. 723 kr, såsom ett utfyllnadsbidrag.

Exempel 3: Den bidragsansvariga föräldern är ålagd att betala ett underhållsbidrag på 650 kr i månaden, men betalar inte någonting. Barnet kan då få bidragsförskott med 1 173 kr i månaden. Av detta belopp är 650 kr ett rent förskott. Resterande belopp, 523 kr, är ett utfyllnadsbidrag. Som redan sagts kan denna del av bidragsförskottet inte återkrävas från den bidragsansvariga föräldern utan utgör det ett rent stöd från det allmänna.

Om det underhållsbidrag som har blivit fastställt uppenbarligen understiger vad den underhållsbidragsansvarige bör erlägga i bidrag, lämnas inte bidragsförskott med högre belopp än underhållsbidraget (4 § tredje stycket). Något utfyllnadsbidrag utges alltså inte.

Har det vid underhållsbidragets fastställande beaktats att den bidragsansvarige i väsentlig mån skall fullgöra sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig, minskas bidragsförskottet med belopp som svarar mot den del av underhållsskyldigheten som fullgörs på detta sätt (4 a § första stycket).

Bidragsförskott utbetalas månadsvis i förskott genom RFV:s försorg. Utbetalningen görs i regel till boföräldern (8, 9 och 10 §§).

Har den bidragsansvarige rätt till umgängesavdrag enligt FB minskas det underhållsbidrag han eller hon skall betala till försäkringskassan i motsvarande

mån. För att avdraget skall kunna beaktas vid återkrav måste den bidragsansvarige anmäla detta till försäkringskassan inom tre månader från utgången av den kalendermånad då vistelsen upphörde. Den bidragsansvarige skall genom intyg av den andra föräldern eller, om sådant intyg inte kan erhållas, på annat sätt styrka att han eller hon haft barnet hos sig under den tid som avdraget avser. Oavsett vad som bestämts genom dom eller avtal beaktas avdraget endast om den bidragsansvarige har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn (15 § andra stycket). Har den bidragsansvarige rätt till umgängesavdrag minskas kommande bidragsförskott med motsvarande belopp (4 a § andra stycket).

I den mån det bidragsförskott som försäkringskassan betalar ut svarar mot fastställt underhållsbidrag inträder försäkringskassan i barnets rätt till underhållsbidraget. Så länge bidragsförskott utgår skall den bidragsansvarige därför betala underhållsbidraget till försäkringskassan (15 och 16 §§).

Betalar den bidragsansvarige inte efter förmåga skall försäkringskassan vidta erforderliga åtgärder för fordringens indrivande (17 §).

Under vissa förutsättningar får försäkringskassan besluta om eftergift - helt eller delvis - av statens fordran på den bidragsansvarige (18 §). Eftergift får meddelas om det är påkallat av en ändring i den bidragsansvariges ekonomiska förhållanden. Eftergift får även i övrigt meddelas om det framstår som skäligt med hänsyn till den bidragsansvariges personliga förhållanden eller av annan särskild anledning.

Bidragsförskott utgår längst t.o.m. den månad under vilken barnet fyller 18 år (3 § andra stycket).

Härefter kan förlängt bidragsförskott utgå.

2.3.2 Förlängt bidragsförskott

Bestämmelser om förlängt bidragsförskott finns i lagen (1984:1095) om förlängt bidragsförskott för studerande (FBFL).

Förlängt bidragsförskott kan lämnas för barn som går i skolan när det fyller 18 år eller återupptar skolgången innan det fyller 19 år så länge barnet bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag eller studiehjälp, dock längst t.o.m. juni månad det år barnet fyller 20 år (2 §).

Ett annat villkor för att förlängt bidragsförskott skall utgå är att barnet varaktigt sammanbor med en och endast en av föräldrarna eller med någon som var vårdnadshavare för barnet när det fyllde 18 år (3 §).

Förlängt bidragsförskott utgår inte, om faderskapet till barnet inte är fastställt och bidragsförskott inte har lämnats för den månad då barnet fyller 18 år (4 §).

I övrigt gäller i stort sett motsvarande bestämmelser som för bidragsförskott.

2.3.3 Särskilt bidrag till vissa adoptivbarn

Bestämmelser om särskilt stöd motsvarande bidragsförskott till barn som är adopterade av endast en person finns i lagen (1984:1096) om särskilt bidrag till vissa adoptivbarn (SBAL). Reglerna för bidraget motsvarar i huvudsak dem som gäller för bidragsförskott och förlängt bidragsförskott.

2.3.4 Särskilt bidrag till ensamföräldrar

Till följd av skattereformen infördes från och med 1992 års taxering nya regler för inkomstbeskattning och beräkning av skatt. De nya reglerna innebär bl.a. att ensamstående föräldrar med hemmavarande barn under 18 år inte längre medges skattereduktion med 1 800 kr. Som kompensation för den slopade skattereduktionen lämnades för åren 1991-1993 ett särskilt bidrag av allmänna medel till ensamstående föräldrar med hemmavarande barn under 18 år (lagen [1992:148] om särskilt bidrag till ensamstående med barn). Bidraget uppgick till 1 800 kr för vartdera av de tre åren.

2.3.5 Den Europeiska unionen

Förmåner enligt BFL, FBFL och SBAL omfattas av förordningen (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen. I och med att Sverige blivit medlem i Europeiska unionen har förordningen blivit direkt gällande i Sverige utan några mellankommande lagstiftningsåtgärder.

Förordningen innehåller i art. 7 bestämmelser om likabehandling i fråga om sociala förmåner. I art. 7.2 föreskrivs sålunda att en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat skall inom en annan medlemsstats territorium åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som värdlandets egna medborgare.

Förordningen omfattar enbart arbetstagare och deras familjemedlemmar. Utanför förordning 1612/68 faller alltså egenföretagare.

Vad gäller familjemedlemmar är det avgörande enligt förordningen att familjemedlemmen är beroende av den anställde för sitt underhåll och att förmånen kan ses som en social fördel för den anställde själv. Om dessa förutsättningar föreligger, har familjemedlemmen rätt till förmånen.

Rätten till likabehandling enligt art. 7.2 i förordning 1612/68 gäller när den anställde och hans eller hennes familjemedlemmar befinner sig i Sverige. Förordningen ger ingen rätt för den anställde att uppbära eller ta med sig svenska förmåner utanför Sverige. En person som arbetar i Sverige har alltså enligt förordningen rätt till svenska sociala förmåner, t.ex. bidragsförskott, på samma villkor som svenska medborgare, men förmånerna kan med stöd av förordningen utges endast i Sverige.

I BFL, FBFL och SBAL uppställs det krav på en viss tids vistelse i Sverige för att rätt till de aktuella förmånerna skall föreligga om barnet inte är svensk medborgare. Likabehandlingsprincipen i art. 7.2 innebär att detta krav inte kommer att gälla personer som omfattas av förordning 1612/68. Dessa blir alltså omedelbart berättigade till förmånerna vid arbete och vistelse i Sverige. Det är alltså inte möjligt att för medborgare i andra EU-länder som arbetar och vistas i Sverige upprätthålla de krav på viss tids vistelse som uppställts i den svenska lagstiftningen för bidragsförskott, förlängt bidragsförskott och särskilda bidrag till vissa adoptivbarn.

2.4 Något om olika organs befattning med bidragsförskott och underhållsbidrag till barn

2.4.1 Underhållsmål vid de allmänna domstolarna

Mål om underhåll hör till de allmänna domstolarna, dvs. tingsrätterna, hovrätterna - och som sista instans - Högsta domstolen (HD). Målen handläggs i den för tvistemål stadgade ordningen och anses i huvudsak vara dispositiva. Utmärkande för de dispositiva målen är att parterna själva i stor utsträckning bestämmer ramarna för processen.

Är föräldrarna överens om ett visst underhållsbidrag och yrkar de att rätten i en dom skall fastställa deras överenskommelse gör domstolen inte någon prövning i sak utan fastställer endast vad föräldrarna avtalat. Detta är vanligt när frågan om underhåll tas upp i samband med en gemensam ansökan om äktenskapsskillnad.

Vid tvist gör domstolen en materiell prövning och fastställer underhållsbidraget utifrån de uppgifter som föräldrarna lämnat. Vitsordar en förälder att en uppgift som den andra föräldern lämnat utgår domstolen vid sin bedömning från att den är riktig. Domstolen kan inte heller fastställa ett högre underhållsbidrag än vad som yrkats eller ett lägre underhållsbidrag än vad den bidragsansvarige medgett.

Tingsrättens avgörande i mål om underhåll kan överklagas till hovrätt. Hovrättens avgörande får i princip inte överklagas. Hovrätten får dock tillåta att avgörandet överklagas, om det finns särskilda skäl att låta HD pröva om det är av vikt för rättstillämpningen att frågan prövas av HD (20 kap. 12 § första stycket FB). Det gäller inte något överklagandeförbud när hovrättens avgörande överklagas även i någon annan del. Har hovrätten samtidigt prövat t.ex. vårdnadsfrågan och överklagas domen i den delen kan avgörandet alltså utan begränsningar överklagas även i underhållsdelen (20 kap. 12 andra stycket FB;

prop. 1988/89:78 s. 36-39, 84 och 85).

Om den bidragsansvarige förlorar ett mål om underhåll gäller enligt huvudregeln i 18 kap. 1 § RB han eller hon skall betala barnets rättegångskostnader. Är det däremot barnet som förlorar målet får domstolen, om det finns särskilda skäl, förordna att var och en skall bära sin rättegångskostnad (7 kap. 19 § FB). Sådana skäl anses regelmässigt föreligga när försäkringskassan har initierat en höjning av underhållsbidraget eller motsatt sig en sänkning av det. Finns det inte sådana skäl och har barnet i rättegången företrätts av boföräldern, skall boföräldern i stället för barnet ersätta den bidragsansvarige dennes rättegångskostnad.

2.4.2 Bidragsförskott och underhållsbidrag vid de allmänna försäkringskassorna

Bidragsförskottssystemet administreras av RFV och de allmänna försäkringskassorna. Försäkringskassorna handlägger ärenden som rör bidragsförskott och återkrav av utbetalat bidragsförskott. RFV är tillsynsmyndighet över kassorna.

Vid var och en av landets 25 allmänna försäkringskassor finna ett centralkontor och ett varierande antal lokalkontor (18 kap. 1 § AFL samt 1 och 2 §§ RFV:s föreskrifter om organisationen av de allmänna försäkringskassorna; RFFS 1987:6).

Administrationen av systemet med bidragsförskott vid kassorna är organiserad så att lokalkontoret vid den försäkringskassa där boföräldern är inskriven handlägger och beslutar i frågor om rätten till och storleken av bidragsförskott. Återkrav mot den bidragsansvarige handläggs av den försäkringskassa där han eller hon är inskriven (ibland på centralkontoret och ibland på lokalkontoret).

Den som önskar erhålla bidragsförskott skall ansöka om det. Ansökan görs normalt av barnets boförälder (6 § BFL). Den bidragsansvarige skall, om det är möjligt, omedelbart underrättas om ansökningen och ges möjlighet att yttra sig (7 § första stycket BFL).

Beslut om bidragsförskott fattas som regel av den försäkringskassa hos vilken barnets boförälder är inskriven (5 § andra-fjärde styckena BFL). Är det boföräldern som ansökt om bidragsförskott skall hon eller han samt den bidragsansvarige underrättas om beslutet (7 § andra stycket BFL).

Försäkringskassan prövar i samband med ansökan om bidragsförskott om förutsättningarna för att bidragsförskott skall lämnas är för handen. Är ett underhållsbidrag redan fastställt prövar försäkringskassan om detta uppenbarligen är för lågt med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Kassan har alltså en kontrollerande funktion. Kontrollen av underhållsbidragets storlek görs dock endast om underhållsbidraget är lägre än bidragsförskottet och prövningen inskränker sig till om underhållsbidraget uppenbarligen understiger vad den

bidragsansvarige bör betala. Är så fallet lämnas bidragsförskott inte med högre belopp än underhållsbidraget.

Advokater och socialnämnder tar ofta i enskilda fall kontakt med försäkringskassan i bidragsförskottsfrågan för att informera sig om huruvida kassan kan godta ett tilltänkt underhållsbidrag av viss storlek. Kassan anser sig visserligen i allmänhet inte kunna lämna något förhandsbesked men de informella underhandskontakterna torde ofta vara tämligen långtgående. Det förekommer också att underhållsavtal villkoras på så sätt att deras giltighet görs beroende av att försäkringskassan finner det avtalade underhållsbidraget skäligt.

Innan försäkringskassan tar ställning till om ett visst fastställt underhållsbidrag uppenbarligen är för lågt inhämtar kassan uppgifter om föräldrarnas och barnets ekonomi från i första hand de register kassan har tillgång till samt från föräldrarna. Kassans handläggning präglas av den s.k. officialprincipen, vilket innebär att det åligger kassan att införskaffa den utredning som behövs. Härefter görs en "kontrollräkning" av underhållsbidraget med tillämpning av reglerna i 7 kap. FB och med ledning av Allmänna råd 1989:6 från Socialstyrelsen. Försäkringskassan har tillgång till dataprogram för beräkningen.

Anses underhållsbidraget uppenbarligen inte understiga vad den bidragsansvarige bör betala och är förutsättningarna i övrigt uppfyllda beviljas bidragsförskott.

Understiger bidraget uppenbarligen vad den bidragsansvarige bör betala, utreds anledningen till det låga bidraget. Finns godtagbara skäl för det, beviljas fullt bidragsförskott. Annars lämnas bidragsförskott inte med högre belopp än underhållsbidraget.

Den kontroll kassan gör av ett fastställt underhållsbidrag varierar från fall till fall. Har socialnämnd medverkat till att ett visst underhållsbidrag fastställts torde kassan i allmänhet inte ha någon anledning att ifrågasätta att ett alltför lågt bidrag blivit bestämt (prop. 1978/79:12 s. 200 och Allmänna råd från RFV 1989:10 s. 59). Utrymmet för utnyttjande av spärregeln i 4 § tredje stycket BFL är också mycket begränsat när underhållsfrågan avgjorts av allmän domstol efter en fullständig prövning i sak (prop. 1978/79:12 s. 200 samt FÖD 1984:6, 1984:40 och 1987:11).

BFL:s bestämmelse att försäkringskassan skall pröva om underhållsbidraget uppenbarligen är för lågt kan uppfattas som att socialnämnds beräkningar och domstols avgöranden i underhållsmål sätts i fråga. I de fall kassan kommer till ett annat resultat uppfattas detta ofta som en kompetenskonflikt mellan olika offentliga organ. Det som ser ut som en kompetenskonflikt är dock ett uttryck för olika funktioner. Bidragsförskottet har karaktär av socialförmån medan underhållsbidraget är avtalbart. Avtalsfriheten nödvändiggör en kontroll av underhållsbidragets storlek för att förhindra missbruk av bidragsförskottssystemet.

Det är inget villkor för att bidragsförskott skall lämnas att ett underhållsbidrag är fastställt. Bidragsförskott lämnas emellertid inte om boföräldern uppenbar-

ligen utan giltigt skäl underlåter att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidraget fastställt. Innan försäkringskassan tar ställning till om några krav bör ställas på boföräldern i detta avseende, inhämtar kassan uppgifter om parternas ekonomi. RFV rekommenderar att försäkringskassan när den har fått in nödvändiga uppgifter gör en preliminär beräkning av underhållsbidragets storlek och meddelar såväl boföräldern som den bidragsansvarige vilket belopp som kassan anser vara skäligt (Allmänna råd från RFV 1989:10 s. 43 och 44). Innan bidragsförskott beviljas informerar kassan om aktuella skyldigheter och konsekvenserna av utebliven medverkan samt försäkrar sig kassan om att erforderliga åtgärder vidtas för att få underhållsbidraget fastställt. Detta kan ske t.ex. genom att socialnämnden bekräftar att boföräldern medverkar till att få ett skäligt underhållsbidrag fastställt eller genom att boföräldern lämnar kassan uppgift om till vilken advokat han eller hon vänt sig. Ärendet bevakas sedan.

Det är i praktiken mycket vanligt att bidragsförskott beviljas i avvaktan på att ett underhållsbidrag skall fastställas.

Så länge bidragsförskott utgår sker en viss uppföljning av sådana förändringar som kan tänkas påverka underhållsbidragets storlek. När kassan får kännedom om en sådan förändring, kan kassan ompröva nivån på det fastställda underhållsbidraget på motsvarande sätt som vid en ansökan om bidragsförskott. Bedöms underhållsbidraget därvid vara för lågt föreslår kassan barnet (boföräldern) att söka få till stånd en jämkning eller omprövning av underhållsbidraget.

Försäkringskassan har möjlighet att i datasystemet registrera maskinella bevakningstidpunkter i de ärenden där man anser att det behövs t.ex. om en ändring av inkomstförhållandena kan förutses. Vid två tillfällen varje år gör RFV dessutom en samkörning av bidragsregistret och sjukförsäkringsregistret för att följa upp större förändringar av inkomsten hos de bidragsansvariga. Vid samkörningen plockas bidragsansvariga vars sjukpenninggrundande inkomst höjts med 10 000 kr eller mer ut och uppgift om dessa skickas till vederbörande försäkringskassa (s.k. SGI-lista).

Efterkontrollen av underhållsbidragens storlek varierar från försäkringskassa till försäkringskassa beroende på i första hand arbetsbelastning och uppgiftens prioritering. De flesta kassor synes göra riktade efterkontroller, ofta omfattande sådana ärenden där något underhållsbidrag inte är fastställt eller där bidraget är fastställt till ett lågt belopp. Andra kassor gör fortlöpande kontroller av samtliga ärenden (t.ex. 1/3 eller 1/6 av stocken varje år) eller slumpmässiga kontroller.

Det är kassans uppgift att besluta om att dra in eller sätta ned bidragsförskott när detta föranleds av bestämmelserna i BFL. I de fall det i ett löpande bidragsförskottsärende blir aktuellt att få ett underhållsbidrag fastställt eller höjt får dock barnet (boföräldern) en skälig tid - omkring tre månader - på sig för att kunna agera (prop. 1978/79:12 s. 200 och Allmänna råd från RFV 1989:10 s. 60).

Kassan genom RFV informerar också parterna om förändringar i storleken på underhållsbidraget till följd av den s.k. indexlagen.

När ett underhållsbidrag är fastställt kräver kassan tillbaka det underhålls-

bidrag som förskotterats från den bidragsansvarige (16 och 17 §§ BFL).

Fullgör den bidragsansvarige inte efter förmåga sin betalningsskyldighet skall kassan utan dröjsmål vidta erforderliga åtgärder för fordringens indrivande (förmågeprövning enligt 17 § BFL). Kassans skyldighet att driva in obetalda underhållsbidrag är alltså villkorad. Kravhandläggningen omfattar ett flertal åtgärder. Kassan tar ställning till om betalningsanmaning skall skickas ut, utreder den bidragsansvariges betalningsförmåga, söker eventuellt kontakt med honom eller henne, tar i vissa fall ställning till betalningsplan och eventuellt begärt betalningsanstånd och till om skuldärendet skall lämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning.

Kravhandläggningen sker med hjälp av ett riksomfattande system för automatisk databehandling (ADB). Inbetalningskort sänds automatiskt ut till de bidragsansvariga. Via ADB-systemet sker inbetalningskontroller och utskrift av de handlingar som behövs för indrivningsåtgärder.

Kassan kan under vissa förutsättningar besluta att statens underhållsfordran på den bidragsansvarige skall efterges helt eller delvis (18 § BFL). Eftergiftsärenden avgörs i kassan av socialförsäkringsnämnd. Den som önskar erhålla eftergift kan ansöka om detta. Kassan kan dock pröva frågan om eftergift även utan en ansökan (7 § RFV:s kungörelse med föreskrifter för verkställigheten av BFL, FBFL och SBAL; RFFS 1985:1).

Kassan ombesörjer även de avdrag på underhållsbidrag och bidragsförskott som föranleds av att barnet vistas hos den bidragsansvarige (15 § andra stycket BFL).

Försäkringskassan erbjuder också vissa tjänster. Kassan biträder t.ex. med förmedling av underhållsbidrag (RFV:s kungörelse med föreskrifter om förmedling av underhållsbidrag till barn; RFFS 1985:2).

Försäkringskassan kan vidare i samband med att bidragsförskott återkrävs från den bidragsansvarige hjälpa den som har rätt att föra barnets talan (i regel boföräldern) att kräva ut den del av underhållsbidraget som överstiger bidragsförskottet (17 § andra stycket BFL). En fullmakt lämnas i dessa fall till kassan.

Den som erhållit bidragsförskott obehörigen eller med för högt belopp kan under vissa förutsättningar bli återbetalningsskyldig (13 § BFL).

Kassans beslut kan överklagas hos länsrätt, kammarrätt och, som sista instans, Försäkringsöverdomstolen. Vissa beslut skall dock ha omprövats av kassan innan de får överklagas till domstol av en enskild (20 kap. 10 och 11 §§ AFL jämförda med 22 § BFL).

RFV har tillsyn över försäkringskassornas befattning med bidragsförskott (21 § BFL).

Verket har till uppgift att bl.a. verka för att bestämmelserna om bidragsförskott tillämpas likformigt och rättvist. I detta syfte har RFV bl.a. rätt att överklaga domstols och allmän försäkringskassas avgöranden.

Sammanfattningsvis har försäkringskassorna således i dag att inom bidrags-

förskottssystemet utöva en viss kontroll över hur den privaträttsliga underhållsskyldigheten fastställs, i syfte att hindra att föräldrarna genom inbördes dispositioner omintetgör det allmännas återkrav mot den bidragsansvarige. Försäkringskassorna får också bedöma om det finns fog för indrivningsåtgärder mot den bidragsansvarige samt ta ställning till om statens fordran på den bidragsansvarige skall efterges.

I försäkringskassans uppgifter ingår inte att bistå parterna med att upprätta avtal eller räkna fram underhållsbidraget. I praktiken torde det emellertid inte vara helt ovanligt att kassorna i mån av resurser hjälper till härmed.

Ett antal försäkringskassor har också regeringens medgivande att i samarbete med kommunerna biträda föräldrar med att träffa avtal om underhållsbidrag till barn.

2.4.3 Underhållsbidrag vid socialnämnderna

I vissa fall måste ett avtal om underhållsbidrag godkännas av socialnämnden. Socialnämnden har också i vissa fall ansvar för att ett barn tillförsäkras underhåll.

Som nämnts i avsnitt 2.2.2 är ett avtal om att underhållsbidrag för framtiden skall betalas med ett engångsbelopp eller för längre perioder än tre månader giltigt endast om avtalet är skriftligt och bevittnat av två personer. Är barnet under 18 år skall avtalet dessutom vara godkänt av socialnämnden (7 kap. 7 § andra stycket FB).

Underhållsbidrag i form av ett engångsbelopp skall i sådana fall betalas till socialnämnden. För beloppet skall normalt inköpas en livränta åt barnet (7 kap. 7 § fjärde stycket och 4 kap. 6 § andra stycket tredje meningen FB).

När ett barn fötts av en ogift mor är socialnämnden skyldig att försöka utreda vem som är far till barnet och se till att faderskapet fastställs, om barnet har hemvist här i landet (2 kap. 1 § FB). Detsamma gäller i de fall där mannen i äktenskapet förklarats inte vara barnets far. Skyldigheten åvilar socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört (2 kap. 2 § FB).

Den socialnämnd som skall sörja för att faderskapet till ett barn blir fastställt är enligt 7 kap. 11 § FB även skyldig att se till att barnet tillförsäkras underhåll. Skyldigheten är kombinerad med en fristående rätt för nämnden att föra barnets talan i mål om underhåll. Eftersom sålunda flera subjekt (boföräldern och socialnämnden samt särskild förordnad förmyndare, där sådan finns) var för sig är behöriga att föra barnets talan inför rätten skall den av ställföreträdarna, som inte för talan, beredas tillfälle att yttra sig i målet (7 kap. 14 §).

Nämnden anses ha en skyldighet att medverka inte endast vid förstagångsfastställelse av ett underhållsbidrag utan även vid jämkning (Allmänna råd från Socialstyrelsen 1989:6, Underhållsbidrag till barn, s. 14).

Skyldigheten enligt FB för nämnden att se till att barnet tillförsäkras underhåll

upphör när barnet fyller 18 år.

Det kan här nämnas att vissa kommuner i dag inte själva handlägger underhållsärendena. I stället hänvisas till advokat och betalar socialnämnden de kostnader som kan komma att åsamkas barnet. Barnets kostnader blir dock i regel ringa eller inga alls eftersom rättshjälp utgår.

Vissa kommuner har träffat avtal med försäkringskassan om att kassan skall räkna fram och upprätta avtal om underhållsbidrag.

Att socialnämnden i vissa fall enligt FB har en skyldighet att medverka till att underhållsbidrag till barn fastställs har redan sagts. I övrigt föreligger ingen obligatorisk skyldighet för nämnden att medverka till att underhållsbidrag till barn fastställs. Om en förälder försummar sin underhållsskyldighet gentemot barnet och barnet därigenom inte får tillräckliga medel till sin försörjning torde det föreligga en allmän skyldighet enligt socialtjänstlagen (1980:620) för nämnden att bistå barnet.

Någon generell skyldighet för socialnämnden att bistå med uträkning av underhållsbidrag eller upprättande av underhållsavtal föreligger inte enligt socialtjänstlagen.

I förarbetena till 1979 års ändringar i FB uttalade departementschefen bl.a. att de sociala myndigheterna inom ramen för sin stödjande och rådgivande verksamhet borde biträda med att upprätta avtal om underhållsbidrag till barn också i andra fall än där nämnden har en skyldighet enligt FB att se till att faderskapet fastställs (prop. 1978/79:12 s. 95). Många kommuner har dock ansett sig tvingade att begränsa servicenivån när det gäller underhållsbidrag. Gifta föräldrar som står i begrepp att skilja sig och söker hjälp i underhållsfrågan hänvisas ofta till advokat. Det förekommer också att den kommunala servicen avgiftsbeläggs.

2.5 Några faktauppgifter

2.5.1 Barns familjeförhållanden

Av de drygt 1,8 miljoner barnen under 18 år i vårt land bor

- 78 procent hos sina ursprungliga föräldrar
- 15 procent hos den ena föräldern (13 procent hos sin mor och 2 procent hos sin far)
- 6 procent hos den ena föräldern och denna förälders sambo (5 procent hos sin mor och styvfar och 1 procent hos sin far och styvmor)
- 1 procent hos fosterföräldrar

De flesta barn bor alltså tillsammans med båda sina ursprungliga föräldrar.

Ungefär 22 procent av alla barn i åldern 0-17 år lever inte tillsammans med

sina ursprungliga föräldrar. Detta motsvarar omkring 400 000 barn.
Uppgifterna avser år 1990.

Källa: SCB, Fakta om den svenska familjen, Demografiska rapporter 1994:2.

2.5.2 Familjesplittring

Under år 1991 separerade föräldrarna i 26 500 barnfamiljer. I dessa familjer fanns det omkring 46 000 barn under 18 år.
Fortsätter samma tendens kommer 42 procent av de barn som föddes år 1991 att uppleva att föräldrarna separerar innan barnet fyllt 18 år.

Källa: SCB, Be 13 SM 9401, Barnens familjeförhållanden år 1990.

2.5.3 Boföräldrar och bidragsansvariga

Boföräldrar

Totalt antal	300 000	
– ensamstående	208 000	69 %
– sammanboende	92 000	31 %

Av boföräldrarna är 86 procent kvinnor och 14 procent män. Drygt 66 procent är i åldern 30-44 år. Av boföräldrarna är nästan sju av tio ensamstående.

Bidragsansvariga

Totalt antal	242 000	
– ensamstående utan barn i hushållet	123 000	51 %
– ensamstående med barn i hushållet	20 000	8 %
– sammanboende utan barn i hushållet	31 000	13 %
– sammanboende med barn i hushållet	67 000	28 %

Av de bidragsansvariga är 86 procent män och 14 procent kvinnor. Drygt 60 procent är i åldern 30-44 år. Av de bidragsansvariga är nästan sex av tio ensamstående och fyra av tio sammanboende. 64 procent har inte några hemmavarande barn i hushållet.

Barn (0-18 år)

Totalt antal underhållsbidragsberättigade barn 283 000

De redovisade sifforna avser förhållandena under år 1991 och har tagits fram av utredningen med hjälp av SCB och RFV.

2.5.4 Några siffror om bidragsförskottssystemet

Antalet bidragsansvariga inom bidragsförskottssystemet uppgår till omkring 217 000.

Omkring 314 000 barn har bidragsförskott eller förlängt bidragsförskott.

Av de barn som får bidragsförskott fördelar sig underhållsbidragens storlek enligt följande.

Antal barn	**Underhållsbidrag kr/månad**
104 907	0*
190 490	1 - 1 173
11 339	1 174 -

* = fastställt till 0 kr eller inte fastställt. Endast de barn där faderskapet är fastställt ingår.

Genomsnittligt underhållsbidrag uppgår till 446 kr per månad och barn. Även de som har ett underhållsbidrag på noll kr eller inte något underhållsbidrag fastställt ingår då. Om dessa barn inte beaktas ligger underhållsbidraget per barn och månad på i genomsnitt 678 kr.

De redovisade siffrorna hänför sig till månadsskiftet september/oktober 1994.

Bidragsförskott och förlängt bidragsförskott åren 1990/91-1993/94
Utbetalningar och inbetalningar

År	Utbetalat belopp mkr	Belopp som debiterats de bidragsansvariga mkr	i % av utbet. belopp	Belopp som de bidragsansvariga betalat in mkr	i % av debit. belopp
1990/91	3 405	1 207	35,5	1 125	93,2*
1991/92	3 735	1 272	34,1	1 175	92,4*
1992/93	3 997	1 496	37,4	1 180	78,9
1993/94	4 284	1 548	36,1	1 189	76,8

* Siffrorna är inte jämförbara med senare års siffror på grund av brister i uppgiften om debiterat belopp.

Källa: RFV.

3 De underhållsbidrags-ansvariga föräldrarnas ekonomiska situation

3.1 Inledning

Syfte

I utredningens uppdrag ingår att belysa de underhållsbidragsansvariga föräldrarnas ekonomiska situation. Begreppet "ekonomisk situation" kan innefatta en mängd olika aspekter av en persons levnadsförhållanden. Utredningen har, bl.a. av tidsskäl, valt att studera de underhållsbidragsansvariga föräldrarnas materiella villkor som arbete, ekonomiska resurser och boende. Övriga levnadsförhållanden som har betydelse för den ekonomiska situationen, t.ex. sjukdomsbild, har alltså inte studerats.

Metod

Uppgifterna om de underhållsbidragsansvariga föräldrarnas ekonomi har ställts i relation till andra personers ekonomiska förhållanden för en bedömning av hur bra eller dålig de underhållsbidragsansvarigas ekonomiska situation är. I avsnitt 3.2 jämförs de underhållsbidragsansvarigas ekonomi inom och utanför bidragsförskottssystemet dels inbördes och dels med en grupp personer med samma ålders- och könsfördelning. Dessutom görs en jämförelse med den vuxna populationen i Sverige. Därefter beskrivs boföräldrarnas ekonomi jämfört med en grupp med samma ålders- och könsfördelning. Slutligen jämförs de underhållsbidragsansvarigas och boföräldrarnas ekonomiska situation. I avsnitt 3.3 beskrivs den ekonomiska situationen för de underhållsbidragsansvariga föräldrarna inom bidragsförskottssystemet med speciell inriktning mot underhållsbidragens storlek och preskriberade skulder för underhållsbidrag.

Utredningen har valt att huvudsakligen använda befintlig statistik vid SCB och

RFV i stället för att utföra en egen enkätundersökning. SCB:s inkomstfördelningsundersökning (HINK) som innehåller uppgifter om underhållsbidragsansvariga föräldrar inom och utanför bidragsförskottssystemet har kompletterats med statistik från RFV om underhållsbidragsansvariga inom bidragsförskottssystemet.

Anledningen till att utredningen valt att använda befintlig statistik i stället för att utföra en egen enkätundersökning är att utredningen har kort tid till sitt förfogande, att en enkätundersökning av den omfattning och karaktär som här är aktuell ger en mycket låg svarsfrekvens och att det kan vara svårt för underhållsbidragsansvariga föräldrar och boföräldrar att besvara de frågor som utredningen behöver svar på. Enbart en enkätundersökning är dessutom inte tillräcklig utan en komplettering med statistik ur befintliga register är nödvändig.

Vid undersökningen "Ensamförälder 1980", som är en jämförbar undersökning, varierade bortfallet inom olika redovisningsgrupper från 24 procent till 42 procent. Intervjubortfallet i SCB:s inkomstfördelningsundersökning var 17,3 procent år 1991. För vissa frågor förekommer ett partiellt bortfall, men det totala svarsbortfallet för en fråga överstiger sällan 20 procent. Detta gäller för de uppgifter i undersökningen som hämtas via intervjuer. Flertalet uppgifter hämtas direkt från administrativa register (t.ex. uppgifter om inkomster och bidrag) där bortfallet är försumbart. Ensamförälderundersökningen tog över två år att utföra vilket anses vara en rimlig tid för en undersökning av denna storleksordning (insamling av data, bearbetning, analys och rapportskrivning). Att använda befintlig statistik är alltså en förutsättning för att utredningen över huvud taget skall kunna presentera någon analys.

I register vid t.ex. SCB och RFV finns en omfattande mängd statistik om underhållsbidragsansvariga föräldrar, deras barn och boföräldrar som inte tidigare analyserats tillsammans.

Ensamförälderkommittén använde denna statistik i första hand för att belysa boförälderns ekonomiska situation.

Den senast utförda inkomstfördelningsundersökningen utfördes 1992 och gällde förhållandena under år 1991. För att ha jämförbara data valde utredningen statistik från RFV gällande underhållsbidrags-ansvariga föräldrar som var registrerade den 31 december 1991. I statistiken från RFV ingår även uppgifter från 1992. Möjligheter finns också att göra en framskrivning av denna statistik enligt den metod som presenterats i SOU 1994:46.

I början av utredningens arbete fanns planer på att försöka beskriva utvecklingen av den ekonomiska situationen för de underhållsbidragsansvariga föräldrarna under vissa perioder, t.ex. en femårsperiod och en tioårsperiod. Det visade sig dock att det skulle bli alltför dyrt att ta fram det material som behövs för att belysa den ekonomiska situationen på ett sådant sätt.

Material

Till underlag för beskrivningen av de underhållsbidragsansvariga föräldrarnas ekonomiska situation ligger inkomstfördelningsundersökningen, HINK, utförd av SCB (både underhållsbidragsansvariga inom och utanför bidragsförskottssystemet ingår) och RFV:s register över underhållsbidragsansvariga inom bidragsförskottssystemet.

Inkomstfördelningsundersökningen 1991 baseras på ett slumpmässigt urval av 9 545 familjeenheter bestående av totalt 21 352 personer. I denna undersökning ingick 555 underhållsbidragsansvariga föräldrar (avsnitt 3.5.1). Uppräknat till hela populationen bosatta i Sverige motsvarar det 242 000 underhållsbidragsansvariga föräldrar som var underhållsbidragsansvariga under 1991. Av dessa betalade 137 000 föräldrar underhållsbidrag via bidragsförskottssystemet, 50 000 föräldrar hade underhållsbidrag fastställt till noll eller inget underhållsbidrag fastställt för barn inom bidragsförskottssystemet och 62 000 föräldrar betalade underhållsbidrag direkt till boföräldern. Detta innebär att 7 000 föräldrar betalade underhållsbidrag både inom och utanför bidragsförskottssystemet för olika barn.

Under 1991 var 197 000 föräldrar underhållsbidragsansvariga för 283 000 barn under 18 år. Vilket innebär att övriga 45 000 föräldrar var underhållsbidragsansvariga för barn över 18 år.

Antalet boföräldrar uppskattas till 300 000 föräldrar. Av dessa är 86 procent kvinnor.

Enligt RFV:s register den 31 december 1991 var 180 817 föräldrar bosatta i Sverige och 15 670 föräldrar bosatta utomlands underhållsbidragsansvariga för tillsammans 284 712 barn. Av de 264 285 barnen med underhållsbidragsansvarig förälder bosatt i Sverige är 4 procent 18 år eller äldre.

Från SCB har utredningen hämtat statistik om kön, ålder, familjetyp, inkomst, förmögenhet, bostadskostnad, boendeform, sysselsättningsgrad, yrkestillhörighet, utbildning, underhållsbidragens storlek och andelen socialbidragstagare etc. (avsnitt 3.5.1).

Ur RFV:s register om underhållsbidragsansvariga föräldrar inom bidragsförskottssystemet har utredningen inhämtat statistik om underhållsbidragens storlek den 31 december 1991, antalet barn underhållsbidrag betalas för, köns- och åldersfördelning, pensionsgrundande inkomst, debiterat- och inbetalt underhållsbidrag under 1991, preskriberad skuld under 1992, kvarstående skuld den 31 december 1992, yrkesstatus etc. (avsnitt 3.5.2).

Redovisningsgrupper, bakgrunds- och undersökningsvariabler

De huvudsakliga **redovisningsgrupperna** är underhållsbidragsansvariga föräldrar och boföräldrar inom och utanför bidragsförskottssystemet. Övriga redovisningsgrupper är nollbetalare, jämförelsepopulation till underhållsbidrags-

ansvariga föräldrar, jämförelsepopulation till boföräldrar och den vuxna befolkningen.

Nollbetalare är den underhållsbidragsansvariga förälder för vars barn underhållsbidraget fastställts till noll kronor eller ej fastställts. **Jämförelsepopulationerna** har valts på sådant sätt att de har samma köns- och åldersfördelning som de underhållsbidragsansvariga föräldrarna respektive boföräldrarna.

För dessa redovisningsgrupper har studerats olika inkomstvariabler, förmögenhet, arbetssituation och boendestandard. Dessutom har olika transfereringar studerats, t.ex. barnbidrag, socialbidrag och underhållsbidrag. De **bakgrundsvariabler** som har betydelse för jämförelserna mellan de olika redovisningsgrupperna är ålder, kön och familjetyp. I första hand har utredningen studerat familjetyperna, ensamboende, ensamboende med barn, sammanboende och sammanboende med barn.

Inkomstvariablerna är förvärvsinkomst, arbetsinkomst, pensionsgrundande inkomst, kapitalinkomst och inkomststandard.

Lön- och företagarinkomst bildar tillsammans **förvärvsinkomst**. Lägger man till sjukpenning, föräldrapenning och ersättning vid militärtjänst till förvärvsinkomst erhålls **arbetsinkomsten**. **Pensionsgrundande inkomst** utgörs av summan av inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete i den mån summan överstiger det vid årets ingång gällande basbeloppet. Den pensionsgrundande inkomsten är maximerad till 6,5 basbelopp. Basbeloppet för 1991 var 32 200 kr vilket innebär att den pensionsgrundande inkomsten ligger mellan 0 och 209 300 kr för 1991. **Kapitalinkomst** består av bankräntor, värdepappersräntor samt utdelningar och redovisas brutto, dvs. före avdrag.

Inkomststandarden är en kvot som beräknas utifrån hushållets disponibla inkomst i relation till en konsumtionsnivå som härleds från socialbidragsnormerna. Inkomststandarden 1,00 motsvarar en inkomst just på gränsen till socialbidragsnormen. Värdet 2,00 innebär att man har dubbelt så stor inkomst som bidragsnormen. Täljaren i beräkningen består av den disponibla inkomsten och nämnaren av en beräkning av hushållets baskonsumtion. Denna baskonsumtion är uppbyggd av den faktiska boendekostnaden samt övriga omkostnader beräknade enligt normerna för socialbidragsutbetalningar (basbeloppet x hushållsvikten).

För **förmögenhet** har utredningen tittat på nettoförmögenhet, bruttoförmögenhet och skulder. Förmögenhet är en familjevariabel, det är alltså hela familjens förmögenhet och inte den enskildes.

Nettoförmögenhet är skillnaden mellan bruttoförmögenhet och skulder. **Bruttoförmögenheten** består av eget hem, fritidsfastighet, bostadsrätt, finansiella tillgångar, reala tillgångar och övriga tillgångar. Nettoförmögenhet anger den privata nettoförmögenheten, inte eventuell förmögenhet i näringsverksamhet.

Vid beräkning av förmögenhet är **eget hem** och **fritidsfastighet** värderade till marknadsvärdet. För bostadsrätt är endast det värde upptaget som angivits i

deklarationen (en bostadsrätt skall endast deklareras om föreningens tillgångar överstiger skulderna). **Finansiella tillgångar** består av börsnoterade aktier, andra aktier, allemansfond, bankmedel, utdelningsfonder m.m., börsnoterade konvertibler, konvertibler i ej börsnoterade företag, fordringar, reverser samt övriga finansiella tillgångar. **Reala tillgångar** (ej fastigheter) består av bilar, båtar, smycken, konst m.m. **Övriga tillgångar** består av diverse yttre inventarier, premieobligationer, kapitalförsäkringar m.m.

I **skulder** ingår alla privata skulder, även studieskulder (avsnitt 3.5.1).

3.2 Underhållsbidragsansvariga föräldrar inom och utanför bidragsförskottssystemet

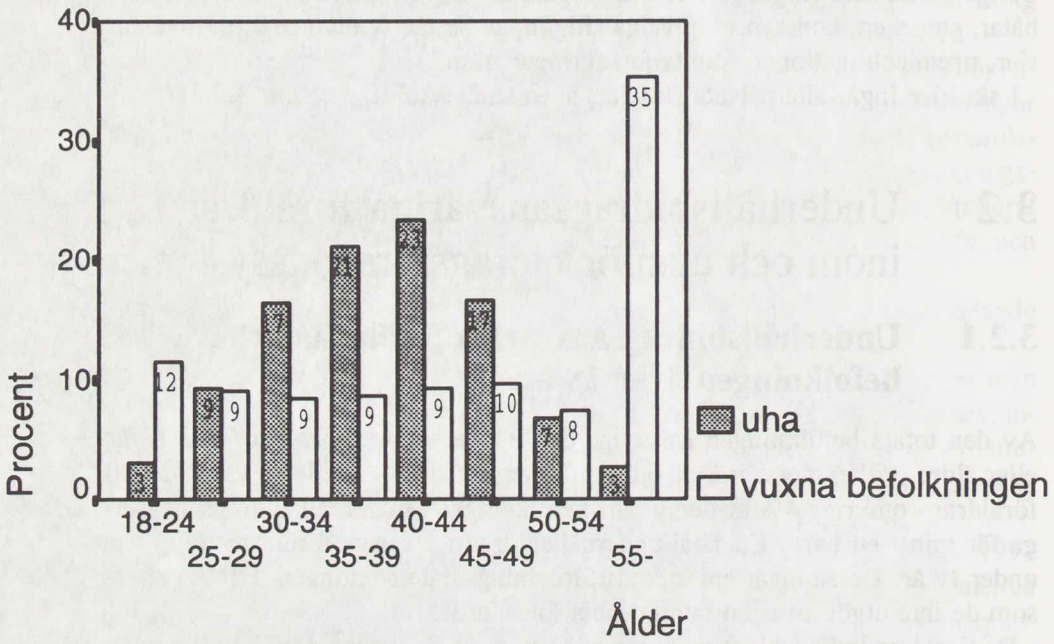
3.2.1 Underhållsbidragsansvariga föräldrar och befolkningen över 18 år

Av den totala befolkningen i Sverige den 31 december 1991 var 78% 18 år eller äldre, vilket motsvarar ca 6,64 miljoner personer. Av dessa var 242 000 föräldrar - omkring 4% av den vuxna befolkningen - underhållsbidragsansvariga för minst ett barn. Ett fåtal underhållsbidragsansvariga föräldrar (uha) var under 18 år. Dessa ingår ej i inkomstfördelningsundersökningen (HINK) eftersom de inte utgör en egen familjeenhet (avsnitt 3.5.1).

De flesta underhållsbidragsansvariga är män, 86%, medan det i befolkningen över 18 år (vuxna befolkningen) finns en något större andel kvinnor än män. Andelen män i den vuxna befolkningen är 49%. Andelen ensamstående är något högre bland uha (59%) än bland den vuxna befolkningen (57%). Detta gäller även andelen sammanboende med barn under 18 år, 28% respektive 18%.

Genomsnittsåldern bland uha är lägre än bland den vuxna befolkningen. Hälften av uha och 39% av den vuxna befolkningen är under 40 år. Andelen personer i åldern 18-24 år är högre bland den vuxna befolkningen än bland uha, 12% mot 3%. Detsamma gäller åldersgruppen över 55 år (figur 3.2.1).

Figur 3.2.1 Åldersfördelning för underhållsbidragsansvariga föräldrar och befolkningen över 18 år (vuxna befolkningen)



Den genomsnittliga arbetsinkomsten för uha är 152 857 kr medan den för befolkningen 18-64 år är något lägre, 134 467 kr. För heltidsanställda är den genomsnittliga arbetsinkomsten 194 435 kr respektive 188 317 kr. Den genomsnittliga kapitalinkomsten är dock något lägre för uha, 2 427 kr mot 4 917 kr. Observera att dessa siffror (och övriga beräkningar i avsnitt 3.2) baseras på en urvalsundersökning och att de är uppskattningar av populationernas genomsnitt (avsnitt 3.5.1).

Den genomsnittliga inkomststandarden för uha är något lägre än för den vuxna befolkningen, 1,72 jämfört med 1,76. Detta gäller även nettoförmögenheten, 128 072 kr mot 287 588 kr den 31 december 1991. I nettoförmögenheten upptas eget hem och fritidsfastighet enligt marknadsvärdet. Den största delen av bruttoförmögenheten (dvs. förmögenheten innan skulder dragits från) består av marknadsvärdet av eget hem. Både bland uha och den vuxna befolkningen är andelen som har eget hem 32%.

Skillnaden i nettoförmögenhet framgår tydligare av medianförmögenheten; 50% av uha har en nettoförmögenhet som understiger 4 286 kr medan 50% av den vuxna befolkningen har en nettoförmögenhet som understiger 134 261 kr.

Den stora skillnaden mellan medelvärde och median indikerar att det finns en liten grupp i var och en av dessa populationer som har en stor nettoförmögenhet medan övriga har en låg eller negativ förmögenhet (en negativ förmögenhet uppstår då skulderna är större än bruttoförmögenheten). De underhållsbidragsansvariga föräldrarnas förmögenhetsförhållanden belyses mer ingående i avsnitt 3.2.4.

Variabeln nettoförmögenhet är en familjevariabel, dvs. anger hela familjens förmögenhet, och påverkas därför av familjesituationen. Sammanboende har i genomsnitt högre nettoförmögenhet än ensamstående.

En större andel av uha än av den vuxna befolkningen erhöll socialbidrag under 1991, 18% mot 6%. Detsamma gäller andelen med bostadsbidrag, 20% mot endast 8%. Att andelen uha med bostadsbidrag är högre beror delvis på att andelen familjer med barn under 18 år är högre bland uha än bland den vuxna befolkningen. Den vanligaste boendeformen är hyreslägenhet i båda grupperna, 52% av uha bor i hyreslägenhet och 44% av den vuxna befolkningen.

Av den vuxna befolkningen har 10% ett "övrigt boende" medan motsvarande andel för uha är 4%. Övrigt boende kan vara andelslägenhet, jordbruksfastighet, inneboende, tjänstebostad eller "barn" som bor kvar i hemmet. En stor andel av de som har övrigt boende i den vuxna befolkningen är "barn" över 18 år som fortfarande bor hemma eller är inneboende eftersom 12% av den vuxna befolkningen är i åldern 18-24 år. För uha är det troligare att en stor del av det övriga boendet innebär "jordbruksfastighet" eftersom 2% av uha arbetar inom näringsgrenen "jordbruk, skogsbruk och fiske". För totalbefolkningen gäller att 3% arbetar inom "jordbruk, skogsbruk och fiske" och att 4% har boendeformen "jordbruksfastighet".

3.2.2 Underhållsbidragsansvariga föräldrar och underhållsbidragen

Av de 242 000 underhållsbidragsansvariga föräldrarna var 46 000 föräldrar (19%) nollbetalare under 1991, se vidare avsnitten 3.2.3 och 3.3.3.

Det finns ett klart samband mellan underhållsbidragets storlek och uha:s inkomststandard. Underhållsbidragen är i genomsnitt högre ju högre inkomststandarden är.

Av uha med inkomststandard under 1,00 är ca 50% nollbetalare medan endast 8% av uha med inkomststandard över 2,50 är nollbetalare. Ju högre inkomststandard desto lägre andel nollbetalare (tabell 3.2.1). En anledning till att en uha är nollbetalare trots att inkomststandarden är över 2,50 kan vara att underhållsbidraget inte ännu är fastställt eller att barnet har egen inkomst som täcker barnets behov av underhåll. Ytterligare en anledning kan vara att uha:s egen inkomst är låg och den höga inkomststandarden beror på att maken har hög

inkomst.

Endast 8% av uha med inkomststandard under 1,00 betalade 9 600 kr (i genomsnitt 800 kr/mån) eller mer för alla barn uha var bidragsansvarig för under 1991. Av uha med inkomststandard över 2,50 betalar 67% minst 9 600 kr i underhållsbidrag för sina barn per år. Observera att inkomststandarden beräknas på den disponibla inkomsten i vilket underhållsbidraget är avdraget. En inkomststandard under 1,00 innebär att den disponibla inkomsten är lägre än socialbidragsnormen.

Tabell 3.2.1 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter underhållsbidragets storlek. Andelen uh för given inkomststandard. Underhållsbidrag per år för alla barn uha är bidragsansvarig för

Underhållsbidrag per år	Inkomststandard -0,99	1,00-1,49	1,50-1,99	2,00-2,49	2,50-	Andel uha (%)
0 kr	49	21	18	9	8	19
1-4 799 kr	25	19	16	18	11	17
4 800-9 599 kr	18	25	20	12	14	20
9 600-11 999 kr	4	9	15	11	11	11
12 000-12 876 kr	0	5	6	9	17	7
12 877-25 751 kr	4	18	21	34	38	22
25 752 kr -	0	2	4	7	1	3
Totalt (%)	100	100	100	100	100	100
Andel uha (%)	8	31	35	16	10	100

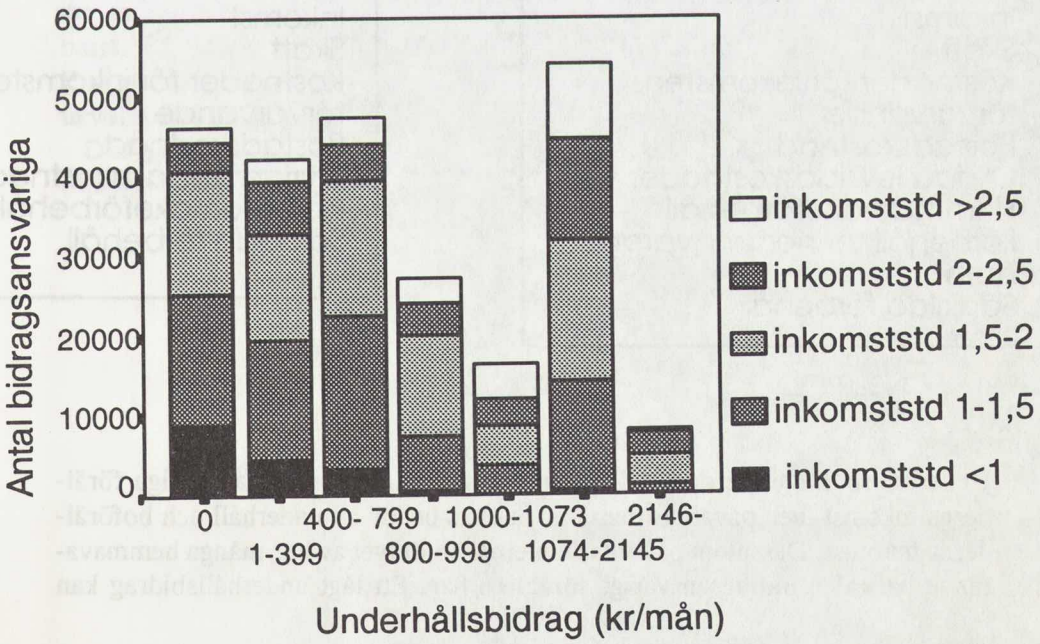
Av nollbetalarna har 20% en inkomststandard under 1,00 och 55% en inkomststandard under 1,50 (tabell 3.2.2). Bland uha som betalar ett underhållsbidrag motsvarande bidragsförskottsnivån (1 073 kr per månad eller 12 876 kr per år) har ingen en inkomststandard under 1,00 och 23% en inkomststandard under 1,50.

Tabell 3.2.2 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter inkomststandard. Andelen uha för givet underhållsbidrag. Underhållsbidrag per år för alla barn uha är bidragsansvarig för

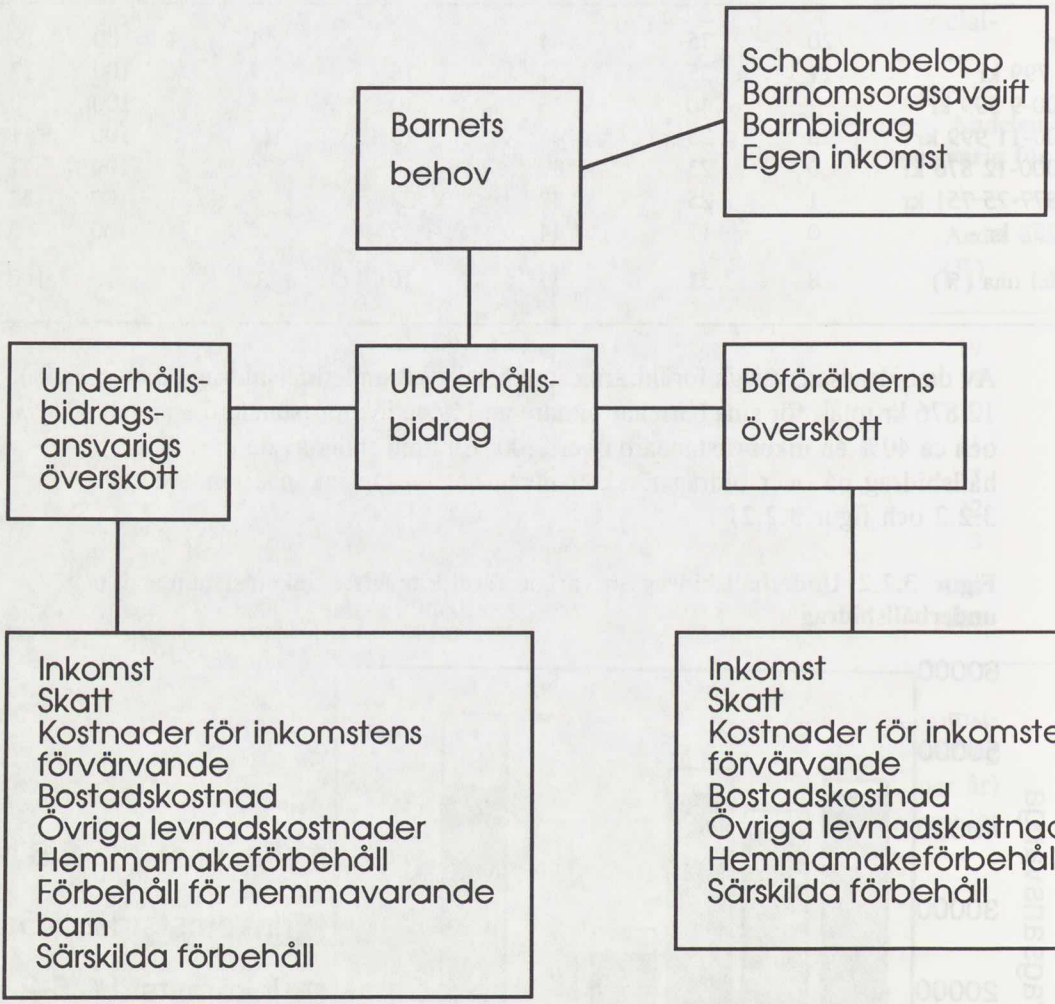
Underhållsbidrag per år	Inkomststandard -0,99	1,00-1,49	1,50-1,99	2,00-2,49	2,50-	Totalt (%)	Andel uha (%)
kr	20	35	34	8	4	100	19
-4 799 kr	11	35	31	16	7	100	17
800-9 599 kr	7	40	36	10	7	100	20
600-11 999 kr	3	25	46	15	11	100	11
2 000-12 876 kr	0	23	30	22	26	100	7
2 877-25 751 kr	1	25	32	24	18	100	22
5 752 kr -	0	17	44	35	4	100	3
Andel uha (%)	8	31	35	16	10	100	100

Av de bidragsansvariga föräldrarna som betalar ett underhållsbidrag på mer än 12 876 kr totalt för sina barn har mindre än 1% en inkomststandard under 1,00 och ca 40% en inkomststandard över 2,00. En liten andel av de med ett underhållsbidrag på över bidragsförskottsnivån har en låg inkomststandard (tabell 3.2.2 och figur 3.2.2).

Figur 3.2.2 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter inkomststandard och underhållsbidrag



Underhållsbidragets storlek bestäms av kvoten mellan den bidragsansvariges överskott och summan av den bidragsansvariga förälderns och boförälderns överskott multiplicerat med barnets behov av underhåll (kapitel 2). Överskotten och barnets behov bestäms utifrån följande modell:



Underhållsbidraget beror alltså till en viss del på den bidragsansvariga förälderns inkomst men påverkas också av barnets behov av underhåll och boförälderns inkomst. Dessutom påverkas underhållsbidraget av hur många hemmavarande barn den bidragsansvariga föräldern har. Ett lågt underhållsbidrag kan

förutom låg inkomst bero på att boföräldern har en hög inkomst men också på att barnet har egen inkomst eller att den underhållsbidragsansvariges förbehåll är högt. Dessutom beror underhållsbidraget på hur många barn den bidragsansvarige är underhållsbidragsansvarig för. Detta belyses utförligare i kapitel 2.

Under 1991 var 197 000 uha underhållsbidragsansvariga för 283 000 barn under 18 år (i genomsnitt 1,44 barn per uha). Detta innebär att 81% av uha är bidragsansvariga för barn under 18 år. Övriga 45 000 uha är bidragsansvariga för "barn" över 18 år. De flesta av de 197 000 bidragsansvariga (68%) är bidragsansvariga för ett barn och endast 2% är bidragsansvariga för 4 eller fler barn (tabell 3.2.3).

Tabell 3.2.3 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter antalet barn under 18 år som de är bidragsansvariga för

Antal barn per uha	Antal uha	Andel uha (%)	Antal barn	Andel barn (%)
1	134 000	68	134 000	47
2	45 000	23	91 000	32
3	14 000	7	42 000	15
4-	4 000	2	17 000	6
Totalt	197 000	100	283 000	100

Av männen är 67% underhållsbidragsansvariga för ett barn och 24% för två barn. En större andel av kvinnorna, 73%, är bidragsansvariga för ett barn. Endast 20% av kvinnorna har bidragsansvar för två barn och ingen kvinna i urvalet är bidragsansvarig för mer än tre barn (se vidare avsnitt 3.3).

Det genomsnittliga underhållsbidraget per barn är högre ju färre barn uha är bidragsansvarig för (tabell 3.2.4).

Tabell 3.2.4 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter underhållsbidragets storlek i genomsnitt per barn. Andelen uha för uha med 1, 2 resp. minst 3 barn under 18 år inom bidragsförskottssystemet

Underhållsbidrag per barn (kr/månad)	Uha med 1 barn (%)	Uha med 2 barn (%)	Uha med 3 eller fler (%)
0 kr	16,5	21	22
1-199	7,5	10	25
200-399	9	16	24
400-599	10	18	18
600-799	10	9	11
800-999	13	10	0
1 000-1 199	15	11	0
1 200-	20	5	0
Totalt (%)	100	100	100
Totalt antal uha	134 000	45 000	18 000
Median uhb (kr/månad)	750	448	224

Bland underhållsbidragsansvariga föräldrar med bidragsansvar för barn under 18 år var 35 000 föräldrar (18%) nollbetalare. Den största andelen nollbetalare finns bland föräldrar med bidragsansvar för tre barn eller fler (tabell 3.2.4). Det genomsnittliga underhållsbidraget per barn är lägre ju fler barn som uha är bidragsansvarig för. För uha med ett barn är det genomsnittliga underhållsbidraget 715 kr per månad och för uha med bidragsansvar för tre eller flera barn är det genomsnittliga underhållsbidraget 255 kr per månad och barn. Totalt för alla uha är det genomsnittliga underhållsbidraget 621 kr per månad och barn. För hälften av uha är underhållsbidraget per barn och månad lägre än 558 kr.

Om nollbetalarna borträknas är det genomsnittliga underhållsbidraget per månad och barn 757 kr, medianen 750 kr. Det genomsnittliga underhållsbidraget per barn minskar med antalet barn även om nollbetalare borträknas. Föräldrar med underhållsbidragsansvar för ett barn har ett underhållsbidrag på i genomsnitt 856 kr per månad och föräldrar med tre eller fler barn ett underhållsbidrag på i genomsnitt 327 kr per månad och barn.

Av de 134 000 föräldrarna med underhållsbidragsansvar för ett barn betalar 55% ett underhållsbidrag på mellan 1 kr och 1 073 kr, 2% betalar 1 073 kr och 26% betalar ett underhållsbidrag över bidragsförskottsnivån. Endast 17% av föräldrarna med bidragsansvar för ett barn är nollbetalare. Underhållsbidragets storlek i förhållande till förvärvsinkomsten framgår av tabell 3.2.5.

Tabell 3.2.5 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter underhållsbidragets storlek. Andelen uha för given förvärvsinkomst bland uha med bidragsansvar för ett barn under 18 år

Underhållsbidrag per år	Förvärvsinkomst (kr/år) 0-99 999	100 000-149 000	150 000-199 000	200 000-249 000	250 000-
0 kr	37	24	8	6	6
1-4 799 kr	19	25	14	11	0
4 800-9 599 kr	26	24	18	15	8
9 600-11 999 kr	8	13	20	18	3
12 000-12 876 kr	0	3	17	13	8
12 877 kr -	11	12	23	38	75
Totalt (%)	100	100	100	100	100

De flesta uha med låg förvärvsinkomst betalar ett lågt underhållsbidrag och de flesta uha med hög förvärvsinkomst betalar ett högt underhållsbidrag. Av uha med bidragsansvar för ett barn och med årsinkomst på under 100 000 kr är 37% nollbetalare och 56% betalar ett underhållsbidrag som är lägre än 4 800 kr (400 kr per månad). Av uha med årsinkomst över 250 000 kr betalar 75% mer än 12 877 kr (1 073 kr / månad). Underhållsbidraget avser det totala underhållsbidraget under året. Ett underhållsbidrag kan därför vara lågt på grund av att skyldigheten att betala underhållsbidrag inletts eller upphört under året eller av skäl som angivits i början av detta avsnitt.

Tabell 3.2.6 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter underhållsbidragets storlek. Andelen uha för given inkomststandard bland uha med bidragsansvar för ett barn under 18 år

Underhållsbidrag	Inkomststandard -0,99	1,00-1,49	1,50-1,99	2,00-2,49	2,50-
0 kr	53	19	17	7	4
1-4 799 kr	20	19	15	18	11
4 800-9 599 kr	20	26	20	13	13
9 600-11 999 kr	4	11	21	13	13
12 000-12 876 kr	0	5	9	13	16
12 877 kr-	3	20	18	36	44
Andel uha (%)	100	100	100	100	100

För underhållsbidragsansvariga föräldrar med bidragsansvar för ett barn under 18 år och en inkomststandard under 1,00 gäller att 53% är nollbetalare och 73% betalar ett underhållsbidrag som är lägre än 4 800 kr per år. Endast 7% betalar mer än 9 600 kr per år, dvs. i genomsnitt 800 kr per månad.

Av uha med bidragsansvar för ett barn under 18 år och inkomststandard över 2,50 är 4% nollbetalare medan 73% har ett underhållsbidrag över 9 600 kr. När inkomststandarden ökar minskar andelen nollbetalare och andelen uha med högt underhållsbidrag ökar.

Tabell 3.2.7 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter underhållsbidragets storlek. Andelen uha för given familjetyp bland uha med bidragsansvar för ett barn under 18 år

Underhållsbidrag	Familjetyp Sambo utan barn	Sambo med barn	Ensamstående utan barn	Ensamstående med barn
0 kr	8	23	16	24
1-4 799 kr	11	17	17	18
4 800-9 599 kr	20	16	21	24
9 600-11 999 kr	16	18	11	18
12 000-12 876 kr	5	12	8	12
12 877 kr-	41	14	28	3
Andel (%)	100	100	100	100

Samboende uha med underhållsbidragsansvar för ett barn under 18 år och inget hemmavarande barn betalar i genomsnitt ett högre underhållsbidrag än övriga grupper. Över 40% betalar ett underhållsbidrag över bidragsförskottsnivån. Ensamstående uha med hemmavarande barn under 18 år har de lägsta underhållsbidragen i genomsnitt. Endast 3% av de ensamstående med hemmavarande barn under 18 år betalar ett underhållsbidrag som överstiger bidragsförskottsnivån. Den största andelen nollbetalare finns i gruppen uha med hemmavarande barn under 18 år. Av de ensamstående uha med hemmavarande barn under 18 år är 24 % nollbetalare och av de sammanboende uha med hemmavarande barn under 18 år är 23% nollbetalare.

De ensamstående underhållsbidragsansvariga föräldrarna med hemmavarande barn under 18 år är samtidigt underhållsbidragsansvarig förälder och boförälder eller änka/änkling. Dessa föräldrar har en ekonomiskt svår situation. Totalt, dvs. ensamboende och sammanboende föräldrar med underhållsbidragsansvar för ett eller flera barn (inklusive barn över 18 år) sammantaget, var 29 000

föräldrar både underhållsbidragsansvarig förälder och boförälder under 1991. Hälften av dessa är ensamstående med barn under 18 år. Dessa 29 000 föräldrar har i genomsnitt lägre inkomststandard och lägre arbetsinkomst än övriga underhållsbidragsansvariga föräldrar. Den ekonomiska situationen överensstämmer mer med boföräldrarnas än de underhållsbidragsansvariga föräldrarnas ekonomiska situation. Ett skäl till detta kan vara att 47% är kvinnor.

Sammanfattningsvis kan sägas att underhållsbidragens storlek står i överensstämmelse med vad man kan vänta sig utifrån reglerna för beräkning av underhållsbidrag. Underhållsbidragsansvariga föräldrar med hemmavarande barn under 18 år och/eller låg inkomst har relativt låga underhållsbidrag. Underhållsbidraget per barn är lägre för bidragsansvariga föräldrar med bidragsansvar för flera barn än för få barn. De bidragsansvariga föräldrar som har en disponibel inkomst under socialbidragsnormen betalar inget underhållsbidrag eller ett mycket lågt sådant. Bidragsansvariga med hög inkomststandard betalar relativt höga underhållsbidrag.

3.2.3 Underhållsbidragsansvariga föräldrar inom respektive utanför bidragsförskottssystemet

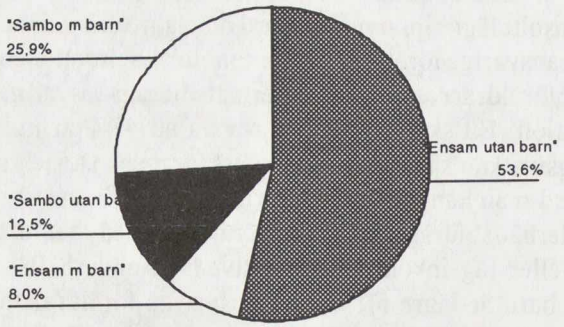
Det totala antalet underhållsbidragsansvariga föräldrar inom och utanför bidragsförskottssystemet (bdf-systemet) under 1991 uppskattas till 242 000 personer. Antalet uha inom bdf-systemet var 187 000 och 62 000 utanför. Av dessa hade 7 000 uha barn både inom och utanför bidragsförskottssystemet.

I utredningens statistik ingår endast nollbetalare inom bdf-systemet och inte utanför bdf-systemet. Vid nedanstående jämförelse mellan de båda grupperna har därför uteslutits de uha som var nollbetalare för barn inom bidragsförskottssystemet den 31 december 1991.

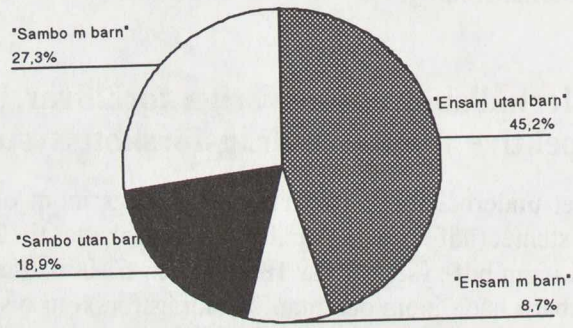
Av de 137 000 uha inom bdf-systemet som inte är nollbetalare är 90% män, vilket är en något större andel än utanför bdf-systemet, där andelen är 84%. Den genomsnittliga åldern för uha inom bdf-systemet är något lägre än för uha utanför bdf-systemet, 39,6 år respektive 40,7 år.

Över hälften av uha inom bdf-systemet är ensamstående utan hemmavarande barn under 18 år medan denna grupp är något mindre utanför bdf-systemet (figurerna 3.2.3 och 3.2.4).

Figur 3.2.3 Underhållsbidragsansvariga inom bdf-systemet efter familjetyp



Figur 3.2.4 Underhållsbidragsansvariga utanför bdf-systemet efter familjetyp



Andelen med eftergymnasial utbildning är hela 10 procentenheter större bland uha utanför än inom bdf-systemet. Detta avspeglar sig också på arbetsinkomsten där genomsnittet för uha inom bdf-systemet är 152 000 kr jämfört med 198 000 kr utanför bdf-systemet. Sysselsättningsgraden är lägre för uha inom bdf-systemet än utanför, 65% respektive 94%. Även de heltidsanställdas genomsnittliga arbetsinkomst är lägre för uha inom än utanför bdf-systemet, 185 000 kr mot 223 000 kr per år. Medelinkomststandarden är lägre inom än utanför bdf-systemet, 1,70 mot 1,99. Hälften av uha inom bdf-systemet har en inkomststandard under 1,64 medan motsvarande medianinkomststandard för uha utanför bdf-systemet är 1,94.

Andelen arbetare och lägre tjänstemän är ungefär densamma i de två grupperna (ca 50 %) medan andelen övriga (dvs. egenföretagare, studerande, hemarbetande och pensionärer) är betydligt högre för uha inom bdf-systemet än utanför, 25% respektive 6%. Andelen högre tjänstemän och tjänstemän på mellannivå är betydligt lägre bland uha inom bdf-systemet än utanför, 16% mot 40%.

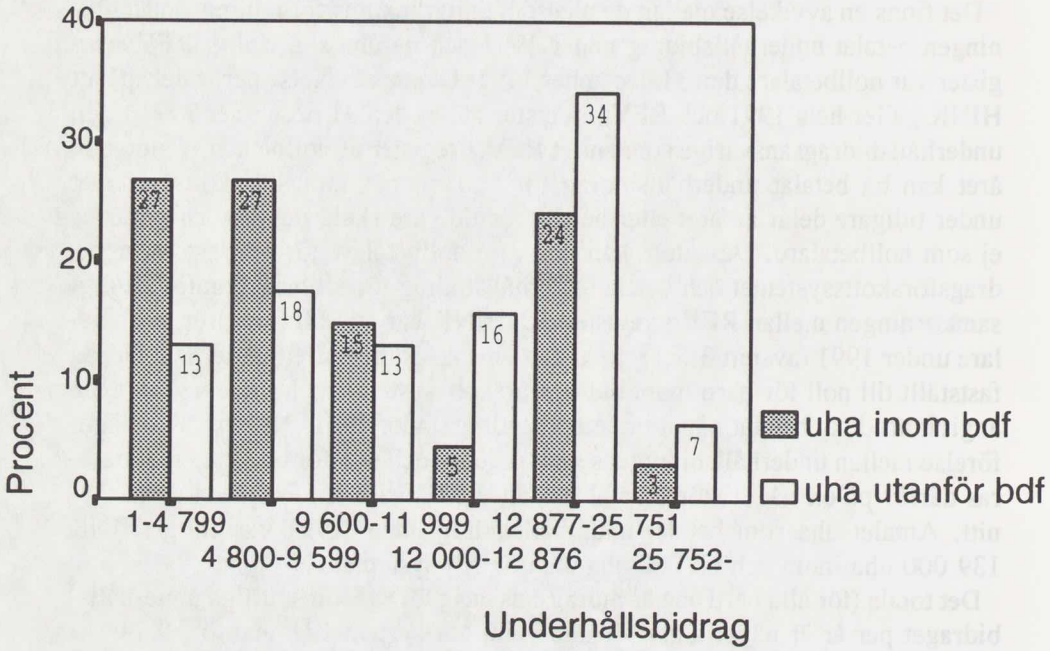
Den genomsnittliga nettoförmögenheten är betydligt lägre för uha inom än

utanför bdf-systemet, 76 245 kr mot 253 918 kr den 31 december 1991. För hälften av uha inom bdf-systemet är skulderna större än eller lika med tillgångarna. Medan för hälften av uha utanför bdf-systemet är tillgångarna minst 127 461 kr högre än skulderna.

Det finns en avvikelse mellan de uha som enligt inkomstfördelningsundersökningen betalat underhållsbidrag under 1991 och de uha som enligt RFV:s register var nollbetalare den 31 december 1991. Denna avvikelse beror dels på att HINK gäller hela 1991 och RFV:s register gäller den 31 december 1991. Den underhållsbidragsansvarige som enligt RFV:s register är nollbetalare i slutet av året kan ha betalat underhållsbidrag för barn inom bidragsförskottssystemet under tidigare delar av året eller betalat för tidigare skuld och anser sig därför ej som nollbetalare. Dessutom kan uha vara nollbetalare för ett barn inom bidragsförskottssystemet och betala underhållsbidrag för ett barn utanför. Enligt samkörningen mellan RFV:s register och HINK var 46 000 föräldrar nollbetalare under 1991 (avsnitt 3.5.1). Med detta menas att de har ett underhållsbidrag fastställt till noll för barn inom bidragsförskottssystemet och i undersökningen angivit att de ej betalat något underhållsbidrag under 1991. Nedanstående jämförelse mellan underhållsbidragens storlek inom och utanför bdf-systemet baseras därför på ett något större antal uha än vid tidigare jämförelser i detta avsnitt. Antalet uha som betalat underhållsbidrag under 1991 var enligt HINK 139 000 uha inom och 63 000 uha utanför bdf-systemet.

Det totala (för alla barn uha är bidragsansvarig för) genomsnittliga underhållsbidraget per år är något lägre för uha inom bdf-systemet än utanför, 9 744 kr mot 12 621 kr per år. Detta beror delvis på att uha inom bdf-systemet har lägre arbetsinkomster i genomsnitt men även på att uha utanför bdf-systemet i större utsträckning är sammanboende och i mindre utsträckning har hemmavarande barn under 18 år. Uha utanför bdf-systemet har en bättre ekonomisk situation än uha inom bdf-systemet. Detta framgår också av att den genomsnittliga nettoförmögenheten och kapitalinkomsten är högre för uha utanför än inom bdf-systemet.

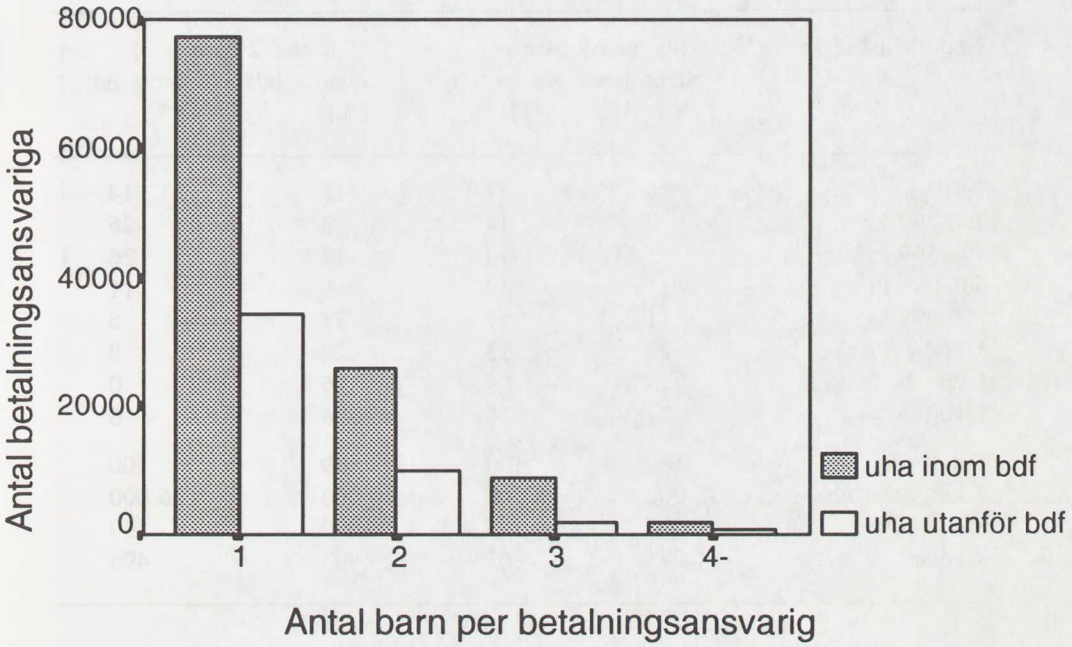
Figur 3.2.5 Underhållsbidragsansvariga föräldrar inom resp. utanför bdf -systemet efter underhållsbidragets storlek



Av de 139 000 underhållsbidragsansvariga föräldrarna inom bidragsförskottssystemet som inte är nollbetalare betalar 27% under 4 800 kronor per år (400 kr per månad i genomsnitt). Motsvarande siffra för de 63 000 uha utanför bidragsförskottssystemet är 13% . Mer än hälften av de underhållsbidragsansvariga inom bidragsförskottssystemet betalar mindre än 9 600 kr per år (i genomsnitt 800 per månad) jämfört med endast 31 % av de utanför bidragsförskottssystemet.

Inom bidragsförskottssystemet var 115 000 uha underhållsbidragsansvariga för 166 000 barn under 18 år, dvs. 1,5 barn i genomsnitt per uha. Utanför bdf-systemet är 48 000 uha bidragsansvariga för 65 000 barn, dvs. i genomsnitt 1,3 barn per uha.

Figur 3.2.6 Underhållsbidragsansvariga föräldrar inom resp. utanför bdf-systemet efter antal barn under 18 år som de är bidragsansvariga för



Inom bdf-systemet är 68% uha underhållsbidragsansvariga för ett barn under 18 år. Motsvarande siffra för uha utanför bdf-systemet är 73%. Underhållsbidraget per barn är högre i genomsnitt för barn utanför bdf-systemet än inom.

Andelen bidragsansvariga föräldrar med låga underhållsbidrag är större inom bdf-systemet än utanför (tabell 3.2.8). Av de bidragsansvariga föräldrarna inom bdf-systemet med bidragsansvar för ett barn under 18 år betalar 11% ett underhållsbidrag som är lägre än 200 kr per månad, medan endast 6% av uha utanför bdf betalar så lågt underhållsbidrag.

Tabell 3.2.8 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter underhållsbidragets storlek för uha med bidragsansvar för ett resp. två barn under 18 år. Andelen uha inom resp. utanför bidragsförskottssystemet. Underhållsbidraget är angivet per barn och månad

Underhållsbidrag	Uha med 1 barn		Uha med 2 barn	
	utanför bdf (%)	inom bdf (%)	utanför bdf (%)	inom bdf (%)
1-199 kr	6	11	13	14
200-399 kr	2	14	3	26
400-599 kr	5	14	17	26
600-799 kr	11	12	9	11
800-999 kr	11	17	21	8
1 000-1 199 kr	28	13	24	8
1 200-1 399 kr	16	9	6	0
1 400 kr -	22	10	6	6
Totalt (%)	100	100	100	100
Totalt antal uha	35 000	78 000	10 000	26 000
Medelvärde	1 072	790	800	569
Median	1 075	803	803	496

Antalet underhållsbidragsansvariga föräldrar med tre eller fler barn är alltför få för att en tillfredsställande skattning av andelen bidragsansvariga föräldrar inom resp. utanför bdf-systemet i varje underhållsbidragsklass skall kunna göras. Totalt har 18 000 föräldrar underhållsbidragsansvar för minst tre barn, 22% av dessa är nollbetalare (tabell 3.2.4).

Det genomsnittliga underhållsbidraget vid bidragsansvar för ett barn under 18 år var 790 kr per månad inom bdf-systemet medan det var 1 072 kr per månad utanför bdf-systemet. Hälften av uha inom bdf-systemet betalar högst 803 kr per månad medan motsvarande siffra för uha utanför bdf-systemet är 1 075 kr per månad. Andelen uha som betalar under bdf-nivån är 74% för uha inom bdf-systemet medan endast 45% av uha utanför bdf-systemet har så låga underhållsbidrag.

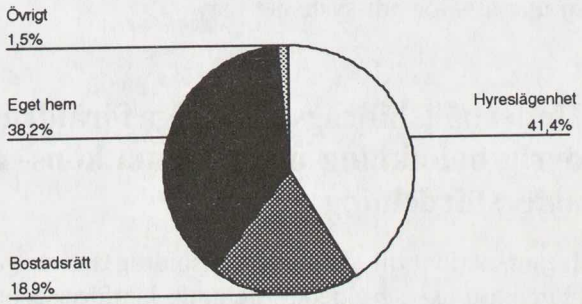
De boföräldrar som erhåller ett underhållsbidrag per barn som understiger bidragsförskottsnivån har i vissa fall möjlighet att erhålla ett utfyllnadsbidrag som är skillnaden mellan bidragsförskottsnivån och underhållsbidraget. Det är därför troligt att utfyllnadsbidrag utgår till åtminstone en del av de barn vars bidragsansvariga förälder betalar underhållsbidraget direkt till boföräldern och där underhållsbidraget är lägre än bdf-nivån. Detta innebär att andelen bidragsansvariga föräldrar som ingår i bdf-systemet i så fall är underskattat.

De underhållsbidrag som anges i tabell 3.2.8 för två barn är det genomsnittli-

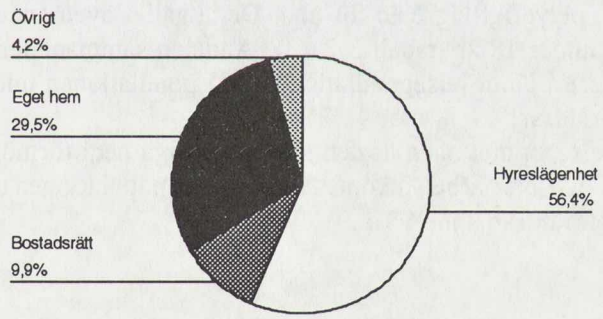
ga bidraget per barn och månad. De två barnen kan ha olika underhållsbidrag. Underhållsbidraget per barn är lägre i genomsnitt inom bdf-systemet än utanför. Drygt 90% av uha inom bdf-systemet betalar ett underhållsbidrag som i genomsnitt per barn understiger bdf-nivån medan 73% av uha utanför bdf-systemet betalar så låga underhållsbidrag. Ett genomsnittligt underhållsbidrag per barn som understiger bidragsförskottsnivån innebär att för minst ett av barnen ligger underhållsbidraget under bidragsförskottsnivån.

Den vanligaste boendeformen är hyreslägenhet både inom och utanför bdf-systemet. Av uha inom bdf-systemet bor 56% i hyreslägenhet och 30% i eget hem. Motsvarande siffror för uha utanför bdf-systemet är 41% resp. 38 %.

Figur 3.2.7 Underhållsbidragsansvariga föräldrar utanför bdf-systemet



Figur 3.2.8 Underhållsbidragsansvariga föräldrar inom bdf-systemet



Andelen sammanboende är större bland uha utanför bdf-systemet (46%) än bland uha inom bdf-systemet (38%). Detta och det faktum att uha utanför bdf-systemet har det bättre ekonomiskt kan förklara den större andelen med eget hem. Av uha inom bdf-systemet har 4% "övrigt boende" men endast 2% av uha utanför bdf-systemet. Övrigt boende kan vara andelslägenhet, jordbruksfastighet, inneboende, tjänstebostad eller "barn över 18 år" som bor kvar i hemmet.

Sammanfattning: De underhållsbidragsansvariga föräldrarna utanför bidragsförskottssystemet har en bättre ekonomisk situation än de inom bidragsförskottssystemet. Det genomsnittliga antalet barn per uha är något lägre för uha utanför än för uha inom bdf-systemet. Underhållsbidragen är högre i genomsnitt utanför än inom bdf-systemet, vilket delvis beror på den bättre ekonomiska situation som uha utanför bdf-systemet har.

3.2.4 Underhållsbidragsansvariga föräldrar jämfört med övrig befolkning med samma köns- och åldersfördelning

En jämförelsepopulation till de underhållsbidragsansvariga föräldrarna har skapats med samma köns- och åldersfördelning. Jämförelsepopulationen baseras på ett urval icke underhållsbidragsansvariga personer ingående i HINK och är lika stor som populationen underhållsbidragsansvariga föräldrar.

Andelen ensamstående utan barn under 18 år i jämförelsepopulationen är 27%, dvs. betydligt lägre än för uha. Detta gäller även andelen ensamstående med barn under 18 år (tabell 3.2.13). Andelen sammanboende är därmed betydligt högre i jämförelsepopulationen än i populationen underhållsbidragsansvariga föräldrar, 69 % mot 41%.

I jämförelsepopulationen är den genomsnittliga nettoförmögenheten, kapitalinkomsten och även arbetsinkomsten högre än i populationen underhållsbidragsansvariga föräldrar (tabell 3.2.9).

Tabell 3.2.9 Genomsnittlig arbetsinkomst, nettoförmögenhet och kapitalinkomst för underhållsbidragsansvariga föräldrar, boföräldrar och respektive jämförelsepopulation

Inkomst och förmögenhet	Underhållsbidrags-ansvariga föräldrar	Jämförelse-population till uha	Boföräldrar	Jämförelse-population till bof
Medelvärde				
Arbetsinkomst (kr)	152 857	176 482	118 766	121 641
Arbetsinkomst heltid (kr)	194 435	206 293	163 497	170 375
Kapitalinkomst (kr)	2 427	4 226	1 777	5 305
Nettoförmögenhet (kr)	128 072	311 469	113 847	310 416
Median				
Nettoförmögenhet (kr)	4 286	187 327	15 846	200 471

Nettoförmögenhet är en familjevariabel och är alltså beroende av hur familjen ser ut. I nettoförmögenhet ingår tillgångar som fastigheter, men ej fastigheter tillhörande näringsverksamhet, finansiella tillgångar etc. och skulder (tabellerna 3.2.10 och 3.2.11). Sammanboende har därför i genomsnitt en högre nettoförmögenhet än ensamstående. Jämförelsepopulationen kan därför förväntas ha en högre nettoförmögenhet i genomsnitt än de underhållsbidragsansvariga föräldrarna.

Tabell 3.2.10 Underhållsbidragsansvariga föräldrars och jämförelsepopulationens tillgångar, skulder och nettoförmögenhet (privat, ej näring)

	Andel (%)	25:e percentilen	Medianen	75:e percentilen
Underhållsbidragsansvariga föräldrar				
Tillgångar	77	45 000	305 342	897 991
Skulder	84	71 047	205 739	466 488
Nettoförmögenhet	100	-51 589	4 286	268 234
Jämförelsepopulation till uha				
Tillgångar	93	119 797	565 251	1 070 797
Skulder	88	109 669	293 501	489 457
Nettoförmögenhet	100	-5 623	187 327	610 860

Andelen familjer med tillgångar är betydligt högre i jämförelsepopulationen än bland uha, 93% mot 77%. Andelen med skulder är dock ungefär lika stor, 88% mot 84%. För 25% av de underhållsbidragsansvariga föräldrarna överstiger skulderna tillgångarna med minst 51 589 kr. För motsvarande andel av jämförelsepopulationen överstiger skulderna tillgångarna med minst 5 623 kr. Det finns alltså en stor grupp bland uha vars skulder överstiger tillgångarna medan denna grupp är mindre i jämförelsepopulationen. I jämförelsepopulationen har 25% av familjerna en nettoförmögenhet på över 610 860 kr. Motsvarande andel av uha har en nettoförmögenhet över 268 234 kr. Alla tillgångar är beräknade till marknadsvärdet, vilket innebär att den största delen av tillgångarna består av eget hem och/eller bostadsrätt.

Tabell 3.2.11 Underhållsbidragsansvariga föräldrars och jämförelsepopulationens tillgångar den 31 december 1991. Andel med eget hem, bostadsrätt etc., samt medelvärdet och medianen för marknadsvärdet av dessa tillgångar

	Andel (%)	Medelvärde (kr)	Median (kr)
Underhållsbidragsansvariga föräldrar			
Eget hem	32	754 275	720 720
Bostadsrätt	7	43 687	24 494
Fritidsfastighet	11	285 286	200 700
Finansiella tillgångar	73	91 667	29 808
Reala tillgångar	35	48 432	35 000
Övrigt	14	33 018	22 000
Jämförelsepopulation till uha			
Eget hem	48	824 160	757 610
Bostadsrätt	6	66 225	41 900
Fritidsfastighet	15	302 586	194 635
Finansiella tillgångar	89	142 748	65 594
Reala tillgångar	46	53 432	40 000
Övrigt	22	49 454	40 000

Av de underhållsbidragsansvariga föräldrarna har 32% eget hem vilket är en lägre andel än i jämförelsepopulationen (48%). För familjer med eget hem är det genomsnittliga marknadsvärdet något lägre för de bidragsansvariga föräldrarna än för jämförelsepopulationen, 745 275 kr jämfört med 824 160 kr. En större andel av jämförelsepopulationen har fritidsfastighet, 15% mot 11%, och fritidsfastigheterna har i genomsnitt något högre marknadsvärde. Medianvärdet är dock något högre för uha vilket betyder att bland personerna i jämförelsepopulationen har de flesta en fritidsfastighet med lågt värde och endast ett fåtal med högt värde. Denna fördelning är mer markant i jämförelsepopulationen än

bland uha. Liksom för övriga tillgångar är andelen personer med finansiella tillgångar lägre bland uha än i jämförelsepopulationen. Tillgångarna har dessutom i genomsnitt ett lägre marknadsvärde. Bland uha med finansiella tillgångar har 25% finansiella tillgångar vars marknadsvärde understiger 9 014 kr, medan i jämförelsepopulationen har motsvarande andel tillgångar med marknadsvärde understigande 20 304 kr.

Ovanstående tillgångar innefattar ej näringsverksamhet, 12 % av de bidragsansvariga och 15% av jämförelsepopulationen har nettoförmögenhet i näring. Andelen personer med underskott i näring är 4% i båda grupperna. Medan andelen med överskott är lägre bland uha, 8% respektive 12%. Förutom att en större andel i jämförelsepopulationen har överskott så har de med överskott i genomsnitt en högre nettoförmögenhet, 887 671 kr mot 549 940 kr.

Den genomsnittliga inkomststandarden för jämförelsepopulationen är 1,94, medianen 1,81, vilket är högre än för uha. Av uha har 8% en inkomststandard under 1. Endast 3% av jämförelsepopulationen har så låg inkomststandard (tabell 3.2.12).

Tabell 3.2.12 Underhållsbidragsansvariga föräldrars, boföräldrars och respektive jämförelsepopulations inkomststandard. Andel inom resp. grupp

Inkomst-standard	Underhålls-bidragsansvariga föräldrar (%)	Jämförelse-population till uha (%)	Boföräldrar (%)	Jämförelse-population till bof (%)
-0,99	8	3	9	7
1,00-1,49	31	24	51	28
1,50-1,99	35	35	28	35
2,00-2,49	16	24	10	17
2,5-	10	15	2	13
Totalt (%)	100	100	100	100
Medelvärde	1,72	1,94	1,48	1,84
Medianvärde	1,67	1,81	1,48	1,74

Av uha har 39% en inkomststandard under 1,50 medan endast 27% av personerna i jämförelsepopulationen har så låg inkomststandard. Hälften av uha har en inkomststandard under 1,67. Motsvarande siffra för jämförelsepopulationen är 1,81.

Tabell 3.2.13 Familjetyp, socioekonomisk grupptillhörighet, boendeform och bidrag för underhållsbidragsansvariga föräldrar, boföräldrar och respektive jämförelsepopulation. Andel i resp. grupp

Grupp	Underhålls-bidragsansvariga föräldrar (%)	Jämförelse-population till uha (%)	Boföräldrar (%)	Jämförelse-population till bof (%)
Ensamstående totalt	59	31	69	30
Ensamstående med barn	8	4	66	8
Sammanboende med barn	28	47	29	51
Arbetare o lägre tj.män	48	47	45	45
Tj.män på mellannivå	15	22	15	20
Högre tj.män	6	9	4	7
Förgymnasial utbildn.	36	26	32	26
Eftergymnasial utbildn.	15	22	19	22
Ej förvärvsarbetande	11	7	11	13
Boende i hyreslägenhet	52	35	56	37
Boende i eget hem	32	49	31	47
Med bostadsbidrag	20	12	54	17
Med socialbidrag	18	5	20	9
Med barnbidrag	37	50	90	58

Andelen familjer som bor i hyreslägenhet är lägre och andelen med eget hem högre i jämförelsepopulationen än bland uha. Detta kan bero på att andelen sammanboende med barn är högre i jämförelsepopulationen. Sysselsättningsgraden är högre i jämförelsepopulationen än bland uha medan andelen med socialbidrag är betydligt lägre. Endast 5% av personerna i jämförelsepopulationen mot 18% av uha har någon gång under året erhållit socialbidrag.

Sammanfattningsvis kan sägas att i jämförelse med andra personer i Sverige med samma ålders- och könsfördelning har de underhållsbidragsansvariga en något sämre ekonomisk situation.

De underhållsbidragsansvariga föräldrarna är en mer utsatt grupp än personerna i jämförelsepopulationen med risk för arbetslöshet vid konjunkturnedgångar på grund av en större andel lågutbildade och lägre andel högre tjänstemän och tjänstemän på mellannivå.

3.2.5 Boföräldrar jämfört med övrig befolkning med samma köns- och åldersfördelning

På samma sätt som för de underhållsbidragsansvariga föräldrarna har utredningen valt en jämförelsepopulation med samma köns- och åldersfördelning som boföräldrarna.

Andelen sammanboende är betydligt större i jämförelsepopulationen, 70% mot 31% bland boföräldrarna. I jämförelsepopulationen bor 37% i lägenhet och 47% i eget hem. Motsvarande siffror för bof är 56% resp. 31% (tabell 3.2.13).

Sysselsättningsgraden är högre i jämförelsepopulationen, 61% mot 52%. Detta kan bero på att andelen föräldrar med hemmavarande barn under 18 år är betydligt högre bland bof än i jämförelsepopulationen, 95% mot endast 60% i jämförelsepopulationen.

Den genomsnittliga arbetsinkomsten är högre i jämförelsepopulationen, 121 641 kr mot 118 766 kr. Även vid jämförelse mellan heltidsarbetande är den genomsnittliga arbetsinkomsten högre i jämförelsepopulationen, 170 375 kr mot 163 497 kr. Andelen arbetare och lägre tjänstemän är ungefär densamma medan andelen ej förvärvsarbetande är något högre i jämförelsepopulationen. Andelen övriga , dvs. studerande, hemarbetande etc., är däremot högre bland bof, 25% mot 15% och även andelen med socialbidrag, 20% mot 9%. Bof har bidrag: socialbidrag, bostadsbidrag, barnbidrag etc., i större utsträckning än personerna i jämförelsepopulationen (tabell 3.2.13). Trots detta är den genomsnittliga inkomststandarden lägre bland bof än för personerna i jämförelsepopulationen (tabell 3.2.12). Av bof har 60% en inkomststandard under 1,50 medan endast 35% av jämförelsepopulationen har så låg inkomststandard.

Den genomsnittliga nettoförmögenheten och kapitalinkomsten är lägre bland bof än i jämförelsepopulationen. Den genomsnittliga nettoförmögenheten är 113 847 kr respektive 310 416 kr. Av bof har 50% en nettoförmögenhet på högst 15 846 kr medan motsvarande siffra för jämförelsepopulationen är 200 471 kr. Den genomsnittliga kapitalinkomsten är 1 777 kr för bof och 5 305 kr för jämförelsepopulationen (tabell 3.2.9).

Tabell 3.2.14 Tillgångar den 31 december 1991. Andel boföräldrar och personer i jämförelsepopulationen som har eget hem, bostadsrätt etc. samt medelvärdet och medianen för marknadsvärdet av dessa tillgångar

	Andel	Medelvärde (kr)	Median (kr)
Boföräldrar			
Eget hem	32	675 253	638 000
Bostadsrätt	4	79 109	49 099
Fritidsfastighet	10	268 069	215 130
Finansiella tillgångar	83	64 497	28 133
Reala tillgångar	28	42 260	32 750
Övrigt	17	28 222	16 059
Jämförelsepopulation till bof			
Eget hem	46	839 892	731 200
Bostadsrätt	4	62 573	23 464
Fritidsfastighet	13	355 286	257 245
Finansiella tillgångar	89	155 816	69 036
Reala tillgångar	42	54 837	45 000
Övrigt	20	50 191	35 500

Andelen familjer med eget hem, fritidsfastighet resp. finansiella tillgångar är betydligt lägre bland bof än i jämförelsepopulationen. Bland dem som har tillgångar är marknadsvärdet av dessa tillgångar betydligt lägre i genomsnitt för bof än för jämförelsepopulationen. Förmögenheten gäller familjens sammanlagda förmögenhet och sammanboende personer har därför i genomsnitt högre nettoförmögenhet än ensamboende. Eftersom andelen ensamstående är så mycket högre bland bof än i jämförelsepopulationen kan detta var en starkt bidragande orsak till skillnaden i förmögenhet.

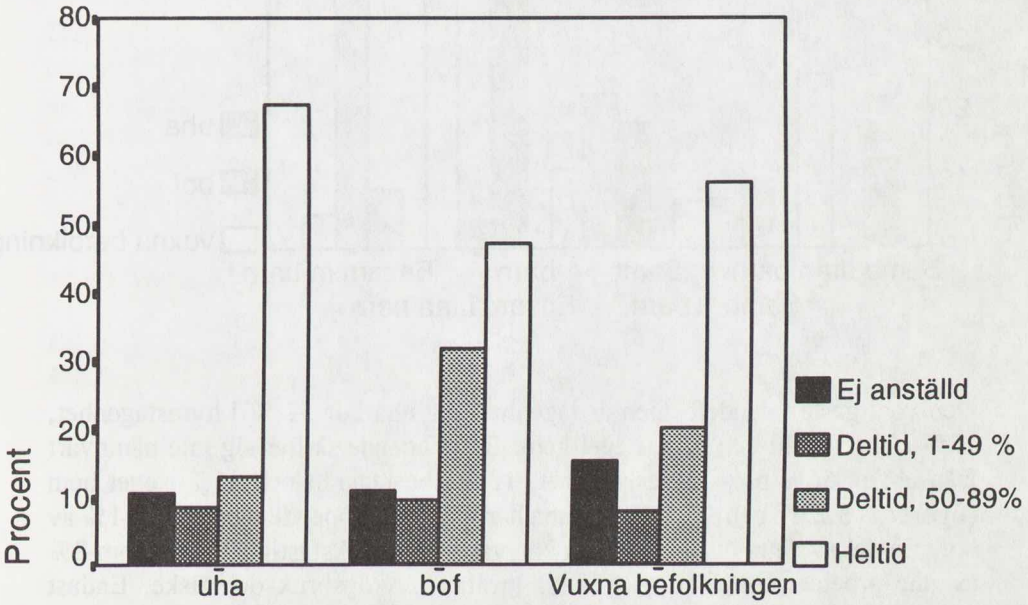
Sammanfattningsvis kan sägas att den ekonomiska situationen för boföräldrarna är betydligt sämre än för övriga personer i Sverige med samma köns- och åldersfördelning. Detta gäller såväl förmögenhet som inkomster. Fler boföräldrar är ensamstående och lågutbildade och alla har hemmavarande barn, vilket bidrar till den sämre ekonomiska situationen.

3.2.6 Underhållsbidragsansvariga föräldrar och boföräldrar

Den genomsnittliga åldern är något högre bland uha än bland bof, 39,2 mot 37,1 år. Andelen ensamstående är lägre, 59 % mot 69% (tabell 3.2.13). Andelen högre tjänstemän och andelen tjänstemän på mellannivå är högre bland

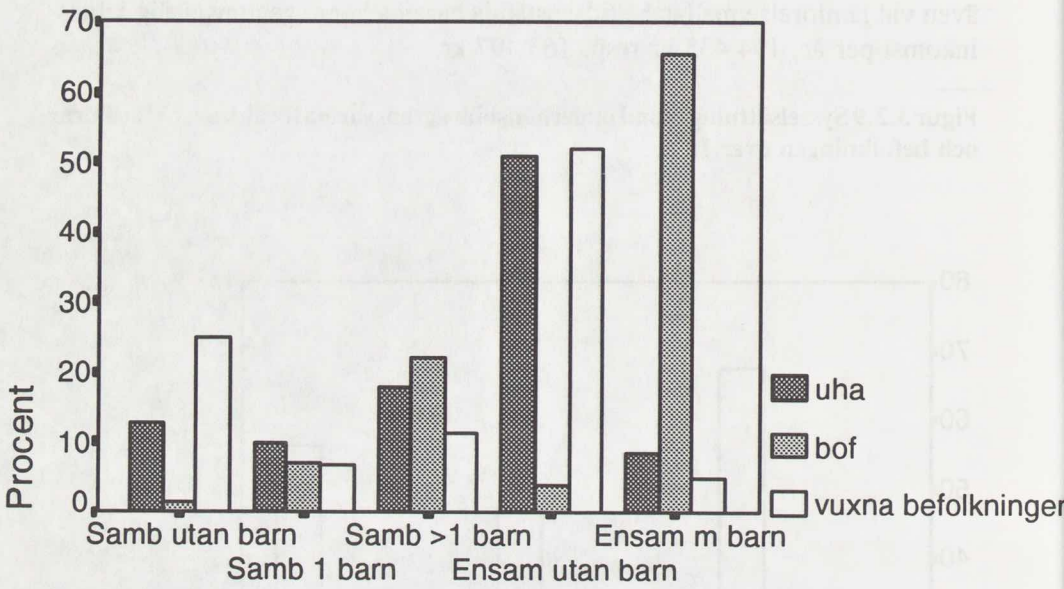
uha 21% mot 19% medan andelen ej förvärvsarbetande är 11% i båda grupperna. Sysselsättningsgraden är högre bland uha, 68% mot 52%. Den genomsnittliga arbetsinkomsten är därför också högre, 152 857 kr mot 118 766 kr, men även vid jämförelse mellan heltidsanställda har uha högre genomsnittlig arbetsinkomst per år, 194 435 kr resp. 163 497 kr.

Figur 3.2.9 Sysselsättning bland underhållsbidragsansvariga föräldrar, boföräldrar och befolkningen över 18 år



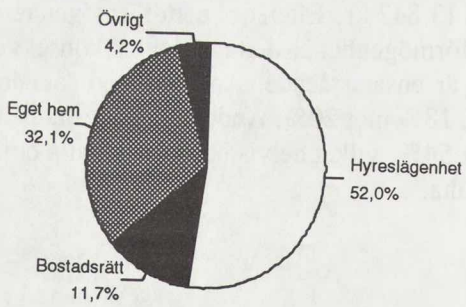
Den genomsnittliga nettoförmögenheten är högre för uha än för bof, 128 072 kr respektive 113 847 kr. Eftersom nettoförmögenhet anger familjens och inte den enskildes förmögenhet är detta en logisk konsekvens av att en större andel av bof än uha är ensamstående. Andelen med socialbidrag är något lägre för uha än för bof, 18% mot 20%. Andelen med bostadsbidrag är mycket lägre för uha, 20 % mot 54%, vilket delvis beror på att alla bof har hemmavarande barn men inte alla uha.

Figur 3.2.10 Familjesituationen för underhållsbidragsansvariga föräldrar, boföräldrar och befolkningen över 18 år

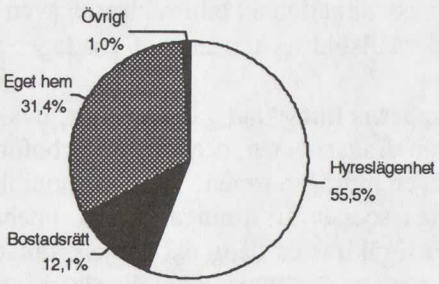


Den vanligaste boendeformen är lägenhet. Av uha bor 52 % i hyreslägenhet, 12% i bostadsrätt och 32% i eget hem. Bof:s boende skiljer sig inte nämnvärt från uha:s, 56% bor i hyreslägenhet, 12% i bostadsrätt och 31% i eget hem (figurerna 3.2.11 och 3.2.12). Av uha har 4% övrigt boende men endast 1% av bof. En del av detta övriga boendet kan vara "jordbruksfastighet" eftersom 2% av uha arbetar inom näringsgrenen: jordbruk, skogsbruk och fiske. Endast 0,6% av bof arbetar inom denna näringsgren.

Figur 3.2.11 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter boende

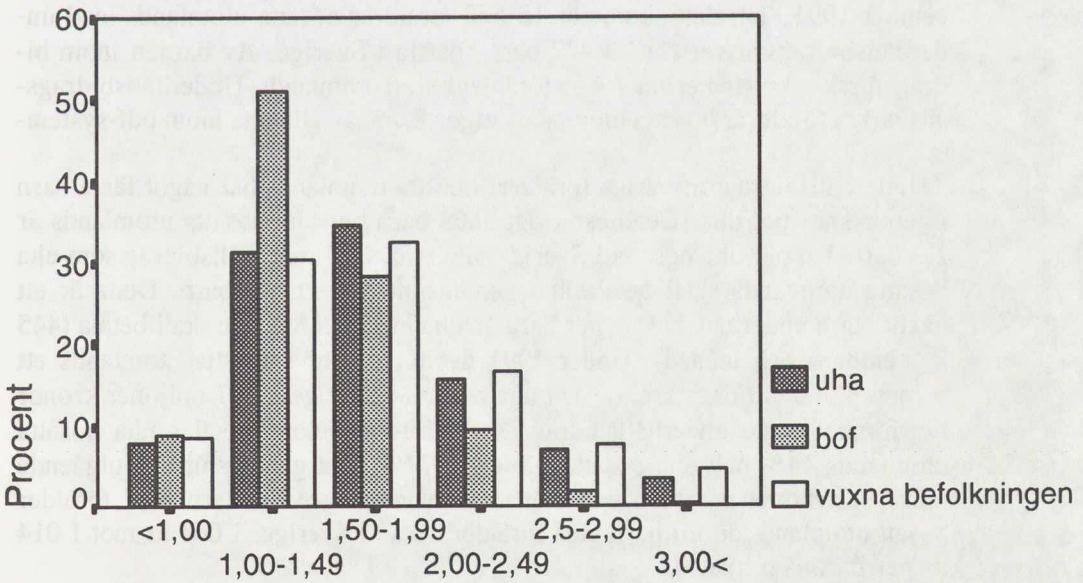


Figur 3.2.12 Boföräldrar efter boende



Den genomsnittliga inkomststandarden bland uha är högre än bland bof, 1,72 resp. 1,48. Hälften av bof har en inkomststandard under 1,48, medan hälften av de uha har en inkomststandard under 1,67 (tabell 3.2.12). Som framgår av nedanstående figur har över hälften av bof en inkomststandard på mellan 1,00 och 1,50. Motsvarande siffra för uha är ca 30%. I den disponibla inkomsten ingår underhållsbidrag, bidragsförskott och socialbidrag. Inkomststandarden är alltså ganska låg (under 1,50) för 39 % av uha och 60 % av bof, trots tillskott av bidragsförskott och ev. socialbidrag.

Figur 3.2.13 Inkomststandarden hos underhållsbidragsansvariga föräldrar, boföräldrar och befolkningen över 18 år



Sammanfattningsvis kan sägas att de underhållsbidragsansvariga föräldrarna har en bättre ekonomisk situation än boföräldrarna även om man tar hänsyn till att uha betalar underhållsbidrag medan bof mottager underhållsbidrag eller bidragsförskott.

Inom båda grupperna finns "fattiga" föräldrar, dvs. den disponibla inkomsten är lägre än socialbidragsnormen, och hälften av boföräldrarna har en disponibel inkomst strax över bidragsnormen. I den disponibla inkomsten ingår socialbidrag och övriga sociala ersättningar vilket innebär att trots sociala ersättningar har dessa föräldrar en dålig ekonomisk situation.

De ekonomiskt svaga föräldrarna karakteriseras av att de är ensamstående, har låg inkomst och försörjningsansvar för barn under 18 år. Denna grupp av föräldrar är också de som drabbas värst vid konjunkturnedgångar på grund av att de i stor utsträckning är lågutbildade och arbetare eller lägre tjänstemän.

3.3 Underhållsbidragsansvariga föräldrar inom bidragsförskottssystemet

3.3.1 Underhållsbidragsansvariga föräldrar med ett eller flera barn inom bidragsförskottssystemet

Enligt RFV:s register var 180 817 föräldrar bosatta i Sverige underhållsbidragsansvariga för 264 285 barn inom bidragsförskottssystemet den 31 december 1991. Till detta kommer 15 670 föräldrar bosatta utomlands med underhållsbidragsansvar för 20 427 barn bosatta i Sverige. Av barnen inom bidragsförskottssystemet har 7% en förälder bosatt utomlands. Underhållsbidragsansvariga föräldrar bosatta utomlands utgör 8,7% av alla uha inom bdf-systemet.

Underhållsbidragsansvariga föräldrar bosatta utomlands har något färre barn i genomsnitt per uha. Genomsnittligt antal barn per uha bosatta utomlands är 1,3 barn och per uha bosatta i Sverige 1,5 barn. Det underhållsbidrag som uha bosatta utomlands skall betala är i genomsnitt 346 kr per barn. Detta är ett något lägre underhållsbidrag per barn än uha bosatta i Sverige skall betala (445 kr per barn och månad). Under 1991 debiterades uha bosatta utomlands ett belopp på 80 miljoner kronor och uha bosatta i Sverige 1 307 miljoner kronor för förskotterade underhållsbidrag. Av debiterat belopp betalar uha bosatta utomlands 44% och uha bosatta i Sverige 77%. Det genomsnittliga utgående bidragsförskottet per barn och månad är något högre för barn med förälder bosatt utomlands än för barn med förälder bosatt i Sverige, 1 061 kr mot 1 014 kr per barn och månad.

Vid den fortsatta beskrivningen av de underhållsbidragsansvariga föräldrarnas situation ingår ej uha bosatta utomlands.

Tabell 3.3.1 Underhållsbidragsansvariga föräldrar bosatta i Sverige efter antal barn inom bidragsförskottssystemet

Antalet barn per uha	Antal uha	Andel uha (%)	Antal barn	Andel barn (%)
1	116 993	64,70	116 993	44,27
2	48 452	26,80	96 904	36,67
3	12 068	6,67	36 204	13,70
4	2 572	1,42	10 288	3,89
5	561	0,31	2 805	1,06
6	128	0,07	768	0,29
7-11	43	0,02	323	0,12
Totalt	180 817	99,99	264 285	100,00

Det genomsnittliga underhållsbidraget per barn är högst bland uha med ett barn och lägre ju fler barn uha är bidragsansvarig för. Det genomsnittliga sammanlagda underhållsbidraget för alla barn uha är bidragsansvarig för är högst för uha med tre barn. Andelen nollbetalare är lägst bland uha med två barn och högst bland uha med 4-11 barn inom bdf-systemet (tabell 3.3.2).

Det mått utredningen har på uha:s inkomst är den pensionsgrundande inkomsten (PGI). Den pensionsgrundande inkomsten är baserad på den deklarerade inkomsten av anställning och annat förvärvsarbete. En person som enbart har pension har därför en PGI som är noll. Den pensionsgrundande inkomsten är deklarerad inkomst minus ett basbelopp (32 200 kr under 1991). Om den deklarerade inkomsten är lägre än ett basbelopp är den pensionsgrundande inkomsten noll. PGI kan högst vara 6,5 gånger basbeloppet, dvs. högst 209 300 kr. Man kan därför inte beräkna den genomsnittliga deklarerade inkomsten genom att lägga till basbeloppet till den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten. Däremot är PGI en bra indikator på uha:s ekonomiska situation.

Andelen uha med PGI fastställt till noll är lägst bland uha med ett barn och högre ju fler barn uha är underhållsbidragsansvarig för. Genomsnittlig PGI per uha är lägst bland uha med minst fyra barn och högst bland uha med två barn inom bdf-systemet.

Tabell 3.3.2 Antal barn, genomsnittligt underhållsbidrag, genomsnittlig PGI och andelen noll-betalare, uha med PGI fastställt till noll och andelen kvinnor bland underhållsbidragsansvariga föräldrar med ett, två, tre resp. 4-11 barn

Antal barn per uha	Antal barn	Underhålls-bidrag kr/månad	Underhålls-bidrag per barn kr/månad	Andel noll-betalare (%)	PGI	Andel med PGI=0 (%)	Andel kvinnor (%)
1	116 993	520	520	24,8	108 663	9,8	16,2
2	96 904	863	431	21,4	110 216	9,9	10,4
3	36 204	988	329	22,7	104 274	12,4	6,7
4-11	14 184	911	212	28,0	90 842	16,8	4,5
Totalt	264 285	650	445	23,8	108 351	10,1	13,8

Andelen underhållsbidragsansvariga kvinnor är 13,8%. Den största andelen kvinnor finns bland uha med ett barn. Andelen kvinnor avtar med antalet barn inom bdf-systemet. Endast 4,5% av uha med minst fyra barn inom bdf-systemet är kvinnor.

De flesta uha är anställda. Endast 4,5% är egenföretagare. Det finns dock en större andel egenföretagare bland uha med många barn än med få barn inom bdf-systemet.

De till barnen utgående bidragsförskotten i december 1991 var totalt 268 miljoner kronor, dvs. i genomsnitt 1 014 kronor per barn. De underhållsbidragsansvariga föräldrarna debiterades totalt 117,5 miljoner kronor för förskotterade underhållsbidrag under samma månad. Uha skall alltså betala 44% av de utgående bidragsförskotten.

Under 1991 debiterades uha totalt 1 307 miljoner kronor för förskotterade underhållsbidrag. Drygt hälften av detta belopp (53%) debiterades uha med ett barn.

Tabell 3.3.3 Andel egenföretagare och anställda samt debiterade belopp, utgående bidragsförskott (bdf) och inbetalt belopp för underhållsbidragsansvariga föräldrar med ett, två, tre resp. 4-11 barn

Antal barn per uha	Andel egenföretagare (%)	Andel anställda (%)	Debiterat belopp i december 1991 (kr)	Utgående bdf i dec. 1991 (kr)	Totalt debiterat belopp 1991 (kr)	Totalt inbetalt bebelopp 1991 (kr)
1	4,4	80,1	60 815 617	118 673 310	691 693 164	579 567 502
2	4,7	80,1	41 765 624	97 285 087	456 773 436	332 941 304
3	5,2	77,2	11 911 116	37 149 170	126 757 370	87 855 990
4-11	5,9	70,6	3 009 944	14 876 217	31 757 974	10 159 285
Totalt	4,5	79,7	117 523 044	267 983 784	1306 981 944	1010 524 081

Underhållsbidragsansvariga föräldrar med ett barn inom bdf-systemet har den högsta betalningsgraden (inbetalat belopp i procent av debiterat belopp) och uha med 4-11 barn den lägsta. Totalt betalar föräldrarna 77% av det debiterade beloppet. Uha med ett barn betalar 84% och uha med 4-11 barn 32%.

Nästan två tredjedelar av uha är bidragsansvariga för ett barn inom bdf-systemet. Den statistiska beskrivningen har därför koncentrerats på denna grupp.

3.3.2 Underhållsbidragsansvariga föräldrar med ett barn

Av de underhållsbidragsansvariga föräldrarna var 65% bidragsansvariga för ett barn. Barnen utgör 44% av alla barn inom bidragsförskottssystemet.

Bland uha med ett barn är medelåldern 38,7 år. Barnens medelålder är 10,8 år och boföräldrarnas medelålder är 36,9 år. Den yngste föräldern är 15 år och den äldste 86 år. Totalt är 45 föräldrar under 18 år och 477 över 65 år. Drygt hälften (53,3%) av uha är under 40 år och drygt hälften (54,9%) av barnen är under 12 år (tabell 3.3.4).

Tabell 3.3.4 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter egen ålder och barnets ålder. Antal uha och barn

Uha:s ålder	Barnets ålder 0-6 år	7-12 år	13-18 år	19 år	Antal uha	Andel uha (%)
15-19 år	279				279	0,2
20-29 år	14 333	2 673	21		17 027	14,6
30-39 år	11 027	19 608	14 326	63	45 024	38,5
40-49 år	2 966	10 546	30 082	682	44 276	37,8
50-59 år	507	1 986	6 308	214	9 015	7,7
60-64 år	47	164	658	26	895	0,8
65 år -	19	89	358	11	477	0,4
Antal barn	29 178	35 066	51 753	996	116 993	100
Andel barn (%)	24,9	30	44,2	0,9	100	

Under 1991 debiterades uha med ett barn inom bdf-systemet ett belopp på 691,7 miljoner kronor för förskotterade underhållsbidrag, dvs. i genomsnitt 5 912 kr per uha och år. Av de 116 993 bidragsansvariga föräldrarna är en fjärdedel nollbetalare. Drygt 90% av uha skall betala ett underhållsbidrag understigande bidragsförskottsnivån. Endast 2,9% har underhållsbidrag fastställt till bidragsförskottsnivån.

Tabell 3.3.5 Relationen mellan den underhållsbidragsansvariga förälderns PGI och underhållsbidrag

PGI	Underhållsbidrag (kr/månad) 0	1-1 072	1 073	1 074-	Antal uha	Andel uha (%)
0	5 970	5 039	111	320	11 440	10
1-29 999	2 880	3 189	81	180	6 330	5
30 000-59 999	3 859	4 515	115	183	8 672	7
60 000-89 999	5 017	8 399	237	261	13 914	12
90 000-119 999	4 652	16 743	553	565	22 513	19
120 000-149 999	3 308	18 090	849	945	23 192	20
150 000-179 999	1 797	11 664	652	1 085	15 198	13
180 000-209 300	1 507	11 044	789	2 394	15 734	13
Antal uha	28 990	78 683	3 387	5 933	116 993	100
Andel uha (%)	25	67	3	5	100	

Andelen nollbetalare minskar med stigande PGI. Av uha med PGI fastställt till noll är 52% nollbetalare. Medan 10% av uha med PGI över 180 000 kr är nollbetalare. En femtedel av uha med PGI över 180 000 kr har ett fastställt underhållsbidrag över eller lika med bdf-nivån.

En tiondel av uha har en PGI fastställd till noll, dvs. de har antingen en årsinkomst av anställning eller annat förvärvsarbete som är lägre än 32 200 kr. Totalt är ca 25% nollbetalare. För 21% av dessa nollbetalare är PGI fastställt till noll och 31% har en PGI på under 30 000 kr (tabell 3.3.5).

Korrelationen mellan PGI och underhållsbidrag är 0,39, dvs. andelen uha med högt underhållsbidrag är större för uha med hög PGI än för uha med låg PGI och andelen uha med lågt underhållsbidrag är större bland uha med låg PGI än bland uha med hög PGI. Anledningen till att korrelationen inte är högre är att andra faktorer än uha:s inkomst påverkar underhållsbidragets storlek och att PGI inte alltid motsvarar uha:s inkomst, t.ex. för förtids- och ålderspensionärer. En faktor som har en stor inverkan på underhållsbidragets storlek är boförälderns inkomst.

Av de bidragsansvariga var 477 personer 65 år eller äldre, motsvarande siffra för boföräldrarna var 114 personer (0,4% resp. 0,1%).

De bidragsansvariga föräldrarna har i genomsnitt högre PGI än boföräldrarna, 108 663 kr resp. 94 652 kr.

Tabell 3.3.6 Underhållsbidragsansvariga förälderns PGI i förhållande till boförälderns PGI

Underhållsbidrags-ansvarig förälder	Boförälder								
PGI	0	1-29 999	30 000-59 999	60 000-89 999	90 000-119 999	120 000-149 999	150 000-209 300	Antal uha	Andel uha (%)
0	1 729	878	1 455	2 374	2 396	1 295	1 313	11 440	9,8
1-29 999	568	572	813	1 364	1 438	794	781	6 330	5,4
30 000-59 999	719	593	1 260	1 691	1 818	1 256	1 335	8 672	7,4
60 000-89 999	943	820	1 571	3 206	2 944	2 049	2 381	13 914	11,9
90 000-119 999	1 369	1 312	2 636	4 991	5 777	3 053	3 375	22 513	19,2
120 000-149 999	1 352	1 177	2 697	5 561	5 995	3 560	2 850	23 192	19,8
150 000-179 999	739	732	1 697	3 546	4 122	2 208	2 154	15 198	13
180 000-209 300	680	632	1 573	3 280	4 109	2 645	2 815	15 734	13,4
Antal bof	8 099	6 716	13 702	26 013	28 599	16 860	17 004	116 993	100
Andel bof (%)	6,9	5,7	11,7	22,2	24,4	14,4	14,6	100	

Över hälften av uha har en PGI på under 120 000 kr, dvs. den deklarerade inkomsten av anställning och annat förvärvsarbete är under 152 200 kr (12 683 kr per månad). Medan drygt 70% av bof har PGI under 120 000 kr. Den bidragsansvariga föräldern har i regel högre inkomst än boföräldern. I endast 36% av fallen där uha har högre PGI än noll har uha lägre PGI än bof (tabell 3.3.7).

Antalet bof med hög PGI är lägre bland uha med låg PGI än bland uha med hög PGI och tvärtom. Det finns alltså en positiv korrelation mellan uha:s PGI och bof:s PGI. Ju högre PGI uha har desto högre är bof:s PGI.

Underhållsbidraget bestäms utifrån uha:s överskott och bof:s överskott. Ett lågt underhållsbidrag är alltså inte enbart relaterat till uha:s PGI utan även bof:s PGI. Om överskotten är lika för de två parterna blir underhållsbidraget hälften av barnets behov av underhåll.

Relationen mellan underhållsbidraget och kvoten mellan den bidragsansvariges PGI och summan av uha:s och bof:s PGI framgår av nedanstående tabell. Om både uha:s och bof:s PGI är noll kan inte kvoten beräknas. I nedanstående beräkningar ingår därför inte uha med PGI noll. Av kvarvarande 105 553 uha har 18,6% en PGI som är större än noll men betydligt mindre än boförälderns PGI, PGI-kvot mellan 0,01 och 0,4. Något mindre än hälften (40%) av föräldrarna har ungefär lika hög PGI, medan 41 % av uha har betydligt högre PGI än bof.

Om uha:s och bof:s PGI är 90 000 kr resp. 45 000 kr är PGI-kvoten 0,67. Detta innebär, om förhållandena för övrigt är lika, att uha skall betala ca två tredjedelar av barnets behov. Om uha:s PGI är 80 000 kr och bof:s PGI är noll blir kvoten 1. Detta medför att underhållsbidraget motsvarar hela barnets behov om uha:s överskottet är tillräckligt stort. Sättet att beräkna underhållsbidrag gör att detta inte står i proportion till uha:s inkomst. Eftersom bof ofta har hög inkomst när uha har hög inkomst blir kvoten mellan uha:s överskott och summan av uha:s och bof:s överskott i många fall låg och det fastställda underhållsbidraget blir därmed lågt. En konsekvens av kvotdelningsmetoden är att uha med låg inkomst betalar ett högt underhållsbidrag på grund av att bof har låg inkomst medan uha med hög inkomst betalar ett lågt underhållsbidrag på grund av att bof har hög inkomst. Det är alltså inte inkomsten i sig själv som har betydelse utan relationen mellan uha:s och bof:s inkomst. Detta gäller endast om uha:s överskott är tillräckligt stort. Underhållsbidraget är i dag maximerat till uha:s överskott minus 300 kr.

Tabell 3.3.7 Relationen mellan underhållsbidraget och kvoten mellan den underhållsbidragsansvariges PGI och den underhållsbidragsansvariges och boförälderns sammanlagda PGI

PGI-kvot	Underhållsbidrag (kr/månad)				Antal uha	Andel uha (%)
	0	1-1 072	1 073	1 074-		
0,01-0,20	2 106	2 382	52	126	4 666	4,4
0,20-0,40	5 496	9 030	162	265	14 953	14,2
0,40-0,50	4 323	13 418	387	587	18 715	17,7
0,50-0,60	3 781	17 792	776	1 291	23 640	22,4
0,60-0,80	4 476	22 916	1 324	2 622	31 338	29,7
0,80-1,00	2 838	8 106	575	722	12 241	11,6
Antal uha	23 020	73 644	3 276	5 613	105 553	100
Andel uha (%)	21,8	69,8	3,1	5,3	100	

Ju större PGI-kvoten är desto högre är underhållsbidraget utom i de fall uha har ett lågt överskott. Andelen uha med underhållsbidrag överstigande bidragsförskottsnivån är lägst bland uha med låg PGI-kvot och högst bland uha med PGI strax under 1. Detta gäller även uha med underhållsbidrag motsvarande bdf-nivån och underhållsbidrag mellan 1 kr och 1 072 kr. Endast nollbetalare har avvikande mönster.

3.3.3 Nollbetalare

Nollbetalare är den bidragsansvarige som har ett underhållsbidrag fastställt till noll eller där underhållsbidraget inte är fastställt. Föräldrar med fler än ett barn inom bdf-systemet är nollbetalare om underhållsbidragen för alla barnen är noll eller inte fastställda. Om uha:s underhållsbidrag till ett barn är noll men inte noll för annat barn ingår inte föräldern bland nollbetalarna.

Antalet nollbetalare under 1991 uppskattas till 46 000 föräldrar (avsnitten 3.2.2 och 3.5.1). Detta motsvarar 19% av alla bidragsansvariga föräldrar (både inom och utanför bidragsförskottssystemet).

Nollbetalarna har en låg inkomststandard i förhållande till övriga bidragsansvariga föräldrar. Den genomsnittliga inkomststandarden är 1,40 för nollbetalare. Medan den totalt för alla uha är 1,72. En femtedel av nollbetalarna har en inkomststandard som är mindre än ett och 4% har en inkomststandard över 2,50.

Tabell 3.3.8 Nollbetalare efter inkomststandard

Inkomststandard	Andel (%)	Kummulativ andel (%)
-1,0	20	20
1,0-1,49	35	55
1,5-1,99	33	88
2,0-2,49	8	96
2,5-	4	100
Antal uha	46 000	

Av nollbetalarna är 75% män mot 86% för alla bidragsansvariga föräldrar. Andelen sammanboende utan barn under 18 år är något lägre för nollbetalare än för övriga uha, 7% mot 13%, och andelen sammanboende med barn under 18 år något högre, 38% mot 28%. Andelen ensamstående utan barn under 18 år är något lägre, 47% mot 51%, och andelen ensamstående med barn under 18 år ungefär lika, 8%.

Vad gäller sysselsättning är 42% arbetare eller lägre tjänstemän, 8% mellantjänstemän, 4% högre tjänstemän , 24% ej förvärvsarbetande och 23% har "övrig" sysselsättning (t.ex. egen företagare, jordbrukare).

Antalet nollbetalare den 31 december 1991 inom bidragsförskottssystemet uppskattas till 50 000 föräldrar (avsnitt 3.5.1). Av dessa är 80% män, 7% sammanboende utan barn under 18 år, 37% sammanboende med barn under 18 år, 46% ensamstående utan barn under 18 år och 10% ensamstående med barn under 18 år. Den genomsnittliga åldern är 35,5 år.

Sysselsättningsgraden är i genomsnitt 43% av heltid, den genomsnittliga arbetsinkomsten 89 661 kr och den genomsnittliga kapitalinkomsten 1 552 kr. Hälften av uha har en arbetsinkomst under 90 000 kr per år.

Enligt RFV:s statistik var 43 030 underhållsbidragsansvariga föräldrar nollbetalare den 31 december 1991. Antalet nollbetalare överskattas alltså med ca 7 000 personer.

Tabell 3.3.9 Nollbetalare efter antal barn inom bidragsförskottssystemet

Antal barn per uha	Antal noll-betalare	Andel noll-betalare inom resp. grupp (%)	Andel uha av alla nollbetalare (%)	Andel kvinnor (%)	Genomsnittlig PGI
1	28 990	25	67	29	73 175
2	10 371	21	24	22	70 230
3	2 743	23	6	16	64 395
4-11	926	28	2	12	58 501
Totalt	43 030	24	100	26	71 590

Av nollbetalarna är 28 990 bidragsansvariga för ett barn, dvs. 25% av alla bidragsansvariga med ett barn inom bidragsförskottssystemet och 67% av alla nollbetalare inom bidragsförskottssystemet.

Av nollbetalarna med ett barn inom bidragsförskottssystemet är 29% kvinnor. Nollbetalarnas medelålder är 36,9 år och medelåldern för barnen 10 år. Den genomsnittliga kvarstående skulden för förskotterade underhållsbidrag var 1 058 kr den 31 december 1992 och den genomsnittliga skuld som preskriberades under 1992 var 70 kr. Det debiterade beloppet för förskotterade underhållsbidrag under 1991 var i genomsnitt 312 kr. Debiteringen kan gälla avbetalning på tidigare underhållsbidragsskuld. En del av nollbetalarna har alltså tidigare varit icke-nollbetalare.

Av nollbetalarna med ett barn inom bidragsförskottssystemet har 44% en PGI som är lägre än 60 000 kr, dvs. årsinkomst av anställning och annat förvärvsarbete understigande 92 200 kr. Av nollbetalarna med PGI noll är 85 föräldrar ålderspensionärer och 140 föräldrar under 19 år.

Tabell 3.3.10 Nollbetalare med ett barn inom bidragsförskottssystemet efter ålder och PGI

Uha:s PGI	Underhållsbidragsansvarigas ålder			Antal uha	Andel uha (%)	Andel kvinnor (%)
	15-19 år	20-49 år	50 år-			
0	140	5 373	457	5 970	20,6	23,5
1-29 999	34	2 683	163	2 880	9,9	30,8
30 000-59 999	22	3 625	212	3 859	13,3	43,4
60 000-89 999	17	2 716	284	5 017	17,3	47,2
90 000-119 999	9	4 323	320	4 652	16,0	30,5
120 000-209 300	2	6 377	432	6 612	22,8	25,3
Antal uha	224	26 898	1 868	28 990	100	29,0
Andel uha (%)	0,8	92,8	6,4	100		
Andel kvinnor (%)	6,3	30,2	14,1	29,0		

En jämförelse mellan nollbetalare och icke-nollbetalare visar att nollbetalarna är något yngre i genomsnitt, 36,9 år mot 39,3 år. Deras barn är något yngre i genomsnitt 10 år mot 11 år och den pensionsgrundande inkomsten är något lägre i genomsnitt (73 175 kr mot 120 366 kr). Andelen bidragsansvariga föräldrar med PGI noll är högre bland nollbetalarna (21% mot 6%) och även andelen kvinnor (29% mot 12%).

Underhållsbidraget för nollbetalarna är i 19% av fallen fastställt före 1985, dvs. för mer än 6 år sedan. Medan för icke-nollbetalarna gäller detta endast nio fall (0,01%). För 35% av nollbetalarnas barn har bidragsförskott utgått i mer än sex år. Motsvarande siffra för barnen till icke-nollbetalare är 48%. Bidragsförskottet började löpa under 1991 för 21 % av nollbetalarnas barn medan detta gällde endast 7% av icke-nollbetalarnas barn. Att bidragsförskottet började löpa under 1991 är en indikation på att underhållsbidraget är noll på grund av att inget underhållsbidrag fastställts. En del av dessa nya nollbetalare kan därför förväntas endast vara nollbetalare under en kortare period, dvs. underhållsbidraget kommer att fastställas till annat än noll.

3.3.4 Preskriberade skulder

De underhållsbidragsansvariga föräldrarnas sammanlagda skuld för förskotterade underhållsbidrag var 990 miljoner kronor den 31 december 1992. Under 1992 preskriberades 71,6 miljoner kronor i skulder för förskotterade underhållsbidrag gällande uha med löpande underhållsbidrag som ingick i bidragsförskottssystemet den 31 december 1991 (avsnitt 3.5.2). De flesta föräldrarna

betalar de fastställda underhållsbidragen inom angiven tid. Sex av tio har ingen skuld och för nittiofyra av hundra föräldrar preskriberas ingen skuld under året.

Tabell 3.3.11 Andel underhållsbidragsansvariga föräldrar med kvarstående skuld, med preskriberad skuld samt total kvarstående skuld den 31 december 1992 och preskriberad skuld under 1992

Antal barn per uha	Andel uha med kvarstående skuld (%)	Andel uha med preskriberad skuld (%)	Kvarstående skuld den 31 december 1992 (kr)	Preskriberad skuld 1992 (kr)
1	36	4,6	378 319 800	30 722 723
2	45	6,6	388 349 069	26 275 692
3	53	9,6	163 914 207	10 584 843
4-11	57	14,1	58 668 268	4 064 944
Totalt	40	5,7	989 251 344	71 648 202

Andelen uha med preskriberad skuld och den genomsnittliga preskriberade skulden per uha ökar med antalet barn uha är bidragsansvarig för, men på grund av att antalet uha med endast ett barn inom bdf-systemet är så många står dessa uha för över 40% av den skuld som preskriberas.

Under 1992 preskriberades ca 31 miljoner i skulder för bidragsansvariga föräldrar med ett barn inom bidragsförskottssystemet. Det innebär en genomsnittlig preskriberad skuld på 263 kr per uha. Endast 4,6% av uha med bidragsansvar för ett barn har preskriberad skuld under året. Den genomsnittliga preskriberade skulden per uha med preskriberad skuld är därför hög, 5 683 kr under året. Av uha med preskriberad skuld har 39% en PGI fastställt till noll, 65,8% har en PGI som understiger 60 000 kr (årsinkomst av anställning eller annat förvärvsarbete under 92 200 kr).

Av de underhållsbidragsansvariga föräldrarna med anställning har 2,7% en preskriberad skuld och av egenföretagarna har 9,9% en preskriberad skuld under året. Bidragsansvariga med både anställning och eget företag har preskriberad skuld i 5,7% av fallen medan gruppen där ingen yrkesstatus angivits (studerande, hemarbetande och uha för vilka uppgift saknas) har i 14,3% av fallen preskriberad skuld. Uha med anställning är underrepresenterade bland uha med preskriberad skuld. Den största enskilda preskriberade skulden under 1992 var 40 764 kr.

Tabell 3.3.12 Underhållsbidragsansvariga föräldrar totalt och med skuld som preskriberades under 1992 efter yrkesstatus. Vid bidragsansvar för ett barn

Yrkesstatus	Antal uha	Andel uha (%)	Andel kvinnor (%)	Antal uha med preskriberad skuld	Andel uha med preskriberad skuld (%)
Anställd	93 667	80,1	17,0	2 545	2,7
Egenföretagare	5 116	2,4	4,2	508	9,9
Anställd och egen företagare	2 824	4,4	8,5	160	5,7
Ej angivet	15 386	13,2	16,5	2 193	14,3
Totalt	116 993	100	16,2	5 406	4,6

Den genomsnittliga preskriberade skulden per anställd är 135 kr. Den högsta genomsnittliga preskriberade skulden har den grupp där yrkesstatus ej är noterad, 909 kr. Andelen kvinnor som har en preskriberad skuld är mycket liten. Kvinnorna är underrepresenterade i gruppen uha med preskriberad skuld under året. Trots att 16% av de underhållsbidragsansvariga föräldrarna är kvinnor utgör de endast 3,2% av uha med preskriberad skuld.

Tabell 3.3.13 Genomsnittlig preskriberad skuld, kvarstående skuld och underhållsbidrag (uhb) samt andelen kvinnor med preskriberad skuld och andelen uha med PGI under 60 000 kr för anställda, egenföretagare etc. Vid bidragsansvar för ett barn

Yrkesstatus	Andel kvinnor av uha med preskriberad skuld (%)	Genomsnittlig preskriberad skuld (kr)	Genomnittligt uhb (kr/mån.)	Andel med PGI <60 000 (%)	Genomsnittlig kvarstående skuld (kr)
Anställd	3,5	135	557	11,7	2 782
Egenföretagare	0,4	616	477	49,5	5 280
Anställd och egenföretagare	1,9	338	488	20,8	3 801
Ej angivet	3,6	909	311	80,5	5 199
Totalt	3,2	263	520	22,6	3 234

Det genomsnittliga underhållsbidraget är lägst bland uha med ej angiven yrkesstatus (studerande, pensionärer etc.) och högst bland de anställda. Andelen med PGI under 60 000 kr är hög bland gruppen uha där yrkesstatus ej angivits. Den genomsnittliga kvarstående skulden är högst bland egenföretagarna medan den genomsnittliga preskriberade skulden är högst bland studerande etc.

Tabell 3.3.14 Genomsnittlig kvarstående skuld och preskriberad skuld för underhållsbidragsansvariga föräldrar med preskriberad skuld under 1992 för anställda, egenföretagare etc. Vid bidragsansvar för ett barn

Yrkesstatus	Genomsnittlig preskriberad skuld (kr)	Genomsnittlig kvarstående skuld (kr)	Total preskriberad skuld (kr)	Andel med uhb=0 (%)	Andel med PGI<60 000 (%)
Anställd	4 965	22 407	12 635 682	8,6	42,6
Egenföretagare	6 208	23 416	3 153 575	4,9	57,5
Anställd och egen företagare	5 957	23 748	953 129	10,0	33,1
Ej angivet	6 375	21 822	13 980 337	37,3	97,0
Totalt	5 683	22 306	30 722 723	7,9	65,8

Den genomsnittliga preskriberade skulden per uha med preskriberad skuld är högst bland studerande etc. men nästan lika hög bland egenföretagare. Den genomsnittliga kvarstående skulden i december 1992 är dock lägst bland studerande etc. vilket kan bero på att en stor andel av dessa har ett underhållsbidrag fastställt till noll den 31 december 1991. Yrkesstatus, kön och inkomst har betydelse för om underhållsbidraget betalas eller inte. Anställda och kvinnor betalar i högre utsträckning de fastställda underhållsbidragen än övriga uha.

De flesta (80%) bidragsansvariga föräldrarna inom bidragsförskottssystemet är registrerade som anställda. Endast 4,5% är registrerade som egenföretagare. Till detta kommer de personer som både har en anställning och som är egenföretagare, 3%. Övriga är antingen studerande, pensionerade eller för vilka uppgift om yrkesstatus saknas. Totalt har 5,7% av föräldrarna skulder som preskriberats under 1992 (tabell 3.3.15). Den preskriberade skulden är högre i genomsnitt för uha med många barn än för uha med få barn inom bdf-systemet.

Tabell 3.3.15 Underhållsbidragsansvariga föräldrar med och utan preskriberade skulder efter ar barn

Antal barn per uha	Antal uha	Andel uha med preskriberad skuld (%)	Genomsnittlig preskriberad skuld (kr)	Genomsnittlig kvarstående skuld (kr)	Andel anställda med preskriberad skuld (%)	Andel egenföretagare med preskriberad skuld (%)
1	116 933	4,6	263	3 234	2,7	9,9
2	48 452	6,6	542	8 015	4,3	14,1
3	12 068	9,6	877	13 583	7,1	20,7
4-11	3 304	14,1	1 230	17 757	9,6	23,5
Totalt	180 817	5,7	396	5 471	3,5	12,3

Kvinnorna är underrepresenterade i gruppen uha med preskriberad skuld medan egenföretagarna är överrepresenterade (tabell 3.3.16 resp. 3.3.15). Detta gäller även om man tar hänsyn till att kvinnorna är överrepresenterade bland nollbetalarna. Av de bidragsansvariga kvinnorna som inte är nollbetalare och som har bidragsansvar för ett barn har 1,4% en preskriberad skuld under året. Motsvarande siffra för män är 6,2%.

Endast 2,5% av de bidragsansvariga med preskriberad skuld under året är kvinnor. Andelen bidragsansvariga föräldrar med preskriberad skuld ökar med antalet barn inom bdf-systemet.

Tabell 3.3.16 Underhållsbidragsansvariga föräldrar med preskriberade skulder efter antal barn

Antal barn per uha	Antal uha med preskriberad skuld	Genomsnittlig preskriberad skuld (%)	Andel kvinnor (%)	Andel uha med uhb=0 (%)	Genomsnittlig kvarstående skuld (kr)	Andel med PGI<64 400 (%)
1	5 406	5 683	3,2	7,9	22 306	67,9
2	3 217	8 168	2,0	5,8	34 625	64,6
3	1 156	9 156	1,1	7,2	42 126	64,5
4-11	466	8 723	0,6	6,9	45 143	64,2
Totalt	10 245	6 993	2,5	7,1	29 449	66,3

Den genomsnittliga preskriberade skulden per uha med preskriberad skuld under året är 6 993 kr. Den genomsnittliga kvarstående skulden vid årets slut är 29 449 kr. Den högsta enskilda kvarstående skulden är 427 505 kr och gäller

en skuld för underhållsbidrag för fler än tre barn. Den genomsnittliga kvarstående skulden är mycket hög för uha med preskriberad skuld under året och med 4-11 barn inom bdf-systemet. Det genomsnittliga underhållsbidraget för dessa uha är 1 124 kr och det högsta underhållsbidraget 4 872 kr per månad.

En mycket stor andel (96,8%) av föräldrarna med preskriberad under året har en kvarstående skuld i slutet av året. Denna skuld motsvarar en tredjedel av den totala skulden för alla bidragsansvariga föräldrar. En stor andel av föräldrarna med preskriberad skuld har låg PGI och bidragsansvar för flera barn. Mer än hälften av föräldrarna (66%) har en PGI som ligger under två basbelopp, dvs. en inkomst av anställning eller annan förvärvsverksamhet som understiger tre basbelopp. Endast ca 3% har en inkomst av anställning eller annan förvärvsverksamhet som överstiger sex och ett halvt basbelopp. Den genomsnittliga PGI för föräldrar med preskriberade skulder är endast hälften av den genomsnittliga PGI för alla föräldrar.

Tabell 3.3.17 Andel underhållsbidragsansvariga föräldrar med kvarstående skuld den 31 december 1992 samt genomsnittlig PGI och genomsnittligt underhållsbidrag bland underhållsbidrags-ansvariga med preskriberade skuld

Antal barn per uha	Andel uha med kvarstående skuld (%)	Genomsnittlig PGI	Genomsnittligt underhållsbidrag i december 1991
1	97,0	45 856	648
2	96,8	50 079	954
3	95,9	48 711	1 095
4-11	96,6	48 272	1 124
Totalt	96,8	49 599	850

Andelen uha med bidragsansvar för minst fyra barn utgör endast 1,8% av alla föräldrar bosatta i Sverige med barn inom bidragsförskottssystemet och är bidragsansvariga för 5,4% av barnen inom bdf-systemet. Dessa föräldrar har i genomsnitt de högsta skulderna och de lägsta pensionsgrundande inkomsterna. Inom denna grupp finns den lägsta andelen anställda och högsta andelen egenföretagare jämfört med övriga uha. Av det debiterade beloppet betalar uha med minst fyra barn endast en tredjedel. Andelen föräldrar med kvarstående skuld och preskriberad skuld är därför hög, 14% har preskriberad skuld under året jämfört med endast 5% av uha med ett barn.

Sammanfattningsvis kan sägas att kvinnorna är underrepresenterade och egenföretagare överrepresenterade bland underhållsbidragsansvariga föräldrar med preskriberade skulder. De flesta uha med preskriberad skuld har en kvarstående

skuld. Den pensionsgrundande inkomsten är betydligt lägre och underhållsbidragen högre i genomsnitt bland bidragsansvariga med preskriberad skuld än bland övriga bidragsansvariga.

3.4 Slutsatser och analys

Under 1991 var 242 000 föräldrar underhållsbidragsansvariga. Detta motsvarar 4 procent av den vuxna befolkningen i Sverige. Av dessa var 86 procent män, 51 procent ensamstående utan hemmavarande barn under 18 år, 8 procent ensamstående med hemmavarande barn under 18 år och 13 procent sammanboende utan barn under 18 år. En fjärdedel av föräldrarna betalade underhållsbidrag för barnen direkt till boföräldern. Totalt var 197 000 föräldrar bidragsansvariga för 283 000 barn under 18 år. Majoriteten av dessa, 134 000 föräldrar, var bidragsansvariga för ett barn under 18 år.

Den "typiske" underhållsbidragsansvariga föräldern är en ensamstående man i åldern 38-40 år utan hemmavarande barn under 18 er. Han är bidragsansvarig för ett barn i åldern 10-12 år och betalar 600-700 kr per månad i underhållsbidrag för sitt barn genom bidragsförskottssystemet. Han bor i hyreslägenhet och har en disponibel inkomst på mellan 1,5-2 gånger socialbidragsnormen. Han är arbetare eller lägre tjänsteman, har gymnasial utbildning, arbetar heltid och hans arbetsinkomst ligger på omkring 150 000-160 000 kr per år. Han har inga skulder till försäkringskassan för underhållsbidrag och har ej erhållit socialbidrag under året.

Bland de underhållsbidragsansvariga föräldrarna finns en grupp som har låg disponibel inkomst men dessa betalar ett lågt underhållsbidrag eller är nollbetalare. De bidragsansvariga föräldrar som har det sämst ekonomiskt är de föräldrar som är ensamstående och betalar underhållsbidrag för många barn samt de ensamstående föräldrar som är både bidragsansvarig förälder och boförälder. Ungefär tolv av hundra bidragsansvariga föräldrar är också boförälder. De har lägre inkomststandard och lägre arbetsinkomst än övriga bidragsansvariga föräldrar. En femtedel av dessa föräldrar har erhållit socialbidrag någon gång under året. De flesta i denna grupp av föräldrar är ensamstående och hälften är kvinnor.

Bidragsansvariga föräldrar som betalar underhållsbidraget direkt till boföräldern är den grupp som har den bästa ekonomiska situation. I denna grupp finns det en större andel högutbildade och höginkomsttagare samt en mindre andel arbetslösa och ensamstående än bland övriga bidragsansvariga föräldrar. Endast åtta av hundra föräldrar har erhållit socialbidrag någon gång under året.

Antalet boföräldrar var 300 000 under 1991. Endast fyra av hundra boföräldrar är ensamstående utan hemmavarande barn som är 18 år eller yngre, 66 procent är ensamstående med hemmavarande barn under 18 år och 29 procent

sammanboende med barn under 18 år. Av boföräldrarna är 86 procent kvinnor. Totalt var 208 000 boföräldrar ensamstående. Av boföräldrarna har 95 procent hemmavarande barn under 18 år och 79 000 boföräldrar har vårdnaden om ett barn under 18 år. Boföräldrarna är den ekonomiskt svagaste gruppen bland de grupper utredningen studerat. Speciellt gäller detta ensamstående boföräldrar. Enligt Socialstyrelsens " Social Rapport 1994" har en tredjedel av alla ensamstående kvinnor med barn och en fjärdedel av alla ensamstående män med barn erhållit socialbidrag någon gång under 1992.

Den "typiska" boföräldern är en ensamstående kvinna i åldern 36-38 år med hemmavarande barn under 18 år. Hon har vårdnaden om ett barn och ett bidragsförskott på 1 073 kr per månad. Hon bor i hyreslägenhet och hennes disponibla inkomst ligger mellan 1-1,5 gånger socialbidragsnormen. Hon är arbetare eller lägre tjänsteman, har gymnasial utbildning, arbetar minst 75 procent av heltid och hennes arbetsinkomst ligger mellan 110 000-120 000 kr per år.

Av de 283 000 barnen under 18 år är 24 procent yngre än 7 år och 64 procent yngre än 13 år. Det totala antalet barn under 18 år inom bidragsförskottssystemet är 218 000 barn, dvs. 77 procent av alla underhållsbidragsberättigade barn under 18 år.

Det genomsnittliga underhållsbidraget per månad och barn var något högre för barn utanför bidragsförskottssystemet än inom systemet. Om nollbetalarna inte medräknas (denna grupp finns endast inom bidragsförskottssystemet i utredningens statistik) var det genomsnittliga underhållsbidraget för bidragsansvariga med ett barn inom bidragsförskottssystemet 790 kr per månad, medan det genomsnittliga underhållsbidraget för bidragsansvariga utanför bidragsförskottssystemet var 1 072 kr per månad, dvs. 36 procent högre. Både för barn inom som utanför bidragsförskottssystemet är underhållsbidraget lägre per barn för föräldrar med bidragsansvar för många barn. För föräldrar med bidragsansvar för två barn är det genomsnittliga underhållsbidraget per månad och barn 569 kr respektive 800 kr, dvs. 41 procent högre utanför bidragsförskottssystemet (underhållsbidragen gäller barn under 18 år).

Denna skillnad i underhållsbidragets storlek beror bl a på att bidragsansvariga föräldrar inom bidragsförskottssystemet har en något sämre ekonomisk situation än föräldrarna utanför systemet. De bidragsansvariga föräldrarna inom bidragsförskottssystemet har i genomsnitt lägre inkomststandard, lägre inkomst av kapital, lägre nettoförmögenhet och en större andel har erhållit socialbidrag någon gång under året. Andelen ensamstående är högre, genomsnittsåldern är lägre och andelen med eftergymnasiala studier är lägre.

Den 31 december 1991 var 196 487 föräldrar underhållsbidragsansvariga för totalt 284 712 barn inom bidragsförskottssystemet. Av dessa var 15 670 föräldrar bosatta utomlands och underhållsbidragsansvariga för 20 427 barn bosatta i Sverige.

Av de underhållsbidragsansvariga föräldrarna bosatta i Sverige, 180 817 personer, är 65 procent bidragsansvariga för ett barn. Andelen nollbetalare, dvs. underhållsbidraget är fastställt till noll eller inte fastställt, är 24 procent. Det genomsnittliga underhållsbidraget, inklusive nollbetalarna, är 650 kr per månad och bidragsansvarig förälder. Underhållsbidraget per barn är lägre ju fler barn den bidragsansvariga föräldern har inom bidragsförskottssystemet. För bidragsansvariga föräldrar med ett barn inom bidragsförskottssystemet är det genomsnittliga underhållsbidraget 520 kr per månad. Det genomsnittliga underhållsbidraget för 4-11 barn inom bidragsförskottssystemet är 212 kr per månad och barn.

Det debiterat beloppet för förskotterade underhållsbidrag under december 1991 var 117,5 miljoner kronor. Utgående bidragsförskott under samma månad var 268 miljoner kronor. Det debiterade beloppet är alltså 44 procent av det utbetalda. Av det debiterade beloppet betalar de underhållsbidragsansvariga föräldrarna ca 77 procent. Statens kostnader (exklusive administrativa kostnader) för förskotterade underhållsbidrag och bidragsförskott var ca 177,5 miljoner kronor i december 1991. Om de fastställda underhållsbidragen betalades skulle statens kostnader minskas med 27 miljoner kronor per månad, dvs. ca 100 kr per barn och månad.

Enligt RFV:s Socialförsäkringsstatistik, Fakta 1993, var det utbetalade beloppet 3 550 miljoner kronor och det inbetalade beloppet 1 140 miljoner kronor under 1991. Motsvarande siffror för 1992 var 3 856 miljoner kronor respektive 1 161 miljoner kronor. Statens kostnader för bidragsförskotten ökade alltså med ca 12 procent. Antalet barn med bidragsförskott ökade med 3 procent från december 1991 till december 1992. Bidragsförskottsnivån ökade med 4,7 procent under motsvarande period. En del av statens ökade kostnader beror på att betalningsgraden minskat från 1991 till 1992. Om denna trend fortsätter kommer den största delen av statens ökade kostnader inte bero på att fler barn får bidragsförskott utan att de bidragsansvariga föräldrarna inte betalar de fastställda underhållsbidragen.

Totalt var 43 030 underhållsbidragsansvariga föräldrar nollbetalare den 31 december 1991. Av dessa är 67 procent underhållsbidragsansvariga för endast ett barn. För en stor andel av dessa nollbetalare började bidragsförskottet löpa under 1991. Detta indikerar att inget underhållsbidrag var fastställt den 31 december 1991 för en stor andel av nollbetalarna. Det är därför troligt att vissa av dessa är nollbetalare endast under en begränsad tid.

Totalt preskriberades skulder på 71,6 miljoner kronor under 1992 för förskotterade underhållsbidrag gällande barn med förälder bosatt i Sverige som hade ett löpande underhållsbidrag den 31 december 1991. Detta motsvarar en preskriberad skuld per underhållsbidragsansvarig förälder på ca 400 kr under ett år. Till detta kommer preskriberade skulder för underhållsbidrag till barn vars bidragsansvariga föräldrar är bosatt utomlands. Totalt hade 10 245 underhålls-

bidragsansvariga föräldrar bosatta i Sverige skulder som preskriberades under 1992. Den genomsnittliga preskriberade skulden per förälder med skulder som preskriberades under året är 6 993 kr.

Den 31 december 1992 hade 72 304 föräldrar kvarstående skulder på tillsammans 989,3 miljoner kronor. En tredjedel av denna skuld belöpte på föräldrar med preskriberad skuld under 1992. Risken för att föräldrar med preskriberad skuld under ett år får skulder preskriberade även under kommande år är mycket stor. Hela 96,8 procent av föräldrarna med preskriberad skulder under året har en kvarstående skuld vid årets slut och denna skuld är oftast hög, i genomsnitt 29 449 kr per förälder. Majoriteten (66 procent) av föräldrarna med skulder som preskriberats under året har en inkomst av anställning och annat förvärvsarbete som understiger tre basbelopp och endast ca 3 procent har en inkomst som överstiger 6,5 basbelopp. Av
föräldrarna med preskriberade skulder under 1992 hade 7 procent ett underhållsbidrag fastställt till noll den 31 december 1991.

Kvinnorna är underrepresenterade bland underhållsbidragsansvariga föräldrar med preskriberade skulder. Totalt är 14 procent av de underhållsbidragsansvariga föräldrarna kvinnor men av föräldrarna med preskriberad skuld är endast 2,5 procent kvinnor. Egenföretagare är däremot överrepresenterade i gruppen, 12 procent av egenföretagarna har skulder som preskriberats under året men endast 3,5 procent av de anställda. Risken för preskribering av skuld är större ju fler barn föräldern är underhållsbidragsansvarig för, ju lägre den pensionsgrundande inkomsten är och naturligtvis ju högre den kvarstående skulden är. De underhållsbidragsansvariga föräldrarna som är anställda, kvinnor eller har ett barn inom bidragsförskottet har minsta risken för preskriberade skulder.

Den genomsnittliga kvarstående skulden per underhållsbidragsansvarig förälder var 5 471 kr den 31 december 1992. Sex av tio bidragsansvariga föräldrar har ingen kvarstående skuld för underhållsbidrag i slutet av året. Sex av hundra föräldrar har skulder som preskriberas under året. Majoriteten av föräldrarna betalar alltså underhållsbidragen i tid. Den genomsnittliga skulden per förälder med kvarstående skuld är 13 700 kr. Den grupp som har den största andelen föräldrar med kvarstående skulder och den högsta genomsnittliga kvarstående skulden är föräldrar med 4-11 barn inom bidragsförskottssystemet. Av dessa föräldrar har 43 procent ingen kvarstående skuld. Hälften av föräldrarna har en kvarstående skuld under 4 000 kr. Drygt två av tio har en kvarstående skuld över 30 000 kr.

Underhållsbidragsansvariga föräldrar med låg inkomst har i de flesta fall låga underhållsbidrag. Föräldrar med hög inkomst har dock inte alltid höga underhållsbidrag. En anledningen till detta är att boföräldern ofta också har hög inkomst. Underhållsbidraget kan dessutom vara fastställt till noll på grund av att barnet har egen inkomst eller förmögenhet och anses kunna täcka sitt eget behov av underhåll.

De underhållsbidragsansvariga föräldrarna som grupp har en något sämre ekonomisk situation än personer med samma ålders- och könsfördelning som inte är bidragsansvariga. Bidragsansvariga föräldrar med barn inom bidragsförskottssystemet har en sämre ekonomisk situation än bidragsansvariga med barn utanför bidragsförskottssystemet. Andelen ej förvärvsarbetande och andelen som erhållit socialbidrag någon gång under året är högre bland bidragsansvariga med barn inom än utanför bidragsförskottssystemet.

Den ekonomiskt svagaste gruppen är ensamstående föräldrar med hemmavarande barn under 18 år. Över 14 procent av de ensamstående bidragsansvariga föräldrarna med hemmavarande barn under 18 år, 3 000 föräldrar, har en disponibel inkomst som understiger socialbidragsnormen. Av de ensamstående boföräldrarna med hemmavarande barn under 18 år har över 12 procent, 24 000 föräldrar, en disponibel inkomst understigande socialbidragsnormen.

Andelen ej förvärvsarbetande bland underhållsbidragsansvariga föräldrar var 11 procent under 1991. Av dessa hade 42 procent ett underhållsbidrag på noll kr. Arbetslösheten bland nollbetalare är 22 procent. Arbetslösheten i riket har stigit sedan 1991 samtidigt som sysselsättningsnivån har minskat (SCB, Arbetskraftsundersökningarna 1993, AM 12 SM 9401). Dessutom ökar långtidsarbetslösheten och chanserna för en arbetslös att på nytt få arbete minskar med arbetslöshetstiden (Socialstyrelsen, Social Rapport 1994). Stigande arbetslöshet och en minskande sysselsättningsnivå drabbar i större omfattning lågutbildade, ej facklärda arbetare, ensamstående föräldrar och ungdomar än andra grupper i samhället. Dessa riskgrupper finns i större omfattning (utom ungdomar) bland underhållsbidragsansvariga föräldrar inom bidragsförskottssystemet och boföräldrar än i övriga befolkningen med motsvarande köns- och åldersfördelning. Risken för arbetslöshet bland underhållsbidragsansvariga föräldrar och boföräldrar inom bidragsförskottssystemet är därför större än för övrig befolkning med samma köns- och åldersfördelning. Risken att andelen nollbetalare ökar, och därmed statens kostnader för bidragsförskotten, är därför större ju lägre sysselsättningsnivån är och ju högre arbetslösheten är i landet.

3.5 Statistiskt material

3.5.1 Material från SCB

Den urvalsbaserade inkomstfördelningsundersökningen (HINK) används främst för att belysa allmänna inkomstfördelningsfrågor, arbetsmarknadsfrågor, boendepolitiska frågor, socialpolitiska frågor och frågor om förmögenhetsfördelning. Fördelen med HINK framför andra undersökningar är främst att familjeenhetsbegreppet avser även sambor som inte är sambeskattade och att indelningar efter helårs- och heltidsanställda, yrkesgrupper, socioekonomisk grupp

m.m. kan redovisas. Dessutom kan ur fördelningspolitisk synpunkt mer relevanta inkomstbegrepp redovisas, fördelningseffekter av transfereringar kan studeras och utförligare redovisning av förmögenhetsfördelningen kan göras. HINK finns utförligt beskriven i SCB:s Inkomstfördelningsundersökningen 1991 (Be 21 SM 9301).

Mellan HINK och den totalräknade inkomststatistiken (IoF) finns skillnader i definitioner, främst när det gäller familjeenhetsbegreppet och disponibel inkomst. HINK mäter den faktiska familjeenheten medan i den totalräknade statistiken erhålls en överskattning av antalet familjeenheter genom att ej sambeskattade sambor redovisas som ensamstående, dvs. som separata familjer. Övriga relevanta undersökningar som innehåller inkomstuppgifter är folk- och bostadsräkningen (FoB) och undersökningen om levnadsförhållanden (ULF). FoB är en totalräknad statistik, utförs vart femte år och senaste undersökningen gäller 1990. ULF är en årlig urvalsbaserad undersökning om individers och familjeenheters levnadsförhållanden där inkomster utgör en av komponenterna. Urvalet är dock mindre än i HINK.

Eftersom familjeenhetsbegreppet är av väsentlig betydelse för undersökningen av de underhållsbidragsansvariga föräldrarna har utredningen i samråd med SCB valt HINK framför den totalräknade statistiken. En ytterligare faktor i den bedömningen är definitionerna av olika inkomstbegrepp, som disponibel inkomst och förmögenhet. Den totalräknade statistiken bygger på taxeringsmässiga begrepp medan i HINK uppskattas marknadsvärdet av eget hem och övriga tillgångar. Dessutom ingår ytterligare uppgifter i HINK men inte i den totalräknade statistiken som är av betydelse för utredningen, t.ex. boendeform, boendekostnad och barnomsorgskostnader.

Nackdelen med HINK är att det är en urvalsbaserad undersökning och därmed är uppgifterna skattningar av de faktiska förhållandena.

Syftet med HINK är att belysa inkomstförhållandena för hela Sveriges befolkning och delgrupper därav. Personer som bor på institutioner ingår dock inte. In- och utvandrare som varit bokförda och bosatta i Sverige under minst halva året ingår. Personer som avled före halvårsskiftet ingår inte. Barn födda under året ingår även om de är födda efter halvårsskiftet. I urvalet ingår utomlands boende personer som är skrivna i Sverige med svenska arbetsgivare, t.ex. svensk ambassadpersonal och sjömän.

Urvalsenheten är vuxna personer som är 18 år eller äldre. En ram för urvalet bildas vid halvårsskiftet under mätåret med hjälp av SCB:s register över totalbefolkningen. Övergången från individer till familjeenheter görs genom att påföra övriga individer som enligt folkbokföringen tillhör samma familjeenhet som urvalspersonen.

Urvalsramen indelas i fyra delgrupper (strata), jordbrukare, företagare, ålderspensionärer och övriga. Urvalet dras sedan som ett stratifierat urval med OSU (obundet slumpmässigt urval). För att skatta förmögenhetsvariabler har

urvalet kompletterats med ett speciellt urval av familjeenheter med stora förmögenheter för vissa år.

I bruttourvalet 1991 ingick 9 905 familjeenheter. Övertäckningen omfattade 194 familjeenheter. Återstoden 9 711 familjeenheter användes för datainsamling. Bortfallet bland dessa uppgick till 166 familjeenheter. De kvarvarande 9 545 familjeenheterna består av 21 352 personer.

Uppgiftsinsamlingen har skett dels direkt från familjeenheterna genom en telefonintervju, dels genom användande av olika myndigheters register. Frågor till familjeenheterna berör bl.a. familjeenhetens sammansättning, sysselsättningsnivå under året samt frågor om arbetsplats och arbetsuppgifter. Nästan alla ekonomiska uppgifter har inhämtats via register från t.ex. RSV, RFV, CSN och kommunerna.

Antalet underhållsbidragsansvariga föräldrar i urvalet är 555 personer. Uppräknat till hela populationen underhållsbidragsansvariga föräldrar i Sverige blir detta 242 000 föräldrar. Av dessa har 50 000 föräldrar (120 i urvalet), genom RFV:s register, identifierats som nollbetalare den 31 december 1991. Enligt enkätsvaren betalar 137 000 föräldrar (307 i urvalet) underhållsbidraget via försäkringskassan och 62 000 föräldrar (146) betalar direkt till boföräldern.

Detta innebär att 7 000 föräldrar (18 i urvalet) är dubbelräknade. Dessa föräldrar har underhållsbidragsansvar för barn både inom och utanför bidragsförskottssystemet, dvs. en förälder kan betala underhåll via försäkringskassan för ett barn och direkt till boföräldern eller barnet för ett annat barn. Enligt undersökningen är endast 101 föräldrar nollbetalare. Detta motsvarar 46 000 föräldrar. Differensen mellan svaren i enkäten och RFV:s register beror på att registret gäller endast barn inom bidragsförskottssystemet den 31 december 1991, medan undersökningen gäller hela 1991. Detta innebär att en förälder kan vara nollbetalare för ett barn den 31 december 1991 men betalat underhåll för detta barn eller något annat barn under året.

Av de 120 i urvalet som enligt försäkringskassan var nollbetalare hade 110 föräldrar svarat i enkäten att de inte betalade underhållsbidrag och 10 svarat att de betalat underhållsbidrag under året. Uppräknat till hela populationen motsvarar det 46 000 föräldrar som var nollbetalare den 31 december 1991 och som inte betalade något underhåll under 1991 och 4 000 föräldrar som betalat underhållsbidrag under året. Av de 10 föräldrarna har 6 angivit att de betalat underhållsbidrag via försäkringskassan och 4 att de betalat direkt till boföräldern.

Avsnitten 3.2.1-3.2.6 baseras alla, utom avsnittet 3.2.3, på 242 000 underhållsbidragsansvariga föräldrar varav 46 000 är nollbetalare. Av dessa är 197 000 föräldrar bidragsansvariga för 283 000 barn under 18 år. Barn över 18 år utgör i statistiken egen familjeenhet och har därför inte kunnat kopplas till sina förälder. Hur många barn över 18 år som erhåller förlängt underhållsbidrag och/eller bidragsförskott kan därför inte uppskattas.

Avsnittet 3.2.3 baseras på en jämförelse mellan 137 000 föräldrar inom bi-

dragsförskottssystemet och 62 000 föräldrar utanför bidragsförskottssystemet som betalat underhållsbidrag under året. I avsnittet 3.2.3 ingår 7 000 föräldrar både inom och utanför bidragsförskottssystemet, dvs. de betalar för ett barn direkt till boföräldern och för minst ett barn via försäkringskassan. Observera att bidragsansvariga föräldrar som betalar direkt till boföräldern här klassificerats som ej tillhörande bidragsförskottssystemet. Om underhållsbidraget för barnen understiger bidragsförskottsnivån kan barnen erhålla utfyllnadsbidrag som är skillnaden mellan bidragsförskottsnivån och underhållsbidraget. Det är därför tänkbart att en del av de bidragsansvariga tillhör bidragsförskottssystemet trots att de betalar underhållsbidrag direkt till boföräldern eller barnen.

Avsnittet 3.3.3 om nollbetalare baseras dels på de föräldrar som inte betalat något underhållsbidrag (110 i urvalet, uppräknat 46 000), dels de föräldrar som enligt RFV:s register var nollbetalare den 31 december 1991 (120 i urvalet, uppräknat 50 000) och dels de som hade underhållsbidraget fastställt till noll eller inget underhållsbidrag fastställt den 31 december 1991 (43 030 föräldrar). Skattningen av antalet nollbetalare den 31 december är alltså ca 7 000 högre än det faktiska antalet.

Antalet boföräldrar i urvalet var 631 personer. Uppräknat till hela populationen boföräldrar bosatta i Sverige blir det 300 000 boföräldrar. Av dessa erhåller 228 000 föräldrar bidragsförskott, övriga 72 000 föräldrar erhåller underhållsbidrag direkt från den bidragsansvarige och inget utfyllnadsbidrag. Det finns ingen uppgift i HINK om antalet barn som boföräldern får underhållsbidrag eller bidragsförskott för. Vid uppskattningen av erhållet underhållsbidrag/bidragsförskott per barn har därför exkluderats all boföräldrar med fler än ett barn. I urvalet hade 152 boföräldrar enbart ett barn under 18 år och besvarat frågan om erhållet underhållsbidrag. Uppräknat till hela populationen innebär detta 79 000 boföräldrar med ett barn med underhållsbidrag. Detta är en underskattning eftersom boföräldrar som har ett barn med underhållsbidrag och dessutom barn med en sammanboende förälder inte ingår i denna grupp.

I urvalet var 66 föräldrar både underhållsbidragsansvarig och boförälder. Uppräknat till hela populationen är det 29 000 föräldrar av de 242 000 underhållsbidragsansvariga föräldrarna som också är boföräldrar, dvs. de är bidragsansvariga för minst ett barn och är boförälder för minst ett barn.

Den statistik som presenteras i avsnitt 3.2 är skattningar av de faktiska förhållandena. För att åskådliggöra osäkerheten i dessa skattningar presenteras i nedanstående tabeller det dubbla medelfelet för var och en av skattningarna av andelen uha i olika åldersklasser och familjetyper. Det dubbla medelfelet används för att beräkna ett 95-procentigt konfidensintervall (intervallskattning) för den faktiska andelen uha i varje klass (Inkomstfördelningsundersökningen 1991, Be 21 SM 9301, s. 16). Punktskattningen av t.ex. andelen uha i åldersklassen 18-24 år är 3,1%, dvs. 3,1% av uha är i åldern 18-24 år. Intervallsskattningen

av andelen uha i denna åldersklass är 2,45% - 3,75%, dvs. mellan 2,45% och 3,75% av uha är i åldern 18-24 år.

Tabell 3.5.1 Underhållsbidragsansvariga efter ålder. Skattningar av andelen uha och dubbla medelfelet

Ålder	Andel uha (%)	Dubbla medelfelet
18-24 år	3,1	+/- 0,65
25-29 år	9,4	+/- 1,48
30-34 år	16,6	+/- 2,35
35-39 år	21,2	+/- 2,65
40-44 år	23,4	+/- 2,69
45-49 år	16,7	+/- 2,01
50-54 år	6,9	+/- 1,51
55 år-	2,7	+/- 0,21

Tabell 3.5.2 Underhållsbidragsansvariga efter familjetyp. Skattningar av andelen uha och dubbla medelfelet

Familjetyp	Andel uha (%)	Dubbla medelfelet
Sambo utan barn	12,9	+/- 0,65
Sambo med 1 barn	9,8	+/- 1,78
Sambo med minst 2 barn	17,9	+/- 1,57
Ensamstående utan barn	51,0	+/- 1,66
Ensamstående med barn	8,4	+/- 3,18

Jämförelsegrupper till de underhållsbidragsansvariga föräldrarna har skapats genom ett urval av icke bidragsansvariga personer som uppräknat till hel population har samma köns- och åldersfördelning som de bidragsansvariga föräldrarna. På motsvarande sätt är jämförelsepopulationen till boföräldrarna skapad.

De variabler som utredningen studerat är kön, ålder, familjetyp, boendeform, socioekonomisk grupptillhörighet, sysselsättningsnivå, transfereringar, inkomster och förmögenhet. Följande beskrivning av variablerna är hämtad ur Inkomstfördelningsundersökningen 1991 (Be 21 SM 9301).

Med **ålder** avses den uppnådda åldern under 1991. Som **vuxen** räknas den som är född 1973 och tidigare (18 år och äldre). **Familjeenheterna** har följande sammansättning: Sammanboende (gifta eller ej gifta) med barn under 18 år,

sammanboende (gifta eller ej gift) utan barn, ensamstående med barn under 18 år och ensamstående utan barn. Alla sammanboende eller ensamstående som är 18 år eller äldre utgör en egen familjeenhet. Det innebär att ungdomar som fyllt 18 år men bor kvar hos föräldrarna räknas som en egen familjeenhet. Den sammansättning i familjeenheten som varat under längsta delen av undersökningsåret har bestämt avgränsningen av familjeenheten.

Den **disponibla inkomsten** beräknas per konsumtionsenhet, dvs. inkomsten divideras med den konsumtionsvikt som gäller för familjeenheten. Den konsumtionsskala som Socialstyrelsen rekommenderar vid beräkning av socialbidrag används. Skalan tar hänsyn till eventuella barns ålder och den konsumtionsskillnad som gäller för barn i olika åldrar.

Anställda har definierats som personer med lön, sjukpenning, dagpenning vid utbildning och tjänstgöring inom totalförsvaret samt föräldrapenning. Summan skall dock vara större än ett basbelopp. Anställda kan även ha företagarinkomst. Som **företagare** räknas de personer som har deklarerat på någon av rörelsebilagorna (näringsbilagorna) till allmänna självdeklarationen och som arbetat längre tid som företagare. **Förvärvsarbetande** är summan av anställda och företagare. För förvärvsarbetande med både lön och företagarinkomst har arbetstidens längd för respektive arbetsinsats varit styrande vid klassificeringen av anställd/företagare. För att räknas som förvärvsarbetande ska man ha en arbetsinkomst som överstiger ett basbelopp.

Som **helårs- och heltidsförvärvsarbetande** räknas person vars årsarbetstid uppgår till minst 90 procent av normaltalet för avlönad tid (Riksförsäkringsverkets normaltal för avlönad tid är 2 080 timmar per år).

Underlag för klassificering av befolkningen i **socioekonomiska grupper** utgörs av uppgifter om yrke och anställningsförhållanden som insamlats i samband med telefonintervju och vid deklarationsinsamling. Till huvudkategorin **Arbetare** förs yrken som normalt är organiserade inom LO medan övriga anställda förs till **Tjänstemän**. Undergruppen, ej facklärda arbetare, facklärda arbetare, lägre tjänstemän, tjänstemän på mellan nivå och högre tjänstemän, har sedan klassificerats efter yrkets utbildningskrav. Företagare med eget aktiebolag klassificeras som anställd. Övriga företagare är uppdelade i företagare/rörelseidkare och lantbrukare.

Ej förvärvsarbetande är barn, hemarbetande, pensionärer som inte förvärvsarbetar, studerande, långvarigt sjuka samt även medhjälpande familjemedlemmar inom personliga företag.

Lön avser summa löneutbetalningar under året. **Företagarinkomst** är nettointäkt minus underskott. Summan av lön och företagarinkomst utgör **förvärvsinkomst**. **Arbetsinkomst** utgörs av summan av lön, företagarinkomst, sjukpenning, föräldrapenning och dagpenning vid utbildning och tjänstgöring inom totalförsvaret.

Disponibel inkomst utgör summan av lön, företagarinkomst, ränta och utdel-

ning, skattepliktig tillfällig förvärvsverksamhet plus erhållna transfereringar minus betalda transfereringar. **Positiva (erhållna) transfereringar** utgörs främst av bidrag och ersättningar av social karaktär till familjeenheten, t.ex. barnbidrag, bidrag i samband med arbetsmarknadsutbildning, bostadsbidrag, arbetslöshetsersättning, pension, sjukpenning, underhållsbidrag (inkl. bidragsförskott). **Negativa (betalda) transfereringar** är skatt, inbetalt underhållsbidrag samt återbetalda studielån.

Nettoförmögenhet avser deklarerade marknadsvärderade tillgångar minus deklarerade skulder. Deklarerade **tillgångar** avser de tillgångar som angivits i deklarationen. Tillgångar i näringsverksamhet inkluderar samtliga tillgångar i rörelse, jordbruk och hyresfastigheter m.m. Privata skulder omfattar deklarerade skulder som inte upptas i näringsbilaga. Skulder i näringsverksamhet är de skulder som angivits i näringsbilaga.

3.5.2 Material från RFV

Det statistiska materialet från RFV består av alla underhållsbidragsansvariga föräldrar som ingick i bidragsförskottssystemet den 31 december 1991. Dock inte underhållsbidragsansvariga som enbart kvarstår i bidragsförskottssystemet på grund av kvarstående skulder för förskotterade underhållsbidrag. Utredningen valde detta datum för att tillsammans med materialet från SCB få en mer omfattande bild av de underhållsbidragsansvariga föräldrarnas ekonomiska situation. Materialet från RFV kompletterar materialet från SCB. Variabler som t.ex. preskriberad skuld och kvarstående skuld för förskotterade underhållsbidrag finns ej i materialet från SCB. Skillnaden mellan materialet från RFV och SCB är, förutom att andra variabler ingår, att materialet gäller alla underhållsbidragsansvariga föräldrar inom bidragsförskottssystemet och inte ett urval av dessa. För jämförelsens skull har utredningen huvudsakligen studerat uha bosatta i Sverige.

För var och en av de underhållsbidragsansvariga föräldrarna som var bidragsansvarig för minst ett barn (även barn med förlängt bidragsförskott) i december 1991 har utredningen studerat följande variabler (även för uha med underhållsbidraget fastställt till noll kr eller ej fastställt):

den underhållsbidragsansvariges ålder, kön, PGI (beräknad på den taxerade inkomsten för inkomståret 1991 och för 1992), yrkesstatus (egenföretagare, icke egenföretagare), pensionskod (ålderspension, förtidspension, delpension, sjukbidrag), hemvist (inom landet, utomlands), totalt debiterat belopp under 1991, totalt inbetalat belopp under 1991, frivilligt inbetalt belopp under 1991, antal barn per boförälder, antal barn inom bidragsförskottssystemet och

för vart och ett av barnen: ålder, kön, underhållsbidragets (uhb) storlek den 31 december 1991, debiterat belopp i december 1991, storleken på utgående

bidragsförskott (bdf) den 31 december 1991, datum när uhb den 31 december började gälla, datum när bdf började utgå, kvarstående skuld den 31 december 1992, antal månader för vilka skuld föreligger den 31 december 1992, skuld som preskriberats under 1992 och

boförälderns, kön, ålder och PGI (beräknad på den taxerade inkomsten för inkomståret 1991 och för 1992).

Ålder avser ålder den 31 december 1991. När det gäller kvarstående skuld och skuld som preskriberats under året finns inga äldre uppgifter tillgängliga än de som gäller 1992. Detta innebär att kvarstående skulder och preskriberade skulder inte överensstämmer med den totalräknade statistiken för varken 1991 eller 1992. Endast skulder för uha registrerade den 31 december 1991 ingår i utredningens statistik. Dessutom ingår inte de uha som inte har något löpande underhållsbidrag, dvs. de uha som är kvar i RFV:s register enbart på grund av att de har en skuld för förskotterade underhållsbidrag.

3.6 Förteckning över tabeller och figurer

Tabell 3.2.1 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter underhållsbidragets storlek. Andelen uha för given inkomststandard. Underhållsbidrag per år för alla barn uha är bidragsansvarig för.

Tabell 3.2.2 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter inkomststandard. Andelen uha för givet underhållsbidrag. Underhållsbidrag per år för alla barn uha är bidragsansvarig för.

Tabell 3.2.3 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter antalet barn under 18 år som de är bidragsansvariga för.

Tabell 3.2.4 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter underhållsbidragets storlek i genomsnitt per barn. Andelen uha för uha med 1, 2 resp. minst 3 barn under 18 år inom bidragsförskottssystemet.

Tabell 3.2.5 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter underhållsbidragets storlek. Andelen uha för given förvärvsinkomst bland uha med bidragsansvar för ett barn under 18 år.

Tabell 3.2.6 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter underhållsbidragets storlek. Andelen uha för given inkomststandard bland uha med bidragsansvar för ett barn under 18 år.

Tabell 3.2.7 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter underhållsbidragets storlek. Andelen uha för given familjetyp bland uha med bidragsansvar för ett barn under 18 år.

Tabell 3.2.8 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter underhållsbidragets storlek för uha med bidragsansvar för ett resp. två barn under 18 år. Andelen uha inom resp. utanför bidragsförskottssystemet. Underhållsbidraget är angivet per barn och månad.

Tabell 3.2.9. Genomsnittlig arbetsinkomst, nettoförmögenhet och kapitalinkomst för underhållsbidragsansvariga föräldrar, boföräldrar och respektive jämförelsepopulation.

Tabell 3.2.10 Underhållsbidragsansvariga föräldrars och jämförelsepopulationens tillgångar, skulder och nettoförmögenhet (privat, ej näring).

Tabell 3.2.11 Underhållsbidragsansvariga föräldrars och jämförelsepopulationens tillgångar den 31 december 1991. Andel med eget hem, bostadsrätt etc., samt medelvärdet och medianen för marknadsvärdet av dessa tillgångar.

Tabell 3.2.12 Underhållsbidragsansvariga föräldrars, boföräldrars och respektive jämförelsepopulations inkomststandard. Andel inom resp. grupp.

Tabell 3.2.13 Familjetyp, socioekonomisk grupptillhörighet, boendeform och bidrag för underhållsbidragsansvariga föräldrar, boföräldrar och respektive jämförelsepopulation. Andel i resp. grupp.

Tabell 3.2.14 Tillgångar den 31 december 1991. Andel boföräldrar och personer i jämförelsepopulationen som har eget hem, bostadsrätt etc. samt medelvärdet och medianen för marknadsvärdet av dessa tillgångar.

Tabell 3.3.1. Underhållsbidragsansvariga föräldrar bosatta i Sverige efter antal barn inom bidragsförskottssystemet.

Tabell 3.3.2 Antal barn, genomsnittligt underhållsbidrag, genomsnittlig PGI och andelen nollbetalare, uha med PGI fastställt till noll och andelen kvinnor bland underhållsbidragsansvariga föräldrar med ett, två, tre resp. 4-11 barn.

Tabell 3.3.3 Andel egenföretagare och anställda samt debiterade belopp, utgående bidragsförskott (bdf) och inbetalt belopp för underhållsbidragsansvariga föräldrar med ett, två, tre resp. 4-11 barn.

Tabell 3.3.4 De underhållsbidragsansvariga föräldrarna efter egen ålder och barnets ålder.

Tabell 3.3.5 Relationen mellan den underhållsbidragsansvariga förälderns PGI och underhållsbidrag.

Tabell 3.3.6 Underhållsbidragsansvariga förälderns PGI i förhållande till boförälderns PGI.

Tabell 3.3.7 Relationen mellan underhållsbidraget och kvoten mellan den underhållsbidragsansvariges PGI och den underhållsbidragsansvariges och boförälderns sammanlagda PGI.

Tabell 3.3.8 Nollbetalare efter inkomststandard.

Tabell 3.3.9 Nollbetalare efter antal barn inom bidragsförskottssystemet.

Tabell 3.3.10 Nollbetalare med ett barn inom bidragsförskottssystemet efter ålder och PGI.

Tabell 3.3.11 Andel underhållsbidragsansvariga föräldrar med kvarstående skuld, med preskriberad skuld samt total skuld den 31 december 1992 och preskriberad skuld under 1992.

Tabell 3.3.12 Underhållsbidragsansvariga föräldrar totalt och med skuld som preskriberades under 1992 efter yrkesstatus. Vid bidragsansvar för ett barn.

Tabell 3.3.13 Genomsnittlig preskriberad skuld, skuld och underhållsbidrag (uhb) samt andelen kvinnor med preskriberad skuld och andelen uha med PGI under 60 000 kr efter yrkesstatus. Vid bidragsansvar för ett barn

Tabell 3.3.14 Genomsnittlig kvarstående skuld och preskriberad skuld för underhållsbidragsansvariga föräldrar med preskriberad skuld under 1992 för anställda, egenföretagare etc. Vid bidragsansvar för ett barn.

Tabell 3.3.15 Underhållsbidragsansvariga föräldrar med och utan preskriberade skulder efter antal barn.

Tabell 3.3.16 Underhållsbidragsansvariga föräldrar med preskriberade skuld efter antal barn.

Tabell 3.3.17 Andel underhållsbidragsansvariga föräldrar med kvarstående skuld den 31 december 1992 samt genomsnittlig PGI och genomsnittligt underhållsbidrag bland underhållsbidragsansvariga med preskriberade skuld under 1992.

Tabell 3.5.1 Underhållsbidragsansvariga efter ålder. Skattningar av andelen uha och dubbla medelfelet.

Tabell 3.5.2 Underhållsbidragsansvariga efter familjetyp. Skattningar av andelen uha och dubbla medelfelet.

Figur 3.2.1 Åldersfördelning för underhållsbidragsansvariga föräldrar och befolkningen över 18 år (vuxna befolkningen).

Figur 3.2.2 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter inkomststandard och underhållsbidrag.

Figur 3.2.3 Underhållsbidragsansvariga inom bdf-systemet efter familjetyp.

Figur 3.2.4 Underhållsbidragsansvariga utanför bdf-systemet efter familjetyp.

Figur 3.2.5 Underhållsbidragsansvariga föräldrar inom resp. utanför bdf-systemet efter underhållsbidragets storlek.

Figur 3.2.6 Underhållsbidragsansvariga föräldrar inom resp. utanför bdf-systemet efter antal barn under 18 år de är bidragsansvariga.

Figur 3.2.7 Underhållsbidragsansvariga föräldrar utanför bdf-systemet.

Figur 3.2.8 Underhållsbidragsansvariga föräldrar inom bdf-systemet.

Figur 3.2.9 Sysselsättning bland underhållsbidragsansvariga föräldrar, boföräldrar och befolkningen över 18 år.

Figur 3.2.10 Familjesituationen för underhållsbidragsansvariga föräldrar, boföräldrar och befolkningen över 18 år.

Figur 3.2.11 Underhållsbidragsansvariga föräldrar efter boende.

Figur 3.2.12 Boföräldrar efter boende.

Figur 3.2.13 Inkomststandarden hos underhållsbidragsansvariga föräldrar, boföräldrar och befolkningen över 18 år.

4 Utländsk rätt

4.1 Inledning

I detta kapitel lämnas en kort redogörelse för regleringen av föräldrars underhållsskyldighet gentemot sin barn, m.m. i vissa främmande länder. Vad gäller USA och då särskilt delstaten Wisconsin hänvisas till 1987 års underhållsbidragskommittés betänkande (SOU 1990:8) Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn.

4.2 Danmark

4.2.1 Underhållsbidrag

Bestämmelser om underhåll till barn finns i lov nr. 200 af 18. maj 1960 om børns retsstilling.

Föräldrarna är skyldiga att försörja sina barn med hänsyn till egna levnadsvillkor och barnets behov.

Underhållsskyldigheten upphör när barnet fyller 18 år, men kan förlängas till dess barnet fyller 24 år om det genomgår utbildning. Underhållsskyldigheten gentemot en dotter upphör också om hon gifter sig innan hon fyllt 18 år, såvida inte en administrativ myndighet, statsamtet, bestämmer något annat.

Fullgör inte en förälder sin försörjningsskyldighet kan statsamtet ålägga föräldern att betala underhållsbidrag (børnebidrag). Statsamtets beslut får överklagas till regeringen (civilretsdirektoratet).

Bidragets storlek bestäms med hänsyn tagen till barnets behov och föräldrarnas ekonomiska villkor (inkl. förvärvsförmågan). Bidraget bestäms i allmänhet till ett s.k. normalbidrag. Detta uppgick i juli 1993 till 8 340 danska kr per år (695 danska kr per månad).

Har den bidragsansvarige inkomster över en viss nivå används normalbidraget endast som utgångspunkt för att bestämma underhållsbidragets storlek. Normal-

bidraget ökas sedan med en viss procentsats, som varierar med hänsyn till bruttoinkomst och antalet barn för vilka underhållsskyldighet föreligger. I övrigt tilläggs den bidragsansvariges övriga utgifter mindre betydelse än inkomsterna när underhållsbidraget bestäms. Upplysningar om övriga utgifter ingår dock i den skönsmässiga bedömning som ligger till grund för beslutet.

Civilretsdirektoratet ger varje år ut riktlinjer för hur ett högre underhållsbidrag än normalbidraget skall bestämmas. Riktlinjerna är endast avsedda att vara vägledande och avgörandet fattas med hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. För år 1993 gäller följande.

1 barn:	normalbidraget + 25 %	vid ca 240 000 danska kr.
	normalbidraget + 50 %	vid ca 255 000 danska kr.
	normalbidraget + 100 %	vid ca 280 000 danska kr.
2 barn:	normalbidraget + 25 %	vid ca 255 000 danska kr.
	normalbidraget + 50 %	vid ca 280 000 danska kr.
	normalbidraget + 100 %	vid ca 315 000 danska kr.
3 barn:	normalbidraget + 25 %	vid ca 280 000 danska kr.
	normalbidraget + 50 %	vid ca 315 000 danska kr.
	normalbidraget + 100 %	vid ca 360 000 danska kr.

En bidragsansvarig med en årsinkomst på 240 000 danska kr och underhållsskyldighet mot ett barn skall alltså i normalfallet betala 868 danska kr i månaden i underhållsbidrag.

Hänsyn till särskilda kostnader som kan uppkomma i samband med utövandet av umgänget i de fall barnet och den bidragsansvarige är bosatta på olika orter kan tas vid den skälighetsbedömning som görs när underhållsbidraget bestäms. Kostnader som en förälder har för att kunna umgås med sitt barn kan också berättiga till socialt bistånd.

Underhållsbidrag betalas vanligtvis halvårsvis i förskott.

Normalbidraget påverkas principiellt sett inte av barnets ålder. Däremot kan den bidragsansvarige åläggas att betala ett särskilt bidrag med anledning av omkostnader vid barnets dop, konfirmation, sjukdom, begravning eller av annan särskild anledning. Det normala bidraget vid konfirmation uppgår till tre gånger det gällande normalbidraget.

Har barnet egna inkomster kan underhållsbidraget sättas ned. I praxis bortfaller underhållsbidraget som regel helt om barnets månatliga inkomster klart överstiger tre gånger normalbidraget.

Statsamtet kan ändra ett fastställt bidrag, om det efter ansökan framkommer grundad anledning härtill. Bidrag som förfallit till betalning före ansökningstillfället kan emellertid ändras endast om det föreligger särskilda omständigheter.

Underhållsbidrag kan fastställas för längre tid tillbaka än ett år före ansökningstillfället endast om särskilda omständigheter talar härför.

År 1992 tillsattes en kommitté med uppdrag att se över bl.a. reglerna om underhållsbidrag till barn. Kommittén har ännu inte (november 1994) redovisat sina överväganden i denna del.

4.2.2 Bidragsförskott

De grundläggande bestämmelserna om bidragsförskott finns i lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag.

Erläggs inte underhållsbidraget på förfallodagen, kan den underhållsberättigade få ett förskott på underhållsbidraget från kommunen. Bidragsförskottssystemet administreras av kommunens socialnämnd (det sociale utvalg). När bidragsförskott utgår övertar kommunen betalningskravet gentemot den bidragsansvarige.

Bidragsförskott lämnas inte om barnets föräldrar bor tillsammans.

Bidragsförskottet är ett rent förskott.

Förskott utgår inte med ett större belopp än normalbidraget. Är det fastställda underhållsbidraget högre kan kommunen dock hjälpa den bidragsberättigade att driva in överskjutande del.

Förskott på underhållsbidrag kan utgå tills barnet fyller 18 år. Det finns inte någon möjlighet att få förskott på underhållsbidrag som fastställts för ungdomar mellan 18 och 24 år.

Bidragsförskott utgår inte om barnet på grund av egna inkomster måste anses vara i stånd att försörja sig själv. Detta anses normalt vara fallet om den bidragsansvarige efter hänvändelse till statsamtet skulle kunna få bidragsskyldigheten upphävd, dvs. normalt när barnets inkomster överstiger tre gånger normalbidraget.

År 1992 utgick bidragsförskott till 14,5 procent av alla barn i åldern 0-18 år.

Av alla utbetalade förskott drevs detta år 89,5 procent in. 1 242,6 miljoner danska kr betalades ut i bidragsförskott och 1 111,8 miljoner danska kr betalades in av de bidragsansvariga.

Några reformer planeras, enligt uppgift, inte på detta område.

4.2.3 Indrivning

Bestämmelser om indrivning av underhållsbidrag finns i lov om inddrivelse af underholdsbidrag.

Det är kommunalbestyrelsen (kommunfullmäktige) som har hand om indrivning av underhållsbidrag.

Indrivning sker genom utmätning av egendom eller införsel i lön.

Görs den bedömningen att ett förfallet underhållsbidrag inte kan drivas in kan ett fängelsestraff bli aktuellt. Uppgår underhållsskulden till 1 000 danska kr

eller mindre uppgår fängelsestraffet till en dag för varje 50 kr, dock till minst två dagar. För den del av skulden som överstiger 1 000 kr uppgår fängelsestraffet till två dagar för varje 100 kr. En underhållsbidragsansvarig kan inte underkastas fängelsestraff i mer än 60 dagar per år på grund av obetalade underhållsbidrag.

Rätten att använda införsel bortfaller, om ansökan om underhållsbidragets indrivande inte framställts inom ett år från bidragets förfallodag. Införsel kan inte heller ske för underhållsbidrag som varit förfallna till betalning i mer än fem år.

För det allmännas krav avseende förskotterade underhållsbidrag gäller för rätten att utnyttja införsel en preskriptionstid på tjugo år från förfallodagen, förutsatt att införseln pågått utan uppehåll.

4.3 Finland

4.3.1 Underhållsbidrag

De grundläggande bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet mot sina barn finns i lagen om underhåll för barn (704/75). Bestämmelserna innebär i huvudsak följande.

Barn har rätt till tillräckligt underhåll. Med tillräckligt underhåll förstås att ett visst barns materiella och andliga behov tillgodoses och att barnet får den vård och utbildning som det behöver.

För barnets underhåll svarar föräldrarna efter sin förmåga. Vid bedömningen av föräldrarnas förmåga att underhålla barnet beaktas föräldrarnas ålder, arbetsförmåga och möjligheter att förvärvsarbeta, disponibla medel samt deras övriga på lag grundade underhållsskyldighet.

Vid bedömningen av omfattningen av föräldrarnas underhållsansvar beaktas även barnets förmåga och möjligheter att själv svara för sitt underhåll samt sådana omständigheter som gör att barnets underhåll inte medför kostnader för föräldrarna eller att dessa kostnader är ringa.

I Finland används, enligt vad som upplysts, inte några schabloner när underhållsbidraget bestäms. I princip räknar man först fram det aktuella barnets behov av underhåll. Därefter fördelas behovet mellan föräldrarna efter deras resp. förmåga. Förfarandet har, enligt uppgift, tidvis kritiserats för att leda till en oenhetlig praxis över landet.

Underhållsskyldigheten upphör normalt när barnet fyller 18 år. Föräldrarna svarar dock för kostnaderna för barnets utbildning även efter det att barnet fyllt 18 år, om detta prövas skäligt. Härvid beaktas särskilt barnets anlag, utbildningstiden och kostnaderna för utbildningen samt barnets möjligheter att efter avslutad utbildning själv svara för kostnaderna för denna.

En förälder kan bli skyldig att betala underhållsbidrag för barnet när detta inte varaktigt bor tillsammans med honom eller henne samt om föräldern inte annars sörjer för barnets underhåll.

Underhållsbidraget fastställs genom avtal eller dom. Ett underhållsavtal kan föreläggas socialnämnden i kommunen för fastställelse, varvid bl.a. avtalets skälighet och överensstämmelse med bestämmelserna i lagen prövas. Socialnämndens fastställelse utgör inte ett villkor för att avtalet skall anses giltigt, men ett av nämnden fastställt avtal kan verkställas såsom en laga kraft vunnen dom. År 1991 fastställde socialnämnderna 14 386 underhållsavtal.

Domstol kan förordna, att underhållsbidrag skall betalas från en tidigare tidpunkt än tiden för talans anhängiggörande, om särskilt vägande skäl härtill föreligger. Underhållsbidraget kan dock förordnas att utgå högst för det år som närmast föregått året för anhängiggörandet av talan.

Har talan om underhållsbidrag anhängiggjorts inom ett år efter den tidpunkt då faderskapet fastställdes, kan barnets far åläggas att betala underhållsbidrag från tiden för barnets födelse. Underhållsbidraget kan dock inte förordnas att utgå för längre tid tillbaka än för de fem år som närmast föregått talans anhängiggörande.

Underhållsbidraget betalas vanligtvis månadsvis i förskott. Bidraget är knutet till levnadskostnadsindex.

Ett fastställt underhållsbidrag kan ändras genom dom eller avtal, om så väsentliga förändringar har skett i de förhållanden som skall beaktas när underhållsbidrag fastställs, att en ändring av bidraget kan anses skälig med beaktande av såväl barnets som den bidragsansvariges förhållanden. Grunderna kan vara t.ex. arbetsoförmåga, långtidsarbetslöshet, sjukdom eller ökat underhållsansvar. Förfarandet vid ändring av ett tidigare fastställt underhållsbidrag har, enligt uppgift, bl.a. under den nu rådande situationen på arbetsmarknaden, kritiserats för att vara oflexibelt.

Ett avtal angående underhållsbidrag kan ändras också om avtalet anses oskäligt.

I regel beaktas inte de kostnader en förälder kan ha för att umgås med ett barn som är bosatt på annan ort än föräldern när underhållsbidrag bestäms. Kostnaderna för umgängesresor har, enligt uppgift, inte utpekats som något problem i Finland.

Av de underhållsbidrag som fastställdes genom avtal år 1991 låg över hälften (58 procent) över 500 men under 900 mark i månaden. Underhållsbidragets belopp var 1 000 mark eller mer i elva procent av fallen. I nio procent av fallen låg underhållsbidraget på noll mark.

4.3.2 Underhållsstöd

De grundläggande bestämmelserna om underhållsstöd finns i lagen om tryggande av underhåll för barn (122/77) från år 1977.

Med underhållsstöd avses ett av kommunala medel utgående stöd att användas för barnets underhåll i stället för underhållsbidrag, om sådant saknas, eller utöver detta, om underhållsbidraget inte förslår för barnets underhåll.

Underhållsstöd kan betalas ut för barn under 18 år

1. om den bidragsansvarige har försummat att betala underhållsbidraget
2. om faderskapet till barn som fötts utom äktenskapet inte fastställts
3. om, på grund av den bidragsansvariges ålder, nedsatta arbetsförmåga, bristfälliga förtjänstmöjligheter, medellöshet eller försörjningsplikt i övrigt, något underhållsbidrag inte har fastställts eller har fastställts till ett belopp som understiger underhållsstödets belopp.

För att underhållsstöd skall utgå krävs vidare att barnet har hemort i Finland samt att den bidragsansvarige inte har vårdnaden om barnet och att barnet inte bor hos denne.

Underhållsstödet uppgick år 1993 till

- 606 mark per månad för barn vars vårdnadshavare är ensamförsörjare,
- 493 mark per månad för barn vars vårdnadshavare lever i äktenskap eller sammanbor under äktenskapsliknande förhållanden med annan person än barnets far eller mor.

Underhållsstödet är bundet till levnadskostnadsindex och beloppet justeras årligen.

Underhållsstödet beviljas av socialnämnden i hemkommunen efter ansökan. I allmänhet beviljas stödet från och med ansökningsmånaden. Föreligger särskilda skäl kan stödet beviljas retroaktivt, dock högst för de tre månader, som närmast föregått ansökan.

Inträffar förändringar i de omständigheter som inverkat på beviljandet av underhållsstödet skall socialnämnden kontrollera huruvida förutsättningarna för beviljandet av stödet fortfarande föreligger och vid behov förordna om att utbetalningen av stödet skall upphöra eller ånyo fastställa dess belopp.

Socialnämnden kan bestämma att underhållsstöd inte skall utbetalas, om faderskapet till ett barn inte har kunnat fastställas på grund av att barnets mor inte önskat att faderskapet utreds eller fastställs vid rättegång och det är uppenbart, att barnets rätt till tillräckligt underhåll är tryggad utan att underhållsstöd erläggs.

Att underhållsstöd utgår påverkar inte den bidragsansvariges skyldighet att betala underhållsbidraget. Om underhållsstödet betalas på grund av att den bidragsansvarige har försummat att betala underhållsbidraget, övergår rätten till underhållsbidraget till den del som motsvarar beloppet för underhållsstödet på

kommunen. Socialnämnden är berättigad att driva in de obetalda underhållsbidragen. Indrivning sker inte om underlåtenheten att betala underhållsbidraget berott på sjukdom, skada, arbetslöshet för vilken den bidragsansvarige inte själv bär ansvaret eller annan härmed jämförbar orsak.

Om något underhållsbidrag inte har fastställts eller om det har fastställts till ett belopp som understiger underhållsstödet betalas underhållsstödet eller skillnaden mellan underhållsstödet och underhållsbidraget som ett s.k. icke ersättningsbart stöd (motsvarar utfyllnadsbidraget i Sverige).

Om någon av föräldrarna försummar sitt barns underhåll, kan det belopp som behövs för underhållet innehållas från förälderns lön. Socialnämnden fattar beslut om detta. Möjligheten att innehålla lön gäller alla föräldrar som försummar sitt barns underhåll. Lön kan inte innehållas om barnets föräldrar genom avtal som fastställts av socialnämnd eller domstols utslag har ålagts att betala underhållsbidrag för barnet.

Finns det skäl att befara att en bidragsansvarig ämnar lämna landet och skulle utresan äventyra erhållandet av underhållsbidraget och har godtagbar säkerhet för betalningen av underhållsbidraget inte ställts, kan länsstyrelsen på framställan av socialnämnden besluta att den bidragsansvarige inte får beviljas pass. Pass får dock inte vägras, om detta skulle medföra oskäligt förfång.

Barntillsyningsmannen, som är anställd vid socialbyrån, ger föräldrar 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.

I slutet av år 1991 betalades underhållsstöd till 78 725 barn. Under året betalades underhållsstöd ut till ett sammanlagt belopp om 484,8 miljoner mark, varav 124,1 miljoner mark utgjorde ett rent samhällsstöd.

4.3.3 Problem

Det största problemet i Finland är, enligt uppgift, frågan om indrivning av obetalda underhållsbidrag. År 1991 uppgick summan av obetalda underhållsbidrag till 1,6 miljarder mark. Ett annat problem som nämnts är att den bidragsansvarige inte behöver betala någon ränta på belopp som förfallit till betalning. Under 1980-talet har tre offentliga utredningar arbetat med frågan om hur indrivningen av underhållsbidrag skall effektiviseras. Bl.a. föreslog Kommissionen för effektivisering av indrivningen av underhållsbidrag för barn i sitt betänkande år 1984 (kommittébetänkande 1984:62) att underhållsskulder skulle räntebeläggas samt att preskriptionstiden för underhållsbidrag skulle förkortas från nuvarande tio till fem år (fem år ansågs tillräckligt eftersom det är exceptionellt att indrivning lyckas för äldre fordringar, varför samhällets resurser borde koncentreras på nyare underhållsskulder). Ingen av de tre utredningarnas förslag har lett till lagstiftning.

För närvarande planeras inga större reformer vad gäller underhåll till barn och underhållsstöd.

4.4 Norge

4.4.1 Reformarbete

I Norge har en bred genomgång av loven av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barneloven) påbörjats hösten 1993. Genomgången kan leda till att den s.k. procentmetoden för beräkning av underhållsbidrag frångås. Genomgången kan också leda till ändringar i bidragsförskottssystemet.

4.4.2 Underhållsbidrag

De grundläggande bestämmelserna om underhåll till barn finns i 7 kap. barneloven.

Om barnet saknar egna medel skall föräldrarna svara för kostnaderna för barnets försörjning och utbildning i förhållande till sina ekonomiska villkor samt barnets förmåga och anlag. Sinsemellan är föräldrarna skyldiga att efter förmåga skjuta till de medel som behövs.

Underhållsskyldigheten upphör när barnet uppnår 18 års ålder, men den kan i vissa fall förlängas om barnet går i skolan.

En förälder som inte bor tillsammans med barnet skall bidra till underhållet genom att betala underhållsbidrag. Bidraget fastställs genom avtal, beslut av de lokala trygdekontoren (dvs. försäkringskassorna) och i vissa fall av domstol.

I domstol kan frågan om underhållsbidrag tas upp i t.ex. vårdnadsmål och äktenskapsmål. Trygdekontoren kan också hänvisa underhållsbidragsfrågan till avgörande i domstol (t.ex. om muntlig bevisning åberopats). Denna möjlighet utnyttjas emellertid sällan. Bor föräldrarna inte tillsammans vid barnets födelse, skall trygdekontoret fastställa underhållsbidraget om något avtal inte upprättats.

Handläggningen på trygdekontoren är oftast helt skriftlig. Trygdekontorets beslut kan överklagas till Fylkestrygdekontoret. Vid domstolsfastställelse gäller vanligt tvistemålsregler för överklagande.

Omkring 85 procent av alla underhållsbidrag fastställs av trygdekontoren.

Även en förälder som bor tillsammans med barnet kan åläggas att utge underhållsbidrag om han eller hon försummar sin underhållsskyldighet.

Det är inte möjligt att i ett avtal bestämma underhållsbidraget till ett belopp som understiger bidragsförskottet, dvs. 970 norska kronor i månaden (augusti 1993), om inte de vanliga reglerna för fastställelse skulle ha medfört ett lägre belopp.

Sedan år 1989 gäller ett system som innebär att underhållsbidrag fastställs till en viss procent av den bidragsansvariges inkomst om det inte föreligger vissa i lag noga definierade undantagssituationer. Då fastställs underhållsbidraget "efter skön". Huvudregeln är alltså att underhållsbidraget skall utgöra en viss procent av den bidragsansvariges bruttolön (inkl. nettobeloppet av eventuell kapitalavkastning). Procentreglerna tar ingen hänsyn till den andra förälderns ekonomiska förhållanden. Inte heller beaktas den bidragsansvariges olika utgifter.

Den procentsats som tas i anspråk för underhåll varierar med antalet barn som den bidragsansvarige är underhållsskyldig för. Endast barn under 18 år beaktas.

Följande procentsatser används.

Antal barn	Procentsats
1	11
2	18
3	24
4 eller fler barn	28

Exempel: Den bidragsansvarige har en bruttoinkomst på 16 000 kr per månad. Han är underhållsskyldig för två barn. Procentsatsen blir 18 och den ger ett underhållsbidrag på totalt 2 880 kr i månaden.

Underhållsbidraget får inte enligt schablonregeln fastställas till ett belopp som överstiger fem gånger bidragsförskottet per barn och månad (dvs. i augusti 1993 4 850 norska kr).

Inkomstunderlaget för löntagare är lika med personintäkten (som regel bruttoinkomsten). Som underlag för att fastställa storleken på inkomsten används normalt lönebesked för de senaste tre månaderna. Trygdekontoret har också möjlighet att göra kontroller mot olika register. Upplysningar kan vidare inhämtas från t.ex. arbetsgivare.

Övertidsersättning och extrainkomster beaktas endast om de är av mera varaktig natur. Även förmån av t.ex. fri bil eller fri bostad beaktas. Vad gäller kapitalavkastning beaktas endast belopp över 10 000 norska kr.

För egna företagare är inkomstunderlaget nettointäkten från rörelsen minskad med 10 procent. Underlaget utgörs i dessa fall av den senaste självdeklarationen.

Har barnet själv en årlig inkomst på mer än 30 gånger bidragsförskottets belopp (dvs. 29 100 norska kr) skall underhållsbidraget sättas ned. Underhålls-

bidraget minskas då med ett belopp som motsvarar hälften av barnets intäkter över detta belopp. Avdraget skall dock inte medföra att underhållsbidraget sätts lägre än förskottsbeloppet med mindre barnet har en inkomst av 100 gånger förskottsbeloppet (dvs. 97 000 norska kr).

Bestämmelserna har kompletterats med ett flertal undantag som skall medföra skönsmässig fastställelse av underhållsbidraget.

Undantagen är följande.

a. Barnet är över 18 år. Underhållsbidraget skall i sådana fall normalt fastställas till 80 procent av det bidrag som skulle ha utgått om barnet varit under 18 år.

b. Den bidragsansvariges bruttointäkt är så låg att användningen av procentsatsen för ett barn (11 procent) leder till ett lägre belopp än förskottsbeloppet. År 1993 gick gränsen vid en årlig bruttoinkomst på 105 800 norska kr.

Får den underhållsbidragsansvarige pension, försörjningstillägg från försvaret eller annat tillskott från det allmänna och utgör en del av stödet ett barntillägg skall underhållsbidraget aldrig sättas till ett belopp som understiger barntillägget.

c. Den bidragsansvariges årliga bruttointäkter är mindre än 180 gånger det månatliga bidragsförskottet samtidigt som vårdnadshavarens intäkter överstiger 360 gånger förskottsbeloppet.

d. Underhållsbidraget fastställs interimistiskt.

e. Den totala underhållsskyldigheten för de barn som den bidragsansvarige är försörjningsskyldig för, i kombination med underhåll till äkta make eller underhåll till barn över 18 år, överstiger 30 procent av den intäkt som ligger till grund för beräkningen.

f. Föräldrarna har delat den faktiska vårdnad om barnen. Delad vårdnad föreligger när den förälder som har barnet minst har hand om det mer än fem månader om året.

g. En av parterna redovisar inte begärda uppgifter eller det finns anledning anta att han eller hon förtiger upplysningar som har betydelse för avgörandet.

h. Den bidragsansvariges inkomster är väsentligen lägre än det han eller hon mot bakgrund av sin utbildning och förmåga bör kunna erhålla och något godtagbart skäl till att inkomsterna inte är högre har inte anförts.

i. En av parterna är bosatt i utlandet och en procentuell beräkning av underhållsbidraget är uppenbart orimlig med hänsyn till att levnadskostnaderna i landet väsentligen avviker från norska levnadsförhållanden.

Är någon undantagsregel inte tillämplig skall procentmetoden användas.

Vid sidan av underhållsbidraget finns det möjlighet att ålägga en förälder att utge ett s.k. särtillskott. Detta kan ske vid speciella tillfällen på grund av utgifter för t.ex. tandreglering eller konfirmation.

Underhållsbidrag kan fastställas att utgå även för förfluten tid, dock inte för längre tid tillbaka än tre år före talans anhängiggörande. För att bidraget skall

fastställas för längre tid tillbaka än ett år krävs att det föreligger särskilda skäl för att kravet inte framställts tidigare.

Föräldrarna kan när som helst avtala om jämkning av underhållsbidraget, normalt dock inte till ett lägre belopp än bidragsförskottet. Om särskilda omständigheter talar för det kan underhållsbidraget jämkas av trygdekontoret. Någon tidsgräns finns inte men ett krav är att förhållandena ändrats. Ett löpande underhållsbidrag ändras om de nya omständigheterna medför en ändring på mer än 10 procent.

Underhållsbidraget skall normalt betalas i förskott för kalendermånad.

En fordran på underhållsbidrag preskriberas efter tio år. Preskriptionsavbrott kan ske.

Vid bestämmandet av underhållsbidragets storlek tas ingen hänsyn till kostnader för umgänge med barnet. Undantag från huvudregeln har - som framgått ovan - gjorts för det fall att föräldrarna delar den faktiska vårdnaden om barnet. Bidraget fastställs då efter en skönsmässig bedömning.

Kostnader för umgängesresor betalas normalt av den umgängesberättigade föräldern. Några regler som anger att kostnaderna för umgängesresor skall fördelas mellan föräldrarna finns inte. Av förarbetena till barneloven framgår emellertid att fylkesmannen eller domstolen i mål om umgänge kan besluta att kostnaderna skall delas mellan föräldrarna.

Något stöd från det allmänna för umgängesresor utgår inte.

För de barn som omfattas av bidragsförskottssystemet ligger underhållsbidragen på i genomsnitt omkring 1 400 norska kr per månad.

4.4.3 Bidragsförskott

De grundläggande bestämmelserna om bidragsförskott finns i forskotteringsloven. Lagens syfte är att säkerställa att de barn som omfattas av regleringen varje månad får ett visst underhållsbidrag. Från början utgick bidragsförskott endast som ett förskott på ett fastställt underhållsbidrag som inte erlades i vederbörlig ordning. Efter hand har bidragsförskottet fått en delvis annan karaktär.

Förskottet utgår med ett visst belopp (970 norska kr per månad i augusti år 1993) även om underhållsbidraget skulle vara fastställt till ett lägre belopp eller inte fastställt alls. En motsvarighet till det svenska utfyllnadsbidraget finns alltså. Förskottet och det eventuella utfyllnadsbidraget är inte behovsprövade.

Trygdekontoret kan kräva att underhållsbidraget skall fastställas eller jämkas för att bidragsförskott skall utgå. Undantag görs bl.a. i de fall den bidragsansvarige saknar förmåga att bidra till sitt barns underhåll.

Bidragsförskott utgår till barn under 18 år. Barnet måste vara bosatt i Norge och får inte leva tillsammans med båda sina föräldrar. Bidragsförskott utgår alltså när barnet lever tillsammans med endast den ena av sina föräldrar, när

föräldrarna delar den faktiska vårdnaden om barnet, när barnet bor ensamt eller tillsammans med andra än sin föräldrar, t.ex. med far- eller morföräldrar. Vid delad vårdnad är båda föräldrarna skyldiga att betala underhållsbidrag för barnet och båda har rätt till bidragsförskott.

Bidragsförskottet betalas ut månadsvis i förskott.

Möjlighet finns att få bidragsförskott retroaktivt för tre månader. I vissa fall kan bidragsförskott lämnas också för längre tid tillbaka.

Bidragsförskottssystemet administreras av trygdekontoren, dvs. försäkringskassorna.

När förskott betalats ut övertar staten betalningskravet gentemot den bidragsansvarige (intill det belopp som utbetalats i förskott).

Det allmännas fordran på förskotterade underhållsbidrag kan efterges helt eller delvis.

Omkring 85 procent av alla barn som har rätt till underhållsbidrag har bidragsförskott.

4.4.4 Kravverksamheten

Det allmännas fordringar mot den bidragsansvarige på grund av utgivna bidragsförskott krävs in av Trygdeetatens Innkrevingssentral (TI). TI kan också kräva in barnets underhållsfordringar.

Ett system med påminnelseavgifter har införts fr.o.m. år 1994. Detta system beskrivs i avsnitt 23.5.

Om den bidragsansvarige inte har betalat på förfallodagen, skall han eller hon inom åtta dagar upplysa TI om anledningen härtill samt redogöra för sina arbets- och inkomstförhållanden. Underlåter den bidragsansvarige detta, riskerar han eller hon böter eller fängelse i högst tre månader.

Underhållsfordringar kan drivas in tvångsvis. De indrivningsmetoder som används är införsel i lön och i liknande utbetalningar samt utmätning av egendom.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att betala underhållsbidraget trots att han eller hon har medel eller förmåga att skaffa medel därtill, kan straffas med böter eller fängelse i högst sex månader om inte en strängare straffbestämmelse är tillämplig.

De bidragsansvarigas skulder till bidragsförskottssystemet uppgick i januari 1994 till 2,4 miljarder norska kr.

Av de bidragsansvariga föräldrar som återfinns i bidragsförskottssystemet hade 25,4 procent en årlig bruttoinkomst som låg under 100 000 norska kr. Endast 13 procent av bidragsansvariga i de löpande ärendena var skuldfria. Den genomsnittliga skulden låg på 25 000 norska kr.

4.4.5 Erfarenheter

Avsikten med de nya reglerna för beräkning av underhållsbidrag - som infördes år 1989 - var att de skulle förenkla och effektivisera myndigheternas arbete med underhållsbidragen; inhämtandet av upplysningar skulle minska och värderingsmomentet ofta falla bort. Ett annat syfte var att öka förutsägbarheten, vilket man hoppades skulle underlätta och stimulera upprättandet av privata avtal. Man ville också minska utgifterna för det allmänna.

I huvudsak görs den bedömningen att de uppställda syftena med ändringen nåtts. I Norge har bruket av privata underhållsavtal alltid haft liten omfattning och det är svårt att säga om de nya reglerna ökat omfattningen.

Procentmetoden har emellertid utsatts för så stark kritik att man f.n. överväger att gå över till någon form av kvotdelning.

Kritiken mot metoden har framför allt gällt det förhållandet att underhållsbidragens storlek kan bestämmas med beaktande av individuella hänsyn endast när någon av undantagsreglerna är tillämpliga. Är procentreglerna tillämpliga - och det är de om någon undantagsregel inte är tillämplig - saknas möjlighet att ta hänsyn till en hög bostadskostnad, utgifter för studielån, eventuell hemmamake m.m. Höga utgifter leder alltså inte till lägre underhållsbidrag.

Detta leder i sin tur till att underhållsbidragen i många fall sätts på en högre nivå än vad som är möjligt för den bidragsansvarige att betala och högre än vad som kan drivas in. Följden av detta blir ofta att de bidragsansvariga får dras med skulder för obetalda underhållsbidrag.

Vid exekution har den bidragsansvarige rätt att behålla vissa belopp för den egna försörjningen. Dessa förbehållsbelopp kan i ett normalfall ligga på 90 000 norska kronor per år. Samtidigt leder underhållsreglerna till att underhållsbidraget för en bidragsansvarig med en årsinkomst på 106 000 norska kr kan sättas till 28 procent av detta belopp, dvs. till nästan 2 500 kr i månaden.

Höga umgängeskostnader beaktas inte heller inom procentmetoden och utgör inte heller något skäl att bestämma underhållsbidraget efter skön. Metoden har därför kritiserats för att den kan leda till försämrad kontakt mellan den bidragsansvariga föräldern och barnet.

Det anses även svårt att formulera undantagsreglerna, dvs. de regler som anger när procentmetoden skall frångås och underhållsbidraget bestämmas efter skön. Undantagsreglerna ger dessutom ofta upphov till kraftiga tröskeleffekter. Har en av föräldrarna hand om barnet 4,5 månader om året skall underhållsbidraget fastställas efter procentreglerna. Har föräldern hand om barnet under fem månader anses vårdnaden delad och underhållsbidraget bestäms efter skön.

Bestämmelsen om hur hänsyn tas till barnets egna inkomster har kritiserats för att ett underhållsbidrag på 970 kr i månaden skall fastställas trots att barnet själv har inkomster på 85 000-90 000 norska kr per år.

Att bestämma underhållsbidraget efter skön upplevs ofta som besvärigt eftersom fasta hållpunkter för bedömningen då saknas och det är svårt att avgöra hur

stort ett rimligt bidrag bör vara.

Den omständigheten att trygdekontoren dels administrerar bidragsförskottssystemet, dels kan bestämma storleken på underhållsbidragen har, enligt uppgift, inte upplevts som något problem i Norge.

Någon kritik har inte riktats mot preskriptionstidens längd och möjligheten till preskriptionsavbrott.

4.5 Storbritannien

De grundläggande bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet finns i Child Support Act 1991.

Underhållsskyldigheten gäller till dess barnet fyller 16 år och även därefter om barnet genomgår grundläggande skolutbildning på heltid, dock längst till dess barnet fyller 19 år.

Båda föräldrarna är skyldiga att försörja barnet om de har förmåga till det. En förälder som inte lever tillsammans med sitt barn fullgör sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag. Betalade underhållsbidrag kan medföra en viss skattelättnad.

Den metod som allmänt används för att bestämma storleken av underhållsbidraget beaktar bl.a. barnets behov och båda föräldrarnas inkomster och utgifter.

Metoden består av följande sex moment.

1. De grundläggande kostnaderna för barnets underhåll (*the maintenance requirement*) bestäms.
2. Den del av föräldrarnas inkomst som kan tas i anspråk för underhåll till barnet (*the assessable income*) bestäms.

Detta belopp motsvarar vad som återstår när föräldrarnas dagliga utgifter för eget underhåll och för underhåll åt hemmavarande barn - förbehållsbelopp (*exempt income*) - har dragits av från nettoinkomsten.

3. Den andel av överskottet som kan tas i anspråk för barnets underhåll (*the deduction rate*) räknas fram.
4. Kontroll sker av huruvida ett visst tilläggsbelopp (*additional element*; standardtillägg) bör utgå och i förekommande fall bestäms tilläggsbeloppets storlek.
5. Kontroll sker av att den bidragsansvariga föräldern, sedan det preliminärt framräknade underhållsbidraget betalats, har medel kvar till sin egen och sin aktuella familjs försörjning (*a protected level of income*).
6. Ett minsta underhållsbidrag (*a minimum payment*). Den bidragsansvariga föräldern får normalt betala åtminstone ett visst lägsta underhållsbidrag.

Den tillämpade metoden kommer att gås igenom i det följande. De exempel som ges har hämtats från "A guide to child support maintenance" utgiven av Child Support Agency (CSA). Siffrorna hänför sig till april 1993.

Först uppskattas det belopp som krävs för att barnets grundbehov skall vara täckt. Till grund för beräkningarna ligger de nivåer som används i socialbidragssammanhang (the Income Support rates).

För två barn, 9 och 12 år, som bor hos en ensamstående förälder anses det sammanlagda underhållsbehovet (efter avdrag för utgående barnbidrag) uppgå till £77,65 per vecka.

I nästa steg tittar man på båda föräldrarnas inkomster och utgifter. Sedan de olika förbehållsbeloppen dragits av från nettoinkomsten återstår "the assessable income", den del av inkomsten som kan tas i anspråk för underhåll.

I nettoinkomsten ingår inkomst av tjänst, ränteinkomster, hyresinkomster m.m. För löntagare med månadslön ser man som regel till den lön som uppburits under de två senaste månaderna.

Förbehållsbeloppet inkluderar skälig bostadskostnad samt ett normalbelopp för den egna försörjningen i övrigt.

Förbehåll får också göras för underhåll åt hemmavarande barn.

Även förbehållsbeloppen bestäms på grundval av de nivåer som tillämpas i socialbidragssammanhang.

Kostnader som en bidragsansvarig förälder kan ha för att hålla kontakt med sina barn beaktas inte. Det har inte ansetts riktigt att ge sådana kostnader ett försteg framför de grundläggande kostnaderna för barnets försörjning.

Ingen hänsyn tas till inkomster hos den bidragsansvariges eller vårdnadshavarens eventuella nya partner.

Förbehållsbeloppet representerar det belopp varje förälder får behålla för eget underhåll och för underhåll av eventuellt hemmavarande barn. Vad gäller hemmavarande barn tas hänsyn till vad barnets andra förälder kan bidra med.

För egna levnadskostnader (utom bostadskostnaden) ligger normalbeloppet för ensamstående föräldrar på £44 per vecka. Umgås den bidragsansvarige föräldern med barnet under minst två nätter varje vecka sätts beloppet något högre.

Av det överskott som återstår sedan förälderns förbehållsbelopp dragits av från hans eller hennes nettoinkomst tas *hälften* i anspråk för underhåll till dess barnets behov är täckt.

Exempel 1

Peter och Sally har separerat. De har två barn tillsammans. Barnen bor hos Sally. Sally förvärvsarbetar inte. Barnens behov av underhåll ligger på sammanlagt £77,65 per vecka. Peters överskott uppgår till £140 per vecka. Han skall betala 50 procent av överskottet i underhållsbidrag, dvs. £70 per vecka.

Exempel 2

Len och Christine är skilda. De har två barn, Laura och Ruth, som bor hos Christine. Barnens behov av underhåll ligger på totalt £77,65 per vecka. Båda föräldrarna förvärvsarbetar. Lens överskott uppgår till £120 per vecka och Christines överskott uppgår till £20 per vecka. Föräldrarnas sammanlagda

överskott ligger alltså på £140 per vecka. Hälften av det totala överskottet är £70, vilket är mindre än barnens behov av underhåll (£77,65). Len skall då betala hälften av sitt överskott, dvs. £60 per vecka.

Överstiger föräldrarnas sammanlagda överskott barnets grundbehov kan ett tilläggsbidrag bli aktuellt. Tilläggsbidraget bestäms till 25 procent av det överskjutande överskottet upp till en viss maximinivå. Tanken bakom detta tillägg är att när en förälder har det gott ställt ekonomiskt så är det rätt att hans eller hennes barn delar välståndet på samma sätt som om de levt tillsammans med föräldern.

Exempel 3

Antag att Christines överskott i exempel 2 ökar till £50 per vecka. Föräldrarnas sammanlagda överskott skulle då uppgå till £170 per vecka. Hälften härav är £85, vilket belopp överstiger barnens behov av underhåll (£77,65). Ett tillägg kan då aktualiseras.

Lens grundläggande underhållsskyldighet kan i detta fall beräknas på följande sätt.

$$£77{,}65 \times \frac{£120}{£120 + £50} = £54{,}81$$

Lens överskott uppgår till £120 per vecka. Hälften av £109,62 täcker betalningen av underhållsbidraget på £54,81.

Överskott	£120
Ianspråktaget för underhållsbidrag enligt 50-procentsregeln	£109,62
Återstår	£10,38

Tillägg, 25 procent av återstående belopp = £2,60 (25 % av £10,38).

Len skall alltså betala underhållsbidrag på totalt (£54,81 + £2,60 =) £57,41. Även Christine skulle kunna bidra med ett tillägg. Hon bor emellertid tillsammans med barnen och försörjer dessa i hemmet, varför tillägget inte behöver räknas ut.

Exempel 4

Karen och James är skilda. De har två barn, Louise som är 10 år och Emma som är 15 år. Karen är ensamstående och har inte någon inkomst. James har en bruttoinkomst på £5 694 per månad.

Barnens behov av underhåll uppgår till sammanlagt £77,65.

James överskott: Nettoinkomst (efter skatt och försäkringsavgift) uppgår till £850,69 per vecka. Efter att förbehållsbeloppet (£159,38 per vecka) dragits av återstår ett överskott om £691,31 per vecka.

Barnens grundbehov på £77,65 har tillgodosetts när 50 procent av de första £155,30 av överskottet betalats. James har emellertid ett överskott på ytterligare

£536,01.

25 procent av det återstående beloppet om £536,01 blir £134. Förutsatt att detta belopp inte överstiger maximinivån är detta det tilläggsbidrag James skall betala.

Maximinivån
Lousie = £74,10
Emma = £95,40
Maximitillägg totalt i detta fall = £169,50.

Det framräknade tilläggsbeloppet understiger maximinivån.

James skall alltså betala ett tilläggsbidrag på £134. Detta innebär att han sammanlagt skall betala £211,65 i underhållsbidrag varje vecka (£134 + grundläggande underhållsbidraget på £77,65).

Slutligen görs en kontroll av att den bidragsansvariga föräldern har kvar tillräckligt med medel för eget och eventuell ny familjs försörjning. Hänsyn tas även till barn som bor hos den bidragsansvarige minst två nätter per vecka i genomsnitt. Räcker inte det återstående beloppet får det framräknade underhållsbidraget justeras.

Exempel 5

Richard och Sheila har ett barn, Becky, som är två år. Deras bostadskostnader (amortering och ränta på ett lån) uppgår till £50 per vecka, varav £45 utgör räntor.

Richard är skyldig att betala underhållsbidrag med £22,18 per vecka för Paul (9 år).

Familjens nettoinkomst:	
Richards nettoinkomst	£152,63
Barnbidrag	£10,00
Nettoinkomst totalt	**£162,63**
Richards skyddade inkomst:	
Sammanboende	£69,00
Barn, 2 år	£15,05
Familjetillägg	£9,65
Totalt	**£93,70**
Bostadskostnader	£45,00
Endast räntan beaktas alltså.	
Skatt	£8,68
En säkerhetsmarginal	£8,00
Grundskydd	**£155,38**

Ett tillägg på tio procent av skillnaden mellan disponibel inkomst och grundskyddet görs härefter. Skillnaden mellan den disponibla inkomsten (£162,63) och grundskyddet (£155,38) uppgår till £7,25. Tio procent av detta belopp (73p) läggs till grundskyddet, vilket ger en skyddsnivå på totalt £156,11 per vecka.

Richard skulle betala ett underhållsbidrag på £22,18 för Paul. Om han betalade en så stor summa av den disponibla inkomsten på £162,63 skulle han endast ha kvar ett belopp om £140,45 per vecka, dvs. ett belopp understigande skyddsnivån (£156,11 per vecka). Underhållsbidraget till Paul måste därför reduceras så att Richard och hans familj får kvar ett belopp om £156,11 per vecka. Underhållsbidraget bestäms alltså till £6,52.

I de fall skyddsnivån skulle leda till ett underhållsbidraget understigande £2,20 aktualiseras bestämmelsen om ett minsta underhållsbidrag.

Ett underhållsbidrag skall normalt inte bestämmas till ett belopp som understiger £2,20 per vecka. Från denna huvudregel har emellertid vissa bidragsansvariga föräldrar undantagits, nämligen fångar, personer under 18 år som uppbär socialbidrag (Income Support) och bidragsansvariga som uppbär sjuk- eller handikappunderstöd (sickness and disability benefits).

De flesta bidragsansvariga föräldrar får behålla mellan 70 och 85 procent av sin nettoinkomst när underhållsbidraget är betalt.

Om den bidragsansvariga föräldern har hand om barnet under minst 104 nätter per år (dvs. i genomsnitt två nätter per vecka) tas hänsyn härtill när förälderns förbehållsbelopp (exempt income) och skydddsbelopp (protected income) bestäms. Vidare reduceras det underhållsbidrag som annars skulle ha betalats. Antag att underhållsbidraget är bestämt till £50 per vecka och att den förälder som barnet bor tillsammans med förutsätts bidra med £20 per vecka. Det totala underhållet till barnet uppgår då till £70 per vecka. Om den bidragsansvarige har hand om barnet under två nätter per vecka anses han eller hon ha stått för 2/7 av £70, dvs. £20. Underhållsbidraget på £50 reduceras då till £30.

En myndighet - The Child Support Agency (CSA) - fastställer underhållsbidragen, uppbär betalningarna från de bidragsansvariga i vissa fall och sköter om indrivningen. I de fall den förälder som barnet bor hos eller dennas partner uppbär bidrag från det allmänna (Income Support, Family Credit, Disability Working Allowance) är han eller hon skyldig att bemyndiga socialministern (the Secretary of State for Social Security) att utverka ett underhållsbidrag. Undantag från kravet på medverkan görs i de fall detta riskerar att skada eller orsaka oskälig oro hos vårdnadshavaren eller de barn som lever tillsammans med vårdnadshavaren. Vägrar vårdnadshavaren medverka och kan han eller hon inte anföra något godtagbart skäl för sin vägran reduceras utgående bidrag.

För CSA:s tjänster tas som huvudregel ut en avgift. Avgifter för fastställelse och översyn av underhållsbidraget är £44 per år och avgiften för kravhanteringen är £34 per år. Under vissa förutsättningar kan en förälder befrias från att

betala avgiften. Detta gäller t.ex. föräldrar som uppbär eller har en partner som uppbär socialbidrag (Income Support eller Family Credit) eller Disability Working Allowance eller saknar överskott.

Betalas underhållsbidraget inte i vederbörlig ordning tar CSA kontakt med den bidragsansvarige. Kan någon överenskommelse inte nås inom 28 dagar efter betalningstidpunkten kan utestående belopp beläggas med ränta.

Underhållsbidragens storlek ses över varje år. Föräldrarna tillfrågas då om sina aktuella förhållanden och storleken på underhållsbidraget räknas fram utifrån de uppgifter de tillhandahåller.

Underhållsbidraget kan vidare ses över vid ändrade förhållanden. Ett underhållsbidrag som fastställts av en "Child Support Officer" kan vidare på begäran omprövas av en annan tjänsteman.

Ett beslut om underhållsbidrag kan också överklagas (till Child Support Appeal Tribunal).

4.6 Förbundsrepubliken Tyskland

4.6.1 Underhåll till barn

De grundläggande bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet finns i Bürgerliches Gesetzbuch, BGB.

Enligt tysk lag är föräldrarna skyldiga att underhålla sina barn (§ 1601 BGB). Underhållsskyldighet föreligger oavsett barnets ålder men förutsätter att barnet inte är i stånd att försörja sig självt (§ 1602 BGB). Vad gäller minderåriga ogifta barn beaktas inte deras eventuella förmögenhetstillgångar utan endast avkastningen därav.

En ytterligare förutsättning för att underhållsskyldighet skall föreligga är att föräldrarna har förmåga att betala underhållsbidrag utan eftersättande av eget skäligt uppehälle (§ 1603 BGB).

Underhållsskyldighetens omfattning bestäms vidare av den underhållsberättigades behov (§ 1610 BGB).

Några i lag angivna procentsatser eller riktvärden som anger hur stor del av den underhållsbidragsansvariges inkomster som bör tas i anspråk för underhåll finns inte. Däremot har vissa domstolar sammanfattat sina erfarenheter i tabellform eller liknande.

Resekostnader i samband med umgänge mellan barnet och den andra föräldern betalas som regel av den umgängesberättigade föräldern.

4.6.2 Bidragsförskott

Betalas inte underhållsbidrag alls eller betalas det inte i vederbörlig ordning eller är bidraget inte tillräckligt högt kan barnet erhålla bidragsförskott (Unterhaltsausfall eller Unterhaltsvorschuß).

Bidragsförskott kan lämnas till dess barnet fyller 13 år och under högst 72 månader. Bidraget uppgår till högst 291 tyska mark per månad för barn under 6 år och till 353 tyska mark per månad för äldre barn. I de delstater som tidigare ingick i Tyska Demokratiska Republiken är beloppen något lägre, 219 resp. 264 tyska mark per månad.

Stödet är inte behovsprövat. Det utgår inte om föräldrarna lever tillsammans eller om vårdnadshavaren är gift och bor tillsammans med maken.

När bidragsförskott lämnas övergår barnets anspråk på underhåll, upp till det belopp som lämnats i förskott, till förbundsstaten som söker återkräva utbetalade förskott från den bidragsansvarige.

4.7 Australien

Den 1 oktober 1989 trädde "the Child Support (Assessment) Act" ikraft. Genom reformen infördes ett nytt system för beräkning av underhållsbidrag till barn. Beräkningen av underhållsbidraget sker enligt en i lagen angiven formel. Underhållsbidrag uträknade enligt formeln fastställs av "the Child Support Agency" (CSA). CSA kan också driva in underhållsbidragen, t.ex. genom avdrag på den bidragsansvariges lön. Underhållsbidragen överförs sedan (via "Department of Social Security") till vårdnadshavaren.

Grundprincipen är att en viss andel av det belopp som återstår sedan den bidragsansvariges beskattningsbara inkomst minskats med ett förbehållsbelopp för hans eller hennes egna levnadskostnader tas ut i underhållsbidrag.

Formeln varierar beroende på förhållandena i det enskilda fallet.

Den grundläggande formeln ser ut på följande vis. (De belopp som anges hänför sig till år 1991-92.)

[Den bidragsansvariges beskattningsbara inkomst x indexfaktor - ett visst förbehållsbelopp (exemption amount)] x en viss procentsats.

Man utgår från den beskattningsbara inkomst som ligger två år tillbaka. För att uppdatera inkomsten till dagsläget används en indexfaktor. Den bidragsansvariga föräldern får också behålla ett visst belopp ($7584,20) för sin egen försörjning.

Procentsatsen varierar beroende på hur många barn den bidragsansvarige är skyldig att betala underhållsbidrag till.

Ett barn	18 procent
Två barn	27 procent
Tre barn	32 procent
Fyra barn	34 procent
Fem eller flera barn	36 procent

Skulle ett underhållsbidrag som räknats ut enligt formeln komma att ligga på ett belopp som understiger $260 per år anses den bidragsansvarige sakna förmåga att betala något underhållsbidrag.

Det finns också en maximigräns för hur stort underhållsbidrag som kan fastställas. Detta belopp motsvarar vad som skall betalas av en person vars indexuppräknade inkomst uppgår till 2,5 gånger den genomsnittliga lönen för en heltidsarbetande vuxen (Average Weekly Earnings, AWE). 250 procent av AWE uppgår till $74 828.

Om vårdnadshavarens inkomster överstiger genomsnittslönen för en heltidsarbetande vuxen ($29 931 per år) tas hänsyn till detta och formeln modifieras på följande sätt.

[Den bidragsansvariges beskattningsbara inkomst x indexfaktor - ett visst förbehållsbelopp (exemption amount)] - [vårdnadshavarens beskattningsbara inkomst x indexfaktor - icke beaktad inkomst (disregarded income)] x en viss procentsats.

Den del av vårdnadshavarens inkomster som man bortser (Custodian's disregarded income) från består av AWE plus kostnader för att ta hand om barn (child care costs). För ett barn under sex år antas dessa kostnader ligga på 11,5 procent av AWE.

När vårdnadshavaren har mycket goda inkomster kan det inträffa att formeln ger vid handen att något underhållsbidrag eller endast ett mycket litet underhållsbidrag skall betalas. I sådana fall bestäms underhållsbidraget till ett visst minimibelopp (a minimum liability payment). Detta belopp motsvarar en fjärdedel av det belopp den bidragsansvarige skulle ha haft att betala om vårdnadshavaren inte haft någon inkomst alls.

Om den bidragsansvariga föräldern försörjer hemmavarande barn beaktas detta genom att hans eller hennes förbehållsbelopp höjs. Höjningen uppgår till $1378 för barn i åldern 0-12 år, $2009,80 för barn mellan 13 och 15 år och till $3161,60 för äldre barn.

Har envar av föräldrarna ensam vårdnad om åtminstone ett av de gemensamma barnen (split custody) eller har de gemensam vårdnad om ett eller flera barn (shared custody) kan varje varje förälders bidrag räknas ut med hjälp av formeln. (Hur beräkningarna i dessa fall går till redovisas inte här.) Bidragen kvittas sedan mot varandra och den förälder som skall betala det högsta bidraget betalar mellanskillnaden mellan bidragen till den andra föräldern.

Som huvudregel ses underhållsbidragen över en gång per år av CSA och juste-

ras därvid i förhållande till föräldrarnas inkomster.

Vårdnadshavaren eller den bidragsansvariga föräldern kan åstadkomma att formeln frångås. Detta sker genom ett domstolsavgörande (departure order). Skäl för detta kan t.ex. vara att förälderns förmåga att försörja barnet är reducerad på grund av skyldigheten att försörja en annan person eller på grund av att föräldern har höga kostnader för att umgås med barnet.

Underhållsbidrag kan också fastställas av domstol och genom överenskommelse.

För de barn som inte omfattas av 1989 års reform måste, om föräldrarna inte kan enas, en domstol avgöra underhållsbidragets storlek. Härvid tas hänsyn till barnets behov och båda föräldrarnas inkomster, förvärvsförmåga och egendom.

1989 års reform är föremål för en utvärdering.

4.8 Nya Zeeland

De grundläggande bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet gentemot sina barn finns i Child Support Act 1991.

Grundprincipen är att föräldrar är skyldiga att försörja sina barn oavsett om de bor tillsammans med barnen eller inte. Underhållsskyldigheten upphör när barnet fyller 19 år och i vissa fall tidigare (om barnet ingår äktenskap eller försörjer sig själv).

Underhållsbidrag kan fastställas genom avtal. Uppbär vårdnadshavaren inte något samhällsstöd råder full avtalsfrihet. Underhållsbidrag kan också fastställas av Inland Revenue (Child Support Agency).

En vårdnadshavare som uppbär stöd från det allmänna (ensamförälderstöd eller "Unsupported Child Benefit" - om vårdnadshavaren inte är barnets förälder) är skyldig att ansöka om att få underhållsbidraget fastställt av Child Support Agency. I dessa fall tillfaller betalningarna staten och skall den bidragsansvariga föräldern betala underhållsbidraget till Child Support Agency. Eventuellt överskjutande underhållsbidrag (underhållsbidrag överstigande stödet eller överstigande det underhållsbidrag som skulle ha bestämts om en viss formel använts) betalas ut till vårdnadshavaren. Föräldrarna kan även i dessa fall själva komma överens om storleken på det underhållsbidrag som skall betalas om detta inte ligger under det som skulle ha fastställts om formeln använts. Underlåter en förälder som uppbär stöd från det allmänna att ansöka om att få underhållsbidraget fastställt reduceras stödet från det allmänna med $22 per vecka.

Anser någon av föräldrarna att det föreligger speciella omständigheter som gör att det underhållsbidrag som bestämts blir orimligt kan han eller hon ansöka hos familjedomstolen (Family Court) om en "departure order" (ett avvikelsebeslut).

Några bestämmelser som reglerar hur resekostnader skall fördelas mellan

föräldrarna finns det inte.

Den formel som används för att bestämma underhållsbidragets storlek ser ut på följande sätt.

(a - b) x c

a = den bidragsansvariges beskattningsbara inkomst två år tillbaka, ökad med en inflationsfaktor, som fastställs årligen
b = den bidragsansvariges förbehåll (living allowance)
c = en viss procentsats (the child support percentage)

Beskattningsbara inkomster som överstiger $57,795 beaktas inte.

Kan det antas att det aktuella årets inkomster kommer att understiga den inkomst som enligt huvudregeln skall beaktas i formeln med minst 15 procent kan man i stället göra en uppskattning av det aktuella årets beskattningsbara inkomst.

Förbehållsbeloppet för egna levnadskostnader baseras på nivån för olika stödformer (bl.a. Invalid's Benefit och Unemployment Benefit) och beror på den bidragsansvariges situation.

Följande förbehållsbelopp används (år 1994).

Ensamstående utan hemmavarande barn	$10,379
Gift eller sammanboende utan hemmavarande barn	$14,425
Ensamstående eller sammanboende med ett hemmavarande barn	$20,656

Det är straffbart att vägra lämna information och att inte anmäla ändrade förhållanden som påverkar förbehållsbeloppet.

En viss andel av det överskott som återstår sedan förbehållsbeloppet dragits av från den beskattningsbara inkomsten tas ut i underhållsbidrag.

Procentsatserna är fastställda i lag och beror på det antal barn som den bidragsansvarige är skyldig att betala underhållsbidrag för.

Följande procentsatser används.

1 barn	18
2 barn	24
3 barn	27
4 barn eller flera	30

Är vårdnaden om barnen delad (minst 40 procent) används andra procentsatser. I dessa fall används följande procentsatser. Det barn beträffande vilket vårdnaden är delad räknas som 0,5 barn.

Antal barn	
0,5	12
1	18
1,5	21
2	24
2,5	25,5
3	27
3,5	28,5
4 eller flera	30

Det minsta belopp som kan fastställas är $10 per vecka.

Exempel på underhållsbidrag per vecka (1992 års siffror)

Ett bidragsberättigat barn och en årsinkomst på $15 000
– ensamstående: $17
– gift: $10
– ett hemmavarande barn: $10
– två hemmavarande barn: $10

Ett bidragsberättigat barn och en årsinkomst på $45 000
– ensamstående: $121
– gift: $107
– ett hemmavarande barn: $86
– två hemmavarande barn: $82

Två bidragsberättigade barn och en årsinkomst på $15 000
– ensamstående: $23
– gift: $10
– ett hemmavarande barn: $10
– två hemmavarande barn: $10

Två bidragsberättigade barn och en årsinkomst på $45 000
– ensamstående: $162
– gift: $143
– ett hemmavarande barn: $115
– två hemmavarande barn: $110

I lagen anges de fall där den normalt använda metoden kan frångås. Beslut härom (a departure order) fattas av familjedomstolen (Family Court) på ansökan av någon av föräldrarna.

De särskilda omständigheterna är följande.

1. Den bidragsansvariges förmåga att försörja barnet är nedsatt på grund av skyldighet att försörja andra barn, sig själv eller andra vuxna.
2. Höga kostnader i samband med umgänge.

3. Speciella behov hos det bidragsberättigade barnet (t.ex. på grund av ett handikapp).

4. Inkomster, förvärvsförmåga, finansiella resurser hos någon av föräldrarna eller barnet (t.ex. om vårdnadshavaren har en hög inkomst).

5. Tidigare betalningar eller egendomsöverenskommelser.

De enda fall där underhållsbidraget kan fastställas till noll kr är när den bidragsansvarige avtjänar ett fängelsestraff eller vistas på sjukhus och endast har inkomst från kapital som inte uppgår till $520 per år.

Underhållsbidrag betalas månatligen i efterskott (den 20 i månaden efter den månad underhållsbidraget avser). Vid försenad betalning utgår en straffavgift (penalty) på tio procent (dock minst $5), med tillägg av två procentenheter för varje ytterligare månad som underhållsbidraget utestår obetalat.

Underhållsbidragen ses över varje år.

Ett underhållsbidrag som fastställts av Child Support Agency kan omprövas av denna instans och överklagas till familjedomstolen (Family Court).

Child Support Agency kan också förmedla underhållsbidrag i de fall något statligt stöd inte utgår.

Det allmännas krav på underhållsbidrag kan inte efterges. Däremot kan man underlåta att vidta några kravåtgärder om sådana inte bedöms leda till något resultat.

Lagstiftningen är föremål för översyn.

Genom "the New Zealand Income Support Service" (NZISS) betalas statliga stöd ut till ensamföräldrar. Stöden är inkomstprövade.

DEL II

ORGANISATORISKA FRÅGOR

5 Försäkringskassans roll; bakgrund

5.1 Nackdelarna med försäkringskassans roll i dag

En stor del av problemen med bidragsförskottssystemet hänger samman med kopplingen mellan reglerna om bidragsförskott (utfyllnadsbidrag) och reglerna om underhållsbidrag.

Bidragsförskott utgör för år räknat 14 080 kr. Förskottet utgår i princip med fullt belopp även om det fastställda underhållsbidraget är lägre.

Den del av bidragsförskottet som svarar mot ett fastställt underhållsbidrag skall kassan kräva tillbaka från den bidragsansvariga föräldern. I de fall det underhållsbidrag som fastställts är lägre än bidragsförskottet utgör mellanskillnaden ett rent bidrag från det allmänna som inte kan återkrävas. Staten har därigenom ett direkt intresse av att underhållsbidrag inte genom avtal eller dom fastställs till ett lägre belopp än vad den underhållsbidragsansvarige enligt reglerna i FB bör betala.

I 4 § tredje stycket BFL finns en reduceringsregel som skall förhindra att bidragsförskott betalas ut med för högt belopp när ett fastställt underhållsbidrag uppenbarligen understiger vad den bidragsansvarige bör betala. Bestämmelsen innebär att försäkringskassan i sådana fall inte lämnar bidragsförskott med högre belopp än underhållsbidraget, dvs. endast med det belopp som kan återkrävas. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att föräldrarna genom ett lågt underhållsbidrag vältrar över kostnaderna för barnets försörjning på det allmänna.

Som redan sagts har försäkringskassan på grund av den rätt till återkrav som föreligger ett intresse av att underhållsbidraget inte fastställs till ett för lågt belopp. Att kostnaderna för ett barns försörjning inte genom ett alltför lågt underhållsbidrag övervältras till det allmänna är emellertid viktigt även ur rättvisesynpunkt och för att betona att föräldrarna är de som i första hand

ansvarar för barnens underhåll. För det mesta är emellertid underhållsbidragets storlek - formellt och processuellt - en fråga mellan barnet och den underhållsbidragsansvarige och detta trots att barnet (boföräldern) inte har något egentligt eget ekonomiskt intresse av underhållsbidragets storlek om det inte överstiger bidragsförskottsnivån. Barnet är avtalspart eller part i en domstolsprocess men för barnet gäller det endast att se till att bidraget inte blir bestämt till ett så lågt belopp att bidragsförskott av den anledningen inte lämnas fullt ut. Partsställningen vid fastställande och jämkning av underhållsbidrag kan därför framstå som konstlad och bidragsförskottets konstruktion i samverkan med den avtalsfrihet som råder gör att det är nödvändigt att ha regler som innebär att försäkringskassan kan reducera bidragsförskottet om underhållsbidraget bestämts till ett belopp som uppenbarligen är för lågt.

För fullständighetens skull bör det nämnas här att försäkringskassan dock kan bli den underhållsbidragsansvariges motpart i vissa situationer, nämligen vid jämkning av ett fastställt bidrag för tid då bidragsförskott har utgått och den rätt kassan förvärvat påverkas inte av t.ex. ett avtal mellan den underhållsbidragsansvarige och barnet om en nedsättning av underhållsbidraget (se kapitel 6).

Att försäkringskassan i bidragsförskottsärendet skall pröva om underhållsbidraget uppenbarligen är för lågt, föranleder dessutom att parterna många gånger är osäkra på om kassan kommer att godta deras avtal om underhållsbidrag. Detta kan också gälla domar, nämligen i den mån de bygger på parternas dispositionsfrihet över processföremålet (se avsnitten 2.4.1 och 2.4.2 samt Allmänna råd från RFV 1989:10 s. 60 och 61). Risken för att bidragsförskott kommer att vägras eller lämnas med reducerat belopp kan medföra att parterna, åtminstone i de fall advokater och andra juridiska rådgivare inte är inkopplade, inte vågar träffa avtal trots att de egentligen är överens om underhållsbidragets storlek. Detta leder till domstolsprocesser som måste betecknas som onödiga (s.k. skenprocesser). Osäkerheten om försäkringskassans bedömning kan också påverka parternas processföring med avseende på yrkanden, medgivanden och vitsordanden av faktiska omständigheter. Samma förhållanden gäller vid jämkning och omprövning av underhållsbidrag.

Att domstolarna belastas med processer som inte är några reella tvister är olämpligt ur principiell synvinkel och förorsakar såväl det allmänna som den enskilde kostnader.

Det är svårt att svara på hur vanligt det är med skenprocesser. I en promemoria från Socialdepartementet år 1983 gjorde man - efter en förfrågan hos ett antal domare vid tingsrätterna - den mycket ungefärliga uppskattningen att omkring hälften av de tvistiga målen om underhållsbidrag tillhörde kategorin "onödiga". En försöksverksamhet med förhandsbesked från försäkringskassorna om skäligt underhållsbidrag i ärenden om bidragsförskott (budgetåren 1985/86 och 1986/87) tyder emellertid på att antalet "skenprocesser" är få.

Enligt en enkätundersökning som 1987 års underhållsbidragskommitté gjorde

år 1988 förekom skenprocesser enligt de tillfrågade tingsrätterna i varierande omfattning. Advokatbyråerna, socialförvaltningarna och försäkringskassorna ansåg att sådana processer var ovanliga eller att de inte förekom (SOU 1990:48).

I de fall försäkringskassan vägrar utfyllnadsbidrag med motiveringen att underhållsbidraget fastställts till ett uppenbarligen för lågt belopp kan begränsningarna i möjligheterna att få ett underhållsbidrag jämkat eller omprövat dessutom leda till rättsförluster för barnet. Enligt 7 kap. 10 § FB kan underhållsbidraget nämligen jämkas av rätten endast om ändring i förhållandena föranleder det eller avtalet är oskäligt med hänsyn till omständigheterna vid dess tillkomst och förhållandena i övrigt. Endast om underhållsbidraget inte ändrats under en sexårsperiod kan det omprövas utan sådana skäl (se vidare kapitel 14). Risken för rättsförluster skall dock inte överdrivas. I praktiken torde det vara tämligen sällsynt att utfyllnadsbidrag vägras på denna grund. I de fall advokater eller andra professionella juridiska rådgivare är inkopplade är det dessutom vanligt att man använder villkorade avtal, dvs. avtal vars giltighet gjorts beroende av att försäkringskassan godtar underhållsbidraget.

Problemen kan alltså sammanfattas i följande punkter.

Statsfinansiella skäl

a) Försäkringskassan har på grund av sin återkravsrätt mot den underhållsbidragsansvariga föräldern ett intresse av att underhållsbidragen inte läggs på en för låg nivå. Kassan har emellertid i princip inte några möjligheter att själv sluta avtal eller agera i en domstolsprocess. Den är i stället t.ex. vad gäller jämkning för framtiden hänvisad till att agera genom barnet (boföräldern), vilket är möjligt endast i begränsad utsträckning. Det finns därför risk för att en omotiverat stor del av kostnaderna för barnen får bäras av det allmänna.

Föräldrasynpunkter
Rättviseaspekter

b) Om underhållsbidragen läggs på en för låg nivå tar det allmänna över en del av de kostnader för barnets försörjning som föräldrarna själva bör stå för enligt reglerna i FB. Detta kan leda till att ansvaret för barnen förskjuts från föräldrarna till det allmänna och till att stödsystemet diskriminerar en familjetyp (kärnfamiljerna) i jämförelse med andra. Att spekulation och missbruk av bidragsförskottssystemet förhindras är av vikt också för att systemet skall respekteras och upplevas som rättvist.

Osäkerhet för parterna
Skenprocesser

c) Parternas osäkerhet om kassans bedömning av underhållsbidragets storlek kan leda till onödiga processer (s.k. skenprocesser). Detta påverkar statens

kostnader för den allmänna rättshjälpen och ökar belastningen på de allmänna domstolarna. Dessutom kan processerna medföra att parterna måste betala rättegångskostnader.

Rättsförluster

d) Om försäkringskassan bedömer att ett fastställt underhållsbidrag uppenbarligen är för lågt kan de begränsade möjligheterna till jämkning/omprövning av underhållsbidraget leda till en rättsförlust för barnet (utfyllnadsbidrag lämnas inte).

Ansvar för boföräldrarna

e) Systemet innebär att man i praktiken lägger ett ansvar på boföräldrarna för storleken av det allmännas stöd till barnen. Eftersom det är fråga om ett stöd som avser att kompensera en brist från den underhållsbidragsansvarige upplevs detta ansvar ofta som orimligt, särskilt eftersom boförälderns möjligheter att agera är begränsade.

Dubbelarbete

f) I de fall bidragsförskott aktualiseras uppkommer dubbelarbete mellan försäkringskassorna å ena sidan och de organ som handlägger frågor om underhållsbidrag (bl.a. advokater, socialnämnder och domstolar) å andra sidan. Dubbelarbetet behandlas i kapitel 7.

Att kassans roll behöver stärkas har alltså sin grund i den koppling som i dag finns mellan bidragsförskottet och underhållsbidraget. Så länge denna koppling kvarstår kommer vissa av de problem som vidlåder det nuvarande bidragsförskottssystemet att kvarstå, låt vara att man på olika sätt kan lindra en del av dem.

5.2 Något om tidigare förslag och överväganden

Familjelagssakkunniga föreslog i sitt delbetänkande (SOU 1977:37) Underhåll till barn och frånskilda, en ny ordning för återkrav av bidragsförskott. Förslaget innebar i huvudsak att försäkringskassan självständigt skulle pröva den bidragsansvariges betalningsförmåga och löpande avgöra vad han eller hon skulle betala tillbaka till det allmänna på grund av utgivna bidragsförskott; detta oberoende av vad som kunde ha bestämts om underhållsbidragets storlek genom dom eller avtal.

Åtskilliga remissinstanser var kritiska till förslaget och det togs inte upp i den proposition som utarbetades på grundval av betänkandet (prop. 1978/79:12, bet.

1978/79:LU9, rskr. 1978/79:99).

Departementschefen uttalade i propositionen att han kunde se åtskilliga fördelar i att frigöra prövningen av skyldigheten att betala tillbaka bidragsförskott från de civilrättsliga avgörandena om underhållsbidrag. Han anförde dock vidare att försäkringskassorna nyligen fått sitt verksamhetsområde vidgat och borde få rimlig tid till sitt förfogande innan ytterligare, krävande uppgifter lades på dem. Vidare erinrades om det kommande arbetet i Ensamförälderkommittén. Det ansågs därför att förslaget till nytt återkravssystem i varje fall inte då borde genomföras (a. prop. s. 77 och 78).

Ensamförälderkommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn bl.a. att de allmänna försäkringskassorna skulle ta över tingsrätternas uppgift att pröva frågor om underhållsbidrag till barn (med möjlighet att överklaga till de dåvarande försäkringsrätterna och Försäkringsöverdomstolen), den s.k. kassamodellen.

Kommitténs förslag i denna del ledde inte till lagstiftning.

Bristerna i nuvarande system uppmärksammades också av *Riksdagens revisorer* vid den granskning av bidragsförskottssystemet som de gjorde i mitten av 1980-talet (Förs. 1985/86:17 samt rapporter 1984/85:5-7 och 1985/86:1). Vissa av rapporterna remissbehandlades.

Revisorerna pekade bl.a. på att bidragsförskottets konstruktion medför stora risker för att underhållsbidrag fastställs till för låga belopp och att den avtalsfrihet som råder beträffande underhållsbidrag nödvändiggör den nuvarande omfattande kontrollen av underhållsbidrag hos försäkringskassorna. Att göra mål om underhållsbidrag indispositiva, vilket föreslagits av bl.a. Socialstyrelsen i remissyttrande, skulle dock, anförde revisorerna, innebära att den hävdvunna avtalsfriheten togs bort och att alla underhållsbidrag skulle fastställas av allmän domstol. Såvitt revisorerna kunde bedöma skulle detta i mycket betydande grad öka det allmännas arbete med att fastställa underhållsbidrag. En sådan lösning kunde inte förordas. I stället borde, enligt revisorerna, andra vägar sökas för att eliminera nackdelen med avtalsfriheten inom bidragsförskottssystemet, nämligen risken att en omotiverat stor del av kostnaderna för barnet får bäras av staten (Förs. 1985/86:17 s. 10).

Revisorerna föreslog att en utredning om ett helt nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar skulle tillsättas. I avvaktan på resultatet av det föreslagna utredningsarbetet föreslog revisorerna vissa kortsiktiga åtgärder, bl.a. att det borde åvila de underhållsbidragsansvariga att i tillämpliga fall styrka sin bristande förmåga att betala underhållsbidrag.

1987 års underhållsbidragskommitté hade i uppdrag att överväga bl.a. att ge försäkringskassorna ett större ansvar när det gällde att fastställa underhållsbidrag till barn.

I sitt betänkande (SOU 1990:8) Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, redovisade kommittén tre olika modeller som tänkbara ersättningar för det

nuvarande bidrags- och stödsystemet, bl.a. den s.k. grundbidragsmodellen. (I de två övriga modellerna ersattes bidragsförskottet med ett nytt samhällsstöd som var skilt från underhållsbidraget.)

I grundbidragsmodellen delades stödet upp i två delar, dels ett fast belopp per barn som benämndes grundbidrag, dels ett hushållsinriktat tilläggsbelopp. Grundbidraget skulle motsvara en viss andel av basbeloppet och betalas ut till såväl ensamstående vårdnadshavare som vårdnadshavare i s.k. ombildade familjer. Bidraget skulle vara behovsprövat och administreras av försäkringskassorna. Tilläggsbeloppet skulle utgå till ensamstående vårdnadshavare som ett rent samhällsstöd. Förskott på ett fastställt underhållsbidrag som inte betalades i rätt ordning skulle kunna lämnas också fortsättningsvis.

Vid sin prövning av en begäran om grundbidrag skulle kassan även besluta om storleken av underhållsbidraget, om inte talan om underhållsbidraget anhängiggjorts i domstol. Kassans beslut skulle kunna överklagas till allmän domstol. Vid kassans prövning skulle reglerna i FB vara tillämpliga men vara indispositiva. För att underlätta samordningen mellan domstolarnas och försäkringskassornas handläggning föreslogs att domstolarnas handläggning av underhållsbidrag skulle bli indispositiv, om föräldrarna inte hade förmåga att tillsammans svara för ett barns försörjning upp till ett normalbelopp. Försäkringskassan borde vidare, enligt kommittén, ges rätt att överklaga dom eller beslut om underhållsbidrag, om domen eller beslutet kunde antas påverka storleken av grundbidraget.

1987 års underhållsbidragskommittés förslag bereddes i Socialdepartementet med stöd av en interdepartemental arbetsgrupp. Arbetet resulterade i ett förslag som innebar att samhällsstödet inom bidragsförskottet - utfyllnadsbidraget - skulle frikopplas från underhållsbidraget och behovsprövas (Ds 1992:53).

Inte heller detta förslag ledde till lagstiftning.

5.3 Hur kan försäkringskassans roll stärkas?

5.3.1 Olika möjligheter

Part

En möjlighet att komma till rätta med de nackdelar som utredningen nu har gått igenom är att ge försäkringskassan ställning av part när underhållsbidrag till barn fastställs eller jämkas/omprövas. Det är i första hand den lösningen som utredningen skall pröva enligt direktiven. Denna lösning behandlas i kapitel 6. Utredningens slutsats där är att den lösningen inte bör väljas.

Rådgivning

Det finns också andra sätt att stärka försäkringskassornas roll och komma till

rätta med nackdelarna och då särskilt risken för att underhållsbidragen läggs på en för låg nivå. Ett sätt är att ge kassorna möjlighet att bistå enskilda med att räkna ut och träffa avtal om underhållsbidrag. Denna möjlighet diskuterar utredningen i kapitel 7. Utredningens diskussion mynnar ut i att det alternativet bör väljas.

Innan utredningen presenterar dessa två alternativ skall dock de andra möjligheter att stärka kassans roll som utredningen diskuterat under sitt arbete nämnas. Med hänsyn till uppdraget har utredningen saknat anledning att gå närmare in på dessa alternativ.

Inskränka avtalsfriheten

Ett alternativ som nämnts i annat sammanhang är att göra mål om underhållsbidrag till barn indispositiva och ge kassan möjlighet att yttra sig och lämna upplysningar i målen. Domstolarna skulle då få ett ansvar för att frågorna blir ordentligt utredda och för att underhållsbidragen läggs på en riktig nivå.

Mål om underhållsbidrag till barn är i dag i huvudsak dispositiva. Parterna bestämmer själva ramen för processen genom sina yrkanden och medgivanden. Vitsordar en part riktigheten av en uppgift som motparten lämnat skall domstolen lägga uppgiften till grund för sitt avgörande utan någon prövning av om uppgiften är riktig eller inte. Att ett mål är indispositivt innebär motsatsen, dvs. bl.a. att domstolen skall undersöka vilka faktiska förhållanden som är riktiga. Detta kan konkretiseras på följande sätt. Om en part uppger att han eller hon har en viss inkomst och motparten vitsordar detta skall domstolen grunda sin bedömning av underhållsbidragets storlek på den inkomsten när målet är dispositivt. Om målet däremot är indispositivt skall domstolen själv undersöka hur stor inkomst parten har. Exempel på indispositiva mål är mål om vårdnad och mål om faderskap.

Den processuella dispositionsrätt parterna har står i samklang med deras förfoganderätt på det civilrättsliga planet. Att ett tvistemål är (in)disposivt uttrycks i RB just med att "saken är sådan att förlikning därom (inte) är tillåten".

Om ett mål är dispositivt behöver parterna alltså inte anlita en domstol för att få fram ett avgörande som kan verkställas utan de kan komma överens själva.

Att göra målen om underhållsbidrag indispositiva innebär alltså ett brott mot den ordning som gäller i dag och det är inte helt enkelt att motivera varför denna typ av mål som till sin karaktär är förmögenhetsrättsliga inte skulle vara dispositiva. Att ett domstolsavgörande har betydelse för någon annans rätt (i detta fall för försäkringskassans återkrav) anses normalt inte vara något motiv för att handlägga målet indispositivt. Sådana förhållanden brukar lösas på andra sätt, t.ex. genom s.k. nödvändig processgemenskap. Det finns dock skäl som talar för att man begränsar parternas förfoganderätt. För det allmänna är det i olika hänseenden av betydelse att underhållsbidragen fastställs på ett korrekt sätt enligt reglerna i FB. Att ett barn som växer upp får medel till sin försörjning

är till en början naturligtvis ett allmänt intresse. Underhållsbidragens storlek har emellertid - som påpekats flera gånger tidigare - betydelse för kassans möjligheter att från den underhållsbidragsansvariga föräldern återkräva de bidrag som man har betalat ut i förskott. På det sättet påverkar alltså underhållsbidragens storlek det allmännas kostnader för bidragsförskottssystemet. Genom de bestämmelser som finns i BFL har också i själva verket parternas möjligheter att fritt avtala om underhållsbidragens storlek i en inte obetydlig utsträckning begränsats i praktiken. Reglerna om kvittning av rättegångskostnader i mål om underhållsbidrag företer också likheter med vad som gäller i indispositiva mål.

Gör man målen om underhållsbidrag indispositiva innebär det emellertid att avtalsfriheten faller bort. Föräldrarna skulle alltså inte ha möjlighet att ingå avtal själva utan det skulle alltid krävas en prövning av domstol (eller annan myndighet). Även om man skulle kunna underlätta domstolens prövning genom att föreskriva att vad föräldrarna bestämt skall fastställas om det inte är (uppenbart) stridande mot barnets bästa, skulle en sådan ordning i betydande grad öka det allmännas arbete med underhållsfrågor. Underlättar man domstolens arbete minskas dessutom de fördelar man vill uppnå med ändringen. Det kan också anmärkas att det som regel inte heller i indispositiva mål är tillåtet för domstolarna att gå utöver parternas yrkanden (17 kap. 3 § RB). Inte heller förvaltningsdomstolarna har normalt möjlighet att gå utöver parternas yrkanden (29 § förvaltningsprocesslagen; 1971:291).

Oavsett andra aspekter är det enligt utredningens mening uteslutet att öka domstolarnas arbetsbelastning i en sådan omfattning som det skulle gälla om varje underhållsbidrag skulle fastställas av en domstol. Härtill kommer att det knappast skulle vara förenligt med den renodling av domstolarnas roll och domarrollen som just nu pågår.

Det kan dock diskuteras om det alltid behöver vara en domstol som prövar underhållsfrågorna, om man tar bort avtalsfriheten för föräldrarna. Ett visst ansvar skulle kunna läggas på försäkringskassorna. En möjlighet att avlasta domstolarna är att - efter finländsk förebild - införa en möjlighet för föräldrarna att lösa underhållsfrågan genom avtal, som fastställs av försäkringskassan. (Modellen behandlas också i avsnitt 5.3.2). Kassan skulle innan den fastställer avtalet, pröva om det är förenligt med barnets bästa. Ett avtal som fastställts av kassan skulle vara gällande och kunna verkställas såsom ett lagakraftägande domstolsavgörande. Detta alternativ skulle inte innebära att försäkringskassorna avgjorde underhållsbidragens storlek, om föräldrarna var oense. Den uppgiften skulle, av skäl som utvecklas närmare nedan, förbehållas domstolarna. Kassan skulle alltså få hänvisa parterna att väcka talan vid domstol om föräldrarna inte kan enas eller om försäkringskassan anser att avtalet strider mot barnets bästa och därför inte kan fastställas.

För försäkringskassorna skulle detta alternativ innebära ett stort merarbete och lösningen är därför tveksam. Man bör åtminstone i första hand söka andra lösningar.

Särskild ställföreträdare

Ett annat alternativ är att ge försäkringskassorna rollen som särskild ställföreträdare för barnet i frågor om underhållsbidrag. Detta alternativ har sin förebild i socialnämndernas roll i dag beträffande barn där nämnden skall sörja för att faderskapet fastställs, men skulle omfatta samtliga barn (åtminstone om bidragsförskott utgår). Detta alternativ skulle öka kassornas arbete med underhållsbidragen och ställa stora krav på personalen som i dag i allmänhet saknar vana att agera i privaträttsliga tvister. Detta alternativ kan därför inte förordas.

Förhandsbesked

Ytterligare ett alternativ som nämnts är att försäkringskassorna skulle ges möjlighet att lämna förhandsbesked om skäligt underhållsbidrag i ärenden om bidragsförskott. Erfarenheterna av en försöksverksamhet vid tre försäkringskassor i mitten av 1980-talet visade dock att efterfrågan var mycket begränsad och att behovet täcktes av de informella kontakter som utvecklats mellan kassorna och flertalet advokater. Antalet "onödiga processer" eller skenprocesser bedömdes vara mycket litet och det framhölls att advokater i tveksamma fall brukar villkora avtalen. Mot bakgrund av dessa erfarenheter finns det inte anledning att gå vidare med detta alternativ.

Beslutanderätt

Frågor om underhållsbidrag skulle kunna flyttas över från tingsrätterna till försäkringskassorna (med rätt att överklaga kassans beslut till domstol). Detta alternativ, som innebär att försäkringskassorna skulle avgöra tvister mellan enskilda, har förts fram vid ett flertal tillfällen. De skäl som då anförts mot detta alternativ anser utredningen alltjämt har bärkraft.

Till en början kan man ifrågasätta det lämpliga i att överföra ansvaret för tillämpningen av central civilrätt från allmänna domstolar till förvaltningsmyndigheter och lägga såväl dömande som förvaltande uppgifter på försäkringskassorna. Vad gäller underhållsbidrag kommer också den aspekten in att den enskildes intressen ställs mot det allmännas varför kassans opartiskhet kan sättas ifråga.

Därtill kommer det olämpliga i att skilja handläggningen av frågor om underhåll till barn från frågorna om fastställande av faderskap, vårdnad och umgänge och från frågor om underhåll till make. Samtliga dessa frågor avgörs i dag (åtminstone vid tvist) av allmän domstol.

Att låta försäkringskassorna avgöra tvister mellan enskilda är en nyhet och något helt annat än att låta kassorna hjälpa parterna till en överenskommelse om

underhållsbidraget.

Försäkringskassorna saknar i dag behörighet att handlägga tvister mellan enskilda. Förfarandet vid försäkringskassorna regleras av förvaltningslagen (1986:223). Denna lag är inte avsedd och inte heller lämpad för att lösa konflikter mellan enskilda. Även om regelsystemet förenklas kommer det, så länge man vill ha kvar möjligheterna att göra individuella bedömningar, även i framtiden att finnas kvar frågor som är svårbedömda och som domstolarna är lämpligare att pröva. Här avses t.ex. fall där flera olika omständigheter skall vägas mot varandra och det alltså kan bli fråga om komplicerade bedömningar - såväl rättsligt som i bevishänseende. Andra fall som klart lämpar sig bättre för domstolsprövning är sådana där det förekommer muntlig bevisning. Också sådana fall där underhållsfrågan skall avgöras med tillämpning av utländsk rätt lämpar sig bättre för avgörande i domstol.

Att låta tvister om underhåll till barn avgöras av domstolarna är också mest förenligt med synsättet i 11 kap. 3 § regeringsformen och med art. 6 i den europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Trots de rättssäkerhetsgarantier som ligger i att ett beslut från försäkringskassan alltid kan överklagas till förvaltningsdomstol anser utredningen alltså att övervägande skäl talar emot att flytta beslutanderätten från tingsrätterna till försäkringskassorna.

Frikoppla återbetalningsskyldigheten

Slutligen har det alternativet kommit upp att man skulle koppla loss återbetalningsskyldigheten för bidragsförskott från underhållsbidragen och ge försäkringskassan en självständig rätt att pröva den underhållsbidragsansvariges återbetalningsförmåga inom ramen för bidragsförskottssystemet. Åtskilliga fördelar skulle stå att vinna med en sådan ordning. Det skulle då bli möjligt att fortlöpande anpassa återbetalningsskyldigheten efter ändringar i den bidragsansvariges ekonomi och antalet domstolsprocesser skulle minska. En invändning mot förslaget - som förts fram tidigare - är att underhållsbidrag upp till bidragsförskottsnivån i många fall de facto skulle komma att vila på offentligrättslig i stället för på civilrättslig grund. Därmed skulle det nuvarande regelsystemet - som är uppbyggt med utgångspunkt i familjen - till viss del komma att ställas åt sidan. Den (skenbara) kompetenskonflikt som kan uppstå om ett offentligt organ fritt kan gå ifrån ett domstolsavgörande skulle också kunna leda till att allmänhetens förtroende för domstolarna rubbas. Det kan dessutom uppfattas som förvirrande att två organ parallellt skulle ha behörighet att pröva vad den enskilde måste uppfatta som samma sak.

En fråga av principiell natur är hur man teoretiskt och juridiskt motiverar "återbetalningsskyldigheten" om man frikopplar den från den civilrättsliga

underhållsskyldigheten. Möjligen blir det fråga om att införa en s.k. betungande avgift för de bidragsansvariga föräldrarna.

5.3.2 Pågående reformarbete vad gäller vårdnad och umgänge

Arbetet med att ge försäkringskassorna en mera framträdande roll kan komma att påverkas av hur man löser frågan om arbetsfördelningen mellan domstolar och socialnämnder i vårdnads- och umgängesmål.

Domstolsutredningen diskuterade i sitt betänkande (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet om det - efter finländsk förebild - skulle gå att ändra arbetsfördelningen mellan domstolar och socialnämnder i vårdnadsmål. I Finland kan föräldrarna i stor utsträckning lösa vårdnads- och umgängesfrågor genom avtal, som fastställs av socialnämnden. Nämnden hjälper i samband härmed också föräldrarna att avtala om underhållsbidrag.

Domstolsutredningen framhåller att det finländska systemet har vissa fördelar men poängterar samtidigt att det torde vara en förutsättning för att systemet skall bli lika användbart här som i Finland att socialnämnderna hjälper till med att räkna ut underhållsbidrag.

Vårdnadstvistutredningen har i uppdrag att bl.a. undersöka om det kan finnas skäl som talar för att man i Sverige bör införa ett system liknande det i Finland, trots att våra regler om vårdnad och umgänge är delvis annorlunda utformade (Dir. 1993:120).

Det finns ett samband mellan å ena sidan vårdnads- och umgängesfrågor och å andra sidan frågor om underhållsbidrag. En fråga blir därför hur handläggningen av frågor om underhållsbidrag skall kunna passas in i ett system för handläggning av vårdnadsfrågor och umgängesfrågor som bygger på den finländska modellen. Den frågan tas upp i kapitel 7.

6 Bör försäkringskassorna ges ställning av part vid avtal och rättegång om underhållsbidrag till barn?

Utredningens bedömning: Utredningen avråder från det alternativ som innebär att försäkringskassorna får ställning av part vid avtal och rättegång om underhållsbidrag till barn. Ett sådant system blir enligt utredningens bedömning alltför komplicerat och svåröverskådligt. Utredningen ifrågasätter också om några nämnvärda ekonomiska besparingar skulle göras genom en sådan reform.

6.1 Utredningens uppdrag

Som tidigare nämnts bör utredningen, enligt direktiven, i första hand pröva en lösning som innebär att försäkringskassorna, när bidragsförskott utgår, får ställning som part (intill gränsen för vad som utbetalats eller skall utbetalas som bidragsförskott). Här presenterar utredningen en skiss till en sådan lösning och de överväganden utredningen gjort med anledning av sitt uppdrag i denna del.

6.2 Allmänt om talerätt

För att vara part i en rättegång angående en viss fråga måste man ha ett av rättsordningen erkänt intresse i den sak som rättegången gäller. Man sägs då ha talerätt.

Att man har talerätt i en sak innebär i allmänhet att man

- har rätt att sätta igång en process (väcka talan) vid domstol angående saken (en initiativrätt)
- kan bli ålagd att uppträda som motpart i en sådan process
- har rätt att tillföra processen beslutsunderlag i form av utredning, bevisning och egen argumentation (en argumentationsrätt och en rätt att vidta processhandlingar)
- har rätt att överklaga domstolens avgörande (en överklaganderätt).

Det är inte självklart att alla dessa funktioner ingår i talerätten. En person kan ha talerätt utan att han eller hon för den skull är berättigad att starta en process. Detta gäller framför allt i sådana fall där bara en myndighet får ta initiativ till en rättegång. Som exempel kan nämnas att frågor om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § första stycket FB prövas på talan av socialnämnden (6 kap. 8 § andra stycket FB). I detta fall kommer den enskilde in i processen som motpart.

Att man kan vara part i en rättegång behöver inte innebära att man själv får föra sin talan i processen. Ett barn som inte har fyllt 18 år saknar i princip den rätten. I sådana fall företräds man av en ställföreträdare.

6.3 Försäkringskassornas partsställning i dag

6.3.1 Fastställande och jämkning av underhållsbidrag

Underhållsbidrag fastställs genom dom eller avtal. Föräldrarna har alltid möjlighet att själva ändra vad som tidigare bestämts om underhållsbidrag. Om de är ense kan de alltså komma överens om att något annat skall gälla än vad de själva eller en domstol har bestämt tidigare.

Om föräldrarna inte är ense om att ändra vad som gäller sedan tidigare kan en av dem alltid få till stånd en omprövning av underhållsbidraget när det har varit oförändrat i sex år (7 kap. 10 § tredje stycket FB).

Om det inte har gått så lång tid som sex år måste den som vill få till stånd en ändring visa att förhållandena har ändrats. Vid ändrade förhållanden kan nämligen ett avtal eller en dom jämkas av domstol (7 kap. 10 § första stycket FB). Domstolens möjligheter att jämka för förfluten tid är begränsade. För tiden innan talan väckts får domstolen, om parterna inte är ense om annat, endast jämka domen eller avtalet på så sätt att obetalda bidrag sätts ned eller tas bort.

Slutligen kan ett underhållsavtal jämkas också om det är oskäligt med hänsyn till omständigheterna vid dess tillkomst och förhållandena i övrigt (7 kap. 10 § andra stycket FB).

I kapitel 14 föreslår utredningen vissa ändringar i möjligheterna att få avtal eller domar om underhållsbidrag jämkade resp. omprövade.

6.3.2 Vem är part när underhållsbidrag till barn skall fastställas eller jämkas?

Utgångspunkten för bedömningen av partsställningen vid avtal och rättegång om underhållsbidrag till barn är att skyldigheten att lämna sådant bidrag är en skyldighet gentemot barnet och att rätten till sådant bidrag tillkommer barnet självt (NJA II 1917 s. 386). Barnet är alltså part.

I frågor om underhållsbidrag företräds barnet av sin vårdnadshavare. Finns det en särskilt förordnad förmyndare har också denne rätt att företräda barnet (7 kap. 2 § tredje stycket FB. Fr.o.m. den 1 juli 1995 har bestämmelsen en ändrad lydelse; se SFS 1994:1433.) Även socialnämnden har i vissa fall rätt att föra talan för barnet, nämligen i de fall där nämnden har att sörja för att faderskapet fastställs (7 kap. 14 § första stycket FB).

Vid gemensam vårdnad är det den förälder som barnet bor hos som är behörig att företräda barnet i frågor om den andra förälderns bidragsskyldighet enligt 7 kap. 2 § första stycket 2 FB (NJA 1985 s. 387). Ofta aktualiseras emellertid frågan om underhållsbidrag i samband med frågan om vårdnaden om barnet. Den förälder som yrkat vårdnaden betraktas i sådana fall som part även med avseende på frågan om underhållsbidrag till barnet. Föräldrarna betraktas då som varandras motparter också i högre rätt även om målet överklagats enbart i underhållsfrågan. (Se rättsfallen NJA 1973 s. 623, NJA 1979 s. 99 och NJA 1982 s. 376).

En fråga är vad det innebär för partsställningen att bidragsförskott betalas ut.

När bidragsförskott betalas ut träder försäkringskassan in i barnets rätt till fastställt underhållsbidrag (upp till det belopp som förskotterats). Detta framgår av 15 § BFL. Så länge försäkringskassan betalar ut bidragsförskott skall den bidragsansvariga föräldern betala underhållsbidraget till kassan.

Försäkringskassan övertar alltså successivt, allteftersom bidragsförskott betalas ut, rätten till det fastställda underhållsbidraget. Rätten till framtida underhållsbidrag tillkommer alltså barnet medan rätten till underhållsbidrag för förfluten tid (när det är fastställt) tillkommer kassan.

ämkning för förfluten tid

Enligt ett rättsfall från HD, NJA 1983 s. 241 I, kan den underhållsbidragsansvarige vid allmän domstol föra talan mot försäkringskassan om jämkning av förfallna bidragsbelopp som han eller hon skall betala till kassan. Försäkringskassan kan i sådana fall, som alltså gäller underhållsbidrag för förfluten tid, vara part i målet.

En särskild fråga är om försäkringskassan och den bidragsansvariga föräldern kan avtala om retroaktiv nedsättning av det underhållsbidrag som skall betalas till kassan. Mot bakgrund av att kassan kan uppträda som part i en rättegång om jämkning för förfluten tid, dvs. beträffande samma fråga, borde kassan också kunna träffa en överenskommelse i frågan. Saken har dock inte prövats.

Den rätt till underhållsbidraget som försäkringskassan förvärvat påverkas inte av att bidragsskyldigheten sätts ned genom dom i mål, i vilket talan väckts efter tidpunkten för kassans förvärv och i vilket kassan inte varit part. Inte heller påverkas rätten av att bidragsskyldigheten sätts ned genom avtal mellan barnet och den bidragsansvarige, som träffats efter sagda tidpunkt. Detta framgår av två rättsfall från HD (NJA 1983 s. 241 II och III).

Försäkringskassan blir alltså inte bunden av ett avtal eller en dom mellan barnet och den bidragsansvarige som innebär en retroaktiv jämkning av underhållsbidraget.

Det är inte helt klart om en domstol alls kan pröva en talan *mot barnet* om jämkning av obetalda underhållsbidrag för tid före talans väckande, vilka täcks av utgivet bidragsförskott. Om domstolen inte kan det skall den avvisa en sådan talan. Talan prövades av domstolen i RH 1981:113. Värdet av prövningen synes dock för den underhållsbidragsansvarige begränsat, eftersom avgörandet enligt NJA 1983 s. 241 II saknar rättskraft mot försäkringskassan eftersom kassan inte har varit part. Se även RH 1984:24 och RH 1983:45, där dock det ursprungliga bidraget översteg bidragsförskottet. HD:s uttalande i rättsfallet NJA 1983 s. 241 II, att den rätt som kassan förvärvat mot den underhållsbidragsansvarige inte påverkas av att bidragsskyldigheten nedsatts genom dom i mål i vilket kassan inte varit part, kan enligt Anders Agell eventuellt ses som ett accepterande av att det inte förelegat något rättegångshinder i det tidigare målet om jämkning på talan av den underhållsbidragsansvarige mot barnet. Som Agell påpekar var dock inte den frågan föremål för HD:s omedelbara bedömande, och domstolens uttalande om overksamheten av den tidigare domen mot försäkringskassan behöver inte innebära, att HD tagit ställning till om talan i det tidigare målet bort avvisas. (Welamson, L., SvJT 1989 s. 509 och Agell, A., Underhåll till barn och make, 4:e uppl. 1988, s. 141 not 25.)

Tillmäts förhållandet inte betydelse såsom rättegångshinder är det att se som ett motfaktum, som om det åberopas (fråga är ju om ett dispositivt mål), skall föranleda att käromålet ogillas. Barnet är inte rätt borgenär.

I de fall där försäkringskassan varit part i ett mål om jämkning eller omprövning av underhållsbidrag för förfluten tid blir kassan givetvis bunden av domslutet i hela dess vidd. När kassan däremot inte har varit part i målet uppkommer frågan från vilken tidpunkt bundenheten inträder, dvs. från vilket datum kassan inte längre har rätt att kräva tillbaka det (högre) belopp som tidigare varit bestämt. Vid rättegång om jämkning kan underhållsbidraget, som framgått av avsnitt 6.3.1, i och för sig sättas ned eller tas bort för tid före talans väckan-

de. Detta behöver dock inte innebära att domen får verkan mot kassan från den angivna dagen. Förutom tidpunkten för talans väckande kan som alternativa tidpunkter tänkas domsdagen eller dagen då domen vinner laga kraft. Något klart ställningstagande till denna fråga har HD inte tagit. I rättsfallet NJA 1983 s. 241 II och III hänvisar HD emellertid till tidpunkten för talans väckande på ett sätt som ger intryck av att det är denna tidpunkt som är avgörande för kassans bundenhet. RFV synes dock ha den uppfattningen att tidpunkten för laga kraft är avgörande för bundenheten (Allmänna råd 1991:3 s. 18 och 19). Såväl Anders Agell som Ulf Sjögren i Riksskatteverket (RSV) förordar emellertid tidpunkten för talans väckande (Agell a.a. s. 140-142 och bilaga till SOU 1990:48 s. 43). Samma uppfattning redovisar Lars Bejstam i sin avhandling "Bidragsförskott" (1994, s. 346-349). Uppfattningen delas av utredningen.

Det utredningen nu har redovisat kan konkretiseras med följande exempel.

Antag att underhållsbidraget är fastställt till 600 kr i månaden. Den 1 juli väcks talan mot barnet (inte försäkringskassan) om att underhållsbidraget skall jämkas till 200 kr i månaden fr.o.m. den 1 april samma år. Den 1 december vinner tingsrättens dom laga kraft. I domen har tingsrätten bifallit den bidragsansvariges yrkande och satt ned underhållsbidraget till 200 kr i månaden fr.o.m. den 1 april. Försäkringskassan skulle då ha rätt att kräva 600 kr i månaden för tiden fram till den 1 juli (kassan är inte bunden av domen) och med 200 kr i månaden därefter (kassan är bunden av domen). Anser kassan att 200 kr är skäligt även för tiden före den 1 juli kan den acceptera sänkningen retroaktivt även om någon bundenhet inte föreligger (RFV, Allmänna råd 1991:3 s. 18).

Jämkning för framtiden

Man kan alltså konstatera att försäkringskassorna redan i dag under vissa förutsättningar har ställning av part såvitt gäller underhållsbidrag för förfluten tid. Försäkringskassorna är däremot aldrig part när det gäller jämkning av underhållsbidrag för framtiden.

Huruvida och i vilka fall försäkringskassan i sådana fall har möjlighet att inträda som intervenient på barnets sida är oklart.

Enligt 14 kap. 9 § RB får den som inte är part i en rättegång, men som påstår att saken rör hans eller hennes rätt, delta i rättegången som intervenient på en av sidorna, om han eller hon visar sannolika skäl för sitt påstående.

Vad gäller intervenientens processuella ställning skiljer man mellan ordinär intervention och självständig intervention.

Vid ordinär intervention kan intervenienten inte ändra partens talan eller annars företa handlingar, som strider mot partens. Intervenienten kan inte heller ensam överklaga en dom eller ett beslut. Han eller hon kan endast understödja parten vid utförandet av talan. Interventionen medför inte att domen blir bindande för intervenienten. Interventionen medför inte heller några inskränkningar

i partens rätt att genom dispositioner och passivitet påverka processens utgång (14 kap. 11 § första stycket RB).

Vid självständig intervention intar intervenienten ställning av part i processen. Dennes processuella befogenheter är alltså inte begränsade på samma sätt som vid ordinär intervention. Domen blir i detta fall gällande för och mot intervenienten och detta oavsett om intervention har skett eller ej (14 kap. 11 § andra stycket RB).

I rättegång om jämkning för framtiden när det utgår bidragsförskott bör kassan, enligt Anders Agell, ha möjlighet att inträda som intervenient på barnets sida (a.a. s. 44 och 142). HD har också i beslut den 19 oktober 1983 (ST 2476 i T 238/82) inte funnit skäl att meddela prövningstillstånd angående dom på underhållsbidrag (förstagångsfastställelse) och samtidigt förordnat om rättegångskostnaderna i HD bl.a. genom att tillerkänna sådan ersättning åt försäkringskassan, vilken i hovrätten fått inträda som intervenient på barnens sida. I sitt beslut härom konstaterade hovrätten endast att försäkringskassan visat sannolika skäl för sitt påstående att rättegången om underhållsbidrag för barnen rörde kassans rätt.

RFV rekommenderar i Allmänna råd 1991:3 att försäkringskassan när bidragsförskott lämnas går in som intervenient på barnets sida i mål om jämkning av underhållsbidrag som är av särskilt intresse. RFV tycks alltså utgå från att detta är möjligt.

I RH 1991:46 lämnade emellertid hovrätten utan bifall en av försäkringskassan i äktenskapsmål gjord ansökan om att med hänsyn till reglerna om bidragsförskott få delta i rättegången i hovrätten som intervenient på hustruns sida i den dit fullföljda frågan om underhållsbidrag till barn (förstagångsfastställelse). Enligt hovrätten kunde utgången i målet inte anses påverka försäkringskassans rättsliga ställning. Peter Fitger har uttalat att anledningen till att kassan inte bör tillåtas intervenera mera torde vara att söka inom den offentliga rätten än inom processrätten (Rättegångsbalken I, 14:27).

Förstagångsfastställelse

Bidragsförskott beviljas ofta innan något underhållsbidrag har fastställts. Det är alltså vanligt att underhållsbidraget fastställs först efter det att bidragsförskottet börjat utgå. Underhållsbidraget bestäms i sådana fall genom avtal mellan barnet och den bidragsansvarige eller genom dom mellan dem. Domen eller avtalet utgör sedan grund för kassans anspråk mot den bidragsansvarige. Försäkringskassan är inte part i dessa fall trots att domen eller avtalet i allmänhet omfattar även tid före domsdagen, för vilken tid bidragsförskott utgetts. Försäkringskassan träder nämligen in i barnets rätt först när underhållsbidraget är fastställt. Detta framgår av 15 § BFL. Vad gäller kassans möjligheter att intervenera i processen, se ovan.

6.3.3 Något om partsställningen i mål om bidragsförskott

Mål om rätt till bidragsförskott prövas av förvaltningsdomstolarna. För processen gäller alltså inte RB utan förvaltningsprocesslagen.

I mål om rätt till bidragsförskott har i praxis barnet ansetts vara part, eftersom det är barnet som har rätt till bidragsförskottet (Försäkringsöverdomstolens beslut 1983-10-03 i mål nr 1922/83:4 och FÖD 1985:51, jämför även 1987:9).

Detsamma gäller i mål om umgängesavdrag på underhållsbidrag vid återkrav (Försäkringsöverdomstolens dom 1986-10-21 i mål nr 929/84:9).

I mål om förlängt bidragsförskott kan enligt praxis både barnet och den förälder eller tidigare vårdnadshavare som barnet varaktigt bor tillsammans med vara part.

I dessa måltyper har även den underhållsbidragsansvarige ställning av part (Försäkringsöverdomstolens beslut 1983-05-31 i mål nr 2763/82:5 och beslut 1988-12-05 i mål nr 743/88:8 samt Lavin, R., Gäst hos Försäkringsöverdomstolen, s. 60 och 61). Anledningen är att ett beslut om bidragsförskott har betydande verkningar för den underhållsbidragsansvarige. Det är också detta som motiverar att han eller hon redan i försäkringskassan skall beredas tillfälle att yttra sig över ansökningen och skriftligen underrättas om kassans beslut (7 § BFL). Den underhållsbidragsansvarige har emellertid inte ansetts ha rätt att överklaga ett beslut om s.k. utfyllnadsbidrag (FÖD 1985:6).

RFV har till uppgift att bl.a. verka för att bestämmelserna om bidragsförskott tillämpas likformigt och rättvist. I detta syfte har RFV rätt att överklaga försäkringskassornas, länsrätternas och kammarrätternas avgöranden.

RFV bestämmer om verket skall vara part i mål där en enskild part överklagat kassans beslut till länsrätt eller länsrätts beslut till kammarrätt. Även om RFV beslutat att inte vara part, får domstolen förelägga verket att svara i målet, om det finns särskilda skäl.

Endast i ett fall måste RFV generellt ställa upp som part, nämligen i det fallet att en enskild part överklagat kammarrättens beslut. RFV är då alltid den enskildes motpart inför Försäkringsöverdomstolen (20 kap. 12 § AFL jämförd med 22 § BFL).

De allmänna försäkringskassorna intar inte ställning av part i mål om bidragsförskott.

6.4 Överväganden

6.4.1 Inledning

En partsställning för försäkringskassorna vid avtal och mål om underhållsbidrag skulle ha vissa fördelar.

Kunde försäkringskassorna uppträda som part gentemot den bidragsansvariga föräldern skulle risken för att underhållsbidrag läggs på en för låg nivån kunna motverkas. Kassan skulle själv kunna agera i rättegångar och domstolarnas beslutsunderlag skulle kunna bli bättre än i dag. Vidare skulle skenprocesser (i den mån sådana förekommer) och den risk för rättsförluster som i dag föreligger minska/falla bort.

En partsställning ger emellertid, som framgår av det följande, också upphov till åtskilliga problem av såväl praktisk som principiell natur. Sammantaget måste dessa anses ha en sådan styrka att försäkringskassorna *inte* bör ges ställning av part i vidare omfattning än vad som gäller i dag.

De problem som är förknippade med detta alternativ och olika möjliga lösningar på dessa problem skisseras i det följande.

6.4.2 Utgångspunkter

Här, liksom i övrigt, bör man sträva efter enkla lösningar. Det måste i varje situation vara klart vem som är part i frågor om underhållsbidrag.

När underhållsbidraget fastställs är det i vissa fall oklart huruvida bidragsförskottssystemet över huvud taget kommer att behöva utnyttjas. Det är alltså i dessa fall fullt möjligt att det allmänna aldrig kommer att få något betalningsanspråk gentemot den underhållsbidragsansvarige. Att ge försäkringskassan ställning av part i dessa fall är knappast lämpligt. Föräldrarna bör inte styras in i bidragsförskottssystemet. De som inte uppbär bidragsförskott bör därför, liksom i dag, själva kunna träffa avtal (eventuellt med biträde av kassan) eller få underhållsbidraget fastställt genom en dom. Motsvarande bör gälla vid jämkning/omprövning av underhållsbidraget.

En utgångspunkt är alltså att försäkringskassan endast bör tillerkännas partsställning i de fall där bidragsförskott utgår och endast upp till bidragsförskottsnivån.

6.4.3 Hur göra försäkringskassan till part?

En utvidgning av kassans ställning som part tar sikte på de fall där kassan i dag inte tillerkännts ställning av part, dvs. sådana som gäller framtida underhållsbidrag. Det är alltså fråga om dels förstagångsfastställelser, dels jämkning eller

omprövning av ett avtal eller en dom för framtiden.

Vad som skall uppnås är alltså att kassan får möjlighet att - när bidragsförskott är aktuellt - hos rätten begära fastställelse av underhållsbidrag samt jämkning/omprövning av framtida underhållsbidrag i de fall kassan bedömer att det fastställda underhållsbidraget är för lågt. Försäkringskassan skulle vidare ges möjlighet att uppträda som den bidragsansvariges motpart i en rättegång. Kassan skulle också kunna träffa avtal med den bidragsansvariga föräldern om underhållsbidraget.

Försäkringskassan kan få partsställning i vidare omfattning än i dag på olika sätt.

Ett alternativ är att man ändrar 15 § BFL, så att kassan kan träda in i barnets rätt också innan denna fixerats och även vad gäller jämkning av framtida underhållsbidrag.

Ett annat alternativ är att man genom en föreskrift i lag gör det möjligt för kassan att, vid ansökningstillfället eller senare, kräva att rätten till underhållsbidrag överlåts till kassan. Denna lösning strider visserligen mot principen att familjerättsliga underhållsfordringar som inte är förfallna till betalning är oöverlåtbara. Att låta försäkringskassan träda in i barnets rätt till framtida bidrag är emellertid knappast betänkligt mot bakgrund av att barnets trygghet tillgodoses genom bidragsförskottet.

6.4.4 Bör försäkringskassan alltid eller endast i vissa fall vara part när bidragsförskott utgår?

En första fråga är naturligtvis hur omfattande man kan och bör göra kassans nya roll; bör kassan alltid vara part när bidragsförskott betalas ut eller bör kassan vara part endast i vissa av dessa fall.

Utredningen har stannat för det alternativ som innebär att försäkringskassorna ges rätt att diskretionärt eller m.a.o. efter ett mera fritt skön avgöra, huruvida det föreligger sådana omständigheter som motiverar att kassan skall ta på sig rollen som part/motpart. Det är varken rimligt eller ekonomiskt möjligt att låta försäkringskassan gå in som part i alla bidragsförskottsärenden.

Samtidigt som detta alternativ alltså är det enda som är möjligt i praktiken är det inte något bra alternativ.

För den enskilde kan det naturligtvis uppfattas som förvirrande att, vad gäller belopp upp till bidragsförskottsnivån, ha två möjliga motparter.

För att vara säker på att kassan inte avser att agera som part måste kassan på något sätt kontaktas i varje enskilt fall. Man kan alltså få en situation som mycket liknar dagens med bl.a. villkorade avtal.

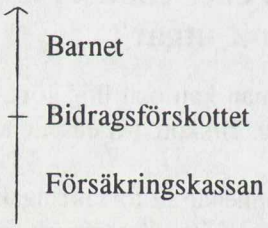
Även för domstolarna kan den diskuterade ordningen med olika tänkbara parter innebära svårigheter.

En särskild fråga som måste lösas är hur en möjlighet för försäkringskassan att vara part skall påverka försäkringskassans möjlighet att reducera bidragsförskottet på den grunden att underhållsbidraget fastställts till ett uppenbarligen för lågt belopp. Problemet blir aktuellt i de situationer då försäkringskassan väljer att inte gå in som part.

Det som många upplever som negativt med dagens system - den konstlade partsställningen, kostnaderna för barnet/boföräldern vid en eventuell process i domstol - kommer dessutom inte att falla bort annat än i vissa fall.

6.4.5 När försäkringskassan är part - bör försäkringskassan och barnet eller endast försäkringskassan vara part upp till bidagsförskottsnivån?

En möjlighet är att låta försäkringskassan, när bidragsförskott betalas ut, träda in i barnets rätt till underhållsbidrag (upp till bidragsförskottsnivån) och detta även med avseende på framtida bidrag (fastställda eller ej). Kassan skulle alltså ensam vara part upp till bidragsförskottsnivån. För belopp däröver skulle barnet själv ensam vara part. Detta förutsatt att kassan väljer att bli part (se avsnitt 6.4.4).



Barnet och försäkringskassan är i detta alternativ medparter och i förhållande till den gemensamma motparten, den bidragsansvariga föräldern, att anse som självständiga parter. S.k. ordinär processgemenskap skulle alltså föreligga (14 kap. 8 § första stycket RB).

I de fall något underhållsbidrag *inte* är *fastställt* när bidragsförskottet beviljas, vilket i dag är vanligt, skulle kassan alltså kunna träffa avtal och inleda en rättegång mot den bidragsansvariga föräldern.

Det kan emellertid också vara så att en *rättegång om fastställande av underhållsbidraget pågår* när bidragsförskottet beviljas. Under processen inträffar alltså en omständighet, som - enligt vad som sagts tidigare - medför att kassan (upp till bidragsförskottsnivån) framstår som berättigad i stället för barnet. Domen torde i detta fall ha rättskraft gentemot kassan. Kassan måste då på

något sätt kunna tillvarata sina intressen i den pågående rättegången. Detta bör kunna ske genom att kassan övertar barnets talan (13 kap. 7 § RB) eller går in i rättegången som intervenient (14 kap. 9 § RB).

Det kan naturligtvis också vara så att *underhållsbidraget* redan *är fastställt* när bidragsförskottet beviljas. Det som inträffat är att barnet inte längre är rätt borgenär. Den bidragsansvarige skall betala underhållsbidraget till kassan i stället för till barnet. Har underhållsbidraget bestämts till ett belopp som kassan anser vara riktigt behöver kassan givetvis inte vidta några åtgärder alls.

Skulle kassan däremot, när bidragsförskottet beviljas eller senare, anse att underhållsbidraget fastställts till ett för lågt belopp finns det inga hinder mot att kassan söker nå en överenskommelse om ett högre bidrag med den bidragsansvariga föräldern. Kan någon överenskommelse inte nås återstår för kassan att inleda en rättegång. En särskild fråga är härvid om de nuvarande begränsningarna i möjligheterna att få till stånd en ändring av ett fastställt underhållsbidrag bör gälla även i de fall där kassan inte har varit (och inte har kunnat vara) part i den dom eller det avtal som skall jämkas.

Kassan skulle också, om den så väljer, vara den bidragsansvariges motpart i de fall denne tar initiativ till en jämkning.

Att låta kassan vara ensam, självständig part upp till bidragsförskottsnivån och barnet part i fråga om eventuellt överskjutande underhållsbidrag kan få en del egendomliga följder om parterna i en process vidtar motstridiga processhandlingar.

Man kan t.ex. tänka sig det fallet att försäkringskassan vitsordar att den underhållsbidragsansvarige skall få tillgodoräkna sig en bostadskostnad som överstiger den enligt Socialstyrelsens och RFV:s normer högsta godtagbara, medan barnet inte godtar kostnaden. Det är då fullt möjligt att den underhållsbidragsansvarige förpliktas att betala ett belopp som understiger bidragsförskottsnivån till kassan eftersom han eller hon inte anses ha förmåga att betala mer samtidigt som den bidragsansvarige - om rätten går på barnets linje i bostadskostnadsfrågan - kan anses ha förmåga att betala ett belopp även till barnet.

Om tingsrätten ogillar både försäkringskassans och barnets yrkande om underhållsbidrag därför att den underhållsbidragsansvarige anses ha haft beaktansvärda skäl för att lämna ett välbetalt arbete och övergå till annan sysselsättning och endast barnet överklagar domen kan följderna, om barnet vinner processen i hovrätten, bli likartade. Försäkringskassan - som kan sägas ha "bottenfordringen" - får ingenting medan barnet tillerkänns ett visst belopp.

Om barnet processar först uppkommer frågan vilket belopp domstolen skall "förbehålla" kassan när föräldrarnas förmåga att betala överskjutande underhållsbidrag bedöms.

En annan nackdel är att den bidragsansvariga föräldern i vissa fall kommer att få två motparter; kassan upp till bidragsförskottsnivån och barnet vad gäller eventuellt överskjutande underhållsbidrag. Förutom den betydelse detta kan få

för rättegångskostnaderna innebär det att den bidragsansvarige kan komma att besväras av två processer, låt vara att målen i vissa fall kan handläggas i en rättegång.

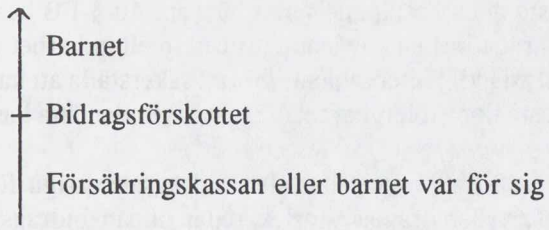
Det har här förutsatts att en dom mellan försäkringskassan och den bidragsansvariga föräldern inte hindrar att barnet härefter väcker talan om överskjutande underhållsbidrag. På motsvarande sätt har det antagits att en dom mellan barnet och den bidragsansvariga föräldern om överskjutande underhållsbidrag inte hindrar att kassan härefter väcker talan om "bottenfordringen". Frågan om domens rättskraft är emellertid ännu en fråga som uppkommer om kassan ges ställning av part.

Härtill kommer de svårigheter som är förknippade med att kassan tillagts en valrätt och att barnet alltså (subsidiärt) kan bli part även vad gäller belopp under bidragsförskottsnivån.

Detta måste bli ytterst förvirrande för den enskilde. Mot vem skall en talan om jämkning av framtida underhållsbidrag riktas när bidragsförskott utgår? I sin ansökan om stämning måste den bidragsansvarige lämna uppgifter om sin motpart (33 kap. 1 § RB).

Även för domstolen innebär en sådan ordning svårigheter. Hur skall domstolen förfara om talan väcks mot barnet? Bör domstolen (trots att målet är dispositivt) efterhöra kassans inställning? Och vad skall domstolen göra om kassan förklarar att den vill utnyttja sin rätt att vara part. Kassan är ju inte instämd. Av processekonomiska skäl vore det visserligen önskvärt att partssuccession - åtminstone med båda parters samtycke - kunde förekomma även i sådana fall, men det är oklart hur rättspraxis skulle ställa sig (Ekelöf, P. O., Rättegång II, 5:e uppl. 1977, s. 141 och 142). Antag att någon partssuccession inte är möjlig/inte kommer till stånd. Då återstår för domstolen att antingen avvisa käromålet (rättegångshinder beaktar domstolen självmant, om inte annat är föreskrivet) eller, om kassans ställning åberopas, ogilla käromålet på grund av att barnet inte är rätt borgenär. Antag att någon partssuccession inte kommer till stånd och att domstolen jämkar underhållsbidraget nedåt. Avgörandet kommer då inte att binda kassan. Om kassan däremot förklarar sig avstå från att utnyttja den möjlighet att träda in i processen i barnets ställe som måhända föreligger (och som motiveras av processekonomiska skäl) kan det ge upphov till frågor om verkningarna av denna kassans inställning.

En annan möjlighet är att låta både försäkringskassan *och* barnet - när bidragsförskott är aktuellt - vara parter upp till bidragsförskottsnivån och att - oavsett vem som processar - låta utverkat belopp upp till bidragsförskottsnivån tillfalla kassan.



Exempel: Kassan processar först och tilldöms 500 kr. Därefter processar barnet och tilldöms 1 500 kr. Den underhållsbidragsansvarige skall då betala 1 173 kr till kassan och 327 kr till barnet.

Exempel: Kassan yrkar 1 173 kr och barnet yrkar 1 500 kr. Den underhållsbidragsansvariges reducerade överskott uppgår till 1 500 kr. Han begär emellertid att få förbehålla sig ytterligare 327 kr. Detta medger försäkringskassan, men inte barnet. Tingsrätten går på barnets linje vad gäller det särskilda förbehållet. Kassan får då 1 173 kr och barnet 327 kr.

Exempel: Kassan yrkar 500 kr och barnet yrkar 1 200 kr. Den underhållsbidragsansvariges reducerade överskott uppgår till 1 200 kr. Han begär emellertid ett särskilt förbehåll om 700 kr för vissa privata skulder. Detta godtar kassan men inte barnet. Tingsrätten går på barnets linje vad gäller det särskilda förbehållet. Kassan får då 1 173 kr (tack vare barnets processföring) och barnet får 27 kr.

Exemplen gör inte anspråk på att vara realistiska men de illustrerar mekanismen. De bygger på den i dag allmänt använda metoden för beräkning av underhållsbidrag. Den av utredningen föreslagna nettokvotdelningsmetoden ger dock samma principiella resultat.

Antag att barnet och försäkringskassan gemensamt väcker talan om underhållsbidraget (upp till bidragsförskottsnivån). Det är i detta alternativ uppenbart att endast en dom kan ges för alla som har del i saken. Processgemenskapen mellan kassan och barnet är alltså speciell (14 kap. 8 § andra stycket RB).

Att det mellan barnet och kassan råder s.k. speciell processgemenskap innebär att utgången i en rättegång mellan kassan och den bidragsansvarige blir bindande även för barnet (upp till bidragsförskottsnivån). På samma sätt blir utgången i en rättegång mellan barnet och den underhållsbidragsansvarige bindande även för kassan (upp till bidragsförskottsnivån).

Flera taleberättigade (kassan och barnet) har i detta fall visserligen individuell talerätt vad gäller belopp understigande bidragsförskottsnivån men reglerna om rättskraft mot tredje man åstadkommer en enhetlig reglering av saken. Har en dom i saken meddelats på talan av eller mot någon av de taleberättigade skall en senare talan som förs av eller emot någon av de övriga taleberättigade avvisas på grund av att saken är res judicata (17 kap. 11 § RB). Vad gäller mål

om underhållsbidrag måste dock bestämmelserna i 7 kap. 10 § FB beaktas.

Försäkringskassan kan träda in i en pågående process mellan barnet och den bidragsansvarige som självständig intervenient. För att säkerställa att kassan får vetskap om processen måste domstolen/barnet åläggas att underrätta kassan om eventuella rättegångar.

Det kan naturligtvis inträffa att barnet och den bidragsansvariga föräldern kommit överens om underhållsbidragets storlek redan innan bidragsförskott aktualiseras. Avtalet kan endast jämkas om ändrade förhållanden föranleder det eller avtalet är oskäligt med hänsyn till omständigheterna vid dess tillkomst och förhållandena i övrigt. Först efter sex år kan underhållsbidraget omprövas utan att sådana skäl föreligger (se kapitel 14). En möjlighet är att ha en särskild och utvidgad möjlighet att jämka/ompröva ett avtal i de fall det ingåtts mellan barnet och den bidragsansvarige. Motsvarande gäller om underhållsbidragets storlek bestämts i en rättegång mellan barnet och den bidragsansvarige.

Den nackdelen att den bidragsansvariga föräldern får två motparter vidlåder även detta alternativ och i ännu högre grad än det förra alternativet.

6.4.6 Sammanfattande bedömning

Man kommer inte ifrån att det kommer att utgöra en komplikation i domstolsförfarandet om försäkringskassorna skall kunna uppträda som part på samma sida som barnet/boföräldern. Det innebär i allmänhet en omgång när det på ena sidan i en rättegång finns två medparter, särskilt om de har olika uppfattningar i skilda hänseenden. Till bilden hör att försäkringskassan kommer att inta en säregen mellanställning. Eftersom boförälderns ekonomi påverkar underhållsbidragets storlek kan kassan komma att inta den ståndpunkten att boförälderns ekonomiska bärkraft är bättre än vad denna förälder själv anser. Olika åsikter kan också föreligga beträffande barnets behov av underhåll, som ju är en annan omständighet som beaktas när underhållsbidraget bestäms. Försäkringskassan kan alltså komma i konflikt med sina medparter i underhållsprocessen.

Komplikationerna blir inte mindre av att kassans partsställning med största sannolikhet måste göras fakultativ.

En annan fråga är hur kassans partsställning skall anpassas till de blandade målen. Kommer frågan om underhållsbidrag upp i ett vårdnadsmål anses den av föräldrarna som har begärt att få vårdnaden om barnet som part även vad gäller underhållsfrågan. Mycket talar för att kassan bör kunna komma in även i dessa mål. Det som tar tid i dessa mål är vårdnads- och umgängesfrågorna. I dessa delar av målet kan det också uppkomma frågor om sekretess.

En uppdelning av anspråket på två parter (kassan och barnet) kan leda till större rättegångskostnader. En möjlighet är här att ålägga kassan en skyldighet att företräda barnet. Detta kan i någon mån hålla kostnaderna nere.

Även en sådan sak som hur rättegångskostnaderna skall fördelas kommer att

vålla problem, såvida man inte bestämmer att varje part alltid skall bära sina kostnader, vilket sakligt sett förefaller något långtgående.

Ges kassan ställning av part ställs också stora krav på försäkringskassorna och deras personal. I dag saknar en stor del av personalen vana att agera i privaträttsliga tvister.

Oavsett om kassorna väljer att föra talan genom egen personal (vilket fordrar att personer med processkompetens anställs eller att den egna personalen utbildas) eller - i likhet med många socialnämnder när de i dag företräder barn vars föräldrar är ogifta - en utomstående jurist kommer lösningen att innebära arbete och kostnader för det allmänna. Dessa kan åtminstone delvis komma att uppvägas av inbesparingar vid domstolar och inom den allmänna rättshjälpen genom att skenprocesser undviks samt genom att underhållsbidragen läggs på en högre nivå än i dag. Frågan är om reformen kommer att ge de vinster för det allmänna som är anledningen till att den tagits upp i utredningens direktiv. Svaret på denna fråga hänger naturligtvis samman med hur man utformar partsställningen och vad som skall gälla beträffande rättegångskostnaderna.

Om kassorna framdeles skall få ett större ansvar för att hjälpa enskilda med att räkna ut underhållsbidrag och upprätta underhållsavtal kan en partsställning för kassorna dessutom leda till att deras opartiskhet kan sättas i fråga och den enskildes förtroende för handläggningen rubbas. Det ligger nära till hands att ifrågasätta objektiviteten i den hjälp motparten erbjuder. Även om kassorna redan i dag har ett intresse av att underhållsbidragen inte läggs för lågt kan det inte uteslutas att en mera klart uttalad partsställning kommer att påverka förtroendet för kassornas objektivitet.

Kostnader och svårigheter kan också uppstå i de fall den bidragsansvarige är bosatt utomlands. Den s.k. New York-konventionen som syftar till att underlätta indrivning av underhållsbidrag förutsätter att den sökande är en enskild person (angående denna konvention se kapitel 24).

Enligt utredningens mening blir en ordning med en partsställning för försäkringskassan så krånglig att den redan av det skälet inte kan godtas.

7 Hjälp till föräldrar och barn med att upprätta avtal om underhållsbidrag

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att de allmänna försäkringskassorna får i uppgift att biträda enskilda med att räkna ut och träffa avtal om underhållsbidrag till barn.

Förslaget innebär inte att försäkringskassorna skall avgöra underhållsbidragets storlek. Om föräldrarna inte kan enas måste de alltså hänvisas till advokat eller annan juridisk rådgivare eller till domstol.

I anslutning till att försäkringskassorna får en rådgivande funktion föreslår utredningen att man avskaffar socialnämndernas skyldighet att se till att barn vars föräldrar är ogifta tillförsäkras underhåll liksom nämndernas rätt att föra talan om underhåll i sådana fall.

7.1 Utredningens uppdrag

I utredningens uppdrag ingår att belysa i vilken utsträckning offentliga organ bör ge enskilda råd och hjälp med att räkna ut och träffa avtal om underhållsbidrag.

Utredningen skall vidare pröva om socialnämnderna skall ha kvar uppgiften att se till att barn vars föräldrar är ogifta tillförsäkras underhåll eller om denna uppgift kan flyttas till något annat organ - t.ex. till försäkringskassorna - och hur långt det organets ansvar i så fall skall sträcka sig.

Dessa två frågor tas upp i detta kapitel.

7.2 Behöver föräldrarna hjälp när underhållsbidrag skall fastställas eller jämkas? Bör hjälpen ges av något offentligt organ?

7.2.1 Ensamförälder 1980

Ensamförälderkommittén uppdrog hösten 1979 åt Institutionen för socialt arbete vid Umeå universitet att undersöka ensamstående föräldrars levnadsförhållanden. Institutionens rapport har publicerats under namnet Ensamförälder 1980 (Ds S 1981:18).

I rapporten beskrivs bl.a. vilket informationsbehov som uppstår hos personer som i samband med en separation blivit ensamma med barnen (s. 117-120). Beskrivningen grundas på en enkätundersökning.

Undersökningen gav vid handen att nästan hälften (46 procent) fått/sökt information om underhåll. Ungefär en tredjedel av de tillfrågade hade fått information om vårdnadsfrågor (37 procent) och omkring en tredjedel om umgängesfrågor (34 procent). Endast var fjärde hade informerats om möjligheten att få hjälp av olika myndigheter.

Totalt hade mer än hälften (54 procent) kontaktat minst en myndighet i samband med att man blev ensamförälder. Av dessa hade mer än hälften vänt sig till advokat. Mer än var tredje hade kontaktat socialbyrån men bara var tionde hade haft kontakt med familjerådgivningen.

Skillnader mellan mäns och kvinnors "kontaktmönster" kunde observeras. För män gällde att de i större utsträckning än kvinnor varit i kontakt med försäkringskassa och advokat. Bland kvinnorna var det i stället en större andel som kontaktat socialbyrå och privatpersoner.

7.2.2 Bör något offentligt organ ge enskilda råd och hjälp med att räkna ut och träffa avtal om underhållsbidrag?

Det brukar göras gällande att beräkningen av underhållsbidrag är krånglig. De ganska omfattande kontakter utredningen haft med föräldrar tyder också på att kunskaperna om de regler som gäller många gånger är dåliga liksom kunskaperna om varför vi har de regler vi har. Detta bekräftas av den information utredningen har fått från bl.a. handläggare på försäkringskassorna.

Frågor om underhållsbidrag aktualiseras dessutom ofta i en situation där den enskilde befinner sig i en utsatt och besvärlig situation. Underhållsbidrags-

frågorna har också i många fall stor ekonomisk betydelse under lång tid.

Redan av de skäl som nu anförts är det angeläget att det finns hjälp att få och att hjälpen är lättillgänglig.

Hjälp med beräkning av underhållsbidrag och med att upprätta underhållsavtal kan visserligen i dag erhållas hos t.ex. socialnämnderna. Detta gäller dock bara barn till ogifta föräldrar. Ett alternativ för gifta föräldrar kan vara advokater. Dålig ekonomi kan emellertid verka avhållande på benägenheten att söka hjälp hos advokat trots de möjligheter till rättshjälp som finns och som bl.a. innebär att barn i allmänhet slipper betala någon avgift (prop. 1992/93:109 s. 31).

För det allmänna är det i olika hänseenden av betydelse att underhållsbidragen fastställs på ett korrekt sätt enligt reglerna i FB. Att ett barn som växer upp får pengar till sin försörjning är ju till en början givetvis ett allmänt intresse. Underhållsbidragets storlek har också betydelse för försäkringskassans möjligheter att återkräva utgivna bidragsförskott av den bidragsansvariga föräldern. Även i andra fall då samhället lämnar stöd till enskilda kan underhållsbidragets storlek ha betydelse.

Frivilliga uppgörelser, särskilt om alternativet är en domstolsprocess, innebär också fördelar såväl för den enskilde som för det allmänna. Enligt uppgifter som utredningen erhållit från Rättshjälpsutredningen låg statens nettokostnader för allmän rättshjälp under budgetåret 1992/93 för avslutade ärenden om underhållsbidrag (10 419 ärenden) på 45,82 miljoner kr. Därtill kommer att en del av de kostnader som redovisas under posterna "tvistiga äktenskapsskillnader" och "vårdnad om barn" torde avse underhållsbidragsfrågor.

En fråga är då om den beräkningsmetod som utredningen föreslår (den s.k. nettokvotdelningsmetoden; kapitel 8) har någon inverkan på hjälpbehovet.

Förslaget innebär bl.a. att det belopp föräldrarna får behålla för egen del schabloniseras och att utrymmet för individuella hänsynstaganden alltså minskar. Utredningen finner det dock sannolikt att den enskildes behov av biträde inte kommer att påverkas i någon större omfattning av utredningens förslag i dessa delar.

Sammanfattningsvis görs alltså här den bedömningen att starka skäl talar för att det allmänna bör erbjuda hjälp med frågor om underhållsbidrag.

7.3 Vilken hjälp ges i dag?

7.3.1 Inledning

Det allmänna lämnar i dag föräldrar och barn hjälp med frågor om underhållsbidrag på två sätt; dels direkt genom socialnämndernas verksamhet, dels ekonomiskt genom rättshjälpssystemet.

7.3.2 Socialnämndernas skyldigheter enligt FB

När ett barn fötts av en ogift mor är socialnämnden skyldig att försöka utreda vem som är far till barnet och se till att faderskapet fastställs, om barnet har hemvist här i landet (2 kap. 1 § FB). Detsamma gäller i de fall där mannen i äktenskapet förklarats inte vara barnets far. Skyldigheten åvilar socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört (2 kap. 2 § FB).

Den socialnämnd som skall sörja för att faderskapet till ett barn blir fastställt är enligt 7 kap. 11 § FB även skyldig att se till att barnet tillförsäkras underhåll. Skyldigheten är kombinerad med en fristående rätt för nämnden att föra barnets talan i mål om underhåll. Eftersom sålunda flera subjekt (vårdnadshavaren och socialnämnden samt särskilt förordnad förmyndare, där sådan finns) var för sig är behöriga att föra barnets talan inför rätten skall den av ställföreträdarna som inte för talan beredas tillfälle att yttra sig i målet (7 kap. 14 §).

Skyldigheten enligt FB för nämnden att se till att barnet tillförsäkras underhåll upphör när barnet fyller 18 år.

Socialnämnderna medverkade under år 1993 vid fastställande och jämkning av underhållsbidrag till sammanlagt 36 593 barn (Statistiska meddelanden, S37 SM 9401).

Förstagångsfastställelser
27 091 barn (därav 6 828 ungdomar över 18 år)
– därav genom dom 552

Jämkningar
14 685 barn
– jämkning aktualiserats men ingen ändring av underhållsbidraget har skett 5 183
– jämkning faktiskt skett 9 502
– därav genom dom 162

Som jämförelse kan nämnas att omkring 46 000 barn år 1991 upplevde att föräldrarna flyttade isär (Statistiska meddelanden Be 13 SM 9401).

I de fall kommunerna har en skyldighet att se till att barnet tillförsäkras underhåll tar kommunerna inte ut någon avgift för sin verksamhet. Vissa kommuner hänvisar emellertid barnet/boföräldern till advokat. Om barnet orsakas kostnader betalas de då av nämnden. Andra kommuner (omkring 30 stycken) har i dag överenskommelser med försäkringskassorna som innebär att kassorna tar över (en del av) arbetet med underhållsbidragen. Kommunerna håller alltså inte alltid verksamheten inom den egna organisationen.

Vissa kommuner hjälper även föräldrar som är eller har varit gifta med varandra med att räkna ut och träffa avtal om underhållsbidrag utan kostnad. Andra kommuner erbjuder en sådan service mot betalning. Bl.a. Uppsala

kommun erbjöd sig år 1993 att upprätta avtal om underhållsbidrag till barn i samband med skilsmässa mot en avgift på 860 kr.

7.3.3 Försäkringskassorna

Som tidigare framgått biträder ett antal försäkringskassor i dag föräldrar med att räkna ut och träffa avtal om underhållsbidrag. Detta sker i samarbete med kommunerna.

En försäkringskassa som fått regeringens medgivande att i samarbete med kommunerna biträda föräldrar med att fastställa och jämka underhållsbidrag till barn får i dag ta ut ersättning för detta av kommunerna. Härvid skall bestämmelserna i avgiftsförordningen (1992:191) tillämpas med vissa undantag. Detta följer av regleringsbrev för budgetåret 1993/94.

År 1993 tog t.ex. Örebro läns allmänna försäkringskassa ut en ersättning på 1 000 kr per jämkningsärende (=föräldrapar) från Örebro kommun och 1 250 kr per fastställelseärende (= föräldrapar) från Hällefors kommun.

Försäkringskassorna tar inte ut några avgifter från den enskilde för sin verksamhet.

7.3.4 Rättshjälp

Rätten till rättshjälp är inte begränsad till ärenden som handläggs av domstolarna utan rättshjälp kan även utgå i utomprocessuella ärenden. Rättshjälp ges i olika former. Rättshjälp i angelägenheter som avser underhållsbidrag till barn kan utgå dels såsom rådgivning, dels såsom allmän rättshjälp.

Rådgivning lämnas av en advokat eller en biträdande jurist på en advokatbyrå. Rådgivningen får pågå under högst en timme. För rådgivningen tas en ersättning ut. För varje påbörjad kvart motsvarar ersättningen en fjärdedel av ett s.k. grundbelopp (andra halvåret 1994 är grundbeloppet 935 kr). Avgiften för en timmes rådgivning uppgår alltså till 935 kr. Avgiften får dock sättas ned så att den inte överstiger den grundavgift som skulle ha bestämts om allmän rättshjälp beviljats.

Om sökanden senare får allmän rättshjälp i samma angelägenhet som rådgivning har lämnats i anses rådgivningsavgiften som en kostnad för den allmänna rättshjälpen och betalning av rådgivningsavgiften avräknas från rättshjälpsavgiften.

Allmän rättshjälp får beviljas av advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå. Är angelägenheten anhängig vid domstol, prövar domstolen frågan om beviljande av allmän rättshjälp. Biståndet utgår regelmässigt i form av ekonomisk hjälp med att betala kostnaden för t.ex. anlitande av advokat och för bevisning.

För att komma i fråga för allmän rättshjälp får sökandens beräknade årsinkomst inte överstiga ett visst belopp. Hänsyn tas till bl.a. försörjningsbörda, skuldsättning och förmögenhetsinnehav.

Sökanden skall själv efter förmåga bidra till kostnaderna för den rättsliga angelägenheten genom att betala rättshjälpsavgift (grundavgift och tilläggsavgift). Är det uppenbart att den rättssökande saknar möjlighet att betala grundavgift eller tilläggsavgift får han eller hon helt eller delvis befrias från avgift. Regeln är avsedd att tillämpas restriktivt. Ett barn som helt saknar egen inkomst och som inte heller har någon egen förmögenhet kan dock befrias från avgift (prop. 1992/93:109 s. 31).

7.4 Nackdelarna med dagens ordning

Administrationen av underhållsbidrag och bidragsförskott är splittrad och tungrodd. Frågor om underhållsbidragets storlek och den bidragsansvariges betalningsförmåga kan sålunda aktualiseras hos advokater och andra juridiska rådgivare, hos kommunerna, i de allmänna domstolarna, hos försäkringskassorna vid ansökningar om bidragsförskott och vid kravhandläggningen samt, efter överklagande av kassans beslut, i förvaltningsdomstolarna. Det förekommer också ett dubbelarbete mellan de olika organen.

Dubbelarbete förekommer i främst följande moment.

a. Inhämtande och vidmakthållande av kunskaper om olika författningsbestämmelser och myndigheters allmänna råd,

b. inhämtande av uppgifter om ekonomiska förhållanden och

c. beräkning av underhållsbidrag.

Att avtal om underhållsbidrag träffas med hjälp av socialnämnder och advokater samtidigt som bidragsförskotten handläggs av försäkringskassorna medför dessutom extra arbete i form av underhandskontakter mellan de olika organen. Således tar socialförvaltningarnas tjänstemän och advokater ofta kontakt med kassorna för att efterhöra om kassorna vid sin prövning av bidragsförskott kan komma att godta ett visst tilltänkt underhållsbidrag. Det är inte heller ovanligt att socialförvaltningarna begär hjälp från kassorna med inkomstuppgifter m.m. som finns i kassornas register och som kan inverka på underhållsbidragets storlek. Motsvarande kontakter tas även från advokater. Dessa har dock på grund av den sekretess som gäller hos försäkringskassorna inte samma rätt som socialförvaltningarna att få ut information. Kassorna kan också i sin kontrollverksamhet ha behov av att ta kontakt med socialförvaltningarna och advokaterna för att få information om anledningen till eventuella skillnader i det framräknade underhållsbidragets storlek.

Väntetiden hos advokater, domstolar och socialförvaltningar för att få ett underhållsbidrag fastställt eller jämkat är ibland långa. Därtill kommer den tid som beror på parternas agerande - hur lång tid som förflyter innan kontakt tas med t.ex. socialförvaltningen efter det att underhållsfrågan aktualiserats m.m. Handläggningstider på mellan sex månader och ett år förekommer inte helt sällan. Handläggningstiderna orsakar stora utestående fordringar för staten och inte sällan problem med återbetalningen av utgivna bidragsförskott för de underhållsbidragsansvariga föräldrarna. Långa handläggningstider - när skäl för en sänkning av underhållsbidraget föreligger - kan också leda till ekonomiska problem för den bidragsansvarige och upprepade kraveftergiftsprövningar.

Det faktum att många organ är inblandade upplevs dessutom ofta som krångligt och förvirrande av berörda parter.

Mot den bakgrund som nu skisserats framstår det som naturligt att undersöka om hjälp till föräldrarna i frågor som rör barnets försörjning - underhållsbidrag och bidragsförskott - kan läggas på ett enda offentligt organ och inte som i dag på både socialnämnder och försäkringskassor.

7.5 Hur bör hjälpen utformas i framtiden?

7.5.1 På vilket organ bör uppgiften läggas?

Det ligger nära till hands att lägga uppgiften på de allmänna försäkringskassorna. Personalen på kassorna är - genom handläggningen av ärenden om bidragsförskott - insatta i de regler som gäller beträffande underhåll och en stor del av de berörda föräldrarna har redan kontakt med kassan på grund av att kassan administrerar bidragsförskotten. En sådan lösning skulle också erbjuda rationaliseringsvinster.

Den verksamhet på området som kassorna hittills bedrivit och som redovisas i *bilaga 12* visar att försäkringskassornas medverkan fungerat väl och är förenad med stora fördelar för såväl det allmänna som den enskilde. Erfarenheterna är alltså positiva. Verksamheten leder till en effektivare handläggning av bidragsförskottsärendena och av återkraven gentemot de bidragsansvariga föräldrarna. Den enskilde kan få hjälp med de ekonomiska frågorna kring barnets försörjning av ett enda organ och de korta handläggningstiderna minskar storleken av de bidragsansvarigas s.k. initialskulder.

Inte endast kassorna synes vara nöjda med verksamheten utan även de enskilda och de kommuner som har erfarenhet av den verkar i allt väsentligt anse att den fungerar bra. Vid bedömningen av de hittills vunna erfarenheterna måste man dock hålla i minnet att verksamheten inte utvärderats av några utomstående.

Det skäl som, åtminstone tidigare, anförts mot att överföra uppgiften att bistå

ogifta föräldrar till ett annat organ än socialnämnderna är främst att detta kan leda till försämrade kontakter med de föräldrar och barn som behöver komma i kontakt med nämnden därför att de har andra problem, t.ex. vad gäller vårdnad och umgänge. Det nära sambandet med faderskapsfastställelserna har också betonats. Det har vidare påpekats att enligt bl.a. 34 § socialtjänstlagen bestäms föräldrarnas ersättningsskyldighet för vård av underåriga efter samma grunder som om det gällde att bestämma underhållsbidrag (43 § socialtjänstförordningen; 1981:750).

Det föreligger givetvis ett samband mellan frågor om underhåll och frågor om faderskap, vårdnad och umgänge.

Vad först gäller faderskapsfastställelserna är det emellertid ingalunda alltid aktuellt att fastställa underhållsbidrag. Många föräldrar som inte är gifta med varandra bor nämligen tillsammans när barnet föds och något avtal om underhållsbidrag upprättas inte. (Man brukar anta att sannolikt inte mer än fem eller sex procent av alla nyblivna mödrar är ogifta *och ensamboende*.) Och i det alldeles övervägande antalet fall där socialnämnden bistår med att upprätta ett underhållsavtal tar boföräldern kontakt med försäkringskassan angående bidragsförskott. Bindningar finns alltså även till kassan.

Som framgår av det följande är kopplingen mellan handläggningen av underhållsfrågor och handläggningen av vårdnads- och umgängesfrågor inte speciellt stark på kommunerna i dag. Däremot föreligger en koppling mellan försäkringskassornas handläggning av bidragsförskott och underhållsfrågorna.

Utredningen har svårt att se att socialnämndernas kunskap när det gäller sociala frågor skulle hindra att ett annat organ handhar beräkningen av underhållsbidrag. Detta gäller även om socialnämnderna i framtiden skulle få till uppgift att fastställa avtal rörande vårdnaden om och umgänget med barn.

Från många familjerättshandläggare har framförts att ekonomiska frågor ofta försvårar samtal om vårdnads- och umgängesfrågor. Det skulle alltså kunna vara en fördel att dela upp frågorna på olika organ.

Vad sedan gäller den sociala helhetssynen och risken för att personalen på kassorna inte upptäcker sociala problem måste en jämförelse göras med hur frågorna handläggs på socialnämnderna i dag.

Handläggningen av underhållsfrågor varierar från kommun till kommun. Till följd av resursbrist hänvisar kommunerna i dag i vissa fall enskilda till advokat. Vidare handläggs underhållsfrågorna i kommunerna mycket ofta av kontorister/assistenter. Att handläggningen ligger på kommunerna innebär alltså inte några garantier för att föräldrarna får träffa personal med hög social kompetens (socialsekreterare eller familjerättssekreterare). Det är inte säkert att sociala problem fångas upp hos socialnämnderna på grund av att nämnderna har hand om underhållsfrågorna.

Kassornas erfarenheter av den verksamhet som hittills bedrivits på kassorna tyder dessutom på att sambandet mellan underhållsbidrag och behov av att tala

om sociala problem är ganska lågt (se *bilaga 12*).

Överförs uppgiften till kassorna är det givetvis angeläget att ett samarbete skapas mellan kassorna och socialförvaltningen. Det är viktigt att betona att kassorna inte har kompetens att och inte skall ge sig in och försöka bearbeta kriser och konflikter vid separationer. Kassorna skall hantera frågan om barnets försörjning, men vara vaken för andra behov och när det behövs kunna slussa vidare till lämpligt organ. Kassans personal stöter i sitt arbete ofta på människor med problem av olika slag och är således inte främmande för att lyssna och hänvisa människor vidare. Detta område har för övrigt redan uppmärksammats i utbildningssammanhang genom temadagar om förhållningssätt vid föräldrakonflikter.

Det förefaller också sannolikt att många föräldrar i dag känner till vart man kan vända sig för att få hjälp med olika sociala frågor. Vidare får domstolarna numera i mål om vårdnad och umgänge uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att i barnets intresse anordna samarbetssamtal.

Möjligheterna att fånga upp de personer som behöver kurativ eller annan liknande hjälp torde alltså vara goda. Inte heller har det - vad utredningen vet - riktats någon kritik mot att föräldrar som behövt sådan hjälp inte skulle ha fått det i de kommuner där försäkringskassorna tagit över kommunens arbete med underhållsbidragsfrågorna.

Det skäl som främst talar emot att ge försäkringskassorna rollen av rådgivare är den dubbla roll kassorna kommer att inta. Kassorna skall dels biträda med avtal, dels företräda det allmännas intressen i kravverksamheten inom bidragsförskottssystemet och i vissa fall också inta ställning av part gentemot den bidragsansvarige. Detta kan leda till att kassornas opartiskhet sätts ifråga och att den enskildes förtroende för verksamheten rubbas. Misstankar kan uppkomma att kassan försöker minska statens kostnader för utfyllnadsbidrag genom att föreslå avtal om högre underhållsbidrag än som är befogat eller att kassan försöker underlätta kravarbetet genom att föreslå avtal om lägre bidrag.

Risken för att kassan skall framstå som partisk skall emellerid inte överdrivas. Oron har inte stöd i de erfarenheter som man gjort under de nästan tio år som verksamheten har bedrivits. Enligt vad utredningen inhämtat har RFV under denna tid inte fått ta emot några negativa synpunkter från enskilda eller myndigheter. Den föreslagna ordningen bygger dessutom på frivillighet. Det är den enskilde själv som avgör om han eller hon vill nyttja den hjälp som kassan erbjuder eller godta ett föreslaget underhållsbidrag. Motsvarande problem föreligger för övrigt redan i dag när socialnämnderna företräder barnet och lägger fram förslag till avtal. Såvitt utredningen känner till har socialnämndernas opartiskhet inte satts ifråga.

Anses den dubbla rollen vara alltför besvärande kan man överväga att renodla kassans roll genom att lägga över ett större ansvar för kravverksamheten på kronofogdemyndigheterna, dvs. att låta statens fordringar på förskotterade

underhållsbidrag handläggas som s.k. allmänna mål. Denna fråga behandlar utredningen i kapitel 24. Utredningens slutsats där är att den lösningen i vart fall i dag inte bör väljas.

Att kassorna vid sin rådgivande verksamhet naturligtvis skall tillämpa de lagregler och den praxis som finns på underhållsområdet är så självklart att det inte behöver sägas.

Inte heller tyder de undersökningar som gjorts beträffande storleken på fastställda belopp på att kassan vid avtalsskrivning skulle göra en annorlunda, eller mera fiskal, bedömning än andra organ.

Utredningen anser mot bakgrund av vad som sagts att försäkringskassorna i framtiden bör bistå enskilda med att räkna ut och träffa avtal om underhållsbidrag till barn.

Detta förutsätter att verksamheten utökas till landets samtliga försäkringskassor. Utredningen föreslår därför att en skyldighet införs för försäkringskassorna att bistå enskilda i dessa avseenden.

Samtidigt bör socialnämndens skyldighet enligt 7 kap. 11 § FB upphävas. Som en följd av detta föreslår utredningen även att rätten för socialnämnden enligt 7 kap. 14 § första stycket FB att föra talan om underhållsbidrag för dessa barn upphör. Som utredningen senare kommer in på innebär förslaget endast att kassorna skall få en rådgivande uppgift. För de barn som har ogifta föräldrar medför förslagen alltså en viss försämring jämfört med i dag. Något skäl till varför man generellt sett i dag på detta område skall särbehandla barn vars föräldrar är ogifta kan dock inte anföras.

Vad gäller föräldrarnas ersättningsskyldighet enligt 34 § socialtjänstlagen när barn vårdas inom socialtjänsten och motsvarande ersättningsskyldighet när barnet får vård i annat hem med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade bör försäkringskassorna vid behov kunna bistå kommunerna med att beräkna ersättningen.

Lösningen ställer naturligtvis stora krav på kassorna och deras personal. Kassornas personal är i dag van vid det privaträttsliga regelsystem som reglerar föräldrars underhållsskyldighet mot sina barn. Ett permanentande av verksamheten och en utvidgning av den till samtliga kassor i landet kräver dock utbildningsinsatser såväl vad gäller familjerätt som beträffande försäkringskassornas roll. Detta bl.a. för att minska risken för att hanteringen av underhållsfrågor på kassorna blir stelbent och osjälvständig och för att garantera att den enskilde får en kompetent och objektiv juridisk rådgivning.

Någon inventering av försäkringskassornas kompetens att biträda vid beräkning av underhållsbidrag och vid underhållsavtal har inte gjorts. Åläggs kassorna en skyldighet att biträda enskilda bör kompetenskrav satta i relation till den nya uppgiften och det ökade ansvaret utarbetas. Därefter bör en inventering göras av hur befintlig kompetens på kassorna förhåller sig till de uppställda kraven och utbildningsprogram upprättas.

Många lokalkontor har endast ett fåtal anställda. 32 lokalkontor har färre än 10 anställda och 69 lokalkontor har mellan 10 och 15 anställda. Att upprätthålla en hög kunskapsnivå även på mindre kontor kan naturligtvis vara svårt. För att alla som efterfrågar försäkringskassans hjälp i underhållsfrågor skall kunna få den på ett enkelt sätt är det samtidigt önskvärt att verksamheten finns i alla kommuner. Ingenting hindrar emellertid att exempelvis flera lokalkontor samarbetar sinsemellan och delar på en anställd som har till huvuduppgift att arbeta med underhållsfrågor.

7.5.2 Omfattningen av försäkringskassans service

Vilken tid eller hur mycket arbete försäkringskassan skall lägga ned på ett enskilt ärende kan givetvis inte anges generellt utan får bli beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Detta överensstämmer med vad som gäller beträffande samarbetssamtal; det ankommer där på kommunen att i varje enskilt fall avgöra omfattningen av och inriktningen på samtalen (prop. 1990/91:8 s. 70). Har ett underhållsbidrag räknats fram och inte godtagits av någon av föräldrarna finns det i allmänhet inte någon anledning för kassan att fortsätta rådgivningen om några nya omständigheter inte framkommit. Det får inte bli så att försäkringskassorna blir ytterligare ett forum för föräldrarna att tvista i. Fråga är om rådgivningsverksamhet; inte tvistelösning. För lösning av tvister får kassan hänvisa till advokat eller domstol. Frågor som inte kan klaras ut på några timmar bör hänvisas vidare till advokat eller domstol.

Försäkringskassorna skall naturligtvis i sin rådgivande verksamhet - liksom de annars gör - iaktta objektivitet och hålla sig till de lagregler och den rättspraxis som finns beträffande underhållsbidrag till barn.

Varje underhållsbidragsärende innefattar hänsynstagande till ett stort antal omständigheter och handläggaren måste ibland göra ett antal bedömningar av skönsmässig karaktär. Dessutom bör det underhållsbidrag som räknats fram kontrolleras genom en allmän skälighetsbedömning och vid behov korrigeras. Ett utrymme för olika bedömningar finns alltså. Det underhållsbidrag som försäkringskassan föreslår skall givetvis vara sådant att det skulle godtas av kassan i ett bidragsförskottsärende, dvs. inte föranleda reduktion enligt 4 § tredje stycket BFL.

Det normala torde bli att föräldrar som vänder sig till försäkringskassan för att få hjälp med frågor om underhållsbidrag lämnar kassan upplysningar om de personliga och ekonomiska förhållanden som kan ha betydelse för underhållsbidragets storlek och sedan låter kassan räkna fram underhållsbidraget. Kassan får då värdera de lämnade upplysningarna och basera sina beräkningar på dessa och på de uppgifter som kassan i övrigt förfogar över.

Det kan givetvis också inträffa att föräldrar som vänder sig till försäkringskassan själva bestämt underhållsbidragets belopp och endast vill ha kassans

hjälp med att upprätta ett avtal. Försäkringskassan bör då självständigt räkna fram underhållsbidraget som om föräldrarna sökt hjälp av kassan utan att först ha kommit överens om något belopp.

Det ligger i sakens natur att försäkringskassan skall godta ett avtalat underhållsbidrag som kassan föreslagit om bidragsförskott sedermera söks. Detta givetvis under förutsättning att kassan fått korrekta och fullständiga uppgifter från parterna och att förhållandena inte har förändrats.

7.5.3 Bör rätten att få hjälp från det allmänna vara begränsad till vissa grupper av personer?

Socialnämndernas skyldighet att se till att barn tillförsäkras underhåll gäller i dag endast barn till föräldrar som inte är gifta med varandra.

Frågan är om en skyldighet för försäkringskassorna att bistå föräldrar bör gälla också föräldrar som är eller har varit gifta med varandra samt om skyldigheten bör vara begränsad till fall där bidragsförskott utgår.

Utredningens uppfattning är att övervägande skäl talar för att alla som söker kassans hjälp bör få den. För detta talar såväl praktiska som principiella skäl. Kontakter med familjerättshandläggare i kommunerna och personal vid försäkringskassorna visar att hjälp i stor omfattning efterfrågas även av gruppen gifta föräldrar och att den enskilde har svårt att förstå den skillnad som här görs mellan gifta och ogifta föräldrar. Det framstår som svårförklarligt om kassan t.ex. skulle biträda ogifta föräldrar som inte är inne i bidragsförskottssystemet, men inte föräldrar som varit gifta med varandra och som är inne i systemet. De kassor som i dag biträder vid underhållsavtal hjälper ofta även föräldrar som är eller har varit gifta med varandra. Så gör även vissa kommuner.

Den allmänna inställningen i samhället är också att man inte bör göra någon skillnad mellan barn vars föräldrar är ogifta och barn vars föräldrar är gifta med varandra. Någon anledning att göra det på detta område finns inte.

Det är knappast heller i praktiken möjligt att göra någon uppdelning på de fall där bidragsförskott utbetalas och de fall där bidragsförskott inte utbetalas. Detta är inte möjligt redan av det skälet att man vid en integrerad handläggning av underhållsbidrag och bidragsförskott på kassorna inte vet om bidragsförskott kommer att bli aktuellt när man tar sig an underhållsfrågan. I många fall leder kontakten i dag till att underhållsbidraget betalas direkt till barnet. En uppdelning på föräldrar inom och utom bidragsförskottssystemet är inte heller möjlig om man vill avlasta kommunerna uppgiften att handlägga underhållsfrågor i de fall föräldrarna inte är gifta med varandra.

Utredningen föreslår alltså att försäkringskassorna bör ha skyldighet att bistå alla föräldrar och barn som efterfrågar kassans hjälp oavsett om föräldrarna är

eller har varit gifta med varandra och oavsett om bidragsförskott sökts eller inte.

7.6 Följdfrågor

7.6.1 Vilken försäkringskassa skall vara behörig?

Det råder en stark koppling mellan ansökan om bidragsförskott och fastställande av underhållsbidrag. Detta talar för att samma kassa - boförälderns - bör ge råd i dessa ärenden (jämför 5 § BFL).

Det råder också en stark koppling mellan kravhandläggningen/eftergiftsärenden och ärenden om jämkning av underhållsbidrag. Krav gentemot den bidragsansvarige handläggs i dag av den bidragsansvariges försäkringskassa (15 § BFL). Detta talar för att den bidragsansvariges försäkringskassa bör ge råd i jämkningsfrågor.

Å andra sidan är det naturligtvis en fördel om alla ärenden om underhållsbidrag kan styras till samma kassa.

Utredningen har stannat för att föreslå att samma försäkringskassa som har att fatta beslut om bidragsförskott, dvs. som regel boförälderns försäkringskassa, skall vara den som ger råd i frågor om underhållsbidrag. För att undvika praktiska problem i samband med flyttningar bör denna kassa ha möjlighet att uppdra åt en annan kassa att lämna rådgivning.

Det kan kanske tyckas onödigt att ha behörighetsregler för vilken kassa som skall bistå med beräkning och upprättande av avtal. Om några sådana regler inte finns är risken emellertid att föräldrarna vänder sig till olika kassor och att kassorna - förutom det merarbete de orsakas - kommer fram till olika belopp. Parterna kan också bli oense om vilken kassa de skall vända sig till.

7.6.2 Avgift

En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Detta framgår av 3 § avgiftsförordningen. Om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten har beslutats, skall avgiften beräknas så att full kostnadstäckning uppnås (5 §).

Av regleringsbrevet för budgetåret 1993/94 för försäkringskassornas verksamhet framgår att de kassor som i dag har regeringens medgivande att biträda föräldrar med avtal om underhållsbidrag till barn får ta ut ersättning för detta av kommunerna. Prissättningen skall ske med tillämpning av 5 § avgiftsförordningen.

En fråga är om den permanenta och landsomfattande verksamhet med rådgivning som utredningen föreslagit ovan skall tillhandahållas mot avgift eller gratis.

I dag är hjälpen med att räkna fram och träffa avtal om underhållsbidrag ofta gratis för den enskilde. Är föräldrarna ogifta lämnas hjälpen av socialnämnderna utan att den enskilde behöver betala något för hjälpen. I vissa fall ger kommunerna även sådan hjälp till föräldrar som är eller har varit gifta. Anlitas advokat behöver barnet i allmänhet inte bidra till kostnaderna för rättshjälpen genom att betala någon rådgivningsavgift eller rättshjälpsavgift. Det innebär att ett avtal kan upprättas utan någon kostnad när parterna är överens i en sådan utsträckning att den bidragsansvarige inte anlitar egen juridisk hjälp. I de fall där kommunen träffat avtal med försäkringskassan om att kassan skall bistå enskilda med att räkna ut och träffa avtal om underhållsbidrag får i dag ofta även föräldrar som är eller har varit gifta med varandra hjälp med underhållsbidragsfrågor utan att behöva betala för det. Att förplikta föräldrarna att betala för försäkringskassans service skulle alltså - i många fall - innebära en försämring i förhållande till nuläget.

När man bedömer frågan om försäkringskassornas service skall vara gratis är det naturligtvis av intresse hur omfattande den skall vara. Som framgått av avsnitt 7.5.2 innebär utredningens förslag inte att kassorna skall bedriva någon mera avancerad rådgivningsverksamhet.

Många av de personer som behöver hjälp med att räkna ut och träffa avtal om underhållsbidrag har det besvärligt ekonomiskt. Det är också ett starkt allmänt intresse att barn får sin försörjning tryggad och att underhållsbidragen bestäms på ett korrekt sätt i enlighet med reglerna i FB. Detta talar för att man bör ha en ordning som innebär att ingen avhåller sig från att vända sig till försäkringskassan av ekonomiska skäl.

Försäkringskassorna bedriver inte heller någon annan avgiftsbelagd verksamhet som riktar sig till enskilda personer.

Utredningens förslag innebär vinster för det allmänna i form av minskat dubbelarbete mellan kassorna och socialnämnderna, minskade kostnader för rättshjälpen och andra rationaliseringsvinster. Även detta måste vägas in.

Mot denna bakgrund har utredningen stannat för att föreslå att några avgifter inte skall tas ut.

Ges kassorna skyldighet att lämna enskilda bistånd på sätt utredningen här föreslagit kan man tänka sig en lösning där möjligheterna till rättshjälp i frågor om underhållsbidrag visserligen inte helt tas bort men begränsas. För att rådgivning eller allmän rättshjälp skall lämnas i angelägenheter om underhållsbidrag föreslås därför att det i framtiden bör krävas särskilda skäl. Särskilda skäl bör som regel inte anses föreligga om parterna inte först sökt nå en överenskommelse på försäkringskassan.

I s.k. blandade mål (dvs. mål som även gäller något annat än underhållsbidrag,

t.ex. vårdnad och underhållsbidrag) kan något sådant krav knappast ställas upp. Rättshjälp utgår nämligen för en viss rättslig angelägenhet. Det är inte möjligt att begränsa ett beslut om allmän rättshjälp till att avse endast en del av angelägenheten. I praxis har rättshjälp beviljad för äktenskapsskillnad ansetts omfatta även frågor om vårdnad, underhållsbidrag, umgänge och kvarsittning i hemmet. Rättshjälp beviljad för överflyttande av vårdnad har ansetts omfatta upprättande av avtal om underhållsbidrag.

Med hänsyn till att rättshjälpslagen (1972:429) för närvarande är föremål för översyn av Rättshjälpsutredningen (Dir. 1993:77) lägger utredningen inte fram något författningsförslag vad gäller de här skisserade ändringarna i möjligheten att få rättshjälp. Utredningen har samrått med Rättshjälpsutredningen.

Att föräldrarna i vissa fall styrs till att söka rådgivning innan en domstolsprocess aktualiserats ökar chanserna för att en överenskommelse skall kunna nås. De allmänna domstolarnas roll kan på så sätt renodlas till att endast omfatta de fall där det föreligger en verklig tvist.

7.6.3 Godkännande av underhållsavtal

I vissa fall måste ett avtal om underhållsbidrag i dag godkännas av socialnämnden. En fråga är om också denna uppgift bör föras över till försäkringskassan.

Ett avtal om att underhållsbidrag för framtiden skall betalas med ett engångsbelopp eller för längre perioder än tre månader är giltigt endast om avtalet är skriftligt och bevittnat av två personer. Är barnet under 18 år skall avtalet dessutom vara godkänt av socialnämnden (7 kap. 7 § andra stycket FB).

Underhållsbidrag i form av ett engångsbelopp skall i sådana fall betalas till socialnämnden. För beloppet skall normalt inköpas en livränta åt barnet (7 kap. 7 § fjärde stycket och 4 kap. 6 § andra stycket tredje meningen FB).

Det är här fråga om uppgifter som ligger vid sidan av kassans verksamhetsområde och som inte heller har omfattats av den bedrivna försöksverksamheten. Det synes dessutom vara ytterligt sällsynt med sådana avtal. Av de 87 kommuner som besvarat den fråga i utredningens enkät som gällde just sådana avtal har 86 uppgett att de under år 1993 inte hade några sådana avtal. En kommun har uppgett att den hade ett sådant avtal.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det saknas anledning att överföra denna uppgift från kommunerna till försäkringskassorna.

7.7 Reformens ekonomiska konsekvenser för det allmänna

7.7.1 Inledning

Att lägga en serviceskyldighet på försäkringskassorna kostar naturligtvis pengar. Reformen innebär emellertid samtidigt inbesparingar i form av minskat arbete på kommunerna, minskade rättshjälpskostnader samt rationaliseringar och inbesparingar inom bidragsförskottsverksamheten.

7.7.2 Vad innebär reformen för försäkringskassorna?

År 1991 separerade omkring 26 500 barnfamiljer. Om man antar att alla dessa föräldrar skulle vända sig till försäkringskassorna och be om hjälp med underhållsbidragsfrågorna blir det 26 500 ärenden (= föräldrapar).

Därtill kommer förstagångsfastställelser när föräldrarna aldrig sammanbott. Om man antar att fem procent av alla barn som föds, föds av en ogift mor som inte bor tillsammans med barnets far blir detta 5 900 ärenden till (totalt föddes 117 846 barn år 1993).

Därtill kommer jämkning- och omprövningsärenden samt 18-årsavtal. Utifrån vad utredningen inhämtat om ärendefördelningen på en försäkringskassa som ingår i försöksverksamheten och som handlägger alla typer av ärenden och - när bidragsförskott är aktuellt - även ärenden där föräldrarna är eller har varit gifta med varandra får man följande bild.

Förstagångsfastställelser: 32 400 ärenden
Jämkningar och omprövningar: 38 700 ärenden
18-årsfastställelser: 18 900 ärenden (dessa kan i framtiden komma att minska till följd av utredningens förslag i kapitel 10).

Total skulle försäkringskassorna alltså (som mest) få omkring 90 000 ärenden om underhållsbidrag exkl. de ärenden där kommunen begär försäkringskassans hjälp med att räkna ut föräldrars del i kommunens kostnader för en underårigs vård i annat hem med stöd av socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Med en kostnad per ärende på 1 000 kr (vilket motsvarar vad kommunerna budgetåret 1992/93 i genomsnitt fick betala i ersättning till försäkringskassorna) blir kostnaderna då 90 miljoner kr per år.

Reformen skulle emellertid samtidigt innebära vissa "vinster" för försäkringskassorna såsom minskat dubbelarbete, färre eftergiftsärenden, effektivare kravhandläggning, enklare och effektivare prövning av rätten till bidragsförskott, ökad andel direktbetalningar, en minskning av de bidragsansvarigas

ingångsskulder m.m. Dessa positiva effekter har RFV grovt uppskattat till 30 miljoner kr per år.

Sammanfattningsvis kan alltså servicen uppskattas medföra ökade kostnader för verksamheten på försäkringskassorna med 90 miljoner kr per år. Reformen innebär emellertid samtidigt grovt räknat besparingar på 30 miljoner kr vad gäller verksamheten på kassorna och kostnaderna för bidragsförskott.

7.7.3 Vilken avlastning innebär reformen för kommunerna?

Under år 1993 medverkade kommunerna vid fastställande och jämkning (faktisk) av underhållsbidrag till 36 593 barn. Därtill kommer att kommunerna medverkade i ärenden där jämkning aktualiserats men där ingen ändring av underhållsbidraget gjordes beträffande 5 183 barn. Totalt alltså 41 776 barn.

Om man antar att detta motsvarar 27 850 ärenden (= föräldrapar, dvs. 1,5 barn per föräldrapar) och att varje ärende tar tre arbetstimmar i anspråk för en handläggare motsvarar dessa ärenden 83 550 arbetstimmar. (Att ett ärende tar ungefär tre timmar är en uppskattning baserad på att försäkringskassorna i sina rapporter ofta angett denna arbetstid per ärende.) Detta motsvarar drygt 60 årsarbetare (81 000 minuter arbetstid/år). Vid en årskostnad på 200 000 kr per arbetstagare skulle kommunerna i rena lönekostnader spara in minst 12 miljoner kr per år. Därtill kommer inbesparingar i form av s.k. overheadkostnader (lokaler, administration, ADB-kostnader och andra förvaltningskostnader).

Ett annat - och enligt utredningens bedömning mera rättvisande sätt att räkna - är att utgå från en kostnad av 1 000 kr per ärende (dvs. försäkringskassornas självkostnad; se härom RFV:s anslagsframställning för budgetåren 1995/96-1997/98). Kommunernas kostnader skulle då - förutsatt att kommunerna kan tillgodogöra sig besparingarna fullt ut - kunna minskas med omkring 28 miljoner kr per år. (Detta belopp omfattar då alla besparingsposter, inte endast lönekostnaderna.)

7.7.4 Vad innebär reformen för statens kostnader för rättshjälpen?

Statens nettokostnader för allmän rättshjälp i angelägenheter rörande underhållsbidrag (utomprocessuella och i domstol) låg budgetåret 1992/93 på 45,8 miljoner kr. Genomsnittskostnaden per ärende låg på 4 398 kr.

Av upplysningar utredningen fått från Rättshjälpsmyndigheten framgår att ungefär 60 procent av kostnaderna ligger på utomprocessuella ärenden, dvs. angelägenheter som inte gått till domstol. Om man antar att omkring två tredje-

delar av de utomprocessuella ärendena i framtiden kommer att handläggas av försäkringskassorna skulle besparingen i denna del grovt kunna uppskattas till 20 miljoner kr per år.

Därtill kommer de underhållsbidragsfrågor som handläggs inom ramen för mål om äktenskapsskillnad och mål om vårdnad (se SCB, Vårdnad och underhåll 1992). Om man antar att kostnaden för underhållsbidragsfrågorna är något lägre i dessa ärenden än i rena underhållsbidragsärenden och att ungefär hälften av ärendena i framtiden kommer att handläggas på försäkringskassorna kan man grovt uppskatta att statens kostnader kommer att minska med ytterligare 8 miljoner kr.

Vidare kommer försäkringskassornas verksamhet att minska kostnaden för den del av rättshjälpen som ges i form av rådgivning. Man kan också räkna med en minskad belastning på rättshjälpsanslaget i och med att man genom reformen kommer till rätta med de s.k. skenprocesserna.

Sammantaget uppskattar utredningen att reformen kommer att minska statens kostnaderna för rättshjälpen med omkring 35 miljoner kr per år.

DEL III

UNDERHÅLL

TILL BARN

8 Fördelningen av underhållsansvaret mellan föräldrarna och bestämmande av underhållsbidragets storlek

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att underhållsbidrag till barn även i framtiden skall bestämmas enligt en kvotdelningsmetod. Utredningen föreslår dock vissa förändringar i sättet att beräkna underhållsbidragen. Syftet är att minska föräldrarnas ekonomiska beroende av varandra, att förenkla beräkningssättet och att få ett mera rättvist resultat i vissa fall. Utredningen kallar sin metod nettokvotdelningsmetoden.

Liksom hittills uppskattas först barnets behov av underhåll till ett visst belopp. Härefter beräknas varje förälders nettoinkomst, dvs. bruttoinkomsten minskad med vissa kostnader för inkomstens förvärvande och med skatten. Underhållsbidraget får man sedan i princip fram genom att fördela det belopp som räknats fram för barnets behov proportionellt mellan föräldrarna efter deras resp. nettoinkomster. Om det underhållsbidrag som man då får fram är så högt att det belopp den bidragsansvarige får kvar till sin egen försörjning inte räcker till måste underhållsbidraget sänkas. Skulle å andra sidan boförälderns andel av barnets kostnader inkräkta på det belopp som denna förälder bör förbehållas för den egna försörjningen får underhållsbidraget, om det finns utrymme för det, höjas.

Vid bedömningen av barnets behov får man liksom hittills i stor utsträckning falla tillbaka på schablonbelopp som motsvarar vad barn i en viss ålder normalt kostar. Utredningen föreslår dock att schablonbeloppen skall höjas något jämfört med i dag.

När underhållsbidraget bestäms får föräldrarna liksom hittills förbehålla sig ett belopp för eget underhåll. Bostadskostnaden beräknas för sig efter vad som är skäligt. För övriga vanliga levnadskostnader får föräldern förbehålla sig ett normalbelopp som bör frångås endast i rena undantagsfall. Med 1994 års siffror blir normalbeloppet per månad 4 312 kr (147 procent av basbeloppet för år räknat) för en ensamstående och 3 520 kr (120 procent av basbeloppet för år räknat) för en sammanboende förälder. Detta innebär att nivån kommer att ligga högre än Socialstyrelsens vägledande norm för socialbidrag och högre än de normalbelopp som tillämpas vid exekution. Något särskilt förbehåll för hemmavarande make eller sambo medges inte. Vidare likställs hemmavarande barn och bidragsberättigade barn.

8.1 Utredningens uppdrag

I utredningens uppdrag ingår att lämna förslag som innebär att beräkningen av underhållsbidrag förenklas. Det ingår också att bedöma om nuvarande förbehållsbelopp - särskilt för s.k. hemmamake och för bostadskostnader - är rimliga eller om de kan begränsas.

I direktiven framhålls att vårdnads- och umgängesfrågor framdeles i allt större utsträckning kommer att få individuella lösningar som är anpassade efter förhållandena i det enskilda fallet och att en sådan utveckling inte bör motverkas genom alltför schabloniserade regler om underhållsbidrag.

Utgångspunkten i direktiven är att FB:s grundläggande principer om föräldrars underhållsskyldighet skall behållas. Även i fortsättningen bör alltså gälla att ett barns föräldrar skall svara för barnets underhåll efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga samt vidare att föräldrarna sinsemellan skall ta del i kostnaderna för barnets underhåll, var och en efter sin förmåga.

8.2 Beräkningen av underhållsbidrag i dag

8.2.1 Bakgrund

Nu gällande bestämmelser om beräkning av underhållsbidrag till barn trädde i kraft den 1 juli 1979.

Före 1979 års underhållsreform fanns det i praxis inte några allmänt vedertagna principer för hur man skulle beräkna underhållsbidrag till barn. Stora variationer förekom i de metoder som tillämpades av de allmänna domstolarna liksom av barnavårdsnämnder och advokater när dessa medverkade vid tillkomsten av avtal om underhåll. (Barnavårdsnämnderna var kommunala nämnder vars uppgifter numera sköts av socialnämnderna.) Vid många barnavårdsnämnder beräknades underhållsbidraget till en viss andel av bruttolönen; 10-12 procent av bruttolönen för underhåll till ett barn, 18-20 procent av bruttolönen för underhåll till två barn etc. På vissa håll tillämpades den s.k. Järfällamodellen, som byggde på att den bidragsansvariga föräldern förbehölls ett visst belopp för eget och annans underhåll i kombination med att en viss procentsats av det återstående beloppet (den s.k. underhållsbidragsgrundande inkomsten) togs i anspråk för underhållsbidrag; 14 procent för underhållsbidrag till ett barn, 11 procent per barn för underhållsbidrag till två barn och 9 procent per barn för underhållsbidrag till tre barn.

Ett av huvudsyftena med 1979 års reform var att mildra underhållsbördan för bidragsansvariga med svag ekonomi. Ett annat mål var att få till stånd en mera enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna. I 7 kap. FB angavs därför vissa utgångspunkter till ledning för bestämmande av underhållsbidragen. Därutöver gjordes i förarbetena en rad uttalanden om det närmare förfarandet. Det bedömdes också att det fanns behov av rådgivande anvisningar för de dåvarande barnavårdsnämnderna och för försäkringskassorna. Regeringen gav därför Socialstyrelsen och RFV i uppdrag att utarbeta vissa riktlinjer för bedömningen av underhållsfrågor.

8.2.2 De grundläggande bestämmelserna i FB m.m.

Enligt 7 kap. 1 § FB skall föräldrarna svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. När underhållsskyldigheten bestäms skall hänsyn tas till barnets egna inkomster och tillgångar samt till vissa av barnets sociala förmåner. Sinsemellan skall föräldrarna ta del i kostnaderna för barnets underhåll var och en efter sin förmåga.

När underhållsbidraget bestäms får den bidragsansvarige förbehålla sig ett belopp för eget eller annans underhåll (förbehållsbelopp) enligt bestämmelserna

i 7 kap. 3 § FB.

Förbehållsbeloppet för den bidragsansvariges eget underhåll innefattar alla vanliga levnadskostnader. Bostadskostnaden beräknas för sig efter vad som är skäligt. De andra levnadskostnaderna beräknas med ledning av ett normalbelopp som för år räknat utgör 120 procent av basbeloppet enligt AFL. Normalbeloppet per månad år 1994 är 3 520 kr.

Om det finns särskilda skäl får ett belopp förbehållas för underhåll åt make som den bidragsansvarige varaktigt bor tillsammans med. Med make jämställs annan som den bidragsansvarige varaktigt bor tillsammans med, om de har barn gemensamt. Förbehållsbeloppet bestäms på samma sätt som för den bidragsansvarige själv. Normalbeloppet utgör dock 60 procent av basbeloppet (1 760 kr per månad år 1994).

Har den bidragsansvarige hemmavarande barn får han eller hon vidare förbehålla sig ett belopp per barn som, tillsammans med vad som utges av den andra föräldern eller för dennas räkning, för år utgör 40 procent av gällande basbelopp (med 1994 års siffror 1 173 kr/månad). Rätten kan dock bestämma ett annat förbehållsbelopp om det föranleds av omständigheterna i det särskilda fallet.

Socialstyrelsen har arbetat fram detaljerade riktlinjer för hur man räknar ut underhållsbidrag. De är intagna i publikationen "Underhållsbidrag till barn, Allmänna råd från socialstyrelsen 1989:6" (i det följande benämnd "Allmänna råd"). De allmänna råden - som till stor del bygger på uttalanden i förarbetena till 1979 års reform - vänder sig i första hand till de tjänstemän i kommunerna som medverkar vid fastställande av underhållsbidrag. De har emellertid fått stort genomslag och detta även i domstolspraxis.

I det följande går utredningen igenom den modell för beräkning av underhållsbidrag som allmänt används. Den benämns ofta kvotdelningsmetoden.

Det kan här framhållas att båda föräldrarnas förmåga i princip bestäms på samma sätt (Allmänna råd s. 44 och Agell, A., Underhåll till barn och make, 4:e uppl. 1988, s. 27 och 59). Således förutsätts, även om det inte uttryckligen framgår av lagtexten, att även boföräldern av sin inkomst får avräkna ett förbehållsbelopp för egna levnadskostnader osv.

8.2.3 Allmänt om metoden för att bestämma underhållsbidragets storlek

Den metod för att beräkna underhållsbidragets storlek som normalt används och vars grundlinjer utvecklades i förarbetena till 1979 års underhållsreform går i ett enkelt fall, där föräldrarna har ett barn, i korthet ut på följande. Först beräknas barnets behov av underhåll till ett visst belopp. Härefter beräknas varje förälders inkomst efter skatt. Från nettoinkomsten dras sedan ett visst

belopp för förälderns eget och eventuell makes eller sambos underhåll. Restbeloppet utgör ett *överskott* som bör kunna tas i anspråk för underhåll åt barnet. Underhållsbidraget erhålls därefter genom att det belopp som har beräknats för barnets behov fördelas mellan föräldrarna i proportion till deras överskott.

$$\text{Barnets behov} \times \frac{\text{den bidragsansvariges överskott}}{\text{föräldrarnas sammanlagda överskott}} = \text{underhållsbidraget.}$$

Exempel:
Om ett visst barns behov av underhållsbidrag beräknats till 1 500 kr per månad, den bidragsansvariges överskott till 1 900 kr och boförälderns överskott till 900 kr kan underhållsbidraget enligt den s.k. kvotdelningsmetoden beräknas till

$$1\,500 \times \frac{1\,900}{2\,800} = 1\,018 \text{ kr.}$$

De 482 kr som återstår för att barnets behov på 1 500 kr skall vara täckt får boföräldern ta av sitt överskott på 900 kr

$$(1\,500 \times \frac{900}{2\,800} = 482 \text{ kr}).$$

Underhållsbidraget får inte inkräkta på det belopp som förbehållits den bidragsansvarige. Om båda föräldrarnas överskott i exemplet antas vara 500 kr i månaden skulle underhållsbidraget, beräknat på samma sätt som nyss, ha blivit 750 kr. Den bidragsansvarige kan emellertid inte förpliktas att betala mer än sitt överskott på 500 kr. (Från den s.k. reduceringsregeln har här bortsetts. Angående denna se avsnitt 8.2.4.3.) Den resterande delen av barnets behov, dvs. 1 000 kr, får boföräldern, som har ett överskott på 500 kr, stå för.

8.2.4 Närmare om metoden

8.2.4.1 Barnets behov

Schabloner

Även om de individuella förhållandena är avgörande får man vid bedömningen av ett barns behov i stor utsträckning falla tillbaka på schablonbelopp; vad barn i en viss ålder normalt kostar.

Socialstyrelsen har gjort beräkningar över vad ett barn behöver för att dess normalbehov av mat, kläder, utrustning, m.m. skall vara tillgodosedda.

Eftersom kostnaderna varierar med barnets ålder har Socialstyrelsen valt att utgå från tre åldersgrupper. För barn i åldern 0-6 år är normalkostnaden 65

procent av basbeloppet (1 907 kr/månad år 1994), för barn i åldern 7-12 år är normalkostnaden 80 procent av basbeloppet (2 347 kr/månad år 1994) och för barn som är 13 år eller äldre är normalkostnaden 95 procent av basbeloppet (2 787 kr/månad år 1994).

Schablonbeloppen omfattar följande poster.

- livsmedel
- förbrukningsvaror
- hygien
- kläder och skor
- lek och fritid
- husgeråd och inventarier
- barnvagn, spjälsäng m.m.
- TV, radio, reparationer m.m.
- dagstidningar, telefon m.m.
- hushållsel
- försäkringar
- fickpengar (bio, bad, tidningar, "fika", m.m.)

I posten "lek och fritid" ryms endast vanliga skidor, pjäxor, träningsoverall, gymnastikskor m.m. Kostnader för ishockey, ridning, balett, utförsåkning m.m. ingår inte. Inte heller ingår kostnad för musikinstrument, musikanläggning eller musiklektioner.

Bostadskostnad

Den förälder som barnet varaktigt bor tillsammans med får i allmänhet förbehålla sig skälig bostadskostnad både för egen del och barnets del. Någon särskild bostadskostnad påförs därför inte barnet (prop. 1978/79:12 s. 104).

Barnomsorg

Till schablonbeloppet för barnets behov läggs faktiska kostnader för barnomsorg. Normalt godtas inte högre kostnad än den som gäller vid kommunal barnomsorg (prop. 1978/79:12 s. 104 och Allmänna råd s. 37).

Särskilt höga kostnader

Är kostnaderna för ett barn särskilt höga, t.ex. på grund av sjukdom eller handikapp, och täcks kostnaderna inte av sociala förmåner eller liknande tas de upp som ett särskilt kostnadsbelopp för barnet.

Sociala förmåner

Från barnets sålunda framräknade behov avräknas vissa sociala förmåner som barnet har rätt till, t.ex. det allmänna barnbidraget, och inkomster som barnet kan ha (7 kap. 1 § första stycket FB). Mindre inkomster av feriearbete eller

liknande påverkar normalt inte föräldrarnas underhållsskyldighet. Värdet av mera betydande tillgångar kan också beaktas. I allmänhet tas dock endast hänsyn till avkastningen (prop. 1978/79:12 s. 154).

Behov av underhåll

Återstående belopp utgör barnets behov av underhåll.

Standardtillägg

Schablonbeloppen bildar, som framgått, endast en utgångspunkt för beräkningen av den kostnad för barnet som skall fördelas mellan föräldrarna. Barnets behov av underhåll kan vara högre på grund av individuella förhållanden på barnets sida, t.ex. barnomsorgskostnader. Barnet kan emellertid också, enligt förarbetena, göra anspråk på högre standard och därmed större underhåll ju bättre föräldrarnas ekonomiska ställning är. Man kan också beskriva saken så att även mindre angelägna behov för barnet bör tillgodoses, om föräldrarna har det gott ekonomiskt ställt. Meningen torde vara att barnets ekonomiska standard i huvudsak skall motsvara föräldrarnas (prop. 1978/79:12 s. 83, 105, 154, 400 och 422). Barnet kan, heter det i motiven, efter en glidande skala göra anspråk på en högre standard för egen del ju bättre ställt föräldrarna har det i ekonomiskt hänseende. Frågan i vad mån ett sådant s.k. standardtillägg skulle tillerkännas barnet har prövats i rättsfallet NJA 1985 s. 781.

8.2.4.2 Föräldrarnas ekonomiska förmåga

Faktisk inkomst

Sedan barnets behov av underhåll uppskattats skall en beräkning göras av vad var och en av föräldrarna bör bidra med. En förälders ekonomiska förmåga att ta del i underhållet kommer som regel till uttryck i hans eller hennes faktiska inkomst- och förmögenhetsförhållanden.

Förvärvsförmåga

Om en förälder utan godtagbar anledning underlåter att skaffa sig inkomster som sätter honom eller henne i stånd att bidra till barnets underhåll kan underhållsskyldigheten bestämmas med hänsyn till den verkliga förvärvsförmågan. En förälders intresse av att själv få avgöra hur han eller hon skall inrätta sitt liv får sålunda tåla vissa inskränkningar med hänsyn till plikten att underhålla barn (prop. 1978/79:12 s. 402 och 423. Se även s. 106 och 107.) Skälen till att förvärvsförmågan inte utnyttjas fullt ut kan vara många; vård av barn, studier, personliga prioriteringar m.m. Frågan huruvida underhållsskyldigheten skall bestämmas efter den verkliga förvärvsförmågan eller efter de faktiska ekonomiska förhållandena har prövats i flera rättsfall, se bl.a. NJA 1985 s. 768, 1990 s. 201, 205, 495 och 697, 1991 s. 40 samt 1992 s. 550.

Förbehåll; normalbelopp

Innan en förälder anses ha förmåga att betala något underhållsbidrag skall han eller hon ha medel till sin egen försörjning. Vardera föräldern får därför som regel av inkomsten efter skatt förbehålla sig ett normalbelopp som för år räknat utgör 120 procent av basbeloppet, dvs. 3 520 kr per månad år 1994 (7 kap. 3 § andra stycket FB).

Normalbeloppet innefattar alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnaden; utgifter för mat, kläder, tvätt, hygien, gas, elektricitet, telefon, TV-avgift, tidningar, försäkringsavgifter, fackföreningsavgifter, normala utgifter för hälso- och sjukvård samt kostnader för resor till och från arbetet (prop. 1978/79:12 s. 99).

Särskilt förbehåll

Det kan i vissa fall finnas anledning att räkna med ett högre eller ett lägre förbehållsbelopp än normalbeloppet. Ett lägre belopp kan komma ifråga om föräldern har exceptionellt låga levnadskostnader, t.ex. om han eller hon lever utomlands med låga levnadskostnader. Enbart den omständigheten att föräldern bor tillsammans med annan, som har egen inkomst, och därigenom kan göra vissa besparingar bör emellertid, enligt förarbetena, i de flesta situationer inte leda till en minskning av förbehållsbeloppet för andra kostnader än bostadskostnaden (prop. 1978/79:12 s. 100 och Allmänna råd s. 70). Föräldern kan också förbehållas mer än normalbeloppet, om det visas att utgifterna för förälderns vanliga levnadskostnader på grund av särskilda omständigheter är onormalt stora eller extra utgifter annars framstår som nödvändiga (s.k. särskilda förbehållsbelopp). Så kan exempelvis förbehållsbeloppet bestämmas till ett belopp som överstiger normalbeloppet om en förälder har särskilda kostnader till följd av sjukdom (läkarvård, medicin, resor, diet m.m.) och kostnaderna inte kompenseras genom försäkringsersättning eller på annat sätt. Också räntor på lån för rimliga ändamål kan berättiga till en höjning av förbehållsbeloppet. I begränsad utsträckning kan även amorteringar beaktas, t.ex. på ett studielån eller på en skuld för nödvändigt bohag efter en separation eller för en bil som är oundgängligen nödvändig i arbetet eller av andra särskilda skäl (prop. 1978/79:12 s. 99 och Allmänna råd s. 70-75). I rättsfallet NJA 1993 s. 549 togs hänsyn till en skuld som den bidragsansvarige ådragit sig vid avyttring av familjens gemensamma villafastighet.

Skälig bostadskostnad

Utöver nämnda förbehåll får förbehåll göras för skälig bostadskostnad (7 kap. 3 § andra stycket FB). Den faktiska kostnaden, dvs. bruttokostnaden för bostaden minskad med eventuellt bostadsbidrag, ligger till grund för beräkningen (NJA 1987 s. 569, RH 1992:93 och prop. 1978/79:12 s. 100). Ett lägre belopp än det verkliga bör, enligt förarbetena, förbehållas om bostadskostnaden är

oskäligt hög med hänsyn till kostnadsläget på orten eller om bostaden får anses vara alltför stor i förhållande till familjens storlek (NJA 1990 s. 201). Å andra sidan bör ett visst minsta belopp alltid tillgodoräknas om bostadskostnaden är osedvanligt låg (NJA 1991 s. 40 och prop. 1978/79:12 s. 100).

Socialstyrelsen och RFV meddelar årligen vägledande normer för bedömningen av skälig bostadskostnad vid beräkning av underhållsbidrag (för år 1994 se Socialstyrelsens meddelandeblad nr 15/93). Normerna anger genomsnittlig bostadskostnad och högsta godtagbara bostadskostnad för olika familjetyper i Stor-Stockholm, Stor-Göteborg, övriga kommuner med mer än 75 000 invånare och övriga kommuner med mindre än 75 000 invånare.

Uppgifterna baseras på resultatet av två bostadsundersökningar som årligen görs av SCB och på en prognos av bostadskostnadsutvecklingen från Konjunkturinstitutet.

Beloppen som anges skall jämföras med bostadskostnaden före avdrag för eventuellt bostadsbidrag.

Vad gäller eget bostadshus räknas amorteringar på fastighetslån i allmänhet inte in i bostadskostnaden. Ränteutgifterna medräknas i princip, men beräknas med beaktande av rätten till ränteavdrag vid beskattningen (prop. 1978/79:12 s. 100). Motsvarande gäller för lån för inköp av bostadsrättslägenhet. I bostadskostnaden för egen fastighet ingår vidare fastighetsskatt, bränslekostnader, övriga driftkostnader samt eventuell tomträttsavgäld (Allmänna råd s. 81). Bor föräldern i en bostadsrättslägenhet beaktas månadsavgiften.

Att den bidragsansvariga föräldern tidvis har barnet boende i sitt hem kan beaktas vid bedömningen av bostadens kostnad i förhållande till hushållets storlek (se NJA 1987 s. 569). Som tumregel förordas i de allmänna råden att två eller tre "umgängesbarn" räknas som ett barn som ingår i hushållet, fyra "umgängesbarn" räknas som två barn i hushållet osv. (se Allmänna råd s. 82).

Gifta eller sammanboende vuxna anses i princip böra svara för halva bostadskostnaden var, i den mån de har ekonomisk förmåga (prop. 1978/79:12 s. 100). I vissa fall läggs dock en större del av bostadskostnaden på en av de vuxna sammanboende. Så sker t.ex. i vissa fall om de barn som ingår i hushållet inte är gemensamma och nettobostadskostnaden för dessa barns del är betydande (prop. 1978/79:12 s. 100 och 101 samt Allmänna råd s. 79). Är en förälder gift eller sammanboende, får han eller hon alltså normalt förbehålla sig halva bostadskostnaden. Den andra halvan antas den andra vuxna i hushållet stå för.

Om den bidragsansvarige är gift eller sambo med någon som inte kan bidra till bostadskostnaden kan han eller hon i vissa lägen få förbehålla sig hela bostadskostnaden. Denna möjlighet är kopplad till en rätt för den bidragsansvarige att - enligt regler som behandlas nedan - göra förbehåll för underhåll åt s.k. hemmamake. Om föräldern inte får göra något sådant förbehåll får han eller hon förbehålla sig samma bostadskostnad som en ensamstående (prop. 1978/79:12 s. 100 och Allmänna råd s. 79).

"Hemmamakeförbehåll"

För att förbehåll skall få göras för underhåll åt s.k. hemmamake krävs att det föreligger *särskilda skäl* (7 kap. 3 § tredje stycket FB). 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 kräver särskild vård i hemmet på grund av sjukdom eller liknande förhållande (se NJA 1983 s. 678, jämför även NJA 1982 s. 133, 1990 s. 495 och 697). Ett annat skäl kan vara att den hemmavarande maken är förhindrad att förvärvsarbeta på grund av ålder, sjukdom eller att arbetstillfällen saknas (prop. 1978/79:12 s. 98, jämför även s. 106 och 107). En förutsättning för rätt till förbehållsbelopp är, enligt förarbetena, att "hemmamaken" har ingen eller endast låg inkomst, däri inräknat de sociala förmåner som utgår (prop. 1978/79:12 s. 99).

För make får förbehåll göras med normalt 60 procent av basbeloppet för år räknat, dvs. för år 1994 med 1 760 kr i månaden. Till detta kommer bostadskostnaden.

Med make jämställs annan som föräldern varaktigt sammanbor med om de har barn gemensamt (7 kap. 3 § tredje stycket FB).

Rätten till förbehåll avser i första hand make utan egen inkomst (prop. 1978/79:12 s. 159). Det kan dock hända att en s.k. hemmamake har en mindre, egen inkomst som kan användas till den egna försörjningen. Kan maken klara sin egen försörjning får den bidragsansvarige inte tillgodoräkna sig något förbehållsbelopp för makens del. Enligt förarbetena bör maken anses klara sig själv om han eller hon har en nettoinkomst som motsvarar 1,2 basbelopp och halva bostadskostnaden (prop. 1978/79:12 s. 159 och 160).

Är inkomsten lägre, bör - enligt förarbetena - ett reducerat förbehållsbelopp kunna tillgodoräknas den bidragsansvarige. I förarbetena rekommenderas att det fulla förbehållsbeloppet för andra levnadskostnader än bostadskostnaden minskas med halva nettoinkomsten. Detta innebär att den bidragsansvarige får tillgodoräkna sig ett reducerat förbehållsbelopp om 30 procent av basbeloppet om hemmamaken har en egen nettoinkomst som motsvarar 60 procent av basbeloppet.

Exempel:
Den s.k. hemmamaken har en nettoinkomst på 1 760 kr i månaden. Det fulla s.k. makeförbehållet minskas då med hälften av detta belopp, dvs. med 880 kr i månaden. Den bidragsansvarige får alltså tillgodoräkna sig ett förbehåll för underhållet med 880 kr i månaden (1 760 - 880 = 880).

Bakom den i förarbetena förordade lösningen ligger tanken att man bör ha en mjuk avtrappning. Den i förarbetena förordade lösningen återkommer i de allmänna råden (s. 76).

Förälderns överskott

Det belopp som återstår sedan summan av förbehållen avräknats från inkomsten efter skatt utgör förälderns överskott.

Flera barn. Hemmavarande barn

Om en person är underhållsskyldig mot flera barn är utgångspunkten att barnen skall vara likställda. Bestämmelserna i FB ger emellertid hemmavarande barn ett visst försteg framför bidragsberättigade barn. Detta försteg förklaras av att bidragsberättigade barn garanteras en viss minimiförsörjning genom bidragsförskottssystemet. Någon motsvarande garanti har i allmänhet inte hemmavarande barn (prop. 1978/79:12 s. 101).

Om ett beräknat underhållsbidrag skulle leda till intrång i det hemmavarande barnets behov görs därför först ett förbehåll för detta barn. Förbehållet uppgår normalt - tillsammans med vad som utges för barnet från den andra föräldern eller för dennas räkning (t.ex. bidragsförskott som lämnas i förhållande till den andra föräldern) - till 40 procent av basbelopp per år, dvs. för år 1994 1 173 kr i månaden. Omständigheterna i det enskilda fallet kan emellertid göra det motiverat att räkna med ett högre eller ett lägre belopp (7 kap. 3 § fjärde stycket FB samt prop. 1978/79:12 s. 101 och 102, se även a. prop. s. 106 och 107).

Ett större förbehåll kan vara nödvändigt t.ex. om barnet på grund av sjukdom eller liknande behöver vård som kostar mycket eller om barnet är i tonåren och därför har stora behov (prop. 1978/79:12 s. 161). I de allmänna råden uttalas att minimibehovet för en tonåring bör kunna beräknas till 60 procent av basbeloppet. Kostnader för barnomsorg höjer också enligt de allmänna råden det hemmavarande barnets minimibehov (Allmänna råd s. 77 och 78). Det allmänna barnbidraget torde inte böra räknas av på förbehållsbeloppet (prop. 1978/79:12 s. 102 samt Agell a.a. s. 71). Däremot beaktas barnets egna inkomster (prop. 1978/79:12 s. 161).

Exempel (förbehållsbelopp för hemmavarande barn):

Den bidragsansvariges överskott	400 kr
Hans eller hennes makes/sambos överskott	400 kr
Förbehåll för hemmavarande barn	1 173 kr

Den bidragsansvariges andel av förbehållet för det hemmavarande barnet blir då 773 kr. Överskottet på 400 kr räcker alltså inte ens till hans eller hennes andel av förbehållet för det hemmavarande barnet och något underhållsbidrag till det bidragsberättigade barnet kan inte betalas. (Från den s.k. reduceringsregeln har här bortsetts. Angående denna se avsnitt 8.2.4.3.)

Exempel (förbehållsbelopp för hemmavarande barn för vilket den andra föräldern betalar underhållsbidrag):

Den bidragsansvariges överskott	600 kr
Underhållsbidrag från det hemmavarande barnets andra förälder (bidragsförskott)	1 173 kr
Förbehåll för hemmavarande barn	1 173 kr

I detta fall får den bidragsansvarige inte göra något förbehåll för det hemmavarande barnet. Förbehållsbeloppet täcks av bidragsförskottet.

8.2.4.3 Ett tillämpningsexempel

Sedan vardera förälderns överskott räknats fram på det sätt som nu har beskrivits fördelar man barnets behov på föräldrarna efter deras resp. förmåga enligt den formel som tagits in ovan i avsnitt 8.2.3.

Ett tillämpningsexempel:

Den underhållsbidragsansvarige (uha) har en månadslön på 15 000 kr. Boföräldern (bof) har en månadslön på 13 000 kr. De har ett barn som är 13 år.

Barnets behov	
Schablon 13 år	2 787 kr/månad
Barnbidrag	- 750 kr/månad
Behov av underhåll	**2 037 kr/månad**

Beräkning av föräldrarnas överskott

	Uha	Bof
Lön	15 000	13 000
– Skatt	4 450	3 766
– Eget förbehåll	3 520	3 520
– Hyra	4 300	5 200
+ Bostadsbidrag	384	1 634
	3 114	2 148

$$\text{Underhållsbidraget} = 2\,037 \times \frac{3\,114}{3\,114 + 2\,148}$$

dvs. 1 205 kr per månad. De 832 kr som fattas för att barnets behov skall vara täckt får boföräldern skjuta till av sitt överskott.

En förälder kan, som framgått, aldrig åläggas att betala underhållsbidrag om han eller hon saknar förmåga till det. Underhållsbidrag kan således i princip inte bestämmas till ett belopp som överstiger överskottet.

Exempel:
Barnets normalbehov 1 600 kr.
Vardera förälderns överskott 400 kr.
En proportionering skulle i detta fall ge ett underhållsbidrag på 800 kr

$$1\,600 \times \frac{400}{400 + 400}$$

Den bidragsansvarige kan dock inte förpliktas att utge mer än sitt överskott om i detta fall 400 kr. Ett högre underhållsbidrag skulle ju inkräkta på förbehållsbeloppet som han eller hon ansetts böra få reservera för egna behov m.m.

I förarbetena och i de allmänna råden rekommenderas dessutom att inte hela överskottet tas i anspråk för underhållsbidrag. När det preliminära underhållsbidraget räknats fram bör det - enligt råden - i förekommande fall reduceras så att den bidragsansvarige i allmänhet får behålla minst 300 kr utöver förbehållsbeloppen (Allmänna råd s. 33, 69 och 85, prop. 1978/79:12 s. 103 och Lagutskottets betänkade 1978/79:LU9 s. 56).

Exempel:
Två bidragsberättigade barn
Varje barns behov 1 600 kr
Den bidragsansvariges överskott 1 600 kr
Boförälderns överskott 1 800 kr

$$1\,600 \times \frac{1\,600}{1\,600 + 1\,800} = 753 \text{ kr per barn}$$

eller 1 506 kr för två barn.

Den bidragsansvarige får inte behålla 300 kr av sitt överskott om han eller hon skall betala 753 kr per barn och månad. Underhållsbidraget bör därför enligt den s.k. reduceringsregeln begränsas till totalt 1 300 kr (1 600 - 300) eller 650 kr per barn.

Någon motsvarighet till "reduceringsregeln" finns inte för boförälderns del, utan boförälderns hela överskott kan tas i anspråk för underhåll till barnet.

Det bör här slutligen betonas att ett underhållsbidrag som har räknats fram enligt den allmänna modellen bör kontrolleras genom en allmän skälighetsbedömning och vid behov korrigeras (prop. 1978/79:12 s. 107 och 398).

8.3 Beräkning av egna levnadskostnader i andra sammanhang

8.3.1 Inledning

Utredningen kommer senare att diskutera hur stora levnadskostnader man bör ta hänsyn till när man beräknar underhållsbidrag. De normer som används i andra sammanhang kan då tjäna till ledning. Därför följer här en redogörelse för dem (8.3.2-8.3.5). I avsnitt 8.3.6 finns en sammanfattande jämförelse.

Förutom de förbehållsbelopp som i dag tillämpas vid bestämmande av underhållsbidrag till barn finns liknande normer i exekutionsrättsliga sammanhang och inom socialbidragssystemet. Dessa normer kommer att behandlas i det följande. Också Konsumentverkets beräkningar av skäliga hushållskostnader kommer att tas upp. De nämnda normerna är samtliga välkända och används inom de olika områden där de är tillämpliga.

8.3.2 De exekutionsrättsliga förbehållsbeloppen

8.3.2.1 Exekution i lön

UB anvisar två olika former för exekution i lön, nämligen utmätning av lön och införsel. För dessa båda former av löneexekution gäller i flera hänseenden gemensamma regler. De båda exekutionsformerna uppvisar också vissa olikheter. Utmätning av lön kan bara ske under sex månader per år medan någon sådan inskränkning inte finns för införsel. Även i vissa andra avseenden är införsel en mera effektiv indrivningsform än utmätning av lön. Bl.a. är förbehållsbeloppen vid införsel regelmässigt lägre än de utmätningsfria beloppen vid löneutmätning, vilket innebär att man kan ta mer ur gäldenärens lön vid införsel än vid löneutmätning.

8.3.2.2 Förbehållsbeloppen vid införsel

Införsel i lön eller liknande ersättning får ske för underhållsbidrag och för de flesta statliga fordringar. Enligt 15 kap. 6 a § UB får lön tas i anspråk för införsel endast i den mån lönen överstiger vad gäldenären behöver för eget underhåll och familjens behov. Detta kallas gäldenärens förbehållsbelopp.

Förbehållsbeloppet bestäms med ledning av vissa i kronor per år i lagbestämmelsen angivna normalbelopp för ensamstående, sammanlevande makar och därmed jämställda samt barn. Dessa normalbelopp skall multipliceras med ett jämförelsetal som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget (konsumentprisindex) i oktober månad föregående år och prisläget i oktober 1990.

Normalbeloppen skall anses innefatta alla vanliga levnadskostnader. Bostadskostnaden beräknas särskilt och läggs till normalbeloppen.

RSV fastställer med de utgångspunkter som nämnts normalbelopp. För år 1994 utgör normalbeloppet för en ensamstående gäldenär 3 581 kr i månaden, för sammanlevande makar och därmed jämställda 5 937 kr i månaden och för varje barn 2 040 kr i månaden (RSFS 1993:16).

Till vanliga levnadskostnader räknas enligt RSV:s rekommendationer i ett hushåll normalt förekommande utgifter såsom för kost, kläder, tvätt, hygien, gas, elektricitet, telefon, TV-avgifter, försäkringsavgifter, fackföreningsavgifter och andra medlemsavgifter samt mindre utgifter för tillfälliga behov. Till normalbeloppet läggs gäldenärens kostnader för fullgörande av tjänst t.ex. utgifter för resor till och från arbetet samt utgifter på grund av nödvändig barntillsyn och utgifter till följd av sjukdom till den del kostnaderna inte ersätts av försäkringskassan eller på annat sätt. Tillägg till normalbeloppet görs också för betalning av skuld på grund av kreditköp, som avser beneficieegendom (exempelvis möbler, husgeråd och annan utrustning som är nödvändig för ett hem och dess skötsel), om borgenären kan få egendomen återtagen vid betalningsdröjsmål (RSV Ex 1993:1).

Vid bedömningen av bostadskostnaderna tillämpar kronofogdemyndigheterna inte några vägledande normer uttryckta i kronor. Huvudregeln i exekutionsrättsliga sammanhang är att den faktiska bostadskostnaden godtas och läggs till normalbeloppet. I vissa fall kan dock en reducering göras av bostadskostnaden (RSV Ex 1993:1). Detta kan, enligt RSV:s rekommendationer, ske om bostadskostnaden är oskäligt hög i förhållande till kostnadsläget på orten för en jämförbar bostad (dock inte vid mindre avvikelser), om en del av bostaden disponeras av en inneboende, i vissa fall när föräldrar och barn sammanbor samt om bostadsstandarden är väsentligt högre än vad som kan anses svara mot gäldenärens och familjens behov. Bostadsstandarden anses väsentligt överstiga hushållets behov

a) om hushåll med en boende disponerar större utrymme än tre rum och kök, eller

b) om annat hushåll disponerar större utrymme än tre rum och kök med tillägg av ett rum för varje person som tillkommer utöver en. Om synnerliga skäl föreligger, kan undantag medges från principen att bostadskostnaden reduceras om gäldenären eller familjen disponerar för stort antal rum i förhållande till antalet boende. Består bostaden av egen bostadsfastighet får hänsyn tas till ränteutgifter och nödvändiga driftkostnader. Amortering på bostadslån beaktas i skälig omfattning. Bor gäldenären i en bostadsrättslägenhet och har han eller hon lånat till insatsen får - utöver månadsavgiften - ränta och skälig amortering beaktas om lägenheten pantförskrivits för lånet. Motsvarande gäller lån som tagits för förbättring av bostadsrättslägenheten.

8.3.2.3 Utmätningsfria belopp

Lön och annan liknande ersättning kan också bli föremål för utmätning. Lön får tas i anspråk endast i den mån lönen uppenbart överstiger vad som behövs för gäldenärens och hans familjs underhåll samt till fullgörande av underhållsskyldighet som i övrigt åvilar honom eller henne (7 kap. 4 § UB). Närmare föreskrifter om det utmätningsfria beloppet meddelas av RSV.

Det utmätningsfria beloppet bestäms med ledning av normalbelopp. Normalbeloppet per månad för år 1994 är för ensamstående gäldenärer 3 760 kr, för sammanlevande makar och därmed jämställda 6 233 kr och för varje barn 2 141 kr (RFSF 1993:17). Normalbeloppen skall anses innefatta alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnaden, som beräknas särskilt och läggs till normalbeloppen.

I övrigt gäller i tillämpliga delar de rekommendationer som meddelats om bestämmande av förbehållsbelopp vid införsel (RSV Ex 1993:2).

8.3.2.4 Reformerad löneexekution

I prop. 1994/95:49 har regeringen föreslagit bl.a. att de två nuvarande formerna av löneexekution - utmätning av lön och införsel i lön - slås samman till ett enhetligt system, så att all löneexekution sker genom utmätning. Samma förbehållsbelopp föreslås gälla oavsett vilken sorts fordran löneutmätningen gäller. Förbehållsbeloppet skall liksom i dag bestämmas med ledning av ett normalbelopp som innefattar alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnaden, vilken beräknas särskilt och läggs till normalbeloppet.

Enligt förslaget skall normalbeloppen för vuxna ligga något högre än dagens normalbelopp vid införsel men lägre än nuvarande utmätningsfria belopp vid utmätning av lön. Nivån kommer därigenom att ligga högre än Socialstyrelsens vägledande norm för socialbidrag (se avsnitt 8.3.4). För barn görs en viss differentiering beroende på barnets ålder och dessa normalbelopp föreslås ligga i nivå med Socialstyrelsens normer.

Enligt förslaget skall normalbeloppen årligen räknas om i förhållande till konsumentprisindex.

Med 1994 års siffror blir normalbeloppen per månad 3 650 kr för ensamstående, 6 030 kr för makar och därmed jämställda, 1 936 kr för barn under sju år och 2 229 kr för äldre barn.

Även i det nya systemet är avsikten att RSV årligen skall utfärda föreskrifter och rekommendationer som bl.a. behandlar vilka "vanliga levnadskostnader" som normalbeloppet skall anses omfatta, vilka avvikelser som skall kunna göras därifrån och hur bostadskostnaden bör beräknas.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer. Inriktningen är att ikraftträdandet skall kunna ske den 1 januari 1996.

8.3.3 Skuldsanering

Enligt 8 § andra stycket skuldsaneringslagen (1994:334) skall en gäldenär som beviljas skuldsanering få förbehålla sig medel för sin egen och familjens försörjning. Därvid skall bestämmelserna i 15 kap. 6 a § UB om förbehållsbelopp vid införsel vara vägledande. Att normen är vägledande innebär att den normalt skall tillämpas, såvida det inte i det enskilda fallet finns särskild anledning att frångå den (prop. 1993/94:123 s. 113).

8.3.4 Socialbidragsnormerna

Enligt 6 § socialtjänstlagen har den enskilde rätt till bistånd för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Genom biståndet skall den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Socialbidragsnormerna varierar mellan landets kommuner.

Socialstyrelsen utarbetade år 1985 en vägledande norm för socialbidrag. Normen räknas upp varje år efter förändringar i basbeloppet. Enligt vad Regeringsrätten slagit fast bör normen läggas till grund för bedömningen av vad som är en skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen, om inte särskilda omständigheter föranleder något annat (rättsfallet RÅ 1993 ref. 11). Frågan om möjligheten för en kommun att utesluta en viss i Socialstyrelsens norm upptagen kostnadspost har härefter prövats av Regeringsrätten i en dom den 29 juni 1994 (RÅ 1994 ref. 58).

Som underlag för beräkningen av normen har Socialstyrelsen utgått från de budgetposter Konsumentverket använder vid beräkning av hushållets kostnader (Allmänna råd om socialbidrag 1992:4). Utöver Konsumentverkets budgetposter har lagts till en post som avser kostnad för läkarvård och tandvård.

För år 1994 gäller följande normer (Socialstyrelsens meddelandeblad nr 14/93).

	Ensamstående		Sammanboende	
	kr	% av bb*	kr	% av bb*
Livsmedel	1 572	53,6	2 828	96,4
Kläder och skor	396	13,5	783	26,7
Lek och fritid	185	6,3	373	12,7
Hälsa och hygien	129	4,4	267	9,1
Förbrukningsvaror	114	3,9	161	5,5
Möbler, husgeråd, TV, radio m.m.	411	14,0	534	18,2
Dagstidning, telefon, TV-avgift m.m.	355	12,1	378	12,9
Hushållsel	153	5,2	161	5,5
Hemförsäkring	32	1,1	41	1,4
Läkar- och tandvård	56	1,9	114	3,9
Summa	3 403	116,0	5 632	192,0

* bb = basbeloppet

För ensamstående rekommenderas alltså ett månadsbelopp av 3 403 kr och för sammanboende ett månadsbelopp av 5 632 kr.

Normen omfattar även barn i tre åldersgrupper; 0-3 år, 4-10 år och hemmavarande skolungdom 11-20 år.

För dessa tre grupper rekommenderas följande månadsbelopp för år 1994 (före allmänt barnbidrag).

Barn

0-3 år	1 643 kr (56 % av basbeloppet)
4-10 år	1 936 kr (66 % av basbeloppet)
11-20 år	2 229 kr (76 % av basbeloppet)

Normen för hemmaboende ungdomar som är 18 år eller äldre och som inte studerar är hälften av normen för sammanboende.

Socialstyrelsens normer för vuxna och barn omfattar inte lokala resor, barnomsorgsavgift, glasögon, stora läkar- och tandvårdskostnader, fackföreningsavgift m.m. Dessa poster anses av styrelsen ingå i en skälig levnadsnivå, men de har inte räknats in i normen eftersom kostnaderna för dessa poster varierar från kommun till kommun och från person till person.

Bostadskostnaden ligger utanför normen. En bidragsberättigad har rätt till socialbidrag för skäliga bostadskostnader. Lokala skillnader kan medföra variationer i vad som är att anse som skälig kostnad. Viss vägledning kan man, enligt Socialstyrelsens allmänna råd om socialbidrag (Allmänna råd 1992:4 s. 17), få av de normer som finns för högsta godtagbara bostadskostnad vid beräkning av underhållsbidrag. Högre bostadskostnad i t.ex. nyproduktion bör, enligt styrelsen, accepteras om inte billigare boende finns att tillgå på orten.

Socialtjänstkommittén har i sitt delbetänkande (SOU 1993:30) Rätten till

bistånd inom socialtjänsten föreslagit att försörjningsstödet i framtiden skall delas upp i en schabloniserad del och i en rätt till ersättning motsvarande de faktiska kostnaderna för ett antal andra behovsposter.

Den schabloniserade delen är avsedd att täcka hushållets normala kostnader för livsmedel, lek och fritid, hälsa och hygien, förbrukningsvaror, kläder och skor samt dagstidning, telefon, TV-avgift och liknande.

Normen för den schabloniserade delen av försörjningsstödet uttrycks i procent av basbeloppet och är enligt förslaget för ensamstående 100 procent, för sammanboende 85 procent per person, för barn 0-3 år 50 procent, för barn 4-10 år 60 procent och för hemmavarande skolungdom 11-20 år 70 procent.

Förutom det schabloniserade beloppet skall den enskilde i förekommande fall, enligt förslaget, ha rätt till ersättning motsvarande de faktiska kostnaderna för boende, hushållsel, lokala resor, barnomsorg, hemtjänst, hemförsäkring, läkarvård, akut tandvård, glasögon samt medlemskap i fackförening och erkänd arbetslöshetskassa.

Om särskilda skäl föreligger skall försörjningsstödet, enligt förslaget, justeras med skäligt belopp.

Kommunerna får utge försörjningsstöd med högre belopp än vad som följer av förslaget.

Socialtjänstkommitténs förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Socialdepartementet.

8.3.5 Konsumentverkets beräkningar

Konsumentverket räknar varje år ut vad som kan anses vara rimliga hushållskostnader för personer i olika åldrar, med olika kön och olika hushållsstorlekar. Kostnadsberäkningarna bygger på att personen skall klara sig på längre sikt.

Det är varken fråga om någon minimi- eller någon överflödsnivå. Budgeten omfattar t.ex. inte kostnad för semester, alkohol- och tobakskonsumtion, öl, läskedrycker, saft, småkakor eller godis. Det förutsätts att hushållet har begränsad tid för matlagning. I kostnadsberäkningarna för livsmedel ingår därför både råvaror och halvfabrikat.

Den beräknade kostnaden för en ensamstående man, en ensamstående kvinna och två sammanboende i åldern 31-49 år

	Man	Kvinna	Sambor
Livsmedel	1 690	1 380	2 670
Kläder och skor	440	440	880
Lek och fritid	280	280	560
Hygien	160	200	360
Förbrukningsvaror	100	100	150
Möbler, husgeråd, TV och radio	370	370	460
Dagstidning, telefon, TV-avgift	430	430	450
Hushållsel	180	180	200
Hemförsäkring	50	50	60
Summa	3 700	3 430	5 790

Kostnaden för livsmedel har angetts för det fall att alla mål äts hemma eller matlåda tas med till lunch.

Kostnader för t.ex. boende, fackföreningsavgifter, arbetsresor, barnomsorg och övriga försäkringar varierar och har inte kostnadsberäknats av Konsumentverket.

8.3.6 Jämförelser mellan de olika beloppen

8.3.6.1 Bostadskostnader

De bostadskostnader en gäldenär får tillgodoräkna sig vid indrivning är ofta väsentligt högre än vad som godtas vid beräkning av underhållsbidrag.

8.3.6.2 Övriga vanliga levnadskostnader

Levnadskostnader i kr och i relation till basbeloppet för år 1994 (35 200 kr)

	Ensamstående*	Makar, sambor** tillsammans
Socialbidragsnormen	3 403 116 %	5 632 192 %
FB 7 kap. 3 §	3 520 120 %	5 280 180 %
Införsel	3 581 122 %	5 937 202,4 %
Utmätning	3 760 128,2 %	6 233 212,5 %
Förslag beträffande förbehållsbelopp vid utmätning	3 650 124,4 %	6 030 205,6 %
Konsumentverkets normer för skäliga hushållskostnader	3 700 126,1 %	5 790 197,4 %

* För en man i åldern 31-49 år
** För ett par i åldern 31-49 år

Jämförelsen visar att grundnormerna är olika. För att jämförelsen skall bli meningsfull måste man emellertid beakta att de olika grundbeloppen inte omfattar samma poster. Det skall också hållas i minnet att de olika schablonerna är avsedda att användas i skilda sammanhang. Detta motiverar vissa skillnader.

"Möbler, husgeråd, TV, radio, m.m."

I socialbidragsnormen ingår posten "möbler, husgeråd, TV, radio, m.m." med 411 kr per månad för ensamstående och med 534 kr per månad för sammanboende. En motsvarande post finns också i Konsumentverkets kostnadsberäkningar och uppskattas där till 370 kr i månaden för en ensamstående och till 460 kr i månaden för hushåll bestående av två personer.

Vid beräkning av förbehållsbelopp vid införsel och utmätningsfria belopp vid utmätning av lön m.m. ingår inte denna post i normalbeloppet. Däremot kan - som redan påpekats - tillägg till normalbeloppet göras för betalning av skuld på grund av kreditköp avseende beneficieegendom, om borgenären kan få egendomen återtagen vid betalningsdröjsmål. I praktiken är det ovanligt att denna tilläggsbestämmelse tillämpas.

Posten ingår inte heller i normalbeloppet för egna levnadskostnader enligt 7 kap. 3 § FB. Detta är *ett* av skälen till att Socialstyrelsen rekommenderat att

den bidragsansvariges hela överskott inte bör tas i anspråk till underhållsbidrag utan att han eller hon alltid bör få behålla minst 300 kr utöver förbehållsbeloppen.

"Lek och fritid"

Lek/fritid och veckoslutsumgänge ingår inte i normalbeloppet enligt FB. Detta är *också ett skäl* till att Socialstyrelsen rekommenderat att den bidragsansvarige alltid bör få behålla minst 300 kr utöver förbehållsbeloppen.

Posten ingår inte heller i de exekutionsrättsliga beloppen.

I socialbidragsnormen ingår posten lek/fritid med 185 kr i månaden för en ensamstående och med 373 kr per månad för sammanboende.

I Konsumentverkets beräkningar uppskattas posten lek/fritid till 280 kr per månad och person (19 år och äldre).

"Arbetsresor"

I normalbeloppet för egna levnadskostnader enligt FB anses normala kostnader för resor till och från arbetet ingå med tio procent av basbeloppet (dvs. 293 kr per månad år 1994).

Övriga normer innefattar inte arbetsresor.

"Fackföreningsavgifter"

Fackföreningsavgifter ingår i normalbeloppet för egna levnadskostnader enligt FB och i förbehållsbeloppet vid införsel och i det utmätningsfria beloppet vid utmätning av lön m.m. Beloppet ingår emellertid inte i socialbidragsnormen och har inte heller kostnadsberäknats av Konsumentverket.

"Läkar- och tandvård"

Kostnader för normal hälso- och sjukvård ingår i normalbeloppet för egna levnadskostnader enligt FB. I socialbidragsnormen ingår ett belopp för normal läkar- och tandvård. De belopp som används i exekutionsrättsliga sammanhang omfattar inte denna post. Inte heller har den kostnadsberäknats av Konsumentverket.

En jämförelse

FB i dag		
- ensamstående	3 520	
Socialbidragsnormen		+ fack.avg. + arbetsresor
- ensamstående	3 403	3 948
- sammanboende	5 632	6 722
Införsel		+ arbetsresor
- ensamstående	3 581	3 936
- sammanboende	5 937	6 647
FB:s poster värderade enligt bl.a.		+ möbler m.m
Konsumentverkets normer		+ lek, fritid
- ensamstående	3 651	4 301
- sammanboende	5 974	6 994

I vissa situationer är i dag de normer som tillämpas vid löneexekution och i socialbidragssammanhang förmånligare än de normer som tillämpas när underhållsbidrag bestäms.

Normalbeloppet enligt FB ligger visserligen högre än Socialstyrelsens vägledande norm för socialbidrag för ensamstående. Läggs kostnaden för månadskort (355 kr) och fackföreningsavgifter (190 kr) till socialbidragsnormen kommer socialbidraget emellertid att överstiga normalbeloppet enligt FB med 428 kr. För en ensamstående bidragsansvarig som endast har de i FB stipulerade normalbeloppen plus eventuellt reduktionsbeloppet om 300 kr att leva på när underhållsbidraget betalats går ekonomin alltså inte jämnt upp med socialbidragsnivån.

För ensamstående ligger förbehållsbeloppet vid införsel 61 kr högre än normalbeloppet i FB. Tar man hänsyn till normala kostnader för arbetsresor blir skillnaden ännu större.

I *bilaga 7* har utredningen med ett par exempel velat visa hur situationen i dag i praktiken *kan* se ut för särlevande föräldrar. Även detta exempel bygger på bl.a. Konsumentverkets kostnadsberäkningar. Exemplet, liksom LO:s och TCO:s rapport "Att längta och betala" belyser vad som redan sagts, nämligen att personer som endast har det i FB stipulerade normalbeloppet att leva på har det svårt ekonomiskt. Därmed inte sagt att alla bidragsansvariga (eller boföräldrar) eller ens flertalet av dem i verkligheten skulle ha det så knappt ekonomiskt (se kapitel 3). Som framgår av den statistik utredningen tagit fram finns det i här aktuella grupper, liksom bland övriga grupper i samhället, personer med mycket god, god, dålig och mycket dålig ekonomi. Av de bidragsansvariga föräldrarna hade, enligt den statistik utredningen tagit fram med hjälp av SCB,

26,3 procent en inkomststandard på 2 eller däröver. 7,8 procent hade en inkomststandard under 1. Motsvarande siffror för boföräldrarna var 11,8 procent resp. 8,7 procent. Inkomststandarden 1 motsvarar en disponibel inkomst just på gränsen till den av Socialstyrelsen rekommenderade socialbidragsnormen. (För en mera exakt definition se kapitel 3.)

8.4 Något om kritiken mot sättet att beräkna underhållsbidrag i dag

Den metod som används för att fördela underhållsansvaret mellan föräldrarna har kritiserats för det ömsesidiga och vidstäckta beroende mellan föräldrarna som den leder till.

De principer som i dag normalt tillämpas när underhållsbidrag bestäms anses ofta vara invecklade och tidskrävande. Bidragsbeloppet kan dessutom snabbt bli inaktuellt eftersom det är beroende av en rad faktorer i båda föräldrarnas och deras eventuella familjers ekonomi. Inhämtandet av ekonomiska uppgifter blir ofta omständligt och tidsödande.

Metoden ger vidare intryck av matematisk exakthet. Slutresultatet av beräkningarna beror emellertid på skönsmässiga bedömningar av enskilda led, t.ex. om en förälder bör få tillgodoräkna sig förbehållsbelopp för hela den faktiska bostadskostnaden eller för en viss skuld. Därtill kommer att underlaget för beräkningarna ofta är osäkert.

Det har också ifrågasatts om den nuvarande beräkningsmetoden verkligen fyller sitt huvudsyfte, nämligen att mildra underhållsbördan för bidragsansvariga med svag ekonomi och att skapa en mer enhetlig bedömning av underhållsbidragen.

I olika sammanhang har dessutom framförts kritik mot att beräkningen av underhållsbidrag är alltför generös mot de bidragsansvariga; särskilt har nämnts de förbehåll som får göras för bostadskostnader och för ny make/sambo. Kritik har också riktats mot det förhållandet att de familjerättsliga och exekutionsrättsliga förbehållsbeloppen skiljer sig åt.

Förbehållsbeloppet för hemmavarande barn har kritiserats både för att det i vissa fall missgynnar det hemmavarande barnet och, framför allt, för att det kan favorisera detta barn framför det bidragsberättigade barnet.

8.5 Tidigare förslag och synpunkter

Ensamförälderkommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn vissa förändringar i syfte att åstadkomma ett enklare

beräkningssystem och för att göra två särlevande föräldrar mindre beroende av varandras ekonomi än vad som är fallet i dagens system.

Kommittén föreslog schablonberäkning i ökad omfattning såväl av barnets behov som av förälderns förmåga. Vidare föreslogs att vardera föräldern skulle svara för halva barnets behov av underhåll. Vid bristande förmåga hos någon av föräldrarna att täcka barnets halva behov skulle inte den andra föräldern ta över denna försörjningsandel. Däremot skulle bidragsförskott finnas som en garanti om den bidragsansvariga föräldern inte kunde stå för sin hälft. I de fall den bidragsansvarige hade ytterligare försörjningsförmåga skulle han eller hon betala ett tilläggsbidrag.

Förslaget innebar i korthet följande.

Barnets behov schabloniserades till

- 0,82 basbelopp (2 405 kr/månad år 1994) för barn under 13 år och till
- 0,92 basbelopp (2 699 kr/månad år 1994) för äldre barn.

Schablonbeloppet omfattade levnadskostnader, barntillsynskostnader (0,2 basbelopp för barn mellan 0 och 6 år) samt barnets andel i bostadskostnaderna (0,15 basbelopp). Hänsyn till utgående barnbidrag togs med 0,17 basbelopp.

Till grund för bedömningen av den bidragsansvariges bidragsförmåga skulle, enligt förslaget, ligga hans eller hennes bruttoinkomst minskad med skatt och kostnad för nödvändiga resor till och från arbetet. Den bidragsansvarige skulle vid bestämmandet av underhållsbidraget få förbehålla sig ett belopp för eget eller annans underhåll enligt följande.

2,10 basbelopp för bostadskostnader *och* levnadskostnader i övrigt. (År 1994 skulle detta innebära 6 160 kr i månaden.) 0,41 basbelopp för hemmavarande barn under 13 år och 0,46 basbelopp för äldre hemmavarande barn.

Av det sålunda framräknade överskottet skulle 80 procent tas ut i underhållsbidrag till dess hälften av barnets normalbehov täckts. Vid överskott understigande 0,2 basbelopp (7 040 kr år 1994) skulle endast 60 procent av överskottet tas i anspråk för underhållsbidrag.

Vidare ansåg kommittén att det i undantagsfall borde finnas möjlighet att avvika från den förordade förbehållsberäkningen. En särskild undantagsregel föreslogs därför, vilken regel i princip skulle gälla särskilda kostnader av tidsbegränsat slag och tillämpas restriktivt. Ett skäl för tillämpning av undantagsregeln angavs vara att den bidragsansvarige hade en hög bostadskostnad som inte omedelbart lät sig anpassas till förbehållsbeloppet. Även t.ex. lånekostnader för studier och nödvändigt bohag samt kostnader för försörjning av make och därmed jämställd sambo som inte kan försörja sig själv (högst 0,7 basbelopp) skulle kunna beaktas.

Förslaget om hälftendelning av försörjningsansvaret mellan särlevande föräldrar mottogs med starkt delade meningar av remissinstanserna.

De instanser som avstyrkte förslaget gjorde det huvudsakligen av två skäl,

nämligen att kvinnor generellt sett har sämre ekonomi än män och att föräldrarnas solidariska försörjningsansvar mot barnen borde bibehållas.

De remissinstanser som tillstyrkte förslaget om en hälftendelning framhöll att en sådan ordning skulle minska konfliktanledningarna mellan föräldrarna bl.a. på grund av att nya partner inte skulle få inflytande på underhållsbidragets storlek och att administrationen skulle underlättas.

Förslaget om en ökad användning av schabloner vid beräkningen av underhållsbidrag mottogs som regel positivt och tillstyrktes huvudsakligen av det skälet att det skulle förenkla och underlätta för föräldrarna att förstå beräkningen. Beträffande införandet av bostadsschablon var meningarna dock delade, en del tillstyrkte, andra var tveksamma eller avstyrkte helt. Det framhölls att bostadskostnaderna var svåra att schablonisera.

I de fall där förslaget om schabloner helt avstyrktes anfördes som skäl brist på beräkningar som visade effekterna av schabloniseringen i olika inkomstlägen.

En genomgående kritik var att kommittén inte presenterat några beräkningar som belyste de ekonomiska effekter förslagen om hälftendelning och ökad användning av schabloner skulle få för boföräldrar, bidragsansvariga och samhället. De fördelningspolitiska konsekvenserna av kommitténs förslag ansågs därför svåra att bedöma.

Ensamförälderkommitténs förslag i nu berörda delar ledde inte till lagstiftning.

Fördelningen av underhållsansvaret och beräkningen av underhållsbidrag till barn uppmärksammades också av *Riksdagens revisorer* i den granskning av bidragsförskottssystemet som de genomförde i mitten av 1980-talet (Förs. 1985/86:17). Revisorerna framhöll att den fördelning av underhållsbördan som gjorts i FB fick anses väl avvägd. Vad gällde bestämmandet av underhållsbidragets storlek ansåg revisorerna bl.a. att den av Socialstyrelsen då rekommenderade reduceringsregeln - som hade ett annat innehåll än den nuvarande - fått en alltför generös tillämpning. Vidare förordade revisorerna en översyn av bl.a. förbehållsreglerna i FB jämte därtill hörande anvisningar.

1987 års underhållsbidragskommitté presenterade i sitt betänkande (SOU 1990:8) "Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn" tre olika modeller för att förändra samhällsstödet till ensamstående föräldrar med barn. Någon redogörelse för de olika modellförslagen skall inte lämnas här. Det kan endast nämnas att ett barns försörjningsbehov enligt den s.k. grundbidragsmodellen uppskattades till ett belopp om 1 400 kr per månad inkl. barnomsorgskostnader och efter avdrag för det allmänna barnbidraget. I beloppet ingick inte hushållets gemensamma kostnader för bl.a. hemförsäkring, möbler, husgeråd, TV, radio och hushållsel. Beräkningen av föräldrarnas försörjningsförmåga föreslogs ske med tillämpning av FB:s bestämmelser. Kommittén föreslog emellertid att boföräldrar med låga inkomster skulle ges samma rätt som de bidragsansvariga

att få undanta 300 kr för personliga levnadskostnader utöver förbehållsbeloppen.

Vid remissbehandlingen påpekade bl.a. Konsumentverket att det föreslagna normalbeloppet för barns behov var orealistiskt lågt. Även Socialstyrelsen ställde sig kritisk till beräkningarna. Såväl Konsumentverket som Socialstyrelsen ifrågasatte också om förbehållsbeloppet om för år räknat 120 procent av basbeloppet för egna levnadskostnader inte borde höjas.

8.6 Olika försök med förenklade metoder att beräkna underhållsbidrag

8.6.1 Försöksprojektet vid Göteborgs allmänna försäkringskassa

8.6.1.1 Inledning

RFV tilldelade budgetåren 1985/86 och 1986/87 bl.a. Göteborgs allmänna försäkringskassa särskilda medel för att finansiera en projektverksamhet bestående i att kassan skulle medverka vid fastställande och jämkning av underhållsbidrag. I anslutning till denna försöksverksamhet prövade Göteborgs allmänna försäkringskassa att beräkna underhållsbidrag enligt ett antal alternativa metoder.

Bakgrunden till försöket var den kritik som framförts mot dagens metod att beräkna underhållsbidrag.

Avsikten med försöket var att pröva om det var möjligt att förenkla beräkningen av underhållsbidrag genom att i större utsträckning än i dag använda schabloner samt att belysa vilka konsekvenser de alternativa metoderna skulle få för de enskilda och för samhället.

Fyra olika alternativa sätt att beräkna underhållsbidrag prövades på dels 300 ärenden från projektet med försäkringskassans medverkan vid upprättande av underhållsavtal, dels 312 bidragsförskottsärenden som kom in till kassan under våren 1987. För den första gruppen av ärenden räknades underhållsbidragen ut enligt alternativen och gjordes sedan en jämförelse med underhållsbidrag uträknade enligt den i dag vanligen använda allmänna modellen. För den andra gruppen jämfördes det fastställda underhållsbidraget med underhållsbidrag uträknat enligt de fyra alternativen.

I de alternativa beräkningsmetoderna sökte kassan schablonisera förbehållen i större utsträckning än i dag och att minimera de särskilda förbehållen samt undvika att ta med boförälderns förhållanden i bedömningen. Försäkringskassan ville härigenom göra beräkningarna så "enkla" som möjligt och minska utrymmet för skönsmässiga bedömningar. Underhållsbidraget sattes i inget fall till

ett belopp som understeg bidragsförskottsnivån om den bidragsansvarige hade förmåga att betala minst detta belopp. Ingen hänsyn togs till den då i skattesammanhang aktuella men numera borttagna avdragsrätten för erlagda underhållsbidrag.

I korthet såg de alternativa beräkningsmetoderna ut på följande vis.

8.6.1.2 Alternativ 1 - Hel schablon

Detta alternativ motsvarar i princip det förslag som Ensamförälderkommittén lade fram i sitt betänkande (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn.

Barnets behov är schabloniserat till

- 0,82 basbelopp för barn t.o.m. 12 år och till
- 0,92 basbelopp för barn fr.o.m. 13 år.

I schablonbeloppen ingår
- levnadskostnader,
- barntillsynskostnader och
- barnets andel i bostadskostnaderna ./. barnbidraget.

Den bidragsansvariges betalningsförmåga räknas ut enligt följande.

Inkomsten efter skatt och efter att hänsyn tagits till kostnad för nödvändiga resor till och från arbetet ./. förbehåll med

- 2,10 basbelopp för levnads- och bostadskostnader,
- 0,41 basbelopp för hemmavarande barn under 13 år och
- 0,46 basbelopp för hemmavarande barn som är 13 år eller äldre (motsvarande hälften av bidragsberättigade barns normalbehov).

Av det sålunda framräknade överskottet togs 80 procent ut i underhållsbidrag. Vid låga överskott (överskott understigande 0,2 basbelopp) togs endast 50 procent av överskottet i anspråk.

Särskilda förbehåll förutsattes i detta alternativ i undantagsfall kunna medges för vissa särskilda (tidsbegränsade) kostnader, t.ex. för svårsåld villafastighet, för lån för studier eller nödvändigt bohag samt för make/sambo som inte kunde försörja sig själv (högst 0,7 basbelopp). Restriktivitet vid tillämpningen förutsattes.

8.6.1.3 Alternativ 2 - Modifierad schablon

I denna metod har bostadskostnaden fått en separat schablon. Inga särskilda förbehåll medges.

Barnets behov är schabloniserat till

- 0,80 basbelopp ./. eventuella inkomster.

I schablonbeloppet ingår

- levnadskostnader och
- barntillsynskostnader.

Barnbidraget anses täcka barnets andel av bostadskostnaderna.

Den bidragsansvariges betalningsförmåga räknas ut enligt följande.
Inkomsten efter skatt och efter att hänsyn tagits till kostnad för nödvändiga resor till och från arbetet ./. förbehåll för levnadskostnader med

- 1,20 basbelopp för sammanboende,
- 1,40 basbelopp för ensamstående eller sammanboende med make/sambo som inte kan försörja sig själv,
- ett bidragsförskott för varje hemmavarande barn

och för bostadskostnad

- 1,0 basbelopp för 1-2 vuxna,
- 1,2 basbelopp för 1-2 vuxna och 1 barn,
- 1,4 basbelopp för 1-2 vuxna och 2 barn,
- 1,6 basbelopp för 1-2 vuxna och 3 eller flera barn.

Förbehållsbeloppen för bostad förutsattes delas med eventuell sammanboende. De olika nivåerna valdes för att schablonen skulle täcka även kostnaden för relativt nya lägenheter, eftersom bidragsansvariga i samband med separationen ofta har begränsade möjligheter att välja bostad.

Framräknat överskott reducerades med 0,1 basbelopp för varje bidragsberättigat barn. Detta belopp var avsett att täcka den bidragsansvariges kostnader i samband med umgänge.

Om den bidragsansvarige kunde betala mer än 0,4 basbelopp per bidragsberättigat barn (motsvarar halva barnets behov) fördelades det överskjutande beloppet lika mellan de bidragsberättigade barnen och eventuella hemmavarande barn. Hänsyn togs i dessa fall även till barnens behov och underhållsbidraget sattes till högst 0,8 basbelopp, dvs. barnets hela behov enligt schablonen.

8.6.1.4 Alternativ 3 - Schablon och verklig bostadskostnad

Detta alternativ motsvarar alternativ 2 förutom vad gäller bostadskostnaden. I alternativ 2 schabloniserades bostadskostnaden medan den i detta alternativ beräknades efter faktisk kostnad upp till den högsta godtagbara kostnaden enligt Socialstyrelsens och RFV:s normer.

I princip förutsattes att bostadskostnaden delades lika mellan sammanboende

men i de fall make/sambo saknade förmåga att bidra till bostadskostnaden kunde den bidragsansvarige få förbehålla sig en större andel.

Underhållsbidraget sattes till högst 0,8 basbelopp, dvs. barnets hela behov enligt schablonen.

8.6.1.5 Alternativ 4 - Modifierad schablon utan umgängesavdrag

Detta alternativ motsvarar alternativ 2 förutom att något umgängesavdrag inte görs. Avsikten var att få en något högre nivå på underhållsbidragen än enligt alternativ 2.

8.6.1.6 Resultatet

Enligt försäkringskassans bedömning visade försöken att det var fullt möjligt att använda mera schabloniserade beräkningsmetoder än den som normalt används i dag. Beräkningarna gick snabbare och schablonmetoderna bedömdes vara lättare att förklara.

Kassan konstaterade att antalet föräldrar för vilka bidragsskyldigheten bestämdes till noll kr generellt sett ökade i alternativen och detta speciellt i de lägre inkomstskikten. För personer i högre inkomstskikt innebar de alternativa beräkningsmetoderna i allmänhet en skärpning av bidragsskyldigheten. Personer med högre inkomster och med flera förbehåll kunde därför antas bli "drabbade" av de alternativa metoderna. Bland dem som skulle få höjda underhållsbidrag återfanns relativt sett fler personer som var sammanboende och hade hemmavarande barn.

Alternativen föreföll ge högre kostnader för bidragsförskottssystemet. Utfallet var dock inte enhetligt.

Kassan noterade vidare bl.a. att bostadskostnaden ofta spelade en avgörande roll för den bidragsansvariges förmåga att betala underhållsbidrag. Schablonbeloppen för bostadskostnader borde, enligt kassan, sättas så att de täckte in även nyproducerade lägenheter, eftersom de bidragsansvariga t.ex. efter en separation oftast inte kan välja bostad. Kassan ansåg vidare att man eventuellt borde kunna tänka sig olika schablonbelopp för olika delar av landet, eftersom bostadskostnaderna varierar.

8.6.1.7 Försäkringskassans överväganden och förslag

Avslutningsvis förordade kassan en närmare undersökning av alternativ 4. Detta alternativ hade, framhöll kassan, visat sig lätt att arbeta med och gett lättnader i underhållsbördan för bidragsansvariga med låga inkomster, samtidigt som det allmännas utgifter för bidragsförskott föreföll öka endast i obetydlig grad. Förbehållsbeloppen för levnadskostnader och bostadskostnader bedömdes vara

tillräckligt höga för att täcka behoven i de flesta fall.

I andra hand föreslog kassan att den nuvarande proportionaliseringen mellan föräldrarna av underhållsskyldigheten borde tas bort i de fall bidragsförskott utgår (upp till bidragsförskottsnivån). Kassan anförde vidare att de s.k. särskilda förbehållen borde schabloniseras och barnets behov av underhållsbidrag beräknas utan beaktande av allmänt barnbidrag.

8.6.2 Den s.k. bruttoberäkningsmetoden för underhållsbidrag

8.6.2.1 Inledning

Uppsala läns allmänna försäkringskassa tilldelades budgetåret 1992/93 medel för ett försök med att beräkna underhållsbidrag enligt en schablonmetod.

Syftet med projektet var att jämföra underhållsbidragens storlek när dagens metod används vid beräkningen och när en föreslagen procentmetod används.

Den alternativa beräkningsmetod som användes innebar att underhållsbidraget fastställdes till en viss procent av den bidragsansvariges bruttolön. Den procentsats som togs i anspråk för underhållsbidrag varierade med antalet barn för vilka underhållsskyldighet förelåg. Vid underhållsskyldighet mot ett barn togs tio procent av bruttolönen i anspråk för underhållsbidrag.

Under perioden februari-juni 1993 granskades 300 bidragsförskottsärenden i Uppsala län. I de fall Socialstyrelsens allmänna råd inte hade tillämpats när underhållsbidraget fastställdes räknades underhållsbidraget om. Riktigheten av lämnade basuppgifter kontrollerades inte. Underhållsbidragen räknades sedan ut med hjälp av schablonmetoden och resultaten jämfördes.

8.6.2.2 Resultatet

Materialet visar enligt kassan att skillnaderna i underhållsbidragens storlek är mycket stor och att det inte är möjligt att med projektmaterialet som grund förorda användandet av en schablonmetod i det stora flertalet fall om man vill nå ett likartat resultat vad gäller underhållsbidragens storlek som enligt nu gällande regler och rekommendationer.

8.6.2.3 RFV:s kommentar till resultatet

I sin redovisning av projektet uttalar verket att en schablonmetod som enbart tar sikte på den bidragsansvariges bruttoinkomst i flertalet fall måste innebära att beräkningsresultatet skiljer sig jämfört med om reglerna i FB tillämpats (som innebär att hänsyn skall tas både till barnets behov och till föräldrarnas samlade

ekonomiska förmåga). Verket uttalar vidare att en förenkling av beräkningsreglerna skulle innebära betydande administrativa vinster och en ökad förutsägbarhet för föräldrarna (RFV Anser 1993:8).

8.7 Överväganden och förslag

8.7.1 Inledning

I dag lever omkring 400 000 barn (0-17 år) i vårt land inte tillsammans med båda sina ursprungliga föräldrar. Dessa barn har i allmänhet rätt till underhållsbidrag från en av föräldrarna. Oftast får inte barnet sitt underhållsbidrag direkt från föräldern. I stället betalar försäkringskassan ett bidragsförskott och föräldern betalar i sin tur underhållsbidraget till kassan. Underhållsbidraget är för det mesta lägre än bidragsförskottet. Mellanskillnaden står staten för.

Under år 1991 separerade föräldrarna i 26 500 barnfamiljer. I dessa familjer fanns det omkring 46 000 barn under 18 år. Fortsätter samma tendens kommer 42 procent av de barn som föddes år 1991 att före 18 års ålder uppleva att föräldrarna separerar (SCB, Statistiska meddelanden, Be 13 SM 9401 samt Källa: SCB nr 1/1994).

På vilket sätt och till vilket belopp underhållsbidragen beräknas har alltså betydelse för ett mycket stort antal människor, såväl barn som vuxna.

Kopplingen till bidragsförskottssystemet innebär vidare att frågorna har ett direkt intresse för staten. Det är dock viktigt att komma ihåg att frågan hur stort underhållsbidrag ett barn har rätt till från en förälder eller - sett från förälderns synpunkt - frågan hur stort underhållsbidrag en förälder är skyldig att betala primärt är en fråga mellan enskilda (en privaträttslig fråga). Statens ekonomi bör alltså inte påverka utformningen av reglerna om underhållsbidrag. Att statsfinansiella aspekter måste vägas in när man utformar bidragsförskottssystemet är en annan sak.

8.7.2 Hur skall underhållsansvaret fördelas mellan föräldrarna? Kvotdelning, hälftendelning eller annan princip?

Sammanfattning av detta avsnitt: *Utredningen diskuterar olika principer för hur man kan fördela föräldrarnas ansvar för underhållet av sitt barn. Bör föräldrarna dela på kostnaderna för barnet i förhållande till vars och ens förmåga? Eller bör de stå för hälften var av kostnaderna? Eller bör underhållsbidraget vara en viss procentsats av den bidragsansvariges inkomst? Den första*

principen är den som tillämpas i dag och utredningen anser att den fortfarande bör gälla.

8.7.2.1 Inledning

Utgångspunkten i utredningens direktiv är att de huvudprinciper som bär upp dagens system skall gälla också i framtiden. Den ena av dessa är att föräldrarna skall svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Den andra principen är att föräldrarna sinsemellan skall ta del i kostnaderna för barnets underhåll, var och en efter sin förmåga.

Under arbetets gång har utredningen emellertid flera gånger mött den uppfattningen att underhållsansvaret borde delas upp mellan föräldrarna på så sätt att de var för sig skulle ansvara för en viss del - hälften - av barnets behov. En lösning som innebär att underhållsbidraget bestäms till en viss andel av den bidragsansvariges bruttolön har också föreslagits.

I det följande diskuteras dessa olika alternativ. Från bidragsförskottet - som är en social förmån - bortses som regel.

8.7.2.2 Kvotdelningsprincipen som den är utformad i dag

Enligt FB skall föräldrarna ta del i kostnaderna för barnets underhåll var och en efter sin förmåga.

Tanken bakom denna s.k. kvotdelningsmetod är att en ekonomiskt starkare förälder skall svara för en större andel av underhållet än en förälder med svag ekonomi. Ett sådant ömsesidigt ansvarstagande är ur många synpunkter tilltalande och metoden kan sägas ge ett, åtminstone på det principiella planet, rättvist resultat.

Å andra sidan innebär kvotdelningsmetoden att en bidragsansvarig kan få betala olika stora underhållsbidrag till sina barn om barnen inte har samma boförälder och boföräldrarna har olika ekonomisk förmåga att ta del i underhållet.

Två bidragsansvariga som har samma ekonomiska standard och lika stora överskott kan också - beroende på bl.a. den andra förälderns förmåga - komma att få betala olika stora underhållsbidrag.

Detta är i och för sig inte något märkligt utan en konsekvens av synsättet att man bör beakta båda föräldrarnas ekonomi när man bestämmer underhållsbidragets storlek. Resultatet uppfattas dock ibland som orättvist, i fallet med flera boföräldrar ur barnets synpunkt och i det andra fallet ur den bidragsansvariges synpunkt.

Fördelningsmetoden innebär också i praktiken att föräldrar, som brutit eller aldrig inlett en samlevnad, (för)blir ekonomiskt sammankopplade med varandra.

Det fastställda underhållsbidraget påverkas inte endast av faktorer som hänför sig till föräldrarna utan också av faktorer som hänför sig till nya partner och de barn som finns eller tillkommer i nya relationer. Detta ömsesidiga och vidsträckta beroende kan vara en källa till konflikter mellan föräldrarna och kan påverka deras möjligheter att planera sin ekonomi.

Dagens metod att beräkna underhållsbidrag uppfattas ofta som svår att förstå. Den leder också till att uppgifter måste inhämtas om många personers ekonomi och i vissa fall till tidskrävande beräkningar. Det underhållsbidrag som räknats fram kan också snabbt bli inaktuellt på grund av ändrade förhållanden i något av leden.

8.7.2.3 Vad innebär en hälftendelning och en procentmetod?

Enligt hälftendelningsmetoden skulle varje förälder ansvara för endast en viss andel - hälften - av sitt barns kostnader och inte ta över den andra förälderns andel.

Underhållsbidraget skulle då komma att bestämmas endast utifrån den egna ekonomiska förmågan. Skulle den bidragsansvarige - när han eller hon täckt sin hälft - ha ytterligare försörjningsförmåga skulle ett tilläggsbidrag för att höja barnets standard eventuellt kunna bli aktuellt.

Boföräldern skulle ha att på samma sätt efter förmåga täcka den andra hälften av barnets behov. Har boföräldern ytterligare försörjningsförmåga, får detta antas komma barnet till godo i form av en höjd standard i hushållet.

Ingen av föräldrarna skulle få ta hela det ekonomiska ansvaret för barnet.

Om boföräldern inte kan täcka sin del av underhållet skulle den bidragsansvarige inte träda in. I stället skulle det uppstå en brist i hushållet som eventuellt fick fyllas upp av stöd från det allmänna (socialbidrag). Skulle den bidragsansvariga föräldern inte kunna betala sin del av underhållet skulle hans eller hennes ansvar täckas genom bidragsförskottet.

En procentmetod skulle innebära att underhållsbidraget skulle bestämmas till en viss procent av den bidragsansvariges bruttolön. Procentsatsen skulle variera med antalet barn som skall försörjas. En procentmetod används f.n. i Norge.

8.7.2.4 Överväganden

Alla de ovan presenterade metoderna har sina för- och nackdelar.

I lagstiftningen på det familjerättsliga området har sedan länge betonats att föräldrarna har ett gemensamt ansvar för sina barn. Detta ansvar minskar inte i och med att föräldrarna väljer att separera eller att aldrig flytta ihop. Tvärtom har man under senare tid allt mera betonat hur viktigt det är för barnet att den förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt det någonsin är möjligt tar en aktiv del i barnets liv. Det gemensamma ansvaret visar sig bl.a. i för-

äldrarnas skyldighet att solidariskt försörja sina barn. För att gå ifrån kvotdelningsprincipen bör därför krävas mycket starka skäl.

Den främsta fördelen med en hälftendelning av försörjningsansvaret eller med en procentmetod är att dessa metoder är lätta att förstå och att särlevande föräldrar skulle bli mindre beroende av varandras ekonomi än i dag. Detta skulle kunna minska anledningarna till konflikter mellan föräldrarna. Det skulle också bli enklare att beräkna underhållsbidrag och man skulle ofta kunna nöja sig med att hämta in upplysningar om den bidragsansvariges förhållanden. De moment i beräkningarna som innefattar värderingar av mera eller mindre skönsmässigt slag skulle minska och bl.a. därför skulle förutsebarheten öka. Det skulle vidare bli lättare för föräldrarna att själva komma överens om underhållsbidragets belopp.

En procentmetod har också, till skillnad mot såväl kvotdelningsmetoden som en hälftendelning, den fördelen att barnet automatiskt kan få del i en förälders goda ekonomi.

Ytterligare en fördel med de förenklade metoderna är att de kan stimulera till ökade öppna arbetsinsatser. I dag innebär en inkomstökning för den bidragsansvarige som regel att kvotdelarna ändras och att underhållsbidraget höjs; i vissa fall så mycket att föräldern inte får behålla något av inkomstökningen. Med procentmetoden skulle som regel endast en viss del av inkomstökningen gå till barnets underhåll och med hälftendelningsmetoden skulle den bidragsansvariga föräldern, när han eller hon väl täckt sin hälft av barnets behov, som regel få behålla inkomstökningen för sig själv. En annan sak är att en ensamstående boförälder torde ha ganska små möjligheter att öka sin arbetsinsats och att det för en förälder som lever tillsammans med sitt barn är naturligt att låta barnet få del av den högre standard inkomstökningen tillåter.

Vill man inte återgå till ett system med en ovillkorlig underhållsskyldighet måste emellertid även ett hälftendelningssystem eller en procentmetod kombineras med bestämmelser som gör det möjligt för den bidragsansvariga föräldern att behålla så mycket av sin inkomst som han eller hon behöver för sitt eget uppehälle. Hur enkelt systemet blir beror alltså till stor del på hur man utformar sättet att beräkna en förälders ekonomiska förmåga (förmågeberäkningen).

Även om en hälftendelning utan tvekan skulle innebära stora förenklingar kommer det - namnet till trots - alltså inte att bli så enkelt att räkna ut underhållsbidraget som att dela barnets behov med två.

Vad sedan gäller en procentmetod måste den, för att ge rimliga resultat, kompletteras med en rad undantagsregler. Så har skett i Norge. Procentmetoden som den utformats där har emellertid sedan den infördes 1989 utsatts för så stark kritik att man f.n. överväger att införa någon form av kvotdelning där man tar hänsyn till båda föräldrarnas inkomster.

De skäl man i Norge har anfört mot procentmetoden är bl.a.

- att den inte tar hänsyn till den bidragsansvariges faktiska bostadskostnad och övriga levnadskostnader,
- att underhållsbidragen i alltför många fall bestäms till så höga belopp att det inte är möjligt att driva in dem,
- att det är svårt att formulera undantagsreglerna, dvs. de regler som anger när procentmetoden skall frångås och underhållsbidraget bestämmas på annat sätt, och att undantagsreglerna ofta ger upphov till kraftiga tröskeleffekter,
- att procentmetoden i vissa fall ger orimliga resultat (en person med en bruttoinkomst på 10 000 norska kr som är bidragsansvarig mot tre barn får enligt nuvarande regler betala underhållsbidrag med sammanlagt 2 400 kr i månaden).

Hur höga underhållsbidrag en procentmetod leder till beror naturligtvis på vilka procentsatser man använder; hur stor del av bruttolönen som tas i anspråk för underhållsbidrag.

Inte heller innebär en hälftendelning att föräldrarna helt frigörs från varandras ekonomi. De konfliktanledningar som hänför sig till ny partner m.m. kommer i vissa fall att bestå vid en hälftendelning. När t.ex. den bidragsansvarige flyttar ihop med en ny partner påverkar det vanligen hans eller hennes bostadskostnad och alltså förmågan att betala underhållsbidrag. Denna effekt av en ny familjebildning kommer man inte ifrån med en hälftendelning. Barnomsorgskostnaderna är också något som kan påverkas av familjesituationen. Om boföräldern flyttar ihop med en ny partner ökar många gånger barnomsorgskostnaderna eftersom hela familjens inkomst beaktas och därmed ökar också barnets behov av underhåll. Inte heller denna effekt kommer man ifrån med en hälftendelningsmetod eftersom barnets behov med den metoden är utgångspunkten för beräkningen av underhållsbidraget.

Tanken bakom hälftendelningsprincipen är att båda föräldrarna skall ta ett lika stort ansvar för barnets kostnader. Detta kan verka tilltalande.

De situationer där skillnaden mellan kvotdelning och hälftendelning kan antas bli störst är när den ena föräldern är helt utan inkomst eller har en låg inkomst och den andra föräldern har förmåga att täcka mer än halva delen av barnets behov.

En invändning som framförts mot en hälftendelning av försörjningsansvaret är också att en sådan princip generellt sett skulle missgynna föräldrar med svag ekonomi, dvs. i allmänhet kvinnorna, som ofta har sämre ekonomi än män. Denna invändning har alltjämt fog för sig. Med dagens fördelningsregler är en förälder med god ekonomi skyldig att kompensera den andra förälderns bristande förmåga att tillgodose barnets behov. Detta är inte möjligt vid en hälftendelning (eller i en procentmetod). Där tar en ekonomiskt starkare förälder prin-

cipiellt sett inte ett större ansvar för barnets försörjning än en förälder med svag ekonomi. En annan sak är att en bidragsansvarig förälder med god ekonomi även i de schabloniserade metoderna kan förpliktas att betala ett tilläggsbidrag, om hans eller hennes ekonomi så tillåter.

En hälftendelning av försörjningsansvaret skulle alltså få mindre tillfredsställande resultat i vissa fall. Sammanlevande föräldrar med olika inkomster skulle knappast komma på tanken att var och en av dem skall svara för hälften av barnets underhåll oavsett inkomster.

I stället för att låta en ekonomiskt starkare förälder kompensera bristen hos den svagare föräldern att tillgodose barnets behov skulle bristen hos den ekonomiskt svagare föräldern visserligen kunna fyllas upp av ett stöd från det allmänna.

Att först befria föräldrar som tillsammans har förmåga att försörja sina barn från skyldigheten att göra det och sedan låta ett stöd från det allmänna utgå är emellertid inte rimligt. Den omständigheten att stöd från det allmänna utgår när föräldrarna tillsammans har förmåga att försörja sina barn är också en av anledningarna till att dagens bidragsförskottssystem kritiserats.

Ett samhällsstöd (utfyllnadsbidrag) i förhållande till båda föräldrarna skulle vidare innebära en omotiverad ekonomisk skillnad mellan barn till särlevande föräldrar och barn i kärnfamiljer.

Den orättvisa som ett system med hälftendelning kan sägas ge upphov till i det att båda föräldrarna - oavsett ekonomisk förmåga - har ett lika stort ansvar för barnets försörjning kan alltså knappast botas genom ett särskilt samhällsstöd.

Nu kan naturligtvis invändas att inte heller dagens system alltid upplevs som rättvist. De påtalade bristerna i dagens beräkningssystem hänför sig dock mindre till fördelningsprincipen än till förmågeberäkningen (och det faktum att standardtillägg är ovanliga).

Det kan konstateras att den grundsyn på föräldrars ansvar som FB ger uttryck för nödvändiggör en mer eller mindre noggrann individuell prövning av vad resp. förälder kan bidra med till barnets försörjning. Dagens fördelningsprincip utesluter dock inte förenklingar i systemet. Vad man då får rikta in sig på är att förenkla och schablonisera förmågeberäkningen.

Utredningen har diskuterat olika metoder för att - med nuvarande fördelningsregler - förbättra och förenkla beräkningen av underhållsbidrag. Den metod utredningen stannat för, den s.k. nettokvotdelningsmetoden, innebär också att föräldrarna blir något mindre beroende av varandras ekonomi än i dag. En höjning av bostadskostnaderna eller ett särskilt förbehåll minskar inte automatiskt underhållsbidraget; har den förälder som har kostnaden råd med den påverkas underhållsbidraget inte alls. Det argument som främst brukar anföras mot dagens system får alltså med nettokvotdelningsmetoden mindre aktualitet än med dagens metod.

Andra skäl som ofta anförs mot dagens fördelningssystem är att det leder till

att utfyllnadsbidrag utgår till barn som inte behöver det och som kan ha det bättre ställt än barn till föräldrar som lever ihop. Utfyllnadsbidragets koppling till underhållsbidragets storlek innebär vidare att en förbättring av boförälderns ekonomi leder till en ökning av stödet från det allmänna. Detta är djupt otillfredsställande men beror inte på det sätt varpå man fördelar underhållsansvaret mellan föräldrarna utan på hur utfyllnadsbidraget är konstruerat. Det är viktigt att skilja på de privaträttsliga reglerna om föräldrars skyldighet att försörja sina barn och de offentligrättsliga reglerna som avgör hur stödet från det allmänna är utformat.

Olägenheterna med kvotdelningsmetoden upphör i stort sett med en hälftendelning. Metoden för att komma till rätta med den bristande samordningen mellan FB:s bestämmelser om den privaträttsliga underhållsskyldigheten och BFL:s bestämmelser om den sociala förmån som utfyllnadsbidraget utgör är dock inte att ändra fördelningsreglerna i FB utan att ändra bestämmelserna om stödet från det allmänna. Förslag om hur detta skulle kunna göras lämnas i kapitel 16.

För sin del kan utredningen alltså se åtskilliga fördelar men också många nackdelar med en hälftendelning och en procentmetod.

Enligt utredningens mening är de argument som anförts för en hälftendelning och en procentmetod inte av det slaget att de motiverar en rubbning av de grundläggande principerna om föräldrars skyldighet att så långt de har förmåga solidariskt sörja för sina barn.

Utredningen anser alltså att övervägande skäl talar för att nuvarande grundprinciper i FB om föräldrars underhållsskyldighet behålls. Detta är också utgångspunkten i direktiven. Härmed är emellertid inte sagt att andra lösningar inte bör sökas på sikt, t.ex. när mäns och kvinnors ekonomiska villkor blivit mera likartade än de är i dag.

8.7.3 Metod att bestämma underhållsbidragets storlek - allmänna utgångspunkter

Sammanfattning av detta avsnitt: *Ett sätt att förenkla beräkningen av underhållsbidrag är att öka användningen av schabloner.*

Gällande rätt innebär att föräldrarna sinsemellan skall fördela kostnaderna för barnets försörjning efter sin ekonomiska förmåga. Det underhållsbidrag som en förälder skall betala kan alltså i princip inte bestämmas enbart med ledning av den förälderns förmåga. Som just sagts bör denna grundsats gälla även för framtiden.

Det finns knappast något annat sätt att förenkla bestämmelser och principer av det slag som det är fråga om här än att minska anpassningen till förhållandena i enskilda fall till förmån för en ökad användning av schabloner. Detta är också utgångspunkten i direktiven. Mot bakgrund av att det nuvarande systemet

kritiserats för att vara alltför detaljerat - och den praxisgenomgång som utredningen gjort ger vid handen att man inte sällan tvistar om tämligen små belopp - framstår detta också som lämpligt och naturligt. En ökad schablonisering främjar enhetlighet och förutsebarhet i tillämpningen. Samtidigt är det dock viktigt att bestämmelserna inte görs så schabloniserade att individuella lösningar motverkas eller systemet uppfattas som orättvist. Fasthet och enkelhet i tillämpningen får alltså här, liksom på många andra områden, vägas mot önskemålet att lämna utrymme för en allsidig och nyanserad bedömning med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet.

Valet av beräkningsmetod och av schabloner påverkar naturligtvis frågan hur barnets behov täcks, hur stor belastningen blir på den bidragsansvarige resp. boföräldern och hur stora kostnaderna blir för stödet från det allmänna i form av bl.a. bidragsförskott.

En idealisk metod att beräkna underhållsbidrag bör

- utgå från barnets behov av underhåll,
- ge barnet samma ekonomiska villkor som om föräldrarna hade levt tillsammans,
- fördela underhållsansvaret i förhållande till resp. förälders förmåga,
- lägga underhållsbidragen på en för den enskilde rimlig nivå,
- ställa samma krav på bidragsansvariga föräldrar som på föräldrar som lever tillsammans med sina barn,
- ställa samma krav på barnets båda föräldrar,
- minska det ömsesidiga ekonomiska beroendet mellan föräldrarna,
- låta andra kostnader som en förälder har inverka på underhållsskyldigheten endast när det är nödvändigt,
- låta barnet få del i den särlevande förälderns goda ekonomi,
- vara enkel att förstå och att tillämpa,
- bidra till enhetlighet och förutsebarhet i tillämpningen,
- ge ett utrymme för individuella bedömningar,
- inte orsaka det allmänna mera kostnader för administration än vad som är absolut nödvändigt och
- betona att det i första hand är föräldrarna som ansvarar för sina barns försörjning (se artikel 27 punkt 2 i FN-konventionen om barnets rättigheter och Europarådets rekommendation nr R [82] 2 till medlemsländernas regeringar angående förskott på underhållsbidrag).

Det är, som redan antytts, knappast möjligt att konstruera den idealiska metoden; olika intressen som bör tillgodoses strävar mot varandra. Därför måste man arbeta med kompromisser och jämka mellan olika intressen. Den s.k. nettokvotdelningsmetoden som utredningen förslår bedöms ha vissa fördelar jämfört med dagens beräkningsmetod.

Det statliga stödet inom bidragsförskottssystemet - utfyllnadsbidraget - är

direkt kopplat till underhållsbidragets storlek. Storleken av det underhållsbidrag som bestäms är alltså av betydelse inte endast för barnet och dess föräldrar utan också för det allmännas kostnader. Denna koppling leder ibland, särskilt i det svåra ekonomiska läge som råder i dag, till krav på att nivåerna på underhållsbidragen måste höjas. Lösningen på de statliga kostnaderna måste emellertid sökas inom bidragsförskottssystemet. Underhållsbidragsreglerna skall inte bedömas i förhållande till hur de påverkar statens kostnader utan utifrån om de leder till en rättvis och rimlig fördelning av kostnaderna för barnets försörjning mellan föräldrarna. Man bör alltså, enligt utredningens mening, inte fråga efter vilka konsekvenser metoden för beräkning av underhållsbidrag får för det allmännas kostnader. Inte heller är det relevant att fråga hur beräkningsmetoden slår för olika grupper av föräldrar. Syftet är inte att uppnå någon speciell fördelningsprofil eller att föräldrar i vissa inkomstgrupper skall vinna/förlora på reformen. Relativt sett innebär det en större ekonomisk belastning för föräldrar med låga inkomster att ha barn än för föräldrar med goda inkomster. Denna principiella orättvisa gäller även för föräldrar som inte lever tillsammans med sina barn. Utgångspunkten är barnets behov av pengar för sin försörjning. Frågan är hur föräldrarna sinsemellan skall ta del i dessa kostnader; hur en rättvis fördelning av försörjningsansvaret uppnås. Även här måste man skilja mellan föräldrarnas underhållsskyldighet och det allmännas stöd. Att det allmänna tryggar barnets försörjning innebär inte heller att man när man bestämmer underhållsskyldigheten bör vara generös mot den bidragsansvarige. Barnets försörjning åvilar i första hand föräldrarna. En generositet gentemot den bidragsansvarige vid beräkningen av underhållsbidrag leder också till principiella orättvisor mellan olika typer av familjer. I en kärnfamilj kan man inte få någon förmån motsvarande bidragsförskottet även om familjen har det dåligt ekonomiskt.

Det kan inte gärna komma i fråga att i FB eller i annan civilrättslig lagstiftning ge detaljerade normer för hur underhållsbidrag skall bestämmas i enskilda fall. Vägledande för tillämpningen får därför i framtiden, liksom hittills, bli de principer som kommer att utarbetas i rättspraxis.

Något hinder möter inte mot att RFV meddelar allmänna råd för försäkringskassorna i frågor som gäller underhållsbidrag (angående försäkringskassornas medverkan vid avtal om underhållsbidrag se kapitel 7). De nuvarande allmänna råden om underhållsbidrag till barn från Socialstyrelsen har fått ett mycket stort genomslag i praktiken. De allmänna råden är ägnade att främja en enhetlig tillämpning av reglerna på området. Man bör emellertid hålla i minnet att de allmänna råden endast är generella rekommendationer om tillämpningen och anger hur man kan eller bör handla i visst hänseende. De allmänna råden är emellertid inte bindande vare sig för myndigheter eller enskilda. Avsikten är inte heller att man skall använda de allmänna råden i stället för de författningar

som finns på området. Även rättskällor i form av förarbeten, rättspraxis och doktrin behöver ofta användas för att lösa uppkommande frågor.

8.7.4 Nettokvotdelningsmetoden; en metod för att beräkna underhållsbidragets storlek

Sammanfattning av detta avsnitt: *I den s.k. nettokvotdelningsmetoden får man fram storleken av underhållsbidraget genom att fördela kostnaderna för barnet mellan föräldrarna i relation till storleken av deras nettoinkomster. Härefter kontrolleras att varje förälder har kvar medel till sin egen försörjning. Om det preliminära underhållsbidrag man kommit fram till är så stort att den bidragsansvarige inte får kvar tillräckligt med pengar till sin egen försörjning måste underhållsbidraget minskas. Det kan också vara så att den andel av barnets kostnader som boföräldern skall stå för enligt den preliminära beräkningen blir så stor att boföräldern inte får kvar tillräckligt med pengar till den egna försörjningen. Den bidragsansvarige får då, om han eller hon har råd med det, betala mer till barnet.*

8.7.4.1 Allmänt om metoden

Metoden ryms inom FB:s ramar

De grundläggande bestämmelserna i FB om hur underhållsbidrag skall bestämmas är allmänt hållna och ger självfallet utrymme för olika sätt att beräkna underhållsbidrag. Utredningen bedömer att den s.k. nettokvotdelningsmetoden, som tas upp i det följande, ryms inom de ramar som ges i FB. Metoden har skisserats i en uppsats av Sven-Erik Andersson m.fl. vid juridiska institutionen, Högskolan i Örebro, höstterminen 1981.

Fördelning i förhållande till nettoinkomst

Förslaget går ut på att kostnaderna för barnets underhåll fördelas mellan föräldrarna efter deras resp. nettoinkomst och inte som i dag efter deras överskott. Med nettoinkomst avses inkomsten efter avdrag för vissa kostnader för inkomstens förvärvande och efter avdrag för skatt.

Barnets bostadskostnad bryts ut

Barnets underhållsbehov uppskattas i princip på samma sätt som i dag. För närvarande får i allmänhet den förälder som barnet bor hos förbehålla sig bostadskostnaden för både egen del och barnets del. Eftersom boförälderns överskott därigenom minskar får den bidragsansvarige som regel indirekt ta del i barnets bostadskostnader. Eftersom proportioneringen i nettokvotdelningsmetoden sker innan olika utgiftsposter beaktats skulle en sådan lösning i netto-

kvotdelningsmetoden leda till att boföräldern som regel fick stå för hela bostadskostnaden både för sig själv och barnet. En sådan lösning kan inte förordas. För att ett rättvist resultat skall uppnås måste den merutgift barnet får anses medföra skiljas ut och läggas till barnets kostnadsbelopp. I gengäld får boföräldern tillgodoräkna sig en lägre bostadskostnad.

Barnets schablonbelopp höjs

Utredningen föreslår vidare att schablonbeloppen för barnens behov skall höjas något jämfört med i dag.

Spärregel

Underhållsskyldigheten är inte ovillkorlig. Den bidragsansvarige måste därför förbehållas medel till sin egen försörjning. En spärregel föreslås därför. Spärregeln skall emellertid aktualiseras först i sista hand; när det står klart att underhållsskyldigheten inkräktar på förälderns egna behov. Inkräktar det preliminärt framräknade underhållsbidraget på det belopp som den bidragsansvarige får förbehålla sig måste underhållsbidraget sättas till ett lägre belopp än det som framräknats preliminärt. Det kan emellertid också inträffa att det är boföräldern som inte har förmåga att stå för den del av underhållsansvaret som lagts på honom eller henne. Har i sådana fall den bidragsansvarige ytterligare förmåga bör underhållsbidraget höjas.

Formeln skulle då få följande utseende.

$$\text{Barnets behov} \times \frac{\text{den bidragsansvariges nettoinkomst}}{\text{föräldrarnas sammanlagda nettoinkomster}} = \text{underhållsbidraget}$$

Om exempelvis ett visst barns behov beräknas till 1 800 kr, den bidragsansvariges nettoinkomst till 20 000 kr i månaden och boförälderns nettoinkomst till 10 000 kr i månaden skulle alltså det preliminära underhållsbidraget bli

$$1\,800 \times \frac{20\,000}{20\,000 + 10\,000} = 1\,200 \text{ kr}$$

Underhållsbidraget får givetvis inte inkräkta på det belopp som den bidragsansvarige får behålla för sin egen försörjning. Detta antas inte ske i ovanstående exempel. Vidare antas boföräldern i exemplet kunna stå för den del av underhållsansvaret, 600 kr, som lagts på honom eller henne. Spärregeln aktualiseras då inte.

I ett enkelt fall skulle den föreslagna metoden få följande resultat.

Barnets normalbehov	2 347 kr
+ bostadskostnad	600 kr
– barnbidrag	750 kr
Barnets behov av underhåll från föräldrarna	2 197 kr

	Uha	**Bof**
Månadsinkomst	18 000	16 500
– skatteavdrag	5 486	4 811
Nettoinkomst	12 514	11 689

Barnets behov fördelas sedan proportionellt mellan föräldrarna efter nettoinkomsterna.

$$2\ 197 \times \frac{12\ 514}{12\ 514 + 11\ 689} = 1\ 136 \text{ kr}$$

Underhållsbidraget kan alltså i detta fall preliminärt beräknas till 1 136 kr i månaden. Boföräldern skjuter till resten, dvs. 1 061 kr.

När fördelningen gjorts kontrolleras med hjälp av spärregeln att det preliminära underhållsbidraget inte inkräktar på den bidragsansvariges förbehållsbelopp.

Nettoinkomst	12 514 kr
– bostadskostnad	3 100 kr
– förbehållsbelopp för övriga levnadskostnader (se avsnitt 8.7.5.2)	4 312 kr
Överskott	5 102 kr

Den bidragsansvarige kan alltså betala det framräknade underhållsbidraget och får ändå behålla mer än vad han eller hon behöver för egna levnadskostnader. Det preliminärt beräknade underhållsbidraget behöver då inte minskas.

Härefter kontrolleras boförälderns betalningsförmåga.

Nettoinkomst	11 689 kr
– bostadskostnad (egen del)	2 450 kr
– förbehållsbelopp för övriga levnadskostnader	4 312 kr
Överskott	4 927 kr

Även boföräldern kan betala sin andel av underhållet. Den bidragsansvarige behöver då inte överta någon del av boförälderns ansvar.

Den s.k. nettokvotdelningsmetoden har flera fördelar jämfört med dagens metod.

Den metod som används i dag bygger på att underhållsansvaret fördelas efter storleken på föräldrarnas *överskott*. Ett högt förbehåll minskar överskottet. En förälders andel av underhållsansvaret minskar alltså om föräldern ökar sina förbehåll. Detta förhållande leder i sin tur till att förbehållet ökar i värde.

Exempel: Den bidragsansvarige medges ett särskilt förbehåll för vissa utgifter med 800 kr i månaden.

Uha:s överskott efter att hänsyn tagits till det särskilda förbehållet = 1 500 kr

Bof:s överskott = 900 kr

Barnets behov = 1 597 kr

Den bidragsansvarige skall då betala

$$1\,597 \times \frac{1\,500}{1\,500 + 900} = 998 \text{ kr}$$

Om något förbehåll för den särskilda kostnaden inte görs ligger den bidragsansvariges andel på

$$1\,597 \times \frac{2\,300}{2\,300 + 900} = 1\,148 \text{ kr}$$

Skillnaden mellan de båda alternativen är alltså 150 kr. Om den bidragsansvarige beviljas förbehållet reduceras det underhållsbidrag han eller hon skall betala med 150 kr. Eftersom barnets behov inte har ändrats måste barnet enligt principerna i FB få dessa 150 kr från boföräldern. Boförälderns andel av underhållet ökar alltså när den bidragsansvariges andel minskar.

Denna effekt är inte önskvärd i detta fall. Ett förbehåll för den ena föräldern bör inte leda till att den andra föräldern *automatiskt* betungas ytterligare i underhållshänseende. Det förefaller märkligt att boföräldern "skall vara med och betala" en kostnad som den bidragsansvarige har, trots att denne själv kan stå för kostnaden och vice versa. Så länge en förälder har tillräckligt med medel till sådana utgifter som man anser att han eller hon bör få förbehålla sig kostnaderna för, bör utgifterna inte gå ut över underhållet till barnet. Så sker inte heller om man använder nettokvotdelningsmetoden.

I nettokvotdelningsmetoden skulle den privata skulden i exemplet inte ha inkräktat på den bidragsansvariges skyldigheter, eftersom han eller hon, trots skulden, alltjämt har förmåga att betala ett underhållsbidrag på 1 148 kr i månaden.

Som tidigare antytts leder dagens metod dessutom till en överkompensation. Om den bidragsansvarige i exemplet ovan får 800 kr i särskilt förbehåll så innebär det att han eller hon har dessa pengar att betala den särskilda utgiften med. Förbehållet leder emellertid *dessutom* - vid formelbearbetningen - till att

det underhållsbidrag som skall betalas minskar med 150 kr. I praktiken har alltså den bidragsansvarige fått 800 kr + 150 kr att använda för den särskilda utgiften på 800 kr. Förbehållsbeloppet har fått ett ökat värde genom den sänkning av underhållsbidraget det leder till. Denna effekt är knappast önskvärd.

Även en ökning av t.ex. bostadskostnaden leder i dag till en överkompensation.

Exempel:

Den bidragsansvariges bostadskostnad uppgår till 3 175 kr i månaden.
Uha:s överskott = 1 700 kr
Bof:s överskott = 900 kr
Barnets behov = 1 113 kr

Den bidragsansvarige skall då betala ett underhållsbidrag på 728 kr. Ökar den bidragsansvariges bostadskostnader till 3 975 kr, dvs. med 800 kr i månaden, sjunker överskottet till 900 kr och underhållsbidraget till 557 kr i månaden. Det ökade förbehållet för bostadskostnader innebär att den bidragsansvarige får behålla 3 975 kr i månaden till täckande av sina bostadskostnader. Han eller hon får emellertid dessutom en sänkning av underhållsbidraget med 171 kr per månad. Även denna effekt bortfaller om nettokvotdelningsmetoden används.

Nettokvotdelningsmetoden har också den fördelen att den, trots att den bygger på en kvotdelning, minskar det ömsesidiga ekonomiska beroendet mellan föräldrarna.

Exempel:

Uha:s överskott: 1 500 kr
Bof:s överskott: 2 800 kr
Barnets behov: 1 800 kr

Den bidragsansvarige skulle under dessa förutsättningar i dag få betala ett underhållsbidrag på 628 kr i månaden.

Antag att boföräldern i exemplet byter bostad och får en bostadskostnad som är 800 kr högre. I dag skulle detta leda till att hans eller hennes överskott sjönk till 2 000 kr och till att den bidragsansvarige fick betala ett högre underhållsbidrag (771 kr/månad). I nettokvotdelningsmetoden får den bidragsansvarige i princip (om inte spärregeln föranleder något annat) alltjämt betala samma underhållsbidrag som tidigare (628 kr/månad).

Detta mindre beroende leder också till att t.ex. en förälder som, för att få råd med en bil, väljer en bostad med lägre hyra som regel får behålla de inbesparade medlen. I dag får en sådan disposition i allmänhet till följd att underhållsbidraget ökar och att det kanske inte blir några pengar över till bilen. Utrymmet för att genom egna åtgärder påverka den egna situationen kan alltså sägas bli

något större i nettokvotdelningsmetoden än i dagens metod.

Den s.k. nettokvotdelningsmetoden lägger tyngpunkten vid fördelningen av barnets behov mellan föräldrarna på deras inkomster, medan den i dag tillämpade metoden - något tillspetsat - kan sägas lägga tyngdpunkten på föräldrarnas förbehåll.

Som utredningen tidigare har sagt är det viktigt att systemet ger utrymme för en allsidig och nyanserad bedömning med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Det underhållsbidrag som räknats fram med hjälp av nettokvotdelningsmetoden skall därför, i likhet med vad som gäller i dag, kontrolleras genom en allmän skälighetsbedömning och vid behov korrigeras.

8.7.4.2 Beräkning av föräldrarnas inkomst

Föräldrarna skall bidra till barnets underhåll var och en efter sin förmåga.

Vad gäller frågan om förmågan skall bedömas efter de faktiska ekonomiska förhållandena eller efter den verkliga förvärvsförmågan innebär utredningens förslag inte några ändringar jämfört med i dag. Den väsentliga ändringen består i att utredningen föreslår att barnets behov fördelas mellan föräldrarna i förhållande till deras nettoinkomster och inte i förhållande till deras överskott.

Utredningen vill i förtydligande syfte ta upp vissa frågor.

Vad angår beräkningen av förvärvsinkomsterna ligger det nära till hands att så långt som möjligt ansluta till de grunder som gäller för inkomstbeskattningen. Detta är en fördel såväl från begreppssynpunkt som från kontrollsynpunkt.

Detta innebär att man vid bestämmande av underhållsskyldigheten - liksom i dag - inte bara bör ta hänsyn till kontant ersättning utan också till andra förmåner som utgår till en förälder i tjänsten, allt i den mån förmånerna är skattepliktiga.

Bidragsansvariga föräldrar som i sina yrken har en omfattande tjänstekörning, såsom handelsresande och resemontörer, har vid flera tillfällen kontaktat utredningen och hävdat att förmån av fri eller delvis fri bil inte kan jämställas med kontant ersättning när underhållsbidrag till barn bestäms. Utredningen har en viss förståelse för dessa synpunkter. Samtidigt är det rimligt och naturligt att låta olika förmåner inverka på underhållsskyldigheten.

Rent allmänt kan sägas att viss försiktighet är påkallad när man i underhållssammanhang tar hänsyn till förmåner som i samband med anställning m.m. lämnas i annan form än kontant ersättning. Jämställs förmånen med kontanta medel blir underhållsskyldigheten ofta alltför betungande i förhållande till den verkliga betalningsförmågan. Hänsyn till att förmånen inte ger någon inkomst i reda pengar bör allt efter omständigheterna i varje enskilt fall tas vid den slutliga skälighetsbedömningen (jämför Socialstyrelsens nu inte längre gällande meddelandeblad nr 17/87). Ett villkor för att förmånen inte skall jämställas med en kontant ersättning bör vara att föräldern visar att han eller hon inte kan byta

ut förmånen mot reda pengar. Är ett sådant byte inte möjligt bör man vid skälighetsbedömningen som regel kontrollera om den bidragsansvarige har kontanta medel kvar för sin egen försörjning sedan underhållsbidraget betalats.

Utredningen övergår härefter till att diskutera *kostnaderna för intäkternas förvärvande*.

När årsinkomsten beräknas bör hänsyn, liksom i dag, tas till vissa kostnader för intäktens förvärvande. Vad gäller intäkt av tjänst gäller i skattesammanhang från och med inkomståret 1993 att avdrag i princip får göras för samtliga kostnader som är att anse som kostnader för fullgörande av tjänsten (33 § 1 och 2 mom. kommunalskattelagen [1928:370] och anvisningarna till dessa bestämmelser). Den begränsningen har emellertid gjorts att avdrag för kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats i princip får göras endast till den del kostnaderna överstiger 6 000 kr och för övriga kostnader till den del de överstiger 1 000 kr (33 § 2 mom. kommunalskattelagen; SFS 1994:1855).

Det ligger nära till hands att också i detta sammanhang ansluta till vad som gäller i skattesammanhang. Kostnaderna bör dras av från intäkten innan skatteavdraget beräknas. På detta sätt tas hänsyn dels till kostnaden, dels till den skattevinst som erhålls genom att kostnaden är avdragsgill.

Den förordade bedömningen innebär att en förälders alla kostnader för intäkternas förvärvande inte kommer att beaktas när hans eller hennes underhållsskyldighet bestäms. Detta uppvägs dock delvis av att det i det normalbelopp för vanliga levnadskostnader som en förälder har rätt att förbehålla sig enligt utredningens förslag ingår ett belopp om 355 kr per månad för resor till och från arbetet.

Utredningen vill vidare erinra om att även *kapitalavkastning* (det som återstår sedan hänsyn till skatteavdrag tagits) bör tas med när föräldrarnas nettoinkomst beräknas. Vid den genomgång av domar om underhållsbidrag till barn och bidragsförskottsärenden som utredningen har gjort, har kunnat konstateras att kapitalinkomster nästan aldrig finns med i beräkningen. Detta kan svårligen i alla fall bero på att föräldern faktiskt inte har några sådana inkomster.

Av förenklingsskäl bör man här, i likhet med vad som gäller i bostadsbidragssammanhang, beakta inkomst av kapital endast till den del inkomsten överstiger 2 000 kr.

Enligt förarbetena till 1979 års underhållsreform skulle vid beräkningen av underhållsbidrag viss andel av större *förmögenhet* läggas till varje förälders nettoinkomst (prop. 1978/79:12 s. 105). Den genomgång av praxis som utredningen gjort och de kontakter med praktiker utredningen har haft ger vid handen att det torde vara tämligen ovanligt att frågan om eventuella tillgångar och värdet på dem ens tas upp till diskussion när underhållsbidrag bestäms.

Att helt bortse från förmögenheter skulle visserligen kunna innebära en viss förenkling. Det kan också hävdas att man inte bör beakta omständigheter som är svårkontrollerade, vilket ofta är fallet med förmögenhetstillgångar. (Också

förmögenheter som är fria från förmögenhetsskatt beaktas i dag på andra områden, t.ex. i rättshjälpssammanhang och vid beräkning av dagsbotsbelopp.) Det är naturligtvis så att en förälders förmåga att underhålla sitt barn rent faktiskt påverkas av om föräldern har en förmögenhet - åtminstone om den uppgår till en viss storlek. Det finns knappast något skäl att se saken på annat sätt när man skall bedöma hur höga underhållsbidrag föräldrarna skall betala. Disponerar en förälder en ansenlig förmögenhet bör detta påverka bedömningen av denna förälders underhållsförmåga (liksom barnets rätt till standardtillägg).

Hur stor nettoförmögenheten bör vara för att den skall beaktas kan knappast anges generellt. För att förmögenhet skall inverka på underhållsskyldigheten bör det enligt utredningens mening röra sig om nettoförmögenheter på minst 400 000 kr. Vid värderingen bör man så långt som möjligt ansluta till vad som gäller beträffande statlig förmögenhetsskatt.

Vid bestämmandet av förmögenheten måste hänsyn naturligtvis tas till förmögenhetens art; alla förmögenhetstillgångar bör inte beaktas.

Normalt bör man t.ex. här bortse från förmögenhet som består av permanent bostad för föräldern i form av sådan privatbostadsfastighet som avses i 5 § kommunalskattelagen eller av andel i bostads- eller bostadsrättsförening. Inte heller bör man beakta skulder som hänför sig till sådana tillgångar. Den rekommenderade ordningen motsvarar vad som gäller i rättshjälps- och i dagsbotssammanhang. I vissa fall kan det dock finnas anledning att beakta även nettotillgång i form av permanentbostad. Så kan vara fallet om bostaden uppenbarligen avviker från vad som kan sägas motsvara en normal boendestandard.

Inte heller bör t.ex. arbetsredskap eller annan utrustning som behövs för förälderns försörjning beaktas.

Hur den beräknade nettoinkomsten skall påverkas av eventuell förmögenhet är svårt att ange generellt. Frågan måste prövas i varje enskilt fall mot bakgrund av förmögenhetens art och omständigheterna i övrigt. Som ett riktmärke skulle utredningen emellertid vilja föreslå att nettoinkomsten för året ökas med 25 000 kr om nettoförmögenheten ligger på 400 000 kr och att nettoinkomsten för året för varje ytterligare fullt 200 000-tal kr ökas med 25 000 kr.

Något beaktande av nettoskuldbörda föreslås inte här. Det är rimligt att barnet får del av den förmögenhet en förälder kan ha. Eventuell nettoskuldsättning bör däremot i princip inte gå ut över barnet. Beträffande räntor och amorteringar på olika skulder hänvisas till vad som sägs i avsnitt 8.7.5.2.

Det kan här nämnas att år 1991 hade 4,1 procent av de ensamstående bidragsansvariga och 3,3 procent av ensamstående boföräldrar en taxerad nettoförmögenhet som översteg 366 000 kr (vilket ungefär motsvarar 400 000 kr år 1994). Ser man till både ensamstående och sammanboende bidragsansvariga och boföräldrar blir motsvarande siffror 5,5 resp. 4,6 procent. (Observeras bör

dock att förmögenhet i SCB:s statistik är en familjevariabel. Det är alltså familjens förmögenhet som redovisas, inte den enskildes.)

Båda föräldrarnas underhållsförmåga skall givetvis bedömas på samma sätt.

8.7.5 Förbehållsbeloppet för egna levnadskostnader (utom bostadskostnaden)

Sammanfattning av detta avsnitt: *Även med den s.k. nettokvotdelningsmetoden krävs det att man bestämmer vad en förälder normalt sett skall få behålla för den egna försörjningen. Hur stort detta belopp bör vara och vilka poster det bör innefatta diskuteras i detta avsnitt. I dag är förbehållsbeloppet enligt FB 3 520 kr i månaden. Ensamstående föräldrar bör i framtiden få förbehålla sig ett högre belopp. Samtidigt bör möjligheterna till s.k. särskilda förbehåll minskas.*

8.7.5.1 Normalbeloppet i FB i dag; hur förhåller det sig till lagstiftarens intentioner?

Enligt 7 kap. 3 § FB får en förälder när underhållsbidraget bestäms förbehålla sig ett belopp för egna levnadskostnader som i normalfallet uppgår till 120 procent av basbeloppet för år räknat. För år 1994 är basbeloppet 35 200 kr och normalbeloppet alltså 3 520 kr per månad. Skälig bostadskostnad tillkommer.

Normalbeloppet för egna levnadskostnader omfattar kostnader för mat, kläder, tvätt, hygien, gas, elektricitet, telefon, TV-avgift, tidningar, försäkringsavgifter, fackföreningsavgifter, normala utgifter för hälso- och sjukvård samt kostnader för resor till och från arbetet (prop. 1978/79:12 s. 99).

I *bilaga 2* har gjorts en sammanställning över dessa kostnadsposter och har de satts i relation till basbeloppet. Uppgifter om kostnaderna har hämtats från bl.a. Konsumentverkets broschyr "Koll på pengarna?" för år 1994.

Sammanställningen visar att 120 procent av basbeloppet numera inte alltid räcker till det som lagstiftaren i samband med 1979 års reform ansåg borde ingå i normalbeloppet. Detta gäller om föräldern är en ensamstående man. I utredningens beräkningar har då dessutom förutsatts att alla måltider äts hemma eller att matlåda tas med till lunch. (Utelunch ökar kostnaden för livsmedel med 700 kr per månad om lunchen kostar omkring 48 kr.)

En ensamstående man skulle år 1994 ha behövt 3 651 kr per månad (124,5 procent av gällande basbelopp) för att täcka de kostnader som avses ingå i normalbeloppet.

En ensamstående kvinna klarar sig bättre. Hon behöver 3 381 kr (115,3 procent av basbeloppet) för att klara de aktuella kostnaderna.

En sammanboende förälder vars make/sambo försörjer sig själv klarar de

kostnader som avses ingå i normalbeloppet bra med hänsyn till att hushållskostnaderna kan delas och på grund av "stordriftsfördelarna". En sammanboende förälder skulle år 1994 ha behövt 2 987 kr per månad (hälften av 203,7 procent av basbeloppet) för att täcka de kostnader som avses ingå i normalbeloppet.

Att notera är vidare att det i FB:s normalbelopp inte ingår några kostnader för möbler, husgeråd, TV och radio eller lek och fritid. Dessa poster ingår i Konsumentverkets levnadskostnadsberäkningar. Om de nämnda posterna skulle läggas till FB:s normalbelopp skulle en ensamstående man behöva 4 301 kr i månaden, dvs. nästan 800 kr mer än i dag, och en ensamstående kvinna skulle behöva 4 031 kr i månaden (146,6 resp. 137,4 procent av basbeloppet). Å andra sidan tas i dag inte hela den bidragsansvariges överskott i anspråk för underhållsbidrag, utan han eller hon får i allmänhet behålla minst 300 kr i månaden utöver förbehållsbeloppen. Någon motsvarande lättnad kommer inte boföräldrarna till del.

När de bestämmelser infördes som i dag gäller för hur underhållsbidrag till barn skall bestämmas - vid 1979 års underhållsreform - låg normalbeloppet över beloppen för existensminimum i annan lagstiftning och över de dåvarande socialhjälpsnivåerna. I förarbetena fästes vikt vid att underhållsbidrag i allmänhet utgår under flera år. Det ansågs mot den bakgrunden knappast rimligt att tillåta ett uttag från den bidragsansvarige som innebar att han eller hon under en längre tid skulle tvingas leva på existensminimum. Följden kunde, påpekades det, lätt bli att arbetslusten hämmades och att förhållandet till barnet tog skada (SOU 1977:37 s. 171 och prop. 1978/79:12 s. 97).

Det kan mot bakgrund av dessa uttalanden vara av intresse att se på hur normalbeloppet i FB i dag förhåller sig till de nämnda nivåerna. Vid skatteomläggningen 1991 slopades emellertid begreppet existensminimum (prop. 1989/90: 110). Nu bör i stället ledning hämtas från vad som gäller om förbehållsbelopp vid införsel.

Det belopp som en ensamstående förälder i allmänhet får förbehålla sig när underhållsbidrag bestäms överstiger Socialstyrelsens vägledande norm för socialbidrag (socialbidragsnormen) för ensamstående med drygt tre procent eller 117 kr i månaden. Jämförelsen mellan de olika nivåerna haltar dock eftersom normerna inte innefattar samma poster. Kostnader för arbetsresor och fackföreningsavgifter anses i princip ingå i FB:s normalbelopp och i en skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen. Kostnaderna ingår dock inte i Socialstyrelsens norm utan socialnämnderna förutsätts ta hänsyn till dessa vid prövningen av varje enskilt ärende om socialbidrag. Läggs dessa kostnader (här uppskattade till 355 resp. 190 kr i månaden) till socialbidragsnormen understiger normalbeloppet enligt FB socialbidragsnivån för ensamstående med 428 kr i månaden.

En jämförelse med förbehållsbeloppet vid införsel visar att FB:s normalbelopp understiger förbehållsbeloppet vid införsel med 61 kr per månad för en ensamstående. FB:s normalbelopp skall - till skillnad från de exekutionsrättsliga

beloppen - även innefatta kostnader för normala arbetsresor. Tar man hänsyn även till kostnader för arbetsresor blir skillnaden 416 kr i månaden.

Sammanfattningsvis kan konstateras att normalbeloppen för andra levnadskostnader än bostadskostnader i dag ligger under den nivå som förutsattes i förarbetena till 1979 års reform.

8.7.5.2 Vilka poster bör normalbeloppet för eget underhåll innefatta och hur stort bör det vara?

Normalbeloppets innehåll och nivå

Som tidigare sagts krävs det även med den s.k. nettokvotdelningsmetoden att man bestämmer vad en förälder normalt sett bör få behålla för den egna försörjningen. Vilka poster detta normalbelopp framdeles bör innefatta och hur stort beloppet bör vara diskuteras i detta avsnitt.

Det kan till en början anmärkas att storleken av förbehållsbeloppen inte endast påverkar den bidragsansvariges ekonomi utan även boförälderns. När föräldrarnas inbördes underhållsskyldighet mot barnet bestäms får nämligen såväl den bidragsansvarige som boföräldern som regel tillgodoräkna sig de stipulerade förbehållsbeloppen.

En första fråga är vilka poster som bör ingå i normalbeloppet; vilka behov det skall anses täcka.

Med hänsyn till att underhållsbidrag i allmänhet skall utgå under flera år bedömer utredningen det som rimligt att normalbeloppet för egna levnadskostnader även innefattar posterna "möbler, husgeråd, TV, radio" och "lek och fritid". Normalbeloppet skulle då omfatta samma budgetposter som tas upp i Konsumentverkets kostnadsberäkningar samt utgiftsposterna "hälso- och sjukvård", "fackföreningsavgifter" och "arbetsresor".

Nästa fråga är då hur stort normalbeloppet bör vara; på vilken nivå det bör läggas.

Det är naturligtvis av vikt att de normalbelopp som bestäms inte läggs på en alltför låg nivå utan ger den bidragsansvariga föräldern reella möjligheter att betala det underhållsbidrag han eller hon är skyldig att betala. Underhållsbidrag skall i allmänhet betalas under en följd av år och den bidragsansvarige bör ha en rimlig chans att leva på en i detta sammanhang skälig nivå. Samtidigt bör en bidragsansvarig förälder inte gynnas framför föräldrar som lever tillsammans med sina barn (men inte heller missgynnas).

Med hänsyn till vad som kommit fram vid de jämförelser mellan olika normer som gjorts i avsnitt 8.3 anser utredningen att det i dag gällande normalbeloppet för egna levnadskostnader i FB inte kan sänkas. Tvärtom är i vissa fall en höjning av normalbeloppet motiverad. Detta har också förordats bl.a. av Socialstyrelsen i styrelsens remissvar över såväl Ensamförälderkommitténs betänkande (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn (1,4 basbelopp föreslogs)

som 1987 års underhållsbidragskommittés betänkande (SOU 1990:8) Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn.

Normalbeloppet bör enligt utredningens mening inte heller ligga under de nivåer som normalt tillämpas vid löneexekution eller under socialbidragsnivån. Det är inte rimligt att ställa strängare ekonomiska krav på en förälder när underhållsbidraget bestäms än vad som gäller vid indrivning. Respekten för systemet kan minska om de normer kronofogdemyndigheterna tillämpar vid indrivning är mera generösa än de normer som tillämpas när underhållsbidraget bestäms och FB:s strängare krav skulle i många fall bli ett slag i luften.

En annan fråga är om normalbeloppet i FB bör överstiga de nämnda nivåerna eller inte. Vilken standard hos en bidragsansvarig förälder bör m.a.o. tillåtas gå före barnets underhåll. För den bidragsansvariga föräldern har förbehållsbeloppet ju den funktionen att det underhållsbidrag han eller hon skall betala inte får inkräkta på detta belopp. Innan föräldern är skyldig att betala underhållsbidrag måste han eller hon ha medel till sin egen försörjning. Även boföräldern har emellertid rätt att tillgodoräkna sig förbehållsbelopp för egna levnadskostnader när föräldrarnas inbördes underhållsskyldighet mot barnet bestäms. Skulle de kostnader för barnet som enligt den preliminära beräkningen faller på boföräldern inkräkta på denna förälders förbehållsbelopp får den bidragsansvariga föräldern ta på sig en större andel av barnets kostnader om han eller hon har förmåga att göra det. (Har den bidragsansvarige inte förmåga att göra det får boföräldern klara sin och barnets försörjning ändå. Någon förmån motsvarande bidragsförskottet utgår inte för att täcka boförälderns bristande förmåga att underhålla barnet.)

Socialtjänstkommittén bedömer i sin rapport (SOU 1994:46) Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag att 760 000 hushåll (dvs. 16 procent av alla hushåll) år 1993 hade en disponibel inkomst som låg under Socialstyrelsens rekommenderade socialbidragsnorm; därav 49 000 ensamförälderhushåll, 100 000 pensionärshushåll och 90 000 hushåll bestående av sammanboende med barn. Många hushåll måste alltså i dag klara sin försörjning på en lägre standard än den som beräkningen av underhållsbidrag utgår från. Mot den bakgrunden är det rimligt att fråga sig om bidragsansvariga föräldrar bör ha rätt att förbehålla sig en högre standard innan de behöver betala underhållsbidrag.

Utredningen anser att normalbeloppet i FB bör överstiga de nivåer som tillämpas vid löneexekution och i socialbidragssammanhang. Enligt utredningens mening har de skäl som anfördes för en sådan ordning vid 1979 års reform fortfarande bärkraft. Motivationen till fortsatt öppet arbete kan förväntas öka om nivån på normalbeloppen enligt FB sätts högre än vad som gäller i dessa sammanhang, där schablonerna ju främst är avsedda för förhållanden av mer tillfällig karaktär.

Frågan är då på vilken nivå det nya normalbeloppet bör sättas. (Det förutsätts

i det följande att posterna "möbler, husgeråd, radio, TV" samt "lek/fritid" skall räknas till de vanliga levnadskostnaderna och ingå i normalbeloppet.)

Frågan om normalbeloppets storlek måste bedömas i belysning av att underhållsbidragets storlek som regel påverkar föräldrarnas ekonomi under en lång följd av år. Detta är ett skäl för generösa normalbelopp. Ett annat skäl för generösa belopp är att det då är lättare att gå över till en ordning med fastare schabloner, vilket är nödvändigt om man har målsättningen att förenkla beräkningsmetoden.

Utredningen anser att Konsumentverkets beräkningar bör ligga till grund för fastställande av nivån på det normalbelopp för egna levnadskostnader som skall gälla vid bestämmande av underhållsbidrag. Utgifter för normal hälso- och sjukvård bör alltjämt ingå i normalbeloppet och då lämpligen motsvara den kostnad för läkar- och tandvård som tas upp i socialbidragsnormen. Normalbeloppet enligt FB bör också, liksom hittills, omfatta fackföreningsavgifter och normala kostnader för resor till och från arbetet.

Normalbeloppet för egna levnadskostnader (exkl. bostad) skulle då för en ensamstående uppgå till 4 312 kr per månad år 1994 (147 procent av basbeloppet). Enligt utredningens mening framstår denna nivå som väl avvägd.

En sådan nivå skulle enligt utredningens uppfattning ge garantier för att föräldern tillförsäkras en i detta sammanhang skälig levnadsnivå under den tid som han eller hon skall betala underhållsbidrag.

I normalbeloppet skulle då - till skillnad från i dag - anses ingå kostnader för budgetposterna lek och fritid samt möbler, husgeråd, TV och radio. Den av Socialstyrelsen rekommenderade reduceringsregeln som innebär att den bidragsansvarige i allmänhet bör få behålla minst 300 kr utöver förbehållsbeloppen bör då kunna slopas. Det är nämligen bl.a. det faktum att dessa poster inte ingår i normalbeloppet som har föranlett Socialstyrelsen att rekommendera att inte hela överskottet tas i anspråk till underhållsbidrag (Allmänna råd 1989:6 s. 69; se dock Lagutskottets betänkande 1978/79:LU9 s. 56). En höjning av förbehållsbeloppets storlek framstår dessutom som en bättre lösning än den i dag använda reduceringsregeln.

Reduceringsregeln motiveras även av kostnader för umgänge. Den rekommenderade reduktionen - som alltså innebär att underhållsbidraget sätts till ett lägre belopp än vad som annars skulle ha varit fallet för att den bidragsansvariges hela överskott inte skall tas i anspråk för underhållsbidrag - kommer emellertid även de föräldrar till del som inte umgås med sina barn. Den "slår alltså blint". Ser man till de privaträttsliga reglerna tillåts reduktionen dessutom gå före barnets grundbehov av mat och kläder. För att den bidragsansvarige skall få behålla medel *utöver* de i FB angivna förbehållsbeloppen minskar man det underhållsbidrag han eller hon skall betala till barnet. Detta är knappast rimligt. För att underlätta umgänget mellan barnet och den bidragsansvariga föräldern föreslår utredningen ett flexiblare system än dagens vad gäller umgängesavdrag

(kapitel 12). Utredningen föreslår också att de resekostnader som kan uppkomma i samband med umgänge skall delas mellan föräldrarna (kapitel 11). För de föräldrar som inte har några som helst möjligheter att bekosta umgänget med barnet återstår möjligheten till bidrag enligt socialtjänstlagen.

För de ekonomiskt sämst ställda bidragsansvariga - de som endast får behålla det stipulerade normalbeloppet eller något däröver sedan barnet fått sitt underhåll - skulle en höjning av normalbeloppet innebära en lättnad. För de bidragsansvariga föräldrar som har det bättre ställt ekonomiskt innebär höjningen av normalbeloppet i allmänhet inte någon ändring. Inte heller innebär höjningen av normalbeloppet någon förbättring för de bidragsansvariga föräldrar som inte har förmåga att underhålla sina barn; de är ju inte skyldiga att betala något underhållsbidrag och påverkas därför inte av förslaget.

Även för de sämst ställda boföräldrarna kan höjningen av normalbeloppet medföra en lättnad. Skulle de kostnader för barnet som vid den preliminära beräkningen lagts på boföräldern inkräkta på hans eller hennes förbehållsbelopp får den bidragsansvarige ta på sig en större andel av försörjningsansvaret om han eller hon har förmåga att göra det.

Det normalbelopp på 4 312 kr per månad som utredningen föreslår tar främst sikte på ensamstående föräldrar. För sammanboende föräldrar vars partner är självförsörjande ger denna nivå en överkompensation. Förutsätts partnern stå för hälften av hushållets kostnader skulle ett skäligt normalbelopp för en sammanboende förälder ligga på omkring 120 procent av basbeloppet (hälften av 238,4 procent; se *bilaga 2*, tabell 2). Med 1994 års siffror skulle ett skäligt normalbelopp för en sammanboende förälder alltså bli 3 520 kr i månaden.

Starka skäl talar för att normalbeloppet för egna levnadskostnader bör vara olika beroende på om föräldern är ensamstående eller sammanboende med en självförsörjande partner. Detta innebär inte att man låter en ny partner delta i underhållet av barnet utan endast att man låter förälderns egen förbättrade ekonomiska situation ge utslag på underhållsbidragets storlek.

Det finns naturligtvis flera invändningar mot en sådan differentiering. En är att underhållsbidraget snabbt kan bli inaktuellt. En annan är att regeln kan leda till tvister om huruvida sammanboende föreligger eller inte. Detta innebär bl.a. att ett system med differentierade normalbelopp kräver en mera omfattande administration än ett system med enhetliga normalbelopp. Man måste dock komma ihåg att underhållsbidragen även i dag, dvs. med enhetliga normalbelopp, ofta bör jämkas när en förälder flyttar samman med en ny partner eller vid uppbrott från ett förhållande. Då ändras ju ofta bostadskostnaderna och kostnaderna för barnomsorg. Och om sammanboende föreligger eller inte är en fråga som bl.a. försäkringskassorna ändå har att pröva i olika sammanhang, t.ex. i ärenden om bidragsförskott och bostadsbidrag. Bärkraften av dessa invändningar kan alltså diskuteras. I vart fall bör invändningarna stå tillbaka för de fördelar ur rättvisesynpunkt som en differentiering innebär.

Vad gäller kretsen av sammanboende bör i detta sammanhang delvis knytas an till vad som gäller beträffande bostadsbidrag. Med sammanlevande *makar* bör alltså jämställas *män och kvinnor som lever tillsammans, om de har eller har haft gemensamt barn*. När det gäller bostadsbidrag jämställs vidare, om inte skäl visas för annat, man och kvinna som utan att vara gifta med varandra lever tillsammans och är folkbokförda på samma adress.

Utredningen föreslår inte någon motsvarighet till den regeln. Administrativt skulle det naturligtvis innebära fördelar att ha samma definition i de båda regelsystemen. När det gäller att bestämma underhållsbidrag kan man dock svårligen tänka sig att arbeta med en motbevisbar presumtion av detta slag. Den avgränsning som valts här är alltså något snävare. Den överensstämmer i huvudsak med vad som f.n. gäller beträffande s.k. hemmamake (7 kap. 3 § tredje stycket FB) och beträffande vilka som är underhållsskyldiga mot styvbarn (7 kap. 5 § FB). Den valda avgränsningen har också den fördelen att den ger en bättre stabilitet åt domar och avtal om underhållsbidrag; en avgränsning som även skulle innefatta sammanboende som inte har eller har haft barn tillsammans skulle leda till att underhållsbidragen skulle få jämkas oftare med hänsyn till förändringar i familjesituationen. Bl.a. erfarenheterna från bostadsbidragshandläggning tyder, enligt uppgifter som utredningen har fått från RFV, på att omflyttningen är stor.

Avgränsningen innebär att en del sammanboende kommer att överkompenseras. Detta gäller t.ex. man och kvinna som lever tillsammans utan att ha eller ha haft barn gemensamt och syskon som lever tillsammans.

Den avgränsning som valts innebär en fördel från bevis- och kontrollsynpunkt. Avgränsningen gör det lätt att särskilja de föräldrar som bör få tillgodoräkna sig det lägre normalbeloppet och man kan på så sätt undvika tvister. Vidare innebär den att det intrång i den personliga integriteten som det kan innebära att tvingas redovisa sina familjeförhållanden inte kan anses särskilt framträdande.

Den föreslagna ordningen med differentierade normalbelopp innebär att ensamstående bidragsansvariga och boföräldrar som flyttar samman med en annan vuxen och gifter sig eller skaffar barn med denna får tillgodoräkna sig ett lägre normalbelopp.

Det kan givetvis ifrågasättas i vad mån risken att underhållsbidraget ändras som en följd av att normalbeloppet sänks medför att föräldern och dennas nye partner kommer att dra sig för att gifta sig eller för att skaffa barn tillsammans och alltså få en negativ inverkan på deras val av familjesituation. Bostadsbidraget liksom barnomsorgskostnaderna påverkas dock normalt redan i dag när två vuxna flyttar samman, eftersom hushållet då får två inkomster. Även underhållsbidraget kan påverkas. Hur hög bostadskostnad en förälder får tillgodoräkna sig när underhållsbidraget bestäms hänger ju samman med om han eller hon delar bostad med en annan vuxen.

En grundläggande princip måste vara att normalbeloppet skall täcka en för-

ålders (bidragsansvarig eller boförälder) vanliga kostnader. Om kostnadsbilden förändras bör beloppet justeras, annars kommer det att vara högre än vad som är motiverat och föräldern gynnas på barnets bekostnad.

I praktiken torde det inte bli särskilt vanligt att den ensamstående föräldern och dennas nya partner sätter sig ned och gör en ekonomisk kalkyl innan de bestämmer sig för att flytta samman eller skaffa barn. Det är nog oftast helt andra överväganden som är avgörande. Däremot torde ekonomiska frågor ha betydelse för om två personer väljer mellan att leva tillsammans formlöst eller att gifta sig. Bl.a. erfarenheterna vad gäller änkepension talar för detta. Det kan alltså inte uteslutas att differentierade normalbelopp kommer att påverka människors benägenhet att gifta sig i vissa situationer.

Att beakta i sammanhanget är vidare att normalbeloppens storlek i den föreslagna nettokvotdelningsmetoden inte får en lika stor betydelse som i dag. I dag påverkar storleken av normalbeloppet direkt förälderns överskott och därmed också storleken på det underhållsbidrag som skall betalas. I nettokvotdelningsmetoden får normalbeloppen en mindre framträdande plats. Det används för att kontrollera att det underhåll som räknats fram preliminärt inte blivit för stort; en spärregel som tillämpas i sista hand.

En fråga som uppkommer om man har differentierade normalbelopp är hur man skall bedöma den situationen då förälderns make - eller den som jämställs med denne - saknar egna inkomster.

Utredningens förslag om differentierade normalbelopp bygger på tanken att det är rimligt att man när förälderns förbehållsbelopp bestäms tar hänsyn till huruvida hans eller hennes kostnader för den egna försörjningen faktiskt är lägre genom att han eller hon är sammanboende. Är föräldern sammanboende med någon som inte kan bidra till levnadskostnaderna, bör föräldern få tillgodoräkna sig samma normalbelopp som om han eller hon varit ensamstående. Däremot, som framgått tidigare, inte några merkostnader på grund av sambon.

Har sambon en nettoinkomst som uppgår till 120 procent av basbeloppet (3 520 kr i månaden år 1994) bör den bidragsansvarige/boföräldern endast få tillgodoräkna sig det lägre normalbeloppet (120 procent av basbeloppet). Hur förbehållsbeloppet för bostadskostnader påverkas när föräldern är sammanboende behandlas i avsnitt 8.7.8.3.

För att kunna bedöma den bidragsansvariges eller boförälderns förmåga att underhålla det bidragsberättigade barnet kan man behöva ta ställning till hur underhållet för ett eventuellt gemensamt hemmavarande barn skall fördelas mellan den aktuella föräldern och hans eller hennes sambo (barnets andra förälder). Denna fråga får avgöras på vanligt sätt. Föräldrarna får alltså sinsemellan ta del i det hemmavarande barnets kostnader var och en efter sin förmåga (faktiska ekonomiska förhållanden eller verklig förvärvsförmåga) enligt samma principer som gäller när underhållsbidrag bestäms.

Enhetliga normer

Som har framgått tillämpas i olika sammanhang skilda belopp för att garantera den enskildes egen försörjning. Detta har föranlett kritik. Någon ändring härvidlag innebär inte utredningens förslag. Olika beräkningsgrunder kvarstår fortfarande och kommer att ge olika utfall. Kritiken har dock främst gällt det förhållandet att de löneexekutiva normerna legat under Socialstyrelsens vägledande normer för socialbidrag och detta har man åtgärdat (prop. 1991/92:24).

Reglerna skulle naturligtvis bli lättare att överblicka om samma normer tillämpades på alla områden. I vissa fall är det dock önskvärt att uppnå olika nivåer. Enligt utredningens mening bör t.ex. som framgått normalbeloppen enligt FB ligga över de normer som tillämpas vid löneexekution och över socialbidragsnivåerna. Den kritik som framförts har också i första hand tagit sikte på att indrivningen av underhållsbidrag försvåras av att kronofogdemyndigheterna tillämpar generösare normer.

Utredningen har efter en samlad bedömning valt att föreslå att normalbeloppen i FB knyts till basbeloppet. I slutskedet av utredningens arbete har reglerna för fastställande av basbeloppet emellertid ändrats. Ändringarna innebär bl.a. att basbeloppet endast uppräknas i begränsad omfattning (prop. 1994/95:25; SFS 1994:1955). Utredningen har inte haft möjlighet att analysera konsekvenserna av de nya reglerna utan nöjer sig här med att peka på att de eventuellt kan medföra att normalbeloppen i FB i stället bör anknytas till konsumentprisindex.

Vissa undersökningar tyder också på att de poster som ingår i normalbeloppet har en annan prisutveckling än förändringen av basbeloppet (se Socialstyrelsens allmänna råd för socialbidrag 1992:4 s. 16). Att beakta är vidare att de exekutionsrättsliga beloppen uppräknas efter förändringar i konsumentprisindex.

Frångående av normalbeloppet

När det gäller förbehållsbeloppen för föräldrar finns i dag möjlighet att utöver normalbeloppet om 120 procent av basbeloppet ta hänsyn till ett antal tillkommande kostnader. Denna möjlighet utnyttjas också i betydande omfattning.

Utredningens förslag bygger på en övergång till fastare schabloner, som inte skall kunna överskridas annat än i rena undantagsfall. Detta är nödvändigt om man har målsättningen att göra handläggningen enklare och nedbringa administrationen. I ett system med fastare schabloner blir det också lättare för den enskilde att förutse utfallet av underhållsbidragsberäkningen. En snabbare handläggning kan också medföra att den bidragsansvariges initialskuld för underhållsbidrag minskar.

Nackdelen med fastare schabloner är att man har mindre möjligheter att ta hänsyn till individuella skillnader.

Vilket behov som finns av att frångå schablonen beror givetvis på vilken nivå man lägger schablonen. Utredningens förslag när det gäller normalbeloppen

innebär att föräldrarna får ett rimligt utrymme för egen konsumtion innan underhållsskyldigheten behöver fullgöras. En förälders ansvar för sitt barns underhåll är ett primärt åtagande och endast när det är nödvändigt bör man tillåta att andra ekonomiska åtaganden inkräktar på detta ansvar. Det bör därför inte finnas möjlighet att avvika från de angivna normalbeloppen annat än i rena undantagsfall. Kravet bör vara att det föreligger synnerliga skäl och undantagsregeln skall tillämpas restriktivt. Vidare bör normalbeloppet i princip frångås endast för en begränsad tid.

En förälder bör kunna få förbehållas ett högre belopp än normalbeloppet om det visas att utgifterna för vanliga levnadskostnader på grund av synnerliga omständigheter är onormalt stora eller extra utgifter annars framstår som nödvändiga. Ett sådant högre förbehåll bör avse en begränsad tid om det inte är uppenbart opåkallat med en tidsbegränsning.

En förälder bör t.ex. kunna förbehållas mer än normalbeloppet om han eller hon har studieskulder. Hänsyn bör då tas till amortering och den ränta som föräldern kan vara skyldig att betala. Vid bedömning av vilka studieskulder som man bör ta hänsyn till bör ledning kunna hämtas från vad som gäller när man bedömer om man skall acceptera att en förälder inte utnyttjar sin förvärvsförmåga fullt ut på grund av studier (se bl.a. rättsfallen NJA 1979 s. 615 och NJA 1990 s. 201). Man bör alltså inte okritiskt ta hänsyn till alla studieskulder.

Normala kostnader för möbler och husgeråd har utredningen föreslagit skall ingå i normalbeloppet. Något särskilt förbehåll för sådana inköp bör därför som regel inte komma ifråga.

Vad gäller bil som är oundgängligen nödvändig i arbetet, för resor till och från arbetet eller av annan särskild orsak bör alltjämt viss hänsyn kunna tas. Härvid bör dock beaktas dels att ett belopp för normala arbetsresor ingår i normalbeloppet, dels den skattereduktion som eventuellt kan förekomma om kostnaden är avdragsgill.

Vad gäller kostnader till följd av sjukdom torde det redan i dag höra till sällsyntheterna att något extra förbehåll medges. Normala kostnader för läkar- och tandvård ingår i normalbeloppet. Övriga godtagbara kostnader till följd av sjukdom (läkarvård, medicin, resor, diet m.m. som är motiverad ur medicinsk synpunkt) kompenseras som regel genom försäkringsersättning eller på annat sätt. Utrymmet för något extra förbehåll är här mycket begränsat.

Även andra omständigheter bör kunna beaktas. Särskilda förbehåll bör användas med stor restriktivitet och komma i fråga endast i undantagsfall.

Det är i dag många gånger svårt att att avgöra i vilken utsträckning en domstol har medgett ett särskilt förbehåll. I det material utredningen gått igenom återfinns formuleringar som "en del av räntor och amorteringar bör beaktas" och "vid beräkningen av underhållsbidraget bör även viss hänsyn tas till hans skulder". Den övergång till fastare schabloner som utredningen föreslagit innebär ett större krav på domsmotiveringarna i underhållsbidragsmål. Det bör

kunna krävas att domstolarna öppet redovisar vilka omständigheter man tagit hänsyn till och hur stor hänsyn man tagit till dem.

I särskilda fall där förälderns levnadskostnader är osedvanligt låga, kan det finnas anledning att räkna med ett lägre förbehållsbelopp än normalbeloppet. Detta kan exempelvis vara fallet om den bidragsansvarige bor utomlands med låga levnadskostnader.

8.7.6 Förbehåll för make eller sambo

Sammanfattning av detta avsnitt: *Det s.k. hemmamakeförbehållet bör tas bort.*

Den allmänna inställningen i samhället i dag är att varje vuxen individ skall vara ekonomiskt självständig och inte beroende av anhöriga för sin försörjning.

Vid sådana förhållanden som gör att den enskilde under en viss tid eller för framtiden inte kan försörja sig själv genom förvärvsarbete träder i allmänhet den allmänna försäkringen (föräldrapenning, sjukpenning, sjukbidrag, förtidspension m.m.) eller andra stödformer (t.ex. ersättning från arbetslöshetskassa och kontant arbetsmarknadsstöd) in. I övrigt måste det nödvändiga skyddet för den enskilde lösas genom andra åtgärder som inriktas på att ge den vuxne möjlighet att stanna kvar i eller komma ut i arbetslivet.

Oavsett vad man har för inställning till makars ekonomiska förpliktelser gentemot varandra framstår det från principell ståndpunkt som felaktigt att låta underhåll till hemmavarande make eller sambo gå före underhållet till barnet. Möjligheten till s.k. makeförbehåll torde dessutom i dag knappast fylla någon större praktisk funktion.

Utredningen anser således att man nu bör ta steget fullt ut och inte i något fall låta ett barns behov av underhåll stå tillbaka för förälderns aktuella partners behov av försörjning. Vid konkurrens om förälderns ekonomiska förmåga bör barnet alltid ha företräde framför den vuxne.

Utredningen föreslår alltså att försörjning av make eller sambo inte beaktas när förbehållsbeloppet bestäms. Detta gäller såväl bostadskostnaderna som levnadskostnaderna i övrigt (ang. bostadskostnaderna, se avsnitt 8.7.8.3).

Utredningens ställningstagande innebär att olika principer kommer att gälla vid bestämmande av underhållsbidrag till barn och vid indrivning av fordringen. Vid exekution får lön m.m. nämligen tas i anspråk endast till den del den överstiger vad gäldenären behöver för sitt eget underhåll och familjens behov. Utredningen gör emellertid den bedömningen att dessa olikheter inte kommer att innebära några nämnvärda olägenheter i praktiken. Denna bedömning grundas på att gäldenärens make/sambo normalt har en egen inkomst.

I 6 kap. ÄktB finns bestämmelser om underhållsskyldighet mellan makar under äktenskapet (liksom efter äktenskapsskillnad i särskilda fall). Utredning-

ens förslag att hemmamakeförbehållet skall tas bort vid beräkningen av underhållsbidrag till barn strider inte mot bestämmelserna i ÄktB. Någon ändring i ÄktB behövs således inte.

8.7.7 Förbehåll för hemmavarande barn

Sammanfattning av detta avsnitt: *Hemmavarande barn och bidragsberättigade barn bör likställas. Räcker en förälders förmåga inte till att försörja båda barnen bör bristen fördelas mellan dem. Det försteg det hemmavarande barnet i dag har tas alltså bort.*

För hemmavarande barn får den bidragsansvarige i dag förbehålla sig ett belopp som tillsammans med vad barnet kan erhålla från sin andra förälder ger en nivå som motsvarar bidragsförskottsnivån (1 173 kr per månad). Till detta belopp kommer barntillsynskostnader. För tonåringar är nivån enligt praxis högre.

När en förälder har flera barn bör den principiella utgångspunkten vara att barnen skall behandlas lika. Alla barnen bör alltså ha samma anspråk på den bidragsansvariges förmåga. Bedömningen av vad han eller hon bör betala i underhållsbidrag till barn 1 bör sålunda bli densamma vara sig den bidragsansvarige bor ihop med barn 2 och dettas mor eller dessa två personer bor på annat håll.

Det kan i och för sig hävdas att det kan kännas naturligt för en förälder att gynna de barn han eller hon bor tillsammans med framför det bidragsberättigade barnet. Att låta en förälder gynna vissa barn framför sina andra barn är emellertid inte något intresse som förtjänar samhällets stöd. Tvärtom strider en sådan ordning mot dagens synsätt att ett barn har rätt till goda relationer även med en förälder som barnet inte lever tillsammans med.

Den nuvarande bestämmelsen har motiverats med den omständigheten att det hemmavarande barnet i allmänhet inte har rätt till bidragsförskott. Detta är visserligen riktigt. Enligt utredningens bedömning bör emellertid den principiella utgångspunkten vara att de privaträttsliga bestämmelserna i sig skall ge ett rimligt och acceptabelt resultat. Man skall inte behöva tillgripa bidragsförskottssystemet för att korrigera icke önskvärda effekter av det privaträttsliga regelsystemet.

De privaträttsliga bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet bör alltså likställa barnen.

Att alla barn till den bidragsansvarige skall vara likställda, betyder dock inte att de alla har anspråk på ett lika stort underhåll från honom eller henne. Halvsyskons anspråk på underhåll från den gemensamma föräldern kan nämligen vara olika beroende på skillnader i de två andra föräldrarnas underhållsförmåga och beroende på skillnader i halvsyskonens behov (ett av halvsyskonen kan t.ex. bo på en ort som har dyrare barnomsorg än den ort där det andra halv-

syskonet bor).

Förslaget kan konkretiseras med ett exempel. (Från den s.k. reduceringsregeln bortses.)

Exempel (den bidragsansvarige har ett hemmavarande barn och bor tillsammans med barnets andra förälder):

Den bidragsansvariges överskott: 400 kr
Hans eller hennes makes/sambos överskott: 400 kr
Det hemmavarande barnets behov: 1 500 kr

Bidragsberättigat barns behov: 1 500 kr
Boförälderns överskott: 400 kr

Med den beräkningsmetod som används i dag skulle den bidragsansvariges andel av det hemmavarande barnets förbehåll bli 773 kr. Överskottet hade alltså inte ens räckt till hans eller hennes andel av detta barns förbehåll och något underhållsbidrag till det bidragsberättigade barnet hade inte kunnat fastställas.

Med utredningens förslag hade barnen varit likställda och alltså fått dela på den bidragsansvariges överskott (de har ju lika stora behov av underhåll från honom eller henne). Underhållsbidraget hade alltså bestämts till 200 kr.

Exemplet bygger på den i dag allmänt använda metoden för beräkning av underhållsbidrag. Principen är dock densamma med den av utredningen föreslagna nettokvotdelningsmetoden. Angående beräkningar med hjälp av nettokvotdelningsmetoden se *bilaga 5*, exemplen 5 och 6.

Som framgått beaktas med utredningens förslag inte eventuellt bidragsförskott till det hemmavarande barnet. Detta ligger i linje med att eventuellt bidragsförskott inte beaktas när underhållsbidraget till det bidragsberättigade barnet bestäms. Eftersom bidragsförskottet inte inverkar på den bidragsansvariges försörjningsansvar mot det bidragsberättigade barnet bör det inte heller få inverka på hans eller hennes försörjningsansvar mot det hemmavarande barnet. En annan lösning, dvs. ett hänsynstagande till bidragsförskottet, skulle innebära att förälderns ansvar för sina barn tilläts minska på grund av stödet från det allmänna i form av bidragsförskott. Detta skulle strida mot principen att det är föräldrarna som är primärt ansvariga för sina barns underhåll. Att det allmänna valt att betala ut bidragsförskott till vissa barn bör alltså inte få inverka på den bidragsansvariges skyldighet.

Även ställningstagandet att alla barn till den bidragsansvarige bör vara likställda innebär att olika principer kommer att gälla vid bestämmande av underhållsbidrag och vid indrivning av fordringen. Utredningen anser emellertid att denna nackdel inte är av det slaget att den motiverar att man behåller dagens bestämmelser.

8.7.8 Bostadskostnaderna

Sammanfattning av detta avsnitt: *Bostadskostnaden bör, liksom hittills, beräknas för sig efter vad som är skäligt. Bedömningen av vad som är en skälig bostadskostnad bör även i framtiden göras utifrån normer för högsta godtagbara kostnad. För att en bostadskostnad som överstiger normen ändå skall anses skälig bör krävas att det föreligger synnerliga skäl.*

8.7.8.1 Bostadskostnaderna i dag

Bostadskostnaderna hänger samman med bl.a. typen av bostad, bostadens ålder, storlek och var i riket den är belägen. Hyrorna är t.ex. i allmänhet högre i nyproduktionen.

Enligt statistik från SCB var den genomsnittliga månadshyran för en lägenhet om *tre rum och kök* i januari 1994 följande, efter ägarkategori och färdigställandeår (Statistiskt meddelande Bo 31 SM 9402).

År	Allmännyttan	Privata
-40	4 270	4 240
41-50	3 640	3 660
51-60	3 630	3 620
61-70	3 850	3 960
71-75	3 920	4 020
76-80	4 060	4 130
81-85	4 360	4 560
86-92	4 860	4 750
Samtliga	3 960	4 060

Den genomsnittliga månadshyran för olika lägenhetstyper i januari 1994 (efter ägarkategori)

	Allmännyttan	Privata	Övriga
1 rok	2 280	2 290	2 090
2 rok	3 200	3 240	3 090
3 rok	3 960	4 060	3 860
4 rok	4 900	5 080	4 850
5+ rok	5 830	6 380	5 870
Övriga	2 210	2 000	1 930
Samtliga	3 500	3 540	3 370

Statistiken visar också stora skillnader över landet.

Den genomsnittliga hyran för en trerumslägenhet i januari 1994 (inom parentes anges lägsta resp. högsta snitthyrorna efter färdigställandeår)

Stor-Stockholm	4 290 (3 623 - 5 414)
Stor-Göteborg	4 283 (3 862 - 5 577)
Övriga kommuner med mer än 75 000 invånare	3 925 (3 663 - 4 927)

Spridningen över riket visar sig också om man jämför genomsnittlig januarihyra per lägenhet och per kvm bostadsyta. Det visar sig då att den genomsnittliga hyran uppgick till 4 480 kr i månaden i Järfälla (genomsnittsyta 77 kvm), medan genomsnittshyran i Kristianstad uppgick till endast 2 980 kr (genomsnittsyta 69 kvm). Den genomsnittliga årshyran per kvadratmeter bostadsyta låg i januari 1994 på 733 kr i Upplands-Väsby och 521 kr i Kristianstad.

8.7.8.2 Kan bostadskostnaderna schabloniseras?

Familjelagssakkunniga övervägde att schablonisera bostadskostnaden på så sätt att underhållsskyldiga föräldrar skulle vara berättigade till förbehåll med ett bestämt belopp. De sakkunniga kom emellertid fram till att det var rimligt att som utgångspunkt räkna med den faktiska bostadskostnaden efter att hänsyn tagits till eventuellt bostadsbidrag.

Härvid beaktade de sakkunniga bl.a. att bostadsmarknaden inte är sådan att människor fritt kan välja sina kostnader för bostaden. Det skulle därför, ansågs det, bli konstlat att utgå från en fiktiv kostnad. En schablonisering av bostadskostnaden skulle också strida mot de principer man tillämpade inom - som den då kallades - socialhjälpen och i fråga om införsel och utmätning av lön m.m.

De skäl som de sakkunniga anförde mot en schablonisering av bostadskostnaden får alltjämt anses ha bärkraft. Därtill kommer att bostadskostnaderna varierar avsevärt över landet (och i vissa fall även inom samma ort) samtidigt som bostadskostnaden ofta spelar en avgörande roll för förälderns ekonomi. Det är därför knappast möjligt att tillskapa en fast schablon som skall gälla denna kostnad i allmänhet och för hela landet; åtminstone om man har målet att den inte skall sättas till ett belopp som är för högt i de allra flesta fall. Detta framfördes också i remissyttrandena över Ensamförälderkommitténs betänkande (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn. Utredningen anser därför att det är rimligt att även fortsättningsvis utgå från den verkliga bostadskostnaden minskad med eventuellt bostadsbidrag.

Det bör emellertid alltjämt finnas bestämmelser som förhindrar att föräldrarna förbehålls alltför höga belopp, t.ex. när bostaden är större eller dyrare än som är rimligt. Sådana bestämmelser kan utformas på olika sätt. Bostadskostnaden kan - i likhet med vad som gäller i fråga om införsel och utmätning av lön - reduceras med hänsyn till om den är för hög i förhållande till kostnadsläget på

orten eller till om standarden är för hög i förhållande till hushållets behov. Bedömningen torde emellertid göras enklare om man - som i dag - använder beloppsgränser som varierar med hänsyn till hushållets storlek. Detta är utgångspunkten i det följande. Också när det gäller bostadsbidrag finns en övre beloppsgräns med en likartad funktion.

8.7.8.3 Kan bedömningen stramas upp?

I dag tycks man allmänt godta att en förälder förbehåller sig sin faktiska bostadskostnad så länge den inte är högre än det av Socialstyrelsen och RFV angivna *högsta godtagbara* kostnadsbeloppet för aktuell kommun och familjetyp. (Den högsta godtagbara kostnaden jämförs med bostadskostnaden före avdrag för eventuellt bostadsbidrag.) Överstiger bostadskostnaden vad som enligt normerna är den högsta godtagbara bostadskostnaden för en familj av aktuell storlek måste *särskilda skäl* föreligga för att den uppgivna högre kostnaden ändå skall anses skälig enligt 7 kap. 3 § andra stycket FB (NJA 1990 s. 201).

En möjlighet skulle vara att i stället utgå från den genomsnittliga kostnaden för aktuell kommun och i varje enskilt ärende om underhållsbidrag pröva om en högre kostnad bör godtas. Man skulle alltså presumera att skälig bostadskostnad stämmer överens med den genomsnittliga kostnaden på orten för aktuell familjetyp. För att en högre bostadskostnad skulle anses skälig i FB:s mening skulle det krävas särskilda skäl.

En nackdel med en schablon som utgår från den genomsnittliga bostadskostnaden är risken för att avsteg från schablonen kommer att aktualiseras i ett mycket stort antal fall. Ofta har föräldern inte heller någon möjlighet att välja sina bostadskostnader. Skall man inte i alltför många fall tvingas frångå en bostadsschablon - vilket skulle motverka strävandena att förenkla systemet - är det nödvändigt att den läggs på en relativt hög nivå, en nivå som överstiger genomsnittskostnaden.

En bättre lösning torde vara att - som i dag - utgå från normer för högsta godtagbara bostadskostnad, men att kräva mera än i dag för att godta högre kostnader. Detta bör man kunna uppnå genom att i tillämpningen skärpa kravet till att det skall föreligga synnerliga skäl för att en ännu högre kostnad skall anses skälig. Vilka dessa skäl är får överlämnas till rättstillämpningen. En högre kostnad bör emellertid enligt utredningens mening kunna godtas om billigare boende inte finns att tillgå på orten eller om föräldern eller någon medlem av hans eller hennes familj är funktionshindrad. Det åligger naturligtvis den som vill tillgodoräkna sig en högre bostadskostnad att visa att synnerliga skäl föreligger.

Utredningen förordar alltså att bedömningen av vad som är en skälig bostadskostnad görs utifrån normer för högsta godtagbara kostnad och övergår nu till

att diskutera på vilken nivå den högsta godtagbara kostnaden bör ligga.

Den statistik som i dag ligger till grund för Socialstyrelsens och RFV:s normer bygger på statistik från SCB. Något bättre underlag för att bedöma bostadskostnaderna *generellt sett* går knappast att få i dag. Normerna för högsta godtagbara kostnader baseras f.n. på bostadskostnader i nyproducerade bostadslägenheter.

Det finns emellertid skäl att jämföra normerna för högsta godtagbara kostnad med de siffror som utredningen tagit fram om de faktiska bostadskostnaderna hos bidragsansvariga och boföräldrar, dvs. för *just de grupper som är av intresse i detta sammanhang*.

I *bilaga 3* redovisar utredningen en jämförelse mellan högsta godtagbara bostadskostnad och bostadskostnaderna för här aktuella personer.

Den statistik som utredningen tagit fram visar att högsta godtagbara bostadskostnad i många fall ligger över den bostadskostnad merparten av de berörda föräldrarna har. (De siffror som redovisas är i vissa fall osäkra beroende på att de baserar sig på ett litet urval.)

För en ensamstående förälder utan barn godtogs år 1991 när underhållsbidrag bestämdes en bostadskostnad på mellan 3 500 kr och 4 375 kr i månaden (före avdrag för eventuellt bostadsbidrag) medan de ensamstående bidragsansvariga föräldrarna i verkligheten (även om de med hemmavarande barn beaktas) hade en medianutgift på 2 541 kr i månaden (i boendeutgiften ingår månadshyra, månadsavgift för bostadsrätt, boränta och driftskostnader enligt schablon. Någon hänsyn har inte tagits till eventuellt bostadsbidrag.); hälften hade alltså en boendeutgift under 2 541 kr och hälften en boendeutgift som översteg detta belopp.

Endast en tämligen liten del av de bidragsansvariga föräldrarna och av boföräldrarna hade år 1991 en bostadskostnad som nådde upp till den då gällande normen för högsta godtagbara kostnad i de olika regionerna. I den grupp som hade den högsta andelen föräldrar som låg över den högsta godtagbara kostnaden, nämligen bidragsansvariga föräldrar med två hemmavarande barn i Stor-Stockholm, låg 60,5 procent *under* den gällande normen för högsta godtagbara bostadskostnad. Bland boföräldrar med två barn i Stor-Göteborg hade 97 procent en bostadskostnad som låg under normen.

I många fall är det alltså i dag möjligt för en förälder att ha en dyrare bostad utan att det kostar honom eller henne särskilt mycket eftersom den extra kostnaden tillåts inkräkta på underhållsbidraget till barnet. Denna möjlighet kommer att minska - men inte helt falla bort - i nettokvotdelningsmetoden. Det är därför även i framtiden angeläget att den bostadskostnad som generellt sett godtas inte läggs alltför högt.

Om man lade normen för högsta godtagbara kostnad på en sådan nivå att 75 procent av de berörda föräldrarna skulle falla in under normen skulle normen under den senare delen av år 1991 ha legat på följande belopp.

	75 percentilen	Normen
Stor-Stockholm		
1-2 vuxna	4 634	3 950
1-2 vuxna + 1 barn	4 571	4 625
1-2 vuxna + 2 barn	5 000	5 800
Stor-Göteborg		
1-2 vuxna	3 553	4 375
1-2 vuxna + 1 barn	4 360	5 200
1-2 vuxna + 2 barn	4 588	6 500

Mot denna bakgrund finns det knappast någon anledning att generellt sett godta så höga bostadskostnader som man gör i dag.

Utredningen har inte sett det som sin uppgift att föreslå några nya normer för vad som skall anses vara skälig bostadskostnad utan nöjer sig med att konstatera att de uppgifter utredningen har tagit fram om särlevande föräldrars bostadskostnader tyder på att det finns skäl att se över normerna.

Om föräldern bor tillsammans med en annan vuxen bör de liksom i dag normalt anses svara för halva bostadskostnaden var. Är föräldern sammanboende med någon som inte kan bidra till del av eller halva kostnaden bör föräldern dock få tillgodoräkna sig den kostnad som skulle ha godtagits om han eller hon varit ensamstående. Som en följd av utredningens förslag att avskaffa det s.k. hemmamakeförbehållet skall föräldern aldrig kunna tillgodoräkna sig merkostnaden för den andra.

8.7.8.4 Enhetliga principer

Som framgått av avsnitt 8.3.2 tillämpar kronofogdemyndigheterna inte några begränsningsregler uttryckta i kronor när det gäller vilka bostadskostnader som godtas. Vid införsel i och utmätning av lön och liknande godtas i allmänhet de faktiska kostnaderna. Vissa inte helt enkla reduktionsregler finns dock. Konsekvensen av detta förhållande kan bli att kronofogdemyndigheterna, särskilt vid villaboende, accepterar avsevärt högre bostadskostnader än som godtas när man bestämmer underhållsbidrag. Detta minskar möjligheterna att driva in obetalda underhållsbidrag, vilket bl.a. har till följd att det allmännas kostnader för bidragsförskottssystemet ökar. Enligt en redovisning från Stockholms läns allmänna försäkringskassa beror "betalningsoförmågan" i 3,33 procent av fallen på att kronofogdemyndigheterna godtar de faktiska bostadskostnaderna, varför införsel inte kan ske. Att en domstol kan fastställa ett underhållsbidrag som inte kan drivas in är vidare något som knappast inger respekt för systemet.

En mera samordnad syn vore därför önskvärd. Det är dock inte möjligt för utredningen att inom ramen för sitt arbete åstadkomma en sådan samordning utan utredningen nöjer sig med att peka på problemet.

8.7.9 Barns behov

Sammanfattning av detta avsnitt: *De schablonbelopp som normalt används för att uppskatta vad ett barn i en viss ålder normalt kostar bör höjas något. Barnets andel av boförälderns bostadskostnader uppskattas till 600 kr i månaden.*

8.7.9.1 Utgångspunkter

Även med den metod som utredningen föreslår att man skall använda när man bestämmer underhållsbidrag till barn krävs det någon form av schabloner för att fastställa barnets behov av underhåll. Det ingår visserligen inte uttryckligen i utredningens uppdrag att överväga hur man skall fastställa barnets behov. Frågan har dock sådan anknytning till övriga frågor om underhållsbidrag att utredningen bör behandla den; detta särskilt som en höjning av normalbeloppet för föräldrars egna levnadskostnader föreslås.

De belopp som används när man uppskattar barns behov har inte endast betydelse för det bidragsberättigade barnet utan även för andra barn som bor hos boföräldern eller den bidragsansvarige.

8.7.9.2 Storleken av barns behov

Här skall diskuteras om de schablonbelopp som i dag rekommenderas av Socialstyrelsen är rimliga och alltså räcker till för att täcka det de är avsedda att täcka.

Som redovisats i avsnitt 8.2.4.1 rekommenderar Socialstyrelsen i de allmänna råden följande schablonbelopp vid beräkning av barns behov per månad (år 1994).

0- 6 år	65 % av basbeloppet = 1 907 kr
7-12 år	80 % av basbeloppet = 2 347 kr
13 år -	95 % av basbeloppet = 2 787 kr

Schablonbeloppen skall motsvara vad ett barn i en viss ålder normalt kostar.

Beräkningarna bygger - som förutsattes i förarbetena till 1979 års reform - på Konsumentverkets beräkningar av hushållens kostnader (juli 1981). När det finns flera barn i samma familj kan man räkna med att kostnaderna per barn sjunker något, särskilt vad gäller barn i åldern 0-6 år, som ofta ärver kläder och utrustning. Socialstyrelsen rekommenderar att man tar hänsyn till detta när underhållsbidrag bestäms och då vid den slutliga skälighetsbedömningen.

Kostnader för kollektiva resor och normala kostnader för hälso- och sjukvård ingår inte i schablonbeloppen. Inte heller omfattar de kostnader för bostad och barntillsyn. Däremot ingår fickpengar. I detta avseende skiljer sig dessa be-

räkningar från Konsumentverkets beräkningar.

I normen för socialbidrag ingår inte fickpengar. Till skillnad från vad som gäller i underhållsbidragssammanhang innefattar socialbidragsnormen emellertid ett belopp om 32 kr per månad för normala läkar- och tandvårdskostnader. (Enligt 15 a § jämförd med 7 § tandvårdslagen [1985:125] är dock tandvård gratis för barn.)

För ålderskategorin 4-6 år ligger schablonbeloppen 29 kr under Socialstyrelsens vägledande normer för socialbidrag. I övrigt ligger schablonbeloppen över dessa normer. Att schablonbeloppet för barns behov vid fastställande av underhållsbidrag ligger över socialbidragsnormen är rimligt och ligger i linje med att föräldrarna själva får förbehålla sig ett belopp som ligger över denna norm.

I *bilaga 4* har utredningen gjort en sammanställning av de kostnadsposter som avses ingå i barnets behov med tillägg av budgetposten "normala läkarvårdskostnader". Uppgifter om kostnaderna för de olika posterna har hämtats från bl.a. Konsumentverkets broschyr "Koll på pengarna?" för år 1994.

Av sammanställningen framgår att de schablonbelopp som Socialstyrelsen rekommenderar vid beräkning av underhållsbidrag knappast räcker till för att täcka barns behov i vissa åldrar medan beloppet för andra åldrar ger ett överskott. Med den åldersindelning som styrelsen valt att göra - och av enkelhetsskäl bör någon ytterligare uppdelning inte göras - torde detta dock vara svårt att undvika.

8.7.9.3 Vad bör schablonbeloppen omfatta och hur stora bör de vara?

En första fråga är om fickpengar skall ingå i det schablonbelopp som anger barnets behov. Utredningen kan inte se någon rimlig anledning till att man inte skall låta fickpengar ingå i beloppet när barnet har uppnått den ålder då barn normalt får fickpengar. Här har fickpengar beaktats för barn från och med sju års ålder.

Utredningen anser också att barnets kostnadsbelopp bör innefatta ett belopp för läkarvård.

En annan fråga är hur man skall beräkna barnets andel i de gemensamma hushållskostnaderna (t.ex. förbrukningsvaror, TV, telefon, hushållsel). Hushållets gemensamma kostnader påverkas av barn och bör enligt utredningens mening tas med i beräkningarna. I annat fall kommer kostnaderna att ensidigt belasta den förälder som barnet bor hos.

En annan fråga är till vilket belopp kostnaderna skall beräknas; vad man skall se som barnets kostnad. Är det den merkostnad som barnet får anses medföra för boföräldern jämfört med om han eller hon bott ensam eller är det barnets andel i totalbeloppet så att barnet skall ta del även i t.ex. fasta kostnader. Utredningen anser i princip att den förra metoden bör väljas. En beräkning av

barnets faktiska merkostnader är emellertid svår att göra. Ett hushåll kan ju t.ex. i vissa avseenden ha valt ett dyrare kostnadsmönster just på grund av barnet.

I *bilaga 4* har utredningen gjort en sammanställning av vad de olika posterna kan beräknas kosta för barn i olika åldrar.

Svårigheterna att uppskatta barns kostnader och de förhållandevis små skillnaderna mellan de beräkningar som redovisas i sammanställningen och dagens schablonbelopp talar för att man inte bör ändra schablonbeloppen. Kostnaden för läkarvård är inte så stor att enbart den motiverar en ändring.

Å andra sidan ingår det i de schablonbelopp som används i dag inte kostnader för sådana fritidsaktiviteter som ridning, balett, utförsåkning och ishockey. Inte heller ingår kostnader för musikinstrument eller musiklektioner.

Det är vanligt att barn som lever tillsammans med båda sina föräldrar har ekonomiska möjligheter att ägna sig åt sådana fritidsaktiviteter och också gör det. Det finns inte någon anledning till att barn som inte bor tillsammans med båda sina föräldrar skulle missgynnas i detta avseende. I stället bör de ges samma möjligheter som andra barn om föräldrarna tillsammans har råd med det. Detta talar alltså för att man bör höja schablonbeloppen. Man kan få till stånd (ungefär) samma resultat genom att utnyttja standardtillägget i större utsträckning än i dag. Med hänsyn till att det är fråga om aktiviteter som är ganska vanliga anser utredningen dock att det ligger närmare till hands att ta hänsyn till dem när man bestämmer schablonbeloppen.

Det finns ytterligare skäl som talar i samma riktning. De flesta boföräldrar (69 procent) är ensamstående. En ensamstående förälder kan behöva betala för barnvakt någon gång för att få tillfälle att t.ex. motionera, gå på bio eller teater eller delta i en studiecirkel. Detta är också sådana kostnader som det passar bättre att ta hänsyn till när man bestämmer schablonbeloppen än genom att utnyttja standardtillägget.

I stort sett kan man säga att de barn som ägnar sig åt fritidsaktiviteter av detta slag är så gamla att deras föräldrar inte behöver ha några utgifter för barnvakt och att de föräldrar som har utgifter för barnvakt inte har utgifter för detta slag av fritidsaktiviteter. Med en generell höjning av schablonbeloppen för alla åldersgrupper skulle man alltså kunna tillgodose båda dessa behov. Utredningen föreslår därför att de schablonbelopp som används för att uppskatta barns normalbehov höjs med ungefär tio procent. Detta innebär följande.

Ålder	**Andel av basbeloppet**	**Kronor per månad år 1994**
0-6	70 %	2 053
7-12	90 %	2 640
13-	105 %	3 080

En höjning av schablonbeloppen innebär att det kostnadsbelopp som skall fördelas mellan föräldrarna blir högre än i dag. Detta medför i sin tur högre underhållsbidrag i de fall där den bidragsansvarige har förmåga att betala mer. Förälderns förmåga sätter ju en gräns för vad barnet kan få.

Vad som tidigare sagts om anknytningen till basbeloppet gäller naturligtvis även barnets kostnader.

8.7.9.4 Barnets andel av boförälderns bostadskostnader

För att ett rättvist resultat skall uppnås med den föreslagna nettokvotdelningsmetoden måste, som har framhållits tidigare, barnets andel i bostadskostnaderna skiljas ut och läggas till barnets kostnadsbelopp (se avsnitt 8.7.4.1).

En annan fråga är hur barnets andel i bostadskostnaden skall uppskattas.

Barnets bostadskostnader beaktas nu som regel på det sättet att hela kostnaden för boförälderns och barnets bostad ingår i boförälderns förbehållsbelopp. Även med dagens metod att beräkna underhållsbidrag skulle man uppnå ett principiellt riktigare och ett mera rättvist resultat om barnets andel i bostadskostnaden (de merutgifter barnet får anses medföra) bröts ut och lades till barnets kostnadsbelopp. Detta påpekades redan i samband med 1979 års underhållsreform.

Att i varje enskilt fall fastställa barnets andel i den faktiska bostadskostnaden skulle kräva särskilt utredningsarbete och resultatet skulle ändå bli osäkert. En sådan ordning skulle också kunna skapa konflikter mellan föräldrarna. Utredningen har därför valt att i stället föreslå ett schablonbelopp.

Ensamförälderkommittén ansåg att 0,15 basbelopp, dvs. 440 kr per månad år 1994, kunde utgöra en rimlig uppskattning av den ökning av boförälderns bostadskostnader som varje barn föranleder (beloppet hade valts mot bakgrund av de övre hyresgränser som gällde vid statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer, vilka i sin tur grundades på bostadskostnadsstatistik.) Detta belopp ansåg Socialstyrelsen i sitt remissvar vara rimligt. En annan möjlighet är att anse att barnbidraget täcker barnets andel av bostadskostnaderna och "kvitta" dessa belopp mot varandra.

Utredningen anser att 600 kr i månaden kan utgöra en rimlig uppskattning av den ökning i boförälderns bostadskostnad som varje barn föranleder. Beloppet har valts mot bakgrund av de övre kostnadsnivåer som gäller för bostadsbidrag till barnfamiljer år 1994. Om man utgår från att boförälderns extra kostnader för barnets boende motsvarar kostnaden för ett rum förefaller beloppet också rimligt mot bakgrund av att den genomsnittliga månadskostnaden för elva kvadratmeter blir 582 kr (den genomsnittliga årshyran per kvadratmeter bostadsyta låg i januari 1994 på 635 kr).

Ett annat sätt att uppskatta barnets andel i bostadskostnaderna hade varit att anknyta till vad som gäller vid beräkning av bostadsbidrag enligt 12 § familjebidragsförordningen (1991:1492). Därvid utgår man från Socialstyrelsens och

RFV:s normer för bostadskostnader vid beräkning av underhållsbidrag. I detta sammanhang anses skillnaden mellan genomsnittskostnaden för en bostad för 1-2 vuxna och två barn och en bostad för 1-2 vuxna och ett barn utgöra skälig kostnad för boende hos föräldrarna. Använder man denna metod här skulle barnets andel av bostadskostnaden i t.ex. Stor-Stockholm år 1994 ligga på 1 150 kr i månaden.

Som ytterligare en jämförelse kan nämnas att Sparbankens Institut för privatekonomi beräknat kostnaden för ett rum i föräldrahemmet år 1994 till 900 kr i månaden. Beräkningen gäller vad hemmaboende ungdomar som arbetar bör betala för sig till sina föräldrar.

Mot bakgrund av dessa jämförelsetal kan det av utredningen föreslagna beloppet, 600 kr i månaden, förefalla lågt. Man måste dock beakta att även den bidragsansvariga föräldern normalt har vissa extra kostnader för bostad på grund av att barnet vistas hos honom eller henne. Visserligen beaktas barnets vistelse vid bedömningen av bostadskostnaderna i förhållande till hushållets storlek, men i nettokvotdelningsmetoden kommer den bidragsansvarige ofta att själv få stå för denna kostnad (om hans eller hennes resurser räcker till för det). Ett högre belopp än det föreslagna skulle också kunna leda till en överkompensation i de fall då boföräldern har många barn.

En fråga är då hur man skall beakta det bostadsbidrag som boföräldern eventuellt får. Med hänsyn till den koppling som finns mellan bostadsbidraget och antalet barn i hushållet anser utredningen att det är naturligt att bostadsbidraget i första hand avräknas på barnets andel av bostadskostnaden. Finns det flera barn i hushållet får bostadsbidraget - tills barnens andel av bostadskostnaderna är täckta - delas lika mellan dem.

Det bostadsbidrag som överstiger barnets andel i bostadskostnaden kommer givetvis att minska boförälderns beräknade bostadskostnad och därmed förbehållsbeloppet.

Resterande bostadskostnad och resterande bostadsbidrag får beaktas när boförälderns förbehållsbelopp bestäms.

Av barnfamiljerna i bostadsbidragssystemet har, enligt uppgift från RFV, drygt 12 procent bostadsbidrag som är lägre än 600 kr i månaden (maj 1994). För ensamstående föräldrar med hemmavarande barn var siffran lägre - knappt 3 procent.

År 1991 hade enligt den statistik som utredningen har tagit fram via SCB drygt 51 procent av boföräldrarna med ett barn bostadsbidrag. Av alla boföräldrar med ett barn hade drygt 39 procent ett bostadsbidrag som översteg 600 kr i månaden.

8.7.9.5 Barnomsorgskostnader

I barnets behov ingår ofta en barnomsorgskostnad. (Enligt statistik från SCB betalade 53 procent av de boföräldrar som hade barn i åldern 0-6 år barnomsorgsavgift år 1991.) En fråga är om man kan använda en schablon för att beräkna storleken av den.

Kostnaderna för barnomsorg varierar mycket i storlek över landet. Enligt en kartläggning som Svenska Kommunförbundet gjort låg skillnaden år 1993 mellan högsta och lägsta avgift för enbarnsfamiljerna på runt 1 700 kr per månad. För tvåbarnsfamiljerna var skillnaden mellan lägsta och högsta avgift i genomsnitt runt 2 800 kr per månad (Avgifter i barnomsorgen - Kommunernas barnomsorgstaxor 1993). Att daghemsavgifterna varierar mycket mellan olika kommuner framgår också av en kartläggning som Socialstyrelsen gjort (prop. 1994/95:100 bilaga 6 s. 29).

De uppgifter utredningen tagit fram ger vid handen att barnomsorgskostnaderna för de här aktuella föräldrarna varierar i betydande omfattning. Som exempel kan nämnas att boföräldrarna under år 1991 i genomsnitt betalade 8 261 kr per år och barn (0-6 år); 25 procent av boföräldrarna hade en årlig kostnad per barn på högst 4 850 kr och 75 procent en kostnad på högst 11 100 kr. Det är således knappast möjligt att tillskapa en schablon för denna kostnad. Barnomsorgskostnaderna bör alltså, liksom hittills, beräknas för sig och beaktas med det belopp de faktiskt uppgår till, om de inte är högre än i kommunal barnomsorg. Schablonmässigt bör - som nu - barnomsorgskostnaden minskas med 10 procent av basbeloppet för år räknat (293 kr per månad år 1994), vilken summa får anses motsvara den kostnad för mat m.m. som föräldrarna inte har när barnet vistas utanför hemmet.

8.7.10 Tillägg till underhållsbidraget

Sammanfattning av detta avsnitt: *I vissa fall bör barnet få ett standardtillägg.*

Utredningens förslag innebär att normalbeloppet för båda föräldrarnas eget underhåll har anpassats till Konsumentverkets beräkningar av hushållens kostnader med vissa höjningar.

I den mån föräldrarna har ytterligare ekonomisk förmåga bör barnet få del av denna på samma sätt som det skulle ha fått om det hade levt tillsammans med båda sina föräldrar. Är det boföräldern som har ytterligare försörjningsförmågan får det antas att denna kommer barnet till godo i form av höjd standard i hushållet. Om det är den bidragsansvariga föräldern som har ytterligare försörjningsförmåga bör barnet ofta få ett tilläggsbidrag. Detta gäller redan nu. Mycket tyder dock på att det finns anledning att använda standardtillägg i större utsträckning än i dag.

Den i Storbritannien använda metoden för beräkning av standardtillägg, dvs. att, upp till en viss maximinivå, ta i anspråk 25 procent av den bidragsansvariges överskott förefaller tilltalande.

Metoden passar dock mindre väl in i det svenska systemet och det är knappast möjligt att anvisa någon formel för hur man i framtiden bör beräkna standardtillägg. Därtill är förhållandena i de enskilda fallen alltför varierande. Som en utgångspunkt bör dock gälla att barnet bör ha ett så stort underhållsbidrag att dess standard inte är lägre än den hade varit om barnet hade bott tillsammans med båda sina föräldrar. Barnet måste naturligtvis som framhålls i rättsfallet NJA 1985 s. 781 ha förmåga att tillgodogöra sig det högre bidraget, och ett tillägg är därför mer motiverat ju äldre barnet blir.

En ökad användning av standardtillägg ryms inom dagens lagregler. Med nettokvotdelningsmetoden bör det oftare än i dag framstå som motiverat att ge barnet ett standardtillägg.

8.7.11 Ett tillämpningsexempel

Sammanfattning av detta avsnitt: *Här illustreras de av utredningen föreslagna ändringarna genom ett exempel.*

Den metod för att beräkna underhållsbidrag som utredningen föreslår skall här åskådliggöras genom beräkningar i ett tänkt fall.

Fadern Bertil är skyldig att betala underhållsbidrag för sina två barn, Cecilia 5 år och Fredrik 13 år, som bor hos sin mor Eva.

Bertil är industriarbetare och har en lön på 14 131 kr i månaden. Efter avdrag för preliminärskatt (tabell 30) har Bertil kvar 9 958 kr. (I skatten har medräknats egenavgifterna till sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen. Dessa är avdragsgilla vid inkomstbeskattningen vilket redan beaktats vid preliminärskatteavdraget. Hänsyn tas alltså dels till kostnaden, dels till den skattelindring som erhålls eftersom avgifterna är avdragsgilla. Fr.o.m år 1995 är avgiften till arbetslöshetsförsäkringen borttagen; SFS 1994:1676.) Han har inte någon större förmögenhet. Inte heller har han några kostnader för intäkternas förvärvande som skall beaktas i detta sammanhang. Han har en bostadskostnad som är skälig på 3 700 kr och får bostadsbidrag med 307 kr. Hans faktiska bostadskostnad är alltså 3 393 kr. Därtill kommer att han skall få behålla 4 312 kr för egna levnadskostnader i övrigt (föreslaget normalbelopp).

Eva är butiksbiträde och har en lön på 12 858 kr i månaden. Efter avdrag för preliminärskatt (tabell 30) har hon kvar 9 130 kr. Hon har inte några kostnader för intäkternas förvärvande som skall beaktas i detta sammanhang. Inte heller hon har någon större förmögenhet. Bostadskostnaden för henne och de två barnen, vilken kostnad är skälig, ligger på 5 100 kr. Bostadsbidrag utgår med 2 162 kr. Evas andel av bostadskostnaderna kan alltså beräknas uppgå till 3 900

kr (5 100 - 600 - 600; varje barns andel i bostadskostnaderna uppskattas till 600 kr enligt schablon) och hennes andel av utgående bostadsbidrag till 962 kr (2 162 - 600 - 600; i första hand anses bostadsbidraget täcka barnens bostadskostnader). Nettobostadskostnaden för Eva uppgår alltså till 2 938 kr. Därtill kommer att hon skall få behålla 4 312 kr för egna levnadskostnader i övrigt (föreslaget normalbelopp).

Detta ger följande uppställning.

	Bertil	Eva
Bruttolön	14 131	12 858
Preliminärskatt	-4 173	-3 728
Nettoinkomst	9 958 kr	9 130 kr

Härefter kommer vi till barnens behov.

För Fredrik, 12 år, upptas ett schablonbelopp om 2 640 kr (90 % av basbeloppet). Härifrån skall dock det allmänna barnbidraget om 750 kr dras eftersom det täcker en del av barnets behov.

För Cecilia, 5 år, upptas ett schablonbelopp på 2 053 kr (70 % av basbeloppet). Härifrån skall dras det allmänna barnbidraget. Vi antar dessutom att Cecilia har plats inom den kommunala barnomsorgen. Kostnaden för denna barnomsorg ökar Cecilias ekonomiska behov. Vi antar att barnomsorgsavgiften ligger på 1 375 kr i månaden. Kostnaden bör minskas med ungefär 10 procent av basbeloppet per månad (293 kr år 1994) med hänsyn till de minskade kostnader för mat m.m. i hemmet som Eva har när Cecilia vistas utanför hemmet.

Vi får följande uppställning över barnens behov.

	Fredrik	Cecilia
Schablonbelopp	2 640	2 053
Bostadskostnad	+ 600	+ 600
Bostadsbidrag	- 600	- 600
Barnomsorg	-	+1 082
Allmänt barnbidrag	- 750	- 750
Summa behov	1 890 kr	2 385 kr

Barnens samlade behov av försörjning ligger alltså på 4 275 kr i månaden. Bertils sammanlagda betalningsskyldighet kan nu räknas fram genom att barnens behov fördelas mellan föräldrarna i proportion till deras nettoinkomster.

Bertils bidragsskyldighet blir följaktligen:

$$\frac{9\,958}{9\,958 + 9\,130} \times 4\,275 = 2\,230 \text{ kr}$$

Evas underhållsskyldighet kan på motsvarande sätt bestämmas till

$$\frac{9\,130}{9\,130 + 9\,958} \times 4\,275 = 2\,045 \text{ kr}$$

Storleken av det underhållsbidrag Bertil skall betala till varje barn kan beräknas utifrån varje barns behov av underhåll. Bertils underhållsbidrag blir

till Cecilia $\frac{9\,958}{9\,958 + 9\,130} \times 2\,385 = 1\,244$ kr

till Fredrik $\frac{9\,958}{9\,958 + 9\,130} \times 1\,890 = 986$ kr

Vi gör nu en kontroll av att Bertil har kvar medel till sin egen försörjning.

Han har rätt att förbehålla sig bostadskostnaden på 3 393 kr och normalbeloppet för övriga levnadskostnader om 4 312 kr. Totalt alltså 7 705 kr.

Underhållsbidragen uppgår sammanlagt till 2 230 kr.

Kontroll:
Nettoinkomst 9 958
Egna förbehåll - 7 705
Framräknade underhållsbidrag - 2 230

Resultat +23

Bertil kan betala underhållsbidragen och har ändå kvar medel till sin egen försörjning. Någon reducering av bidragsansvaret behöver då inte ske med hänsyn till Bertils egna försörjning.

Eva kan inte stå för sin del av barnens försörjning (9 130 - 2 938 - 4 312 - 2 045 = - 165). Hade Bertil haft förmåga hade han fått ta över en del av försörjningsansvaret från Eva. I exemplet finns emellertid inte någon sådan förmåga på Bertils sida.

Slutligen görs en avslutande skälighetsbedömning. Vi antar att denna leder fram till att de framräknade underhållsbidragen kan accepteras.

Det som hittills sagts om proportioneringen mellan föräldrarna gäller utan vidare om barnen har samma föräldrar och båda barnen bor hos en av dem. I andra fall kan det emellertid - liksom i dag - bli mera besvärligt. Utredningen skall inte här gå närmare in på dessa delvis invecklade fall. I *bilaga 5* har ett

antal typfall tagits upp och den intresserade kan där få en uppfattning om vilka svårigheter som kan uppkomma och hur de kan lösas. Här skall emellertid några ord sägas om den ganska vanliga situationen att föräldrarna i samband med skilsmässan delar upp barnen mellan sig på så sätt att ett barn följer med fadern och ett barn följer med modern. I en sådan situation är det inte korrekt att kvitta bort underhållsfordringarna så att vardera föräldern står för försörjningen av det barn han eller hon lever ihop med.

Antag i exemplet ovan att Eva efter separationen får vårdnaden om Cecilia och att Bertil får vårdnaden om Fredrik. Bertils nettoinkomst låg på 9 958 kr och Evas nettoinkomst på 9 130 kr. Av den sammanlagda nettoinkomsten på 19 088 svarar tydligen Bertil för 52 procent och Eva för 48 procent. Om vi antar att båda barnen har ett behov om 1 500 kr, bör Bertil betala ett underhållsbidrag om ungefär 780 kr (52 % av 1 500) till Cecilia. Eva å sin sida bör betala ungefär 720 kr (48 % av 1 500 kr) till Fredrik.

8.7.12 Uträkning

Sammanfattning av detta avsnitt: *Här finns ett formulär för beräkning av underhållsbidrag enligt nettokvotdelningsmetoden.*

	UHA	BOF
1/12 av beräknad årsinkomst	+	+
1/12 av vissa utgifter för inkomstens förvärvande (se kommunalskattelagen)	-	-
Skatteavdrag (inkl. allmänna egenavgifter)	-	-
1/12 av kapitalavkastning till den del den överstiger 2 000 kr/år. Inkomsten efter skatteavdrag förs ut	+	+
Tillägg för nettoförmögenhet på minst 400 000 kr	+	+
Nettoinkomsten		
Barnets behov		
Schabloniserad levnadskostnad		+
Barnets del i bostadskostnaden		+
Barnomsorgsavgift		+
Avdrag för mat utom hemmet (10 % av basbeloppet för år räknat)		-
Egen inkomst efter skatt (i den mån inkomsten skall beaktas)		-
Sociala förmåner t.ex. barnbidrag		-
Behov av underhåll		

Proportionering

$$\text{Barnets behov} \times \frac{\text{uha:s nettoinkomst}}{\text{föräldrarnas sammanlagda nettoinkomster}} =$$

det preliminära underhållsbidraget

$$\text{Barnets behov} \times \frac{\text{bof:s nettoinkomst}}{\text{föräldrarnas sammanlagda nettoinkomster}} =$$

det preliminära belopp bof skall stå för

Kontroll

Steg 1 - här kontrolleras om den bidragsansvariga föräldern har möjlighet att betala det preliminärt framräknade underhållsbidraget.

UHA

Nettoinkomsten (se ovan)	+
Normalbeloppet för eget underhåll	-
Skälig bostadskostnad	-
Ev. särskilt förbehåll	-
Preliminärt underhållsbidrag	-

Resultat

Om den bidragsansvariga föräldern får ett underskott i sin ekonomi reduceras det preliminära underhållsbidraget nedåt så att resulatet blir noll kr.
Om den bidragsansvarige får ett överskott går man vidare till kontrollsteg 2.

Steg 2 - här kontrolleras om den bidragsansvarige skall ta över en del av boförälderns försörjningsansvar

BOF

Nettoinkomsten (se ovan)	+
Normalbeloppet för eget underhåll	-
Skälig bostadskostnad	-
Ev. särskilt förbehåll	-
Preliminärt underhåll	-

Resultat

Om boföräldern får ett underskott lyfts en del eller hela underhållsansvaret över på den bidragsansvarige. Finns utrymme på den bidragsansvariges sida lyfts så

mycket av underhållsansvaret över på honom eller henne att boföräldern kommer ned till noll (dvs. varken överskott eller underskott). Ett så stort belopp får inte lyftas över att den bidragsansvarige får ett underskott. Inte heller kan mer lyftas över än den del av försörjningsansvaret som fallit på boföräldern.

Eventuellt standardtillägg läggs sedan till.

8.7.13 Avslutande synpunkter

Sammanfattning av detta avsnitt: *Man kan inte utan vidare räkna med att matematiska beräkningar ger ett rättvisande resultat. Resultatet av beräkningarna måste kontrolleras genom en allmän skälighetsbedömning och vid behov korrigeras.*

Den metod för beräkning av underhållsbidrag som behandlats i det föregående är att se som ett hjälpmedel att bestämma ett rimligt underhållsbidrag i enlighet med FB:s bestämmelser. Man kan naturligtvis inte utan vidare lita till att matematiska beräkningar i alla fall ger ett rättvisande resultat. Härtill är omständigheterna i de enskilda fallen alltför varierande. Utrymme måste därför lämnas åt mera skönsmässiga överväganden.

8.7.14 Förslagens ekonomiska konsekvenser för enskilda och för det allmänna

Sammanfattning av detta avsnitt: *Utredningens förslag vad gäller beräkning och förbehåll kommer generellt sett att leda till högre underhållsbidrag än i dag. Samtidigt kommer situationen att förbättras för de föräldrar som betalar underhållsbidrag och som endast har det i FB angivna förbehållsbeloppet att leva på.*

Med den konstruktion som utredningen har föreslagit kan man räkna med att underhållsbidragen generellt sett blir högre än i dag. Skärpningen kan antas bli särskilt kännbar för bidragsansvariga med höga inkomster (och stora särskilda förbehåll). Samtidigt kommer den ekonomiska situationen för de betalande föräldrar som har det sämst ställt att förbättras, eftersom de får förbehålla sig ett större belopp för egna levnadskostnader än i dag.

Att underhållsbidragen allmänt sett kommer att bli högre beror i första hand på följande fyra faktorer. Den underhållsbörda som skall fördelas mellan föräldrarna blir större än idag, beroende på att schablonbeloppen för barnets behov har höjts något och på att barnets andel i bostadskostnaderna lagts till barnets behov. Utrymmet för olika särskilda förbehåll har minskats, det s.k. hemmamakeförbehållet har tagits bort liksom hemmavarande barns försteg framför bi-

dragsberättigade barn. Standardtillägg förutsätts utgå i något större omfattning än i dag. Höjda förbehåll för ensamstående boföräldrars egna levnadskostnader minskar dessas möjligheter att ta del i barnets kostnader (spärregeln aktualiseras och den bidragsansvariga föräldern kan, om han eller hon har förmåga till det, få ta på sig en större andel av barnets behov). De högre normalbeloppen har alltså betydelse även för boföräldrarna och kan innebära en lättnad för de sämst ställda av dessa.

En intressant fråga är om det är någon särskild grupp som i dag utnyttjar de särskilda förbehållen i större omfattning än andra och i så fall vilken; föräldrar med svag ekonomi eller föräldrar med god eller mycket god ekonomi. Utredningen har inte någon klar uppfattning i frågan. Det finns emellertid omständigheter som tyder på att det är föräldrar som har det gott ekonomiskt ställt som är de som utnyttjar förbehållen i störst omfattning och som alltså skulle vara de som i första hand påverkas av de fastare reglerna.

Ensamförälderkommittén pekade på att erfarenheterna från tillämpningen visade att den metod som i dag används för att beräkna underhållsbidrag har en benägenhet att gynna föräldrar med högre standard på så vis att extra kostnader tillåts inkräkta på underhållsbidraget. Kommittén ansåg att metoden fick anses missgynna föräldrar som lever på en lägre ekonomiska standard och uttalade vidare att likartade kostnader riskerade att bli olikartat behandlade beroende på de olika föräldrarnas förmåga att få dem att framstå som godtagbara.

Också det projekt med förenklade beräkningsmetoder som prövades vid Göteborgs allmänna försäkringskassa i mitten av 1980-talet tyder på att de mera schabloniserade metoderna att beräkna underhållsbidrag skulle "drabba" personer med relativt sett högre inkomster och flera förbehåll.

En höjning av nivån på underhållsbidragen innebär att Sverige kommer att närma sig länder som vi i andra sammanhang brukar jämföra oss med; flertalet av våra europeiska grannländer har nämligen högre underhållsbidrag än Sverige. I Norge låg underhållsbidragen bland barn inom bidragsförskottssystemet år 1993 på i genomsnitt omkring 1 400 norska kr i månaden. Motsvarande siffra i Sverige var 663 kr.

Samtidigt som nivån på underhållsbidragen generellt sett höjs innebär spärregeln att de bidragsansvariga får behålla tillräckligt med medel för den egna försörjningen. Spärregeln garanterar också att något underhållsbidrag inte behöver betalas innan förälderns egen försörjning är tryggad.

I *bilagorna 6-10* presenterar utredningen ett antal beräkningar som belyser de ekonomiska effekter förslaget skulle få för boföräldrar, bidragsansvariga och det allmänna.

Utredningen har också prövat sitt förslag på ett antal verkliga ärenden. Göteborgs allmänna försäkringskassa prövade hösten 1994 metoden på 124 slumpvis utvalda bidragsförskottsärenden som kom in till försäkringskassan under månaderna juli-augusti 1994. Det i dessa ärenden genom avtal eller domstolsavgörande faktiskt bestämda underhållsbidraget jämfördes med underhållsbidrag ut-

räknat enligt dels nettokvotdelningsmetoden och med de övriga förslag som här tagits upp (de höjda schablonbeloppen för barnen beaktades dock inte), dels nettokvotdelningsmetoden och de övriga förslag som här tagits upp men med ett normalbelopp på 3 520 kr för såväl ensamboende som sammanboende föräldrar.

Resultatet redovisas i *bilaga 13*.

Sammanfattningsvis kan följande sägas om resultatet av försöket. Underhållsbidragen blev med utredningens förslag i genomsnitt 78 kr högre än i dag per barn och månad. En sådan höjning av underhållsbidragen skulle - när den fått genomslag fullt ut - sänka det allmännas kostnader för bidragsförskott med drygt 95 miljoner kr per år. Det tillägg till barns schablonbehov som utredningen föreslagit (8.7.9.3), och som - genom att underhållsbidragen i vissa fall blir högre än i dag - kommer att minska statens kostnader ytterligare, har då inte beaktats.

Hur mycket bidragsförskotten kostar staten beror emellertid i hög grad på faktorer i samhället t.ex. arbetslöshetens utveckling. Är en stor andel av de bidragsansvariga arbetslösa blir underhållsbidragen låga och får de bidragsansvariga problem med återbetalningen.

En invändning som kan riktas mot det presenterade sparbeloppet är att de underhållsbidrag som faktiskt kommer att fastställas kan komma att avvika från de underhållsbidrag som räknas fram med en strikt tillämpning av utredningens anvisningar. En sådan risk finns naturligtvis alltid om man inte författningsreglerar beräkningsreglerna. Enligt utredningens bedömning är det emellertid rimligt att anta att den beräkningsmetod som utredningen har föreslagit kommer att få en bättre efterlevnad än dagens metod. Detta beror bl.a. på att metoden är mera schabloniserad och utrymmet för individuella bedömningar därigenom mindre samt på att normalbeloppen för ensamstående bidragsansvariga har justerats uppåt.

För de bidragsansvariga innebär utredningens förslag, som redan sagts, att underhållsbidragen genomsnittligt sett höjs. Alla bidragsansvariga kommer dock inte att få betala högre underhållsbidrag än i dag. Enligt försöksprojektet vid försäkringskassan i Göteborg får bidragsansvariga föräldrar med inkomster under omkring 10 000 kr per månad lägre underhållsbidrag med utredningens förslag än i dag. I högre inkomstlägen, främst i inkomstlägen över 15 000 kr per månad, blir underhållsbidragen högre. Många av de bidragsansvariga som får högre underhållsbidrag är sådana som är sammanboende och som har hemmavarande barn. För bidragsansvariga med särskilda förbehåll blir underhållsbidraget oftast höjt.

En annan fråga är om man vågar dra några generella slutsatser av den undersökning som försäkringskassan i Göteborg gjort. Enligt utredningens statistiker Birgitta Törnkvist stämmer urvalet av personer med underhållsbidragsansvariga föräldrar inom bidragsförskottssystemet i riket beträffande vilka underhållsbidrag bestämts nyligen. Urvalet är också tillräckligt stort. Sammanfattningsvis

kan alltså konstateras att de beräkningar försäkringskassan i Göteborg har gjort utgör ett adekvat och tillräckligt underlag för en skattning av förändringarna i kostnaderna för bidragsförskotten vid en förändring av beräkningarna av underhållsbidrag.

8.7.15 Förslagens praktiska konsekvenser

Sammanfattning av detta avsnitt: *Den föreslagna ordningen bedöms leda till ökad förutsebarhet och ett mindre ekonomiskt beroende mellan föräldrarna.*

De förslag som lagts fram innebär att beräkningen av underhållsbidrag, med de begränsningar som följer av att man behåller kvotdelningsprincipen, förenklas något jämfört med i dag.

De förenklingar och schabloniseringar som utredningen föreslagit är hänförliga till förmågebedömningen.

Fastare bestämmelser torde främja enhetligheten i tillämpningen och ökar förståelsen för regelsystemet. Mindre inslag av individuella bedömningar underlättar också beslutsfattandet och ligger i linje med önskemålet att föräldrarna själva skall kunna räkna ut underhållsbidragets storlek och träffa avtal om det.

Den föreslagna beräkningsmetoden minskar det ömsesidiga ekonomiska beroendet mellan föräldrarna något och tar bort den överkompensation de särskilda förbehållen i dag kan leda till. Föräldrarnas inkomster sätts i centrum på ett annat sätt än i dag.

9 Rättspraxis

Utredningens bedömning: Domstolspraxis är mycket enhetlig när det gäller bedömningen av frågor som man kan finna klara svar på i Socialstyrelsens allmänna råd om underhållsbidrag till barn. Detta gäller de flesta frågor som aktualiseras i mål om underhållsbidrag.

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga i vilken utsträckning och på vilket sätt domstolarnas praxis skiljer sig åt i mål om underhållsbidrag.

Som ett första led i undersökningen av praxis talade utredningen med ett mycket stort antal domare och gick utredningen igenom ett hundratal tingsrättsdomar. Nästan alla domare berättade att de följer rekommendationerna i Socialstyrelsens Allmänna råd 1989:6, även om de givetvis är helt på det klara med att de inte är bundna av dem. Att man i tingsrätterna följer rekommendationerna bekräftas av domsmaterialet. Redan det som var tänkt som ett första led i utredningens undersökning har alltså gett en samstämmig bild av att Socialstyrelsens rekommendationer haft synnerligen stor genomslagskraft i domstolarna.

Mot den bakgrunden har utredningen blivit förvånad över att den inte sällan har mött kritik mot domstolarna för att deras praxis inte är enhetlig. När man talar närmare med dem som upplever att praxis är ojämn visar det sig dock att de oftast syftar på domstolarnas bedömning av vissa typer av frågor, nämligen frågor som har en sådan karaktär att det inte går att formulera något preciserat givet svar på dem, varken i lagtext eller i några rekommendationer. Det gäller alltså komplexa frågor och fall där det är många olika individuella faktorer som måste vägas in i bedömningen.

De som upplever att praxis inte är enhetlig tar i allmänhet upp två problem. Det ena - som alltid tas upp - är domstolarnas behandling av föräldrar som är

egna företagare. Det andra gäller skuldsatta föräldrar.

Den fråga som oftast vållar diskussioner när det gäller en förälder som driver ett företag är hur stor inkomst han eller hon har och alltså hur stor del av underhållsskyldigheten som han eller hon bör stå för. Det kan t.ex. inträffa att den som gör anspråk på underhållsbidrag menar att den bidragsansvarige rent faktiskt har större inkomster än han eller hon uppger och kanske även än som avspeglas i självdeklarationen. En annan situation kan vara den att parterna har olika uppfattning om hur man bör se på annat än den kontanta inkomsten, t.ex. när det gäller jordbrukare. (Frågan hur man bör bedöma det fallet när en företagare tjänar mindre än han eller hon skulle ha gjort som anställd kan också vålla bekymmer.)

När det gäller skulder är det som brukar ge upphov till olika uppfattningar mellan parterna frågan om den bidragsansvarige skall få tillgodoräkna sig ett förbehåll för amorteringar och räntebetalningar.

Hur man skall bedöma en enskild näringsidkares förmåga att betala underhållsbidrag är till största delen en bevisfråga. Olika domare kan alltså bedöma två identiska situationer olika - även om de tillämpar samma rättsregler. Att undersöka om domstolars - eller domares - praxis skiljer sig åt i bevisfrågor är något som, inte minst metodologiskt, kräver mycket stora resurser och som närmast har karaktären av avancerad forskning. Därför har utredningen inte ansett det rimligt att gå vidare i undersökningen av praxis för att få svar på frågan om praxis skiljer sig åt just när det gäller sättet att se på egna företagare.

Utredningen har också valt att inte gå vidare när det gäller frågan i vad mån domstolarnas praxis skiljer sig åt när det gäller skuldsättning. Socialstyrelsens rekommendationer är ganska tydliga på denna punkt. Med tanke på det stora genomslag som rekommendationerna har fått är det troligt att de flesta domares praxis är enhetlig och att frågan alltså inte har så stor betydelse. För att kunna dra några säkra slutsatser måste man dock gå igenom ett mycket stort material för att hitta fall som är tillräckligt likartade. Och det gäller inte bara att hitta fall där förhållandena i sak är likartade, utan också där parterna lagt upp sin talan på samma sätt; eftersom processen är dispositiv kan ju utgången bli olika även om sakförhållandena är desamma, beroende på vad parterna har åberopat etc. Ytterligare en komplikation är att det många gånger är svårt att avgöra i vilken utsträckning domstolen har tagit hänsyn till skuldsättning. I utredningens begränsade material har funnits formuleringar som "en del av räntor och amorteringar bör beaktas", "vid beräkning av underhållsbidraget bör även viss hänsyn tas till hans skuld", "vid bedömningen måste skälig hänsyn tas till hans skuldsituation". Enligt utredningens bedömning står det arbete som behövs för att få reda på om domstolarnas praxis skiljer sig åt när det gäller synsättet på skuldsättning inte i rimlig proportion till nyttan av en sådan undersökning, särskilt inte som utredningen föreslår regler som skall göra det svårare att få tillgodoräkna sig förbehåll för bl.a. skulder.

Sammanfattningsvis är utredningens bedömning att domstolspraxis är mycket enhetlig när det gäller bedömningen av frågor som man kan finna klara svar på i Socialstyrelsens allmänna råd. Detta gäller de flesta frågor som aktualiseras i mål om underhållsbidrag. När det gäller andra slag av frågor, t.ex. bevisfrågor och mera komplexa frågeställningar, vet utredningen inte om domstolspraxis är enhetlig eller inte.

Man bör dock kunna slå fast att ett flexibelt system som bygger på att man skall kunna hitta individuella lösningar när det behövs måste innebära att olika domare kan komma till olika lösningar, även om förhållandena skulle vara likartade. Detta är givetvis inget unikt för frågor om underhållsbidrag, utan det gäller all dömande verksamhet.

10 Underhållsbidrag efter fyllda 18 år

Utredningens förslag: Underhållsbidrag till barn skall normalt bestämmas för tiden till och med juni månad det år barnet fyller 19 år. I dag gäller en 18-årsgräns. Förslaget innebär att många ungdomar kan avsluta sin grundutbildning utan att underhållsbidraget behöver fastställas på nytt.

Går barnet i skolan efter det att barnet fyllt 18 år skall föräldrarna alltid vara underhållsskyldiga under tid då skolgången pågår och detta även om den återupptas efter ett studieavbrott. Motsvarande ändringar föreslås vad gäller rätten till förlängt bidragsförskott, särskilt bidrag till vissa adoptivbarn och barnpensionen.

Den yttersta gränsen för föräldrarnas underhållsskyldighet skall alltjämt vara 21 år. Inga ändringar föreslås heller vad gäller den övre åldersgränsen för förlängt bidragsförskott, särskilt bidrag till vissa adoptivbarn och barnpensionen. Dessa förmåner utgår längst t.o.m. juni månad det år barnet fyller 20 år.

10.1 Utredningens uppdrag

I utredningens uppdrag ingår att överväga om underhållsreglerna kan utformas så att underhållsbidraget från början fastställs för längre tid än till dess barnet fyller 18 år. I uppdraget ingår vidare att överväga om underhållsskyldigheten skall kvarstå mot ungdomar som går i skolan mellan 18 och 21 år, oavsett om den unge har gjort avbrott i sina studier eller inte. Dessutom bör utredningen, enligt direktiven, föreslå en samordning av de olika åldersgränser som gäller

dels enligt reglerna om underhållsbidrag och bidragsförskott, dels enligt reglerna om flerbarnstillägg och reglerna inom studiehjälpssystemet.

10.2 Gällande rätt

I detta avsnitt redogörs för vissa författningsbestämmelser och för rättspraxis, särskilt vad gäller föräldrars underhållsskyldighet efter ett uppehåll i skolgången.

Enligt 7 kap. 1 § andra stycket FB upphör föräldrarnas underhållsskyldighet som regel när barnet fyller 18 år. Går barnet i skolan vid denna tidpunkt eller återupptas skolgången innan barnet fyller 19 år, är emellertid enligt bestämmelsen föräldrarna intill dess barnet fyller 21 år underhållsskyldiga så länge skolgången pågår. Till skolgång räknas enligt lagrummet studier i grundskolan eller gymnasieskolan och annan jämförlig grundutbildning.

Nu gällande regler om underhållsskyldighet bygger alltså på grundtanken att barn som uppnått myndig ålder bör svara för sin egen försörjning (prop. 1978/79:12 s. 85 och 155). Föräldrarnas underhållsskyldighet kan emellertid utsträckas på grund av skolgång efter det att barnet fyllt 18 år.

Detta avsteg från huvudregeln motiveras främst av att den studerandes försörjning under studietiden inte kan tillgodoses av studiehjälpen (se avsnitt 10.7.2) och att det ansetts att den unge i princip inte skall behöva skuldsätta sig för att kunna avsluta sin grundutbildning (prop. 1978/79:12 s. 85, SOU 1977:37 s. 70 samt även Centrala studiestödsnämndens, CSN, rapport nr 1 - 1991 och prop. 1987/88:171 s. 80).

Föräldrarnas underhållsskyldighet efter 18-årsdagen kan kvarstå även om den unge gör ett avbrott i studierna.

I förarbetena till den aktuella lagbestämmelsen anfördes bl.a. följande om förutsättningarna för att underhållsskyldigheten skall kvarstå efter ett uppehåll i skolgången (prop. 1978/79:12 s. 155).

> Underhållsskyldighet föreligger främst om barnet studerar när det fyller 18 år. Om barnet inte gör det men återupptar studierna före fyllda 19 år, är föräldrarna dock fortfarande underhållsskyldiga. Det spelar i och för sig ingen roll hur länge avbrottet i studierna har pågått. Med tanke på att det rör sig om den unges grundutbildning, kan underhållsskyldigheten inte heller göras beroende av att särskild studielämplighet visas föreligga.
>
> Är barnet 19 år eller äldre när studierna återupptas, föreligger ingen underhållsskyldighet för föräldrarna. Inte heller kan underhållsskyldigheten återupplivas, om barnet avbryter utbildningen sedan det fyllt 19 år. Vid bedömandet av om underhållsskyldighet kvarstår får man dock se bort från ett kortare uppehåll i samband med byte av skola eller utbildningslinje e.d.

Förmånerna förlängt bidragsförskott för studerande och särskilt bidrag till vissa adoptivbarn infördes år 1985 (angående dessa förmåner se kapitel 2). För rätten till resp. förmån efter det att den unge fyllt 18 år uppställdes i huvudsak motsvarande villkor som för rätten till underhåll efter 18 års ålder. Förmånerna utgår dock längst till och med juni månad det år barnet fyller 20 år (2 § första stycket FBFL och i 3 § andra stycket SBAL).

I förarbetena till dessa lagar anförs bl.a. följande om rätten till förlängt bidragsförskott efter fyllda 18 år (prop. 1984/85:39 s. 17).

> Enligt föräldrabalken kan ett studieavbrott diskvalificera barnet från rätten till underhåll efter fyllda 18 år. För att bevara rätten till underhåll vid skolgång fram till 21 års ålder skall barnet antingen gå i skolan när det fyller 18 år eller återuppta skolgången innan det fyller 19 år. Med hänsyn till att det nuvarande bidragsförskottet förutsätter underhållsskyldighet och att även det förlängda bidragsförskottet bör göra det, bör motsvarande krav på fortgående studier...gälla även för rätten till förlängt bidragsförskott.

Barnpension utgår till barn vars mor eller far har avlidit och som inte har fyllt 18 år (8 kap. 1 § första stycket och 2 § första stycket samt 14 kap. 1 § andra stycket och 2 § AFL). Sedan år 1990 har även ett barn som fyllt 18 år rätt till barnpension om det bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag eller studiehjälp (t.ex. studier i grundskola eller gymnasieskola), dock längst till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år. En förutsättning för rätten till barnpension är att barnet bedriver studierna när det fyller 18 år eller återupptar studierna innan det fyller 19 år (8 kap. 2 § andra stycket AFL). I förarbetena framhölls att ett motsvarande villkor gällde enligt FB beträffande föräldrars underhållsskyldighet mot barn (och även för rätten till förlängt bidragsförskott). Eftersom barnpensionerna byggde på underhållsskyldigheten ansågs det naturligt att för dessa ha samma krav (prop. 1987/88:171 s. 192).

HD har i en dom (*NJA 1986 s. 345*) prövat frågan om verkan av studieavbrott. Målet gällde underhållsskyldighet för en pojke som avbrutit sina studier i gymnasieskolan efter fyllda 18 år och som därefter återupptagit dessa efter fyllda 19 år. HD anförde i sina domskäl bl.a. följande.

> I vad mån uppehåll i skolgången skall inverka på underhållsskyldigheten får anses vara i lagtexten uttryckligen reglerat endast för fallet att avbrottet inleds innan barnet fyllt 18 år och upphör innan det fyller 19. I fråga om uppehåll i övrigt ges inte annat besked än vad som kan tolkas in i uttrycket "så länge skolgången pågår". Såvitt gäller den situation som föreligger i detta mål ges inte någon klar ledning i förarbetena. Vid övervägande av de motivuttalanden som föregått lagändringen (se prop 1978/79:12 särskilt s 85 f och 155 f) och med beaktande av reformens huvudsyfte att föräldrars underhållsskyldighet i princip skall upphöra när barnet blivit myndigt finner HD lagstiftningen böra uppfattas så, att, i alla andra fall än det som anges

uttryckligen i lagbestämmelsen, ett uppehåll i skolgången under tid efter det barnet fyllt 18 år bör leda till att föräldrars underhållsskyldighet upphör slutgiltigt. Härvid bortses dock från sådana korta uppehåll för skolbyte m m som departementschefen (s 155) funnit böra undantas när verkan av uppehåll bedöms.

Underhållsyrkandet ogillades alltså.

HD:s minoritet (två justitieråd) kom till samma slut men med en annan motivering. Enligt minoriteten saknade det betydelse för bedömningen om skolgången avbrutits innan barnet fyllt 18 år eller först därefter; avgörande borde enbart vara om skolgången återupptagits innan barnet fyllt 19 år.

HD har i ett senare avgörande (*NJA 1992 s. 256*) tagit ställning till frågan huruvida skolgången kunde anses återupptagen. En flicka, som avbrutit sin skolgång innan hon fyllt 18 år, fick innan hon fyllde 19 år besked om att hon antagits till en ettårig s.k. ekonomisk kompletteringskurs på gymnasieskolenivå. När kursen startade på höstterminen hade hon emellertid fyllt 19 år. Skolgången ansågs inte återupptagen före 19-årsdagen. I sina skäl anförde HD bl.a. att det rent språkligt knappast kunde sägas att en avbruten skolgång blivit återupptagen innan en elev faktiskt påbörjat den fortsatta skolgången eller skulle ha gjort det om inte omständigheter som eleven inte kunnat råda över, t.ex. sjukdom, kommit emellan.

Frågan huruvida avbrott i skolgången skulle medföra att förlängt bidragsförskott inte kunde utgå har prövats av Försäkringsöverdomstolen i ett publicerat avgörande (*FÖD 1992:3*). Förlängt bidragsförskott utgick för en pojke som studerade på fyraårig teknisk linje i gymnasieskolan. I mars månad - efter fyllda 18 år - avbröt han studierna i tredje årskursen och återupptog dem i samma årskurs vid höstterminens början. Anledningen till studieuppehållet var att han ville uppnå ett bättre studieresultat. Försäkringsöverdomstolen fann att det avbrott i skolgången som gjorts under vårterminen skulle betraktas som ett sådant kort uppehåll i studierna som inte borde medföra att förlängt bidragsförskott inte kunde utgå. Avbrottet i skolgången diskvalificerade honom därför inte från rätten till fortsatt förlängt bidragsförskott.

Försäkringsöverdomstolen har i en dom den 27 mars 1990 (mål nr 137/88) prövat frågan om förlängt bidragsförskott till en student som avbrutit sina studier för en ettårig militärtjänstgöring. När han återupptog sina studier hade han fyllt 19 år. Han ansågs inte vara berättigad till förlängt bidragsförskott.

10.3 Kritik mot den i dag gällande ordningen

De bestämmelser som reglerar rätten till underhåll, bidragsförskott och barnpension efter fyllda 18 år är komplicerade och svåra att förstå; inte endast för privatpersoner utan också för de myndigheter som skall tillämpa dem.

Den särskilda avbrottsregeln kan vidare få olyckliga konsekvenser och det har därför ifrågasatts om den inte bör upphävas. Avbrottsregeln i dess nuvarande utformning innebär att frågan om underhåll och aktuella förmåner efter fyllda 18 år kan komma att bero på när under året en elev är född och under vilket skolår han eller hon gör ett avbrott i skolgången. Om barnet efter ett studieavbrott fyller 19 år under t.ex. sommarlovet när undervisningen ännu inte startat innebär den tolkning bestämmelsen getts i praxis att föräldrarnas underhållsskyldighet slutgiltigt utsläcks; studierna anses nämligen i princip återupptagna först när den fortsatta skolgången faktiskt påbörjats.

Kritik har också framförts mot att studier vid en amerikansk High School inte räknats som "annan jämförlig grundutbildning" enligt FB (NJA 1986 s. 345).

Det har vidare - främst från försäkringskassehåll - framförts att den nuvarande ordningen där bidragsskyldigheten i domar och avtal oftast bestäms att gälla endast för tiden fram till dess att barnet fyller 18 år och där en förnyad ansökan om bidragsförskott krävs om barnet fortsätter sin skolgång efter fyllda 18 år, är administrativt tungrodd och kostnadskrävande. Som en ytterligare nackdel med denna ordning har påpekats att frågan om nyfastställelse av underhållsbidrag vid 18 års ålder kan utgöra en konfliktanledning mellan barnet och den bidragsansvariga föräldern.

10.4 Tidigare förslag och synpunkter

RFV och Socialstyrelsen föreslog i en gemensam framställan till regeringen år 1987 att den särskilda avbrottsregeln skulle upphävas, dvs. att föräldrarna skulle vara underhållsskyldiga så länge barnet bedrev grundläggande studier, dock längst till dess barnet fyller 21 år.

Föräldrars underhållsskyldighet och gränsdragningen mot studiemedel togs också upp av *CSN* i en av nämnden på regeringens uppdrag gjord översyn av studiehjälpssystemet (CSN rapport nr 1-1991, Från studiehjälp till ungdomsstudiebidrag). CSN föreslog där att föräldrars underhållsskyldighet längst borde gälla till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år. Den övre åldersgränsen för föräldrars underhållsskyldighet gentemot sina barn skulle då komma att sammanfalla med den övre gränsen för rätt till studiehjälp, vilket ansågs vara en stor fördel. Vidare föreslogs att den nuvarande 19-årsregeln i FB och övriga lagar skulle avskaffas.

Ensamförälderkommittén föreslog i sitt betänknade (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn att regeln i 7 kap. 14 § tredje stycket FB, enligt vilken underhåll till barn inte mot den bidragsansvariges bestridande får bestämmas för tid efter det barnet fyllt 18 år, innan det kan tillförlitligt bedömas om underhållsskyldighet föreligger därefter, borde upphävas. Man borde då enligt kommittén kunna skriva avtal och beslut med studierna som utgångspunkt

och med krav på att studierna efter 18-årsdagen styrks på ett sätt som också visar vilket datum de skulle komma att upphöra.

Under remissbehandlingen riktade RSV kritik mot förslaget och ansåg att den nuvarande ordningen borde bibehållas. RSV pekade på att bestämmelserna i 7 kap. 1 och 14 §§ FB hade samband med varandra genom att bidrag inte utan vidare får bestämmas för tid då bidragsskyldighet kanske inte kommer att föreligga. Verket ansåg det av principiella skäl olämpligt att bryta detta samband och hävda att underhållsbidrag skall kunna fastställas efter barns 18-årsdag, även om det vid beslutstidpunkten inte är sannolikt att barnet kommer att studera. Vidare framhöll RSV att förslaget krävde aktivitet från den bidragsansvarige och risken för att denne inte skulle förstå att få underhållsbidraget hävt eller först i efterhand få kännedom om avslutad skolgång. RSV ansåg också att frågan om vad som skulle gälla om barnet flyttade utomlands borde belysas och påpekade att ett eventuellt jämkningsförfarande vid utländsk domstol kunde vara tidsödande.

10.5 Överväganden och förslag beträffande avbrottsregeln

Enligt FB medför grundutbildning som fortgår i ett sammanhang otvetydligt underhållsskyldighet för föräldrarna även när barnet har fyllt 18 år. I sådana fall upphör underhållsskyldigheten när utbildningen slutar eller barnet fyller 21 år.

Även om utbildningen inte fortgår i ett sammanhang utan barnet gör ett avbrott i skolgången kan underhållsskyldigheten kvarstå även under grundutbildning som barnet bedriver efter fyllda 18 år. Då skall två förutsättningar vara uppfyllda. Den ena är - enligt rättsfallet NJA 1986 s. 345 - att avbrottet inleds innan barnet fyllt 18 år. Den andra är att avbrottet upphör innan det fyller 19 år. I alla andra fall - bortsett från kortare uppehåll för skolbyte m.m. - anses ett uppehåll i skolgången under tid efter det att barnet fyllt 18 år leda till att föräldrarnas underhållsskyldighet upphör slutgiltigt.

Dagens reglering torde vara resultatet av en avvägning mellan, å ena sidan, föräldrarnas intresse av att inom rimlig tid kunna förutse om ett återupplivande av underhållsskyldigheten blir aktuellt och, å andra sidan, barnets intresse av ekonomiskt stöd från föräldrarna. Som HD:s minoritet i rättsfallet NJA 1986 s. 345 framhöll saknas det skäl till varför denna intresseavvägning skulle göras olika beroende på om det avbrott efter vilket barnet återupptar skolgången påbörjats innan barnet fyllt 18 år eller först därefter. Utredningen kan inte heller finna något annat bärande skäl för att man skall behandla dessa två situationer olika. Utredningen föreslår därför att FB ändras så att det saknar betydelse om avbrottet inletts före eller efter 18-årsdagen.

Detta innebär en förbättring för vissa barn jämfört med dagens system. Det är dock fråga om en mycket begränsad ändring eftersom det alltjämt skulle krävas att skolgången återupptagits innan barnet fyllt 19 år. De nackdelar som är förknippade med 19-årsregeln skulle alltså kvarstå och frågan är om det är motiverat.

Till en början kan konstateras att det är av stor betydelse för den unge att han eller hon kan få underhåll från sina föräldrar efter 18 års ålder och detta även om ett uppehåll i skolgången gjorts. Först från och med det andra kalenderhalvåret det år under vilket den unge fyller 20 år har han eller hon nämligen möjlighet att genom statliga studiemedel själv bekosta sina grundläggande studier. Fram till dess är den unge alltså vanligen i huvudsak beroende av underhåll från sina föräldrar.

Med den tolkning bestämmelsen getts i rättspraxis kan frågan om underhåll - och i vidare mening de ekonomiska möjligheterna att bedriva grundläggande studier efter ett avbrott - bli beroende av till vilken tid avbrottet förlagts och när under året som den unge är född. Detta är knappast en tillfredsställande ordning.

De nackdelar som utredningen tagit upp här är inte endast av marginell betydelse. Det är i dag inte ovanligt att ungdomar gör ett uppehåll i sin grundläggande skolgång. Den ökande internationaliseringen kan dessutom förutses leda till att alltfler svenska ungdomar kommer att välja att studera ett år på gymnasieskolenivå i ett annat land eller att göra ett uppehåll i skolarbetet för att arbeta utomlands. Sådana avbrott ligger väl i linje med strävandena till en ökad kontakt med omvärlden och en ökad förståelse för andra länder, kulturer och språk. (Frågorna om skolans internationalisering finns berörda i prop. 1992/93:158 och prop. 1992/93:250 samt i SOU 1992:93 och 94.) Samtidigt som ungdomar uppmuntras att studera eller arbeta utomlands under viss tid kan 19-årsregeln leda till att den unge på grund av utlandsvistelsen slutgiltigt mister sin rätt till underhåll.

Vidare är det i det läge som för närvarande råder på arbetsmarknaden inte ovanligt att ungdomar som tagit ett sabbatsår eller avbrutit studierna för att arbeta återupptar den grundläggande skolgången efter det att de fyllt 19 år.

Slutligen är 19-årsregeln oklar och kan den ge upphov till tolkningssvårigheter. Är avbrottet i skolgången av sådan beskaffenhet att underhållsskyldigheten slutgiltigt kan ha upphört? När kan en avbruten skolgång sägas ha blivit återupptagen?

Det finns alltså starka skäl för att upphäva den s.k. avbrottsregeln i FB.

Mot ett upphävande av regeln kan invändas att föräldrar har ett berättigat intresse av att kunna förutse tidpunkten för när underhållsskyldigheten upphör. Utgångspunkten är emellertid att föräldrarnas underhållsskyldighet skall vara grundläggande och att skuldsättning för grundutbildning bör undvikas. Vid avvägningen mellan de två intressen - föräldrarnas och barnens - som här gör

sig gällande anser utredningen att föräldrarnas intressen måste stå tillbaka för barnens anspråk på försörjning under den grundläggande utbildningen. Redan i dag kan för övrigt föräldrar under flera år få leva i ovisshet om och i så fall när barnet skall återuppta sina studier och därmed få rätt till underhåll igen. Detta gäller t.ex. i de fall där barnet börjar arbeta direkt efter grundskolan och får sådana inkomster att han eller hon inte längre är beroende av underhåll från föräldrarna. Barnet har i dessa fall enligt de nuvarande reglerna omkring tre år på sig för att ta upp skolgången och på nytt få rätt till underhåll.

Utredningen föreslår alltså att avbrottsregeln i FB tas bort. Rätten till underhåll mellan 18 och 21 års ålder kommer därigenom att knytas till den enda förutsättningen att barnet går i skolan. Ett uppehåll i studierna under denna tid kommer således inte i något fall att medföra att föräldrarnas underhållsskyldighet upphör slutgiltigt. Gör den unge efter fyllda 18 år ett uppehåll i skolgången exempelvis för att arbeta gäller inte underhållsskyldigheten under uppehållet men träder den in igen om och när den unge återupptar skolgången.

Förmånerna förlängt bidragsförskott, särskilt bidrag till vissa adoptivbarn och barnpension bygger på den föräldrarättsliga underhållsskyldigheten. Motsvarande ändringar bör därför göras beträffande rätten till dessa förmåner.

10.6 Måste underhållsbidrag fastställas särskilt för tid efter det att barnet fyllt 18 år?

10.6.1 Inledning

Underhåll till barn får mot den bidragsansvariges bestridande inte bestämmas för tid efter det att barnet fyllt 18 år, innan det kan tillförlitligt bedömas om underhållsskyldighet föreligger därefter (7 kap. 14 § tredje stycket FB).

Bestämmelserna i 7 kap. 1 § och 14 § tredje stycket FB har fört med sig att underhållsbidrag till barn som regel fastställs för tiden fram till dess att barnet fyller 18 år. Går barnet i skolan vid denna tidpunkt eller återupptas skolgången innan barnet fyller 19 år, måste underhållsbidraget således fastställas på nytt, antingen genom avtal eller genom dom.

År 1992 gick 92 procent av 16-åringarna direkt vidare till gymnasieskolan (SOU 1993:85 s. 58). De allra flesta ungdomar fortsätter alltså i dag sin skolutbildning efter genomgången grundskola, ibland efter ett studieavbrott. Eftersom bidragsskyldigheten i avtal och domar normalt bestäms att gälla fram till dess barnet fyller 18 år måste bidraget i dessa fall, om skolgången inte avbryts i förtid, fastställas på nytt utom i de fall då barnet fullföljer en utbildning i gymnasieskolan om högst två år och, om utbildningen är tvåårig, fyller 18 år efter den 1 juli. Förfarandet framstår som tungrott och det är ofta förknippat med kostnader såväl för det allmänna som för den enskilde. I framtiden kom-

mer utbildningen i gymnasieskolan att ske dels på nationella program som skall vara treåriga, dels på individuella program. När uppbyggnaden av den treåriga gymnasieskolan slutförts kommer olägenheterna med dagens system att framträda ännu mer.

Många berörda - särskilt då sådana som inte ingår i bidragsförskottssystemet och därför inte får någon information från försäkringskassan - torde inte heller känna till att ungdomar över 18 år kan ha rätt till underhåll från föräldrarna. Såväl Ensamförälderkommittén (SOU 1983:51 s. 132) som CSN (rapport nr 1 - 1991, s. 142) har pekat på att kunskaperna om underhållsskyldigheten mot myndiga barn ofta är bristfällig bland föräldrar.

Fastställelse av underhållsbidrag när barnet fyllt 18 år kan utgöra en anledning till konflikt mellan barnet och den bidragsansvariga föräldern. Sådana konflikter bör naturligtvis så långt som möjligt undvikas. Det kan också vara förenat med svårigheter för det myndiga barnet att behöva inleda en domstolsprocess om underhållsbidrag mot den bidragsansvariga föräldern; dels är det möjligt att barnet inte vill agera på detta sätt utan låter saken förfalla, dels innebär en process risk att som förlorande part få betala motpartens rättegångskostnader, vilket kan verka avhållande, särskilt om saken gäller underhållsbidrag under en kort tid. Följden kan då bli att gymnasiestudierna omöjliggörs - eller i vart fall förskjuts - eftersom alternativa försörjningsmöjligheter saknas eller att den andra föräldern ensam får ta det ekonomiska ansvaret för den unges studier.

Dagens ordning kan dessutom innebära kostnader för bidragsförskottssystemet. För att förlängt bidragsförskott skall lämnas till den unge krävs visserligen i princip att han eller hon medverkar till att få underhållsbidraget fastställt. Många gånger gäller ärendet emellertid bidragsförskott under en mycket begränsad tid - någon eller några månader - fram till skolgångens slut. Detta i förening med att förlängt bidragsförskott betalas ut även innan något underhållsbidrag har fastställts leder i många fall till att barnet hinner avsluta sin skolgång innan ett nytt underhållsbidrag har fastställts i en dom eller ett avtal. När barnet har slutat skolan saknar försäkringskassan påtryckningsmedel. Förlängt bidragsförskott utgår ju inte längre och redan utbetalade belopp torde inte kunna återkrävas (FÖD 1989:36). Det kan också antas att försäkringskassorna inte lägger ned samma resurser som annars på att kontrollera underhållsbidragens belopp om det bara är fråga om bidragsförskott under några månader.

Starka skäl talar mot den bakgrund som här skisserats för att underhållsreglerna bör utformas så att underhållsbidraget redan från början fastställs för längre tid än till dess barnet fyller 18 år.

En sådan ordning kan utformas på i huvudsak tre olika sätt.

En lösning är att i avtal och domar regelmässigt bestämma om underhållsbidrag även för tiden efter det att den unge fyllt 18 år men göra bidragsskyldigheten för denna tid beroende av att han eller hon genomgår sådan grundutbildning som avses i 7 kap. 1 § FB.

Ett annat alternativ är att redan från början bestämma att underhållsbidraget skall betalas till exempelvis juni månad det år barnet fyller 19 år eller annan lämplig tidpunkt.

Det tredje alternativet är att ändra huvudregeln i FB på så sätt att föräldrarnas underhållsskyldighet utsträcks till att alltid gälla till och med juni månad det år barnet fyller 19 år (oavsett om barnet går i skolan eller inte).

De två första alternativen bygger på att huvudregeln om att föräldrars underhållsskyldighet upphör när barnet fyller 18 år blir kvar.

Frågan är då hur dessa metoder att redan från början fastställa underhållsbidrag för tid efter fyllda 18 år förhåller sig till grundläggande processrättsliga- och exekutionsrättsliga principer. Detta tas upp i avsnitt 10.6.2 och 10.6.4. En ändring av huvudregeln i FB tas upp till diskussion i avsnitt 10.6.3. Diskussionen mynnar ut i att det andra alternativet bör väljas.

10.6.2 Villkorade domstolsavgöranden och underhållsavtal

En parts yrkande i en domstolsprocess måste vara bestämt på ett sådant sätt att det kan läggas till grund för en rättegång (42 kap. 2-4 §§ RB).

Rättens domslut skall vidare ges en klar avfattning. Detta har betydelse för såväl domens rättskraft som dess verkställbarhet. Ett obegripligt eller oklart domslut kan också ge upphov till ytterligare konflikter mellan parterna. Är domstolens dom så oklar eller ofullständig att det inte framgår av den hur rätten dömt i saken har ett grovt rättegångsfel begåtts och skall avgörandet på grund av domvilla undanröjas. Motsvarande gäller i fråga om rättens beslut (59 kap. 1 § 3 och 4 § RB).

Otydligheter kan - som redan sagts - få betydelse på vekställighetsstadiet. För att en dom eller ett avtal om underhållsbidrag skall kunna verkställas måste urkunden vara tillräckligt klar och tydlig till sin innebörd. Är en dom så oklar eller ofullständig att det inte framgår hur domstolen dömt i saken, skall kronofogdemyndigheten hänvisa den som begärt verkställighet att klaga över domvilla (5 kap. 2 § första stycket utsökningsförordningen; 1981:981). Verkställighet kan också vägras efter invändning som rör det materiella rättsförhållandet mellan parterna (3 kap. 21 § UB).

Att göra betalningsskyldigheten i ett domslut villkorad kan endast undantagsvis få förekomma. Viss vägledning vid bedömningen kan erhållas ur olika avgöranden där HD och hovrätterna har prövat frågan om utformning av domar i underhållsmål såvitt gäller underhållsskyldighet för tid efter det att barnet fyllt 18 år, m.m.

Nedan lämnas en kort redogörelse för dessa avgöranden.

NJA 1967 s. 401: Den bidragsansvarige förpliktades att till sin dotter som studerade juridik vid universitetet utge ett visst månatligt underhållsbidrag till dess dottern avslutade sina juridiska studier dock längst till en viss bestämd slutdag.

NJA 1969 s. 444: I mål om underhållsbidrag prövade HD frågan om ett underhållsyrkande bestämts så att det kunde läggas till grund för rättegång. Yrkandets innebörd måste enligt HD vara att den bidragsansvarige skulle förpliktas utge dels terminsavgifterna för sonen vid Sigtuna internatläroverk, till den del dessa inte täcktes genom statliga eller kommunala bidrag eller betalades direkt av den bidragsansvarige, dels underhållsbidrag för sonen med ett visst månatligt belopp. Ett sådant yrkande måste - enligt HD - anses i tillräcklig grad bestämt för att kunna ligga till grund för rättegång. (Efter vissa skärpningar som skett i RB torde rättsfallet inte längre kunna anses vägledande. Se Fitger, P., Rättegångsbalken II, s. 42:15. Från verkställighetssynpunkt har det inte ansetts rekommendabelt att bestämma yrkandet på sätt som skett i målet, Beckman, N., SvJT 1972 s. 36 samt Beckman, N., Höglund, O., Svensk familjerättspraxis B V d 3.)

SvJT 1929 rf s. 39: Vid verkställighet av utslag, varigenom den bidragsansvarige ålagts att utge underhållsbidrag till dess barnet fyllde 18 år eller "dessförinnan kunde försörja sig själv" invändes att underhållsskyldigheten upphört eftersom barnet kunde försörja sig själv. Frågan ansågs kunna prövas i den för utsökningsmål stadgade ordningen. Se även NJA 1920 s. 262 och SvJT 1929 rf s. 40.

SvJT 1979 rf s. 8: Tingsrätten förordnade i dom att en man skulle utge underhållsbidrag till sin f.d. hustru med ett visst månatligt belopp "till dess hon genom eget arbete eller genom studiemedel erhåller egna medel till sin försörjning, dock längst t.o.m. 31.12.1978". Hovrätten anförde att det av allmänna processrättsliga grundsatser fick anses framgå, att dom i underhållsmål inte får ges ett sådant innehåll, att avgörandet, huruvida ändrade förhållanden, som enligt...giftermålsbalken kan föranleda ändring i en dom beträffande underhållsbidrag överlämnas åt de exekutiva myndigheterna eller hänskjuts till förnyad domstolsprövning rörande den tidigare domens tillämplighet.

RH 1981:150: Tingsrätten hade i en lagakraftvunnen dom förpliktat den bidragsansvarige att utge underhållsbidrag för sin son, även för tiden efter det att sonen fyllt 18 år, "under förutsättning att sonen under denna tid genomgår grundutbildning, som avses i 7 kap. 1 § FB". På verkställighetsstadiet förelåg olika meningar i vad mån sonen genomgått sådan utbildning. Beslut om utmätning meddelades likväl. I mål om besvär över domvilla ansåg hovrätten att ett rättegångsfel som avses i 59 kap. 1 § 4 RB förekommit, dvs. att domen var så mörk eller ofullständig att det inte framgick hur det dömts i saken, varför hovrätten undanröjde domen och återförvisade målet till tingsrätten. Hovrätten framhöll att det endast undantagsvis kan få förekomma att en betalningsskyldighet görs villkorad i domslutet, såsom i fall då tveksamhet huruvida villkoret är uppfyllt inte kan tänkas uppkomma. Den otydlighet som förelåg i det aktuella fallet var enligt hovrätten av sådan beskaffenhet att verkställighet mot faderns bestridande inte bort äga rum.

Ett annat fall, då hovrätt funnit tingsrätts dom oklar såvitt gällde förordnande om underhållsskyldighet för tid efter det att barnet fyllt 18 år, utgör *RH 1982:13*.

I enlighet med parts yrkande hade tingsrätten bestämt att underhållsbidrag för barn skulle utgå "till dess barnet fyllt 18 år eller under den längre tid, som stadgas i 7 kap. 1 § andra stycket FB". Tingsrättens dom i fråga om tiden efter det att barnet fyllt 18 år ansågs inte vara så klar till sin innebörd att det fanns

rimlig säkerhet för att den skulle kunna verkställas. Domen undanröjdes därför på grund av grovt rättegångsfel såvitt den avsåg underhållsbidrag för tiden efter det att barnet fyllt 18 år och målet i den delen visades åter till tingsrätten.

För att förstå de principer som ligger till grund för avgörandet är ordförandens, lagmannen Holmbergs, utveckling av sin mening av intresse.

Han tillade till utveckling av sin mening följande.

> Domen bör utformas så att det om möjligt inte finns utrymme för någon osäkerhet i frågan, huruvida betalningsskyldighet är för handen. - - - Avfattningen av lagrummet visar att det kan bli utrymme för osäkerhet i skilda hänseenden: Är den utbildning som Towe undergår skolgång i lagrummets mening? Är hon knuten till utbildningsinstitutionen på ett sådant sätt att, om den första frågan besvaras jakande, hon kan sägas gå i skolan? Om dessa båda frågor besvaras jakande, gick i så fall Towe i skolan när hon fyllde 18 år eller, om så inte är fallet, har hon återupptagit skolgången innan hon blev 19 år gammal? De angivna frågorna är sådana som principiellt sett, vid tvist, skall prövas av domstol. Förfarandet hos kronofogdemyndigheten är inte inrättat så att det finns möjlighet att ta upp bevisning och är inte heller lämpat för prövning av de rättsfrågor som kan uppkomma. - I motiven till de gällande reglerna i 7 kap föräldrabalken hänvisade föredragande departementschefen (prop 1978/79:12 s 163) till att bevisning i ett visst hänseende kan föras hos utmätningsmannen, nämligen i frågan huruvida ett underhållsberättigat barn under någon tid har vistats hos den bidragspliktige. Redan denna begränsade prövning hos utmätningsmannen kan te sig väl komplicerad (jfr lagrådet i angivna prop s 398). Så mycket mindre bör det överlåtas åt utmätningsmannen att, vid tvist mellan föräldrarna, pröva frågor av den art som kan uppkomma vid verkställighet av ett domslut sådant som tingsrättens.

Villkorade domslut har också diskuterats i doktrinen. Peter Westberg gör i sin avhandling "Domstols officialprövning" (s. 413 och 414) följande uttalanden.

> Det kan diskuteras om villkorade domslut principiellt sett bör få komma i fråga. Som regel gäller nämligen att ett domslut måste utformas klart och tydligt (jfr RB 59:1 p 4). I annat fall kan det fylla sina funktioner dåligt. Framför allt får parterna inte sväva i tvivelsmål angående sina rättigheter och skyldigheter. De måste ges ett auktoritativt och tydligt besked om vad som skall gälla för deras fortsatta mellanhavande. Ett villkorat domslut kan ge upphov till ytterligare konflikter mellan parterna, t ex om utsatt villkor över huvud taget har uppfyllts eller huruvida det uppfyllts på rätt sätt. Av olika skäl är det angeläget att förhindra uppkomsten av sådana tvister; inte bara av hänsyn till parterna utan även för att minimera måltillströmningen till domstolarna. Rör det sig dessutom om villkorad fullgörelsedom, måste man också beakta frågan om möjligheterna att verkställa avgörandet. För att kunna tjäna som exekutionstitel måste Krfm få klart besked av domen om vad som skall framtvingas i det konkreta fallet. Villkorade domslut kan ställa till bekymmer i verkställighetshänseende, t ex då tveksamhet råder om i domen utsatt villkor har uppfyllts på föreskrivet vis. Om villkorade domslut föranleder dylika tvister inför Krfm, kan typiska rättsskipningsuppgifter komma att övervältras på exekutiv myndighet. Detta bör av skilda anledningar undvikas. För det första saknar Krfm kompetens att handha sådana tvister. Vidare har förfarandet inför exekutiv myndighet inte konstruerats så, att det lämpar sig för handläggning av rättsskipningsuppgifter.

> Dessa principiella betänkligheter gäller framför allt sådana fall, vari parts rättigheter och skyldigheter görs beroende av omständigheter, som är svåra att förutse eller avgöra om och när de inträffar. I praxis har man bl a inte godtagit villkorat domslut, varigenom förälder ålagts underhållsplikt gentemot sitt barn så länge detta genomgick grundutbildning.

Av denna redogörelse framgår att utrymmet för villkorade domslut är litet. De principiella betänkligheterna gäller såvitt här är av intresse främst svårigheten att avgöra om det utsatta villkoret är uppfyllt. Som framgått av rättsfallsgenomgången har man i praxis inte godtagit villkorade domslut, varigenom förälder ålagts underhållsplikt gentemot sitt barn så länge detta genomgår grundutbildning (RH 1981:150 och 1982:13). De ändringar utredningen föreslagit i 7 kap. 1 § andra stycket FB gör visserligen att bestämmelsen blir enklare att tillämpa. Trots det kan det emellertid uppstå situationer där det finns utrymme för osäkerhet och olika bedömningar. En fråga som kan uppkomma är om det varit fråga om skolgång i lagrummets mening. En annan är om studierna bedrivs eller har bedrivits under en viss tid.

Några svårigheter att avgöra om det är fråga om studier i grundskola eller gymnasieskola kan knappast väntas uppkomma (NJA 1990 s. 49 I-III). Svårigheter kan däremot uppkomma att avgöra huruvida en skolform faller in under begreppet "annan jämförlig grundutbildning". Förarbeten (prop. 1978/79:12 s. 155 och SOU 1977:37 s. 70) och rättspraxis (NJA 1986 s. 345) ger endast en viss vägledning. Huruvida den unge är eller har varit knuten till utbildningsanstalten på ett sådant sätt att han eller hon kan sägas gå i skolan torde i allmänhet kunna styrkas genom ett intyg av rektor eller lärare. Även här kan emellertid gränsdragningsproblem uppkomma t.ex. när en elev i stor omfattning inte deltagit i undervisningen. Svårigheter kan också uppstå vid bedömningen av omfattningen av ett studieavbrott; även med utredningens förslag föreligger ju i princip inte någon underhållsskyldighet efter det att barnet fyllt 18 år annat än under sådan tid när skolgång pågår.

Även den relativt begränsade prövning som kan bli aktuell hos kronofogdemyndigheten om avbrottsregeln upphävs kan alltså te sig komplicerad. Att överlåta till kronofogdemyndigheten att vid tvist pröva frågor av den art som kan uppkomma vid verkställighet av en villkorad urkund om underhåll bedöms - trots de föreslagna förenklingarna - inte vara lämpligt. Utredningen kan därför inte förorda en lösning som innebär att underhållsskyldigheten villkoras på det sätt som nu har diskuterats.

Möjligheten att godta villkorade domslut eller underhållsavtal skulle möjligen öka om bidragsskyldigheten efter fyllda 18 år i avtalet elller domen knöts till vissa klart specificerade studier (t.ex. "studier i gymnasieskolan" eller "studier för vilka studiehjälp kan utgå" - se härom prop. 1978/79:12 s. 155 och rättsfallen NJA 1986 s. 345 och NJA 1990 s. 49 I) och till en viss sista tidpunkt. I rättspraxis har godtagits att beslut om bidragsskyldighet utformats på detta vis (se NJA 1967 s. 401 och Agell, A., Underhåll till barn och make, 4:e uppl.,

1988, s. 19 och 20). Man kommer då ifrån de svårigheter som är förknippade med tolkningen av uttrycket "annan jämförlig grundutbildning". Nackdelen med att bestämma villkoren för underhållsskyldigheten långt i förväg är naturligtvis bl.a. att skolväsendet kan ha förändrats och att barnet när det når 18 års ålder kan komma att välja en annan utbildningsväg än den i domslutet eller underhållsavtalet angivna. Några hinder mot att - om detta inträffar - träffa en överenskommelse eller utverka en dom som tar sikte på den förändrade situationen torde inte föreligga (7 kap. 10 § FB). Antalet sådana processer kan också antas bli tämligen ringa jämfört med det antal processer som kan undvikas om underhållsbidrag regelmässigt redan från början kunde fastställas för tid efter det att den unge fyllt 18 år.

Betänkligheterna mot villkorade urkunder minskar visserligen med denna lösning. De tveksamheter som alltjämt kan uppkomma på verkställighetsstadiet är emellertid sådana att utredningen inte heller kan förorda detta alternativ.

10.6.3 Absolut underhållsskyldighet till och med juni månad det år barnet fyller 19 år

Bestämmelserna i 7 kap. 1 och 14 §§ har samband med varandra. Att bestämma underhållsbidrag för tid då man inte vet om någon bidragsskyldighet kommer att föreligga är - som framgått ovan - förknippat med vissa nackdelar och inte invändningsfritt ur principiell synvinkel.

Som redan sagts går de flesta ungdomar i dag vidare till gymnasieskolan och det kan antas att flertalet ungdomar i framtiden kommer att avsluta sina gymnasiala studier under vårterminen det år de fyller 19 år.

Ett alternativ skulle mot denna bakgrund vara att införa en bestämmelse om att föräldrar är underhållsskyldiga mot sina barn till och med juni månad det år barnet fyller 19 år (samt vid skolgång även därefter, dock längst till dess att barnet fyller 21 år).

En sådan bestämmelse skulle vara enkel att förstå och att tillämpa.

Avtal och domar skulle då kunna omfatta underhållsskyldigheten fram till och med juni månad det år barnet fyller 19 år och de problem som är förenade med 18-årsfastställelserna skulle minska. (Nyfastställelser skulle endast bli aktuellt för de ungdomar som går i skolan efter juni månad det år de fyller 19 år.) Härigenom skulle domstolarnas och andra organs arbete med sådana fastställelser minska liksom kostnaderna för rättshjälpen.

En fråga är naturligtvis vilka konsekvenser en sådan ordning skulle få för föräldrarna och för det allmännas kostnader.

Vad gäller ungdomar som fortsätter sin skolgång utan avbrott till och med i vart fall juni månad det år de fyller 19 år skulle en sådan ändring i FB i praktiken inte innebära någon ändring i föräldrarnas underhållsskyldighet.

För ungdomar som inte fortsätter sin skolgång efter 18 års ålder eller som gör ett avbrott i skolgången skulle det innebära en utvidgning av föräldrarnas underhållsskyldighet jämfört med i dag på upp till 18 månader. De ungdomar som inte går i skolan torde emellertid ofta arbeta och försörja sig själva (eller erhålla sådana sociala förmåner som påverkar behovet av underhåll). I de fall behovet av underhåll från föräldrarna har upphört på grund av barnets egna inkomster skulle den diskuterade ordningen inte innebära några förändringar jämfört med i dag. (Har underhållsbidrag fastställts kan avtalet eller domen jämkas med stöd av 7 kap. 10 § FB om barnet senare börjar arbeta och försörjer sig självt.)

Det skulle i praktiken alltså vara fråga om en utvidgning av underhållsskyldigheten endast vad gäller ungdomar som varken genomgår grundläggande utbildning eller försörjer sig själva. Hur stor denna grupp är kan inte anges här.

Om bestämmelserna om bidragsförskott, särskilt bidrag till vissa adoptivbarn och barnpension skulle ändras på motsvarande sätt - och starka skäl talar för att de bör följa bestämmelserna i FB - innebär det en ökning av det allmännas kostnader för dessa förmåner. Enligt beräkningar som RFV har gjort skulle en sådan ändring innebära ökade kostnader för barnpensionerna med mellan 35 och 37 miljoner kr per år (omkring 1 300-1 400 barn skulle tillkomma). För bidragsförskottssystemet skulle ändringen om dagens regler för bidragsförskott behålls innebära en kostnad på omkring 36 miljoner kr per år (5 300 ungdomar tillkommer). Även barn som genom eget arbete försörjer sig själva är ju med nuvarande bidragsförskottsregler berättigade till bidrag. Inför man en spärregel eller någon form av behovsprövning i bidragsförskottssystemet kan man utesluta dessa ungdomar. Det allmännas kostnader för denna förmån kommer då alltjämt att öka, men med ett mindre belopp. Hur stort kan inte anges här.

Redan de kostnader som är förknippade med detta alternativ medför att det inte kan förordas i dagens ekonomiska läge.

En annan nackdel med det diskuterade alternativet är att det innebär ett frångående av myndighetsåldern.

10.6.4 Underhållsbidrag fastställs att utgå till och med juni månad det år barnet fyller 19 år

Nästa huvudalternativ är att från början fastställa underhållsbidraget att utgå till förslagsvis juni månad det år barnet fyller 19 år (Agell a.a. s. 19 och 20 samt NJA 1970 s. 498).

En förutsättning för föräldrarnas underhållsskyldighet efter det att barnet fyllt 18 år är och bör alltjämt vara att den unge fullgör sådan grundutbildning som avses i 7 kap. 1 § FB. Avtalet eller domen skall alltså kunna ändras om denna förutsättning inte är uppfylld.

Metoden bygger på presumtionen att den unge kommer att fortsätta sin skolgång i vart fall till och med vårterminen det år han eller hon fyller 19 år. Så gör också det helt övervägande antalet ungdomar.

Från principiell synpunkt kan skäl anföras mot en sådan lösning. I princip anses nämligen att domstolsprocesser bör kunna föras endast om aktuella krav och inte om framtida möjligheter (Ekelöf, P O, Rättegång, Andra häftet, 7:e uppl., s. 103). Som huvudregel gäller därför att den berättigade inte kan före förfallodagen besvära den förpliktade med en rättegång och utverka en exigibel dom mot denne.

Ett undantag från huvudprincipen att förfallodagen skall ha inträtt har gjorts för bl.a. vissa periodiska prestationer såsom underhållsbidrag till barn (13 kap. 1 § 1 RB). Vad angår underhållsbidrag kan en domstols avgörande alltså omfatta även belopp som förfaller till betalning i framtiden. Att så är fallet motiveras av att den berättigade är i behov av pengarna till sitt uppehälle allteftersom de olika beloppen förfaller.

Att regelmässigt tillåta processer om underhållsbidrag för tid efter det att barnet fyllt 18 år innan det tillförlitligt kan bedömas om underhållsskyldighet föreligger för tiden därefter skulle innebära ett ytterligare avsteg från huvudprincipen.

Å andra sidan har den här diskuterade lösningen redan vunnit acceptans i rättspraxis. I rättsfallet NJA 1970 s. 498 förklarade nämligen HD att underhållsbidrag till barn - då det helt övervägande antalet ungdomar fortsätter sin skolutbildning efter genomgången grundskola - i regel inte borde bestämmas för kortare tid än till dess barnet fyllt 18 år. Enligt 7 kap. 1 § FB i den då gällande lydelsen upphörde föräldrars underhållsskyldighet gentemot barn inte innan barnet erhållit den utbildning som med hänsyn till föräldrarnas villkor och barnets anlag må ha funnits tillbörlig och ej i något fall förrän barnet fyllt 16 år. HD fastställde i målet hovrättens domslut varigenom underhållsbidraget bestämts att utgå till dess barnet fyllde 18 år. Några villkor för bidragsskyldigheten efter 16 års ålder utsattes inte.

Av vikt vid bedömningen av om den diskuterade ordningen kan godtas är givetvis vilka följder detta alternativ får i de fall där barnet *inte* fortsätter sin skolgång efter 18 års ålder. I dessa fall bygger ju avtalet eller domen på vissa förutsättningar som sedermera visar sig felaktiga.

Läget är inte sådant att kronofogdemyndigheten kan vägra verkställighet på grund av att exekutionstiteln inte ger tillräcklig ledning. Verkställighet torde inte heller kunna vägras efter invändning (3 kap. 21 § UB). Inte heller i övrigt torde det finnas någon möjlighet för kronofogdemyndigheten att vägra verkställighet. Av särskilt intresse är då om avtalet eller domen kan jämkas/omprövas. Som framgår av det följande går det.

Den naturliga utgångspunkten är att avtal och lagakraftvunna domar om underhållsbidrag enligt allmänna grundsatser bör ligga fast för framtiden (17 kap.

11 § RB). Ett avtal eller en dom skulle annars inte bereda någon trygghet.

Efter det att den bidragsansvarige förpliktats (eller åtagit sig) att betala underhållsbidrag har nu inträffat en omständighet, vilken - om den förelegat vid tiden för processen (eller avtalsslutet) - skulle ha påverkat bedömningen av underhållsskyldigheten.

När det gäller underhållsbidrag och andra periodiskt förfallande prestationer, vilka bestäms även för tiden efter domen, har emellertid redan i den första processen (eller avtalsslutet) gjorts antaganden om vilka omständigheter som kommer att föreligga i framtiden. Att omständigheterna utvecklat sig på ett annat sätt än som antagits innebär i princip inte att en ny process skulle vara tillåten (Eklycke, L., Fitger, P., Rättegångsbalken I, s. 17:57 och Ekelöf, P O, Rättegång, Tredje häftet, 5:e uppl., s. 107).

Eftersom det emellertid för många av de angivna fallen ansetts att det behövs vidare möjligheter till ändring än de som resningsreglerna erbjuder har ett flertal specialregler tillkommit vilka tillåter att en ny talan förs när ändrade förhållanden inträtt. För den familjerättsliga underhållsskyldighetens del har en sådan bestämmelse intagits i bl.a. 7 kap. 10 § FB.

Enligt detta lagrum kan en dom eller ett avtal om underhåll jämkas av rätten, om ändring i förhållandena föranleder det. Vidare gäller att ett löpande underhållsbidrag som - bortsett från s.k. indexändringar - inte ändrats till beloppet under en tid av för närvarande sex år (och enligt utredningens förslag fyra år, se kapitel 14) alltid kan omprövas.

Jämkning kan avse inte endast vad som är bestämt om underhållsbidraget som sådant utan också villkoren för betalning och villkoren för de s.k. umgängesrättsavdragen (prop. 1978/79:12 s. 170). Ingenting hindrar att jämkningen eller omprövningen leder till ett avgörande som innebär att något underhållsbidrag inte skall erläggas.

Omständigheter som varit kända eller kunnat förutses av parterna när underhållsbidraget bestämdes kan inte föranleda jämkning (prop. 1978/79:12 s. 116). Sådana omständigheter får anses inbakade i den ursprungliga bedömningen.

Ett skäl till att begära jämkning är i dag att barnet själv har fått sådana inkomster att underhållsbidraget bör sänkas eller helt falla bort.

Mot denna bakgrund gör utredningen den bedömningen att ett skäl till jämkning också kan vara att den bidragsberättigade inte går i skolan efter 18 års ålder. (Jämför rättsfallet NJA 1993 s. 474.)

Rättelse kan alltså med den tolkning av 7 kap. 10 § FB som här gjorts komma till stånd - förutom genom att parterna själva kommer överens om att ändra vad som tidigare bestämts i dom eller avtal - genom ett domstolsavgörande.

Antalet domstolsprocesser föranledda av den omständigheten att barnet inte såsom antagits fortsätter sin skolgång efter fyllda 18 år kan antas bli tämligen ringa jämfört med det antal processer som kan undvikas om underhållsbidraget redan från början kan fastställas till tiden efter det att barnet fyllt 18 år.

Mot bakgrund av det anförda förordar utredningen att man inför en bestämmelse av innebörd att underhållsbidrag som regel - om inte särskilda skäl talar däremot - bör bestämmas för tiden t.o.m. juni månad det år barnet fyller 19 år.

Det kan med fog antas att merparten av ungdomarna i framtiden kommer att börja i gymnasieskolan det år de fyller 16 år och avsluta sina gymnasiala studier under vårterminen det år då de fyller 19 år. Mot den bakgrunden är en lämplig slutdag juni månad det år då barnet fyller 19 år. (Det är sannolikt att flertalet barn i framtiden kommer att börja i grundskolan det år de fyller sex år. Merparten av dessa barn kommer att ha slutfört sin utbildning i gymnasieskolan det år de fyller 18 år. När förändringen får genomslag i gymnasieskolan kan det vara lämpligt att diskutera en ändring av den nu föreslagna ordningen.)

En nackdel med den föreslagna ordningen är att aktivitet kommer att krävas från den bidragsansvariges sida för att underhållsskyldigheten skall upphöra om skolgången inte fortsätter så som förutsatts i avtalet eller domen. Risk finns att den bidragsansvarige inte förstår eller bryr sig om att agera för att få till stånd en ändring. Det är också möjligt att den bidragsansvarige först i efterhand får kännedom om att skolgången avslutats tidigare än beräknat. Den bidragsansvarige tvingas då att agera i efterhand och söka få till stånd en jämkning av underhållsskyldigheten. Dessa olägenheter bedöms dock inte vara så stora att man på grund av dem bör avstå från reformen. Redan i dag påverkas ju underhållsskyldigheten av om barnet genom eget arbete försörjer sig själv eller inte. Dessutom måste man beakta att en domstol kan sätta ned eller ta bort underhållsbidrag även för tid innan talan har väckts förutsatt att underhållsbidragen är obetalda (7 kap. 10 § FB samt Walin, G., Föräldrabalken och internationell föräldrarätt, 4:e uppl., s. 235 not 1 angående pengar som drivits in av kronofogdemyndigheten). Vidare kommer den bidragsansvariges möjligheter att hålla sig underrättad om huruvida barnet går i skolan eller inte att förbättras jämfört med i dag genom den upplysningsskyldighet som utredningen föreslagit (se kapitel 15).

Det är naturligtvis viktigt att de bidragsansvariga i god tid informeras om de bestämmelser som gäller och den aktivitet som krävs av dem. Detta kan ske t.ex. genom de allmänna domstolarna i mål om underhållsbidrag och genom försäkringskassorna när bidragsförskott lämnas.

10.6.5 Förlängt bidragsförskott

Den föreslagna ändringen i FB kommer att innebära lättnader i försäkringskassornas återkravsverksamhet. I detta avsnitt diskuteras om inte också själva ansökningsförfarandet hos kassorna kan rationaliseras genom reformen.

Bidragsförskottet upphör i dag när barnet fyllt 18 år. Fortsätter barnet skolgången därefter måste ansökan om förlängt bidragsförskott göras. (En särskild ansökan om förlängt bidragsförskott har ansetts nödvändig för att försäkrings-

kassorna skall få tillgång till alla uppgifter av betydelse, bl.a. om skolgången och boendeförhållandena. Se prop. 1984/85:39 s. 18.) Den bidragsansvarige skall som regel underrättas om ansökningen och få tillfälle att yttra sig över den och ett beslut i ärendet skall fattas. Detta förfarande tar tid och är administrativt kostnadskrävande.

En fråga är om förfarandet på något sätt kan förenklas om 18-årsgränsen behålls som en huvuvdregel men underhållsbidraget i enlighet med utredningens förslag ändå redan från början fastställts till juni månad det år den unge fyller 19 år.

En möjlighet är att ta bort ansökningsförfarandet i de fall bidragsförskott utgår när barnet fyller 18 år och låta det förlängda bidragsförskottet utgå utan ny ansökan till och med juni månad det år barnet fyller 19 år, förutsatt att förutsättningarna för förmånen är uppfyllda.

Det skulle då åligga försäkringskassorna att inom ramen för sin kontroll av pågående ärenden bevaka huruvida kravet på skolgång är uppfyllt för de ungdomar över 18 år som ingår i bidragsförskottssystemet och att dra in förskottet om förutsättningarna för det inte längre föreligger (9 § FBFL). Vidare skulle naturligtvis alltjämt gälla en skyldighet för den som uppbär bidraget att anmäla sådana omständigheter som kan påverka rätten till förskottet (10 § FBFL).

En sådan ordning skulle innebära en belastning på kassornas kontrollverksamhet. Det finns i dag inga centralt sammanhållna uppgifter om vilka barn som är studerande. Förlängt bidragsförskott utgår för studier som berättigar till förlängt barnbidrag (vilket bidrag administreras av försäkringskassorna) eller studiehjälp. Uppgift om huruvida studiehjälp uppbärs skulle kunna tas fram via CSN. Vidare kan uppgifter om vilken utbildning som är aktuell, när den börjar och slutar, vid vilken skola den bedrivs m.m. kunna infordras från den som uppbär förskottet och från den aktuella skolan.

Att ta bort kravet på ansökan på sätt som här har diskuterats fordrar en del administrativa överväganden som utredningen inte haft tillfälle att göra inom ramen för sitt arbete. Något utarbetat förslag i denna del kan därför inte läggas fram.

10.7 Samordning av olika åldersgränser

10.7.1 Sammanställning av några olika åldersgränser

Myndighetsåldern: Den som är under 18 år (underårig) är omyndig.

Allmänt barnbidrag: Allmänt barnbidrag utgår normalt t.o.m. det kvartal, under vilket barnet fyller 16 år.

Förlängt barnbidrag: En elev i grundskolan och vissa andra skolor har rätt till förlängt barnbidrag fr.o.m. kvartalet efter det under vilket eleven fyllt 16 år.

Det förlängda barnbidraget lämnas t.o.m. den månad eleven slutför utbildningen eller avbryter studierna.

Studiehjälp: Studiehjälp kan utgå för studier i gymnasieskola, folkhögskola och vissa andra utbildningar t.o.m. första kalenderhalvåret det år under vilket den studerande fyller 20 år.

Studiemedel: Studiemedel kan utgå för studier i gymnasieskola, folkhögskola och kommunal vuxenutbildning fr.o.m. det andra kalenderhalvåret det år under vilket den studerande fyller 20 år samt för eftergymnasial utbildning.

Flerbarnstillägg: Flerbarnstillägg utgår till den som uppbär allmänt barnbidrag för tre eller flera barn. Barn som fyllt 16 år och som bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag eller studiehjälp får under vissa förutsättningar räknas med för flerbarnstillägg, dock längst t.o.m. det andra kvartalet det år under vilket den studerande fyller 20 år.

Föräldrars underhållsskyldighet mot barn: En 18-årsgräns gäller som huvudregel. Föräldrarna är underhållsskyldiga längst till dess den unge fyllt 21 år.

Bidragsförskott: Bidragsförskott utgår som huvudregel t.o.m. den månad, varunder barnet fyllt 18 år.

Förlängt bidragsförskott: Förlängt bidragsförskott lämnas längst t.o.m. juni månad det år barnet fyller 20 år.

Särskilt bidrag till vissa adoptivbarn: Samma åldersregler gäller som för bidragsförskott och förlängt bidragsförskott.

Barnpension: Barnpension (folkpension och allmän tilläggspension) betalas ut till barn vars far eller mor har avlidit och som inte har fyllt 18 år.

"Förlängd barnpension": Förlängd barnpension utges till barn som fyllt 18 år om det bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Den förlängda barnpensionen betalas ut längst till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år.

Bostadsbidrag: Barn får räknas med i hushållet t.o.m. den månad det fyller 18 år. Ungdomar över 18 år får räknas med om de får förlängt barnbidrag eller studiehjälp.

Kommunens principiella skyldighet att erbjuda sina ungdomar gymnasieutbildning på nationellt eller individuellt program: Skyldigheten föreligger t.o.m. det första kalenderhalvåret det år ungdomarna fyller 20 år.

Behörighet att delta i gymnasial vuxenutbildning: Behörighet föreligger i princip fr.o.m. det andra kalenderhalvåret det år en person fyller 20 år.

Den nya treåriga gymnasieskolan: I framtiden kommer merparten av ungdomar att börja i gymnasieskolan det år då de fyller 16 år och avsluta sina gymnasiala studier under vårterminen det år de fyller 19 år.

10.7.2 Motiven för de övre åldersgränserna

21-årsgränsen i FB infördes år 1978 med följande motivering (prop. 1978/79:12 s. 86).

> För att inte ansvaret skall utsträckas över alltför lång tid bör dock en övre gräns för underhållsskyldigheten sättas vid 21 år. I de flesta fall kan underhållsansvaret beräknas upphöra när barnet är i 18-19-årsåldern.

Förmånerna förlängt bidragsförskott för studerande och särskilt bidrag till vissa adoptivbarn infördes år 1985 efter förslag av Ensamförälderkommittén (prop. 1984/85:39 och SOU 1983:51). Reformen motiverades med att man ville ge ensamförälderbarnen bättre ekonomiska möjligheter till gymnasiestudier av olika längd. I princip ansågs att sådant stöd skulle kunna utgå så länge skyldighet att betala underhållsbidrag förelåg. Av praktiska skäl ansågs en särskild åldersgräns, till vilken bidragsförskott skulle kunna lämnas, böra knytas an till reglerna för studiebidraget inom studiehjälpen. Detta utgick vid denna tid till elever i gymnasial utbildning till och med första kalenderhalvåret det år under vilket eleven fyllde 20 år. Eftersom bidragsförskott betalas ut månadsvis bestämdes den övre åldersgränsen för förlängt bidragsförskott dock till utgången av juni månad det år den bidragsberättigade fyllde 20 år.

För rätten till resp. förmån uppställdes alltså i huvudsak motsvarande villkor som gäller enligt FB beträffande föräldrars underhållsskyldighet mot barn efter fyllda 18 år. Förmånerna utgår dock längst till och med juni månad det år barnet fyller 20 år (2 § första stycket FBFL och i 3 § andra stycket SBAL).

Barnpensioneringen har sin grund i det familjerättsliga regelsystemet och har till syfte att lämna ersättning för bortfallet underhåll. Rätten till barnpension har därför utformats mot bakgrund av FB:s underhållsbestämmelser. Rätten till pension gäller dock längst till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år (8 kap. 2 § och 14 kap. 2 § AFL). Reglerna överensstämmer i huvudsak med reglerna om rätt till förlängt bidragsförskott och flerbarnstillägg för studerande i åldern 16-19 år (prop. 1987/88:171 s. 191).

Den nu gällande övre åldersgränsen för barnpension infördes år 1990 (prop. 1987/88:171). Motiveringen var i stort sett densamma som för förlängt bidragsförskott för studerande. I förarbetena erinras om att studiehjälp utbetalas till studerande i gymnasial utbildning längst t.o.m. första kalenderhalvåret det år under vilket den studerande fyller 20 år och att motsvarande övre åldersgräns gällde beträffande rätten till flerbarnstillägg och för förlängt bidragsförskott. Det ansågs naturligt att samma åldersgräns valdes för barnpensionen (prop. 1987/88:171 s. 80).

Flerbarnstillägg för studerande i åldern 16-19 år infördes år 1983 efter förslag från Familjeekonomiska kommittén (prop. 1982/83:88 och Ds S 1981:12). Den övre åldersgränsen för flerbarnstillägget samordnades med åldersgränsen för studiehjälp.

Som framgått har de övre åldersgränserna ofta knutits till studiehjälpssystemet. Det finns därför anledning att titta närmare på hur denna åldersgräns varierat över tiden och varför den i dag ligger på 20 år.

Först några ord om själva studiehjälpssystemet.

Studiehjälp utgår till ungdomar i åldern 16 till 19 år för studier i gymnasieskola och liknande. Studiehjälp utgår längst t.o.m. det första kalenderhalvåret det år under vilket den studerande fyller 20 år. Äldre studerande i gymnasial utbildning kan få studiemedel.

Studiehjälpen utgör ett led i samhällets strävanden att bereda alla ungdomar, oberoende av social och ekonomisk bakgrund och oavsett bostadsort, möjlighet att genomgå önskad utbildning på gymnasial nivå. Stödet syftar också till att, tillsammans med andra åtgärder, bidra till att kompensera barnfamiljerna för kostnaderna för barnets uppfostran och utbildning. Studiehjälpen ingår alltså som ett led i utbildningspolitiken samtidigt som den utgör en del av samhällets stöd till familjerna.

Studiehjälpen består av ett studiebidrag på för närvarande 750 kr i månaden samt vissa tillägg. Studiehjälpen kunde till den 1 juli 1992 under vissa förutsättningar kompletteras med studielån.

Studiemedel utgår för eftergymnasial utbildning samt för gymnasial utbildning fr.o.m. det andra kalenderhalvåret det år under vilket den studerande fyller 20 år. Studiemedel består av studiebidrag och studielån. Studiemedlen prövas mot den egna ekonomin.

Grunddragen i det nuvarande studiehjälpssystemet utformades i början av 1960-talet. År 1964 fattades beslut om genomgripande förändringar av det studiesociala stödet (prop. 1964:138). Till grund för förändringarna låg två utredningar; Studiesociala utredningens betänkande (SOU 1963:74) "Rätt till studiemedel" angående nytt system med studiemedel för studerande vid universitet och högskolor och Studiehjälpsutredningens betänkande (SOU 1963:48) "Bättre studiehjälp" angående en förstärkning av stödet till studerande i lägre skolformer. Gränsen mellan de båda studiestödssystemen ansågs böra bestämmas av elevernas studieekonomiska situation; om de tillhörde familjens ekonomiska hushållning eller inte. Dessutom ansåg man att huvudparten av eleverna inom en och samma skolform borde tillhöra samma studieekonomiska system. Sålunda hänfördes elever vid skolformer där huvuddelen av eleverna var i sådan ålder att de fick anses tillhöra familjens ekonomiska hushållning till studiehjälpssystemet, medan studerande vid skolformer där huvudparten av de studerande hade en självständig ekonomi hänfördes till studiemedelssystemet.

Åldersgränsen mellan de båda systemen fastställdes till 21 år och kom därmed att sammanfalla med den dåvarande myndighetsåldern. Bestämmelserna utformades så att de skolformer där huvuddelen av eleverna var under 21 år fördes till studiehjälpssystemet, medan studier vid övriga utbildningsformer gav rätt till studiemedel. Studier vid universitet och högskolor kom alltså att hänföras till

studiemedelssystemet medan studier vid gymnasier, yrkesskolor och fackskolor kom att hänföras till studiehjälpssystemet.

Till studerande, som började sina gymnasiala studier före det år under vilket de fyllde 21 år, utgick studiehjälp i form av studiebidrag jämte tillägg och eventuellt studielån. Till andra studerande på gymnasial nivå, s.k. äldre studerande, utgick studiehjälp i form av förhöjt studiebidrag och studielån.

År 1969 sänktes myndighetsåldern från 21 till 20 år. Studiehjälpens åldersgräns anpassades till den nya myndighetsåldern och gränsen för s.k. äldre elever sänktes med ett år (prop. 1969:16).

För att åstadkomma större likformighet i studiestödet för vuxna fördes år 1973 äldre studerande vid studievägar som tillhörde studiehjälpssystemet över till studiemedelssystemet. Studiehjälp skulle utgå till studerande som fyllde högst 19 år under det kalenderår då läsåret började och studiemedel skulle utgå till studerande som fyllde lägst 20 år det år då läsåret började. Studerande som var 20 år eller däröver - äldre studerande - behandlades alltså lika i studiestödshänseende oavsett om utbildningen var gymnasial eller eftergymnasial (prop. 1972:27).

År 1974 sänktes myndighetsåldern till 18 år och diskussion uppkom om huruvida motsvarande sänkning borde göras på studiestödsområdet. 20-årsgränsen behölls emellertid (prop. 1974:44 s. 68). I propositionen hänvisades till det pågående arbetet inom bl.a. Kommittén för studiestöd till vuxna. Kommittén förordade i sitt betänkande (SOU 1974:62) "Studiestöd åt vuxna" en bibehållen 20-årsgräns mellan studiehjälps- och studiemedelssystemet (betänkandet s. 153).

Studiestödsutredningen diskuterade i sitt principbetänkande (SOU 1977:31) "Studiestöd - några alternativa utvecklingslinjer" olika möjliga gränsdragningar mellan studiehjälp och studiemedel. Utredningen var av den uppfattningen att två principer borde ligga till grund för den framtida gränsdragningen. För det första ansåg utredningen att myndighetsåldern borde utgöra den gräns efter vilken det borde vara möjligt för ungdomar att med hjälp av studiestödet själv finansiera sina studier. För det andra borde de ungdomar som kom från hem med svag ekonomi inte behöva skuldsätta sig för att skaffa sig en gymnasial utbildning.

På utredningens initiativ infördes år 1979 en ny stödform genom att ungdomar som fyllde lägst 18 år det kalenderår, då läsåret började och som hade brutit sambandet med föräldraekonomin kunde få studielån (återbetalningspliktiga studiemedel) som prövades enbart mot den egna ekonomin. Syftet var i första hand att göra det möjligt för myndiga elever att själv finanisera sina gymnasiestudier (prop. 1978/79:153). Reglerna skärptes efter hand och lånemöjligheterna upphörde helt år 1992.

Den 1 juli 1981 infördes den nu gällande regeln att studiehjälp utgår längst till och med det första kalenderhalvåret det år den studerande fyller 20 år (prop. 1980/81:100 bilaga 12 p. F 4).

Gränsdragningen mellan studiehjälps- och studiemedelssystemen har nyligen setts över av CSN. I sin rapport föreslår nämnden ingen förändring av åldersgränsen mellan studiehjälp och studiemedel. Skälen härtill är främst att 20-årsgränsen har etablerats på många andra områden och att en sänkning av åldersgränsen skulle leda till ökade statsutgifter genom ett ökat utflöde av studiemedel. Nämnden betonar vidare att det bör vara möjligt för ungdomar att få en gymnasial utbildning utan skuldsättning och detta även om studierna försenas med ett år.

10.7.3 Överväganden

Utgångspunkten är alltjämt att ungdomar bör ha möjlighet att få en grundläggande utbildning utan skuldsättning. Studiehjälpen och andra stödåtgärder från det allmänna bidrar till att utjämna kostnaderna för barnens uppfostran och utbildning och hjälper föräldrarna att stå för barnets försörjning under studietiden. Försörjningsansvaret ligger dock på föräldrarna.

Våren 1991 fattade riksdagen beslut om utformningen av den nya gymnasieskolan. Enligt fattade beslut skall utbildningen i framtiden ske dels på nationella program som skall vara treåriga, dels på individuella program. Den nya gymnasieskolan genomförs i etapper efter avgörande av de enskilda kommunerna. Reformen kommer att vara fullt genomförd i hela landet läsåret 1997/98.

En klar gräns vid 20 år dras för kommunernas skyldighet att erbjuda sina ungdomar gymnasieutbildning (5 kap. 5 och 13 §§ skollagen; 1985:1100). Kommunens skyldigheter kvarstår t.o.m. det första kalenderhalvåret det år ungdomarna fyller 20 år. En gräns vid 20 år dras också mellan gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning (11 kap. 19 § skollagen).

I framtiden kommer alltså merparten av ungdomarna att börja i gymnasieskolan det år de fyller 16 år och avsluta sina gymnasiala studier under vårterminen det år då de fyller 19 år. Ganska få elever i gymnasieskolan kommer att vara över 19 år. Studerande över 19 år i gymnasial utbildning kommer till största delen att återfinnas i komvux och folkhögskola (CSN rapport nr 1-1991, s. 138 och 139).

En åldersgräns som innebär att föräldrarna aldrig är underhållsskyldiga för barn längre än t.o.m. vårterminen det år barnet fyller 19 år skulle innebära att merparten av ungdomarna skulle kunna genomföra sina gymnasiala studier på föräldrarnas bekostnad och utan skuldsättning. Det finns dock ett antal ungdomar som kan behöva studera ytterligare ett år. De kan exempelvis ha tagit ett sabbatsår, gjort ett uppehåll för att arbeta eller för att göra värnplikten eller ha studerat ett år i utlandet. Med tanke på hur vanligt det är att ungdomar gör sådana avbrott bör systemet ge utrymme för något års studieförsening utan att ungdomarna skall behöva skuldsätta sig. Skäl kan alltså anföras för en åldersgräns vid 20 år. Det skulle då alltjämt vara möjligt för ungdomar att få en

gymnasial eller annan jämförlig grundutbildning utan skuldsättning - även om studierna försenas med ett år. En elev som börjat i skolan vid sju års ålder kan med förslaget förlora ett år och ändå få underhåll under en treårig gymnasieskoleutbildning.

Den åldersgräns där föräldrarnas underhållsskyldighet upphör skulle då sammanfalla med den åldersgräns som gäller mellan studiehjälp och studiemedel, vilket är logiskt om man har den utgångspunkten att föräldrarnas underhållsskyldighet skall vara grundläggande och att skuldsättning skall undvikas.

Som framgått har 20-årsgränsen också etablerats på flera andra områden, såväl inom familjepolitiken som inom utbildningspolitiken. Bestämmelser om en åldersgräns på 20 år finns dessutom i åtskilliga andra författningar. Från samordningssynpunkt skulle alltså en sänkning av den övre åldersgränsen för föräldrars underhållsskyldighet till 20 år innebära en fördel.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att vissa skäl kan anföras för att den yttersta åldersgränsen för föräldrars underhållsskyldighet bör sänkas och bestå till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år. Detta skulle innebära en sänkning av den övre åldersgränsen med mellan 6 och 18 månader beroende på när under året barnet är fött.

Mot bakgrund av att svensk rätt redan i dag intar en i rättsjämförande perspektiv restriktiv hållning vad gäller föräldrars underhållsskyldighet avråder utredningen emellertid från en sådan lösning. (För rättsjämförelser se bl.a. Dopffel, P., och Buchhofer, B., Unterhaltsrecht in Europa, Eine Zwölf-Länder-Studie, Tübringen 1983 och SvJT 1993 s. 327 och 328.)

Ett annat sätt att nå överensstämmelse mellan åldersgränsen för studiehjälp och föräldrars underhållsskyldighet är givetvis att höja gränsen mellan studiehjälp och studiemedel till 21 år. Detta är emellertid knappast en rimlig lösning. Som framgått ovan har 20-årsgränsen etablerats på flera områden. En höjning av gränsen mellan studiehjälp och studiemedel har också nyligen avvisats av CSN i den av nämnden gjorda översynen av studiehjälpssystemet. Inte heller en sådan lösning kan förordas.

10.8 Ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen

Förslagens kostnadseffekter faller på enskilda föräldrar och på det allmänna. Upphäver man avbrottsregeln kommer underhållsskyldigheten - och rätten till bidragsförskott, särskilt bidrag till vissa adoptivbarn och barnpension - att gälla för barn mellan 18 och 20 år som återupptar sina studier efter ett uppehåll oavsett om avbrottet inletts före eller efter 18-årsdagen och oavsett om skolgången återupptagits före 19-årsdagen eller inte. Ett borttagande av avbrottsregeln kan förväntas ge en begränsad kostnadsökning för det förlängda bidrags-

förskottet och övriga ekonomiska förmåner.

Att beakta är emellertid också att ett borttagande av den s.k. avbrottsregeln innebär att administrationen av bidragen förenklas.

Införandet av en bestämmelse som gör att underhållsbidrag som regel inte skall bestämmas för kortare tid än till och med juni månad det år den unge fyller 19 år kommer att innebära en minskning av arbetsbördan hos bl.a. de allmänna domstolarna och försäkringskassorna. Reformen kommer vidare att öka möjligheterna för kassorna att återkräva utbetalade bidragsförskott från de bidragsansvariga; underhållsbidraget behöver ju inte fastställas på nytt. Det kommer emellertid att ta tid innan reformen har fått genomslag fullt ut.

Sammanfattningsvis bedöms de förslag som lagts fram i detta kapitel leda till vissa besparingar för det allmänna.

11 Resekostnader i samband med umgänge

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att man inför en regel om att föräldrarna skall dela på de resekostnader som uppkommer i samband med att barnet umgås med en förälder som bor på annan ort än barnet. Kostnaderna skall delas mellan föräldrarna efter deras resp. ekonomiska förmåga. Vidare föreslår utredningen en uttrycklig regel om att domstolarna när de avgör mål om umgänge skall kunna besluta hur resekostnaderna skall fördelas mellan föräldrarna.

11.1 Utredningens uppdrag

I utredningens uppdrag ingår att undersöka om reglerna för underhåll kan utformas så att ansvaret för de umgängeskostnader som uppkommer när barnet umgås med en förälder som är bosatt på annan ort än barnet fördelas mellan föräldrarna.

11.2 Inledning

Den svenska familjerätten har sedan början av 1970-talet varit föremål för en fortlöpande reformering. Utvecklingen på området har präglats av bl.a. strävanden att tillgodose barnets intressen i relationen till föräldrarna.

Ett viktigt steg i reformarbetet togs hösten 1990 då riksdagen fattade beslut om vissa ändringar i bl.a. FB:s regler om vårdnad och umgänge (prop. 1990/91:8). Lagändringen, som trädde i kraft den 1 mars 1991, syftade särskilt

till att underlätta utvecklingen mot att föräldrarna i större utsträckning skulle ta ett gemensamt ansvar för barnet och själva komma överens om hur vårdnads- och umgängesfrågor skall lösas. De nya reglerna innebar bl.a. att s.k. samarbetssamtal i vårdnads- och umgängesfrågor skall erbjudas föräldrar i alla kommuner. Även FB:s bestämmelser om gemensam vårdnad ändrades så att gemensam vårdnad numera skall komma i fråga inte bara när föräldrarna är ense om det utan också då ingen av dem utesluter denna vårdnadsform. Vidare slogs i 6 kap. 6 a § FB fast att frågan om barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna skulle ges en framträdande plats vid bedömningen av vad som är bäst för barnet i fråga om vårdnaden (NJA 1992 s. 666). Detta gäller i såväl de fall då gemensam vårdnad kan vara aktuell som de fall då vårdnaden om ett barn skall anförtros en av föräldrarna.

I propositionen framhölls att det i dag inom beteendevetenskapen råder stor enighet om att det för ett barns utveckling är viktigt att barnet har nära och goda relationer till båda föräldrarna, även om dessa bor isär.

En grundläggande förutsättning för att barnet skall kunna ha en nära och god kontakt med den förälder som inte bor tillsammans med barnet är att barnet ges tillfälle att umgås med den föräldern i en utsträckning som motsvarar barnets behov.

Ekonomiska omständigheter kan emellertid på ett olyckligt sätt hindra eller försvåra ett önskvärt umgänge. Detta gäller särskilt när den förälder som barnet skall umgås med är bosatt på annan ort än barnet.

11.3 Gällande rätt

11.3.1 Umgänge med barn

Vårdnaden om ett barn kan tillkomma båda föräldrarna gemensamt, en av föräldrarna eller en eller två särskilt förordnade förmyndare (6 kap. 2 § FB. Fr.o.m. den 1 juli 1995 kommer orden "särskilt förordnade förmyndare" att bytas ut mot "särskilt förordnade vårdnadshavare".)

Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden.

Föräldrarna kan ha gemensam vårdnad om sitt barn även om de bor isär. I sådana fall kommer dock i allmänhet den dagliga vården om barnet att ligga huvudsakligen på den ena föräldern. Den faktiska vården om barnet kan också ha överlämnats till någon annan.

Vårdnadshavaren skall se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran blir tillgodosedda. I vårdnadshavarens uppgifter ingår att ansvara för att barnets behov av umgänge med en förälder som inte är vårdnadshavare eller med någon annan som står barnet särskilt nära - t.ex. far- eller morför-

äldrar - så långt som möjligt tillgodoses. Vårdnadshavaren skall också, om inte särskilda skäl talar mot det, lämna sådana upplysningar rörande barnet som kan främja umgänget (6 kap. 15 § första stycket FB).

Lagstiftningen utgår från att berörda parter så långt som möjligt skall komma överens i umgängesfrågor (prop. 1981/82:168 s. 44). Motsätter sig vårdnadshavaren det umgänge som begärs av en förälder som inte är vårdnadshavare eller av en annan närstående, skall domstol besluta i umgängesfrågan efter vad som är bäst för barnet (6 kap. 15 § andra-fjärde styckena FB).

Det finns inga lagbestämmelser som anger i vilken omfattning umgänge bör förekomma eller huruvida umgänget bör förenas med några särskilda villkor.

Domstolarnas avgöranden i umgängesfrågor innefattar i allmänhet en mer eller mindre ingående reglering av de tider under vilka umgänge skall få utövas. Det finns också exempel på att umgänget i barnets intresse har förenats med särskilt inskränkande villkor (jämför rättsfallen NJA 1981 s. 916 och NJA 1987 s. 15). HD har också i ett rättsfall (NJA 1988 s. 559) tagit avstånd från schablonmässigt bestämda umgängestider och framhållit betydelsen av att prövningen företas under beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

När föräldrarna har gemensam vårdnad om sitt barn skall de gemensamt besluta var barnet skall bo. Bor föräldrarna inte tillsammans kan barnet i sådana fall bo lika mycket hos båda föräldrarna eller hos en av föräldrarna. I det senare fallet har barnet ett behov av att umgås med den förälder som inte bor tillsammans med barnet.

FB innehåller inga bestämmelser om umgänge när föräldrarna har gemensam vårdnad. Föräldrarna förutsätts då kunna enas om barnets kontakter med den förälder som barnet inte bor tillsammans med och om praktiska och ekonomiska frågor i samband därmed. Gemensam vårdnad är den vårdnadsform som är vanligast numera för barn till föräldrar som varit gifta med varandra. För 82 procent av de barn vars föräldrar skilde sig år 1992 bestod den gemensamma vårdnaden även efter skilsmässan. Det saknas motsvarande uppgifter i fråga om föräldrar som inte varit gifta med varandra. Att det är mycket vanligt med gemensam vårdnad även för dessa torde dock vara klart.

11.3.2 Umgängeskostnader

Den av föräldrarna som inte varaktigt bor tillsammans med barnet bidrar ofta - förutom genom att betala underhållsbidrag - också mera direkt till barnets underhåll genom att ha barnet hos sig under längre eller kortare perioder.

När barnet vistas hos den bidragsansvariga föräldern har denna förälder vissa kostnader för barnet. Samtidigt har den förälder som barnet varaktigt bor hos minskade kostnader för barnet.

En bidragsansvarig förälder som har haft barnet hos sig kan under vissa förutsättningar få göra ett avdrag på det underhållsbidrag som han eller hon skall

betala. Bestämmelser om detta s.k. umgängesavdrag finns i 7 kap. 4 § FB.

Huvudregeln är att avdrag får göras med 1/40 av underhållsbidraget för varje helt dygn av barnets vistelse under förutsättning att vistelsen varat under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn. Avdragsrätten behandlas närmare i kapitel 12.

Om det föreligger särskilda skäl kan domstol förordna om andra villkor för avdragsrätten än som anges i lagen. Föräldrarna kan naturligtvis också själva komma överens om andra villkor för avdragsrätten.

Att den bidragsansvariga föräldern delvis fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig kan också beaktas redan när underhållsbidraget fastställs (NJA 1993 s. 401). Bidraget bestäms då till ett lägre belopp än vad som annars skulle ha varit fallet.

Barnets vistelse hos den bidragsansvariga föräldern kan vidare inverka på bedömningen av vad som är skälig bostadskostnad för den bidragsansvarige när underhållsbidrag bestäms (NJA 1987 s. 569 och Allmänna råd från Socialstyrelsen 1989:6, s. 82 och 83). Att den bidragsansvarige tidvis har barnet boende hos sig beaktas vidare i bostadsbidragssammanhang.

I det normalbelopp för egna levnadskostnader som den bidragsansvariga föräldern får förbehålla sig för egna levnadskostnader ingår inte kostnader för umgänge med barnet. Bl.a. denna omständighet har föranlett Socialstyrelsen att rekommendera att inte hela överskottet tas i anspråk till underhållsbidrag; när ett preliminärt underhållsbidrag räknats fram enligt formeln bör det, enligt styrelsen, vid behov reduceras så att den bidragsansvarige i allmänhet får behålla minst 300 kr utöver förbehållsbeloppet.

11.3.3 Kostnader vid umgängesresor

När den förälder som barnet skall umgås med är bosatt på annan ort än barnet kan umgänget vara förenat med särskilda kostnader. Det kan vara fråga om resekostnader för barnet eller någon av föräldrarna. Är barnet litet, kan det vara nödvändigt att någon av föräldrarna eller någon annan vuxen följer med barnet under resan. Om den förälder som barnet skall umgås med reser till den ort där barnet bor, kan det bli fråga om kostnader för både resa och hotellrum.

Den rätt till avdrag på underhållsbidraget som föreskrivs i 7 kap. 4 § FB (se avsnitt 11.3.2) är så begränsad att avdraget på sin höjd ger den bidragsansvariga föräldern kompensation för extra utgifter för mat till barnet och andra kostnader för barnet när det vistas hos den föräldern. Avdragsrätten medger således inte något särskilt utrymme som kompenserar den bidragsansvariga föräldern för resekostnader i samband med umgänget.

FB innehåller inte heller några bestämmelser som reglerar föräldrarnas inbördes ansvar för sådana särskilda kostnader.

I mål om umgänge har HD uttalat att föreskrifter som en domstol meddelar

rörande umgänget i undantagsfall kan innefatta angivande av på vilken plats umgänget skall påbörjas och avslutas samt hur resekostnader och andra utgifter i samband med utövandet av umgänget skall fördelas mellan vårdnadshavaren och den med vilken barnet har rätt till umgänge (NJA 1990 s. 219). Att detta endast bör ske i undantagsfall har motiverats med att alltför detaljerade föreskrifter om utövande av umgänge är ägnade att minska samarbetsviljan hos föräldrarna och med att föreskrifter av det diskuterade slaget lätt kan bli inaktuella på grund av ändrade faktiska förhållanden.

När föräldrarna har gemensam vårdnad - vilket som tidigare sagts numera ofta är fallet - föreligger ingen rätt för dem att få umgängesfrågor prövade av domstol utan förutsätts de komma överens.

Någon generell rätt för den förälder som haft utgifter för t.ex. resa att få ersättning för dessa från den andra föräldern finns alltså inte. Det är naturligtvis ingenting som hindrar att föräldrarna kommer överens om hur kostnaderna skall fördelas mellan dem. Det torde också förekomma att föräldrarna enas om att den ena föräldern skall lämna barnet och den andra föräldern hämta det och på så sätt fördelar resekostnaderna mellan sig. I de fall då föräldrarna saknar en överenskommelse är det antagligt att den förälder som barnet skall umgås med i de flesta fall får stå för hela resekostnaden. Frågan togs upp i en enkätundersökning år 1994 bland ett antal bidragsansvariga föräldrar i Stockholms kommun med barn inom bidragsförskottssystemet. Den tyder på att det endast är omkring 20 procent av de föräldrar som har resekostnader som alls delar på dem - åtminstone ibland, se vidare avsnitt 11.5.

I fråga om resekostnader i samband med umgänge har Socialstyrelsen i sina allmänna råd anfört att det är rimligt att en del av resekostnaderna beaktas vid den slutliga skälighetsbedömningen som sker när ett underhållsbidrag bestäms. Enligt styrelsen bör resekostnaderna inte påverka underhållsbidragets belopp, om den bidragsansvariga förälderns ekonomiska förhållanden är sådana att föräldern utöver underhållsbidraget kan bekosta resor (Allmänna råd från Socialstyrelsen 1989:6, s. 102).

Särskilda kostnader i samband med utövandet av umgänge har också i rättspraxis i viss utsträckning beaktas när underhållsbidraget bestämts (NJA 1992 s. 93 - inget underhållsbidrag med hänsyn till bl.a. förälderns behov av att kunna besöka barnet i Tunisien - och Göta hovrätts dom den 7 januari 1992, DT 1001).

Något särskilt stöd från det allmänna för umgängeskostnader utgår inte.

Kostnader som en förälder har för att kunna utöva vårdnaden om eller ha umgänge med sitt barn har dock i praxis ansetts kunna berättiga till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen. Det är alltså fråga om ett behovsprövat bistånd av kommunala medel. Regeringerätten har i två refererade avgöranden funnit att bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen kan utgå för resekostnader (RÅ84 2:6 samt RÅ 1987 ref. 109). Det första avgörandet gällde kostnader för hämtning av ett

barn som vistades i annat land, för att barnet skulle återförenas med sin mor som hade vårdnaden om barnet och som vistades i Sverige. Det andra avgörandet gällde en förälders kostnader för att utöva umgänge med ett barn som bodde i utlandet.

Regeringsrätten har vidare i en dom den 21 december 1994 (mål nr 3714-1993) prövat frågan om bistånd till vårdnadshavaren för kostnaderna för barnens resa för att besöka den andra föräldern som bor i annat land. Ansökan om bistånd bifölls.

11.4 Tidigare förslag och synpunkter

Ensamförälderkommittén ansåg i sitt betänkande (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn att kostnader för umgängesresor inte borde beaktas när underhållsbidraget till barnet bestäms. I stället föreslog kommittén att ett kontant resebidrag borde utgå. Resebidraget föreslogs utgå vid visst reseavstånd och för högst fyra resor per år inom Sverige.

Ensamförälderkommitténs förslag i denna del genomfördes inte.

Frågor om resekostnader vid utövande av umgänge skulle ha behandlats av *1987 års underhållsbidragskommitté*. Kommittén hade dock inte möjlighet att behandla frågan inom den givna tidsramen. Frågan överlämnades till Socialdepartementet för övervägande i annat sammanhang.

Frågor om kostnader för umgängesresor har härefter behandlats av *riksdagen* åtskilliga gånger med anledning av motioner (bet. 1990/91:LU13, 1990/91: LU29, 1991/92:LU30 och 1992/93:LU22).

Utskottet har framhållit att det är angeläget att frågan om resekostnader vid utövande av umgänge får en lösning.

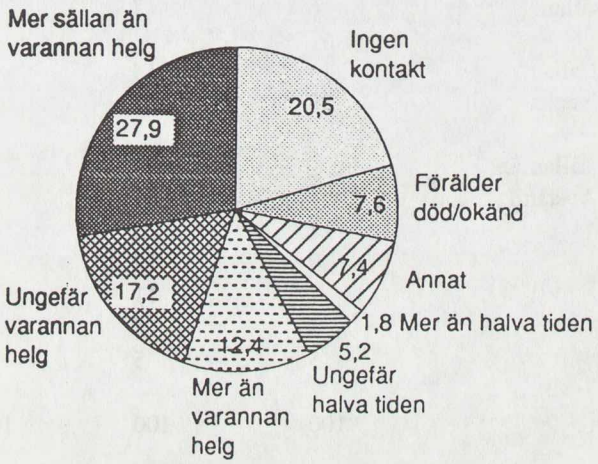
När frågan behandlades senast, våren 1994, hänvisade utskottet till denna utredning (bet. 1993/94:LU19).

Frågan om resekostnader vid utövandet av umgänge med barn har aktualiserats också inom Nordiska rådet. Vid den 37:e sessionen år 1989 hemställde rådet att Nordiska ministerrådet skulle undersöka möjligheterna av ekonomisk hjälp från samhällets sida till de föräldrar och barn som efter en skilsmässa bor så långt från varandra att utövandet av umgängesrätten blir en ekonomisk börda. Ministerrådet fann det svårt att gå vidare med frågan beroende på bl.a. olikheter i lagstiftning och geografiska förhållanden.

11.5 Några fakta om umgänge och umgängeskostnader

Statistiska centralbyrån (SCB) gjorde åren 1984-87 en undersökning om levnadsförhållandena bland befolkningen. Enligt undersökningen levde år 1985 omkring 250 000 barn med enbart en av sina föräldrar, vilket motsvarade omkring 14 procent av alla barn under 18 år. Ungefär 18 procent av de barn som levde med endast en av sina föräldrar bodde mer än 15 mil från den andra föräldern.

Kontakterna mellan ursprungliga föräldrar och barn som levde skilda från dessa såg ut på följande sätt. (Andel av alla barn som levde skild från en förälder.)



Källa: SCB, Barns levnadsvillkor, rapport 62

Umgänge och avstånd har undersökts av SCB också åren 1992 och 1993.

Enligt denna undersökning har 16 procent av barnen ingen kontakt med sin andra förälder, medan 31 procent träffar den andra föräldern varje vecka.

Kontakt med resp. avstånd till förälder som man ej bor med (procent)

	0-6 år	7-12 år	13-17 år	Alla 0-17 år
Växelvis boende	13	10	4	8
Fader okänd, far/mor död	3	7	9	7
Ingen kontakt alls	11	7	10	9
Träffas varje/varannan dag	8	8	4	6
Träffas varje vecka	17	12	19	16
Träffas varannan vecka	25	30	12	22
Träffas någon gång/mån	8	9	17	12
Träffas någon gång/år	9	12	15	12
Träffas mer sällan	6	7	10	8
Ingen kontakt alls	14	14	19	16
Träffas varje vecka	38	29	27	31
Träffas mera sällan än varje vecka. Avstånd				
0- 14 km	21	22	18	20
15- 54 km	9	12	14	12
55-154 km	7	11	6	8
16- 50 mil	5	5	6	5
50 mil -	5	5	10	7
Samtliga barn	100	100	100	100
Bastal	239	314	406	959

Kontakt med den andra föräldern efter avstånd till föräldern (Avser enbart barn som träffar den andra föräldern, men mindre än någon gång per vecka)

	Träffas varannan vecka	någon gång/ månad	någon gång/ år	mer sällan	Alla	Bas-tal
Avstånd						
0- 14 km	61	25	8	7	100	181
15- 54 km	48	21	23	8	100	122
55-154 km	43	28	13	16	100	74
16- 50 mil	9	37	38	16	100	54
50 mil -	3	4	52	41	100	60

Avstånd till den andra föräldern efter kontakt med den föräldern (Avser enbart barn som träffar den andra föräldern, men mindre än någon gång per vecka)

	Träffas varannan vecka	någon gång/ månad	någon gång/ år	mer sällan
Avstånd				
0- 14 km	55	41	12	17
15- 54 km	26	21	23	12
55-154 km	16	19	9	16
16- 50 mil	2	17	17	11
50 mil -	1	3	31	37
Vet ej	0	0	8	12
Samtliga	100	100	100	100
Bastal	206	109	115	73

Umgängesmönstren har vidare undersökts av Familjerättsenheten vid socialförvaltningen i Norrköping (Barn och fäder, Umgängesmönster hos 49 barn vars föräldrar inte sammanbor, Norrköping 1993). Omkring två tredjedelar av barnen i denna undersökning, som gällde barn som bodde tillsammans med modern, hade ett kontinuerligt umgänge med fadern (träffas varannan vecka

eller oftare). En dryg fjärdedel av fäderna hade inget umgänge eller ett oregelbundet umgänge med barnen. Som skäl till uteblivet umgänge eller krånglande umgänge uppgav de tillfrågade bl.a. den andra förälderns inställning, pågående konflikt mellan föräldrarna, ekonomiska faktorer och långa avstånd.

Här kan också nämnas att Institutionen för Socialt Arbete vid Umeå universitet våren 1980 genomförde en enkätundersökning bland ett antal vårdnadshavare (Ds S 1981:18).

Denna undersökning visade att hälften av de barn som bodde mindre än fem mil från den bidragsansvarige hade hög umgängesfrekvens (mer än tolv träffar under året) medan endast fem procent av de barn som bodde på ett avstånd av 40 mil eller längre hade en så hög umgängesfrekvens. Kurvan för "nollumgänge" steg kontinuerligt med avståndet från 13 procent av barnen som bodde nära (mindre än fem mil) till 51 procent för dem som bodde mer än 40 mil från den bidragsansvariga föräldern.

I promemorian ställs frågan om reseavståndet - och indirekt kostnaderna för resorna - var en orsak till minskat umgänge eller om avståndet var en symtom på föräldrarnas avståndstagande, med samtidigt åtföljande umgängesbrist. Något svar ges inte men det konstateras i promemorian att en särskild analys visat att en förälder med låg eller noll-frekvens i umgänget under år 1979 (exklusive semestern) inte kompenserade detta med längre besök under semestern, vilket - enligt promemorian - gav indirekta indikationer på att den senare tolkningen var mera sannolik.

Enligt undersökningen betalades umgängesresorna oftast av den umgängesberättigade föräldern.

Betalare	**Andel (%)**
Vårdnadshavaren	27
Den andra föräldern	34
Barnen	2
Vårdnadshavaren och den andra föräldern delar kostnaderna	23
Annat	13

Slutligen kan här nämnas en undersökning av avgöranden från bl.a. tingsrätter och hovrätter i umgängesfrågor från åren 1984 och 1985 som Socialstyrelsen gjort (Socialstyrelsen redovisar 1988:11).

I rapporten konstateras att veckoslutsumgänget ofta faller bort eller glesas ut då föräldrarna bor långt ifrån varandra.

Frågor som rör barns umgänge med sin andra förälder har nyligen ställts i två enkätundersökningar dels i en undersökning utförd av tre handläggare vid Stockholms läns allmänna försäkringskassa (Almqvist, S., Kjellholm, M. och Sandberg, A.), dels i en undersökning utförd av Stockholms universitet och Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa (Jalmert, L., Underhållsskyldiga fäder och mödrar, 1994).

11.6 Överväganden och förslag

11.6.1 Inledning

Man kan ekonomiskt underlätta umgänget mellan barnet och en förälder som bor på annan ort än barnet på två sätt. Det ena är att se till att föräldrarnas gemensamma ekonomiska resurser utnyttjas mera effektivt. Ett medel att åstadkomma detta kan vara att i FB införa regler om fördelning av kostnaderna för umgängesresor. Det andra är att införa någon form av stöd från det allmänna för umgängesresor.

Det är naturligtvis också möjligt att kombinera de två alternativen.

En lösning som medför att alla barn och föräldrar som är bosatta på skilda orter kan umgås med varandra förutsätter att någon form av stöd från det allmänna införs. Oavsett hur ett sådant stöd utformas medför det stora kostnader. Tillgängliga resurser medger inte detta, vilket också sägs i utredningens direktiv. Utredningen lägger alltså inte fram något förslag om stöd från det allmänna. Med tanke på frågans vikt och det stora intresse som den har ådragit sig i den allmänna debatten lämnar utredningen dock några synpunkter på utformningen av ett sådant förslag (avsnitt 11.6.2).

11.6.2 Olika former av stöd från det allmänna

I ett läge där det finns ekonomiska möjligheter att införa ett stöd från det allmänna kan man överväga olika former av stöd.

En form av stöd är att den förälder som inte bor tillsammans med barnet får ersättning av det allmänna i efterhand för resekostnader som överstiger ett visst belopp. Ersättning skulle kunna utgå för ett visst antal resor per år med - som huvudregel - billigaste färdsätt. En förutsättning för rätt till ersättning skulle vara att föräldern visar upp kvitto avseende kostnaderna och intyg om att umgänge faktiskt har ägt rum. Ett annat alternativ kan vara ett generellt bidrag från det allmänna till föräldrar som bor på ett visst avstånd från sina barn. En tredje modell är att reseföretag ger rabatt till föräldrar och barn för umgängesresor och sedan debiterar staten kostnaderna för rabatten.

Fördelen med en kontantersättning är att stödet betalas ut endast i de fall umgängesresor faktiskt har ägt rum. För att detta verkligen skall bli fallet krävs dock stora administrativa resurser för att kontrollera att bidraget bara betalas till de föräldrar som är berättigade till bidraget.

I ett rabattsystem måste reseföretagen kunna identifiera särlevande föräldrar och deras barn. Ett rabattsystem kräver dessutom någon form av efterkontroll. Annars riskerar man att rabatten utnyttjas också av föräldrar som inte reser för att umgås med sina barn. Även ett rabattsystem kräver därför en ganska om-

fattande administration

Ett generellt bidrag skulle ge upphov till en begränsad administration. Nackdelen med den metoden är att den "slår blint"; även föräldrar som inte umgås med sina barn skulle få bidraget.

Stöd i form av färdbiljetter för ett visst antal resor är en annan möjlig stödform. En sådan ordning framstår emellertid som alltför osmidig för den grupp av personer som är aktuell här. Också en sådan ordning skulle kräva att någon form av kontrollsystem byggs upp.

Samtliga de stödformer som här har tagits upp kan vara behovsprövade mot föräldrarnas eller barnets ekonomi. Å ena sidan blir kostnaderna för stödet naturligtvis lägre om de som inte har behov av det undantas. Med en sådan prövning får man också möjlighet att anpassa storleken av stödet till den enskildes behov. Å andra sidan torde ett sådant system vara förknippat med stora problem, både när det gäller utformningen och administrationen. Ett problem hänger samman med att det vid en behovsprövning måste vara rimligast att man beaktar de ekonomiska förhållandena i båda föräldrarnas hushåll. Annars kan ju resultatet t.ex. bli att ett barn som bor hos en förälder som har det knappt ekonomiskt får stöd från det allmänna för att resa till en förälder som inte har några som helst svårigheter att bekosta resan. En komplikation som inställer sig om man försöker konstruera ett system med en behovsprövning gentemot båda föräldrarna är att - i ett sådant fall som nyss nämndes - det inte finns några möjligheter för den förälder som barnet bor hos att tvinga den andra föräldern att bekosta resan. Resultatet kan alltså bli att man med en behovsprövning gentemot båda föräldrarna i ett visst fall kommer fram till att barnet inte har rätt till något stöd från det allmänna, samtidigt som den förälder som har ekonomiska möjligheter att betala resan inte kan tvingas till det. Teoretiskt går det naturligtvis att ändra FB så att detta problem faller bort, men det är uppenbarligen inte lämpligt av andra skäl.

En annan svårighet med en behovsprövning är att bestämma vilka ekonomiska förhållanden som skall krävas för att det skall utgå något stöd. I dag kan bistånd från det allmänna utgå från kommunerna med stöd av bestämmelserna i 6 § socialtjänstlagen om socialt bistånd. De som kan få detta stöd i dag är alltså i princip personer vars ekonomiska förhållanden är sådana att de skulle hamna under socialbidragsnivån om de betalade en umgängesresa. Målgruppen för ett statligt stöd för umgängesresor skulle alltså primärt vara en annan. Att avgränsa den på ett sätt som uppfattas som rättvist möter uppenbarligen stora svårigheter; det gäller att hitta en nivå som ligger över nivån för rätt till socialbidrag men som inte är alltför hög. (För många, särskilt de som bor tillsammans med sina barn, torde det framstå som naturligt att föräldrar prioriterar kostnaderna för umgänge med sina barn, även om det innebär att de måste leva på socialbidragsnivå.)

I likhet med alla stödsystem som innefattar en behovsprövning skulle ett

behovsprövat system på detta område medföra marginaleffekter. En särskild svårighet skulle vara att behovsprövningen bör ske gentemot ekonomin i två hushåll. Slutligen är det uppenbart att ett system med ett behovsprövat stöd till umgängesresor skulle medföra en omfattande administration.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att olägenheterna med ett behovsprövat system är synnerligen stora. Ett system som innebär att stöd utgår till resor oavsett föräldrarnas och barnets ekonomi kostar å andra sidan mera och det kräver, inte minst för att uppfattas som rättvist av många, att vi har en mycket god samhällsekonomi.

En fråga som man måste svara på oavsett vilken stödform man väljer är varför det skall utgå ett stöd till resekostnader när föräldrar har separerat, men inte när föräldrarna är tvingade att bo på olika orter av arbetsmarknadsskäl, för studier eller av andra orsaker.

Ytterligare ett alternativ är att man skulle medge föräldrar att göra avdrag vid beskattningen för kostnader för umgängesresor. Avdragsrätten på högst 3 000 kr per barn och år för erlagda underhållsbidrag till icke hemmavarande barn slopades från och med år 1991. Motivet till detta var bl.a. att en förenkling av skattesystemet eftersträvades och att avdragsrätten för underhåll till icke hemmavarande barn utgjorde ett avsteg från principen att avdrag för personliga levnadskostnader inte skall medges. Det ter sig mot den bakgrunden diskutabelt att nu införa en avdragsrätt för resekostnader.

11.6.3 Kostnaderna fördelas mellan föräldrarna

11.6.3.1 Inledning

Som framgått tidigare kan ett barns umgänge med en förälder som är bosatt på annan ort hindras av att resekostnaderna är så höga att föräldrarna inte kan bekosta dem eller av att föräldrarna inte kan komma överens om hur resekostnaderna skall fördelas mellan dem. Problemet torde inte kunna lösas fullt ut med enbart föräldrarnas ekonomiska resurser.

Allmänt sett skulle dock en förbättring jämfört med i dag kunna komma till stånd, om båda föräldrarnas ekonomiska förmåga kunde utnyttjas för att täcka resekostnader m.m. Som redan nämnts i avsnitt 11.3.3 tyder en gjord enkätundersökning på att föräldrarna oftast inte delar på resekostnaderna (i undersökningen som avsåg bidragsansvariga i Stockholms kommun med barn inom bidragsförskottssystemet gällde detta för omkring 80 procent av föräldrarna). En ordning som innebär att föräldrarna i större utsträckning delar på kostnaderna skulle ytterligare betona att föräldrarna har ett gemensamt ansvar för sina barn och ligga väl i linje med tidigare reformer på FB:s område och med artikel 18 i FN-konventionen om barnets rättigheter.

Att det inte finns någon reglering i FB om ansvaret för kostnaderna för um-

gängesresor innebär att det, om saken ställs på sin spets, är den förälder som vill att umgänget skall komma till stånd som måste bekosta resorna. Eftersom umgänget sker i barnets intresse är det svårt att principiellt motivera en sådan ordning. Det naturliga måste vara att föräldrarna normalt delar på kostnaderna för umgänget efter samma fördelningsprinciper som gäller för underhållsbidrag. Praktiska skäl, dvs. att föräldrarnas gemensamma ekonomiska förmåga skall utnyttjas bättre, och principiella skäl talar alltså i samma riktning. Bristen på reglering innebär också att det bland föräldrar råder en oklarhet om vad som gäller. Klarläggande regler skulle säkert kunna underlätta för föräldrarna många gånger, inte minst genom att undanröja anledningar till konflikter.

Det finns därför anledning att undersöka hur de civilrättsliga reglerna i FB kan utformas så att ansvaret för umgängeskostnader fördelas mellan föräldrarna på ett genomtänkt sätt.

En särskild fråga som man måste ta ställning till när man överväger utformningen av sådana regler är i vilken utsträckning en förälder skall kunna få frågan om fördelningen av resekostnader prövad av en domstol.

I första hand diskuterar utredningen möjligheterna att - som i viss mån sker i dag - ta hänsyn till resekostnaderna i samband med att underhållsbidrag bestäms (11.6.3.2). Därefter diskuteras möjligheten att fördela kostnaderna för umgängesresor på annat sätt än i samband med att man fastställer underhållsbidraget (11.6.3.3). Slutligen diskuterar utredningen frågan om fördelningen av resekostnaderna skall kunna bli föremål för prövning av domstol (11.6.3.4).

11.6.3.2 Hänsyn till kostnaderna när underhållsbidraget bestäms

Man kan fördela resekostnaderna mellan föräldrarna i samband med att man bestämmer underhållsbidraget. Det kan ske på olika sätt. Ett sätt är att se resekostnaden som en kostnad som ingår i barnets behov. Ett annat är att den förälder som har utgifter för resor m.m. får förbehålla sig ett belopp för dessa. Ett tredje är att man tar hänsyn till resekostnaderna vid den slutliga skälighetsbedömningen genom att göra avdrag på eller tillägg till det underhållsbidrag som annars skulle ha bestämts.

En kostnad som ingår i barnets behov?

Umgängesresor sker i barnets intresse. Resekostnaderna kan därför i princip anses som en del av barnets behov, som föräldrarna skall täcka så långt de har förmåga. En möjlighet är således att beakta resekostnaderna vid bedömningen av barnets behov av underhåll. Resekostnaderna skulle alltså komma med i bedömningen av barnets behov på samma sätt som t.ex. mat och kläder. Föräldrarna skulle då få ta del i kostnaderna var och en efter sin förmåga. En sådan lösning skulle leda till höjda underhållsbidrag (och därmed minskat stöd från det allmänna i form av utfyllnadsbidrag); en reform som syftar till att

förbättra de ekonomiska möjligheterna till umgängesresor skulle alltså få till följd att det allmännas stöd i praktiken minskade. Denna lösning skulle också sätta barnets behov av umgänge med den andra föräldern i centrum och på så sätt ligga i linje med att umgänget enligt den nuvarande regleringen i FB skall styras av barnets behov, medan det tidigare var föräldrarnas rätt som betonades i lagstiftningen.

Lösningen är dock inte problemfri. I praktiken är det inte alltid barnet som gör resan, utan den förälder som barnet inte bor tillsammans med. Med denna lösning skulle boföräldern betala kostnaden för den andra förälderns resa med hjälp av underhållsbidraget och vad han eller hon själv bidrar med till barnets underhåll. Det måste framstå som en egendomlig ordning att den bidragsansvarige först skall utge underhållsbidrag och därefter "få tillbaka" en del av det för att kunna resa till barnet. Redan av detta skäl måste lösningen avvisas. Dessutom är det uppenbart att den mycket lätt kan ge upphov till konflikter mellan föräldrarna. Det finns också andra olägenheter.

Förbehåll för kostnaden?

Om en förälder som haft utgifter för umgängesresor skulle få förbehålla sig ett belopp motsvarande utgifterna, skulle konsekvensen i dag bli att den andra föräldern indirekt fick ta del i kostnaden genom den påverkan ett särskilt förbehåll får på överskottet. Den förälder som har kostnaden skulle därigenom kompenseras dubbelt, genom att han eller hon dels får förbehålla sig ett belopp som motsvarar kostnaden, dels får betala ett lägre underhållsbidrag/stå för en mindre del av barnets underhåll. I den s.k. nettokvotdelningsmetoden skulle den andra föräldern dock endast i vissa fall påverkas av kostnaden. Om den förälder som haft kostnaden har förmåga att stå för den skulle han eller hon också få göra det. Detta är en följd av det minskade ömsesidiga ekonomiska beroendet mellan föräldrarna som metoden leder till.

I de fall föräldrarna inte kan enas om att dela på resekostnaderna torde det i dag oftast vara den förälder som barnet skall umgås med som får svara för dem. En lösning med särskilda förbehåll skulle därför leda till att det underhållsbidrag som fastställs ofta blir lägre än vad som skulle ha varit fallet om kostnaderna inte hade beaktats. Det kan framstå som en egendomlig prioritering om medel till resor i princip skulle gå före barnets behov av medel till t.ex. mat och kläder.

Kostnad som påverkar skälighetsbedömningen?

Det tredje alternativet är att låta kostnaderna för umgängesresor få påverka den skälighetsbedömning av underhållsbidragets storlek som bör avsluta beräkningen enligt den allmänna modellen. Det är det alternativet som Socialstyrelsen nu förordar i sina allmänna råd för de fall då den bidragsansvarige inte kan betala resekostnaderna. Med en sådan lösning även för andra fall skulle rese-

kostnaderna kunna fördelas mellan föräldrarna efter deras resp. ekonomiska förmåga. Beroende av vilken av föräldrarna som betalar resekostnaderna skulle underhållsbidraget fastställas till ett lägre eller högre belopp än vad som skulle ha varit fallet om resekostnaderna inte hade beaktats.

En fördel med denna lösning jämfört med en lösning med särskilda förbehåll är dock att man kan underlåta att beakta kostnaderna (fullt ut) om resultatet blir att barnets grundläggande behov (mat och kläder m.m.) åsidosätts.

Med nuvarande regler om bidragsförskott medför en ordning med särskilda förbehåll eller ett beaktande av resekostnaderna vid skälighetsbedömningen också att det allmännas kostnader för bidragsförskott kommer att öka. (Även här ger alltså den direkta kopplingen mellan underhållsbidragets belopp och utfyllnadsbidraget ett olyckligt resultat.) Enligt utredningens direktiv får eventuella regler om fördelning av resekostnader inte utformas så att det uppstår ökade kostnader för det allmänna. Det saknas därför förutsättningar att välja lösningar av det slag som utredningen nu diskuterat.

De båda senare lösningarna innebär alltså - som framgått - att det indirekt kan komma att utgå ett statligt stöd från det allmänna till resekostnader genom att utfyllnadsbidraget ökar. Ett särskilt problem är att storleken av detta indirekta resestöd blir beroende av hos vem av föräldrarna som barnet bor. Antag att föräldrarnas ekonomi är sådan att underhållsbidraget blir 500 kr i månaden om barnet bor hos föräldern A, men 1 500 kr om barnet bor hos föräldern B. Antag vidare att resekostnaden är 400 kr i månaden och att underhållsbidraget skall minskas med 400 kr. Om barnet bor hos A täcks hela detta belopp av utfyllnadsbidraget. Med andra ord utgår det ett resekostnadsstöd från det allmänna med 400 kr. Om barnet däremot bor hos B blir det statliga stödet bara 73 kr. Eftersom umgängesresorna sker i barnets intresse är det otillfredsställande om stödets storlek blir beroende av hos vem barnet bor.

Att låta kostnaderna för umgängesresor påverka underhållsbidragets belopp framstår också som tveksamt om man inte ändrar de snäva gränser för hänsynstagande till umgängeskostnader som ställs upp i 7 kap. 4 § FB.

Alla lösningar som innebär att kostnader för umgängesresor skall beaktas när underhållsbidraget till barnet bestäms har dessutom den bristen att de inte medför någon lättnad (eller endast en mycket liten lättnad) för bidragsansvariga föräldrar som saknar förmåga att bidra till sitt barns grundläggande behov eller endast har förmåga att bidra med ett mindre belopp. Lösningarna ger inte tillgång till boförälderns eventuellt goda ekonomi. En bidragsansvarig som saknar förmåga att bidra till sitt barns underhåll skulle alltså inte få någon kompensation för resekostnaderna även om boföräldern hade en mycket god ekonomi.

För att resekostnader skall kunna beaktas vid skälighetsbedömningen eller genom ett särskilt förbehåll måste dessutom en uppskattning i förhand göras av hur stora kostnaderna förväntas bli och hur de kommer att fördela sig mellan

föräldrarna. Det kan i efterhand visa sig att kostnaderna blivit högre eller lägre eller att ett antaget umgänge inte kommit till stånd i den utsträckning man räknat med. Underhållsbidraget skulle då få jämkas enligt bestämmelserna i 7 kap. 10 § FB.

Sammanfattningsvis kan konstateras att alla de modeller som innebär att man beaktar resekostnaderna i samband med att man fastställer underhållsbidrag är förenade med vissa nackdelar även om de säkert kan underlätta situationen för föräldrarna i vissa lägen.

11.6.3.3 En särskild civilrättslig regel om fördelning av kostnaderna mellan föräldrarna

En särskild regel

En annan och bättre lösning än att beakta resekostnaderna i samband med att underhållsbidraget bestäms är att införa en särskild regel i FB om hur kostnaderna skall fördelas mellan föräldrarna. Givetvis skall det vara fråga om en dispositiv regel. Föräldrarna skall alltså själva kunna komma överens om fördelningen på det sätt som de anser vara bäst.

Att ha en särskild regel om fördelning av kostnaderna innebär flera fördelar. Den ger tillgång till båda föräldrarnas ekonomiska förmåga samtidigt som resekostnaderna kan skiljas från frågan om barnets grundläggande försörjning och inte tillåts gå före barnets behov av medel till grundläggande behov såsom mat och kläder.

En sådan reglering bör gälla såväl när föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet som när endast en av föräldrarna har vårdnaden. Regleringen bör däremot vara olika när det gäller möjligheterna att få till stånd en domstolsprövning. Den frågan behandlar utredningen i avsnitt 11.6.3.4.

Om man, som utredningen föreslår, väljer att ha en särskild reglering av frågan hur föräldrarna skall dela på resekostnaderna och att alltså inte koppla resekostnaderna till underhållsbidraget är det mest naturligt att föra in regeln i 6 kap. FB. Med en sådan regel är det inte möjligt att få en helt tillfredsställande struktur av kapitlet utan att disponera om det i ganska stor omfattning. Den bästa lösningen torde vara att tills vidare föra in bestämmelsen som ett nytt andra stycket i 6 kap. 6 a § FB.

Fördelningsmetod

Som tidigare slagits fast bör resekostnaderna normalt fördelas mellan föräldrarna enligt samma principer som gäller när underhållsbidrag till barnet bestäms, dvs. med hänsyn till resp. förälders ekonomiska förmåga.

I debatten har framförts uppfattningen att resekostnader bör delas lika mellan föräldrarna. Även om man bortser från att detta skulle strida mot de fördel-

ningsprinciper som gäller när underhållsbidrag till ett barn bestäms skulle en sådan ordning i en del fall leda till att resor inte kom till stånd trots att de i och för sig vore genomförbara, om föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga kunde utnyttjas. Om en förälder har en hög inkomst och den andra föräldern har en låg inkomst, skulle antalet resor som föräldrarna kan bekosta vid en likadelning av kostnaderna bestämmas av den lägre inkomsten. Saken kan också uttryckas så att man med en likadelning inte uppnår syftet med en fördelningsregel, nämligen att utnyttja föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga.

Av detta följer att man enligt utredningens mening vid fördelningen av resekostnaderna normalt inte skall beakta anledningen till varför barnet och den andra föräldern bor på olika orter. Ett sådant hänsynstagande riskerar att ge upphov till konflikter mellan föräldrarna. Den föreslagna regleringen tar sikte på barnets behov av kontakt med sina båda föräldrar. Barnets intresse står alltså i centrum. Låter man "skuldfrågan" spela in vid fördelningen riskerar man att resor inte kommer till stånd i den omfattning som skulle vara ekonomiskt möjligt om man utnyttjade båda föräldrarnas ekonomi fullt ut. Samtidigt kan man inte komma ifrån att det finns situationer då det kan framstå som stötande att inte alls ta hänsyn till varför föräldern och barnet bor mycket långt ifrån varandra, t.ex. när en av föräldrarnas flyttning uppenbarligen inte beror på annat än en önskan att ställa till bekymmer för den andra föräldern. Även i andra fall kan omständigheterna vara sådana att det framstår som skäligt att fördela resekostnaderna på ett annat sätt än enligt den föreslagna huvudprincipen. Det måste alltså finnas ett utrymme för att ta hänsyn till annat än bara föräldrarnas ekonomiska förhållanden, även om det innebär att barnets intresse av att träffa en förälder i vissa fall underordnas andra intressen.

En fördelningsregel kan innebära att föräldrar i vissa fall kan komma att avstå från att flytta till en annan ort t.ex. för att börja ett nytt arbete. Men inte heller sammanboende föräldrar flyttar fritt utan inrättar sitt liv med hänsyn till sina barn. Om en fördelningsregel får till följd att föräldrar och barn i större utsträckning bor kvar på samma ort kan det knappast vara till någon nackdel.

Vilka kostnader skall beaktas?

För att kostnaderna skall fördelas mellan föräldrarna bör kostnaderna vara av någon betydenhet. Vidare bör inte endast kostnader för resor inom landet utan även kostnader för resor utom landet fördelas. Endast nödvändiga kostnader bör beaktas. Som regel får man utgå från att billigaste färdsätt med allmänna kommunikationer används. Vilka kostnader som skall beaktas behandlas närmare i kommentaren till författningsförslagen (kapitel 27).

Resekostnader i samband med att ett barn umgås med en förälder som är bosatt på annan ort är kostnader för att tillfredsställa ett viktigt behov hos barnet. De får dock inte inverka på föräldrarnas skyldighet att svara för barnets

grundläggande behov. Vad som skall avses med barns grundläggande materiella behov framgår av kapitel 8.

Om en förälders ekonomiska resurser inte räcker till annat än att tillgodose barnets grundläggande materiella behov saknas alltså utrymme för att lägga någon del av resekostnaderna på denna förälder.

Avslutningsvis vill utredningen framhålla att förslaget inte löser det problem som består i att inte ens föräldrarnas gemensamma resurser är tillräckliga för att bekosta umgängesresorna utan att det t.o.m. försvårar situationen för vissa föräldrar. Allmänt sett torde det dock innebära en viss förbättring.

De fall där förslaget kan medföra en försämring jämfört med i dag är de där resekostnaderna tidigare har beaktats när underhållsbidraget bestämts medan den bidragsansvariges hela överskott nu tas i anspråk för underhållsbidrag så att han eller hon efter att underhållsbidraget har betalats endast har kvar förbehållsbeloppen *samtidigt* som boföräldern inte har någon ekonomisk möjlighet att ta del i resekostnaderna. Dessa fall torde dock inte vara vanliga.

I de fall föräldrarna saknar ekonomiska resurser kan i vissa fall bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen ges.

11.6.3.4 Domstolsprövning

Beslut om resekostnader i mål om umgänge

Barnets vårdnadshavare ansvarar för att barnets behov av umgänge med en förälder som inte är vårdnadshavare så långt som möjligt tillgodoses (6 kap. 15 § första stycket FB). Om vårdnadshavaren motsätter sig det umgänge som begärs av en förälder som inte är vårdnadshavare, återstår för denna förälder att föra talan vid domstol. Domstolen skall då besluta i umgängesfrågan efter vad som är bäst för barnet.

Som anförts i avsnitt 11.3 innehåller FB inga bestämmelser som anger i vilken omfattning umgänge bör förekomma eller huruvida umgänget bör förenas med några särskilda villkor. I det avsnittet har också redogjorts för förarbetsuttalanden och rättspraxis i mål om umgänge.

När barnet skall umgås med en förälder som är bosatt på annan ort än barnet uppstår särskilda frågor av praktisk och ekonomisk art. Dessa frågor kan gälla på vilken plats umgänget skall påbörjas resp. avslutas och vem som skall betala resekostnader och andra utgifter i samband med umgänget. Valet av den plats där umgänget skall påbörjas resp. avslutas kan ha ekonomiska konsekvenser eftersom vårdnadshavaren får förutsättas lämna barnet på den bestämda platsen och hämta det där efter umgänget, och den andra föräldern ansvara för eventuella andra resor. Detta kan innebära att valet av plats indirekt reglerar hur resekostnaderna skall fördelas.

Liksom när det gäller övriga frågor som rör barnet är det önskvärt att föräldrarna i så stor utsträckning som möjligt kommer överens om de ekonomiska

frågor som är förenade med umgänget. Om de inte kan komma överens, har de enligt rättspraxis möjlighet att få dessa frågor prövade av domstol i mål om umgänge. I avsnitt 11.3.3. har redogjorts för HD:s avgörande NJA 1990 s. 219.

Enligt HD finns det flera skäl som talar för att domstolarna endast i undantagsfall bör meddela föreskrifter av detta slag, eftersom de är ägnade att minska samarbetsviljan hos parterna och lätt kan bli inaktuella på grund av ändrade faktiska förhållanden. En sådan föreskrift sägs dock kunna vara påkallad, om en utebliven reglering skulle innebära att det önskvärda umgänget inte kommer till stånd eller minskas i en utsträckning som går ut över barnets intressen.

Det finns också skäl som talar för att en domstol i ett avgörande om umgänge även beslutar om rent ekonomiska frågor. Detta behöver inte ha en negativ inverkan på föräldrarnas förmåga att samarbeta. I vissa fall måste frågan prövas av domstol just därför att föräldrarna inte kan samarbeta och detta går ut över barnets intresse av umgänge med den förälder som inte är vårdnadshavare. I andra fall kan domstolens avgörande ha en positiv inverkan genom att det innebär en lösning som båda föräldrarna kan acceptera. Avgörandet kan också tjäna som utgångspunkt för en överenskommelse mellan föräldrarna, om de faktiska förhållandena skulle ändras.

Såväl pedagogiska som andra skäl talar för att det införs en uttrycklig föreskrift om att domstolarna får förena ett avgörande i ett umgängesmål med villkor som reglerar ansvaret för resekostnaderna i samband med umgänget. En sådan bestämmelse kan lämpligen införas i 6 kap. 15 § FB.

Ett domstolsavgörande om umgängeskostnadernas fördelning torde inte kunna verkställas i utlandet med stöd av de internationella överenskommelser som reglerar verkställighet av avgöranden angående underhåll. Inte heller torde bistånd kunna erhållas enligt 1956 års New York-konvention om indrivning av underhållsbidrag i utlandet (angående denna konvention se kapitel 24).

Gemensam vårdnad, m.m.

Reglerna i 6 kap. FB om vårdnad lägger stor vikt vid barns goda förhållande till båda föräldrarna. Detta var också syftet när reglerna om gemensam vårdnad infördes. Reglerna utgår från att föräldrar som har gemensam vårdnad om sitt barn gemensamt skall fatta beslut i alla frågor som rör barnet (se prop. 1975/76:170 s. 143 och 144). Från denna princip har gjorts ett undantag när det gäller frågor om underhållsbidrag. Det finns möjlighet för föräldrar att utan att ge upp den gemensamma vårdnaden få underhållsbidraget till barnet fastställt av domstol. Man har ansett att syftet med reglerna om gemensam vårdnad inte motverkas av denna möjlighet (prop. 1978/79:12 s. 92).

I debatten har framförts att föräldrarna även vid gemensam vårdnad borde kunna få umgängesfrågan reglerad i domstol. Det ankommer inte på utred-

ningen att ha någon åsikt i frågan. I förslaget om föräldrars ansvar för resekostnader har utredningen utgått från de i dag gällande principerna, nämligen att föräldrar som har gemensam vårdnad om sitt barn själva skall komma överens i frågor som rör barnet. Någon domstolsprövning av resekostnadernas fördelning bör alltså inte kunna ske när föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet. I praktiken skulle det också medföra stora svårigheter för domstolarna att reglera fördelningen av resekostnaderna utan att ha möjlighet att pröva omfattningen av umgänget eller på vilken plats umgänget skall påbörjas resp. avslutas.

Den föreslagna ordningen innebär att man vid gemensam vårdnad inte kan sätta någon kraft bakom den föreslagna fördelningsregeln genom att utverka ett domstolsavgörande. En sådan bestämmelse kan naturligtvis ifrågasättas. Å andra sidan är skälen för varför man i dag inte bör kunna få frågan prövad av domstol i dessa situationer starka. Bestämmelsen torde ändå få betydelse genom att den klargör att föräldrarna har ett gemensamt ansvar. Den kan också verka normbildande och minska konfliktanledningarna mellan föräldrarna.

Ovilja att rätta sig efter bestämmelsen och delta i kostnaderna för resor kan också utgöra ett inslag i en mera allmän obenägenhet att främja barnets goda kontakter med den förälder som bor på annan ort än barnet. En sådan ovilja kan förekomma såväl hos den förälder som barnet bor tillsammans med som hos den andra föräldern. Inställningen är något som i sin tur kan vara ett tecken på att vårdnadsfrågan bör omprövas.

Det kan också vara så att barnets vårdnadshavare är någon annan än barnets förälder. En vårdnadshavare som inte är barnets förälder har inte någon underhållsskyldighet för barnet. Resonemanget om ansvaret för resekostnader tar därför bara sikte på barnets föräldrar. I det alldeles övervägande antalet fall är det också så att det är en av barnets föräldrar som är vårdnadshavare.

Den person som vill ha umgänge med barnet kan också vara någon annan än barnets förälder. I detta fall utgör ordalydelsen i 6 kap. 15 § FB inte något hinder mot att domstol beslutar om resekostnader i samband med att frågan om umgänge avgörs. Att därutöver införa någon särskild reglering av resekostnaderna i dessa fall kan knappast komma ifråga. Förhållandena torde nämligen vara så olika att de inte lämpar sig för en allmän reglering.

Vissa processuella frågor

Tvister om resekostnader i samband med att barn skall umgås med en förälder som är bosatt på annan ort kan handläggas i samband med mål om äktenskapsskillnad mellan barnets föräldrar, eftersom bl.a. frågor om umgänge får prövas i sådana mål (14 kap. 5 § äktenskapsbalken).

I mål om vårdnad och umgänge får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att i barnets intresse anordna samarbetssamtal i syfte att nå enighet

mellan föräldrarna (6 kap. 18 § FB). Syftet med denna bestämmelse är främst att öka förutsättningarna för att föräldrarna gemensamt och i samråd skall besluta om vårdnaden om och umgänget med barnet. Frågor om resekostnadernas fördelning kan bli aktuell i detta sammanhang.

Om en av barnets föräldrar inte följer allmän domstols avgörande om vårdnad, umgänge eller överlämnande av barn, kan den andra föräldern söka verkställighet hos länsrätten (21 kap. 1 § FB). När det gäller verkställighet som rör umgänge innebär det att länsrätten skall ålägga vårdnadshavaren att överlämna barnet till den andra föräldern. Om det inte är uppenbart obehövligt skall länsrätten bestämma tid och plats för överlämnandet (15 § förordningen [1967:715] om tillämpning av 21 kap. FB). Länsrätten kan i beslut om verkställighet av ett avgörande om umgänge som har vunnit laga kraft jämka vad som har bestämts i avgörandet om villkor eller tidpunkt för umgänget när det är påkallat av förhållanden som har inträffat efter avgörandet (21 kap. 4 § FB). Detta innebär att länsrätten kan ändra vad som har föreskrivits om resekostnader i samband med umgänget, dock endast för det umgängestillfälle som ansökan om verkställighet avser. En definitiv ändring av villkoren för umgänget kan bara beslutas av allmän domstol enligt 6 kap. 15 § FB.

12 Umgängesavdrag, m.m.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att en bidragsansvarig förälder som haft barnet hos sig under minst sex hela dygn under en kalendermånad skall få göra ett avdrag på det underhållsbidrag han eller hon skall betala. Kravet på att vistelsen skall ha skett under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn tas bort.

12.1 Gällande rätt

Den bidragsansvariga föräldern bidrar ofta - förutom genom att betala underhållsbidrag - också mera direkt till barnets underhåll genom att ha barnet hos sig under längre eller kortare perioder.

När barnet vistas hos den bidragsansvariga föräldern har denna förälder vissa kostnader för barnet. Samtidigt har boföräldern minskade kostnader för barnet.

En bidragsansvarig förälder som har haft barnet hos sig kan under vissa förutsättningar få göra ett avdrag på det underhållsbidrag som han eller hon skall betala. Bestämmelser om detta s.k. umgängesavdrag finns i 7 kap. 4 § FB och i 4 a, 5 och 15 §§ BFL.

Huvudregel i FB innebär att avdrag får göras med 1/40 av underhållsbidraget för varje helt dygn av barnets vistelse under förutsättning att vistelsen varat under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn. Avdragsnivån är bestämd med hänsyn till att den förälder som barnet varaktigt bor hos har vissa fasta kostnader för barnet som inte minskar därför att barnet tillfälligt inte vistas hemma (prop. 1978/79:12 s. 111).

Exempel:
Om barnet kommer till den bidragsansvarige på en torsdag kl. 17 och stannar där till och med onsdag kl. 18 får avdrag göras på underhållsbidraget för fredag

till och med tisdag, alltså för fem hela dygn. Om underhållsbidraget är 300 kr i månaden blir avdraget 5x300/40, dvs. 37 kr (beloppet avrundas till närmast lägre krontal). Är underhållsbidraget 1 173 kr blir avdraget 146 kr och är något underhållsbidrag inte fastställt eller är det fastställt till noll kr kan något avdrag inte göras.

Avdraget kan göras endast när den underhållsbidragsansvarige betalar underhållsbidrag för det barn som har vistats hos honom eller henne. Avdraget kan således inte tillgodoräknas t.ex. i samband med att den bidragsansvarige betalar underhållsbidrag för ett syskon till barnet eller annars betalar en skuld till barnet eller boföräldern.

Rätten till avdrag uppkommer först i och med att barnet vistats hos den bidragsansvarige. Eftersom underhållsbidrag i allmänhet betalas förskottsvis för kalendermånad, kan umgängesavdraget alltså normalt göras först på underhållsbidrag för en följande period. Avdrag får dock enligt FB inte göras på underhållsbidrag som avser senare tid än sex månader från utgången av den kalendermånad då vistelsen upphörde.

Betalar den bidragsansvariga föräldern de löpande underhållsbidragen för de närmaste sex månaderna efter umgängestillfället utan att göra något avdrag och har han eller hon inte någon skuld för äldre obetalda bidrag, finns det alltså inte längre någon möjlighet att utnyttja avdragsrätten.

Om det föreligger särskilda skäl kan domstol förordna om andra villkor för avdragsrätten än som anges i lagen (7 kap. 4 § andra stycket FB). Rätten kan t.ex. föreskriva att avdrag skall ske med en annan kvotdel än 1/40 per dygn av det månatliga underhållsbidraget eller att avdraget skall få tillgodoräknas även vid kortare vistelser än fem hela dygn i följd. Mot parts bestridande får sådant förordnande dock inte meddelas för tiden innan talan väckts.

För att rätten skall kunna förordna om andra villkor krävs alltså att det föreligger särskilda skäl. Sådana kan enligt förarbetena vara för handen om barnet vistas hos den bidragsansvariga föräldern i mycket stor utsträckning eller bor så långt från denna att en stor del av den tid som barnet har på sig att besöka föräldern går åt enbart till resorna (prop. 1978/79:12 s. 164).

Föräldrarna kan naturligtvis också själva komma överens om andra villkor för avdragsrätten.

Att den bidragsansvariga föräldern delvis fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig kan också beaktas redan när underhållsbidraget fastställs (NJA 1993 s. 401). Bidraget bestäms då till ett lägre belopp än vad som annars skulle ha varit fallet. Avtal där underhållsbidraget räknats ned på detta sätt brukar kallas nettoavtal. Eftersom det ofta kan vara svårt att i förväg bedöma omfattningen av det umgänge som kan bli aktuellt torde användningen av denna metod inte vara särskilt vanlig. Som framgår av det följande påverkas också det bidragsförskott som kan lämnas.

Har underhållsbidraget fastställts med beaktande av att den bidragsansvariga

föräldern*a i väsentlig mån* fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig föreligger inte någon rätt till umgängesavdrag (7 kap. 4 § tredje stycket FB).

Den bidragsansvariga föräldern kan utnyttja sin rätt till umgängesavdrag även när han eller hon betalar underhållsbidraget till försäkringskassan därför att bidragsförskott utgår till barnet. Som villkor uppställs att anmälan om vistelsen sker till kassan inom tre månader från utgången av den kalendermånad då vistelsen upphörde och att den bidragsansvarige kan styrka att han eller hon haft barnet hos sig under den tid som avdraget avser (15 § andra stycket BFL).

I bidragsförskottssystemet beaktas umgängesavdraget endast om den bidragsansvarige haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn (15 § tredje stycket BFL). Domar och avtal som avviker från denna regel beaktas alltså inte. Orsaken till denna begränsning inom bidragsförskottssystemet är önskemålet att undvika alltför stora administrativa besvär för försäkringskassorna.

När umgängesavdraget beaktas inom bidragsförskottssystemet innebär det att den underhållsbidragsansvariges skuld till försäkringskassan för utgivna bidragsförskott minskar med avdragsbeloppet. För det underhållsbidragsberättigade barnets del innebär det att kommande bidragsförskott reduceras med motsvarande belopp (4 a § andra stycket BFL). I de exempel som tagits upp ovan minskar alltså kommande bidragsförskott i kronor räknat med just det avdragsbelopp som den bidragsansvarige har rätt till enligt FB, dvs. med 37 resp. 146 kr.

Har underhållsbidraget fastställts med beaktande av att den bidragsansvarige i väsentlig mån fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig minskas bidragsförskottet med belopp som svarar mot den del av underhållsskyldigheten som fullgörs på detta sätt (4 a § första stycket BFL).

Rätten till umgängesavdrag kan göras gällande även vid verkställighet.

Försäkringsöverdomstolen har behandlat rätten till umgängesavdrag i fyra refererade avgöranden; FÖD 1984:25, 1986:16, 1993:10 och 1994:13.

12.2 Tidigare förslag

Rätten till umgängesavdrag infördes genom 1979 års underhållsreform. Avsikten var att hindra att kontakten mellan barnet och den bidragsansvariga föräldern skulle försvåras av att föräldern inte hade råd att, utöver underhållsbidraget, även bekosta barnets vistelse hos sig. Det ansågs vara ett rättvisekrav att en bidragsansvarig förälder som, förutom att betala underhållsbidrag, hade barnet hos sig vissa perioder kunde få en rimlig lättnad i sin bidragsskyldighet.

Ensamförälderkommittén övervägde att de bidragsansvariga föräldrarna i stället för umgängesavdraget skulle ges ett så generöst förbehållsbelopp att detta gav utrymme för umgängeskostnaderna. En sådan lösning avvisades emellertid

eftersom den ledde till en ökning av det allmännas kostnader för utfyllnadsbidrag och gav en lindring även till sådana bidragsansvariga som inte umgås med sina barn. Kommittén ansåg däremot att umgängeskostnaderna skulle beaktas antingen som ett avdrag på underhållsbidraget eller, i de fall då möjlighet till avdrag helt eller delvis inte förelåg, som ett bidrag inom bidragsförskottssystemet. Kompensation skulle alltså utgå även då underhållsbidraget var fastställt till noll kr eller inte fastställt alls. I de fall underhållsbidraget understeg bidragsförskottets belopp föreslog kommittén att avdraget/bidraget skulle knytas till bidragsförskottets belopp.

Ensamförälderkommitténs förslag i dessa delar ledde inte till lagstiftning.

Umgängesavdraget uppmärksammades också av *Riksdagens revisorer* i den av dem i mitten av 1980-talet genomförda granskningen av bidragsförskottssystemet (Förs. 1985/86:17). Revisorerna var inte beredda att ta ställning till om umgängesavdraget borde vara kvar och vilken form avdraget i sådant fall borde ha. Revisorerna föreslog emellertid att ett helt nytt system för statens stöd till barn som inte lever med båda sina föräldrar skulle utredas och i avvaktan på utredningsresultatet olika kortsiktiga åtgärder, bl.a. att rätten till umgängesavdrag enligt FB skulle samordnas med rätten till sådant avdrag enligt BFL och att samma försäkringskassa skulle bli behörig att fatta beslut om såväl umgängesavdrag på det bidragsförskott som skulle återkrävas från den bidragsansvarige som minskningen av utgående bidragsförskott med motsvarande belopp.

I *prop. 1986/87:35* togs vissa frågor om ändringar i reglerna om bidragsförskott och underhållsbidrag på kort sikt upp. Några ändringar i FB eller BFL beträffande rätten till umgängesavdrag ansågs inte böra företas då. Däremot föreslogs i propositionen att handläggningen hos försäkringskassorna av frågor om umgängesavdrag skulle samordnas till den bidragsansvariges försäkringskassa.

1987 års underhållsbidragkommitté tog upp frågan om umgängesavdrag i bl.a. en enkät år 1988 till ett antal tingsrätter, socialförvaltningar, försäkringskassor och advokatbyråer. Flertalet tingsrätter och advokatbyråer ansåg att umgängesavdraget borde behållas. Uppfattningen om avdragets betydelse skiftade mellan socialförvaltningarna. Majoriteten av försäkringskassorna ansåg att handläggningen av dessa ärenden var svårhanterlig - ofta förekom helt olika uppgifter från föräldrarna - samt att avdragsrätten medförde flera problem än den var avsedd att lösa.

Kommittén hade inte möjligheter att behandla frågor om underhållsbidrag inom den givna tidsramen. Frågorna överlämnades därför i december 1989 till Socialdepartementet för övervägande i annat sammanhang.

Frågor om kostnader för umgänge har härefter behandlats av *riksdagen* åtskilliga gånger med anledning av motioner (se bl.a. bet. 1991/92:LU30 och 1992/93:LU22).

12.3 Några fakta om umgängesavdragen inom bidragsförskottssystemet

År 1993 hanterade man inom bidragsförskottssystemet 17 764 umgängesavdrag. Umgängesavdragen uppgick till 5,5 miljoner kr. Det genomsnittliga umgängesavdraget under året låg alltså på omkring 310 kr.

Administrationskostnaderna uppskattas av RFV till knappt två miljoner kr.

Umgängesavdragen tas upp i den enkätundersökning som tre handläggare vid försäkringskassan i Stockholm gjort och i rapporten "Underhållsskyldiga fäder och mödrar" (se avsnitt 11.5).

12.4 Överväganden och förslag

Mot bakgrund av att umgängesavdragen i dag utnyttjas i begränsad omfattning samtidigt som de är relativt dyra att administrera och, enligt vad som sagts utredningen, ofta leder till konflikter mellan föräldrarna kan man naturligtvis diskutera om avdragsrätten bör vara kvar eller om man bör ta bort den.

Man har från olika håll poängterat hur angeläget det är att barnet har nära och goda relationer till båda sina föräldrar. Att då ta bort rätten till kompensation för kostnader när barnet vistas hos den bidragsansvariga föräldern är vare sig rättvist eller rimligt. Om man ser på boförälderns situation är det inte heller rättvist och rimligt att underhållsbidrag skall utgå med samma belopp även när barnet vistas hos den bidragsansvarige och det sker i någorlunda stor omfattning. Utredningen anser alltså att rätten till umgängesavdrag bör vara kvar. Utredningen övergår därmed till frågan om hur avdragsrätten bör vara utformad.

Umgängesmönstren har förändrats sedan rätten till umgängesavdrag infördes för drygt 15 år sedan. Många barn vistas i dag hos den särlevande föräldern i mycket stor omfattning. Det är emellertid inte alltid så att vistelsen omfattar fem hela dygn i följd. I många fall är så långa vistelseperioder inte den bästa lösningen för barnet.

I de fall ett barn vistas hos den bidragsansvarige under t.ex. nio dygn per månad, men aldrig fem dygn i följd, får föräldern inte göra något avdrag enligt huvudregeln. Skulle barnets vistelse emellertid ha skett i en sammanhängande period skulle föräldern fått göra ett avdrag. Om vi antar att underhållsbidraget är bestämt till samma belopp som bidragsförskottet, 1 173 kr per månad, hade avdraget uppgått till 263 kr per månad eller 3 156 kr per år. I ett sådant fall vistas alltså barnet hos den ena föräldern ungefär en tredjedel av tiden och hos den andra i ungefär två tredjedelar. Trots detta är underhållsbidraget lika stort som när föräldern aldrig träffar sina barn.

Utredningen anser att man bör ta bort kravet på att vistelsen skall ha pågått i fem sammanhängande dygn. Ett mera flexibelt system går bättre ihop med strävandena att umgänget skall anpassas till vad som är bäst för barnet.

Även i framtiden bör avdragssystemet dock i första hand ta sikte på de fall där de bidragsansvariga föräldrarna har störst behov av avdrag, nämligen när barnet vistas hos honom eller henne i stor omfattning. En ordning där man ger rätt till avdrag utan någon begränsning skulle bli orimligt dyr att administrera för försäkringskassorna i förhållande till nyttan för den enskilde. Utredningen har bedömt det som rimligt att man knyter begränsningen till att barnet skall ha vistats hos den bidragsansvarige ett visst antal dygn under en viss tidsperiod. Utredningen föreslår att avdrag får göras när barnets vistelse uppgår till minst sex hela dygn under en kalendermånad. Då är det normalt inte fråga om växelvis boende, samtidigt som behovet av kompensation är stort.

Det antal dygn som utredningen har stannat för kan tyckas litet. Att beakta är emellertid att avdraget - liksom i dag - endast räknas på varje fullbordat kalenderdygn (dvs. kl. 00.00-24.00). Det dygn barnet överlämnas från den ena föräldern till den andra ger alltså inte någon rätt till umgängesavdrag. En övergång från kalenderdygnsberäkning till 24-timmarsberäkning förordas inte med hänsyn till att ett sådant beräkningssätt kan orsaka onödiga konflikter mellan föräldrarna angående tidpunkten för när barnet överlämnats från en förälder till den andra.

Avdraget skall också beaktas vid återkrav av bidragsförskott. I annat fall skulle syftet med den föreslagna ändringen inte uppnås.

Förslaget innebär en förbättring för vissa föräldrar och en försämring för andra.

För de bidragsansvariga föräldrar som umgås med sina barn ofta men under korta perioder (understigande fem hela dygn i följd) innebär det en förbättring. Bidragsansvariga föräldrar som t.ex. har sina barn hos sig två hela dygn i följd tre gånger i månaden eller sex hela dygn en månad, dock inte i följd får i dag som huvudregel inte göra något avdrag på det underhållsbidrag som skall betalas. Med utredningens förslag får de rätt till sådant avdrag.

För de föräldrar som umgås med sina barn mera sällan med där umgängesperioderna omfattar minst fem men inte sex hela dygn innebär förslaget en försämring. Bidragsansvariga föräldrar som t.ex. har barnet hos sig vid ett enda tillfälle under en månad men då i fem hela dygn får i dag göra ett avdrag på det underhållsbidrag som skall betalas. Denna avdragsrätt faller som regel bort med utredningens förslag.

Förslaget löser inte det problem som består i att umgängesavdrag i vissa fall kan leda till konflikter mellan föräldrarna. Inte heller löser förslaget problemet med att avdragets storlek knappast motsvarar de verkliga kostnaderna för barnets vistelse hos den bidragsansvariga föräldern.

12.5 Andra reformfrågor

Enligt de nuvarande reglerna är avdragets storlek helt beroende av underhållsbidragets storlek. Detta förhållande har kritiserats av bl.a. Gösta Walin som uttalat att bestämmelsen är godtycklig och slår blint (Föräldrabalken och internationell föräldrarätt, 4:e uppl. 1986, s. 221 not 1). Vid höga underhållsbidrag blir avdraget stort, vid lägre underhållsbidrag blir avdraget mindre och i de fall den bidragsansvariga föräldern saknar förmåga att betala något underhållsbidrag - och är i störst behov av kompensation för umgänget - lämnas inte någon ekonomisk lindring alls. På motsvarande sätt drabbas barnet olika hårt eller inte alls av umgängesavdraget. Är underhållsbidraget fastställt till 1 173 kr per månad minskas bidraget med 29 kr för varje dag som barnet vistas hos den bidragsansvarige. Är underhållsbidraget däremot fastställt till noll kr blir något avdrag på bidragsförskottet inte aktuellt.

Enligt utredningens mening skulle det innebära fördelar om man knöt umgängesavdraget till bidragsförskottsnivån i stället för till underhållsbidragets belopp i de fall underhållsbidraget är bestämt till ett belopp som ligger under bidragsförskottsnivån.

Ett sådant ordning, som alltså syftar till att öka kompensationen för de bidragsansvariga med svag ekonomi (men som även - om man vill ha ett enkelt system - kommer övriga bidragsansvariga med låga underhållsbidrag till godo), skulle helst kombineras med en rätt för de bidragsansvariga föräldrar som inte har förmåga att betala något underhållsbidrag alls eller endast ett mycket litet underhållsbidrag, att få beloppet utbetalat till sig.

Kompensation för umgängeskostnader i form av avdrag/bidrag skulle då i normalfallet per dygn uppgå till 1/40 av bidragsförskottets belopp. Motsvarande belopp skulle dras av vid utbetalningen av bidragsförskottet till barnet.

En sådan ändring skulle innebära en omfördelning mellan föräldrarna av bidragsförskottet. Detta skulle innebära en ekonomisk förbättring för många bidragsansvariga föräldrar jämfört med i dag. På motsvarande sätt skulle det innebära en försämring för många boföräldrar.

En stor del av de föräldrar som betalar ett lågt underhållsbidrag lever under små ekonomiska omständigheter. Detta gäller naturligtvis i än högre grad bidragsansvariga föräldrar som saknar förmåga att betala något underhållsbidrag alls. Den ekonomiska situationen kan dock vara lika eller mer pressad för boförälderhushållet. Den förälder som ålagts att betala underhållsbidrag har alltid först fått behålla medel till sin egen försörjning. Boföräldern kan vara utan täckning även för dessa. Boföräldrarna har det också generellt sett sämre ekonomiskt än de bidragsansvariga. Utredningen har därför stannat för att inte lägga fram något förslag i denna riktning. Det statsfinansiella läget medger inte heller att det allmänna nu tar på sig de administrationskostnader som skulle bli följden av en sådan reform.

Utredningen vill slutligen i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på problemet med växelvis boende. Det är i dag inte ovanligt att barnet bor varaktigt hos båda sina föräldrar trots att dessa bor på skilda håll.

I de fall barnet bor varaktigt tillsammans med båda sina föräldrar kan inte någon av föräldrarna förpliktas att betala underhållsbidrag (från bestämmelsen i 7 kap. 6 § FB bortses). Inte heller kan bidragsförskott utgå i dessa situationer.

I dessa fall kan det visserligen te sig naturligt att varje förälder fullgör sin underhållsskyldighet genom att svara för barnets kostnader under den tid barnet vistas hos föräldern.

Denna ordning kan emellertid uppmuntra till fusk. Enligt Lars Bejstam lär det förekomma att föräldrar, vilka efter en separation har för avsikt att låta barnet bo i lika stor utsträckning hos dem båda, av socialtjänsten uppmanas att inte uppge detta för försäkringskassan (Bidragsförskott, 1994, s. 95). Syftet med en sådan uppmaning är givetvis att förhindra att kassan får vetskap om att rätt till bidragsförskott inte föreligger och att underlätta föräldrarnas ekonomiska situation.

Den nuvarande ordningen kan också göra att föräldrarna av ekonomiska skäl väljer att inte låta barnet bo på det sätt som är bäst för barnet.

Olägenheterna blir särskilt påtagliga i de fall där den ena föräldern har det väsentligt mycket bättre ekonomiskt än den andra föräldern. Situationen är likartad den som föreligger när ett av barnen bor stadigvarande hos modern medan ett barn bor stadigvarande hos fadern. I sådana fall fastställs underhållsbidrag för båda barnen och båda barnen har rätt till bidragsförskott. En annan sak är att de löpande underhållsbidragsbetalningarna kan kvittas genom överenskommelse månad för månad.

En möjlig lösning på det aktuella problemet vore att låta bestämmelserna om föräldrars bidragsskyldighet i 7 kap. 2 § FB omfatta även dessa fall. Båda föräldrarna skulle alltså betala underhållsbidrag för barnet till varandra, dock med möjlighet att kvitta betalningarna månad för månad. Bidragsförskott skulle kunna utgå med halva beloppet till resp. förälder.

Inte heller den här skisserade reformen är möjlig med det statsfinansiella läge som råder i dag.

13 Avgörande av tvistiga mål om underhållsbidrag utan huvudförhandling

Utredningens förslag: Tingsrätterna skall kunna avgöra även tvistiga frågor om underhållsbidrag utan huvudförhandling när en sådan fråga handläggs inom ramen för ett mål om äktenskapsskillnad eller ett mål om vårdnad. För att frågan skall få avgöras utan huvudförhandling fordras att en sådan förhandling inte behövs med hänsyn till utredningen och inte heller begärs av någon part.

13.1 Inledning

Frågor om underhållsbidrag handläggs ofta i mål om äktenskapsskillnad. En vanlig situation är att makarna är ense i samtliga frågor utom beträffande underhållsbidrag till barnen. Domstolen kan då med stöd av 14 kap. 12 § ÄktB meddela deldom utan huvudförhandling - på handlingarna - i äktenskapsskillnadsfrågan och i de frågor som makarna är överens om. Däremot kan dom inte samtidigt meddelas på handlingarna i frågan om underhållsbidrag om denna är tvistig, inte ens om alla uppgifter finns och parternas inställning framgår av handlingarna. Rätten kan i stället, när de indispositiva delarna av målet är avgjorda, ta upp frågan om underhållsbidrag för sig och avgöra den på handlingarna enligt RB:s regler för dispositiva tvistemål.

I utredningens uppdrag ingår att överväga om reglerna i ÄktB och RB kan samordnas så att frågorna kan avgöras på handlingarna i ett sammanhang.

13.2 Nuvarande ordning

13.2.1 Dispositiva och indispositiva mål

Man skiljer mellan två grupper av tvistemål; mål där förlikning om saken är tillåten (dispositiva mål) och mål där förlikning om saken inte är tillåten (indispositiva mål).

Utmärkande för de dispositiva målen är att handläggningen av dessa i hög grad präglas av dispositionsprincipen. Parterna bestämmer själva ramen för processen genom sina yrkanden och medgivanden. Vitsordar en part riktigheten av en uppgift som motparten lämnat skall domstolen lägga denna uppgift till grund för sitt avgörande utan att göra någon egen prövning av om uppgiften är riktig eller inte. Mål om underhåll till barn anses vara i huvudsak dispositiva (Agell, A., Underhåll till barn och make, 4:e uppl. 1988, s. 40 och där gjorda hänvisningar).

Att ett mål är indispositivt innebär motsatsen. I indispositiva mål kan domstolens dom inte ersättas av ett avtal mellan parterna. I sådana mål skall domstolen själv undersöka vilka faktiska förhållanden som är riktiga. Exempel på indispositiva mål är mål om äktenskapsskillnad, mål om faderskap och mål om vårdnaden om barn.

13.2.2 Allmänt om avgörande av mål utan huvudförhandling

Tvistemålsprocessen enligt RB präglas i stor utsträckning av muntlighetsprincipen. Som huvudregel gäller att huvudförhandling skall hållas innan rätten avgör ett mål.

Rätten får emellertid i vissa fall avgöra ett mål utan sådan förhandling. I vilka fall detta är möjligt i tingsrätt framgår av 42 kap. 5 och 18 §§ RB. Av intresse här är att rätten får avgöra ett mål utan huvudförhandling om en sådan förhandling inte behövs med hänsyn till utredningen i målet och inte heller begärs av någon av parterna (42 kap. 18 § första stycket 5 RB).

Denna möjlighet att avgöra tvistiga mål utan huvudförhandling infördes genom en lagändring år 1987. Möjligheten avser framför allt sådana mål där det inte råder någon oenighet mellan parterna rörande de faktiska omständigheterna i målet, utan där tvisten rör den rättsliga bedömningen av dessa omständigheter (prop. 1986/87:89 s. 81, 82 och 210). I förarbetena nämndes särskilt mål om underhållsbidrag som en andelsmässigt stor målgrupp som skulle kunna avgöras på handlingarna.

Möjligheten är inte inskränkt till dispositiva mål. Utrymmet för att avgöra indispositiva tvistemål utan huvudförhandling - vid sidan av de mål där tvist

inte föreligger - torde dock i praktiken vara begränsat, med hänsyn till att utredningen normalt kräver muntlighet (SOU 1982:26 s. 96).

Bestämmelserna i RB är tillämpliga också vid handläggningen av frågor som behandlas i ÄktB och FB i den mån särskilda regler inte ges i dessa balkar.

Vad gäller möjligheten att avgöra mål utan huvudförhandling i tingsrätt finns sådana särbestämmelser intagna i bl.a. 14 kap. 12 § ÄktB och 6 kap. 17 § fjärde stycket FB. Dessa bestämmelser tas upp i avsnitt 13.2.5.

Innan ett mål avgörs (vare sig det sker efter huvudförhandling eller utan huvudförhandling) skall förberedelse ha ägt rum. Förberedelsen sker vid sammanträde eller genom skriftväxling eller annan handläggning.

Tingsrättens avgöranden i familjemål får överklagas till hovrätten. I vilka fall hovrätten får avgöra ett tvistemål utan huvudförhandling framgår av 50 kap. 13 § RB. I paragrafen föreskrivs bl.a. att mål (såväl dispositiva som indispositiva) får avgöras utan huvudförhandling om båda parter begärt det eller förklarat att de inte har något att invända mot det. Bestämmelsen är fakultativ, dvs. hovrätten har alltid rätt att hålla huvudförhandling, om det behövs för att utredningen skall bli tillfredsställande.

13.2.3 Domförhetsregler

När ett mål avgörs utan huvudförhandling är tingsrätten domför med en lagfaren domare.

Vid huvudförhandling i äktenskapsmål och mål om underhåll enligt ÄktB skall rätten som huvudregel bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Annan sammansättning kan dock komma i fråga i två fall. Det första är när huvudförhandlingen hålls i förenklad form i omedelbart samband med den muntliga förberedelsen eller inom en viss tid efter dess avslutande (42 kap. 20 § RB). Rätten skall då bestå av en lagfaren domare. Det andra fallet är om rätten anser att det är tillräckligt att en domare sitter i rätten och parterna samtycker till det eller målet är av enkel beskaffenhet. Detta följer av 14 kap. 17 § ÄktB jämförd med 1 kap. 3 a § andra och tredje styckena RB. Domförhetsreglerna gäller även beträffande andra mål som handläggs i samma rättegång.

Som exempel på mål som inte sällan är så enkla att de bör kunna avgöras av en lagfaren domare oavsett om parterna samtycker till det nämns i förarbetena till 1 kap. 3 a § RB i dess nuvarande lydelse mål om underhållsbidrag till barn (prop. 1988/89:95 s. 75 och 76).

Överklagas målet till hovrätten är hovrätten domför med tre lagfarna domare och två nämndemän. Har målet i tingsrätten avgjorts utan nämndemän, är hovrätten dock domför även med enbart lagfarna domare (tre stycken). Detsamma gäller vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling. Bestämmelser om hovrättens domförhet finns i 14 kap. 18 § ÄktB.

Samma regler om domförhet gäller i mål om faderskap, vårdnad, umgänge och underhåll till barn. Detta följer av 20 kap. 1 § FB.

13.2.4 Avgörande av rena underhållsmål

Fråga om underhåll till barn kan förekomma som ett särskilt mål.

Sådana mål kan avgöras utan huvudförhandling i enlighet med vad som följer av bestämmelserna i RB. Anses huvudförhandling inte behövlig med hänsyn till utredningen i målet och begär ingen av parterna att sådan förhandling skall hållas kan således även tvistiga mål om underhåll avgöras på handlingarna (42 kap. 18 § första stycket 5).

Som tidigare sagts är möjligheten avsedd att komma till användning när de faktiska omständigheterna inte är tvistiga utan tvisten gäller den rättsliga bedömningen av dessa omständigheter.

13.2.5 Avgörande av s.k. blandade mål

Frågor om underhåll till barn kan prövas i mål om fastställande av faderskapet till barnet, äktenskapsmål (dvs. mål om äktenskapsskillnad och mål där talan förs om fastställelse av att ett äktenskap består eller inte består) och mål om vårdnaden om barnet (7 kap 12 § och 6 kap. 17 § tredje stycket FB samt 14 kap. 5 § ÄktB). Faderskapsmål, äktenskapsmål och vårdnadsmål är indispositiva. Dispositiva och indispositiva frågor kan således komma att handläggas i samma rättegång (s.k. blandade mål).

I mål om äktenskapsskillnad kan även frågan om underhållsbidrag till make prövas (14 kap. 5 § ÄktB). Mål om äktenskapsskillnad kan alltså även på detta sätt bli ett s.k. blandat mål.

Uttryckliga lagregler rörande handläggningen av mål där indispositiva och dispositiva frågor handläggs i en rättegång saknas i fråga om tvistemål. Det har i doktrinen och i praktiken ansetts att det i sådana fall skulle bli alltför komplicerat att för målets olika delar tillämpa olika regler rörande *förfarandet* t.ex. vad gäller kallelse till förhandling, påföljd för utevaro och målets avgörande. I fråga om förfarandet tillämpas därför de regler som gäller för det indispositiva målet. Den dispositiva frågan om underhållsbidrag kan därför t.ex. inte bli föremål för tredskodom när den handläggs tillsammans med den indispositiva frågan. Dispositionsprincipen tillämpas däremot i fråga om det *processmaterial*, som läggs till grund för domen i underhållsfrågan (Ekelöf, P. O. och Boman, R., Rättegång, Första häftet, 7:e uppl. 1990, s. 56 och 57 och Ekelöf, Andra häftet, 7:e uppl. 1985, s. 156, SOU 1982:26 s. 240 och 241 samt - angående återkallande av talan - NJA 1985 s. 338).

Så snart de båda frågorna skilts åt, t.ex. efter deldom i äktenskapsskillnads-

frågan, börjar man i den dispositiva frågan följa reglerna för dispositiva tvistemål.

I de blandade målen på familjerättens område kommer det i princip aldrig i fråga att man avgör den dispositiva frågan före den indispositiva. Det är ju inte möjligt att besluta i underhållsfrågan förrän t.ex. äktenskapsskillnads- eller vårdnadsfrågan är avgjord.

Som tidigare sagts innehåller ÄktB och FB vissa särbestämmelser om måls avgörande utan huvudförhandling.

Enligt 14 kap. 12 § ÄktB får mål om äktenskapsskillnad prövas utan huvudförhandling när makarna eller en av dem yrkar äktenskapsskillnad. Detta gäller också andra frågor i målet, om makarna är överens om dem. Med hänsyn till innehållet i denna bestämmelse synes huvudförhandling inte kunna undvaras så länge en tvistig underhållsfråga handläggs inom ramen för ett mål om äktenskapsskillnad (Tottie, L., Äktenskapsbalken och promulgationslag m.m., 1990, s. 502).

Skillnadsfrågan kan prövas utan huvudförhandling och avgöras genom deldom. Den tvistiga frågan om underhåll kan sedan handläggas för sig. Underhållsfrågan blir då i fortsättningen inte att betrakta som en del av ett äktenskapsmål, utan handläggs enligt de processuella regler som gäller för rena underhållsmål (prop. 1986/87:1 s. 212; se avsnitt 13.2.4). Frågan kan då avgöras utan huvudförhandling enligt RB:s bestämmelser.

Vad gäller vårdnadsmålen föreskrivs i 6 kap. 17 § fjärde stycket FB att dom i mål om vårdnad och umgänge får meddelas utan huvudförhandling om parterna är överens i saken. Huvudförhandling torde alltså inte kunna undvaras så länge en tvistig underhållsfråga handläggs inom ramen för ett vårdnadsmål.

För mål om fastställande av faderskap till barn saknas särskilda bestämmelser om måls avgörande utan huvudförhandling. RB:s bestämmelser härom är därför tillämpliga. Att faderskapsmål avgörs utan huvudförhandling förekommer dock sällan. Utredningen kräver ofta en sådan förhandling.

13.3 Överväganden och förslag

Vid domstolsprocesser angående underhållsbidrag är det vanligt att parterna vitsordar varandras uppgifter om ekonomiska förhållanden m.m. Tvisten gäller den rättsliga bedömningen av dessa omständigheter. Skall avbetalning på en viss skuld beaktas när underhållsbidraget bestäms? Är omständigheterna sådana att en förälder skall få tillgodoräkna sig en bostadskostnad som är högre än den enligt Socialstyrelsens och RFV:s normer högsta godtagbara?

Frågorna torde alltså ofta vara väl lämpade för att avgöras utan huvudförhandling. Såvitt utredningen kunnat utröna har någon kritik inte heller riktats mot 1987 års reform.

Däremot kan man diskutera vilken betydelse möjligheterna att avgöra tvistiga underhållsfrågor utan huvudförhandling har fått i praktiken. I de flesta fall, särskilt om parterna för sin egen talan, torde ett sammanträde (direkt inför rätten eller per telefon) fordras för att klargöra parternas inställning till olika relevanta fakta m.m. Och efter ett sådant sammanträde torde rätten som regel, även om det i och för sig skulle vara möjligt att avgöra målet på handlingarna, hålla omedelbar huvudförhandling, om målet kan avgöras i anslutning till sammanträdet (prop. 1986/87:89 s. 211).

Utredningen kan inte finna några sakskäl för att låta möjligheten att avgöra en tvistig fråga om underhåll utan huvudförhandling vara avhängig av om frågan förekommer som ett särskilt mål eller handläggs inom ramen för ett mål om äktenskapsskillnad eller ett mål om vårdnad. Underhållsfrågan är ju av samma karaktär i båda fallen. De möjligheter som numera finns att avgöra tvistiga underhållsmål på handlingarna enligt 42 kap. 18 § första stycket 5 RB bör gälla även när underhållsfrågan handläggs i ett indispositivt tvistemål. Bestämmelserna i ÄktB och FB medför emellertid att underhållsfrågan kan avgöras utan huvudförhandling endast om parterna är helt överens i frågan. Först sedan deldom på äktenskapsskillnad eller vårdnad har meddelats kan den tvistiga underhållsfrågan avgöras på handlingarna enligt RB:s regler för tvistemål.

Utredningen föreslår således att det skall bli möjligt att avgöra tvistiga underhållsfrågor utan huvudförhandling samtidigt med äktenskapsskillnadsfrågan eller vårdnadsfrågan.

Möjligheten att avgöra tvistiga underhållsfrågor som handläggs inom ramen för ett äktenskapsskillnadsmål eller ett vårdnadsmål utan huvudförhandling bör överensstämma med den möjlighet som numera finns att avgöra rena underhållsmål utan sådan förhandling enligt 42 kap. 18 § första stycket 5 RB.

En första förutsättning för att ett tvistigt mål skall få avgöras utan huvudförhandling är enligt denna bestämmelse att en sådan förhandling inte behövs med hänsyn till utredningen i målet. Möjligheterna att avgöra ett mål utan huvudförhandling kan alltså t.ex. begränsas av att muntlig bevisning skall tas upp. Även i andra fall kan en huvudförhandling behöva hållas med hänsyn till utredningen. Så kan vara fallet när det kan antas vara till fördel för målets utredning att parterna får utveckla sin talan muntligen vid en förhandling eller plädera på detta sätt. Särskilt torde så ofta vara fallet, när någon av parterna processar utan ombud (prop. 1986/87:89 s. 210).

Enligt bestämmelsen har parterna vidare tillagts en absolut rätt att få huvudförhandling. Om någon av parterna begär det skall huvudförhandling sålunda alltid hållas. Detta bör gälla även med utredningens förslag att tvistiga underhållsfrågor skall kunna avgöras utan huvudförhandling samtidigt med äktenskapsskillnadsfrågan eller vårdnadsfrågan.

Även om möjligheterna att avgöra mål utan huvudförhandling utökas på det sätt som här föreslås innebär det inte att ett rent skriftligt förfarande kommer

att gälla.

Huvudregeln i 42 kap. 9 § RB är visserligen att svaromål skall avges skriftligen. När väl ett skriftligt svaromål inkommit skall emellertid som regel ett sammanträde hållas. Endast om det är lämpligare med hänsyn till målets beskaffenhet får rätten välja att fortsätta förberedelsen genom skriftväxling. Processar en part utan ombud torde det i detta skede av förberedelsen vara allra vanligast att ett sammanträde hålls.

Om förberedelsen varit skriftlig eller muntlig spelar i och för sig inte någon roll när man bestämmer om ett mål kan avgöras utan huvudförhandling. I praktiken torde förberedelseformen emellertid spela en roll såtillvida att det ofta fordras ett sammanträde (inför rätten eller per telefon) för att få fram den utredning som behövs, t.ex. för att konstatera om alla relevanta omständigheter är ostridiga. (I de fall man hållit sammanträde för förberedelse torde man i de här avsedda fallen som regel också hålla huvudförhandling i förenklad form i omedelbar anslutning till förberedelsen eller inom viss kortare tid efter dess avslutande. Att avgöra målet på handlingarna blir då inte aktuellt.)

Förslaget innebär inte heller att tvistiga frågor om underhåll framdeles kommer att avgöras utan medverkan av nämndemän i en mycket större omfattning än i dag. De fall som kan komma i fråga för avgörande på handlingarna torde vara de som redan i dag avgörs av en lagfaren domare ensam antingen genom att frågan avgörs på handlingarna efter det att andra delar av målet avdömts genom deldom (se avsnitt 13.1) eller efter huvudförhandling med ensamdomare enligt bestämmelserna i 1 kap. 3 a § andra och tredje styckena RB.

Även andra tvistiga frågor i målen bör kunna behandlas på samma sätt som underhåll. Utredningen tänker då främst på frågor som har med makarnas ekonomiska förhållanden att göra, dvs. tvistiga frågor om kvarsittanderätt och förordnande av bodelningsförrättare. Dessa frågor torde inte sällan vara av sådant slag att de lämpar sig för avgörande utan huvudförhandling. Att överväga en sådan utvidgning av möjligheterna till avgörande på handlingarna ligger emellertid utom ramen för utredningens uppdrag.

14 Ändring av underhållsbidrag som fastställts

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att ett fastställt underhållsbidrag fritt skall få omprövas efter fyra år. I dag gäller en sexårsfrist. Vidare föreslår utredningen att ett underhållsbidrag, när förhållandena ändrats, skall få jämkas för förfluten tid även på så sätt att underhållsbidraget höjs. Är parterna inte ense kan en domstol i dag vid ändrade förhållanden endast sätta ned eller ta bort obetalda underhållsbidrag för förfluten tid.

14.1 Gällande rätt

Underhållsbidrag ändras normalt automatiskt med hänsyn till ändringarna i penningvärdet. Om föräldrarna har avtalat att underhållsbidrag skall utgå med ett visst belopp behöver de alltså inte ändra avtalet för att beloppet skall ändras med hänsyn till förändringarna i penningvärdet. Motsvarande gäller när underhållsbidrag har bestämts genom en dom.

Vidare har föräldrarna alltid möjlighet att själva ändra vad som tidigare bestämts om underhållsbidrag. Om de är överens kan de alltså besluta att något annat skall gälla än vad de tidigare träffat avtal om eller än vad en domstol bestämt i en dom.

Om föräldrarna däremot inte är ense om att ändra vad som gäller sedan tidigare kan den ena alltid få till stånd en *omprövning* av ett löpande underhållsbidrag när det har varit oförändrat under sex år (7 kap. 10 § tredje stycket FB).

Om det inte har gått så lång tid som sex år måste den som vill få till stånd en ändring visa att förhållandena har ändrats. Domstolen kan nämligen *jämka*

domar och avtal om ändring i förhållandena föranleder det (7 kap. 10 § första stycket FB).

I fråga om avtal om underhåll gäller slutligen att ett avtal kan jämkas om det är oskäligt med hänsyn till omständigheterna vid dess tillkomst och förhållandena i övrigt (7 kap. 10 § andra stycket FB).

Från avtalslagens ogiltighetsregler, som kan vara analogt tillämpliga även inom familjerätten, bortses här.

14.2 Bakgrund till de nuvarande reglerna

I förarbetena till 1979 års underhållsreform angavs den naturliga utgångspunkten vara att domar och avtal om underhållsbidrag borde ligga fast för framtiden. En sådan ordning, framhölls det, var ägnad att ge stabilitet åt parternas ekonomiska planering och främja önskvärd eftertanke inför avtal och rättegångar om underhållsbidrag. Samtidigt ansågs det uppenbart att man måste tillåta ganska långtgående avsteg från denna utgångspunkt. Hänsynen till barnets bästa och intresset av att belastningen på föräldrarnas ekonomi blir rättvis och från social synpunkt rimlig bedömdes kräva att underhållsbidragen anpassades till ändrade förutsättningar (prop. 1978/79:12 s. 116).

Före år 1977 fanns det i FB ett krav på att ändringen skulle vara *väsentlig* för att kunna föranleda en ändring av underhållsbidraget. Inte heller efter lagändringen kan dock varje förändring åberopas som grund för jämkning. Under förarbetena framhölls att en förutsättning är att bidraget med hänsyn till de ändrade förhållandena inte framstår som rimligt samt att förändringen inte är tillfällig och att den är något så när betydelsefull. Vidare kan inte omständigheter som varit kända eller kunnat förutses av parterna när underhållsbidraget bestämdes föranleda jämkning (bet. 1975/76:LU33 s. 97, 130 och 131).

Vid 1979 års underhållsreform instämde departementschefen i vad som tidigare uttalats (prop. 1978/79:12 s. 116). Lagrådet underströk att jämkning på grund av ändrade förhållanden av praktiska skäl inte kan komma i fråga vid varje förändring av någon av de faktorer som inverkar på bidragets storlek. Det måste, sades det, krävas att förändringen är av något så när stor betydelse och att den går utöver vad man får räkna med som normala variationer (a. prop. s. 398).

Frågan om jämkning på grund av ändrade förhållanden har efter reformen prövats av HD i rättsfallen NJA 1981 s. 1215, 1982 s. 133, 1983 s. 194 och 1983 s. 678 samt i ett beslut den 8 november 1994 (beslut nr ST 248 i mål nr T 405/93).

Den genomgång av underrättspraxis som utredningen har gjort och de kontakter utredningen har haft med domare och med tjänstemän på försäkringskassorna ger vid handen att bestämmelsen i praxis getts en tämligen generös tillämp-

ning.

Efter sex år kan ett avtal eller en dom om underhållsbidrag dessutom fritt omprövas.

Bakom denna bestämmelse ligger önskan att anpassa underhållsbidragen efter de verkliga förhållandena; och då särskilt barnets behov som stiger med barnets ålder (a. prop. s. 116 och 117). Även i övrigt har det ansetts motiverat att medge fri omprövning av ett fastställt underhållsbidrag när det utgått med oförändrat belopp under en längre tid.

Varför man stannat vid just sex år framgår inte av förarbetena.

I Norge, vars bestämmelser utredningen har studerat särskilt, finns över huvud taget inte någon tidsfrist.

14.3 Överväganden och förslag

14.3.1 Sexårsfristen

Som framgått kan ett löpande underhållsbidrag i dag alltid omprövas efter sex år.

En första fråga är naturligtvis om en bestämmelse som medger fri omprövning efter en viss tid fyller någon praktisk funktion eller om den kan tas bort.

Utredningens bedömning är att en sådan bestämmelse behövs. Även om förhållandena inte har ändrats kan det vara motiverat att bidraget kan omprövas när en viss tid har förflutit. Underhållsbidraget kan t.ex. redan från början ha blivit fastställt till ett lägre eller högre belopp än vad reglerna i FB skulle ha lett till. Den bidragsansvarige kan ha åtagit sig att betala ett högre belopp än vad som följer av reglerna i FB. Barnet kan ha godtagit ett lägre belopp. Är underhållsbidraget fastställt av en domstol kan beloppet ha satts för lågt eller för högt beroende på parternas processföring. Underhållsbidraget kan också behöva anpassas till barnets - med stigande ålder - ökade behov.

En annan fråga är om sexårsfristen bör förkortas.

Hur vanligt det är att ett underhållsbidrag ligger för högt eller för lågt utan att det i praktiken finns några möjligheter att få det ändrat kan inte sägas. En genomgång av bidragsförskottsärenden i slutet av år 1993 vid Göteborgs allmänna försäkringskassa för 590 barn gav vid handen att underhållsbidragen rätteligen borde höjas för 44 barn (med i genomsnitt 341 kr i månaden) och sänkas för åtta barn (med i genomsnitt 620 kr i månaden), men att detta inte var möjligt eftersom sex år inte hade förflutit och förhållandena inte hade förändrats.

Såväl för föräldrarna som för barnen i de åldrar som här är aktuella förefaller sex år vara en väl lång tid.

Fyra år anser utredningen utgöra en bättre avvägning mellan intresset av att

anpassa underhållsbidragen efter de verkliga förhållandena och bl.a. föräldrarnas intresse av att kunna planera sin ekonomi på längre sikt.

Möjligheterna till fri omprövning föreslås alltså bli utökade.

För den enskilde som vill få till stånd en ändring innebär detta en lättnad genom att han eller hon inte behöver åberopa och visa att förhållandena har ändrats.

För domstolarna kommer reformen att medföra en viss ökning i måltillströmningen. Denna bedöms dock bli tämligen marginell.

I de fall domstolen oavsett den föreslagna ändringen skulle haft att pröva frågan om en ändring av underhållsbidraget medför förslaget inte något ökat arbete. Har det skett en sådan ändring av förhållandena att underhållsbidraget därför bör ändras innebär ju dagens system bara att domstolen måste göra två tankeoperationer för att komma fram till en ändring av underhållsbidraget. Först måste domstolen ta ställning till om förhållandena har ändrats och därefter måste den bestämma storleken av underhållsbidraget. Med den föreslagna reformen skulle domstolarna kunna ändra underhållsbidragets storlek redan efter fyra år utan att först pröva om förhållandena ändrats.

Har det inte skett en sådan förändring ogillar domstolen i dag käromålet med hänvisning till förändringsregeln i 7 kap. 10 § första stycket FB (och att det inte har förflutit minst sex år). Hade underhållsbidraget fritt kunnat omprövas är det troligt att man skulle komma till samma resultat - ogillande av käromålet - med ungefär samma tankearbete som i dag, men med en motivering som är mera tillfredsställande för käranden; hans eller hennes talan har fått en "riktig" prövning i sak.

14.3.2 Jämkning för förfluten tid

Jämkning på den grunden att ett underhålls*avtal* är oskäligt kan ske utan begränsningar även för förfluten tid. Barnet kan dock åläggas att betala tillbaka underhållsbidrag som betalats endast om det finns särskilda skäl.

Enligt förarbetena bör det vara möjligt att jämka ett avtal som grundats på oriktiga uppgifter, oavsett om dessa lämnats i god tro eller inte, om avtalet med hänsyn till omständigheterna även i övrigt är oskäligt (prop. 1978/79:12 s. 118).

Annars är möjligheterna för en domstol att jämka ett underhållsbidrag för förfluten tid tämligen små.

Vid ändrade förhållanden får, för tid innan talan väckts vid domstol, jämkning mot parts bestridande göras endast på så sätt att obetalda bidrag sätts ned eller tas bort. Det är alltså inte möjligt att i dessa fall *sätta ned* ett underhållsbidrag *som betalats*. Har barnet väl fått sitt underhållsbidrag behöver det inte befara att på grund av ändrade förhållanden få betala tillbaka något av vad som uppburits.(Huruvida underhållsbidraget kan anses betalt genom medel som influtit

genom införsel eller utmätning är oklart. Gösta Walin är av den uppfattningen att åtgärden kan bringas att återgå genom beslut om retroaktiv jämkning, se Föräldrabalken och internationell föräldrarätt, 4:e uppl. 1986, s. 235 not 1.) Inte heller är det möjligt att *höja* ett underhållsbidrag för förfluten tid (vare sig bidraget betalats eller inte).

Vad gäller den möjlighet som föreligger att helt eller delvis sätta ned obetalda underhållsbidrag anfördes bl.a. följande i förarbetena (a. prop. s. 119).

> När bidragsskyldigheten prövas måste en bedömning göras av föräldrarnas framtida ekonomi. Blir den underhållsskyldiges ekonomi sämre än som förutsågs, innebär det att han kan få svårt att fullgöra sin skyldighet. Förhoppningar inför framtiden kan göra att han dröjer med att begära jämkning. Skuldbördan kan under tiden växa till betydande belopp. Främst med tanke på sådana situationer föreslår jag att, om förhållandena har ändrats sedan underhållsbidraget bestämdes, jämkning får ske av förfallna belopp som inte har blivit betalda.

Möjligheterna att medge jämkning för tiden innan talan väckts bör, enligt förarbetena, begagnas med återhållsamhet. Man pekar också på att jämkningsmöjligheten bör begagnas med tillbörligt beaktande av den underhållsberättigades intresse att ha kvar sin fordran.

Att redan betalda bidrag inte får krävas tillbaka får anses naturligt med hänsyn till barnets intresse.

En fråga som emellertid bör tas upp är om en möjlighet till retroaktiva höjningar bör införas.

De ändrade förhållandena kan i vissa fall motivera en retroaktiv *höjning* av underhållsbidraget. Om t.ex. den bidragsansvariga föräldern inte underrättar barnet/boföräldern om att hans eller hennes ekonomiska förhållanden har förbättrats (jämfört med vad som förutsågs när bidragsskyldigheten bestämdes), synes det knappast rimligt att som i dag helt avskära barnet från möjligheten att få högre underhåll från och med tidpunkten för de ändrade förhållandena. Detta framhöll Socialstyrelsen i samband med 1979 års underhållsreform. Något angeläget behov av att införa en sådan möjlighet ansågs då inte föreligga (a. prop. s. 119). Det framhölls att underhållsbidraget i första hand tjänar syftet att tillgodose det löpande behovet av medel för uppehälle.

Som närmare utvecklas i kapitel 21 har den omständigheten att underhållsbidrag är inriktade på ett aktuellt behov inte bärkraft när det allmänna förskotterat underhållsbidraget, dvs. när bidragsförskott har utgått; fordringen närmar sig då en "vanlig" penningfordring. Också barnet själv har emellertid ett berättigat önskemål att få ett högre underhållsbidrag även för förfluten tid, om beräkningsreglerna i FB skulle leda till en höjning. Vill barnet inte utnyttja bidragsförskottssystemet eller skulle underhållsbidraget ha överstigit bidragsförskottsnivån medför det lägre underhållsbidraget en standardsänkning för

barnet och ett ökat ekonomiskt tryck på boföräldern. Både barnet och det allmänna har alltså ett intresse av att underhållsbidraget sätts till ett korrekt belopp i enlighet med reglerna i FB och detta även om det sker i efterhand.

Också de svårigheter ett barn kan ha att få fram uppgifter om den bidragsansvariga förälderns ekonomiska situation talar för att en möjlighet till retroaktiva höjningar införs. Med en sådan bestämmelse skulle en förälder inte kunna dra fördel av att undanhålla upplysningar om sin förbättrade ekonomi i lika stor utsträckning som i dag.

Utredningen anser mot bakgrund av vad som nu har sagts att det bör införas en möjlighet att få underhållsbidrag höjda även för förfluten tid när förhållandena har ändrats.

Förslaget tar endast sikte på underhåll till barn. En motsvarande bestämmelse beträffande underhåll till make finns dock i 6 kap. 11 § ÄktB.

15 Skyldighet att upplysa om omständigheter som påverkar underhållsbidragets storlek

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att det i anslutning till reglerna om underhållsbidrag skall införas en bestämmelse om att föräldrarna och barnet skall lämna varandra de upplysningar som är av betydelse för underhållsskyldigheten. Vidare diskuterar utredningen det stränga beviskrav som i praxis har lagts på barnet i mål om underhållsbidrag. Utredningen är emellertid inte beredd att lägga fram något författningsförslag för att lätta detta krav.

15.1 Inledning

I dag kan det i vissa fall vara svårt för barnet och föräldrarna att få fram tillräckliga och korrekta uppgifter om varandras aktuella personliga och ekonomiska förhållanden. Det kan t.ex. vara så att den bidragsansvariga föräldern håller sig undan eller av annat skäl inte går att nå, att han eller hon vägrar lämna uppgifter om sin ekonomi eller lämnar oriktiga uppgifter om sina förhållanden. Dessa svårigheter och vad man kan göra för att minska dem diskuteras i detta kapitel.

15.2 Nuvarande ordning

Föräldrarnas ekonomiska förmåga är en av de omständigheter som man skall ta hänsyn till när underhållsbidrag till barn bestäms. Detta föreskrivs i 7 kap. 1 §

FB. Av bestämmelsen följer att en förälder som saknar ekonomiska förutsättningar att bidra till sitt barns underhåll inte heller är underhållsskyldig (prop. 1978/79:12 s. 153 och 422 f).

Den ekonomiska förmågan kommer som regel till uttryck i den inkomst som föräldern faktiskt har. Underhållsskyldigheten kan dock i vissa situationer bestämmas utan hänsyn till den inkomst föräldern faktiskt har. Detta gäller när föräldern utan godtagbar anledning underlåter att skaffa sig inkomster som sätter honom eller henne i stånd att bidra till barnets underhåll. Man bestämmer då underhållsskyldigheten med hänsyn till den verkliga *förvärvsförmågan*.

Ett barn som yrkar underhållsbidrag har bevisbördan för bl.a. den bidragsansvariga förälderns ekonomiska förmåga. Här gör sig utredningssvårigheter i vissa fall gällande. Rättsfallen NJA 1983 s. 573 och 1991 s. 370 tyder på att det beviskrav som lagts på barnet är ganska strängt. I princip har barnet att förebringa utredning som styrker förälderns förmåga att bidra till underhållet.

I det första målet var det fråga om en fader som bodde i England och som haft anställning som bilarbetare. Han delgavs stämning i målet men lät sig inte avhöra och kunde inte heller anträffas därefter. HD ogillade yrkandet om underhållsbidrag med motiveringen att det om mannens förmåga inte framkommit annat än att han tidigare haft förvärvsarbete och att han var i arbetsför ålder. Då all utredning sålunda saknades om hans aktuella personliga och ekonomiska förhållanden och därmed om hans förmåga att bidra till barnets underhåll kunde talan om underhållsbidrag, enligt HD, inte bifallas.

Det andra målet gällde en man som vistades på okänd ort utom riket. Utredningen visade att mannen haft en god yrkesutbildning (sjökaptensexamen) och att han haft anställning i sitt yrke. Enligt barnets boförälder hade hon omkring ett år före HD:s dom varit i kontakt med mannens mor som uppgett att han "satt fast i gulfen" efter Iraks invasion av Kuwait, vilket också bekräftats av mannens sambo i England. Mannen hade också tidigare skickat vykort från olika håll i världen till sin dotter. Utredning om hans aktuella personliga och ekonomiska förhållanden saknades emellertid. Det kunde därför, enligt HD, inte med tillräcklig grad av säkerhet antas att han hade sådan förvärvs- och betalningsförmåga att han borde förpliktas att betala underhållsbidrag.

Av intresse är här det särskilda yttrandet av justitierådet Munck. Han tillade för egen del följande.

> De uppgifter som har framkommit i fråga om Peter H:s förhållanden talar otvivelaktigt med viss styrka för att han har inkomster eller åtminstone förvärvsförmåga som motiverar ett underhållsbidrag av den storlek som HovR:n har bestämt. Det kan med hänsyn härtill hävdas att det beviskrav som läggs på den underhållsberättigade enligt utgången i förevarande mål - liksom i det tidigare rättsfallet NJA 1983 s 573 - är ganska strängt.
>
> Vid bedömningen av hur stora krav som bör ställas på utredningen i mål av förevarande slag - där den underhållsskyldige är på okänd ort eller i

varje fall inte kan nås för delgivning och uppgifter om hans aktuella förhållanden i stort sett saknas - finns det emellertid anledning att beakta att en dom på underhållsskyldighet normalt inte skulle fylla någon praktisk funktion så länge den underhållsskyldige inte kan nås för verkställighet. Den verkställighet som det skulle kunna bli fråga om torde som regel avse det allmännas återkrav på bidragsförskott; även om ett lägre beviskrav skulle godtas, skulle domstolen sannolikt endast sällan i avsaknad av närmare utredning våga antagandet att den underhållsskyldiges förvärvsförmåga berättigar till ett bidrag som i mera väsentlig mån överstiger bidragsförskottet.

Självfallet kan förhållandena tänkas bli ändrade, så att den underhållsskyldige kan anträffas. I så fall finns emellertid också möjlighet för den berättigade att på nytt väcka talan om underhåll, vilken då får förutsättas som regel leda till framgång. Detta synes innebära en bättre ordning än att domstolen skulle bli hänvisad till skälighetsbedömningar utan tillräckligt underlag.

Ett par äldre publicerade hovrättsavgöranden ger uttryck för ett mildare beviskrav än de ovan refererade HD-avgörandena när den underhållsbidragsansvarige *bott utomlands*. Även om de alltså är överspelade kan de vara av intresse för diskussionen och tas därför upp här.

I rättsfallet SvJT 1980 rf s. 12 medgavs lindring i barnets bevisbörda då den underhållsbidragsansvarige bodde utomlands. Barnets mor hade under en tid (andra halvåret 1975 - första halvåret 1976) bott tillsammans med den bidragsansvarige i hans hem i Spanien. Hon uppgav att de då på hans inkomster hade en "väldigt bra materiell standard", att han tillsammans med sin far drev en mindre åkerirörelse med två lastbilar och att han hade en modern personbil. I brev till tingsrätten i november 1977 uppgav mannen att han inte hade fast arbete eller tillgångar av något slag, samt att hans månatliga inkomster inte räckte till utgifterna för familjen bestående av hustru och ett barn. I brev i februari 1978 uppgav han vidare att han varken hade lastbil eller bil samt att han arbetade mot lön "och detta inte regelbundet eftersom det nu är ont om arbete".

Hovrätten yttrade i sin dom bl.a. följande.

> Barn som yrkar underhållsbidrag jämlikt 7 kap. 1 § FB har i princip att förebringa utredning som styrker förvärvs- och betalningsförmåga hos den underhållsskyldige. Särskilt i ett fall som det förevarande måste dock beaktas att barnets förutsättningar att åstadkomma sådan utredning är betydligt sämre än den underhållsskyldiges egna. Vidare bör det i allmänhet kunna antagas att en person i arbetsför ålder har förmåga att utge rimligt underhållsbidrag. Med hänsyn härtill och då fråga är om en grundläggande, i lag fastställd underhållsskyldighet, bör *kravet på utredning från barnets*

sida om den underhållsskyldiges ekonomi kunna sättas lägre än eljest och barnets uppgifter godtagas om de i och för sig framstår som trovärdiga.

I motsats till i rättsfallen NJA 1983 s. 573 och NJA 1991 s. 370 - där det i brist på utredning inte dömdes ut något underhåll - dömdes alltså här ut ett visst underhåll baserat på förmodad betalningsförmåga.

I ett annat publicerat hovrättsavgörande (RH 1980:86) hade mannen efter äktenskapsskillnaden rest till Egypten. Han hade i Sverige arbetat som servitör men slutat på grund av dålig rygg. Han genomgick utbildning till spritkassör i AMS regi och fick därefter en deltidsanställning på en restaurang. Han var anmäld hos arbetsförmedlingen för arbete som spritkassör eller servitör. Han ansåg sig inte vara skyldig att ta anställning inom något annat yrkesområde och påpekade att det också skulle vara svårt för honom att göra det. En tjänsteman på arbetsförmedlingen hade också, enligt mannen, uttalat att det inte kunde anses klart att han utan vidare skulle kunna erhålla lämplig anställning. Under målets handläggning i hovrätten reste mannen tillbaka till Egypten. Barnet uppgav att han arbetade på ett hotell där.

Hovrätten anförde i sina domskäl bl.a. följande.

> I målet har Refat G ej gjort gällande att han avser att kvarstanna i Egypten. Refat G är svensk medborgare och har vistats i Sverige i omkring 15 år. Det förhållandet att han för närvarande bor och arbetar i Egypten kan mot bakgrund av det ovan anförda ej medföra att den av honom i Egypten uppburna inkomsten skall läggas till grund för bedömningen av hans förmåga att utge underhåll. - Såsom tingsrätten funnit har i övrigt *ej framkommit omständigheter till följd varav Refat G:s förvärvsförmåga måste anses vara så nedsatt att han skall befrias från skyldigheten att utge bidrag till Susanns underhåll.*

15.3 Beviskrav

I de flesta domstolsprocesser redogör den bidragsansvarige för sina personliga och ekonomiska förhållanden. Oftast vitsordar barnet eller boföräldern den bidragsansvariges uppgifter. Det råder alltså vanligen inte - åtminstone inte som kommer till uttryck i processen - någon oenighet mellan parterna rörande de ekonomiska omständigheterna, utan tvisten rör den rättsliga bedömningen av dessa omständigheter. Att en viss uppgift vitsordas kan innebära att barnet känner till förhållandena och vet att uppgiften stämmer. Det kan också vara så att uppgifterna vitsordas eftersom bevisbördan/beviskravet ligger så att barnet inte har något att vinna på att låta bli att vitsorda (men riskerar att få stå för den bidragsansvariges rättegångskostnader). Och även om barnet många gånger visserligen skulle kunna få fram uppgifter om den bidragsansvariges förhållan-

den - t.ex. genom förhör under sanningsförsäkran med föräldern eller genom vittnesförhör med personer som är väl insatta i förälderns förhållanden - upplevs detta i praktiken ofta som besvärligt.

Det största problemet föreligger givetvis i de fall där den bidragsansvarige alls inte kan nås och några uppgifter om hans eller hennes aktuella förhållanden inte går att få fram. I rättegången företräds han eller hon då normalt av en god man (20 kap. 2 § FB).

Ett alternativ som ofta föreslås är att man i en process skulle utgå från antagandet att alla bidragsansvariga har förmåga att betala underhållsbidrag upp till bidragsförskottsnivån. Förnekar den bidragsansvarige att så är fallet skulle det vara hans eller hennes sak att visa att förmågan inte är så stor.

När barnet går till domstol måste barnet kunna precisera sitt yrkande till ett visst belopp. Underhållsbidraget räknas ut enligt en formel och kommer - även om utredningens s.k. nettokvotdelningsmetod införs - att göra det även framdeles. I formeln tas hänsyn till barnets behov, boförälderns ekonomiska förmåga och den bidragsansvariges ekonomiska förmåga. För att kunna räkna ut underhållsbidraget måste barnet därför ha uppgift om den bidragsansvariges förmåga. En presumtionsregel som hänför sig till underhållsbidragets storlek passar dåligt in i denna metod. (Den skulle passa bättre in i ett system där varje förälder skulle ansvara för hälften av barnets behov.)

För att en presumtion skall passa in i ett system där kvotdelningsprincipen bibehålls bör presumtionen i stället knytas an till en viss inkomstnivå eller i vart fall förvärvsförmåga motsvarande en viss inkomst. En sådan metod skulle underlätta för alla barn och inte endast för de barn som kan ha svårt att styrka bidragsförmågan. Att i alla fall knyta an till en sådan presumtion skulle emellertid enligt utredningens bedömning föra för långt och innebära ett alltför stort avsteg från de allmänna principer för bevisbördans fördelning som gäller i tvistemål.

Tanken har också väckts att man i lag skulle slå fast att den bidragsansvarige skall betala ett underhållsbidrag motsvarande bidragsförskottet för tiden till dess en domstol bestämmer annat eller en överenskommelse om ett annat belopp träffas. En verkställbar civilrättslig förpliktelse skulle alltså falla ut direkt på grund av lag. På det sättet skulle man kunna minska problemen med de s.k. ingångsskulderna (se kapitel 20 och avsnitt 21.6). En sådan ordning bedöms dock passa alltför dåligt in i dagens regelsystem; en mängd ganska krångliga särregler, bl.a. processuella, krävs.

Ytterligare ett alternativ är att låta mål om underhållsbidrag till barn bli indispositiva. Detta alternativ har utredningen berört och avfärdat i kapitel 5.

Ett mindre långtgående alternativ är att åtminstone i vissa fall sätta de krav som ställs på barnets utredning lägre än i dag.

Visserligen fyller en dom på underhållsskyldighet som regel inte någon praktisk funktion i de fall den bidragsansvariga föräldern inte kan nås för verkställig-

het. Den omständigheten att aktuella uppgifter om förälderns förhållanden inte går att få fram innebär emellertid inte automatiskt att verkställighet är utesluten. Den bidragsansvarige kan t.ex. äga fast egendom som kan tas i anspråk för hans eller hennes skulder. Att underhållsbidrag fastställs är vidare av betydelse eftersom möjligheten att få underhållsbidrag för förfluten tid är begränsade. Enligt 7 kap. 8 § FB får sålunda talan om underhållsbidrag inte mot den bidragsansvariges bestridande bifallas för längre tid tillbaka än tre år före den dag då talan väcktes (och med utredningens förslag - fem år före talans väckande, se kapitel 21). Den omständigheten att bidragsförskott lämnas och att det allmänna trätt in i barnets rätt, utgör inte skäl att anse att den bidragsansvariges ansvar är mindre än annars.

Utredningen anser alltså att det i en del situationer skulle vara förenat med vissa fördelar att ha en praxis som är mindre sträng mot barnet. Frågan lämpar sig dock inte för lagstiftning. Utredningen nöjer sig med att peka på problemet och på att det är tänkbart att det minskar med den upplysningsskyldighet som föreslås i avsnitt 15.4.

15.4 Överväganden och förslag

En annan fråga är om man bör införa någon bestämmelse som ålägger föräldrar och barn att till varandra (och försäkringskassan) lämna upplysningar om (förändringar i) de ekonomiska förhållandena.

Enligt 12 § BFL är den som uppbär bidragsförskott för barnet (i allmänhet den förälder som barnet bor hos) skyldig att ofördröjligen till försäkringskassan anmäla sådana omständigheter som kan påverka rätten till och storleken av bidragsförskottet.

Vidare skall en vårdnadshavare enligt 6 kap. 15 § FB, om inte särskilda skäl talar mot det, lämna sådana upplysningar rörande barnet som kan främja umgänget.

Det är ett allmänt intresse att underhållsbidrag ligger på en korrekt nivå enligt reglerna i FB. Omständigheter som inträffar efter det att underhållsbidraget har fastställts kan emellertid göra att underhållsbidraget inte längre överensstämmer med de faktiska förhållandena. Barnet och föräldrarna har också, som tidigare framhållits, många gånger svårt att få fram uppgifter om varandras aktuella ekonomiska förhållanden.

Någon bestämmelse som ålägger föräldrarna och barnet att informera varandra (och kassan) om sådana omständigheter som har betydelse för underhållsskyldigheten finns inte.

Utredningen anser att det finns skäl att införa en sådan bestämmelse. Den skulle nämligen utgöra ett stöd för den förälder som i egenskap av barnets företrädare måste få fram uppgifter om den andra förälderns ekonomi. En

bestämmelse skulle också utgöra ett stöd för den bidragsansvarige när han eller hon behöver få fram uppgifter om boförälderns och barnets ekonomiska förhållanden. Man kan också uttryck det så att en sådan bestämmelse skulle kunna utgöra ett påtryckningsmedel på motvilliga föräldrar (enligt bl.a. socialförvaltningen i Umeå är det vanligt att en förälder inte vill samarbeta om han eller hon inte är skyldig att göra det enligt lagen).

Dessutom skulle en sådan bestämmelse kunna få betydelse när fråga uppkommer om en retroaktiv ändring av underhållsbidraget (se kapitel 14).

Mot en sådan skyldighet kan anföras att den passar dåligt in i FB:s regelsystem vad gäller underhåll, som ju bygger på avtalsfrihet, och att det finns regler i RB som säkerställer att upplysningar går att få fram i en domstolsprocess. Utredningen anser dock att detta inte är något vägande skäl mot att en bestämmelse av föreslaget innehåll införs i FB. Tvärtom kan en bestämmelse om upplysningsplikt få en processekonomisk funktion. Tankegången med en lagreglerad upplysningsskyldighet är inte heller helt ny. I 1 kap. 4 § ÄktB finns en bestämmelse som ålägger makar att under bestående äktenskap lämna varandra de upplysningar som behövs för att familjens ekonomiska förhållanden skall kunna bedömas. Den föreslagna bestämmelsen går dock ett steg längre i det att den avser situationen där barnet och föräldrarna inte bor tillsammans.

Ett annat skäl som kan anföras mot en sådan bestämmelse är att föräldrarna kan uppleva det som besvärligt och integritetskränkande att behöva lämna upplysningar till varandra om sig själva. Utredningen har förståelse för den synpunkten. Å andra sidan är det inte möjligt att fördela underhållsskyldigheten mellan föräldrarna på ett korrekt sätt utan att föräldrarna har vetskap om varandras ekonomiska förhållanden. Och redan i dag gäller att de har goda möjligheter att få fram det i en process. Skillnaden med en upplysningsskyldighet skulle alltså snarast bli att det skulle bli lättare att få fram upplysningar utan att behöva gå till domstol. Slutligen är det viktigt att komma ihåg att det som utredningen diskuterar bara är sådana ekonomiska omständigheter som har betydelse för underhållsbidraget. När underhållsbidraget har fastställts skall upplysningsskyldigheten bara gälla sådana ändringar av de ekonomiska förhållandena som har betydelse för underhållsbidragets storlek. Det krävs alltså inte av föräldrar och barn att de skall informera varandra om varje ändring i ekonomin.

Ytterligare ett skäl som kan anföras mot en sådan bestämmelse är att den kan bli ett slag i luften eftersom den uppenbarligen inte kan förenas med någon sanktion.

Utredningen anser att fördelarna överväger nackdelarna och föreslår att det i FB förs in en bestämmelse som reglerar barnets och föräldrarnas skyldighet att lämna varandra upplysningar rörande sådana ekonomiska förhållanden som har betydelse för underhållsskyldigheten.

Upplysningsskyldigheten skall fullgöras självmant. Det är alltså inte fråga om en skyldighet att lämna information först efter det att någon annan har tagit initiativ.

DEL IV

BIDRAGSFÖRSKOTT

DEL IV

BIDRAGSFÖRSKOTT

16 En begränsning av rätten till utfyllnadsbidrag

Utredningens förslag: Utfyllnadsbidragets storlek bestäms i dag av underhållsbidragets storlek. Att underhållsbidraget är lågt behöver emellertid inte betyda att barnets försörjning inte är tryggad. Underhållsbidraget kan vara lågt även om föräldrarna tillsammans kan försörja sitt barn.

Utredningen föreslår vissa begränsningar i rätten till utfyllnadsbidrag, dvs. begränsningar i rätten till stöd från det allmänna. En förutsättning för att utfyllnadsbidrag skall betalas ut bör vara att barnet behöver underhåll från sina föräldrar. Har barnet sådana inkomster av eget arbete eller förmögenhet att det inte enligt reglerna i FB har rätt till underhåll skall barnet inte ha rätt till utfyllnadsbidrag.

Vidare bör en spärregel införas så att utfyllnadsbidrag inte utgår när det står klart att barnet inte behöver något stöd från det allmänna. Enligt utredningens förslag bör, med 1994 års siffror, inkomster i boförälderhushållet på 264 000 kr per år reducera utfyllnadsbidraget och utfyllnadsbidraget helt falla bort vid årsinkomster på 299 200 kr. Barnets småinkomster av feriearbete eller dylikt bör inte påverka utfyllnadsbidraget. Först när barnets inkomster överstiger 35 200 kr per år bör den överskjutande delen läggas till boförälderns inkomster. En ny makes eller sambos inkomster räknas med till hälften när denne bor tillsammans med boföräldern. Om boföräldern eller dennas nya partner får underhållsbidrag för ett eller flera barn skall inkomsten höjas med detta belopp. Om boföräldern eller den nya partnern bidrar till försörjningen av eget barn skall inkomsten minskas.

16.1 Utredningens uppdrag

De nuvarande reglerna om bidragsförskott innebär att bidragsförskott (utfyllnadsbidrag) i vissa fall betalas till barn som inte behöver det, antingen på grund av att barnet har egna inkomster eller på grund av att föräldrarna har förmåga att svara för barnets behov av underhåll.

Denna effekt är svår att undvika när utfyllnadsbidragets storlek bestäms av underhållsbidragets storlek. Effekten är dock otillfredsställande och i utredningens uppdrag ingår att undersöka om den kan begränsas. Som en tänkbar lösning nämns i direktiven införandet av en möjlighet för försäkringskassorna att vägra bidragsförskott i sådana fall där barnet inte behöver stöd av det allmänna trots att underhållsbidraget är lågt.

16.2 Den nuvarande ordningen

Sammanfattning av detta avsnitt: *Utredningen ger en kort beskrivning av bidragsförskottet.*

Bidragsförskottet består av två sinsemellan olika stödformer.

Förskottsdelen motsvarar det fastställda underhållsbidraget upp till 1 173 kr per månad. Denna del av stödet utgör en trygghet för att barnet får underhållsbidraget i rätt tid och med rätt belopp.

Det allmänna tar över ansvaret för indrivning av beloppet hos den bidragsansvariga föräldern och risken för förlust.

Utfyllnadsdelen utgör ett tillskott som lämnas om underhållsbidraget understiger bidragsförskottsnivån (1 173 kr per månad). Denna del av stödet kan inte återkrävas från den bidragsansvarige utan utgör ett rent stöd från det allmänna.

När ett underhållsbidrag är fastställt motsvarar tillskottet (utfyllnadsdelen) skillnaden mellan 1 173 kr och underhållsbidraget. Är något underhållsbidrag inte fastställt eller fastställt till noll kr är utfyllnadsdelen 1 173 kronor i månaden.

Om det fastställda underhållsbidraget är högre än bidragsförskottets belopp lämnas endast förskottsdelen på 1 173 kr.

I det följande talas om utfyllnadsbidrag både för det fallet att utfyllnadsdelen är det enda belopp det allmänna betalar ut (något underhållsbidrag skall inte betalas eller så betalas det direkt till barnet) och för det fallet att det allmänna betalar ut både förskottsdelen (med återkravsrätt mot den bidragsansvariga föräldern) och utfyllnadsdelen. Utfyllnadsbidraget är då det belopp som motsvaras av utfyllnadsdelen.

Bidragsförskottet är inte behovsprövat. Utfyllnadsbidraget utgår alltså även om barnet har egna inkomster. Inte heller föräldrarnas inkomster eller andra inkomster i barnets familj inverkar på bidragsförskottet.

16.3 Nackdelarna med den nuvarande ordningen

Sammanfattning av detta avsnitt: *Utredningen beskriver nackdelarna med dagens ordning. Utredningen pekar bl.a. på att utfyllnadsbidrag i vissa fall betalas till barn som saknar behov av det. En annan sak som nämns är att en förbättring av boförälderns ekonomi till och med kan medföra att utfyllnadsbidraget höjs.*

Den allvarligaste kritiken mot det nuvarande systemet gäller den bristande samordningen mellan utfyllnadsbidrag och underhållsbidrag. Kritiken har framför allt avsett det förhållandet att utfyllnadsbidrag kan utgå till barn som inte har behov av det. Detta beror på att utfyllnadsbidragets storlek bestäms av underhållsbidragets storlek. Barnet får ut ett högre bidrag från det allmänna ju lägre underhållsbidraget är. Samtidigt är underhållsbidragets storlek ingen mätare på barnets behov. Ett lågt underhållsbidrag kan bero på att den bidragsansvariga föräldern inte kan betala mer. Men det kan också bero på att den bidragsansvariga föräldern inte behöver betala mer med hänsyn till boförälderns ekonomi.

Överkompensation kan uppkomma i följande fall.

1. När barnet på grund av egna inkomster eller tillgångar endast har rätt till ett lågt underhåll eller till och med saknar rätt till underhåll från sina föräldrar.

Barnets egna inkomster och tillgångar samt vissa av barnets sociala förmåner är några av de omständigheter som man skall ta hänsyn till när föräldrarnas underhållsskyldighet bestäms. Detta föreskrivs i 7 kap. 1 § FB. Av bestämmelsen följer att ett barn med egna inkomster eller tillgångar kan sakna rätt till underhåll från sina föräldrar. Trots detta - eller, rättare, just på grund av detta - betalas fullt bidragsförskott ut i form av utfyllnadsbidrag.

Systemets konstruktion innebär vidare att en ökning av en social förmån till barnet, t.ex. en höjning av det allmänna barnbidraget, kan leda till att barnets behov av underhåll från föräldrarna minskar och att utfyllnadsbidraget som en konsekvens av detta ökar.

En överkompensation kan också uppkomma när kostnaderna för barnets försörjning är låga. Barn i åldern 7-12 år anses ha ett schablonbehov på 2 347 kr (år 1994). Efter avdrag för barnbidrag återstår ett belopp på 1 597 kr. Detta är barnets behov av underhåll från sina båda föräldrar. Om man antar att föräldrarna har förmåga att täcka barnets underhållsbehov och att de har det lika

gott ställt ekonomiskt skall de dela på detta belopp. En fördelning av underhållsansvaret efter förmåga skulle alltså leda till ett underhållsbidrag på 799 kr. Resterande 799 kr skall boföräldern stå för. Utfyllnadsbidrag betalas i detta fall ut med (1 173 - 799 =) 374 kr.

2. När föräldrarna tillsammans kan försörja sitt barn och boföräldern har så god ekonomi att den del av försörjningsansvaret som faller på den andra föräldern kommer att ligga på ett belopp som understiger bidragsförskottsnivån. Utfyllnadsbidrag utgår då trots att den förälder som barnet bor tillsammans med har förmåga att och - enligt den fördelning av underhållsansvaret som sker mellan föräldrarna enligt FB - skall svara för resterande kostnader för barnets uppehälle.

3. När föräldrarna tillsammans inte har förmåga att försörja sitt barn och utfyllnadsbidraget täcker mer än den del av barnets behov som föräldrarna inte kan täcka.

Exempel:
Barnets behov 1 500 kr
Underhållsbidraget 100 kr
Boförälderns bidrag till barnets underhåll 1 300 kr
Brist 100 kr (1 500 - 100 - 1 300 = 100 kr)
Utfyllnadsbidrag lämnas med 1 073 kr (1 173 kr - 100 kr)

4. När den bidragsansvarige saknar förmåga att betala något underhållsbidrag och den förälder som barnet bor tillsammans med har en så god ekonomi att han eller hon ensam eller till större delen kan försörja barnet.

Nackdelarna med dagens regelsystem kan belysas ytterligare med några exempel. (Nackdelarna skulle i vissa fall begränsas om det s.k. standardtillägget användes. Från detta tillägg har dock här bortsetts. Det har inte heller använts i de verkliga fall som återges i vissa av exemplen.)

Exemplen utgår från dagens metod för beräkning av underhållsbidrag och den fördelning efter överskottens storlek som nu sker. Samma principiella effekter kan dock uppstå i den nya beräkningsmetod (nettokvotdelningsmetoden) som utredningen föreslagit (kapitel 8).

Exempel 1 (verkligt fall) - barnet har egen arbetsinkomst

Barnet som är 18 år går i gymnasieskolan och arbetar i en affär på sin fritid. Inkomsten efter skatt ligger på 2 200 kr i månaden. Efter avdrag för studiebidrag saknar barnet behov av underhåll från sina föräldrar. Underhållsbidraget fastställs därför till noll kr.

I detta fall kommer förlängt bidragsförskott (utfyllnadsbidrag) att lämnas med 1 173 kr i månaden.

Exempel 2 (verkligt fall) - barnet har egen arbetsinkomst

Barnet, som är 17 år, har ett schablonbehov på 2 723 kr i månaden. Barnets inkomster efter skatt ligger på drygt 7 900 kr i månaden. Eftersom barnet täcker sitt eget behov fastställs underhållsbidraget till noll kr. (Siffrorna hänför sig till år 1993, som var det år då underhållsbidraget fastställdes och bidragsförskott söktes.) Trots detta utgår utfyllnadsbidrag med fullt belopp (1 173 kr).

Exempel 3 (verkligt fall) - båda föräldrarna har ganska höga inkomster

Den bidragsansvarige har en bruttoinkomst på 22 400 kr i månaden. Boförälderns månatliga bruttoinkomst ligger på 23 500 kr. Efter avdrag för skatt, bostadskostnad och egna levnadskostnader ligger deras överskott på 5 100 resp. 6 300 kr i månaden. De har ett barn på 1 år. Efter avdrag för barnbidraget har barnets behov av underhåll uppskattats till 1 075 kr i månaden. Siffrorna hänför sig till år 1992, som var det år då underhållsbidraget fastställdes och bidragsförskott söktes.

Underhållsbidraget kan i detta fall bestämmas till

$$1\,075 \times \frac{5\,100}{5\,100 + 6\,300} = 481 \text{ kr i månaden.}$$

Boförälderns del av barnets behov blir enligt motsvarande beräkning 594 kr.

Trots att båda föräldrarna har en god ekonomi och boföräldern själv kan och enligt FB förutsätts svara för barnets resterande behov av underhåll kommer utfyllnadsbidrag i detta fall att utgå med 692 kr i månaden (1 173 - 481).

Höjer boföräldern sin inkomst på så sätt att överskottet ökar till 9 000 kr i månaden får detta till följd att underhållsbidraget minskar med 92 kr till 389 kr. Boförälderns förbättrade ekonomi får därmed till följd att det rena samhällsstödet ökar med 92 kr i månaden. Att underhållsbidraget minskar när boföräldern får det bättre ekonomiskt är inte något märkligt sett enbart i förhållande till underhållsbidragets syfte - boföräldern kan ju då stå för en större andel än tidigare av barnets kostnader. Men när detta medför att utfyllnadsbidraget höjs är det varken logiskt eller rimligt.

Barnet får alltså ett högre bidrag från det allmänna ju lägre underhållsbidraget är och detta även om det låga underhållsbidraget beror på att boföräldern har en så god ekonomi att han eller hon vid fördelningen av underhållsansvaret har fått bära större delen. Detta kan ge föräldrarna ett gemensamt intresse av att hålla underhållsbidraget nere.

Exempel 4 (verkligt fall) - båda föräldrarna har ungefär lika stora och relativt höga inkomster, barnen har egna inkomster

Två barn. Båda har ett schablonbehov på 2 293 kr. Vart och ett av barnen har allmänt barnbidrag med 750 kr i månaden och egna inkomster efter skatt på 1 300 kr i månaden. Vardera barns behov av underhåll från föräldrarna uppgår

alltså till 243 kr. Siffrorna hänför sig till år 1993, som var det år då underhållsbidraget fastställdes och bidragsförskott söktes.

Boföräldern, som har en månadsinkomst på 21 000 kr, har ett överskott på 4 188 kr. Den bidragsansvarige har en månadsinkomst på 25 000 kr och ett överskott på 7 444 kr.

Underhållsbidraget bestäms till 156 kr per barn och månad. Utfyllnadsbidrag utgår med 1 017 kr per barn och månad.

Exempel 5 (verkligt fall) - boföräldern har mycket högre inkomst än den bidragsansvarige

Barnets behov av underhåll uppgår efter avdrag för allmänt barnbidrag till 1 973 kr i månaden. Den bidragsansvariges månadsinkomst ligger på drygt 14 800 kr och överskottet uppgår till 4 239 kr i månaden. Boförälderns månadsinkomst ligger på drygt 31 600 kr och överskottet uppgår till 11 903 kr i månaden. Underhållsbidraget fastställs till 518 kr. Boföräldern skall enligt FB:s regler stå för resterande 1 455 kr. Utfyllnadsbidrag lämnas trots detta med 655 kr i månaden.

Exempel 6 - boföräldern har mycket högre inkomst än den bidragsansvarige

Ett barn har behov av underhåll på 1 157 kr i månaden. Föräldrarnas överskott uppgår till för den bidragsansvariges del noll kr och för boförälderns del 7 000 kr. (Boförälderns månadsinkomst uppgår till 25 000 kr.) Underhållsbidraget bestäms på grund av den bidragsansvariges bristande förmåga till noll kr. Utfyllnadsbidrag lämnas i detta fall med 1 173 kr trots att boföräldern har en så god ekonomi att han eller hon mycket väl skulle kunna försörja sitt barn själv och enligt FB:s fördelningsregler förutsätts göra så.

16.4 Bakgrunden till den nuvarande ordningen; tidigare förslag och synpunkter

Sammanfattning av detta avsnitt: *Utredningen beskriver hur det kommer sig att vi har den ordning vi har i dag och vilka försök man tidigare har gjort att ändra den.*

Bidragsförskottet infördes år 1937 (prop. 1937:276). Bidragsförskott kunde då beviljas när ett underhållsbidrag fastställts och detta inte betalades. Det var alltså fråga om ett rent förskott. Fram till år 1948 var bidragsförskottet behovsprövat mot moderns och i förekommande fall hennes makes inkomst. Bidragsförskott utgick inte alls eller med ett reducerat belopp om modern och hennes make hade en viss årsinkomst.

Inkomstprövningen togs bort år 1947. Skälet härför var att prövningen ansågs

ge bidragsförskottsinstitutet en olycklig dubbelkaraktär. Man framhöll att bidragsförskottets funktion var att genom en garanti för den bidragsansvariges underhållsbidrag i görligaste mån jämställa ensamförälderbarnen med barn till samboende föräldrar. Samhället borde således garantera faderns del i barnets underhåll utan att fråga efter om modern eller hennes make kunde bära även faderns underhållsbörda.

Ett begränsat utfyllnadsbidrag infördes år 1957 (prop. 1957:139). Det var avsett att bli en temporär åtgärd.

År 1964 tog man steget fullt ut och slopade den direkta anknytningen till det fastställda underhållsbidraget för alla barn. I stället anknöts till den principiella skyldigheten att utge underhållsbidrag. Bidragsförskott kunde beviljas oberoende av om underhållsbidrag fastställts eller inte. Dessutom var beloppet inte längre beroende av underhållsbidragets storlek utan utgick med ett visst generellt maximibelopp.

Behovsprövning diskuteras över huvud taget inte i förarbetena till 1964 års reform och inte heller den principiella oförenligheten mellan FB:s fördelningsprinciper och det nya bidragsförskottsinstitutet. De fall där metoden i de två regelsystemen inte längre stämde överens var främst sådana där den bidragsansvariges förmåga stannade under bidragsförskottsnivån men boföräldern hade förmåga att själv täcka barnets behov med tillskott endast av vad den bidragsansvarige kunde betala och alltså utan utfyllnadsdelen.

Tillämpningen av FB i fråga om beräkning av underhållsbidrag har sedan år 1964 varierat. Fram till mitten av 1970-talet underlät man sällan att ta ut underhållsbidrag som motsvarade bidragsförskottets belopp när den bidragsansvarige hade förmåga att betala ett så högt belopp (Agell, A., Underhåll till barn och make, 4:e uppl. 1988, s. 57 not 80 och SOU 1983:51 s. 97). I och med 1979 års underhållsreform kom den s.k. kvotdelningsmetoden att i vissa fall leda till underhållsbidrag under bidragsförskottsnivån även när de bidragsansvariga kan betala underhållsbidrag upp till denna nivå.

Enligt kvotdelningsmetoden kan ju underhållsbidraget bli lägre än bidragsförskottet på grund av boförälderns (större) förmåga att underhålla barnet. Ett lågt underhållsbidrag behöver alltså inte bero på att den bidragsansvarige saknar förmåga att betala mer.

Propositionen till 1979 års reform innehöll också ett förslag om behovsprövning gentemot barnet och boföräldern. Enligt förslaget skulle bidragsförskott inte lämnas om barnet uppenbarligen saknade behov av förskottet. Riksdagen avslog förslaget.

Vad gällde tillämpningen av förslaget om behovsprövning anförde föredragande statsrådet bl.a. följande (prop. 1978/79:12 s. 198 och 199).

> Ett fall då bestämmelsen blir tillämplig är då barnet genom egna inkomster helt försörjer sig självt. Barnet har i denna situation inte rätt till underhåll enligt 7 kap. 1 § FB, och det är då rimligt att det inte heller har rätt till

bidragsförskott.

Även annars då bidragsförskott framstår som klart obehövligt kan sådant förskott vägras med stöd av bestämmelsen. Här åsyftas främst fall då någon tvekan inte kan råda om att den av föräldrarna som barnet anges bo hos och som därför inte är bidragspliktig utan vidare kan svara för barnets underhåll, eventuellt med tillskott av medel från barnets egna tillgångar. I vissa fall bör hänsyn också kunna tas till vad föräldrarna sammanlagt kan bidra med. Detta kan resultera i att något utfyllnadsbidrag inte bör utgå. En hållpunkt för bedömningen av barnets behov av bidragsförskott finns i 4 § andra stycket, som innebär att förskottet utgör 60 procent av basbeloppet per år, dvs. f.n. 630 kr. i månaden, i fall då förskott utges i förhållande till båda föräldrarna. Disponerar den förälder som för barnets räkning skulle uppbära bidragsförskottet medel som kan tas i anspråk för barnets underhåll och som klart överstiger nämnda belopp, bör något bidragsförskott rimligen inte lämnas.

Den föreslagna behovsprövningen skulle omfatta både förskotts- och utfyllnadsdelen.

Huvudskälet till att riksdagen inte antog förslaget var att man ville avvakta resultatet av Ensamförälderkommitténs då pågående utredningsarbete beträffande det allmännas stöd till ensamstående föräldrar (1978/79:LU9 s. 67 och 68).

Ensamförälderkommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn, bl.a. att vardera föräldern skulle svara för halva barnets behov av underhåll. Enligt kommitténs förslag skulle bidragsförskottet utformas som en garanti för den hälft av barnets behov som den bidragsansvariga föräldern skulle svara för.

I överensstämmelse med denna inställning avvisade kommittén tanken på en behovsprövning av bidragsförskottet i förhållande till boförälderns ekonomi. Om barnet på grund av egna inkomster saknade behov av underhållsbidrag helt eller delvis föreslogs att bidragsförskottet skulle reduceras i motsvarande mån.

Att man skulle införa en behovsprövning av bidragsförskottet mot barnets inkomster tillstyrktes av så gott som samtliga remissinstanser som yttrade sig över betänkandet.

Ensamförälderkommitténs förslag i nu berörda delar ledde inte till lagstiftning.

Riksdagens revisorer ansåg i mitten av 1980-talet att en av de grundläggande bristerna i bidragsförskottssystemet var att ett barn kunde ha rätt till bidragsförskott trots att underhållsbidrag inte utgick därför att barnet saknade behov av sådant bidrag.

Revisorerna föreslog att en behovsprövning av bidragsförskottet mot barnets inkomster skulle övervägas.

Revisorernas förslag behandlades i prop. 1986/87:35. Vad gällde en behovsprövning mot barnets inkomster uttalades i propositionen att en åtgärd som

skulle komma att leda till ökade kontroller och utbyggd administration kunde godtas endast om motiven för åtgärden var starka. Behovsprövningen i förhållande till boförälderns och barnets ekonomiska situation ansågs böra överlämnas till den då aktualiserade utredningen om underhållsbidrag och bidragsförskott (1987 års underhållsbidragskommitté).

Denna kommitté lade fram tre olika modeller för att ersätta det nuvarande bidrags- och stödsystemet (SOU 1990:8).

En modell kallades grundbidragsmodellen. Enligt den skulle dagens bidragsförskott reduceras till 30 procent av basbeloppet och betalas ut som ett grundbidrag till såväl ensamstående boföräldrar som boföräldrar i s.k. ombildade familjer. Grundbidraget skulle behovsprövas mot den underhållsbidragsansvariges och boförälderns samlade förmåga att klara av ett barns försörjning upp till ett normalbelopp.

Utöver grundbidraget skulle ensamstående boföräldrar kunna erhålla ett tilläggsbelopp. Detta belopp skulle vara ett rent samhällsstöd men trappas av stegvis för ensamförsörjarhushåll med höga inkomster.

De två andra modellerna (barnbidragsmodellen och bostadsbidragsmodellen) byggde på tanken att ersätta bidragsförskottet med ett nytt samhällsstöd skilt från det privaträttsliga underhållsbidraget.

Kommitténs förslag remissbehandlades. Därefter övervägdes bidragsförskottsreglerna och deras anknytning till reglerna om underhållsbidrag i Socialdepartementet med stöd av en interdepartemental arbetsgrupp.

I promemorian "Ensamförälderstöd" (Ds 1992:53) föreslog arbetsgruppen att samhällsstödet inom bidragsförskottssystemet - utfyllnadsbidraget - skulle tas bort och ersättas med ett behovsprövat bidrag till ensamföräldrar.

Förslaget fick ett blandat mottagande. De remissinstanser som var positiva till förslaget framhöll att stödet skulle kunna anpassas till mottagarhushållens stödbehov och att de konflikter som är knutna till kopplingen mellan de privaträttsliga reglerna om underhåll och det offentligrättsliga stödsystemet skulle lösas. De instanser som ställde sig negativa till förslaget efterlyste en djupare analys av konsekvenserna av förslaget för boföräldrar med låga eller normala inkomster. Det framhölls också att inkomstprövade bidrag ofta ger marginaleffekter och höga administrationskostnader.

Förslaget ledde inte till lagstiftning.

UBU -93 har nu anförtrotts att ge sig i kast med frågan.

16.5 Överväganden och förslag

16.5.1 Bristande överensstämmelse

Sammanfattning av detta avsnitt: *Utredningen konstaterar att problemen beror på den bristande överensstämmelsen mellan FB:s system för hur man bestämmer underhållsbidrag och systemet i BFL.*

FB har alltsedan den tillkom år 1949 föreskrivit att vardera förälder skall ta del i kostnaderna för barnets underhåll efter sin förmåga. Så länge bidragsförskottet endast var ett förskott fanns det inga motsättningar mellan reglerna om underhållsbidrag och reglerna om bidragsförskott. Motsättningarna kom i och med att utfyllnadsbidraget infördes år 1964 och accentuerades genom 1979 års underhållsreform. I och med att riksdagen antog förslaget till ändringar i FB men avslog förslaget om behovsprövning har två olika principer kommit att ställas mot varandra på ett olyckligt sätt.

Den ena är FB:s bestämmelse om fördelning av underhållsansvaret efter förmåga. För föräldrar som tillsammans kan försörja sitt barn innebär denna grundregel att storleken på deras resp. underhåll blir helt beroende av det inbördes förhållandet mellan deras ekonomier. Man kan alltså inte förutsätta att en bidragsansvarig förälder som har förmåga att betala ett underhållsbidrag på bidragsförskottsnivån eller däröver också får underhållsbidraget fastställt till denna nivå. Bidraget kan bli väsentligt lägre därför att boförälderns ekonomiska situation är god och en fördelning av underhållsansvaret efter förmåga därför innebär att han eller hon skall svara för större delen av barnets försörjning.

Den andra principen är inriktningen i BFL på att ett visst månatligt belopp (1 173 kr per månad) skall lämnas till barnet för den bidragsansvariga förälderns del.

Utifrån FB kan i en viss situation bestämmas att ett barn skall få 500 kr per månad i underhållsbidrag. Föräldrarna anses därigenom på ett riktigt sätt ha fördelat underhållsansvaret sinsemellan och barnets behov av underhåll kan vara täckt. Enligt BFL skall emellertid alla barn som garanti för vad som bör komma från den bidragsansvariga föräldern få 1 173 kr i bidragsförskott.

I dag betalas utfyllnadsbidrag alltså i vissa fall ut till barn som inte har behov av det. De blir överkompenserade.

Det finns inte någon samlad utredning som redovisar hur vanligt det är att underhållsbidraget ligger under bidragsförskottsnivån på grund av boförälderns goda ekonomi eller barnets begränsade behov av underhåll. Vad som existerar är vissa begränsade undersökningar från några försäkringskassor. Dessa undersökningar tyder på att siffran ligger mellan 15 och 20 procent. Andelen boföräldrar med god ekonomi var säkert mindre när utfyllnadsbidraget infördes år 1964 och den fortsätter förhoppningsvis att öka. Man kan alltså räkna med att det blir vanligare att underhållsbidrag ligger under bidragsförskottsnivån på

grund av boförälderns goda inkomster.

Som framgått av avsnitt 16.3 leder det nuvarande systemet till ett högre stöd från det allmänna om barnet bor hos den förälder som har den högsta inkomsten. Detta förhållande kan inbjuda till missbruk; föräldrarna ger sken av att barnet bor hos den förälder som har den högsta inkomsten och denne uppbär bidragsförskott i förhållande till den andra, hos vilken barnet i verkligheten bor. Det kan inte heller helt uteslutas att ekonomiska överväganden i vissa fall kan leda till att föräldrarna inte väljer att låta barnet bo där det skulle vara bäst för barnet. Bl.a. Vårdnadstvistutredningens intervjuer med advokater - som UBU -93 har fått ta del av under hand - tyder på att ekonomiska faktorer (underhållsbidrag och bodelning) ofta påverkar föräldrarnas vilja att träffa avtal i fråga om vårdnad och umgänge.

Den omständigheten att storleken av utfyllnadsbidraget är kopplad till storleken av underhållsbidraget leder till att utfyllnadsbidraget höjs i takt med att underhållsbidraget krymper och detta även om underhållsbidraget sjunker på grund av att barnet har fått egna inkomster eller på grund av att boföräldern har fått en inkomstökning. Detta är inte rimligt. Kopplingen kan också ge föräldrarna ett gemensamt intresse av att hålla underhållsbidraget nere.

Dessutom innebär konstruktionen av bidragsförskottet att det för barnet (boföräldern) i princip saknar betydelse vilket underhållsbidrag som fastställs så länge underhållsbidraget inte är högre än bidragsförskottet. Barnet får ju ändå underhåll upp till bidragsförskottsnivån. Detta förutsatt att underhållsbidraget inte bestämts till ett uppenbarligen för lågt belopp och utfyllnadsbidrag som en följd av detta vägras. Att bidragsförskottet är konstruerat så att underhållsbidraget ofta i praktiken saknar direkt betydelse för barnet kan också inbjuda till generositet gentemot den bidragsansvarige när underhållsbidraget bestäms.

16.5.2 Olika principiella lösningar

Sammanfattning av detta avsnitt: *Man kan lösa de problem som den bristande överensstämmelsen mellan de två systemen ger upphov till genom att göra ändringar i något av de två systemen. Det finns olika slag av ändringar som man då kan överväga.*

Vid utredningens diskussion om hur underhållsansvaret mellan föräldrarna bör fördelas har utredningen pekat på att man kan lösa problemen med utfyllnadsbidraget genom att ändra reglerna i FB på så sätt att man överger kvotdelningsmetoden. Om man fördelar underhållsansvaret mellan föräldrarna så att särlevande föräldrar var för sig får svara för en viss andel - t.ex. hälften av barnets behov - och knyter bidragsförskottet till den bidragsansvariges del av ansvaret kommer man i och för sig åt problemet med utfyllnadsbidraget. Det gör man också om man i FB för in en bestämmelse om att underhållsbidragen inte får

understiga en viss nedre gräns (närmast till hands ligger då bidragsförskottsnivån) om den bidragsansvarige har förmåga att betala åtminstone detta belopp. Att överge kvotdelningsmetoden till förmån för någon av dessa metoder skulle dock medföra nackdelar av andra slag och bl.a. därför mynnar utredningens tidigare diskussion ut i att man inte bör göra det (se avsnitt 8.7.2.). En bestämmelse av tvingande karaktär skulle också innebära att man bröt mot de principer på vilka FB:s bestämmelser om underhållsskyldighet bygger.

Utredningen anser alltså inte att lösningen ligger i att ändra systemet för hur man bestämmer underhållsbidragets storlek. Vilka ändringar kan man då tänka sig i bidragsförskottssystemet?

Att man kan lösa problemet genom att avskaffa utfyllnadsbidraget är så självklart att det inte behöver sägas. Om man avskaffar utfyllnadsbidraget måste man dock ha en annan form av stöd från det allmänna till (vissa) barn vars föräldrar lever isär. En sådan frikoppling av det offentliga stödet från underhållsbidraget skulle ha en rad fördelar. En sådan lösning har dock nyligen diskuterats och avvisats. Utgångspunkten i utredningens direktiv är också att utfyllnadsbidraget skall finnas kvar. Det finns alltså inga skäl att nu överväga den lösningen.

Den ändring i bidragsförskottssystemet som då återstår är att begränsa rätten till utfyllnadsbidrag, t.ex. genom en spärregel eller någon form av behovsprövning. Diskussionen i det följande bygger på detta alternativ och då främst - med hänsyn till uppdraget - någon form av spärregel.

16.5.3 Utgångspunkter för ändringar i nuvarande stödsystem

Sammanfattning av detta avsnitt: *Utredningen föreslår inga begränsningar i rätten att få ett förskott från det allmänna när den bidragsansvarige inte betalar det fastställda underhållsbidraget till sitt barn. Däremot anser utredningen att rätten till utfyllnadsbidrag bör begränsas så att utfyllnadsbidrag inte utgår när det står klart att barnet inte behöver något stöd från det allmänna. Begränsningen bör utformas så att utfyllnadsbidraget avtrappas successivt.*

Någon större invändning kan knappast riktas mot att bidragsförskott utgår upp till underhållsbidragets belopp, dvs. mot det rena förskottet. I det följande diskuteras därför endast frågan om en begränsning i rätten till *utfyllnadsbidraget*, dvs. det bidrag som inte motsvarar något fastställt underhållsbidrag utan är ett rent stöd från det allmänna. (Att det rena förskottet inte omfattas av begränsningsregeln innebär visserligen att föräldrarna genom att bestämma underhållsbidraget till ett högre belopp än vad den bidragsansvarige har möjlighet att betala kan kringgå regeln. Ett sådant förfarande kan dock komma ifråga endast i de fall där den bidragsansvarige bedömer att underhållsbidraget inte kommer

att kunna tas ut av honom eller henne innan det preskriberas samtidigt som boföräldern har så stora inkomster att hon eller han riskerar att drabbas av spärregeln. Risken för att denna möjlighet skulle utnyttjas kan mot denna bakgrund bedömas som liten och någon spärregel som tar sikte på dessa fall är inte erforderlig.)

Vid en reformering av systemet bör man sträva efter regler som i allmän mening uppfattas som rättvisa och som inte gynnar barn i en familjetyp framför barn i en annan. En annan strävan bör givetvis vara att göra regelsystemet enkelt. Systemet bör vara lätt för de berörda att förstå och enkelt för försäkringskassorna att tillämpa. Marginaleffekter bör, så långt som möjligt, undvikas.

Det är svårt att finna ett system som uppfyller alla dessa - delvis motstridiga - krav. På detta, och andra områden, måste de olika intressen som gör sig gällande vägas mot varandra. Utredningens uppdrag avser någon form av spärregel. I detta ligger en begränsning. En spärregel bör nämligen utformas så att den tar sikte på ett begränsat antal fall och inte leder till alltför mycket administrativt merarbete för försäkringskassorna. Utredningen har alltså riktat in sitt arbete i denna del på att minska de mest otillfredsställande effekterna av dagens system; att ta bort utfyllnadsbidraget i de fall där det står klart att behov av förmånen inte föreligger. Även om man begränsar rätten till utfyllnadsbidrag genom en spärregel kommer det alltså att finnas barn som får utfyllnadsbidrag trots att behov av det vid en striktare bedömning kanske saknas. Vill man komma åt dessa fall får man införa ett fullständigt behovsprövat system. Att utarbeta ett sådant ligger utanför uppdraget. Vissa grunddrag skisseras dock i avsnitt 16.5.10.

Utfyllnadsbidraget bör *trappas ned i ett par steg*.

Det är viktigt att reglerna är enkla och att de är lätta att tillämpa inte minst med hänsyn till enhetligheten i rättstillämpningen och effektiviteten i administrationen. Utredningen har därför valt att arbeta med *detaljerade bestämmelser* för när utfyllnadsbidraget skall vägras eller sättas ned.

16.5.4 Former för en framtida begränsning

Sammanfattning av detta avsnitt: *Utredningen föreslår att bidragsförskott i framtiden inte utgår till barn som saknar behov av underhåll från sina föräldrar. I övrigt föreslås att rätten till utfyllnadsbidrag görs beroende av hur hög inkomsten i boföräldrahushållet är. En sådan prövning är enkel att göra för försäkringskassorna och lätt att förstå för de enskilda.*

16.5.4.1 Inledning

För att utfyllnadsbidrag skall utgå bör i princip gälla, att barnet behöver bidraget. Behöver barnet inte bidraget bör det inte utgå.

Här kan man urskilja två olika grupper av barn; dels barn som på grund av egna inkomster eller tillgångar saknar behov av underhåll från sina föräldrar, dels barn som visserligen har behov av underhåll men där barnets underhållsbehov täcks av föräldrarna.

16.5.4.2 Föräldrarna är inte underhållsansvariga på grund av att barnet har egna inkomster eller tillgångar

När föräldrarnas underhållsskyldighet bestäms skall hänsyn tas till bl.a. barnets egna inkomster och tillgångar samt till vissa av barnets sociala förmåner (7 kap. 1 § första stycket FB).

Har barnet t.ex. så stora egna inkomster att det räcker till den egna försörjningen har det inte någon rätt till underhåll från sina föräldrar enligt FB.

Även om antalet bidragsförskottsbarn med egna förmögenheter är få och de självförsörjande tonåringarna inte alltför många kan det upplevas som stötande att bidragsförskott utgår i dessa fall. Man måste också komma ihåg att syftet med bidragsförskottet i princip är att garantera att barnet får sitt underhållsbidrag. Med den utgångspunkten är det svårt att förklara att ett barn som inte har rätt till underhåll från föräldrarna på grund av att barnet inte behöver det kan ha rätt till bidragsförskott.

Utredningen förslår alltså att något utfyllnadsbidrag inte betalas ut i de fall barnet på grund av egna inkomster eller tillgångar eller sociala förmåner saknar rätt till underhåll från sina föräldrar enligt bestämmelserna i 7 kap. FB. Eftersom det i dessa fall aldrig kan vara fråga om något *förskott* innebär förslaget att dessa barn inte alls får rätt till bidragsförskott.

Förslaget innebär att det kommer att finnas en grupp barn som inte har rätt till bidragsförskott men som får barnpension om den förälder som barnet inte bor tillsammans med avlider. Detta är dock inte orimligt med hänsyn till barnpensionens finansiering och försäkringsanknytning. Skillnader i förmånernas natur motiverar alltså olikheterna.

Man kan kritisera förslaget för att det kräver att försäkringskassan kontrollerar barnets ekonomi mera än i dag och för att det kan innebära svårigheter för kassan att bedöma när barnet saknar behov av underhåll från föräldrarna. Eftersom bestämmelsen inte kan antas bli aktualiserad i speciellt många bidragsförskottsärenden bedömer utredningen dock att varken dessa eller andra nackdelar är alltför stora. Bedömningen av underhållsbehovet är dessutom i de allra flesta fall ganska enkel att göra.

Utredningen tror inte heller att förslaget påverkar ungdomars motivation att studera eller arbeta i nämnvärd grad.

16.5.4.3 Barnets behov av underhåll täcks av föräldrarna

Det finns också skäl att begränsa rätten till utfyllnadsbidrag i andra situationer. Här avses då främst de fall där barnet visserligen har åtminstone ett visst behov av underhåll från sina föräldrar men där underhållsbidraget är lågt på grund av att boföräldern har en god ekonomi. Det är alltså fråga om de situationer där proportionerna mellan föräldrarnas ekonomiska förhållanden är sådana att boförälderns ekonomi har pressat ned den bidragsansvariges andel (underhållsbidraget) till ett lågt belopp. Utredningen tänker också på andra fall där barnets boförälder har en så god ekonomisk situation att han eller hon utan vidare skulle kunna försörja barnet själv, med tillskott av det underhållsbidrag barnets andra förälder i mån av förmåga skall betala.

Hur stort underhållsbidraget blir i ett visst fall beror på många olika faktorer. Att ha ett system där man enkelt utskiljer de fall där underhållsbidraget är lågt på grund av att boföräldern har en god ekonomi är knappast möjligt. Åtminstone inte om man skall göra det med en sådan exakthet som krävs för att låta utfallet avgöra i vilken utsträckning ett barn har rätt till utfyllnadsbidrag. Vad man däremot kan göra är att slå fast att boföräldrar med inkomster som överstiger ett visst belopp inte har rätt till utfyllnadsbidrag. Om man då sätter gränsen tillräckligt högt bör effekten bli att utfyllnadsbidrag inte utgår i de fall underhållsbidraget är lågt på grund av att boförälderns inkomst är hög.

En begränsning av rätten till utfyllnadsbidrag skulle alltså kunna knytas till en viss inkomstnivå (eller något liknande mått på den ekonomiska bärkraften) hos boföräldern eller i boförälderhushållet.

Inom utredningen har även andra möjligheter att begränsa rätten till utfyllnadsbidrag diskuterats. En modell som i första hand syftar till att förmå boföräldrar att vara aktiva för att få fram ett högt underhållsbidrag går ut på att man begränsar utfyllnadsbidraget till 80 eller 90 procent av vad det är i dag. Boföräldrarna skulle då ha intresse av att så stor del som möjligt av bidragsförskottet utgår som förskott och alltså ha skäl att vara aktiva för att få fram ett högt underhållsbidrag. En sådan lösning skulle emellertid påverka alla boföräldrar inom bidragsförskottssystemet där underhållsbidraget ligger under bidragsförskottsnivån, vilket är fallet i det alldeles övervägande antalet ärenden. Även boföräldrar med svag ekonomi som verkligen behöver detta stöd från det allmänna skulle alltså få ett lägre bidragsförskott och detta också i de fall då den bidragsansvariga föräldern inte har några möjligheter att betala ett högre underhållsbidrag. En sådan lösning kan därför inte förordas.

Tanken har också väckts att utfyllnadsbidraget skall bestämmas till skillnaden mellan bidragsförskottsnivån och det underhållsbidrag som skulle ha fastställts

om boföräldern inte hade kunnat bidra till barnets underhåll alls. Man skulle då komma åt de fall där boförälderns inkomster pressat ned underhållsbidragets storlek under bidragsförskottsnivån och den "minuseffekt" boförälderns ekonomi har när underhållsbidraget bestäms skulle falla bort. Metoden har också den fördelen att en förbättring i boförälderns ekonomi inte skulle leda till ett högre utfyllnadsbidrag.

De fall där det fiktiva underhållsbidraget skulle bli högre än det verkliga är när föräldrarna tillsammans *kan* täcka sitt barns behov av underhåll. I de fall föräldrarna inte tillsammans kan täcka barnets behov uppgår underhållsbidraget till samma belopp som den bidragsansvariges förmåga och någon "minuseffekt" inträffar inte. Däremot kan utfyllnadsbidraget i dessa fall komma att täcka mer än barnets behov (se avsnitt 16.3). Utredningen har valt att inte gå vidare med detta förslag heller. Detta beror i första hand på att metoden kan vara svår att tillämpa i praktiken. Avtal och domar om underhållsbidrag är inte alltid utformade så att "minuseffekten" kan utläsas. Metoden kan också uppfattas som krånglig och svår att förstå.

16.5.5 Vilka personer skall inkomstprövningen omfatta?

Sammanfattning av detta avsnitt: *Vid inkomstprövningen beaktas boföräldrens, barnets och styvförälders inkomster. Barns småinkomster av feriearbete och liknande bör inte påverka utfyllnadsbidraget. Först när inkomsten överstiger 35 200 kr per år räknas den överskjutande delen med. Ny partners inkomst räknas med till hälften när denne bor tillsammans med boföräldern.*

Begränsningsreglerna kan ta sikte på följande fyra olika grupper av personer.

- boföräldern
- barnet
- styvföräldern och
- den bidragsansvariga föräldern

Boföräldern

För vissa boföräldrar utgör bidragsförskottet en hjälp som inte är tillräcklig. För andra utgör bidragsförskottet ett bidrag som inte behövs för barnets försörjning. Detta kan vara fallet när boföräldern själv har en god ekonomi och detta kommit till uttryck vid bestämmande av underhållsbidraget, men rätt till utfyllnadsbidrag ändå föreligger.

I sådana fall kan det anses motiverat att begränsa rätten till utfyllnadsbidrag.

Barnet

Barn med så stora egna inkomster att det räcker till den egna försörjningen har inte någon rätt till underhåll från sina föräldrar enligt FB. Det är då rimligt att det inte heller har rätt till utfyllnadsbidrag och utredningen har föreslagit en sådan begränsning (se avsnitt 16.5.4.2). Det kan emellertid inträffa att barnet visserligen inte klarar sin egen försörjning men har en liten egen inkomst. Av rättviseskäl och för att minska marginaleffekterna bör även sådana inkomster beaktas.

Barnets småinkomster av feriearbete eller dylikt påverkar normalt inte föräldrarnas underhållsskyldighet och bör inte heller påverka stödet från det allmänna. Först när inkomsterna överstiger ett basbelopp (35 200 kr år 1994) bör den överskjutande delen läggas till boförälderhushållets inkomster.

Det valda beloppet motsvarar en månadsinkomst efter skatt på omkring 2 200 kr.

Styvföräldern

Inför man en inkomstprövning i förhållande till boföräldern bör man även överväga en prövning i förhållande till styvföräldern.

Synen på ombildade familjer är splittrad. I vissa fall ses ombildade familjer som en enhet och i vissa fall inte.

Styvförälders underhållsskyldighet regleras i 7 kap. 5 § FB. Bestämmelsen ger uttryck för principen att alla barn i en familj skall leva på samma ekonomiska standard. Styvförälders underhållsskyldighet gäller emellertid inte till den del barnet kan få underhåll från den särlevande föräldern. Styvföräldern har alltså i dag normalt skyldighet att bidra till barnets underhåll endast när familjens ekonomiska standard är sådan att barnet bör tillförsäkras en nivå ovanför bidragsförskottet.

Vad gäller *bostadsbidraget* innebär inkomstprövningen att boförälderns inkomster läggs samman med inkomsten hos make eller man/kvinna som boföräldern lever tillsammans med, dock endast om de har eller har haft gemensamt barn eller är folkbokförda på samma adress (3 § lagen [1993:737] om bostadsbidrag).

Bostadsbidrag utgör alltså ett exempel på ett allmänt hänsynstagande till styvförälders inkomster vid en behovsprövad förmån till barnfamiljer.

Ett annat exempel är att två sammanboende föräldrar med "särkullbarn" ses som en enhet i fråga om *flerbarnstillägg*. I det sammanhanget sammanräknas parets barn under förutsättning att föräldrarna är eller har varit gifta med varandra eller har eller har haft ett gemensamt barn (2 a § lagen [1947:529] om allmänt barnbidrag).

Också vid t.ex. *exekution* och vid rätt till *ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen* betraktas den ombildade familjen som en enhet.

Underhållsskyldigheten till makes eller sambos barn är som framgått mycket begränsad enligt FB:s regler. Underhållsskyldigheten åvilar i princip de båda biologiska föräldrarna. Ur denna synvinkel vore det rimligt att över huvud taget inte ta hänsyn till ny makes eller sambos inkomster vid prövningen av utfyllnadsbidraget. Å andra sidan bildar de två vuxna och barnen en faktisk hushållsgemenskap. Därtill kommer att de ombildade familjerna i dag har en genomsnittligt sett högre inkomststandard än de traditionella kärnfamiljerna och att färre hamnar under den s.k. fattigdomsgränsen. Mest utsatta är ensamförälderfamiljerna. Enligt SOU 1990:8 hade de ombildade familjerna en inkomststandard på 1,71 jämfört med 1,57 för kärnfamiljerna och endast 3 procent av de ombildade familjerna, mot 10 procent av kärnfamiljerna, hamnade under fattigdomsgränsen. För ensamförälderbarnen gällde att mellan 5 och 12 procent hamnade under fattigdomsgränsen. Önskemålet att stödet bör gå till dem som bäst behöver det och, så långt det nu låter sig göra, inte gynna barn i en familjetyp framför barn i en annan talar för att man tar med även styvförälderns inkomster vid prövningen. Utredningen har stannat för en kompromiss mellan dessa båda synsätt. Utredningens förslag innebär att ny makes eller sambos inkomster beaktas endast till hälften. Huruvida en sådan bestämmelse påverkar människors familjebildning är något utredningen saknar kunskap om. Om den alls gör det bör det rimligen i första hand gälla de grupper som har det sämst ställt. Med en spärr som ligger vid relativt höga inkomster bör det alltså inte finnas någon risk för en negativ påverkan i någon större omfattning.

Vid en behovsprövning där man tar hänsyn till styvförälderns inkomster aktualiseras frågan om styvförälders underhållsskyldighet enligt FB. Utredningens förslag kräver inte och innebär inte att någon ändring görs beträffande denna.

Den bidragsansvariga föräldern

I de fall man vill nå med en begränsningsregel skjuter den bidragsansvariga föräldern redan till vad han eller hon skall göra enligt bestämmelserna i FB. Att införa en spärregel som tar sikte på den bidragsansvariges ekonomi är därför inte möjligt. Kostnaderna för barnet har ju redan fördelats mellan föräldrarna efter deras förmåga och något belopp utöver underhållsbidraget går inte att få ut från den bidragsansvariga föräldern om han eller hon inte går med på att betala mer. En begränsningsregel som tar hänsyn till om den bidragsansvariga föräldern kan betala mer än det fastställda underhållsbidraget skulle leda till att utfyllnadsbidraget minskade utan att boföräldern skulle ha någon möjlighet att få några ytterligare pengar från den andra föräldern. Detta är givetvis inte rimligt.

I de fall den bidragsansvariga förälderns betalningsförmåga inte utnyttjats fullt ut beror det dessutom på att barnets behov täcks av föräldrarna tillsammans och

fördelningen av underhållsansvaret efter förmåga lett till ett underhållsbidrag under bidragsförskottsnivån.

16.5.6 Vilka slags inkomster bör beaktas?

Sammanfattning av detta avsnitt: *Betalningsförmågan beräknas utifrån en bidragsgrundande inkomst enligt beräkningen av bostadsbidrag.*

Den föreslagna begränsningen bör i huvudsak utformas med användande av regler som finns i funktion i dag. Förslaget går ut på att utfyllnadsbidraget prövas mot boförälderns betalningsförmåga liksom, delvis, barnets förmåga att bidra till sin försörjning. Vidare bör en ny partners förmåga att bidra till hushållets utgifter delvis påverka rätten till stöd från det allmänna.

Av förenklingsskäl bör beräkningen så långt som möjligt ansluta till de bestämmelser som gäller för inkomstprövning vid beräkning av bostadsbidrag. Detta är en metod som kassatjänstemännen är väl insatta i och den har (eftersom den ansluter till grunderna för inkomstbeskattningen) fördelar från kontrollsynpunkt. I vissa avseenden innebär utredningens förslag dock en annan reglering än i bostadsbidragssammanhang.

Den bidragsgrundande inkomsten bör således omfatta inkomst av tjänst och inkomst av näringsverksamhet. Inkomsterna skall beräknas efter samma grunder som enligt kommunalskattelagen (1928:370), med de undantag som anges i 4 § andra och tredje styckena lagen om bostadsbidrag.

Härtill bör läggas inkomst av kapital till den del inkomsten överstiger 2 000 kr för var och en av boföräldern och den nye partnern. Inkomsten beräknas i enlighet med vad som föreskrivs i 5 § andra stycket lagen om bostadsbidrag.

Tillägg görs även för sjöinkomst, bidragsdelen i studiemedlen, vissa icke skattepliktiga inkomster och icke skattepliktiga stipendier över 3 000 kr per månad.

Disponerar hushållet en ansenlig förmögenhet bör det påverka rätten till utfyllnadsbidrag. Här bör man anlägga samma betraktelsesätt som när man bestämmer storleken på underhållsbidrag (avsnitt 8.7.4.2).

Det är vidare rimligt att underhållsbidrag eller den rena förskottsdelen i bidragsförskottet som hushållet erhåller läggs till boförälderns eller styvförälderns inkomst för att begränsa de skillnader som annars skulle uppstå i förhållande till dem som saknar underhållsbidrag.

För att inte göra systemet mer administrativt betungande än nödvändigt måste man använda schabloner. Bidrar boföräldern eller styvföräldern till underhåll åt eget barn föreslår utredningen därför att inkomsten minskas med ett halvt basbelopp för varje barn. Att använda schabloner är här nödvändigt eftersom även försörjning av hemmavarande barn beaktas. Ett halvt basbelopp som mått på försörjning av barn används även i rättshjälpssammanhang och vid beräkning

av dagsbotsbelopp.

Vid beräkning av inkomsten bör hänsyn även tas till barnpension enligt AFL. Skälet till detta är att barnpensioneringens principer bygger på den familjerättsliga underhållsskyldigheten. Barnpensioneringen bör därför jämställas med underhållsbidrag och ges en lika behandling vid inkomstprövningen.

Mot utredningens val att anknyta till den faktiska ekonomiska situationen kan invändas att samma kriterier bör användas här som vid bedömningen av de biologiska föräldrarnas ekonomiska förmåga enligt FB. Detta skulle betyda att man inte bara skulle se till de faktiska inkomsterna utan till förvärvsförmågan. Följden skulle då bli att ett barn kunde vägras utfyllnadsbidrag med motiveringen att barnets boförälder eller styvförälder har förmåga att skaffa sig en viss inkomst. Utredningen anser inte att detta är rimligt. Syftet med den föreslagna spärregeln är ju att hindra att statligt stöd utgår till familjer som faktiskt har det gott ställt ekonomiskt. Ett hänsynstagande till boförälderns och styvförälderns förvärvsförmåga när man prövar barnets rätt till utfyllnadsbidrag skulle för övrigt innebära ett administrativt merarbete som knappast skulle uppvägas av vinsterna. Risken för att boföräldrar och styvföräldern skall utnyttja denna bristande logik i systemet genom att låta bli att förvärvsarbeta anser utredningen vara försumbar.

En annan fråga är hur försäkringskassan skall få fram korrekta uppgifter när det gäller frågan om boföräldern lever ihop med en ny partner eller inte och vilka inkomster denna förälder har.

Utredningen har diskuterat frågan om man bör ha något sanktionssystem för de fall försäkringskassan inte har tillgång till sådana uppgifter och den nye partnern inte vill lämna uppgifter om sin ekonomi. Utredningen har dock stannat för att inte föreslå något sådant system; den sanktion som är naturlig i bidragssammanhang, nämligen att vägra bidrag, skulle ju drabba barnet och inte den man vill påverka genom sanktionen. Det är givetvis tänkbart att ha en straffsanktionerad uppgiftsskyldighet, men det alternativet bör enligt utredningens uppfattning undvikas så långt det är möjligt.

I likhet med vad som gäller beträffande bostadsbidragen bör försäkringskassans prövning grundas på de aktuella inkomstförhållandena. Detta ställer vissa krav på dem som får bidragsförskott. För att det valda systemet skall fungera på ett bra sätt fordras att uppgifter om ändrade förhållanden av betydelse för utfyllnadsbidraget anmäls till försäkringskassan. Detta kräver i sin tur att försäkringskassorna i sina kontakter med de enskilda klart informerar om de krav som uppställs.

För att försäkringskassan inte vid varje tillfälle skall behöva ändra ett utfyllnadsbidrag när något förhållande inträffat som påverkar utfyllnadsbidraget, anser utredningen att ringa bidragsändringar bör få underlåtas.

Försäkringskassan bör få underlåta att besluta om en ändring av utfyllnadsbidraget, om ändringen endast skulle ha påverkat bidraget med 100 kr per

månad. Detta överensstämmer i huvudsak med vad som gäller beträffande bostadsbidrag (25 § lagen om bostadsbidrag; prop. 1992/93:174 s. 33).

16.5.7 Vid vilken nivå bör avtrappningen börja?

Sammanfattning av detta avsnitt: *Vid årsinkomster på 264 000 kr reduceras samhällsstödet med en tredjedel. Vid inkomster på 281 600 kr per år minskas samhällsstödet med två tredjedelar och vid årsinkomster på 299 200 kr utgår inte längre något utfyllnadsbidrag.*

Vid vilken nivå en nedtrappning av utfyllnadsbidraget skall börja och hur snabbt avtrappningen bör göras kan naturligtvis diskuteras. Utredningen har valt att lägga ribban vid en bidragsgrundande inkomst på 264 000 kr med 1994 års siffror (sju och en halv gånger basbeloppet) och att låta utfyllnadsbidraget falla bort helt vid en bidragsgrundande inkomst på 299 200 kr (åtta och en halv gånger basbeloppet). Vid en sådan inkomstnivå bör det inte råda någon tvekan om att den förälder som barnet bor hos kan klara sitt barns försörjning utan samhällsstöd i form av utfyllnadsbidrag. Vid dessa nivåer undviker man vidare att begränsningen av bidragsförskottet sker i de inkomstlägen där bostadsbidraget fortfarande trappas av. (År 1994 upphör möjligheterna att få bostadsbidrag för hushåll med ett barn vid en årsinkomst på 254 000 kr.) Man undviker alltså risken att det utlöses marginaleffekter från två system samtidigt.

I den allmänna debatten har förts fram förslag om att inkomstpröva barnbidraget. En inkomstprövning av barnbidraget i kombination med en inkomstprövning av bidragsförskottet skulle innebära mycket stora marginaleffekter för boföräldrarna.

Vid bedömningen av om spärren ligger på en väl avvägd nivå måste man hålla i minnet att den inkomst man tar hänsyn till även kan innefatta hälften av styvförälderns inkomster.

Utredningen har valt att minska utfyllnadsbidraget i tre steg.

Bidragsgrundande inkomst	**Utfyllnadsbidraget minskas med**
7,5 basbelopp (264 000 kr)	1/3
8 basbelopp (281 600 kr)	2/3
8,5 basbelopp (299 200 kr)	3/3, dvs. faller helt bort

En annan möjlighet utredningen övervägt är att minska utfyllnadsbidraget med en viss andel av den inkomst som överstiger en viss nivå. Man kan t.ex. tänka sig att minska utfyllnadsbidraget med 10 procent av den inkomst som överstiger ett fribelopp på 264 000 kr. I ett fall där barnet saknar inkomster som skall beaktas och underhållsbidraget är fastställt till noll kr skulle utfyllnadsbidraget

då helt falla bort när boföräldern kommer upp i en årsinkomst på ungefär 404 000 kr. Avtrappningen skulle då bli mjukare men den övre gränsen komma att ligga alltför högt. Har man målsättningen att hela utfyllnadsbidraget bör ha fallit bort vid en bidragsgrundande inkomst på omkring 300 000 kr måste avtrappningen börja vid en årsinkomst på omkring 160 000 kr per år. Detta skulle drabba boföräldrar med små och medelstora inkomster.

De föreslagna reglerna tillämpade på de sex exemplen i avsnitt 16.3 skulle få följande resultat. I exempel 3 skulle utfyllnadsbidraget minskas med två tredjedelar, dvs. från 692 kr till 231 kr. I exemplen 1,2,5 och 6 skulle utfyllnadsbidraget helt falla bort och i exempel 4 skulle utfyllnadsbidrag utgå med samma belopp som i dag.

16.5.8 Några tillämpningsexempel

Sammanfattning av detta avsnitt: *Här ges några exempel på spärregelns effekter.*

Exempel 1:
Boföräldern är ensamstående och har en årsinkomst på 270 000 kr. Underhållsbidraget är fastställt till 660 kr i månaden.

Den bidragsgrundande inkomsten uppgår till (270 000 + [660 x 12] =) 277 920 kr. Utfyllnadsbidraget (1 173 - 660) skall då reduceras med 1/3, dvs. från 513 kr till 342 kr.

Exempel 2:
Underhållsbidraget är fastställt till 660 kr i månaden. Boföräldern har en årsinkomst på 120 000 kr. Maken (barnets styvförälder) har en årsinkomst på 250 000 kr. Han eller hon betalar underhållsbidrag till ett barn.

Den bidragsgrundande inkomsten uppgår till (120 000 + [660 x 12] + [250 000 / 2] - [17 600 / 2] =) 244 120 kr. Den bidragsgrundande inkomsten är inte så hög att någon reduktion av utfyllnadsbidraget blir aktuell.

Exempel 3:
Underhållsbidraget är fastställt till 660 kr i månaden. Boföräldern har en årsinkomst på 200 000 kr. Maken (barnets styvförälder) har en årsinkomst på 250 000 kr. Han eller hon betalar underhållsbidrag till ett barn. Makarna har vidare ett gemensamt hemmavarande barn.

Den bidragsgrundande inkomsten uppgår till (200 000 - 17 600 + [660 x 12] + [250 000 / 2] - [35 200 / 2] =) 297 720 kr. Den bidragsgrundande inkomsten är så hög att utfyllnadsbidraget skall reduceras med 2/3, dvs. från 513 kr till 171 kr i månaden.

Några exempel på när begränsningsregeln aktualiseras.

Familjesituation	*Begränsningen träder in vid en årsinkomst av*
Ensamstående boförälder med ett barn	264 000 kr
Ensamstående boförälder med två barn	281 600 kr
Sammanboende boförälder med ett barn	Boföräldern 0 kr Sambon 528 000 kr
	Boföräldern 132 000 kr Sambon 264 000 kr
	Boföräldern 180 000 kr Sambon 168 000 kr
	Boföräldern 240 000 kr Sambon 48 000 kr
	Boföräldern 264 000 kr Sambon 0 kr

16.5.9 Konsekvenser för de enskilda och för det allmänna

Sammanfattning av detta avsnitt: *Begränsningen torde bli aktuell i endast ett mindre antal fall.*

Enligt den statistik utredningen tagit fram har 4,5 procent av boföräldrarna inom bidragsförskottssystemet själva en arbetsinkomst som ligger över 7,5 basbelopp och endast 0,1 procent har arbetsinkomster över 8 basbelopp. Barn till dessa föräldrar kommer i framtiden endast att få ett reducerat utfyllnadsbidrag eller inte något utfyllnadsbidrag alls. Därtill kommer bl.a. de barn som drabbas av begränsningen när hänsyn tas till barnets egna och styvförälderns inkomster (drygt 30 procent av boföräldrarna är sammanboende). Hur stor denna grupp är kan inte anges här.

En begränsning av rätten till utfyllnadsbidrag enligt utredningens förslag kan beräknas sänka statens kostnader för bidragsförskott med omkring 30 miljoner kr per år.

Å andra sidan tillkommer de administrativa kostnaderna. Dessa kostnader kommer främst att visa sig på försäkringskassorna i form av merarbete vid ansökningstillfället och genom den bevakning som måste ske i löpande bidrags-

förskottsärenden. Det merarbete som kommer att orsakas kassorna har av RFV beräknats till omkring tio miljoner kr per år. Hänsyn har då tagits till att kassans administration av spärregeln underlättas av den föreslagna beräkningsmetoden för underhållsbidrag.

En spärregel kommer också att innebära merarbete för förvaltningsdomstolarna som handlägger överklaganden.

En regel av ovan skisserad typ leder alltså till förhållandevis små besparingar. När utredningen förordar en sådan regel är det inte heller på grund av den förväntade besparingseffekten utan av mera principiella skäl. En begränsningsregel skulle i viss mån råda bot på vad som många uppfattar som en orättvisa, nämligen att även barn till boföräldrar med höga inkomster eller en god ekonomiska standard i hushållet har rätt till utfyllnadsbidrag. För samhällsmoralen är det av stor vikt att våra gemensamma resurser fördelas efter principer som människor i allmänhet uppfattar som rättvisa.

Utredningen gör inte anspråk på att förslaget skall lösa alla problem som är förenade med utfyllnadsbidraget. Det kommer dock enligt utredningens uppfattning att begränsa de mest stötande effekterna.

16.5.10 Skiss till ett system med en fullständig behovsprövning

Sammanfattning av detta avsnitt: *Som ett alternativ till en spärregel skisserar utredningen i detta avsnitt hur ett fullständigt behovsprövat system skulle kunna utformas. Enligt utredningens skiss skulle bidragsförskott inte utgå om barnet på grund av egna inkomster eller tillgångar saknar behov av underhåll från föräldrarna. Inte heller skulle utfyllnadsbidrag utgå om föräldrarna själva har förmåga att försörja sitt barn. I de fall föräldrarna inte har sådan förmåga skulle utfyllnadsbidrag i princip utgå till dess att barnets behov av underhåll är tillgodosett. En behovsprövning utformad på detta sätt skulle lösa många av de problem som är förknippade med dagens system, t.ex. överkompensationsproblemet.*

Det förslag till spärregel som utredningen presenterat har de fördelarna att det inte föranleder någon mera omfattande administration och att det är enkelt att förstå. Det har emellertid samtidigt, i likhet med de flesta spärregler, den nackdelen att det tar sikte på undantagsfall. En spärregel utgör ett trubbigt vapen som i praktiken får en ganska marginell betydelse.

Även om det ligger utanför uppdraget vill utredningen därför här något redogöra för hur ett system med en fullständig behovsprövning av utfyllnadsbidraget skulle kunna utformas.

Utgångspunkten bör givetvis vara att stödet görs beroende av om barnet behöver något stöd. Mot den bakgrunden är det naturligt att behovsprövningen tar

sin utgångspunkt i barnets behov av underhåll från föräldrarna.

Saknar barnet på grund av egna inkomster eller tillgångar behov av underhåll enligt bestämmelserna i FB bör, som tidigare sagts, något bidragsförskott inte utgå. Inte heller bör något utfyllnadsbidrag utgå om föräldrarna har sådan ekonomisk förmåga att de kan försörja sitt barn själva. Den ekonomiska förmågan får här - liksom barnets behov av underhåll från sina föräldrar - bedömas på samma sätt som när underhållsbidrag bestäms enligt FB.

I övriga fall, dvs. när föräldrarna inte har förmåga att försörja sitt barn, bör barnet ha rätt till utfyllnadsbidrag. Det bör då i princip motsvara skillnaden mellan barnets behov av underhåll och vad föräldrarna skall skjuta till enligt bestämmelserna i FB. I dessa fall skulle det allmänna alltså gå in och täcka den del av barnets försörjning som föräldrarna och barnet självt inte kan täcka med sina inkomster och tillgångar.

Barnets behov av underhåll från föräldrarna
./. underhållsbidrag
./. boförälderns andel av försörjningsansvaret

Brist eller inte?

Om det inte föreligger brist har barnet inte rätt till utfyllnadsbidrag.

En viss övre gräns för bidraget måste naturligtvis slås fast. Den övre nivån kan bestämmas till antingen det belopp som motsvarar skillnaden mellan bidragsförskottsnivån och det fastställda underhållsbidraget eller till ett belopp som bestämts för sig. I det senare fallet kan man antingen bestämma att utfyllnadsbidraget skall utgå med ett visst högsta belopp eller att bidraget skall täcka bristen i barnets behov upp till ett visst angivet högsta behov (t.ex. 2 346 kr i månaden, vilket motsvarar bidragsförskottet när det utgår i förhållande till båda föräldrarna).

I det följande har utredningen valt att utgå från det först nämnda alternativet, dvs. att låta utfyllnadsbidraget täcka bristen i behovstäckningen, dock högst med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan bidragsförskottsnivån och det fastställda underhållsbidraget. Är underhållsbidraget fastställt till 1 173 kr eller mer blir, i likhet med vad som gäller i dag, inte något utfyllnadsbidrag aktuellt och detta även om barnets behov inte är täckt. Detta alternativ har bedömts ligga närmast vad vi i dag menar med "utfyllnadsbidrag". De andra alternativen har mera karaktären av särskilda behovsprövade bidrag till ensamförälderbarn.

Förslaget kan belysas med några exempel.

Exempel 1
Barnets behov av underhåll: 1 200 kr
Underhållsbidrag: 400 kr

Boföräldern skjuter till: 400 kr
Brist i behovstäckningen: 400 kr
Utfyllnadsbidrag enligt förslaget: 400 kr.
Utfyllnadsbidrag i dag: 773 kr

Exempel 2
Barnets behov av underhåll: 2 000 kr
Underhållsbidrag: 1 500 kr
Boföräldern skjuter till: 500 kr
Brist i behovstäckningen: 0 kr
Utfyllnadsbidrag enligt förslaget: 0 kr
Utfyllnadsbidrag i dag: 0 kr

Exempel 3 (barn med egna inkomster och egen bostad på skolorten)
Barnets behov: 4 000 kr
Barnets behov av underhåll från föräldrarna (efter att barnets egna inkomster beaktats): 1 000 kr
Underhållsbidrag: 300 kr
Boföräldern skjuter till: 200 kr
Brist: 500 kr
Utfyllnadsbidrag enligt förslaget: 500 kr
Utfyllnadsbidrag i dag: 873 kr

Exempel 4
Barnets behov av underhåll: 1 500 kr
Underhållsbidrag: 500 kr
Boföräldern skjuter till: 200 kr
Brist: 800 kr
Utfyllnadsbidrag enligt förslaget: 673 kr (1 173 - 500 = 673. Bristen uppgår visserligen till 800 kr men utfyllnadsbidraget och underhållsbidrag får tillsammans inte överstiga bidragsförskottsnivån, 1 173 kr i månaden. Man kan dock, som nämnts ovan, utforma den övre gränsen på ett annat sätt.)
Utfyllnadsbidraget i dag: 673 kr

Exempel 5
Barnets behov av underhåll: 1 500 kr
Underhållsbidraget: 100 kr
Boföräldern skjuter till: 500 kr
Brist: 900 kr
Utfyllnadsbidrag i dag: 1 073 kr
Utfyllnadsbidrag enligt förslaget: 900 kr

Den skisserade metoden har flera fördelar.

För det första innebär den att allmänna medel aldrig betalas ut med högre

belopp än som behövs för att barnets faktiska behov av underhåll skall täckas. I stället täcker utfyllnadsbidraget endast det underhållsbehov som föräldrarna inte har förmåga att täcka. Man kommer alltså ifrån de överkompensationsproblem som utredningen redogjort för i avsnitt 16.3. Rätten till utfyllnadsbidrag reduceras successivt för att slutligen helt falla bort när barnets behov är täckt.

Den skisserade ordningen måste också upplevas som mera rättvis än dagens ordning eftersom det bara är den del av barnets behov som föräldrarna inte klarar av som det allmänna tar över.

En annan fördel är att storleken av utfyllnadsbidraget inte påverkas lika mycket som i dag av hos vem av föräldrarna som barnet bor. Föräldrarnas sammanlagda förmåga att försörja sitt barn och inte underhållsbidragets storlek kommer att avgöra om utfyllnadsbidrag skall utgå och i så fall med vilket belopp.

Antag att föräldrarna inte har förmåga att täcka barnets behov som vi antar uppgår till 1 400 kr i månaden. Den ena föräldern (A) har förmåga att bidra med 600 kr. Den andra föräldern (B) har förmåga att bidra med 400 kr. Om A är den förälder som skall betala underhållsbidrag (barnet bor hos B) skulle utfyllnadsbidraget i dag bli 573 kr, medan utfyllnadsbidraget i dag skulle bli 773 kr om det var B som var den bidragsansvariga föräldern. I det här skisserade systemet skulle utfyllnadsbidraget i båda fallen, alltså oberoende av hos vem av föräldrarna som barnet bor, bli 400 kr (1 400 - 600 - 400 = brist på 400 kr).

I de fall där maximigränsen för stödet (bidragsförskottsnivån) nås kommer det emellertid alltjämt att vara av intresse hos vem av föräldrarna som barnet bor. Utfyllnadsbidraget kan ju inte utgå med ett högre belopp än vad som motsvarar skillnaden mellan bidragsförskottsnivån och det fastställda underhållsbidraget. Ju högre underhållsbidraget är ju mindre blir alltså utrymmet för utfyllnadsbidrag.

Antag att föräldrarna inte har förmåga att täcka barnets behov som vi antar uppgår till 2 000 kr i månaden. Den ena föräldern (A) har förmåga att bidra med 600 kr. Den andra föräldern (B) har förmåga att bidra med 400 kr. Om A är den förälder som skall betala underhållsbidrag (barnet bor hos B) skulle utfyllnadsbidraget i dag bli 573 kr, medan utfyllnadsbidraget i dag skulle bli 773 kr om det var B som var den bidragsansvariga föräldern. I ett fullständigt behovsprövat systemet utformat på sätt som här skisserats skulle utfyllnadsbidraget bli lika stort som i dag. Oavsett var barnet bor uppgår bristen till 1 000 kr (2 000 - 600 - 400). Om barnet bor hos A kan utfyllnadsbidrag utgå med (1 173 - 400 =) 773 kr. Bor barnet hos B kan utfyllnadsbidrag utgå med (1 173 - 600 =) 573 kr.

Vill man komma ifrån denna effekt får man på sätt som tidigare nämnts låta utfyllnadsbidraget få karaktären av ett särskilt behovsprövat bidrag till ensamförälderbarn. Principen att det är föräldrarnas sammanlagda förmåga att svara

för barnets underhåll som avgör storleken på stödet från det allmänna kan då slå igenom fullt ut.

Med den skisserade metoden försvinner också den egendomliga effekten att stödet från det allmänna blir större ju bättre ekonomi boföräldern och barnet får. I stället kommer stödet att minska ju bättre ställt barnet och boföräldern får det. Detta är högst rimligt (och ofrånkomligt om man anser att föräldrarna så långt de har förmåga skall ta ansvar för sina barn före det allmänna) men ger samtidigt upphov till marginaleffekter. De fall som tilldrar sig intresse här är de där utfyllnadsbidrag utgår eller skulle kunna utgå när inkomstökningen inträffar, dvs. de fall där föräldrarna (åtminstone före inkomstökningen) inte har förmåga att täcka barnets behov.

Marginaleffekterna i dessa fall kan enklast beskrivas med hjälp av några exempel.

Exempel A (icke behovstäckning övergår till behovstäckning)

Barnets behov av underhåll uppskattas till 2 100 kr. Såväl boföräldern som den bidragsansvariga föräldern har förmåga att bidra med högst 600 kr. Det fattas då 900 kr för att barnets behov skall vara tillgodosedda. Med den föreslagna behovsprövningen utgår utfyllnadsbidrag då med 573 kr (1 173 - 600). Vi antar nu att boföräldern får bättre inkomster och kan bidra med 1 500 kr. Föräldrarna täcker då tillsammans sitt barns behov och utfyllnadsbidraget faller bort (2 100 - 600 - 1 500 = 0). Inkomstökningen på netto 900 kr leder alltså till att bidraget på 573 kr helt faller bort.

Exempel B (icke behovstäckning övergår till behovstäckning)

Barnets behov av underhåll uppskattas till 1 500 kr. Såväl boföräldern som den bidragsansvariga föräldern har förmåga att bidra med högst 600 kr. Det fattas då 300 kr för att barnets behov skall vara tillgodosedda. Med den föreslagna behovsprövningen utgår utfyllnadsbidrag då med 300 kr (beloppet motsvarar bristen i behovstäckningen). Vi antar nu att boföräldern får bättre inkomster och kan bidra med 900 kr. Föräldrarna täcker då tillsammans sitt barns behov och utfyllnadsbidraget faller bort (1 500 - 600 - 900 = 0). Inkomstökningen på netto 300 kr leder alltså till att bidraget på 300 kr helt faller bort.

Exempel C (bristen i behovstäckningen minskar)

Barnets behov av underhåll uppskattas till 1 500 kr. Såväl boföräldern som den bidragsansvariga föräldern har förmåga att bidra med högst 600 kr. Det fattas då 300 kr för att barnets behov skall vara tillgodosedda. Med den föreslagna behovsprövningen utgår utfyllnadsbidrag då med 300 kr (beloppet motsvarar bristen i behovstäckningen). Boföräldern får nu bättre inkomster och kan bidra med 800 kr. Föräldrarna täcker då tillsammans 1 400 kr av barnets behov (600 + 800) och bristen i behovstäckningen sjunker från 300 kr till 100 kr (1 500 - 600 - 800 = - 100). Utfyllnadsbidraget sjunker då till 100 kr. Inkomstökningen på netto 200 kr leder alltså till att bidraget minskar med 100

kr.

När föräldrarna tillsammans inte kan täcka sitt barns behov (vilket är en förutsättning för att utfyllnadsbidrag skall utgå enligt förslaget) får alltså boföräldern vara beredd att avstå från inkomstökningen till förmån för barnet till dess barnets behov är tillgodosett. Denna princip gäller redan i dag när underhållsbidraget bestäms. Så länge barnets behov av underhåll inte är tillgodosett av föräldrarna leder ju en inkomstökning hos den bidragsansvarige till att underhållsbidraget ökar med samma belopp som inkomstökningen. Denna effekt är naturligtvis inte något som bara drabbar föräldrar som lever isär, utan alla föräldrar vars inkomster inte räcker till barnets försörjning.

En nackdel med förslaget är att föräldrarna i vissa fall kan få ett gemensamt intresse av att ange ett så högt underhållsbehov som möjligt för barnet. Om två föräldrar som har förmåga att bidra med 500 kr var till sitt barns underhåll anger barnets behov av underhåll till 1 400 kr i stället för 1 200 kr, som vi antar är det korrekta beloppet, får barnet 200 kr mer i utfyllnadsbidrag (är behovet 1 200 kr uppgår bristen i behovstäckningen till 200 kr, är behovet 1 400 kr uppgår bristen till 400 kr. Båda beloppen jämte det rena förskottet ryms inom bidragsförskottsnivån.) Försäkringskassan måste alltså ha en modell för att bedöma barnets behov. Det som skall täckas av det allmänna är barnets "grundbehov". Man får här falla tillbaka på de principer som tillämpas när man uppskattar det kostnadsbelopp som skall fördelas mellan föräldrarna enligt FB. Även om de individuella förhållandena är avgörande använder man där i stor utsträckning schablonbelopp. Beräkningen torde alltså i de flesta fall vara tämligen okomplicerad. Den prövning kassan måste göra av det angivna beloppet torde därför knappast innebära alltför mycket merarbete. Kassan har för övrigt redan i dag att kontrollera barnets behov. Eftersom barnets behov bildar ram kan ju ett för lågt belopp medföra ett för lågt underhållsbidrag. Ett visst merarbete kan dock inte undvikas samtidigt som risken för processer i förvaltningsdomstol om utfyllnadsbidragets storlek ökar.

En nackdel av mer principiell natur är att man gör ett avsteg från den grundläggande tanken bakom bidragsförskottet, nämligen att det skall tillförsäkra barnet ett visst *minimi*underhåll. Är ett barns behov stora kan stöd från det allmänna utgå för den del av behovet som ligger över denna miniminivå. Detta framgår av exempel 3 ovan. Jämfört med de nackdelar som vidlåder dagens system har denna invändning dock inte någon större bärkraft.

Om man vill ta hänsyn till styvförälderns inkomster vid behovsprövningen innebär det ett visst merarbete för försäkringskassorna. Lars Bejstam har anvisat två olika metoder för hur det skulle kunna ske (Bidragsförskott, 1994, s. 518). Det ena alternativet är att man ser till vad styvföräldern har förmåga att bidra med till barnets underhåll. Uppgifter om hans eller hennes ekonomi måste då inhämtas och en beräkning göras. Det andra alternativet är att styvförälderns ekonomi får påverka boförälderns förmåga att svara för barnets

underhåll. I den av utredningen föreslagna nettokvotdelningsmetoden skulle detta kunna ske genom att boförälderns inkomster när stödet från det allmänna beräknas ökas med en viss del av styvförälderns inkomster. Härefter måste en ny beräkning göras där barnets behov fördelas mellan föräldrarna i förhållande till de nya kvotdelarna.

Med den här skisserade behovsprövningen skulle utfyllnadsbidrag inte utgå i något av de exempel som tagits upp i avsnitt 16.3.

En behovsprövning leder till att bidragsförskottet får funktionen av en garanti i förhållande till båda föräldrarnas och barnets ekonomiska situation. Utfyllnadsbidrag kommer dessutom inte att utgå till ett lika stort antal barn som i dag och i de fall utfyllnadsbidrag utgår kommer det många gånger att vara lägre än i dag. Det allmännas kostnader för stödet kan alltså antas minska.

17 Andra spärregler

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att BFL skall ändras på så sätt att bidragsförskottsinstitutet inte längre skall kunna användas som ett medel för att få modern att medverka till att få faderskapet till barnet fastställt. Samtidigt föreslår utredningen att man skall begära mera av boföräldern än i dag när det gäller medverkan i de rent ekonomiska frågorna om underhållsbidrag. Vidare diskuterar utredningen två andra spärregler i BFL, men föreslår inte att de ändras.

17.1 Utredningens uppdrag

I utredningens uppdrag ingår att utreda hur undantagsreglerna i 2 § BFL tillämpas.

17.2 Bidragsförskott som ett medel att få faderskap fastställt

17.2.1 Inledning

Bidragsförskottet kan användas som ett medel att få modern att medverka till att faderskapet blir fastställt. Enligt 2 § a) BFL lämnas nämligen inte bidragsförskott om boföräldern uppenbarligen utan giltigt skäl underlåter att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidraget eller faderskapet till barnet fastställt.

17.2.2 Historik

1964 års lagstiftning

Regeln infördes genom lagstiftning år 1964. Bakgrunden var att man då inte längre - som huvudregel - krävde att det skulle finnas ett fastställt underhållsbidrag för att bidragsförskott skulle utgå. Då hade bestämmelsen dock inte samma lydelse som nu. Uppenbarhetsrekvisitet infördes nämligen senare.

Vad man sade i samband med 1964 års lagstiftning var egentligen bara att en generell regel om bidragsförskott måste kombineras med vissa bestämmelser som hindrar att bidragsförskott utgår i vissa situationer. Därför införde man ett antal spärregler. Just den som gällde faderskapsfrågan tycks inte ha kommenterats närmare. Däremot kan man konstatera att gemensamt för alla spärregler var att det krävdes att underlåtenheten kunde läggas boföräldern till last (prop. 1964:70 s. 38, 39 och 117).

Familjepolitiska kommittén år 1972

Regeln blev senare föremål för diskussion. Familjepolitiska kommittén föreslog att den skulle avskaffas. Man ansåg att möjligheten att dra in bidragsförskottet var ett olämpligt påtryckningsmedel för att uppnå att faderskap blir fastställt. Sanktionen var enligt kommittén mycket hård - summan av bidragsförskott i 18 års tid uppgick till över 50 000 kr - och den drabbade ytterst barnens försörjningssituation. Vidare ansåg kommittén att det var tveksamt om bestämmelsen hade någon större effekt och trodde den inte att ett upphävande av regeln skulle få menliga följder för fastställande av faderskap eller underhållsbidrag. Enligt kommittén talade hänsynen till barnets - och därmed moderns - försörjningssituation för ett slopande av bestämmelsen (SOU 1972:34).

Alla remissinstanser utom en tycks ha varit för att regeln skulle avskaffas.

Riksdagen år 1975

Frågan var också uppe i riksdagen. Socialutskottet uttalade år 1975 att starka skäl talade för att avskaffa regeln. Utskottet ansåg emellertid att ett slopande kunde ge utrymme för missbruk. Därför fanns det anledning att överväga en spärregel av mera begränsad räckvidd, genom vilken fall av uppenbart missbruk skulle hindras (bet. 1974:SoU14 och 1975:SoU5).

Ytterligare utredning

Den s.k. RAFA-utredningen (Utredningen angående rationaliseringen av den allmänna försäkringens administration) tog också upp frågan. Utredningen ansåg inte att man skulle slopa kravet på medverkan till fastställande av fader-

skapet. Det skulle nämligen ansåg man kunna uppfattas som en motsägelse i förhållande till FB. Barnavårdsnämnden (denna nämnd motsvaras i dag av socialnämnden) skulle, påpekade man, kunna få det svårare att fastställa faderskap och underhållsbidrag. Dessutom skulle modern till ett barn beträffande vilket faderskapet inte var fastställt kunna få både bidragsförskott och bidrag från barnets fader. Utredningen föreslog en uppmjukning av regeln. Enligt förslaget skulle det ankomma på barnavårdsnämnden att pröva om moderns vägran att medverka till att få faderskapet fastställt saknat giltigt skäl. Nämnden skulle därefter underrätta försäkringskassan om sin bedömning (prop. 1975/76:116 s. 22).

Uppenbarhetsrekvisitet införs

Uppenbarhetsrekvisitet infördes efter förslag i prop. 1975/76:116. Regeringen knöt där an till vad Socialutskottet hade anfört år 1975. Som förutsättning för att bidragsförskott inte skulle utgå borde således krävas att modern uppenbarligen utan giltigt skäl underlåter att medverka. Vid riksdagsbehandlingen av förslaget erinrade Socialutskottet om vad man uttalat tidigare. Utskottet framhöll också att det är av allmänt intresse att faderskapet till barn fastställs och att en spärregel är ägnad att medverka till att så sker. Vidare uttalade utskottet att den utformning bestämmelsen fått i lagförslaget innebar att försäkringskassan bara i undantagsfall fick anledning att tillämpa spärregeln. Med hänsyn till bestämmelsens syfte måste den enligt utskottet ges en i förhållande till boföräldern mycket generös tolkning (bet. 1975/76:SoU37).

Ensamförälderkommittén år 1983

Även Ensamförälderkommittén tog upp frågan. Kommittén hade nämligen att följa upp utfallet av 1977 års lagstiftning, dvs. den lagstiftning genom vilken uppenbarhetsrekvisitet infördes. Kommitténs slutsats blev att regeln borde finnas kvar. Man ansåg att det måste anses föreligga risker för missbruk om spärregeln skulle upphävas helt.

Ensamförälderkommittén redovisar en genomgång av försäkringskassornas beslut beträffande medverkan till faderskapets fastställande som RFV hade gjort. Enligt denna hade år 1982 bidragsförskott vägrats eller dragits in i 30 fall. Enligt verkets bedömning hade avslagsbesluten i så gott som samtliga fall varit väl underbyggda. (I två fall initierade verket ändringar.) Kommittén hade också haft kontakt med vissa socialförvaltningar. Sammanfattningsvis hade framgått att socialförvaltningarna undvek att direkt använda regeln som påtryckningsmedel, men att den ändå på något vis "finns i bakgrunden" och antagligen inte kunde frånkännas viss effekt. Särskilt skulle det kunna befaras att ytterligare faderskap aldrig blev fastställda om den togs bort (SOU 1983:51

s. 194 och 195).

Alla remissinstanser utom en tycks ha delat kommitténs uppfattning. Den som hade en avvikande åsikt var Försäkringsanställdas förbund. Förbundet ansåg att regeln borde tas bort. Risken för missbruk ansågs liten och de kvinnor som inte ville medverka hade enligt förbundet troligen synnerligen starka skäl för sitt agerande. Förbundet ansåg vidare att det öppnade vägar för godtycklighet om regeln behölls.

17.2.3 Rättstillämpningen

Ensamförälderkommittén beräknade att högst tio procent av de ärenden där bidragsförskott sökts men faderskapet inte kunnat fastställas resulterade i avslag (SOU 1983:51 s. 194 och 195).

Försäkringsöverdomstolen har haft att bedöma spärregeln i fyra refererade avgöranden. I ett av fallen vägrades bidragsförskott. Modern hade åberopat att hon enligt ett beslut av en dansk myndighet inte behövde uppge mannens namn (FÖD 1981:13). I ett annat avgörande åberopade modern att hon var rädd för att barnet skulle *kidnappas*. Bidragsförskott beviljades (FÖD 1986:56). I det tredje avgörandet åberopade modern att mannen var psykiskt sjuk och kunde vara *farlig*. Faderskapsutredningen var nedlagd. Bidragsförskott beviljades (FÖD 1987:39). I det fjärde avgörandet åberopade modern rädsla för *fysiskt och psykiskt våld*. Faderskapsutredningen var vilande. Bidragsförskott beviljades (FÖD 1992:9). Rubriken till referatet lyder: Eftersom det inte framkommit omständigheter som tydde på uppenbart missbruk av bidragsförskottsförmånen har skäl ansetts saknas för att neka barnet bidragsförskott.

Under år 1994 har Försäkringsöverdomstolen avgjort ytterligare ett fall där man haft att ta ställning till en moders vägran att medverka till att få faderskapet fastställt (dom den 15 juli 1994 i mål nr 2029/91:7). I detta fall vägrades barnet bidragsförskott. Som skäl att inte avslöja faderns namn uppgav modern att hon känt sig hotad av sin f.d. sambo och velat undvika en process om faderskap, umgänge och underhåll med den man hon anser vara barnets far. I faderskapsmålet hade tingsrätten slagit fast att det inte var sannolikt att barnet avlats av sambon. Sedan domen, som meddelades i slutet av år 1990, hade sambon inte besvärat barnets mor. Mot bakgrund av att barnets mor redan avslöjat sitt förhållande till den andre mannen och sedan i faderskapsmålet också beskrivit detta närmare ansåg Försäkringsöverdomstolen att hon inte kunde anses ha lämnat en godtagbar förklaring till att just namnet på denne måste hemlighållas så att sambon inte skulle få reda på det. Att modern ville undvika att processa mot den verklige fadern kunde, enligt domstolen, inte accepteras som giltigt skäl för att underlåta att uppge dennes namn. Hänsynen till faderns och dennes familj eller det egna önskemålet att slippa delta i en ny rättegång om faderskapet ansågs inte kunna räknas som giltigt skäl enligt 2 § a)

BFL. Socialnämnden hade förklarat sig beredd att ta upp ärendet på nytt om modern skulle ändra inställning och avslöja namnet.

En översikt över äldre rättsfall finns i Lavin, R., Bidragsförskottsinstitutet, s. 54-59.

17.2.4 Överväganden och förslag

Bestämmelsen angående faderskap i 2 § a) BFL har utsatts för kritik i olika sammanhang.

Enligt utredningen är det helt klart att det finns starka principiella skäl för att avskaffa regeln.

Skälet till att regeln finns kvar är att man har varit rädd för att bidragsförskottsinstitutet skulle kunna missbrukas annars. Som framgår av det följande kan man hindra missbruk av bidragsförskottssystemet i dessa fall genom bestämmelsen om medverkan till att få underhållsbidraget fastställt.

Barnets eget intresse av att få vetskap om sina föräldrar är naturligtvis av mycket stor betydelse. Utredningen anser det emellertid sannolikt att de allra flesta mödrar numera är - eller blir (genom socialnämndens försorg) i samband med att barnet föds - medvetna om vikten av att barnet har kunskap om sitt ursprung och kontakt med sin far. Man bör alltså räkna med att modern av hänsyn till barnet normalt inte förtiger faderskapet, oavsett vad det får för ekonomiska konsekvenser att göra på det ena eller andra sättet. Och de gånger hon inte uppger vem som är far gör hon det säkert i de allra flesta fall för att hon bedömer att det är bäst för barnet - inte för att skydda fadern. (När det gäller vikten av att känna till sitt ursprung, jfr diskussionen om insemination samt Förmynderskapsutredningens förslag såvitt gäller adoptivbarn, SOU 1989:100 s. 171 och 172.) Regeln torde alltså inte ha någon större effekt på mödrars vilja att medverka till faderskapets fastställande.

Utredningen föreslår mot den bakgrund som här skisserats att man tar bort den regel som uttryckligen anger att moderns agerande när det gäller faderskapet kan vara en grund att vägra barnet bidragsförskott.

Som tidigare nämnts gäller föreskriften i 2 § a) BFL inte bara faderskapet utan även underhållsbidraget. De två reglerna hänger ihop bl.a. på det sättet att en underlåtenhet att vidta eller medverka till att få underhållsbidraget fastställt kan ske på det sättet att modern vägrar att tala om vem som är barnets far. Redan av detta skäl kräver utredningens förslag när det gäller faderskapet ett ställningstagande till hur man bör se på boförälderns agerande när det gäller fastställande av underhållsbidrag.

Det är uppenbart att det bör finnas en spärregel som tar sikte på den situationen. Frågan är bara hur mycket man bör kräva av boföräldern för att bidragsförskott inte skall vägras.

I lagstiftningsarbetet har uppenbarhetsrekvisitet bara diskuterats när det gäller

faderskapsfrågan och inte när det gäller den rena underhållsfrågan. Det kan ha berott på att man ansett att frågorna hänger samman på ett sådant sätt att de måste lösas med samma spärregel (eftersom ett sätt att underlåta att merverka till att få underhållsbidraget fastställt kan vara att förtiga vem fadern är). Rune Lavin har kritiserat lagstiftaren i detta avseende dock utan att vara inne på den förklaringen (a.a. s. 44).

Det kan alltså konstateras att vad som ifrågasattes av Familjepolitiska kommittén m.fl. var enbart det lämpliga i att bidragsförskottet kunde användas som ett påtryckningsmedel gentemot modern för att få henne att medverka när det gällde att fastställa *faderskapet*. Vid 1977 års reform kom lindringen (genom införandet av uppenbarhetsrekvisitet) emellertid att omfatta både fastställande av faderskap och fastställande av underhållsbidrag.

När det gäller de rent ekonomiska frågorna om underhållsbidrag anser utredningen att man inte kan anlägga samma principiella synpunkter som när det gäller frågan om faderskapet. Utredningen anser inte heller att det finns några bärande skäl att ha en spärregel som när det gäller underhållsbidrag är mera generös än den man hade före år 1977, dvs. utan ett uppenbarhetsrekvisit.

Utredningen föreslår alltså att spärregeln i 2 § a) BFL ändras på två sätt. För det första skall moderns agerande när det gäller faderskapsfrågan inte vara en grund för att vägra bidragsförskott. Vidare skall boförälderns agerande när det gäller underhållsbidraget kunna vara en grund för att vägra bidragsförskott även när det inte görs "uppenbarligen utan giltigt skäl". I sistnämnda hänseende innebär utredningens förslag en skärpning gentemot boföräldrarna.

När det gäller de situationer då bidragsförskott bör utgå trots att boföräldern underlåter att vidta eller medverka till att få underhållsbidraget fastställt bör man kunna hämta ledning från dagens rättstillämpning. Tillämpningen är i dag mycket generös gentemot boföräldern/barnet. Utredningens förslag innebär inte att denna skall ändras när det gäller att bedöma om boförälderns underlåtenhet att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidrag fastställt genom att förtiga vem som är barnets far skall leda till att bidragsförskott inte lämnas. Om boföräldern exempelvis av rädsla för att barnet kan komma att kidnappas eller av rädsla för att hon eller barnet kan komma att misshandlas eller utsättas för psykiskt våld från den bidragsansvariges sida underlåter att agera för att få underhållsbidraget fastställt bör bidragsförskott inte vägras. Detta naturligtvis förutsatt att boförälderns rädsla kan antas vara befogad. Annorlunda förhåller det sig däremot om modern vägrar att agera av hänsyn till den bidragsansvarige eller hans familj.

17.3 Den bidragsansvarige betalar fastställt underhållsbidrag i rätt tid och med rätt belopp

17.3.1 Bakgrund

Enligt 2 § b) BFL lämnas inte bidragsförskott om det finns grundad anledning anta att den bidragsansvarige i vederbörlig ordning betalar fastställt underhållsbidrag som inte understiger bidragsförskottsnivån. (Om underhållsbidraget är fastställt till ett lägre belopp än bidragsförskottet och det finns grundad anledning att anta att det betalas, utgår bidragsförskottet endast såsom utfyllnadsbidrag enligt 4 § andra stycket BFL.)

Bestämmelsen i 2 § b) BFL förklaras av att det i dessa fall uppenbarligen inte föreligger något behov av stöd från det allmänna (prop. 1964:70 s. 36).

När bidragsförskott lämnas träder det allmänna in i barnets rätt till fastställt underhållsbidrag. Enligt 16 § BFL får den bidragsansvarige, när han eller hon delgetts beslutet om bidragsförskott, inte gentemot kassan åberopa betalningar som erlagts direkt till barnet.

En bidragsansvarig förälder kan av olika orsaker föredra att betala underhållsbidraget direkt till barnet framför att betala det till kassan. Bestämmelsen kan ur denna synvinkel sägas ta hänsyn till den bidragsansvariges intresse.

Å andra sidan har barnet ett intresse av en tryggad försörjning.

Barnet och den bidragsansvarige kan alltså i vissa fall ha kolliderande intressen. Bestämmelsen beaktar i dessa fall främst barnets intresse. Bidragsförskott skall lämnas om det inte finns *grundad anledning* att anta att underhållsbidraget betalas i vederbörlig ordning.

Enligt RFV kan en sådan anledning vara att den bidragsansvarige har en fast anställning eller regelbundna inkomster och att han eller hon före ansökan om bidragsförskott punktligt har fullgjort sin betalningsskyldighet (Allmänna råd 1989:10 s. 46).

17.3.2 Praxis

I praxis synes bestämmelsen ha tillämpats på ett för barnet förmånligt sätt. Har inte underhållsbidraget betalats i tid brukar barnet, även vid mindre betalningsdröjsmål och nästan oavsett anledningen till dröjsmålet, anses ha rätt till förskott.

I RFV:s allmänna råd tas två fall upp där Försäkringsöverdomstolen ansett att bidragsförskott inte skulle beviljas.

Försäkringsöverdomstolens dom 1986-05-27, mål nr 2906/82: Betalningsförseningar vid två tillfällen. Vid det andra tillfället hade underhållsbidraget betalats via bank den första dagen i den månad som bidraget avsåg. Vid detta tillfälle hade dessutom endast en del av underhållsbidraget betalats, eftersom den bidragsansvarige trodde sig ha rätt att göra så, då han tidigare betalat en större summa som förskottsbetalning. När han fick veta att han inte hade rätt till detta avdrag betalade han resterande belopp.

Eftersom det var fråga om endast två betalningsförseningar, varav den ena var av ringa omfattning och med hänsyn till omständigheterna i övrigt ansåg Försäkringöverdomstolen att bidragsförskott inte skulle beviljas.

Försäkringsöverdomstolens dom 1985-10-23, mål nr 474/83: Den bidragsansvarige hade före hovrättens dom den 25 september interimistiskt haft vårdnaden om två barn. Han fick domen först den 30 september via sitt ombud. Den 1 oktober betalade han underhållsbidragen för september och oktober via postgiro. Betalningen bokfördes på boförälderns postgirokonto den 5 oktober. För november månad betalades underhållsbidraget först den 1 november på grund av att boföräldern lämnat bristfälliga upplysningar om sitt checkkonto. Boföräldern ville få underhållsbidragen insatta på sitt checkkonto i stället för på postgiro. Den bidragsansvarige fick korrekta uppgifter under veckoslutet den 31 oktober - den 1 november och betalade underhållsbidragen den 1 november. Betalningen bokfördes på boförälderns checkkonto den 2 november.

Försäkringsöverdomstolen fann att förseningen med betalningen som gjordes den 5 oktober var ursäktlig. Beträffande betalningen för november hade den bidragsansvarige först under det angivna veckoslutet fått tillräckliga upplysningar för att kunna betala bidragen enligt boförälderns önskemål. Den försening som förekommit kunde inte läggas den bidragsansvarige till last. Bidragsförskott skulle därför inte beviljas.

Angående äldre rättspraxis se Lavin, a.a. s. 38. Se även Bejstam, L., Bidragsförskott, Stockholm 1994, s. 171-196.

17.3.3 Diskussion

Praxis kan knappast kritiseras för att inta en alltför sträng hållning gentemot barnen.

En fråga som kan diskuteras är om det är motiverat att ha en så välvillig bestämmelse gentemot barnet när det gäller att lämna bidragsförskott som i dag. Man skulle kunna skärpa villkoren och kräva att betalningsförsummelsen varit av viss varaktighet eller omfattning för att bidragsförskott skall lämnas.

Vissa skäl kan anföras för en sådan lösning - såväl samhällsekonomiska som andra. (I rapporten "Underhållsskyldiga fäder och mödrar" anför Lars Jalmert att bidragsansvariga fäder uppfattar att de frântas ansvaret för sina barn och att bidragsförskottssystemet kan bidra till denna avsaknad av ansvar.) Mot lösningen talar barnets intresse av en tryggad försörjning. Hur tungt detta skäl väger kan dock diskuteras med hänsyn till de möjligheter till ekonomiskt bistånd av allmänna medel som finns under mellantiden.

Måhända kommer försäkringskassornas framtida medverkan vid avtal om

underhållsbidrag till barn att dels minska antalet fall där bidragsförskott beviljas innan underhållsbidraget fastställts, dels minska antalet förskotteringsfall till förmån för direktbetalning och eventuellt utfyllnadsbidrag. En ändring framstår mot denna bakgrund som mindre angelägen.

En annan fråga är om försäkringskassorna, i de fall där man kan konstatera att den bidragsansvariga föräldern under lång tid har skött sina betalningar till kassan, oftare än i dag borde aktualisera frågan om en övergång till direktbetalning i kombination med ett eventuellt utfyllnadsbidrag.

I de fall där underhållsbidraget fastställs efter det att bidragsförskott beviljats torde de flesta kassor, när avtal upprättats/ett domstolsavgörande föreligger skicka ett meddelande till den bidragsansvariga föräldern där denna uppmanas kontakta kassan om han eller hon i framtiden önskar betala underhållsbidraget direkt till barnet (boföräldern). Enligt vad utredningen inhämtat från några kassor torde det i övrigt vara ganska ovanligt att denna fråga aktualiseras av kassorna. I de fall där man initierat en övergång till en direktbetalning synes det inte vara helt ovanligt att den bidragsansvarige snart missköter sina betalningar och bidragsförskott aktualiseras på nytt. Vad detta beror på kan naturligtvis diskuteras - det kan bero på att samma service med t.ex. inbetalningskort inte längre tillhandahålls och på konflikter mellan föräldrarna.

I vissa fall tar den bidragsansvarige kontakt med kassan och begär att bidragsförskottet skall dras in eftersom han eller hon vill betala underhållsbidraget direkt till barnet. En sådan begäran kommuniceras med boföräldern, varefter kassan fattar ett beslut. Även här torde tillämpningen i allmänhet inta en för barnet positiv hållning.

Utredningen föreslår inte någon ändring i bestämmelsen.

17.4 Den bidragsansvarige sörjer på annat sätt för barnets underhåll

Enligt 2 § c) BFL lämnas inte bidragsförskott om det är uppenbart att den bidragsansvarige på något annat sätt (än genom att betala ett underhållsbidrag) sörjt eller sörjer för att barnet får motsvarande underhåll.

Bestämmelsen tar i första hand sikte på skilsmässofall där föräldrarna reglerat underhållsskyldigheten mot barnet på annat sätt än genom penningbidrag (prop. 1964:70 s. 38-40).

I förarbetena nämns tre sådana fall.

1) I samband med bodelning kan boföräldern tillskiftas egendom som tillgodoser barnets behov av underhåll.

2) Frågan om underhåll till barnet och den f.d. maken kan också lösas så, att den f.d. maken får ett relativt stort underhållsbidrag medan bidraget till barnet bestäms till ett lågt belopp eller inte alls utgår, utan att barnet riskerar att gå

miste om sin försörjning. Ett skäl att göra på detta sätt är att betalning av underhållsbidrag till en f.d. make är avdragsgill i skattesammanhang.

I FÖD 1984:38 ansåg Försäkringsöverdomstolen att det inte kunde anses uppenbart att den bidragsansvariga föräldern genom underhållsbidrag till boföräldern sörjt för att barnet fått underhåll som motsvarat bidragsförskottet.

3) En annan situation där bestämmelsen, enligt förarbetena, kan aktualiseras är vid delad vårdnad, dvs. den situationen att en förälder får vårdnaden om ett barn och den andra föräldern får vårdnaden om det andra barnet. I dessa fall förekommer det att föräldrarna avstår från underhållsbidrag för barnens räkning, varje förälder försörjer det barn han eller hon har vårdnaden om, eller att den ekonomiskt starkare föräldern betalar ett mindre bidrag för det barn som bor hos den andra föräldern.

Bestämmelsens syfte kan sägas vara att förhindra att barn, vars försörjning är tryggad får bidragsförskott. Den skall tillämpas endast i uppenbara fall.

Vad som kan synas diskutabelt är att man gjort barnets rätt till bidragsförskott beroende av föräldrarnas mer eller mindre invecklade ekonomiska mellanhavanden. Uppenbarhetsrekvisitet torde emellertid oftast ge ett för barnet och föräldrarna förmånligt resultat.

Vid delad vårdnad har tillämpningen av bestämmelsen blivit mycket invecklad. Försäkringsöverdomstolen synes där i princip (även om man inte ansåg att resonemanget var tillämpligt i det aktuella fallet) ha godtagit att föräldern genom att avstå från det underhållsbidrag de barn som bor hos honom eller henne är berättigade till från den andra föräldern, sörjt för underhållet till det barn som bor hos den andra föräldern (se FÖD 1984:29).

Som Anders Agell påpekat torde det i detta fall vara möjligt att vägra bidragsförskott redan enligt 2 § a) därför att boföräldern inte vidtagit eller medverkat till åtgärder för att få underhållsbidraget fastställt.

Utredningen har inte tillräckligt underlag för att föreslå några regeländringar.

18 Bidragsförskott - sammanboende

Utredningens förslag: Det inträffar inte helt sällan att försäkringskassorna misstänker att barnet och den bidragsansvariga föräldern varaktigt bor tillsammans. Är misstanken riktig skall bidragsförskott inte utgå. För att försäkringskassorna skall kunna vägra eller dra in bidragsförskottet i en sådan situation krävs i dag att kassan kan styrka att barnet och föräldern bor tillsammans.

I syfte att förebygga missbruk av systemet föreslår utredningen att man inför en reglering som innebär att bidragsförskott i vissa situationer, bl.a. när barnet och den bidragsansvariga föräldern är folkbokförda på samma adress, utgår endast om sökanden visar att den bidragsansvarige inte varaktigt bor tillsammans med barnet. När det kommer fram uppgifter som gör det sannolikt att ett sammanboende föreligger bör det vidare åligga sökanden att visa att så inte är fallet. Gör sökanden inte det skall bidragsförskott vägras eller dras in.

18.1 Inledning

Bidragsförskott kan utgå när ingen av föräldrarna har vårdnaden om barnet eller när en förälder är ensam vårdnadshavare för barnet. Bidragsförskottet utgår då i förhållande till den förälder som inte har vårdnaden. Att bidragsförskott utgår i förhållande till en förälder kan - något förenklat - sägas innebära att bidragsförskottet i princip avser det underhållsbidrag som den föräldern betalar eller borde betala. En förutsättning för att bidragsförskott skall lämnas är att denna förälder inte varaktigt bor tillsammans med barnet.

Genom 1979 års underhållsreform infördes möjligheten till bidragsförskott även i de fall där föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet. En förutsättning för att bidragsförskott skall lämnas är då att barnet bor varaktigt hos en och endast en av sina föräldrar (1 § andra stycket BFL). Bidragsförskottet utges i förhållande till den andra föräldern. Vid gemensam vårdnad kan bidragsförskott inte utgå om barnet bor ensamt eller hos någon annan än föräldrarna, t.ex. hos en släktning. (En vårdnadshavare kan inte förpliktas att betala underhållsbidrag i dessa fall, såvida inte 7 kap. 6 § FB är tillämplig.)

Inte heller kan bidragsförskott, oavsett om vårdnaden är gemensam eller inte, utgå om föräldrarna visserligen bor isär, men barnet vistas så ofta hos båda, att det inte kan anses varaktigt bosatt hos endast en förälder (delad vårdnad, växelvis boende).

Förutsättningarna för förlängt bidragsförskott har anknutits till vad som gäller för barn under 18 år som står under föräldrarnas gemensamma vårdnad (3 § FBFL). Följaktligen gäller att förlängt bidragsförskott lämnas i förhållande till den förälder som barnet inte varaktigt bor tillsammans med under förutsättning att barnet varaktigt bor tillsammans med den andra föräldern eller någon som var vårdnadshavare för barnet när det fyllde 18 år.

Frågan när ett varaktigt sammanboende skall anses föreligga har ställt de rättstillämpande organen inför svåra gränsdragningsproblem. När skall ett varaktigt sammanboende anses föreligga? Det kan i vissa fall också vara svårt att få full utredning om de faktiska förhållandena. Vad som då kan bli avgörande är bl.a. vilka beviskrav lagstiftaren/de rättstillämpande organen ställer upp och hur lagstiftaren/de rättstillämpande organen lägger bevisbördan.

18.2 Barnet bor tillsammans med den förälder i förhållande till vilken bidragsförskott lämnas

18.2.1 Inledning

En gemensam förutsättning för att bidragsförskott och förlängt bidragsförskott skall kunna utgå är att barnet inte varaktigt bor tillsammans med den förälder i förhållande till vilken bidragsförskott lämnas. Gör barnet det så antas föräldern fullgöra sin underhållsskyldighet genom att försörja barnet i hemmet (prop. 1964:70 s. 41).

Man kan här urskilja två olika fall där bidragsförskott inte kan utgå. Det ena är att föräldrarna och barnet sammanbor. Den situationen behandlas i avsnitt 18.2.2. Det andra är att föräldrarna lever åtskilda och barnet bor hos en av föräldrarna, nämligen den förälder i förhållande till vilken bidragsförskott utgår.

Den situationen behandlas i avsnitt 18.2.3. I båda fallen ger frågan om ett varaktigt sammanboende föreligger ofta upphov till bevisvärderingsproblem.

18.2.2 När anses den underhållsbidragsansvariga föräldern bo tillsammans med boföräldern och barnet?

Vad gäller bedömningen av om föräldrarna och barnet skall anses som sammanboende eller inte uttalas i förarbetena till 1979 års underhållsreform bl.a. följande (prop. 1978/79:12 s. 197).

> Att föräldrarna lever på skilda håll under ibland t.o.m. ganska långa perioder innebär inte med nödvändighet att sammanlevnaden kan anses ha hävts. Om den ena föräldern på grund av sitt arbete bor på annat håll men regelbundet besöker familjen, får föräldern alltjämt anses varaktigt bosatt där familjen bor. Detsamma gäller om föräldern är intagen på t.ex. kriminalvårdsanstalt men har för avsikt att åter flytta samman med familjen efter avtjänat straff. - - - Liksom när det gäller att bedöma var barnet kan anses varaktigt bosatt kan kyrkobokföringen tjäna till ledning också vid bedömningen om föräldrarna lever tillsammans eller ej.
>
> Bidragsförskott kan i vissa fall lämnas även när föräldrarna är gifta med varandra. Ett praktiskt fall är att föräldrarna lever åtskilda under betänketid som föregår dom på äktenskapsskillnad. Bidragsförskott kan då utges vare sig den gemensamma vårdnaden har upplösts eller inte. I övrigt torde det emellertid höra till sällsyntheterna att gifta föräldrar lever åtskilda under sådana förhållanden att bidragsförskott kan utgå. Vid ansökan om bidragsförskott i ett sådant fall bör försäkringskassan därför alltid ägna denna fråga särskild uppmärksamhet.

En underhållsbidragsansvarig förälder anses i praxis faktiskt sammanbo med barnet även när han eller hon vistas på annat håll under ganska långa perioder. Frågan har prövats av Försäkringsöverdomstolen i två refererade avgöranden (FÖD 1983:6 och FÖD 1989:42). En kort sammanfattning av avgörandena finns i *bilaga 11*, avsnitt 1.

I några avgöranden av Försäkringsöverdomstolen har förhållandena varit sådana att den bidragsansvarige under perioder bott tillsammans med boföräldern och barnen, dock enligt vad som påstått mer eller mindre mot boförälderns vilja (domar 1984-12-28 i mål 387/84 och 1985-05-15 i mål nr 2378/82), se *bilaga 11*, avsnitt 1. I inget av fallen ansågs den bidragsansvarige ha varaktigt sammanbott med sina barn.

I en dom år 1985 (dom 1985-10-22 i mål nr 2265/83; FÖD 1985:51, refererad i en annan fråga) har Försäkringsöverdomstolen inte mot boförälderns och den

bidragsansvariges bestridande ansett det framgå att den bidragsansvarige sammanbott med barnen trots att han med få undantag dagligen besökt dem. Enligt två anonyma anmälningar till försäkringskassan skulle den bidragsansvarige alltjämt sammanbo med sin familj. Den bidragsansvarige hade, enligt vad boföräldern uppgav, yrkat vårdnaden om barnen och av de sociala myndigheterna uppmanats hålla nära kontakt med dem. Enligt vad som anfördes hade umgänget med fadern varit så pass regelbundet att barnen inte märkt att makarna separerat. Sammanlevnaden återupptogs också efter den i målet aktuella tiden. Den bidragsansvariges mor hade förklarat att han var kyrkobokförd hos henne, men att han ofta var borta.

Av intresse är att Försäkringsöverdomstolen vid bedömningen av om den bidragsansvariga föräldern varaktigt bor tillsammans med barnet vägt in om föräldern faktiskt bidragit till barnets försörjning. Denna tolkning har stöd på olika håll i doktrinen (Bejstam, L, Bidragsförskott, 1994, s. 470-472). Utredningen vill dock, i likhet med Anders Agell, göra den reservationen att utrymmet för att beakta frågan om avsaknad av faktisk försörjning måste vara snävt, eftersom sammanboendebegreppet är det enda lagen uppställer för att dra gränsen kring de barn som alls kan få bidragsförskott. Varaktigt sammanboende föräldrar och barn kan ju aldrig få bidragsförskott även om den ena föräldern fullständigt försummar barnets försörjning. Att ta hänsyn till behovet av ekonomisk hjälp i det enskilda fallet är också främmande eftersom bidragsförskottet inte är någon behovsprövad förmån. (Agell, A., Underhåll till barn och make, 4:e uppl., 1988, s. 48 not 61 samt samme författare, SvJT 1978 s. 361).

18.2.3 När anses barnet varaktigt bo tillsammans med den bidragsansvariga föräldern?

I de fall föräldrarna lever åtskilda uppkommer frågan om barnet bor hos den bidragsansvarige bl.a. då barnet flyttar från den ena föräldern till den andra och när barnet på grund av sin skolgång vistas hos den bidragsansvariga föräldern i stor omfattning.

Det kan vara svårt att avgöra om barnets vistelse hos den bidragsansvarige skall betraktas som ett varaktigt sammanboende eller inte.

Vad gäller barnets boende anförs i förarbetena till 1979 års ändringar i BFL bl.a. följande (1978/79:12 s. 197).

> Vid bedömningen av bosättningsfrågan bör försäkringskassan som regel kunna utgå från att barnet är varaktigt bosatt där det är kyrkobokfört. Ibland kan dock omständigheterna kring barnets bosättning behöva utredas närmare. Som jag har sagt i specialmotiveringen till 7 kap. 2 § FB i fråga om de motsvarande problem som uppkommer vid tillämpningen av den paragrafen får bosättningsfrågan då avgöras med beaktande av den tid som

barnet faktiskt vistas hos resp. förälder och andra omständigheter, t.ex. var barnet förvarar sina tillhörigheter.

Frågan har prövats av Försäkringsöverdomstolen i ett flertal avgöranden, bl.a. i en dom 1982-07-13 i mål nr 1197/81 och i en dom 1982-07-13 i mål nr 886/81, se *bilaga 11*, avsnitt 2.

18.3 När anses barnet varaktigt bo tillsammans med vårdnadshavaren?

Vid gemensam vårdnad förutsätter rätten till bidragsförskott att barnet varaktigt bor tillsammans med den ena - och, som framgått ovan, endast den ena - av sina föräldrar. En liknande regel gäller för ungdomar som fyllt 18 år. För att den som fyllt 18 år skall kunna få (förlängt) bidragsförskott krävs nämligen att han eller hon varaktigt bor tillsammans med en förälder eller någon som var vårdnadshavare för barnet när det uppnådde den åldern.

Frågan om barnet bor tillsammans med en förälder/sin (tidigare) vårdnadshavare uppkommer bl.a. i de fall barnet för studier bor på annan ort än den där föräldern/vårdnadshavaren är bosatt.

Till ledning för bedömningen av bosättningsfrågan uttalas i förarbetena till FBFL bl.a. följande (prop. 1984/85:39 s. 29).

> Bedömningen av bosättningsfrågan bör göras på samma sätt som vid handläggningen av ärenden enligt lagen om bidragsförskott. Försäkringskassan bör alltså kunna utgå från att barnet är varaktigt bosatt där det är kyrkobokfört. Ibland kan dock omständigheterna kring barnets bosättning behöva utredas närmare. Att ett barn för sin skolgång bor inackorderat på skolorten bör dock inte diskvalificera från rätten till förlängt bidragsförskott. Om barnet alltjämt är kyrkobokfört hos den tidigare vårdnadshavaren bör det således kunna anses som bosatt hos denne.

Frågan om barns boende med en förälder/tidigare vårdnadshavare har prövats av Försäkringsöverdomstolen i tre refererade avgöranden; FÖD 1988:2, 1990: 21 och 1993:7. En kort sammanfattning av avgörandena finns intagen i *bilaga 11*, avsnitt 3. Frågan behandlas även av bl.a. Lars Bejstam (a.a. s. 44-52).

18.4 Växelvis boende

Här tas den situationen upp att föräldrarna lever isär och barnet i stor utsträckning vistas hos dem båda.

När ett barn bor växelvis hos båda sina föräldrar liknar barnets situation på

många sätt den som ett barn har vars föräldrar sammanlever. Båda föräldrarna tar ansvar för barnets uppfostran, tillsyn och dagliga vård.

När det gäller skyldigheten att betala underhållsbidrag i dessa fall uttalas bl.a. följande i förarbetena (prop. 1978/79:12 s. 91).

> Den gemensamma vårdnaden kan i fall då föräldrarna inte bor tillsammans anordnas så att barnet vistas ungefär lika mycket hos den ena som hos den andra föräldern. Det kan då te sig naturligt att varje förälder fullgör sin underhållsskyldighet genom att svara för de direkta kostnaderna för barnet under vistelseperioden. I så fall blir frågan om underhållsbidrag till barnet inte aktuell.

Det kan i vissa fall vara svårt att dra gränsen mellan växelvis boende och det fallet att barnet varaktigt bor hos den ena föräldern och samtidigt har ett omfattande umgänge med den andra.

Svea hovrätt har i ett refererat avgörande angående underhållsbidrag haft att ta ställning till frågan (RH 1993:64), se *bilaga 11*, avsnitt 4.

Försäkringsöverdomstolen har i ett refererat avgörande prövat frågan om rätten till bidragsförskott när barnet vistades hos båda sina föräldrar i stor omfattning (FÖD 1988:23), se *bilaga 11*, avsnitt 4.

Frågan om växelvis boende har också prövats av Försäkringsöverdomstolen i några icke refererade avgöranden (se bl.a. dom 1988-07-21 i mål nr 1034/86 och dom 1990-08-13 i mål nr 83/87 som kort refereras i *bilaga 11*, avsnitt 4 samt Bejstam a.a. s. 84-95).

RFV rekommenderar i sina allmänna råd att bidragsförskott inte betalas ut om barnet bor lika mycket hos sina föräldrar och detta oavsett om vårdnaden är gemensam eller inte (Allmänna råd 1989:10). I båda fallen bör, enligt RFV, barnet anses varaktigt bo tillsammans med båda föräldrarna.

RFV konstaterar vidare i sina allmänna råd att det ibland kan vara svårt att dra gränsen mellan växelvis boende och umgänge med barnet. Vistas barnet omkring en tredjedel eller en mindre del av tiden hos den bidragsansvarige rekommenderar RFV att vistelsen räknas som umgänge med barnet; förskott kan då betalas ut.

18.5 Bevisfrågor - När kan varaktigt sammanboende anses föreligga mot parts nekande?

Det är inte helt ovanligt att frågan om barnet och den bidragsansvariga föräldern bor tillsammans kommer upp i ärenden om bidragsförskott och den ger då ofta upphov till bevisvärderingsproblem.

Att frågan aktualiseras kan ha olika orsaker. I vissa fall har kassan fått information från andra myndigheter som tyder på att ett sammanboende föreligger. Det händer också att kassan har fått information från privatpersoner t.ex. grannar.

Ibland går det naturligtvis inte att vinna full utredning i frågan. Vad som då blir avgörande för bedömningen blir här - liksom i andra rättsliga sammanhang - var bevisbördan lagts och vilket beviskrav som ställts upp.

Med beviskrav avses den styrka på bevisningen som fordras för att en domstol skall anse en viss omständighet vara bevisad; den bevisstyrka som krävs.

Att bevisbördan vilar på en viss part innebär att det är den personen som står risken för att bevisningen inte är tillräckligt stark.

En genomgång av praxis ger vid handen att Försäkringsdomstolen har lagt bevisbördan för att sammanboende föreligger på *försäkringskassan*. Domstolen synes vidare ställa krav på att kassan skall *styrka* sammanboendet, om den som ansökt om bidragsförskott förnekar det; se t.ex. domen 1985-09-24 i mål 547/84 (*bilaga 11*, avsnitt 5, Agell a.a. s. 48 not 61 och Bejstam a.a. s. 473).

Praxis i fråga om bevisbörda och beviskrav belyses i *bilaga 11*, avsnitt 5 genom en kort redovisning av vissa rättsfall där Försäkringsöverdomstolen haft att ta ställning till frågan huruvida sammanboende förelegat eller ej.

18.6 Överväganden; bör praxis stramas upp?

18.6.1 Inledning

Ensamföräldrakommittén tog upp frågan om missbruk av bidragsförskottssystemet i sitt betänkande (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn. Kommittén ansåg att missbruket inte var så omfattande eller av så speciell karaktär att det krävde särskilda åtgärder inom bidragsförskottets ram. Till den del det över huvud taget var möjligt att förhindra missbruk borde detta, enligt kommittén, ske genom sedvanliga kontrollåtgärder inom försäkringskassans verksamhet.

Frågan om bidragsfusk har härefter uppmärksammats av *riksdagen* vid flera tillfällen. Hösten 1993 tillkännagav riksdagen att regeringen skyndsamt borde låta göra en kartläggning av i vilken omfattning det förekommer fusk med förmåner och bidrag av social karaktär (bet. 1993/94:SfU2, rskr. 1993/94:11).

Riksrevisionsverket (RRV) fick i april 1994 regeringens uppdrag att kartlägga förekomsten av fusk med förmåner och bidrag av social karaktär (regeringsbeslut 1994-04-14). Enligt beslutet bör RRV i första hand rikta in kartläggningen på ett antal frekventa och beloppsmässigt väsentliga socialförsäkringsförmåner samt vissa andra sociala förmåner där risken för att fusk förekommer bedöms

vara hög. Bland de förmåner som därvid kan vara aktuella nämns bidragsförskott. Kartläggningen skall avse såväl svenska som utländska medborgare. Uppdraget skall redovisas till regeringen före utgången av mars månad 1995.

18.6.2 Kritik mot dagens ordning

Från bl.a. handläggare på försäkringskassorna och andra som arbetar med bidragsförskottsfrågor har framförts den uppfattningen att nuvarande domstolspraxis vad gäller sammanboende ställer för höga krav på kassornas bevisning. Från handläggarhåll finner man det otillfredsställande att inte kunna komma till rätta med situationer där man av olika anledningar antar att bidragsförskott utgår felaktigt. Framför allt gäller det fall där man misstänker att familjen aldrig flyttat isär och fall där familjen visserligen flyttat isär men där man misstänker att den bidragsansvarige åter flyttat samman med familjen. En uppgivenhet kan anas; kassorna anser det inte längre meningsfullt att agera även om man anser sig ha goda skäl till att tro att barnet och den bidragsansvarige bor tillsammans.

18.6.3 Allmänt

De flesta stödformer kan medföra försök till kringgående. I de här diskuterade fallen är det i första hand fråga om att man söker dölja att barnet bor tillsammans med den bidragsansvarige.

De former av missbruk, fusk, som förekommer är att föräldrarna uppger sig bo isär fast de sammanbor med barnet (fingerad särlevnad) samt att de vid verkligt särboende uppger att barnet bor hos den ena föräldern (den som har den högsta inkomsten) och uppbär bidragsförskott i förhållande till den andra, medan barnet i verkligheten bor hos den andra föräldern. Med fusk syftas alltså här endast på situationer där någon genom att lämna felaktiga uppgifter eller genom att underlåta att anmäla ändrade förhållanden eller liknande uppbär bidragsförskott i strid mot gällande regler. Däremot är det naturligtvis inte fråga om fusk om föräldrarna låter barnet bo hos den förälder som har den högsta inkomsten och på så vis får ett större stöd från det allmänna än om barnet skulle ha bott hos den förälder som har lägst inkomst.

Någon heltäckande kartläggning av hur vanliga de angivna formerna av missbruk är har inte gjorts. En mindre undersökning som gjordes av Kopparbergs läns allmänna försäkringskassa i mitten av 1980-talet tyder på att det inte finns något särskilt utbrett missbruk. Projektet föranledde inte kassan att dra in eller återkräva bidragsförskott i något av de 164 granskade ärendena. Riksdagens revisorer försökte i mitten av 1980-talet att genom en enkät till försäkringskassorna få en bild över missbruket (Förs. 1985/86:17 bilaga 2, s. 70 och 71). Antalet fall där sammanboende misstänkts under år 1984 angavs av lokalkontor-

en till 2 754 och av centralkontoren till 768.

Det finns alltså inget som tyder på att missbruket skulle vara speciellt omfattande. Trots detta finns det anledning att överväga om regelsystemet bör ändras för att minska de möjligheter till missbruk som trots allt finns. För att allmänhetens förtroende och respekt för bidragsförskottssystemet skall upprätthållas bör missbruk så långt det låter sig göra stävjas. Ytterst är det en fråga som berör samhällsmoralen liksom den enskildes syn på de gemensamma resurserna och den är särskilt viktig nu när det måste göras stora besparingar inom bidragsförskottssystemet.

När man diskuterar åtgärder mot bidragsfusk är det några frågor som man alltid måste överväga noga, oavsett vilken typ av bidrag det gäller. Utredningen avser då främst frågor som har att göra med skyddet av den enskildes integritet men också på avvägningen mellan kostnaderna för en omfattande kontroll och vinsterna med en sådan kontroll. När det gäller bidragsförskott finns det dessutom en särskild aspekt. Den är att det är utomordentligt viktigt att ett barn har goda kontakter även med den förälder som barnet inte bor tillsammans med. Åtgärder för att förhindra fusk får alltså inte utformas så att umgänget mellan barn och föräldrar försvåras.

I det följande diskuteras vissa möjliga åtgärder för att förhindra eller försvåra missbruk.

18.6.4 Bevisningen

18.6.4.1 En motbevisbar presumtion

Enligt BFL och FBFL förutsätter rätten till bidragsförskott och förlängt bidragsförskott, att barnet och den förälder i förhållande till vilken bidragsförskott lämnas inte varaktigt sammanbor.

Denna förutsättning för att bidragsförskott skall kunna lämnas är svårkontrollerad och bl.a. ekonomiska intressen ställs mot intresset av integritet för den enskilde.

En möjlighet att förhindra missbruk skulle kunna vara att införa en motbevisbar presumtion om sammanboende. Sökanden skulle då i vissa situationer vara tvungen att visa att något varaktigt sammanboende inte föreligger. I vilka situationer detta skulle bli aktuellt skulle anges (beskrivas) i lagen.

Exempel på presumtionsregler finns i lagen om bostadsbidrag (prop. 1992/93:174). Där har en bestämmelse införts av innebörd att makar anses leva tillsammans om skäl inte visas för annat (8 §). Även beträffande sambor finns en presumtionsregel i lagen om bostadsbidrag. Den innebär att man och kvinna som utan att vara gifta med varandra lever tillsammans och har eller har haft gemensamt barn eller är folkbokförda på samma adress jämställs med makar om inte skäl visas för annat (3 §).

En första fråga är då vilka omständigheter som skall grunda presumtionen. Endast de fall där man erfarenhetsmässigt vet att sannolikheten är stor för ett sammanboende bör givetvis falla in under bestämmelsen. Utredningen tänker då på de fall där föräldrarna är gifta med varandra och de fall där den bidragsansvariga föräldern och barnet är folkbokförda på samma adress.

Föräldrarna är gifta med varandra

Bidragsförskott kan i vissa fall lämnas även när föräldrarna är gifta med varandra. Oftast är det då fråga om föräldrar som ansökt om äktenskapsskillnad eller som lever åtskilda under betänketid som föregår en dom på äktenskapsskillnad. I övrigt torde det, som man påpekade i förarbetena till 1979 års underhållsreform, höra till sällsyntheterna att gifta föräldrar lever åtskilda under sådana förhållanden att bidragsförskott kan utgå. Det framstår därför som befogat att ägna särskild uppmärksamhet åt de fall då gifta föräldrar uppger att familjen inte bor tillsammans. Mot bakgrund av det starka band ett äktenskap utgör bör bidragsförskott i dessa fall inte lämnas om sökanden inte visar att barnet och den bidragsansvariga föräldern inte varaktigt bor tillsammans.

Folkbokföringen

Det torde också höra till ovanligheterna att den bidragsansvariga föräldern och barnet bor på samma adress utan att ett varaktigt sammanboende i den mening som avses i BFL och FBFL föreligger.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen därför att en presumtionsregel införs av innebörd att makar anses vara varaktigt sammanboende med sina gemensamma barn om inte sökanden visar annat. Vidare föreslår utredningen att en bidragsansvarig förälder och ett barn som är folkbokförda på samma adress skall anses vara varaktigt sammanboende i lagens mening om inte sökanden visar annat.

Förslaget knyter an till vad som gäller beträffande bostadsbidragen, som även de administreras av försäkringskassorna.

Är någon av presumtionerna uppfyllda och sökanden uppger att något varaktigt sammanboende inte föreligger, blir det alltså den sökandes sak att visa detta.

Presumtionsregler kan alltid diskuteras från principiella utgångspunkter. En följd av förslaget är att kraven på sökanden att själv redovisa ett tillfredsställande beslutsunderlag ökar. Härigenom ökar naturligtvis risken för att bidragsförskott inte lämnas trots att de faktiska förhållandena är sådana att det borde ha skett; att det sociala skyddsnätet urholkas.

Det kan då först noteras att någon kritik inte har framförts beträffande motsvarande reglering i lagen om bostadsbidrag. Vidare kan konstateras att beslut om bidragsförskott är ett gynnande beslut som meddelas endast på ansökan av den

enskilde. När denne ansöker om en förmån förefaller det rimligt och naturligt att det ankommer på honom eller henne själv att styrka sitt anspråk. Detta särskilt när de omständigheter som åberopas - icke sammanboende - strider mot det sedvanliga. En fördel med de här diskuterade bestämmelserna är att sökanden i de situationer som omfattas av regleringen själv skulle råda över vilka fakta som tas fram, medan försäkringskassans uppgift skulle inskränka sig till att värdera det sökanden redovisat. Från integritetssynpunkt är det alltså en fördel att flytta över initiativet i bevisfrågor från försäkringskassan till sökanden. Det är också sådana överväganden som ligger bakom presumtionsreglerna i lagen om bostadsbidrag (prop. 1986/87:48 s. 56).

Att den bidragsansvarige och barnet inte bor tillsammans kan visas på olika sätt; genom uppgifter från personer som är väl insatta i förhållandena, uppgifter om vilka personers post som delas ut på barnets adress, uppgifter om el- och vattenförbrukning i den bostad där den bidragsansvarige påstås bo, hyreskontrakt, folkbokföring m.m. Även om den bidragsansvarige inte vill samarbeta torde det inte vara alltför svårt för sökanden att prestera en tillfredsställande utredning.

18.6.4.2 En fördelning av bevisbördan

En presumtion av det slag som föreslagits ovan förhindrar missbruk endast i begränsad omfattning. De som vill missbruka systemet kan i praktiken relativt enkelt se till att de inte faller in under någon av de föreslagna presumtionsreglerna, som ju bara avser föräldrar som är gifta med varandra och bidragsansvariga som är folkbokförda på samma adress som sina barn.

En möjlighet att komma åt de fall som inte omfattas av presumtionsreglerna är att ålägga sökanden att i vissa situationer styrka rätten till bidragsförskott. Om sökanden inte förmår göra det skulle försäkringskassan avslå ansökan om bidragsförskott eller, om bidragsförskott redan lämnas, dra in detta. De situationer då detta kan bli aktuellt bör vara när uppgifter har framkommit som gör det sannolikt att barnet och den bidragsansvariga föräldern varaktigt bor tillsammans.

I och för sig kan man hävda att försäkringskassorna normalt inte mot den enskilde skall behöva ifrågasätta grundläggande data som andra myndigheter svarar för, t.ex. skattemyndigheternas folkbokföringsuppgifter.

Utredningen har en viss förståelse för dessa synpunkter och det skulle naturligtvis medföra stora förenklingar om det vore möjligt att i alla lägen utgå från folkbokföringen. När skäl föreligger att närmare utreda boendefrågan måste emellertid en sammantagen bedömning göras av samtliga omständigheter i det aktuella fallet. Om folkbokföringen ensam fick vara avgörande för bedömningen av var barnet är stadigvarande bosatt, skulle detta kunna leda till ett alltför förenklat sätt att avgöra frågan. Bl.a. skulle ett sådant synsätt innebära att även

en bidragsansvarig som, enligt vad som är klarlagt, är inneboende hos boföräldern och barnet skulle anses bo tillsammans med barnet i den mening som avses i BFL. Ett annat exempel utgör fall där barnet bor i lika stor omfattning hos båda föräldrarna. Barnet kan ju bara vara folkbokfört på en adress.

Även om folkbokföringen alltså inte är avgörande för bedömningen är det givetvis av stor vikt att folkbokföringsuppgifterna är korrekta och aktuella. Detta bl.a. eftersom många presumtionsbestämmelser bygger på folkbokföringsbegreppet. Felaktiga folkbokföringsuppgifter kan innebära rättsförluster för enskilda och kostnader för det allmänna. Finns det anledning att anta att den adress som finns registrerad i folkbokföringen inte är korrekt skall kassan underrätta skattemyndigheten (2 § folkbokföringsförordningen; 1991:749).

Utredningens tveksamhet till en sådan fördelning av bevisbördan som diskuteras här hänger främst samman med att ett omfattande umgänge mellan barnet och den bidragsansvariga föräldern kan ge upphov till misstanken att de inte bor isär. Om det omfattande umgänget innebär risk för att försäkringskassan kräver in utredning om boendeförhållandena och t.o.m. drar in bidragsförskottet kan det medföra att boföräldern blir negativt inställd till umgänget. Den effekten är naturligtvis inte önskvärd. Utredningens bedömning är dock att den effekten inte uppkommer eftersom förutsättningen för att sökanden skall vara skyldig att visa att något sammanboende i lagens mening inte föreligger är att det har kommit fram uppgifter som gör det *sannolikt* att barnet och den bidragsansvarige bor ihop. Det är ganska höga krav. Man kan t.ex. jämföra med vad som krävs för att försäkringskassan inte skall betala ut mer än bidragsförskottets utfyllnadsdel. För detta räcker det med att det finns grundad anledning *anta* att fastställt underhållsbidrag betalas i rätt tid.

Utredningens sammanfattande bedömning blir således att presumtionsreglerna bör kompletteras med en bevisbörderegel av det slag utredningen har skisserat här.

19 Socialförsäkringsnämnds medverkan när en försäkringskassa avgör ärenden om kraveftergift

Utredningens förslag: Försäkringskassans beslut i ärenden om eftergift av statens fordran på den bidragsansvariga föräldern för förskotterade underhållsbidrag skall fattas av socialförsäkringsnämnd, om ärendet avser en skälighets- eller bedömningsfråga som har väsentlig ekonomisk betydelse för föräldern eller om ärendet av något annat särskilt skäl bör prövas av nämnden. I övriga eftergiftsärenden skall en tjänsteman fatta beslut.

19.1 Nuvarande ordning

19.1.1 Eftergift av statens fordran på den bidragsansvarige

Om en underhållsbidragsansvarig ådragit sig en skuld till det allmänna för förskotterade underhållsbidrag kan han eller hon hos kassan ansöka om att återkravet (statens fordran på honom eller henne) skall efterges helt eller delvis. Försäkringskassan får besluta om eftergift även på eget initiativ.

Eftergift får meddelas om det är påkallat av en ändring i den underhållsbidragsansvariges ekonomiska förhållanden. Eftergift får också i övrigt meddelas om det framstår som skäligt med hänsyn till den bidragsansvariges personliga förhållanden eller av annan särskild anledning (18 § BFL).

Försäkringskassan fattade budgetåret 1993/94 beslut i drygt 4 900 eftergifts-

ärenden. Eftergivna belopp uppgick under året till 45 miljoner kr.

Under det första kvartalet 1994 uppgick antalet helt eller delvis beviljade kraveftergifter till 747 stycken (403 ansökningar beviljades delvis och 344 helt). I 458 fall avslogs ansökan helt. Eftergivna belopp uppgick till omkring 9,5 miljoner kr.

19.1.2 Handläggningen hos försäkringskassan

Tjänstemän hos försäkringskassorna svarar för de löpande kontakterna med allmänheten. De fattar också beslut i flertalet ärenden hos kassorna. Vissa ärenden avgörs dock i kassorna av en socialförsäkringsnämnd. Så är fallet med t.ex. ärenden om eftergift enligt 18 § BFL. Detta föreskrivs i 22 § BFL.

Socialförsäkringsnämnden är ett förtroendemannaorgan som består av sju ledamöter. En ledamot - ordföranden - utses av regeringen. Tre ledamöter väljs av landstingsfullmäktige - eller i förekommande fall kommunfullmäktige - och tre ledamöter utses av RFV (18 kap. 20 § AFL). Nämnden är beslutför då minst fyra ledamöter är närvarande (18 kap. 21 § AFL). I varje försäkringskassa finns det en eller flera socialförsäkringsnämnder (18 kap. 6 § AFL).

Ärendena avgörs i nämnden efter föredragning av en tjänsteman hos försäkringskassan. Nämnden får höra den som saken rör eller som annars antas kunna lämna upplysningar av betydelse. Den som saken rör har rätt att bli muntligen hörd inför nämnden, om han eller hon begär det, och om inte särskilda skäl talar mot det (18 kap. 22 § AFL).

Socialförsäkringsnämnden kan inte ompröva sina egna beslut. Den som är missnöjd med försäkringskassans beslut i ett eftergiftsärende får överklaga det till länsrätten. Länsrättens avgörande kan i sin tur överklagas till kammarrätten och - som sista instans - Försäkringsöverdomstolen (20 kap. 11 § AFL jämförd med 22 § BFL). (Fr.o.m. den 1 juli 1995 är Regeringsrätten sista instans.)

19.1.3 Bakgrunden till den nuvarande ordningen

Socialförsäkringsnämnderna inrättades år 1987.

Ett motiv för de förtroendevaldas medverkan i besluten inom försäkringskassorna var att man ville utnyttja de förtroendevaldas praktiska erfarenheter och kunskaper från olika områden som ett komplement till tjänstemännens kunskaper. Ett ytterligare motiv för förtroendevaldas medverkan i besluten var att öka allmänhetens insyn i verksamheten och i beslutsprocessen (prop. 1985/86:73 s. 20).

Med hänsyn till det mycket stora antalet ärenden som behandlas hos försäkringskassorna ansågs att socialförsäkringsnämndernas medverkan skulle koncentreras till sådana typer av ärenden, där utgången hade stor betydelse för den

enskilde från trygghets- och försörjningssynpunkt samtidigt som ärendet inrymde betydande inslag av skälighetsbedömningar (a. prop. s. 1 och 27).

Vad gäller ärenden enligt BFL ansågs det att beslut huruvida en underhållsbidragsansvarig skulle beviljas eftergift av återkrav för utgivna bidragsförskott hade sådana betydande inslag av skälighetsbedömningar att förtroendevalda borde träffa avgörandet (a. prop. s. 28).

19.1.4 Bakgrunden till att utredningen behandlar nämndens medverkan

Handläggare hos försäkringskassorna har hos utredningen aktualiserat frågan om eftergiftsärenden verkligen är av sådan beskaffenhet att de alltid kräver avgörande av förtroendevalda.

RFV har också våren 1994 i en skrivelse till Socialdepartementet (dnr 3236/94) föreslagit att socialförsäkringsnämnd skall avgöra ärenden enligt 18 § BFL endast om ärendet är av vidlyftig eller svår beskaffenhet.

De förtroendevaldas medverkan har vidare nyligen aktualiserats motionsvägen i riksdagen (bet. 1993/94:SoU20 s. 46 och 47). I motionen föreslogs att beslut om eftergift av statens fordran på den bidragsansvarige i fortsättningen skulle prövas av en tjänsteman samt att tjänstemannen skulle ges möjlighet att hänskjuta ett ärende till socialförsäkringsnämnden i de fall där personliga förhållanden eller särskilda skäl var avgörande för det slutliga ställningstagandet.

Socialutskottet ansåg sig inte böra föregripa utredningens kommande förslag och avstyrkte därför motionen.

19.2 Överväganden och förslag

Det är av vikt att de förtroendevaldas medverkan koncentreras till de ärenden, där den kan ha en verklig betydelse.

Många eftergiftsärenden som f.n. prövas i socialförsäkringsnämnd uppfyller, enligt utredningens bedömning, inte de kriterier som uppställts för socialförsäkringsnämnds medverkan.

Till en början gäller att ett stort antal eftergiftsärenden knappast rör sådana belopp att de kan sägas ha stor betydelse för den bidragsansvarige. Sådana ärenden bör undantas från prövning av förtroendevalda.

I ett stort antal eftergiftsärenden kommer man, åtminstone i någon utsträckning, in på skälighets- eller bedömningsfrågor. Många ärenden inrymmer dock inte ett sådant mått av skälighetsbedömningar att de motiverar förtroendemannamedverkan. Ofta är ärendena tämligen okomplicerade och utrymmet för skälighetsbedömningar - genom den praxis som utbildats på området, främst genom

avgöranden från Försäkringsöverdomstolen och genom de allmänna råd som RFV utfärdat - i praktiken inte speciellt stort. I många fall kan man inte längre tala om skälighetsbedömningar i egentlig mening.

Ett bra exempel på ärenden som i allmänhet knappast kan anses vara så kvalificerade att de kräver prövning av nämnd är de ärenden om eftergift där huvudskälet för ansökan är den bidragsansvariges ekonomiska förhållanden. I dessa ärenden är det i huvudsak fråga om att göra samma bedömningar som vid beräkningen av den bidragsansvariges betalningsförmåga när underhållsbidraget räknas fram. Sådana bedömningar gör kassans tjänstemän i dag dels i samband med ansökan om bidragsförskott, dels i sin uppföljningsverksamhet.

Också beträffande andra frågor har i praktiken inte sällan så fasta riktlinjer för bedömningen dragits upp och finns det en så väl utvecklad praxis att ärendena framdeles bör kunna avgöras av tjänstemän.

Utredningen föreslår - mot bakgrund av de uttalanden som gjorts om socialförsäkringsnämnds medverkan i tidigare lagstiftningsärenden - att ärenden enligt 18 § BFL i försäkringskassan i framtiden avgörs av socialförsäkringsnämnd om ärendet innefattar skälighets- eller bedömningsfrågor av väsentlig ekonomisk betydelse för den bidragsansvarige. I övriga eftergiftsärenden skall i princip tjänstemän fatta beslut.

För att omfattas av nämndens kompetensområde räcker det alltså inte med att ärendet gäller ett stort belopp. Det måste också innehålla skälighets- eller bedömningsfrågor. Är ärendet inte av väsentlig ekonomisk betydelse för den bidragsansvarige avgörs det i princip på tjänstemannanivå även om det innefattar skälighetsbedömningar.

Vad som är av väsentlig ekonomisk betydelse får sättas i relation till den bidragsansvariges förhållanden. I allmänhet måste frågan enligt utredningens mening gälla ett belopp på vid beslutstillfället minst en tredjedels basbelopp (11 733 kr år 1994).

Även avgöranden som inte innefattar några skälighets- eller bedömningsfrågor kan i vissa fall behöva fattas av nämnden. Detsamma gäller ärenden som inte har en väsentlig ekonomisk betydelse för den bidragsansvarige. Det kan t.ex. vara motiverat att nämnden prövar ett ärende som inrymmer en frågeställning som inte tidigare har getts något entydigt svar i praxis. Utredningen föreslår därför att ärenden i framtiden skall avgöras av socialförsäkringsnämnd också i de fall ärendet av något annat särskilt skäl bör prövas av nämnden.

Utredningens förslag skiljer sig från RFV:s tidigare framlagda förslag på området. RFV:s förslag hade sin motsvarighet i 17 § lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring. Utredningen anser att den här föreslagna avgränsningen på ett bättre sätt koncentrerar de förtroendevaldas medverkan till de ärenden där deras medverkan kan få ett meningsfullt innehåll. Förslaget står också i bättre överensstämmelse med de uttalanden som gjorts i tidigare lagstiftningsärenden angående socialförsäkringsnämndernas medverkan.

Utredningen övergår nu till att diskutera omprövningen av sådana beslut i eftergiftsärenden som enligt förslaget i framtiden skall fattas av tjänstemän.

De ärenden som avgörs av socialförsäkringsnämnd kan inte omprövas av kassan utan måste överklagas till länsrätten. Tjänstemannabeslut kan däremot som regel omprövas av kassan om det begärs av en enskild som beslutet angår. Ett beslut som fattats av en tjänsteman får i princip inte överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats. Omprövningen görs i vissa fall av socialförsäkringsnämnden och i vissa fall av en tjänsteman.

I de fall socialförsäkringsnämnden fattat beslut i ett eftergiftsärende kan beslutet alltså inte omprövas i kassan utan måste det överklagas till länsrätt. Detta stämmer med vad som gäller i dag. I de fall beslutet fattats av en tjänsteman kan det däremot omprövas i försäkringskassan. Frågan är då om dessa tjänstemannabeslut skall omprövas i socialförsäkringsnämnden eller av en tjänsteman.

I förarbetena till lagstiftningen om socialförsäkringsnämnder framhölls att det var både viktigt och nödvändigt att låta förtroendemannaorganet koncentrera sig på att handha ärendeslag där de kriterier för förtroendemannabeslut som ovan angetts var uppfyllda (se avsnitt 19.1.3). I princip ansåg man att de omprövningsärenden som var av stor betydelse trygghets- och försörjningsmässigt och som även inrymde ett betydande mått av skälighetsbedömning borde handläggas av socialförsäkringsnämnd (a. prop. s. 34).

En koncentration av förtroendemannamedverkan vid omprövningsförfarandet bedömdes ha flera fördelar. Åtskilliga omprövningsärenden skulle kunna handläggas snabbare än om omprövning skedde efter föredragning i socialförsäkringsnämnd. Den förlängning av handläggningstiderna som är förbunden med nämndprövning ansågs böra undvikas där inte nämndledamöternas särskilda erfarenheter och synpunkter kunde väntas bli av egentlig betydelse för resultatet av ärendehandläggningen.

År 1992 utvidgades det område där omprövningsbeslut fattas av tjänstemän i stället för av socialförsäkringsnämnd. I förarbetena till lagändringen framhölls att nämndmedverkan borde förbehållas de ärenden där sådan medverkan har betydelse. I ärendetyper där det finns en väl utvecklad praxis och skälighetsbedömningar förekommer i liten utsträckning borde omprövningen av tjänstemannabeslut framdeles kunna göras av en tjänsteman. Det förutsattes därvid att omprövningsbeslutet skulle fattas av en annan tjänsteman än den som tidigare beslutat (prop. 1991/92:40 s. 56).

Utredningen anser att de ärenden som här är i fråga inte uppfyller de kriterier på förtroendemannamedverkan som uppställts. De ärenden som enligt vad som föreslagits fortsättningsvis skall avgöras av en tjänsteman bör alltså inte heller omprövas av socialförsäkringsnämnden, utan av en tjänsteman.

19.3 Förslagets konsekvenser

Utredningen bedömer att ett genomförande av förslaget skulle leda till ett mera effektivt utnyttjande av förtroendemannaorganet och en snabbare handläggning av många eftergiftsärenden. Besparingseffekten för försäkringskassorna kan uppskattas till omkring 2,5 miljoner kr per år.

20 Bidragsförskott för förfluten tid

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att bidragsförskott inte skall kunna lämnas för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden. I dag gäller en tremånadersgräns.

20.1 Inledning

Bidragsförskott kan i dag - förutsatt att rätt till förmånen inträtt - beviljas för viss tid före ansökan. Ofta är något underhållsbidrag inte fastställt när bidragsförskott börjar utgå. För de bidragsansvariga innebär detta att de, när kravverksamheten kommer igång, ofta har fått en skuld för förfluten tid. Många försäkringskassetjänstemän som utredningen har varit i kontakt med har uttalat uppfattningen att de stora "ingångsskulderna" utgör det största hindret - både psykologiskt och praktiskt - för de bidragsansvariga att sköta återbetalningarna; skulden är så stor redan från början att de inte har eller upplever sig ha någon möjlighet att komma ifatt.

Ett sätt att minska den skuld som kan hinna växa fram är att minska möjligheterna att få bidragsförskott för förfluten tid. (Ingångsskulderna behandlas även i avsnitt 21.6.)

20.2 Nuvarande ordning

Bestämmelser om den tid under vilken bidragsförskott kan lämnas finns i 3 § BFL.

Bidragsförskott utgår fr.o.m. den månad då rätt till förmånen inträdde. Bidragsförskott kan dock inte utgå för länge tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden.

En motsvarande bestämmelse om bidrag för tiden före ansökningsmånaden finns i 2 § FBFL.

I förarbetena till BFL angavs som skäl till den valda tremånadersgränsen att bidragsförskott borde kunna utgå retroaktivt för lika lång tid som pension (1964:70 s. 43).

Före BFL gällde enligt lagen (1943:382) om förskottering av underhållsbidrag till barn att bidragsförskott kunde beviljas för tiden fr.o.m. ansökningsmånaden eller, i vissa fall, fr.o.m. den andra månaden före ansökningsmånaden.

20.3 Överväganden och förslag

Den tid för vilken olika stöd kan utges retroaktivt varierar.

Pension får utgå för tre månader eller, i fråga om barnpension eller handikappersättning, två år före ansökningsmånaden.

I fråga om bostadsbidrag gäller sedan den 1 januari 1994 att bidraget i princip inte får lämnas för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden. Familjebidrag till värnpliktiga får endast om det finns särskilda skäl lämnas för den tid som ligger längre tillbaka än 30 dagar före den dag då ansökan kom in till försäkringskassan.

Eftersom bidragsförskott har till uppgift att avhjälpa ett aktuellt behov, borde det - vilket påpekades redan i förarbetena till 1943 års förskotteringslag - principiellt sett inte beviljas för förfluten tid.

Enligt utredningens mening bör det emellertid vara möjligt att få bidragsförskott för en tid av en månad före den månad, under vilken förskottet sökts. En boförälder skulle annars behöva ansöka om bidragsförskott omedelbart, då rätt till förmånen inträtt, t.ex. underhållsbidraget uteblivit en månad, för att inte förlora rätten till bidragsförskott för denna tid.

Möjligheten att få bidragsförskott för månaden före ansökningsmånaden bör vara tillräcklig för att boföräldern skall hinna överväga situationen, informera sig om gällande bestämmelser, ta kontakt med försäkringskassan och ansöka om bidragsförskott.

Utredningen anser det alltså motiverat att begränsa den tid för vilken bidragsförskott kan utges retroaktivt från tre till en månad före ansökningsmånaden. Genom den föreslagna ändringen kommer samma tidsgräns i princip att gälla

för bidragsförskott som för bostadsbidrag. Detta är en fördel särskilt som båda bidragen administreras av försäkringskassorna och i stor utsträckning riktar sig till samma målgrupp.

Samma begränsning bör göras vad gäller det särskilda bidraget till vissa adoptivbarn. Detta eftersom enhetliga regler så långt som möjligt bör gälla för de här aktuella stödformerna. Risken för att någon skulle gå miste om det särskilda bidraget till följd av den föreslagna begränsningen bedöms som mycket liten.

20.4 Konsekvenser av förslaget

Reformen kommer sannolikt att leda till att ett antal boföräldrar tar kontakt med försäkringskassan på ett tidigare stadium än i dag och att åtgärder för att få underhållsbidraget fastställt därigenom kommer att påbörjas tidigare. Den skuld som hunnit växa fram innan underhållsbidraget har fastställts och kravverksamheten kan komma igång kan alltså i dessa fall bli mindre än i dag. Med hänsyn till att de stora "ingångsskulderna" utgör ett av hindren - båda psykologiskt och praktiskt - för de underhållsbidragsansvariga att sköta återbetalningen, skulle detta vara en fördel.

DEL V

KRAV OCH INDRIVNING

DEL V

KRAV

OCH

INDRIVNING

21 Preskriptionsbestämmelser för underhållsbidrag

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att preskriptionstiden för underhållsbidrag förlängs från fem till tio år. Huvudsyftet är att försvåra spekulation i den korta preskriptionstiden och att därigenom upprätthålla respekten för systemet och betona föräldrarnas ansvar för sina barn. Vidare föreslår utredningen att talan om fastställande av underhållsbidrag skall kunna bifallas för en tid av fem år före talans väckande. I dag gäller en tid av tre år.

21.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att pröva om preskriptionstiden för underhållsbidrag bör förlängas.

I slutskedet av utredningens arbete har preskriptionstiden för fordringar på underhållsbidrag till barn liksom införseltiden för fordringar på underhållsbidrag förlängts från tre till fem år (prop. 1994/95:25). Avsikten är att göra besparingar på bidragsförskottsanslaget. I samband med denna reform har bidragsförskotten "frysts" på 1994 års nivå (dvs. 1 173 kr per barn och månad). Om man inte vid det fortsatta utredningsarbetet beträffande familjepolitiken redovisar förslag till utgiftsminskningar, som tillsammans med "frysningen" av bidragsförskottsnivån, ger en besparing som senast år 1998 uppgår till 700 miljoner kr kommer regeringen, enligt vad som aviserats, att återkomma med förslag om en successiv sänkning av bidragsförskottsnivån till 12 600 kr per barn och år (prop. 1994/95:25 s. 34 och prop. 1994/95:100 bilaga 6, s. 24).

Utredningen har tidigare poängterat att statens ekonomi inte bör styra utform-

ningen av föreskrifterna om underhållsbidrag, som ju reglerar rättsförhållandet mellan enskilda. Att statens ekonomi måste påverka utformningen av det allmännas stöd är däremot självklart.

Preskriptionstidens längd är en fråga som bör diskuteras ur olika aspekter och ingenting hindrar att man i det uppkomna läget ser över preskriptionsreglerna för att se om de är rimliga och hållbara utifrån andra synpunkter eller om preskriptionstiden bör förlängas ytterligare.

21.2 Gällande rätt

21.2.1 Vad menas med preskription och vilka är motiven för preskription?

Med preskription förstås upphörandet av en rätt till fordran, talan m.m. efter förloppet av en viss tid (preskriptionstid) från en bestämd händelse (Bergström, S., m.fl., Juridikens termer).

För bestämmelser om preskription brukar anföras i huvudsak två skäl. Det ena är olägenheten av att tillåta rättegång om ett rättsförhållande, som är så gammalt att bevismedel rörande dess tillkomst och vidare utveckling alltför ofta saknas eller är otillförlitliga. Det andra skälet är olägenheten av att tvinga gäldenärer i allmänhet att under obestämd tid bevara bevismedel rörande ett rättsförhållande, främst bevis om fullgjord prestation (Rodhe, K., Obligationsrätt, Lund 1984, § 57, s. 650. Se även Lindskog, S., Preskription, Om civilrättsliga förpliktelsers upphörande efter viss tid, 1990).

21.2.2 Allmänt om preskription

De grundläggande bestämmelserna om preskription av fordringar finns i preskriptionslagen (1981:130).

Huvudregeln enligt preskriptionslagen är att en fordran preskriberas *tio år* efter tillkomsten, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan. För fordran mot en konsument är preskriptionstiden dock *tre år*, om fordringen avser en vara, tjänst eller annan nyttighet som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit konsumenten för huvudsakligen enskilt bruk.

Preskriptionen kan avbrytas. Hur det går till anges i lagen. Preskriptionsavbrott inträder bl.a. genom att gäldenären betalar ränta eller amortering eller erkänner fordringen på annat sätt gentemot borgenären. Efter ett preskriptionsavbrott börjar en ny preskriptionstid att löpa.

Preskription enligt preskriptionslagen kallas allmän preskription.

Vid sidan av preskriptionslagens bestämmelser finns det ett stort antal speciel-

la preskriptionsbestämmelser i andra författningar. Preskription enligt dessa kallas specialpreskription.

De bestämmelser om preskription som finns i andra författningar avviker i olika hänseenden från bestämmelserna i preskriptionslagen. Så föreskrivs i allmänhet en kortare preskriptionstid än tio år. Utgångspunkten för preskriptionstiden är vidare ofta en annan än fordringens tillkomst. Även reglerna om preskriptionsavbrott skiljer sig i många fall från bestämmelserna i preskriptionslagen.

Speciella preskriptionsbestämmelser gäller t.ex. för skattefordringar och för fordringar på underhållsbidrag.

21.2.3 Preskription av underhållsbidrag till barn

Själva underhållsskyldigheten preskriberas inte. Däremot gäller enligt FB vissa begränsningar i möjligheten att få bifall till en talan om att underhållsbidrag skall fastställas för förfluten tid och i rätten att kräva ut ett fastställt underhållsbidrag.

Har något underhållsbidrag inte blivit fastställt, kan parterna i avtal fritt bestämma för hur lång tid tillbaka som bidrag skall utgå. Talan om att underhållsbidrag skall fastställas får emellertid inte bifallas för längre tid tillbaka än tre år före den dag då talan väcktes, om inte den bidragsansvarige medger det (7 kap. 8 § FB). Talan anses väckt när ansökan om stämning inkom till rätten, eller, om stämning inte krävs, när talan framställdes inför rätten (13 kap. 4 § tredje stycket RB).

Har underhållsbidraget väl fastställts går rätten att kräva ut bidraget förlorad fem år efter den ursprungliga förfallodagen (7 kap. 9 § första stycket FB). Preskriptionstiden kan i princip inte förlängas. Vissa särbestämmelser gäller dock enligt andra och tredje styckena vid utmätning, konkurs och ackordsförfarande. Bestämmelserna är indispositiva. De kan alltså inte sättas ur spel genom avtal.

Rätten att kräva ut ett fastställt underhållsbidrag gick före år 1995 förlorad tre år efter den ursprungliga förfallodagen och före den 1 juli 1979 gällde att en fordran på underhållsbidrag preskriberades efter tio år från förfallodagen. Då gällande rätt tillät också i stor utsträckning preskriptionsavbrott. Hade underhållsbidraget inte fastställts fanns inga förfallodagar. I sådana fall torde underhållsbidraget ha kunnat utkrävas för tio år före dagen för framställande av kravet.

FB:s bestämmelser om preskription av en fordran på underhållsbidrag gäller inte endast det underhållsberättigade barnets krav utan även försäkringskassans återkrav gentemot den underhållsbidragsansvarige för förskotterade underhållsbidrag. Preskriptionstiden för såväl kassans som barnets fordran på underhållsbidrag är alltså numera fem år.

21.2.4 Införseltid

Fordringar på underhållsbidrag som förfallit till betalning kan göras gällande tvångsvis, exekutivt, genom kronofogdemyndighetens försorg.

Indrivning av fordringar på underhållsbidrag sker vanligen genom införsel. Enligt 15 kap. 5 § andra stycket UB får införsel för underhållsbidrag inte äga rum sedan fem år har förflutit från den ursprungliga förfallodagen.

Den nu gällande bestämmelsen om införseltid trädde i kraft den 1 januari 1995. Tiden för införsel förlängdes då från tre till fem år. Före den 1 juli 1984 gällde en införseltid på två år.

Som tidigare sagts inträder en försäkringskassa som lämnat bidragsförskott i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den bidragsansvarige i den mån förskottet svarar mot fastställt underhållsbidrag. Så länge bidragsförskott utgår skall den bidragsansvarige därför betala fastställt underhållsbidrag som svarar mot förskottet till kassan. Även försäkringskassan kan anlita införselinstitutet för att få ut sin fordran. Bestämmelsen om införseltid gäller också när kassan begärt verkställighet hos kronofogdemyndigheten.

Beträffande förfallotidpunkten för underhållsbidrag som avser förfluten tid hänvisas till Agell, A., Underhåll till barn och make, 4:e uppl. 1988, s. 162 not 26 och där angiven litteratur.

I prop. 1994/95:49 har regeringen föreslagit att de två nuvarande formerna av löneexekution - utmätning av lön och införsel i lön - slås samman till ett enhetligt system, så att all löneexekution sker genom utmätning. I propositionen har vidare föreslagits en uttrycklig regel om att kronofogdemyndigheterna självmant skall iaktta preskriptionstiden för underhållsbidrag enligt ÄktB och FB, vilken preskriptionstid när propositionen beslutades var tre år.

21.2.5 Förrättningskostnader hos kronofogdemyndigheten

I UB och i förordningen (1992:1094) om avgifter vid kronofogdemyndigheterna finns bestämmelser om ersättning för statens kostnader i mål om verkställighet.

Staten tar ut ersättning för kostnaderna för förfarandet hos kronofogdemyndigheterna (förrättningskostnader) i form av olika avgifter. Normalt är det endast en form av avgift, nämligen grundavgift, som är aktuell vid införsel och utmätning av lön eller överskjutande skatt - som är de vanligaste formerna för att ta ut underhållsbidrag tvångsvis. Endast denna avgift tas därför upp här.

Vid *införsel* för underhållsbidrag är grundavgiften 500 kr för varje underhållsbidragsansvarig gäldenär och för varje påbörjat kalenderår som kronofogdemyndigheten handlägger något sådant mål mot honom eller henne. Ett införselmål kan ju löpa år från år. Någon ytterligare avgift tas inte ut om försäkringskassan eller barnet dessutom begär utmätning av t.ex. överskjutande skatt för sin fordran.

I mål om *utmätning* för en fordran på underhållsbidrag är grundavgiften 500 kr, om den som begärt verkställighet endast begärt utmätning av t.ex. lön eller överskjutande skatt (begränsad tillgångsundersökning). Begärs under samma kalenderår begränsad tillgångsundersökning i flera mål om utmätning för underhållsbidrag, tas endast en grundavgift ut för varje underhållsbidragsansvarig gäldenär.

Förrättningskostnaderna tas i första hand ut av den bidragsansvariga föräldern. Någon särskild begäran om detta behövs inte utan kronofogdemyndigheten ser självmant till att så sker.

Kan förrättningskostnaderna inte tas ut hos gäldenären är huvudregeln att den som begärt verkställighet ansvarar för kostnaderna. Detta gäller dock inte i mål om införsel. Barnet och försäkringskassan riskerar alltså inte att i införselmål få betala de förrättningskostnader som kronofogdemyndigheten inte kan ta ut hos den bidragsansvariga föräldern. Inte heller ansvarar de för grundavgiften i mål om utmätning för fordran på underhållsbidrag.

21.3 Frågans tidigare behandling

21.3.1 1979 års reform

Förkortningen av preskriptionstiden från tio till tre år vid 1979 års underhållsreform föranleddes av ett förslag från *Familjelagssakkunniga*. Som skäl till förkortningen anfördes i förarbetena bl.a. att undersökningar pekade på att en växande underhållsskuld medförde betydande sociala påfrestningar för åtskilliga underhållsbidragsansvariga. Från kronofogdehåll hade hävdats att den omständigheten att utmätning hade kunnat begäras för många års bidragsskulder till ansenliga belopp medverkat till att skapa ett betalningsmotstånd hos vissa bidragsansvariga, även när det gällde att betala löpande bidrag. För en förkortning av preskriptionstiden åberopades också önskemålen att undvika tvister kring äldre rättsförhållanden och att bespara myndigheterna tidskrävande och oftast resultatlösa indrivningsåtgärder. Dessutom framhölls i förarbetena att syftet med underhållsbidragen var att tillgodose den bidragsberättigades behov av medel för sin löpande försörjning. Denna starka inriktning på ett aktuellt behov ansågs skilja fordringar på underhållsbidrag från flertalet andra fordringar. Det underhållsberättigade barnets intresse av att kunna kräva ut underhållsbidrag i efterhand minskade dessutom, framhölls det, i de flesta fall genom att det allmänna bidragsförskottsvägen tillförsäkrade barnet pengar för uppehälle (prop. 1978/79:12 s. 127 och 128).

Den korta preskriptionstiden har därefter kritiserats i olika sammanhang, men mest försvarats. I början av 1980-talet konstaterade *Ensamförälderkommittén* att den utgjorde en avvägning mellan olika hänsyn och fann inte skäl att föreslå

några ändringar. Kommittén betonade särskilt att många års samlade skulder kunde leda till sociala påfrestningar och ökat betalningsmotstånd. Vidare trodde inte kommittén att enbart en förlängning av preskriptionstiden skulle resultera i några märkbart ökade inkomster för det allmänna. Man antog däremot att administrationskostnaderna kunde bli avsevärda.

Riksdagens revisorer uppmärksammade frågan i mitten av 1980-talet. Enligt beräkningar som revisorerna gjorde skulle en förlängning av preskriptionstiden medföra en ökad återbetalning till det allmänna med mellan 4 och 17 miljoner kr per år. Därför och för att jämställa underhållsbidragsskulder med andra skulder ansåg revisorerna att preskriptionstiden borde förlängas.

Den diskussion som revisorernas arbete gav upphov till visade att uppfattningen om preskriptionstidens längd var ytterst splittrad. Till dem som var för en förlängning hörde RFV. Verket anförde bl.a. att t.ex. underhållsbidragsansvariga som studerar eller arbetar utomlands med den korta preskriptionstiden medvetet kan underlåta att fullgöra sin bidragsskyldighet i visshet om att skulden till stor del kommer att ha preskriberats när de senare har fått möjlighet att betala den.

Bland förespråkarna för den korta preskriptionstiden var Socialstyrelsen. Styrelsen pekade bl.a. på att det kunde ge psykologiskt negativa effekter att kräva ut underhållsbidrag lång tid efter det att de förfallit till betalning, vilket i sin tur kunde få negativa effekter på umgänget med barnet. Man pekade också på kortare frister i andra sammanhang.

Familjelagssakkunniga, som fortfarande var verksamma, kritiserade revisorernas beräkningar och trodde att resultatet av en förlängning av preskriptionstiden tvärtom skulle leda till ökade kostnader för staten. Tankegången var att eftersom höga underhållsskulder leder till en stegrad ovillighet att betala frivilligt medför en förlängning av preskriptionstiden att staten i större utsträckning måste tillgripa tvång för att få in sina fordringar, dvs. exekutiva åtgärder som är kostsamma för staten.

Den som vill läsa mer om de diskussioner som förevarit beträffande preskriptionstidens längd hänvisas till bl.a. Ensamförälderkommitténs betänkande (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn, Riksdagens revisorers förslag Förs. 1985/86:17 samt Socialutskottets betänkanden 1985/86:SoU29 och 1986/87: SoU10.

21.3.2 1995 års reform

Som framgått har preskriptionstiden nyligen förlängts från tre till fem år. I förarbetena slås fast att preskriptionstiden för underhållsfordringar vid underhållsreformen år 1979 blev osedvanligt kort. En femårig preskriptionstid innebär, enligt propositionen, en bättre avvägning mellan den enskildes intresse av att slippa skulder för gången tid och samhällets och barnets intresse av att få

betalt för sina fordringar.

När förlängningen slagit igenom helt beräknas den sänka det allmännas kostnader för bidragsförskott med 60 miljoner kr för helt år.

21.4 Storleken av preskriberade underhållsbidrag

Det finns inga kunskaper om i vilken utsträckning underhållsbidrag preskriberas utanför bidragsförskottssystemet.

Inom bidragsförskottssystemet preskriberas betydande belopp varje år.

Under budgetåret 1992/93 preskriberades fordringar mot bidragsansvariga föräldrar avseende bidragsförskott som försäkringskassorna betalat ut till ett belopp om 151 855 170 kr eller i genomsnitt omkring *12,65 miljoner kr i månaden*.

21.5 Några fakta om underhållsbidragens betalning

Antalet bidragsansvariga i bidragsförskottssystemet var 216 879 personer vid månadsskiftet september/oktober 1994. Två olika grupper kan urskiljas; dels bidragsansvariga föräldrar som har ett eller flera barn som får bidragsförskott eller förlängt bidragsförskott, dels sådana bidragsansvariga som inte längre har något barn som får bidragsförskott men som har haft det och har en skuld till det allmänna på grund av tidigare förskotterade bidrag. Vid månadsskiftet september/oktober 1994 omfattade den senare gruppen 11 705 personer.

De bidragsansvariga var vid den aktuella tidpunkten skyldiga staten drygt 1 408 miljoner kr för förskotterade underhållsbidrag. Alla bidragsansvariga hade inte någon skuld utan endast 125 989 personer. Den genomsnittliga skulden för de som var skuldsatta uppgick till 11 180 kr.

De bidragsansvarigas skuldbelopp varierar i hög grad. Av de skuldsatta vars barn uppbar löpande bidragsförskott eller förlängt bidragsförskott, 114 284 personer, hade 30 139, eller 26 procent, en skuld som inte var större än det totala aktuella underhållsbidraget. Det var alltså 84 145 bidragsansvariga eller 74 procent som hade en skuld som översteg det totala aktuella underhållsbidraget (RFV Informerar, Statistikmeddelande Is-M 1994:36).

Av de bidragsansvarigas återbetalningar av förskotterade underhållsbidrag erlades 70 procent frivilligt budgetåret 1992/93. I övriga fall fick exekutiva åtgärder vidtas. Den avgjort effektivaste indrivningsformen var införsel. Av de indrivna beloppen kom 86 procent in genom införsel.

Inbetalningarna inom bidragsförskottssystemet fördelade sig budgetåret 1992/93 på följande sätt (Statistikmeddelande Is-M 1993:35).

Frivilliga inbetalningar	827,0 miljoner kr	70 %
Införsel	306,0 miljoner kr	26 %
Utmätning av överskjutande skatt	43,0 miljoner kr	3,6 %
Utmätning av lön och annan egendom	5,9 miljoner kr	0,5 %

Inbetalade underhållsbidrag budgetåret 1993/94 fördelade sig på följande sätt.

Frivilliga inbetalningar	889 miljoner kr
Införsel	279 miljoner kr
Utmätning	33 miljoner kr

En specialundersökning - gjord vid den juridiska fakulteten vid Uppsala universitet - avseende införselsystemet för underhållsbidrag år 1975 visade bl.a. att i 63 procent av alla införselärenden drevs mer än 90 procent av de löpande underhållsbidragen för undersökningsperioden (10 månader) in. I 42 procent av fallen drevs mera än summan av löpande underhållsbidrag in, dvs. betalningarna räckte för att minska en utestående restskuld (prop. 1978/79:12 s. 326). Specialundersökningen visade vidare att bland alla bidragsansvariga, vilka var föremål för införsel år 1975, hade 30 procent skuld till det allmänna enligt kronofogdemyndigheternas register i allmänna mål. Vanligast var skatteskulder, men 15 procent av de bidragsansvariga som var föremål för införsel hade obetalda böter (prop. 1978/79:12 s. 325).

I utredningens redogörelse för de bidragsansvariga föräldrarnas ekonomiska situation har bidragsansvariga med preskriberade skulder studerats särskilt, se avsnitt 3.3.4.

21.6 Överväganden och förslag

Betydande belopp i bidragsförskottssystemet preskriberas varje år. Budgetåret 1992/93 gällde detta drygt 151 miljoner kr.

Ett viktigt sätt att minska storleken av de belopp som preskriberas (och därmed det allmännas kostnader för bidragsförskottssystemet) är att försöka minska skuldsättningen och öka betalningsgraden. Orsakerna till den stora skuldsättningen/den låga betalningsgraden är flera och de kan för övrigt inte helt särskiljas.

"Ingångsskulder" - Bidragsförskott beviljas ofta innan något underhållsbidrag har fastställts. Under den tid som förflyter innan underhållsbidraget fastställs och kravverksamheten kan komma igång har många gånger en skuld växt fram och de bidragsansvariga får ofta problem med återbetalningen. Många försäkringskassetjänstemän som utredningen har varit i kontakt med har uttalat upp-

fattningen att de stora "ingångsskulderna" utgör det största hindret - både psykologiskt och praktiskt - för de bidragsansvariga att sköta återbetalningarna; skulden är så stor redan från början att de inte har eller upplever sig ha någon möjlighet att komma ifatt. Utredningens förslag om att den tid som bidragsförskott utges retroaktivt förkortas till en månad syftar till att minska "ingångsskulderna" (kapitel 20). Förslaget att försäkringskassorna i framtiden skall hjälpa enskilda med att räkna fram och träffa avtal om underhållsbidrag till barn bör kunna minska handläggningstiden - och därmed storleken av ingångsskulderna - något jämfört med i dag (se kapitel 7).

Anpassning av underhållsbidraget efter ändrade förhållanden - Att det tar tid att anpassa ett underhållsbidrag till ändrade förhållanden kan påverka betalningsgraden. En ordning där kassorna kan hjälpa till vid jämkning av underhållsbidrag bör kunna öka följsamheten mellan underhållsbidragets storlek och förändringar i föräldrarnas och barnets ekonomi. För höga underhållsbidrag i förhållande till förmågan bör alltså kunna motverkas genom förslaget.

Ett underhållsbidrag kan också redan från början ha bestämts till ett belopp som överstiger vad reglerna i FB skulle ha lett till. Detta beror på att föräldrarna själva kan träffa avtal om underhållsbidragets storlek. Inget hindrar alltså att den bidragsansvarige åtar sig att betala ett högre underhållsbidrag än vad som följer av reglerna i FB. Har frågan avgjorts av domstol kan underhållsbidraget ha satts till ett högre belopp till följd av den bidragsansvariges processföring. Utredningens förslag om att underhållsbidrag fritt skall kunna omprövas redan efter fyra år medför ökade möjligheter att komma till rätta med sådana situationer (kapitel 14).

Förmågan att betala - Underhållsbidrag kan inte alltid bestämmas till ett belopp som svarar mot den bidragsansvariges faktiska betalningsförmåga. I de fall där föräldern utan godtagbar anledning underlåter att skaffa sig inkomster som sätter honom eller henne i stånd att bidra till barnets underhåll bestäms underhållsskyldigheten med hänsyn till den verkliga *förvärvsförmågan*. Inte heller får föräldern tillgodoräkna sig vilka bostadskostnader som helst. En underhållsskyldig förälders intresse av att själv få avgöra hur han eller hon skall inrätta sitt liv har sålunda ansetts få tåla vissa inskränkningar med hänsyn till underhållsansvaret. Ett frångående av denna ordning skulle få stötande resultat.

Viljan att betala - Betalningsförsummelser kan i vissa fall motverkas genom att man inför avgifter för dem som inte återbetalar förskotterade underhållsbidrag till försäkringskassan i tid. Ett sådant förslag läggs fram i kapitel 23.

Även om de åtgärder som nämnts ovan i någon mån kan minska skuldsättningen och därmed rimligen också storleken på de belopp som preskriberas är det viktigt att preskriptionstiden för underhållsbidrag är rätt avvägd. Såväl viljan att betala som möjligheterna att driva in skulden tvångsvis påverkas naturligtvis av

vetskapen om att skulden efter en tid preskriberas liksom av vetskapen att skulden kan komma att efterges.

När preskriptionstiden för underhållsbidrag enligt FB sänktes från tio till tre år gjordes det huvudsakligen av följande skäl.

1. Fordringens inriktning på ett aktuellt behov
2. För att minska de sociala påfrestningarna som stora underhållsskulder kan leda till för de bidragsansvariga
3. För att minska risken för ökat betalningsmotstånd hos de bidragsansvariga
4. För att bespara myndigheterna tidskrävande och oftast resultatlösa indrivningsåtgärder

Enligt utredningens uppfattning gäller det första skälet - fordringens inriktning på ett aktuellt behov - inte när underhållsbidraget har förskotterats av det allmänna genom bidragsförskottssystemet. Skulden avser i sådana fall ett förskott - barnets omedelbara behov av pengar för sin försörjning har redan tillgodosetts av det allmänna - och fordringen får en annan karaktär än barnets; den närmar sig en "vanlig" penningfordran.

Däremot har det första skälet givetvis bärkraft när det gäller barnets egen fordran. Å andra sidan har barnet, liksom borgenärer i allmänhet, ett berättigat önskemål att vara bevarad vid sin materiella rätt. Barnet bör inte betas denna rätt annat än när det finns tungt vägande skäl. Även om barnet genom bidragsförskottet tillförsäkras pengar till sin löpande försörjning bör det privaträttsliga regelsystemet inte bygga på att denna möjlighet utnyttjas. Har barnet inte något bidragsförskott eller överstiger det fastställda underhållsbidraget bidragsförskottsnivån medför den bristande betalningen en standardsänkning för barnet och ett ökat tryck på boföräldern, som har den omedelbara omsorgen om barnet. Också barnet har alltså ett intresse av att underhållsbidraget betalas även om det sker först i efterhand.

Det andra skälet - sociala påfrestningar på den bidragsansvarige - är enligt utredningens mening knappast hållbart som argument för en kort preskriptionstid, utan på det problemet finns det bättre lösningar.

Den största nackdelen med att använda preskriptionsinstitutet för att komma till rätta med sociala påfrestningar är att det inte tar hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet, utan "slår blint". När tidigare tre år och numera fem år har gått slipper den bidragsansvariga föräldern att betala oavsett om anledningen till att han eller hon inte betalat underhållsbidraget är att han eller hon inte har haft möjlighet till det eller att han eller hon hållit sig undan. Vad som är avgörande för om en fordran preskriberas är bara hur lång tid som har gått. Det är alltså bara tidsfaktorn som ger utslag. Det är uppenbart att tidsfaktorn ensam är ett alltför trubbigt instrument för att på ett rättvist och rimligt sätt skilja ut när det av sociala skäl är motiverat att en bidragsansvarig inte betalar det underhållsbidrag som en gång har fastställts. Syftena med preskriptionsinstitutet är för

övrigt helt andra.

Vill man komma till rätta med den övermäktiga börda stora underhållsskulder kan utgöra uppnår man en bättre träffsäkerhet genom att använda möjligheterna till kraveftergift.

Enligt 18 § BFL får en försäkringskassa besluta att helt eller delvis efterge statens fordran på en bidragsansvarig förälder

- om eftergift är påkallad av en ändring i den bidragsansvariges ekonomiska förhållanden,
- om eftergift framstår som skälig med hänsyn till den bidragsansvariges personliga förhållanden eller
- om eftergift framstår som skälig av någon annan särskild anledning.

Som exempel på situationer där det kan bli aktuellt att efterge statens fordran kan nämnas att den bidragsansvariges ekonomi försämrats till följd av sjukdom eller arbetslöshet. Eftergift kan även meddelas t.ex. om betalningsansvaret kan försvåra den bidragsansvariges rehabilitering efter en sjukdom eller en anstaltsvistelse eller annars få socialt ogynnsamma verkningar för honom eller henne. Ett annat fall som kan nämnas här är att faderskapet till barnet fastställts först efter lång tid och den bidragsansvarige fått en stor underhållsskuld för förfluten tid. Detta kan naturligtvis förorsaka honom eller henne avsevärda problem. Också i sådana fall kan eftergift bli aktuell.

Eftergift kan meddelas efter ansökan. Försäkringskassorna kan också självmant besluta om eftergift.

Utredningen har studerat hur försäkringskassorna och domstolarna tillämpar eftergiftsbestämmelserna i praktiken. Därvid har utredningen gjort den bedömningen att de fall där den bidragsansvarige har ett berättigat intresse av att bli fri från en skuld omfattas av eftergiftsbestämmelserna. Praxis framstår också som väl avvägd. De personer som man önskar skydda genom den korta preskriptionstiden är alltså redan skyddade genom eftergiftsinstitutet. En kort preskriptionstid torde alltså i första hand gynna den grupp bidragsansvariga föräldrar som man vid förkortningen av preskriptionstiden i samband med 1979 års reform inte ville gynna, nämligen de bidragsansvariga som avsiktligt söker undgå att betala. Detta riskerar att undergräva respekten för systemet.

Några särskilda regler om kraveftergift finns inte vad gäller barnets fordran på underhållsbidrag.

Försäkringskassans fordran mot den bidragsansvarige på grund av förskotterade underhållsbidrag omfattas också av skuldsaneringslagen. En bidragsansvarig kan alltså helt eller delvis befrias från ansvar för betalningen av dessa skulder genom skuldsanering. För att beviljas skuldsanering skall den skuldsatte vara på obestånd och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid. Det krävs vidare att skuldsanering är skäligt med hänsyn till den skuldsattes personliga och ekonomiska förhållanden.

Inte heller låter det sig säga att gamla restskulder sällan kan drivas in. Budgetåret 1992/93 drev kronofogdemyndigheterna in omkring 355 miljoner kr avseende återkrav på förskotterade underhållsbidrag. Om man tittar på de indrivna skuldernas ålder visar det sig att omkring 3,5 miljoner kr avsåg skulder som var 24 månader gamla, 3,5 miljoner kr avsåg skulder som var 25 månader gamla osv. fram till månad 36. Även gamla skulder som alltså just skall till att preskriberas drivs alltså in. Indrivningsnivån ligger dessutom tämligen konstant under månaderna 24 till 36 - omkring 3,5 miljoner kr varje enskild månad.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att de skäl som brukar anföras för en så kort preskriptionstid som tre eller fem år knappast håller vid en kritisk granskning.

Internationellt sett framstår de svenska preskriptionsbestämmelserna också som mycket generösa mot de bidragsansvariga. I fråga om utländska underhållsbidrag gäller regelmässigt längre preskriptionstider och i många länder tillåts dessutom preskriptionsavbrott.

Utredningen anser att övervägande skäl talar för att preskriptionstiden för underhållsbidrag förlängs ytterligare. I princip bör skulder för underhållsbidrag likställas med andra skulder. Tillräckliga skäl saknas enligt utredningens mening för att ha andra preskriptionstider för underhållsbidrag än för fordringar i allmänhet. Utredningen föreslår därför att preskriptionstiden förlängs till tio år.

Ett barn har i princip rätt till underhållsbidrag från födseln. Möjligheten att få underhållsbidrag fastställt för förfluten tid är dock begränsad. Enligt 7 kap. 8 § FB får sålunda talan om underhållsbidrag inte utan den bidragsansvariges medgivande bifallas för längre tid tillbaka än tre år före den dag då talan väcktes. Visserligen kan det hävdas att samma tidsbegränsning bör gälla för möjligheterna att få bifall till en talan vid domstol angående underhållsbidrag för förfluten tid som för rätten att kräva ut fastställda förfallna bidragsbelopp. Utredningen anser dock att en tid av fem år framstår som en lämplig avvägning. Möjligheten att få bifall till en talan om underhållsbidrag för förfluten tid föreslås alltså bli utsträckt från tre till fem år.

Risken för att detta skall leda till en oskäligt stor underhållsskuld motverkas naturligen av att domstolen - liksom i dag - gör en helhetsbedömning av omständigheterna och därvid beaktar bl.a. den bidragsansvariges förmåga att betala belopp för förfluten tid, eventuellt förutom bidrag för framtiden (jämför prop. 1978/79:12 s. 128 och rättsfallet NJA 1991 s. 503).

Vad gäller bl.a. föräldrars skyldighet att ersätta kommunen för kostnader när barnet får vård i ett annan hem än det egna gäller en treårig talefrist (36 § socialtjänstlagen). Om talan väcks inom den nämnda tiden och betalningsskyldighet åläggs torde den allmänna tioåriga preskriptionstiden gälla därefter. Den aktuella bestämmelsen i socialtjänstlagen utgör därför inte något skäl mot den av utredningen föreslagna ändringen.

Det kan anmärkas att en förlängning av preskriptionstiden kan vara förmånlig också för de bidragsansvariga. Den minskade preskriptionsrisken ger nämligen ett ökat utrymme för barnet och försäkringskassan att gå med på uppskov med betalning eller en lägre amorteringstakt än i dag.

Bestämmelser om preskription vad gäller underhållsbidrag till make och f.d. make finns i 6 kap. 9 och 10 §§ ÄktB. Det ingår dock inte i utredningens uppdrag att överväga ändringar i ÄktB.

Införsel i lön m.m. är, som framgått, den vanligaste formen för indrivning av skulder avseende underhållsbidrag. Inom bidragsförskottssystemet togs år 1992/93 närmare 355 miljoner kr in genom exekutiva åtgärder. Beloppet fördelade sig med

- 86 % på införsel
- 12 % på utmätning av överskjutande skatt
- 1,6 % på utmätning av lön eller egendom i övrigt

90-95 procent av de belopp som drivs in avseende skulder som är mellan 24 och 36 månader gamla tas enligt RFV ut genom införsel.

Som tidigare nämnts har regeringen föreslagit att de två nuvarande formerna för löneexekution skall slås samman till ett enhetligt system. Regeringen har därvid föreslagit att 15 kap. UB om införsel skall upphöra att gälla. Utredningen saknar därför anledning att ta ställning till frågan om införseltidens förlängning.

Kronofogdemyndigheterna bör, i överensstämmelse med dagens praxis och förslaget i propositionen, självmant beakta preskriptionstiden för svenska underhållsbidrag.

Förslaget till ändring i UB (prop. 1994/95:49) bör därför ändras på så sätt att utmätning för underhållsbidrag enligt FB inte får ske sedan tio år har förflutit från den ursprungliga förfallodagen.

En regel motsvarande den nuvarande 15 kap. 5 § andra stycket UB föreslås där intagen i 4 kap. 1 a § andra stycket UB men gäller där all löneexekution. Den här föreslagna förlängningen av preskriptionstiden föranleder om förslaget till ändring i UB antas ändringar i denna paragraf.

Utvecklingen har successivt gått mot ökade möjligheter att efterge det allmännas återkrav gentemot de bidragsansvariga föräldrarna. De eftergiftsmöjligheter som finns i dag bedöms på ett rimligt sätt tillgodose de intressen som här gör sig gällande. Utredningen föreslår därför inte någon ändring av möjligheterna att efterge det allmännas fordringar avseende förskotterade underhållsbidrag. (Eftergiftsinstitutet tas även upp i kapitel 24.)

21.7 Effekterna för de bidragsansvariga av en förlängning av preskriptionstiden till tio år

21.7.1 Vilka berörs?

Den föreslagna förlängningen av preskriptionstiden tar främst sikte på de bidragsansvariga som medvetet underlåter att fullgöra sin bidragsskyldighet i visshet om att en upplupen skuld kommer att preskriberas efter ganska kort tid. Huvudsyftet är alltså att försvåra spekulation i den korta preskriptionstiden och att därigenom upprätthålla respekten för systemet och betona föräldrarnas ansvar för sina barn.

Förslaget innebär emellertid också att en lyckad kravverksamhet kan fortsätta under ytterligare fem år.

Vad gäller bidragsansvariga beträffande vilka det står klart att de inte har förmåga att betala underhållsbidraget gäller redan i dag att försäkringskassorna inte vidtar några åtgärder för att driva in fordringen (17 § BFL).

Bidragsansvariga med preskriberade skulder tas även upp i avsnitt 3.3.4.

21.7.2 Ekonomiska effekter

Här ges några exempel på effekten för den bidragsansvariga föräldern av en förlängning av preskriptionstiden. Indexregleringen av underhållsbidraget har inte beaktats. Någon ingående skuld har inte ansetts föreligga och inbetalade belopp har avräknats på den äldsta skulden. Vidare har det förutsatts att föräldern fortfarande är skyldig att betala löpande underhållsbidrag när tio år har gått.

Exempel 1:

Underhållsbidraget är fastställt till 500 kr i månaden. Den bidragsansvarige betalar emellertid endast 350 kr.

Hur ser situationen ut efter tio år?

	Preskriberat belopp	**Kvarstående skuld**
Med en treårig preskriptionstid	12 600 kr	5 400 kr
Med en femårig preskriptionstid	9 000 kr	9 000 kr
Med en tioårig preskriptionstid	0 kr	18 000 kr

Exempel 2:

Underhållsbidraget är fastställt till 1 173 kr i månaden (dvs. till bidragsförskottsnivån). Den bidragsansvarige betalar emellertid endast 750 kr.

Hur ser situationen ut efter tio år?

	Preskriberat belopp	**Kvarstående skuld**
Med en treårig preskriptionstid	35 532 kr	15 228 kr
Med en femårig preskriptionstid	25 380 kr	25 380 kr
Med en tioårig preskriptionstid	0 kr	50 760 kr

Exempel 3:

Underhållsbidraget är fastställt till 1 700 kr i månaden. Den bidragsansvarige betalar emellertid endast 1 200 kr.

Hur ser situationen ut efter tio år?

	Preskriberat belopp	**Kvarstående skuld**
Med en treårig preskriptionstid	42 000 kr	18 000 kr
Med en femårig preskriptionstid	30 000 kr	30 000 kr
Med en tioårig preskriptionstid	0 kr	60 000 kr

Exempel 4:

Underhållsbidraget är fastställt till 900 kr i månaden. Den bidragsansvarige betalar emellertid ingenting.

Hur ser situationen ut efter tio år?

	Preskriberat belopp	**Kvarstående skuld**
Med en treårig preskriptionstid	75 600 kr	32 400 kr
Med en femårig preskriptionstid	54 000 kr	54 000 kr
Med en tioårig preskriptionstid	0 kr	108 000 kr

21.8 Effekterna för det allmänna av en förlängning av preskriptionstiden till tio år

Bidragsansvariga som har underhållsskulder är till den alldeles övervägande delen med i bidragsförskottssystemet. Nuvarande bestämmelser medför att staten i praktiken inte kan kräva åter betydande belopp som man har betalat ut som förskott. För att kunna bedöma hur kostnaderna för bidragsförskottssystemet skulle påverkas av en förlängning av preskriptionstiden har utredningen tagit hjälp av RFV.

RFV har grundat sin bedömning på det belopp som kronofogdemyndigheterna

drev in budgetåret 1992/93 och hur gamla skulder de indrivna beloppen avsåg. Det valda året drev kronofogdemyndigheterna in 355 miljoner kr. En procent av det indrivna beloppet (dvs. ungefär 3,5 miljoner kr) avsåg skulder som var 24 månader gamla, en procent avsåg skulder som var 25 månader gamla osv. Beloppen minskade inte i slutet av perioden utan trenden låg stabil under månaderna 24 till 36.

Enligt RFV:s bedömningar bör en förlängning av preskriptionstiden från fem till tio år när den slagit igenom fullt ut innebära en kostnadssänkning för bidragsförskotten med i vart fall omkring 30 miljoner kr för helt år.

Indrivningsresultatet kan komma att påverkas av det förslag till reformerad löneexekution som lagts fram i prop. 1994/95:49. Förslaget innebär bl.a. att förbehållsbeloppen höjs något jämfört med nuvarande förbehållsbelopp vid införsel. Detta kan innebära att lägre belopp kan drivas in eller att indrivningen tar längre tid.

En annan metod - som dock inte är lika tillförlitlig - är att utgå från de belopp som återkrävs från de bidragsansvariga.

Enligt Riksdagens revisorers undersökning i mitten av 1980-talet återbetalades mer än hälften av de belopp försäkringskassan återkrävde från de bidragsansvariga inom ett år efter det att fordringen uppkommit. Därefter sjönk återbetalningstakten mycket kraftigt för att under det tredje året uppgå till två-tre procent av återkrävda belopp.

Om man antar att återbetalningstakten ligger på två procent per år av debiterade belopp skulle ytterligare omkring 30 miljoner kr per år av debiterade belopp bli återbetalda för varje år preskriptionstiden förlängs. Vid en förlängning av preskriptionstiden med fem år skulle alltså ytterligare 150 miljoner kr av förskotterade underhållsbidrag återbetalas. Antas återbetalningstakten ligga på en halv procent per år blir siffrorna drygt 7 resp. 38 miljoner kr.

När man bedömer vinsterna med en förlängning av preskriptionstiden måste man emellertid också ta hänsyn till de kostnader som är förenade med återkravs- och indrivningsverksamheten dels hos försäkringskassorna, dels hos kronofogdemyndigheterna.

Vad gäller statens kostnader för förfarandet hos kronofogdemyndigheterna får dessa bedömas mot bakgrund av att staten numera tar ut ersättning för förfarandet av den bidragsansvarige. Någon beräkning av hur stor del av de ålagda kostnaderna som blir betalda har enligt uppgift från RSV inte gjorts. En uppskattning är dock att omkring 60 procent av kostnaderna för införselmålen blir betalda av gäldenären. Möjligheten att få betalt av de bidragsansvariga för kostnaderna hos kronofogdemyndigheten förbättras emellertid genom den föreslagna förlängningen av preskriptionstiden.

För att förslaget skall få önskvärd effekt på betalningsviljan förutsätts en effektiv återkravshantering. De ökade kostnaderna för återkrav och indrivning kan uppskattas till 25 miljoner kr per år.

En förlängning av preskriptionstiden kommer vidare att öka antalet ansökningar om eftergift hos försäkringskassorna. Kostnaden för hanteringen av dessa har beräknats till omkring 5 miljoner kr per år.

Det är alltså inte troligt att förslaget kommer att medföra några besparingar. De ekonomiska effekterna av utredningens förslag att förlänga preskriptionstiden för underhållsbidrag påverkas också av utredningens andra förslag. Här avses då främst det förslag till ny beräkningsmodell för underhållsbidrag som utredningen har lagt fram och försäkringskassornas mera framträdande roll vid avtal om underhållsbidrag. Som framgått är skälet till att utredningen föreslår att preskriptionstiden skall förlängas inte att kostnaderna för det allmänna skall nedbringas. Den bedömningen görs att förslaget i vart fall inte kommer att öka det allmännas kostnader.

22 Riktade betalningar av underhållsbidrag

Utredningens bedömning: Utredningen föreslår inte några ändringar i möjligheterna att rikta betalningar av underhållsbidrag i tiden.

22.1 Inledning

I kapitel 21 har utredningen föreslagit en förlängning av preskriptionstiden för underhållsbidrag. Den frågan har visst samband med frågan om en bidragsansvarig förälder skall ha rätt att rikta sina betalningar. De riktade betalningarna har dessutom fått ny aktualitet genom ett avgörande från HD i oktober 1994 (se 22.3.2). Detta är bakgrunden till detta kapitel.

22.2 Allmänt om riktade betalningar

När en person som har flera skulder till en annan person betalar ett visst belopp till denne uppkommer frågan vilken av skulderna som betalningen avser. I vissa fall kan den betalande ha ett intresse av att betalningen avser en viss skuld, medan fordringsägaren (betalningsmottagaren) kan ha ett intresse av att den avser en annan skuld. Generellt sett är det t.ex. fördelaktigare för fordringsägaren att betalningen avräknas på den fordran som löper störst risk att preskriberas, medan det motsatta förfarandet är fördelaktigare för den betalande.

I de fall där det föreligger en intressemotsättning blir det av betydelse att avgöra vem som har valrätt - rätt att bestämma på vilken skuld betalningen skall avräknas - och vad som händer om denna valrätt inte utnyttjas.

Huvudregeln (se 9 kap. 5 § handelsbalken, HB) är att den betalande har valrätt. Han eller hon kan bestämma på vilken skuld avräkning skall ske. Detta förfaringssätt kallas att rikta betalningen. Valet måste meddelas fordringsägaren senast när betalningen sker. Det behöver inte nödvändigtvis ske uttryckligen utan kan även framgå av omständigheterna (NJA 1988 s. 205 och NJA 1989 s. 177). Utnyttjar den betalande inte sin valrätt torde rätten att bestämma avräkningsordning övergå till fordringsägaren (NJA 1958 s. 117, NJA 1973 s. 635 och NJA 1989 s. 177). Det har emellertid gjorts gällande att denna princip är alltför vänlig mot fordringsägaren och att större hänsyn bör tas till den betalande även i detta sistnämnda fall (Rodhe, K., Lärobok i obligationsrätt, 4:e uppl. 1975, s. 68, justitierådet Karlgrens votum i rättsfallet NJA 1958 s. 624, tingsrättens dom i NJA 1989 s. 177 samt Hasselrot, B., Handelsbalken, Andra delen, Stockholm 1893, s. 224 och 225).

Vid utmätning och införsel har gäldenären inte någon rätt att bestämma hur ett visst belopp skall avräknas.

22.3 Riktning till viss tid

22.3.1 Inledning

Det förekommer att den underhållsbidragsansvarige anger att ett belopp som han eller hon betalar frivilligt skall avse underhållsbidraget för en viss tid.

För att en betalning skall anses riktad måste den bidragsansvarige ha uttryckt sin vilja om detta i direkt samband med betalningen. Han eller hon kan t.ex. på inbetalningskortet ha angett att betalningen avser underhållsbidraget för en viss månad.

Genom att rikta en betalning till att avse löpande underhållsbidrag kan en bidragsansvarig med äldre, obetalda underhållsskulder undvika att betalningen avräknas på den äldsta skulden och medvetet försöka dra fördel av den korta preskriptionstiden - tidigare tre och numera fem år - som gäller för fordringar på underhållsbidrag. Det har dock rått delade meningar i frågan om betalningar av underhållsbidrag kan riktas.

I det följande redogörs för gällande rätt. Härefter diskuteras om riktade betalningar av underhållsbidrag bör tillåtas.

En person kan vara skyldig att betala underhållsbidrag till flera barn. När bidragsförskott lämnas kan den bidragsansvarige i dessa fall ange att det belopp han eller hon betalar till försäkringskassan avser ett visst barn. Denna möjlighet att styra betalningen tas inte upp till diskussion här. När underhållsbidraget är fastställt till ett belopp som överstiger bidragsförskottet kan försäkringskassan med stöd av fullmakt kräva in även det överskjutande underhållsbidraget. I dessa fall kan den bidragsansvarige ange att det belopp som han eller hon

betalar avser antingen barnets eller kassans fordran. Inte heller denna möjlighet att styra betalningen tas upp här.

22.3.2 Gällande rätt

Enligt huvudregeln i 7 kap. 7 § första stycket FB skall underhållsbidrag betalas i förskott för kalendermånad. Sker en delbetalning när en skuld för äldre, obetalda underhållsbidrag har uppkommit uppstår frågan om betalningen i första hand skall avräknas på skulden för förfluten tid (och på vilken skuldmånad) eller på det löpande underhållsbidraget för den aktuella månaden.

De betalningar som diskuteras här är frivilliga betalningar. Det kan dock i detta sammanhang vara av intresse att se på vad som gäller när ett barn eller en försäkringskassa som inte får betalt gör gällande sin fordran tvångsvis, exekutivt. Verkställighet sker då vanligen genom införsel och bestämmelser om hur innehållet belopp i dessa fall skall fördelas och avräknas finns i UB. Införsel får under vissa omständigheter ske för - förutom obetalda underhållsbidrag - löpande underhållsbidrag (15 kap. 5 § UB).

När underhållsbidraget tas ut genom införsel avräknas en delbetalning som flyter in på en viss underhållsberättigads fordran i första hand på det belopp som stått ute längst och som fortfarande kan tas ut genom införsel (15 kap. 15 § fjärde stycket UB). I dessa fall kan någon riktning inte göras.

Exempel: Det löpande underhållsbidraget för ett barn är fastställt till 650 kr i månaden. Den bidragsansvarige har dessutom införselbara underhållsskulder för förfluten tid på 1 600 kr. Om ett belopp om 900 kr innehålls genom införsel avräknas detta belopp på den äldre skulden om 1 600 kr och inte på det löpande underhållsbidraget för den aktuella månaden. Barnets utestående fordran blir alltså (1 600 - 900) + 650 = 1 350 kr.

Några ändringar i sak vad gäller avräkningsordningen har inte tagits upp i det förslag till reformerad löneexekution som regeringen har lagt fram (prop. 1994/95:49).

Försäkringskassorna tillämpar samma avräkningsordning som vid införsel när betalningen sker på frivillig väg, åtminstone när betalningen inte riktats. Enligt 4 § första stycket RFV:s kungörelse (RFFS 1985:1) med föreskrifter för verkställigheten av BFL, FBFL och SBAL fördelas och avräknas nämligen frivilliga inbetalningar av underhållsbidrag till allmän försäkringskassa på samma sätt som föreskrivs vid införsel. (Anmärkning: Hänvisningen i kungörelsen måste numera rätteligen avse 15 kap. 15 § tredje och fjärde styckena UB.) Avräkning av en frivilliga betalning sker alltså på den äldsta skulden. Bestämmelsen torde emellertid inte omfatta det fallet att den bidragsansvarige riktat sin betalning till att avse bidragsskyldigheten för en viss period (se bl.a. Agell, A., Underhåll till barn och make, 4:e uppl. 1988, s. 156).

Det får numera anses klarlagt att en underhållsbidragsansvarig har rätt att rikta sina frivilliga betalningar av underhållsbidrag till att avse bidragsskyldigheten för en viss tid. Grunden för detta synsätt återfinns i 9 kap. 5 § HB, enligt vilken bestämmelse en gäldenär, som har flera skulder till samma borgenär, i vissa fall ges rätt att destinera en betalning till en viss skuld.

Frågan har dock varit omdiskuterad och efter ett rättsfall från Försäkringsöverdomstolen (FÖD 1987:44) och ett från HD (NJA 1988 s. 205) rekommenderade RFV i sina allmänna råd att försäkringskassan inte skulle godta riktade inbetalningar till tid där tvist om betalningsskyldigheten inte förelåg (Allmänna råd 1991:3 s. 41 och 42).

I rättsfallet *FÖD 1987:44* fann Försäkringsöverdomstolen att en bidragsansvarig inte hade rätt att rikta sina betalningar till att avse en viss månad. Frivilliga betalningar ansågs alltid böra avräknas på den äldsta skulden.

I rättsfallet *NJA 1988 s. 205* accepterade HD att en bidragsansvarig har rätt att rikta betalningar i enlighet med den princip som kommit till uttryck i 9 kap. 5 § HB. En fråga har dock varit om det legat någon begränsning i domstolens hänvisning till att underhållsfordringen för förfluten tid var tvistig. Den tveksamhet om den närmare innebörden som skrivningen gett upphov till har fått stöd av referatrubriken, i vilken anges att försäkringskassa inte har ansetts ha rätt att avräkna en bidragsansvarigs löpande betalning av bidrag på en tvistig fordran mot honom avseende underhållsbidrag för förfluten tid. Hur avgörandet skall tolkas har diskuterats av Torkel Gregow (SvJT 1992 s. 7 och 8), Anders Agell (a.a. s. 155) och Lars Bejstam (Bidragsförskott, 1994, s. 329 och 330).

Frågan har numera fått sin lösning. I en dom den 7 oktober 1994 (*beslut nr SÖ 220 i mål nr Ö 174/94*) har HD nämligen på nytt prövat om en bidragsansvarig förälder har rätt att bestämma om belopp som betalas skall avräknas på löpande bidrag eller på äldre underhållsbidragsskulder. Frågan besvarades jakande och detta trots att fordringen i detta mål inte var tvistig.

De - som det här bedöms - motstridiga avgörandena av HD och Försäkringsöverdomstolen aktualiserar gränsen mellan de allmänna domstolarnas och förvaltningsdomstolarnas kompetensområde i frågor om bidragsförskott och underhållsbidrag. Frågor om eftergift av statens fordran på en bidragsansvarig enligt 18 § BFL faller under försäkringskassorna (med möjlighet att överklaga till länsrätt, kammarrätt och - som sista instans - Försäkringsöverdomstolen). Frågor om underhållsbidrag hör däremot till de allmänna domstolarnas (tingsrätterna, hovrätterna och - som sista instans - HD) kompetensområde, även om en underhållsfordran har övergått till staten på grund av att bidragsförskott lämnats. Vid indrivning av en underhållsfordran utgör underhållsavtal och allmän domstols dom exekutionstitlar. Invändning att betalningsskyldigheten fullgjorts får ytterst avgöras i utsökningsmålet. Denna fråga hör till kronofogdemyndigheternas och, efter överklagande, de allmänna domstolarnas kompetensområde.

Anders Agell uttalar (a.a. s. 157 och 158) följande om konkurrensen mellan Försäkringsöverdomstolens avgörande och HD:s avgörande år 1988.

> Att försäkringsöverdomstolen i mål om eftergift enligt 18 § bidragsförskottslagen tagit ställning till frågan om avräkning av betalning, innebär närmare besett inte mera än att domstolen fastställt vilken position staten som borgenär för underhållsfordringen skall inta gentemot den underhållsskyldige. En slutsats måste därför bli att högsta domstolens avgörande NJA 1988 s. 205 tar över försäkringsöverdomstolens ovan diskuterade dom och att denna saknar prejudikatsverkan, eftersom frågan om avräkning av betalning ytterst hör till kronofogdemyndigheternas och de allmänna domstolarnas kompetensområde.

Att gällande rätt innebär att en bidragsansvarig förälder har rätt att rikta betalningar av underhållsbidrag till en viss månad godtas i dag också av försäkringskassorna (RFV Informerar, Im 1994:194).

22.3.3 Bakgrunden till gällande rätt

Den avräkningsbestämmelse som i dag finns intagen i RFV:s ovannämnda kungörelse hänvisar som framgått till vad som gäller vid införsel enligt 15 kap. 15 § UB. Bestämmelsen i UB - som förts över från införsellagen (1968:621) - bygger på ett förslag från Lagberedningen i betänkandet (SOU 1964:57) Utsökningsrätt III.

Den före 1968 års införsellag gällande lagen (1917:380) om införsel i avlöning, pension och livränta innehöll inte någon bestämmelse om hur en delbetalning som inflöt på en viss underhållsberättigads fordran skulle avräknas. I praxis hänfördes regelmässigt belopp som uttagits genom införsel i första hand till den löpande månadens underhållsbidrag. I den mån mera innehållits än som gick åt för betalning av löpande bidrag torde man i allmänhet ha räknat detta som betalning på den äldsta införselbara bidragsposten. Samma principer synes också ha tillämpats vid frivilliga betalningar från den underhållsbidragsansvarige, om inte denne uttryckligen angett att erlagt belopp avsåg annan tid (prop. 1964:70 s. 45 och 46, SOU 1964:57 s. 155 och 157 samt prop. 1968:130 s. 135).

I sitt betänkande föreslog Lagberedningen den ändringen i förhållande till den dåvarande ordningen att en delbetalning i första hand skulle avräknas på det belopp som stått ute längst och alltjämt kunde tas ut genom införsel.

I avvägningen mellan den bidragsansvariges och den bidragsberättigades intressen anförde beredningen följande.

> Ur den underhållsberättigades synpunkt är det avgjort att föredraga, att vad som inflyter avräknas på den äldsta oguldna, ännu införselbara bidrags-

posten och eventuellt överskott på den därnäst äldsta posten o.s.v. Någon preskription av införselmöjligheten behöver då överhuvud icke inträda, om införsel inbringar åtminstone så mycket som svarar mot det löpande bidraget. En sådan avräkningsmetod förefaller också mest naturlig och kan redan för närvarande uppnås. Hinder torde nämligen icke föreligga för den underhållsberättigade att begränsa sin ansökan om införsel till att omfatta endast det vid ansökningstillfället utestående beloppet och att sedan successivt inkomma med nya, på motsvarande sätt begränsade ansökningar. Härigenom skulle han vinna samma resultat som om avräkningsmetoden vore den nyss antydda. Att tvinga till en sådan omväg bör ej ifrågakomma. Hans ansökan bör i stället uppfattas på det för honom mest förmånliga sättet, d.v.s. så att indrivningen i första hand skall avse de bidragsposter som stått ute längst och hotas av preskription. Ur den underhållsskyldiges synpunkt kan en sådan ordning för avräkningen icke anses obillig. Han kan icke rimligen anses ha något befogat anspråk på att få avräkna vad som tvångsvis uttages hos honom på ett sätt som klart strider mot sökandens intresse.

Lagberedningen konstaterade att en ändring av avräkningsmetoden vid införsel i enlighet med vad beredningen hade föreslagit torde få återverkan på frågan, hur en frivillig delbetalning skulle avräknas. Det naturliga syntes, enligt beredningen, vara att man, när en delbetalning skett utan att något sagts om beloppets avräkning, i allmänhet utgår från att avsikten varit att samma avräkningsmetod skulle komma till användning som vid införsel (SOU 1964:67 s. 157 och 158).

Lagberedningens förslag tillstyrktes av remissinstanserna.

I propositionen med förslag till införsellag m.m. (prop. 1968:130) uttalade departementschefen att den underhållsbidragsansvariges intressen i förevarande sammanhang måste stå tillbaka för den underhållsberättigades. Det framhölls emellertid att reformen kunde vara gynnsam också för den bidragsansvarige på så sätt att det belopp som skall innehållas på lönen i vissa fall borde kunna sättas lägre än annars genom den minskade preskriptionsrisken (prop. 1968:130 s. 135 och 136).

22.3.4 Tidigare förslag

Ensamförälderkommittén ansåg i sitt betänkande (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn att den bidragsansvarige fick anses tillräckligt tillgodosedd av FB:s korta och definitiva preskriptionstid som då var tre år. All riktning av inbetalning av underhållsbidrag då en skuld förelåg borde därför, enligt kommittén, förhindras genom stöd i författning.

Ensamförälderkommitténs förslag tillstyrktes av remissinstanserna med undantag av Sveriges domareförbund och Familjelagssakkunniga.

Domareförbundet avstyrkte förslaget eftersom förbundet befarade att resultatet i praktiken kunde bli att den bidragsansvarige skulle komma att skjuta en ständig skuldbörda framför sig, vilket inte var önskvärt ur social synpunkt och inte stimulerade till frivillig betalning.

Familjelagssakkunniga pekade på att förslaget skulle få till resultat att den bidragsansvarige, om han eller hon råkar ut för en tids oförmåga att betala underhållet och därför får en skuld, kommer att rulla denna skuld framför sig som en snöboll; först när all skuld är betald tillåts han eller hon återgå till sin egentliga förpliktelse att betala underhållsbidrag i förskott för kalendermånad. Ett förbud mot riktade betalningar kunde enligt de sakkunniga godtas under förutsättning att betalning alltid i första hand avräknades såsom förskott på det månadsbelopp som närmast förfaller och först därefter på den äldsta skulden.

Ensamförälderkommitténs förslag i denna del ledde inte till lagstiftning.

Frågan aktualiserades på nytt i en framställning den 18 december 1986 från RFV till regeringen om att riktade betalningar - som vid den tiden uppskattades till drygt 4 000 per år - skulle förbjudas i lag (GD 365/86). Skrivelsen överlämnades till 1987 års underhållsbidragskommitté för eventuellt lagförslag.

Riktade betalningar av underhållsbidrag uppmärksammades också av *Riksdagens revisorer* vid den av dem i mitten av 1980-talet genomförda granskningen av bidragsförskottssystemet. Antalet riktade betalningar uppskattades då till omkring 2 500 per år.

En del av revisorernas rapporter remissbehandlades. Försäkringskasseförbundet framhöll i sitt remissyttrande att det var alltför lätt för bidragsansvariga att sätta preskriptionsreglerna ur spel genom att rikta sina betalningar av underhållsbidrag. Förbundet menade att avräkning enligt 15 kap. 15 § UB därför borde gälla alla betalningar, dvs. avräkning skulle göras på äldsta skuld. RFV och RSV delade denna uppfattning.

Familjelagssakkunniga var dock av en annan uppfattning. Enligt dem borde det eftersträvas att barnet kan ha en naturlig förbindelse med båda sina föräldrar också när dessa inte förmår leva tillsammans. Det var viktigt att denna stävan inte saboterades av ett överambitiöst indrivningsväsende. Det kunde inte, ansåg de sakkunniga, vara riktigt att i situationer med oförutsedda, övergående betalningssvårigheter beröva den underhållsbidragsansvarige dennes rättighet att i första hand bidra till barnets löpande underhåll. Återbetalning för en uppkommen skuld under tidigare månader borde därför komma i andra hand. En invändning att detta ökar risken för att skulden kan komma att preskriberas ansåg de sakkunniga inte ha någon betydelse, utan menade de att det tvärtom är meningen att värdelösa fordringar skall rensas ut och inte tillåtas vålla onödigt arbete och onödiga kostnader.

22.3.5 Överväganden

I detta avsnitt diskuteras om den nuvarande möjligheten att rikta en frivillig betalning till viss tid bör finnas kvar. Bör m.a.o. det belopp som den bidragsansvarige betalar avräknas på den äldsta skulden även i de fall där han eller hon angett att betalningen avser en viss månad. En sådan ordning skulle innebära fördelar för såväl barnet som försäkringskassorna genom att preskription skulle motverkas. För det allmänna skulle en sådan ordning också innebära administrativa lättnader.

Att den som frivilligt betalar en skuld också ges rätt att bestämma vad betalningen avser är emellertid naturligt och gäller också för fordringar i allmänhet enligt den princip som kommit till uttryck i HB. Den betalandes valrätt kan ses som ett uttryck för att betalning är en rättshandling, som ger den betalande möjlighet att uppställa villkor, som binder den som tar emot betalningen (Agell, A., a.a. s. 154). Principen har också sedan länge tillämpats även i fråga om fordringar på underhållsbidrag (se avsnitt 22.3.3) som ju även när fordringen övergått till kassan är att anse som en privaträttslig fordring.

I de fall underhållsbidraget betalas direkt till barnet är det också - med hänsyn till att underhållsbidrag är inriktade på ett aktuellt behov - lätt att förstå att den bidragsansvarige i första hand önskar få betalningen avräknad på det löpande bidraget.

För att inskränka rätten att rikta en betalning bör därför krävas att starka skäl talar härför. Den frågan bör alltså ställas om fordringar på underhållsbidrag skiljer sig från andra fordringar på ett sådant sätt att de bör särbehandlas i detta avseende.

Ett argument som tidigare anförts för ett förbud mot riktade betalningar av underhållsbidrag är att detta kan vara ett sätt att dra fördel av och spekulera i den korta preskriptionstiden. Det har hävdats att HB:s bestämmelser om riktning bör ses mot bakgrund av att den allmänna preskriptionstiden är tio år (för konsumentfordringar dock endast tre år) och att preskriptionstiden fortlöpande kan förlängas genom ett preskriptionsavbrott medan preskriptionstiden för underhållsfordringar är osedvanligt kort och dessutom i princip absolut.

Enligt utredningens mening har detta argument inte någon större tyngd ens i dag och det förlorar i styrka om utredningens förslag om förlängd preskriptionstid genomförs (se kapitel 21). Detta utvecklas närmare nedan.

Att riktade betalningar kan vara ett sätt att dra fördel av att fordringar preskriberas efter en viss tid är korrekt. Detta är emellertid inte något som endast gäller fordringar på underhållsbidrag utan alla penningfordringar, låt vara att möjligheten för den betalande att uppnå de eftersträvade fördelarna är beroende av preskriptionstidens längd. Den korta preskriptionstiden är inte heller något som endast gäller underhållsfordringar. Även t.ex. konsumentfordringar och skattefordringar preskriberas efter ganska kort tid (tre resp. fem år) och där godtas riktade betalningar.

Att riktade betalningar godtas när det gäller allmänna förmögenhetsrättsliga fordringar har redan sagts. Vid avvägningen av om riktade betalningar bör godtas vad gäller underhållsbidrag kan det emellertid vara av intresse att också se på vad som gäller vid betalning av statliga fordringar (t.ex. när en person har flera olika skatteskulder eller en skatteskuld och en bötesskuld till det allmänna).

Frågan om hur avräkning skall ske vid frivillig betalning i de fall då det råder konkurrens mellan allmänna fordringar (skatter, allmänna avgifter, böter och viten) är för närvarande i huvudsak oreglerad.

RSV har i sina instruktioner till kronofogdemyndigheterna angett vilken krediteringsordning som skall tillämpas vid betalning. Instruktionerna finns samlade i Handbok för exekutionsväsendet (HEX-REX). Krediteringsordningen är olika beroende på hur pengarna inflyter. Man tillämpar en ordning vid utmätning och en annan vid frivilliga icke destinerade betalningar och vid införsel i allmänna mål.

I de fall gäldenären betalar t.ex. en skatteskuld frivilligt följs - mot bakgrund av bestämmelsen i HB om gäldenärs valrätt - hans eller hennes önskemål om att betalningen skall krediteras på viss skuld (HEX-REX och Utsökning, 1984, s. 297).

I det fall gäldenären vid frivillig betalning använder ett maskinellt framställt inbetalningskort krediteras den angivna skulden (optiskt läsbart kort). Kan i övrigt vid en frivillig betalning av t.ex. beloppets storlek läsas ut att viss skuld avsetts, krediteras betalningen denna skuld.

Exempel på ett fall där det i lag reglerats hur en frivillig betalning skall avräknas när flera fordringar föreligger finns i 4 § första stycket bötesverkställighetslagen (1979:189). Enligt denna bestämmelse skall influtet belopp vid frivillig betalning avräknas på de böter som får antas vara avsedda med betalningen. Bestämmelsen bygger på samma grundsats som för civilrättsliga förhållanden slås fast i 9 kap. 5 § HB (prop. 1978/79:40 s. 30).

Principen att en gäldenär med flera skulder till en borgenär har rätt att avräkna en frivillig betalning på vilkendera skuld han eller hon vill tillämpas alltså även beträffande fordringar som tillkommer det allmänna och avser t.ex. en skatteskuld eller en bötesskuld (prop. 1978/79:40 s. 31).

Tillräckliga skäl för att underhållsfordringar skulle särbehandlas jämfört med andra fordringar saknas enligt utredningens bedömning. Den omständigheten att riktade betalningar innebär ett administrativt merarbete för RFV - och därmed kostnader för staten - leder inte till någon annan bedömning.

23 Avgiftsbeläggning av de bidragsansvarigas skulder för utgivna bidragsförskott

Utredningens förslag: Vid dröjsmål med betalningen till försäkringskassan av det eller de underhållsbidrag som avser den kommande månaden (debiterat månadsbelopp) påförs den bidragsansvarige en förseningsavgift på 150 kr. Är beloppet inte betalat 30 dagar efter förfallodagen påförs ytterligare en förseningsavgift. Också denna uppgår till 150 kr. Syftet med avgiftsbeläggningen är främst att förmå de bidragsansvariga som i och för sig har förmåga att betala men som ändå inte gör det - i varje fall inte i rätt tid - att sköta sina betalningar.

23.1 Utredningens uppdrag

Någon ränta utgår i dag inte på skulder för utgivna bidragsförskott. Inte heller räknas skulden upp i förhållande till inflationen.

I utredningens uppdrag ingår att pröva om reglerna kan ändras så att det blir mindre förmånligt för den underhållsbidragsansvarige att en skuld för bidragsförskott uppstår. Som alternativa vägar för att uppnå en sådan förändring nämns i direktiven en avgiftsbeläggning av skuldbetalningar och en skuldupräkning efter samma principer som i studiemedelssystemet.

23.2 Försäkringskassornas kravverksamhet

23.2.1 Kravhandläggningen

I den mån bidragsförskott svarar mot fastställt underhållsbidrag inträder försäkringskassan intill det belopp som lämnats i bidragsförskott i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den underhållsbidragsansvarige (15 § första stycket BFL). Den bidragsansvarige skall därför, så länge bidragsförskott utgår, till kassan betala fastställt underhållsbidrag som svarar mot förskottet, allteftersom underhållsbidraget förfaller till betalning (16 § första stycket BFL).

Försäkringskassornas kravhandläggning sker med hjälp av ett riksomfattande datasystem som administreras av RFV. Inbetalningskort sänds ut till de bidragsansvariga. Genom ADB-system sker inbetalningskontroller. Kontrollerna sker mot det förväntade beloppet, vilket kan vara det löpande underhållsbidraget, belopp enligt betalningsplan eller annat belopp som har inrapporterats som förväntat belopp. Visar det sig vid kontrollen att ingen inbetalning eller en för liten inbetalning har skett aviseras den bidragsansvariges försäkringskassa via ADB-systemet. Handläggaren där tar då ställning till om en betalningsanmaning skall sändas ut. Inbetalas, trots detta, inte det återkrävda beloppet, kan indrivning av skulden ske via kronofogdemyndigheten. I betalningsanmaningen upplyses den bidragsansvarige om att ärendet kan komma att överlämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning.

Anledningen till att försäkringskassan inte sänder ut en betalningsanmaning kan vara att en betalningsöverenskommelse träffats mellan den bidragsansvarige och kassan.

Gången i ett vanligt ärende ser ut på följande sätt.

Omkring den 18:e en viss månad: Det bidragsförskott som avser den följande månaden betalas ut och inbetalningskort avseende det förskotterade beloppet sänds till den bidragsansvarige. På aviseringen anges att betalning skall göras senast den sista i månaden. Det maskinellt framställda inbetalningskortet består dels av en upplysningsdel, dels av en inbetalnings-/gireringsdel. (Bidragsförskotten kan fr.o.m. den 1 januari 1996 komma att betalas ut den 27 i varje månad. I dag sker utbetalningen den 20 i varje månad; prop. 1994/95:100 bilaga 6.)

Den 8:e-10:e i månaden efter: Inbetalningskontroll görs.

Omkring den 18:e: En betalningsanmaning skickas ut. Där anges att försäkringskassan inte fått det belopp som den bidragsansvarige skulle ha betalat under förra månaden. Vidare anges att detta belopp skall betalas samtidigt med att underhållsbidraget för den följande månaden (det debiterade månadsbeloppet) betalas.

I vissa ärenden kan kravverksamhet framstå som verkningslös eller felaktig. Det kan t.ex. vara fallet om den bidragsansvarige uppenbarligen helt saknar be-

talningsförmåga. RFV rekommenderar att försäkringskassorna låter dessa ärenden vila samtidigt som de bevakas (Allmänna råd 1991:3). Vid sådana s.k. vilande krav kan kassan välja antingen att inbetalningskort inte skall sändas ut eller att de inbetalningskort som sänds ut inte skall omfattas av inbetalningskontrollen.

Inbetalningskort och betalningsanmaningar sänds inte ut när underhållsbidraget tas ut genom införsel.

Inbetalningskort och betalningsanmaningar sänds ut till bidragsansvariga som är bosatta i Sverige och de övriga nordiska länderna. Vad gäller utomnordiska länder sköts kravhanteringen manuellt i större utsträckning och några förtryckta inbetalningskort skickas inte ut eftersom de bidragsansvariga inte kan använda sig av dem.

23.2.2 Några siffror om kravverksamheten

Försäkringskassorna skickade år 1993 ut

- 970 000 inbetalningskort och
- 52 000 betalningsanmaningar till de underhållsbidragsansvariga.

130 000 av de utsända inbetalningskorten omfattades inte av inbetalningskontrollen.

630 000 av de utsända inbetalningskorten ledde till inbetalning av minst det förväntade beloppet. Av de 340 000 inbetalningskort där förväntat belopp inte inflöt gjordes inte någon inbetalning alls på 290 000 stycken.

I juni månad 1994 var 4 946 bidragsansvariga spärrade för utskrift av inbetalningskort och fanns det 29 240 betalningsplaner registrerade (RFV Informerar, Statistikmeddelande Is-M 1994:29).

Den totala kostnaden för kravverksamheten hos försäkringskassorna och RFV ligger i dag på 170 miljoner kr årligen. Detta belopp inkluderar löner, lokalkostnader, ADB-kostnader, ledning, personaladministration, administrationsservice och kompetensutveckling för personalen.

23.2.3 Avgifter vid kronofogdemyndigheterna

I utsökningsmål tas ut ersättning för statens kostnader för förfarandet hos kronofogdemyndigheten (förrättningskostnader).

En kort redogörelse för utsökningsavgifterna har lämnats i kapitel 21. Som framgår där är grundavgiften vid den vanligaste formen för indrivning av fordringar på underhållsbidrag - införsel - 500 kr för varje bidragsansvarig och för varje påbörjat kalenderår som något enskilt mål om införsel handläggs mot

honom eller henne. Kostnaden tas ut hos den bidragsansvarige. Kassan eller barnet ansvarar inte för förrättningskostnaderna i dessa mål.

23.3 Skäl för att införa någon form av ekonomisk sanktion

Underlåtenhet att i vederbörlig ordning återbetala förskotterade underhållsbidrag till försäkringskassan medför för närvarande inte några ekonomiska olägenheter för den bidragsansvarige. Detta leder i praktiken till att denne kan låta dessa krav komma i sista hand. Underlåtenhet att betala andra fordringar leder regelmässigt till extra kostnader i form av ränta eller avgifter och i vissa fall till motåtgärder såsom t.ex. avstängning av el- och vattentillförsel eller telefon.

Man kan alltså konstatera att de bidragsansvariga genom bidragsförskottssystemet - förutom bl.a. vissa servicefördelar i form av inbetalningsavier m.m. - erbjuds en utomordentligt förmånlig kredit.

Om man gör det mindre förmånligt för de underhållsbidragsansvariga att ha skulder till bidragsförskottssystemet är det troligt att deras benägenhet att betala sina skulder för förskotterade underhållsbidrag skulle öka och skuldsättningen till det allmänna därigenom minska. Ett avgifts- eller räntesystem skulle alltså kunna fungera som ett påtryckningsmedel för att förmå de bidragsansvariga att betala i tid.

I de fall där dröjsmål med återbetalningen ändå uppkommer skulle avgiften/-räntan ge det allmänna (en viss) ersättning för de kravkostnader och ränteförluster som betalningsförsummelsen leder till. Det allmänna får i dag ensam bära dels räntekostnader på för sent återbetalda underhållsbidrag, dels kostnader för själva återkravsverksamheten.

Statsfinansiella skäl talar således för en uppstramning.

23.4 Tidigare förslag och synpunkter

Ensamförälderkommittén tog i sitt betänkade (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn upp frågan om införandet av avgifter i bidragsförskottssystemet.

Kommittén lade dock inte fram något genomarbetat förslag till avgiftssystem utan föreslog att frågan skulle övervägas ytterligare.

Flera av de remissinstanser som yttrade sig över betänkandet var positiva till införandet av någon form av avgifter för de bidragsansvariga i samband med återkrav av förskotterade underhållsbidrag. Några instanser var emellertid negativa. De instanser som var negativa framhöll bl.a. att frågan om barns försörjning var en samhällsangelägenhet och att avgiftsbeläggning därför inte

borde ske samt att det fiskala inslaget i underhållsbidragsproblematiken ytterligare skulle förstärkas vid en avgiftsbeläggning med åtföljande negativa attitydförändringar hos de bidragsansvariga.

Bland de remissinstanser som var positiva förespråkade några avgifter medan andra ansåg att en räntebeläggning av skulden var mera logisk.

Räntor och avgifter inom bidragsförskottssystemet togs också upp av *Riksdagens revisorer* vid den granskning av bidragsförskottssystemet som de gjorde i mitten av 1980-talet. Revisorerna diskuterade dels ett system med avgifter för aviseringar, påminnelser och betalningsanmaningar till de underhållsbidragsansvariga, dels att belägga bidragsskulden med dröjsmålsränta.

Flertalet remissinstanser ställde sig positiva till de diskuterade lösningarna. Socialstyrelsen ansåg att det inte förelåg några principiella hinder mot att också underhållsskulder - i likhet med andra skulder - belades med ränta. Styrelsen ansåg däremot inte att kassornas arbete med inbetalningen av underhåll kunde beläggas med avgift; frågan om barns försörjning var enligt styrelsen en samhällsangelägenhet jämförbar med socialtjänsten och försäkringskassornas arbete borde därför inte vara avgiftsbelagt. Försäkringskasseförbundet och vissa andra remissinstanser var positiva till avgifter men tveksamma till en räntebeläggning eftersom man befarade att en sådan skulle bli krånglig att administrera.

I *prop. 1986/87:35* lade regeringen fram vissa förslag till ändringar i reglerna om bidragsförskott och underhållsbidrag. Underlag för att lämna något konkret förslag om ett avgifts- eller räntesystem ansågs inte finnas. I stället uttalades i propositionen att regeringen avsåg att ge RFV i uppdrag att utreda frågan ur olika aspekter och att lämna förslag.

RFV fick år 1986 regeringens uppdrag att utreda frågan om ränte- eller avgiftsbeläggning av skulder för utgivna bidragsförskott.

I en rapport (RFV Anser 1987:6) diskuterar den arbetsgrupp som utredde frågan inom verket olika alternativa lösningar.

Utredningsgruppen föreslog att det skulle införas en aviseringsavgift på de inbetalningskort som regelbundet tillställs de bidragsansvariga. Även betalningsanmaningar borde, enligt förslaget, beläggas med en aviseringsavgift. Genom att sätta avgiften på betalningsanmaningen högre skulle ett incitament skapas för de bidragsansvariga att betala underhållsbidragen i tid.

Det framhölls i rapporten att ett system med aviseringsavgifter var en något ofullständig lösning. Enbart aviseringsavgifter skulle möjligen - påpekades det - kunna få en bidragsansvarig att tveka om han eller hon skulle betala direkt till barnet eller gå in i bidragsförskottssystemet men utgjorde knappast något incitament att betala av skulden eller lämna systemet.

I rapporten redovisades också en mera långsiktig lösning som innebar att en kombination av administrationsavgift och skuldupprăkning skulle införas. Denna lösning ansågs vara den som bäst svarade mot syftet och som gav den största ekonomiska effekten.

23.5 Norge

I Norge krävs det allmännas fordran avseende förskotterade underh. drag in av Trygdeetatens Innkrevingssentral (TI).

Ett avgiftssystem har införts från och med år 1994.

TI tillställer de bidragsansvariga inbetalningskort. Vid dröjsmål med betalningen skickas en påminnelse ut. Påminnelseavgiften ligger på 158 norska kr (1/3 rettsgebyr). Betalar den bidragsansvarige inte efter den första påminnelsen skickas efter omkring tre till fyra veckor ytterligare en påminnelse ut. Denna är belagd med en avgift om 237 norska kr (1/2 rettsgebyr).

Att ett avgiftssystem valts i stället för ett system med ränta beror bl.a. på att ett avgiftssystem bedömts vara ADB-mässigt enklare att administrera.

23.6 Överväganden och förslag

23.6.1 Utgångspunkter för en reform

Den kritik som har riktats mot den nuvarande ordningen gäller främst att dröjsmål med att återbetala förskotterade belopp inte leder till några ekonomiska sanktioner för den bidragsansvarige. I stället för att främja en betalning på förfallodagen kan dagens ordning - genom att erbjuda en kostnadsfri kredit - något tillspetsat sägas uppmuntra till betalningsdröjsmål.

Syftet med att införa avgifter eller räntebeläggning inom bidragsförskottssystemet bör, enligt utredningens mening, vara att

- förmå de bidragsansvariga som har förmåga till det att betala återkrävt belopp i tid,
- få den bidragsansvarige intresserad av att betala snabbt även efter förfallodagen och
- i de fall där dröjsmål ändå uppkommer, lägga en del av de kostnader som uppkommer till följd av betalningsförsummelserna på de försumliga.

Ett avgifts- eller räntesystem bör vidare utformas så att det blir administrativt lätthanterligt och inte alltför resurskrävande. Systemet bör givetvis också konstrueras så att det är lätt att förstå för såväl enskilda som myndigheter.

Ett avgifts- eller räntesystem kan naturligtvis också utformas så att det omfattar alla bidragsansvariga som är föremål för återkrav, dvs. också de bidragsansvariga som sköter sina återbetalningar. Att utarbeta ett förslag till ett sådant system ingår dock inte i utredningens uppdrag.

23.6.2 Olika lösningar

23.6.2.1 Avgifter

Uppläggningsavgift

I samband med att ett lån beviljas tar långivaren ofta ut en avgift av låntagaren för sina administrativa kostnader. Sådana s.k. uppläggningsavgifter används av banker och andra kreditinstitut, men även av t.ex. CSN i samband med beviljande av studielån (9 kap. 2 c § studiestödslagen; 1973:349).

Uppläggningsavgifter är förknippade med låneverksamhet. Detta gör dem mindre användbara i bidragsförskottssammanhang. Det är vidare tveksamt att låta den bidragsansvarige betala uppläggningsavgift för en verksamhet (beviljande av bidragsförskott) i vilken barnet/boföräldern i minst lika hög grad kan sägas ha ett intresse. Även andra skäl kan anföras mot denna lösning. Avgiften utgör exempelvis inget incitament att sköta den löpande återbetalningen till det allmänna i vederbörlig ordning.

Ett system med uppläggningsavgifter kan med hänsyn till det anförda inte förordas här.

Aviseringsavgift och påminnelseavgift

Aviserings- och påminnelseavgifter är vanliga både i offentlig och privat kravverksamhet.

CSN använder sig av en ordning med expeditionsavgifter och påminnelseavgifter i samband med återbetalning av studielån (8 kap. 1 § studiestödslagen och 8 kap. 1 § studiestödsförordningen; 1973:418). De återbetalningsskyldiga får normalt fyra inbetalningskort per år avseende återbetalning av studielån. Varje avisering var tidigare belagd med en avgift om 18 kr. Från och med år 1994 har aviseringsavgiften frikopplats från den direkta aviseringen och avgiften benämns numera expeditionsavgift (prop. 1992/93:100, bilaga 9, s. 93). Den årliga expeditionsavgiften uppgår till 72 kr. Beloppet är fast oavsett betalningens eller skuldens storlek. Om den återbetalningsskyldige inte betalar inom föreskriven tid sänds en påminnelse ut. Påminnelseavgiften är 120 kr. Om någon betalning inte inflyter efter den första påminnelsen sänds ytterligare en påminnelse ut. Även denna är belagd med en avgift om 120 kr.

Ett annat exempel på avgiftsbeläggning återfinns i lagen (1989:41) om TV-avgift. Om en TV-avgift inte betalas inom föreskriven tid skall den avgiftsskyldige tillsändas en påminnelse med uppmaning att betala inom en viss tid. För påminnelsen skall den avgiftsskyldige inom samma tid betala en påminnelseavgift med belopp som regeringen föreskriver (50 kr år 1994).

Allmänna bestämmelser om en gäldenärs skyldighet att ersätta borgenärens kostnader för åtgärder som syftar till att förmå gäldenären att erlägga betalning

för en förfallen skuld finns i lagen (1981:739) om ersättning för inkassokostnader m.m. Lagen reglerar endast ersättningsskyldigheten för åtgärder som vidtas med avseende på en förfallen skuld, dvs. efter det att förfallodagen har inträtt. Kostnader för faktureringar, aviseringar eller påminnelser som görs före en fordrans förfallodag omfattas alltså inte av lagen.

Enligt nämnda lag är en gäldenär skyldig att utge ersättning för skriftlig betalningspåminnelse rörande skulden, om avtal därom har träffats senast i samband med skuldens uppkomst. Ersättning för betalningspåminnelser utgår med högst 45 kr. Gäldenären är vidare enligt lagen skyldig att utge ersättning för bl.a. krav rörande skulden, om ett kravbrev utformat på ett visst sätt har lämnats över eller sänts till gäldenären. Ersättning för sådant krav utgår med högst 140 kr.

En fördel med här diskuterade avgifter är att de är relativt lätthanterliga och enkla att förstå.

En aviseringsavgift skulle drabba alla bidragsansvariga som krävs på förskotterade underhållsbidrag, även de som sköter sina återbetalningar till det allmänna samtidigt som den inte utgör något incitament att betala debiterade underhållsbidrag i tid till det allmänna. Att föreslå en sådan avgift faller utanför utredningens uppdrag.

Administrationsavgift

En annan lösning är att låta försäkringskassorna/RFV ta ut ersättning för sina administrativa kostnader för återkravsverksamheten i form av en administrationsavgift.

Avgiften kan tas ut med ett fast belopp eller knytas till exempelvis storleken av debiterat underhållsbidrag. Avgiften kan fastställas på års- eller månadsbasis.

Med en administrationsavgift skulle det inte ha någon betydelse huruvida den bidragsansvarige betalar i tid eller inte. Avgiften skulle också vara frikopplad från den direkta aviseringen. Det skulle alltså inte ha någon betydelse om inbetalningskort sänds ut i det enskilda fallet eller inte. (En avgift som är kopplad till den direkta aviseringen kan kräva viss reglering av när avisering skall ske - detta slipper man om en administrationsavgift införs.) Den bidragsansvarige får i denna lösning betala för att vara med i bidragsförskottssystemet.

Eftersom den drabbar alla bidragsansvariga som debiteras underhållsbidrag (såväl de som betalar i vederbörlig ordning som de betalningsförsumliga) kommer den att träffa en vidare grupp av bidragsansvariga än den utredningen här riktar sig mot. Den utgör inte heller något incitament för de bidragsansvariga att sköta återbetalningen till det allmänna i tid.

Avgift på under året uppkommen skuld

Ytterligare en lösning är att lägga en avgift på den skuld som uppkommit under året. En sådan avgift skulle endast drabba de bidragsansvariga som under året ådragit sig en skuld eller ökat sitt skuldbelopp. Avgiften kan sättas i relation till storleken av den skuld som uppkommit.

Ett avgiftssystem av detta slag kan antas främja de bidragsansvarigas intresse att återbetala förskotterade underhållsbidrag om än inte senast på förfallodagen eller snarast därefter så åtminstone senast vid årsskiftet.

Dröjsmålsavgift vid betalningsförseningar

Avgifter vid betalningsdröjsmål förekommer bl.a. i uppbördssammanhang (58 § uppbördslagen; 1953:272). Avgiften ökar där stegvis beroende på längden av betalningsdröjsmålet. En avgift på två procent tas ut på skatte- eller avgiftsbelopp som inte betalas i tid men före utgången av den månad då beloppet förfaller till betalning (förfallomånaden). För belopp som betalas under månaden efter förfallomånaden är avgiften fyra procent. Betalningar som görs under andra månaden efter förfallomånaden påförs en dröjsmålsavgift på sex procent. Därefter ökar dröjsmålsavgiften med en procentenhet för varje påbörjad ytterligare månad som betalningsskyldigheten inte fullgörs.

Genom en konstruktion där avgiften - som i skattesammanhang - höjs i flera steg med hänsyn till tidpunkten för betalningen uppnår man dels att avgiften kopplas till dröjsmålets längd och alltså stimulerar till betalning även efter det att förfallodagen har passerats, dels att avgiften stimulerar till betalning senast på förfallodagen.

23.6.2.2 Skulduppräkning

CSN använder i sin verksamhet s.k. indexuppräkning av studiemedelsskulder (avser lån tagna före år 1989). Denna är konstruerad så att ingående saldo vid årets början minskas med de inbetalningar som gjorts under året varefter det resterande beloppet räknas upp med ett regleringstal som är lika med inflationen, dock högst ett visst av regeringen bestämt uppräkningtal. (Under år 1993 räknades skulden upp med 4,83 procent.) Det sålunda framräknade beloppet utgör ingående skuld för det nästkommande året. Skulduppräkningen är inte avdragsgill. (För lån tagna efter år 1988 skall betalas en årlig ränta. Den tidigare använda skulduppräkningen innebar att utfallet för den enskilde resp. staten i hög grad berodde av hur stor inflationen blev. Detta medförde betydande orättvisor mellan olika generationer studerande. Genom räntebeläggningen uppnår man vidare att låntagarna i princip får bära kostnaderna för skuldsättningen fullt ut.)

För skulder på underhållsbidrag skulle metoden se ut på följande sätt.

Ej preskriberad skuld vid årets början	10 000
Under året debiterat underhållsbidrag	8 000
Under året gjorda inbetalningar	4 000
Saldo	14 000
Skulduppräkning med 3 %	14 420

I exemplet har skuldräkningen gjorts på årsbasis, men det är naturligtvis fullt möjligt att göra uppräkningen t.ex. halvårsvis.

En skuldräkning skulle träffar alla bidragsansvariga i bidragsförskottssystemet som har en skuld.

Eftersom uppräkningen inte är direkt kopplad till dröjsmålets längd utgör den ett mindre effektivt påtryckningsmedel för att få den bidragsansvarige att betala i tid eller snarast efter förfallodagen. Genom att samla på sig skulder för förskotterade bidrag under året och återbetala hela det upplupna skuldbeloppet i slutet av året kan den bidragsansvarige alltjämt skaffa sig en billig kredit. En skuldräkning kan emellertid antas stimulera till en snabbare återbetalning än i dag. Uppräkningen kan också utgöra ett incitament för den bidragsansvarige att betala av gamla skulder.

Skuldräkning är alltså ett något trubbigt instrument men torde vara en enklare ordning än en dröjsmålsränta eftersom man vid skuldräkningen endast använder sig av två mätpunkter, som är fasta. Delbetalningar och ökad skuldsättning under mellanperioden beaktas inte. I ett system med dröjsmålsränta följer man varje förändring i skulden.

En skuldräkning torde också vara enkel att hantera administrativt.

Uppräkningen kan ske med ett fast procenttal eller knytas till exempelvis förändringar i basbeloppet eller till annat index.

23.6.2.3 Räntor

Ränta är dels avkastningen av ett penningbelopp eller det pris till vilket beloppet tillhandahålls som lån, dels en påföljd vid försenad betalning. I det förra fallet talar man om avkastningsränta och i det senare om dröjsmålsränta.

Avkastningsränta är förknippad med att pengar lånas ut och förefaller därför inte vara någon lämplig lösning för bidragsförskottssystemet. Dröjsmålsränta stämmer bättre överens med den aktuella situationen. Dröjsmålsräntan fungerar som ett påtryckningsmedel på en betalningsskyldig (gäldenären) att betala och som ersättning för den förlust som betalningsmottagaren (borgenären) lider genom att inte få betalt i tid.

De grundläggande bestämmelserna om räntebeläggning vid betalningsdröjsmål finns i räntelagen (1975:635) och i förordningen (1993:1138) om hantering av

statliga fordringar.

Räntelagen är tillämplig på penningfordringar inom förmögenhetsrättens område. Lagen är dispositiv. Det innebär att det i princip står parterna fritt att komma överens om t.ex. en högre dröjsmålsränta än den i lagen föreskrivna. Lagen gäller inte heller i den mån annat är särskilt föreskrivet.

Lagen skiljer mellan fordringar med bestämd förfallodag och fordringar utan bestämd förfallodag.

Är förfallodag bestämd i förväg utgår dröjsmålsränta från förfallodagen.

För andra fordringar utgår dröjsmålsränta från den dag som infaller en månad efter det att borgenären har avsänt räkning eller på annat sätt framställt krav på betalning av ett bestämt belopp; en förutsättning är dock att borgenären samtidigt med kravet angett att underlåtenhet att betala medför skyldighet att betala ränta.

Dröjsmålsränta utgår med en räntefot som motsvarar det av Riksbanken fastställda vid varje tid gällande diskontot med tillägg av åtta procentenheter. Har skulden löpt med ränta redan före förfallodagen, skall ränta fortsätta att utgå enligt samma räntefot som tidigare, men skulle denna räntefot vara lägre än den legala dröjsmålsräntan, så skall räntan höjas till den legala dröjsmålsräntans nivå.

Som redan sagts är räntelagen tillämplig endast på penningfordringar inom förmögenhetsrätten. En analog tillämpning av räntelagens bestämmelser torde dock vara möjlig t.ex. inom familjerätten (prop. 1975:102 s. 96).

Avtal eller domstols förordnande om ränta på underhållsbidrag som inte betalas i rätt tid är i praktiken mycket sällsynt. För att ränta skall kunna tas ut vid indrivning måste förpliktelsen vara fastställd i exekutionstiteln.

Förordningen om hantering av statliga fordringar tillämpas på fordringar som staten har rätt till och som inte omfattas av lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar. Enligt förordningen skall dröjsmålsränta tas ut på fordringar och lån som inte betalas i rätt tid, om det inte finns särskilda skäl mot det eller något annat följer av lånebestämmelserna. Dröjsmålsränta skall som huvudregel tas ut enligt räntelagen.

Såväl i remissvaren över Riksdagens revisorers rapporter som i RFV:s rapport framhålls att en räntebeläggning av underhållsskulder kan bli krånglig att administrera.

23.6.3 Förslag

Om man med förslaget vill nå de bidragsansvariga som är betalningsovilliga bör, enligt utredningens mening, följande alternativ övervägas i första hand:

a) fast förseningsavgift,
b) löpande dröjsmålsavgift,

c) skuldupprăkning eller
d) dröjsmålsränta.

De tre alternativen under b)-d) har den fördelen att de verkar betalningsfrämjande även när förfallodagen har passerats. Dessa åtgärder är också effektiva på så sätt att kostnaden för den kredit som den bidragsansvarige tagit sig kopplas dels till storleken på det belopp som inte betalats, dels till betalningsdröjsmålets längd. Samtidigt stimulerar de till betalning senast på förfallodagen. Eftersom det är fråga om en privaträttslig fordran framstår alternativ d) som det mest naturliga. En dröjsmålsränta har emellertid tidigare ansetts krånglig att administrera.

Alternativen under b)-d) har också den nackdelen att skulden stiger tämligen snabbt och att de alltså slår hårt inte endast mot de bidragsansvariga som är betalningsovilliga utan också mot dem som t.ex. har fått ekonomin försämrad till följd av sjukdom eller arbetslöshet och därför inte kan betala. Visserligen kan eftergiftsinstitutet få omfatta även avgiften/räntan men strävan bör vara att antalet eftergiftsärenden inte blir större än nödvändigt. Det kan inte heller uteslutas att en snabbt växande skuld kan få psykologiska effekter och påverka betalningsviljan negativt; tvärtom bedömer utredningen att en sådan effekt är ganska trolig.

Även om det alltså kan tyckas rätt och riktigt att de som har skulder till bidragsförskottssystemet också får betala vad de kostar det allmänna, manar olika omständigheter till en viss försiktighet.

Mot den bakgrund som här skisserats anser utredningen att man åtminstone i ett första skede skall nöja sig med den mindre ingripande lösningen under a), dvs. att belägga betalningsdröjsmål med vissa avgifter.

Förseningsavgifterna bör vara frikopplade från den direkta aviseringen och tas ut i två steg. Betalas inte det fastställda underhållsbidraget i rätt tid påförs en avgift. Har inte beloppet betalats 30 dagar efter förfallodagen påförs ytterligare en avgift. En ordning med sådana avgifter är enkel att förstå och enkel att utforma rent tekniskt. Samtidigt uppnår man en viss koppling till betalningsdröjsmålets längd och stimulerar avgiften till betalning även efter förfallodagen.

Utredningen gör den bedömningen att dessa avgifter bör vara tillräckliga för att förmå en stor del av dem som i dag betalar underhållsbidragen för sent att betala i rätt tid.

Underhållsbidrag skall normalt betalas i förskott för kalendermånad.

Förseningsavgiften bör lämpligen knytas till det bidragsbelopp som belöper på den kommande månaden. Detta belopp kan innefatta underhållsbidrag för flera barn.

Utredningen anser att ett belopp om 150 kr per förseningsavgift framstår som skäligt. Detta belopp bedöms motsvara kostnaderna för hanteringen av avgifterna på försäkringskassorna/RFV samt förfarandet i övrigt (t.ex. överklaganden).

Totalt under ett år kan förseningsavgifterna alltså i princip uppgå till högst

3 600 kr.

En första förseningsavgift utgår om beloppet inte betalas senast på förfallodagen. Förfallodagen är i allmänhet den sista dagen i månaden före den månad underhållsbidraget avser. Betalas underhållsbidraget i reda pengar (vilket i praktiken aldrig sker när försäkringskassan har förskotterat bidraget) innebär detta att pengarna skall överlämnas senast denna dag. Om den bidragsansvarige betalar beloppet genom att sätta in pengarna på RFV:s postgirokonto bör betalningen anses ha skett den dag inbetalningen bokfördes av postgirot (NJA 1988 s. 312 och NJA 1982 s. 366).

Vid vilken tid en betalning skall ske kan påverkas av att försäkringskassan medgett den bidragsansvarige anstånd med betalningen. I sådana fall blir den rätta dagen för betalningen den dag kassan bestämt och förseningsavgift påförs först om betalningen inte heller görs på denna senare betalningsdag.

23.7 Följdfrågor

23.7.1 Avgiftens behandling vid exekution

Införsel kan i dag äga rum för vissa fordringar, bl.a. för underhållsbidrag enligt FB.

Ränta på underhållsbidrag kan emellertid i dag inte tas ut genom införsel, även om den exekutionstitel som ligger till grund för indrivningen (normalt allmän domstols dom eller beslut eller skriftlig, av två personer bevittnad, förbindelse angående underhållsbidrag) ålägger skyldighet att betala ränta på förfallet belopp (15 kap. 1 § UB och SOU 1964:57 s. 106 not 2).

Införselinstitutet bör visserligen användas med återhållsamhet. Det framstår emellertid som lämpligt och praktiskt att avgifterna får tas ut i samma ordning som huvudfordringen. Som jämförelse kan nämnas att införsel, enligt 2 § lagen om indrivning av statliga fordringar m.m., får ske för bl.a. dröjsmålsavgift som påförs enligt bestämmelserna i uppbördslagen.

I prop. 1994/95:49 har emellertid föreslagits att införsel och utmätning av lön skall sammanföras till ett enda löneexekutivt institut. Mot bakgrund härav lägger utredningen inte fram något förslag om införsel för förseningsavgifter.

23.7.2 Eftergift

Möjligheten för försäkringskassorna att efterge statens fordran på förseningsavgift behandlas i kapitel 24.

23.7.3 Verkställighet utomlands

För bidragsansvariga som är bosatta utomlands är det ofta förknippat med vissa kostnader att föra över pengar till Sverige. Bortsett från detta kan här inte anföras några skäl till varför bidragsansvariga som är bosatta i utlandet skulle undgå avgiftsbeläggningen.

För att indrivning av underhållsbidrag skall kunna ske i en utländsk stat krävs normalt konventionsstöd. De konventioner som reglerar verkställighet av underhållsfordringar torde i dag inte omfatta de här föreslagna förseningsavgifterna.

23.7.4 Exekutionstitel

I 3 kap. UB anges vilka handlingar som får läggas till grund för verkställighet (s.k. exekutionstitlar). Av bestämmelserna i detta kapitel framgår att förvaltningsmyndigheters beslut inte automatiskt utgör exekutionstitel även om de innefattar betalningsskyldighet; besluten räknas som exekutionstitlar endast om de enligt särskild föreskrift får verkställas (3 kap. 1 § första stycket 6 UB och NJA 1983 s. 362).

Beslut om att en bidragsansvarig skall påföras en förseningsavgift kommer att fattas av försäkringskassorna. Eftersom kassornas beslut inte automatiskt utgör någon exekutionstitel måste en uttrycklig föreskrift om att verkställighet får ske enligt reglerna i UB tas in i BFL.

23.7.5 Allmänt eller enskilt mål

Mål om verkställighet enligt UB kan vara av två slag - allmänna mål eller enskilda mål.

Skillnaden mellan kronofogdemyndigheternas handläggning av allmänna mål och enskilda mål tas upp i kapitel 24.

Barnets och försäkringskassans krav på underhållsbidrag behandlas i dag som enskilda mål. Utredningen diskuterar i kapitel 24 om denna ordning bör ändras, men stannar för att inte föreslå någon sådan ändring.

Försäkringskassornas krav på förskotterade underhållsbidrag kommer alltså även i framtiden att handläggas som enskilda mål. Av 1 kap. 6 § UB följer emellertid att de här föreslagna förseningsavgifterna kommer att handläggas som allmänna mål.

Det vore naturligtvis önskvärt att underhållsfordringarna och förseningsavgifterna kunde handläggas i samma ordning. Detta skulle emellertid kräva att en specialbestämmelse infördes i UB. Utredningen är inte beredd att förorda en sådan lösning.

För att undvika de kostnadsmässiga nackdelar som är förknippade med att

avgifterna handläggs i annan ordning än underhållsbidragsfordringen föreslår utredningen att någon ersättning inte tas ut för statens kostnader för förfarandet hos kronofogdemyndigheten vad gäller förseningsavgifterna. Detta kräver en ändring i förordningen om avgifter vid kronofogdemyndigheterna.

23.7.6 Preskription

Enligt 7 kap. 9 § FB går rätten att kräva ut ett fastställt underhållsbidrag i allmänhet förlorad fem år efter den ursprungligen gällande förfallodagen. Utredningen har föreslagit att preskriptionstiden förlängs till tio år (kapitel 21).

Eftersom utredningen förslår att förseningsavgifterna skall drivas in som allmänna mål kommer de, om någon särskild bestämmelse om preskription inte införs, att falla under preskriptionsreglerna i lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m.

Det framstår i och för sig som lämpligt och ändamålsenligt att låta de förseningsavgifter som belöper på en viss underhållsfordran preskriberas samtidigt med denna. Utredningen anser emellertid att övervägande skäl talar för att man låter preskriptionstiden för avgifterna blir lika lång som preskriptionstiden för underhållsfordringar men att tiden räknas från beslutet att påföra avgiften.

23.7.7 Företrädesordning

I den nya enhetliga löneutmätningen som föreslagits i prop. 1994/95:49 behålls i princip dagens företrädesordning vid löneexekution. Detta innebär - eftersom något annat inte har föreskrivits - att fordran på förseningsavgift kommer att hamna sist i företrädesordningen vid utmätning av lön och få lika rätt som andra efterställda fordringar (7 kap. 14 § i dess lydelse enligt a. prop.).

En konsekvens av att avgifterna handläggs som allmänna mål är att lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter blir tillämplig på dem. Denna lag är däremot inte tillämplig på underhållsbidragsfordringen.

23.7.8 Möjlighet att överklaga ett avgiftsbeslut

Försäkringskassornas åtgärder i kravhandläggningen kan inte överklagas. Om kassan t.ex. överlämnar ett ärende för indrivning till kronofogdemyndigheten eller sänder ut en betalningsanmaning kan den bidragsansvarige inte överklaga detta.

Utredningen föreslår att bestämmelser om avgifter tas in i BFL. De kommer då automatiskt att omfattas av bestämmelserna i 22 § BFL vad gäller omprövning och överklagande.

23.7.9 Övrigt

Försäkringskassornas kravrutiner kan behöva anpassas till förslaget om förseningsavgifter.

Ett system med förseningsavgifter kräver bl.a. att förfarandet med betalningsöverenskommelser (betalningsplaner och betalningsanstånd) formaliseras. RFV bör i tillämpningsföreskrifter ge de närmare riktlinjer för kravhandläggningen som kan behövas.

23.8 Effekter

23.8.1 Effekter på betalningsgraden

Förseningsavgifterna tar sikte på de bidragsansvariga som är betalningsovilliga. Bland de bidragsansvariga som omfattas av försäkringskassornas återkravsverksamhet finns emellertid också personer vars underlåtenheten att betala inte beror på betalningsovilja utan på t.ex. att en försämring i de ekonomiska förhållandena har inträtt.

Hur systemet med avgifter kommer att falla ut beror på hur stor gruppen betalningsovilliga är och hur påverkansbar denna grupp är.

23.8.2 Ekonomiska effekter för det allmänna

En uppskattning baserad på antalet betalningsanmaningar ger följande resultat.

En avgift på 150 kr för den första betalningsförseningen skulle - utifrån dagens nivå på kravhandläggningen - teoretiskt sett kunna ge maximalt omkring 8 miljoner kr per år (150 x 52 000).

Därtill kommer förseningsavgiften på ytterligare 150 kr om beloppet inte betalas inom 30 dagar efter förfallodagen. Om man antar att beloppet inte heller betalas inom denna tid i 50 procent av fallen skulle avgiften maximalt ge omkring 4 miljoner kr per år ytterligare (150 x 26 000).

Betalningsgraden inom bidragsförskottssystemet (inbetalat belopp i procent av debiterat belopp) låg under budgetåret 1993/94 på 76,8 procent. Det förefaller mot bakgrund härav rimligt att räkna med att omkring 50 procent av avgifterna kommer att betalas. Avgiftsbeläggningen skulle då ge omkring 6 miljoner kr per år.

Målsättningen med reformen är att få de betalningsovilliga att i framtiden betala sina skulder för förskotterade underhållsbidrag i tid. Uppnås detta mål kommer avgifterna naturligtvis att inbringa ett mindre belopp. I gengäld innebär avgiftsbeläggningen att man får en snabbare återbetalning och därmed minskade kostnader för det allmänna.

De bidragsansvariga som kan förväntas ta rättelse genom förseningsavgifterna är de som har "korta skulder", dvs. skulder som betalas en eller två månader för sent.

Någon statistik som visar hur stor andel av de bidragsansvariga som betalar debiterat månadsbelopp en månad eller två månader för sent finns inte. Däremot har RFV statistik som visar hur många bidragsansvariga som vid ett visst tillfälle hade skulder som var en månad gamla. (Hur stor del av dessa skulder som betalas inom en månad eller först efter två, tre... månader kan man alltså inte säga.)

Vid årsskiftet 1994/95 hade omkring 31 000 bidragsansvariga skulder som inte översteg det eller de månatliga underhållsbidragen. Med ett genomsnittligt underhållsbidrag på 680 kr innebär det ett totalt skuldbelopp på 21 miljoner kr varje månad eller för år räknat 250 miljoner kr.

Om man antar att dessa skulder med utredningens förslag kommer att betalas en månad tidigare än i dag skulle detta (vid en årlig räntesats på tio procent) innebära minskade ränteutgifter för staten med drygt två miljoner kr för helt år räknat.

Vad gäller skulder som är två månader gamla saknas motsvarande statistik. Om man antar att dessa skulder uppgår till hälften av det ovannämnda beloppet kommer man upp i 125 miljoner kr per år. En betalning av dessa skulder två månader tidigare än i dag skulle innebära minskade ränteutgifter för det allmänna med omkring två miljoner kr per år.

Enligt vissa beräkningar som RFV har gjort kan ett belopp på i vart fall 240 miljoner kr antas bli betalat en månad tidigare än i dag. Detta skulle (vid en årlig räntesats på tio procent) innebära minskade ränteutgifter för staten med ungefär två miljoner kr för helt år räknat.

Eftersom förslaget leder till att antalet bidragsansvariga med skulder för förskotterade underhållsbidrag minskar medför förslaget också lättnader i försäkringskassornas kravverksamhet och för indrivningsförfarandet.

23.8.3 Kostnader för en avgiftsbeläggning

Det allmännas kostnader för ett avgiftssystem av föreslaget slag består främst av

1. Kostnader för utarbetande av system- och programlösningar, testverksamhet och utbildning (projekteringskostnad)
2. Kostnader för förvaltning av systemet och programmen (förvaltningskostnad)
3. Försäkringskassornas och förvaltningsdomstolarnas merarbete till följd av det nya systemet

Projekteringskostnaden har av RFV uppskattats till omkring tio miljoner kr. Förvaltningskostnaden och administrationskostnaden i övrigt har uppgetts vara relativt sett låga.

Förseningsavgifterna bedöms inte påverka förvaltningsdomstolarnas arbetsbelastning nämnvärt. Den prövning domstolarna har att göra vid överklaganden kommer normalt att vara av mycket enkel beskaffenhet.

23.8.4 Andra aspekter

Bidragsförskottssystemet framstår i dag som mycket attraktivt för vissa bidragsansvariga eftersom de slipper betala för den kredit de tar sig. Det man främst vill komma till rätta med genom att införa avgifter eller räntor är de fall där skuldsättning till systemet beror på betalningsovilja.

I vissa fall kan förseningsavgiften framstå som hög i förhållande till det belopp som inte betalats i tid. Förseningsavgifterna är emellertid inte satta efter storleken på det belopp som inte har betalats utan efter det arbete och de kostnader det allmänna orsakas till följd av betalningsförsummelsen, vilka inte står i relation till storleken av det belopp som inte betalas i rätt tid.

24 Övriga frågor

24.1 Barntillägg och liknande

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att barntillägget inom det statliga studiestödssystemet i de fall barnet har bidragsförskott, betalas ut direkt till försäkringskassan om kassan begär det.

24.1.1 Inledning

Bakgrunden till detta avsnitt är ett beslut från Hovrätten för Västra Sverige (beslut 1994-02-15 i mål Ö 2511/93). Målet gällde införsel för underhållsbidrag som försäkringskassan hade förskotterat. Kronofogdemyndigheten hade lämnat ansökan om införsel i den bidragsansvariges vuxenstudiestöd utan bifall. Kassan överklagade beslutet till hovrätten och anförde där bl.a. att införsel borde meddelas trots den bidragsansvariges små inkomster i övrigt (8 490 kr i månaden inkl. barntillägget om 960 kr per månad) eftersom barntillägget betalades ut i syfte att bidra till barnets underhåll. I sitt beslut konstaterade hovrätten att det fick anses framgå att den bidragsansvariges för införsel disponibla inkomst inte översteg det förbehållsbelopp som gäller vid införsel. Med hänsyn härtill och då lagligt stöd saknades för att vid sådant förhållande för införsel ta i anspråk utgående barntillägg lämnade hovrätten besvären utan bifall.

Situationen var alltså den att staten betalade ut barntillägg men saknade möjligheter att se till att det inte användes av den bidragsansvarige själv. Man kan också uttrycka saken så att staten betalade barntillägg och bidragsförskott för samma barn.

24.1.2 Barntillägg och skyldigheten att bidra till sitt barns underhåll

Vid tiden för 1979 års underhållsreform hade en förälder som finansierade sina studier med hjälp av studiemedel möjlighet att låna även för försörjningen av eget barn under 16 år, s.k. barntillägg.

I förarbetena till 7 kap. 1 § FB uttalades följande om barntillägget (prop. 1978/79:12 s. 154 och 155).

> Att en förälders underhållsskyldighet är beroende av den ekonomiska förmågan innebär att föräldern i princip inte skall behöva skuldsätta sig för att kunna bidra till sitt barns underhåll. Alldeles undantagslöst kan dock denna princip inte upprätthållas. Av en förälder som studerar och saknar medel till sitt barns underhåll kan krävas att han använder sig av de lånemöjligheter som erbjuds, exempelvis inom studiestödssystemet (jfr NJA 1970 s. 362).

I rättsfallet NJA 1978 s. 392 bestämdes bidragsskyldigheten med hänsyn till de barntillägg som den bidragsansvarige ägde uppbära enligt studiestödslagen, vilka i och för sig utgjorde återbetalningspliktiga studiemedel. Så även i hovrättsavgörandena RH 1981:69 och 1984:7.

Möjligheten att söka barntillägg till studiemedlen togs bort år 1989. Barntillägg utgår dock till vissa andra stödformer. De behandlas i avsnitt 24.1.5.1.

24.1.3 Exekution

UB anvisar två olika former för exekution i lön, nämligen utmätning av lön (7 kap.) och införsel (15 kap.). För dessa båda former av löneexekution gäller i flera hänseenden gemensamma bestämmelser.

Löneutmätning och införsel får äga rum i bl.a. ersättning som utgår på grund av utbildning, arbetslöshet, värnpliktstjänstgöring och annan tjänstgöring som ersätts med samma eller liknande förmåner som värnpliktstjänstgöring, allt i den mån ersättningen inte avser att kompensera för särskilt angivna kostnader eller skall återbetalas. Detta framgår av 7 kap. 1 § första stycket 4 och 15 kap. 2 § första stycket 5 UB.

Sedan beslut om utmätning eller införsel har meddelats tas lönen eller den förmån som är aktuell i anspråk före förfallodagen genom att arbetsgivaren eller den som annars utger förmånen åläggs att innehålla och till kronofogdemyndigheten redovisa visst belopp. Gäldenären får alltid behålla ett visst belopp för sin egen och sin familjs del (7 kap. 4 § och 15 kap. 6 a § UB). Vid löneutmätning fastställer kronofogdemyndigheten sålunda ett utmätningsfritt belopp och vid införsel ett förbehållsbelopp.

I prop. 1994/95:49 har föreslagits bl.a. att de två nuvarande formerna för löneexekution skall slås samman så att all löneexekution sker genom utmätning. Det problem som här diskuteras påverkas inte av de förslag som lagts fram i propositionen.

24.1.4 Bakgrunden till gällande rätt

Möjligheten att genom löneutmätning och införsel ta i anspråk vissa av de ersättningar som utgår vid utbildning, arbetslöshet och värnpliktstjänstgöring infördes år 1988 (prop. 1987/88:59).

Vissa uttalanden i ett tidigare lagstiftningsärende - prop. 1986/87:35 om ändringar i reglerna för bidragsförskott och underhållsbidrag - låg till grund för 1988 års lagändringar. I det tidigare ärendet hade man sagt att utgångspunkten borde var att människor med likartad ekonomisk situation vid utmätning av lön och införsel skulle behandlas lika. Vidare hade man uttalat att exekutionens omfattning i princip borde bero på inkomstens storlek och inte på slaget av inkomst (prop. 1986/87:35 s. 24).

I förarbetena till 1988 års lagändringar anfördes bl.a. att man vid bedömningen av vilka typer av ersättningar som skulle komma i fråga för utmätning av lön och införsel i allmänhet inte borde ta hänsyn till av vilket skäl ersättningen utgick. Invändningar av typen att löneexekution skulle motverka syftet med ersättningen i fråga borde alltså i princip inte beaktas (prop. 1987/88:59 s. 9 och 10).

Ersättning som avser att täcka vissa särskilt angivna kostnader som gäldenären har kan dock, som framgått ovan, inte tas i anspråk vid löneexekution. Hit hör t.ex. flyttningsbidrag och resekostnadsersättningar.

24.1.5 Barntillägg

24.1.5.1 Ersättning vid utbildning

Det statliga studiestödet utges i vissa fall även i form av barntillägg.

Inom ramen för det särskilda vuxenstudiestödet (svux) kan en studerande som har vårdnaden om ett barn som inte har fyllt 16 år eller som har fyllt 16 år och går i grundskolan eller motsvarande skolform få förhöjt studiebidrag. Detsamma gäller studerande som är skyldig att betala underhållsbidrag till ett sådant barn. Detta framgår av 7 kap. 7 c § studiestödslagen.

Också inom ramen för det särskilda vuxenstudiestödet för arbetslösa (svuxa) kan en studerande som har vårdnaden om eller är skyldig att betala underhållsbidrag för barn under 16 år eller barn som fyllt 16 år och som går i grundskolan eller motsvarande skolform få ett barntillägg (bidrag). Detta följer av 2 §

lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa jämförd med 7 kap. 7 c § studiestödslagen.

År 1995 uppgår barntilläggen inom svux och svuxa till 992 kr per månad och barn. Barntilläggen är skattepliktiga.

Om båda föräldrarna har rätt till barntillägg utgår som huvudregel endast ett barntillägg. Är en av föräldrarna skyldig att utge underhållsbidrag betalas tillägget alltid ut till denne.

Vid beräkning av underhållsbidrag rekommenderar Socialstyrelsen i sina allmänna råd (Allmänna råd 1989:6 s. 61) att endast bidragsdelarna inom studiestödet räknas som inkomst. Enligt styrelsen bör underhållsbidraget inte sättas lägre än nettot av barntillägget efter avdrag för skatt. Därutöver kan, enligt de allmänna råden, en viss reducering göras för kostnader för umgänge med barnet i de fall regelbundet umgänge kan styrkas.

Svux och svuxa administreras av CSN.

Barntilläggen kan komma i fråga för löneexekution (7 kap. 1 § och 15 kap. 2 § UB samt 2 § lagen om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa jämförd med 9 kap. 3 § studiestödslagen).

24.1.5.2 Ersättning vid arbetslöshet

Den som börjar en arbetsmarknadsutbildning eller går igenom en utredning om förutsättningarna för arbetsmarknadsutbildning har som regel rätt till utbildningsbidrag i form av dagpenning och särskilt bidrag.

Bestämmelser om beräkning av dagpenning vid arbetmarknadsutbildning finns bl.a. i 20 § förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning.

Enligt denna förordning utgår dagpenning till den som uppfyller villkoren för dagpenning från arbetslöshetskassan eller länsarbetsnämnden vid arbetslöshet, eller har fått dagpenning från en sådan kassa eller nämnd under den längsta tid som dagpenning kan lämnas, med lägst 338 kr per dag. Övriga kursdeltagare som har fyllt 20 år eller har vårdnaden om eller fullgör underhållsskyldighet mot eget barn har en dagpenning om 338 kr. I andra fall lämnas dagpenning med 245 kr per dag.

Dagpenningen är skattepliktig och kan komma i fråga för löneexekution.

Förmånerna vid arbetsmarknadsutbildning administreras av länsarbetsnämnderna, försäkringskassorna och CSN.

24.1.5.3 Ersättning vid värnpliktstjänstgöring m.m.

Den som tjänstgör inom totalförsvaret, t.ex. värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga som fullgör sin grundutbildning, kan få bidrag enligt bl.a. familjebidragsförordningen. Familjebidrag lämnas i olika former. Här tas endast det familjebidrag som lämnas i form av familjepenning upp.

Familjepenningen är behovsprövad och avsedd att täcka kostnader som den tjänstepliktige har för sin familj.

Fordran på familjebidrag får inte tas i anspråk genom utmätning eller införsel (3 § lagen [1991:1488] om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret).

Enligt 8 § familjebidragsförordningen kan familjepenning lämnas för bl.a. barn som är under 18 år och som inte varaktigt bor tillsammans med den tjänstepliktige, men för vilket denne enligt dom eller avtal är skyldig att betala underhållsbidrag.

Familjepenning för barn beräknas för månad till högst 2 000 kr. Familjepenning för barn som har rätt till underhållsbidrag, får dock inte överstiga det fastställda underhållsbidraget för månad (11 § familjebidragsförordningen).

Familjebidraget betalas ut månadsvis till den tjänstepliktige. Om bidragsförskott lämnas för ett barn för vilket familjepenning har beviljats, skall denna familjepenning betalas för den tjänstepliktiges räkning till den tjänstepliktiges försäkringskassa (31 § familjebidragsförordningen).

Frågor om familjebidrag handhas av och bidraget betalas ut genom RFV och de allmänna försäkringskassorna.

Familjepenningen är inte skattepliktig.

24.1.5.4 Pension

En pensionär som var förälder till ett barn under 16 år kunde tidigare få barntillägg till pensionen. Rätt till barntillägg kan alltjämt föreligga enligt övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i AFL.

Socialstyrelsen rekommenderar i sina allmänna råd att underhållsbidraget i dessa fall inte fastställs till belopp som understiger barntilläggets nettobelopp efter avdrag för skatt (Allmänna råd 1989:6 s. 59). Om den bidragsansvarige har kostnader i samband med regelbundet umgänge med barnet bör, enligt styrelsen, hänsyn tas till dessa innan underhållsbidraget fastställs.

24.1.6 Utgångspunkter

Det framstår, enligt utredningens mening, inte som rimligt att en person får barntillägg för en underhållsskyldighet som han eller hon har, utan att barntillägget används för barnets försörjning.

Problemen vad gäller dagpenning vid arbetsmarknadsutbildning torde knappast vara av någon större omfattning. De flesta underhållsbidragsansvariga är ju över 20 år. Barntillägg vid pension kommer successivt att avvecklas. De åtgärder som diskuteras i det följande gäller därför endast svux och svuxa. (Regeringen har i prop. 1994/95:100 bilaga 9 föreslagit att barntillägget i svux och

svuxa skall avskaffas. Om så sker bortfaller naturligtvis det problem som här tagits upp.)

Diskussionen i det följande gäller främst de bidragsansvariga inom bidragsförskottssystemet. Övriga bidragsansvariga kan som regel antas sköta sina betalningar av underhållsbidrag.

24.1.7 Överväganden och förslag

Det påtalade missförhållandet kan åtgärdas på olika sätt.

Ett alternativ som förts fram är att ändra bestämmelserna om förbehållsbelopp och utmätningsfria belopp så att de inte gäller studiestöd i form av barntillägg när utmätningen resp. införseln avser fordran på underhållsbidrag.

En sådan lösning skulle innebära ett brott mot principen att gäldenären vid löneexekution bör få behålla ett visst belopp för egna levnadskostnader och ett brott mot principen att exekutionens omfattning i princip inte bör bero på slaget av inkomst utan på inkomstens storlek (se avsnitt 24.1.4).

Att göra ändringar i UB för att komma till rätta med det problem som här diskuteras kan inte komma i fråga. Man måste därför söka hitta andra lösningar på problemet.

Enligt utredningens mening talar goda skäl för att man ändrar bestämmelserna om barntillägg på så sätt att sådant tillägg utgår endast till studerande som varaktigt bor tillsammans med barnet. Studerande som är skyldiga att betala underhållsbidrag skulle då inte få detta tillägg.

En sådan begränsning i rätten till barntillägg skulle i praktiken knappast påverka barnets försörjning. I de fall föräldern studerar torde underhållsbidraget i allmänhet vara bestämt till ett belopp som understiger bidragsförskottsnivån och bidragsförskott betalas då vanligen ut. En fördel vore att man skulle komma ifrån det förhållandet att det allmänna först betalar ut tillägget till den bidragsansvariga föräldern och sedan kräver tillbaka tillägget (eller åtminstone en del av det) från honom eller henne.

Ytterligare en fördel med denna lösning är att man kommer ifrån den nackdelen att barntillägget kan överstiga det underhållsbidrag som den studerande skall betala enligt dom eller avtal.

Man skulle också komma ifrån risken att barntillägget vid exekution kan komma att tas i anspråk för andra skulder än underhållsskulder. (Barntillägget når visserligen inte ensamt upp till förbehållsbeloppet/det utmätningsfria beloppet. Löneexekution kan emellertid bli aktuell om den bidragsansvariga föräldern har sidoinkomster.) Med hänsyn till det försteg underhållsbidrag har vid exekution torde detta dock i praktiken inte vara något större problem.

Att ta bort barntillägget kan emellertid ge vissa psykologiska effekter. För många bidragsansvariga föräldrar är det viktigt att känna att de deltar i sitt barns försörjning. Att föreslå så stora ändringar i studiestödssystemet som det

här skulle bli fråga om ingår inte heller i utredningens uppdrag. Utredningen övergår därför till att skissera andra, mindre ingripande, lösningar.

Ett alternativ är att barntillägget, när bidragsförskott lämnas, för den studerandes räkning betalas ut till försäkringskassan, dock högst med belopp som motsvarar det fastställda underhållsbidraget. Denna lösning har sin förebild i 31 § familjebidragsförordningen.

Ett annat alternativ är att ge kassan möjlighet att vid behov styra utbetalningen av barntillägget. På framställning av försäkringskassa som lämnar bidragsförskott för det barn för vilket barntillägg utgår, skulle barntillägget betalas ut till kassan (dock högst med det belopp som motsvarar det fastställda underhållsbidraget).

I de fall där den bidragsansvarige inte fullgör sin återbetalningsskyldighet till kassan skulle kassan alltså kunna få barntillägget utbetalat direkt till sig. Kassan skulle sedan kunna fördela och avräkna beloppet som en frivillig betalning.

Ytterligare ett alternativ är att låta barntillägg utgå endast i de fall där underhållsskyldigheten verkligen fullgörs. Att en skyldighet att utge underhållsbidrag föreligger skulle alltså inte vara tillräckligt. (Jämför 6 § rättshjälpslagen.)

Utredningen förordar en lösning där försäkringskassan ges möjlighet att styra betalningen. Detta alternativ framstår som det enklaste och mest lättadministrerade. Rätt till barntillägg skulle alltså föreligga enligt samma regler som i dag, men sköts inte betalningen skulle kassan kunna åstadkomma att den bidragsansvarige inte får ut beloppet i handen.

Svux och svuxa är skattepliktiga.

Det belopp som betalas till försäkringskassan bör motsvara barntillägget efter avdrag för preliminär skatt (dock högst det fastställda underhållsbidraget). Det är också beloppet efter avdrag för preliminär skatt som i dag betalas ut till den studerande.

Utredningens förslag innebär ändringar i studiestödslagen.

24.2 Förmedling av underhållsbidrag och utkrävande av överskjutande underhållsbidrag

Utredningens förslag: Försäkringskassornas förmedling av underhållsbidrag vid sidan av bidragsförskottssystemet bör upphöra. Däremot bör kassorna i samband med sina egna återkrav även i framtiden hjälpa barnet att kräva in underhållsbidrag som överstiger bidragsförskottet.

24.2.1 Inledning

När bidragsförskottsverksamheten år 1977 flyttades över från kommunerna till försäkringskassorna medföljde också kommunernas verksamhet med förmedling av vissa underhållsbidrag (se 18 kap. 5 § andra stycket AFL och regeringens bemyndigande 1977-06-02, dnr F 1388/77). Försäkringskassan förmedlar alltså underhållsbidrag från den bidragsansvarige till barnet. Detta sker vid sidan av bidragsförskottssystemet, dvs. utan att något bidragsförskott betalas ut.

Föreskrifter för verksamheten finns i RFV:s kungörelse (RFFS 1985:2) med föreskrifter om förmedling av underhållsbidrag till barn.

En annan tjänst som försäkringskassan tillhandahåller är indrivning av underhållsbidrag som barnet - alltså inte försäkringskassan - har rätt till. Enligt 17 § andra stycket BFL bör försäkringskassorna bereda barnets ställföreträdare tillfälle att i samband med att kassan återkräver förskotterade underhållsbidrag utkräva obetalda överskjutande underhållsbidrag.

I detta avsnitt diskuterar utredningen om det allmänna även i fortsättningen bör lämna biträde med att förmedla underhållsbidrag och med att kräva in underhållsbidrag.

24.2.2 Förmedling

24.2.2.1 Nuvarande ordning

Enligt RFV:s föreskrifter gäller förmedlingen fastställda underhållsbidrag som den bidragsansvarige frivilligt betalar till kassan. Kassan skickar inbetalda belopp vidare till boföräldern så snart som möjligt. Biträde med att förmedla underhållsbidrag lämnas längst till och med den månad under vilken barnet fyller 18 år. Förmedling görs på ansökan av barnets vårdnadshavare, barnets

förmyndare eller den bidragsansvarige. Om underhållsbidraget inte betalats in till försäkringskassan under en sammanhängande tid av sex månader, får kassan besluta att förmedlingen skall upphöra.

En förutsättning för att försäkringskassan skall förmedla underhållsbidraget är att den bidragsansvarige inte har en skuld till kassan på grund av tidigare utbetalt bidragsförskott.

Antalet förmedlingsärenden uppgick under år 1993 till sammanlagt 217. Totalt under året förmedlades ett belopp på drygt 238 000 kr. Vid kvartalsskiftet mars/april 1994 förmedlade RFV underhållsbidrag till 16 barn.

Förmedlingstjänsten är förenad med viss service utöver själva betalningsfunktionen. Såväl boföräldern som den bidragsansvarige aviseras om generella ändringar av underhållsbidragen.

Förmedlingstjänsten är helt kostnadsfri för den enskilde.

24.2.2.2 Tidigare förslag

Ensamförälderkommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1983:51) Ensamföräldrarna och deras barn att förmedlingen av underhållsbidrag vid sidan av bidragsförskottssystemet skulle upphöra. Förslaget motiverades med det ringa intresse som visats för förmedlingstjänsten (antalet förmedlingsärenden låg vid årsskiftet 1982/83 på omkring 400) samt administrationskostnaderna för denna.

Förslaget tillstyrktes vid remissbehandlingen av bl.a. Socialstyrelsen och RFV. Ingen remissinstans avstyrkte.

24.2.2.3 Överväganden och förslag

Frågan är om det allmänna över huvud taget bör lämna den aktuella servicen och om detta i så fall bör ske utan att någon avgift tas ut.

Betalningsservice av det slag förmedlingsärendena innebär förekommer inte inom samhället i övrigt. För försäkringskassornas del innebär förmedlingstjänsten en administration som ligger vid sidan av de ordinarie rutinerna med utbetalning av bidragsförskott och återkrav av förskotterade underhållsbidrag.

Föräldrar som av olika skäl inte vill ha kontakt med varandra har möjlighet att ordna betalningen av underhållsbidrag genom t.ex. bank. Med hänsyn till det ringa intresse som visas för förmedlingstjänsten och kostnaderna för denna service anser utredningen att förmedlingsverksamheten bör upphöra. Detta kräver inte lagstiftning.

24.2.3 Krav avseende överskjutande underhållsbidrag

24.2.3.1 Nuvarande ordning

I de fall det fastställda underhållsbidraget är högre än bidragsförskottet bör kassan, enligt BFL, bereda den som har rätt att föra barnets talan - i allmänhet boföräldern - tillfälle att i samband med att kassan kräver tillbaka utgivna bidragsförskott från den bidragsansvarige utkräva den del av det överskjutande underhållsbidraget som den bidragsansvarige inte har betalat. Motsvarande gäller beträffande rätten till förlängt bidragsförskott (11 § FBFL).

I de aktuella fallen lämnar boföräldern/barnet en fullmakt till kassan.

Servicen är kostnadsfri.

Det är få bidragsansvariga inom bidragsförskottssystemet som är skyldiga att betala ett underhållsbidrag som överstiger bidragsförskottsnivån (1 173 kr/månad). Vid månadsskiftet september/oktober 1994 var underhållsbidraget högre än bidragsförskottet för knappt fyra procent av alla barn inom bidragsförskottssystemet (11 339 barn).

24.2.3.2 Överväganden

Den service som det allmänna tagit på sig ligger i huvudsak inom ramen för försäkringskassornas normala kravverksamhet. Vad som tillkommer är utbetalningen av influtet belopp till boföräldern/barnet.

Verksamheten berör också ett relativt stort antal personer. För boföräldern/barnet kan det vara en lättnad att kunna få hjälp med kraven av försäkringskassorna och själva slippa att kräva det överskjutande bidraget. Läggs ansvaret över på den enskilde riskerar man konflikter mellan föräldrarna, vilka kan gå ut över den bidragsansvariges relation till barnet. Utredningen anser därför att kassorna bör fortsätta med denna verksamhet. Om försäkringskassornas återkrav av förskotterade underhållsbidrag i framtiden kommer att handläggas som allmänna mål hos kronofogdemyndigheterna får frågan övervägas på nytt.

Frågan om handläggningen hos kronofogdemyndigheterna behandlas nedan (avsnitt 24.4). Utredningen kommer där till den slutsatsen att försäkringskassans återkrav i vart fall tills vidare bör handläggas som i dag, dvs. som enskilda mål.

Vad verksamheten kostar kan inte anges eftersom den inte särredovisas hos RFV. Tjänsten torde emellertid inte medföra några större kostnader för det allmänna. Utredningen anser inte att tjänsten bör avgiftsbeläggas.

24.3 1956 års New York-konvention

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att Stockholms läns allmänna försäkringskassa (utlandsavdelningen på centralkontoret) skall vara mottagande och förmedlande organ i konventionens mening.

24.3.1 Inledning

Utlandsavdelningen i Stockholms läns allmänna försäkringskassa har hos utredningen aktualiserat bl.a. frågan om mottagande och förmedlande organ enligt konventionen den 20 juni 1956 om indrivning av underhållsbidrag i utlandet (New York-konventionen). Denna fråga tas upp i detta avsnitt.

24.3.2 Försäkringskassans kravhandläggning när den bidragsansvariga föräldern är bosatt utomlands

En försäkringskassa som har betalat ut bidragsförskott inträder, enligt 15 § BFL, i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den bidragsansvarige i den mån förskottet svarar mot fastställt underhållsbidrag.

Det ankommer på försäkringskassan att, om de bidragsansvariga inte fullgör sin betalningsskyldighet efter förmåga, utan dröjsmål vidta erforderliga åtgärder för att driva in fordringen (17 § BFL).

Vid centralkontoret i Stockholms läns allmänna försäkringskassa finns en för alla försäkringskassor gemensam enhet för bl.a. handläggning av krav mot underhållsbidragsansvariga som är bosatta utomlands (utlandsavdelningen).

Vid årsskiftet 1993/94 handlades 18 000 utomnordiska ärenden vid utlandsavdelningen. I omkring hälften av dessa ärenden var något underhållsbidrag inte fastställt.

I första hand försöker utlandsavdelningen förmå den underhållsbidragsansvarige att betala det fastställda underhållsbidraget frivilligt. Om detta inte lyckas kan indrivning i vissa fall ske i utlandet. För att en utländsk stat skall verkställa svenska domar, beslut och avtal rörande underhållsbidrag krävs normalt konventionsstöd eller att staten deltar i ett s.k. reciprocitetsarrangemang. Av de underhållsbidragsansvariga som är bosatta utanför Norden är omkring 3/4 bosatta i något land med vilket Sverige samarbetar.

Innan eventuella rättsliga åtgärder vidtas vänder sig utlandsavdelningen ibland till de svenska utlandsmyndigheterna eller direkt till utländska myndigheter för

efterforskning av den bidragsansvarige och för upplysningar om hans eller hennes ekonomiska situation.

Utlandsavdelningens utomnordiska sektion erhöll budgetåret 1992/93 projektmedel för att inom ramen för 1956 års New York-konvention, pröva att få underhållsbidrag fastställda i den bidragsansvariges bosättningsland. En rapport om projektet kom i augusti 1994 (Att fastställa underhållsbidrag i utlandet).

24.3.3 Internationellt samarbete vid indrivning av underhållsbidrag

Sverige lämnar av tradition andra stater internationell *rättshjälp*, bl.a. av det slag som New York-konventionen föreskriver, i den utsträckning som vår lagstiftning medger det även utan något särskilt avtal med den främmande staten i fråga. Bevisupptagning enligt lagen (1946:816) om bevisupptagning åt utländsk domstol kan således äga rum utan krav på ömsesidighet. För att personer som vistas i en främmande stat skall befrias från avgifter och från skyldighet att ställa säkerhet för rättegångskostnader eller få allmän rättshjälp krävs dock i allmänhet en internationell överenskommelse i ämnet eller ett reciprocitetsarrangemang dvs. ett åtagande som gjorts i förhållande till en annan stat vid ömsesidigt internationellt samarbete för indrivning av underhållsbidrag. Se t.ex. förordningen (1988:123) om tillämpning av rättshjälpslagen (1972:429) beträffande vissa utländska medborgare, 5 § lagen (1980:307) om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader och regeringens tillkännagivande (1994:1329) om befrielse i vissa fall för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader, m.m.

En av de konventioner m.m. som reglerar Sveriges indrivningssamarbete med länder utanför Norden är New York-konventionen.

Vad gäller frågor om *erkännande* och *verkställighet* av utländska avgöranden m.m. rörande underhållsbidrag till barn hänvisas till Familjelagssakkunnigas slutbetänkande "Internationella familjerättsfrågor" (SOU 1987:18), Bogdan, M., SvJT 1978 s. 183-186 samt Pålsson, L., SvJT 1993 s. 623-632.

New York-konvention kan betecknas som en konvention om internationell rättshjälp. Dess syfte är att underlätta indrivning av underhållsbidrag och den begränsar sig till att reglera i huvudsak administrativa och tekniska frågor, t.ex. översändande av handlingar och befrielse från avgifter. Konventionen har tillträtts av ett fyrtiotal stater. Den förpliktar inte staterna att verkställa varandras avgöranden om underhåll. Sådan bestämmelser finns däremot i bl.a. 1958 års Haagkonvention om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhåll till barn, 1973 års Haagkonvention om erkännande och verkställighet av avgöranden angående underhållsskyldighet och 1988 års Luganokonvention om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens om-

råde.

Enligt New York-konventionen skall de fördragsslutande staterna utse förmedlande organ (en judiciell eller administrativ myndighet) och mottagande organ (en allmän inrättning eller enskild organisation) som har att vidarebefordra resp. agera med anledning av framställningar som gjorts enligt konventionen (art. 2).

Framställningar enligt konventionen får göras av den som vistas i en konventionsstat och som påstår sig vara berättigad att erhålla underhållsbidrag från en annan person vilken är underkastad rättskipningen i en annan fördragsslutande stat (art. 1 och 3). Det förutsätts att sökanden är en enskild person.

Skyldigheten för en person som ansökt om bidragsförskott att underteckna handlingar som omfattas av New York-konventionen har behandlats av Försäkringsöverdomstolen i ett refererat avgörande (FÖD 1989:17).

Konventionen är tillämplig också på framställningar som avser ändring av dom eller beslut om underhållsbidrag (art. 8).

Det förmedlande organet skall se till att framställningen är formellt korrekt och därefter översända handlingarna till det mottagande organet i den stat vars rättskipning den underhållsbidragsansvarige är underkastad (art. 4).

Det mottagande organet skall inom ramen för det givna uppdraget på sökandens vägnar vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att få ut underhållsbidraget, såsom att träffa uppgörelser eller, där så erfordras, väcka och utföra talan samt ansöka om verkställighet (art. 6). I det mottagande organets uppgifter kan således ingå bl.a. efterforskningar av den underhållsbidragsansvarige, soliditetsupplysningar, anmaning till den bidragsansvarige att betala underhållsbidraget frivilligt och att föranstalta om talans väckande. I uppgifterna kan också ingå att se till att den sedermera meddelade domen verkställs och att pengarna via det förmedlande organet i den anmodande staten når den underhållsberättigade. För att det mottagande organet skall kunna fullgöra dessa uppgifter föreskrivs att, när så påfordras, en framställning enligt konventionen skall vara åtföljd av en fullmakt för det mottagande organet att själv eller genom annan handla på sökandens vägnar (art. 3.3).

I konventionen behandlas också frågan om bevisupptagning åt och vid utländsk domstol (art. 7).

Förmedlande och mottagande organs tjänster är kostnadsfria för sökanden (art. 9.3). Den underhållsberättigade har vidare rätt till samma förmåner i fråga om befrielse från kostnader och avgifter som medborgarna i den anmodade staten (art. 9.1).

Enligt kungörelsen (1958:522) angående tillämpning av konventionen är Utrikesdepartementet (UD) svenskt förmedlande och mottagande organ i konventionens mening. I ärenden enligt BFL får emellertid även, enligt vad UD närmare bestämmer, Stockholms läns allmänna försäkringskassa fullgöra uppgiften som svenskt förmedlande organ.

New York-konventionen och t.ex. de båda Haag-konventionerna kompletterar varandra. New York-konventionen reglerar praktiska frågor för tillhandahållande av inbördes rättshjälp över gränserna. Den öppnar bl.a. möjlighet att vid behov få hjälp med att få till stånd ett rättsligt förfarande i en främmande stat som mynnar ut i en dom som kan verkställas där. Om en dom redan har meddelats i en stat kan sökanden få bistånd av det mottagande organet i enlighet med New York-konventionens regler och kan verkställighet erhållas i andra stater med stöd av Haagkonventionerna.

24.3.4 Förmedlande och mottagande organ i dag

Enligt kungörelsen angående tillämpning av New York-konventionen skall UD vara svenskt förmedlande och mottagande organ i konventionens mening. I ärenden enligt BFL får även, enligt vad UD närmare bestämmer, Stockholms läns allmänna försäkringskassa fullgöra uppgiften som svenskt förmedlande organ.

I förskottsärenden kan kassan alltså själv sända konventionsärenden till utländskt mottagande organ medan UD alltid är mottagande organ inom Sverige och även förmedlande organ i de fall det inte rör sig om ärenden enligt BFL. I egenskap av mottagande organ medverkar UD till att underhållsberättigade med hemvist utomlands får svenska exekutionstitlar i form av domar eller utfästelser att betala underhållsbidrag. UD söker också genom olika åtgärder få underhållsbidraget betalat, t.ex. genom betalningsöverenskommelser eller genom att söka verkställighet.

Enligt utlandsavdelningen medför den nuvarande uppdelningen på två organ vissa problem. Följande problem har nämnts.

1. Det är oklart för utländska myndigheter vilka ärenden som handläggs av försäkringskassan och vilka ärenden som handläggs av UD.

2. Dagens ordning innebär dubbelarbete och att den bidragsberättigade kan få vända sig till två olika organ. Kompetens måste dessutom inhämtas och vidmakthållas på båda organen.

I de ärenden där den bidragsansvarige har en skuld för både underhållsbidrag (till barnet) och förskotterade underhållsbidrag (till kassan) skall den bidragsberättigade vända sig till UD vad gäller den fordran som belöper på tid då bidragsförskott inte utgått och till försäkringskassan för den tid då bidragsförskott lämnats.

Exempel:
Den bidragsansvarige som bor i utlandet betalar underhållsbidraget direkt till barnet som bor i Sverige. Betalningarna upphör efter en tid. Boföräldern väntar ett halvår och ansöker därefter om bidragsförskott. Bidragsförskottet beviljas

retroaktivt för tre månader. Barnet (boföräldern) skall då vända sig till UD vad gäller underhållsbidraget för de första tre månaderna och till försäkringskassan för resterande tid.

Enligt uppgift kringgås dagens bestämmelser i fall som detta på så sätt att försäkringskassan handlägger kravet även vad det avser de första tre månaderna.

För tid när bidragsförskott betalats ut fullgör försäkringskassan uppgiften som förmedlande organ, även vad gäller krav på överskjutande underhållsbidrag.

Försäkringskassan fullgör i det alldeles övervägande antalet ärenden - eftersom bidragsförskott utgår - uppgiften som förmedlande organ. Verksamheten på UD gäller alltså i första hand att hjälpa barn som befinner sig utomlands att få ut underhållsbidrag från en förälder som befinner sig i Sverige.

I dag arbetar två personer på UD med ärenden enligt konventionen.

Utlandsavdelningen har föreslagit att Stockholms läns allmänna försäkringskassa skall bli både mottagande organ och förmedlande organ i samtliga ärenden och alltså inte, som i dag, endast förmedlande organ i ärenden enligt BFL. Kassan skulle alltså ta över de ärenden som för närvarande handläggs av UD. Fördelarna med en sådan ordning skulle främst bestå i de samordningsvinster som kan göras om uppgifterna läggs på ett enda organ, att Sveriges agerande i konventionsfrågorna skulle kunna bli mera konsekvent och att utlandsavdelningen skulle få större tyngd i sina kontakter med utländska myndigheter.

Utlandsavdelningens förslag överensstämmer med det förslag som UD 87 lade fram i sitt betänkande (SOU 1988:58) Utrikesförvaltningens inriktning och organisation.

24.3.5 Överväganden och förslag

Försäkringskassan har mångårig erfarenhet av kravverksamhet både när det gäller krav i Sverige och i utlandet. Kassan har också ett väl utbyggt internationellt kontaktnät. Kassan fullgör i dag i det alldeles övervägande antalet ärenden - eftersom bidragsförskott lämnas - uppgiften som förmedlande organ. Uppgifterna att vara förmedlande och mottagande organ i alla ärenden kan alltså läggas på kassan.

En sådan ändring skulle innebära en rationalisering av administrationen och en förenkling för dem som berörs av bestämmelserna. Förändringen ligger också väl i linje med utredningens förslag att försäkringskassorna i framtiden skall hjälpa enskilda med att räkna ut och träffa avtal om underhållsbidrag till barn (kapitel 7).

UD har inte i övrigt sådana uppgifter att uppgiften att vara förmedlande resp. mottagande organ av den anledningen bör ligga kvar där. I utomnordiska faderskapsärenden vänder sig svensk socialnämnd *direkt* till svensk utlandsmyndighet

(ambassad, delegation, konsulat eller generalkonsulat), inte till UD, och begär medverkan. När myndighet i utlandet behöver hjälp i ett faderskaps- eller underhållsbidragsärende kan den utländska myndigheten vända sig direkt till socialnämnden eller begära hjälp genom sitt lands beskickning eller genom ISS, International Social Service, som är en internationell, utomparlamentarisk, icke vinstdrivande organisation (Socialstyrelsens meddelandeblad nr 14/86).

Inte heller i övrigt föreligger från sakliga synpunkter någon anledning att dessa uppgifter utförs på UD.

I andra länder ligger motsvarande verksamhet inte sällan på andra organ än utrikesdepartementen.

Utredningen föreslår att uppgiften att vara mottagande och förmedlande organ enligt New York-konventionen läggs på Stockholms läns allmänna försäkringskassa.

I denna fråga har utredningen samrått med företrädare för UD.

I kungörelsen angående tillämpning av konventionen d. 20 juni 1956 om indrivning av underhållsbidrag i utlandet bör alltså föreskrivas att Stockholms läns allmänna försäkringskassa skall vara svenskt förmedlande och mottagande organ i konventionens mening. Ändringen innebär att kassan kommer att bli mottagande och förmedlande organ även i de fall New York-konventionen tillämpas på grund av ömsesidiga åtaganden i fråga om internationellt samarbete för indrivning av underhållsbidrag. Så är i dag fallet med de flesta delstater i USA.

I förordningen om tillämpning av rättshjälpslagen beträffande vissa utländska medborgare bör i punkterna 5 och 6 ordet "utrikesdepartementets" bytas ut mot "Stockholms läns allmänna försäkringskassas".

I regeringens tillkännagivande om befrielse i vissa fall för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader, m.m. punkt 5 bör ordet "utrikesdepartementets" bytas ut mot "Stockholms läns allmänna försäkringskassas".

24.4 Indrivningsförfarandet

Utredningens bedömning: Inga ändringar föreslås vad gäller kronofogdemyndigheternas handläggning av försäkringskassornas fordringar avseende förskotterade underhållsbidrag.

24.4.1 Inledning

I detta avsnitt diskuteras om kronofogdemyndigheterna även i framtiden bör handlägga försäkringskassans fordran på förskotterade underhållsbidrag som ett enskilt mål.

24.4.2 Förfarandet hos kronofogdemyndigheterna

24.4.2.1 Inledning

Kronofogdemyndighetens huvudsakliga arbetsuppgift är verkställighet enligt bl.a. UB.

Utsökningsmål, dvs. mål om verkställighet enligt UB, kan vara av två slag - allmänna mål eller enskilda mål. Allmänna mål är mål om uttagande av böter, vite, skatt, tull, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom samt, enligt vad regeringen närmare föreskriver, annan liknande fordran som staten eller en kommun har rätt till. I annan lag kan föreskrivas att även mål om uttagande av någon annan fordran är allmänt mål. Andra utsökningsmål än som nu sagts är enskilda mål (1 kap. 6 § UB).

Till största delen är de enskilda målen sådana som rör verkställighet av olika slag av privaträttsliga fordringar. Försäkringskassans krav på förskotterade underhållsbidrag behandlas som ett enskilt mål. I exekutionsrättsliga sammanhang har försäkringskassan alltså samma ställning som det bidragsberättigade barnet. Detta trots att det är fråga om indrivning av medel som tillkommer staten.

24.4.2.2 Skillnaderna mellan allmänna mål och enskilda mål

Den främsta skillnaden mellan kronofogdemyndighetens handläggning av allmänna och enskilda mål är att myndigheten i den förra typen av mål, utöver sin funktion som verkställande myndighet, också har till uppgift att i viktiga avseenden ta till vara sökandens intresse som borgenär (borgenärsfunktionen).

Detta avspeglar sig bl.a. i de administrativa rutinerna i de allmänna målen, som i dag skiljer sig från vad som gäller i enskilda mål.

De flesta allmänna mål är således föremål för kronofogdemyndigheternas bevakning och verkställighet tills fordringarna antingen är fullt betalda eller preskriberade. I enskilda mål vidtar kronofogdemyndigheten endast den åtgärd som ansökan om verkställighet avser. Målet avslutas och redovisas tillbaka till sökanden så snart det har konstaterats att verkställighet eller vidare verkställighet inte kan ske. Det ligger härefter på borgenären att själv bevaka fordringen och på nytt begära verkställighet vid lämpligt tillfälle.

De allmänna utsökningsmålen kan sägas vara indelade i två grupper. Hos kronofogdemyndigheterna skiljer man nämligen på "månadsräkningsmedel" och "handräckningsmedel". Skillnaden mellan målen visar sig i första hand om en fordran inte kan drivas in i ett tidigt skede. Mål som hör till gruppen månadsräkningsmedel ligger kvar hos kronofogdemyndigheten för bevakning till dess fordringen preskriberas, medan mål som hör till gruppen handräckningsmedel återredovisas till den uppdragsgivande myndigheten. Handräckningsmedel hanteras alltså i detta avseende på samma sätt som enskilda utsökningsmål. Det ankommer i dessa fall på den uppdragsgivande myndigheten att själv bevaka fordringen och ta ställning till om nya indrivningsåtgärder skall prövas vid ett senare tillfälle. Alla allmänna mål med fordringar som tillkommer staten handläggs numera i princip enligt rutinerna för månadsräkningsmedel (prop. 1992/93:198).

Skillnaden mellan hur enskilda mål och allmänna mål handläggs kan komma att minska i framtiden. I prop. 1994/95:49 har nämligen föreslagits en mera rationell hantering av de enskilda målen hos kronofogdemyndigheterna. Målen skall enligt förslaget handläggas mera kontinuerligt - under ett års tid med möjlighet för sökanden att begära att det handläggs i ytterligare en ettårsperiod. När det gäller underhållsbidrag skall det ske utan någon särskild begäran om löneutmätning pågår vid utgången av ettårsperioden. Syftet är att få bort onödigt arbete som är förknippat med att skicka målen fram och tillbaka mellan kronofogdemyndigheten och den som begärt verkställighet. Förslaget innebär vidare att ett enskilt mål när utrednings- och verkställighetsåtgärder till vidare är avslutade, skall bevakas under återstoden av handläggningsperioden. Kronofogdemyndigheten skall därvid självmant utmäta lös egendom, om myndigheten på grund av samordning med annat mål eller av någon annan anledning får kännedom om sådan egendom. Och restitutionsfordringar (t.ex. överskjutande skatt) skall alltid utmätas under handläggningstiden.

Målsättningen är att de nya reglerna skall träda i kraft den 1 januari 1996.

Om försäkringskassans underhållsfordran handläggs som ett enskilt mål eller som ett allmänt mål har inte endast betydelse ur handläggningssynpunkt utan i vissa fall också för försäkringskassans möjligheter att få betalt för sin fordran.

24.4.3 Frågans tidigare behandling

Ensamförälderkommittén ansåg att man borde överväga om statens fordringar på förskotterade underhållsbidrag skulle handläggas som allmänna mål. Kommittén ansåg dock inte att frågan omfattades av dess uppdrag, men uttalade att den var av så stort intresse att den skyndsamt borde utredas.

Riksdagens revisorer föreslog i mitten av 1980-talet att frågan borde bli föremål för en utredning.

Frågan tas även upp i en bilaga till *1987 års underhållsbidragskommittés* slutbetänkande SOU 1990:48. Bilagan är författad av Ulf Sjögren vid RSV.

Frågan berörs också i *RSV:s* rapport (1992:1) Översyn av utsökningsbalken. Enligt verket finns det starka skäl för att hävda att verkställigheten av försäkringskassornas underhållsfordringar bör ske som allmänna och inte som enskilda mål. RSV ansåg dock inte att det låg inom verkets utredningsuppdrag att lägga fram ett förslag i frågan. Man framhöll dock att saken borde utredas snarast. I en bilaga till rapporten beskriver Ulf Sjögren vid verket vad det skulle innebära om försäkringskassornas återkrav av bidragsförskott handlades som allmänna mål.

24.4.4 Överväganden

Den föräldrarättsliga underhållsskyldigheten vilar på civilrättslig grund. Det är fråga om en privaträttslig fordran som övergått till det allmänna. Trots övergången är fordringen fortfarande privaträttslig. Detta talar - även om fordringen tillkommer staten - för att kronofogdemyndigheten bör handlägga den på samma sätt som barnets underhållsfordran, dvs. som ett enskilt mål.

Så länge målet handläggs som ett enskilt mål kan försäkringskassorna bevaka fordringen genom sina system och verka för ett gott indrivningsresultat. Inga invändningar kan riktas mot försäkringskassornas arbete. Förs försäkringskassornas resurser för indrivningsarbetet över till kronofogdemyndigheterna är det möjligt att det allmännas totala anspråk skulle kunna tillgodoses på ett bättre sätt än i dag. Samtidigt kan det inte uteslutas att indrivningsresultatet vad gäller just förskotterade underhållsbidrag skulle bli sämre än i dag. Kopplingen indrivning - underhållsbidrag är inte oväsentlig.

En fördel med att handlägga kassans fordringar som enskilda mål är alltså att den koppling som finns mellan indrivningen och underhållsbidraget är tydligare än om fordringen handläggs som ett allmänt mål. Saken kan också uttryckas så att den fordran som staten fått på grund av att den bidragsansvarige inte har fullgjort sitt ansvar i ännu högre grad än vad som redan är fallet kan komma att uppfattas som en offentligrättslig fordran jämförbar med t.ex. en skatt och inte som en privaträttslig fordran som har sin utgångspunkt i familjen. En sådan utveckling är inte bra.

En fördel med att handlägga försäkringskassans underhållsfordran som ett allmänt mål som ofta nämns är att försäkringskassornas roll skulle renodlas om borgenärsfunktionen överlämnades till kronofogdemyndigheterna. Detta stämmer visserligen på så sätt att kronofogdemyndigheterna beträffande de fordringar som överlämnats för indrivning skulle ha att besluta om anstånd och bestämma avbetalningsplaner med den bidragsansvarige, begära att den bidragsansvarige skall försättas i konkurs och bevaka statens rätt i samband med att kronofogdemyndighetens beslut överklagas m.m. Försäkringskassorna skulle dock alltjämt ha kvar en rad uppgifter som är förknippade med återkravsverksamheten. Så skulle kassorna alltjämt ha att skicka ut inbetalningskort och betalningsanmaningar, pröva om den bidragsansvarige betalar efter förmåga och - om så inte är fallet - överlämna målet till kronofogdemyndigheten för indrivning. Försäkringskassorna skulle även ha att handlägga och fatta beslut i ärenden om eftergift.

En annan fördel med att driva in försäkringskassans fordringar som allmänna mål som brukar tas upp är att man därigenom skulle slippa det arbete som är förknippat med att ett mål i många fall skickas fram och tillbaka mellan försäkringskassan och kronofogdemyndigheten.

Om de föreslagna ändringarna av målhanteringen hos kronofogdemyndigheterna genomförs kommer detta arbete att minska. Man får då en mera kontinuerlig handläggning än i dag av de enskilda målen hos kronofogdemyndigheten. Också kassornas arbete med att bevaka underhållsfordringar kommer att minska; när utrednings- och verkställighetsåtgärderna i ett enskilt mål tills vidare är avslutande skall kronofogdemyndigheten bevaka fordringen under återstoden av handläggningsperioden.

Mot bakgrund av det framlagda förslaget framstår en reform inte som lika angelägen nu som tidigare.

Ett annat skäl att handlägga fordringarna som allmänna mål är att de förseningsavgifter som utredningen föreslagit kommer att handläggas i den ordningen (kapitel 23). Detta skäl väger emellertid inte speciellt tungt.

Görs kassans fordran till ett allmänt mål kommer lagen om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter att bli tillämplig på bidragsfordringen. Avräkningsreglerna gör att kassans fordran vid verkställighet avseende t.ex. överskjutande skatt får företräde framför barnets fordran (utmätning i e-mål).

Att handlägga försäkringskassans fordran som allmänna mål har som framgått både fördelar och nackdelar. Utredningen anser emellertid att övervägande skäl talar för att man tills vidare behåller dagens ordning.

24.5 Eftergift av statens fordran på den bidragsansvariga föräldern

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att man låter eftergiftsinstitutet omfatta även de föreslagna förseningsavgifterna. I övrigt föreslås inga ändringar av reglerna om eftergift.

Utredningen diskuterar möjligheterna att få en ansökan om eftergift prövad i sak i de fall skulden minskat eller helt upphört genom betalning som gjorts efter ansökan om eftergift.

24.5.1 Inledning

När bidragsförskott utgår och ett underhållsbidrag är fastställt övertar försäkringskassan barnets rätt till bidraget, dock endast intill det belopp som lämnats i bidragsförskott. Så länge bidragsförskott utgår skall den bidragsansvarige därför betala underhållsbidraget - till den del det svarar mot förskottet - till försäkringskassan. I dessa fall kan den underhållsbidragsansvariga förälderns skyldighet att betala underhållsbidrag bli mindre omfattande än om bidragsförskott inte utgått och underhållsbidraget skulle ha betalats direkt till barnet. Detta hänger samman med reglerna om eftergift i BFL. Om den bidragsansvarige betalar underhållsbidrag direkt till barnet kan barnet naturligtvis - i princip - efterge sin fordran. Skillnaden är att regleringen i BFL innebär, även om det inte direkt anges i lagen, att den bidragsansvarige har en rätt till eftergift i vissa situationer.

Försäkringskassan får besluta att återkrav gentemot den bidragsansvarige för det allmännas räkning skall efterges helt eller delvis. Eftergift får meddelas om det är påkallat av ändring i den bidragsansvariges ekonomiska förhållanden. Eftergift får även i övrigt meddelas om det framstår som skäligt med hänsyn till den bidragsansvariges personliga förhållanden eller av annan särskild anledning (18 § BFL).

Bestämmelserna om eftergift i BFL gäller också för förlängt bidragsförskott för studerande.

24.5.2 Kort historik

Utvecklingen har successivt gått mot ökade möjligheter att meddela eftergift av statens fordran på den bidragsansvarige.

Enligt 1943 års lag om förskottering av underhållsbidrag till barn fordrades för att återkravsrätten skulle efterges att det förelåg synnerliga skäl.

År 1960 utökades möjligheterna till eftergift genom att bestämmelserna i 1943 års lag ändrades på så sätt att återkrav för det allmännas räkning kunde efterges om särskilda skäl föranledde det.

År 1974 utökades möjligheterna att bevilja eftergift ytterligare. Eftergift skulle kunna beviljas efter en skälighetsprövning utan att särskilda skäl behövde föreligga. I bestämmelsen angavs att kraveftergift fick meddelas om det var skäligt med hänsyn till att den bidragsansvarige varit sjuk, arbetslös, omhändertagen för vård eller haft en stor försörjningsbörda samt om det av annan anledning framstod som skäligt.

Vid 1979 års underhållsreform ändrades eftergiftsbestämmelserna på nytt. De fick då den lydelse som de fortfarande har. Omformuleringen syftade bl.a. till att klargöra att redan ekonomiska skäl skulle kunna leda till eftergift (prop. 1978/79:12 s. 121 och 204).

24.5.3 Vilka fordringar kan efterges?

Eftergift kan meddelas efter ansökan. En försäkringskassa kan emellertid besluta om eftergift även om ingen ansökan gjorts (7 § RFV:s kungörelse med föreskrifter för verkställigheten av BFL, FBFL och SBAL).

Enligt 18 § BFL kan en underhållsfordran efterges helt eller delvis.

Det är vanligt att en bidragsansvarigs skuld för utgivna bidragsförskott ändras under tiden från det han eller hon ansöker om eftergift till dess beslut i ärendet fattas. Att skulden ändrats kan bero på att

- belopp tagits ut tvångsvis,
- den bidragsansvarige frivilligt betalat skulden eller en del av den,
- skulden preskriberats.

Vad gäller underhållsfordringar som uppkommer efter ansökan rekommenderar RFV att kassan självmant prövar frågan om eftergift för tiden från ansökningstillfället fram till kassans beslut (Allmänna råd 1986:5 s. 11).

I förarbetena till 1979 års underhållsreform uttalas att eftergift i princip inte kan avse ett redan betalat belopp, men att det torde vara möjligt att bevilja eftergift för belopp som tagits ut tvångsvis efter det att ansökan om eftergift gjorts (prop. 1978/79:12 s. 205). Mot bakgrund av detta uttalande och ett par avgöranden från Försäkringsöverdomstolen rekommenderar RFV i sina allmänna råd att eftergiftsprövningen även omfattar tvångsvis uttagna belopp efter ansökningstillfället (Allmänna råd 1986:5 s. 12).

Den bidragsansvarige kan också genom frivilliga betalningar efter ansökan ha minskat sin skuld till det allmänna. Av praxis från Försäkringsöverdomstolen torde kunna utläsas att eftergiftsprövningen bör omfatta frivilliga betalningar om

inte den bidragsansvarige har slutreglerat sin skuld till försäkringskassan och underhållsskyldigheten har upphört så att ny skuld inte kan uppkomma (se bl.a. FÖD 1981:11 samt domar 1983-10-11 i mål nr 2909/82:8, 1984-03-28 i mål nr 236/82:1, 1984-06-27 i mål nr 2043/83:1 och beslut 1984-07-03 i mål nr 300/84:8). Om skulden slutreglerats och underhållsskyldigheten upphört har Försäkringsöverdomstolen ansett att eftergiftsansökan inte kan prövas. I de fall underhållsskyldigheten kvarstår för något annat barn till den bidragsansvarige för vilket kassan utger bidragsförskott, rekommenderar RFV att de frivilliga betalningarna omfattas av eftergiftsprövningen (Allmänna råd 1986:5 s. 13).

24.5.4 Överväganden och förslag beträffande möjligheterna till eftergift

24.5.4.1 Utgångspunkter

I kapitel 21 har utredningen slagit fast att de möjligheter till kraveftergift som finns i dag på ett rimligt sätt tillgodoser de intressen som här gör sig gällande och att det därför saknas skäl att ändra bestämmelserna om eftergift.

Att eftergift i vissa fall även kan omfatta fordringar som betalats efter ansökan om eftergift medan sådana betalning i andra fall utesluter möjligheten till eftergift har emellertid varit föremål för kritik. Utredningen tar därför upp denna fråga här (avsnitt 24.5.4.2). Diskussionen mynnar dock ut i att inga ändringar föreslås.

Utredningens förslag om att förseningsavgifter skall införas i bidragsförskottssystemet gör det vidare nödvändigt att diskutera om dessa avgifter skall kunna bli föremål för eftergift (angående förseningsavgifter se kapitel 23). Även denna fråga tas upp här (avsnitt 24.5.4.3).

24.5.4.2 Betalning som gjorts efter ansökan om kraveftergift

Skulder som har reglerats till följd av betalningar *före* ansökan om kraveftergift kan inte efterges. Eftergift kan inte heller ske om skulden har preskriberats vid tidpunkten för prövningen. Någon kritik kan knappast riktas mot den gällande ordningen i dessa avseenden. Vad som skall diskuteras här är betalningar som gjorts efter ansökan om eftergift.

I praxis tillåts att frågan om eftergift prövas i sak i samtliga fall då skulden minskat eller helt reglerats genom betalningar efter ansökan om eftergift utom i ett undantagsfall, nämligen när den bidragsansvariga föräldern har betalat all skuld till försäkringskassan frivilligt samtidigt som underhållsskyldigheten gentemot barnet har upphört så att någon ny underhållsskuld inte längre kan uppkomma.

Något bärande skäl för att låta möjligheterna till prövning bero på om under-

hållsskyldigheten gentemot barnet kvarstår eller inte kan inte anföras här. Det framstår inte heller som önskvärt att en underhållsbidragsansvarig som frivilligt betalat sin skuld till försäkringskassan kan komma i ett sämre läge än en bidragsansvarig vars skulder betalats tvångsvis.

Det aktuella problemet kan lösas på två sätt. Det ena är att utvidga möjligheterna till prövning så att de omfattar alla betalningar som skett efter det att ansökan gjordes. Det andra är att från eftergiftsprövningen undanta alla skulder som har betalats och detta oavsett om betalningen har skett frivilligt eller tvångsvis.

Det första alternativet är naturligtvis mest gynnsamt för den bidragsansvarige. Från hans eller hennes synpunkt är det naturligtvis önskvärt att så långt som möjligt kunna få frågan om eftergift prövad i sak och detta även om skulden har betalats efter ansökningstillfället. Ett motsatt ställningstagande kan komma att påverka betalningsviljan negativt. De bidragsansvariga som betalar efter det att de ansökt om eftergift i tron att deras möjligheter till eftergift inte påverkas av detta kan dessutom komma att känna sig orättvist behandlade när de får veta att de genom betalningen gått miste om möjligheten till eftergift.

Det andra alternativet framstår som det principiellt sett mest riktiga. Med eftergift förstås ju som regel att en borgenär helt eller delvis efterskänker en fordran. Om gäldenären betalar sin skuld finns ingen fordran att efterge. Att öka möjligheterna till prövning av fordringar som upphört att existera innebär enligt utredningens mening att man avlägsnar sig så långt ifrån en eftergiftsprövning i ordets egentliga mening att det snarast blir fråga om att införa ett nytt rättsinstitut. Enligt utredningens bedömning är det nu diskuterade problemet inte så allvarligt att man bör överväga en sådan åtgärd.

24.5.4.3 Eftergift av statens fordran på förseningsavgift

Utredningen har i kapitel 23 föreslagit att den bidragsansvarige vid dröjsmål med att betala tillbaka det underhållsbidrag som staten har förskotterat skall påföras förseningsavgifter.

Med de föreslagna avgifterna söker man främst påverka de bidragsansvariga vars underlåtenhet att betala i vederbörlig ordning beror på betalningsovilja. Bland de bidragsansvariga finns det emellertid också personer som exempelvis inte klarar återbetalningarna på grund av svag ekonomi. För att hindra att dessa personer drabbas av det föreslagna systemet föreslår utredningen att man låter möjligheten till kraveftergift omfatta även förseningsavgifterna.

Förslaget kräver ändringar i BFL.

DEL VI

GENOMFÖRANDET AV FÖRSLAGEN OCH KOMMENTARER TILL FÖRFATTNINGSFÖRSLAGEN

25 Ekonomiska effekter och andra konsekvenser av förslagen

Utredningens bedömning: Förslagen kan beräknas minska det allmännas kostnader med grovt räknat minst 110 miljoner kr per år. Därtill kommer en del förslag som antas få effekt på sikt genom att påverka respekten för systemet och en del förslag som medför mindre besparingar. Storleken av besparingarna påverkas emellertid av att de olika förslagen samverkar. För de enskilda innebär förslagen att föräldrarnas ansvar för sina barns försörjning betonas.

25.1 Konsekvenser för det allmänna

De förslag utredningen har lagt fram syftar bl.a. till att effektivisera handläggningen av frågor om underhållsbidrag och bidragsförskott och att underlätta beslutsfattandet på försäkringskassorna. Andra angelägna mål för utredningen har varit att förbättra betalningsmoralen bland de bidragsansvariga och att minska de s.k. ingångsskulderna till försäkringskassorna.

Minskat dubbelarbete m.m.

Utredningen föreslår bl.a. att försäkringskassorna skall få till uppgift att hjälpa föräldrar och barn med att räkna ut och träffa avtal om underhållsbidrag till barn samtidigt som socialnämnderna fråntas uppgiften att se till att barn vars föräldrar är ogifta tillförsäkras underhåll (se kapitel 7). Denna reform kommer att medföra minskat dubbelarbete mellan försäkringskassorna och socialnämnderna, en snabbare avtalsskrivning (och därmed mindre ingångsskulder), effektivare kravhandläggning, en minskning i antalet eftergiftsärenden och ett ökat antal direktbetalningar m.m (se *bilaga 12*).

Enligt de beräkningar som utredningen gjort med hjälp av RFV och Försäkringskasseförbundet kommer servicen till de enskilda att kosta försäkringskassorna omkring 90 miljoner kr per år (avsnitt 7.7.2).

Samtidigt innebär reformen besparingar i försäkringskassornas administration på omkring 30 miljoner kr per år (avsnitt 7.7.2).

För försäkringskassornas del innebär förslaget alltså ökade administrationskostnader med omkring 60 miljoner kr för helt år.

Därtill kommer att kommunerna, genom att de avlyfts arbetet med underhållsbidrag till barn, kan minska sina årliga kostnader med omkring 28 miljoner kr (avsnitt 7.7.3).

Slutligen kommer statens kostnader för rättshjälp i frågor angående underhållsbidrag att minska. Grovt räknat har denna besparing - utifrån kostnadsläget 1992/93 - beräknats till 35 miljoner kr per år (avsnitt 7.7.4).

Sammantaget skulle försäkringskassornas nya roll alltså innebära minskade utgifter för det allmänna med omkring 5 miljoner kr per år.

Ny metod för att beräkna underhållsbidrag

Utredningen har vidare föreslagit en ny metod för att beräkna underhållsbidrag, ändrade normalbelopp m.m. (se kapitel 8). Om dessa förslag genomförs blir underhållsbidragen i många fall något högre än i dag. Enligt beräkningar som utredningen låtit Göteborgs allmänna försäkringskassa utföra skulle utredningens förslag - om det får genomslag fullt ut - minska statens kostnader för bidragsförskott med omkring 95 miljoner kr per år (avsnitt 8.7.14 och *bilaga 13*). Därtill kommer det av utredningen föreslagna tillägget på tio procent till barns schablonbehov. Detta tillägg kommer att ytterligare höja underhållsbidragens belopp något - när föräldrarnas ekonomiska förmåga tillåter det - och därmed minska statens utgifter för bidragsförskott, dock inte med några större belopp.

En grov uppskattning leder till att denna reform kan minska statens kostnader för bidragsförskott med drygt 95 miljoner kr för år räknat.

Den föreslagna metoden bedöms vara mera rättvis än den beräkningsmetod som allmänt används i dag. Den innehåller dock bl.a. ett led mer än dagens beräkningsmetod, nämligen en kontroll av att boförälderns andel av barnets behov

inte inkräktar på denna förälders förbehållsbelopp. Boförälderns förmåga beaktas alltså på ett annat sätt än i dag. Detta kommer att påverka försäkringskassornas arbete med underhållsavtalen och med att kontrollera fastställda underhållsbidrag vid ansökan om bidragsförskott. Samtidigt underlättar den belysning av boförälderns förhållanden som sker när underhållsbidragen bestäms försäkringskassornas arbete med den föreslagna begränsningen i rätten till utfyllnadsbidrag.

Det merarbete vid beräkning och kontroll av underhållsbidrag som nu har beskrivits har av RFV uppskattats till omkring 15 miljoner kr per år.

Den nya metoden bedöms inte påverka domstolarnas arbetsbelastning nämnvärt.

Färre ärenden hos socialförsäkringsnämnd

Vidare har utredningen föreslagit att socialförsäkringsnämndernas medverkan i eftergiftsärenden skall inskränkas (se kapitel 19). Härigenom kommer beslutsfattandet på kassorna att underlättas, nämndens kompetens att utnyttjas effektivare och handläggningstiderna att förkortas. Besparingseffekten har uppskattats till omkring 2,5 miljoner kr per år.

Förlängd preskriptionstid

Utredningen har vidare lagt fram ett antal förslag som syftar till att förbättra betalningsviljan bland de bidragsansvariga föräldrarna och främja respekten för systemet. Här kan nämnas förslaget att preskriptionstiden skall förlängas till tio år (kapitel 21). När denna förlängning slagit igenom fullt ut beräknas den innebära en ökad återbetalning av förskotterade underhållsbidrag med omkring 30 miljoner kr för helt år.

Eftersom den föreslagna förlängningen kommer att öka antalet eftergiftsärenden och dessutom, om förlängningen skall få önskvärd effekt på betalningsviljan, kräver en effektiv återkravshantering gör utredningen den bedömningen att administrationskostnaderna kommer att öka med ungefär motsvarande belopp, dvs. omkring 30 miljoner kr (beloppet innefattar även kostnaderna för indrivningsverksamheten på kronofogdemyndigheterna).

Syftet med den föreslagna förlängningen är inte heller att minska det allmännas kostnader utan att hindra spekulation i en kort preskriptionstid och därmed upprätthålla respekten för systemet och betona föräldrarnas ansvar för sina barns försörjning. Detta är förändringar som på sikt kan få positiva konsekvenser för betalningsviljan och därmed också för försäkringskassornas utgifter för bidragsförskotten.

Förseningsavgift

Förslaget om att införa förseningsavgifter när den bidragsansvarige inte betalar underhållsbidrag till försäkringskassan i vederbörlig ordning syftar till att påverka dem som i och för sig har förmåga att betala men som ändå inte gör det, i vart fall inte i rätt tid, att framdeles sköta sina återbetalningar till det allmänna (se kapitel 23). Syftet är alltså att öka betalningsviljan och respekten för systemet; inte att öka statens inkomster genom avgiftsuttaget i sig.

För sena betalningar leder dels till kostnader för krav och indrivning, dels till ränteutgifter för staten.

Avgiftsbeläggningen bedöms lågt räknat ge mellan två och sex miljoner kr per år i ökade inkomster/minskade ränteutgifter. Därtill kommer att antalet bidragsansvariga med skulder kommer att minska, vilket påverkar kostnaderna för kravverksamhet och indrivning.

Projekteringskostnaden har av RFV uppskattats till omkring tio miljoner kr. Förvaltningskostnader och administrationskostnader i övriga har uppgetts vara relativt låga. Dessa kostnader har beaktats vid den bedömning som gjorts av kostnaderna för kravverksamheten.

Förseningsavgifterna bedöms inte påverka förvaltningsdomstolarnas arbetsbelastning nämnvärt. Den prövning domstolarna har att göra vid överklaganden kommer normalt att vara av mycket enkel beskaffenhet.

Begränsningar i rätten till utfyllnadsbidrag

Också den föreslagna begränsningen i rätten till utfyllnadsbidrag är i första hand avsedd att öka respekten för systemet genom att hindra att bidragsförskott betalas ut i de fall där det står klart att barnet saknar behov av stöd från det allmänna (se kapitel 16). Begränsningsregeln i sig skulle enligt en uppskattning baserad på beräkningar av försäkringskassan i Göteborg leda till minskade utgifter för bidragsförskott med 30 miljoner kr per år.

Kostnaderna för försäkringskassornas administration av ett system med begränsningsregler bedöms av RFV (mot bakgrund av att den nya beräkningsmetoden för underhållsbidrag innebär att försäkringskassorna får tillgång till ett bättre underlag för bedömning än dagens metod skulle ha gett) ligga på ungefär tio miljoner kr per år.

Därtill kommer ett ökat antal processer i förvaltningsdomstolarna.

Sammanfattningsvis om de ovan berörda förslagen

Sammanfattningsvis kan följande sägas om de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som nu gåtts igenom.

För bidragsförskotten kan förslagen grovt räknat uppskattas innebära besparingar på omkring 155 miljoner kr per år. Av detta belopp hänför sig 95 miljo-

ner kr till den nya metoden att beräkna underhållsbidrag, 30 miljoner kr till förlängningen av preskriptionstiden och 30 miljoner kr till begränsningen i rätten till utfyllnadsbidrag.

Samtidigt innebär förslagen ökade administrationskostnader hos försäkringskassorna. Dessa kan beräknas uppgå till omkring totalt 110-115 miljoner kr per år. De besparingar som hänför sig till att socialförsäkringsnämnderna föreslås avgöra endast vissa eftergiftsärenden har då beaktats.

Av det angivna beloppet hänför sig 60 miljoner kr till försäkringskassornas medverkan vid avtal om underhåll till barn, 15 miljoner kr till beräkning och kontroll av underhållsbidrag, 30 miljoner kr till den kravverksamhet som följer av den förlängda preskriptionstiden (beloppet omfattar även kostnaderna hos kronofogdemyndigheterna) och 10 miljoner kr till administrationen av den föreslagna begränsningen i rätten till utfyllnadsbidrag.

Därtill kommer att förslaget om försäkringskassornas medverkan vid underhållsavtal medför besparingar i kommunerna på omkring 28 miljoner kr per år och en minskad belastning på rättshjälpsanslaget med omkring 35 miljoner kr per år.

En ordning med förseningsavgifter innebär ökade intäkter/minskade ränteutgifter för staten med mellan två och sex miljoner kr per år.

Sammantagna bedöms förslagen alltså - när de fått genomslag - minska det allmännas kostnader med omkring 110 miljoner kr per år.

Olika förslag till mindre ändringar

Utredningen har även lagt fram en del mindre förslag som alla kommer att inverka positivt på det allmännas administration eller på det allmännas utgifter för bidragsförskotten. Beträffande dessa förslag kan besparingseffekterna inte beräknas.

Vad gäller administrationen avses här förslaget om att kassorna inte längre skall förmedla underhållsbidrag och att vissa uppgifter förs över från utrikesdepartementet till utlandsavdelningen i Stockholms läns allmänna försäkringskassa (kapitel 24).

Vad gäller utgifterna för bidragsförskott avses förslagen om att bidragsförskott endast skall lämnas för en månad före ansökningsmånaden, vilket kan medverka till att minska de bidragsansvarigas initialskulder (kapitel 20), att barntillägg på försäkringskassans begäran skall betalas ut direkt till kassan (kapitel 24), att underhållsbidrag från början skall kunna fastställas t.o.m. juni månad det år barnet fyller 19 år (kapitel 10), att större krav skall ställas på boföräldrarna vad gäller att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidrag fastställt (kapitel 17), att ett underhållsbidrag skall kunna höjas även för tid före talans väckande (kapitel 14) samt en uppgiftsskyldighet för barn och föräldrar vad gäller omständigheter som kan påverka underhållsbidragets storlek (kapitel 15).

Samverkande effekter

De förslag utredningen lagt fram samverkar vilket gör det svårt att beräkna effekterna. Försäkringskassans nya roll och en inskränkning i möjligheterna att få bidragsförskott retroaktivt leder till mindre ingångsskulder och ökade möjligheter för de bidragsansvariga att återbetala förskotterade bidrag till försäkringskassan. Detta påverkar i sin tur vinsterna av en förlängning av preskriptionstiden negativt. Förbättras betalningen minskar ju också de skulder som riskerar att preskriberas. Å andra sidan leder förändringarna i beräkningen av underhållsbidrag till högre underhållsbidrag än i dag vilket kan komma att öka skuldsättningen och de belopp som kan bli föremål för preskription. Vinsterna av en förlängning av preskriptionstiden blir då större. Försäkringskassans nya roll i förening med att underhållsbidragen enligt förslagen fritt skall kunna omprövas efter fyra år kan vidare antas minska antalet eftergiftsärenden eftersom underhållsbidragen lättare och snabbare kan anpassas till ändrade förhållanden. Samtidigt medför en förlängning av preskriptionstiden att antalet eftergiftsärenden ökar.

Inledningsvis kan den totala belastningen på försäkringskassornas administration bli något högre än summan av de beräkningar som utredningen gjort för varje del. Den bedömningen görs dock att administrationskostnaderna - allteftersom förslagen får avsedd effekt - på sikt kommer att sjunka.

Umgängesresor

Förslaget om att båda föräldrarna skall ta del i resekostnader bedöms inte leda till några nämnvärda kostnader för rättsväsendet eller det allmänna i övrigt.

Umgängesavdrag

Utredningens förslag vad avser umgängesavdrag bedöms inte leda till några nämnvärda kostnaderna hos försäkringskassorna.

Regionalpolitiska aspekter

Utredningens olika förslag bedöms inte få några regionalpolitiska konsekvenser.

Övrigt

Under slutskedet av utredningens arbete har regeringen lagt fram en proposition i vilken anges att statens kostnader för bidragsförskottssystemet till år 1998 skall minskas med 700 miljoner kr per år (prop. 1994/95:25 och prop. 1994/95:100 bilaga 6). Något uppdrag att föreslå sådana besparingar har utredningen inte haft. Av utredningens statistiska undersökningar framgår att en sådan åtgärd

skulle slå hårt mot en grupp som många gånger har det svårt ekonomiskt redan nu.

Kostnaderna för bidragsförskotten påverkas av en rad faktorer i vår omgivning som det inte går att påverka genom ändringar i underhållsbidrags- och bidragsförskottssystemen. Arbetslöshetens utveckling påverkar t.ex. såväl den nivå underhållsbidragen kan läggas på som möjligheterna att driva in förskotterade belopp.

25.2 Konsekvenser för de enskilda

För de enskilda innebär kassans nya roll en förbättrad service (se kapitel 7). Den enskilde skall hos försäkringskassorna kunna få hjälp med att räkna ut och träffa avtal om underhållsbidrag till barn. Förslaget innebär också att de enskilda kan få hjälp med de ekonomiska frågorna kring barnets försörjning på ett enda ställe och i ett sammanhang.

Den nya metoden för att beräkna underhållsbidrag och därtill anslutande förslag kommer generellt sett att leda till högre underhållsbidrag än i dag för många barn (se kapitel 8). Samtidigt kommer situationen för de föräldrar som betalar underhållsbidrag och som har det sämst ställt att förbättras genom att normalbeloppet för egna levnadskostnader i FB höjs för ensamstående. Spärregeln garanterar vidare att något underhållsbidrag inte behöver betalas innan förälderns egen försörjning är tryggad. De höjda förbehållsbeloppen för ensamstående föräldrar innebär också att situationen för de boföräldrar som har det sämst ställt i vissa fall kommer att förbättras.

Enligt de beräkningar som försäkringskassan i Göteborg gjort kommer underhållsbidragen att öka med i genomsnitt 78 kr per barn och månad jämfört med i dag (se *bilaga 13*). Detta beror bl.a. på att utrymmet för olika särskilda förbehåll minskas (endast vissa utgifter tillåts gå före barnets försörjning) och att det s.k. hemmamakeförbehållet tagits bort liksom hemmavarande barns försteg framför bidragsberättigade barn.

För de bidragsansvariga medför förslaget i dessa delar att de, om de har förmåga, många gånger kommer att få betala ett något högre underhållsbidrag än i dag. Enligt de beräkningar som försäkringskassan i Göteborg gjort får bidragsansvariga med inkomster under omkring 10 000 kr i månaden lägre underhållsbidrag medan bidragsansvariga, främst i inkomstlägen över 15 000 kr per månad får betala högre underhållsbidrag. Beträffande effekterna av utredningens förslag i dessa delar, se avsnitt 8.7.14 och *bilaga 13*.

Den höjning av underhållsbidragens belopp som föranleds av förslaget att höja uppskattningen av barnets schablonbehov med tio procent har då inte beaktats. Inte heller har en ökad användning av standardtillägg beaktats. Höjningarna berör emellertid endast de föräldrar som har så god ekonomi att de har råd att

betala dem sedan föräldrarnas egen försörjning tryggats.

Förslaget om att föräldrarna skall dela på resekostnaderna innebär att föräldrarnas gemensamma ekonomiska förmåga kommer att utnyttjas bättre än i dag (kapitel 11). Detta innebär i vissa fall att barnets möjligheter att umgås med en förälder som är bosatt på annan ort än barnet ökar. Förslaget kommer också att undanröja en anledning till konflikter mellan föräldrarna.

Också de mera flexibla reglerna för umgängesavdrag gör att avdragen kommer dem som är i störst behov av dem tillgodo och uppmuntrar ett vardagsumgänge i stället för endast umgänge under långa sammanhängande perioder (se kapitel 12).

Möjligheterna att få underhållsbidragen bestämda till ett korrekt belopp enligt reglerna i FB ökar till följd av förslaget om upplysningsskyldighet för barn och föräldrar vad gäller sådana omständigheter som påverkar underhållsbidragets belopp (se kapitel 15). Möjlighet att få ett underhållsbidrag omprövat redan efter fyra år innebär ökade möjligheter att anpassa underhållsbidragen efter de faktiska förhållandena (se kapitel 14). Detta är en fördel såväl för barnet som för den bidragsansvarige.

För barnet är det vidare av vikt att underhållsbidrag kan höjas även för tiden innan talan väckts. En sådan möjlighet föreslås nu införd (se kapitel 14). Detta förslag innebär att den bidragsansvarige inte har samma ekonomiska fördelar som i dag av att undanhålla upplysningar om att hans eller hennes ekonomi har förbättrats.

De förslag utredningen lägger fram är könsneutrala. Förslagen betonar båda föräldrarnas ansvar för sina barn.

De skillnader som finns mellan mäns och kvinnors ekonomi avspeglas även på detta område. Också de traditionella könsrollerna slår igenom; barnet bor ofta tillsammans med modern. Dessa faktorer kan emellertid inte i någon större omfattning påverkas genom regeländringar vad gäller underhåll till barn och bidragsförskott.

Den ekonomiska situationen för bidragsansvariga men även i viss omfattning för boföräldrar redovisas i kapitel 3.

26 Ikraftträdande och övergångsfrågor

Utredningens förslag: De föreslagna författningsändringarna skall träda i kraft den 1 januari 1997.

Det är givetvis angeläget att de föreslagna förändringarna får träda i kraft så snart som möjligt. Å andra sidan måste myndigheter och andra som sysslar med frågor om underhåll och bidragsförskott få en rimlig förberedelsetid inför ett ikraftträdande.

De förslag som utredningen har lagt fram innebär förändringar framför allt när det gäller försäkringskassornas och socialnämndernas uppgifter. Socialnämnderna avlastas en del uppgifter. Försäkringskassorna får däremot nya uppgifter, som är av kvalificerat slag. Det är därför nödvändigt med en så lång tid före reformens ikraftträdande att försäkringskassorna hinner förbereda sig organisatoriskt och genomföra olika utbildningsinsatser för personalen. De nya reglerna för beräkning av underhållsbidrag m.m. medför även ett visst behov av utbildning hos domstolarna och hos advokater och andra juridiska rådgivare.

Även allmänheten måste få information om de nya reglerna. Utrymme måste därför finnas för att ställa samman och förmedla behövlig information.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att de nya reglerna träder i kraft först den 1 januari 1997. Vissa av lagförslagen skulle visserligen i och för sig kunna träda i kraft tidigare. Med hänsyn till att de olika förslagen hänger nära samman har utredningen dock inte ansett detta lämpligt. Enligt utredningens bedömning bör det vidare ligga minst sex månader mellan riksdagens beslut och ikraftträdandet.

De organisatoriska frågorna kräver en hel del förberedelser inför genomför-

andet. Det praktiska genomförandet av de organisatoriska förändringarna får i första hand ankomma på RFV och de allmänna försäkringskassorna.

Utredningen föreslår inte att underhållsbidrag till barn skall räknas om enligt de nya reglerna inom en viss tid efter ikraftträdandet. Detta skulle innebära en mycket stor belastning på försäkringskassorna och domstolarna. Övergångsreglerna har i stället utformats på ett sådant sätt att de nya bestämmelserna får genomslag successivt.

När det i övrigt gäller övergångsfrågor hänvisas till kapitel 27.

27 Kommentarer till författningsförslagen

27.1 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken

6 kap. 6 a §

Andra stycket i paragrafen är nytt. Där slås fast att föräldrarna tillsammans skall svara för de resekostnader som kan uppkomma när barnet har kontakt med en förälder som bor på annan ort än barnet. Föräldrarna skall ta del i kostnaderna efter sin ekonomiska förmåga i skälig omfattning. Detta innebär i normalfallet att samma fördelningsprinciper skall tillämpas som när underhållsbidrag till barn bestäms, dvs. att föräldrarna sinsemellan skall ta del i kostnaderna var och en efter sin förmåga.

Bestämmelsen gäller oberoende av om föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet eller inte.

Angående det närmare innehållet i bestämmelsen hänvisas till kommentaren till 6 kap. 15 § FB. Se även den allmänna motiveringen avsnitten 11.6.3.3 och 11.6.3.4.

6 kap. 15 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om barns umgänge med en förälder som inte är vårdnadshavare och med annan som står barnet särskilt nära. Bestämmelsen i sista meningen i *andra stycket* är ny. Den ger uttryckligen domstolarna möjligheter att i umgängesmål, jämte andra villkor för umgänget, besluta om hur resekostnader i samband med umgänget skall fördelas mellan föräldrarna.

Den föreslagna bestämmelsen avser alltså endast barnets föräldrar.

I rättspraxis har domstolarna ansetts kunna förena ett avgörande i ett umgängesmål med särskilda villkor som rör annat än tiden för umgänget, såsom

var och hur umgänget skall utövas, den plats där umgänget skall påbörjas resp. avslutas och vilken av föräldrarna som skall stå för resekostnader och andra utgifter i samband med umgänget.

Den föreslagna bestämmelsen slår uttryckligen fast att, i fråga om resekostnader som uppkommer när ett barn skall umgås med en förälder som bor på annan ort än barnet, domstolarna kan besluta om hur föräldrarna skall fördela resekostnaderna. Frågan om det finns anledning att meddela ett beslut om fördelning av resekostnaderna skall bedömas med utgångspunkt i vad som bäst främjar barnets kontakt med den förälder som barnet inte bor tillsammans med eller vad som annars är bäst för barnet. Som anförts i den allmänna motiveringen (kapitel 11) finns det anledning att anta att ett sådant beslut om fördelningen av kostnaderna i många fall kan ha en positiv inverkan på umgänget. I de fall där föräldrarna inte kan samarbeta i frågan om barnets umgänge med den förälder som är bosatt på annan ort kan ett sådant beslut dessutom vara nödvändigt för att barnets behov av umgänge skall bli tillgodosett.

Liksom när det gäller andra kostnader för ett barns behov skall föräldrarna som regel bidra till resekostnaderna efter sin resp. ekonomiska förmåga (se den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 6 a § andra stycket FB). Denna bör bedömas enligt de principer som gäller när man bestämmer underhållsbidrag till barn. En förälder som saknar ekonomisk förmåga att bidra till resekostnaderna är inte heller skyldig att göra det. Först och främst måste förälderns och barnets grundläggande behov täckas. Det är bl.a. detta som ligger i uttrycket "i skälig omfattning".

Uttrycket i skälig omfattning ger också möjlighet att i det enskilda fallet fördela kostnaderna på ett annat sätt. Här avses bl.a. sådana fall då det skulle framstå som stötande att inte alls ta hänsyn till varför föräldern och barnet bor mycket långt ifrån varandra. Så kan t.ex. vara fallet när en av föräldrarnas flyttning uppenbarligen inte beror på annat än en önskan att ställa till bekymmer för den andra föräldern.

Endast kostnader av någon betydelse bör beaktas. Detta innebär att resekostnaderna i allmänhet bör beaktas endast när avståndet mellan bostadsorterna är relativt stort; en riktpunkt kan vara att avståndet överstiger 10 mil. I enskilda fall kan det emellertid finnas anledning att göra en annan bedömning. Det bör t.ex. förutsättas att de som bor i en storstad med en väl utbyggd kollektivtrafik och som utnyttjar månadskort eller liknande färdbevis för andra resor, använder kollektivtrafiken också vid umgängesresor även om avståndet mellan bostadsorterna överstiger tio mil. Inte bara resor inom landet utan även resor utom landet bör beaktas.

En förutsättning för att båda föräldrarna skall uppfatta fördelningen av resekostnaderna dem emellan som rättvis är att man endast beaktar nödvändiga kostnader. Också detta ligger i det valda uttrycket "i skälig omfattning". Normalt bör den som reser använda det billigaste färdsättet med allmänna kommuni-

kationer. Självfallet finns det dock situationer då bil kan vara det bästa alternativet. Kostnader för hotellvistelse bör beaktas endast om inga andra boendealternativ står till buds.

Av bestämmelsen i 6 kap. 20 § FB följer att domstolarna interimistiskt kan förordna om resekostnadernas fördelning i samband med ett interimistiskt beslut om umgänge.

Av den nya bestämmelsen framgår att domstolarna får besluta om andra villkor för umgänget. Domstolarna kan således meddela sådana beslut som behövs för att umgänget skall fungera smidigt och så att barnet får bästa utbyte av det.

Hovrättens domar och slutliga beslut i mål om underhåll enligt 7 kap. FB får i princip inte överklagas (20 kap. 12 § FB). Ett motsvarande förbud mot att överklaga skulle vara tänkbart även här; som regel skall ju föräldrarna sinsemellan ta del i resekostnaderna var och en efter sin förmåga. Utredningen har emellertid stannat för att inte föreslå några särskilda regler om överklagande till HD.

Bestämmelsen i 6 kap. 15 § FB gäller inte fördelningen av resekostnader mellan föräldrar som har gemensam vårdnad. I ett sådant fall förutsätts det att föräldrarna själva kommer överens om alla frågor som har att göra med vårdnaden, däribland barnets kontakter med den förälder som barnet inte bor tillsammans med. Vid gemensam vårdnad kan man alltså inte sätta någon kraft bakom fördelningsregeln genom att utverka ett domstolsavgörande. Bestämmelsen i 6 kap. 6 a § bör ändå kunna få betydelse för föräldrar som har gemensam vårdnad genom att den anger vilket ansvar föräldrarna har.

6 kap. 17 §

Paragrafen innehåller processuella bestämmelser.

Att en fråga om underhåll som handläggs inom ramen för ett vårdnadsmål kan avgöras utan huvudförhandling om parterna är överens i frågan följer av femte stycket.

Sjätte stycket är nytt. Genom detta tillägg har en möjlighet införts att avgöra tvistiga frågor om underhåll utan huvudförhandling inom ramen för det indispositiva målet. Möjligheten att avgöra tvistiga underhållsfrågor på handlingarna överensstämmer med vad som gäller enligt 42 kap. 18 § första stycket 5 RB när underhållsfrågan handläggs som ett särskilt mål. I denna del kan hänvisas till prop. 1986/87:89.

I dag finns det i FB inte någon uttrycklig regel om att parterna innan ett mål avgörs på handlingarna skall beredas tillfälle att slutföra sin talan, om de inte kan anses ha gjort det redan. En sådan bestämmelse föreslås nu bli införd.

I de fall där rätten bedömer att det är lämpligt att avgöra en tvistig underhållsfråga på handlingarna kan det, särskilt i de fall där parterna inte anlitat ombud, vara befogat att rätten gör en skriftlig sammanfattning av parternas ståndpunkt-

er, såsom de uppfattats av rätten, och ger parterna möjlighet att yttra sig över sammanfattningen (42 kap. 16 § RB). Sammanfattningen bör lämpligen tillställas parterna samtidigt som de bereds tillfälle att slutföra sin talan i målet.

Se vidare kapitel 13.

7 kap. 1 §

Andra stycket i paragrafen har ändrats. Genom ändringen har den s.k. avbrottsregeln tagits bort (se även avsnitt 10.5). Går barnet i skolan efter det att barnet fyllt 18 år är föräldrarna underhållsskyldiga under den tid då skolgången pågår och detta även om och oavsett när studieavbrott görs. Inget krav på oavbruten skolgång uppställs alltså.

Efter det att barnet fyllt 18 år är föräldrarna dock underhållsskyldiga bara om barnet går i skolan. Gör barnet ett avbrott i sina studier för att arbeta eller göra något annat är föräldrarna inte underhållsskyldiga under uppehållet men underhållsskyldigheten träder in igen om och när barnet återupptar skolgången. Vid bedömandet av underhållsskyldigheten får man bortse från kortare uppehåll i samband med byte av skola eller utbildningslinje eller liknande på samma sätt som man gör i dag.

7 kap. 3 §

Av FB:s grundläggande bestämmelser om underhåll till barn följer att underhållsbidrag skall bestämmas med utgångspunkt i barnets behov och föräldrarnas inbördes ekonomiska bärkraft. Bestämmelsen är så allmänt hållen att den ger utrymme för olika sätt att beräkna underhållsbidrag. Det är naturligtvis önskvärt att ha tillgång till en mera fast beräkningsmetod som kan vinna allmän tillämpning. I den allmänna motiveringen har utredningen beskrivit en metod som enligt utredningens mening bör vara användbar i många situationer (kapitel 8).

I *första stycket* i 3 § har tagit in en spärregel eller en garantiregel. Denna regel aktualiseras först när man kommit fram till ett preliminärt underhållsbidrag. Genom regeln garanteras att underhållsbidraget inte inkräktar på förälderns eget underhåll. Bestämmelsen är, som framgår av den allmänna motiveringen, av betydelse även för boföräldern.

Bestämmelsen får betydelse inte bara när underhållsbidrag till barn bestäms första gången utan också exempelvis när bidragsskyldigheten omprövas i en jämkningsprocess.

Andra stycket innehåller bestämmelser om förbehåll för egen försörjning. Dessa kostnader, utom bostadskostnaden, beräknas med ledning av ett normalbelopp som differentierats beroende på om föräldern lever ensam eller tillsammans med make eller därmed jämställd sambo. Normalbeloppen har anpassats till Konsumentverkets beräkningar av hushållens kostnader.

Det lägre normalbeloppet för sammanboende beror på att det som regel är billigare att leva tillsammans än ensam; de löpande hushållsutgifterna kan delas och flerpersonershushållets "stordriftsfördelar" kan utnyttjas. Detta förutsätter dock att det är fråga om två ekonomiskt oberoende, ekonomiskt självständiga, sammanboende. Har maken eller sambon en nettoinkomst som motsvarar 120 procent av basbeloppet för år räknat bör den underhållsansvariga föräldern alltså få tillgodoräkna sig det lägre normalbeloppet. I andra fall bör föräldern få förbehålla sig samma belopp som om han eller hon varit ensamstående.

Genom hänvisningen till 2 § framgår att spärregeln även får betydelse i de fall då underhållsskyldigheten bestäms utifrån den verkliga förvärvsförmågan. En tänkt inkomstsituation ligger då till grund för beräkningen. Vid beräkningen får i dessa fall kontrolleras att föräldern av den antagna inkomsten har kvar medel till sin egen försörjning.

I *tredje stycket* har tagits in en undantagsregel angående förbehåll med högre belopp än med normalbeloppet.

Om det kan visas att utgifterna för en förälders vanliga levnadskostnader (utom bostadskostnaderna) på grund av särskilda omständigheter är onormalt stora eller extra utgifter annars framstår som nödvändiga kan föräldern förbehållas ett högre belopp.

Undantagsregeln skall tillämpas restriktivt. I den allmänna motiveringen har utredningen närmare behandlat i vilka fall ett högre belopp än normalbeloppet bör kunna komma ifråga (avsnitt 8.7.5.2).

I de fall ett högre belopp medges och det inverkar på underhållsbidragets belopp skall det tidsbegränsas om detta inte är uppenbart opåkallat. Underhållsbidrag kommer i dessa fall att bestämmas till olika belopp för olika tidsperioder. För tiden efter den då det tidsbegränsade förbehållet är aktuellt skall ett underhållsbidrag beräknat enligt vanliga regler gälla.

Har en tidsbegränsning gjorts bör möjligheterna till fortsatt nedsättning härefter bedömas mycket restriktivt. Avsikten är ju att föräldern skall anpassa sin ekonomiska situation till sitt försörjningsansvar. Denna effekt kan inte nås om det inte från början står klart att ett fortsatt beaktande av utgiften knappast kan komma att ske efter den angivna tiden.

Lånekostnader kan ofta avse en begränsad tid men de kan naturligtvis också vara av mer varaktig karaktär. Så är ofta fallet med studieskulder. Vid bedömningen av om en utgift skall anses vara av det ena eller andra slaget kan det vara lämpligt att utgå från den tidsfrist efter vilken ett underhållsbidrag fritt kan omprövas. En tidsbegränsad utgift skulle då vara en utgift som inte bedöms vara aktuell under en längre tidsperiod än - med utredningens förslag - fyra år.

Bedöms utgiften vara av mera långvarigt slag får underhållsbidraget i stället jämkas när och om utgiften upphör.

En ordning med tidsbegränsade förbehåll ställer krav på tydliga domar där man direkt kan utläsa vilka kostnader som beaktats och för vilken tid de beaktats.

7 kap. 4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om den bidragsansvariges rätt till avdrag på underhållsbidrag för sina egna utgifter för barnet.

I *första stycket* har gjorts en ändring. Ändringen gäller kravet på att barnets vistelse skall ha varat under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn för att umgängesavdrag skall få göras. Detta krav har nu tagits bort och ersatts av kravet på att vistelsen skall omfatta minst sex hela dygn under en kalendermånad (se vidare avsnitt 12.4).

Är denna förutsättning uppfylld, räknas avdraget på varje fullbordat dygn av barnets vistelse. Med ett dygn avses alltjämt tiden mellan kl. 0.00 och kl. 24.00.

7 kap. 8 §

Paragrafen behandlar preskription av rätten till underhållsbidrag som inte har blivit fastställt. Ändringen innebär att domstolen kan fastställa att underhållsbidrag skall utgå retroaktivt i högst fem år, om den bidragsansvarige inte går med på längre tid (se även avsnitt 21.6). Tiden är i dag tre år.

Avsikten är inte att möjligheten att döma ut retroaktiva underhållsbidrag inom den ram som lagen medger skall tillämpas restriktivt. I princip bör underhållsbidrag för förfluten tid prövas mot de omständigheter som förelåg under den tid som bidragsskyldigheten avser. Risken för att detta skulle leda till en oskäligt betungande underhållsskyldighet motverkas naturligen av att domstolen gör en sammanfattande bedömning av samtliga relevanta omständigheter. Därvid beaktas bl.a. den bidragsansvariges förmåga att betala ett belopp för förfluten tid eventuellt tillsammans med underhållsbidrag för framtiden. Samtidigt måste man beakta att den bidragsansvarige normalt sett har haft möjlighet att vid planeringen av sin ekonomi sätta av pengar för sitt barns underhåll.

Jämför rättsfallen NJA 1991 s. 503 och 1985 A 8.

7 kap. 9 §

Genom en ändring i *första stycket* förlängs preskriptionstiden för fordringar på underhållsbidrag som blivit bestämda genom dom eller avtal från fem till tio år. Se vidare avsnitt 21.6.

I övrigt har endast mindre språkliga ändringar gjorts.

7 kap. 10 §

I paragrafen finns bestämmelser om jämkning och omprövning av domar och avtal om underhåll.

I *första stycket* har domstolarnas möjligheter att jämka en dom eller ett avtal för förfluten tid vidgats (se även avsnitt 14.3.2). För tid innan talan väckts får jämkning göras på så sätt att obetalda bidrag sätts ned eller tas bort eller, vilket är en nyhet, på så sätt att underhållsbidrag (vare sig det är betalt eller inte) höjs.

Det är således alltjämt inte möjligt att helt eller delvis sätta ned underhållsbidrag som redan betalats. Har barnet en gång fått sitt underhållsbidrag för förfluten tid, behöver det alltså inte heller i framtiden befara att på grund av ändrade förhållanden få betala tillbaka något av det bidrag som det fått.

Möjligheten att för förfluten tid jämka ett underhållsbidrag uppåt på grund av ändring i förhållandena bör användas med viss återhållsamhet. Den kan t.ex. utnyttjas när de ändrade ekonomiska förhållanden som ger rätt till jämkning har förelegat en tid men den bidragsansvarige dröjt med att underrätta barnet om sin förbättrade ekonomi. Ingenting hindrar att jämkning bara avser förfluten tid. Enbart det förhållandet att den bidragsansvarige när talan prövas har en förbättrad ekonomisk situation bör inte leda till att underhållsbidraget för förfluten tid höjs. Underhållsbidragets storlek bör nämligen i princip prövas mot bakgrund av de ekonomiska förhållanden som förelåg vid den tid som bidraget hänför sig till. Detta överensstämmer med vad som normalt gäller vid *nedsättning* av underhållsskyldigheten för förfluten tid (prop. 1978/79:12 s. 171).

Vid retroaktiva sänkningar gäller i dag att förändringen skall vara av något så när stor betydelse och inte endast tillfällig. Detta bör även gälla vid retroaktiva höjningar.

I fråga om rätten till s.k. umgängesavdrag följer av 7 kap. 4 § andra stycket FB att domstolen för tid innan talan har väckts i princip inte kan ändra villkoren för rätten till avdrag på underhållsbidrag ens på det sättet att en ökad avdragsrätt medges beträffande bidrag som utestår obetalda. Om domstolen för förfluten tid genom jämkning höjer underhållsbidraget, kommer umgängesavdraget - om det utgör en kvotdel av underhållsbidraget - att öka till beloppet. Någon ändring i villkoren för avdragsrätten enligt 7 kap. 4 § andra stycket FB är det inte fråga om i ett sådant fall.

Innebörden av ändringen i *tredje stycket* är att ett underhållsbidrag kan omprövas fritt efter fyra år, dvs. utan att parten behöver åberopa att förhållandena har ändrats. Och även om förhållandena skulle ha ändrats, behöver domstolen inte ange det som grund för den nya domen. Se även avsnitt 14.3.1.

Den nya regleringen innebär inte att domstolarna skall vara mera restriktiva vid bedömningen av om förhållandena har ändrats på ett sådant sätt att det är befogat att bidraget jämkas.

Se även kommentaren till 7 kap. 20 §.

7 kap. 14 §

Angående ändringen i *första stycket* hänvisas till kapitel 7.

Det helt övervägande antalet ungdomar avslutar inte sin skolgång före vårterminen det år de fyller 19. Underhållsbidrag bör därför som regel inte fastställas för kortare tid. Detta framgår av paragrafens *tredje stycke*. Se även avsnitt 10.6.4.

7 kap. 20 §

Paragrafen är ny. Den ålägger föräldrar och barn att hålla varandra informerade om sådana omständigheter som har betydelse för underhållsskyldigheten. I detta ligger att det skall vara fråga om uppgifter av en viss beskaffenhet. En förälder kan inte med stöd av bestämmelsen kräva ständig information om varje händelse i barnets eller den andra förälderns liv. Bestämmelsen avser mera betydelsefulla omständigheter och endast sådana som påverkar de ekonomiska förhållandena. När underhållsbidraget har fastställts kan ledning härvid hämtas från vad som gäller beträffande jämkning vid ändrade förhållanden.

Upplysningsskyldigheten gäller såväl i samband med att underhållsbidraget skall fastställas som när det redan har fastställts. Har underhållsskyldigheten fastställts gäller upplysningsskyldigheten endast ändrade förhållanden.

Som exempel på omständigheter som kan ha betydelse för underhållsskyldigheten kan nämnas att boföräldern eller den bidragsansvarige har fått ytterligare ett barn. Har föräldern gift sig eller fått barn kan detta påverka underhållsskyldigheten genom ändrade bostadskostnader och ändrat normalbelopp. Å andra sidan kan det vara så att vissa omständigheter som tidigare förelegat upphört; en förälder kan t.ex. ha skilt sig. Vid sidan av (ändrade) familjeförhållanden har givetvis inkomster och inkomständringar hos den bidragsansvarige och hos boföräldern betydelse för underhållsbidragets storlek. Även mindre inkomständringar som var och en för sig är så liten att upplysningsskyldigheten inte aktualiseras kan sammantagna ha sådan betydelse att upplysningsskyldighet inträder. Vad gäller barnet aktualiseras upplysningsskyldigheten bl.a. om barnet börjar arbeta och hans eller hennes behov av underhåll från föräldrarna därigenom minskar eller helt faller bort. Är barnet över 18 år påverkas underhållsskyldigheten av om barnet går i skolan eller inte.

I händelse av oenighet om vilka upplysningar som bör lämnas, är det den som har att lämna upplysningen som ytterst får bestämma. Någon möjlighet att få detta ställningstagande överprövat finns inte. Upplysningsskyldigheten är inte heller direkt sanktionerad. Underlåtenheten att lämna upplysningar kan emellertid beaktas i de fall där det blir fråga om att jämka ett underhållsbidrag för förfluten tid. Detta gäller båda när det är fråga om att höja ett underhållsbidrag som när det är fråga om att sänka eller helt ta bort ett obetalt underhållsbidrag för tid innan talan väckts. I de fall en höjning av underhållsbidraget aktualiseras

och grunden för denna är den bidragsansvariges goda ekonomi blir det av intresse huruvida den bidragsansvarige har fullgjort sin informationsskyldighet. I de fall en sänkning eller ett borttagande av underhållsbidrag för förfluten tid aktualiseras och grunden är barnets (minskade) behov av underhåll eller boförälderns goda ekonomi blir det av intresse huruvida barnet och boföräldern har fullgjort sin upplysningsskyldighet.

I de fall barnet inte har fyllt 18 år får den bidragsansvarige fullgöra sin upplysningsskyldighet gentemot den som enligt 7 kap. 2 § tredje stycket FB är behörig att företräda barnet i frågor om underhållsbidrag. Står barnet under föräldrarnas gemensamma vårdnad företräds barnet av den förälder som barnet bor hos (NJA 1985 s. 387).

Upplysningsskyldigheten skall fullgöras självmant. Det är alltså inte fråga om en skyldighet att lämna information först sedan någon annan tagit initiativ.

Upplysningsskyldigheten behandlas även i avsnitt 15.4.

Övergångsbestämmelser

Enligt *punkt 1* träder i princip alla de ändringar som föreslås i kraft den 1 januari 1997.

Övergångsbestämmelserna innebär att de nya bestämmelserna om underhåll m.m. i princip skall tillämpas från ikraftträdandet.

Detta innebär inte att man skall ompröva de underhållsbidrag som är fastställda när ändringarna träder i kraft utan endast att de nya reglerna i princip gäller när underhållsbidrag skall fastställas eller omprövas efter den 1 januari 1997.

Övergångsreglerna innebär vidare att en förälder inte kan kräva att den andra föräldern tar del i resekostnader som har uppkommit före ikraftträdandet, om inte skyldighet härtill har förelegat redan tidigare t.ex. på grund av en överenskommelse mellan föräldrarna. Inte heller kan en bidragsansvarig förälder kräva umgängesavdrag enligt de nya bestämmelserna om umgänget har ägt rum före ikraftträdandet.

Vad gäller de ärenden om underhåll till barn som kommunerna handlägger vid ikraftträdandet innebär regleringen att kommunens skyldigheter att handlägga dessa faller bort. Denna reglering motiveras av att de som handlägger dessa ärenden på kommunerna i annat fall hade måst sätta sig in i de nya reglerna för hur underhållsbidrag skall beräknas.

De ärenden som är aktuella på kommunerna bör vid ikraftträdandet överlämnas till försäkringskassan för fortsatt handläggning. De enskilda måste givetvis informeras om att så kommer att ske.

Eftersom socialnämndens rätt att föra talan för barn inte övergår till försäkringskassorna har under punkt 1 tagits in en bestämmelse som innebär att socialnämnden alltjämt har rätt att företräda barn i mål som anhängiggjorts i domstol före ikraftträdandet.

Preskriptionstiden för fordringar på underhållsbidrag är f.n. fem år. Enligt förslaget kommer en tioårspreskription att gälla. Fordringar som en gång har preskriberats skall naturligtvis inte träffas av förlängningen.

Förlängningen av preskriptionstiden från tre till fem år som trädde ikraft den 1 januari 1995 omfattar underhållsbidrag för vilka den ursprungliga förfallodagen inträtt den 31 december 1991 eller senare. Det blir också dessa fordringar som kommer att omfattas av den ytterligare förlängning som nu föreslagits. Detta framgår av *punkt 2*.

I *punkt 3* föreskrivs att mål om underhåll som inletts i en domstol före ikraftträdandet i sak prövas enligt äldre bestämmelser.

Enligt *punkt 4* gäller för bidragsskyldighet som bestämts enligt äldre lag de nya bestämmelserna, när det är fråga om jämkning eller omprövning. Det betyder att bestämmelserna i 7 kap. 10 § i den nya lydelsen tillämpas även på domar som meddelats före ikraftträdandet och på avtal som slutits före nämnda tidpunkt. Denna punkt innebär också att de nya föreskrifterna i 7 kap. 3 § blir tillämpliga.

I praktiken innebär regleringen bl.a. att underhållsbidrag som bestämts den 31 december 1992 eller tidigare fritt får omprövas när den nya regleringen träder i kraft.

Har ett mål om jämkning eller omprövning väckts före ikraftträdandet gäller dock 7 kap. 10 § i dess äldre lydelse.

Såvitt gäller underhåll som avser tid före ikraftträdandet får för tiden innan talan väckts jämkning mot parts bestridande ske endast på så sätt att obetalda bidrag sätts ned eller tas bort. Den nu införda möjligheten att höja underhållsbidrag för förfluten tid gäller alltså inte beträffande underhållsbidrag som belöper på tiden före ikraftträdandet.

Den omständigheten att underhållsbidrag enligt utredningens förslag skall bestämmas enligt andra regler innebär inte att förhållandena ändrats på ett sådant sätt som avses i 7 kap. 10 § första stycket FB.

Enligt utredningens förslag skall talan om underhållsbidrag för förfluten tid inte kunna bifallas för längre tid tillbaka än fem år, räknat från den dag då talan väcktes. I dag gäller en tid av tre år. Har rätten att få bidraget fastställt för förfluten tid gått förlorad före ikraftträdandet den 1 januari 1997 bör rätten givetvis inte återinträda till följd av den nya regleringen. Detta tas upp i *punkt 5*.

Övergångsregeln innebär i praktiken att den nya bestämmelsen kommer att bli tillämplig på underhållsbidrag som hänför sig till den 31 december 1993 eller senare.

Är ett mål anhängigt vid ikraftträdandet gäller 7 kap. 8 § i dess äldre lydelse.

I *punkt 6* föreskrivs att i de fall underhållsskyldigheten till ett barn som fyllt 18 år upphört till följd av den s.k. avbrottsregeln så återinträder inte underhållsskyldigheten till följd av att denna regel nu har tagits bort.

27.2 Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken

14 kap. 12 §

Paragrafen anger i vilka fall ett mål får avgöras utan huvudförhandling. *Andra stycket* är nytt.

För en närmare kommentar hänvisas till vad som sägs beträffande 6 kap. 17 § FB. Möjligheten att avgöra tvistiga frågor om underhållsbidrag på handlingarna gäller dock här även underhållsbidrag till make.

27.3 Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken

4 kap. 1 a § (prop. 1994/95:49)

Enligt den ändring som föreslås i *andra stycket* får utmätning inte ske för underhållsbidrag till barn enligt FB sedan tio år har förflutit från den ursprungliga förfallodagen.

Ändringen är en konsekvens av förslaget att förlänga preskriptionstiden för underhållsbidrag enligt FB.

27.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

8 kap. 2 §

Ändringen i *andra stycket* är en följd av att den s.k. avbrottsregeln i 7 kap. 1 § FB har tagits bort. Beträffande denna ändring hänvisas till kommentaren till denna paragraf.

Sista meningen i *tredje stycket* har tagits bort eftersom möjligheterna till studielån upphörde den 1 juli 1992.

27.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:143) om bidragsförskott

1 a §

Paragrafen är ny och innehåller presumtionsregler.

Enligt bestämmelsen i paragrafens *första stycke* anses makar bo varaktigt tillsammans med sina gemensamma barn om sökanden inte visar annat. Det åligger alltså sökanden att i de fall barnets föräldrar är gifta med varandra visa att den underhållsbidragsansvariga föräldern och barnet inte bor varaktigt tillsammans.

Det förtjänar att påpekas att den omständigheten att föräldrarna är gifta och sammanbor i sig inte utgör något hinder mot bidragsförskott. Det avgörande för rätten till bidragsförskott är att den bidragsansvariga föräldern inte varaktigt sammanbor med barnet. Om en av föräldrarna är ensam vårdnadshavare för barnet kan förskott lämnas även om föräldrarna sammanbor; detta förutsatt att barnet inte bor tillsammans med dem, eller rättare, med den bidragsansvarige.

En grupp som i detta sammanhang kan finnas anledning att uppmärksamma särskilt är de fall där föräldrarna inte ansökt om äktenskapsskillnad trots att det gått en förhållandevis lång tid sedan den påstådda separationen.

Bestämmelserna i paragrafens *andra stycke* innebär att barnet skall anses bo varaktigt tillsammans med den bidragsansvariga föräldern om barnet och föräldern är folkbokförda på samma adress. I dessa fall blir det den sökandes sak att visa att något varaktigt sammanboende i lagens mening inte föreligger.

Förmår sökanden inte visa att något varaktigt sammanboende inte föreligger skall bidragsförskott vägras eller dras in.

Se även avsnitt 18.6.4.1.

1 b §

Paragrafen är ny. Enligt bestämmelserna i paragrafen åligger det sökanden att i vissa situationer - när uppgifter har framkommit som gör det sannolikt att barnet och den bidragsansvariga föräldern varaktigt bor tillsammans - styrka sin rätt till bidragsförskott, dvs. att visa att något varaktigt sammanboende inte föreligger (se även avsnitt 18.6.4.2). Förmår sökanden inte göra detta skall ansökan om bidragsförskott avslås eller bidragsförskottet dras in.

Får försäkringskassan sådana upplysningar att det är sannolikt att ett sammanboende föreligger bör kassan kontakta sökanden för att utreda förhållandena. Det ligger i sakens natur att kassan härvid kan och bör ålägga sökanden att inkomma med uppgifter för att rätten till bidragsförskott skall kunna utredas.

2 §

Första stycket ersätter nuvarande 2 § a).

Bestämmelsen om att bidragsförskott inte lämnas om boföräldern uppenbarligen utan giltigt skäl underlåter att vidta eller medverka till åtgärder för att få *faderskapet* till barnet fastställt har utgått. Samtidigt har kravet skärpts på att boföräldern skall vidta eller medverka till åtgärder för att få *underhållsbidraget* fastställt. Ett sätt att underlåta detta kan vara att vägra att uppge vem fadern är eller kan vara. Avsikten med ändringen är inte att man i praxis skall ställa större krav på boförälderns medverkan till att faderskapet fastställs. Däremot sätts de rent ekonomiska frågorna i fokus på ett annat sätt än i dag och vad gäller dessa ställs större krav.

Av andra meningen i första stycket framgår att bidragsförskott om det föreligger synnerliga skäl lämnas även om boföräldern underlåter att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidraget till barnet fastställt.

Att en boförälder underlåter att medverka till åtgärder för att få underhållsbidraget fastställt kan ha många orsaker. En sådan kan vara att boföräldern vill skydda den bidragsansvariga föräldern eller dennas familj. I sådana fall föreligger inte synnerliga skäl och bidragsförskott bör inte lämnas. Om boförälderns bristande aktivitet däremot beror på t.ex. att detta bedöms vara det bästa för barnet kan synnerliga skäl i vissa fall föreligga. Här avses då bl.a. fall där det föreligger risk för att barnet eller boföräldern kommer att utsättas för fysiska övergrepp, t.ex. misshandel, från den bidragsansvarige. Också övergrepp som enbart är av psykisk natur måste beaktas. Vidare måste även risken för sådana övergrepp som består i att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar beaktas. Det kan också förekomma fall där det finns anledning att anta att åtgärder för att få underhållsbidraget fastställt skulle vara till men för barnet på annat sätt eller utsätta boföräldern för hälsofarliga påfrestningar. Också i sådana fall bör synnerliga skäl för att lämna bidragsförskott anses föreligga. Se även avsnitt 17.2.4.

Paragrafens *andra stycke* c) tar sikte på barn som genom egna inkomster m.m. helt försörjer sig själva och därför saknar rätt till underhåll enligt 7 kap. 1 § FB. Dessa barn skall inte heller ha rätt till bidragsförskott. Angående detta förslag se även avsnitt 16.5.4.2.

I övrigt har endast en språklig ändring i nuvarande 2 § b) gjorts.

3 §

I paragrafens *första stycke* har den ändringen gjorts att bidragsförskott inte lämnas för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden (se även kapitel 20). I dag gäller en tid på tre månader.

4 §

Andra stycket har ändrats som en följd av den föreslagna begränsningen i rätten till utfyllnadsbidrag.

4 a §

I paragrafen, som är ny, ges bestämmelser om minskning av det s.k. utfyllnadsbidraget.

Andra stycket innehåller bestämmelser om minskning av utfyllnadsbidraget vid olika inkomstnivåer.

I *sjunde stycket* har tagits in en hänvisning till lagen (1993:737) om bostadsbidrag. Härigenom uppnår man att beräkning av bidragsgrundande inkomst i de båda lagarna görs på i stort sett samma underlag, vilket underlättar administrationen och kontrollen.

I paragrafens *åttonde stycke* anges att den del av barnets inkomst som överstiger ett basbelopp skall räknas in i den bidragsgrundande inkomsten. Det barn som avses är det barn ärendet om bidragsförskott gäller. Övriga barn som bor tillsammans med boföräldern omfattas alltså inte av bestämmelsen i detta stycke.

Fjärde och femte styckena reglerar förändringen av inkomsten i förhållande till om boföräldern eller dennes make mottar underhållsbidrag resp. de fall där boföräldern eller dennes make bidrar till försörjningen av eget barn. En familj kan ju såväl motta som betala underhållsbidrag som försörja egna barn i hemmet. En boförälder som bildar ny familj med en underhållsbidragsansvarig förälder och skaffar barn tillsammans med denne är ett exempel.

När det i det fjärde stycket talas om underhållsbidrag avses även de fall där underhållsbidraget förskotteras av det allmänna genom bidragsförskottssystemet.

När det i femte stycket talas om att boföräldern bidrar till försörjningen av eget barn avses *andra* barn än det barn som bidragsförskottsärendet gäller. Detta barn har redan beaktats när inkomstgränserna bestämts.

I de fall boföräldern och dennes make har ett gemensamt barn innebär bestämmelsen att de från sina resp. inkomster får dra av ett halvt basbelopp var.

I fjärde stycket anges att barnpension skall räknas in i inkomsten. Som redovisats i den allmänna motiveringen bör barnpension jämställas med underhållsbidrag vid inkomstprövningen. Att låta barnpension räknas in i inkomsten är en konsekvens av förslaget att underhållsbidrag skall räknas med i inkomsten.

I *tredje stycket* har intagits en regel om att en makes inkomster skall räknas in i den bidragsgrundande inkomsten endast med halva beloppet. Som framgår av den allmänna motiveringen har denna särreglering samband med att ny partner oftast har en mycket begränsad skyldighet att svara för underhåll åt en makes barn. I de fall maken bidrar till eget barns underhåll eller mottar underhållsbidrag beaktas dessa poster innan halveringen görs.

Bestämmelsen tar i första hand sikte på s.k. styvförälder. Den omfattar emel-

lertid även barnets andra förälder. I de fall boföräldern ensam har vårdnaden om barnet är det nämligen inget hinder mot att bidragsförskott lämnas att föräldrarna lever tillsammans; detta förutsatt att barnet inte bor tillsammans med dem.

Paragrafen innefattar också en presumtionsregel. Enligt den anses makar leva tillsammans om sökanden inte visar annat. Avsikten är alltså inte att makens inkomst skall beaktas om makarna flyttat isär. Presumtionsregeln har sin motsvarighet i 8 § lagen om bostadsbidrag.

I *sjätte stycket* föreskrivs att man och kvinna som lever tillsammans i vissa fall jämställs med makar. En motsvarande bestämmelse finns i 3 § lagen om bostadsbidrag som försäkringskassorna är väl insatta i. Bestämmelsen är enkel att tillämpa. Regleringen innebär att även styvförälder som inte är underhållsskyldig enligt FB beaktas.

Bestämmelsen påverkar inte de grundläggade bestämmelserna i FB om styvförälders underhållsskyldighet utan innebär endast att styvförälders inkomster får betydelse när stödet från det allmänna bestäms.

I de fall bidragsförskott beviljas innan något underhållsbidrag fastställts har hela bidragsförskottet karaktär av utfyllnadsbidrag. Hela förskottet kommer alltså att falla in under spärregeln. När underhållsbidraget senare fastställs får försäkringskassan räkna om utfyllnadsbidraget för förfluten tid och betala ut det belopp som innehållits för mycket.

I 12 och 13 §§ BFL finns bestämmelser om anmälningsskyldighet och återbetalningsskyldighet.

I 12 § BFL föreskrivs att den som uppbär bidragsförskott för barnet är skyldig att ofördröjligen till försäkringskassan anmäla sådana omständigheter som kan påverka rätten till och storleken av bidragsförskottet. Bestämmelsen gäller även sådana omständigheter som kan påverka den bidragsgrundande inkomsten enligt 4 a § BFL.

Enligt 13 § BFL är den som uppburit bidragsförskott obehörigen eller med för högt belopp skyldig att betala tillbaka det i vissa situationer. Att någon har uppburit utfyllnadsbidrag utan att ha rätt till det enligt 4 a § BFL bör innebära att han eller hon har uppburit bidragsförskott obehörigen. Återbetalningsbestämmelsen är alltså tillämplig.

Skälen för den föreslagna spärregeln framgår av den allmänna motiveringen (kapitel 16).

5 §

Ändringen är en följd av att nuvarande 4 a § i utredningens förslag motsvaras av 4 b §.

7 §

Ändringarna är en följd av att nuvarande 2 § b) och c) i utredningens förslag motsvaras av 2 § andra stycket a) och b).

12 §

Andra stycket är nytt. Det innehåller bestämmelser om barns och föräldrars upplysningsskyldighet.

I de fall bidragsförskott lämnas skall den upplysningsskyldighet som ålagts föräldrarna och barnet i 7 kap. 20 § FB även fullgöras gentemot försäkringskassan.

Genom att försäkringskassan betalar ut bidragsförskott har kassan ett intresse av att få information om såväl föräldrarnas som barnets ekonomi i den mån underhållsskyldigheten berörs. Eftersom kassan inträtt i barnets rätt till underhållsbidrag har kassan naturligtvis ett intresse av att få vetskap om förbättringar i den bidragsansvariges ekonomi så att kassan kan ta ställning till om den bör agera för att få underhållsbidraget höjt. Även en förändring av barnets behov t.ex. en högre barnomsorgskostnad eller en försämring av boförälderns ekonomi kan emellertid påverka underhållsbidragets storlek och därmed även kassans möjligheter till återkrav gentemot den bidragsansvarige.

Att upplysningsskyldigheten skall fullgöras *även* gentemot försäkringskassan innebär att den dessutom skall fullgöras gentemot barnet och den andra föräldern. Att den bidragsansvariga föräldern kan ha ett intresse av uppgiften även om bidragsförskott utgår är naturligt eftersom denna förälders försörjningsansvar kan påverkas. Även barnet kan emellertid ha ett intresse att bli underrättad t.ex. för att få möjlighet att kräva ett underhållsbidrag som överstiger bidragsförskottsnivån.

Upplysningsskyldigheten bygger på 7 kap. 20 § FB. Den är inte sanktionerad.

12 a §

Paragrafen är ny. För att undvika alltför ofta återkommande justeringar av utfyllnadsbidraget (till följd av den föreslagna begränsningsregeln i 4 a §) med små belopp föreslås att ändringar av utfyllnadsbidraget får underlåtas om ändringen i den bidragsgrundande inkomsten endast skulle påverka utfyllnadsbidraget med 100 kr.

15 §

I paragrafens *andra stycke* har en redaktionell ändring gjorts.

Även *tredje stycket* har ändrats. Detta medför att den bidragsansvariges återbetalningsskyldighet för utgivna bidragsförskott skall reduceras när barnet har

vistats hos honom eller henne i sådan utsträckning att rätt till avdrag enligt 7 kap. 4 § första stycket FB har uppkommit.

16 §

I 16 § har bestämmelser om förseningsavgifter införts (se även avsnitt 23.6.3 och 23.7). Regleringen kräver åtminstone delvis lagform och den har därför tagits in i BFL.

Betalar den bidragsansvarige inte fastställt underhållsbidrag som svarar mot bidragsförskottet till försäkringskassan i rätt tid utgår en förseningsavgift på 150 kr. Om beloppet fortfarande inte är betalat efter 30 dagar utgår ytterligare en förseningsavgift på 150 kr.

Förseningsavgifterna är frikopplade från inbetalningskorten och betalningsanmaningarna. Betalas underhållsbidraget inte i rätt tid skall den bidragsansvarige alltså påföras en förseningsavgift även om han eller hon inte tillsänts eller inte har mottagit något inbetalningskort eller någon betalningsanmaning.

Betalning till försäkringskassan skall enligt 16 § BFL ske allteftersom underhållsbidraget förfaller till betalning. Normalt skall underhållsbidrag betalas i förskott för kalendermånad. Underhållsbidraget anses i sådana fall betalat i rätt tid om pengarna överlämnas senast den sista dagen i månaden. När försäkringskassan har förskotterat underhållsbidraget förekommer det i praktiken aldrig att bidraget betalas i reda pengar. Om den bidragsansvarige sätter in pengarna på RFV:s postgirokonto bör betalningen anses ha skett den dag inbetalningen bokfördes av postgirot (NJA 1988 s. 312 och NJA s. 366).

Vid vilken tidpunkt betalningen skall ske kan emellertid påverkas av att kassan har medgett den bidragsansvarige anstånd med betalningen. I sådana fall blir den rätta dagen för betalningen den senare dag kassan bestämt. I sådana fall påförs förseningsavgiften först om föräldern försummar denna senare betalningsdag.

Förseningsavgifterna tar sikte på löpande underhållsbidrag som inte betalas i rätt tid. En bidragsansvarig som t.ex. endast har skulder för äldre obetalda underhållsbidrag skall alltså inte påföras några förseningsavgifter. Förseningsavgifter för de obetalda underhållsbidragen har ju - när systemet med förseningsavgifter genomförts fullt ut - en gång i tiden redan påförts i anslutning till den tidpunkt då bidraget rätteligen skulle ha betalats.

I de fall den bidragsansvarige har flera barn som får bidragsförskott skall endast en förseningsavgift påföras om betalning inte sker i rätt tid; detta förutsatt att de olika bidragen skall betalas på samma dag. Meningen är alltså inte att kassan skall påföra den bidragsansvarige en förseningsavgift för varje barn vars underhållsbidrag inte betalas i rätt tid.

I de fall där den bidragsansvarige dels skall betala löpande underhållsbidrag, dels har en skuld för äldre obetalda underhållsbidrag till försäkringskassan kommer avräkningsreglerna ofta att innebära att en förseningsavgift kommer att

påföras den bidragsansvarige. En frivillig betalning som inte riktats avräknas nämligen i första hand på det belopp som stått ute längst.

I samband med att den bidragsansvarige underrättas om att bidragsförskott beviljats bör han eller hon upplysas om förseningsavgifterna. Upplysningar om dessa bör naturligtvis också tas in i inbetalningskortets upplysningsdel och i betalningsanmaningen.

Den bidragsansvarige skall underrättas om beslut där han eller hon påförts en förseningsavgift. Ett beslut om förseningsavgift har dock inte ansetts ha sådan betydelse att det behöver delges. Tiden för överklagande räknas från den dag då den bidragsansvarige bevisligen fick del av beslutet.

Eftergift regleras i 18 § BFL. Av paragrafen i den av utredningen föreslagna lydelsen framgår att den är tillämplig även på förseningsavgifterna.

I fjärde stycket har föreskrivits att beslutet om förseningsavgift får verkställas (3 kap. 1 § första stycket 6 UB) och att det får ske utan hinder av att beslutet inte har vunnit laga kraft (3 kap. 23 § andra stycket UB).

18 §

Paragrafen har ändrats så att även förseningsavgifterna omfattas av eftergiftsmöjligheterna.

Försäkringskassan får alltså efterge det allmännas fordran på underhållsbidrag och det allmännas fordran på förseningsavgifter.

Att punkt 1 hänför sig till eftergift av fordran på underhållsbidrag ligger i sakens natur.

Om försäkringskassan beslutar att efterge en fordran på underhållsbidrag bör försäkringskassan samtidigt pröva om den på underhållsbidraget belöpande förseningsavgiften bör efterges. Försäkringskassan får besluta om eftergift även utan ansökan. Detta framgår av RFV:s kungörelse med föreskrifter för verkställigheten av BFL, FBFL och SBAL.

Se även avsnitt 24.5.4.3.

22 §

I paragrafen behandlas bl.a. beslutsbehörigheten inom försäkringskassan i ärenden om eftergift av återkrav för utgivna bidragsförskott. Ändringen innebär att dessa ärenden normalt skall avgöras av tjänstemän. Från denna huvudregel görs två undantag. Ärendet skall avgöras av socialförsäkringsnämnden, om det innfattar en skälighets- eller bedömningsfråga av väsentlig ekonomisk betydelse för den bidragsansvarige eller om det av något annat särskilt skäl bör prövas i nämnden. Förslaget överensstämmer i huvudsak med 2 kap. 4 § andra och tredje punkterna taxeringslagen (1990:324).

Det nuvarande första stycket har delats upp i två stycken. De nuvarande andra

och tredje styckena har blivit paragrafens tredje och fjärde stycken.

Skälen för den föreslagna ändringen framgår av de allmänna motiven (avsnitt 19.2).

Övergångsbestämmelser

Punkt 1 innebär att den föreslagna begränsningen i rätten till utfyllnadsbidrag kommer att bli tillämplig även i pågående bidragsförskottsärenden. Det får ankomma på försäkringskassorna att infordra de uppgifter som behövs för att kontrollera om utgående bidrag skall reduceras eller helt falla bort.

27.6 Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1973:349)

7 kap. 7 c §

I paragrafen ges bestämmelser om barntillägget i det särskilda vuxenstudiestödet.

Femte stycket, som är nytt, innebär att försäkringskassan kan begära att barntillägget betalas ut till kassan i stället för till den studerande när bidragsförskott eller förlängt bidragsförskott lämnas till barnet.

Möjligheten är avsedd att användas i de fall där den studerande är skyldig att betala underhållsbidrag till försäkringskassan enligt 16 § BFL men inte använder barntillägget för att fullgöra denna skyldighet.

Försäkringskassans möjligheter att få barntillägget utbetalat till sig begränsar sig givetvis till den del av barntillägget som svarar mot försäkringskassans fordran för förskotterade underhållsbidrag.

Överstiger barntillägget det fastställda löpande underhållsbidraget och har den studerande inte några skulder till kassan för äldre obetalda underhållsbidrag kan barntillägget överstiga det belopp som skall betalas ut till försäkringskassan. Detta överskjutande belopp skall betalas ut till den studerande.

Försäkringskassan fördelar och avräknar barntillägget på samma sätt som en frivillig betalning av förskotterat underhållsbidrag.

Genom hänvisningen i 2 § lagen om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa kommer den föreslagna regleringen att gälla även barntillägget i det särskilda vuxenstudiestödet för arbetslösa.

Den allmänna bakgrunden till förslaget framgår av avsnitt 24.1.

I *sjätte stycket* finns bestämmelser om överklagande m.m. av en försäkringskassas beslut om att begära att barntillägget skall betalas ut till kassan.

Eftersom den sakliga prövningen av frågan ligger på försäkringskassan är det naturligt att försäkringskassans beslut får överklagas.

27.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:1095) om förlängt bidragsförskott för studerande

2 §

Ändringen i *första stycket* är en följd av att den s.k. avbrottsregeln tagits bort i 7 kap. 1 § FB. Beträffande denna ändring hänvisas till kommentaren till detta lagrum.

Sista meningen i första stycket har tagits bort eftersom möjligheterna till studielån upphörde den 1 juli 1992.

I *andra stycket* har den ändringen gjorts att förlängt bidragsförskott inte lämnas för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden. I dag gäller en tid på tre månader.

4 §

Beträffande ändringarna hänvisas till kommentaren till 2 § BFL.

5 §

Ändringen är en följd av att 4 a § BFL i utredningens förslag betecknas 4 b §.

5 a §

I paragrafen, som är ny, ges bestämmelser om minskning av det s.k. utfyllnadsbidraget. Angående innehållet i paragrafen hänvisas till kommentaren till 4 a § BFL.

10 §

Andra stycket är nytt.

Beträffande detta kan hänvisas till kommentaren till 12 § BFL.

12 §

Genom ändringen blir 1 a, 1 b och 12 a §§ BFL tillämpliga även beträffande förlängt bidragsförskott. Genom de hänvisningar som finns i paragrafen sedan tidigare blir även de ändringar som föreslagits i 15, 16, 18 och 22 §§ BFL tillämpliga. Beträffande innehållet i dessa paragrafer hänvisas till kommentaren till BFL.

27.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:1096) om särskilt bidrag till vissa adoptivbarn

3 §

I paragrafens *första stycke* har den ändringen gjorts att bidraget inte lämnas för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden (se även kapitel 20). I dag gäller en tid på tre månader.

Ändringen i *andra stycket* föranleds av att den s.k. avbrottsregeln i 7 kap. 1 § FB tagits bort. Beträffande denna ändring hänvisas till detta lagrum.

Sista meningen i andra stycket har tagits bort eftersom möjligheterna till studielån upphörde den 1 juli 1992.

7 §

Genom ändringen i 7 § har 2 § andra stycket c), 4 a § och 12 a § BFL gjorts tillämpliga även på det särskilda bidraget.

27.9 Förslaget till lag om skyldighet för de allmänna försäkringskassorna att hjälpa enskilda i frågor rörande underhållsbidrag till barn

Lagen reglerar försäkringskassornas skyldighet att erbjuda föräldrar och barn hjälp med att fastställa och jämka/ompröva underhållsbidrag till barn. Skyldigheten att lämna råd gäller alla som söker kassans råd.

Det ankommer på resp. försäkringskassa att avgöra hur verksamheten skall organiseras och hur skyldigheten att erbjuda rådgivning skall fullgöras. Verksamheten skall ske inom försäkringskassans egen organisation, men ingenting hindrar att exempelvis flera lokalkontor samarbetar i frågan.

Begär barnet eller den bidragsansvariga föräldern kassans hjälp skall kassan verka för att en överenskommelse i enlighet med bestämmelserna i FB nås. Naturligtvis föreligger det inte något tvång för den enskilde att utnyttja det bistånd kassan erbjuder eller att godta ett framräknat underhållsbidrag utan verksamheten bygger på frivillighet från den enskildes sida. Som framgått av den allmänna motiveringen bör en förutsättning för att rätthjälp skall beviljas i angelägenheter angående underhållsbidrag till barn i framtiden som huvudregel

vara att parterna först vänt sig till försäkringskassan för att få hjälp.

Kassans skyldighet är begränsad till att hjälpa till med att räkna fram underhållsbidraget utifrån de uppgifter som kassan har tillgång till eller får från parterna och att upprätta underhållsavtal. Försäkringskassorna skall alltså inte agera i en eventuell domstolsprocess om någon överenskommelse inte kan nås på frivillig väg.

Angående den allmänna bakgrunden till lagen hänvisas till kapitel 7.

1 §

I paragrafen anges att vad som i lagen sägs om vårdnadshavare gäller, i de fall då barnet står under vårdnad av båda föräldrarna, den av föräldrarna som varaktigt bor tillsammans med barnet.

Bestämmelsen får betydelse när det gäller att bestämma vilken försäkringskassa som skall lämna hjälpen.

2 §

Av paragrafen framgår bl.a. vilken försäkringskassa som skall lämna hjälp i frågor om underhållsbidrag till barn.

Regleringen innebär att samma försäkringskassa som fattar beslut om bidragsförskott enligt 5 § BFL skall lämna hjälp i frågor om underhållsbidrag.

De som kan begära hjälp är barnet eller den förälder som kan ha att betala underhållsbidrag. Vem som är behörig att företräda barnet i frågor om underhållsbidrag framgår av 7 kap. 2 § tredje stycket FB (om barnet står under föräldrarnas gemensamma vårdnad se NJA 1985 s. 387).

Kassans rådgivande verksamhet omfattar endast underhållsbidrag enligt bestämmelserna i 7 kap. FB. Föräldrar kan alltså inte kräva att kassan skall räkna fram underhållsbidrag med tillämpning av utländsk rätt, även om sådan i det enskilda fallet skulle vara tillämplig. Inte heller omfattar lagen fördelning av resekostnader och andra utgifter som föranleds av barnets behov av kontakt med en förälder som bor på annan ort än barnet.

3 §

Genom den hänvisning som i 2 § görs till 1 kap. 4 § AFL kommer folkbokföringen den 1 november föregående år att bli bestämmande för vilken försäkringskassa som skall lämna hjälpen. För att undvika att denna regel skall leda till praktiska problem i handläggningen i samband med flyttningar får den kassa hos vilken vårdnadshavaren/barnet skall/skulle vara inskriven uppdra åt en annan försäkringskassa att lämna hjälpen. Lämpligt är att försäkringskassan på den ort där vårdnadshavaren/barnet är bosatt lämnar hjälpen.

Särskilt yttrande

Av Susanne Billum, Sören Kindlund och Kurt Reimfelt

Som utredningen inledningsvis påpekar har regelsystemen för underhållsbidrag respektive bidragsförskott utretts flerfaldiga gånger utan att detta lett till några mera betydande förändringar i lagstiftningen. Utredningen har bl.a. mot den bakgrunden inte funnit det meningsfullt att ånyo ta upp en principiell diskussion av de strukturella problemen utan inriktat sitt arbete på en mera begränsad översyn av de berörda lagarna. Utredningen har i enlighet härmed utformat ett antal förslag avsedda att i vissa hänseenden förbättra de nuvarande systemens funktion och som det med några undantag knappast kan finnas några mera vägande invändningar emot. Utredningens förslag är avsiktligt försiktiga och ses som ett första steg i ett inte närmare specificerat förändringsarbete (avsnitt 1.6.1).

Enligt vår mening kan man emellertid inte undvika en principdiskussion av de båda regelsystemens struktur och inbördes relation om man verkligen vill komma till rätta med de allvarliga problem som tas upp i utredningens direktiv. Det är inte tillräckligt att överväga olika delfrågor var för sig. Det krävs en samlad analys och en helhetsstrategi. Den omständigheten att frågorna utretts och diskuterats många gånger tidigare ändrar inte detta förhållande. De långvariga och upprepade ansträngningarna att finna bättre modeller för samordning av de båda regelsystemen är snarast ett uttryck för insikten att det inte går att lösa problemen genom detaljförändringar inom ramen för en oförändrad grundstruktur.

Vi är samtidigt medvetna om att utredningsdirektiven ställt utredningen inför vissa svårigheter i det att direktiven utgår från att vissa grundprinciper i regelsystemen skall behållas, samtidigt som det efterfrågas en lösning på de problem som följer av att dessa principer är svåra att förena. Sålunda utgår direktiven från dels att underhållsbördan liksom nu skall fördelas mellan föräldrarna efter vars och ens förmåga, dels att utfyllnadsbidraget inom bidragssystemet skall

finnas kvar och som regel garantera den förälder barnet bor hos ett visst belopp per barn. Med dessa två förutsättningar finns ytterst begränsade möjligheter att göra något åt grundproblemet i bidragsförskottssystemet, nämligen att samhällsstödets storlek blir beroende av föräldrarnas inbördes ekonomiska relation och inte av om det finns något verkligt stödbehov eller hur stort detta är. Utredningen har heller inte kunnat finna någon annan lösning inom ramen för nuvarande system än att föreslå en spärregel för bidragsförskott till vårdnadshavare med tämligen höga inkomster. Det förslaget ändrar dock inte grundproblemet och medför dessutom ytterligare marginaleffekter för vårdnadshavarna.

Direktiven skulle emellertid inte ha hindrat en förutsättningslös diskussion av själva sammankopplingen av de båda regelsystemen för underhållsbidrag respektive bidragsförskott. Det är ju just denna sammankoppling som medför de största inkonsekvenserna, såsom att utfyllnadsbidraget automatiskt går upp i det fall underhållsbidraget går ned, oavsett om underhållsbidraget gått ned till följd av förbättrad ekonomi för vårdnadshavaren eller barnet. Vi anser att utredningen haft skäl att i vart fall undersöka förutsättningarna för att bryta denna automatik, och utforma de båda regelsystemen så att de kan fungera oberoende av varandra och styras av de hänsyn som skall vara vägledande för respektive system (en annan fråga blir då givetvis hur kriterierna för samhällsstödet i så fall skulle utformas). En sådan analys skulle även kunna läggas till grund för kommande bedömningar av olika sätt att åstadkomma besparingar inom bidragsförskottssystemet.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel - miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för
    redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på
    Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott,
    Del A och Del B. S.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott,
Del A och Del B. [26]

Kommunikationsdepartemntet

Samordnad och integrerad tågtrafik på
Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]

Finansdepartementet

Grön diesel - miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för
redovisning och betalning. [12]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM