

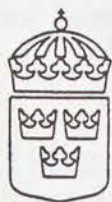
FÖRMÅNSSYSTEMET FÖR VÄRNPLIKTIGA M.FL.

*Betänkande av utredningen om
administration av familjebidragen m.m.*



SOU
1990: 26





Statens offentliga utredningar

1990:26

Försvarsdepartementet

Ref
4

Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl.

Betänkande av utredningen om administration av familjebidragen m. m.

Stockholm 1990

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

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast beställare inom regeringskansliet)

Omslagsillustration:
Per Jonebrink

NORSTEDTS TRYCKERI
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10538-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 7 april 1988 att uppdra åt kanslichefen Siv Helmer att överväga och lämna förslag till framtida administration av och ansvarsfördelning mellan olika myndigheter beträffande bidrag enligt familjebidragslagen (1978: 520).

Regeringen bemyndigade chefen för försvarsdepartementet att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt Siv Helmer.

Som sakkunnig förordnades fr. o. m. den 1 juni 1988 departementssekreteraren Kaj Persson och som experter fr. o. m. samma dag numera avdelningsdirektören Ingela Holmberg, avdelningsdirektören Ulf Skoglund, byråchefen Göran Smedmark, numera förbundsdirektören Hans Svensson, värnpliktige Anders Åkerblom och sekreteraren Bernt Öberg.

Som sekreterare åt utredaren förordnades fr. o. m. den 1 juni 1988 försäkringsrättsassessorn Ingrid Stenkula.

Regeringen beslutade den 15 december 1988 att uppdra åt utredningen att som en del av tidigare uppdrag överväga och föreslå förändringar av reglerna för bostadsbidrag och näringsbidrag enligt familjebidragslagen.

Regeringen beslutade därefter den 14 juni 1989 att uppdra åt utredningen att som en del av tidigare uppdrag överväga och lämna förslag till förändringar av systemet för värnpliktsförmåner enligt värnpliktsförmånsförordningen (1976: 1008) och familjebidragslagen (1978: 520). Utredningen skulle i detta sammanhang också granska försäkringsskyddet vid personskador för värnpliktiga samt lämna förslag till de förändringar som granskningen kunde föranleda.

Som sekreterare förordnades fr. o. m. den 15 augusti 1989 avdelningsdirektören Bernt Öström. Departementssekreteraren Anne Nilsson förordnades som sakkunnig fr. o. m. den 28 augusti 1989 och Kaj Persson entledigades den 31 augusti 1989 från sitt uppdrag. Fr. o. m. den 18 september 1989 förordnades värnpliktige Niclas Holmén och avdelningsdirektören Per Gunnar Skog som experter. Samtidigt entledigades Anders Åkerblom från sitt uppdrag. Övriga förordnanden fortsatte att gälla.

Avdelningsdirektören Karin Laan har biträtt utredningen vid granskningen av försäkringsskyddet vid personskador.

Utredningen överlämnade den 20 oktober 1989 ett förslag till ändring i 19 och 20 §§ familjebidragslagen.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl.

Till betänkandet har fogats särskilda yttranden av sakkunniga Anne Nilsson och experten Ulf Skoglund.

Utredningen har härmed slutfört sitt återstående uppdrag.

Stockholm i februari 1990

Siv Helmer

/Ingrid Stenkula

/Bernt Öström

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	11
<i>Författningsförslag</i>	27
Förslag till lag om ändring i familjebidragslagen (1978: 520)	27
Förslag till förordning om upphävande av familjebidrags- förordningen (1978: 567)	35
Förslag till lag om ändring i lagen (1977: 265) om statligt person- skadeskydd	36
Förslag till lag om ändring i lagen (1977: 266) om statlig ersättning vid ideell skada	37
Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988: 246) om grupplivförsäkring för värnpliktiga m. fl.	39
Förslag till lag om ändring i lagen (1962: 381) om allmän försäkring	42
 <i>1 Utredningens uppdrag och arbete</i>	47
1.1 Direktiven	47
1.2 Till utredningen överlämnade skrivelser	50
1.3 Utredningsarbetets bedrivande	50
 <i>2 Värnpliktsförmånernas utveckling</i>	53
2.1 Utvecklingen fram till 1970-talet	53
2.1.1 De generella värnpliktsförmånerna	53
2.1.2 Familjebidragen	55
2.2 Utvecklingen under 1970-talet och därefter	57
 <i>3 Förmånssystemet</i>	67
3.1 Värnpliktigas och vapenfria tjänstepliktigas förhållanden	67
3.2 Civilförsvarspiktiga, frivilliga, hemvärnsmän m. fl. och deras förhållanden	70
3.3 Värnpliktsförmånerna idag	72
3.4 Generella förmåner till värnpliktiga m. fl.	73
3.4.1 Värnpliktsförmånsförordningen	73
3.4.2 Försvarets civilförvaltnings föreskrifter m. m	76
3.4.3 Vissa förhållanden i fråga om förmåner till vapenfria tjänstepliktiga	77

3.4.4	Förmånernas tillämpning på kvinnor i militär grundutbildning	78
3.5	Generella förmåner till civilförsvarspliktiga	79
3.5.1	Förordningen om förmåner till de civilförsvarspliktiga m. m.	79
3.6	Generella förmåner till frivillig personal inom försvarsorganisationerna	81
3.7	Generella förmåner till hemvärnspersonal	81
3.8	Generella förmåner till hälso- och sjukvårdspersonal m. fl.	83
3.9	Behovsprövande förmåner	83
3.9.1	Familjebidrag m. m.	83
3.9.2	Särskild ekonomisk hjälp och flyttningsbidrag till värnpliktiga m. m.	85
3.9.3	Bistånd enligt socialtjänstlagen	87
4	<i>Värnpliktsförmåner i Danmark och Norge</i>	89
4.1	Ersättning till danska värnpliktiga	89
4.2	Ersättning till norska värnpliktiga	91
5	<i>Samhällets familjestöd, utbildningsstöd m. m.</i>	95
5.1	Inledning	95
5.2	Familjestöd	95
5.2.1	Barnbidrag	95
5.2.2	Studiehjälp	96
5.2.3	Bidragsförskott	96
5.2.4	Barnpension och vårdbidrag	96
5.2.5	Föräldrapenning m. m.	97
5.2.6	Bostadsbidrag till barnfamiljer och till vissa hushåll utan barn	97
5.2.7	Kommunalt bostadstillägg till folkpension	100
5.3	Kontant arbetsmarknadsstöd	100
5.4	Utbildningsbidrag m. m.	101
5.5	Studiemedel	102
5.6	Socialbidrag	104
5.7	Konsumentverkets och Svenska sparbanksföreningens kostnadsberäkningar	105
5.8	Sammanställning av utgående ersättning per månad i 1989 års siffror	107
6	<i>Värnpliktsförmånernas kostnadsutveckling under 1980-talet vid grundutbildning</i>	109
6.1	Kostnadsutvecklingen	109
6.1.1	Kontantförmåner	110
6.1.2	Resekostnader	111
6.1.3	Sjukförmåner	113
6.1.4	Sociala kostnader	113

6.2	Närmare analys av kostnadsutvecklingen för familjebidragen	114
6.2.1	Utvecklingen mot bakgrund av regelförändringar och praxis	114
6.2.2	Utredningens enkät till länsstyrelserna	117
6.3	Utredningens bedömning av kostnadsutvecklingen för familjebidragen	118
6.3.1	Inledning	118
6.3.2	Regeländringar	118
6.3.3	Tillämpning av bestämmelserna	121
6.3.4	Information om familjebidragen	122
7	<i>Modeller för ett nytt förmånssystem för värnpliktiga under grundutbildning</i>	123
7.1	Allmänt	123
7.2	Kostnaderna för värnpliktsförmånerna under grundutbildning	124
7.3	Kostnadsramen för ett mera generellt förmånssystem	125
7.3.1	Inledning	125
7.3.2	Olika komponenter inom förmånssystemet	125
7.3.3	Utrymme för en generell fördelning	132
7.4	Generell ersättningsmodell vid nivån för lägsta lön i statstjänst	132
7.5	Modell med ersättning i form av dagpenning	134
7.5.1	Bakgrund	134
7.5.2	ADB-bearbetningen	135
7.5.3	Åldersfördelning	136
7.5.4	Inkomstfördelning och dagpenningbelopp	136
7.5.5	Kostnaderna för ett dagpenningssystem	137
7.5.6	Kostnad i relation till dagens system	138
7.5.7	Modifieringar i ett dagpenningssystem	139
7.5.8	Överväganden	140
8	<i>Förändringar av förmånerna under grundutbildning</i>	143
8.1	Inledning	143
8.2	Länsstyrelsernas synpunkter på regelförändringar	144
8.3	Bostadsinnehavet	145
8.3.1	Bostad i vilken den tjänstepliktige bor ensam	145
8.3.2	Bostad tillsammans med syskon eller kamrat	148
8.3.3	Bostad hos föräldrar	149
8.4	Beräkningen av bostadskostnad	153
8.5	Tillägg till bostadsbidraget	158
8.6	Behovsprövningen	160
8.7	Kyrkobokföring	164
8.8	Förlängt bidrag	164
8.9	Lägsta belopp att utge	165
8.10	Sammanfattning av de ekonomiska effekterna	165

8.11	Värnpliktsförmånernas uppräknings i framtiden	166
8.11.1	Bakgrund	166
8.11.2	Överväganden	166
8.12	Effekter till följd av ett nytt skattesystem	168
9	<i>Dagpenning till värnpliktiga under repetitionsutbildning m.fl.</i>	171
9.1	Nuvarande regler och rutiner	171
9.2	Erfarenheter av nuvarande system	172
9.2.1	Handläggningen	172
9.2.2	Ersättningsnivån	173
9.3	Tim/dagberäknad dagpenning	174
9.4	Kostnadseffekter	174
9.4.1	Dagpenningkostnader	174
9.4.2	Administrationskostnader	176
9.5	Överväganden	177
9.6	Övriga frågor	177
10	<i>Ersättningsförmåner vid personskada</i>	179
10.1	Inledning	179
10.2	Antal personskador	180
10.3	Ersättningsförmåner	181
10.3.1	Bakgrund till nuvarande ersättningsförmåner	181
10.3.2	Statligt personskadeskydd	182
10.3.3	Statlig ersättning vid ideell skada	186
10.3.4	Grupplivförsäkring	189
10.3.5	Skadeståndslagen och trafikskador	190
10.3.6	Stiftelsen Kungafonden	191
10.3.7	Tidigare överväganden m.m.	192
10.3.8	Jämförelse med statligt anställda	194
10.3.9	Jämförelse med elever i arbetsmarknadsutbildning m.fl.	195
10.3.10	Utredningens överväganden om försäkrings-skyddets omfattning	197
10.4	Administrationen av försäkringsskyddet	204
10.4.1	Inledning	204
10.4.2	Administrationen av den statliga ersättningen vid ideell skada	205
10.4.3	Tidigare överväganden m.m.	206
10.4.4	Utredningens överväganden	207
10.5	Sjukpenning under tjänstgöringstid	210
10.5.1	Nuvarande ersättningsförmåner	210
10.5.2	Tidigare överväganden	211
10.5.3	Jämförelse med studerandes sjukpenningrätt	211
10.5.4	Utredningens överväganden	212
10.6	Kostnadsberäkningar	214
10.6.1	Särskild sjukpenning enligt lagen om statligt personskadeskydd	214

10.6.2	Lagen om statlig ersättning vid ideell skada	214
10.6.3	Grupplivförsäkringen	216
10.6.4	Informationsfrågor	216
10.6.5	Värnplikts-SGI	216
11	<i>Administration av familjebidragen m. m.</i>	219
11.1	Nuvarande regler för administrationen	219
11.2	Tidigare överväganden om administrationen	221
11.2.1	Allmän bakgrund	221
11.2.2	Statskontorets och riksrevisionsverkets rapporter	226
11.2.3	Departementsutredning 1987	227
11.3	Kommunerna och deras ansvar för familjebidragen	229
11.3.1	Bakgrund	229
11.3.2	Kommunernas nuvarande uppgifter i familje- bidragsverksamheten	229
11.3.3	Beräknade kostnader för administrationen	230
11.3.4	Kommunförbundets undersökning av familje- bidragshandläggningen i en kommun	231
11.4	Försvarets civilförvaltning	232
11.5	Statsbidragsförfarandet	233
11.6	Tillsyn m. m.	235
11.6.1	Försvarets civilförvaltning	235
11.6.2	Länsstyrelserna	237
11.6.3	Kommunerna	238
11.7	Försäkringskassorna och riksförsäkringsverket	239
11.7.1	Försäkringskassorna	239
11.7.2	Riksförsäkringsverket	241
12	<i>Överväganden och förslag om administrationen av familjebi- dragen</i>	243
12.1	Kommunerna och länsstyrelserna	243
12.1.1	Utredningens enkätundersökning i kommunerna	243
12.1.2	Bedömning	244
12.1.3	Förslag	245
12.2	Statsbidragshanteringen	246
12.3	Försvarets civilförvaltning	247
12.3.1	Försvarets civilförvaltnings förslag och underlag	247
12.3.2	Bedömning	249
12.4	Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna	251
12.4.1	Allmänt	251
12.4.2	Bedömning	251
12.4.3	Förslag	254
12.4.4	Förslag om handläggning	255
12.5	Förbanden	258
12.5.1	Allmänt	258
12.5.2	Bedömning	259

12.6 Administrationen av särskild ekonomisk hjälp och flyttningsbidrag till värnpliktiga	260
<i>Särskilda yttranden</i>	263
Särskilt yttrande av sakkunniga Anne Nilsson	263
Särskilt yttrande av experten Ulf Skoglund	264
Bilaga 1 <i>Riksförsäkringsverkets ADB-bearbetning</i>	271
Bilaga 2 <i>Promemoria 1988-10-20</i>	273

Sammanfattning

Inledning

Utredningens uppdrag avsåg ursprungligen främst administrationen av det familjesociala stödet (uppdraget den 7 april 1988).

Uppdraget har därefter utvidgats till att avse överväganden och förslag till vissa ändringar i familjebidragslagens regler om bostadsbidrag och näringsbidrag (uppdraget den 15 december 1988).

Uppdraget har slutligen utvidgats till att avse de materiella reglerna inom i stort sett hela förmånssystemet inbegripet försäkringsskyddet för de värnpliktiga m. fl. grupper under försvarstjänstgöring (uppdraget den 14 juni 1989).

Den del av uppdraget som avser näringsbidraget har slutförts och redovisats till regeringen den 20 oktober 1989.

De olika utredningsuppgifterna i övrigt har inte kunnat redovisas i den ordning de getts utan har behandlats i ett helhetsperspektiv. Behovet av en ny administration och ändringar i familjebidragslagen har varit beroende av i vad mån vi kunnat konstruera en generell modell för ersättningar, där det selektiva behovet av stöd spelar en underordnad roll. Vi har därför valt att först presentera alternativa modeller för ett mer generellt förmånssystem. Eftersom vi inte kan förorda någon av de presenterade modellerna har vi redovisat våra förslag till materiella ändringar i familjebidragsreglerna. Därefter har vi redovisat våra överväganden om dagpenningssystemet och våra förslag till förbättringar i försäkringsskyddet. Sist i betänkandet redovisar vi vårt förslag till ändrad administration av familjebidragen.

Förmånssystemet

Såväl de generella värnpliktsförmånerna som de behovsprövade förmånerna har sin bakgrund i att vårt försvar bygger på en allmän värnplikt. Under tjänstgöringstiden har försvarsmakten ett ansvar för att den som gör försvarstjänst och hans närstående som är beroende av honom för sin försörjning har en skälig levnadsstandard. Förmånssystemets uppbyggnad har skett successivt enligt i huvudsak samma principer som gäller i dag. Kontant ersättningar och naturaförmåner har utvecklats till att avse enhetliga ersättningar för olika kategorier tjänstepliktiga under grundutbildning, med tillägg för längre tjänstgöringstider och större befattningsansvar.

De som därutöver haft behov av ett socialt skydd på grund av att de haft en familj att försörja eller kostnader för bostad m. m. har fått detta behov täckt genom familjebidrag. Bidragen utgick tidigare huvudsakligen som familjestöd, men sedan de repetitionsutbildade m. fl. år 1977 kommit att omfattas av ett dagpenningssystem, som kompenserar bortfallet av deras civila inkomst, har bidragen till den helt övervägande delen kommit att utges som bostadsbidrag till tjänstepliktiga under grundutbildning.

De generella kontantersättningar som i dag utges till värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga under grundutbildning och repetitionsutbildning i omedelbar anslutning till grundutbildning är dagersättning med 31 kr., successivt ökade tillägg med högst 60 kr. vid längre tids utbildning och utryckningsbidrag med 3 000 kr. efter viss tids tjänstgöring. Vidare utgår premier med 12 500 kr. resp. 16 000 kr. efter genomgångna reservofficerskurser.

Förutom de generella förmånerna erhåller de tjänstepliktiga fri mat, fri inkvartering och utrustning, fria resor och fri hälso- och sjukvård. När förmånerna inte kan utnyttjas utges olika kostnadsersättningar.

Behovsprövade förmåner är främst familjebidrag i form av familjepening, bostadsbidrag, näringsbidrag och begravningsbidrag.

Vid repetitionsutbildning som inte fullgörs i omedelbar anslutning till grundutbildning erhåller de värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga dagpenning som motsvarar hel, kalenderdagsberäknad sjukpenning. Vid viss utbildning utgår befattningspenning med 4–12 kr. om dagen. Naturaförmåner utgår i stort sett som vid grundutbildning. De fria resorna är dock begränsade. Av de behovsprövade förmånerna kan endast näringsbidrag utgå.

Vi beskriver i kapitel 2 utvecklingen av förmånssystemet och i kapitel 3 förmånssystemets utformning mot bakgrund av de tjänstepliktigas sammansättning, utbildning samt sociala och ekonomiska situation. Vi redogör också för de förmåner som utgår till andra grupper inom totalförsvaret.

Värnpliktsförmånerna i Danmark och Norge

I Danmark infördes ett system med värnpliktslön år 1976. Bakgrunden till det nya systemet var att endast en del av de värnpliktiga kallades in till tjänstgöring. Den lön som utgavs motsvarade i princip minimilönen för okvalificerad arbetskraft och beloppen har räknats upp genom åren på samma sätt som för offentligt anställda. För civila värnpliktiga behölls de tidigare ersättningsprinciperna. De värnpliktiga betalar själva sin mat men har i övrigt i princip samma naturaförmåner som de värnpliktiga i Sverige. Förmånssystemet har nyligen ändrats för de första fyra månaderna av tjänstgöringstiden, då en lägre lön utges tillsammans med en kostersättning.

Det norska systemet liknar till sin uppbyggnad det svenska systemet under grundutbildning och har liksom detta sin bakgrund i en allmän värnplikt för män. Det norska systemet har nyligen varit föremål för överväganden inom en utredning, som bl. a. lagt fram förslag om att

arbetsgivaren skall betala lön under högst 14 dagar vid repetitionsutbildning.

Värnpliktsförmånernas kostnadsutveckling under 1980-talet vid grundutbildning

Kostnaderna för värnpliktsförmånerna (kost och logi och dagpenning till repetitionsutbildade ej inräknade) ökade budgetåren 1981/82 – 1988/89 med ca 15 % i fast penningvärde. Sistnämnda budgetår uppgick de till 1,3 miljarder kr. På grund av att den genomsnittliga utbildningstiden förkortades minskade under samma period antalet tjänstgöringsdagar per år under grundutbildning med ca 5 %. Den genomsnittliga kostnaden per tjänstgöringsdag ökade härmed från 89 till 107 kr., vilket motsvarar ca 20 %.

För att närmare kunna analysera kostnadsutvecklingen har vi fördelat beloppen på kontantförmåner, resor, sjukförmåner och sociala kostnader. I kontantförmånerna ingår dagersättning, utryckningsbidrag, premier och särskilda kostnadsersättningar.

Kontantförmånerna, som under 1988/89 uppgick till 705 milj. kr., har totalt under de aktuella åren stigit med drygt 12 % i realt penningvärde. Per tjänstgöringsdag motsvarar detta ca 18 %. Kontantförmånerna har härmed stigit något långsammare än de totala kostnaderna. Om kontantförmånernas olika delkomponenter studeras separat framkommer att beloppet för den rena dagersättningen endast ökat realt med knappt 14 % medan utryckningsbidraget vuxit med 29 %. Den dominerande kostnadsersättningen, förplägnadsersättningen, steg realt med hela 50 %. Tilläggen till dagersättningen, vilka utges efter viss tjänstgöringstid, har varit oförändrade sedan den 1 juli 1983.

Resekostnaderna omfattar såväl grundutbildade som repetitionsutbildade eftersom kostnaderna inte särredovisas i nuvarande uppföljningssystem. Budgetåret 1988/89 uppgick resekostnaderna till 340 milj. kr. De har sett över hela perioden minskat med drygt 5 % i fast penningvärde. Den kraftigt minskade repetitionsutbildningen under perioden bör utgöra en väsentlig förklaring till de minskade kostnaderna. Om man antar att den genomsnittliga resekostnaden per dag är lika stor under grund- och repetitionsutbildning kan den reala kostnaden per dag beräknas ha ökat under perioden från 24:30 kr. till 26:80 kr. Ökningen inträffade dock under periodens fem första år. Under senare år har även kostnaden per tjänstgöringsdag minskat. Denna minskning under de senaste fyra budgetåren kan även förklaras av ändrade reserutiner och ändrad administration.

Av de sociala kostnaderna, som budgetåret 1988/89 uppgick till 244 milj. kr., utgör kostnaderna för familjebidragen den helt dominerande delen eller ca 95 %. Övriga sociala kostnader belöper främst på den särskilda ekonomiska hjälpen. Av kostnaderna för familjebidragen svarar bostadsbidragen för 90 %.

De totala sociala kostnaderna har under beräkningsperioden ökat med 168,6 milj. kr. Ökningen i realt penningvärde uppgår härmed till 108 %. Huvuddelen av ökningen belöper på bostadsbidragen. Kostnadsökningen

för dessa uppgår till 129 %. Även kostnaderna för näringsbidragen har dock ökat kraftigt, medan ökningen av kostnaderna för familjepenningen och övriga sociala kostnader har varit relativt begränsad.

I vår fördjupade analys av familjebidragens kraftiga kostnadsutveckling har vi i första hand sett på utvecklingen under budgetåren 1981/82–1986/87. Vi har då funnit att de förändringar i antalet tjänstgöringsdagar som skett under beräkningsperioden och allmänt ökade bostadskostnader i samhället endast till en mindre del förklarar de kraftigt ökade kostnaderna för familjebidragen. Orsaken torde framför allt finnas i att ett flertal ändringar i reglerna för främst bostadsbidragen gjorts, att tillämpningen av bestämmelserna blivit liberalare och att fler tjänstepliktiga sökt bidrag på grund av förbättrad information.

De ändringar i reglerna som bör ha medverkat till den avsevärda kostnadsökningen för bostadsbidragen är främst att den s. k. sexmånadersregeln togs bort fr. o. m. den 1 juli 1982, att normalhyresbegreppet ändrades den 1 juli 1983 till att avse hyran i nyproducerade lägenheter i allmännyttiga bostadsföretag och att en högre nivå för bostadskostnaden medgavs för ensamstående bostad fr. o. m. den 1 juli 1986. Tillkomsten av tilläggen till bostadsbidragen den 1 juli 1983 har också bidragit till kostnadsökningen.

Kostnadsökningen för näringsbidragen förklaras främst av att högsta ersättningsbeloppet per dag höjts från 150 till 1 500 kr. under perioden.

Modeller för ett nytt förmånssystem för värnpliktiga under grundutbildning

I det nuvarande värnpliktsförmånssystemet svarar naturaförmåner och behovsprövade förmåner för en betydligt större del av kostnaderna än de schabloniserade kontantersättningarna.

Vi har beräknat att försvarets kostnader för värnpliktsförmåner under grundutbildning under budgetåret 1989/90 blir knappt 1,9 miljarder. Förmånerna till vapenfria tjänstepliktiga och civilförsvarspliktiga ingår inte i beloppet. Kostnaderna omfattar samtliga kontantersättningar, behovsprövade bidrag och naturaförmåner utom fritt logi. Fördelat på samtliga värnpliktiga innebär detta ett månatligt förmånsbelopp om 4 744 kr., motsvarande en skattepliktig inkomst om ca 6 900 kr.

Vi har mot denna bakgrund i första hand undersökt i vad mån de olika komponenterna i förmånssystemet kan ersättas av kontanta schablonförmåner inom en oförändrad kostnadsram och har då gjort följande bedömning.

Utryckningsbidragen utgör en garanti för att den värnpliktige kan upprätthålla en skälig levnadsstandard fram till dess han får civila inkomster. Om man inom ett nytt, mer generellt, system kan åstadkomma en motsvarande garanti skulle det i och för sig vara möjligt att ta i anspråk en del av kostnaderna för utryckningsbidraget och fördela över hela tjänstgöringstiden.

Ett *bostadsbidrag* som täcker hela kostnaden för bostaden inkl. fasta kostnader för el, telefon och hemförsäkring är – med den nuvarande nivån på dagersättningen – av avgörande betydelse för att en värnpliktig

som har flyttat hemifrån skall kunna behålla bostaden under tjänstgöringstiden. Spännvidden i behovet av stöd under tjänstgöringstiden mellan olika värnpliktiga framträder särskilt när det gäller värnpliktiga med egen bostad och utgör samtidigt det största hindret för att inom en rimlig kostnadsram åstadkomma ett system med en generell ersättning som har karaktären av lika lön för lika arbete.

Vi har övervägt möjligheterna att hänvisa de värnpliktiga till det allmänna bostadsbidragssystemet. Behovet av speciallagstiftning inom bidragssystemet skulle då falla bort. En sådan förändring förutsätter dock att dagersättningen är så hög att den täcker skillnaden mellan bidragen enligt familjebidragslagen och bidragen enligt bostadsbidragslagen. Vi har också diskuterat särlösningar för de värnpliktiga inom ramen för bostadsbidragslagen. Vi ser dock ingen större vinst med att skapa ett nytt bostadsbidrag utanför familjebidragslagen som i stora delar skulle motsvara det nuvarande. Dessutom måste behovsprövningen av familjepeningen och bostadsbidraget på något sätt samordnas. Samhällets kostnader skulle också bli i stort sett oförändrade.

Endast 2 % av de värnpliktiga har beräknats vara gifta samboende med barn. *Familjepening* kan i dessa fall utgå med betydande belopp. Vi kan inte finna annat än att man inom ett mer generellt system måste behålla familjepeningen till barnfamiljer. Familjepeningen för maka/sambo när det inte finns barn kan eventuellt tas bort. Besparingarna skulle dock vara försumbara.

Näringsbidraget är ett stöd i speciella situationer och är därför inte lämpligt att ta i anspråk för en fördelning i en generell ersättning till alla värnpliktiga.

Förplägnadsersättning utgår för närvarande med 35 kr. per dag till värnpliktiga under längre övningsuppehåll och till sådana värnpliktiga som inte kan erbjudas fri kost under tjänstgöringstiden. Ersättningsbeloppet kan fördelas generellt endast om den värnpliktiges ersättningsnivå är så högt beräknad att den kan täcka kostnaden för mat under tjänstgöringstiden.

Övriga *kostnadsersättningar* har karaktär av traktamentsersättningar och bör inte fördelas inom en generell nivå.

Vi har övervägt om ett system liknande det danska där de värnpliktiga själva betalar sin mat skulle kunna införas i Sverige. De värnpliktiga måste då kompenseras med en kostersättning som motsvarar vad de får betala för maten. Detta skulle medföra att ersättning måste utgå även för sådan *fri kost* som de värnpliktiga i dag av olika skäl inte utnyttjar. En avsevärd merkostnad skulle då uppstå för försvaret.

De fjärrekryterade värnpliktigas resor beräknas stå för 80 % av totalkostnaderna för *de fria resorna*. Övriga 20 % av kostnaderna belöper på anslutningsresor och närrekryterades kortare resor. Eftersom huvuddelen av kostnaderna hänför sig till ett mindre antal fjärrekryterade värnpliktiga skulle det vara uppenbart orättvist att omvandla hela kostnaden till en generell ersättning för samtliga värnpliktiga och låta de värnpliktiga med långa resor få betala resorna själva. Ett alternativ är ett system med

resebidrag beräknat efter avstånd mellan den värnpliktiges hem och förläggningssort. Det skulle också kunna vara möjligt att låta de värnpliktiga själva få betala för anslutningsresor och kortare hemresor. Dessa resor förorsakar i många fall en administration som inte står i rimlig proportion till de utbetalda ersättningarna. Vi anser att de fria hemresorna har ett stort socialt värde för de värnpliktiga. Därför bör i vart fall de längre resorna behållas i nuvarande omfattning för att komplettera de generella förmåner som kan komma att utgå i övrigt.

Fri sjukvård, ersättning för *begravningskostnader* och kostnader för *försäkringsskydd* lämpar sig inte för en generell fördelning.

Det maximala utrymmet att fördela på en generell ersättning har vi beräknat till 715 milj. kr. motsvarande 1 785 kr. per månad. En sådan fördelning förutsätter att de värnpliktiga kan inordnas i samhällets ordinarie bostadsbidragssystem. Detta täcker emellertid endast en del av kostnaderna för bostaden. Vi har därför funnit att den generella ersättning som skulle kunna utges inom nuvarande kostnadsram inte på långt när räcker till för att täcka den del av bostadskostnaden som den värnpliktige själv måste betala, om han skall ha kvar nuvarande möjligheter att ha egen bostad under tjänstgöringstiden.

Vi har därefter undersökt vilka konsekvenser för den värnpliktige och för staten några alternativa förmånssystem skulle medföra.

En modell till förmånssystem innebär att en värnpliktslön utges. Lönen kan öka med hänsyn till längre tjänstgöringstid. Vi har utgått från att lönen motsvarar lägsta lön i statstjänst motsvarande för år 1989 7 348 kr. Vid en lön av denna storleksordning har vi förutsatt att de värnpliktiga betalar sin kost själva och även kortare resor. Familjebidragssystemet skulle slopas liksom utryckningsbidraget. Ett system med en värnpliktslön i denna storleksordning skulle medföra merkostnader om 652 milj. kr., men skulle ändå inte tillgodose behovet av trygghet för sådana värnpliktiga som har försörjningsskyldighet mot maka och barn.

Vi har också undersökt en modell med ersättning i form av *dagpenning* som skulle innebära att den värnpliktige under tjänstgöringen i princip behöll den ekonomiska standard som han hade vid inryckningen. Vi har gjort våra beräkningar utifrån en studie av riks försäkringsverket om de värnpliktigas och vapenfria tjänstepliktigas inkomstförhållanden. Vi har beräknat merkostnaderna för en dagpenning motsvarande den som utges vid repetitionsutbildning m. m. till 736 milj. kr. för värnpliktiga och 27 milj. kr. för vapenfria tjänstepliktiga. Grundnivån skulle då vara 55 kr. om dagen, vilket efter skatt motsvarar den nuvarande dagersättningen 31 kr. Om dagpenningen maximeras till 250 kr. per dag kan merkostnaderna beräknas till 626 milj. kr. för värnpliktiga och 22,7 milj. kr. för vapenfria tjänstepliktiga. En maximinivå på 250 kr. per dag motsvarar en månadsinkomst brutto på 7 500 kr. eller ungefär lägsta lön enligt den statliga löneplanen. Behovet av utryckningsbidrag, bostadsbidrag och familjepenning enligt familjebidragslagen antas falla bort. Naturaförmåner och särskilda kostnadsersättningar förutsätts däremot vara kvar liksom näringsbidraget.

Med hänsyn till de höga kostnaderna för ett dagpenningssystem har vi

diskuterat vissa ytterligare modifieringar av ett sådant system. Eftersom dagpenningen kompenserar förlusten av lön har vi ansett att det kan vara rimligt att den värnpliktige betalar för sin kost under tjänstgöringstiden. Vi har också ifrågasatt om inte extrainkomster under denna tid till en del bör reducera dagpenningen och om inte den värnpliktige själv bör kunna betala kortare hemresor. Grundnivån måste i så fall höjas till ett belopp som täcker sådana utgifter. Ett modifierat dagpenningssystem enligt ovan skulle sänka merkostnaden till 359 milj. kr. eller, med en maximinivå på 250 kr. per dag, till 245 milj. kr.

Vid våra överväganden av ett dagpenningssystem har vi funnit att fördelen med ett system enligt sjukpenningmodellen är att den ekonomiska situationen för de tjänstepliktiga i ett sådant system inte förändras väsentligt i jämförelse med förhållandena före inryckningen. Det är dessutom lätt att administrera. Nackdelen med systemet skulle däremot vara att olika ersättning skulle utgå till de tjänstepliktiga med hänsyn till deras skilda inkomstsituation före tjänstgöringen. En sådan skillnad är inte motiverad med hänsyn till värnplikts-tjänstgöringen som sådan. Skillnaden i tjänstgöringstidens längd skulle då inte heller påverka ersättningens storlek. Systemet förutsätts därför behöva kompletteras med en befattningspenning. En stor grupp av de tjänstepliktiga som saknar sjukpenninggrundande inkomst kan tidigare ha haft studiemedel. De skulle få en lägre inkomst under tjänstgöringstiden än under studietiden. Ett renodlat dagpenningssystem skulle också bli mycket kostsamt. Sådana tjänstepliktiga, som inte har haft någon fastställd sjukpenninggrundande inkomst eller endast en låg sådan, skulle komma att behöva ett selektivt stöd från samhället. Ett medvetet förändrat arbets/inkomstmonster före inryckningen kan dessutom medföra ytterligare kostnadsökningar. Vi kan mot bakgrund härav inte förorda en övergång till ett dagpenningssystem.

Vi har kommit till den slutsatsen att de beräknade merutgifterna för det minst kostsamma modifierade dagpenningssystemet skulle kunna användas på ett betydligt bättre sätt inom det nuvarande värnpliktsförmånssystemet. Merutgifterna motsvarar vad det skulle kosta att höja nuvarande dagersättning med 30 kr. per dag. Samtidigt skulle då tilläggen till bostadsbidragen kunna tas bort liksom bostadsbidragen vid föräldraboende, och en nedre gräns för rätt till bostadsbidrag i övriga fall skulle kunna införas.

Förändringar av förmånerna under grundutbildning

I kapitel 8 lägger vi fram förslag till förändringar inom förmånssystemet, främst familjebidragslagen, som vi anser medför framför allt en rättvisare fördelning mellan olika grupper av tjänstepliktiga. Förslagen medför också en enklare administration.

Våra förslag till ändringar innebär följande.

- Bostadsbidrag för en bostad i vilken den tjänstepliktige bor ensam skall, om inte särskilda skäl föreligger, utges endast om den tjänstepliktige haft bostaden i minst tre månader före tidpunkten för tjänstgöringsti-

- dens början. En motsvarande kvalifikationstid skall gälla när den tjänstepliktige bor tillsammans med syskon eller kamrat.
- Bostadsbidrag för en bostad i vilken den tjänstepliktige bor ensam skall kunna utges för den sista månaden före utryckningen utan att särskilda skäl föreligger.
 - Bostadsbidrag till en tjänstepliktig som bor hos förälder skall, om inte särskilda förhållanden föreligger, kunna utges med högst skillnaden mellan genomsnittskostnaden för en bostad för en familj med ett barn och en familj med två barn enligt socialstyrelsens/riksförsäkringsverkets normer för skälig bostadskostnad i samband med att underhållsbidrag till barn fastställs. Detta innebär för närvarande ett högsta bostadsbidrag med 600 kr. per månad.
 - Beräkningen av bostadskostnaden i andra fall än när den tjänstepliktige bor hos förälder skall ske med ledning av socialstyrelsens/riksförsäkringsverkets normer för skälig bostadskostnad i samband med att underhållsbidrag till barn bestäms.
 - Tillägg till bostadsbidrag skall inte utges till tjänstepliktig som bor hos förälder. För värnpliktig som bor ensam i bostaden höjs tillägget från 150 kr. till 250 kr. per månad. Tjänstepliktiga som delar bostad med syskon eller kamrat erhåller ett halvt tillägg till bostadsbidraget, eller 125 kr. per månad.
 - Inkomster som den tjänstepliktige har av arbete under värnpliktstjänstgöringen skall påverka rätten till familjepenning och bostadsbidrag på samma sätt som makas och barns inkomster.
 - Bostadsbidrag skall, om inte särskilda förhållanden föreligger, utges endast för bostad på den ort där den tjänstepliktige är kyrkobokförd.
 - Förlängt bostadsbidrag skall kunna utgå även till en tjänstepliktig som avslutar sin tjänstgöring under hyresfri månad.
 - Familjebidrag under 50 kr. i månaden skall inte betalas ut.

Våra förslag grundar sig på följande överväganden.

Före den 1 juli 1982 krävdes, om inte särskilda skäl förelåg, att en tjänstepliktig skulle ha haft egen bostad i minst sex månader före tjänstgöringstidens början för att få bostadsbidrag. Av överbefälhavarens undersökning 1986/87 av de värnpliktigas sociala och ekonomiska förhållanden under grundutbildning framgår att hela 35 % av de värnpliktiga som flyttat hemifrån och fick bostadsbidrag hade flyttat under sexmånadersperioden före inryckningen. Vi har ifrågasatt om det är rimligt att bostadsbidrag utges till så många tjänstepliktiga som skaffar bostad kort tid före inryckningen, när behoven av egen bostad för många snarare torde uppstå först när tjänstgöringstiden närmar sig sitt slut. Vi har därför ansett det vara lämpligt att åter införa en kvalifikationstid för rätt till bidrag för bostad som anskaffas före inryckningen. Samtidigt bör den tjänstepliktige generellt kunna få bostadsbidrag för de sista 30 dagarna före utryckningen. Den föreslagna kvalifikationstiden, tre månader, tillsammans med en motsvarande kvalifikationstid som vi föreslår skall gälla vid boende med syskon och kamrat, beräknar vi medför en besparing på 19,8 milj. kr. per år. Den

kostnadsökning som följer av förslaget om rätt till bostadsbidrag 30 dagar före uttryckningen beräknar vi till knappt 5 milj. kr. per år.

Överbefälhavarens undersökning ger vidare vid handen att en stor del av bostadsbidragen vid boende med föräldrar utgår till tjänstepliktiga som behåller bidragen för egen konsumtion. Varken de tjänstepliktiga eller deras föräldrar har sålunda haft något behov av bidragen för att täcka en bostadskostnad. Vi har beräknat att kostnaden för felaktigt utgivna bidrag vid boende med föräldrar kan vara så hög som 28 milj. kr. Vi har emellertid funnit att det är mycket svårt att förhindra att dessa bidrag utgår till fel personer. Vi har samtidigt ifrågasatt om inte det nuvarande taket för bostadsstöd vid föräldraboende är allt för högt. Detta motsvarar normalhyran i nyproduktion för ett rum och kök. Man kan normalt utgå från att föräldrarnas extra kostad för den tjänstepliktiges andel av bostaden motsvarar kostnaden för ett rum. Kostnaden för kök och övriga gemensamma utrymmen har föräldrarna ändå. Vi föreslår därför att kostnaden vid föräldraboende beräknas till skillnaden mellan en genomsnittskostnad för bostad för hushåll med ett barn och hushåll med två barn. Denna maximering av bostadsbidragen beräknas medföra en kostnadsbesparing med minst 34,4 milj. kr. per år. Vi föreslår även vissa förfaranderegler vid ansökan om bostadsbidrag som bör kunna bidra till en bättre kontroll av att bidrag endast utgår när det finns behov av det.

Beräkningen av bostadshyran görs i dag med utgångspunkt i en av kommunerna fastställd normalhyra. Beräkningen, så som den har utvecklats, kan i många fall medföra tillämpningssvårigheter. Mot bakgrund härav, och också med hänsyn till att vi i kapitel 12 föreslår en ändrad administrationsform, har vi prövat alternativa möjligheter att beräkna bostadskostnaden. Vi föreslår att ledning hämtas i de riktlinjer som har fastställts av socialstyrelsen i samråd med riksförsäkringsverket för att fastställa skälig bostadskostnad vid bestämmande av underhållsbidrag till barn. Dessa riktlinjer innebär att en högsta kostnad anges för det antal personer som bor i bostaden och inte som för närvarande det antal rum som bostadsytan är uppdelad i. Någon nämnvärd kostnadsförändring bör inte uppkomma på grund härav.

Tillägget till bostadsbidraget är avsett att täcka vissa fasta kostnader som följer med ett bostadsinnehav. Tillägget har utformats som ett generellt tillägg med hänsyn till att det skulle vara enklare att administrera. Detta motiv för ett generellt tillägg har senare tunnats ut. Vi kan inte finna att det medför några större svårigheter att vid prövningen av rätten till bostadsbidrag samtidigt beakta frågan om tillägg. Med hänsyn härtill och till den stora kostnadsökningen för tillägget anser vi att rätten till detta bör anpassas till vilket behov det finns av tillägg. Vi har ansett att ett sådant behov inte föreligger vid föräldraboende, medan däremot tjänstepliktiga som bor i egen bostad behöver få ett högre tillägg. Vi föreslår att tillägget i dessa fall höjs med 100 kr. till 250 kr. Om den tjänstepliktige delar bostad med syskon eller kamrat bör ett halvt tillägg utgå. Det slopade tillägget vid föräldraboende medför en besparing på 9,4 milj. kr. Höjningen av tilläggets belopp beräknas, med beaktande av halveringen av tilläggen vid

boende med syskon eller kamrat, medföra en kostnadsökning med 9,7 milj. kr.

Enligt 11 § punkt 4 familjebidragslagen skall endast sådan inkomst som den värnpliktige har från annat än arbete som han utför under fritid eller övningsuppehåll påverka familjebidrag. I praktiken har emellertid även fritidsinkomster över 1 000 kr. nu börjat avräknas. Med hänsyn till att fritidsinkomsterna i många fall kan vara betydande anser vi att en avräkning bör ske och att denna bör regleras i lag. Vi har då funnit att det är lämpligt att ha samma avräkningsförfarande som när det gäller makas inkomster. Vi bedömer att vårt förslag i detta hänseende endast kortsiktigt medför några kostnadsbesparingar.

Tjänstepliktiga som avslutar sin tjänstgöring under hyresfri månad förlorar rätten till förlängt bostadsbidrag under den första månaden efter uttryckningen. För att inte förlängningen av tjänstgöringstiden skall medföra en sådan orättvisa bör förlängt bostadsbidrag kunna utgå även i dessa fall. Eftersom få värnpliktiga berörs av en sådan förändring bedömer vi att någon nämnvärd kostnadsökning inte uppkommer.

Enligt praxis betalas inte familjebidrag ut om det understiger 100 kr. Detta får bl. a. till följd att, när bostadsbidrag understiger detta belopp, inte heller tillägg till bostadsbidrag betalas ut. Vi anser att det bör finnas en gräns under vilken bidrag inte skall utges, men att denna bör sättas till 50 kr. och anges i lagen. Eftersom relativt få värnpliktiga berörs av förändringen beräknar vi kostnadsökningen till 0,5 milj. kr. per år.

Om våra förslag genomförs beräknar vi att kostnaderna för familjebidragen minskar med 48,4 milj. kr. i relation till utgifterna för år 1989.

Vid våra överväganden om värnpliktsförmånernas uppräkning i framtiden har vi funnit att en automatisk anknytning till basbelopp eller löneprisindex av de icke behovsprövade värnpliktsförmånerna under grundutbildning inte är lämplig. Förändringarna i konsumentprisindex (KPI) bör dock vara en mer rimlig utgångspunkt för de årliga diskussionerna om behovet av höjningar än det sammanvägda försvarsprisindex som nu används. För att effekterna på försvarets ekonomi av förändrade förmånsbelopp skall kunna beräknas på ett enkelt sätt kan dock kompensationsystemets oljeprisrensade konsumentprisindex användas. Också i samband med de femåriga försvarsbesluten bör principbeslut angående värnpliktsförmånernas utveckling tas i förhållande till KPI/oljeprisrensat KPI.

Förmåner såsom bostadsbidrag och näringsbidrag har inte samma nära samband med KPI som dagersättning och familjepenning. Om inga särskilda skäl föreligger kan dock den "automatiska" kostnadsutvecklingen för bostadsbidrag och näringsbidrag approximeras med KPI-uppräkningen, medan beslut om regeländringar måste hanteras och beräknas i särskild ordning.

En omläggning av skatte- och bostadsfinansieringssystemen fr. o. m. år 1991 kan förutses påverka kostnaderna för värnpliktsförmånerna. Bl. a. kan dagersättningen, som är skattefri inkomst, behöva höjas för att dess värde inte skall urholkas av höjda indirekta skatter m. m. En kraftig ökning av bostadskostnaderna kan förväntas vilket ökar kostnaderna för bostadsbidragen.

Dagpenning till värnpliktiga m. fl. under repetitionsutbildning

Dagpenningen motsvarar hel sjukpenning beräknad enligt reglerna för kalenderdagsberäknad sjukpenning. Dagpenningen utgör alltså 90 % av den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten delad med 365.

Handläggningen av ärenden om dagpenning är till största delen automatiserad. Systemet är enkelt och tillförlitligt för den enskilde och rationellt och lättadministrerat för de handläggande myndigheterna.

När reglerna för beräkning av sjukpenning vid korta sjukfall ändrades den 1 december 1987 ansågs det inte finnas behov av att ändra reglerna för beräkning av dagpenningen. Bedömningen gjordes med utgångspunkt i att repetitionsutbildningen oftast varade i 2–4 veckor. Tiden för repetitionsutbildningen m. m. är dock kortare nu.

Vi har bedömt effekterna av en beräkning av dagpenningen på samma sätt som sjukpenning under perioder på högst 14 dagar. Vi har då funnit att en sådan beräkning skulle leda till ökade utgifter för dagpenningen med ca 60 milj. kr. och ca 4 milj. kr. i årliga administrationskostnader med den nuvarande omfattningen av repetitionsutbildning m. m. En del av kostnadsökningen kommer dock att återföras i form av skatt.

Med beaktande av kostnaderna och med hänsyn till att de repetitionsutbildade m. fl. också erhåller kompensation genom att de får fri kost under tjänstgöringstiden har vi inte ansett oss kunna förorda en ändrad dagpenningberäkning framför angelägna reformer för andra grupper av tjänstepliktiga. Vi påpekar också att förekommande kompen-sationsskillnader i många fall är en följd av att samma löneavdrag görs som vid korttidssjukdom, och vi föreslår att kontakter tas med arbetsmarknadens parter i denna fråga.

Ersättningsförmåner vid personskada

Vi föreslår följande förbättringar i de tjänstepliktigas försäkringsskydd.

- En tjänstepliktig skall garanteras en skälig inkomst under sjukdom när grundutbildningen upphör. Särskild sjukpenning enligt lagen om statligt personskadeskydd skall därför kunna utges även för de första 14 dagarna av sjukfallet till den som är arbetslös men inte har kunnat anmäla sig som arbetssökande.
- Full ersättning skall utges för skador som en tjänstepliktig åsamkas under tjänstgöringen. Ersättning skall utges enligt det statliga personskadeavtalet i samma omfattning som till en statligt anställd. Detta skall dock inte gälla rena fritidsskador.
- En värnpliktig under grundutbildning skall få ersättning för ideell skada även vid olycksfall som inträffar under fritiden.
- En tjänstepliktig skall omfattas av grupplivförsäkringen även under viss tid efter tjänstgöringen.
- Sjukpenning skall kunna utges till en värnpliktig under grundutbildningen beräknad på inkomsten i ett eventuellt fritidsarbete.

En tjänstepliktig som skadar sig under tjänstgöringen får i princip full ersättning för sin inkomstförlust enligt lagen om statligt personskadeskydd. Detta gäller även vid olycksfall som inträffar under fritiden.

För skadan utges dessutom ersättning för sveda och värk, lyte och men samt allmänna olägenheter enligt lagen om statlig ersättning vid ideell skada, dock inte för fritidsskador.

Om den tjänstepliktige avlider utgår ersättning enligt förordningen om grupplivförsäkring för värnpliktiga m. fl.

Vi anser att den som skadas under militärtjänst bör i ekonomiskt hänseende försättas i samma situation som om skadan inte hade inträffat. Målsättningen bör vara att en tjänstepliktig försäkringsmässigt skall i huvudsak vara jämställd med en arbetstagare i statlig tjänst.

En tjänstepliktig har ett i huvudsak bra ekonomiskt skydd genom de grundläggande ersättningsförmåner som regleras i lagen om statligt personskadeskydd. Den tjänstepliktige bör dock ha ett bättre inkomstskydd vid sjukdom under den närmaste tiden efter det grundutbildningen upphör. Vi anser därför att en tjänstepliktig bör tillförsäkras en ersättning på samma nivå som den särskilda sjukpenningen även under de första 14 dagarna av ett sjukfall. Särskild sjukpenning skall därför kunna utgå för varje kalenderdag den tjänstepliktige är sjuk.

En tjänstepliktig har inte rätt till ersättning för inkomstförluster (t. ex. förlust av inkomster som överstiger 7,5 basbelopp) och vissa kostnader som enligt det statliga personskadeavtalet utges till statligt anställda. Ersättningsförmånerna vid dödsfall gäller inte tjänstepliktiga.

Vi anser att de tjänstepliktiga bör erhålla ersättning för såväl inkomstförluster som kostnader i enlighet med det statliga personskadeavtalet.

De som gör sin grundutbildning kommer många gånger direkt från skolan och har inte haft anledning att själva ordna ett försäkringsskydd. De har under tjänstgöringstiden inte alltid ekonomiska förutsättningar att skaffa försäkringar. Vi anser därför att de värnpliktiga under grundutbildning skall ha rätt till ersättning för ideell skada vid olycksfall som inträffar under fritiden.

Vi har vidare övervägt om föräldrar bör återinsättas som förmänstagare och om homosexuella sambor bör anges som förmänstagare enligt grupplivförsäkringen. Vi vill dock inte föreslå en särlösning för de tjänstepliktiga i detta avseende.

Det är däremot skäligt att en tjänstepliktig omfattas av grupplivförsäkringen även under en viss tid efter tjänstgöringen så att han har ett skydd om han är arbetslös. Den som tjänstgjort under minst 180 dagar bör därför vara försäkrad under ytterligare högst 180 dagar, dock inte längre än två år från det den ursprungliga tjänstgöringen upphörde.

Försäkringsskyddet administreras av flera olika myndigheter e. d. Det kan bli fråga om upp till fem olika instanser som måste blandas in i ett ersättningsärende: försäkringskassan, trygghetsnämnden, försvarets civilförvaltning eller försäkringsbolag och Kungafonden.

Vi har övervägt om handläggningen vid trygghetsnämnden skulle kunna föras över till försvarets civilförvaltning. Vi anser emellertid att det är

viktigt att praxis blir lika vid tillämpningen av statens personskadeförsäkring och lagstiftningen om ersättning för ideell skada. Härtill kommer att trygghetsnämnden numera prövar även försäkringsskyddet för AMU-elever. AMF handlägger de trygghetsförsäkringar som finns på den privata och kommunala sidan. Eftersom AMF numera handlägger även trygghetsnämndens ärenden kommer bedömningarna att bli enhetliga i alla likartade frågor. Den nuvarande administrationen bör därför enligt vår uppfattning behållas.

De värnpliktiga har i stor utsträckning inkomster av arbete vid sidan av tjänstgöringen. De har vant sig vid en egen ekonomi och gjort sådana åtaganden som ofta följer när man har egna förvärvsinkomster. Intresset av att kunna bibehålla sin standard och de under senare år tillkomna möjligheterna att vara hemma under kvällar och helger är sannolikt de främsta skälen till att så många skaffar sig extrainkomster under värnpliktstiden. Vi har därför även tagit upp frågan om de värnpliktigas rätt till sjukpenning under tjänstgöringstiden.

Under tjänstgöringen har en värnpliktig i dag inte rätt att få sjukpenning. Sjukförsäkringsavgift liksom andra sociala avgifter skall dock erläggas även för inkomster som en värnpliktig har under tjänstgöringstiden. Vi anser att det är svårt att längre motivera att principen inom sjukförsäkringen, att en försäkrad skall ha rätt till ersättning för viss del av inkomstbortfallet, inte skall gälla för värnpliktiga under tjänstgöringstiden. Även mot bakgrund av den höga förvärvsfrekvens som numera förekommer bland de värnpliktiga anser vi att de under grundutbildningen skall ha rätt till sjukpenning baserad på den inkomst de beräknas få i sitt fritidsarbete. Sjukpenning skall endast utges för de dagar då den värnpliktige skulle ha förvärvsarbetat.

Förslaget om att en tjänstepliktig skall få rätt till full ersättning enligt det statliga personskadeavtalet beräknas kosta ca 1 milj. kr. per år.

Kostnaden för det utökade skyddet vid olycksfall som inträffar under fritiden beräknas till ca 0,5 milj. kr. årligen.

Rätten till sjukpenning under tjänstgöringstiden beräknas medföra ca 6 milj. kr. per år i ökade kostnader. För administrationen tillkommer dels en engångskostnad, dels en kostnad om ca 1 milj. kr. per år.

Kostnaderna för förslagen i övrigt är ytterst små.

Administrationn av familjebidragen

Administrationn av familjebidragen har under årens lopp legat på såväl civila myndigheter på lokal och regional nivå som militära myndigheter. I dag fattar kommunerna beslut i de enklare ärendegrupperna och försvarets civilförvaltning i de mer komplicerade. Kommunerna betalar ut bidragen och erhåller statsbidrag för 95 % av sina kostnader. Civilförvaltningen är också tillsynsmyndighet tillsammans med länsstyrelserna, vilka bestämmer och betalar ut statsbidragen till kommunerna. Civilförvaltningen fördelar kostnaderna för statsbidragen på de olika försvarsgrenarna.

Den nuvarande formen för familjebidragens administration har ifråga-

satts sedan lång tid. Detta gäller såväl själva handläggningen av ärendena som statsbidragshanteringen. Överväganden har tidigare gjorts om att flytta administrationen från kommunerna till ett statligt organ. Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna har då ansetts vara de organ som borde vara mest lämpade för att ta över administrationen av familjebidragen.

Vi har jämfört olika administrativa former för familjebidragen. Ett alternativ har varit att kommunerna har kvar administrationen men att statsbidragshanteringen förenklas. Ett annat alternativ har varit att centralisera hela verksamheten till försvarets civilförvaltning. Ett tredje alternativ har varit att flytta över administrationen till riksförsäkringsverket och försäkringskassorna. Vi har slutligen också diskuterat att lägga över administrationen på försvarets olika förband eller motsvarande berörda myndigheter.

Vi har stannat för att föreslå att administrationen läggs över på försäkringskassornas lokala organ med riksförsäkringsverket som tillsynsmyndighet. Härmed faller statsbidragshanteringen bort.

Vårt förslag grundar sig på följande överväganden.

Kommunerna

Vi har funnit att det är en stor fördel för såväl den enskilde som för det allmänna att handläggningen av familjebidragsärendena sker på lokal nivå. Härigenom kan man ta till vara person- och lokalkännedom hos handläggarna och de som söker bidragen kan få hjälp och råd genom direkt kontakt med den som handlägger ärendet. Kommunerna har dock inte prioriterat familjebidragsverksamheten. ADB-stöd i handläggningen saknas i stort sett. Uppföljning och redovisning är eftersatt. Verksamheten är därför, trots goda personella insatser, inte rationell och den brister i effektivitet. En effektivare handläggning är nödvändig och vi kan inte se att den kan uppnås inom det nuvarande systemet.

Inte heller på länsstyrelserna har verksamheten med familjebidragen prioriterats. Granskning och tillsyn har blivit eftersatt i många fall. Statsbidragshanteringen har varit omständlig. Vi anser att även om kommunerna skulle komma att kvarstå som utgivare av familjebidragen bör statsbidragshanteringen förenklas och länsstyrelsernas befattning med statsbidragen upphöra.

Försvarets civilförvaltning

Vi har övervägt möjligheten av att centralisera verksamheten till försvarets civilförvaltning. Vi har då funnit att en sådan lösning kan förväntas medföra en rationell och snabb hantering med enhetliga beslut. Civilförvaltningen har ett väl utbyggt datasystem. En centraliserad handläggning medför dock en avsevärt försämrad service för den enskilde. Handläggarna blir få och kommer att ha specialiserade arbetsuppgifter, vilket medför ökad sårbarhet i verksamheten vid frånvaro och byte av personal. Hand-

läggarna har inte heller samma kännedom om person- och lokalförhållanden som handläggarna i en decentraliserad verksamhet. Även om en koncentrerad verksamhet till civilförvaltningen synes vara det minst kostsamma alternativet har vi inte kunnat förorda detta framför en decentraliserad handläggning.

Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna

Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna har i dag ansvaret för administrationen av samhällets ekonomiska trygghetssystem. Den tjänstepliktige har en naturlig anknytning till försäkringskassan på hemorten redan före inryckningen. Försäkringskassan har lokalkontor i alla kommuner och kan ge den tjänstepliktige service var i landet han än befinner sig. Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna har ett utbyggt ADB-system och ett väl utvecklat informationssystem. Försäkringskassans tjänstemän har kompetens från handläggning inom områden som liknar familjebidragslagstiftningens och har dessutom god person- och lokalkännedom. Riksförsäkringsverket har möjlighet att genom sin tillsyn verka för en enhetlig praxis. Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna har också en omfattande statistikredovisning som är till fördel för en uppföljning av verksamheten. En nackdel med en handläggning hos försäkringskassorna kan vara att kassorna med en i övrigt stor ärendemängd inte kan fatta beslut lika fort som kommunerna gör i dag. Den tjänstepliktige har dock möjlighet att ansöka om bidrag i god tid före inryckningen och vi bedömer att försäkringskassorna i de fall det behövs liksom på andra områden av deras verksamhet kan tillgodose behovet av snabba beslut.

En handläggning hos försäkringskassorna ger — på samma sätt som den kommunala handläggningen — möjlighet till en mer omfattande service till den enskilde än en central handläggning. Detta kräver dock mer resurser och medför en högre kostnad för administrationen. Utredningsinsatserna kan också förväntas bli mer omfattande och också mer kostnadskrävande än i en centraliserad verksamhet. Samtidigt ger detta en större säkerhet i bedömningen. Årskostnaden för den direkta handläggningen har av riksförsäkringsverket beräknats till ca 5,25 milj. kr. om året, vilket är ca 9 milj. kr. lägre än i nuvarande administration och ca 2,4 milj. kr. högre än vad civilförvaltningen beräknat för en handläggning av alla ärenden vid förvaltningen. Vi har dock ifrågasatt om inte civilförvaltningens beräkning av kostnaderna är för låg.

Med hänsyn till de fördelar som ligger i en effektiv och rationell handläggning på lokal nivå, lika för alla tjänstepliktiga, anser vi att skillnaden i löpande kostnader i förhållande till civilförvaltningsalternativet och kostnaderna av engångskaraktär för bl. a. utbildning och utveckling av ADB-system inte är av sådan betydelse att detta skall vara avgörande för valet av administrationsform. Vi har därför ansett att administrationen av familjebidragen bör föras över till riksförsäkringsverket och försäkringskassorna.

Några ändringar i de materiella reglerna är enligt vår uppfattning inte nödvändiga inför en överflyttning av administrationen till riksförsäkrings-

verket och försäkringskassorna. Vi har dock i kapitel 8 föreslagit olika regeländringar som underlättar administrationen oavsett vem som har hand om den.

Med en handläggning hos riksförsäkringsverket och försäkringskassorna måste reglerna om förfarandet däremot utformas så att de stämmer överens med hur verket och kassorna handlägger frågorna inom socialförsäkringssystemet. Vi har därför föreslagit ändringar i dessa regler.

Förbanden

Om förbanden skulle handlägga administrationen av familjebidragen måste en helt ny organisation byggas upp. Försvaret har för närvarande ungefär 65 utbildningsmyndigheter för värnpliktiga. Om myndigheter på samma ort skulle ha en gemensam administration av familjebidragen skulle handläggningen kunna ske på 41 orter. När det gäller vapenfria tjänstepliktiga och civilförsvarspliktiga får dock förutsättas att deras ärenden handläggs centralt hos vapenfristytelsen och statens räddningsverk, båda placerade i Karlstad. Servicen till de enskilda skulle inte ha vare sig en central eller lokal organisations fördelar. Olika grupper av tjänstepliktiga skulle få olika behandling. De vapenfria och civilförsvarspliktiga skulle vara hänvisade till en central handläggning. Enligt vår bedömning kan de fördelar som uppnås i en sådan organisation uppnås i högre grad i andra organisationsformer. Nackdelarna är också av den omfattningen att vi inte kan förorda alternativet.

Administrationn av den särskilda hjälpen

Det är enligt utredningens mening viktigt att handläggningen av framställningar om särskild ekonomisk hjälp och flyttningsbidrag sker snabbt och på ett icke alltför formbundet sätt. Enligt vår bedömning fungerar den nuvarande handläggningsordningen vid förbanden m. fl. myndigheter bra och det finns ingen anledning att ändra den. I fråga om överklagande av beslut av de centrala myndigheterna om särskild ekonomisk hjälp och flyttningsbidrag anser vi dock att en gemensam ordning bör gälla. Vi föreslår därför att besluten prövas av den kammarrätt till vars domkrets den som söker hjälpen hör.

Författningsförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i familjebidragslagen (1978: 520)

Härigenom föreskrivs i fråga om familjebidragslagen (1978: 520)
*dels att 29–35 och 41–44 §§ skall upphöra att gälla*¹,
dels att rubrikerna närmast före 27 och 31 §§ skall utgå,
dels att 1, 2, 8–14, 16, 17, 24–28, 36, 38–40 och 45 §§ skall ha
 följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 24 § skall lyda "Förfarandet m. m.".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Tjänstepliktig och tjänstepliktigs
 närstående har rätt till familjebi-
 drag på de villkor som anges i den-
 na lag.

Även om villkoren för rätt till fa-
 miljebidrag är uppfyllda, får den
 myndighet som beslutar om bidra-
 get bestämma att det icke skall
 utgå, om det är uppenbart att be-
 hov av bidraget icke föreligger.

En tjänstepliktig och en tjänste-
 pliktigs närstående har rätt till fa-
 miljebidrag på de villkor som anges
 i denna lag.

Även om villkoren för rätt till fa-
 miljebidrag är uppfyllda, skall bi-
 drag inte utgå, om det är uppenbart
 att behov av bidraget inte förelig-
 ger.

2 §²

Familjebidrag utgår i form av familjepenning, bostadsbidrag, närings-
 bidrag och begravningsbidrag.

*Skyldighet att utge familjebidrag
 vilar på kommunerna.*

8 §³

Bostadsbidrag utgår för kostnad
 1. för bostad i vilken tjänsteplik-
 tig bor tillsammans med maka och
 barn som avses i 7 § eller med en-
 bart sådant barn,

Bostadsbidrag utgår för kostnad
 1. för bostad i vilken en tjänste-
 pliktig bor tillsammans med maka
 och barn som avses i 7 § eller med
 enbart sådant barn,

¹ Senaste lydelse av 42 § 1983: 329

² Senaste lydelse 1983: 329

³ Senaste lydelse 1982: 469

Nuvarande lydelse

2. för bostad i vilken tjänstepliktig bor tillsammans med maka i annat fall än som avses i 1,

3. för bostad i vilken tjänstepliktig bor ensam vid tjänstgöringstidens början,

4. för tjänstepliktigs bostad i annat fall än som avses i 1–3, om särskilda skäl föreligger,

Bostadsbidrag får ej utgå för mer än en bostad.

Föreslagen lydelse

2. för bostad i vilken *en* tjänstepliktig bor tillsammans med maka i annat fall än som avses i 1,

3. för bostad i vilken *en* tjänstepliktig bor ensam *eller tillsammans med syskon eller kamrat* vid tjänstgöringstidens början, *om han vid den tidpunkten har haft bostaden i minst tre månader,*

4. för bostad i vilken *en* tjänstepliktig bor ensam 30 dagar före tjänstgöringstidens utgång,

5. för *en* tjänstepliktigs bostad i annat fall än som avses i 1–4 om det föreligger särskilda skäl.

Bostadsbidrag får *inte* utgå för mer än en bostad och får endast om det föreligger särskilda skäl utgå för bostad i en annan kommun än den i vilken den tjänstepliktige är kyrkobokförd.

9 §⁴

Familjepenning beräknas för månad till högst 1 375 kronor för barn och till högst 2 635 kronor för annan person. Familjepenning för den som uppbär ersättning för vård som avses i 7 § 7 eller för den som har rätt till underhållsbidrag, som tjänstepliktig är skyldig att utge, får dock inte överstiga ersättningens eller bidragets belopp för månad.

Familjepenning beräknas för månad till högst 1 375 kronor för barn och till högst 2 635 kronor för annan person. Familjepenning för den som uppbär ersättning för vård som avses i 7 § *första stycket* 7 eller för den som har rätt till underhållsbidrag, som *en* tjänstepliktig är skyldig att utge, får dock inte överstiga ersättningens eller bidragets belopp för månad.

10 §⁵

Bostadsbidrag beräknas för månad till högst bostadskostnaden eller, i fall som avses i 8 § 4, den tjänstepliktiges andel i bostadskostnaden. Endast om särskilda skäl föreligger får dock till grund för beräkningen läggas högre bostadskostnad än som motsvarar normal hyra på orten för en lägenhet om fyra rum och kök i fråga om bostad som avses i 8 § 1, för en lägenhet om tre rum och kök i fråga om bostad som avses i 8 § 2, för en lägenhet om två rum och kök i fråga om bostad som avses i 8 § 3 samt för en lägenhet om ett rum och kök för bostad i övriga fall.

Bostadsbidrag beräknas för månad till högst bostadskostnaden *om den är skälig* eller, i fall som avses i 8 § *första stycket* 3 och 5, den tjänstepliktiges andel i denna bostadskostnad.

⁴ Senaste lydelse 1989: 401

⁵ Senaste lydelse 1986: 112

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*11 §³

Vid bestämmande av familjepening enligt 7 § 1, 3 och 4 samt bostadsbidrag enligt 8 § 1 skall från summan för månad av högsta beloppen för familjepening enligt 9 § och bostadsbidrag enligt 10 § avräknas den beräknade inkomsten för månad som belöper på tjänstgöringstiden enligt följande ordning.

1. Har maken inkomst, avräknas hälften av den del som överstiger 1 000 kronor eller, om inkomsten är mer än 4 000 kronor, *hälften av den del som överstiger en fjärdedel av inkomsten.*

2. Har barnet inkomst, avräknas, *dock högst med belopp som motsvarar familjepeningen för barnet,* inkomst i form av underhållsbidrag och bidragsförskott i sin helhet samt annan inkomst i den mån den överstiger 500 kronor.

3. Avräkning enligt 1 och 2 får inte ske med större belopp än att återstoden uppgår till minst hälften av boendekostnaden enligt 10 §.

4. Har den tjänstepliktige *annan inkomst än* inkomst av arbete som han utför under fritid eller övningsuppehåll, avräknas den del av inkomsten som överstiger 500 kronor.

Vid bestämmande av familjepening enligt 7 § *första stycket* 1, 3 och 4 samt bostadsbidrag enligt 8 § *första stycket* 1 skall från summan för månad av högsta beloppen för familjepening enligt 9 § och bostadsbidrag enligt 10 § avräknas den beräknade inkomsten för månad som belöper på tjänstgöringstiden enligt följande ordning.

1. Har maken inkomst, avräknas hälften av den del som överstiger 1 000 kronor eller, om inkomsten är *högre än* 4 000 kronor, *tre åttondelar* av inkomsten.

2. Har barnet inkomst, avräknas inkomst i form av underhållsbidrag och bidragsförskott i sin helhet samt annan inkomst i den mån den överstiger 500 kronor. *Barnets inkomst avräknas dock högst med ett belopp som motsvarar familjepeningen för barnet.*

4. Har den tjänstepliktige inkomst av arbete som han utför under fritid eller övningsuppehåll, avräknas *hälften av den del som överstiger 1 000 kronor eller, om inkomsten är högre än 4 000 kronor, tre åttondelar av inkomsten. Har den tjänstepliktige annan inkomst* avräknas den del av denna inkomst som överstiger 500 kronor.

12 §³

Vid bestämmande av familjepening enligt 7 § 2, 6 och 7 och bostadsbidrag enligt 8 § 3 och 4 skall från summan av högsta beloppen för familjepening enligt 9 § och bostadsbidrag enligt 10 § avräknas den tjänstepliktiges inkomster på sätt som anges i 11 § 4, om *ej* annat följer av andra stycket.

Vid bestämmande av familjepening enligt 7 § *första stycket* 2, 6 och 7 och bostadsbidrag enligt 8 § *första stycket* 3, 4 och 5 skall från summan av högsta beloppen för familjepening enligt 9 § och bostadsbidrag enligt 10 § avräknas den tjänstepliktiges inkomster på *det* sätt som anges i 11 § 4, om *inte* annat följer av andra stycket.

Nuvarande lydelse

Om tjänstepliktigs förhållanden är sådana att familjebidrag skall bestämmas enligt såväl första stycket som 11 § skall avräkningen av den tjänstepliktiges inkomster i första hand göras vid bestämmande av bidrag enligt 11 §.

Vid bestämmande av familjepening enligt 7 § 5 och bostadsbidrag enligt 8 § 2 skall från summan av högsta beloppen för familjepening enligt 9 § och bostadsbidrag enligt 10 § avräknas ett belopp som är skäligt med hänsyn till den tjänstepliktiges och hans makas ekonomiska förhållanden under tjänstgöringstiden.

Om tillämpningen av 11 eller 12 § leder till att behov av familjebidrag uppenbart *icke* tillgodoses, får den *myndighet* som beslutar om bidraget bestämma det till skäligt belopp, dock högst till belopp som anges i 9 och 10 §§.

Om familjepening eller bostadsbidrag utgår och tjänstgöringstiden har pågått minst 180 dagar skall bidragen utges för ytterligare 30 dagar efter utryckningsdagen. Om särskilda skäl *föreligger*, får bidragen *utgå* för högst 30 dagar efter utryckningsdagen även *i fall då* tjänstgöringen har pågått mindre än 180 dagar.

Under den tid som bostadsbidrag utges till den tjänstepliktige, utgår ett tillägg med 150 kronor per månad. Tillägget utgår dock inte till tjänstepliktig som har beviljats fa-

Föreslagen lydelse

Om *en* tjänstepliktigs förhållanden är sådana att familjebidrag skall bestämmas enligt såväl första stycket som 11 §, skall avräkningen av den tjänstepliktiges inkomster i första hand göras vid bestämmande av bidrag enligt 11 §.

13 §

Vid bestämmande av familjepening enligt 7 § *första stycket* 5 och bostadsbidrag enligt 8 § *första stycket* 2 skall från summan av högsta beloppen för familjepening enligt 9 § och bostadsbidrag enligt 10 § avräknas ett belopp som är skäligt med hänsyn till den tjänstepliktiges och hans makas ekonomiska förhållanden under tjänstgöringstiden.

14 §

Om tillämpningen av 11 eller 12 § leder till att behov av familjebidrag uppenbart *inte* tillgodoses, får den *försäkringskassa* som beslutar om bidraget bestämma det till skäligt belopp, dock högst till belopp som anges i 9 och 10 §§.

16 §

Om familjepening eller bostadsbidrag utgår och tjänstgöringstiden har pågått minst 180 dagar skall bidragen utges för ytterligare 30 dagar efter utryckningsdagen. Om *det föreligger* särskilda skäl får bidragen *utges* för högst 30 dagar efter utryckningsdagen även *om* tjänstgöringen har pågått mindre än 180 dagar och bostadsbidrag utges för 30 dagar efter utryckningsdagen även *om bidraget inte utgår vid tjänstgöringstidens utgång*.

17 §⁵

Under den tid som bostadsbidrag utges till den tjänstepliktige, utgår ett tillägg med 250 kronor per månad. Tillägget utgår dock inte till *en* tjänstepliktig som *bor hos förälder*

Nuvarande lydelse

miljepenning enligt 7 § 1, 3, 4, 5 och 7.

Föreslagen lydelse

eller som har beviljats familjepening enligt 7 § första stycket 1, 3, 4, 5 och 7. Om den tjänstepliktige bor tillsammans med syskon eller kamrat utges endast ett halvt tillägg.

24 §

För handläggning av ärenden enligt denna lag skall inom varje kommun finnas en familjebidragsnämnd.

Kommun får tillsätta särskild familjebidragsnämnd eller uppdraga åt annan nämnd att vara familjebidragsnämnd. Har detta icke skett, är socialnämnden familjebidragsnämnd.

Frågor om familjebidrag handhas av riks försäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

Beslut om familjebidrag fattas av den allmänna försäkringskassa i vilken den tjänstepliktige är inskriven eller skulle ha varit inskriven enligt 1 kap. 4 § lagen (1962: 381) om allmän försäkring. I annat fall fattas beslut av försäkringskassan på den ort där den tjänstepliktige påbörjar sin utbildning.

Den behöriga försäkringskassan får uppdra åt en annan försäkringskassa att handlägga ärendet.

Bestämmelserna i 20 kap. 2 a § lagen om allmän försäkring om förordnande till dess slutligt beslut kan fattas gäller även i ärenden enligt denna lag.

25 §⁶

I fråga om särskild familjebidragsnämnd tillämpas 3 kap. 2 §, 3 § första stycket, 4 §, 5 § tredje stycket, 7 och 8 §§, 9 § första stycket och 10–12 §§ kommunallagen (1977: 179). I annan kommun än Stockholms kommun tillämpas även 3 kap. 5 § första stycket och 6 § nämnda lag.

Ansökan om familjebidrag görs hos den allmänna försäkringskassa som anges i 24 § andra stycket.

Ansökan skall innehålla de upplysningar som är nödvändiga för att bedöma rätten till familjebidrag. Den skall vara undertecknad av den tjänstepliktige eller av annan för vilken familjebidrag kan utgå och innehålla en försäkran på heder och samvete att de lämnade uppgifterna är riktiga och fullständiga.

26 §

Tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter om verkställigheten av lagen utövas av försvarets civilförvaltning samt, under dess överinseende och ledning, av länsstyrelserna.

Det som är föreskrivet i lagen (1962: 381) om allmän försäkring om riks försäkringsverkets tillsyn över de allmänna försäkringskassorna gäller i tillämpliga delar kassornas befattnings med familjebidragen.

⁶ Senaste lydelse 1986: 1180

Nuvarande lydelse

Ansökan om familjebidrag görs hos familjebidragsnämnden i den kommun där den tjänstepliktige är kyrkobokförd vid ansökningstillfället eller, om den tjänstepliktige då ej är kyrkobokförd i landet, hos familjebidragsnämnden i Stockholms kommun. Har familjebidragsnämnden mottagit ansökan om bidrag i ärende som skall avgöras av försvarets civilförvaltning, skall nämnden omgående översända ansökningen till civilförvaltningen.

Ärende om bostadsbidrag avgörs av försvarets civilförvaltning, om fråga är om annan bostad än hyreslägenhet eller bostadsrättslägenhet. I samma ordning avgörs ärende om näringsbidrag.

Ärende som icke skall prövas av civilförvaltningen avgörs av den familjebidragsnämnd som anges i 27 §. Angår ärendet flera frågor och skall någon fråga prövas av civilförvaltningen, skall dock ärendet i sin helhet avgöras av civilförvaltningen.

Familjebidrag utgår icke för tid som ligger längre tillbaka än 30 dagar före den dag då ansökningen inkom till familjebidragsnämnden, om ej särskilda skäl föreligger.

Det åligger tjänstepliktig och den som uppbär familjebidrag att i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller efter regeringens bemyndigande av försvarets civilförvaltning lämna den familjebidragsnämnd, som utbetalar bidraget,

Föreslagen lydelse

Bestämmelsen i 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring om skyldighet att lämna uppgifter gäller även i ärenden enligt denna lag.

27 §

Familjebidrag utbetalas genom riks försäkringsverkets försorg.

Bidrag som har beräknats till ett belopp som understiger 50 kronor i månaden betalas inte ut.

Bestämmelsen om preskription i 20 kap. 5 § lagen (1962:381) om allmän försäkring tillämpas även i fråga om ersättning enligt denna lag.

28 §²

Ärende som bestäms med stöd av 1 § och ärende om näringsbidrag avgörs i en allmän försäkringskassa av socialförsäkringsnämnd om ärendet är av vidlyftig eller svår beskaffenhet.

36 §

Familjebidrag får endast om det föreligger särskilda skäl utges för tid som ligger längre tillbaka än 30 dagar före den dag då ansökningen inkom till försäkringskassan.

38 §

Den tjänstepliktige och den som uppbär familjebidrag skall omedelbart lämna den allmänna försäkringskassa som anges i 24 § upplysningar om sådan ny omständighet som har betydelse för rätten till bidrag.

Nuvarande lydelse

upplysningar angående ny omständighet, som har betydelse för rätten till bidrag.

Familjebidragsnämnden är på begäran av tillsynsmyndighet skyldig att tillhandahålla de handlingar och lämna de upplysningar som myndigheten behöver för sin verksamhet enligt denna lag.

*Föreslagen lydelse*39 §²

Har någon uppburit familjebidrag med för högt belopp, skall han återbetala vad han har erhållit för mycket

1. om han har insett eller hade bort inse att utbetalningen är felaktig,

2. om den felaktiga utbetalningen beror på att den tjänstepliktige eller annan sökande uppsåtligt eller av grov oaksamhet har lämnat osann uppgift eller förtigit sanningen.

3. om den felaktiga utbetalningen beror på att uppgiftsskyldigheten enligt 38 § första stycket har åsidosatts.

Fråga om återbetalningsskyldighet prövas av förswarets civilförvaltning. Är någon återbetalningsskyldig, får vid senare utbetalning till honom skäligt belopp innehållas i avräkning på vad som har utgått för mycket. Fullgörs ej återbetalningsskyldighet på sätt som nu har angetts, skall civilförvaltningen vidta de åtgärder som behövs för att driva in fordringen.

Förswarets civilförvaltning får helt eller delvis efterge återbetalningsskyldighet, om det föreligger särskilda skäl.

Om någon har uppburit familjebidrag obehörigen eller med för högt belopp skall han betala tillbaka det som han har fått för mycket

1. om han har eller borde ha insett att utbetalningen är felaktig,

2. om den felaktiga utbetalningen beror på att den tjänstepliktige eller annan sökande uppsåtligt eller av grov oaksamhet har lämnat osann uppgift eller förtigit sanningen.

3. om den felaktiga utbetalningen beror på att uppgiftsskyldigheten enligt 38 § har åsidosatts.

Om någon är återbetalningsskyldig, får försäkringskassan vid en senare utbetalning till honom innehålla ett skäligt belopp i avräkning på det som har utgått för mycket.

Försäkringskassan får helt eller delvis efterge återbetalningsskyldigheten, om det föreligger särskilda skäl.

40 §

Talan mot familjebidragsnämndens beslut enligt denna lag förs hos länsstyrelsen genom besvär.

Bestämmelserna i 20 kap. 10–13 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring om omprövning och ändring av försäkringskassans beslut samt om överklagande av försäkringskassas och försäkringsrätts beslut har motsvarande tillämpning enligt denna lag.

Nuvarande lydelse

Till böter döms, om icke gärningen är belagd med straff i brottsbalken, den som i ansökan om familjebidrag uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, om åtgärden innebär fara i bevishänseende.

Föreslagen lydelse

Omprövning av beslut om återbetalningsskyldighet enligt 39 § skall göras av socialförsäkringsnämnd.

Bestämmelserna i 20 kap. 16 § lagen om allmän försäkring om verkställighetsföreskrifter har motsvarande tillämpning enligt denna lag.

45 §

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktigt meddelande i uppgift som skall lämnas enligt denna lag eller underlåter att fullgöra anmälningsskyldigheten enligt 38 § döms till böter, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den ... Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om bidrag som har beviljats och överklagande av beslut som har fattats före ikraftträdandet.

2 Förslag till

Förordning om upphävande av familjebidragsförordningen (1978:567)

Härigenom föreskrivs att familjebidragsförordningen (1978:567) skall upphöra att gälla den ...

Bestämmelserna i den upphävda förordningen gäller dock i fråga om bidrag som har beviljats före den ...

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd

Härigenom föreskrivs att 13 § lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den som avses i 1 § första stycket 1 har rätt till särskild sjukpenning, om han under grundutbildning eller därtill omedelbart anslutande repetitionsutbildning har ådragit sig sjukdom som efter skyddstidens slut sätter ned hans förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete med minst hälften och sjukdomen *ej berättigar* till annan ersättning enligt denna lag. Detta gäller även vid sjukdom som har ådragits under uttryckningsmånaden eller månaden efter denna.

Särskild sjukpenning beräknas på ersättningsunderlag som sägs i 4 kap. 10 § andra stycket lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

Är den som har rätt till särskild sjukpenning samtidigt *berättigad* till sjukpenning enligt 3 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring, utgår den särskilda sjukpenningen endast i den mån den är högre.

Föreslagen lydelse

13 §

Den som avses i 1 § första stycket 1 har rätt till särskild sjukpenning, om han under grundutbildning eller därtill omedelbart anslutande repetitionsutbildning har ådragit sig sjukdom som efter skyddstidens slut sätter ned hans förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete med minst hälften och sjukdomen *inte ger rätt* till annan *högre* ersättning enligt denna lag. Detta gäller även vid sjukdom som har ådragits under uttryckningsmånaden eller månaden efter denna.

Särskild sjukpenning beräknas på ersättningsunderlag som sägs i 4 kap. 10 § andra stycket lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring och med tillämpning av 3 kap. 5 § tredje stycket utan hinder av föreskrifterna i 3 kap. 5 a–5 c §§ samma lag.

Om den som har rätt till särskild sjukpenning samtidigt *har rätt* till sjukpenning enligt denna lag, enligt lagen om arbetsskadeförsäkring eller enligt 3 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring, utgår den särskilda sjukpenningen endast i den mån den är högre. För den period sjukpenning har beräknats med tillämpning av 3 kap. 5 a–5 c §§ lagen om arbetsskadeförsäkring eller 5 kap. 10–10 b §§ lagen om allmän försäkring utges den särskilda sjukpenningen endast i den mån den är högre för sådan period.

Denna lag träder i kraft den Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om sjukdomsfall som har inträffat före ikraftträdandet.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1977: 266) om statlig ersättning vid ideell skada

Härigenom föreskrivs att rubriken till lagen (1977: 266) om statlig ersättning vid ideell skada samt 1 – 4 §§ lagen skall ha följande lydelse.

Lag om statlig ersättning vid ideell skada m. m.

Nuvarande lydelse

Den som ådrager sig skada som omfattas av lagen (1977: 265) om statligt personskadeskydd har rätt till ersättning av staten *för sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men samt allmänna olägenheter till följd av skadan.*

Har skadan ådragits under ledighet eller annan fritid vid vistelse utanför förlägningsplats eller, om särskilt anordnad förlägningsplats saknas, plats där verksamheten i fråga bedrivs, utgår ersättning endast om skadan har orsakats av olycksfall vid färd till eller från nämnda plats och färden föranleddes av och stod i nära samband med verksamheten.

Ersättning utgår med belopp som skulle ha utgått om den skadade hade haft rätt till ersättning enligt statens personskadeförsäkring.

Föreslagen lydelse

1 §

Den som ådrar sig skada som omfattas av lagen (1977: 265) om statligt personskadeskydd har rätt till ersättning av staten *enligt denna lag.*

Om skadan har ådragits under ledighet eller annan fritid vid vistelse utanför förlägningsplats eller annan plats där verksamheten i fråga bedrivs, och skadan inte har orsakats av olycksfall vid färd till eller från nämnda plats och färden föranleddes av och stod i nära samband med verksamheten, utges ersättning endast till den som fullgör tjänstgöring enligt värnpliktslagen (1941: 967) eller lagen (1966: 413) om vapenfri tjänst eller utbildning enligt lagen (1980: 1021) om militär grundutbildning för kvinnor och som har skadats under grundutbildning eller därtill omedelbart anslutande repetitionsutbildning.

2 §

Ersättning utgår med belopp som skulle ha utgått om den skadade hade haft rätt till ersättning enligt statens personskadeförsäkring. *Den som avses i 1 § första stycket 3 lagen (1977: 265) om statligt personskadeskydd har endast rätt till ersättning för sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men samt allmänna olägenheter till följd av skadan.*

Vid skada som avses i 1 § andra stycket utges ersättning endast för sveda och värk, lyte eller annat sta-

Nuvarande lydelse

Bestämmelserna i 14 § lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd har motsvarande tillämpning i fråga om ersättning enligt denna lag.

Staten inträder i den skadades rätt till skadestånd eller trafikskadeersättning *för ideell skada* intill belopp som utges enligt denna lag.

Om ersättning enligt denna lag beslutar *trygghetsnämnden*.

Den som är missnöjd med trygghetsnämndens beslut får hänskjuta frågan till prövning inför den särskilda skiljenämnd som har inrättats för statens personskadeförsäkring.

Bestämmelserna för statens personskadeförsäkring och de angivna nämnderna gäller även i övrigt i tillämpliga delar i ärende enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft ... Äldre bestämmelser tillämpas på skada som har ägt rum före ikraftträdandet.

Föreslagen lydelse

digvarande men samt allmänna olägenheter till följd av skadan.

Bestämmelserna i 14 § lagen om statligt personskadeskydd har motsvarande tillämpning i fråga om ersättning enligt denna lag.

3 §

Staten inträder i den skadades rätt till skadestånd eller trafikskadeersättning intill belopp som utges enligt denna lag. *Om ersättning enligt denna lag endast utges för ideell skada inträder staten i den skadades rätt till skadestånd eller trafikskadeersättning för sådan skada.*

4 §

Om ersättning enligt denna lag beslutar *statens trygghetsnämnd*.

5 Förslag till

Förordning om ändring i förordningen (1988: 246) om grupplivförsäkring för värnpliktiga m. fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1988: 246) om grupplivförsäkring för värnpliktiga m. fl.

dels att 2, 6 och 9 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas nya bestämmelser, 6 a – 6 e §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I förordningen förstås med

försäkrad: den som avses i 1 §,

sambo: en ogift person som under äktenskapsliknande förhållanden bor tillsammans med en ogift arbetstagare eller förutvarande arbetstagare av motsatt kön,

TGL-S: avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S) i dess lydelse enligt statens arbetsgivarverks cirkulär 1988 A 8.

Föreslagen lydelse

2 §

I förordningen förstås med

försäkrad: den som avses i 1 §,

försäkringsgrundande tjänstgöringstid: tid under vilken tjänstgöring enligt 1 § fullgjorts,

sambo: en ogift person som under äktenskapsliknande förhållanden bor tillsammans med en ogift arbetstagare eller förutvarande arbetstagare av motsatt kön,

TGL-S: avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S) i dess lydelse enligt statens arbetsgivarverks cirkulär 1988 A 8.

6 §

Försäkringsskydd gäller även efter tjänstgöring enligt 1 § under arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall, om arbetsoförmågan uppkommit under tjänstgöringen och förelåg vid tjänstgöringens slut. Arbetsoförmågan skall styrkas genom intyg från allmän försäkringskassa eller läkare. Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd får dock medge försäkringsskydd även om sådant intyg inte visats upp.

Försäkringsskydd gäller vidare om den försäkrade blir arbetsoförmögen på grund av sjukdom eller olycksfall under tid då han har efterskydd enligt 6 a-6 d §§. Försäkringsskyddet fortsätter då att gälla så länge arbetsoförmågan består.

Om den försäkrade har förtidspension enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring, skall han anses vara arbetsoförmögen.

Efterskydd när tjänstgöring fullgjorts i minst 180 dagar

6 a §

För den som tjänstgjort under minst 180 dagar gäller efterskydd enligt andra stycket och 6 b §.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Vid bestämmande av rätten till sådant efterskydd tillgodoräknas även tidigare försäkringsgrundande tjänstgöringstid som helt eller delvis har infallit under de två år som närmast föregått den senaste tjänstgöringen.

6 b §

Efterskyddet gäller under 180 dagar (allmän efterskyddstid).

För en försäkrad som blir arbetslös under allmän efterskyddstid fortsätter efterskyddet att gälla så länge arbetslösheten består samt under tid därefter det antal dagar av den allmänna efterskyddstiden som inte har avräknats före arbetslösheten.

För en försäkrad som under allmän efterskyddstid börjar fullgöra ny försäkringsgrundande tjänstgöringstid gäller, när försäkringsskyddet från denna har upphört, fortsatt efterskydd under det antal dagar av den allmänna efterskyddstiden som inte har avräknats före början av den nya försäkringsgrundande tjänstgöringstiden.

Efterskydd gäller dock sammanlagt högst två år räknat från den tidpunkt efterskydd inträdde enligt 5 §.

6 c §

Med arbetslöshet förstås att den försäkrade står till svenska arbetsmarknadens förfogande på sätt som krävs för att få dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa. Detta skall styrkas genom intyg från länsarbetsnämnd eller erkänd arbetslöshetskassa. Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd får dock medge försäkringsskydd även om sådant intyg inte har visats upp.

Efterskydd i övriga fall

6 d §

Om den försäkrade inte har rätt till efterskydd enligt 6–6 b §§, gäller efterskydd i stället lika många dagar som den försäkrade har full-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

gjort försäkringsgrundande tjänstgöringstid.

Beräkning av efterskydd efter försäkringsskydd vid sjukdom

6 e §

Om den försäkrade har haft försäkringsskydd under sjukdom enligt 6 §, gäller efterskydd efter sjukdomstiden enligt bestämmelserna i 6 a – 6 d §§. Efterskyddet beräknas genom att sjukdomstiden jämfställs med försäkringsgrundande tjänstgöringstid.

9 §

Följande bestämmelser i TGL-S tillämpas på grupplivförsäkring enligt denna förordning, nämligen

29 – 31 §§ om försäkringsförmåner efter försäkringstagarens make eller sambo,

32 – 36 §§ om förmånstagarförordnande,

37 och 38 §§ om sambo med förmånstagar rätt,

41 § om inskränkning i rätten att förfoga över försäkringen,

42 och 43 §§ om försäkringens giltighet vid krigstillstånd

44 – 46 §§ om åtgärder vid försäkringsfall, och

47 – 49 §§ om tvister.

Följande bestämmelser i TGL-S tillämpas på grupplivförsäkring enligt denna förordning, nämligen

29 – 31 §§ om försäkringsförmåner efter försäkringstagarens make eller sambo,

32 – 36 §§ om förmånstagarförordnande,

37 och 38 §§ om sambo med förmånstagar rätt,

40 § om samordning,

41 § om inskränkning i rätten att förfoga över försäkringen,

42 och 43 §§ om försäkringens giltighet vid krigstillstånd,

44 – 46 §§ om åtgärder vid försäkringsfall, och

47 – 49 §§ om tvister.

Denna förordning träder i kraft ... Äldre bestämmelser tillämpas på dödsfall som inträffat före ikraftträdandet.

6 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1962: 381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5, 10 och 15 §§ samt 4 kap. 6 § lagen (1962: 381) om allmän försäkring¹ skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §²

Den allmänna försäkringskassan skall i samband med inskrivning av en försäkrad besluta om den försäkrades tillhörighet till sjukpenningförsäkringen. I fråga om en försäkrad som avses i 1 § första stycket skall kassan samtidigt fastställa den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst och, om inkomsten helt eller delvis är att hänföra till anställning, dennes årsarbetstid. Sådan fastställelse skall också ske för försäkrad som avses i 1 § andra stycket så snart anmälan om hans inkomstförhållanden gjorts hos kassan. Av beslutet skall framgå i vad mån den sjukpenninggrundande inkomsten är att hänföra till anställning eller till annat förvärvsarbete. Sjukpenningförsäkringen skall omprövas

a) när kassan fått kännedom om att den försäkrades inkomstförhållanden, arbetstid eller andra omständigheter har undergått ändring av betydelse för rätten till sjukpenning eller för sjukpenningens storlek,

b) när förtidspension eller särskild efterlevandepension enligt denna lag beviljas den försäkrade eller redan utgående sådan pension ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades förmåga eller möjlighet att bereda sig inkomst genom arbete,

c) när delpension enligt särskild lag beviljas den försäkrade eller redan utgående sådan pension ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbets- eller inkomstförhållanden samt

d) när tjänstepension beviljas den försäkrade.

Ändring skall i fall som avses i första stycket a) inte ske förrän 14 dagar efter det försäkringskassan fått kännedom om de ändrade omständigheterna. Ändring skall i annat fall ske så snart anledning till ändringen uppkommit.

Den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten får ej i annat fall än som avses i första stycket b), c) eller d) sänkas under tid då den försäkrade

1. bedriver studier, för vilka han uppbär studiehjälp, studiemedel eller särskilt vuxenstudiestöd enligt studiestödslagen (1973: 349), studiestöd enligt lagen (1983: 1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa eller bidrag enligt förordningen (1976: 536) om utbildningsbidrag för doktorander,

2. genomgår grundutbildning för vuxna (grundvux), vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (särvux) eller grundläggande svenskundervisning för invandrare och uppbär timsättning för studierna,

3. är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller efter förmedling av en arbetsmarknadsmyndighet genomgår yrkesutbildning,

4. är gravid och avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför,

¹ Lagen omtryckt 1982: 120

² Senaste lydelse 1989: 218

Nuvarande lydelse

5. är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete för vård av barn, om den försäkrade är förälder till barnet eller likställs med förälder enligt 1 § lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m. m. och barnet inte har fyllt ett år. Motsvarande gäller vid adoption av barn som ej fyllt tio år eller vid mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än ett år har förflutit sedan den försäkrade fick barnet i sin vård.

Föreslagen lydelse

5. är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete för vård av barn, om den försäkrade är förälder till barnet eller likställs med förälder enligt 1 § lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m. m. och barnet inte har fyllt ett år. Motsvarande gäller vid adoption av barn som ej fyllt tio år eller vid mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än ett år har förflutit sedan den försäkrade fick barnet i sin vård,

6. fullgör värnplikstjänstgöring eller vapenfri tjänst eller genomgår militär grundutbildning för kvinnor.

För en försäkrad som avses i tredje stycket 1 skall försäkringskassan, vid sjukdom under utbildningstiden, beräkna sjukpenningen på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid. Om därvid den sjukpenninggrundande inkomsten helt eller delvis är att hänföra till anställning, skall årsarbetstiden beräknas på grundval av enbart det antal arbetstimmar som den försäkrade kan antas ha i ifrågavarande förvärvsarbete under utbildningstiden.

För en försäkrad som avses i 10 c § första stycket 1 eller 2 skall dock under studieuppehåll mellan vår- och hösttermin, då den försäkrade inte uppbär studiesocial förmån som anges i tredje stycket 1, sjukpenningen beräknas på den sjukpenninggrundande inkomst som följer av första- tredje styckena, om sjukpenningen blir högre än sjukpenning beräknad på den sjukpenninggrundande inkomsten enligt fjärde stycket.

Fjärde stycket tillämpas även för försäkrad som avses i tredje stycket 6 när den försäkrade genomgår grundutbildning eller därtill omedelbart anslutande repetitionsutbildning.

10 §³

För den dag då anmälan om sjukdomsfallet gjordes hos den allmänna försäkringskassan och de följande 13 dagarna i sjukperioden utges sjukpenning som svarar mot sjukpenninggrundande inkomst av anställning endast under förutsättning att den försäkrade skulle ha utfört förvärvsarbete om han inte hade varit sjuk. För en försäkrad som avses i 5 § tredje stycket 1 skall vad som har sagts nu gälla även för tid

För den dag då anmälan om sjukdomsfallet gjordes hos den allmänna försäkringskassan och de följande 13 dagarna i sjukperioden utges sjukpenning som svarar mot sjukpenninggrundande inkomst av anställning endast under förutsättning att den försäkrade skulle ha utfört förvärvsarbete om han inte hade varit sjuk. För en försäkrad som avses i 5 § tredje stycket 1 *eller sjätte stycket* skall vad som har sagts nu

³ Senaste lydelse 1989:219

Nuvarande lydelse

efter de första 14 dagarna av sjukperioden. Vid beräkningen av sjukpenning skall 10 a och 10 b §§ tillämpas.

Om sjukpenning utges för tid före anmälan skall den första ersättningsdagen anses som sjukanmälningsdag.

Med tid för förvärvsarbete enligt första stycket jämfställs

1. ledighet för semester,
2. ledighet under studietid för vilken oavkortade löneförmåner utges,
3. ledighet under tid då den försäkrade genomgår sådan utbildning eller undervisning som anges i 5 § tredje stycket 2 eller uppbär korttidsstudiestöd enligt studiestödslagen (1973: 349), och
4. ledighet för ferier eller för motsvarande uppehåll för lärare som är anställda inom utbildningsväsendet.

Föreslagen lydelse

gälla även för tid efter de första 14 dagarna av sjukperioden. Vid beräkningen av sjukpenning skall 10 a och 10 b §§ tillämpas.

15 §³

Sjukpenning utgår ej för tid då den försäkrade

a) fullgör värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst eller genomgår militär grundutbildning för kvinnor;

a) fullgör värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst *om tjänstgöringen inte avser grundutbildning eller därtill omedelbart anslutande repetitionsutbildning;*

b) är intagen i sådant hem som avses i 12 § lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga med stöd av 1 § andra stycket 2 eller tredje stycket sagda lag;

c) är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt;

d) i annat fall än under b) eller c) sagts av annan orsak än sjukdom tagits om hand på det allmännas bekostnad;

e) vistas utomlands i annat fall än då den försäkrade insjuknar medan han utför arbete som ett led i en här i riket bedriven verksamhet eller som sjöman anställd på svenskt handelsfartyg eller under sjukdom eller i fall som avses i 8 § andra stycket reser till utlandet med försäkringskassans medgivande.

För varje dag då en försäkrad bereds vård i ett sådant hem för vård eller boende eller familjehem enligt socialtjänstlagen (1980: 620) som ger vård och behandling åt missbrukare av alkohol eller narkotika, skall sjukpenningen på begäran av den som svarar för vårdkostnaderna minskas på det sätt som framgår av 4 § andra stycket. Det belopp som sjukpenningen minskas med skall betalas ut till den på vars begäran minskningen har gjorts.

Utan hinder av första stycket utgår sjukpenning till försäkrad som avses under c) vid sjukdom som inträffar under tid då han får vistas utom anstalt och därvid bereds tillfälle att förvärvsarbeta.

4 kap.

6 §⁴

Hel föräldrapenning utgör lägst 60 kronor om dagen (garantinivå).

Föräldrapenning för de första 180 dagarna utges med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, om föräldern

⁴ Senaste lydelse 1989: 100

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför har varit försäkrad för en sjukpenning över garantinivån.

Utöver vad som anges i andra stycket utges föräldrapenning för varje barn för 180 dagar med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, och 90 dagar med belopp enligt garantinivån.

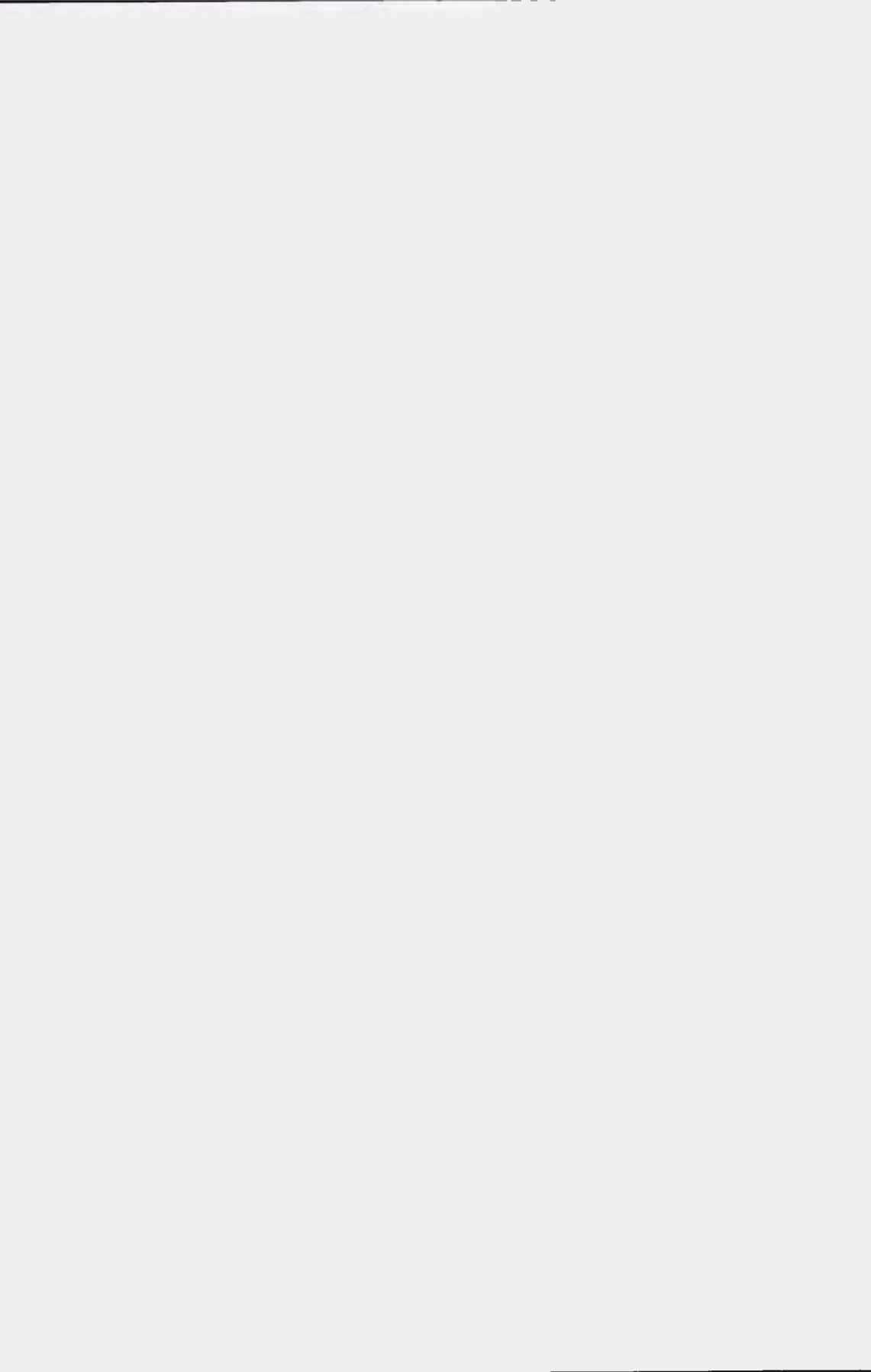
Vid flerbarnsbörd utges föräldrapenning enligt 3 § andra stycket för 90 dagar med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, och 90 dagar med belopp enligt garantinivån.

När föräldrapenning enligt andra—fjärde styckena skall utges med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, skall beräkningen ske enligt 3 kap. med undantag av 5 § fjärde och femte styckena samt 10 a och 10 b §§.

När föräldrapenning enligt andra—fjärde styckena skall utges med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, skall beräkningen ske enligt 3 kap. med undantag av 5 § fjärde—sjätte styckena samt 10 a och 10 b §§.

Utan hinder av vad som föreskrivs i andra—fjärde styckena skall, om föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst har sänkts enligt 3 kap. 5 § tredje stycket 5, föräldrapenningen till dess barnet fyller två år beräknas lägst på grundval av den sjukpenninggrundande inkomst som gällde innan sänkningen skedde eller den högre inkomst som löneutvecklingen inom yrkesområdet därefter föranleder, om föräldern avstår från förvärvsarbete för vård av barn. Är kvinnan gravid på nytt vid utgången av denna tid och beräknas barnets födelse ske inom sex månader eller föds barnet inom nämnda tid, skall hennes föräldrapenning även fortsättningsvis beräknas på motsvarande sätt.

Denna lag träder i kraft den ...



1 Utredningens uppdrag och arbete

Vi har genom tre skilda regeringsbeslut fått i uppdrag att

- utreda och föreslå hur administrationen av familjebidragen till värnpliktiga m. fl. bör ske och hur ansvars- och kostnadsfördelningen mellan olika myndigheter bör vara (regeringsbeslut den 7 april 1988)
- dels analysera orsakerna till kostnadsökningen avseende bostadsbidragen till värnpliktiga m. fl. och lämna förslag till regeländringar, dels lämna förslag till regeländringar för näringsbidrag (regeringsbeslut den 15 december 1988)
- överväga och lämna förslag till förändringar av systemet för värnpliktsförmåner och därvid även granska och lämna förslag till förändringar i försäkringsskyddet vid personskador för värnpliktiga (regeringsbeslut den 14 juni 1989).

Vi har den 20 oktober 1989 redovisat den del av uppdraget som rör näringsbidrag.

1.1 Direktiven

Regeringen beslöt *den 7 april 1988* att utse en särskild utredare med uppdrag att överväga och lämna förslag till framtida administration av och ansvarsfördelning mellan olika myndigheter beträffande bidrag enligt familjebidragslagen. Till beslutet har fogats en promemoria som skall beaktas vid arbetet med utredningen.

I promemorian redovisas tidigare överväganden om familjebidragens administration. Bl. a. redovisas riksrevisionsverkets rapport 1986:1021 Familjebidrag till tjänstepliktiga – utfall, styrning och ansvarsförhållanden, i vilken flera alternativa former för ansvarsfördelningen har förts fram som tänkbara i stället för nuvarande administration av familjebidragen.

I fråga om uppdraget anges följande:

Som framgår av redovisningen i det föregående har ansvarsfördelningen och administrationen avseende familjebidragen varit föremål för överväganden under många år. Den nuvarande ordningen beträffande bl. a. ansvarsfördelningen mellan de berörda myndigheterna har starkt ifrågasatts. Ett flertal instanser har också lämnat

regeringen förslag till förändringar. Ett bibehållande av den nuvarande ordningen ter sig principiellt tveksam och praktiskt mindre ändamålsenlig. Rationaliseringar och andra åtgärder i effektivitetshöjande syfte försvåras om ansvaret och formerna för prövning, utbetalning, tillsyn och finansiering av familjebidragen fortlöpande ifrågasätts.

Det är därför angeläget att nu ta ställning till frågan hur administrationen av familjebidragen bör ske och hur ansvars- och kostnadsfördelningen mellan olika instanser bl.a. mellan staten och kommunerna bör vara.

En omläggning av familjebidragsadministrationen kan — beroende på förändringarnas art — innebära betydande förändringar för olika statliga myndigheter, för kommunerna samt i viss utsträckning för de värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga samt andra som omfattas av familjebidragssystemet. Lagar, förordningar och andra föreskrifter behöver ändras. Kostnadsfördelningen mellan stat och primärkommunerna måste också övervägas. En omläggning av den nuvarande ordningen bör därför övervägas under medverkan av berörda intressenter.

Komplexiteten i frågorna gör att en särskild utredningsman bör tillkallas för att i samverkan med berörda instanser leda en arbetsgrupp i regeringskansliet med uppgift att lämna regeringen förslag om vilket av de presenterade alternativen som bör väljas. I samband härmed bör förslag till förändringar i lagar och förordningar överlämnas. I samband härmed skall även den praktiska hanteringen av den särskilda ekonomiska hjälpen till värnpliktiga och deras anhöriga under grund- och repetitionsutbildning prövas.

De kostnads kalkyler som från myndigheternas sida hittills presenterats som beslutsunderlag för de olika alternativen bör ytterligare granskas. Utöver vad som sagts skall följande riktlinjer vara vägledande för uppdraget.

1) Länsstyrelsernas befattning med familjebidragen bör upphöra helt.

2) Förutsättningarna för enhetlig prövning av bidragsbehovet, snabb och tillförlitlig utbetalning, kostnadsuppföljning och ekonomisk redovisning skall förbättras jämfört med nuvarande ordning.

3) Möjligheterna att låta överbefälhavaren (ÖB) och nämnden för vapenfriutbildning (NVU) få rätt att med stöd av regeringens familjebidragsförordning (1978: 567) utfärda tillämpningsföreskrifter till familjebidragslagen skall prövas.

4) Det förordade alternativet skall totalt sett innebära en kostnadsminskning för staten och kommunerna med utgångspunkt i erforderliga ekonomiska kalkyler.

Utredningen har i sitt arbete utgått från de riktlinjer som har dragits upp i promemorian. Olika synpunkter, som har framkommit vid tidigare överväganden, har beaktats.

Den 15 december 1988 beslutade regeringen att uppdra åt utredningen att även överväga och vid behov föreslå vissa förändringar av reglerna i familjebidragslagen vad avser bostadsbidraget och näringsbidraget.

I beslutet beskrivs kostnadsutvecklingen för bostadsbidragen. Vidare återges vad som anfördes i förarbetena i samband med att man år 1982

avskaffade kravet att en tjänstepliktig måste ha haft bostad i minst sex månader för att som ensamboende ha rätt till bostadsbidrag.

I fråga om näringsbidraget hänvisas i beslutet till en bifogad departementspromemoria.

Uppdraget är följande:

Regeringen uppdrar åt utredningen att som en del av tidigare lämnat uppdrag dels analysera orsakerna till kostnadsökningen avseende bostadsbidrag enligt familjebidragslagen och lämna förslag till de regeländringar som analysen kan leda fram till, dels lämna förslag till utformningen av reglerna för näringsbidrag i samma lag. Vid fullgörandet av sistnämnda uppdrag skall beaktas dels hur nuvarande regler fungerar i praktiken, dels vad som framgår av den ovan nämnda till detta beslut fogade promemorian.

Utredningen bör också presentera beräkningar på de förändrade kostnader som kan komma att uppstå till följd av en ändring av reglerna.

I beslut *den 14 juni 1989* uppdrog regeringen åt den särskilde utredaren att även överväga och lämna förslag till förändringar av systemet för värnpliktsförmåner enligt värnpliktsförmånsförordningen (1976: 1008) och familjebidragslagen (1978: 520). Utredningen skall också i detta sammanhang granska försäkringsskyddet vid personskador för värnpliktiga samt lämna förslag till de förändringar som granskningen kan föranleda.

I beslutet hänvisas till en bifogad promemoria som skall beaktas vid fullgörandet av uppdraget.

I promemorian sägs bl. a. följande om utredningens inriktning:

Som en bakgrund för utredningens arbete skall kostnaderna för nuvarande värnpliktsförmånssystem och dess olika komponenter redovisas. Därefter skall följande inriktning gälla för utredningen.

1. Alternativa förslag bör redovisas. Ett av förslagen bör bestå av ett system med i huvudsak kontanta schablonförmåner och en förenklad administration. Utredningen bör vidare belysa konsekvenserna av att schablonförmånerna ersätter samtliga eller vissa av de nuvarande naturaförmånerna i ett sådant system.

Ett annat förslag bör bygga på nuvarande system med eventuella omprioriteringar mellan förmånsslagen eller alternativa konstruktioner av dessa. Förslaget bör belysa möjligheterna till en förenklad administration.

Möjligheterna att konstruera så enkla bestämmelser att behovet av tillämpningsföreskrifter minimeras bör också redovisas. Erforderliga samråd bör härvid tas med utredningen (Fö 1988: 01) om översyn av värnpliktslagstiftningen m. m.

2. Förslagen skall kostnadsberäknas och så långt det är möjligt innehålla beräkningsmodeller så att det går att göra beräkningar mot olika kostnadsnivåer.

3. Utredningen bör lämna förslag till hur värnpliktsförmånerna skall anpassas till förändrade kostnadsnivåer under de löpande försvarsbeslutsperioderna.

Enligt promemorian skall också vissa frågeställningar speciellt belysas.

Utredningen skall överväga om det finns behov av särskilda lösningar för de vapenfria tjänstepliktiga på grund av dessas annorlunda tjänstgöringsförhållanden.

Utredningen skall också överväga om bestämmelserna om dagpenning skall anpassas till de regler för sjukpenning som infördes den 1 december 1987, det s. k. timsjukpenningssystemet. Förslagen skall kostnadsberäknas. Om förslagen medför ökade kostnader skall förslag också lämnas till finansiering.

De författningar som reglerar försäkringsskyddet och som skall granskas av utredningen är lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd, förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd, lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada samt förordningen (1988:246) om grupplivförsäkring för värnpliktiga m. fl.

Utredningen bör enligt promemorian också belysa vilka konsekvenser de olika förslagen får för andra kategorier som har anknytning till värnpliktsförmånssystemet, exempelvis civilförsvarspliktiga och frivilligtjänstgörande. Erforderliga kostnadsberäkningar bör göras också för dessa kategorier.

1.2 Till utredningen överlämnade skrivelser

Regeringen har till utredningen överlämnat riksrevisionsverkets rapport Familjebidrag — Utfall, styrning och ansvarsförhållanden samt två från försvarets civilförvaltning inkomna skrivelser i anslutning till rapporten.

Vidare har regeringen överlämnat dels en skrivelse från Lantbrukarnas Riksförbund daterad den 18 mars 1987 med hemställan om en översyn av reglerna om näringsbidrag till lantbrukare, dels en skrivelse den 2 juli 1987 från Småföretagens Riksorganisation med hemställan om en allmän översyn av reglerna om näringsbidrag. Samtidigt överlämnades yttranden den 25 augusti 1987 och den 2 september 1987 av försvarets civilförvaltning.

1.3 Utredningsarbetets bedrivande

Utredningens arbete inriktades under år 1988 i första hand på administrationen av familjebidragen. Efter det att uppdraget utvidgades i december samma år har arbetet i huvudsak berört bostads- och näringsbidragen.

Inom utredningen har gjorts intervjuer med och besök hos bl. a. vissa familjebidragsnämnder och länsstyrelser, ett förband, en försäkringskassa, riksrevisionsverket, statskontoret, försvarets civilförvaltning, statens räddningsverk, nämnden för vapenfriutbildning och värnpliktskongressen 1989.

En enkätundersökning har gjorts hos ett antal kommuner för att få service- och kontrollfunktionen belyst. Till länsstyrelserna har också sänts ut en enkät för att få deras synpunkter på bostadsbidragen.

Under arbetet med den del av uppdraget som lämnades i regeringens beslut den 14 juni 1989 har riks-försäkringsverket för utredningens räkning

via socialförsäkringens ADB-register gjort en studie av de tjänstepliktigas inkomstförhållanden.

Vid besök på det danska försvarsministeriet har de värnpliktigas sociala och ekonomiska förhållanden och systemet för värnpliktsförmåner i Danmark studerats.

Information om de värnpliktigas resor har inhämtats vid besök hos försvarsstabens reseavdelning.

Vi har vidare genom experterna i utredningen inhämtat information från olika myndigheter.

Uppdraget avsåg som framgår ovan ursprungligen främst administrationen av det familjesociala stödet. Det har sedan successivt utvidgats till att avse de materiella reglerna inom i stort sett hela förmånssystemet för de värnpliktiga m. fl. grupper under försvarstjänstgöring. Vi har därför funnit att utredningsuppdragen svårligen kan redovisas skilda från varandra i den ordning som de har getts.

Utredningen har den 20 oktober 1989 till regeringen överlämnat ett förslag till ändring i 19 och 20 §§ familjebidragslagen. Den del av uppdraget den 15 december 1988 som rör näringsbidraget är därmed fullföljt.

I detta betänkande redovisas övriga delar av uppdraget. Uppdraget är därmed slutfört.

2 Värnpliktsförmånernas utveckling

2.1 Utvecklingen fram till 1970-talet

Tillkomsten av såväl de generella värnpliktsförmånerna som de behovsprovade familjesociala förmånerna får ses mot bakgrund av att vårt försvar kommit att bygga på en allmän värnplikt för män. Värnpliktsförmånssystemet och familjebidragssystemet har utvecklats genom olika författningar sedan 1900-talets början.

2.1.1 De generella värnpliktsförmånerna

Enligt 1901 års värnpliktslag utgick bl. a. underhåll, sjukvård, kläder och nödvändig utrustning samt penningbidrag och penningtillskott till de värnpliktiga under deras tjänstgöring. I vissa fall kunde kontant ersättning utgå i stället för naturaförmåner. I avlöningsförfattningar från samma år fanns föreskrifter om bl. a. storleken av penningbidrag och penningtillskott med hänsyn till tjänstgöringens art och tjänstgöringstidens längd.

Genom 1926 års avlöningskungörelse blev penningbidragets storlek beräknat endast med hänsyn till utbildningstidens längd.

I samband med andra världskrigets utbrott trädde 1939 års krigsavlöningsreglemente i kraft. Bestämmelserna omfattade både fast anställd personal och värnpliktiga. De värnpliktiga fick krigslön som bestod av terminslön och – för vissa värnpliktiga i högre s. k. krigslöneklasser – månadslön. Terminslönen ersatte penningbidraget. Långtidstillägg kom senare att utgå vid långvarig tjänst.

De som inte omfattades av krigsavlöningsreglementet fick genom ändringar i 1926 års avlöningskungörelse i viss utsträckning ökade förmåner.

Genom en kungörelse med provisoriska bestämmelser angående avlöning åt värnpliktiga m. m. infördes år 1942 bl. a. premier. Bestämmelserna var föranledda av att värnpliktsutbildningen ändrades genom 1941 års värnpliktslag. Regeländringarna hade föreslagits av 1941 års försvarsutredning, som ansåg att systemet med tvångsvis uttagning av vissa värnpliktiga under lång tid för utbildning till befäl gjorde att dessa borde kompenseras ekonomiskt. Premierna utgick för bl. a. utbildning till underofficer och officer och motsvarade de utbildningspremier som tillkom senare.

Naturaförmånerna var under denna tid i huvudsak desamma som under fredstjänstgöring. Under permission och tjänstledighet kunde de värnplik-

tiga i vissa fall få fria resor mellan tjänstgöringsorten och annan ort inom landet.

Efter beredskapstiden ersattes flertalet av de då gällande författningarna om avlöning till de värnpliktiga av kungörelsen den 21 december 1945 (nr 881) angående avlöning m. m. till värnpliktiga (kungörelse om värnplikts-avlöning).

Bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 1946 och omfattade såväl kontant ersättning som naturaförmåner m. m. till de värnpliktiga.

Den kontanta ersättningen utgjordes av penningbidrag, särskilda ersättningar under sjö- och flygtjänstgöring, premier och begravningshjälp. Penningbidraget utgick med olika belopp för meniga och för värnpliktigt befäl och var högre vid viss längre tids tjänstgöring (över 390 dagar).

Bestämmelserna om naturaförmåner var i stort sett oförändrade. I fråga om resorna genomfördes dock vissa ändringar. De värnpliktiga fick fria resor vid in- och utryckning om färden översteg 20 km. I stället för fri resa kunde resekostnadsersättning utgå. Vid resa som pågick under minst åtta timmar utgick traktamentsersättning. En värnpliktig fick också vid övningsuppehåll och tjänstledighet fria resor (eller resekostnadsersättning) mellan tjänstgöringsorten och den plats inom landet där han eller hans närmaste anhöriga var bosatta. Den värnpliktige kunde också få traktamente i samband med dessa resor. Reseförmånerna utgick vid högst tre resor om året.

Under de följande åren genomfördes vissa ändringar i 1945 års värnpliktsavlöningskungörelse vilka huvudsakligen innebar att förmånsbeloppen höjdes. Det kan också nämnas att värnpliktspremierna gjordes skattefria genom ett beslut av 1949 års riksdag.

Genom en ny värnpliktsavlöningskungörelse som utfärdades den 12 september 1958 (nr 485) och som byggde på förslag av 1954 års värnpliktsavlöningsutredning infördes tjänstgöringspremier. De tidigare premierna kom att kallas utbildningspremier. Tjänstgöringspremie utgick till sådana värnpliktiga som hade längre tjänstgöringstid än värnpliktiga i allmänhet (i regel efter 394 dagar). Tjänstgöringspremie kunde inte utgå till den som fick utbildningspremie för utbildning under samma tid.

Rätten att i stället för fri resa få resekostnadsersättning vid in- eller utryckningsresor eller resa i samband med tjänstledighet upphörde utom vid s. k. egentlig tjänsteresa. Antalet fria resor bestämdes till tre under den första tjänstgöringen och till i stort sett en resa per tremånadsperiod under annan tjänstgöring.

Den 1 juli 1963 ändrades flera paragrafer i 1958 års kungörelse. Bl. a. ändrades resebestämmelserna. Antalet fria resor ökades till fem under den första tjänstgöringen och till en resa för varje tvåmånadersperiod under annan tjänstgöring. För att underlätta för de värnpliktiga att övergå till civil verksamhet efter tjänstgöringen infördes samtidigt en ny bidragsform, utryckningsbidrag.

De värnpliktiga omfattades från den 1 juli 1963 också av grupplivförsäkringen för statligt anställda.

1966 års riksdag beslutade om vissa ändringar fr. o. m. den 1 juli 1967 i

den då gällande värnpliktslagen. Beslutet grundade sig i huvudsak på ett förslag av 1960 års värnpliktsutredning (SOU 1965:68). En ny utbildningsordning fastställdes.

Tidigare hade de värnpliktiga haft en relativt lång sammanhängande första tjänstgöring och få eller inga repetitionsövningar. Detta förhållande ändrades genom den nya utbildningsordningen. Värnpliktsutredningen hade därför förordat att värnpliktiga som hade en lång grundutbildning skulle kompenseras genom ytterligare premier. Alla värnpliktiga borde enligt utredningen få en tjänstgöringspremie för grundutbildning som var längre än 300 dagar. Därutöver skulle utbildningspremie utgå vid befälsutbildning. På grund av att tiden för repetitionsutbildning ökade för många värnpliktiga föreslog utredningen höjda penningbidrag och vissa premier – liksom ökade familjebidragförmåner – till dem som genomgick sådan utbildning.

Förslagen ledde till beslut om olika förmånsbelopp för grundutbildade och för repetitionsutbildade. Tjänstgöringspremie skulle i princip utgå till alla grundutbildade om utbildningstiden översteg 300 dagar. Tjänstgöringspremie kunde utgå samtidigt med utbildningspremie. Vissa ändringar gjordes i fråga om utbildningspremierna. Om utbildningspremie inte utgick kunde ett tillägg till tjänstgöringspremien utgå efter 364 dagars tjänstgöring. Vidare höjdes uttryckningsbidraget. För särskild övning och mobiliseringsövning utgick tjänstgöringspremie med visst belopp per dag.

De fria hemresorna anpassades efter den skiftande längden på grundutbildningen. Värnpliktiga med 260 dagars grundutbildning fick fyra sådana resor.

En vapenfri tjänstepliktig fick i princip samma förmåner som värnpliktiga i allmänhet. Penningbidrag utgick dock med lägsta belopp och utbildningspremie kunde inte utgå.

Antalet fria värnpliktsresor under grundutbildning ökade den 1 juli 1969 till en resa per tjänstgöringsmånad.

En ny värnpliktsavlöningskungörelse (1970:676) trädde i kraft den 1 januari 1971. Under grundutbildningen blev lägsta beloppet 6 kr. om dagen och under repetitionsutbildning 9 kr. om dagen. Rätten till fria resor utvidgades. Den s.k. 20-kilometersgränsen slopades och de värnpliktiga fick rätt att resa inte bara mellan tjänstgöringsorten och hemorten utan också mellan tjänstgöringsorten och valfri ort inom landet, som kunde nås med allmänt kommunikationsmedel.

De värnpliktigas reseförmåner förbättrades ytterligare under åren 1972–1974. Vissa slag av resor subventionerades och en s.k. VPL 10-biljett infördes som innebar att de värnpliktiga kunde resa fritt i landet med tåg, båt och buss för 10 kr. I vissa fall kunde de grundutbildningsvärnpliktiga byta sina fria resor mot lokala månadskort.

2.1.2 Familjebidragen

År 1912 tillkom de första familjeunderstödsförordningarna för freds- resp. krigsförhållanden. Understödet utgick enligt bestämmelserna som en slags

familjepenning och var helt statsfinansierat. Dessa förordningar ersattes år 1914 (krigsförhållanden) och 1931 (fredsförhållanden) med andra utan att det medförde några genomgripande förändringar.

I september 1939 avgav den sociala försvarsberedskapskommittén ett betänkande (SOU 1939:26) med förslag till lag om familjebidrag åt värnpliktiga. De riktlinjer som fördes fram av kommittén har blivit grundläggande för familjebidragsinstitutet. I huvudsaklig överensstämmelse med förslaget utfärdades förordningen den 17 april 1940 (nr 223) om familjebidrag åt värnpliktiga under krigstjänstgöring m. m. (krigsfamiljebidragsförordning). Bidrag kunde enligt förordningen utgå i form av familjepenning, bostadsbidrag och näringsbidrag samt sjukbidrag vid familjemedlems sjukdom. Av familjepenningen utgick ett visst grundbelopp utan behovsprövning för maka och barn som bodde tillsammans med den värnpliktige. I övrigt var familjepenningen behovsprövad. Bostadsbidraget var också behovsprövat och utgick i princip för bostadskostnaden. Kommunerna skulle utge bidragen. Kostnaderna fördelades mellan stat och kommun enligt särskilt angivna grunder. Kommunerna svarade för i genomsnitt 5 % av bidragskostnaderna vartill kom kommunernas kostnader för administration. Ärenden enligt förordningen skulle för kommunen handläggas av en familjebidragsnämnd och regionalt av länsstyrelserna. Som tillsynsmyndighet utsågs statens arbetsmarknadskommission.

Genom en ny förordning den 17 maj 1940 (nr 422) om familjebidrag åt värnpliktiga under tjänstgöring i fredstid (fredsfamiljebidragsförordning) berättigades värnpliktig, i den mån krigsfamiljebidragsförordningen inte var tillämplig, till "familjebidrag" av statsmedel.

Vissa nya regler infördes genom krigsfamiljebidragsförordningen och fredsfamiljebidragsförordningen den 30 juni 1942 (nr 521 och nr 524). I den förstnämnda förordningen stadgades bl. a. om ett nytt stöd, hemortslön. I fredsfamiljebidragsförordningen föreskrevs bl. a. att familjebidragsnämnderna skulle handlägga familjebidragsärenden. Länsstyrelserna skulle besluta om bidragen, som kunde utgå i form av familjepenning och begravningsbidrag.

Först i och med förordningen den 29 mars 1946 (nr 99) om familjebidrag åt värnpliktiga m. m. (familjebidragsförordning) kom samma regler att gälla under krigs- och fredsförhållanden. Enligt denna författning kunde familjepenning, bostadsbidrag, näringsbidrag, sjukbidrag och begravningsbidrag utgå. I förordningen stadgades även om hemortslön i vissa fall. Behovsprövning enligt bestämda regler (normerad behovsprövning) skulle tillämpas i fråga om fastställande av familjepenning och bostadsbidrag i vissa fall. I övrigt gällde fri behovsprövning. Staten och kommunerna skulle, som tidigare, enligt särskilt angivna grunder bidra till finansieringen och kommunerna skulle utge bidragen. Ärendena skulle handläggas av familjebidragsnämnderna och länsstyrelserna. Under åren 1946–1961 var försvarets socialbyrå central statlig tillsynsmyndighet. Därefter överfördes tillsynen till försvarets civilförvaltning.

Översyn och ändringar av bestämmelserna har gjorts vid skilda tillfällen under åren. I samband med ändringar av familjebidragsförfattningarna år

1960 infördes förenklade statsbidragsregler som innebar att statsbidrag till kommunerna skulle utgå, inte som dittills med olika procentsatser, utan efter en enhetlig procentsats på 88 %.

2.2 Utvecklingen under 1970-talet och därefter

I november 1970 tillkallades en sakkunning för att utreda systemet för förmåner åt värnpliktiga m. fl. (UFV). I direktiven anfördes bl. a. följande. Det gällande förmånssystemet för de värnpliktiga var i väsentliga delar utformat vid tiden för andra världskriget. Förmånssystemet reglerades i flera författningar och hade genom ändringar och tillägg blivit alltmer svåröverskådligt och besvärligt att tillämpa. Det var också svårt att kostnadsberäkna. Det innefattade svårmotiverade olikheter vid samma slag av tjänstgöring.

En allsidig utredning skulle göras om systemet av förmåner vid obligatorisk tjänstgöring. Utredningen borde utgå från de värnpliktigas behovs- och förmånssituation. Ett grundläggande krav på förmånssystemet var att det skulle vara enkelt och praktiskt men samtidigt uppfattas som rättvist av den som fullgjorde tjänstgöringen och även i övrigt ha en positiv effekt på denne. Det skulle ge de värnpliktiga möjligheter till social trygghet när de fullgjorde den medborgerliga skyldighet som tjänstgöringen var.

Den sakkunnige skulle överväga vilka principer som skulle vara vägledande för förmånssystemet, t. ex. en princip som innebar att bidrag m. m. skulle utgå i mån av behov, en princip som innebar att bidragen betraktades som ersättning för utfört arbete och en princip som innebar att bidragen avvägdes med beaktande av förlorad civil arbetsförtjänst. Det kunde också tänkas att man borde tillämpa skilda principer vid olika slag av utbildning. Sådana problem som rörde förmånssystemets samordning med andra förekommande bidrags- och ersättningsformer inom och utom försvarets område och med skattelagstiftningen borde också uppmärksammas.

Utredningen, som i november 1972 avgav betänkandet (SOU 1972: 68–69) *Värnpliktsförmåner*, gjorde en kartläggning av de värnpliktigas ekonomiska och sociala situation. Den gjorde också jämförelser mellan på ena sidan vissa förmåner och på den andra vissa löner för anställd personal samt vissa sociala förmåner. Utredningen konstaterade att värdet av förmånerna till en menig ogift värnpliktig under grundutbildning understeg värdet av såväl förmånerna till en elev i arbetsmarknadsutbildning som studiemedlen (återbetalningspliktiga) åt en studerande i eftergymnasial utbildning. Familjeförmånerna var dock förmånligare för den värnpliktige än för eleven i arbetsmarknadsutbildning och för den studerande. Familjepenningen nådde däremot med visst undantag inte upp till socialhjälpnormerna i Stockholm m. fl. kommuner.

I fråga om principerna för förmånssystemet slog utredningen fast bl. a. att värnpliktsförmånerna skulle tillgodose rimliga behov av ekonomisk trygghet för den värnpliktige och hans familj. Det fick anses vara statens skyldighet att garantera en sådan trygghet.

Utredningen diskuterade alternativa grundprinciper för ett nytt förmånssystem: marknadsmässig lön, ersättning för förlorad arbetsförtjänst, studiesocial ersättning m. m. samt modifieringar av det gällande systemet. Utredningen ansåg därvid att ett system enligt principen studiesocial ersättning var att föredra när det gällde de grundutbildningsvärnpliktiga. Dessa värnpliktiga och de studerande var i samma ålder och borde ha en likartad standard. Familjesocialt stöd, liksom en rad särskilda förmåner som berodde på militärtjänstgöringens speciella förhållanden, måste finnas vid sidan av en generell dagersättning. Det gällande sambandet mellan tjänsteställning och dagersättningens storlek borde slopas. Dagersättningen för värnpliktiga under grundutbildning borde differentieras efter utbildningstidens längd enligt en trappstegsmodell med tre nivåer. Tjänstgöringspremien kunde då dras in. Grundbeloppet för dagersättningen skulle beräknas med utgångspunkt i studiemedlens maximibelopp. Viss bostadskostnad skulle täckas av dagersättningen och bostadsbidrag skulle därför behövas endast för familjeförsörjare.

För de värnpliktiga under repetitionsutbildning förordade utredningen ett förmånssystem som innefattade en kontant dagersättning bestämd efter befattningen inom krigsorganisationen och i förekommande fall kompletterad med familjesocialt stöd. Systemet borde i vart fall kunna tillämpas under vissa krigs- och beredskapsförhållanden.

Såväl vid grundutbildning som repetitionsutbildning innefattade det förordade systemet alltså både generella och selektiva förmåner.

Utredningen föreslog också att värnpliktsförmånerna i huvudsak skulle vara skattefria och att de borde indexregleras. De värnpliktiga borde vidare ha samma naturaförmåner som tidigare. Ett frikort för de värnpliktigas resor inom landet borde införas. De föreslagna förmånerna skulle i tillämpliga delar gälla även vapenfria tjänstepliktiga och inskrivningsskyldiga. Förmånerna borde garantera en levnadsnivå som inte understeg de normer för socialhjälp som tillämpades inom bl. a. Stockholms kommun.

Kostnaderna för att genomföra förslaget beräknades till ca 180 milj. kr. enligt prisläget år 1972.

Utredningen överlämnade vidare i oktober 1973 betänkandet (SOU 1973: 40) *Civildörsvarsförmåner*.

Utredningen konstaterade att det rådande förmånssystemet drog en skarp gräns mellan civilförsvarspliktiga i värnpliktsåldern och sådana som var över denna ålder (yngre och äldre civilförsvarspliktiga). De yngre hade i princip samma förmåner som krigsmaktens värnpliktiga under repetitionsutbildning. De äldre uppbar civilförsvarspenning med viss procent av den civila årsinkomsten. Civilförsvarspenningen var knuten till den allmänna sjukförsäkringen. De äldre kunde också få utbildningspremier. Båda grupperna hade fri kost och logi, fri sjukvård och ersättning vid olycksfall samt fria resor. Förmånssystemet hade kommit att bli mindre väl anpassat till personalstrukturen inom civilförsvaret och uppfattades som orättvist.

Utredningen övervägde möjligheten att inom en oförändrad kostnadsram åstadkomma ett nytt förmånssystem som var enkelt, praktiskt och

rättvist, samtidigt som det gav social trygghet. Det var särskilt angeläget att systemet var enkelt och praktiskt med hänsyn till civilförsvarets korta utbildningstider. Utredningen föreslog att en skattefri ersättning – daglön – skulle utgå till alla civilförsvarspliktiga vid utbildning och övning. Indelning i äldre och yngre civilförsvarspliktiga skulle upphöra. Med visst undantag skulle de civilförsvarspliktiga indelas i fyra daglönegrupper. Om daglönen inte nådde upp till socialhjälpnivå föreslogs ett daglönstillägg. Kommunalt anställda som fullgjorde sin civilförsvartjänst inom kommunen under beredskap föreslogs få en ersättning från arbetsgivaren som motsvarade den som utgick under fredstid. Detta gällde också för verksskyddets civilförsvarspliktiga.

En arbetsgrupp, som tillsattes inom försvarsdepartementet för att arbeta fram ett förslag till nytt förmånssystem med utgångspunkt i bl. a. betänkandet om värnpliktsförmånerna, redovisade i november 1974 sitt förslag i en departementspromemoria (Ds Fö 1974: 2).

Arbetsgruppen föreslog ett ersättningssystem under grundutbildningen som innebar dels en fast ersättning för dag, dels en kompletterande ersättning till dem som togs ut till befattningar med längre utbildningstid än vad som gällde huvuddelen av de värnpliktiga. Utbildnings- och tjänstgöringspremierna skulle slopas och kopplingen mellan tjänstegrad och lön försvinna. Arbetsgruppen föreslog vidare att utryckningsbidraget skulle höjas successivt för att kunna garantera en rimlig inkomstrygghet den närmaste tiden efter utryckningen.

Reseförmånerna var enligt arbetsgruppen tillfredställande. Förbättringar borde dock ske för dem som hade långa avstånd och dåliga kommunikationer till hemorten. Naturaförmånerna och de i vissa fall utgående kon-tantersättningar borde i stort behållas.

Arbetsgruppen ansåg att det familjesociala stödet borde finnas kvar under grundutbildningen för att kravet på en rimlig ekonomisk trygghet för de värnpliktigas anhöriga skulle uppfyllas.

Ersättningssystemet under den obligatoriska grundutbildningen borde tillämpas också under utbildning till värnpliktig officer, reservofficer och regementsofficer. Utbildningspremierna för dessa grupper skulle finnas kvar.

Systemet borde enligt arbetsgruppen omfatta värnpliktiga, vapenfria tjänstepliktiga och elever i bistånds- och katastrofutbildning under grundutbildning och repetitionsutbildning i omedelbar anslutning till grundutbildning.

Arbetsgruppen föreslog vidare att de ekonomiska villkoren för de värnpliktiga under *repetitionsutbildning* borde förbättras med hänsyn till att dessa värnpliktiga ofta var familjeförsörjare och till den ofta korta repetitionstjänstgöringen. Målet var att ersättningen i stort sett skulle motsvara inkomsten av civilt arbete. Dessa värnpliktiga skulle därför få ersättning enligt de normer som byggde på sjukförsäkringssystemet, med en garantinivå för dem som inte omfattades av sjukförsäkringen. I vissa fall skulle familjesocialt stöd kunna utgå. Befattningspenning föreslogs som en extra ersättning till dem som hade viss kvalificerad befattning.

Ersättningssystemet föreslogs gälla också för vapenfria tjänstepliktiga och elever i bistånds- och katastrofutbildning under repetitionsutbildning samt för civilförsvarspliktiga under utbildning och övning.

I proposition 1975: 37 med förslag om nytt förmånssystem för värnpliktiga m. fl. och ändringar i familjebidragsförordningen (1946: 99) m. m. uttalade departementschefen bl. a. att de värnpliktigas villkor under en följd av år successivt hade förbättrats. Trots detta innebar värnplikts-tjänstgöringen bl. a. ekonomiska uppoffringar för många värnpliktiga. Uppoffringarna var mest kännbara för dem som hade bildat familj eller hade annan försörjningsbörda. De ekonomiska och sociala betingelserna under värnpliktstjänstgöringen borde enligt hans mening förbättras och en fortsatt successiv förbättring av dagersättningen var angelägen. För dem som togs ut till befattningar som innebar en längre utbildningstid än vad som gällde huvuddelen av de värnpliktiga var målet att de under den längre utbildningstiden skulle få en ersättning som alltmer motsvarade levnadsstandarden för jämförbara civila grupper. Vidare borde målet vara att värnpliktiga och civilförsvarspliktiga som kallades in för kort tid till repetitionsövningar osv. och som till övervägande del var familjeförsörjare fick en ersättning som i stort motsvarade vad de hade från sitt civila arbete.

Departementschefen anslöt sig i stort till arbetsgruppens förslag och uttalade avslutningsvis att det redovisade ersättningssystemet för de värnpliktiga innebar delvis nya principer. Den lagstiftning som påkallades av förslagen fick föreläggas riksdagen sedan den hade uttalat sig om de grundläggande principerna.

Under riksdagsbehandlingen (FöU 1975: 18, rskr. 195) delade försvarsutskottet den allmänna syn på värnpliktstjänstgöringen som uttrycktes i propositionen. På förslag av utskottet godkände riksdagen de riktlinjer som förordats i propositionen och antog förslagen om lagändringar. De beslutade ändringarna medförde att de grundläggande reglerna om de tjänstepliktigas förmåner kom att införas i 33 § värnpliktslagen, 8 a § lagen om vapenfri tjänst och 12 § 5 mom. civilförsvarslagen. Mindre ändringar genomfördes beträffande de familjesociala förmånerna och familjebidragsförordningen (1946: 99) fick samtidigt rubriken familjebidragslag.

Sedan riksdagen därefter antagit proposition 1975/76: 134 med förslag om förmåner för värnpliktiga m. fl. vilken utformats i enlighet med de av riksdagen tidigare antagna riktlinjerna blev dagersättningen vid grundutbildning 10 kr. per dag. Ett tillägg skulle utgå med 15 kr. per dag fr. o. m. den 231:a t. o. m. den 300:e tjänstgöringsdagen och med 30 kr. per dag för tjänstgöringstid därefter. De som genomgick repetitionsutbildning utan samband med grundutbildning och som fullgjorde civilförsvarsplikt inom det allmänna civilförsvaret och verkskyddet fick en skattepliktig dagpenning som motsvarade sjukpenningen, dock lägst 40 kr. Familjesocialt stöd skulle inte utgå till dessa grupper i annan mån än näringsbidrag. Befattningspenning skulle utgå med lägst 4 och högst 12 kr. per dag för dem som genom sin befattning hade särskilt merarbete eller ansvar. Premierna

under frivillig utbildning sedda i förhållande till utbildningstidens längd blev jämförbara försvarsgrenarna emellan.

De nya reglerna infördes i värnpliktsförmånsförordningen (1976: 1008) som trädde i kraft den 1 januari 1977. Värnpliktsförmånerna har därefter årligen förbättrats.

När det gällde det familjesociala stödet övervägde en arbetsgrupp inom försvarsdepartementet hur de antagna riktlinjerna för detta närmare skulle utformas. Arbetsgruppen lämnade i en promemoria (Fö 1977-09-30) förslag till ny familjebidragslag.

I proposition 1977/78: 127 om familjebidragslag m. m. föreslogs bl. a. att rätten till familjepenning skulle begränsas till i huvudsak de fall då den värnpliktige hade barn under 18 år. Familjepenning skulle främst utgå för den värnpliktiges barn samt för maka eller annan som vårdade barnet. Med maka avsågs i förslaget även den som utan att vara gift med den värnpliktige sammanlevde med denne under äktenskapsliknande förhållanden. Om synnerliga skäl förelåg skulle familjepenning även kunna utgå för maka som inte vårdade barn.

Förmånligare regler för behovsprövningen av familjebidrag föreslogs också. Departementschefen anförde att rätten till bidrag främst skulle grundas på att den värnpliktige hade barn, och att maken normalt själv skulle svara för sin försörjning. Departementschefen föreslog vidare att sjukbidraget borde slopas liksom bestämmelserna om hemortslön. Familjepenningbeloppen borde succesivt anpassas till den allmänna kostnadsutvecklingen.

Förslaget till ny familjebidragslag antogs av riksdagen (FöU 1977/78: 26, rskr. 353). Den nya familjebidragslagen (1978: 520) trädde i kraft den 1 juli 1978, då familjebidragslagen från år 1946 upphörde. Samma dag trädde också familjebidragsförordningen (1978: 567) i kraft och ersatte bl. a. 1946 års familjebidragskungörelse.

Enligt riksdagens beslut (FöU 1977/78: 19, rskr. 240) genomförde överbefälhavaren i samarbete med statistiska centralbyrån en undersökning om de värnpliktigas ekonomiska och sociala situation. Undersökningen redovisades under våren 1981.

Utöver den statistiska analysen redovisade överbefälhavaren fyra principiellt olika modeller till ett nytt värnpliktsförmånssystem. Dessa innebar i korthet följande.

1. Bortfallen inkomst skulle ersättas (motsvarande sjukpenningssystemet).
2. Försvaret skulle ansvara för den värnpliktiges försörjning och hans del av kostnaderna för barn och bostad, medan kommunen skulle sörja för familjen i övrigt.
3. Värnpliktslön (lika för alla).
4. Värnpliktslön efter behov. Systemet skulle ge alla värnpliktiga samma standard, dvs. lönen skulle anpassas efter den värnpliktiges försörjningsbörda.

Överbefälhavaren förordade modell 2.

Överbefälhavaren lämnade också förslag till förändringar inom det gällande förmånssystemet.

Överbefälhavarens värnpliktsociala rapport redovisades i regeringens totalförsvarsproposition (prop. 1981/82: 102, bil. 2). Departementetschefen pekade på att remissinstanserna inte varit eniga om att förorda något av förslagen till nytt förmånssystem och hänvisade till det pågående arbetet i en av regeringen tillsatt kommitté. Han ansåg dock att åtgärder snarast borde vidtas för att komma till rätta med vissa problem inom det gällande förmånssystemet och förordade därför vissa ändringar av familjebidragen och övriga värnpliktsförmåner.

I direktiven till den särskilt tillsatta kommittén, 1982 års värnpliktsförmånskommitté (VFK 82), angavs bl. a. följande.

Ett grundläggande krav på ett förmånssystem var att den värnpliktige och hans anhöriga tillförsäkrades rimliga ekonomiska förhållanden i samband med värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst. I fråga om värnpliktiga under repetitionsutbildning fick detta krav anses vara uppfyllt genom dagpenningssystemet. Någon översyn av det systemet behövdes därför inte. — Även om det stora flertalet av de värnpliktiga som genomgick grundutbildningen var ensamstående och fortfarande bodde hos sina föräldrar, var ändå skillnaderna stora mellan olika värnpliktigas sociala och ekonomiska förhållanden. Detta gjorde att ett generellt förmånssystem av typen värnpliktslön var mindre realistiskt. Inte heller uteslöt någon av överbefälhavarens modeller behovet av selektiva åtgärder. Kommittén borde därför överväga system där generella och selektiva förmåner kombinerades. Till de generella förmånerna borde även i ett framtida förmånssystem höra naturaförmåner av olika slag såsom kost och logi under tjänstgöringen. — Möjligheterna att samordna förmånssystemet med andra förekommande bidragssystem och ersättningsformer borde beaktas. — Kommittén borde kartlägga behovet av en eventuell förändring av resesystemet. Kommittén borde därvid utgå från att de värnpliktigas reseförmåner enbart skulle syfta till att ge de värnpliktiga goda möjligheter att resa mellan tjänstgöringsstället och hemmet.

I september 1982 överlämnade VFK 82 betänkandet (Ds Fö 1982: 4) *Förmåner till värnpliktiga m. fl. under grundutbildning*.

Kommittén diskuterade tänkbara förmånssystem, såsom värnpliktslön och dagpenning enligt sjukpenningssystemet. De tjänstepliktiga skulle då kunna leva på i stort sett samma ekonomiska nivå som före inryckningen. Enligt kommittén skulle ett dagpenningssystem komma att upplevas som orättvist, eftersom olika ersättning då skulle utges för samma tjänstgöring. Systemet skulle också innebära merkostnader för staten med 800 milj. kr. I ett system med värnpliktslön skulle merkostnaderna för staten bli ungefär lika stora. Behovet av selektiva åtgärder till stöd för den värnpliktige och hans familj skulle också kvarstå. Kommittén ansåg att såväl kostnadsskäl som andra skäl talade för att förmånssystemet inte skulle avse att kompensera inkomstbortfall, utan det skulle liksom tidigare ge ekonomisk och social trygghet åt den värnpliktige och hans familj. Kommittén fann

huvudprinciperna för det gällande systemet för värnpliktsförmåner lämpliga och påpekade att det gällande systemet hade kritiserats ur olika synpunkter. Enligt kommittén var kritiken inte befogad. De principer som hade lagts fast åren 1977 och 1978 byggde huvudsakligen på schabloner, normerad behovsprövning och enhetsbelopp. Den administration som fanns byggde på enkla normer och fungerade relativt snabbt. Kommittén förordade därför att åtgärder skulle vidtas inom det gällande systemet och föreslog vissa förändringar i fråga om de generella värnpliktsförmånerna.

Kommittén föreslog också att de s. k. VPL 10-resorna skulle slopas och att en värnpliktig under grundutbildning skulle få en fri ledighetsresa per tjänstgöringsvecka.

Beträffande det familjesociala stödet föreslog kommittén bl. a. en höjning av familjepenningen och vissa ändringar i bestämmelserna om rätten till bostadsbidrag. Vidare borde ett tillägg till bostadsbidrag införas i vissa fall.

I proposition 1982/83:115 om förbättrade förmåner åt värnpliktiga m. fl. föreslogs förbättringar inom ramen för det gällande förmånssystemet i huvudsak i överensstämmelse med vad värnpliktsförmånskommittén hade föreslagit. Departementschefen anförde bl. a. att han anslöt sig till kommitténs förslag att de gällande förmånsreglerna i princip borde behållas. Ett system med värnpliktslön skulle bli för dyrt. Det var troligt att ett sådant system också skulle behöva kompletteras med behovsprövade bidrag. Departementschefen delade värnpliktsförmånskommitténs uppfattning att dagersättningen etappvis borde höjas till 30 kr. Han ansåg dock att någon bestämd tidsplan inte kunde anges för att uppnå detta.

De förbättringar som i propositionen föreslogs träda i kraft fr. o. m. den 1 juli 1983 var i fråga om de generella förmånerna följande:

- höjd dagersättning till 22 kr.
- slopade utbildningspremier för värnpliktigt kompanibefäl
- tillägg till dagersättningen med 60 kr. per dag efter 360 dagars tjänstgöring
- slopade särskilda ersättningar (sjö- och flyg- m. fl.)
- slopade mässpengar
- höjd förplägnadersättning
- höjt hyresbidrag
- höjd beklädnadersättning.

De tre sistnämnda ersättningarnas storlek skulle närmare bestämmas genom beslut av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde.

I fråga om reseförmånerna anslöt sig departementschefen till kommitténs förslag om att VPL 10-resorna borde slopas. Under grundutbildning skulle dessa ersättas med ytterligare fria resor. Det borde också fortsättningsvis vara möjligt att byta ut fria resor mot lokala eller regionala månadskort eller motsvarande färdhandlingar. Möjligheterna att spara resor eller ta ut dem i förskott skulle avskaffas och fri resa borde inte kunna överlåtas till anhöriga. I samband med repetitionsutbildning borde de som tjänstgjorde längre tid än 60 dagar liksom tidigare få en fri resa.

Departementschefen delade också kommitténs uppfattning beträffande förbättringar av familjebidragen.

Riksdagen (FöU 1982/83: 11, rskr. 291) godkände i allt väsentligt de föreslagna förändringarna av värnpliktsförmånerna. I fråga om reseförmånerna beslutade riksdagen dock på förslag av försvarsutskottet att regeringen skulle vidta åtgärder för att värnpliktiga under repetitionsutbildning och civilförsvarspliktiga skulle få en fri ledighetsresa för varje hel tjänstgöringsperiod om 14 dagar.

Ändringarna i reglerna i bl. a. värnpliktsförmånsförordningen och familjebidragslagen trädde i kraft den 1 juli 1983. Vissa höjningar har därefter skett av ersättnings- och bidragsbeloppen och ändringar har gjorts i fråga om främst beräkningen av bostadsbidrag. Dessa förändringar kommer närmare att redovisas i kapitel 6 där vi beskriver kostnadsutvecklingen för värnpliktsförmånerna under 1980-talet. När det gäller de behovsprövade förmånerna kommer vi att redovisa vissa förarbeten till förändringar av dessa även i kapitel 8 i samband med våra förslag till förändringar i familjebidragslagstiftningen.

Det finns dock anledning att här redogöra för några uttalanden i propositioner m. m. som belyser vissa frågor när det gäller de generella förmånerna.

I proposition 1983/84: 100, bil. 6 framhöll försvarsministern bl. a. att vissa värnpliktiga under repetitionsutbildningen hamnade i en ekonomisk eller social situation som avsevärt skilde sig från den vanliga repetitions-soldatens. Trots den förordade höjningen av den lägsta dagpenningen kunde det generella dagpenningssystemet inte alltid erbjuda rimliga ekonomiska förhållanden för sådana värnpliktiga och deras anhöriga. Medel hade därför avsatts till försvarets civilförvaltnings disposition för att användas till särskilda insatser för dessa värnpliktiga efter ansökan och prövning i varje särskilt fall.

I budgetpropositionen i januari 1986 (prop. 1985/86: 100, bil. 6) anförde försvarsministern att det mål som regeringen angav i proposition 1982/83: 115 stod fast och att han strävade efter att fortlöpande förbättra de värnpliktigas förmåner inom ramen för de ekonomiska resurser som kunde avsättas för detta.

I proposition 1986/87: 95, bil. 1 om totalförsvarets fortsatta utveckling anförde försvarsministern att de värnpliktiga visade ett stort och positivt intresse för sin utbildning. Det ökade intresset under senare år berodde bl. a. på att deras ekonomiska situation under grundutbildningen gradvis hade förbättrats. Ytterligare förbättringar av värnpliktsförmånerna borde dock göras. Försvarsministern hänvisade till att 1984 års försvarskommitté hade föreslagit att kontantförmånerna till de grundutbildningsvärnpliktiga borde förbättras med sammanlagt 100 milj. kr. under försvarsbeslutsperioden 1987/88 – 1991/92. Han avsåg att återkomma med förslag om fördelningen mellan olika förmånsslag, när överbefälhavaren hade redovisat en pågående undersökning av de värnpliktigas ekonomiska situation.

Resultatet av överbefälhavarens undersökning publicerades i juni 1988 i rapporten Värnpliktigas sociala och ekonomiska situation. Rapporten lig-

ger till stora delar till grund för våra överväganden och redovisas i sina olika sammanhang senare i betänkandet.

I samband med förslaget att införa timberäknad sjukpenning under kortare sjukdomsfall anförde socialministern i proposition 1986/87:69 bl. a. att dagpenningen enligt värnpliktsförmånsförordningen även framdeles borde beräknas enligt gällande regler, dvs. kalenderdagsberäknas. Detta motiverades med att repetitionsutbildningens längd oftast var 2–4 veckor, och att sådana brister i kompensationsnivån som uppstod vid korta sjukdomsfall inte aktualiserades i samma utsträckning när det gällde dagpenningen.

I proposition 1988/89:80 konstaterade försvarsministern liksom föregående år att kontantförmånerna hade höjts i en takt som avsevärt översteg den allmänna standardhöjningen. Detta styrktes även av överbefälhavarens båda undersökningar år 1981 och år 1988 om de värnpliktigas ekonomiska situation. Han hade dock beräknat medel för en höjning av förmånerna även för budgetåret 1989/90.

3 Förmånssystemet

3.1 Värnpliktigas och vapenfria tjänstepliktigas förhållanden

En svensk man är enligt 1 § värnpliktslagen (1941:967) värnpliktig från och med det kalenderår under vilket han fyller 18 år till och med det under vilket han fyller 47 år.

Värnplikten kan fullgöras i form av värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst.

De *värnpliktigas* grundutbildningstid varierar för närvarande mellan 225 och 526 dagar beroende på vilken försvarsgren och vilken kategori värnpliktiga de tillhör och vilken befattning de utbildas för. Repetitionsutbildningen kan utgöras av krigsförbandsövningar, särskilda övningar, fackövningar, särskilda fackövningar och mobiliseringsövningar. En värnpliktig skall t.ex. fullgöra högst fem krigsförbandsövningar om mellan normalt 15 och 32 dagar. Värnpliktig i befattning för plutons- eller kompanibefäl och annan viss kvalificerad befattning kan också åläggas att fullgöra högst fem särskilda övningar om mellan fyra och elva dagar.

Enligt lagen (1989:402) om försök med förkortad grundutbildning av värnpliktiga får försöksvis mellan den 1 juli 1989 och den 31 augusti 1991 grundutbildning för vissa värnpliktiga omfatta minst 150 och högst 227 dagar.

Under budgetåren 1981/82–1986/87 genomgick enligt Försvarsstatistik 1989 i genomsnitt per år omkring 47 100 värnpliktiga grundutbildning och 79 000 repetitionsutbildning. För budgetåren 1987/88–1988/89 har genomsnittliga antalet grundutbildade värnpliktiga beräknats till ca 43 800 och antalet repetitionsutbildade till ca 51 300 per år.

Det genomsnittliga antalet tjänstgöringsdagar per år var enligt samma statistik under perioden 1981/82–1986/87 omkring 13,13 milj. för de grundutbildade och 1,2 milj. för de repetitionsutbildade. Motsvarande antal dagar per år har för budgetåren 1987/88–1988/89 beräknats till 12,5 milj. resp. 0,67 milj.

De *vapenfria* tjänstepliktiga uppgår genomsnittligen till omkring 4 % av de grundutbildade värnpliktiga och omkring 2 % av de repetitionsutbildade värnpliktiga.

Under åren 1981–1987 började årligen i genomsnitt ca 2 115 vapenfria tjänstepliktiga grundutbildning och ca 1 275 repetitionsutbildning. År 1988 var antalet omkring 1 800 resp. 1 270.

Åren närmast före utbildningsåret 1985/86 var utbildningstiden för de grundutbildade vapenfria 320 dagar och för repetitionsutbildade 100 dagar. Därefter var grundutbildningstiden mellan 276 och 345 dagar, beroende på utbildningens art. Fr. o. m. den 1 juli 1988 är utbildningstidens längd sammanlagt 420 dagar. Av denna tid omfattar grundutbildningen minst 270 och högst 360 dagar.

Med ledning av uppgifter som har lämnats från dåvarande nämnden för vapenfriutbildning kan nämnas att det genomsnittliga antalet tjänstgöringsdagar under perioden 1984/85 – 1986/87 för de vapenfria grundutbildade var ca 547 770 och för de repetitionsutbildade ca 6 400. För budgetåren 1987/88 och 1988/89 är motsvarande siffror för de grundutbildade ca 472 600 resp. ca 384 750 och för de repetitionsutbildade ca 8 240 resp. ca 9 340.

Kvinnor som vill få anställning som officerare vid försvarsmakten måste gå igenom militär grundutbildning enligt lagen (1980:1021) om militär grundutbildning för kvinnor. Grundutbildningen skall till längd och innehåll motsvara den grundutbildning som en jämförbar kategori värnpliktiga fullgör enligt värnpliktslagen. En kvinna som har antagits till grundutbildning är skyldig att efter inkallelse inställa sig till utbildningen och fullgöra denna i enlighet med meddelade föreskrifter. Hon har dock möjlighet att avbryta utbildningen.

Budgetåret 1988/89 började 70 kvinnor militär grundutbildning, medan 60 genomförde sådan utbildning. Antalet tjänstgöringsdagar kan ej redovisas eftersom underlag saknas. Man bör dock kunna utgå från att tjänstgöringstiden för de kvinnor som genomgår grundutbildning är minst 12 månader, eftersom de tas ut till befälsutbildning.

De värnpliktiga utbildas för närvarande vid omkring 65 utbildningsmyndigheter. I flera fall finns det mer än en utbildningsmyndighet på samma ort.

De vapenfria tjänstepliktigas tjänstgöring anordnas hos statliga och kommunala myndigheter samt föreningar och stiftelser som regeringen bestämmer. Exempel på tjänstgöringsområden för vapenfria är

- civilförsvarstjänst,
- brand och räddningstjänst,
- hälso- och sjukvårdstjänst,
- kommuntjänst inom omsorgsverksamheten och
- reparationstjänst vid statliga tekniska verk.

I överbefälhavarens rapport år 1988, *Värnpliktigas sociala och ekonomiska situation*, redovisas en undersökning om de värnpliktigas och vapenfria tjänstepliktigas förhållanden före och under grundutbildningen. Undersökningen har genomförts i samarbete med statistiska centralbyrån och omfattar ett bruttourval av 5 539 personer, slumpmässigt valda bland dem som har inkallats till grundutbildning under tiden den 9 juni 1986 - den 31 januari 1987. Två enkätundersökningar har gjorts, en i samband med inryckningen och en någon månad före utryckningen. Jämförelser har också gjorts med den undersökning som genomfördes 1979/80.

Förhållandena som beskrivs i det följande grundar sig på överbefälhavarens rapport.

Enligt undersökningen 1986/87 var den procentuella åldersfördelningen för de grundutbildningsvärnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga vid inryckningen följande.

<i>Värnpliktiga</i>		<i>Vapenfria tjänstepliktiga</i>	
19 år	33 %	— 20 år	53 %
20 år	48 %	21 år	13 %
21 år	15 %	22 år	15 %
22 år —	4 %	23 år	11 %
		24 år —	8 %

Jämfört med undersökningen 1979/80 hade andelen värnpliktiga som var yngre än 22 år ökat med fem procentenheter. Genomsnittsåldern för de vapenfria tjänstepliktiga hade sjunkit och närmat sig genomsnittsåldern för samtliga värnpliktiga. Urvalet vapenfria tjänstepliktiga har dock varit begränsat och bedömningarna måste ses mot bakgrund därav.

Den procentuella fördelningen i fråga om de tjänstepliktigas civilstånd före inryckningen var följande.

<i>Civilstånd</i>	<i>Värnpliktiga</i>	<i>Vapenfria tjänstepliktiga</i>
Ensamstående	94 %	90 %
Gifta/sambor utan barn	4 %	4 %
Gifta/sambor med barn	2 %	6 %

Vid undersökningen 1979/80 var 91 % av de värnpliktiga och 77 % av de vapenfria tjänstepliktiga ensamstående.

Undersökningen 1986/87 visade att knappt 3 % av de värnpliktiga ändrade sitt civilstånd under värnpliktstjänstgöringen. I fråga om de vapenfria tjänstepliktiga finns inte motsvarande uppgifter.

Den procentuella fördelningen i fråga om utbildning var följande.

Grundskola och liknande	10 %
Yrkesskola, gymnasieskola	83 %
Universitet/högskola	3 %
Annan utbildning	3 %
(1 % hade inte besvarat frågan)	

Den procentuella fördelningen i fråga om sysselsättning de närmaste sex månaderna före inryckning var följande (avrundande siffror).

Heltidsarbete	63 %
Deltidsarbete	4 %
Arbetslöshet	4 %
Studier	28 %
(1 % hade inte besvarat frågan)	

Undersökningen visar att den största andelen av de värnpliktiga, 72 %, bodde i föräldrahemmet.

Med anledning av vår genomgång av tänkbara modeller för ett nytt värnpliktsförmånssystem (se kap. 7) har riksförsäkringsverket för utredningens räkning gjort en ADB-bearbetning av den vid inryckningstillfället aktuella sjukpenninggrundande inkomsten för sammanlagt 32 199 värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga som fullgjorde tjänstgöring under vecka 42 år 1989. Undersökningen visade bl. a. följande. De vid undersökningstillfället tjänstgörandes medelålder var 20 år. Antalet 21-åringar var i det närmaste lika stort som antalet 19-åringar. Drygt en fjärdedel av de tjänstgörande saknade inkomst helt eller delvis före inryckningen eller hade en årsinkomst som understeg 12 700 kr. En jämförelsevis stor grupp hade haft inkomster i storleksordningen 90 000–120 000 kr. Medelinkomsten för samtliga hade varit 71 600 kr. om året. Inkomsterna ökade med stigande ålder.

3.2 Civilförsvarspliktiga, frivilliga, hemvärnsmän m. fl. och deras förhållanden

En svensk medborgare som är bosatt i landet är enligt 11 § civilförsvarslagen (1960: 74) *civilförsvarspliktig* från och med det kalenderår under vilket han fyller sexton år till och med det kalenderår varunder han fyller sextiofem år.

Civilförsvarsplikt skall under tid då det råder civilförsvarsberedskap fullgöras i den omfattning som krävs för verksamheten och behovet av utbildning och övning. Om det behövs för försvarsberedskapen kan regeringen förordna om att civilförsvarsplikt skall fullgöras viss tid även då det inte råder civilförsvarsberedskap. I andra fall än de angivna skall civilförsvarspliktiga tas ut endast till utbildning och övning. Personal som är avsedd att fullgöra civilförsvarstjänstgöring under civilförsvarsberedskap skall på förhand skrivas in i civilförsvarsorganisationen. De inskrivna får tas i anspråk för utbildning under högst 30 dagar. För den som har krigsplacerats i högre befälsbefattning eller annan särskilt krävande befattning får utbildningstiden utsträckas till högst 60 dagar.

Enligt räddningsverkets årsredovisning 1988/89 genomförde 8 550 elever (varav i freds räddningstjänst 1 890) grundutbildning i sammanlagt 170 400 dagar (varav i freds räddningstjänst 78 400). I övning deltog 27 780 personer under sammanlagt 56 600 dagar. De sistnämnda siffrorna fördelar sig på allmänt civilförsvar med 24 130 personer under 50 600 dagar och på verkskyddet med 3 650 personer under 6 000 dagar.

Med *frivillig personal* enligt kungörelsen (1970: 301) om frivillig försvarsverksamhet avses medlem i frivillig försvarsorganisation. Sådan personal kan genom skriftligt avtal med myndighet eller frivillig försvarsorganisation åtaga sig att tjänstgöra inom totalförsvarets krigsplanlagda verksamhet.

Avtal träffas för tjänstgöring i krig eller krigsfara och gäller för ständig eller tillfällig tjänstgöring (A- resp. B-personal)

Innan avtalspersonal skall krigsplaceras skall de genomgå grundutbildning. Avtalspersonalen är vidare skyldig att fullgöra repetitionsutbildning,

A-personalen under högst 16 dagar för varje fyraårsperiod och B-personalen under högst 80 timmar för varje fyraårsperiod av avtalstiden.

Under budgetåret 1988/89 deltog sammanlagt 50 191 personer i frivillig utbildning inom försvarsmakten, varav 5 099 personer genomgick grundutbildning och 21 939 personer repetitionstjänstgöring samt resterande antal personer övriga former av utbildning. Arbetsmarknadsverkets elevredovisning avseende deltagare i utbildning inom dess ansvarsområde under budgetåret 1988/89 visar att totalt 5 116 elever deltagit, varav 1 885 i grundutbildning och 2 576 i repetitionsutbildning och sammanlagt 655 i övrig utbildning. Totala antalet elevdagar var 26 519, varav grundutbildning 16 960, repetitionsutbildning 6 996 och övrig utbildning sammanlagt 2 563 dagar.

Enligt förordningen (FFS 1987: 8) om frivillig tjänstgöring inom försvarsmakten får försvarsmaktens myndigheter i mån av tillgång på medel anordna *frivillig tjänstgöring* för att bl. a.

- utbilda personal inom krigsorganisationen
- tillgodose behovet av befäl i krigsorganiserade förband
- tillgodose behovet av befäl i fredsorganisationen
- tillgodose särskilda behov av personal för beredskapsändamål.

För frivillig tjänstgöring får förordnas

- personal som är anställd vid försvarsmakten på reservstat eller i en reserv eller i väg- och vattenbyggnadskåren
- värnpliktig och förutvarande värnpliktig personal
- kvinnor som genomgått militär grundutbildning
- krigsfrivillig personal
- medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer
- yrkesofficerare över värnpliktsåldern som samtidigt innehar en civil statlig tjänst.

För att utbilda bl. a. personal i krigsorganisationen eller tillgodose behovet av befäl i krigsorganiserade förband får ett förordnande om frivillig tjänstgöring avse en bestämd tid på högst två månader. Ett sådant förordnande får förnyas tidigast sex månader efter det att tjänstgöringen enligt det tidigare förordnandet avslutats.

Den som åtagit sig att tjänstgöra för tillgodoseendet av särskilda behov av personal för beredskapsändamål (beredskapskontrakt) är skyldig att varje år fullgöra tjänstgöring under högst två perioder om vardera högst tio dagar samt delta i övning och utbildning under högst tre dagar.

Enligt förordningen (FFS 1987: 12) får i försvarsmaktens krigsorganisation antas de som inte redan är tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten.

Antagning av krigsfrivilliga sker genom krigsfrivilligavtal.

I krigsfrivilligavtalet skall den krigsfrivillige åtaga sig att tjänstgöra vid försvarsmakten i krig och under beredskapstillstånd samt annars när värnpliktiga har inkallats till tjänstgöring enligt 27 § 2 mom. eller 28 § värnpliktslagen (1941: 967).

Hemvärnet indelas i ett allmänt hemvärn och driftvärn.

Det allmänna hemvärnet har till uppgift att skydda hembygden. Driftvärnet har till uppgift att skydda myndigheters och företags egna anläggningar.

Hemvärnets personal består av hemvärnsmän, hemvärnsungdom och B-personal enligt kungörelsen (1970: 301) om frivillig försvarsverksamhet samt av fast anställd personal vid försvarsmakten som är krigsplacerad i hemvärnet.

Under hemvärnsberedskap skall hemvärnsman fullgöra den tjänstgöring som behövs för hemvärnets uppgifter.

När det inte råder beredskapstillstånd eller krig är ordinarie eller extra hemvärnsman skyldig att varje år fullgöra utbildning under lägst 20 och högst 50 timmar.

Under budgetåret 1988/89 fullgjorde 55 713 personer tjänstgöring under 1–34 timmar i allmänna hemvärnet, vilket uppskattningsvis har beräknats till 100 000 repetitionsutbildningsdagar. I driftvärnet har 20 057 personer fullgjort tjänstgöring. Hur många dagar finns ej underlag för att redovisa.

Hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. är enligt lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. skyldiga att fullgöra viss tjänstgöring inom sitt verksamhetsområde. Den som omfattas av tjänsteplikten är skyldig att, i den utsträckning som hans kroppskrafter och hälsotillstånd medger, under högst 60 dagar delta i utbildning och övning för sådan tjänstgöring.

3.3 Värnpliktsförmånerna i dag

De grundläggande bestämmelserna om förmåner till de värnpliktiga under deras tjänstgöring finns i 33 § värnpliktslagen. Dessa förmåner är följande:

- ☐ dagersättning eller dagpenning
- ☐ särskild ersättning för tjänstgöring i viss befattning
- ☐ utryckningsbidrag
- ☐ reseförmåner
- ☐ fri förplägnad
- ☐ fri inkvartering
- ☐ fri utrustning
- ☐ fri hälso- och sjukvård
- ☐ (i vissa fall) fältraktamente
- ☐ begravningshjälp
- ☐ grupplivförsäkring
- ☐ familjebidrag
- ☐ ersättning för skada eller sjukdom, som den värnpliktige ådrar sig under tjänstgöring.

De generella förmånerna regleras närmare i värnpliktsförmånsförordningen och i försvarets civilförvaltnings föreskrifter (FFS 1988: 27 och 28) om värnpliktsförmåner under grundutbildning respektive repetitionsutbildning enligt värnpliktslagen.

De behovsprövade förmånerna regleras i familjebidragslagen (1978: 520), familjebidragsförordningen (1978: 567) samt försvarets civilförvaltnings familjebidragskungörelse (FFS 1984: 28). Den ersättning som kan utgå från grupplivförsäkring och ersättning för skada eller sjukdom som uppkommit under tjänstgöring regleras i följande särskilda författningar: förordningen (1988: 246) om grupplivförsäkring för värnpliktiga m.fl., lagen (1977: 265) om statligt personskadeskydd, förordningen (1977: 284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd och lagen (1977: 266) om statlig ersättning vid ideell skada.

Vissa av de nämnda förmånerna tillkommer värnpliktiga även i samband med inskrivningsförrättning.

3.4 Generella förmåner till värnpliktiga m. fl.

3.4.1 Värnpliktsförmånsförordningen

Värnpliktsförmånsförordningen gäller i den mån inte särskilda bestämmelser gäller vid beredskapstillstånd eller krig.

Med värnpliktig avses i förordningen den som fullgör tjänstgöring enligt värnpliktslagen och den som utan att vara anställd genomgår annan utbildning till yrkes- eller reservofficer än enligt värnpliktslagen.

Dagersättning, dagpenning, befattningspenning och särskilda ersättningar utgår enligt följande.

En värnpliktig får *dagersättning* med 31 kr. per dag under

1. grundutbildning
2. repetitionsutbildning i omedelbar anslutning till grundutbildning
3. annan utbildning till yrkes- eller reservofficer än enligt värnpliktslagen och där anställningsförhållande inte föreligger.

En värnpliktig enligt ovan får *tillägg* till *dagersättningen*

- med 15 kr. per dag under 231:a – 300:e tjänstgöringsdagen
- med 30 kr. per dag under 301:a – 360:e tjänstgöringsdagen
- med 60 kr. per dag för tid därefter.

Under annan tjänstgöring enligt värnpliktslagen än som anges ovan får en värnpliktig *dagpenning*.

Dagpenningens belopp motsvarar per dag hel sjukpenning enligt 3 kap. 4 § första stycket lagen (1962: 381) om allmän försäkring. Hel sjukpenning enligt denna bestämmelse utgör för dag 90 procent av den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten, delad med 365. Dagpenningen skall dock bestämmas till lägst 55 kr.

En värnpliktig som uppbär dagpenning har under vissa förutsättningar rätt till *befattningspenning* om han tjänstgör på gruppchefs nivå eller högre kompetens- eller funktionsnivå. Befattningspenning utgår per dag med

Gruppchefs nivå	4 kr.
Troppchefs nivå	6 "
Plutonchefs nivå	8 "
Kompanichefs nivå	10 "
Bataljonschefs och högre nivå	12 "

Premier, avgångsvederlag och utryckningsbidrag utgår enligt följande.

En värnpliktig som genomgått utbildning till reservofficer erhåller *utbildningspremie* med

12 500 kr. för reservofficerskurs I

16 000 kr. för reservofficerskurs II.

Den som utan att vara anställd genomgår utbildning till yrkesofficer och skiljs från utbildningen innan han anställs som yrkesofficersaspirant får *avgångsvederlag* från och med den dag utbildningen avbryts till och med den 30:e dagen från det beslutet om att skilja honom från utbildningen meddelades. Avgångsvederlaget utgår per dag med ett belopp som svarar mot den dagersättning och det tillägg till dagersättningen som han hade då han skildes från utbildningen.

En värnpliktig erhåller *utryckningsbidrag* med 3 000 kr. när han rycker ut från grundutbildning, eller repetitionsutbildning i omedelbar anslutning till grundutbildning, eller från sådan utbildning till yrkesofficer eller reservofficer som inte fullgörs enligt värnpliktslagen och där anställningsförhållande inte föreligger. Tjänstgöringen skall i princip ha varat minst 180 dagar i en följd. (Enligt förordningen (1989: 624) om försök med förkortad grundutbildning av värnpliktiga har värnpliktiga som omfattas av försöken rätt till utryckningsbidrag om utbildningen varat minst 135 dagar).

En värnpliktig har rätt till *fri resa* vid färd för inryckning till och utryckning från tjänstgöring.

Vid tjänstgöring under grundutbildning och repetitionsutbildning i omedelbar anslutning till grundutbildning och vid annan utbildning till yrkes- eller reservofficer än enligt värnpliktslagen och där anställningsförhållande inte föreligger har en värnpliktig rätt till en fri resa i veckan till och från den plats inom landet där han är kyrkobokförd eller vistas stadigvarande eller annan plats inom landet som kan nås med allmänt kommunikationsmedel.

En värnpliktig som fullgör repetitionsutbildning, som inte sker i omedelbar anslutning till grundutbildning, har för varje hel tjänstgöringsperiod om 14 dagar rätt att på statens bekostnad företa en resa i samband med tjänstefri dag till och från den plats där han är kyrkobokförd eller vistas stadigvarande. Fri resa inom landet utgår därutöver i samband med tjänstledighet för enskild angelägenhet till och från den plats där den värnpliktige avser att vistas.

Fri resa utgår också vid tjänsteresa som en värnpliktig är beordrad att göra (egentlig tjänsteresa).

Resor skall företas med det transportmedel som utbildningsmyndigheten tillhandahåller eller i annat fall allmänt kommunikationsmedel. Flyg får inte användas vid resor under repetitionstjänstgöring. Om det saknas

allmänt kommunikationsmedel eller om restiden med ett sådant skulle bli oskäligt lång får ett annat färdmedel användas vid fri resa. Vid resa med allmänt kommunikationsmedel skall billigaste färd sätt och färdmedel användas. Sovplats får användas om det är befogat med hänsyn till resans längd och ändamål.

Om en värnpliktig får använda ett annat färdmedel än allmänt kommunikationsmedel vid annan resa än egentlig tjänsteresa, har han rätt till *resekostnadsersättning* vid resa som är längre än tre kilometer. Ersättning utgår för billigaste färdväg med 90 öre per kilometer. Särskild ersättning utgår med fem öre per kilometer för varje medresande värnpliktig. Vid resa med taxibil ersätts det belopp som har utgetts mot kvitto. Om en värnpliktig får använda annat färdmedel än allmänt kommunikationsmedel vid egentlig tjänsteresa utgår *resekostnadsersättning* enligt kollektivavtal för statstjänstemän.

En värnpliktig har rätt till *fri förplägnad* och *fri inkvartering* under tjänstgöring samt under in- och utryckningsdagar.

Förplägnadsersättning kan utgå i stället för fri förplägnad om en värnpliktig har tillstånd att själv svara för sin förplägnad. Sådan ersättning utges också när en värnpliktig är tjänstledig eller på grund av sjukdom inte befinner sig vid förbandet.

Måltidsersättning utges i stället för fri förplägnad när en värnpliktig företar egentlig tjänsteresa och när han inte tillhandahålls fri förplägnad under tjänstgöring. Måltidsersättning kan också vid fri resa utges till värnpliktig om det föreligger synnerliga skäl.

Hysesbidrag utges till en värnpliktig som är förlagd i egen bostad om han inte uppbär bostadsbidrag enligt familjebidragslagen.

Resekostnadsersättning utgår om han är förlagd utom kasernområdet och avståndet mellan förläggningen och tjänstgöringsplatsen överstiger tre kilometer.

Ersättning för nattlogi utgår vid fri resa, om det är befogat med hänsyn till resans längd och ändamål.

En värnpliktig erhåller *personlig tjänsteutrustning* som lån under tjänstgöringen. *Beklädnadsersättning* utges till en värnpliktig som har tillstånd att använda egna persedlar i tjänsten.

En värnpliktig har rätt till *fri hälso- och sjukvård* under tjänstgöring, in- och utryckningsdagar samt under färd till eller från tjänstgöringen. Om en värnpliktig vårdas på en militär sjukvårdsavdelning vid tid före utryckning får han fri sjukvård där under högst 90 dagar efter utryckningsdagen.

Den fria hälso- och sjukvården för de värnpliktiga omfattar

1. hälsoundersökning vid förband
2. sjukvård vid mottagning på förband (i vissa fall hos annan läkare än vid förband)
3. slutna vård vid förband eller allmänt sjukhus
4. läkemedel och tekniska hjälpmedel
5. transporter vid sjukdoms- eller olycksfall
6. läkarintyg som är nödvändigt för tjänsten eller för att styrka laga förfall
7. viss tandvård enligt särskilda bestämmelser.

En värnpliktig får söka vård hos annan läkare, om möjligt läkare i allmän tjänst, vid olycksfall, vid behov av akut sjukvård utanför förbandet eller efter hänvisning av läkare vid förband. Vid sjö tjänstgöring gäller särskilda regler om sjukvårdsförmåner.

Om en värnpliktig avlider under den tid som han är berättigad till fri sjukvård betalas *begravningshjälp* till dödsboet med ett halvt basbeslopp. Kostnad för militärbegravning och transport av den avlidne till hemorten betalas helt av statsmedel.

Försäkringsskyddet för de värnpliktiga behandlas särskilt i kapitel 10.

Riksförsäkringsverket meddelar efter samråd med försvarets civilförvaltning och värnpliktsverket ytterligare föreskrifter om dagpenning. Försvarets sjukvårdsstyrelse meddelar efter samråd med överbefälhavaren ytterligare föreskrifter om hälso- och sjukvård. Försvarets civilförvaltning meddelar efter samråd med överbefälhavaren och värnpliktsverket föreskrifter i övriga ämnen enligt värnpliktsförmånsförordningen.

Dagpenning bestäms och betalas ut av allmän försäkringskassa. Annan förmån betalas ut av försvarets civilförvaltning eller, enligt civilförvaltningens anvisningar, av annan myndighet.

Försäkringskassans beslut kan överklagas hos försäkringsrätt, vars beslut kan överklagas hos försäkringsöverdomstolen. Annat beslut i särskilt fall får överklagas hos central förvaltningsmyndighet, om beslutet har meddelats av myndighet som inte är central förvaltningsmyndighet, och hos kammarrätt om beslutet har meddelats av central förvaltningsmyndighet.

3.4.2 Försvarets civilförvaltnings föreskrifter m. m.

Försvarets civilförvaltning anger i de tidigare nämnda föreskrifterna om värnpliktsförmåner bl. a. följande.

Myndigheterna skall i första hand anordna *fria resor* med försvarets egna eller av försvaret inhyrda färdmedel (anvisat färdmedel). Sådant färdmedel skall dock bara användas om det är billigare eller mer ändamålsenligt att resa med än med allmänt kommunikationsmedel (tåg, fartyg, flygplan och buss i allmän trafik med fastställd turlista). Allmänt färdmedel skall heller inte användas om det skulle innebära "orimligt försämrad komfort". Myndigheterna skall beakta att den värnpliktige har rätt till sovplats när han reser nattetid samt att han behöver vara utvilad när tjänsten börjar.

En fri ledighetsresa skall som regel genomföras under fritid. Om kostnaderna blir lägre genom att den värnpliktige får resa under tjänstetid skall myndigheten medverka till detta, om det är möjligt.

Under grundutbildning får de fria resorna bytas ut mot lokala månads- kort/länskort för fria resor inom lokal- och länstrafiken.

Vid grundutbildning får flyg i princip användas om den värnpliktige vid resa på annat sätt inte kan nå hemmet samma dag som tjänsten slutar. Om flygrätt medges kan som regel hälften av hemresorna ske med flyg.

Reguljärt flyg får användas vid ledighetsresa under grundutbildning till

och från bostadsorten och då i den omfattning som myndigheten bestämmer med hänsyn till reseavstånd, kostnader och tjänstgöringsförhållanden. Vid in- och utryckningsresa samt vid tjänstledighetsresa får reguljärt flyg användas av såväl grund- som repetitionsutbildningsvärnpliktiga, men i dessa fall gäller restriktivare bestämmelser.

Resa med annat färdmedel (taxibil, taxibåt eller eget färdmedel) får medges endast om sträckan överstiger tre kilometer. Hänsyn skall vid resa med taxi eller egen bil tas till om allmänt kommunikationsmedel saknas eller om resa med sådant medför oskäligt lång restid.

Då resa med egen bil får företas får den egna bilen användas för hela sträckan om större delen av den saknar allmänt kommunikationsmedel.

Anslutningsresa får göras i egen bil eller taxi om den värnpliktige annars skulle tvingas vänta onödigt länge på nästa färdmedel eller om anslutningsresan inträffar nattetid.

Om en värnpliktig själv får svara för förplägnaden på grund av att myndigheten inte kan ordna fri förplägnad samt när han på grund av tjänstledighet eller sjukdom inte befinner sig vid förbandet kan han få *förplägnadsersättning* med 35 kr. om dagen.

Vid egentlig tjänsteresa samt när förplägnad inte tillhandahålls honom under tjänstgöring får han *måltidsersättning* som utgår med 20 kr. för frukost, 35 kr. för lunch och 40 kr. för middag. Måltidsersättning kan också utgå med 30 kr. till värnpliktig vid fri resa om restiden överstiger 15 timmar och resan inte sker till valfri ort.

Om den värnpliktige får tillstånd att använda den egna bostaden och inte får bostadsbidrag enligt familjebidragslagen har han rätt till *hyresbidrag* med 100 kr. för varje kalendermånad med fler än 15 tjänstgöringsdagar. För kalendermånad med mindre antal tjänstgöringsdagar är hyresbidraget 50 kr.

En värnpliktig som vid fri resa måste göra uppehåll i resan nattetid och som inte företar resan till valfri ort har rätt till *ersättning för logi*.

Beklädnadsersättning utgår till en värnpliktig som har tillstånd att använda egna kläder. Om tjänsten omfattar mer än 15 dagar (för grundutbildningsvärnpliktiga beräknat per kalendermånad) utgår 250 kr. för hel beklädnadsutrustning, 56 kr. för skor och 60 kr. för underkläder. Om tjänstgöringstiden är kortare utges en trettiondel av beloppet för varje tjänstgöringsdag.

Överbefälhavaren har i FFS 1987: 15 meddelat föreskrifter för försvarets myndigheter om administrationen av de värnpliktigas fria ledighetsresor.

3.4.3 Vissa förhållanden i fråga om förmåner till vapenfria tjänstepliktiga

Enligt 8 a § lagen (1966:413) om vapenfri tjänst har en vapenfri tjänstepliktig under sin tjänstgöring rätt till samma förmåner som en värnpliktig har enligt 33 § första stycket värnpliktslagen.

I 18 § kungörelsen (1966:414) med vissa bestämmelser om vapenfria tjänstepliktiga anges att värnpliktsförmånsförordningen skall tillämpas i fråga om förmåner till de vapenfria tjänstepliktiga i den mån regeringen

inte meddelar särskilda bestämmelser. Befattningspenning skall dock endast utgå till vapenfri tjänstepliktig som tjänstgör inom civilförsvaret och skall då beräknas på det sätt som gäller för civilförsvarspliktiga.

Dåvarande nämnden för vapenfriutbildning har i en handbok angett vissa riktlinjer för vad som gäller ifråga om förmåner till de vapenfria. Här skall redogöras för några förhållanden som gäller de vapenfria tjänstepliktiga, och som skiljer sig från vad som gäller för de värnpliktiga.

Om en tjänstgöringsmyndighet inte kan tillhandahålla mat utges *matersättning* med 50 kr. per dag. Beloppet betalas ut för alla veckans dagar. Under tjänstgöringsuppehåll och tjänstledighet samt vid sjukdom, då den vapenfrie tjänstepliktige insjuknar utanför sin förläggning, utgår dock *förplägnadsersättning* med 35 kr. per dag. Systemet med matersättning saknar författningsstöd och har tillkommit för att på ett praktiskt sätt lösa förplägnadsfrågan.

Huvuddelen av de vapenfria är förlagda i ordinära familjelägenheter. Ett förhållandevis stort antal är dessutom förlagda i egen bostad, särskilt i storstadsregionerna. En vapenfri tjänstepliktig som har fått tillåtelse att använda den egna bostaden har rätt till *hyresbidrag* om han inte uppbär bostadsbidrag enligt familjebidragslagen. Utredningen har från vapenfristyrelsen inhämtat att försvarets civilförvaltnings föreskrifter beträffande hyresbidrag till värnpliktiga är vägledande vid beräkning av beloppet för hyresbidrag till vapenfria tjänstepliktiga.

Beklädnadsersättning utges med 250 kr. per kalendermånad med mer än 15 tjänstgöringsdagar. För kalendermånad med mindre antal tjänstgöringsdagar utgår ett belopp per dag som motsvarar en trettiondel av månadsbeloppet. De vapenfria erhåller regelmässigt beklädnadsersättning, eftersom uniform eller motsvarande inte tillhandahålls hos flertalet utbildningsanordnare. Undantag är bl. a. luftfartsverket.

En vapenfri tjänstepliktig har rätt till samma *reseförmåner* som en värnpliktig. Kostnaderna för en genomsnittlig ledighetsresa för en vapenfri tjänstepliktig är enligt tillgänglig statistik dock högre än för en värnpliktig. Dessutom medför tjänstgöringsförhållandena för de vapenfria tjänstepliktiga ofta att rätt till förlägningsresor i stor utsträckning medges. De vapenfria är förhållandevis få på respektive utbildningsorter och ändringar av reserutiner m. m. medför en omfattande administration när det gäller dessa tjänstepliktiga. Vapenfristyrelsens utbildningsanordnare har inte något lokalt kostnadsansvar som motsvarar de militära förbandens, och reseadministrationen måste lösas parallellt med andra uppgifter som vapenfriadministratören skall utföra.

3.4.4 Förmånernas tillämpning på kvinnor i militär grundutbildning

I 8 § lagen (1980: 1021) om militär grundutbildning för kvinnor föreskrivs att en kvinna under grundutbildning och i samband med antagningsprövning har rätt till samma förmåner som värnpliktiga under grundutbildning enligt värnpliktslagen. I paragrafen anges också att det finns särskilda

bestämmelser om rätt till familjebidrag, ersättning vid personskada och grupplivförsäkring.

Enligt 2 § punkt 2 värnpliktsförmånsförordningen avses med värnpliktig i förordningen den som, utan att vara anställd, genomgår annan utbildning till yrkesofficer eller reservofficer än enligt värnpliktslagen. Värnpliktsförmånsförordningen kan därigenom tillämpas på kvinnor som fullgör militär grundutbildning.

3.5 Generella förmåner till civilförsvarspliktiga

De grundläggande bestämmelserna om förmåner för civilförsvarspliktiga finns i 12 § 5 mom. civilförsvarslagen (1960:74). Enligt detta lagrum har en civilförsvarspliktig då han fullgör civilförsvarsplikt med vissa undantag rätt till:

- ☐ dagpenning
- ☐ särskild ersättning för tjänstgöring i viss befattning
- ☐ reseförmåner
- ☐ fri förplägnad
- ☐ fri inkvartering
- ☐ fri sjukvård
- ☐ (i vissa fall) fälttraktamente
- ☐ begravningshjälp
- ☐ grupplivförsäkring
- ☐ familjebidrag (näringsbidrag)
- ☐ ersättning för skada och sjukdom som den värnpliktige ådrar sig under tjänstgöring.

Enligt 3 § lagen (1984:272) om skyldighet för civilförsvarspliktiga att tjänstgöra utanför civilförsvaret skall bestämmelserna i 12 § 5 mom. civilförsvarslagen tillämpas på de civilförsvarspliktiga som tjänstgör utanför civilförsvaret.

Ersättning i form av familjebidrag, ersättning som kan utgå från grupplivförsäkring och ersättning för skada eller sjukdom som uppkommit under tjänstgöring regleras i de författningar som anges i avsnitten om de värnpliktigas förmåner.

3.5.1 Förordningen om förmåner till de civilförsvarspliktiga m.m.

Ytterligare bestämmelser finns i förordningen (1976:1011) om förmåner till civilförsvarspliktiga och i tillämpningsföreskrifter som när det gäller dagpenning meddelas av riksförsäkringsverket efter samråd med försvarets civilförvaltning och statens räddningsverk och i övrigt av statens räddningsverk efter samråd med försvarets civilförvaltning. Gällande föreskrifter finns bl.a. i civilförsvarsstyrelsens kungörelse (CFS 1983:4) med föreskrifter om förmåner till civilförsvarspliktiga.

Förordningen om förmåner till de civilförsvarspliktiga tillämpas (med vissa undantag) på den som fullgör civilförsvarsplikt inom civilförsvarsor-

ganisationen eller särskilda civila sjukvårdsenheter samt annan som har skrivits in i civilförvarsorganisationen. Den tillämpas också på den som har förklarat sig villig att inskrivas och efter kallelse inställer sig.

Vid civilförvarstjänstgöring, som skall anses fullgjord i kommunal anställning, utgår inte annan förmån enligt förordningen än fria resor, förplägnad och inkvartering.

Förmåner enligt förordningen utgår om ej annat anges under tjänstgöring, inskrivning och färd till och från tjänstgörings- eller inskrivningsplatsen.

Civilförvarspliktiga får *dagpenning* med ett belopp per dag som motsvarar hel sjukpenning enligt 3 kap. 4 § första stycket lagen om allmän försäkring. Dagpenningen skall dock alltid bestämmas till lägst 55 kr.

Arbetsgivare som enligt civilförvarslagen är skyldig att utge ersättning för tjänstgöring i verkskyddet till anställda får i stället för dagpenning utge *särskild ersättning* med högre belopp än dagpenning. Sådan ersättning är att likställa med lön eller annan ersättning från arbetsgivaren.

En civilförvarspliktig i befattning som tillhör viss utbildningskategori erhåller under annan övning än övning med verkskyddspersonal *befattningspenning* med mellan 4 och 12 kr. för varje hel dags tjänstgöring.

Bestämmelserna i värnpliktsförmånsförordning om resor för värnpliktiga är tillämpliga på civilförvarspliktiga. I detta sammanhang skall civilförvarstjänstgöring anses motsvara sådan värnpliktstjänstgöring som *inte* fullgörs i form av grundutbildning eller repetitionsutbildning i omedelbar anslutning till grundutbildning eller annan utbildning till yrkes- eller resevofficer än enligt värnpliktslagen och där anställningsförhållande inte föreligger.

En civilförvarspliktig har rätt till *fri förplägnad* och *fri inkvartering*. Om detta inte kan erbjudas honom utgår kontant *ersättning*.

En civilförvarspliktig erhåller *fri sjukvård*, med vilken avses sådana förmåner som räknas till fri sjukvård enligt värnpliktsförmånsförordningen, i den mån dessa förmåner överstiger vad den civilförvarspliktige har rätt till som sjukvårdsersättning enligt lagen om allmän försäkring. Om den civilförvarspliktige är intagen på sjukvårdsinrättning vid tiden för uttryckningen har han rätt till fri sjukvård under högst 90 dagar från tiden därefter.

Bestämmelserna i värnpliktsförmånsförordningen om *begravningshjälp* är tillämpliga också när det gäller civilförvarspliktiga.

Dagpenning bestäms och betalas ut av den allmänna försäkringskassan. Dagpenning till civilförvarspliktig som tjänstgör inom verkskyddet betalas dock ut av arbetsgivaren. Underlag för försäkringskassans utbetalning av dagpenning lämnas av statens räddningsverk och länsstyrelsen. Andra förmåner än dagpenning betalas ut av statens räddningsverk.

Försäkringskassans beslut kan överklagas hos försäkringsrätt, vars beslut kan överklagas hos försäkringsöverdomstolen. Beslut i särskilt fall av statens räddningsverk eller länsstyrelsen kan överklagas hos kammarrätt.

3.6 Generella förmåner till frivillig personal inom försvarsorganisationerna

Den frivilliga personalen inom försvarsorganisationerna erhåller enligt 19 § kungörelsen (1970: 301) om frivillig försvarsverksamhet under utbildning eller annan tjänstgöring förmåner enligt de grunder som regeringen bestämmer. Förmåner regleras närmare i förordningen (FFS 1986: 37) om förmåner till frivillig personal m. fl. Enligt denna förordning kan under fredstid följande förmåner utgå:

- ☐ dagpenning eller dagersättning
- ☐ befattningspenning
- ☐ utbildningspremie
- ☐ reseförmåner
- ☐ fri inkvartering
- ☐ fri förplägnad
- ☐ sjukvårdsförmåner
- ☐ begravningshjälp
- ☐ familjebidrag
- ☐ ersättning för skada och sjukdom under tjänstgöringen
- ☐ grupplivförsäkring

Under beredskapstillstånd och krig får den frivillige dagpenning och i förekommande fall befattningspenning, reseförmåner, fri inkvartering, fri förplägnad, sjukvårdsförmåner, begravningshjälp, familjebidrag, ersättning för skada och sjukdom under tjänstgöring samt grupplivförsäkring.

Beslutsfattande myndigheter är överbefälhavaren och arbetsmarknadsstyrelsen.

Verkställighetsföreskrifter meddelas efter samråd med berörda myndigheter och organisationer av överbefälhavaren i fråga om verksamheten inom försvarsmakten – se överbefälhavarens tidigare nämnda föreskrifter (FFS 1987: 2) – och i övrigt av arbetsmarknadsstyrelsen.

3.7 Generella förmåner till hemvärnspersonal

Hemvärnspersonal erhåller under tjänstgöring och sammanträde med hemvärnets särskilda organ enligt 47 § hemvärnskungörelsen (1970: 304) traktamente, premie och andra förmåner enligt de grunder som regeringen bestämmer.

Förmåner regleras närmare i förordningen (FFS 1986: 36) om förmåner till hemvärnets personal och i överbefälhavarens föreskrifter (FFS 1987: 2) om förmåner till hemvärnets personal, frivillig personal m. fl. samt instruktörer inom frivillig försvarsutbildning.

De förmåner som enligt förordningen kan utgå i fredstid är följande:

- ☐ dagpenning eller dagersättning
- ☐ befattningspenning
- ☐ utbildningspremie
- ☐ arvode

- ☐ reseförmåner
- ☐ fri inkvartering
- ☐ fri förplägnad
- ☐ sjukvårdsförmåner
- ☐ begravningshjälp
- ☐ familjebidrag
- ☐ ersättning för skada och sjukdom under tjänstgöringen
- ☐ grupplivförsäkring

När en frivillig hemvärnsman tjänstgör i hemvärnnet under tid då hemvärnsberedskap inte råder får hemvärnsmannen *dagpenning* om tjänstgöringen avser utbildning i mer än två dagar till en krigsbefattning eller vidareutbildning i en krigsbefattning, deltagande i ledningsövning för totalförsvaret, medverkan enligt förordningen (FFS 1985: 3) om hemvärnsmans medverkan vid bevakning och efterspaning m. m. och deltagande i samövning med förband under krigsförbandsövning.

Vid annan tjänstgöring får hemvärnsmannen *dagersättning*. Vid viss utbildning som är kortare än tre dagar betalas dock dagpenning för dag för vilken hemvärnsmannen visar att han förlorar arbetsinkomst på grund av tjänstgöringen.

Dagpenning eller dagersättning betalas inte till en hemvärnsman i driftvärnnet eller i företagshemvärn vid statliga myndigheter för tjänstgöring under ordinarie arbetstid.

Dagpenning, dagersättning och *befattningspenning* betalas med belopp som motsvarar vad en tjänstepliktig får enligt värnpliktsförmånsförordningen.

Utbildningspremie utgår efter fullgjord kontraktssenlig tjänstgöring och efter viss utbildning.

Arvode utgår i vissa fall till hemvärnspersonal som deltar i sammanträde.

Fria resor utgår i samband med in- och utryckning i samband med tjänstgöring och sammanträden samt vid tjänsteresor.

Fri inkvartering och *fri förplägnad* kan utgå under tjänstgöring. Om en hemvärnsman inte kan tillhandahållas dessa förmåner har han rätt till ersättning som motsvarar sådan ersättning till värnpliktiga under värnpliktstjänstgöring.

Hemvärnspersonalen i det allmänna hemvärnnet erhåller samma *sjukvårdsförmåner* och *begravningshjälp* som de värnpliktiga under värnplikts-tjänstgöringen. Rätt till sjukvårdsförmåner föreligger dock endast om tjänstgöringen varar minst två dagar i följd.

Vid tjänstgöring under hemvärnsberedskap får personal i det allmänna hemvärnnet — med undantag av företagshemvärn — dagpenning och i förekommande fall befattningspenning, reseförmåner, fri inkvartering och fri förplägnad, sjukvårdsförmåner, begravningshjälp, familjebidrag, ersättning för skada och sjukdom under tjänstgöringen samt grupplivförsäkring. Därtill betalas fälttraktamente.

Utbetalning av dagpenning till hemvärnets personal (utom B-persona-

len) sker via försvarets civilförvaltnings system F/SLÖÖR. Övriga förmåner och ersättningar utbetalas av respektive myndighets hemvärns- och frivilligavdelning.

B-personalen får sina ersättningar via resp. frivilligorganisation.

3.8 Generella förmåner till hälso- och sjukvårdspersonal m. fl.

I 8 § lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall meddela närmare föreskrifter om bl. a. ersättning åt den som fullgör tjänst, utbildning eller övning enligt lagen. I 2 § förordningen (1989:447) om förmåner m.m. till viss hälso- och sjukvårdspersonal vid tjänstgöring inom försvarsmakten anges att bestämmelserna i fråga om följande förmåner i värnpliktsförmånsförordningen skall tillämpas i fråga om de tjänstepliktiga:

- ☐ dagpenning
- ☐ befattningspenning
- ☐ ersättning m. m. vid resor
- ☐ förplägnad, inkvartering, utrustning
- ☐ hälso- och sjukvård
- ☐ begravningshjälp
- ☐ fälttraktamente

3.9 Behovsprövade förmåner

3.9.1 Familjebidrag m. m.

De grundläggande bestämmelserna om det behovsprövade familjesociala stödet finns i familjebidragslagen (1978: 520). Närmare föreskrifter finns i familjebidragsförordningen (1978:567). Ytterligare föreskrifter för verkställigheten av familjebidragslagen meddelas av försvarets civilförvaltning.

Enligt 1 § familjebidragslagen har en tjänstepliktig och en tjänstepliktigs närstående rätt till familjebidrag enligt de särskilda villkoren i lagen. Även om villkoren skulle vara uppfyllda får den myndighet som beslutar om bidraget bestämma att detta inte skall utgå om det är uppenbart att något behov av bidraget inte föreligger.

Familjebidrag kan utgå i form av familjepenning, bostadsbidrag, näringsbidrag och begravningsbidrag. Skyldigheten att utge familjebidrag vilar på kommunerna.

Med *tjänstepliktig* avses den som har inkallats för att

1. enligt värnpliktslagen eller lagen om vapenfri tjänst fullgöra grundutbildning eller repetitionsutbildning i omedelbar anslutning till grundutbildningen,

2. fullgöra sådan föreskriven utbildning till befattning för kompanibefäl eller motsvarande utbildning som inte fullgörs enligt värnpliktslagen,

3. tjänstgöra vid hemvärnet eller frivilligt utbilda sig för eller tjänstgöra i befattning inom totalförsvaret, om utbildningen eller tjänstgöringen skall pågå minst fyra dagar i följd och inte ger rätt till dagpenning eller lön enligt de grunder som gäller för anställd personal.

Vid tillämpning av bestämmelserna om näringsbidrag avses med tjänstepliktig även den som har inkallats för att fullgöra tjänstgöring enligt civilförsvarslagen, lagen om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m. m. eller lagen om skyldighet för civilförsvarspliktiga att tjänstgöra utanför civilförsvaret och den som har inkallats till annan utbildning eller tjänstgöring enligt värnpliktslagen eller lagen om vapenfri tjänst än som anges i punkterna 1–3 ovan samt den som har inkallats för att tjänstgöra vid hemvärnet eller frivilligt utbilda sig för eller tjänstgöra i befattning inom totalförsvaret i andra fall än som anges i punkten 3.

De bestämmelser i lagen som gäller för *maka* gäller också för *make* och för den som utan att vara gift med den tjänstepliktige lever tillsammans med honom eller henne under äktenskapsliknande förhållanden.

Familjepenning kan utgå för den tjänstepliktiges barn under 18 år och för annat barn under 18 år, om barnet fostras av och väsentligen försörjs av den tjänstepliktige och hans maka. Familjepenning kan vidare utgå för maka och franskild maka under särskilt angivna förutsättningar samt för den som utan att vara den tjänstepliktiges maka eller sambo vårdar hans barn under 18 år om barnet varaktigt bor tillsammans med den tjänstepliktige.

Familjepenning beräknas för månad till högst 1 375 kr. för barn och till högst 2 635 kr. för annan person. Familjepenning för den som uppbär ersättning för vård av den tjänstepliktiges barn eller som har rätt till underhållsbidrag från den tjänstepliktige får dock inte överstiga ersättningen eller bidraget.

Bostadsbidrag kan utgå för kostnad för bostad i vilken den tjänstepliktige bor tillsammans med maka och/eller tillsammans med barn för vilket familjepenning kan utgå. Bostadsbidrag kan vidare utgå för kostnad för bostad i vilken den tjänstepliktige bor ensam vid tjänstgöringens början. I annat fall utgår bostadsbidrag endast om det föreligger särskilda skäl.

Bostadsbidraget beräknas för månad till högst bostadskostnaden eller den tjänstepliktiges andel i bostadskostnaden. Endast om särskilda skäl föreligger får till grund för beräkningen läggas högre bostadskostnad än som motsvarar normal hyra på orten för särskilt angiven bostadsstorlek.

Om tjänstgöringen har pågått i minst 180 dagar kan familjepenning och bostadsbidrag fortsätta att utges för ytterligare 30 dagar efter utryckningsdagen. Motsvarande gäller vid kortare tjänstgöringstid om särskilda skäl föreligger. (Enligt lagen (1989:402) om försök med förkortad grundutbildning av värnpliktiga har värnpliktiga som omfattas av försöken rätt till förlängda bidrag om utbildningen varat minst 135 dagar).

Vid beräkningen av familjepenning och bostadsbidrag skall avdrag göras enligt bestämda normer för den tjänstepliktiges, hans makas och barns

inkomst. Om bidraget utgår för maka, som inte vårdar barn, görs avdraget dock med hänsyn till vad som är skäligt.

En tjänstepliktig, som uppbär bostadsbidrag, har rätt till ett *tillägg* med 150 kr. i månaden. Om han beviljats familjepenning utgår tillägg till bostadsbidraget endast om familjepeningen har beviljats för franskild maka eller för barn som han inte varaktigt bor tillsammans med.

Familjepenning och bostadsbidrag utgår för dag med ett belopp som motsvarar en trettiondel av beloppet för månad.

Om den tjänstepliktige helt eller delvis har sin försörjning från näring som han eller hans maka driver och det under hans tjänstgöring anlitas arbetskraft för att ersätta honom, utgår *näringsbidrag* för skälig lönekostnad som överstiger normalt driftöverskott. Näringsbidrag utgår vidare om näringen eller rörelsen inte kan drivas under den tjänstepliktiges tjänstgöring och det finns förutsättningar för att fortsätta verksamheten efter tjänstgöringen. Bidrag utgår då för kostnader under tjänstgöringen som är nödvändiga för att verksamheten skall kunna återupptas. Näringsbidrag utgår med högst 1 500 kr. för dag. Näringsbidraget kan om särskilda skäl föreligger beviljas för högst 30 dagar efter utryckningsdagen.

Om familjepenning har beviljats för en tjänstepliktigs maka eller barn och maken eller barnet skulle avlida under tjänstgöringstiden, utgår *begravningsbidrag*. Bidraget utgår med 8 000 kr. om maken avlider och med 4 000 kr. om barnet avlider. Även om familjepenning inte har beviljats, får begravningsbidrag utgå om behov föreligger.

3.9.2 Särskild ekonomisk hjälp och flyttningsbidrag till värnpliktiga m. m.

Enligt förordningen (FFS 1984: 37) om särskild ekonomisk hjälp och flyttningsbidrag till värnpliktiga får särskild ekonomisk hjälp i form av ett räntefritt lån lämnas till den som fullgör tjänstgöring enligt värnpliktslagen för att tillgodose under tjänstgöringen uppkomna särskilda behov, som inte har kunnat förutses och som inte kan tillgodoses på annat sätt. Om det föreligger särskilda skäl kan den ekonomiska hjälpen lämnas som bidrag eller lånet helt eller delvis efterges (1 §).

Utöver den nämnda möjligheten till bidrag eller låneeftergift kan en värnpliktig som fullgör sådan repetitionsutbildning som inte sker i samband med grundutbildning enligt 2 § få särskild ekonomisk hjälp i form av bidrag, om han genom tjänstgöringen får den ekonomiska standarden försämrad i sådan grad att han inte kan upprätthålla en skälig levnadsnivå för sig eller familjen.

Om en värnpliktig byter bostad när han fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning i omedelbar anslutning till grundutbildningen kan han, om det föreligger särskilda skäl, få flyttningsbidrag för skäliga flyttningskostnader. Flyttningsbidrag kan också enligt bestämmelserna utgå för flyttning inom 30 dagar efter utryckning från utbildningen (3 §).

1 och 3 §§ tillämpas även i fråga om den som utan att vara anställd genomgår utbildning som inte fullgörs enligt värnpliktslagen till yrkesofficer eller reservofficer. Även den som genomgår militär grundutbildning för

kvinnor, och den som tjänstgör inom försvarsmakten enligt lagen om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m. m., kan få bidrag enligt dessa bestämmelser.

Ärenden som avses i 2 § prövas av försvarets civilförvaltning och övriga ärenden av den myndighet där tjänstgöringen fullgörs.

Civilförvaltningens beslut får inte överklagas. Andra myndigheters beslut överklagas hos överbefälhavaren. Överbefälhavarens beslut får inte överklagas.

Försvarets civilförvaltning har i kungörelsen (FFS 1984: 39) och överbefälhavaren har i förordningen (FFS 1984: 44) meddelat verkställighetsföreskrifter till förordningen.

I försvarets civilförvaltnings verkställighetsföreskrifter finns i huvudsak bestämmelser om vilka uppgifter som skall lämnas in ansökan. I överbefälhavarens föreskrifter anges bl. a. följande. Hjälpen bör inte lämnas för skuld som skall betalas tidigare än 15 dagar efter inryckningen eller senare än 15 dagar efter utryckningen. Lån skall omvandlas till bidrag då den värnpliktige måste använda sitt utryckningsbidrag för att återbetala hjälpen eller om lånet med hänsyn till förändring av den värnpliktiges eller hans familjs situation borde ha beviljats som bidrag. Kontanter bör finnas även på personalvårdsdetaljen för betalning av särskild ekonomisk hjälp i brådskande situationer. Vid lån bör vidare enligt överbefälhavarens föreskrifter en skuldförbindelse upprättas mellan den värnpliktige och den myndighet som har beviljat lånet. — Det sistnämnda möjliggör lagsökning om lånet inte återbetalas.

I kungörelsen (FFS 1983: 32) med tjänsteföreskrifter för försvarsmaktens personal har överbefälhavaren föreskrivit att den sociala verksamheten skall omfatta åtgärder för att upplysa och hjälpa personalen i sociala, ekonomiska och rättsliga frågor. Den värnpliktiga personalen skall upplysas om vilka sociala och ekonomiska förmåner m. m. som utgår under tjänstgöringen.

Hos vapenfriutbildningsanordnarna finns administratörer som handlägger bl. a. personalsociala frågor, t. ex. frågor om information om förmåner under utbildningen. Utbildningsanordnaren får besluta ifråga om flyttningsbidrag i de fall då bidrag begärs med högst 1 000 kr. Utbildningsanordnarens beslut kan överklagas hos vapenfristyrelsen. Beslut om lån eller bidrag i övrigt fattas av vapenfristyrelsen. Styrelsens beslut kan överklagas hos regeringen.

I förordningen (SRVFS 1986: 3) om särskild ekonomisk hjälp till civilförsvarspiktiga anges att en civilförsvarspiktig som fullgör tjänstgöring enligt civilförsvarslagen kan få särskild ekonomisk hjälp i form av bidrag, om han genom tjänstgöringen får den ekonomiska standarden försämrad i sådan grad att han inte kan upprätthålla en skälig levnadsnivå för sig och familjen. Ärenden enligt förordningen prövas av försvarets civilförvaltning, vars beslut inte kan överklagas. Verkställighetsföreskrifter meddelas av statens räddningsverk efter samråd med försvarets civilförvaltning.

Statens räddningsverk har meddelat verkställighetsföreskrifter i SRVFS 1986: 4. I denna författning finns bestämmelser om vilka uppgifter som en

ansökan om bidrag skall innehålla. Ansökan skall enligt bestämmelserna sändas till försvarets civilförvaltning. De civilförsvarspliktiga får information om utgående förmåner vid inryckningstillfället av personal från länsstyrelsen eller räddningsverket.

3.9.3 Bistånd enligt socialtjänstlagen

I 3 § socialtjänstlagen (1980:620) anges att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. Den enskilde har enligt 6 § samma lag rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall enligt bestämmelserna genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Frågan om rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen diskuterades av värnpliktsförmånskommittén i betänkandet Ds Fö 1982:4. Utredningen konstaterade bl. a. att staten hade ett huvudansvar för den värnpliktiges och hans familjs ekonomiska försörjning. Ingen kunde dock enligt kommittén vägras bistånd enligt socialtjänstlagen enbart av det skälet att han eller maken (motsvarande) var värnpliktig. — I proposition 1982/83:115 uttalade försvarsministern att han efter samråd med socialministern delade kommitténs uppfattning att en tjänstepliktig inte kunde vägras bistånd enligt socialtjänstlagen enbart av det skälet att han var inkallad till värnpliktstjänstgöring. Uttalandet godtogs vid riksdagsbehandlingen (FöU 1982/83:11, rskr. 291).

Domstolarna har hittills haft en restriktiv bedömning i fråga om bistånd enligt socialtjänstlagen i dessa sammanhang. Här kan nämnas att regeringsrätten i ett avgörande (RÅ 1986 ref. 91) har fastställt en dom av kammarrätten i Göteborg, där den värnpliktige ansågs vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå genom de kontanter och övriga förmåner som han uppbar under tjänstgöringstiden.

Frågan om möjlighet till bistånd enligt socialtjänstlagen har även belysts i betänkandet (Ds Fö 1987:3) Grundutbildningsvärnpliktigas ekonomiska och sociala villkor m. m. Utredaren uttalade bl. a. med hänvisning till det tidigare nämnda regeringsrättsavgörandet att de värnpliktigas möjligheter att via socialtjänsten klara tillfälliga ekonomiska problem numera fick anses små. Han angav som förslag till lösning av problemen en differentiering av tillägget till bostadsbidraget eller att reglerna om särskild ekonomisk hjälp gjordes generösare.

4 Värnpliktsförmåner i Danmark och Norge

Utredningen har i samband med studiebesök i Danmark inhämtat information om hur systemet för förmåner åt de danska värnpliktiga är uppbyggt. Vi har också informerat oss om det norska systemet och skall här redogöra för huvuddragen i dessa länders system. Det danska systemet som skiljer sig från det svenska systemet i större utsträckning än det norska behandlas något mer ingående.

4.1 Ersättning till danska värnpliktiga

År 1976 infördes den nuvarande värnpliktslönen i Danmark mot bakgrund av att endast en del av de värnpliktiga kallades in till tjänstgöring. Uttagningen av de värnpliktiga grundar sig bl. a. på lämplighetsbedömning, frivilliga avtal och lottdragning. De värnpliktiga fick en lön som i princip skulle motsvara minimilönen för okvalificerad arbetskraft. När lönen fastställdes togs dock hänsyn till de naturaförmåner som utgick till de värnpliktiga. Lönen har sedan räknats upp på samma sätt som för offentligt anställda.

Under sin tjänstgöring har de meniga värnpliktiga förutom månadslön rätt till fri inkvartering, fri uniform och tvätt, fri sjukvård och fria resor. Om tjänstgöringen har varat 8 månader föreligger dessutom rätt till bonus vid utskrivningen.

De värnpliktiga betalar själva sin mat. På försvarets cafeterior tillhandahålls morgonmål, lunch och middag (fullkostportion) för (i september 1989) 75:50 Dkr. per dag. Staten bidrar med ca 50 milj. Dkr. om året till cafeteriaverksamheten.

Vid repetitionstjänstgöring har tjänstemän och likställda laglig rätt till lön från arbetsgivaren. Övriga (timavlönade och egenföretagare) kan från försvaret få ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

De repetitionsutbildade har också rätt till fickpengar med visst belopp per dygn, fri kost eller kostpengar, fritt logi, fri uniform och tvätt, fri sjukvård samt fria resor.

De civila (vapenfria) värnpliktigas ersättning består av daglön och kostpengar. Ersättningen uppgick i april 1989 till ca 5400 Dkr. i månaden. Därutöver intjänas per dag 11:51 Dkr. (april 1989) som utbetalas vid uttryckningen. Om fritt logi inte kan tillhandahållas kan hyresbidrag på

högst 1 400 Dkr. i månaden erhållas. I övrigt tillhandahålls i princip samma naturaförmåner som till övriga värnpliktiga. Ersättningen vid repetitionstjänst motsvarar också vad övriga värnpliktiga får.

I samband med ett folketingsbeslut i juni 1988 om en ny försvarsordning uppdrogs åt regeringen att lämna en redogörelse till folketinget med bl. a. förslag om anslagsramar, styrkemål, strukturändringar, rationaliseringar och materialanskaffning åren 1989–1991.

I den av regeringen framlagda redogörelsen föreslogs en ökning av antalet värnpliktiga i armén med ca 2 000 till 9 600 år 1991 medan det i marinen och flygvapnet endast skulle ske en mindre ökning. Samtidigt föreslogs att stampersonalen i armén skulle minska med omkring 1 000 till ca 5 900. I marinen och flygvapnet skulle endast en mindre reduktion ske. Regeringen föreslog samtidigt en reform i fråga om avlöningen av de värnpliktiga. Regeringen ansåg att lönen under den kortast möjliga värnpliktsperioden, dvs. fyra månader, kunde sänkas. För de värnpliktiga med längre tjänstgöringstid borde värnpliktslönen stå fast på den gällande nivån medan de repetitionsutbildade borde få en ökad ersättning. Besparingen genom reformen skulle kunna täcka merutgiften vid inkallelse av flera värnpliktiga. Mot denna bakgrund tillsattes en arbetsgrupp (AGAV) för att utarbeta alternativa modeller till en reform av lönen till de värnpliktiga och de civilförsvarspliktiga. Eventuella konsekvenser för de civila värnpliktiga skulle också beaktas. AGAV lämnade i januari 1989 en rapport med förslag till fyra olika lönemodeller.

Den 14 mars 1989 träffades en försvarsöverenskommelse mellan regeringen och socialdemokraterna för perioden 1989–1991. För värnpliktsförhållandena innebar överenskommelsen följande.

1. Inkallelse av fler värnpliktiga (ca 1 750 årsverk) som skall finansieras dels med en ändrad avlöning av de värnpliktiga dels en minskning av stampersonalen (ca 600 årsverk).

2. Ändrad lön till värnpliktiga under de första månaderna (begynnelselön).

Ändrad (förbättrad) värnpliktsbonus.

Höjning av beloppet för förlorad arbetsförtjänst under repetitionstjänst.

3. Ändrade (differentierade) tjänstetider, 4–12 månader för meniga, i övrigt upp till 24 månader.

4. Förbättrad säkerhetsutbildning.

5. Ändring och utbyggnad av den fria sjukvården (rätt att söka civil läkare under permission med över 24 timmars varaktighet).

Den nya lön som skall gälla under de första fyra månaderna är 3 034:91 Dkr. i månaden och motsvarar statens utbildningsstöd. Kostpengar utges under denna tid med 75:50 Dkr. om dagen eller 2 296 Dkr. i månaden. Sammanlagt utgör detta 5 330:91 Dkr. i månaden före skatt. Tidigare månadslön efter skatt var ca 6 350 Dkr. i månaden. Den nya månadslönen under de första månaderna beräknas bli ca 5 020 Dkr. efter skatt.

Fr. o. m. den femte månaden utges som tidigare enbart lön. Lönen är (i september 1989) 10 286:31 Dkr. i månaden.

Värnpliktsbonus utges efter åtta månader och utgör (i september 1989)

mellan 3 428: 77 Dkr. och 10 286: 31 Dkr. beroende på tjänstgöringstidens längd.

Naturaförmåner utges som tidigare.

För lönen betalas skatt medan kostpengar och andra naturaförmåner är skattefria.

Beloppet för förlorad arbetsförtjänst under repetitionstjänstgöring har bestämts till högst 500 Dkr. per dag (i september 1989) mot tidigare högst 399 Dkr. per dag eller 2 394 Dkr. per vecka (6 dagar).

När värnpliktslönen infördes år 1976 behöll de civila värnpliktiga den tidigare gällande värnpliktsersättningen. Denna avsågs täcka de nödvändigaste behoven — bostad, mat och kläder — med tillägg av ett visst belopp som fickpengar (daglönen). Tjänstetiden minskades i gengäld från tolv till elva månader för att undvika att de civila värnpliktigas tjänstevillkor försämrades i förhållande till övriga värnpliktigas. Beslutet att inte ge värnpliktslön till de civila värnpliktiga fattades mot bakgrund av principen om likhet i värnpliktsbördan.

År 1986 fick de civila värnpliktiga samma tjänstetid som försvarets och civilförsvarets värnpliktiga. Detta gällde såväl den första tjänstgöringen som repetitionsövningar.

Enligt tre av de fyra lönemodeller som AGAV utarbetade skulle försvarets och civilförsvarets värnpliktiga under en period uppbära en lön som inte var mycket högre än den som de civila värnpliktiga uppbar. Arbetsgruppen övervägde därför om de civila värnpliktigas lön och förmåner eventuellt skulle justeras med hänsyn härtill.

AGAV föreslog — med hänsyn till den tidigare nämnda principen om likhet i värnpliktsbördan — beträffande de civila värnpliktiga att beklädnaersättningen och den ersättning som utgick vid utryckningen skulle dras in. Alternativt borde tjänstgöringstiden förlängas. Förslaget motiverades av att lönen till de övriga värnpliktiga sänktes.

Utredningen har i december 1989 inhämtat från det danska försvarsministeriet att beslut har fattats om att de civila värnpliktigas dagliga ersättning för bruk av egna kläder försvinner fr. o. m. den 1 januari 1990.

De fria resor som de värnpliktiga erhåller omfattar resor inom Danmark på tåg, färjor samt allmänna buss- och billinjer med vissa generella begränsningar.

Förutom fri sjukvård har de värnpliktiga rätt till ersättning för nödvändig tandvård.

4.2 Ersättning till norska värnpliktiga

Det norska försvaret grundar sig på allmän värnplikt för män i åldern 19–44 år. Militär tjänsten anses som en samhällelig rätt och plikt som man inte får vanlig arbetslön för. Ersättningen under tjänstgöringen skall i rimlig utsträckning täcka den enskilde soldatens personliga behov utöver de naturaförmåner som ges. Genom tillägg skall en rimlig omsorg och levnadsstandard tillförsäkras dem som den värnpliktige har försörjningsansvar för. Detta anses vara samhällets ansvar.

Ca 70 % av de manliga ungdomarna i Norge genomför "förstagångstjänsten". Tjänstetidens längd varierar mellan 12 och 15 månader.

De norska värnpliktiga erhåller

som naturaförmåner:

- fri kost
- fritt logi
- fria kläder
- fri läkar- och tandvård
- vissa fria hemresor (fem för 12 månaders tjänst och sex för 15 månaders tjänst samt två extraresor under tjänstgöringstiden för den som har barn plus vissa rabatter på tåg, flyg osv.).

som kontant ersättning:

- tjänstetillägg (dagpenning) förstagångstjänstgöring	55: 40 Nkr./dag
repetitions- och hemvärnsövning	58: 70 Nkr./dag
(tillägg vid utbildning till vicekorpral och korpral utgår med 84 Nkr. resp. 168 Nkr. per månad)	
- särskilda tillägg vid viss tjänstgöring	
- utryckningsbidrag	max 4 653 Nkr.
- kostpengar vid ledighet och liknande	32 Nkr./dag
- försörjningstillägg, som utgår utan behovsprövning och som består av	
maketillägg	1 743 Nkr./mån
barnstillägg	
(första barnet)	1 983 Nkr./mån
(övriga barn)	825 Nkr./mån
- bostadstillägg som under förstagångstjänstgöringen i princip omfattar hyra, ränta på bostadslån, ström/bränsle och försäkring	
- bostadstillägg under repetitionsövning	51: 60 Nkr./dag
ytterligare tillägg för den som uppbär make-	
tillägg	22: 10 Nkr./dag

Försörjningstillägget och bostadstillägget under förstagångstjänstgöringen utges ytterligare en månad efter tjänstgöringens slut till utryckta som har familj med barn.

Viss ersättning utges om naturaförmåner inte erbjuds. Vidare utges ersättning för vissa resekostnader. Värnpliktsförmånerna är skattefria.

En utredning om det norska värnpliktsförmånssystemet överlämnade ett betänkande (NOU 1989: 3), Godtgjöringssystemet for vernepliktige mennskaper till försvarsdepartementet i april 1989.

I betänkandet föreslås bl. a. att under repetitions- och hemvärnsövning skall lön utgå från arbetsgivaren för tid upp till 14 dagar och inom ramen för sex gånger grundbeloppet i Folketrygden. Till dem som inte är löntagare och för tjänst utöver 14 dagar skall enligt förslaget utgå ett tjänstetillägg med 1,5 gånger grundbeloppet i Folketrygden och för övrigt försörjar-

tillägg för vuxen och barntillägg efter samma modell som föreslås gälla under förstagångstjänsten. Vidare föreslås ett näringsbidrag enligt svensk modell liksom ett särskilt ekonomiskt stöd till dem som har en särskilt svår ekonomisk situation. Det särskilda ekonomiska stödet är i första hand avsett att täcka utgifter för omsorg om barn.

För de värnpliktiga under förstagångstjänsten föreslår utredningen bl. a. följande. Tjänstetillägget skall vara oförändrat. Ledighetsresorna prioriteras och målsättningen är en gratis resa i månaden genom en gradvis upptrappning. Försörjartillägg enligt en byggklossmodell ersätter gällande maka- och barntillägg. Tillägget knyts till antalet personer som den värnpliktige försörjer och till grundbeloppet i Folketrygden. Försörjartillägget görs behovsprövat med en övre beloppsgräns. Behovsprövat bostadsstöd enligt gällande ordning utges som tidigare. Utryckningsbidrag bör enligt utredningen ses som ett stöd för övergång till det civila livet och inte som en bonus för antal tjänstgöringsdagar. Alla med sex månaders tjänst eller mer får fullt utryckningsbidrag. För kortare tjänstgöring än sex månader utges inte utryckningsbidrag. En ökning av kosterättningen vid frånvaro från tjänstestället mer än ett dygn förordas. Två särskilda tillägg föreslås, ett för tjänst i Nordnorge (nyinfört) och ett (förhöjt) för tjänst som korpral. Härigenom skulle man kompensera speciellt ansvar och särskilt krävande tjänst. Utredningen föreslår ett fortsatt ekonomiskt socialstöd för visst behov i det civila livet, direkt knutet till förvärvsverksamhet, liksom ett nytt samlat ekonomiskt stöd under förstagångstjänst samt näringsbidrag. Utredningen föreslår också att administrationen fördelas mellan försvaret och Trygdestaten.

Vi har i december 1989 inhämtat från det norska försvarsdepartementet att betänkandet är under remissbehandling.

5 Samhällets familjestöd, utbildningsstöd m. m.

5.1 Inledning

Samhället lämnar i dag olika former av familjestöd. Exempel på sådana stöd är barnbidrag, studiehjälp, bidragsförskott, barnpension, vårdbidrag, föräldrapenning och bostadsbidrag.

I vissa situationer utges också andra former av samhällsstöd. Av störst intresse vid en jämförelse med värnpliktsförmånerna är olika former av samhällsstöd vid utbildning och arbetslöshet.

Som bakgrund till våra ställningstaganden till de särskilda förmåner som utgår till de tjänstepliktiga skall vi här i korthet redogöra för några olika stödformer som vi senare i betänkandet hänvisar till.

5.2 Familjestöd

5.2.1 Barnbidrag

Rätten till barnbidrag regleras i lagen (1947: 529) om allmänna barnbidrag. Barnbidragen är avsedda att ge alla barnfamiljer ett grundläggande ekonomiskt tillskott. Barnbidrag utges utan behovsprövning t. o. m. det kvartal under vilket barnet fyller 16 år. Barnbidragsbeloppet har fr. o. m. den 1 januari 1990 höjts från 485 till 560 kr. i månaden.

Flerbarnstillägg utges om någon uppbär allmänt barnbidrag för tre eller flera barn. Flerbarnstillägg lämnas med följande belopp.

- ett halvt barnbidrag för det tredje barnet
- 190 % av ett helt barnbidrag för det fjärde barnet
- 240 % av ett helt barnbidrag för det femte barnet
- 160 % av ett helt barnbidrag för det sjätte barnet och varje ytterligare barn.

Enligt lagen (1986: 378) om förlängt barnbidrag får elever i grundskolan eller motsvarande utbildning som fyllt 16 år förlängt barnbidrag med samma belopp som det allmänna barnbidraget.

Barnbidraget är inte skattelikt inkomst.

5.2.2 Studiehjälp

De grundläggande bestämmelserna om studiehjälp finns i 3 kap. studiestödslagen (1973:349). Studiehjälpen består av studiebidrag och olika tillägg och utgår till studerande vid gymnasieskolor och motsvarande från och med kvartalet efter det eleven har fyllt 16 år och längst till och med första kalenderhalvåret det år under vilket eleven fyller 20 år. Studiebidraget är samordnat med det allmänna barnbidraget och utges med samma belopp som detta. Inackorderingstillägg med 890–1 790 kr. i månaden utgår till elever som måste bo inackorderade på studieorten. Detta tillägg kan utges även före 16 års ålder. Extra tillägg med 220–660 kr. per månad utges efter en ekonomisk prövning. Elever som är berättigade till studiehjälp har även möjlighet att under vissa förutsättningar få studielån.

Studiehjälpen är inte skattepliktig inkomst.

5.2.3 Bidragsförskott

Bidragsförskott enligt lagen (1964:143) om bidragsförskott är utformat som ett generellt bidrag som lämnas till barn som varaktigt bor tillsammans med endast en av sina föräldrar/vårdnadshavare. Bidragsförskott lämnas i förhållande till underhållsskyldig förälder, dvs. den förälder som barnet inte varaktigt bor tillsammans med. Barnets rätt till förskott är oberoende av den underhållsskyldige förälderns bristande förmåga att fullgöra sin försörjningsskyldighet. Bidragsförskottet är därigenom ett grundskydd för barnets försörjning i likhet med barnpension enligt lagen om allmän försäkring.

Bidragsförskott utges längst t. o. m. den månad varunder barnet fyller 18 år med högst 40 % av basbeloppet per år (år 1990 990 kr. i månaden). Förlängt bidragsförskott kan i vissa fall utges t. o. m. juni månad det år barnet fyller 20 år.

Bidragsförskott utges av den allmänna försäkringskassan. I den mån som bidragsförskott svarar mot fastställt underhållsbidrag har försäkringskassan rätt att från den underhållsskyldige återkräva ett belopp motsvarande underhållsbidraget.

Bidragsförskottet är inte skattepliktig inkomst.

5.2.4 Barnpension och vårdbidrag

Bestämmelserna om barnpension regleras i 8 och 14 kap. lagen om allmän försäkring och bestämmelserna om vårdbidrag i 9 kap. samma lag.

Barnpension utges till barn, vars far eller mor eller båda föräldrar har avlidit. Barnpensionen utges fr. o. m. den 1 januari 1990 i form av folkpension med 25 % av basbeloppet och i form av tilläggspension med 30 % av den pension den avlidne skulle ha varit berättigad till. Är flera barn berättigade till barnpension efter den avlidne utgår ytterligare 20 % för varje barn utöver det första. Det sammanlagda tilläggspensionsbeloppet fördelas lika mellan barnen. Barnpension skall dock alltid utgå med sådant

belopp att folkpensions- och tilläggspensionsdelen utgör 40 % av basbeloppet efter varje avliden förälder.

Vårdbidrag utges till förälder för vård av sjukt eller handikappat barn, om barnet är under 16 år och i behov av särskild tillsyn och vård under minst sex månader. Vårdbidraget motsvarar, allt efter vård- och tillsynsbehov, hel, halv eller en fjärdedel av hel förtidspension från folkpensionen till ensamstående jämte pensionstillskott. Helt vårdbidrag utgår för år 1990 med 196 % av basbeloppet eller med 58 212 kr. Av bidraget kan en viss del bestämmas som ersättning för merkostnader.

Barnpension utgör skattepliktig inkomst för barnet och vårdbidrag, med undantag för den del som avser ersättning för merkostnader, skattepliktig och pensionsgrundande inkomst för föräldern.

5.2.5 Föräldrapenning m. m.

En försäkrad förälder har rätt till föräldrapenning enligt reglerna i 4 kap. lagen om allmän försäkring.

Föräldrapenning med anledning av barns födelse utges för närvarande under 450 dagar, varav 360 dagar med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, dock alltid lägst 60 kr. per dag som är en garantinivå. Under resterande 90 dagar utges föräldrapenning endast på garantinivån. Dessutom har pappan en självständig rätt till tio ersättningsdagar vid barnets födelse med belopp motsvarande sjukpenningnivån.

För rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå fordras att föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför varit försäkrad för en sjukpenning över garantinivån.

Föräldrapenning kan även i vissa situationer, främst vid vård av sjukt barn, utges i form av tillfällig föräldrapenning.

Enligt riksdagens beslut (prop.1988/89:69, SfU 12, rskr. 137) kommer föräldraförsäkringen att byggas ut i etapper, så att föräldrapenning med anledning av barns födelse kommer att utges på sjukpenningnivå i 540 dagar efter den 1 juli 1991.

Till gravida kvinnor som har fysiskt påfrestande arbetsuppgifter och som inte kan omplaceras till ett mindre ansträngande arbete kan havandeskapspenning utgå på sjukpenningnivå fr. o. m. den sextionde t. o. m. den elfte dagen före den beräknade nedkomsten.

Föräldrapenning och havandeskapspenning är skattepliktig och pensionsgrundande inkomst.

5.2.6 Bostadsbidrag till barnfamiljer och till vissa hushåll utan barn

I lagen (1988:786) om bostadsbidrag föreskrivs bl. a. att varje kommun skall lämna bostadsbidrag till barnfamiljer och till vissa hushåll utan barn. Med makar jämställs i lagen, om den bidragssökande inte visar skäl för annat, man och kvinna som utan att vara gifta med varandra lever tillsammans och har eller har haft gemensamt barn eller är kyrkobokförda på samma adress.

Bostadsbidrag till barnfamiljer lämnas till dem som bor och är kyrkobokförda inom kommunen. Bostadsbidraget utgår under vissa i lagen angivna förutsättningar för barn under 17 år och för sådana äldre barn som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp.

I fråga om *hushåll utan barn* lämnas *bostadsbidrag* till den som är 18–28 år, är kyrkobokförd inom kommunen och där bor i egen bostad som han äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt.

Bostadsbidrag till hushåll utan barn lämnas inte om bidragssökanden eller dennes make

1. har barn som berättigar till bostadsbidrag till barnfamiljer eller
2. får kommunalt bostadstillägg enligt lagen (1962: 392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension eller är utesluten från sådant tillägg endast på grund av bestämmelserna om inkomstprövning.

I fråga om både bostadsbidrag till barnfamiljer, där föräldern har fyllt 18 år men inte är äldre än 28 år och vars barn endast tidvis bor hos föräldern, och bostadsbidrag till hushåll utan barn finns vid beräkningen av bidragets belopp särskilda regler för den som uppbär studiemedel.

Bostadsbidraget enligt lagen om bostadsbidrag är inkomstprövat och utgår för viss del av bostadskostnaden. Om det är uppenbart att bidragssökanden inte behöver det bostadsbidrag som kan beräknas enligt lagen, får bidraget bestämmas till lägre belopp eller ansökan avslås. — Kommunen prövar ärenden om bostadsbidrag och betalar ut bidragen. Bostadsbidrag lämnas för högst ett kalenderår i sänder och utges månadsvis. — Kommunen får statsbidrag med 50 % av kostnaderna för lämnade bostadsbidrag.

Behovet av bostadsbidrag skall i första hand bedömas med hänsyn till den bidragsgrundande inkomsten. Med denna avses den sammanräknade inkomsten enligt taxeringen till statlig inkomstskatt året före bidragsåret med tillägg för förmögenhet och — när det gäller bostadsbidrag till barnfamiljer — underhållsbidrag eller bidragsförskott, särskilt bidrag för adoptivbarn och barnpension. I fråga om makar skall bådas sammanräknade inkomst räknas in i den bidragsgrundande inkomsten.

Bostadsbidrag till barnfamiljer skall bestämmas med hänsyn till en beräknad inkomst för bidragsåret om

1. det inte finns några uppgifter från taxeringen eller
2. inkomsterna av förvärvsarbete har ändrats väsentligt i förhållande till motsvarande inkomster enligt taxeringen till statlig inkomstskatt året före bidragsåret och det står klart att inkomstförändringen kommer att bestå under bidragsåret.

Beträffande förmögenhet skall en femtedel av den del av hushållets förmögenhet som överstiger 90 000 kr. för ensamstående och 180 000 kr. för makar läggas till den sammanräknade inkomsten. Värdet av förmögenheten skall bestämmas på samma sätt som vid förmögenhetstaxeringen.

Om den bidragsgrundande inkomsten är högre än 63 000 kr. minskas bidragsbeloppet med 20 % av den överskjutande inkomsten.

Bostadsbidrag till barnfamiljer består dels av ett belopp som beror på antalet barn, dels av ett belopp som beror på bostadskostnadens storlek.

För familjer med fler än tre barn har den förstnämnda delen av bostadsbidraget fastställts med hänsyn till höjda flerbarnstillägg.

Det bostadskostnadsberoende bidragsbeloppet grundas på bostadskostnaden mellan en nedre och en övre gräns för bostadskostnaden. Inom detta intervall lämnas bidrag med 80 eller 60 % av bostadskostnaden.

Bostadsbidrag till barnfamiljer lämnas under åren 1989 och 1990 med följande belopp. Uppgifterna i sammanställningarna har huvudsakligen hämtats från boendekostnadsutredningens betänkande (SOU 1989: 71) Ny bostadsfinansiering.

Hushåll med	Icke bostads- utgiftsanknuten del (kr./mån.)	Bidrag med 80 % av bostadsutgiften mellan (kr./mån.)	Bidrag med 60 % av bostadsutgiften mellan (kr./mån.)
1 barn	265	1 000 – 2 400	2 400 – 2 600
2 barn	530	1 000 – 2 400	2 400 – 2 900
3 barn	795	1 000 – 2 600	2 600 – 3 200
4 barn	660	1 000 – 2 600	2 600 – 3 500
5 barn eller flera	265	1 000 – 3 125	3 125 – 3 800

Det maximala bidraget uppgår härigenom till följande belopp

Hushåll med	Bidragsbelopp (kr./år)	(kr./mån.)
1 barn	18 060	1 505
2 barn	23 400	1 950
3 barn	29 220	2 435
4 barn	29 760	2 480
5 barn eller flera	28 440	2 370

Bostadsbidrag till vissa hushåll utan barn lämnas till ensamstående och makar utan barn. För att få bidrag skall man som framgår av inledningen ha fyllt 18 år. Bidraget lämnas t.o.m. det år bidragsmottagaren eller dennes maka fyller 28 år.

Bidragets storlek skall bedömas med hänsyn till en beräknad inkomst för bidragsåret om

1. det inte finns några uppgifter från taxeringen eller
2. inkomsterna har ändrats väsentligt i förhållande till den sammanräknade inkomsten enligt taxeringen till statlig inkomstskatt året före bidragsåret.

Bostadsbidraget minskas med en tredjedel av den del av den bidragsgrundande inkomsten som överstiger 27 000 kr. per år för ensamstående och 38 000 kr. per år för makar. Förmögenhet påverkar bidraget på motsvarande sätt som för hushåll med barn.

Bidrag lämnas med 80 % av den bostadskostnad som överstiger 700 kr. (1 200 kr. för hushåll där någon har studiemedel) men inte

- 1 900 kr./mån för ensamstående och
- 2 400 kr./mån för makar.

Detta motsvarar ett maximalt bostadsbidrag på 960 resp. 1 360 kr./mån. Om studiemedel utgår blir beloppen 560 resp. 960 kr./mån.

I samband med riksdagens beslut (prop. 1989/90: 38, BoU 5, rskr. 34) att nuvarande bestämmelser skulle gälla under hela år 1990 gav riksdagen på förslag av bostadsutskottet regeringen till känna bl. a. följande beträffande utformningen av bostadsbidragen efter år 1990.

– Enligt utskottets mening måste bidragens roll i ett nytt framtida bostadssubventioneringssystem ges en relativt sett ökad betydelse för vissa grupper med stor försörjningsbörda och/eller låg inkomst. När bidragssystemet utformas måste sålunda beaktas hur det nya skatte- och bostadsfinansieringssystemet påverkar boendekostnaderna. Den av utskottet nu förutsatta reformeringen av bostadsbidragen bör innebära att höjda bidrag kommer att utgå och att nya grupper av boende kommer att omfattas av bidragsgivningen. Bidrag bör därför kunna utgå till hushåll utan barn utan dagens begränsning till bidragstagarens ålder. –

5.2.7 Kommunalt bostadstillägg till folkpension

I lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension stadgas att kommun skall utge kommunalt bostadstillägg till den som åtnjuter folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension och är mantalsskriven inom kommunen, eller till där mantalsskriven hustru som åtnjuter hustrutillägg. Bostadstillägget, som är inkomstprövat, utges enligt de grunder som kommunen bestämmer. För att statsbidrag skall utges, måste kommunen för år 1990 utge bidrag med minst 80 % av den del av den månatliga bostadskostnaden som överstiger 80 men inte 1 700 kr. för en ogift pensionär, resp. 80 men inte 1 850 kr. för makar. Statsbidrag utges med 25 % av kostnaderna i de nämnda intervallen.

Frågor om förmåner enligt lagen avgörs av den allmänna försäkringskassan.

Beloppen är skattefria.

5.3 Kontant arbetsmarknadsstöd

Kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd utges under vissa förutsättningar vid arbetslöshet till den som inte har rätt till ersättning från en erkänd arbetslöshetskassa.

Statsmakernas riktlinjer vid utformningen av det kontanta arbetsmarknadsstödet (prop. 1973:56, InU 23, rskr. 251) grundade sig i stort på de synpunkter som lades fram av utredningen om kontant stöd vid arbetslöshet (KSA-utredningen) i betänkandet (SOU 1971:42) Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet. Syftet med det kontanta arbetsmarknadsstödet var, enligt utredningen, att under vissa villkor bereda ett *ekonomiskt grundskydd* åt arbetslösa som av olika orsaker inte var arbetslöshetsförsäkrade. Stödet skulle motsvara de anspråk som vanligen ställdes på ett grundläggande försörjningsskydd och vara oberoende av stödtaga-

rens ålder, civilstånd och familjesituation. Samhället borde tillgodose barnfamiljernas behov i annan ordning.

Kontant arbetsmarknadsstöd utges för högst fem dagar per kalendervecka under längst 150 dagar (för personer över 55 år ytterligare viss tid).

Ersättningsbeloppet var för år 1989 158 kr. och är för år 1990 174 kr. per dag. Under år 1989 har alltså kontant arbetsmarknadsstöd kunnat utgå med högst 3 160 kr. under en fyraveckorsperiod.

Det kontanta arbetsmarknadsstödet nedsätts med pensionsbeloppet för i lagen uppräknade pensionsformer samt livränta från försäkringsinrättning på grund av yrkesskada eller olycksfall.

Under tid som en stödtagare uppbär föräldrapenning utges inte kontant arbetsmarknadsstöd.

Det kontanta arbetsmarknadsstödet är skattepliktig och pensionsgrundande inkomst.

5.4 Utbildningsbidrag m. m.

Utbildningsbidrag och vissa andra förmåner enligt förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning utgår under arbetsmarknadsutbildning som beviljas av arbetsmarknadsskäl.

I stort sett i överensstämmelse med den uppfattning som fördes fram av kommittén för översyn av arbetsmarknadsutbildningen (KAMU) i betänkandet (SOU 1974:79) Utbildning för arbete fastslog statsmakterna (prop. 1975:45, InU 14, rskr. 178) att utbildningsbidraget skulle vara uppbyggt enligt inkomstbortfallsprincipen och anknutet till arbetslöshetsförsäkringen. Vissa mer betungande utgifter skulle ersättas med särskilda bidrag.

De huvudsakliga villkoren för att någon skall kunna beviljas arbetsmarknadsutbildning är att vederbörande är eller riskerar att bli arbetslös, har fyllt 20 år och söker arbete genom arbetsförmedlingen. Vidare kan arbetsmarknadsutbildning i vissa fall beviljas ungdomar som har fyllt 18 år.

Förmånerna under arbetsmarknadsutbildning omfattar

- ☐ utbildningsbidrag
- ☐ barnomsorg (mot avgift)
- ☐ lån efter genomförd utbildning
- ☐ vissa försäkringar

Utbildningsbidraget består av dagpenning och särskilt bidrag.

Dagpenning utges med samma belopp som en kursdeltagare är eller skulle ha varit berättigad till för heltidsarbete från en erkänd arbetslöshetskassa, dock lägst 270 kr. per dag (år 1989).

Om kursdeltagaren inte är berättigad till dagpenning enligt ovan lämnas dagpenning

- med 270 kr. per dag om han eller hon
 1. har fyllt 20 år, eller
 2. har vårdnaden om eller fullgör underhållsskyldighet mot ett eget barn
- med 191 kr. per dag i annat fall.

Dagpenning lämnas för högst fem dagar per kalendervecka. Med de här angivna beloppen utgår alltså under en fyraveckorsperiod 5 400 kr. resp. 3 820 kr.

Dagpenningens belopp har höjts för år 1990 till 297 resp. 210 kr.

Särskilt bidrag utges för bl. a.

- kursavgifter
- läromedel i viss omfattning
- studieresor
- dagliga resor mellan bostaden och utbildningsplatsen (om kostnaden överstiger 100 kr. i månaden)

Till den som bor tillfälligt på utbildningsorten utges särskilt bidrag för kostnaden för

- resor mellan den ordinarie bostaden och utbildningsorten vid utbildningens början och slut samt vid uppehåll i utbildningen
- två resor i månaden för bidragstagaren eller en familjemedlem eller annan närstående upp till ett belopp som svarar mot kostnaden för resa tur och retur mellan den ordinarie bostaden och utbildningsorten
- traktamente med 80 kr. per dag under utbildningstiden under högst fem dagar per kalendervecka.

Dagpenningen minskas med vissa pensionsförmåner enligt lagen om allmän försäkring, livränta enligt lagen om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning, dock inte omställningslivränta eller särskild efterlevandelivränta, särskild sjukpenning vid rehabilitering samt lön eller annan ersättning som utgår på grund av utbildningen. Dagpenningen lämnas i dessa fall dock alltid med lägst 10 kr. per dag.

Dagpenningen minskas vidare med under utbildningen utgående sjukpenning, föräldrapenning och vissa studiestödsförmåner.

Avdrag från utbildningsbidraget görs bl. a. för avgift för tillhandahållen barnomsorgsplats, med 100 kr. per månad för resor till och från utbildningsplatsen som tillhandahållits av utbildningsanordnaren samt för avgift för tillhandahållen kost och logi.

Dagpenningdelen av utbildningsbidraget är skattepliktig och pensionsgrundande inkomst.

5.5 Studiemedel

Studiemedel enligt studiestödslagen (1973: 349) utges till högskolestuderande och till studerande över 20 år i gymnasieskolan för sådan del av läsåret under vilken den studerande bedriver studier.

Vid arbetet med den reform av studiemedelssystemet som infördes den 1 januari 1989 anförde studiemedelskommittén i betänkandet (SOU 1987: 39) Studiemedel bl. a., att det var väsentligt att studiestödet var så pass väl avvägt att de studerande kunde finansiera sitt uppehälle under studierna. Totalbeloppet borde därför utgå med ett så väl tilltaget belopp att de studerande i normalfallet kunde försörja sig på studiestödet och inte

under terminstid behövde arbeta vid sidan av studierna. Genom beslutet att införa bostadsbidrag för ungdomar skapades goda förutsättningar att i övrigt avstå från en differentiering av studiemedlen efter sådana faktorer som ålder, familjesituation och studieortens/studielinjens kostnadsläge. Med hänsyn härtill och till bl. a. de kraftigt utbyggda familjeekonomiska förmånerna saknades det skäl för att ha särskilda familjepolitiska förmåner inom studiemedelssystemet.

Enligt utredningen borde de studiesociala förmånerna endast avvägas med hänsyn till den enskilde studerandes egna ekonomiska förhållanden. Det belopp som en studerande skulle disponera borde fastställas med beaktande av dels de förmåner som av samhället fastlagts för pensionärer, arbetslösa och socialbidragstagare, dels de inkomster som de förvärvsarbetande ungdomarna hade. Reduktionsfaktorn mot egen inkomst i studiemedelssystemet borde sänkas. De generella subventionerna inom studiemedelssystemet borde förskjutas mot ett studiebidrag. Utredningen föreslog att totalbeloppet för läsår skulle uppgå till 155 % av basbeloppet.

I proposition 1987/88: 116 om studiemedel anförde departementschefen bl. a. att totalbeloppet för studiemedlen borde avvägas så att de täckte normala levnadsomkostnader inkl. bostadskostnader och kostnader som sammanhänger med studierna t. ex. studentkårsavgifter och läromedel. Det borde däremot inte ge en högre disponibel inkomst än en måttlig förvärvsinkomst eller den inkomst som man kunde förväntas få efter avslutad utbildning.

I fråga om bedömningen av de studerandes möjlighet att få bostadsbidrag hade departementschefen en annan uppfattning än studiemedelskommittén och föreslog ett högre totalbelopp om 170 % av basbeloppet som skulle kunna täcka också normala hyreskostnader.

Bestämmelserna om studiemedel är i huvudsak följande.

Studiemedlen består av en bidragsdel och en lånedel. Totalbeloppet per läsår för den som studerar heltid är 170 % av basbeloppet, varav studiebidraget utgör 50 % av basbeloppet. Utgående studiemedel utgör i första hand studiebidrag.

Studiemedelsbeloppet år 1989 (basbelopp 27 900):

Maximalt belopp kr./mån.	Heltids- studier	Deltids- studier
Studiebidrag	1 551	775
Studielån	3 716	1 858

Vid heltidsstudier minskas studiemedlen, i första hand studiebidraget, med 50 % av den del av den studerandes inkomst som under första halvåret överstiger 40 % av basbeloppet och under andra kalenderhalvåret 55 % av basbeloppet (fribeloppet). Vid heltidsstudier under kortare tid och vid deltidstudier är reduktionsreglerna gynnsammare. Som inkomst räknas vad som kan förutses bli den studerandes sammanräknade inkomst vid taxering till statlig inkomstskatt för kalenderåret. Om den studerande

har fria skolmåltider eller fria läromedel minskas studiemedlen med visst belopp. Om det föreligger särskilda skäl kan extra studiemedel i form av studielån utgå.

Studiemedel utgår bl. a. inte för tid under vilken den studerande fullgör grundutbildning enligt värnpliktslagen, lagen om militär grundutbildning för kvinnor eller utbildning till reservofficer.

För varje dag då en studerande får dagpenning enligt bestämmelserna i värnpliktsförmånsförordningen eller förordningen om förmåner till civilförsvarspiktiga minskas studiemedlen med, för heltidsstuderande en femtondel och för deltidstuderande en trettiondel av det belopp som annars skulle ha lämnats för en tidsperiod om femton respektive trettio dagar.

Studiemedlen är inte skattepliktig inkomst.

Vid sidan om studiemedelssystemet finns ett särskilt studiestödssystem för vuxna. I detta är främst det särskilda vuxenstudiestödet av intresse i förevarande sammanhang. Särskilt vuxenstudiestöd utgår under vissa förutsättningar vid längre studier till studerande på grundskole- och gymnasieskolenivå samt till studerande som genomgår yrkesteknisk utbildning. Även detta stöd utgår med en bidragsdel och en lånedel. Medlem i arbetslöshetskassa erhåller ett skattepliktigt bidrag motsvarande 65 % av utbildningsbidraget. Den som har vårdnaden om barn eller är underhållsskyldig för barn erhåller dessutom ett barntillägg med 0,09 % av basbeloppet per barn och dag. Till övriga studerande utgår vuxenstudiebidrag med 32,5 % av utbildningsbidraget. Barntillägg utgår inte i dessa fall. Utöver bidragsdelen kan särskilt vuxenstudiestöd utgå i form av studielån med så stort belopp att det sammanlagda vuxenstudiestödet motsvarar vad den studerande skulle ha erhållit i utbildningsbidrag.

5.6 Socialbidrag

Socialtjänstens mål är enligt 1 § socialtjänstlagen (1980:620) bl. a. att på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet. Kommunen har enligt 3 § samma lag det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. Enligt 6 § har den enskilde rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och livsföring i övrigt om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

I proposition 1979/80:1 om socialtjänsten anförde departementschefen bl. a. att socialbidragets huvudsakliga uppgift var att vid behov trygga försörjning och vård samt lämna bidrag i förebyggande och rehabiliterande syfte. Socialbidraget borde således svara för grundläggande behov i fråga om mat och dryck, kläder och bostad inkl. elström. I överensstämmelse med kommunernas praxis borde bidraget även täcka andra hushållsutgifter för tvätt och rengöring, olika förbrukningsartiklar liksom försäkringar samt tillgodoses behov av förströelse, rekreation och kommunika-

tion genom att innefatta löpande kostnader för telefon, TV-licenser, dagstidning, smärre resor osv. Hjälpn brukade täcka andra personliga utgifter för hygien, fritidssysselsättningar och sociala kontakter. Inom kommunerna brukade behoven täckas inom ramen för bruttonormer. Varje behov behövde därför inte prövas särskilt. Genom systemet med basbeloppsreglerade bruttonormer kunde socialbidragets realvärde skyddas. Huvudregeln för beräkning av bidrag till bostadskostnader borde vara att den sökandes faktiska nettokostnader för bostaden och dess uppvärmning beaktades helt, om bostadsstandarden och bostadskostnaderna inte översteg vad som var skäligt. Socialbidraget byggde ytterst på en individuell behovsprövning, vilket innebar att bidrag skulle kunna utgå med andra belopp och andra ändamål än vad som gällde enligt särskilt fastställda normer.

I Allmänna råd från socialstyrelsen 1985:1, Socialbidrag, redovisas vissa kostnader som baseras på konsumentverkets beräkningar avseende prisläget 1985. Kostnaderna har sedan omräknats med hänsyn till förändringar i basbeloppet. Ur dessa tabeller för år 1989 har uppgifterna i tabell 5.1 hämtats.

Tabell 5.1 Levnadskostnader 1989 (Socialstyrelsen)

Kostnader fördelade på de olika budgetposterna och månadsbelopp i kronor.

	Ensam- stående	Sam- boende	Barn 0–3 år	Barn 4–11 år	Hemmaboende skolungdom 11–20 år
Livsmedel	1 225	2 195	620	850	1 005
Kläder och skor	315	620	230	290	295
Lek och fritid	145	295	80	135	190
Hälsa och hygien	105	210	155	40	60
Förbrukningsvaror	90	125			
Möbler, husgeråd, TV, radio m. m.	325	425			
Dagstidningar, telefon			170	170	170
TV-licens m. m.	280	300			
Hushållsel	120	125			
Hemförsäkring	25	35			
Läkarvård, tandvård	45	90	25	25	25
Summa	2 675	4 420	1 280	1 510	1 745

För hemmaboende ungdomar som är 18 år och äldre och som inte studerar är socialbidragsnormen hälften av normen för samboende.

Det kan påpekas att bostadskostnader inte ingår i socialbidragsnormerna och att bostadskostnaderna ersätts vid sidan av normerna.

Socialbidrag utgör inte skattepliktig inkomst.

5.7 Konsumentverkets och Svenska sparbanksföreningens kostnadsberäkningar

Utredningen anser det också vara av intresse att i detta sammanhang redovisa de beräkningar av levnadskostnader som konsumentverket och Svenska sparbanksföreningen har gjort för år 1989. Från dessa har siffrorna i tabell 5.2 och 5.3 hämtats för att belysa aktuella kostnader.

Konsumentverkets beräkningar bygger på bedömningen av vilka varor och tjänster som personer i olika åldrar och hushållsstorlek kan behöva för att få en skälig levnadsnivå. För livsmedel bygger kostnaderna på ordinarie priser i oktober 1988 från hela landet. Övriga kostnader bygger på ordinarie priser från Örebro i oktober 1988. Kostnaderna har sedan räknats upp med hjälp av konsumentprisindex till prisläget i januari 1989.

Tabell 5.2 Levnadskostnader 1989 (konsumentverket)

Månadskostnader i kronor för en man 19–22 år.

1. Livsmedel	
Alla mål äts hemma (matlåda)	1 380
Alla mål äts hemma utom lunch 5 dgr/v.	1 080
2. Kläder och skor	310
3. Fritid	210
4. Hygien	100
Summa med lunch	2 000
utan lunch	1 700

Ensamstående får räkna med ca 10 % högre livsmedelskostnader. Om lunch äts ute får kostnaderna för denna läggas till.

Övriga kostnader beräknade efter antal personer i hushållet i kronor per månad.

	1 per- son	2 per- soner	3 per- soner	4 per- soner
5. Förbrukningsvaror	90	130	180	220
6. Möbler, husgeråd, TV, radio	320	420	500	550
7. Dagstidningar, telefon, TV-licens	290	300	320	330
8. Hushållsel	100	120	130	130
9. Hemförsäkring	40	40	40	50
Summa	840	1 010	1 170	1 280

Sparbanksföreningens uppgifter har tagits fram av Sparbankernas budgetrådgivning. Priserna gäller för januari 1989.

Tabell 5.3 Levnadskostnader 1989 (Svenska sparbanksföreningen)

Månadskostnader i kronor för en man 20–22 år.

1. Livsmedel	1 490
2. Kläder	325
3. Hygien, hälsovård	145
4. Sport	35
Summa	1 995

Vid beräkningen av livsmedelskostnaderna har antagits att alla måltider äts hemma.

Övriga kostnader beräknade efter 1 eller 2 vuxna och per barn i hushållet i kronor per månad.

	1 vuxen	2 vuxna	Per barn
5. Arbetsresor	165	330	
6. Facklig avgift	160	320	
7. Försäkring hem	65	80	
8. " olycksfall	15	30	
9. Hushållsel	95	125	
10. Tidning	75	75	135
11. TV, telefon	170	205	
12. Tvätt, rengöring, pappersvaror	55	110	
Summa	800	1 275	135

5.8 Sammanställning av utgående ersättning per månad i 1989 års siffror

För att ge en bild av jämförbara förhållanden skall vi här göra en enkel sammanställning av "månadsinkomster" i kronor vilken utgår från i detta avsnitt redovisade olika ersättningsformer (grundersättningar) och lägsta statslön (N 1:0).

Lägsta statslön	7 438 – skatt
Kontant arbetsmarknadsstöd ($158 \times 5 \times 4$)	3 160 – skatt
Utbildningsbidrag (belopp/dag $\times 5 \times 4$)	
ej A-kassa	3 820 – skatt
lägsta A-kassa	5 400 – skatt
Studiemedel	5 267
Socialbidrag	
Socialstyrelsens norm	
ensamstående	2 675
sammanboende	4 420

Anmärkningar: Som framgår av den tidigare redovisningen utgår vid sidan av utbildningsbidragets dagpenning också särskilda bidrag. Till socialbidraget tillkommer ersättning för bostadskostnader.

6 Värnpliktsförmånernas kostnadsutveckling under 1980-talet vid grundutbildning

6.1 Kostnadsutvecklingen

Det ingår i vårt uppdrag den 15 december 1988 att analysera kostnadsutvecklingen avseende bostadsbidragen enligt familjebidragslagen och lämnade förslag till de regeländringar som analysen kan leda fram till. Vidare ingår det i vårt uppdrag den 14 juni 1989 att lämna förslag till hur värnpliktsförmånerna skall anpassas till förändrade kostnadsnivåer under löpande försvarsbeslutsperioder. Vi kommer därför under detta avsnitt att behandla kostnadsutvecklingen för såväl de generella värnpliktsförmånerna som för de sociala behovsprövade förmånerna, främst bostadsbidragen inom familjebidragssystemet. I kapitel 8 lämnar vi förslag om framtida förändringar av värnpliktsförmånerna inom nuvarande regelsystem.

Kostnadsutvecklingen för värnpliktsförmåner (exkl. kostnader för fri kost och logi och dagpenning under repetitionsutbildning) framgår av tabell 6.1. Kostnaderna visas i fast och löpande penningvärde.

Tabell 6.1 Kostnadsutvecklingen för värnpliktsförmåner (GU)

Budgetår	Milj. kr./år (löpande penningvärde)	Milj. kr./år (88/89 års penningvärde)
81/82	734,3	1 138,2
82/83	827,1	1 186,1
83/84	985,8	1 310,3
84/85	1 093,1	1 336,5
85/86	1 219,6	1 415,7
86/87	1 257,5	1 411,5
87/88	1 279,6	1 354,1
88/89	1 305,5	1 305,5

Totalt under perioden steg de reala kostnaderna med 15 %. Som framgår av tabellen steg kostnaderna kraftigt fram till budgetåret 1985/86, varefter de i realt penningvärde minskat något.

Enligt redovisning från försvarets civilförvaltning var antalet tjänstgöringsdagar för grundutbildningen under budgetåret 1981/82 12,76 milj., 1985/86 13,41 milj. och 1988/89 12,16 milj. Antalet tjänstgöringsdagar ökade således under periodens första fyra år med 5 %, varefter de åter minskade med ca 9 %. Totalt under hela perioden skedde en minskning

med 5 %. Genomsnittet för perioden 1981/82–1988/89 var 13,01 milj. tjänstgöringsdagar.

Antalet grundutbildade värnpliktiga var budgetåret 1981/82 44 600, 1985/86 48 900, 1986/87 49 500 och 1988/89 45 400 vilket innebär en ökning med knappt 2 % totalt under denna tid. Genomsnittligt antal grundutbildade var under perioden 1981/82–1988/89 ca 46 300. Att antalet värnpliktsdagar minskat trots att antalet värnpliktiga samtidigt ökat beror på att den genomsnittliga utbildningstiden minskat.

I de redovisade värdena ingår vissa kostnader för värnpliktiga under repetitionsutbildning. Detta gäller främst deras resekostnader som inte särredovisas. Repetitionsutbildningen har minskat kraftigt under särskilt de tre senaste åren i perioden. Av den totala reala kostnadssänkningen om 110 milj. kr. per år mellan budgetåren 1985/86 och 1988/89 kan omkring 25 milj. förklaras av minskade resor i samband med repetitionsutbildning. Övriga 85 milj. kr. innebär att även kostnaderna för grundutbildningsförmåner under dessa tre år minskat. Denna minskning uppgick till drygt 6 %.

Under de fyra första åren i perioden steg utbildningsvolymen med ca 5 % medan den reala kostnadsökningen var drygt 24 %. Särskilt kraftiga var kostnadsökningarna mellan budgetåren 1982/83–1983/84 samt 1984/85–1985/86 då dessa uppgick till 10 resp. 6 %. Sammantaget under fyraårsperioden steg härmed den reala kostnaden per värnpliktsdag med ca 17 %.

Såväl kostnader som grundutbildningens omfattning räknat i värnpliktsdagar har som framgått ovan minskat sedan budgetåret 1985/86. Då volymminskningen var större än kostnadsminskningen kan den reala kostnaden per värnpliktsdag under grundutbildning uppskattas ha stigit med någon procent årligen även under dessa tre år.

För att de bakomliggande orsakerna till kostnadsutvecklingen skall kunna analyseras fördelas de ovan redovisade beloppen på kontantförmåner, resor, sjukförmåner och sociala kostnader.

6.1.1 Kontantförmåner

Som kontantförmåner under grundutbildning räknas dagersättning, utryckningsbidrag, premier efter genomförd frivillig utbildning till reservoficer samt särskilda kostnadsersättningar. Kostnadsersättningar utgår när tjänsten medför fördyrade levnadsomkostnader eller när lagstadgade naturaförmåner inte kan utnyttjas. Kontantförmånernas utveckling under perioden visas i tabell 6.2.

Kostnaden i realt penningvärde steg med drygt 12 % under perioden. Under samma tid minskade utbildningsvolymen med ca 5 %. Utslagen per värnpliktsdag steg den reala kostnaden från ca 49 till ca 58 kr. eller med ca 18 %. Kontantförmånerna har härmed vuxit något långsammare än de totala kostnaderna för värnpliktsförmånerna.

Tabell 6.2 Kostnadsutvecklingen för kontantförmåner

Budgetår	Milj. kr./år (löpande penningvärde)	Milj. kr./år (88/89 års penningvärde)
81/82	404,4	626,8
82/83	435,1	623,9
83/84	510,9	679,1
84/85	526,3	643,5
85/86	611,2	709,5
86/87	656,1	736,5
87/88	690,8	731,0
88/89	704,5	704,5

Den nominella utvecklingen under perioden av dagersättning och uttrykningsbidrag framgår av följande sammanställning.

Dagersättning Tidpunkt för ikraftträdandet	Kronor	Utrykningsbidrag Tidpunkt för ikraftträdandet	Kronor
1981-07-01	17	1981-07-01	1 500
1982-07-01	18	1985-01-01	2 000
1983-07-01	22	1986-01-01	2 500
1984-07-01	23	1988-01-01	3 000
1985-07-01	25		
1986-07-01	26		
1987-07-01	28		
1988-07-01	30		
1989-07-01	31		

Tilläggen till dagersättningen har under hela perioden uppgått till 15 kr. under den 231:a–300:e tjänstgöringsdagen och 30 kr. fr. o. m. den 301:a tjänstgöringsdagen.

Den 1 juli 1983 slopades utbildningspremier till kompanibefälsvärnpliktiga. I stället höjdes tillägget till dagersättningen till 60 kr. fr. o. m. den 361:a tjänstgöringsdagen.

Den rena dagersättningen kan konstateras ha haft en relativt långsam real kostnadsutveckling. Dagersättningen har realt vuxit från drygt 26 till drygt 30 kr. per dag vilket motsvarar knappt 14 %. Utrykningsbidraget har däremot vuxit realt från ca 2 325 till 3 000 kr, vilket motsvarar 29 %.

Mest dominerande bland kostnadsersättningarna är förplägnadsersättningen som utgår under längre övningsuppehåll och när den värnpliktige av olika skäl inte kan erbjudas fri kost under tjänstetiden. Denna ersättning steg realt under ersättningsperioden från drygt 23 till 35 kr. per dag, vilket motsvarar drygt 50 %. Nominellt var förplägnadsersättningen 15 kr. per dag år 1981.

6.1.2 Resekostnader

Resekostnadernas utveckling under åttiotalet framgår av tabell 6.3. I beloppen ingår som nämnts resekostnader för repetitionsutbildade, eftersom dessa kostnader inte särredovisas i nuvarande uppföljningssystem.

Tabell 6.3 Kostnadsutvecklingen för resor

Budgetår	Milj. kr./år (löpande penningvärde)	Milj. kr./år (88/89 års penningvärde)
81/82	231,5	358,8
82/83	262,1	375,8
83/84	319,3	424,4
84/85	390,7	477,7
85/86	400,7	465,1
86/87	354,3	397,7
87/88	342,4	362,3
88/89	340,0	340,0

De redovisade kostnaderna för resor steg fram till budgetåret 1984/85 med 33 %. Därefter har de minskat kraftigt varför sett på hela perioden en kostnadsminskning om drygt 5 % uppkommit. Repetitionsutbildningen som minskat kraftigt under perioden bör utgöra en väsentlig förklaring till de minskade kostnaderna. Antalet värnpliktsdagar under repetitionsutbildning utgjorde budgetåret 1981/82 drygt 10 % av samtliga värnpliktsdagar. Budgetåret 1988/89 hade andelen sjunkit till 4,3 %.

Den kraftiga stegringen av resekostnaderna mellan budgetåren 1982/83 och 1983/84 förklaras av att de s. k. VPL 10-resorna avskaffades den 1 juli 1983 och ersattes med en utökad reseförmån från en fri resa var 14:e dag till en fri resa per vecka. VPL 10-resorna innebar att de värnpliktiga fick resa med tåg vart de ville inom landet mot en avgift av 10 kr. per resa.

Om man antar att den genomsnittliga resekostnaden per dag är lika stor under grund- och repetitionsutbildning kan följande utveckling av den reala kostnaden per dag beräknas.

Budgetår	Kr./dag GU + RU (88/89 års penningvärde)
81/82	24,30
82/83	25,40
83/84	29,00
84/85	33,60
85/86	31,90
86/87	28,20
87/88	27,30
88/89	26,80

Också när resekostnaderna redovisas på detta sätt framkommer att kostnaderna minskat kraftigt under de senaste fyra budgetåren. Den främsta anledningen till denna minskning är enligt uppgift ett ökat användande av charterflyg och charterbussar. Försvaret har samtidigt tagit över en del administration som tidigare legat på reseföretagen och försvarets administrationskostnader redovisas inte som resekostnader. Om dagskostnaden legat kvar på samma nivå som 1984/85, hade resekostnaderna med dagens resevolym dock varit 86 milj. kr. dyrare per år vilket motsvarar kostnaden för ca 350 heltidstjänster.

6.1.3 Sjukförmåner

Sjukförmånernas kostnadsutveckling visas i tabell 6.4. I beloppen ingår även sjukförmåner till värnpliktiga under repetitionsutbildning. Dessa kostnader kan dock bedömas som relativt små varför de betraktas som försumbara i detta sammanhang.

Tabell 6.4 Kostnadsutvecklingen för sjukförmåner

Budgetår	Milj. kr./år (löpande penningvärde)	Milj. kr./år (88/89 års penningvärde)
81/82	22,4	34,7
82/83	28,9	41,4
83/84	29,7	39,5
84/85	24,1	29,5
85/86	21,9	25,4
86/87	19,5	21,9
87/88	16,1	17,0
88/89	16,2	16,2

Kostnaderna för sjukförmåner har reellt minskat mer än 50 % under perioden.

6.1.4 Sociala kostnader

Kostnaderna för familjebidragen motsvarar ca 95 % av kostnaderna för sociala förmåner. Övriga kostnader belöper främst på den särskilda ekonomiska hjälpen. Av kostnaderna för familjebidragen svarar bostadsbidragen för 90 %.

De totala kostnaderna för sociala förmåner framgår av tabell 6.5.

Tabell 6.5 Kostnadsutvecklingen för sociala förmåner

Budgetår	Milj. kr./år (löpande penningvärde)	Milj. kr./år (88/89 års penningvärde)
81/82	75,7	117,3
82/83	100,6	144,3
83/84	125,6	166,9
84/85	151,6	185,4
85/86	185,6	215,4
86/87	227,3	255,1
87/88	229,9	243,3
88/89	244,3	244,3

Kostnaderna har som framgår stigit mycket kraftigt. I realt penningvärde uppgår kostnadsökningen till 108 %. Utslaget per värnpliktsdag blir kostnadsökningen ännu större eller 127 %.

Huvuddelen av den kraftiga ökningen belöper på de kostnadmässigt dominerande bostadsbidragen. Kostnaderna för dessa har vuxit reellt under perioden från 92,4 till 211,5 milj. kr. vilket motsvarar en ökning med

129 %. Även kostnaderna för näringsbidraget har stigit kraftigt från realt 2,5 till 7,5 milj. kr. vilket inneburit en tredubbling.

Kostnadsökningen för familjepeningen och övriga sociala kostnader har varit relativt begränsad. I realt penningvärde har ökningen uppgått till 10 resp. 18 %.

6.2 Närmare analys av kostnadsutvecklingen för familjebidragen

6.2.1 Utvecklingen mot bakgrund av regelförändringar och praxis

Det bör påpekas att familjebidragsstatistiken är osäker med hänsyn till att redovisningen kan ha skett utifrån såväl antal individer som antal ärenden, oavsett om antal fattade beslut avser samma person. Redovisning har heller inte lämnats av samtliga beslutande myndigheter vid de olika räkningstillfällena. Utredningen har dock varit hänvisad till denna statistik, eftersom det inte finns någon annan att tillgå. Det är inte heller möjligt att göra ny statistik, eftersom primärmaterialet inte längre finns kvar.

Vi har i första hand analyserat kostnadsutvecklingen budgetåren 1981/82–1986/87. Under denna tid skedde flera ändringar i familjebidragsreglerna som bör ha medfört kostnadsökningar.

Enligt statistiken från försvarets civilförvaltning var kostnaderna för familjebidragen budgetåret 1981/82 69,86 milj. kr. (Omräknat till penningvärdet under budgetåret 1986/87 motsvarar detta 97,83 milj. kr.) Kostnaderna var fördelade på följande sätt:

Familjepening	8,61 milj. kr.
Bostadsbidrag	59,64 milj. kr.
Näringsbidrag	1,61 milj. kr.

Budgetåret 1986/87 var kostnaderna för familjebidragen 215,17 milj. kr., fördelade på följande sätt:

Familjepening	13,68 milj. kr.
Bostadsbidrag	173,69 milj. kr.
Tillägg till bostadsbidrag	20,74 milj. kr.
Näringsbidrag	7,06 milj. kr.

En jämförelse mellan de båda budgetåren visar att kostnaderna för familjebidragen under fem år har ökat med ca 117 milj. kr. i realt penningvärde. Kostnaderna har mer än fördubblats. I denna ökning har inräknats kostnaderna för tilläggen till bostadsbidragen. Tilläggen tillkom först under budgetåret 1983/84. Om den reala kostnadsökningen beräknas med bortseende från tilläggen blir denna 96 milj. kr.

Tabell 6.6 visar kostnadsutvecklingen i nominellt penningvärde för familjebidragen budgetåren 1981/82–1986/87 (milj. kr.) (Fp = familjepen-

ning, Bb = bostadsbidrag, Ttbb = tillägg till bostadsbidrag, Nb = näringsbidrag).

Tabell 6.6 Kostnadsutvecklingen för familjebidragen

	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87
Fp	8,6	9,4	10,3	9,1	9,1	13,7
Bb	59,6	83,3	105,4	126,7	148,4	173,7
Ttbb			3,3	6,0	16,8	20,7
Nb	1,6	2,8	4,3	5,0	4,5	7,1
Summa	69,8	95,5	123,3	146,8	178,8	215,2

Den procentuella ökningen av kostnaderna för familjebidragen var mellan budgetåren 1981/82 och 1982/83 ca 37 %, mellan budgetåren 1982/83 och 1983/84 ca 29 %, mellan budgetåren 1984/85 och 1985/86 ca 22 % och mellan budgetåren 1985/86 och 1986/87 ca 20 %. I fast penningvärde uppgick motsvarande kostnadsökningar till 26, 19, 15 resp. 16 %.

För att belysa siffrorna skall vi här redogöra för hur förmånsreglerna förändrats under motsvarande tid.

Familjepenningens maximibelopp har ökat enligt följande (nominellt penningvärde).

Tidpunkt för ikraftträdandet	Familjepenning i kronor Barn	Annan person
1981-07-01	570	1 290
1982-07-01	630	1 440
1983-07-01	750	1 500
1984-07-01	780	1 560
1985-07-01	855	1 860
1986-07-01	1 225	2 150
1987-07-01	1 325	2 350
1988-07-01	1 375	2 450

Den totala kostnaden för familjepenningen ökade under åren 1981/82 och 1986/87 med 59 % vilket motsvarade knappt 15 % i fast penningvärde.

Familjepenningsreglerna har även ändrats på följande sätt.

1982-07-01 En "spärr" införs vid beräkningen av familjepenningen då den tjänstepliktige bor tillsammans med maka och barn genom att avräkningen av makas och barns inkomst inte får ske med större belopp än att återstoden uppgår till minst hälften av boendekostnaden.

Beträffande bostadsbidraget kan följande ändringar noteras.

1982-07-01 Kravet på ensamboendes bostadsinnehav sex månader före tjänstgöringens början försvinner. Avräkningsreglerna ifråga om makas och barns inkomst ändras på samma sätt som beträffande familjepenning.

- 1983-07-01 En högre nivå för bostadskostnaden medges för boende med maka och barn. Normalhyresbegreppet ändras till att avse hyran i nyproducerade lägenheter i allmännyttiga bostadsföretag eller motsvarande. Tillägg till bostadsbidrag med 60 kr. i månaden införs för tjänstepliktig som inte har beviljats familjepenning.
- 1985-07-01 Tillägget till bostadsbidrag höjs till 150 kr. i månaden.
- 1986-07-01 En högre nivå för bostadskostnaden medges för ensamboende med bostad före tjänstgöringstidens början. Rätten till tillägg till bostadsbidrag utökas till att avse även tjänstepliktig som har beviljats familjepenning för fränskild maka och för barn som han inte bor tillsammans med.

Med ledning av statistiska centralbyråns uppgifter om genomsnittlig årshyra för lägenheter på 1–4 rum och kök (härin ingår även lägenheter i småhus) åren 1982–1987 kan den totala kostnadsökningen för årshyran i bostäder av denna storlek beräknas till ca 44 % under den nämnda tiden. Detta motsvarar en ökning med ca 18 % i fast penningvärde. Av samtliga ungdomar i åldern 16–24 år bodde 1984/85 ca 64 % kvar i föräldrahemmet enligt vad som kan beräknas med ledning av statistiska centralbyråns siffror.

För de knappt 60 % av de värnpliktiga som hade kostnader för sitt boende varierade enligt överbefälhavarens undersökning 1986/87 kostnaderna starkt med boendeform. Den genomsnittliga boendekostnaden var för de ensamstående ca 1 120 kr. och för gifta/sambor ca 1 840 kr. i månaden. Den genomsnittliga boendekostnaden för samtliga värnpliktiga var ca 1 200 kr. i månaden. I jämförelse med undersökningen 1979/80 hade de värnpliktigas genomsnittliga boendekostnader (i fasta priser) för flertalet boendeformer ökat med 10–30 %.

Av de redovisade uppgifterna följer att en kostnadsökning för familjebidragen om ca 25–30 % i fast penningvärde under den studerade perioden kan förklaras av ökade hyreskostnader och ett ökat antal tjänstepliktiga.

Detta skall jämföras med den konstaterade reala ökningen för bostadsbidragen inkl. tillägg med 136 % under perioden.

Näringsbidragets belopp per dag har ökat enligt följande (nominellt penningvärde).

Tidpunkt för ikraftträdandet	Näringsbidrag i kronor
1981-07-01	150
1982-07-01	200
1983-07-01	400
1986-07-01	1 500

Näringsbidragets regler har även ändrats på följande sätt.

1982-07-01 "Juridisk person" blir berättigad till näringsbidrag.

1983-07-01 Begreppet "huvudsakliga försörjning" ersätts med "helt eller delvis sin försörjning" som grund för bedömningen av i vilken omfattning näringen skall ha drivits för att rätt till näringsbidrag skall föreligga.

Av de redovisade ändringarna av familjebidragsbestämmelserna framgår att familjepeningen huvudsakligen ändrats genom höjning av beloppet, vilket också gäller näringsbidraget. Bostadsbidraget har däremot genomgått vissa mer grundläggande förändringar.

6.2.2 Utredningens enkät till länsstyrelserna

Utredningen har som ett led i uppdraget att analysera kostnadsutvecklingen för bostadsbidragen i en enkät till länsstyrelserna bett dem att ge sin syn på förhållandena. Några länsstyrelser har ansett att de inte har kunnat bidra med några synpunkter. Skälen har i huvudsak angetts vara att omfattningen av familjebidragshanteringen är ringa, och erfarenheten är därför inte tillräcklig som underlag för en bedömning. Vissa länsstyrelser har hänvisat till yttranden som de har inhämtat från kommuner i länet.

De svar som har kommit in visar att länsstyrelserna har skilda uppfattningar i fråga om effekten av familjebidragslagens regler. Vissa länsstyrelser har uppgett att statsmakternas intentioner uppfylls genom de nuvarande reglerna. De har ansett att fördelningen av bidragen är tillfredsställande, och att möjligheterna att få bidrag inte utnyttjas på ett felaktigt sätt. Andra länsstyrelser har däremot ifrågasatt om möjligheterna att få bidrag utnyttjas på ett önskvärt sätt och om fördelningen av bidrag är rättvis.

Ett antal länsstyrelser har uppgett att ansökningarna om familjebidrag har ökat på grund av att de tjänstepliktiga har blivit mer medvetna om bidragsreglerna, och att ansökningarna visar att de tjänstepliktiga väl känner till förutsättningarna för rätt till bidrag.

Flera av länsstyrelserna har ansett att allt fler tjänstepliktiga har skaffat egen bostad före inryckningen. Man har i vissa fall sett detta som ett resultat av ett samhällsmönster, där ungdomarna i allt yngre år lämnar föräldrahemmet. En annan orsak som har angetts är att de tjänstepliktiga är äldre när de börjar sin tjänstgöring än som var fallet tidigare. Många länsstyrelser har anfört att bostadsbristen gör, att de tjänstepliktiga är angelägna om att tacka ja till bostäder som de blir erbjudna. I ett av svaren har det pekats på att liberala lånemöjligheter har underlättat eget boende.

Av de förhållanden, som av ett antal länsstyrelser har nämnts som orsak till kostnadsutvecklingen för bostadsbidragen, kan i korthet nämnas följande. Allt fler tjänstepliktiga har egen bostad. Bostadskostnaderna har ökat i stor omfattning. Normalhyran skall beräknas med utgångspunkt i nyproducerade lägenheter i allmännyttiga bostadsföretag. Det tidigare

kravet på innehav av bostad sex månader före inryckningen har avskaffats som förutsättning för att utge bostadsbidrag till ensamboende. Bidrag kan numera beviljas ensamboende tjänstepliktig för en bostad på två rum och kök mot tidigare ett rum och kök. En generösare bedömning har utvecklats i praxis i fråga om vad som är att anse som särskilda skäl för rätt till bidrag.

Av begränsade statistiska uppgifter som har lämnats i några av svaren framgår att ett stort antal av de beviljade bostadsbidragen har avsett ensamboende, och att bostaden i många av dessa fall har innehaft kortare tid än sex månader. Några av länsstyrelserna har lämnat uppgifter om kostnadsutvecklingen i länet eller i enstaka kommuner. Redogörelserna visar ingen entydig bild, och några helt säkra slutsatser kan inte dras av svaren.

6.3 Utredningens bedömning av kostnadsutvecklingen för familjebidragen

6.3.1 Inledning

Antalet grundutbildade tjänstepliktiga ökade med 4933 (ca 11 %) budgetåren 1981/82 – 1986/87. Antalet tjänstgöringsdagar under samma tid ökade med 0,59 milj. (ca 4,5 %). Den genomsnittliga ökningen av boendekostnaderna uppgick till knappt 20 % i fast penningvärde. Ett högre antal tjänstepliktiga och tjänstgöringsdagar samt höjda boendekostnader kan alltså endast i liten utsträckning förklara den konstaterade fördubblingen av kostnaderna för bostadsbidragen.

Ökningen kan i stället ha påverkats av följande faktorer. Ett flertal ändringar av reglerna för främst bostadsbidragen har skett under den aktuella tidsperioden. Tillämpningen av bestämmelserna om familjebidrag kan ha blivit liberalare. Fler tjänstepliktiga har sökt och beviljats bidrag t. ex. på grund av en förbättrad information.

6.3.2 Regeländringar

Ändringar av reglerna, som helt uppenbart har medfört att allt fler tjänstepliktiga har blivit berättigade att söka bostadsbidrag och att kostnaderna har ökat, skedde i 8 § första stycket punkt 3 och 11 § familjebidragslagen fr. o. m. den 1 juli 1982.

Ändringen i 8 § innebar, som tidigare har nämnts, att kravet på att en ensamboende tjänstepliktig måste ha haft sin bostad i minst sex månader för att kunna erhålla bostadsbidrag slopades. Ändringen i 11 § innebar att vid beräkningen av familjepenning och bostadsbidrag skulle avräkning med hänsyn till makas och barns inkomst inte få göras med större belopp än att det efter avräkningen alltid återstod minst hälften av den boendekostnad som var bidragsgrundande.

Departementschefen anförde beträffande ändringen i 8 § (prop. 1981/82: 102, bil. 2) bl. a. följande.

Ändringen i punkten 3 innebär att sexmånadersgränsen slopas. Det räcker således att den värnpliktige innehar bostaden vid tidpunkten för inryckningen. I likhet med vad som gäller f. n. bör det finnas möjlighet att lämna bidrag till kostnaderna för bostad som har anskaffats efter den i lagen angivna tidpunkten. Härfor bör liksom hittills krävas särskilda skäl. I fråga om vad som skall utgöra särskilda skäl hänvisar jag till prop. 1977/78:127 (s. 31). Förutom de särskilda skäl som f. n. gäller anser jag att det också bör vara möjligt att bevilja bostadsbidrag när en värnpliktig t. ex. blir erbjuden bostad på en ort där det råder stor bostadsbrist. Han skall i sådant fall inte vara tvungen att avstå från erbjudandet av ekonomiska skäl och därmed riskera att stå utan egen lägenhet för flera år framåt. Särskilda skäl kan också i vissa fall föreligga för officersaspiranter som tjänstgör under lång tid och där det kan anses skäligt att bostad anskaffas under utbildningstiden.

I den nämnda propositionen 1977/78: 127 gavs vissa exempel på särskilda skäl att bevilja bostadsbidrag enligt 8 § första stycket punkt 4. När den tjänstepliktige bodde tillsammans med sina föräldrar ansågs det föreligga särskilda skäl att bevilja bostadsbidrag, om det var uppenbart att föräldrarna på grund av att den tjänstepliktige bodde hos dem hade en större lägenhet än de annars skulle haft råd med. Om den tjänstepliktige hade bott tillsammans med syskon eller kamrat minst sex månader före tjänstgöringens början förelåg också särskilda skäl. Om den tjänstepliktige endast kort tid före tjänstgöringens början hade skaffat sig bostad borde särskilda skäl föreligga endast om mycket starka sociala skäl talade för det. Ett annat exempel var när en tjänstepliktig skaffade sig bostad någon tid före tjänstgöringens slut för att ha någonstans att bo efter utryckningen.

Samtidigt som sexmånadersgränsen togs bort gavs här särskilda anvisningar om en liberalare praxis i de fall där det fortfarande krävdes "särskilda skäl" för att en tjänstepliktig skulle kunna få bostadsbidrag.

Sammantaget bör man kunna utgå från att de vidgade möjligheterna till bostadsbidrag som blev följden av vad som här har redovisats har medfört kostnadsökningar. Som vi tidigare har redovisat ökade kostnaderna för bostadsbidragen med inte mindre än 37 % under det första budgetåret (1982/83) som dessa regler var i kraft. De nya reglerna har sannolikt fått ökad genomslagskraft under följande år. I den enkätundersökning som utredningen har gjort hos länsstyrelserna har också slopandet av sexmånadersgränsen angetts som en sannolik orsak till kostnadsökningen.

Den 1 juli 1983 trädde ytterligare lagändringar i kraft som måste ha medfört kostnadsökningar. Bostadsbidraget fick utges för normal hyra för fyra rum och kök för barnfamiljer och för tre rum och kök när den tjänstepliktige bodde tillsammans med enbart maka. Gränserna var tidigare tre resp. två rum och kök. Om det förelåg särskilda skäl kunde liksom tidigare högre bostadskostnader läggas till grund för bostadsbidraget.

I den proposition (1982/83:115) där förslagen till ändringarna lades fram uttalades i specialmotiveringen till 10 § bl.a. följande:

Paragrafen öppnar också en möjlighet att beräkna bostadsbidraget efter en högre bostadskostnad än den normala hyran för den angivna lägenhetsstorleken. Härför krävs dock att det föreligger särskilda skäl. I förarbetena till lagen (prop. 1977/78:127 s. 32) angavs några fall där det kunde vara motiverat att frågå huvudregeln. Denna exemplifiering avsågs inte att vara uttömmande. Som ytterligare exempel kan nämnas att en ensamstående tjänstepliktig kan ha behov av en större lägenhet än ett rum och kök på grund av att han har umgängesrätt med barn eller delar vårdnaden om ett barn.

Som särskilda skäl enligt denna bestämmelse hade i proposition 1977/78:127 angivits att den värnpliktige kunde antas vara i behov av en särskilt stor eller särskilt utrustad bostad. Normalt skulle däremot särskilda skäl inte anses föreligga om den tjänstepliktige hade valt ett särskilt dyrbart bostadsalternativ. Särskilda skäl borde i regel inte föreligga om möjligheten att få statskommunalt bostadsbidrag eller hyra ut en del av lägenheten inte togs till vara. Om tjänstgöringen avsågs bli kortvarig borde dock särskilda skäl anses föreligga eftersom det då inte kunde begäras att den tjänstepliktige vidtog särskilda åtgärder för att nedbringa sina bostadskostnader.

Liksom i proposition 1981/82:102, bil. 2, har i proposition 1982/83:115 alltså lämnats synpunkter som kan förutsättas ha medfört en liberalare tillämpning av bestämmelserna i familjebidragslagen.

Samtidigt med den nämnda ändringen i familjebidragslagen trädde också en ändring i familjebidragsförordningen i kraft som bör ha medfört en inte oväsentlig kostnadsökning. En ny paragraf (4 a §) tillkom med innebörden att med normal hyra på orten enligt 10 § familjebidragslagen skall avses hyran för nyproducerade lägenheter i allmännyttiga bostadsföretag eller motsvarande. Kostnadsökningen för bostadsbidraget under det första året som denna paragraf var i kraft var 29 % och kan till stor del antas ha berott på det ändrade normalhyresbegreppet.

Som vi tidigare har redovisat infördes även tillägget till bostadsbidraget den 1 juli 1983. Tillägget var då 60 kr. i månaden. Den 1 juli 1985 höjdes tillägget till 150 kr. eftersom det tidigare bidragsbeloppet inte ansågs räcka för att täcka kostnaderna för hemförsäkring, fasta avgifter för telefon, el m. m.

Även tillkomsten av tillägget och framför allt den senare höjningen av detta har påverkat kostnadsutvecklingen. Kostnaderna för tillägget uppgick budgetåret 1987/88 till ca 21 milj. kr.

Slutligen bör även de ändringar i 10 och 17 §§ familjebidragslagen som trädde i kraft den 1 juli 1986 ha medfört kostnadsökningar, när det gäller 10 § väsentliga sådana.

Genom ändringen i 10 § kan en ensamstående värnpliktig som bor i egen bostad vid värnpliktstjänstgöringens början medges bostadsbidrag med ett belopp som maximalt motsvarar normal hyra för två rum och kök om inte

särskilda skäl föreligger för att högre bostadskostnader skall läggas till grund för beräkningen. Tidigare var gränsen ett rum och kök. Denna ändring tillsammans med den tidigare nämnda ändringen av normalhyresbegreppet har inneburit att bidragstaket för en ensamboende i Stockholm har ökat från 1 300 kr. i månaden det första halvåret 1983 till 2 300 kr. i månaden år 1988.

Ändringen i 17 § innebar en utvidgning av den personkrets som kan vara berättigad till tillägg till bostadsbidraget. Den som uppbar familjepénning ansågs tidigare få ersättning genom familjepénningen för de kringkostnader till bostadsinnehavet som tillägget var avsett att täcka. I förarbetena till ändringen (prop. 1985/86: 100, bil. 6) angavs bl. a. att en sådan ensamstående värnpliktig som hade rätt till familjepénning på grund av barn som inte bodde tillsammans med honom, eller hade familjepénning på grund av fränskild maka, i regel inte fick täckning för de angivna kringkostnaderna genom den utgående familjepénningen. Värnpliktiga i denna kategori borde därför ha rätt till tillägg till bostadsbidraget. Denna ändring kan dock antas ha medfört endast en obetydlig kostnadsökning.

6.3.3 Tillämpning av bestämmelserna

Enligt 10 § familjebidragsförordningen skall försvarets civilförvaltning meddela föreskrifter för verkställighet av familjebidragslagen. Civilförvaltningen har i familjebidragskungörelsen (FFS 1984: 28) meddelat föreskrifter, som i huvudsak rör vilka uppgifter som skall lämnas i ansökan om familjebidrag och hur familjebidragsnämnden skall hantera ansökningarna.

Försvarets civilförvaltning har även gett ut en handbok som enligt förordet skall vara ett hjälpmedel och ett stöd för dem som skall tillämpa familjebidragsförfattningarna. I förordet sägs vidare bl. a. att handboken skall användas vid sidan av författningar och förarbeten och att den uttrycker försvarets civilförvaltnings uppfattning om hur dessa regler bör tolkas. Handboken är enligt förordet dessutom en sammanställning av gällande rätt och praxis. Civilförvaltningens råd i handboken är inte bindande för de tillämpande myndigheterna men kan antas bli vägledande för handläggarna av familjebidraget. Handboken innehåller också utfyllnad av t. ex. vad som har angetts i förarbeten till ny lagstiftning. Så är bl. a. fallet när det gäller tolkningen av begreppet "särskilda skäl" i vissa paragrafer.

Vidare finns mycket detaljerade beräkningsmetoder angivna. Detta gäller t. ex. fastställande av bostadsbidragsbelopp, när den tjänstepliktige bor i föräldrahemmet.

Olika synpunkter kan läggas på frågan om en tillsynsmyndighets befogenhet när det gäller att verka för en enhetlig rättstillämpning. Man kan dock utgå ifrån att de som har att verkställa vissa lagregler känner sig bundna av vad tillsynsmyndigheten uttalar i olika frågor. Vi har därför

anledning att vid vår analys av utvecklingen av kostnadsbidragen undersöka om civilförvaltningen har redovisat sådan ändrad uppfattning om tillämpningen som har kunnat medföra någon väsentlig ökning av kostnaderna för bostadsbidragen under tiden 1981 – 1987.

Vi har funnit att det kan vara fallet vid civilförvaltningens bedömning beträffande synen på storleken på bostad som en ensamboende tjänstepliktig skaffat under tjänstgöringen (handboken, s. 18). Civilförvaltningen anser generellt att en sådan tjänstepliktig kan beviljas bostadsbidrag för bostad i högst två rum och kök. Detta får anses avvika från lagtextens formulering i 10 § jämförd med 8 § första stycket punkt 3 familjebidragslagen. Här anges att två rum och kök är taket för ensamboende som innehar lägenhet vid tjänstgöringens början. I annat fall skall särskilda skäl krävas för att taket skall sättas högre än ett rum och kök.

Civilförvaltningen har i sin handbok (s. 16) vidare angett att den som har studerat före tjänstgöringen, och enligt egen uppgift har betalat en hyra till föräldrarna som motsvarar studiebidraget, får anses ha haft ekonomisk förmåga att betala hyran.

Det studiebidrag som utgår till elever under 20 år i gymnasial utbildning motsvarar beloppsmässigt barnbidraget och det förlängda barnbidraget som tidigare utgått för barnet under grundskoletiden. I studiemedel till studerande vid högskola och äldre studerande i gymnasial utbildning ingår ett studiebidrag. Detta var fram till den 1 januari 1989 högst 2 178 kr. per läsår.

Det kan enligt vår mening ifrågasättas om man kan anse att studiebidraget till en gymnasieelev eller den del av studiemedlen, som tidigare utgick i studiebidrag till högskoleelever, verkligen gett de studerande en ekonomisk förmåga att betala hyra till föräldrarna. Tillämpningen i denna del bör ha bidragit till att utvidga kretsen av bidragsberättigade.

6.3.4 Information om familjebidragen

Vi har erfarit att informationen om familjebidragen har ökat under senare tid. Även detta kan antas ha medfört att fler tjänstepliktiga har sökt framför allt bostadsbidrag. Man kan också läsa ut av den tillgängliga statistiken, även om den innehåller många osäkerhetsfaktorer, att antalet tjänstepliktiga som har sökt bostadsbidrag successivt har ökat.

7 Modeller för ett nytt förmånssystem för värnpliktiga under grundutbildning

7.1 Allmänt

I kapitel 3 har vi redogjort för förmåner i form av generella kontantersättningar, naturaförmåner och behovsprövade förmåner som utgår till värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga under grundutbildning och repetitionsutbildning i omedelbart samband med grundutbildning. I detta kapitel skall vi i enlighet med vårt uppdrag den 14 juni 1989 redovisa kostnaderna för värnpliktsförmånssystemet och dess olika komponenter och undersöka olika alternativ till det nuvarande förmånssystemet. Vi kommer i samband med denna redovisning att undersöka i vilken utsträckning de olika komponenterna lämpar sig för att omvandlas till kontanta schablonförmåner och redovisa kostnadsramen för en generell dagersättning inom nuvarande system. Vi övergår därefter till att diskutera några alternativa modeller för värnpliktsförmåner under grundutbildningen. En modell bygger på att lön motsvarande lägsta lön i statstjänst utges. Övriga modeller bygger på inkomstbortfallsprincipen, dvs. att en dagpenning, som helt eller i modifierad form grundar sig på den sjukpenninggrundande inkomsten omedelbart före inryckningen, utges under tjänstgöringstiden.

Om man är beredd att satsa de ytterligare medel som något av de olika undersökta alternativen skulle föranleda har vår genomgång lett oss till slutsatsen att man skulle få ett bättre förmånssystem genom att höja nivåerna för dagersättning m. m. inom nuvarande system, än om man genomförde någon av de alternativa modellerna.

Vi vill understryka att det inte kan uteslutas att det finns vissa felaktigheter i underlaget som kan påverka de beräkningar vi kommer att göra i detta kapitel. Främst beräkningen av kostnaderna för de grundutbildningsvärnpliktigas fria kost bygger på vissa osäkra antaganden. Vi har också funnit en mindre differens när vi räknat bort tilläggen efter viss tids tjänstgöring från dagersättningarna. Även relationerna mellan de olika förmånerna inom familjebidragen kan vara något annorlunda än vi har utgått från beroende på att statistiken för de olika förmånsslagen på en del punkter är osäker. I de undersökta alternativa modellerna har vi vidare måst utgå från att kostnaderna är desamma för värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga per producerad tjänstgöringsmånad.

I avsnitt 5.8 har vi visat en sammanställning av olika månadsberäknade förmånsnivåer vid andra samhällsstöd. Sammanställningen kan användas som en jämförelse när man skall bedöma skäligheten av de olika levnadsnivåer som våra modeller medger.

7.2 Kostnaderna för värnpliktsförmånerna under grundutbildning

I tabell 7.1 har vi beräknat försvarets totala kostnader för värnpliktsförmåner under grundutbildning för innevarande budgetår med ledning av utfallet för budgetåret 1988/89. I kostnaderna är inte de 5 % av familjebidragskostnaderna som faller på kommunerna inräknade. Dessa kostnader kan beräknas till ca 13,2 milj.kr. Redovisningen i tabellen omfattar inte heller vapenfria tjänstepliktiga och civilförsvarspliktiga.

Kostnaderna i tabellen är med undantag för dagersättning, vissa kostnadsersättningar, utryckningsbidrag och matkostnader omräknade till det förväntade penningvärdet under budgetåret 1989/90 med hjälp av konsumentprisindex (approximerat med utvecklingen augusti 1988—augusti 1989 = + 6,3 %). Totalkostnaderna för de olika typerna av förmåner visas också som kostnader per producerad värnpliktsmånad. Under budgetåret 1988/89 producerades 400 134 värnpliktsmånader. Som en värnpliktsmånad räknas 30,4 tjänstgöringsdagar. Med undantag av matkostnaderna bygger såväl kostnadsutfallet som antal producerade värnpliktsdagar på redovisning från försvarets civilförvaltning.

Tabell 7.1 Kostnader för värnpliktsförmåner b/å 1989/90

	Milj. kr./år	Kr./vpl.månad
<i>Kontantförmåner</i>		
Generella		
dagersättning ¹	478	1 195
utryckningsbidrag	130	325
<i>Behovsprövade</i>		
Bostadsbidrag (inkl. tillägg)	225	562
Familjepenning	16	39
Näringsbidrag	8	20
Annat	1	2
<i>Vissa kostnadsersättningar</i>		
Förplägnadsersättning	60	150
Måltidsersättning	9	23
Övrigt	5	12
<i>Naturaförmåner</i>		
Fri kost (inkl. personallön) ²	613	1 533
Fria resor ³	336	840
Fri sjukvård	17	43
Summa totalt	1 898	4 744

¹ Utfall budgetåret 1988/89 ökat med 13 milj. kr. på grund av höjd dagersättning 1989-07-01 från 30 till 31 kr.

² Total kostnad under budgetåret 1987/88 enligt försvarets materielverk omräknat med KPI + 12,5 % och 414 500 värnpliktsmånader. Kostnaden är först fördelad mellan anställd personal och värnpliktiga med hänsyn till antalet portioner som resp. personer har ätit. Därefter har den kostnad som belöper på de värnpliktiga schablonmässigt fördelats mellan grund- och repetitionsutbildning med hänsyn till antalet utbildningsdagar.

³ Kostnaden är schablonmässigt fördelad mellan grund- och repetitionsutbildningsvärnpliktiga med utgångspunkt i försvarets civilförvaltnings redovisning.

7.3 Kostnadsramen för ett mera generellt förmånssystem

7.3.1 Inledning

Försvarets totala utgifter för förmåner till värnpliktiga under grundutbildning kan, som framgår av avsnittet ovan, i nuläget beräknas till 1,9 miljarder kr. Denna summa omfattar då samtliga kontant- och naturaförmåner inberäknat de behovsprövade familjebidragen. Till detta kommer som nämnts de direkta kostnader för familjebidragen som faller på kommunerna, ca 13,2 milj.kr. Kostnaden för logi på utbildningsanstalten har inte heller räknats med eftersom denna är svår att urskilja och beräkna. På grund av de nuvarande permissionsbetäckelserna ersätter inte heller denna förmån annat än i undantagsfall den värnpliktiges behov av civil bostad. Den "militära" bostadskostnaden blir härmed mera en nödvändig merkostnad i utbildningen än en förmån som bidrar till den värnpliktiges försörjning.

Den årliga totala kostnaden enligt tabell 7.1 kan fördelas som en genomsnittlig förmånskostnad per värnpliktig och dag. Denna genomsnittskostnad beräknas då till 156 kr. Motsvarande förmånskostnad per månad blir 4 744 kr. Detta belopp är inte beskattat. Omräknat till en skattepliktig inkomst kan månadsbeloppet beräknas till 6 900 kr för år 1989.

7.3.2 Olika komponenter inom förmånssystemet

De kontanta förmånerna under grundutbildningen består av en mer generell del i form av dagersättningar och utryckningsbidrag, en behovsprövad del i form av sociala stödåtgärder och en del som utgör ersättningar när tjänsten medför ökade levnadskostnader eller när lagstadgade naturaförmåner inte kan utnyttjas.

Naturaförmånerna är främst fri mat, fria resor och fri sjukvård.

I de följande delarna av detta kapitel redovisas först de olika delkomponenterna i förmånssystemet mera detaljerat vad avser kostnader och möjligheter att lägga in dessa i en generell ersättning lika för alla. Kostnadsuppgifterna avser, om inget annat sägs, utfallet under budgetåret 1988/89 omräknat till aktuellt penningvärde med hjälp av konsumentprisindex. Förmånerna har närmare beskrivits i kapitel 3.

Dagersättning

Dagersättningens grundbelopp uppgick under budgetåret 1988/89 till 30 kr. Tilläggsbeloppen efter viss tids tjänstgöring var desamma som i dag. Någon indexuppräknning av utfallsbeloppet har därför inte skett utan totalbeloppet har räknats upp med den bedömda faktiska kostnaden, 13 milj. kr., på grund av höjningen av dagersättningen med en krona till 31 kr. fr.o.m. den 1 juli 1989. De totala årliga kostnaderna för dagersättningar uppgår då till 478 milj. kr. vilket i genomsnitt motsvarar 1 195 kr. per värnpliktig och månad.

Kostnaderna för utbetalade tillägg utöver grundnivån ingår i nämnda belopp. Tilläggen kan översiktligt beräknas som:

20 000 vpl. × 75 dagar × 15 kr. =	22,5 milj. kr.
4 000 vpl. × 60 dagar × 30 kr. =	7,2 milj. kr.
2 000 vpl. × 90 dagar × 60 kr. =	10,8 milj. kr.
500 vpl. × 200 dagar × 60 kr. =	6,0 milj. kr.
Summa	46,5 milj. kr.

Beräkningen förutsätter att ca 20 000 värnpliktiga gör minst tio månader, att omkring 4 000 av dessa gör ytterligare minst två månader eller sammanlagt 12 månader och att ca 2 000 av dem gör totalt 15 månader i grundutbildning. Högsta tilläggsbelopp utgår också till de ca 500 värnpliktiga som antagits till frivillig reservofficersutbildning under 7 månader. De utbildningspremier som utgår efter fullgjord sådan frivillig utbildning är inte medräknade i kostnadsramen.

Utryckningsbidrag

Totalt utbetalades under budgetåret 1988/89 130 milj. kr. i utryckningsbidrag. Bidraget är oförändrat 3 000 kr. för innevarande budgetår.

Fördelat per värnpliktig och månad blir beloppet ca 325 kr. Motsvarande summa per dag blir knappt 10: 60 kr.

Bidraget utgör en garanti för att den värnpliktige kan upprätthålla en skälig levnadsstandard fram till dess han får civila inkomster. Om man inom ett nytt mer generellt system kan åstadkomma en motsvarande garanti vid övergången till ett civilt arbete skulle det i och för sig vara möjligt att ta i anspråk en del av kostnaderna för utryckningsbidraget och fördela den över hela tjänstgöringstiden. Vi vill dock erinra om att det i vissa fall kan ta upp till mellan fem och sex veckor innan den värnpliktige får ut sin första lön eller motsvarande efter utryckningen.

Bostadsbidrag enligt familjebidragslagen

Försvarets totala kostnader för bostadsbidrag budgetåret 1988/89 uppräknade med konsumentprisindex beräknas för budgetåret 1989/90 uppgå till 225 milj. kr. Omräknat innebär detta en kostnad per värnpliktig om 562 kr. i månaden eller 18: 50 kr. per dag. I de redovisade beloppen ingår kostnaderna för tilläggen till bostadsbidragen.

Bidrag kan utgå både för egen bostad och för boende hos föräldrar. Bidragets storlek motsvarar högst normalkostnaden för bostad av en viss storlek i nyproduktion på bostadsorten. Bostadsbidragets kostnader kan grovt fördelas på samtliga värnpliktiga enligt följande:

	Milj. kr.	Kr./vpl. månad
Egen lägenhet	157	392
Föräldraboende	68	170

Fördelningen bygger på uppgifter i överbefälhavarens undersökning bland de värnpliktiga under utbildningsåret 1986/87. Enligt denna utgjorde de föräldraboende ca 35 % av dem som hade bostadsbidrag. Genomsnittligt bidragsbelopp i denna grupp uppgick till 84 % av genomsnittet bland samtliga utbetalda bidrag. De föräldraboende bör härmed ha erhållit ca 30 % av totalutgifterna.

Genomsnittligt bostadsbidrag inklusive tillägg till bostadsbidraget till de värnpliktiga i egen lägenhet skulle enligt dessa förutsättningar i dag uppgå till drygt 1 600 kr. per månad. Motsvarande genomsnitt till hemmaboende som erhåller bidragen blir drygt 1 300 kr.

Försvarets kostnader för bostadsbidraget till de hemmaboende motsvarar som framgår ovan ett genomsnittligt generellt bidrag om 170 kr. per månad och värnpliktig. Bidraget till dem med egen lägenhet motsvarar enligt samma förutsättningar 392 kr. per månad. Varje ändring i bidraget för dessa med 100 kr. motsvarar ca 10 milj. kr.

Bostadskostnaderna är en av de tyngsta posterna i budgeten under värnpliktstiden för sådana värnpliktiga som flyttat hemifrån. Ett bostadsbidrag som täcker hela kostnaden för bostaden inklusive fasta kostnader för el, telefon och hemförsäkring är — med den nuvarande nivån på dagersättningen — av avgörande betydelse för att den värnpliktige skall kunna behålla bostaden under tjänstgöringstiden. Spännvidden i behov av stöd under tjänstgöringstiden mellan olika värnpliktiga markeras särskilt vad gäller värnpliktiga med egen bostad och utgör samtidigt det största hindret för att inom en rimlig kostnadsram åstadkomma ett system med en generell ersättning som har karaktären av lika lön för lika arbete.

Vi har under avsnitt 5.2.6 redogjort för samhällets bostadsstöd till hushåll med och utan barn. Bostadsbidragslagens regler är principiellt tillämpliga även för värnpliktiga, men den speciallagstiftning om bostadsstöd som finns i familjebidragslagen, och som är väsentligt förmånligare, har tagit över i den praktiska tillämpningen när det gäller hushåll utan barn. När det gäller hushåll med barn avräknas enligt uppgift från försvarets civilförvaltning redan utgående bostadsstöd enligt bostadsbidragslagen från det bostadsstöd som utgår enligt familjebidragslagen.

Vi har övervägt möjligheterna att hänvisa den värnpliktige till det allmänna bostadsbidragssystemet. Därmed skulle behovet av en speciallagstiftning inom värnpliktsförmånssystemet falla bort. En överflyttning till det allmänna bostadsbidragssystemet förutsätter dock en generell ersättningsnivå för dagersättningen som är så hög att den kan täcka skillnaden mellan bidragen enligt familjebidragslagen och bidragen enligt bostadsbidragslagen. Under avsnitt 8.4 redovisar vi normalhyresbeloppen sedan april 1987 inom Stockholms konimun. Som exempel kan här nämnas att

en ensamboende kan erhålla upp till 2 300 kr. i månaden i bostadsbidrag enligt familjebidragslagen. Dessutom utgår ett tillägg till bostadsbidraget om 150 kr. Enligt bostadsbidragslagen skulle han för den egna bostaden vara berättigad till ett maximalt bostadsbidrag om 960 kr. i månaden. Skillnaden — i exemplet ovan 1 490 kr. — måste då täckas med en generell höjd dagersättning för samtliga värnpliktiga. Till kostnaden för en sådan höjning kommer kostnaden för ett ökat utflöde av bostadsbidrag som enligt statsbidragsreglerna för bostadsbidragen belastar kommunerna med 50 % och staten med 50 %. Dessutom får kommunerna ökade administrationskostnader för de allmänna bostadsbidragen. Det ökade utflödet kan beräknas kosta 70 milj. kr. För kommunernas del balanseras denna utgift endast av de ca 12 milj. kr. som de i dag betalar för bostadsbidragen inom familjebidragssystemet och något lägre administrationskostnader totalt sett.

Det skulle naturligtvis vara möjligt att göra särlösningar för de värnpliktiga inom ramen för bostadsbidragslagen, så att en större del av bostadskostnaden täcktes genom detta system. Detta skulle kunna ske genom att såväl den lägre som den högre gränsen för bidraget justerades. En justering av den lägre gränsen har redan skett inom denna lag när det gäller studiemedelstagarnas rätt till bidraget. Vi ser emellertid ingen större vinst med att skapa ett nytt bostadsbidrag utanför familjebidragslagen som i stora delar skulle motsvara det nuvarande. Till detta kommer att det krävs någon form av samordning vid den behovsprövning som sker mellan familjepénningen och bostadsbidraget. Samhällets kostnader skulle också i princip bli oförändrade även om kostnaderna skulle belasta andra samhällsorgan än försvaret.

Familjepénning enligt familjebidragslagen

Familjepénningen är ett behovsprövat stöd för de värnpliktiga som har utgifter för barn och/eller maka (sambo). Sedan de repetitionsutbildade, som på grund av sin ålder i högre grad än de grundutbildade hunnit bildas, förts över till ett system med dagpenning, har familjepénningens betydelse inom familjebidragslagen minskat väsentligt. Enligt Överbefälhavarens undersökning 1986/87 var endast ca 2 000 (4 %) av de värnpliktiga gifta/samboende utan barn och endast ca 1 000 (2 %) gifta/samboende med barn. Sammanlagt kostar familjepénningen försvaret ca 16 milj. kr. per år vilket motsvarar ca 39 kr. per värnpliktig och månad. Därtill kommer kommunernas andel av familjepénningkostnaderna (5 %), vilken kan beräknas till knappt 1 milj. kr. per år.

Familjepénning till maka utgår med högst 2 635 kr. per månad och till varje barn med högst 1 375 kr. per månad. En familj med två barn kan sålunda erhålla — förutom hela bostadskostnaden — familjepénning med 5 385 kr. om hustrun och den värnpliktige saknar andra inkomster än värnpliktersättningar. Svårigheterna att rymma så höga belopp inom en generell ersättning är uppenbara.

Familjepenning till maka/sambo i de fall det inte finns barn utgår endast i undantagsfall när särskilda omständigheter föreligger. Det kan diskuteras om det med hänsyn till de andra stödåtgärder som träder in vid sjukdom och arbetslöshet längre är nödvändigt att familjepenning skall utgå i dessa fall så länge det inte finns barn i familjen. Finns det däremot små barn i familjen kan förhållandena vara annorlunda. Om t.ex. makan endast uppbär ersättning enligt garantinivån inom föräldraförsäkringen, 60 kr. per dag, därför att hon inte hunnit ut på arbetsmarknaden före graviditeten, eller om barn tillsyn inte går att få efter en föräldraledighet, behövs ett ytterligare försörjningsstöd. Ur den värnpliktiges synpunkt skulle det — med hänsyn till att han lyder under en plikttag — sannolikt vara svårt att förstå att han inte kunde få ett familjestöd i sådana situationer på annat sätt än genom socialtjänsten.

Vi kan inte finna annat än att man inom ett mer generellt system som bygger på det nuvarande måste behålla familjepenningen till barnfamiljer. De besparingar som skulle kunna göras om man slopade familjepenningen för maka/sambo när barn inte finns är försumbara och förenklar endast i ringa mån administrationen.

Näringsbidrag enligt familjebidragslagen

Bidraget avser att vara ett stöd för värnpliktiga som bedriver rörelse. Dagens kostnader för näringsbidrag uppgår till ca 8 milj. kr. per år eller ca 20 kr. per värnpliktsmånad. Till detta kommer kommunernas kostnader med knappt en halv miljon kronor.

Eftersom näringsbidraget är ett stöd i speciella situationer är det inte lämpligt att ta in anspråk för en fördelning i en generell ersättning till alla värnpliktiga.

Förplägnadsersättning

Denna kostnadsersättning uppgår för närvarande till 35 kr. per dag till värnpliktiga under längre övningsuppehåll och till värnpliktiga som av olika skäl inte kan erbjudas fri kost under tjänstetiden. För grundutbildningsvärnpliktiga uppgår kostnaderna för ersättningen till totalt 60 milj. kr. per år eller genomsnittligt per värnpliktig och månad till 150 kr. Ersättningsbeloppet kan inte fördelas generellt.

Övriga kostnadsersättningar

Övriga kostnadsersättningar består i huvudsak av måltidsersättningar, beklädnadsersättning och inkvarteringsersättning, och ersättningarna har karaktär av traktamentsersättningar vid fördyringar på grund av olika förhållanden under utbildningstiden. Huvuddelen av ersättningarna som sammanlagt uppgår till 14 milj. kr. per år motsvarande 35 kr. per värnpliktig och månad, bör inte fördelas inom en generell nivå.

Fri kost

Den fria kosten vid grundutbildning beräknas kosta försvaret 613 milj. kr. per år vilket generellt motsvarar 1 533 kr. per värnpliktig och månad. Månadsbeloppet motsvarar i det närmaste det skattemässiga förmånsvärdet av helt fri kost.

Med hänsyn till de fria hemresorna kan förmånen av fri kost beräknas bli utnyttjad genomsnittligen endast någon eller några dagar i månaden under helgerna. Om de lagstadgade förmånerna av fri kost skulle utnyttjas fullt ut på helgerna kan försvarets årliga kostnader beräknas stiga till ca 850 milj. kr.

Per tjänstgöringsdag motsvarar de beräknade kostnaderna för fri kost ca 50 kr. Det av försvarets materielverk beräknade priset per faktiskt utnyttjad dagsportion blir uppräknat i 1989 års prisläge ca 76 kr.

Som framgår av vår redogörelse för det danska systemet betalar de grundutbildade i Danmark sin mat själva vid utbildningsplatserna, varvid de antingen beräknas kunna klara detta genom sin lön under tjänstgöringen eller med det kostbidrag som lämnas under den första tjänstgöringstiden.

Vi har övervägt om ett liknande system skulle kunna införas i Sverige. Detta skulle då medföra att alla värnpliktiga måste kompenseras med en generell kostersättning under veckodagarna, eventuellt även under helger, som motsvarar vad man skulle få betala för maten. Därigenom skulle ersättning komma att utgå även för sådana måltider som de värnpliktiga i dag själva betalar. Av överbefälhavarens undersökning avseende förhållandena 1986/87 framgår att nästan 30 % av de värnpliktiga oftast inte åt frukost och middag vid förbanden under vardagar. I vilken mån de härmed avsåg även dagar då förplägnadsersättning utgick är osäkert. Ersättning skulle vidare utgå för sådana måltider som den värnpliktige får betalt för med lägre belopp än som svarar mot en beräknad kostersättning. Dessa olika ersättningar skulle föranleda en avsevärd merkostnad för försvaret. Hur stor denna skulle vara beror på vilket dagsportionspris som man sätter. Om man — liksom i Danmark — baserar en matersättning på ett självkostnadspris dvs. 76 kr. per dag i Sverige, kan detta vid ett bibehållet mönster för var måltiderna intas beräknas medföra merkostnader för försvaret om lägst 395 milj. kr. per år. Om en sådan ersättning endast utgår under arbetsdagar blir merkostnaden lägst 142 milj. kr. per år. Sätter man ett lägre pris, t. ex. 56 kr. per dag, kombinerat med en lägre kostersättning måste den fria kosten subventioneras men den sammanlagda merkostnaden blir i detta fall lägre.

Ett betalsystem för maten inom dagens kostnadsram omfördelar således alltid medel från dem som äter många mål vid förbanden till dem som exempelvis genom närrekrytering i stor utsträckning valt att äta på annat sätt.

Det danska systemet fungerade enligt uppgifter vid studiebesöket mycket väl och var uppskattat av de värnpliktiga. Det hade också medfört

större valmöjligheter mellan standardrätter, lättare rätter och à la carte rätter än när fri kost tillhandahölls. Ett motsvarande system i Sverige blir dock som vi visat betydligt dyrare än det nuvarande.

Fria resor

Den värnpliktige har rätt till en resa per vecka, vilket kostar försvaret 336 milj. kr. per år eller i genomsnitt 840 kr. per tjänstgöringsmånad. De fjärrekryterade värnpliktigas resor kan beräknas stå för ca 80 % av totalkostnaden. Dessa långresor genomförs i stor utsträckning med chartrade flyg, tåg och bussar. Övriga 20 % av kostnaderna belöper på anslutningsresor och närrekryterades kortare resor.

Kostnaderna för de fria resorna motsvarar till stor del de inbesparingar på utnyttjandet av fri kost på helgerna som försvaret enligt ovan beräknas göra. Därmed kan inte utan vidare den slutsatsen dras att resorna i motsvarande mån skulle vara självfinansierade. Sannolikt skulle de flesta närrekryterade värnpliktiga resa hem över veckosluten på egen bekostnad även om reseförmånen begränsades.

Eftersom en mindre andel av de värnpliktiga svarar för huvuddelen av kostnaderna på grund av att de är fjärrekryterade skulle det vara uppenbart orättvist att omvandla hela kostnaden till en generell ersättning för samtliga värnpliktiga och sedan låta de värnpliktiga med långa resor stå för resekostnaderna själva. Alternativet är att man inför ett system med resebidrag, beräknade efter på vilket avstånd de värnpliktiga är förlagda från hemmet. Vi har med den korta tid som stått till vårt förfogande inte kunnat fördjupa oss i vilka möjligheter som finns att konstruera ett sådant alternativ. Vi har emellertid genom kontakter med olika myndigheter inom försvaret dragit den slutsatsen att det är både kostnadsbesparande och rationellt att de längre resorna bekostas och administreras av försvarsmyndigheterna. Däremot skulle det vara möjligt att låta de värnpliktiga själva ta ansvaret för de 20 % av resorna som utgör anslutningsresor till långresorna eller kortare hemresor för närrekryterade. Dessa förorsakar i många fall en administration hos utbildningsanordnarna som inte står i rimlig proportion till utbetalda ersättningar. Kostnaderna för dessa resor är ca 67 milj. kr., vilket fördelat på de värnpliktiga möjliggör en ökad generell ersättning om 168 kr. per månad.

Vår slutsats är att de fria hemresorna är av stort socialt värde för de värnpliktiga och att i vart fall de längre resorna bör behållas i nuvarande omfattning som ett komplement till de generella förmåner som kan komma att utgå i övrigt.

Fri sjukvård, ersättning för begravningskostnader och kostnader för försäkringsskydd

Dessa slag av kostnader lämpar sig inte för en generell fördelning.

7.3.3 Utrymme för en generell fördelning

Med utgångspunkt i vad vi ovan anfört om det lämpliga eller nödvändiga med att ha kvar skilda förmåner i nuvarande former bedömer vi att det *maximala* utrymmet för en generell ersättning inom nuvarande kostnadsram är de belopp som redovisas i tabell 7.2.

Tabell 7.2 Utrymme för en generell fördelning

	Milj. kr./år	Kr./vpl. månad	Kr./vpl. dag
Dagersättning	479	1 195	39: 50
Minskat utryckningsbidrag till 1 500 kr	69	173	5: 50
Inget bostadsbidrag vid föräldraboende	68	170	5: 50
Bostadsbidrag till egen lägenhet överfört till ordinarie bidragssystem	157	392	13:00
Ökade kostnader för stat och kommuner för ett bostadsbidrag inom det allmänna bostadsbidragssystemet	- 58	- 145	- 5:00
Summa	715	1 785	58: 50

(Om även kostnaderna för de korta resorna medräknas stiger utrymmet till 782 milj. kr. eller till 1 953 kr. per månad och 64 kr. per dag. Den generella nivån måste emellertid då höjas i minst motsvarande mån.)

Utrymmet förutsätter att de värnpliktiga kan föras in i samhällets ordinarie system för bostadsbidrag. Som vi tidigare framhållit måste i så fall den del av bostadskostnaden som inte ersätts med ordinarie bostadsbidrag täckas av den värnpliktige. En nivå på dagersättningen på 1 785 kr. förslår inte på långt när till detta i de fall en värnpliktig bor i en nyproducerad bostad. Nivån skulle inte heller medge någon extra ersättning på grund av längre tjänstgöringstid. Vi förutser också svårigheter för vissa värnpliktiga att klara sina bostadskostnader fram till dess de får sin första lön efter utryckningen om utryckningsbidraget endast är 1 500.

Redovisningen visar att en mer generell ersättningsmodell inom oförändrade kostnadsramar med nödvändighet måste innebära att pengar måste omfördelas från dem som i dag har en hög ersättning på grund av boendekostnader till dem som inte har några kostnader för sitt boende. En sådan omfördelning är enligt vår uppfattning inte godtagbar.

7.4 Generell ersättningsmodell vid nivån för lägsta lön i statstjänst

Vi skall som jämförelse till dagens system visa på effekterna av en modell som liksom den nuvarande bygger på principen lika lön för lika arbete. Enligt modellen skall de värnpliktiga ersättas med ett belopp som motsvarar lägsta lön enligt den statliga löneplanen. Denna uppgick år 1989 till 7 438 kr. per månad.

Beloppet är skattepliktigt. Vilken skatt de värnpliktiga i realiteten skulle komma att betala tillbaka till den offentliga sektorn beror främst av deras övriga inkomster under berörda kalenderår. Vid en genomsnittsinkomst

som motsvarar ersättningsnivån blir skatteeffekten enligt 1989 års skattekalkor i genomsnitt 2 333 kr. per månad. Nettoersättningen blir härmed 5 105 kr. per månad. Nivån motsvarar väl studiemedelnivån sedan vissa med studierna förbundna kostnader räknats bort.

De värnpliktiga har i dag fri mat. Med en ersättning på denna nivå bör de värnpliktiga själva kunna stå för matkostnaden. Detta kan antingen ske genom att försvaret tar betalt per portion i matsalarna eller genom ett kostavdrag direkt på grundersättningen. Detta kan då sättas till samma belopp som de anställda inom försvaret betalar. Detta belopp är lägre än självkostnadspriset varför kosten till en del måste subventioneras.

De värnpliktiga har även rätt till fria resor. Denna förmån kan värderas till maximalt ca 200 kr. per månad vilket ungefär motsvarar en genomsnittlig resekostnad för civila löntagare.

Nettokostnaden för "dagersättning" enligt denna ersättningsmodell kan beräknas enligt följande.

	Milj.kr./år	Kr./vpl.mån.
Ersättning brutto	2 975	7 438
Avdrag skatt	- 933	- 2 333
Avdrag fri mat	- 680	- 1 700
Avdrag fria resor	- 80	- 200
Summa	1 282	3 205

Vid en "dagersättning" enligt denna modell kan ett behov av familjestöd finnas kvar om makan saknar försörjningsmöjlighet och familjen har barn. De blir då hänvisade till det stöd som samhället kan ge till barnfamiljer om man inte behåller familjepenningsystemet. De nuvarande kostnaderna för detta, ca 16 milj. kr., bör dock kunna minska.

Behovet av uttryckningsbidrag antas falla bort.

Förplägnadsersättningen som i dag kostar försvaret 60 milj. kr. per år bör omvandlas till en rätt till minskat kostavdrag. Kostavdraget ovan motsvarar i genomsnitt ca 56 kr. per kalenderdag, varför en kostnadsökning om 60 % eller 36 milj. kr per år härigenom kan tänkas uppstå. Om kostavdraget även måste minskas under veckohelger då de värnpliktiga reser hem skulle detta kosta ytterligare 167 milj. kr.

Övriga bidrag och ersättningar kvarstår oförändrade, såvida man inte anser det skäligt att en "löneförhöjning" skall utgå efter viss tids tjänstgöring. Om tilläggen till dagsersättningen står kvar i nuvarande omfattning kostar detta som nämnts inledningsvis 46,5 milj. kr.

Den totala nettokostnadsökningen om familjepenningen slopas för denna ersättningsmodell i relation till den ekonomiska ramen kan beräknas som:

	Milj.kr./år
Kostnad dagersättning (netto)	1 282
<i>Avgår:</i>	
Nuvarande dagersättning	– 478
Utryckningsbidrag	– 130
Bostadsbidrag	– 225
Familjepenning	– 16
<i>Tillkommer:</i>	
Reduceringar i kostavdrag	+ 203
Summa kostnadsökning netto	636

När de vapenfria tjänstepliktiga räknas in blir kostnadsökningen 652 milj. kr.

Den föreslagna ersättningsnivån brutto före avdrag för kost motsvarar en årsinkomst på ca 90 000 kr. Denna kan jämföras med de inkomster dagens värnpliktiga haft före inryckningen. I tabell 7.3 visas andelen värnpliktiga i några olika inkomstintervaller enligt de uppgifter som legat till grund för sjukpenninggrundande inkomst vid inryckningstillfället. (Tabellen avser de grundutbildningsvärnpliktiga som tjänstgjorde under vecka 42 år 1989.)

Tabell 7.3 Inkomst före inryckningen

Årsinkomst	Procentuell andel av de GU-värnpliktiga
0 – 12 700	27
12 800 – 81 300	16
81 400 – 101 500	20
101 600 – 111 700	11
111 800 – 121 800	11
121 900 – 162 400	14
162 500 –	1

Tabell 7.3 visar att 20 % av de värnpliktiga haft en årsinkomst som ungefär motsvarar den föreslagna ersättningsnivån. De som hade lägre inkomst uppgick till 43 % medan 37 % hade högre.

En värnpliktslön av denna storleksordning blir mycket dyrbar och tillgodoser ändå inte behovet av trygghet för sådana värnpliktiga som har försörjningsskyldighet för maka och barn. Inkomstmönstret visar att det är de äldre tjänstepliktiga som har de högre inkomsterna. Dessa kan också förutsättas ha i högre grad än de övriga bildat familj.

7.5 Modell med ersättning i form av dagpenning

7.5.1 Bakgrund

Frågan om att ersätta det nuvarande förmånssystemets generella och selektiva förmåner med ett dagpenningssystem som motsvarar det som i dag gäller för tjänstepliktiga under repetitionsutbildning har väckts i olika

sammanhang. Bl. a. har överbefälhavaren i delrapport 8 till FörsvarsMakt 90 ansett att ett nytt system för grundutbildning skall studeras. Han har därvid anført att ett alternativ kan vara att samma ersättning som vid repetitionsutbildning, kris och krig, dvs. dagpenning motsvarande sjukpenning utbetalas. Därigenom skulle familjebidragslagstiftningen till sin största del kunna utgå och administrationen skulle kraftigt förenklas och förbilligas.

Vi har mot denna bakgrund bett riksförsäkringsverket att ta fram ett närmare underlag för att belysa konsekvenserna av ett dagpenningssystem. Verket har genom en ADB-bearbetning studerat inkomstförhållandena för samtliga värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga som enligt socialförsäkringens ADB-register fullgjorde tjänstgöring under vecka 42 år 1989. Studien omfattade 32 199 personer. Samtidigt gjordes en beräkning av kostnaderna för införandet av ett ersättningssystem med dagpenning, motsvarande det som tillämpas vid repetitionsutbildning.

Vid repetitionsutbildning betalar försäkringskassorna dagpenning, beräknad på samma sätt som kalenderdagsberäknad sjukpenning enligt 3 kap. 4 § första stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring. Dagpenningen utgör 90 % av den sjukpenninggrundande inkomsten, dividerad med 365.

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är den årliga inkomst i pengar eller skattepliktiga naturaförmåner som en försäkrad kan antas få på grund av eget arbete under minst 6 månader i följd eller av årligen återkommande arbete, t. ex. under ferier. Den sjukpenninggrundande inkomsten är lägst 6 000 kr. och högst 7,5 basbelopp, dvs. år 1989 209 200 kr. Under den tid den försäkrade fullgör värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst eller genomgår militär grundutbildning för kvinnor utges inte sjukpenning. Den sjukpenninggrundande inkomsten blir under denna tid "vilande" fram till uttryckningen.

De inkomstuppgifter som finns registrerade för de i studien ingående värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga är den sjukpenninggrundande inkomst som gällde vid inryckningstillfället. Uppjustering av denna kan i enskilda fall ha skett med anledning av löneutvecklingen i det civila arbetet under den tid grundutbildningen pågått, men detta är sannolikt mycket ovanligt.

7.5.2 ADB-bearbetningen

Huvudresultatet av bearbetningen redovisas i bilaga 1.

I kolumn 1 och 2 i bilagetablen anges en tänkt dagpenning och motsvarande årsinkomst (registrerad SGI). Dagpenningen anges med ett visst belopp 31, 36, 45 kr. etc. Vid dagpenningen 31 kr., som motsvarar den lägsta dagpenningen enligt nuvarande regler, anges alla de som saknar SGI eller har en SGI på 6 000–12 700 kr. Väljer man att utgå från en lägsta dagpenning på 55 kr. – motsvarande det nuvarande grundbeloppet vid repetitionsutbildning – vid beräkning av kostnaden för ett eventuellt

dagpenningssystem för grundutbildningsvärnpliktiga m. fl., kan de första fyra raderna i tabellbeloppen summeras vid analysen.

I kolumn 3–8 anges antalet tjänstepliktiga som skulle få den dagpenning som anges i kolumn 1. Förutom totalantalet anges också hur de fördelas på olika åldrar. I exempelvis kolumn 6, 20 år, återfinns de som under år 1989 uppnått eller uppnår 20 års ålder.

På motsvarande sätt anges i kolumn 9–14 den sammanlagda kostnaden per dag för alla dem som skulle bli berättigade till den i kolumn 1 angivna dagpenningen, totalt och åldersfördelat.

7.5.3 Åldersfördelning

De vid undersökningstillfället tjänstgörandes medelålder är 20 år. Antalet 21-åringar är i det närmaste lika stort som antalet 19-åringar. Åldersfördelningen framgår av tabell 7.4.

Tabell 7.4 Åldersfördelning under tjänstgöringen(GU)

Ålder, år	Antal	Procent
18	248	7,7
19	8 587	26,7
20	12 683	39,4
21	7 729	24,0
22–	2 952	9,2
Summa	32 199	100

7.5.4 Inkomstfördelning och dagpenningbelopp

Drygt en fjärdedel av de tjänstgörande saknade inkomst helt eller hade en årsinkomst som understeg 12 700 kr. I denna grupp återfinns de som hade studerat omedelbart före inryckningen eller som dessförinnan inte hade hunnit etablera sig på arbetsmarknaden. En jämförelsevis stor grupp hade inkomster i storleksordningen 90 000–120 000 kr.

Inkomsterna steg naturligt nog allteftersom åldern ökade. Av 18-åringarna hade 70% ingen eller endast låg inkomst före inryckningen, medan motsvarande siffra för den som var 22 år eller äldre var 16 %.

Lönespännvidden var stor. Bland 18-åringarna varierade årsinkomsten mellan 0 och intervallet 130 000–134 000 kr. I samtliga övriga åldrar förekom inkomster över hela skalan, dvs. från 0 kr. och upp till den högsta registrerade inkomstnivån, dvs. mer än 209 000 kr.

Medel- och medianinkomster samt motsvarande dagpenningbelopp för de olika åldersgrupperna framgår av tabell 7.5.

Tabell 7.5 Medel- och medianinkomster och dagpenning

Ålder, år	Medel- inkomst, kr./år	Medel- dagpenning kr./år	Median- inkomst kr./år	Median ^a - dagpenning, kr./år
18	23 900	59	< 10 000	31
19	55 400	137	62 900	155
20	70 700	174	89 400	200
21	87 000	215	100 300	247
22—	86 100	212	110 700	273
Totalt	71 600	177	90 700	224

Fördelningen av inkomsterna på olika nivåer och motsvarande dagpenningbelopp för samtliga tjänstgörande framgår av tabell 7.6. Grupperingen har skett med utgångspunkt i dagpenningbeloppen med syfte att få jämn dagpenningintervall.

Tabell 7.6 Inkomstfördelning och dagpenning

Inkomst	Dagpenning	Antal	Procent
0— 12 700	31	8 754	27,1
12 800— 40 700	32— 99	2 527	7,9
40 800— 81 300	100— 199	2 596	7,8
81 400— 121 800	200— 299	13 482	41,9
121 900— 162 400	300— 399	4 444	13,8
162 500— 202 900	400— 499	390	1,2
203 000	500— 516	36	0,1
Summa		32 199	100

7.5.5 Kostnaderna för ett dagpenningssystem

Kostnaderna för att införa ett ersättningsystem för enbart de värnpliktiga under grundutbildning motsvarande det vid repetitionsutbildning kan beräknas enligt följande. Den lägsta dagpenningen har antagits vara 31 kr., vilket motsvarar den nuvarande lägsta dagersättningen.

$$\text{Genomsnittlig dagpenning} = \frac{5\,918\,295}{32\,199} = 183:80 \text{ kr.}$$

Om det årliga antalet tjänstgöringsdagar i grundutbildning uppgår till 12,16 milj. blir den totala årliga dagpenningkostnaden 2 235 milj.kr.

Utgår man i stället från att den lägsta dagpenningen är 55 kr., vilket motsvarar det lägsta dagpenningbeloppet vid repetitionstjänstgöring, blir den genomsnittliga dagpenningen i stället 190:83 kr. och den totala årliga dagpenningkostnaden 2 320 milj. kr.

Denna beräkning är baserad på förhållandena vid undersökningstidpunkten. Som framgår av tabellerna skulle kostnaderna för ett dagpenningssystem vid grundutbildning påverkas, förutom av antal tjänstgöringsdagar, också av ålderssammansättningen. Vid exempelvis en lägre genomsnittlig ålder hos de grundutbildningstjänstgörande än för närvarande skulle dagpenningkostnaden bli lägre. Samtidigt bör påpekas att man, om ett dagpenningssystem skulle införas också vid grundutbildning, kan utgå

från att de inkallade skulle planera sitt civila arbete, och därmed sin rätt till sjukpenninggrundande inkomst, på ett annat sätt än för närvarande med hänsyn till den markanta ökning av ersättningen under grundutbildning som detta kan resultera i. De enligt ovan beräknade totala årliga dagpenningkostnaderna skulle därmed kunna bli betydligt högre.

7.5.6 Kostnad i relation till dagens system

Kostaden för ett dagpenningssystem till grundutbildningsvärnpliktiga beräknas på två nivåer.

A: Miniminivå 55 kr. per dag, ingen övre begränsning.

B: Miniminivå 55 kr. per dag, maximinivå 250 kr. per dag (årsinkomst ca 100 000 kr.).

Den lägsta nivån svarar mot dagens miniminivå vid repetitionsutbildning. Med tanke på att beloppet är skattepliktigt motsvarar det även ungefär dagens miniminivå om 31 kr. vid grundutbildning. Maximiminivån ger en faktisk månadsinkomst brutto om 7 500 kr. vilket ungefär motsvarar lägsta lön enligt den statliga löneplanen.

Om ett dagpenningssystem enligt ovan hade funnits för de värnpliktiga som tjänstgjorde under vecka 42 år 1989 skulle 31 % av dem erhållit ersättning enligt lägsta nivå. Om även maximigränsen hade införts hade 37 % erhållit ersättning enligt denna. (Vid nivå B skulle således endast 32 % haft en ersättning som direkt var anknuten till inkomstnivån före inryckning.)

Kostnaden för en dagpenning enligt nivå A beräknades i avsnitt 7.5.5 till 2 320 milj. kr. per år. Vid nivå B kan kostnaden beräknas minska med 220 milj.kr. eller till totalt 2 100 milj.kr. per år.

De inkomstuppgifter som ligger till grund för beräkningen avser såväl värnpliktiga som vapenfria tjänstepliktiga. Beräknade kostnader som endast avser värnpliktiga förutsätter därför att inkomsten är ungefär lika fördelad i båda dessa grupper. Hänsyn har därvid inte tagits till att de vapenfria tjänstepliktigas genomsnittliga åldersnivå är något högre än de värnpliktigas.

Utbetalda belopp förutsätts vara skattepliktiga. Hur mycket av ersättningen som för år 1989 går tillbaka till den offentliga sektorn i form av skatt är svårt att beräkna exakt då skattesatserna också är beroende av de värnpliktigas övriga inkomster under de kalenderår som berörs av värnplikten. I princip är dagpenningen korrelerad med den civila inkomsten före inryckningen. Beloppsgränser, avdrag samt det faktum att många värnpliktiga har radikalt förändrade inkomstförhållanden före och efter tjänstgöringstiden stör dock detta samband.

Vid ett antagande att ersättningsnivån under värnplikten överensstämmer med genomsnittsinkomsten under de berörda kalenderåren kan den totala skatten — enligt skattetabell för år 1989 — beräknas till ca 735 milj.kr. per år vid full dagersättning. I maximigränsalternativet blir motsvarande skatt ca 625 milj. kr. per år. Nettoutgiften vid de två nivåerna för dagersättningen blir således:

A: $2\,320 - 735 = 1\,585$ milj. kr. per år.

B: $2\,100 - 625 = 1\,475$ milj. kr. per år.

Genom maximigränsen sparas således ca 110 milj. kr. netto per år.

Dagpenningssystemens kostnader kan sättas i relation till nuvarande kostnadsram. Dagpenningen ersätter helt nuvarande dagersättning. Likaså kan behovet av utryckningsbidrag och bostadsbidrag och familjepenning enligt familjebidragslagen antas falla bort. Naturaförmåner och särskilda kostnadsersättningar förutsätts vara kvar på samma sätt som för de repetitionsutbildade. Detta gäller också näringsbidraget.

Den totala nettokostnadsökningen kan då beräknas till:

	A Milj.kr./år	B Milj.kr./år
Dagpenning (netto)	1 585	1 475
<i>Avgår:</i>		
Nuv. dagersättning	– 478	
Utryckningsbidrag	– 130	
Bostadsbidrag	– 225	
Familjepenning	– 16	
Summa kostnadsökning		
Netto	736	626

Om de vapenfria tjänstepliktiga räknas med skulle kostnaderna vid nivå A stiga med ytterligare 27 milj. kr. och vid nivå B med ytterligare 22,7 milj.kr.

De värnpliktiga kan även med ett dagpenningssystem på såväl nivå A som nivå B vara berättigade till bostadsbidrag enligt samhällets ordinarie regler.

7.5.7 Modifieringar i ett dagpenningssystem

Ett dagpenningssystem med en miniminivå på 55 kr. per dag skulle bli relativt dyrbart. Det skulle också enligt vår mening ge de värnpliktiga en överkompensation om förmånen av fri kost står kvar. Matkostnaderna utgör en stor del i den enskildes levnadsomkostnader. Det är knappast rimligt att man utöver kompensation för löneförluster också skall kunna uppbära förmånen av fri kost under en så lång tid som grundutbildningen varar.

Skall den värnpliktige betala för sin kost bör ett betalsystem för denna införas. Om de som har låg SGI skall kunna betala sin kost måste emellertid grundnivån höjas med ett motsvarande belopp. Om grundnivån höjs med t. ex. 56 kr. och den värnpliktige betalar ett motsvarande belopp för sin kost på regementet under 24 dagar per månad skulle kostnaderna för ett dagpenningssystem minska med ca 310 milj. kr. per år. Det alternativ som står till buds, nämligen att man gör ett kostavdrag på dagpenningen skulle bli administrativt svårhanterligt eftersom de dagar då den värnpliktige av olika skäl inte utnyttjade den fria kosten då måste rapporteras till riksförsäkringsverket.

En ytterligare fråga som bör tas upp är i vad mån extrainkomster under värnpliktstiden bör påverka dagpenningen. Eftersom denna följer den tjänstepliktiges tidigare inkomstnivå får den åtminstone teoretiskt (i praktiken kan det förhålla sig annorlunda) anses vara så hög att den ger utrymme för sådana familje- och bostadskostnader som tidigare täckts genom familjebidragslagen. Det kan då förefalla skäligt att man tar hänsyn till extrainkomster som den värnpliktige har under tjänstgöringstiden. Om man, som vi senare kommer att föreslå i kapitel 10, gör extrainkomsterna sjukpenninggrundande under värnpliktstiden finns en uppgift om "värnplikts-SGI" jämsides med den vilande SGI-n från tiden före inryckningen när extrainkomsterna överstiger 500 kr. per månad. (Lägsta gräns för sjukpenninggrundande inkomst är 6 000 kr. per år.) Detta belopp kan vara ett fribelopp. Därefter skulle en avtrappning av dagpenningen kunna göras på grund av extrainkomster till den del dessa överstiger fribeloppet. Reducering bör ske med högst 50 % av belopp därutöver med hänsyn till att den värnpliktige skall betala skatt på inkomsten. En reducering med hänsyn till egen inkomst kan beräknas minska kostnaderna med ca 40 milj. kr. per år.

Man kan även i detta system tänka sig att de värnpliktiga betalar sina kortare resor själva, med hänsyn till att de i sin civila verksamhet haft sådana kostnader. Detta skulle minska kostnaderna ytterligare med 67 milj. kr. Samtidigt måste då grundnivån höjas så att resekostnader motsvarande 200 kr. i månaden kan betalas. Detta skulle medföra en grundnivå med ytterligare 7 kr. per dag eller tillhoppa 118 kr. per dag. Nettobesparingen om den värnpliktige skall betala korta resor själv blir 37 milj. kr.

Liksom i tidigare modeller skall näringsbidrag kunna utgå separat. Förmåner som utges på grund av fördyringar inom tjänstgöringen och fria hemresor vid längre sträckor skall behållas ograverade.

Ett dagpenningssystem där den värnpliktige betalar kost och kortare resor själv och där extrainkomsterna påverkar dagpenningens belopp skulle på nivå A kosta 349 milj. kr. och på nivå B 239 milj. kr. mer än dagens system.

Merkostnaderna när de vapenfria tjänstepliktiga är medräknade blir 359 milj.kr på nivå A och 245 milj. kr. på nivå B.

7.5.8 Överväganden

Som framgår av såväl överbefälhavarens tidigare nämnda undersökning som riksförsäkringsverkets studie har många tjänstepliktiga innan de påbörjar sin värnpliktstjänstgöring etablerat sig på arbetsmarknaden. Enligt riksförsäkringsverkets beräkningar har flertalet av de i studien ingående tjänstepliktiga en relativt god inkomst. Man kan då förutsätta att de har gjort ekonomiska åtaganden som är svåra att fullfölja om inkomsten minskar.

Fördelen med ett system enligt sjukpenningmodellen är att den ekonomiska situationen för de tjänstepliktiga i ett sådant system inte skulle väsentligt förändras i jämförelse med förhållandet före inryckningen. Detta gäller främst vid nivå A. Systemet är dessutom lätt att administrera.

Nackdelen med systemet skulle däremot vara att olika ersättning skulle utgå till de tjänstepliktiga med hänsyn till att deras inkomstsituation före tjänstgöringen skiljer sig åt. En sådan skillnad är inte motiverad med hänsyn till värnpliktstjänstgöringen som sådan. Inte heller är skillnaden motiverad med hänsyn till att tjänstgöringstidens längd då inte heller skulle påverka dagersättningens storlek. Ett sådant system förutsätts därför ändå behöva kompletteras med någon form av befattningspenning. Situationen ter sig här annorlunda än för de tjänstepliktiga under repetitions-tjänstgöring beroende på dessas vanligtvis mycket korta tjänstgöringstid och sociala situation.

En stor grupp av tjänstepliktiga som saknar sjukpenninggrundande inkomst kan tidigare ha uppburit studiemedel. En grundnivå på 118 kr. per dag motsvarar 3 587 kr. per månad. Studiemedelsbeloppet var år 1989 5 267 kr. per månad. Maximalt bostadsbidrag för en studiemedelstagare är 400 kr. lägre per månad än för annan ensamstående utan barn. En studiemedelstagare har också kostnader för kursavgifter och litteratur och även andra dagliga kostnader som minskar under värnpliktstiden. Denna skillnad mellan förhållandena under studietiden och under värnpliktstiden räcker ändå inte till för att utjämna skillnaderna mellan studiemedel och dagpenning.

Ett renodlat dagpenningssystem skulle, som framgått av redovisningen tidigare i detta avsnitt, också bli mycket kostsamt. Sådana tjänstepliktiga som inte har någon fastställd sjukpenninggrundande inkomst, eller endast en låg sådan, skulle dessutom kunna komma att behöva ett selektivt stöd motsvarande det som i dag utgår i form av familjebidrag. Erfarenheterna av grundnivån inom dagpenningssystemet för repetitionsutbildade visar detta. För de repetitionsutbildade är det dock fråga om särskild ekonomisk hjälp vid kortare tid och i enstaka situationer. En grundutbildad skulle däremot kunna komma att behöva ekonomisk hjälp under hela tjänstgöringstiden.

Som vi har påpekat tidigare kan också ett medvetet förändrat arbets/inkomstmonster före inryckningen medföra ytterligare kostnader för systemet genom höjda dagersättningsnivåer.

Familjebidragssystemet utgör ett bra komplement till de nuvarande generella ersättningarna och naturaförmånerna. Vi kommer i nästa kapitel att föreslå vissa ändringar i familjebidragslagen som innebär dels en ur rättvisesynpunkt striktare tillämning av lagen, dels en vidgad möjlighet till stöd i särskilda situationer. Vi föreslår dessutom en ändrad administrationsform som bör leda till en mer likformig behandling och som blir betydligt billigare än den nuvarande.

Om dessa ändringar genomförs anser vi inte att administrationen av familjebidragen längre kan anföras som ett motiv för att införa ett dagpenningssystem.

Vår slutsats är att de ökade budgetmedel som ett dagpenningssystem skulle medföra skulle kunna användas på ett betydligt bättre sätt inom det nuvarande värnpliktsförmånssystemet. Kostnaderna för ett modifierat dagpenningssystem på nivå B, vilket är det minst kostsamma dagpenningssystemet,

alternativet, motsvarar ungefär vad det skulle kosta att höja nuvarande dagersättning med 30 kr. per dag. Samtidigt skulle bostadsbidragen vid föräldraböende tas bort. Eftersom det är särskilt dessa bostadsbidrag som vållar administrativt merarbete skulle en stor administrativ vinst kunna göras. Övriga bostadsbidrag skulle kunna utges för bostadskostnader över en viss nivå, f. n. t. ex. 400 kr. Tilläggen till bidragen skulle också tas bort. De tjänstepliktiga skulle med ett sådant system inte heller ha något behov av ersättning för mat under veckohelgerna.

8 Förändringar av förmånerna under grundutbildning

8.1 Inledning

I kapitel 6 har vi analyserat kostnadsutvecklingen under 1980-talet av värnpliktsförmånerna under grundutbildning. Vi kommer i detta kapitel att lägga fram förslag till förändringar i familjebidragslagen, som innebär en enligt vår mening rättvisare fördelning mellan olika grupper av tjänstepliktiga och som också innebär en tydligare lagstiftning. Våra förslag bör dessutom kunna underlätta den överflyttning av administrationen till riksförsäkringsverket och försäkringskassorna som vi föreslår i kapitel 12. En sådan överflyttning är dock inte avhängig av att förslagen om materiella regeländringar genomförs. Våra förslag innebär dessutom att kostnaderna för familjebidragen minskar.

Vi har i kapitel 2 och 3 i korthet redogjort för familjebidragens utveckling och nuvarande regler. I de delar av regelsystemet, i vilka vi föreslår ändringar, kommer vi att närmare att gå in på reglernas innebörd och bakgrund. I övrigt hänvisar vi till vår tidigare redogörelse.

Vi föreslår följande ändringar i familjebidragslagen.

- Bostadsbidrag för en bostad i vilken den tjänstepliktige bor ensam skall, om inte särskilda skäl föreligger, utges endast om den tjänstepliktige haft bostaden i minst tre månader före tidpunkten för tjänstgöringstidens början. En motsvarande kvalifikationstid skall gälla när den tjänstepliktige bor tillsammans med syskon eller kamrat.
- Bostadsbidrag för en bostad i vilken den tjänstepliktige bor ensam skall kunna utges för de sista 30 dagarna före uttryckningen utan att särskilda skäl föreligger.
- Bostadsbidrag till tjänstepliktiga som bor hos sina föräldrar skall, om inte särskilda förhållanden föreligger, kunna utges med högst skillnaden mellan genomsnittskostnaden för bostad för en familj med ett barn och bostad för en familj med två barn. Skillnaden skall beräknas enligt socialstyrelsens/riksförsäkringsverkets normer för skälig bostadskostnad i samband med att underhållsbidrag till barn fastställs. Detta innebär för närvarande ett högsta bostadsbidrag med 600 kr. per månad.
- Beräkningen av bostadskostnaden i övriga fall skall ske med ledning av socialstyrelsens/riksförsäkringsverkets normer för skälig bostadskostnad i samband med att underhållsbidrag till barn bestäms.

- Tillägg till bostadsbidrag skall inte utges till tjänstepliktiga som bor hos sina föräldrar. För andra tjänstepliktiga höjs tillägget från 150 kr. till 250 kr. per månad. Tjänstepliktiga som delar bostad med syskon eller kamrat erhåller dock endast ett halvt tillägg till bostadsbidraget, eller 125 kr. per månad.
- Inkomster som de tjänstepliktiga har av arbete under värnpliktstjänstgöringen skall påverka rätten till familjepenning och bostadsbidrag på samma sätt som makas och barns inkomster.
- Bostadsbidrag skall, om inte särskilda förhållanden föreligger, utges endast för bostad på den ort där den tjänstepliktige är kyrkobokförd.
- Förlängt bostadsbidrag skall kunna utgå även till en tjänstepliktig som avslutar sin tjänstgöring under hyresfri månad.
- Familjebidrag under 50 kr. i månaden skall inte betalas ut.

Om våra förslag genomförs beräknar vi att kostnaderna för familjebidragen minskar med 48,4 milj. kr. i relation till utgifterna för år 1989.

I det avslutande avsnittet i kapitlet tar vi upp frågan om hur kostnader för förmånssystemet kan beräknas i kommande budgetförslag och vilka följder den aviserade skatteomläggningen kan få för förmånernas värde och kostnadsutveckling.

8.2. Länsstyrelsernas synpunkter på regelförändringar

I den enkät till samtliga länsstyrelser som vi gjort, och som vi närmare har redovisat i avsnitt 6.2.2, har några av länsstyrelserna också lämnat synpunkter på tänkbara förändringar i reglerna. Sammanfattningsvis kan följande förslag nämnas.

- En ny bestämmelse bör införas om bostadsinnehav viss tid (2, 3 eller 6 månader) före inryckningen för att ensamboende skall få rätt till bostadsbidrag.
- Man bör vara kyrkobokförd på den aktuella bostadsadressen för att få bostadsbidrag.
- En ändring bör ske av metoden för att fastställa bostadsbidraget vid boende hos föräldrar i villa resp. lägenhet för att få ett utfall som är mer rättvist än det nuvarande. Det har bl. a. hävdats att bidrag vid föräldraboeende i villa skulle "subventionera" en hög bostadsstandard för familjen.
- Ett kostnadstak anknutet till maximerad ytstorlek eller maximerat antal rum bör anges för rätt till bostadsbidrag, när den tjänstepliktige bor tillsammans med föräldrar.
- Större krav bör ställas på den tjänstepliktiges ekonomiska förmåga att betala för sitt boende före tjänstgöringstidens början.
- Bostadsbidrag bör utgå generellt till i vart fall alla dem som visar att de har haft arbetsinkomst eller på annat sätt har kunnat betala för sin bostad.
- Det bör finnas större möjligheter att få bostadsbidrag inför utryckningen.

- Möjligheten att få tillägg till bostadsbidraget när den tjänstepliktige bor tillsammans med föräldrar bör tas bort.
- Kraven bör skärpas när det gäller att styrka uppgifterna i ansökningarna.
- Dagpenning/lön skall utgå med ett sådant belopp att särskilda bidrag som familjebidrag eller utryckningsbidrag inte behövs.

8.3 Bostadsinnehavet

Vi tar i detta avsnitt upp frågor om rätten till bostadsbidrag för bostad i vilken den värnpliktige bor ensam, för bostad som den värnpliktige delar med syskon eller kamrat och för bostad hos föräldrarna.

Bostadsbidrag utges enligt 8 § första stycket familjebidragslagen för kostnad

1. för bostad i vilken en tjänstepliktig bor tillsammans med maka och barn för vilka familjepenning kan utgå eller med enbart sådant barn,
2. för bostad i vilken en tjänstepliktig bor tillsammans med maka i annat fall än som avses i 1.,
3. för bostad i vilken tjänstepliktig bor ensam vid tjänstgöringstidens början,
4. för en tjänstepliktigs bostad i annat fall än som avses i 1–3, om det föreligger särskilda skäl.

Till dem som kan beviljas bostadsbidrag enligt punkten 4 hör

- dels tjänstepliktiga som skaffat bostad under tjänstgöringstiden,
- dels tjänstepliktiga som bor tillsammans med syskon eller kamrat,
- dels tjänstepliktiga som bor tillsammans med sina föräldrar.

8.3.1 Bostad i vilken den tjänstepliktige bor ensam

Som vi tidigare har nämnt slopades fr. o. m. den 1 juli 1982 en bestämmelse om att en ensamstående värnpliktig kunde få bostadsbidrag endast för kostnad för en bostad som han hade haft i sex månader.

Departementschefen anförde i förarbetena (prop. 1981/82: 102, bil. 2) bl. a. följande.

I familjebidragslagens regler för bostadsbidrag till ensamstående värnpliktiga föreskrivs att den värnpliktige vid tidpunkten för tjänstgöringens början skall ha haft bostaden i minst sex månader för att vara berättigad till bostadsbidrag. Undantag från denna regel medges endast om särskilda skäl anses föreligga. Överbefälhavaren har i sin rapport från den värnpliktsekonomiska undersökningen föreslagit att dessa regler ändras. Flertalet remissinstanser har också uttalat sig för detta. Även jag anser att de nuvarande bestämmelserna för bostadsbidrag bör ändras. Jag förordar att en värnpliktig som har egen bostad vid tjänstgöringstidens början skall ha möjlighet att få bostadsbidrag.

Jag vill emellertid samtidigt kraftigt understryka att de vidgade

möjligheterna att få bostadsbidrag inte får medföra att värnpliktiga härigenom skaffar sig bostad enbart för innehav under tjänstgöringstiden eller på annat sätt söker skaffa sig kortsiktig nytta av bostadsbidraget.

Tillämpningen av de ändrade reglerna måste därför följas upp mycket noggrant. Jag utgår från att i första hand försvarets civilförvaltning noga följer utvecklingen och kontinuerligt redovisar erfarenheterna. Självfallet förutsätter jag också att ansökningar om bostadsbidrag prövas lika seriöst som nu.

Om uppföljningen visar en utveckling som inte är förenlig med syftena med de ändrade reglerna, är jag inte främmande för att föreslå regeringen att återkomma till riksdagen med förslag till restriktivare regler för bostadsbidrag.

I fråga om de fall där bostaden hade anskaffats efter inryckningsdagen anförde departementschefen bl. a. följande.

I likhet med vad som gäller f. n. bör det finnas möjlighet att lämna bidrag till kostnaderna för bostad som har anskaffats efter den i lagen angivna tidpunkten. Härför bör liksom hittills krävas särskilda skäl. I fråga om vad som skall utgöra särskilda skäl hänvisar jag till prop. 1977/78: 127 (s. 31). Förutom de särskilda skäl som f. n. gäller anser jag att det också bör vara möjligt att bevilja bostadsbidrag när en värnpliktig t. ex. blir erbjuden bostad på en ort där det råder stor bostadsbrist. Han skall i ett sådant fall inte vara tvungen att avstå från erbjudandet av ekonomiska skäl och därmed riskera att stå utan egen lägenhet för flera år framåt. Särskilda skäl kan också i vissa fall föreligga för officersaspiranter som tjänstgör under lång tid och där det kan anses skäligt att bostad anskaffas under utbildningstiden.

Som särskilt skäl att utge bidrag till bostad som anskaffats under tjänstgöringstiden angavs i proposition 1977/78: 127 att en tjänstepliktig någon tid före tjänstgöringens slut skaffar bostad för att ha någonstans att bo efter utryckningen.

Departementschefen uttalade också i den sistnämnda propositionen att om en tjänstepliktig hade skaffat bostad endast någon kortare tid före tjänstgöringens början borde särskilda skäl föreligga endast om mycket starka sociala skäl talade för det, t. ex. när den tjänstepliktige måste flytta hemifrån eller när bostaden var hans enda riktiga hem i Sverige. I rättspraxis har bostadsbidrag ansetts kunna utgå på grund av särskilda skäl också när en tjänstepliktig skaffat bostaden under tjänstgöringstiden, om han haft mycket starka sociala skäl för att flytta.

Av överbefälhavarens tidigare nämnda undersökning 1986/87 av de värnpliktigas sociala och ekonomiska förhållanden under grundutbildningen framgår bl. a. följande.

De värnpliktiga som hade flyttat hemifrån och fick bostadsbidrag utgjorde vid det andra undersökningstillfället 25 % av samtliga värnpliktiga.

Av de värnpliktiga som hade flyttat hemifrån och fick bostadsbidrag hade

6 % flyttat under värnpliktsperioden,

8 % flyttat under inryckningsmånaden,

- 11 % flyttat 1 till 2 månader före inryckning,
- 16 % flyttat mellan 2 och 6 månader före inryckning,
- 59 % flyttat mer än 6 månader före inryckningen.

Hela 35 % hade alltså flyttat hemifrån under den tid som var "karens-tid" före den 1 juli 1982. Trots att särskilda skäl måste föreligga för att få bostadsbidrag för bostad som anskaffats under tjänstgöringstiden, hade 6 % av dem som fick bostadsbidrag för eget boende flyttat hemifrån under utbildningstiden.

En påtagligt stor grupp värnpliktiga skaffar sålunda bostad kort tid före tjänstgöringstidens början och relativt många värnpliktiga anses faktiskt ha särskilda skäl för att få bostadsbidrag för bostad som de skaffat under tjänstgöringstiden.

Bedömning och förslag

Vi ifrågasätter om det är rimligt att bostadsbidrag utges till så många tjänstepliktiga som skaffar bostad kort tid före inryckningen. Vi har svårt att se att det först inför värnpliktstjänstgöringen, då bostaden i många fall används endast vid helger, finns ett större behov än tidigare att skaffa egen bostad. Vi ifrågasätter också om inte det förhållandet, att man utan egen ekonomisk uppoffring kan få full ersättning för bostadskostnaden under hela tjänstgöringstiden, stimulerar till att skaffa en bostad, egen eller hyrd i andra hand, under denna tid. Behovet av egen bostad torde enligt vår mening för många snarare uppstå först när tjänstgöringstiden närmar sig sitt slut.

Om en kvalifikationstid införs för rätt till bostadsbidrag, utan att de som har särskilda skäl för att ha egen bostad under tjänstgöringstiden drabbas, får den tjänstepliktige större anledning att överväga om bostaden verkligen behövs under tjänstgöringstiden. Han måste ju då själv stå för kostnaderna en viss tid. Efter överväganden har vi funnit att det kan vara lämpligt med en kvalifikationstid på tre månader. Kvar står ändå möjligheten att få bostadsbidrag om det föreligger särskilda skäl att skaffa bostad senare än tre månader före tjänstgöringen. De särskilda skäl som har angivits i tidigare förarbeten och som redovisats tidigare kan fortfarande vara vägledande.

Som kvalifikationstid bör räknas all tid varunder den tjänstepliktige bott i annan bostad än hos föräldrarna. Om han under tremånadersperioden bott någon tid tillsammans med syskon eller kamrat, hustru eller barn eller bytt en bostad som han bott ensam i får även denna tid räknas in i kvalifikationstiden.

Däremot anser vi att man bör kunna lätta på reglerna för rätt till bostadsbidrag för en egen bostad som en tjänstepliktig skaffar inför utryckningen. Vetskapen att man då utan särskilda skäl kan få bostadsbidrag för bostaden bör kunna utgöra ytterligare ett incitament till att vänta med att skaffa egen bostad. Vi anser därför att kravet på särskilda skäl för att få bidrag till den bostadskostnad som belöper på de sista 30 dagarna före utryckningen kan tas bort. Det ligger då nära till hands att endast den som

skaffar bostad under denna tid skall slippa den särskilda prövningen. Den som tidigare har skaffat bostad utan att vara berättigad till bostadsbidrag på grund av att han inte haft särskilda skäl skulle däremot vara avskuren från rätten till bidrag. Detta skulle emellertid få uppenbart orättvisa konsekvenser. Om i övrigt förutsättningarna för rätt till bostadsbidrag är uppfyllda, anser vi därför att en tjänstepliktig skall kunna få bostadsbidrag under 30 dagar före uttryckningen även för en bostad som han har skaffat tidigare, men som då inte ansetts berättiga till bostadsbidrag.

För att uppnå en rättvisare fördelning av bostadsbidragen för de ensam-boende föreslår vi sålunda en ändring i 8 § som innebär att det skall krävas tre månaders bostadsinnehav före tjänstgöringstidens början för att rätt till bostadsbidrag skall föreligga enligt punkt 3. Vidare föreslår vi en ny punkt 4 som innebär att bostadsbidrag kan utges för kostnaden för bostad som en tjänstepliktig har de sista 30 dagarna före uttryckningen. Innehållet i nu gällande punkt 4 förs till en ny punkt 5.

Vi gör följande bedömning av kostnadsförändringarna av förslaget.

Enligt överbefälhavarens undersökning 1986/87 kunde ca 25 % av de värnpliktiga som flyttat hemifrån och fått bostadsbidrag uppskattas ha flyttat från föräldrarna mindre än tre månader före inryckningsdagen. Dessa värnpliktiga skulle med den föreslagna regeländringen ha varit tvungna att redovisa särskilda skäl för att få bostadsbidrag för eget boende. Vissa skulle dock i stället kunnat få bostadsbidrag för del i föräldrarnas bostad om de hade valt att bo kvar.

Av dem som utan regeländring skulle ha flyttat hemifrån under den föreslagna kvalifikationstiden antar vi att högst hälften kan redovisa särskilda skäl. Av de övriga kan ca 25 % antas bli berättigade till bostadsbidrag för bostad hos föräldrarna. Den föreslagna kvalifikationstiden, tillsammans med den motsvarande kvalifikationstid som vi föreslår i avsnitt 8.3.2. beträffande boende med syskon eller kamrat, beräknas härmed medföra en besparing på 19,8 milj. kr. per år.

Omkring 1 500 värnpliktiga kan genom den föreslagna regeländringen bli berättigade till bostadsbidrag 30 dagar före och 30 dagar efter uttryckningen. Detta beräknas medföra en kostnadsökning på knappt 5 milj. kr. per år.

8.3.2 Bostad tillsammans med syskon eller kamrat

För att få bostadsbidrag till en bostad som delas med syskon eller kamrat krävs som nämnts enligt 8 § första stycket punkt 4 att det föreligger särskilda skäl.

Av förarbetena till 1978 års familjebidragslag (prop. 1977/78: 127, specialmotiveringen till 8 §) framgår att ett särskilt skäl var att den tjänstepliktige vid tjänstgöringens början bott tillsammans med syskon eller kamrat sedan minst sex månader. Samma kvalifikationstid skulle således gälla för denna kategori som för värnpliktiga som bodde i egen bostad.

Sexmånadersgränsens slopande för värnpliktiga med egen bostad har i praktiken medfört att det krav på sex månaders boende med syskon och

kamrat före inryckningen som utgjorde ett särskilt skäl för att få bostadsbidrag fallit bort. Har den tjänstepliktige bott med syskon eller kamrat redan före tjänstgöringens början, har bostadsbidrag beviljats om i övrigt de allmänna förutsättningarna för att få bidraget varit uppfyllda.

De särskilda skäl för att få bostadsbidrag som en värnpliktig, som skaffar egen bostad efter tjänstgöringens början, kan åberopa kan i praxis också åberopas av en värnpliktig som först under denna tid bor tillsammans med syskon eller kamrat.

Bedömning och förslag

Om vårt förslag att en ensamboende skall ha innehaft sin bostad i tre månader före tjänstgöringens början för att få bostadsbidrag genomförs, föreslår vi att ett motsvarande tidskrav bör finnas för att bevilja bostadsbidrag vid boende med syskon och kamrat. Tidskravet bör inte längre rubriceras som ett särskilt skäl, varför ensamboende tjänstepliktiga och tjänstepliktiga som bor tillsammans med syskon eller kamrat bör jämföras även i lagtekniskt hänseende. Bestämmelserna härom kan införas i 8 § första stycket punkt 3 familjebidragslagen.

8.3.3 Bostad hos föräldrar

Även rätten till bostadsbidrag, när en tjänstepliktig bor tillsammans med föräldrarna och har kostnad för detta boende, är enligt 8 § första stycket punkt 4 familjebidragslagen avhängig av att särskilda skäl för att få bostadsbidrag föreligger.

Av överbefälhavarens undersökning om de värnpliktigas ekonomiska förhållanden 1986/87 framgår att vid det första enkättilfället i samband med inryckningen bodde 72 % i föräldrahemmet. I denna grupp uppgav drygt 40 % att de betalade för sitt boende. Knappt 20 % av de föräldrabodande uppbar bostadsbidrag. Vid enkäten i slutet av tjänstgöringsperioden bodde ungefärligen lika många kvar i föräldrahemmet, men endast 20 % betalade då för sitt boende. Vad som är anmärkningsvärt är att vid den första enkäten uppgav drygt 30 % av dem som fick bostadsbidrag för att de bodde i föräldrahemmet att de inte betalade för sitt boende och att denna siffra steg till närmare 60 % vid den senare enkäten. Dessa 60 % representerade 20 % av samtliga värnpliktiga som fick bostadsbidrag.

Endast 40 % av dem som fick bostadsbidrag när de bodde i föräldrahemmet uppfyllde således enligt egna uppgifter det grundläggande kravet för att få bidrag, nämligen att de hade en utgift för bostaden. Detta är en oacceptabelt hög felprocent och den gör att bidragets konstruktion och berättigande i sin nuvarande form starkt måste ifrågasättas vid föräldrabodande.

Det är svårt att med säkerhet ange hur stor kostnadsökning dessa felaktigt utgivna bostadsbidrag medför. Även om vi räknar med att flertalet sådana bostadsbidrag ligger under genomsnittskostnaden för bostadsbi-

drag i föräldrahemmet kan merkostnaden röra sig om kanske så mycket som 28 milj. kr.

Om en tjänstepliktig uppger i sin ansökan att han betalar till sina föräldrar för sitt boende hos dem, är det svårt för den utbetalande myndigheten att ifrågasätta detta eller kontrollera uppgiftens riktighet. Den kontroll som kan göras är, att man undersöker om den tjänstepliktige haft förmåga att betala för boendet. Detta kan ske genom att man ser på den sjukpenninggrundande inkomsten eller taxeringen, eller på om han uppburit studiemedel, utbildningsbidrag, arbetslöshetsersättning m. m. i en omfattning som gör det sannolikt att han kunnat betala föräldrarna för sitt boende. Vi kan inte finna någon annan metod för att undvika att felaktiga bidrag utgår i dessa fall. Däremot kommer vi i kapitel 12 att föreslå vissa förfaranderegler vid administrationen som bör kunna bidra till att den tjänstepliktige inser vikten av att han lämnar korrekta uppgifter i sin ansökan och uppfyller sin skyldighet att anmäla när förhållandena ändras. Det kan också vara lämpligt att föräldrarna som hyresvärdar på ansökningsblanketten bekräftar den tjänstepliktiges uppgifter om vilken hyra han betalar till dem.

Utöver det nämnda grundläggande kravet att den tjänstepliktige skall ha en kostnad för bostaden för att få bidrag krävs också som nämnts enligt 8 § första stycket punkt 4 familjebidragslagen att det föreligger särskilda skäl för att bidrag skall kunna utges. Dessa skäl är relaterade till föräldrarnas förmåga att, utan ersättning från den tjänstepliktige, själva kunna betala för bostaden.

I förarbetena till 1978 års familjebidragslag (prop. 1977/78: 127) angavs i specialmotiveringen till denna bestämmelse bl. a. att det i sådana fall skall anses föreligga särskilda skäl om det är uppenbart att föräldrarna på grund av att den tjänstepliktige bor hos dem har en större lägenhet än de annars skulle haft råd med.

För att kunna göra en sådan skälighetsbedömning har de rättstillämnande myndigheterna ansett att de måste räkna ut hur hög bostadskostnad föräldrarna kan svara för. Tillsynsmyndigheten har anvisat vissa schabloner för denna uträkning. Dessa innebär följande.

- Bostadsbidragets storlek beräknas med utgångspunkt i föräldrarnas och eventuella syskons inkomster och hela den faktiska hyreskostnaden.
- Den tjänstepliktiges syskon skall anses vara minderåriga om de inte har fyllt 18 år den 1 januari det år tjänstgöringen börjar.
- Innan nämnden bestämmer bostadsbidragets storlek skall nämnden fastställa föräldrarnas andel i bostadskostnaden. Nämnden bör använda följande procentsatser vid beräkningen:

22 % av föräldrarnas gemensamma bruttoinkomst per månad	när båda föräldrarna har inkomst och inga minderåriga syskon bor hemma
20 % av föräldrarnas bruttoinkomst per månad	när den tjänstepliktige bor tillsammans med en förälder eller bara en av dem har inkomst och inga minderåriga syskon bor hemma

18 % av förälderns/föräldrarnas bruttoinkomst per månad	när ett minderårigt syskon bor hemma
14 % av förälderns/föräldrarnas bruttoinkomst per månad	när två minderåriga syskon bor hemma
12 % av förälderns/föräldrarnas bruttoinkomst per månad	när tre eller flera minderåriga syskon bor hemma.

Bidragsförskott, underhållsbidrag eller barnpension till minderåriga syskon skall läggas till föräldrarnas inkomst vid beräkning av deras andel i bostadskostnaden. Har syskonet egna inkomster av arbete eller ränteinkomster fastställs föräldrarnas andel som om det inte bodde hemma. Vid beräkningen av bostadsbidraget skall syskonet svara för sin andel av utrymmet för bostadsbidrag sedan föräldrarnas andel räknats bort.

I stort sett har metoden godtagits vid besvär till kammarrätterna. I vissa mål har även andra omständigheter vägts in (redovisning av tidigare praxis, se Lavin, Familjebidrag; jfr t. ex. domar av kammarrätten i Göteborg i mål 6245—1987, 6376—1987 och 6601—1987). Även regeringsrätten tycks ha accepterat beräkningssättet i vissa mål, se RegR 1368—1980 och 1480—1988.

Det förhållandet att 60 % av de utgivna bostadsbidragen, i vart fall vid tjänstgöringstidens slut, inte tjänade sitt syfte att täcka den del av bostadskostnaden som föräldrarna eljest inte skulle ha haft råd med gör att man även måste ifrågasätta om den beräkningsmetod som används är riktig. Föräldrarna har ju i dessa fall själva ansett sig ha råd att betala hela bostadskostnaden eftersom de avstått från att ta emot den tjänstepliktiges bostadsbidrag.

Vi vill också peka på en annan effekt av beräkningsmetoden som gör att den kan ifrågasättas. Bidraget syftar som nämnts till att täcka den tjänstepliktiges andel av bostadskostnaden i hemmet. Beräkningsmetoden medför emellertid att bostadsbidraget indirekt mer eller mindre subventionerar den övriga familjens bostadskostnader beroende på familjestorlek. Har två förvärsarbetande föräldrar inget minderårigt barn i hemmet anses deras andel i bostadskostnaden vara 22 % av inkomsten. Har de däremot tre minderåriga barn anses andelen vara 12 % av inkomsten. Ju mer trångbodd familjen är ju större andel av bostadskostnaden täcks av den tjänstepliktiges bostadsbidrag, trots att den del av bostaden som han kan disponera sannolikt blir mindre.

Utredningen har av flera handläggare av familjebidragen informerats om att den nuvarande beräkningsmetoden medför icke önskvärda konsekvenser. En tjänstepliktig som bott med en förälder med låga inkomster och med låg hyra, men som delat kostnaden med föräldern, kan ha svårt att få bostadsbidrag medan ett högt bostadsbidrag kan utgå till en tjänstepliktig som bor hos föräldrar med höga inkomster och höga bostadskostnader för villaboende.

Bedömning och förslag

Det skulle i och för sig vara önskvärt att alla tjänstepliktiga som bor hos sina föräldrar kunde erhålla ett skäligt belopp för detta. De nuvarande bestämmelserna medför uppenbarligen i praktiken att många tjänstepliktiga utan behov av bostadsstöd får ett bostadsbidrag som de kan behålla för egen konsumtion. Man kan i och för sig också ställa frågan om det är rimligt att behålla den administrativt betungande prövningen av föräldrarnas sociala och ekonomiska situation. Föräldrarnas underhållsskyldighet upphör när deras barn fyller 18 år. Om barnet då går i skolan eller upptar en tidigare avbruten skolgång innan det fyller 19 år, är föräldrarna underhållsskyldiga intill dess barnet fyller 21 år så länge skolgången pågår. Det torde därför finnas få fall där föräldrarna är underhållsskyldiga under tiden för värnpliktstjänstgöringen. Ett generellt bidrag på t. ex. 600 kr. per månad till alla värnpliktiga som bor hos föräldrarna skulle dock medföra en kostnadsökning jämfört med dagens system med drygt 110 milj. kr. per år. Enbart ett slopande av prövningen av föräldrarnas inkomst inom nuvarande system i kombination med en sänkning av maximibeloppet till 600 kr. per månad skulle kosta ca 39 milj. kr. per år. Vi har därför funnit att en ändring av bestämmelserna som innebär att alla får ett lika stort skäligt belopp vid föräldraboende oavsett om de betalar hyra inte bör genomföras inom nuvarande kostnadsramar för familjebidrag. Inte heller bör en ändring genomföras som innebär att prövningen av föräldraekonomin slopas i de fall den tjänstepliktige erlägger hyra till föräldrarna.

Det bostadsbidrag som för närvarande högst kan utgå när en tjänstepliktig bor hos sina föräldrar beräknas efter normalhyran för ett rum och kök i nyproducerade lägenheter i allmännyttan på orten. För Storstockholms del var denna normalhyra 1 800 kr. per månad för 1988/89. Till detta belopp kommer ett tillägg till bostadsbidraget på 150 kr. Vi ifrågasätter om inte 1 950 kr. är ett alltför högt tak för bostadsstöd vid föräldraboende. Man kan normalt utgå från att föräldrarnas extra kostnad för den tjänstepliktiges andel av bostaden motsvarar kostnaden för ett rum. Kostnaden för kök och övriga gemensamma utrymmen har föräldrarna ändå. Vi förslår att även kostnaden för det rum som den tjänstepliktige kan anses disponera skall beräknas med ledning av de normer för beräkning av underhållsskyldighet mot barn, som under avsnitt 8.4 förslås utgöra grund för beräkning av bostadskostnaden i övriga boendefall. Därvid kan skillnaden mellan genomsnittskostnaden för bostad för hushåll med ett barn och hushåll med två barn anses utgöra en skälig kostnad för boende hos föräldrar. Detta innebär för år 1989 att ett bostadsbidrag om högst 600 kr. i månaden skulle kunna utges. Samma belopp erhåller man vid en jämförande beräkning med utgångspunkt i den gällande normalhyran i Stockholms kommun. Som ytterligare jämförelse kan nämnas att Svenska sparbanksföreningen beräknat kostnaderna för ett rum i föräldrahemmet år 1989 till 485 kronor vid bedömningen av vad ett barn bör betala till föräldrarna.

Vårt förslag ovan kommer enligt vår uppfattning att begränsa de mest stötande effekterna av de svårigheter som finns att kontrollera att den värnpliktige verkligen betalar för sitt boende. Vidare begränsas de disku-

tabla effekterna av den nuvarande metoden för att fastställa föräldrarnas förmåga att betala familjens bostadskostnader.

I vissa situationer kan den beräkningsmetod vi förordat ge ett resultat som är mindre tillfredsställande. Vi avser närmast situationer där det är uppenbart att den tjänstepliktige har en starkare anknytning till föräldrahemmet än som är normalt och där föräldrahemmet kan förväntas bli hans permanenta hem för en överskådlig framtid. Han kanske bor kvar där för att ta hand om en sjuk förälder som är beroende av honom eller för att han driver rörelse tillsammans med någon av föräldrarna i fastigheten. Han kanske bor tillsammans med någon av föräldrarna sedan den andre avlidit, och det är underförstått att han skall överta bostaden själv i framtiden. Visar han då att han delar bostadskostnaden med förälder, bör han kunna få högsta godtagbara bostadskostnad beräknad på samma sätt som när han delar bostaden med en annan person.

Vi har erfårit att det förekommer att en tjänstepliktig för att få högre bostadsbidrag ändrar boendeförhållandet när han bor hos föräldrarna genom att bli part i hyresförhållandet. Om en tjänstepliktig företer ett nytt kontrakt som innebär att han också blivit hyresgäst tillsammans med någon förälder, bör detta vara ett exempel på när bostadsbidrag inte skall beviljas enligt andra förutsättningar än de som gällde innan det nya kontraktet kom till.

Med ledning av överbefälhavarens rapport beräknar vi att ca 6 300 tjänstepliktiga bor hos sina föräldrar och har bostadsbidrag. I genomsnitt kan de uppskattningsvis beräknas erhålla bostadsbidrag med ca 1 150 kr. per månad. De flesta bör då i dag få ett bidrag som överstiger 600 kr. per månad.

Vi beräknar att den maximering av bostadsbidraget till kostnaden för ett rum vid föräldraboende som vi föreslagit innebär en kostnadsbesparing för familjebidragen med minst 34,4 milj. kr. per år.

8.4 Beräkningen av bostadskostnad

Beräkningen av bostadskostnaden görs i dag med utgångspunkt i en av kommunerna fastställd normalhyra för viss lägenhetsstorlek. Bostadens storlek anges i 10 § familjebidragslagen. Vad som är att anse som normal hyra regleras i 4 a § familjebidragsförordningen.

Högsta antal rum i bostaden som kan ligga till grund för kostnadsberäkningen har i normalfallet ökat från ursprungligen mellan ett och tre rum och kök beroende på familjesammansättningen till i dag mellan två och fyra rum och kök. Högre bostadskostnad kan liksom tidigare läggas till grund för beräkningen om särskilda skäl föreligger.

Bostadsbidraget till de tjänstepliktiga som har skaffat bostad under tjänstgöringen eller som bor tillsammans med syskon eller kamrat beräknas till högst den tjänstepliktiges andel i bostadskostnaden. Högst normalhyran för ett rum och kök får i dessa fall läggas till grund för beräkningen av bostadskostnaden. Även i fråga om dessa tjänstepliktiga kan en högre bostadskostnad läggas till grund för beräkningen, om det föreligger särskilda skäl.

I proposition 1977/78:127 anfördes bl. a. följande.

Bara om särskilda skäl föreligger får till grund för beräkningen av bostadsbidrag läggas högre bostadskostnad än som svarar mot normal hyra på orten för lägenhet av särskilt angiven storlek. Särskilda skäl kan vara att behov av särskilt stor eller särskilt utrustad bostad föreligger. En familj med fler än två barn får exempelvis anses ha behov av lägenhet med fler än tre rum. Däremot kan särskilda skäl normalt inte anses föreligga om den tjänstepliktige har valt ett särskilt dyrbart bostadsalternativ. Särskilda skäl bör i regel inte föreligga om möjlighet att få statskommunalt bostadsbidrag eller att hyra ut del av bostaden inte tillvaratas. Om tjänstgöringstiden avses bli kortvarig, bör dock särskilda skäl anses föreligga eftersom det då inte kan begäras att den tjänstepliktige vidtar särskilda åtgärder för att nedbringa sina bostadskostnader.

I proposition 1982/83:115 om förbättrade förmåner åt värnpliktiga m. fl. uttalade departementschefen att exemplifieringen av särskilda skäl i proposition 1977/78:127 inte avsåg att vara uttömmande. Som ytterligare exempel kunde nämnas att en ensamstående tjänstepliktig kunde ha behov av en större lägenhet på grund av att han hade umgängesrätt med eller delad vårdnad av barn.

När högsta bostadsstorlek för en värnpliktig som bor ensam ändrades från ett rum och kök till två rum och kök, motiverades detta (prop. 1985/86:100, bil. 6) med att det kunde leda till orimliga konsekvenser för ensamstående värnpliktiga att bostadsbidrag för större lägenhet än ett rum och kök endast kunde utgå om särskilda skäl förelåg.

I försvarets civilförvaltnings handbok har som skäl för avsteg från normalhyran angetts bl. a. att, om en tjänstepliktig visar att det inte byggs tvårumslägenheter på orten, det kan vara ett skäl att anse att det är normal hyra för "nästa" lägenhetsstorlek som skall begränsa bidraget. Civilförvaltningen anger vidare att den faktiska hyran får läggas till grund för beräkningen, om en familj har mer än två barn. Civilförvaltningen anser också som tidigare nämnts att bostadsbidrag kan beviljas för en kostnad som motsvarar högst två rum och kök, om en tjänstepliktig anses berättigad till bostadsbidrag för en bostad som han skaffar under tjänstgöringstiden och bor ensam i.

Utredningen har också erfarit att försvarets civilförvaltning generellt ger bostadsbidrag för ytterligare ett rum mer än normalt, när den tjänstepliktige bor i villa. Detta motiveras av att det i de flesta fall är dyrare att bo i villa än på annat sätt.

Bedömning och förslag

Beräkningen av bostadskostnaden, så som den har utvecklats, kan i många fall medföra tillämpningssvårigheter. Det gäller främst vid boende i villa. Mot bakgrund härav, och också med hänsyn till att utredningen i kapitel 12 föreslår en ändrad administrationsform, finns det anledning att ifrågasätta om den nuvarande formen för beräkning av bostadskostnaden skall

finnas kvar. Om kommunerna inte längre skall handlägga familjebidragen saknas det grund för att ålägga dem att fastställa normalhyra.

Det är då naturligt att pröva om det finns möjlighet att använda ett redan befintligt system för att beräkna bostadskostnaden. Systemet bör vara så utformat att det utan större svårigheter kan användas av de tillämpande myndigheterna.

Enligt lagen (1988: 786) om bostadsbidrag är bostadsbidraget inkomstprövat och anknutet till bostadskostnaden. För barnfamiljer bestäms bostadskostnadsgränserna enligt huvudregeln med utgångspunkt i dels antalet barn i familjen, dels bostadskostnadens storlek. När det gäller hushåll utan barn bestäms bostadskostnadsgränserna enligt huvudregeln med utgångspunkt i bostadskostnaden mellan ett fastställt lägre och ett fastställt högre belopp.

Bostadsbidraget enligt bostadsbidragslagen är ett ekonomiskt stöd med bostadspolitisk utformning. Bostadsbidraget enligt familjebidragslagen har liksom övriga familjebidrag tillkommit för att under de tjänstepliktigas tjänstgöring garantera dem och deras anhöriga en skälig levnadsstandard. Det får därför anses mindre lämpligt att tillämpa samma regelsystem i dessa båda lagar.

Det inkomstprövade bostadsstöd som utgår enligt lagen (1962: 392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension är avsett som ett tillägg till pensionen till de pensionärer som har låga inkomster. Bostadstillägget utges av kommunen och utgår enligt de grunder som kommunen bestämmer, dock lägst med ett belopp som motsvarar den del av bostadskostnaden som skall täckas av bostadsbidrag för att statsbidrag skall lämnas. Statsbidrag lämnas om bostadstilläggen enligt kommunens grunder täcker viss del av bostadskostnaden inom en lägre och en högre beloppsgräns.

Inte heller detta system kan, med hänsyn till syftet med stödet, anses lämpligt som mönster för regleringen av bostadskostnaden i ärenden om bostadsbidrag enligt familjebidragslagen. Det förhållandet att försäkringskassorna handlägger ärenden om kommunalt bostadstillägg och har vana vid tillämpningen av reglerna för dessa ändrar inte denna uppfattning.

Vi skall slutligen diskutera ytterligare en befintlig metod att fastställa bostadskostnaden. Enligt 7 kap. 3 § föräldrabalken får, i samband med att underhållsbidrag till barn bestäms, en underhållsskyldig förbehålla sig ett belopp för eget underhåll. I paragrafens andra stycke anges att bostadskostnaden då skall beräknas efter vad som är skäligt. Socialstyrelsen har i samråd med riksförsäkringsverket i allmänna råd angett hur skälig bostadskostnad skall bedömas. Socialstyrelsen och riksförsäkringsverket meddelar också regelbundet, med ledning av uppgifter från statistiska centralbyrån, normer för bedömningen av skälig bostadskostnad. Normen utgår från en hushållsstorlek som varierar från 1–2 vuxna upp till 1–2 vuxna och 3 barn. Om det i hushållet ingår mer än tre barn kan det enligt de allmänna råden vara lämpligt att per barn lägga till den merkostnad som finns mellan hushåll som har ett respektive två barn.

Många kommuner omprövar inte kontinuerligt vad som skall anses vara

normalhyra för nyproducerade lägenheter. En tillämpning av den ovan beskrivna normen för skälighetsbostadskostnad skulle medföra att tjänstepliktiga kan få ett bostadsbidrag anpassat till normer som omprövas minst en gång om året.

Den genomsnittliga bostadskostnaden för månad enligt överbefälhavarens undersökning av förhållandena 1986/87 var för en ensamstående ca 1 120 kr., för gifta/samboende ca 1 840 kr. och för samtliga värnpliktiga 1 200 kr.

Följande normalhyra till grund för bostadsbidrag enligt familjebidragslagen gällde för Stockholm 1988/89 (beloppen var oförändrade sedan den 1 april 1987):

- 1 rum och kök 1 800 kr./mån — (del i) bostad i annat fall än nedan
- 2 rum och kök 2 300 kr./mån — ensamboende med bostad före inryckningen
- 3 rum och kök 2 900 kr./mån — boende med maka/sambo
- 4 rum och kök 3 300 kr./mån — boende med maka och/eller barn

Som vi har nämnt tidigare i detta kapitel anser försvarets civilförvaltning att den faktiska hyran får läggas till grund för beräkningen av bostadskostnaden om en familj har mer än två barn, och att kostnaden för två rum och kök kan ligga till grund för beräkningen om en tjänstepliktig skaffar bostad under tjänstgöringen. Civilförvaltningen anser också att bostadsbidrag vid villaboende generellt bör utgå för ytterligare ett rum än normalt.

Enligt socialstyrelsens/riksförsäkringsverkets norm för 1988/89 avseende högsta godtagbara kostnad varierar kostnaden mellan lägst 2 350 kr. och högst 4 650 kr. beroende på hushållsstorlek och bostadsort.

Följande tabell för *Storstockholm* är hämtad från socialstyrelsens/riksförsäkringsverkets normer för bostadskostnaderna 1988/89 (meddelade den 1 september 1988). (Nya normer gäller fr. o. m. den 20 oktober 1989.)

	Genomsnittskostnad 1988/89	Högsta godtagbara kostnad 1988/89
1-2 vuxna	1 725 kr./mån	2 550 kr./mån
1-2 vuxna + 1 barn	2 250 "	3 050 "
1-2 vuxna + 2 barn	2 850 "	3 700 "
1-2 vuxna + 3 barn	3 725 "	4 500 "

Vuxna med egen inkomst som delar lägenhet antas som regel dela även på kostnaden.

Siffrorna är inte helt jämförbara på grund av att socialstyrelsens/riksförsäkringsverkets normer fastställts ca ett och ett halvt år efter Stockholms kommuns normer. Man torde därför fortsättningsvis när kommunens normer anpassats till dagens hyreskostnader inte behöva räkna med några större skillnader i bidragsbeloppen om socialstyrelsens/riksförsäkringsverkets norm skulle ligga till grund för beräkningen av dessa. För en tjänstepliktig med egen bostad blir, vid en jämförelse mellan nu gällande två

normsystem, högsta godtagbara kostnad enligt socialstyrelsens/riksförsäkringsverkets normer något högre än enligt Stockholms kommuns normer, medan den för en boende med annan vuxen blir lägre. Högsta godtagbara kostnad för den som bor med maka och ett barn blir lägre än enligt kommunens normer, medan den blir högre för den som bor med maka och två barn. En tjänstepliktig som bor tillsammans med enbart ett barn skulle få lägre bidrag än enligt kommunnormerna. I fråga om de tjänstepliktiga som bor tillsammans med maka och fler än två barn är jämförelserna svåra att göra eftersom dessa enligt nu gällande regler får bostadsbidrag beräknat efter den faktiska hyran.

Vi anser att dessa socialstyrelsens/riksförsäkringsverkets normer, som mer är anpassade efter bostadskostnaden än till vilket antal rum bostadsytan delats upp i, ger ett rättvisare utfall än de normer som kommunerna fastställer inom ramen för familjebidragssystemet. Vi föreslår att ledning hämtas i socialstyrelsens och riks-försäkringsverkets normer och riktlinjer för att fastställa skälig bostadskostnad. Med hänsyn till att försäkringskassorna vid handläggningen av bidragsförskott skall beakta hur underhållsbidrag fastställs, är kassatjänstemännen insatta i denna metod. Det bör vara en fördel att kassatjänstemännen vid en handläggning av ärenden om bostadsbidrag enligt familjebidragslagen kan beräkna bostadskostnaden på samma sätt.

Vi beräknar inte att någon nämnvärd kostnadsändring kan uppkomma genom vårt förslag.

De närmare bestämmelserna om hur bostadskostnaden skall beräknas meddelas lämpligast i form av verkställighetsföreskrifter. Det kan då vara tillräckligt att i lagtexten ange att bostadsbidrag skall beräknas till högst bostadskostnaden om den är skälig. Genom en sådan formulering ges också utrymme för att frångå den beloppsbestämda normen om det föreligger särskilda skäl.

Vid bedömningen av skälig bostadskostnad har socialstyrelsen i Allmänna råd (1989:6) angett bl. a. följande.

Huvudregeln är att gifta och samboende vuxna i princip bör svara för halva bostadskostnaden var. Om den bidragsskyldiges maka eller sambo, med vilken han eller hon har gemensamt barn, saknar eller har låg inkomst kan hänsyn tas till detta vid beräkningen av förbehållsbeloppet. När den bidragsskyldige är samboende med någon och de inte har gemensamma barn skall dock hänsyn inte tas till merkostnaden för sambon eller dennes eventuella barn.

Om det är klarlagt att kostnaden för en villafastighet överstiger högsta godtagbara kostnad enligt tabell, behöver någon beräkning av hyreskostnaden inte göras, utan beloppet i tabellen kan användas direkt. För den som har fri bostad skall bostadskostnaden värderas enligt de regler som gäller vid taxering till statlig inkomstskatt. När det gäller en bidragsskyldig förälder med umgänge med barn måste hänsyn tas till hur ofta föräldrar och barn träffas. Om barnen ofta bor hos den bidragsskyldige skall denne kunna få förbehålla sig en kostnad för bostad som ger barnen godtagbart utrymme. Socialstyrelsen har angett följande "tumregel". Ett umgänges-

barn bör inte få påverka bostadens storlek, medan två eller tre umgängesbarn räknas som ett barn som ingår i hushållet. Fyra umgängesbarn räknas som två barn som ingår i hushållet, osv.

Om det visar sig att en kommun har bostadskostnader som avsevärt skiljer sig från de kostnader som anges i tabellen som högsta godtagbara kostnad, bör en justering göras till en tabell som är bättre anpassad till kostnadsläget på orten.

Skälig anledning att godta en bostadskostnad som överstiger den kostnad som anges i tabell är, enligt socialstyrelsens mening, svårigheter att få tag i en bostad till skälig kostnad på orten. Handikapp av olika slag kan vara en annan anledning.

8.5 Tillägg till bostadsbidraget

Till den som beviljas bostadsbidrag utges ett tillägg med 150 kr. per månad. Tillägget utgår dock inte i de fall familjepenning beviljats. Ett undantag är dock om familjepenning utgår för barn som den tjänstepliktige inte bor med varaktigt eller för franskild maka.

Med anledning av den undersökning av de värnpliktigas ekonomiska och sociala situation som redovisades i mars 1981 lämnade överbefälhavaren i maj samma år en kommentar och analys (Värnpliktigas sociala och ekonomiska situation, 3) med bl. a. vissa förslag till ändringar i familjebidragssystemet.

Under rubriken Särskild ekonomisk hjälp till värnpliktiga uppgavs att bidrag ofta söktes till hemförsäkring, elkostnader och telefonavgifter. Sådana till bostaden direkt kopplade kostnader borde bakas in i familjebidraget. För gifta och sambor som inte enbart uppbar bostadsbidrag avsågs familjepenningen täcka sådana kostnader. För de ca 13 % ensamboende värnpliktiga samt för gifta/sammanboende som endast uppbar bostadsbidrag fanns det inget utrymme för dessa kostnader i de utgående bidragen.

Om kostnaderna skulle täckas av bidrag beräknades utgifterna för bidragen till 2 milj. kr. Omkring hälften av kostnaderna täcktes redan av den särskilda ekonomiska hjälp som utgick.

1982 års värnpliktsförmånskommitté tog upp frågan i betänkandet (Ds Fö 1982:4) Förmåner till värnpliktiga m. fl. under grundutbildning. Kommittén pekade på att bidrag enligt förordningen (FFS 1979:31) om särskild ekonomisk hjälp till värnpliktiga i praktiken hade utnyttjats till bidrag till elräkningar, telefonräkningar o. d. Det saknades formell grund för detta. Enligt kommittén var det rimligt att ett tillägg till bostadsbidraget infördes för att ersätta rörliga kostnader för hushållsel, den fasta avgiften för telefonabonnemang och hemförsäkring av lösöre intill ett visst värde. Beträffande frågan om i vilka fall tillägget skulle utgå anförde kommittén bl. a. följande. Tillägget borde utgå till ensamstående värnpliktiga som uppbar bostadsbidrag, dvs. de som bodde ensamma och de som delade bostad med syskon eller kamrat. Rent principiellt borde däremot tillägget inte utgå till värnpliktiga som bodde tillsammans med sina föräldrar av det skälet att föräldrar inte ansågs beroende av sina barns inkomster för sin

försörjning. I kamratfallet borde bidrag utgå för den värnpliktiges andel i kostnaden. En sådan lösning kunde dock medföra en alltför omfattande administration. Kommittén föreslog därför att tillägg skulle utgå generellt även i dessa fall.

Vid remissbehandlingen av kommitténs betänkande biträdades förslaget om ett tillägg till bostadsbidraget av överbefälhavaren och försvarets civilförvaltning. Riksrevisionsverket avstyrkte däremot att en ny bidragsform infördes. Förslaget skulle enligt verkets mening ytterligare fördyra och komplicera förmånssystemets administration. Kringkostnaderna för boendet borde täckas av den tjänstepliktiges dagersättning.

Departementschefen anförde i proposition 1982/83:115 om förbättrade förmåner åt värnpliktiga m. fl. bl. a. att tillägget borde utgå till alla tjänstepliktiga som uppbär bostadsbidrag med undantag av dem som hade beviljats familjepenning. Administrationen av det föreslagna tillägget skulle då inte bli onödigt krånglig. Någon särskild avräkningsregel föreslogs inte för bidraget. Om det var uppenbart att behov av bidraget inte förelåg kunde dock enligt departementschefen 1 § familjebidragslagen tillämpas.

I den nämnda paragrafens andra stycke anges att även om villkoren för rätt till familjebidrag är uppfyllda, får den myndighet som beslutar om bidraget bestämma att det icke skall utgå om det är uppenbart att behov av bidraget inte föreligger.

Bestämmelsen om tillägg till bostadsbidraget trädde i kraft den 1 juli 1983 i enlighet med förslaget i propositionen. Efter en ändring den 1 juli 1986 kan tillägg till bostadsbidraget även utges till en tjänstepliktig som uppbär familjepenning för barn som han inte bor tillsammans med eller för franskild maka. I motiven (prop. 1985/86:100, bil. 6) anfördes som skäl härför att en tjänstepliktig, som uppbär familjepenning i sådana fall, inte får sina kringkostnader till följd av bostadsinnehavet täckta genom familjepenningen.

Bedömning och förslag

I och med att det i reglerna om tillägg till bostadsbidraget fr. o. m. 1 juli 1986 har införts moment som medför undantag från den generella regeln, har det ursprungliga motivet för ett generellt tillägg tunnats ut, nämligen att administrationen inte skulle belastas. Eftersom en prövning av rätten till bostadsbidrag ändå måste göras, bör det inte medföra några större svårigheter att samtidigt beakta frågan om tillägg.

När kostnaderna för tillägget år 1981 beräknades till 2 milj. kr. var det naturligt att ta hänsyn till effekterna på administrationen. Budgetåret 1988/89 beräknades tilläggen kosta 20,6 milj. kr. Det finns då anledning att ifrågasätta om inte tillägget bör regleras i likhet med vad 1982 års värnpliktsförmånskommitté ursprungligen ansåg som lämpligt. Tillägget skulle då inte utges till sådana tjänstepliktiga som bor hos föräldrarna.

Vi förordar en sådan lösning. Det tillägg som utges till tjänstepliktiga som bor tillsammans med syskon eller kamrat bör bestämmas till halva det belopp som utges till övriga ensamstående. En större differentiering av

tillägget är enligt vår uppfattning inte motiverad. Detta innebär att i de fall bostadskostnaden delas med make kan liksom hittills helt tillägg utges.

Samtidigt föreslår vi att tilläggets totalbelopp höjs med 100 kr. till 250 kr per månad. Anledningen till förslaget är främst den kostnadsökning som har skett sedan den senaste höjningen av tillägget. Kvartalsavgiften för privattelefon år 1990 är 187 kr. i Stockholm, Göteborg och Malmö med omgivningar och 178 kr. i övriga landet. Enligt konsumentverkets kostnadsberäkningar för år 1989 är månadskostnaden 100 kr. för hushållsel för en person och 40 kr. för hemförsäkring. Det bör dock påpekas att kostnaden för hemförsäkringen varierar kraftigt mellan storstadsområdena och övriga landet. På grund härav och då eget boende även i övrigt medför smärre kostnader som inte täcks av bostadsbidraget kan det enligt vår mening vara rimligt att tillägget utges med 250 kr.

Det slopade tillägget vid föräldraboende medför en besparing på 9,4 milj. kr. per år. Höjningen av tilläggets belopp och halveringen av tilläggen vid boende med syskon eller kamrat beräknas medföra en nettokostnadsökning om 9,7 milj. kr.

8.6 Behovsprövningen

I motiven till 1978 års familjebidragslag (prop. 1977/78:127) anförde föredragande statsrådet bl. a.:

Som jag tidigare har nämnt är den värnpliktiges rätt till familjebidrag förbunden med villkoret, att det skall föreligga behov av bidrag. Behovsprövningen, som till sin karaktär närmast är en inkomstprövning, är i nuvarande system av två slag: normerad behovsprövning och fri behovsprövning.

Oavsett vilken behovsprövning som tillämpas bortses i nuvarande system helt från de ersättningar och förmåner som utgår till den värnpliktige med anledning av hans tjänstgöring. Vidare bortses från inkomster som den värnpliktige erhåller genom arbete på fritid under tjänstgöringen eller under övningsuppehåll.

I enlighet med de riktlinjer som tidigare har godtagits av riksdagen föreslår arbetsgruppen att nuvarande behovsprövningsregler i huvudsak bibehålls ...

Även jag anser att nuvarande behovsprövningsprinciper i stort bör behållas ...

I 1 § andra stycket familjebidragslagen anges att även om villkoren för rätt till familjebidrag är uppfyllda, får den myndighet som beslutar om bidraget bestämma att det inte skall utgå om det är uppenbart att behov av bidraget inte föreligger.

I specialmotiveringen till denna paragraf angavs i propositionen bl. a.:

En väsentlig förutsättning för att familjebidrag skall utgå är att behov av bidrag kan anses föreligga i det särskilda fallet. Även om villkoren för rätt till familjebidrag utformas i enlighet med denna

förutsättning, är det i enstaka undantagsfall tänkbart att bidrag skulle kunna utgå enligt villkoren även i fall då det är uppenbart att behov av bidrag faktiskt inte föreligger. Genom paragrafens andra stycke öppnas möjlighet att undvika sådana beslut. Exempel på när bestämmelsen kan bli tillämplig är fall när tjänstepliktig med synnerligen höga inkomster fullgör en kortvarig tjänstgöring och när särskilda ekonomiska transaktioner görs för att få familjebidrag. Det bör betonas att bestämmelsen endast bör användas när det är uppenbart att det skulle vara stötande att medge bidrag enligt villkoren.

Det skall alltså göras en prövning i det enskilda fallet om den värnpliktiges eller hans makas inkomster är så höga i jämförelse med t. ex. hans familjeförhållanden och bostadskostnader att det står klart för var och en att han inte behöver det stöd som bidraget är avsett att vara.

Vid bestämmande av familjepenning och bostadsbidrag när den tjänstepliktige bor tillsammans med maka och/eller barn för vilket familjepenning kan utgå skall enligt 11 § familjebidragslagen från det högsta bidragsbelopp som kan beräknas enligt 9 och 10 §§ avräknas viss inkomst som den tjänstepliktige och hans maka och barn har under tjänstgöringstiden.

Har den tjänstepliktige annan inkomst än av arbete som han utför under fritid eller övningsuppehåll avräknas den del av inkomsten som överstiger 500 kr. Har makan inkomst avräknas hälften av den del som överstiger 1 000 kr. eller, om inkomsten är mer än 4 000 kr., hälften av den del som överstiger en fjärdedel av inkomsten. Har barnet inkomst avräknas inkomst i form av underhållsbidrag och bidragsförskott i sin helhet, samt annan inkomst i den mån den överstiger 500 kr. Avräkning sker dock högst med belopp som motsvarar familjepenning för barnet. Avräkning på grund av makas och barns inkomst får inte heller ske till högre belopp än att återstoden uppgår till minst hälften av den enligt lagen beräknade boendekostnaden.

Vid bestämmande av familjepenning och bostadsbidrag i de fall då den tjänstepliktige inte bor tillsammans med maka eller barn för vilket familjepenning kan utgå, skall enligt huvudregeln i 12 § avräknas den tjänstepliktiges inkomst av annat än av arbete under fritid och övningsuppehåll på samma sätt som i 11 §.

När familjebidrag skall bestämmas i de fall den tjänstepliktige bor tillsammans med maka och inte har hemmavarande barn för vilket familjepenning kan utgå avräknas enligt 13 § familjebidragslagen ett belopp som är skäligt med hänsyn till den tjänstepliktiges och hans makas ekonomiska förhållanden.

I specialmotiveringen till 13 § anfördes i proposition 1977/78: 127 bl. a. att vid bedömningen av makarnas ekonomiska förhållanden kunde och borde studerande makas möjligheter till studiemedel beaktas. Om makan hade rätt till studiemedel enligt studiestödslagen (1973: 349) med maximala belopp, borde inte familjebidrag utgå med högre belopp än hälften av den gemensamma bostadskostnaden.

Med inkomst i familjebidragslagens mening avses enligt 15 § denna lag

dels sådan inkomst som är skattepliktig enligt kommunalskattelagen, dock inte inkomst som utgår på grund av tjänstgöringen, dels bidragsförskott och icke skattepliktiga underhållsbidrag.

Försvarets civilförvaltning anser enligt handboken om familjebidragen att behov av familjepenning och bostadsbidrag i normalfallet inte föreligger om den tjänstepliktige tjänstgör kortare tid än 14 dagar och den tjänstepliktige ensam eller tillsammans med sin make har en månadsinkomst som är högre än det gällande basbeloppet. Civilförvaltningens uppfattning är vidare att det inte finns anledning att betala ut bostadsbidrag som understiger 100 kr. i månaden, eftersom det kan ifrågasättas om det finns behov av ett så lågt bidrag. I sådana fall skall enligt civilförvaltningen inte heller tillägg till bostadsbidrag beviljas.

Försvarets civilförvaltning har i sin handbok angett att studiebidrag men inte återbetalningspliktiga studiemedel skall anses som sådan inkomst som, skall beaktas vid inkomstberäkningen enligt familjebidragslagen.

Beträffande den tjänstepliktiges egna inkomster under tjänstgöringstiden anger civilförvaltningen att den tjänstepliktiges inkomst av arbete på fritid eller övningsuppehåll skall påverka familjebidraget, om inte inkomsten är låg eller kommer från något enstaka arbetstillfälle. Vad som avses med låg inkomst har inte närmare angivits.

Kammarrätten i Göteborg har enligt en dom den 19 april 1988 ansett att den fritidsinkomst på ca 1 000 kr. i månaden som det var fråga om i målet inte skulle påverka det aktuella bidragsutrymmet på 125 kr. Enligt en dom den 13 september 1988 har kammarrätten ansett att den i målet aktuella fritidsinkomsten, ca 6 620 kr. per månad, skulle beaktas vid beräkningen av bostadsbidraget. Detta skedde inom ramen för den behovsprövning som skall göras enligt 1 § andra stycket familjebidragslagen.

Försvarets civilförvaltning har därefter den 15 november 1988 i ett informationsmeddelande rekommenderat familjebidragsnämnderna att inte låta fritidsinkomster upp till ett belopp av 1 000 kr. per månad påverka familjebidragen. Är inkomsten högre, t. ex. 1 600 kr., anser civilförvaltningen att skillnaden mellan 1 000 kr. och inkomsten bör avräknas helt.

I vilken omfattning familjebidragsnämnderna har börjat tillämpa denna rekommendation är osäkert.

Bedömning och förslag

Förutsättningarna för att med stöd av 1 § familjebidragslagen bestämma att bidrag inte skall utges är som framgår av förarbetena mycket begränsade.

I detta sammanhang behövs ett klarläggande om hur man skall beakta t. ex. makes möjligheter att klara sin egen försörjning genom studiemedel. Trots att försvarets civilförvaltning i sin handbok angett att endast studiebidraget men inte återbetalningspliktiga studiemedel skall beaktas vid beviljande av familjepenning till make har vi erfart att det är vanligt att

hänsyn tas även till den återbetalningspliktiga delen av studiemedlen. Enligt vår mening är de nuvarande studiemedelsbeloppen tillräckliga för att tillgodose en studerandes behov av försörjning. Något behov av att därutöver utge familjepenning till en make som uppbär eller avstår från att uppbära studiemedel kan normalt inte anses föreligga.

Samma resonemang kan tillämpas vid bedömningen av föräldrars ekonomiska situation när bostadsbidrag utges vid boende hos föräldrarna. Länsstyrelsen i Stockholms län har också i ett beslut i januari 1990 i ett sådant ärende bedömt att studiemedel helt skall räknas som inkomst.

Det finns vidare anledning att, mot bakgrund av den praxis som börjat utveckla sig, ifrågasätta om inte avräkningen med den inkomst som den tjänstepliktige har från sådant arbete som han utför under fritid och övningsuppehåll måste ges fastare former.

Många tjänstepliktiga har möjlighet att skaffa sig inkomst av arbete under utbildningstiden. Detta gäller framför allt de som fullgör sin utbildning i närheten av hemmet och där det finns gott om arbetstillfällen. Om sådana inkomster inte alls skulle beaktas vid en beräkning av behovet av bidrag skulle det komma att medföra stora olikheter mellan denna grupp och de som utbildas långt från hemmet och som inte har någon tidigare anknytning till utbildningssortens arbetsmarknad.

Av överbefälhavarens undersökning 1988 framgår att 40 % av de värnpliktiga hade civilt arbete vid sidan om värnpliktstjänstgöringen. Av de värnpliktiga med mindre avstånd än två mil mellan tjänstgöringsorten och hemmet hade 47 % civilt arbete, medan motsvarande andel av dem som tjänstgjorde mer än 80 mil från hemmet var 25 %. Medelinkomsten bland fritidsinkomsterna var ca 780 kr. i månaden. Inkomsterna fördelade sig enligt följande.

Kronor	Procent
0	60
1 – 500	19
501 – 1 500	15
1 501 – 3 000	5
3 001 –	1
Totalt	100

Med hänsyn till de undantagsförhållanden som skall regleras med stöd av 1 § föreslår vi att en bestämmelse om avräkning av den värnpliktiges inkomster av arbete under tjänstgöringstiden införs i 11 §. Eftersom det är bruttoinkomsterna som skall beaktas och skatt och eventuellt vissa omkostnader skall betalas med inkomsten, anser vi det tillräckligt att en avräkning sker på motsvarande sätt som i fråga om makas inkomster.

Avräkning skall för närvarande göras av annan inkomst över 500 kr. som den tjänstepliktige har under tjänstgöringen än inkomst av arbete under fritid och övningsuppehåll. Det finns enligt vår mening ingen anledning att göra ändring i denna regel.

Enligt nuvarande bestämmelser i 11 § punkt 1 avräknas makas inkomst med hälften av den del som överstiger 1 000 kr. per månad eller, om inkomsten är högre än 4 000 kr. per månad, hälften av den del som överstiger en fjärdedel av hela inkomsten. För att lagtexten skall bli lättare att förstå föreslår vi en ändring i texten i fråga om avräkning av inkomster som är högre än 4 000 kr. Vårt förslag innebär att i bestämmelserna anges att avräkning i de fallen skall ske med tre åttondelar av hela inkomsten, vilket motsvarar det belopp som avräknas enligt gällande regler. Detta kan belysas med följande exempel där makas inkomst antas vara 6 000 kr. per månad.

1. Beräkning enligt nuvarande regel

Makas inkomst	6 000 kr.	
$6\,000 \times \frac{1}{4}$	- 1 500 kr.	
Återstår	4 500 kr.	
<i>Avräkning</i>	$\frac{4\,500 \times 1}{2}$	2 250 kr.

2. Beräkning enligt vårt förslag

Makas inkomst	6 000 kr.	
<i>Avräkning</i>	$\frac{6\,000 \times 3}{8}$	2 250 kr.

Vi har svårt att bedöma om vårt förslag att det i lag skall anges att fritidsinkomster skall beaktas vid inkomstberäkningen leder till en kostnadsändring. Sannolikt skulle en fast praxis så småningom utveckla sig i framtiden. Vi bedömer därför att vårt förslag endast kortsiktigt medför några kostnadsminskningar. Däremot bör det leda till ett mindre antal besvärsärenden.

8.7 Kyrkobokföring

Vi anser att det bör krävas att den värnpliktiges bostad finns i hans hemort för att det skall utgå bostadsbidrag. Endast om det föreligger särskilda skäl bör bostadsbidrag utgå i annat fall. Sådana skäl kan föreligga om den värnpliktige bor på studieorten eller avser att flytta dit eller om han tidigare har bott utomlands och inte har hunnit kyrkobokföras på den ort där han får bostad eller om officers- och reservofficersaspiranter, som fullgör en längre tids utbildning, skaffar bostad på utbildningsorten.

Vi föreslår därför att en regel om kyrkobokföring införs i 8 § andra stycket familjebidragslagen.

8.8 Förlängt bidrag

Om den tjänstepliktige uppbär familjebidrag i form av familjepenning och bostadsbidrag vid utgången av en tjänstgöringstid som har pågått minst 180 dagar, utges enligt huvudregeln ett förlängt bidrag under 30 dagar. Till

följd av formuleringen i lagen kan förlängt bostadsbidrag inte utges i de fall då t. ex. en tjänstepliktig, som bor i en studentbostad med vissa hyresfria månader, avslutar tjänstgöringen under hyresfri tid. En tjänstepliktig med samma utbildningstid, men med utryckningstidpunkten förlagd till månaden efter en hyresfri månad, har däremot rätt till förlängt bidrag.

Förläggningen av tjänstgöringstiden bör inte föranleda orättvisor av detta slag. Vi föreslår därför att 16 § familjebidragslagen ändras så att bostadsbidrag skall kunna utgå även i det ovan angivna fallet. Få värnpliktiga är berörda av en sådan förändring varför någon nämnvärd kostnadsökning inte bör uppstå.

8.9 Lägsta belopp att utge

Familjebidrag under 100 kr. i månaden betalas som tidigare nämnts inte ut. Detta har av tillsynsmyndigheten ansetts kunna ske med stöd av 1 § andra stycket familjebidragslagen, eftersom det kan ifrågasättas om behov av bidrag med ett så litet belopp föreligger. I de fall en ansökan om bostadsbidrag har avslagits på grund av att beloppet understigit 100 kr. per månad har inte heller tillägg till bostadsbidraget beviljats.

Vi anser att en gräns bör finnas under vilken bidrag inte skall utges. Detta bör dock klart anges i lagtexten. Då effekten av ett uteblivet bostadsbidrag också blir att eventuellt tillägg inte skall utgå, kan även ett litet uteblivet bidrag medföra en stor förlust för den enskilde under värnplikts-tiden. Gränsen bör därför sänkas till 50 kr. per månad.

Vi föreslår sålunda att en bestämmelse införs i 27 § familjebidragslagen om att bidrag som har beräknats till ett belopp som understiger 50 kr. i månaden inte skall betalas ut.

Relativt få värnpliktiga blir berörda av förändringen. Den totala kostnadsökningen beräknas till ca 0,5 milj. kr. Beräkningen förutsätter att tillägg till bostadsbidraget inte skall utgå till värnpliktiga som bor hos föräldrarna enligt vårt förslag under avsnitt 8.3.3.

8.10 Sammanfattning av de ekonomiska effekterna

De ekonomiska effekter som de föreslagna förändringarna beräknas medföra sammanfattas nedan (siffrorna är angivna i 1989/90 års penningvärde).

	Milj. kr./år
Egen bostad skall ha innehafts i minst tre månader före inryckning	- 19,8
Generell rätt till bidrag för egen bostad fr. o. m. 30 dagar före utryckning	+ 5
Ändrad beräkning av skälighetskostnad för värnpliktiga som bor hos föräldrar	- 34,4
Slopas tillägg till bostadsbidraget vid föräldrabonde	- 9,4
Ändrat tillägg till bostadsbidraget vid annat boende än hos föräldrar	+ 9,7
Sänkt gräns för lägsta belopp att utge från 100 kr. till 50 kr. per månad	+ 0,5
Sammanlagd kostnadsförändring	- 48,4

Den sammanlagda effekten av de föreslagna förändringarna beräknas alltså bli en kostnadsminskning på drygt 48 milj. kr. per år.

8.11 Värnpliktsförmånernas uppräknings i framtiden

8.11.1 Bakgrund

Försvarets planering och medelstilldelning sker i dag primärt i ett s. k. fast historiskt prisläge. Uppräkningen av planer och medelstilldelning från det historiska prisläget till ett s. k. genomförandeprikläge sker med hjälp av ett i försvarsbeslutet fastställt försvarsprisindex (FPI).

Nuvarande FPI delar i princip in försvarets utgifter i fem delar vilka kompenseras för kostnadsstegringar med var sitt delindex. Den del där utgifterna för värnpliktsförmånerna till grundutbildningsvärnpliktiga ingår (huvudproduktionsområde 1 exklusive lönekostnader, dagpenningkostnader till repetitionsutbildningsvärnpliktiga och oljeinköp) räknas f. n. upp med ett konsumentprisindex (KPI) där effekterna av de privata konsumenternas direkta inköp av oljeprodukter (främst bensin och villaolja) räknats bort.

Utgångspunkten för den årliga diskussionen om hur mycket värnpliktsförmånerna bör höjas har under senare år varit utvecklingen av hela det sammanvägda FPI som då även tar hänsyn till kostnadsökningar för löner, vapenanskaffningar och oljeinköp.

8.11.2 Överväganden

En automatisk indexreglering till basbelopp eller löneprisindex av de icke behovsprövade värnpliktsförmånerna under grundutbildning är enligt vår mening inte lämplig. Statsmakterna bör rent principiellt när det gäller förmåner av förevarande slag som inte har något samband med löneförmåner m. m. ha ett avgörande inflytande på vilka årliga förbättringar av förmånerna som bör ske inom ramen för det finansiella utrymmet. Därtill kommer att förmånerna med få undantag är dagberäknade och därmed i regel så låga att de efter en automatisk indexreglering skulle komma att utges i kronor och ören. En krontalsavrundning skulle till stora delar förta effekten av indexeringen.

Förändringarna i konsumentprisindex borde dock vara en mera rimlig utgångspunkt för de årliga diskussionerna angående behovet av höjningar än det sammanvägda FPI som nu används. För att effekterna på försvarets ekonomi av förändrade förmånsbelopp skall kunna beräknas på ett enkelt sätt, kan dock kompensationsystemets oljeprisrensade konsumentprisindex användas. Då försvaret erhåller en automatisk kompensation enligt detta index för denna del av utgifterna behöver endast höjningar härutöver finansieras i särskild ordning genom medelstillskott, omfördelningar, neddragningar i annan verksamhet etc.

Också i samband med de femåriga försvarsbesluten bör principbeslut angående värnpliktsförmånernas utveckling under perioden tas i förhållande till KPI/oljeprisrensade KPI. Om man exempelvis anser att förmåner-

na bör öka realt under perioden kan en sådan ökning fastställas. Därefter avdelas medel i planen som medger en motsvarande ökning av kostnaderna utöver den förväntade prisuppräknningen.

Förmåner i form av dagersättningar vid grundutbildning och familjepennning lämpar sig väl för en uppräknning med utgångspunkt i KPI eftersom de används av den värnpliktige och hans familj för daglig konsumtion. Förmåner såsom bostadsbidrag och näringsbidrag har inte detta nära samband med KPI. De verkliga kostnadsutfallet för bostadsbidragen blir ett resultat av hyreskostnadernas allmänna utveckling och utvecklingen av det faktiska antalet värnpliktiga med sådana behov som medger att bidrag erhålles. Tillgången på bostäder påverkar också utfallet, liksom de värnpliktigas åldersklasser. Det verkliga kostnadsutfallet av förändringar i reglerna är ofta svåra att förutse, vilket inte minst utvecklingen av kostnaderna för bostadsbidraget under 80-talet visar. Kostnaderna för näringsbidraget är till stor del beroende av löneutvecklingen inom den bransch från vilken den värnpliktige får en ersättare under tjänstgöringen. De är också avhängiga av i vilken omfattning ungdomen valt att bli egna företagare.

Om inga särskilda skäl föreligger kan dock den "automatiska" kostnadsutvecklingen för den sistnämnda typen av förmåner approximeras med KPI-uppräknningen, medan beslut om regeländringar hanteras och beräknas i särskild ordning. Som vi visat i vår analys av kostnadsutvecklingen för familjebidragen i kapitel 6 är exempelvis den kraftiga stegringen av kostnaderna för bostadsbidragen under den studerade perioden endast i ringa utsträckning ett resultat av hyreshöjningar utöver KPI. Huvudorsaken har i stället varit de regeländringar som gjorts.

Kostnadsminskningen till följd av våra förslag till förändringar i reglerna för bostadsbidragen har i avsnitt 8.10 beräknats till drygt 48 milj. kr. i 1989 års kostnadsläge. Denna besparing förutsätter en oförändrad utveckling av bostadskostnaderna. Såvitt nu är känt kommer dock bostadskostnaderna under åren 1990 och 1991 att öka betydligt mer än under 1980-talets sista år, vilket direkt påverkar kostnaderna för bostadsbidragen. Som vi framhållit i avsnitt 7.3.2 medför en höjning av bostadskostnaden med 100 kr/per månad för tjänstepliktiga med egen bostad en kostnadsökning med 10 milj. kr per år.

Förmåner i form av dagpenning till repetitionsutbildade följer dels förändringarna av den förmånsberättigades civila inkomst dels till en mindre del förändringar i basbeloppet, eftersom inkomster över 7,5 basbelopp per år inte påverkar dagpenningbeloppet. Grundnivån, f. n. 55 kr., fastställs dock genom särskilda beslut och är relaterad till nivån för dagersättningen till grundutbildade sedan hänsyn tagits till att dagpenningen är skattepliktig inkomst. Kostnaderna för dagpenningförmånerna förs i dag till den del av försvarsutgifterna som kompenseras med statens arbetsgivarverks löneindex för statstjänstemän. (Löner till anställda och dagpenning.) Detta index torde vara ett relativt bra mått på den automatiska kostnadsutvecklingen om inte löneutvecklingen för statstjänstemän avsevärt skiljer sig från löneutvecklingen bland övriga anställda eller grundnivåerna för dagersättningen och — som en följd härav — dagpenningen ändras.

Förslaget i kapitel 10 om värnplikts-SGI har beräknats medföra ökade utgifter för sjukförsäkringen med 8,5 milj. kr. Kostnaden är dock i princip redan betald genom socialavgifter på inkomsterna under värnpliktstiden. Förslagen om ett förbättrat försäkringsskydd på fritiden har beräknats kosta 0,5 milj. kr. Kostnaden skulle belasta försvarsbudgeten. Övriga kostnader för ett förbättrat försäkringsskydd är ytterst små.

Vi har också föreslagit en ändrad administrationsform för familjebidragen. Den årliga minskning av administrationskostnaderna som vi beräknat att vårt förslag medför, ca 9 milj. kr., påverkar inte försvarsbudgeten. Med en ändrad administrationsform förutser vi en större likformighet vid beviljande av bidrag och ett säkrare förfarande. Detta kan på sikt leda till en kostnadsminskning som dock är svår att uppskatta. Ett genomförande av vårt förslag om ändrad administration skulle emellertid medföra att även den del av familjebidragkostnaderna som kommunerna i dag betalar, 5 % av totalkostnaden, skulle belasta försvarsbudgeten i framtiden. Hänsyn härtill måste tas i kommande budgetberäkningar.

8.12 Effekter till följd av ett nytt skattesystem

Till innevarande riksmöte har aviserats propositioner om förändringar i skatte- och bostadsfinansieringssystemen. Med utgångspunkt från vad som offentliggjorts om huvuddragen i den förestående skatteomläggningen skall vi gå igenom vilka effekter förändringarna kan tänkas medföra när det gäller värnpliktsförmånerna och kostnaderna för dessa.

Dagersättning, olika tillägg och utryckningsbidrag är inte skattepliktig inkomst och den som uppbär ersättningen berörs därför inte av förändringarna av inkomstskatten. Däremot kan höjda indirekta skatter m.m. komma att urholka de nuvarande förmånsbeloppens värde. Detta kan åtgärdas genom den förut förordade uppräkningsmetoden med förändringar i KPI som en utgångspunkt. Detsamma gäller sådana kontanta ersättningar som kan jämföras med traktamentsersättningar, liksom förplägnadsersättningar och med dem jämförbara ersättningar.

Dagpenningen som är skattepliktig är relaterad till den civila inkomsten. Effekterna av skatteomläggningen för den som uppbär dagpenning blir i princip desamma som när han uppbär civil lön. Familjepenningen till hustru och barn ansluter sig i princip till socialhjälpssystemen. De årliga höjningarna av socialhjälpssystemen sker f.n. utifrån basbeloppsförändringar.

Bostadsbidraget är konstruerat så att de som får bidraget inte skall beröras av effekterna av hyreshöjningar under tjänstgöringstiden. Försvarets kostnader för bostadsbidragen står däremot i direkt relation till hyreskostnaderna och övriga bostadskostnader. Som nämnts förutses en kraftig ökning av bostadskostnaderna för åren 1990 och 1991.

Om skatten sänks för inkomster som skall reducera familjebidragens belopp finns det anledning att överväga om avräkningen av den tjänstepliktiges och hans familjs inkomster skall skärpas. De nuvarande reglerna för avräkning av makes inkomst är konstruerade med hänsynstagande till

det nuvarande skattesystemet och fungerar så att marginaleffekten för den som får bidraget ökar med ökade inkomster. Om man vill ha kvar denna effekt när en proportionell skatteskala införs måste en progressiv skala för avräkning av inkomsterna införas. (I sådana inkomstlägen där även statlig inkomstskatt kommer att erläggas torde några familjebidrag inte bli aktuella.) Procentsatserna i en sådan skala skulle genomgående vara högre än de nuvarande.

Vi har med det ovan nämnda velat visa att försvarets kostnader för värnpliktsförmånerna i framtiden även kan komma att öka på grund av en skatteomläggning och ett ändrat bostadsfinansieringssystem.

Mot bakgrund av de besparingar som vi beräknat att våra förslag skulle medföra har vi övervägt om vi skulle föreslå ytterligare förbättringar av värnpliktsförmånerna. De förbättringar som vi föreslår i betänkandet har vi funnit särskilt angelägna. Ett annat område som framstår som angeläget att reformera är de olika former av ersättningar som utgår när förmånen av fri kost av olika skäl inte kan utnyttjas. Som framgår av avsnitten 3.4.2 och 3.4.3 finns skillnader i ersättningsnivåerna både mellan de värnpliktiga inbördes i olika situationer och mellan värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga. Vi har emellertid funnit det svårt att utjämna skillnaderna utan att detta föranleder kostnader som väsentligt överstiger de beräknade besparingarna. Möjligheterna till en successiv förbättring och utjämning mellan olika grupper tjänstepliktiga får enligt vår mening i stället övervägas i kommande budgetberedningar där en prioritering i förhållande till tillgängligt utrymme kan ske. I samband därmed bör övervägas hur de vapenfria tjänstepliktigas matsättningar, som i dag utges med samma belopp under veckans alla dagar enligt riktlinjer som dragits upp av den ansvariga myndigheten, skall differentieras och regleras i författning.

9 Dagpenning till värnpliktiga under repetitionsutbildning m. fl.

Dagpenningen till värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga under repetitionsutbildning som inte sker i samband med grundutbildning samt till civilförsvarspliktiga och beredskapspolismän är kalenderdagsberäknad. Samma beräkningsmetod används vid beräkningen av sjukpenningen för anställda först fr. o. m. den 15:e dagen i en sjukdomsperiod, medan sjukpenningen vid kortare sjukdomsperioder beräknas enligt den s. k. tim/dagberäkningsmetoden.

I vårt uppdrag den 14 juni 1989 ingår att överväga om bestämmelserna för dagpenning skall anpassas till tim/dagberäkningssystemet.

I detta kapitel redovisar vi skillnader i kompensation enligt de båda systemen samt kostnaderna för ett dagpenningssystem som är anpassat till de olika metoder som används vid sjukpenningberäkningen. Kostnadsökningen för ett sådant system skulle bli ca 60 milj. kr. för år 1989. Eftersom dagpenningen är skattepliktig återförs dock en del av kostnadsökningen i form av skatt. De ökade administrationskostnaderna för ett ändrat dagpenningssystem kan beräknas till lägst ca 4 milj. kr. per år.

Vi anser att angelägenheten av att införa ett tim/dagpenningssystem måste vägas mot de ökade kostnaderna, och vi har funnit det svårt att prioritera ett ändrat dagpenningssystem framför angelägna reformer för andra grupper av värnpliktiga.

9.1 Nuvarande regler och rutiner

Dagpenning utbetalas av den allmänna försäkringskassan. Ersättningen regleras i värnpliktsförmånsförordningen (1976:1008), kungörelsen (1966:414) med vissa bestämmelser om vapenfria tjänstepliktiga och förordningen (1976:1011) om förmåner till civilförsvarspliktiga. Den sistnämnda författningen avser även beredskapspolismän (jämför lagen (1984:272) om skyldighet för civilförsvarspliktiga att tjänstgöra utanför civilförsvaret).

Dagpenningen motsvarar hel sjukpenning enligt reglerna för kalenderdagsberäknad sjukpenning, dvs. enligt 3 kap. 4 § första stycket lagen om allmän försäkring, dock lägst 55 kr. per dag. Detta innebär att dagpenningen utgör 90 % av den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten, delad med 365. Dagpenningen avrundas till närmaste hela kronor.

Handläggningen av ärenden om dagpenning är till största delen automatiserad.

Beträffande de värnpliktiga sker avisering om inryckningsdag och tjänstgöringstidens längd via ADB-medium från värnpliktsverket till riksförsäkringsverkets ADB-avdelning. Beräkning av ersättningens storlek och utbetalning sker maskinellt i de allra flesta fallen. I ett fåtal fall, där utredning erfordras, sänds utredningsunderlag till försäkringskassans lokalkontor som beräknar ersättningen manuellt. I fråga om de vapenfria tjänstepliktiga aviserar man från den ansvariga utbildningsplatsen eller utbildningsmyndigheten försäkringskassan för manuell handläggning. På motsvarande sätt sker avisering om civilförsvarspliktiga från länsstyrelse eller räddningsverket och om beredskapspolismän från ansvarig polismyndighet. Det pågår för närvarande överläggningar med räddningsverket om införande av maskinell avisering även beträffande civilförsvarspliktiga.

Verksamhetens omfattning under perioden juli 1988 – juni 1989 framgår av följande tablå.

Kategori	Utbetalt belopp (1 000 kr.)	Antal ersätt- ningsdagar (1 000-tal)	Medel- belopp/dag (kr.)
Värnpliktiga	195 851	571	343
Vapenfria	2 528	8	316
Civilförsvarspliktiga	43 715	122	358
Beredskapspoliser	1 315	4	352
Summa	243 410	705	345

Antalet maskinellt aviserade värnpliktsärenden var under den aktuella tidsperioden ca 40 600. I ca 1 500 av dessa fall inträffade förändringar, t. ex. hemförlovning, som föranledde ändringsavisering och manuell handläggning hos försäkringskassorna. De manuellt handlagda ärendena avseende vapenfria, civilförsvarspliktiga och beredskapspoliser uppgick under samma period till ca 33 000. I ca 1 125 fall gjordes ändringsaviseringar.

9.2 Erfarenheter av nuvarande system

9.2.1 Handläggningen

Det nuvarande systemet för dagpenning är enkelt och tillförlitligt för den enskilde som får sin ersättning utan egen ansökan eller särskilt uppgiftslämnande. Utbetalning sker i rätt tid, normalt var fjortonde dag eller efter tjänstgöringens slut.

För de handläggande myndigheterna är systemet rationellt och lättadministrerat. Resursbehovet hos försäkringskassorna är minimalt, eftersom den helt övervägande delen av ärendena hanteras maskinellt.

9.2.2 Ersättningsnivån

Ersättningsreglernas konstruktion har varit oförändrad sedan dagpenningssystemet med anknytning till sjukpenningreglerna infördes år 1977.

Den 1 december 1987 ändrades reglerna för beräkning av sjukpenning vid korta sjukfall för anställda till s.k. timsjukpenningberäkning (prop. 1986/87:69, Sfu 12, rskr. 182). Ersättningen anpassades därvid till den ordinarie arbetstid eller motsvarande normala arbetstid under vilken den försäkrade skulle ha utfört förvärvsarbete, om han inte hade blivit sjuk. Syftet med en timberäkning av sjukpenningen för sjukperioder som varar högst 14 dagar samt för de första 14 dagarna i längre sjukperioder var att åstadkomma en kompensationsnivå som bättre än tidigare anknöt till det faktiska inkomstbortfallet.

I det sammanhanget övervägdes behovet av att också ändra i reglerna för beräkning av dagpenning till värnpliktiga m. fl. I propositionen framhölls emellertid att sådana brister i kompensationsnivån som uppstår i korta sjukfall inte torde aktualiseras i samma utsträckning när det gäller ersättning under repetitionsutbildning. En utgångspunkt var därvid att repetitionsutbildningen oftast varade i 2–4 veckor.

Tiden för repetitionsutbildning m.m. har emellertid kommit att bli ännu kortare, varför det kan vara motiverat att överväga frågan om kompensationsnivån på nytt.

Kompensationsnivån vid tjänstgöring i det enskilda fallet är beroende av det civila löneavtalets utformning. Problem med underkompensation uppstår främst då ersättningstiden understiger 14 dagar och då den tjänstepliktige har timlön eller månadslön med löneavdrag motsvarande sjukavdrag. Brister i kompensationsnivån kan bli särskilt påtagliga för deltidsarbetande med koncentrerad deltid.

Ett exempel kan belysa effekterna av de nuvarande ersättningsreglerna vid mycket korta tjänstgöringsperioder:

En heltidsanställd arbetar måndag–fredag 8 tim./dag. Årsinkomsten är 100 000 kr. och timlönen 48 kr.

Dagpenningen är 247 kr./dag. Tjänstgöringstiden, in- och utryckningsdagar medräknade, är tolv dagar och omfattar tiden måndag t. o. m. fredag i påföljande vecka.

Inkomstförlust ($8 \times 48 \times 10$)	3 840 kr.
Dagpenning (12×247)	2 964 kr.

Kompensationsgraden blir ca 77 % i stället för 90 %. Skillnaden motsvarar 49 kr. per dag före skatt. Hade tjänstgöringstiden bara varit fem dagar och omfattat tiden måndag–fredag hade kompensationsgraden i stället blivit 64 % och skillnaden 98 kr per dag.

Riksförsäkringsverket har i september 1988 i en rapport till regeringen (socialdepartementet) redovisat erfarenheterna av sjukpenningreformen (RFV ANSER 1988: 7). I denna rapport påtalades att compensationen genom kalenderdagsberäknad dagpenning under repetitionsutbildning inte blir 90 % i de fall som tjänstgöringen varar högst en vecka (ca 35 000

ärenden). Någon förändring i detta avseende har i och för sig inte skett på grund av sjukpenningreformen. Däremot har det visat sig att arbetsgivarna ofta gör samma löneavdrag som vid korttidssjukdom, vilket får till följd att kompensationen blir sämre än före reformen den 1 december 1987. Vidare har riks försäkringsverket i kontakter med allmänheten erfarit att beräkningen uppfattas som orättvis och svårförståelig, eftersom dagpenningens storlek inte alltid motsvarar sjukpenningens storlek.

Verket föreslog dock ingen förändring av reglerna om dagpenning, främst på grund av de betydande administrativa konsekvenserna. En timberäkning av dagpenningen skulle medföra att ökade administrativa resurser krävdes hos försäkringskassorna.

9.3 Tim/dagberäknad dagpenning

Om man anknyter dagpenningberäkningen till motsvarande ersättningsregler vid korta sjukfall uppnår man en bättre följsamhet mellan dagpenningen och inkomstbortfallets storlek vid korta tjänstgöringsperioder. Ersättningen skulle då bestämmas med ledning av den arbetstid som den tjänstepliktige skulle ha fullgjort om han inte hade varit ledig för militärtjänstgöring eller motsvarande. Dagpenningen skulle betalas per timme eller – om den tjänstepliktige har månadslön – vanligen per dag. I ersättningshänseende blir effekten att den nuvarande underkompensationen i vissa korta ersättningsfall skulle försvinna och att den tjänstepliktige i princip får 90 % av den bortfallna arbetsinkomsten. (I det ovan nämnda exemplet skulle kompensationsnivån bli 90 % vid såväl tolv som fem dagars tjänstgöringsperiod.)

En sådan ordning skulle emellertid medföra en rad administrativa svårigheter. Bl. a. måste de tjänstepliktigas civila årsarbetstid och arbetssituation under inkallelsetiden utredas i varje enskilt fall, och den nuvarande automatiserade handläggningen skulle inte kunna användas. De administrativa kostnaderna skulle därigenom öka betydligt. Utbetalningarna skulle också i många fall komma att försenas jämfört med nuvarande förhållanden.

9.4 Kostnadseffekter

9.4.1 Dagpenningkostnader

Den årliga bruttokostnadsökningen vid en övergång från den nuvarande metoden för beräkning av dagpenning till en tim/dagberäknad ersättning är beroende av en rad faktorer, t. ex. det totala antalet tjänstgöringsdagar under året, utbildningstidens längd i de enskilda fallen och ersättningssystemets utformning. En förändrad beräkningsmetod skulle få följande effekter för olika tjänstegrupper.

1. Värnpliktiga

Kalenderdagsberäknad ersättning enligt nuvarande regler är i genomsnitt 342 kr./dag. Den genomsnittliga sjukpenninggrundande inkomsten för denna kategori tjänstepliktiga är 138 500 kr., vilket motsvarar en tim/dagberäknad ersättning på 479 kr./dag.

Kostnad för nuvarande dagpenning per 1 000 aviserade dagar	342 000 kr.
--	-------------

Kostnad för tim/dagberäknad ersättning är beräknad på 863 dagar med ersättning per 1 000 tjänstgöringsdagar. Lördag och söndag ersätts normalt inte eftersom den värnpliktige då vanligen inte skulle ha utfört civilt arbete.	413 377 kr.
---	-------------

Beräknad kostnadsökning	71 377 kr.
-------------------------	------------

Genomsnittlig kostnadsökning blir lägst 21 %.

2. Vapenfria tjänstepliktiga

Kalenderdagsberäknad ersättning enligt nuvarande regler är i genomsnitt 316 kr./dag. Den genomsnittliga sjukpenninggrundande inkomsten för denna kategori tjänstepliktiga är 128 000 kr., vilket motsvarar en tim/dagberäknad ersättning på 443 kr./dag.

Kostnad för 1 000 aviserade dagar	316 000 kr.
-----------------------------------	-------------

Kostnad för tim/dagberäknad ersättning är liksom för värnpliktiga beräknad på 863 dagar med ersättning per 1 000 tjänstgöringsdagar	382 309 kr.
---	-------------

Beräknad kostnadsökning	66 309 kr.
-------------------------	------------

Genomsnittlig kostnadsökning ca 21 %.

3. Civilförsvarspliktiga

Kalenderdagsberäknad ersättning enligt nuvarande regler är i genomsnitt 357 kr./dag. Den genomsnittliga sjukpenninggrundande inkomsten för denna kategori tjänstepliktiga är 144 600 kr., vilket motsvarar en tim/dagberäknad ersättning på 479 kr./dag.

Kostnad för 1 000 aviserade dagar	357 000 kr.
-----------------------------------	-------------

Kostnad för tim/dagberäknad ersättning för 1 000 dagar	501 000 kr.
--	-------------

Beräknad kostnadsökning	144 000 kr.
-------------------------	-------------

Genomsnittlig kostnadsökning ca 40 %.

4. Beredskapspoliser

Kalenderdagsberäknad ersättning enligt nuvarande regler är i genomsnitt 351 kr./dag. Den genomsnittliga sjukpenninggrundande inkomsten för

denna kategori tjänstepliktiga är 142 200 kr., vilket motsvarar en tim/dagberäknad ersättning på 492 kr./dag.

Kostnad för 1 000 aviserade dagar	351 000 kr.
Kostnad för tim/dagberäknad ersättning för 1 000 dagar	492 000 kr.
Beräknad kostnadsökning	141 000 kr.

Kostnadsökning ca 40 %.

Det bör observeras att utbildningsperiodernas längd varierar avsevärt mellan de olika kostnadsansvariga myndigheterna. Statens räddningsverks och rikspolisstyrelsens utbildningar är i regel korta utbildningar, dvs. 1 – 5 dagar. När det gäller utbildningar som aviseras från värnpliktsverket har de under de senare åren förändrats. Tidigare var det vanligt med en lång sammanhängande period (21 – 28 dagar), men numera är det allt vanligare att utbildningen delas upp i flera kortare perioder, t.ex. 5 dagar + 21 dagar. De utbildningar som anordnas av vapenfristyrelsen följer i stort sett samma mönster som värnpliktsverkets.

En beräkning enligt den s.k. timsjukpenningmetoden skulle medföra en kostnadsökning med i genomsnitt 25 %. Detta skulle leda till ökade utgifter med nära 60 milj. kr. Kostnadsökningar beräknade på tjänstgöringsförhållandena under perioden juli 1988 – juni 1989 redovisas i följande tablå.

Kategori	Utbetalad dagpenning 1988/89 (1 000 kr.)	Kostnadsökning vid tim/dagberäkning	
		procent	1 000 kr.
Värnpliktiga	195 851	21	41 129
Vapenfria	2 528	21	531
Civildövsvarspliktiga	43 715	40	17 486
Beredskapspolis	1 315	40	526
Summa	243 410	25	59 672

Eftersom dagpenningen är skattepliktig kommer en del av kostnadsökningen att återföras i form av skatt.

9.4.2 Administrationskostnader

Vid övergång till en tim/dagberäknad ersättning kan den nuvarande automatiserade handläggningen inte längre användas. Om försäkringskassorna skulle få till uppgift att ombesörja de utredningar om arbetstid m.m. som erfordras för beräkning av ersättningens storlek skulle resursbehovet för försäkringskassorna motsvara minst ca 20 årsarbetare eller lägst 3,6 milj. kr. per år, beräknat på förhållandena under 1988/89.

Utvecklingskostnaderna hos riksförsäkringsverket uppskattas till ca 400 000 kr. och den årliga kostnaden för drift, systemunderhåll och porto-kostnader m.m. uppskattas till 360 000 kr. per år.

9.5 Överväganden

Våra beräkningar visar att en reform som innebär att dagpenningen under de första 14 dagarna beräknas på samma sätt som sjukpenningen skulle kosta närmare 60 milj. kr. och ca 4 milj. kr. i årliga administrationskostnader. En del av de ökade dagpenningutgifterna skulle dock återföras som skatt. Det bör uppmärksammas att beräkningen av kostnadsökningen har skett under ett år då repetitionsutbildningen hade låg omfattning och att kostnaderna skulle stiga till drygt det dubbla om repetitionsutbildningen åter får den volym den hade fram till mitten av 1980-talet.

I avsnitt 9.2.2 har vi visat exempel på hur dagpenningnivån kan skilja sig från sjukpenningnivån vid kortare tjänstgöringstid än 14 dagar vid en inkomst på 100 000 kr. per år. I exemplet med tolv dagars tjänstgöringstid är skillnaden 49 kr. per dag. I exemplet med fem dagars tjänstgöringstid skulle skillnaden bli 98 kr. Trots att beloppen inte är obetydliga uppvägs de, sedan skatten räknats bort, av den extra kompensation som ges till dagpenningberättigade i förmån av fri kost (förmånsvärde f. n. 66 kr./dag). Detta är fallet så länge årsinkomsten understiger ca 200 000 kr. Endast i de fall en repetitionsutbildad har mycket ojämnt fördelade arbetstider i det civila livet kan reella förluster uppkomma. Sådana situationer torde tillhöra undantagen.

Skillnader i kompensationsnivån mellan dagpenningen och sjukpenningen i de valda exemplen skulle kunna avhjälpas genom att dagpenning betalas ut även för den efterföljande helgen vid en tjänstgöring måndag till fredag eller en tjänstgöring måndag till fredag efterkommande vecka. Kompensationsnivån skulle då bli 90 %. Denna enkla lösning kan emellertid inte tillämpas om tjänstgöringen endast är några dagar eller när den repetitionsutbildade har sin civila arbetstid ojämnt fördelad.

Angelägenheten av en tim/dagberäknad dagpenning måste vägas mot de kostnader detta skulle medföra och den förhållandevis komplicerade och dyra administrationen för ett sådant beräkningssätt. Vi har för vår del svårt att prioritera ett ändrat dagpenningssystem framför angelägna reformer för andra grupper av värnpliktiga.

Som framgår av vår redogörelse ovan beror problemen med en för låg kompensation när dagpenningen utges ofta på att arbetsgivaren gör samma löneavdrag när dagpenning utges under de första 14 dagarna av tjänstgöringen som vid korttidssjukdom. Det skulle därför vara önskvärt att löneavdraget anpassades till de ersättningsregler som gäller för dagpenningen och att arbetsmarknadens parter medverkade till en enhetlig lösning. Vi föreslår att kontakter tas med arbetsmarknadens parter i denna fråga.

9.6 Övriga frågor

Vi har genom en skrivelse från Lantbrukarnas riksförbund funnit att den repetitionsutbildades årsinkomst vid dagpenningberäkningen resp. vid beviljande av näringsbidrag kan bestämmas till olika belopp på grund av att

ärendena handläggs vid skilda myndigheter. Om vårt förslag om en ändrad administrationsform för näringsbidragen genomförs kommer detta problem att upphöra. Försäkringskassorna har då den sjukpenninggrundande inkomsten registrerad och skulle denna avvika från den aktuella inkomsten kan en rättelse ske.

10 Ersättningsförmåner vid personskada

10.1 Inledning

En värnpliktig har under sin tjänstgöringstid rätt att behålla sina värnpliktsförmåner även när han är sjuk. Han har under tjänstgöringstiden även rätt till fri sjukvård. Rätten till fri sjukvård kvarstår för den som vid tiden för uttryckningen vårdas på militär sjukvårdsavdelning, dock under högst 90 dagar efter uttryckningsdagen. Under tjänstgöringstiden har den värnpliktige däremot inte rätt till sjukpenning från den allmänna försäkringen. Han har visserligen rätt att behålla sin tidigare sjukpenninggrundande inkomst men sjukpenning beräknad efter denna inkomst utgår först sedan tjänstgöringen upphört.

En värnpliktig har i övrigt rätt till ersättning vid personskada enligt lagen (1977: 265) om statligt personskadeskydd, lagen (1977: 266) om statlig ersättning vid ideell skada samt förordningen (1988: 246) om grupplivförsäkring för värnpliktiga m. fl.

Enligt lagen om statligt personskadeskydd (LSP) utges i princip full ersättning för inkomstförlust efter tjänstgöringstidens slut. Ersättningen motsvarar i stort sett de förmåner som en förvärvsarbetande har enligt lagen (1976: 380) om arbetsskadeförsäkring (LAF). En värnpliktig har dock rätt till ersättning enligt LSP även vid olycksfall som inträffar under fritiden.

För sådan skada som avses i LSP, med undantag för rena fritidsskador, utges dessutom ersättning för sveda och värk, lyte och men samt allmänna olägenheter enligt lagen om statlig ersättning vid ideell skada (Li). Ersättning utges i huvudsak med samma belopp som en statligt anställd erhåller för ideell skada enligt det statliga avtalet om ersättning vid personskada (PSA).

Om den värnpliktige avlider utgår ersättning enligt förordningen om grupplivförsäkring för värnpliktiga m. fl. och med samma belopp som för en statligt anställd. Försäkringsskyddet för en värnpliktig upphör i allmänhet vid tjänstgöringens slut.

En värnpliktig som skadas under sin tjänstgöring kan vidare rikta anspråk på skadestånd direkt mot statsverket enligt reglerna i skadeståndslagen (1972: 207). Om en värnpliktig skadas i en trafikolycka med trafikförsäkrade fordon erhåller han ersättning enligt trafikskadelagen (1975: 1410). Vid skada med försvarsmaktens eget fordon eller ett inhyrt,

oförsäkrat fordon utgår ersättning enligt särskilda regler efter skadeståndsrättsliga principer.

En värnpliktig kan under vissa förutsättningar även erhålla bidrag från Stiftelsen Kungafonden för skada som har samband med totalförsvaret.

Vi anser att de värnpliktigas försäkringsskydd i stora delar fungerar bra. Vi har emellertid konstaterat att de värnpliktiga inte är helt likställda statligt anställda och i vissa fall inte ens erhåller samma förmåner som t. ex. elever i arbetsmarknadsutbildning.

Vi föreslår följande förbättringar i de värnpliktigas försäkringsskydd.

- För att tillförsäkra de värnpliktiga en skälig inkomst under sjukdom efter tjänstgöringens slut skall särskild sjukpenning enligt LSP kunna utges för de första 14 dagarna av sjukfallet även till den som är arbetslös men inte har kunnat anmäla sig som arbetssökande.
- Ersättning för skador under värnpliktstjänstgöringen bör, med undantag för rena fritidsskador, kunna utgå enligt det statliga personskadeavtalet i samma omfattning som till en statligt anställd.
- De värnpliktiga skall ha rätt till ersättning för ideell skada även när det gäller olycksfall som inträffar under fritiden.
- De värnpliktigas efterskydd i grupplivförsäkringen bör förbättras så att efterskydd även gäller under viss tids arbetslöshet.
- Sjukpenning skall kunna utgå under värnpliktstjänstgöringen beräknad på inkomsten i ett eventuellt fritidsarbete, s. k. värnplikts-SGI.

Vi redovisar nedan våra närmare överväganden och vad som legat till grund för dem.

Vi behandlar även frågan om möjligheterna att göra förändringar i administrationen av personskadeskyddet. Vi anser dock inte att det finns tillräckliga skäl att göra någon förändring men framhåller vikten av att informationen till de värnpliktiga m. fl. förbättras.

10.2 Antal personskador

Enligt arbetarskyddsstyrelsens statistik över skador avseende värnpliktiga som anmälts av de militära myndigheterna under åren 1985–1987 fördelar sig dessa enligt tabell 10.1.

Tabell 10.1 Antalet skador anmälda åren 1985–1987

År	Armén	Marinen	Flygvapnet	Totalt
1985	2 399	258	136	2 800
1986	2 567	213	164	2 953
1987	1 974	261	151	2 390

Under åren 1985–1987 anmälades således 2 800, 2 953 resp. 2 390 skador som rörde värnpliktiga. Under samma tid anmälades 681, 648 resp. 588 skador avseende anställda inom försvaret.

De anmälda skadorna har till övervägande del avsett värnpliktiga under

grundutbildning. Av de 2953 skadorna rörande värnpliktiga som anmälades under år 1986 har således 2 534 skador skett under grundutbildning och 419 skador under repetitionsutbildning.

Vissa av de anmälda skadorna är snabbt övergående och inte alla personskadorna medför ersättningsanspråk.

Riksförsäkringsverket för statistik över hur många ärenden som handläggs vid försäkringskassorna och som avser frågor om ersättning enligt LSP. Verket för däremot ingen statistik över hur många av dessa ärenden som avser värnpliktiga och liknande grupper. Enligt vad vi erfarit är det dock enbart ett fåtal av LSP-ärendena som inte har anknytning till totalförsvaret.

I tabell 10.2 redovisas antalet ärenden enligt LSP vid försäkringskassorna.

Tabell 10.2 Antalet LSP-ärenden vid försäkringskassorna åren 1986–1988

	Inkomna ärenden	Bifallna ärenden	Avslagna ärenden	Övr. avgj. ärenden	Ärende- balans
1986	1 359	931	114	241	529
1987	1 429	958	120	388	492
1988	1 512	804	112	489	599

10.3 Ersättningsförmåner

10.3.1 Bakgrund till nuvarande ersättningsförmåner

De nuvarande bestämmelserna om ersättning till en värnpliktig till följd av skada ådragen i tjänstgöringen infördes i huvudsak den 1 juli 1977. Dessförinnan fanns de grundläggande bestämmelserna i militärsättningslagen (1950:261) (MEL) och kungörelsen (1969:761) om särskilt olycksfalls-skydd för värnpliktiga m. fl.

Enligt MEL utgick ersättning för skada till följd av olycksfall under militärtjänstgöring och för sjukdom ådragen under sådan tjänstgöring. Lagen omfattade inte bara skador under själva tjänstgöringen utan även färdolycksfall. Vidare ersattes skada som inträffat inom tjänstgöringsområdet även om vederbörande inte tjänstgjort vid skadetillfället. Även olycksfall under vistelse på allmän plats på tjänstgöringsorten eller den omgivning av orten där värnpliktiga brukade vistas under fritiden ersattes enligt militärsättningslagen. Ersättning kunde utgå i form av sjukpenning och livränta. Livräntan beräknades på grundval av den medicinska invaliditeten.

Vid skada till följd av olycksfall som inträffade under tjänstgöring och vid in- och utryckningsresor utgick dessutom ersättning enligt den nämnda kungörelsen. Vid varaktig förlust av arbetsförmågan utgjorde ersättningen 150 000 kr. Vid nedsättning men ej förlust av arbetsförmågan utgick ersättning med det lägre belopp som svarade mot nedsättningen.

Yrkesskadeförsäkringskommittén inledde år 1971 en översyn av yrkesskadeförsäkringen m. m. Sedan riksdagen under år 1976 beslutat om ett

nytt ersättningssystem för arbetstagare och antagit lagen om arbetsskadeförsäkring fortsatte yrkesskadeförsäkringskommittén sitt arbete med att bl. a. se över bestämmelserna om ersättning för personskada under militärtjänstgöring m. m.

I betänkandet (SOU 1976: 50) Statligt personskadeskydd anförde kommittén att vissa särförmåner hittills utgått vid militärskador i huvudsak till följd av att man ansett att skador under fullgörande av den medborgerliga skyldighet som tjänstgöringen innebar skulle kompenseras med större ersättning än andra skador. Bakom denna uppfattning låg i sin tur den bedömningen att militärtjänsten innebar större skaderisker än annan verksamhet. Den enskilde hade därtill mycket små möjligheter att själv påverka risksituationen. Detta resonemang var enligt kommitténs mening alltför bärande. Trots ansträngningar från de militära myndigheterna att göra tjänsten säkrare var risken att råka ut för skada vid militärtjänstgöring fortfarande betydande. Kommittén anförde vidare att värnplikten var en obligatorisk tjänstgöring som fullgjordes av större delen av landets manliga befolkning. Genom alltmer omfattande läkarkontroller vid inskrivning och i viss mån även vid inryckning hade de värnpliktiga kommit att bli en grupp där personer med nedsatt hälsotillstånd frikallats från tjänstgöring. Den värnpliktige fullgjorde emellertid sin tjänstgöring under förhållanden som avsevärt skiljde sig från hans civila liv. De alltmer ökade kraven på användbarhet hos den enskilde soldaten i ett modernt krig medförde också särskilda påfrestningar för den värnpliktige och risker för skador under övningar och annan utbildning. Detta motiverade därför enligt kommittén att det även i fortsättningen fanns ett skydd utöver den allmänna försäkringens vid skador som drabbade den som fullgjorde militärtjänstgöring. Kommittén ansåg vidare att skyddet för militärskador skulle ges en inriktning liknande den inom arbetsskadeförsäkringen. Den som skadades under militärtjänst borde alltså i ekonomiskt hänseende försättas i samma situation som om skadan inte inträffat. Ersättningen borde utgöra en renodlad kompensation för inkomstförlust. Ersättningskyddet skulle liksom inom arbetsskadeförsäkringen maximeras till vad som var betingat av sociala skäl och begränsades därför till inkomstförluster motvarande 7,5 basbelopp. När det gällde ersättning för ideell skada, dvs. för sveda och värk samt lyte och annat stadigvarande men, ansåg kommittén att övergången till en renodlad ersättning för inkomstförlust måste kombineras med en särskild ersättningsanordning som motsvarade de trygghetsförsäkringar som gällde för arbetstagare.

I huvudsak i enlighet med kommitténs förslag antog riksdagen år 1976 (prop. 1976/77: 64, Sfu 21, rskr. 201) lagen om statligt personskadeskydd och lagen om statlig ersättning vid ideell skada.

10.3.2 Statligt personskadeskydd

Enligt lagen om statligt personskadeskydd utgår ersättning för inkomstförlust vid skada till följd av värnpliktstjänstgöring m. m. Ersättningen skall i princip försätta den skadade i samma ekonomiska situation som om skadan inte inträffat.

Lagen tillämpas på

1. den som fullgör tjänstgöring eller genomgår utbildning eller inskrivningsprövning enligt värnpliktslagen, lagen om vapenfri tjänst, civilförsvarslagen, 6 § lagen om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m. m. eller lagen om skyldighet för civilförsvarspliktiga att tjänstgöra utanför civilförsvaret,

2. den som medverkar i räddningstjänst eller i övning med räddningskår enligt räddningstjänstlagen eller i räddningstjänst enligt 11 kap. 1 § andra stycket luftfartslagen,

3. den som är intagen för vård i kriminalvårdsanstalt och vissa andra grupper som inte har anknytning till totalförsvaret.

Regeringen har vidare i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd föreskrivit att det statliga personskadeskyddet även skall gälla

1. hemvärnspersonal och värnpliktig hemvärnsman,
2. krigsfrivillig,
3. medlem i sjövärnsskåren eller frivillig försvarsorganisation,
4. den som genomgår frivillig utbildning eller antagningsprövning vid försvarsmakten,
5. praktikant vid försvarsmakten.

Försäkringsskyddet inträder när den första färden till tjänstgöringen påbörjas och gäller till dess den sista färden från tjänstgöringen avslutas (*skyddstid*). Skyddet gäller således även under övningsuppehåll och annan fritid. Ersättning kan utgå också när en värnpliktig under skyddstiden skadas vid vistelse i Norge, Finland och Danmark (utom Färöarna och Grönland). Är den värnpliktiges resa anordnad eller bekostad av staten gäller skyddet även utanför dessa länder.

En skada skall anses *orsakad* av olycksfall som inträffat under skyddstiden om inte betydligt starkare skäl talar mot det. Skada till följd av annat än olycksfall som visar sig under skyddstiden skall anses vara ådragen under skyddstiden om det inte finns skälig anledning anta att skadan har orsakats av annat än verksamheten i fråga och att denna inte har väsentligen bidragit till skadan. Om sådan skada visar sig efter skyddstidens slut skall den anses vara ådragen under skyddstiden om verksamheten skäligen kan antas ha väsentligt bidragit till skadan.

Ersättning utges vid sjukdom, bestående nedsättning av arbetsförmågan och dödsfall. Därvid tillämpas reglerna i lagen om arbetsskadeförsäkring 3 kap. 4–10 §§ och 4–6 kap.

Ersättning enligt LSP utges först *efter skyddstidens slut*, dvs. efter det tjänstgöringen avslutats. Skyddstiden motsvarar således den s. k. samordningstiden inom arbetsskadeförsäkringen. De ersättningar som därefter kan utges är

- ersättning för sjukvårdskostnader, dock inte så länge den värnpliktige erhåller fri sjukvård enligt värnpliktsförmånsförordningen,
- sjukpenning, dock inte för den dag skadan inträffade,
- ersättning för bestående nedsättning av arbetsförmågan (egenlivränta).

Vid dödsfall utges dels begravningshjälp med 30 % av basbeloppet, dels efterlevandelivränta.

Sjukpenning och livränta beräknas på den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI), som för grundutbildningsvärnpliktiga inte får beräknas på en nivå under ett visst minimibelopp (*garantinivå*). Garantinivån är två gånger basbeloppet för tid före 21 års ålder, minst två och en halv gånger basbeloppet för tid mellan 21 och 25 års ålder samt minst tre gånger basbeloppet för tid fr. o. m. 25 års ålder.

Sjukpenning enligt LSP utgår om den skadades förmåga att skaffa arbete till följd av sjukdomen nedsatts med minst hälften. Ersättning kan utgå som hel eller halv sjukpenning.

Livränta utgår om den skadades förmåga att skaffa sig arbetsinkomst förblir nedsatt med minst 1/15 efter det att den sjukdom som förorsakat skadan har upphört. Livräntan skall kompensera den inkomstförlust som uppkommer. Vid bedömningen av den skadades förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete beaktar man vad som rimligen kan begäras av honom med hänsyn till skadan, hans utbildning och tidigare verksamhet. Man tar också hänsyn till ålder, bosättningsförhållanden och andra sådana omständigheter. Livränta utgår inte om inkomstförlusten för år räknat understiger en fjärdedel av det basbelopp som gällde vid början av det år då livräntan skulle börja utgå.

Liksom inom arbetsskadeförsäkringen finns särskilda regler till skydd för dem som skadas som unga.

Således gäller för försäkrade som inte fyllt 25 år när skadan inträffade att livränteunderlaget efter 25 år skall utgöras av den inkomst som han med hänsyn till sin sysselsättning när skadan inträffade då sannolikt skulle ha haft om skadan ej hade inträffat. Motsvarande gäller för försäkrad som när skadan inträffade inte hade fyllt 21 år beträffande livränteunderlaget för tiden mellan 21 och 25 års ålder, samt för försäkrad som när skadan inträffade inte hade fyllt 18 år beträffande livränteunderlaget för tiden mellan 18 och 21 år.

Vidare gäller för försäkrad som genomgick yrkesutbildning när skadan inträffade att livränteunderlaget för beräknad utbildningstid utgörs av lägst den inkomst som han sannolikt skulle ha fått, om han när skadan inträffade hade avbrutit utbildningen och börjat förvärvsarbete. Livränteunderlaget för tid efter utbildningens slut utgörs lägst av den inkomst av förvärvsarbete som han då sannolikt skulle ha fått, om skadan inte hade inträffat.

Dessutom gäller för värnpliktiga m. fl. som har skadats under grundutbildning eller därtill omedelbart anslutande repetitionsutbildning att såväl livränta som sjukpenning skall utgå lägst enligt den ovan nämnda garantinivån.

I LSP finns även föreskrifter om *särskild sjukpenning*. Sådan utges till en värnpliktig som under grundutbildningen har ådragit sig en sjukdom som inte berättigar till annan ersättning enligt LSP, t. ex. på grund av att den inte har samband med tjänstgöringen, och som efter skyddstidens slut sätter ned hans förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete med minst

hälften. Särskild sjukpenning kan även utgå vid sjukdom som har ådragits under utryckningsmånaden eller månaden efter denna. Särskild sjukpenning beräknas på den garantinivå som enligt ovan gäller för sjukpenning och livränta enligt LSP. Utgår samtidigt sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring (AFL) utgår den särskilda sjukpenningen endast i den mån den är högre.

Såväl den vanliga sjukpenningen enligt LSP som den särskilda sjukpenningen beräknas med motsvarande tillämpning av bl. a. 3 kap. 5–5 c §§ LAF. Enligt huvudregeln i 5 § utgör hel sjukpenning för dag en trehundra- och sextiofemtedel av SGI-n. Från denna bestämmelse föreskrivs undantag i 5 a-5 c §§. I 5 a § föreskrivs för den som har en SGI i form av inkomst av anställning att, om arbetsskada medför att den försäkrade insjuknar efter samordningstidens slut, sjukpenning utges för den dag anmälan om sjukdomsfallet gjordes hos försäkringskassan och de följande 13 dagarna i sjukperioden endast under förutsättning att den försäkrade skulle ha utfört förvärvsarbete om han inte hade varit sjuk. Har en påbörjad sjukperiod om högst 14 dagar inte avslutats före samordningstidens utgång skall motsvarande gälla för högst det antal dagar som återstod vid samordningstidens utgång. I 5 b § anges hur sjukpenningen skall beräknas för dessa första 14 dagar, s. k. timsjukpenning. Sjukpenning utgår dock enligt huvudregeln, dvs. med en trehundra- och sextiofemtedel av SGI-n för varje kalenderdag, när den försäkrade är helt eller delvis arbetslös och anmäld som arbetssökande på arbetsförmedling samt är beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den fastställda SGI-n (5 c § jämförd med 3 kap. 10 c § AFL). — De särskilda reglerna för beräkning av sjukpenning under de första 14 dagarna av ett sjukfall infördes den 1 december 1987 i samband med den s. k. timsjukpenningreformen.

För värnpliktiga m. fl. utgår även *ersättning vid dödsfall* i samma omfattning som enligt arbetsskadeförsäkringen. Utöver begravningshjälp utgår ersättning i form av livränta till efterlevande. Nya regler för efterlevandeförmåner har införts inom den allmänna försäkringen fr. o. m. den 1 januari 1990. Inom arbetsskadeförsäkringen och det statliga personskadeskyddet kommer efterlevandeförmåner att från samma tid utgå enligt följande.

Livränta kan utgå till *make* — såväl man som kvinna — som inte fyllt 65 år och som stadigvarande sammanbodde med sin make vid dennes död om den efterlevande

a) vid dödsfallet stadigvarande sammanbodde med barn under tolv års ålder som stod under vårdnad av makarna eller endera av dem, eller

b) oavbrutet hade sammanbott med maken under en tid av minst fem år fram till tidpunkten för dödsfallet.

Med *make* likställs den som utan att vara gift stadigvarande *sammanbodde* med en icke gift man eller kvinna vid dennes död och som tidigare har varit gift med eller har eller har haft eller då väntade barn med denne.

Till *make* utgår *omställningslivränta* under ett år. Omställningslivränta utgår även därefter så länge den efterlevande har vårdnaden om och stadigvarande sammanbor med barn under tolv år som vid dödsfallet stadigvarande vistades i makarnas hem. Livränta utgår med 45 % av

ersättningsunderlaget om barnlivränta inte utbetalas och 20 % i annat fall. Efterlevandelivränta kan i särskilda fall utgå för längre tid i form av *särskild efterlevandelivränta*.

Barn till den avlidne har rätt till livränta till 18 års ålder. Om barnet studerar kan livränta i vissa fall utges t.o.m. juni månad det år barnet fyller 20 år. Livränta utges med 40 % av ersättningsunderlaget. Skall livränta utgå för flera barn ökas procenttalet med 20 för varje ytterligare barn och det sammanlagda beloppet fördelas lika mellan barnen.

Ersättningsunderlaget för efterlevandelivränta utgörs i huvudsak av vad som skulle ha utgetts i egenlivränta till den avlidne vid förlust av arbetsförmågan, om sådan livränta skulle ha börjat utgå vid tiden för dödsfallet.

De nya reglerna om efterlevandeförmåner skall tillämpas på dödsfall till följd av en arbetsskada som har inträffat före den 1 januari 1990. Genom övergångsbestämmelser är kvinnor som är födda år 1944 eller tidigare under vissa förutsättningar berättigade till livränta enligt äldre bestämmelser, även om den arbetsskada till följd av vilken den försäkrade avlider har inträffat efter år 1989. Den tidigare möjligheten för *föräldrar* att få efterlevandelivränta om föräldern kom att sakna behövligt underhåll har samtidigt upphört. Sådan efterlevandelivränta utgick med skäligt belopp, dock högst med 20 % av ersättningsunderlaget.

10.3.3 Statlig ersättning vid ideell skada

Fr.o.m. den 1 juli 1977 har värnpliktiga m.fl. rätt till ersättning enligt lagen om statlig ersättning vid ideell skada. Enligt lagen har en värnpliktig — eller annan person som är försäkrad enligt LSP — som ådragit sig en skada som omfattas av LSP också rätt till ersättning av staten för sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men samt allmänna olägenheter till följd av skadan. Har skadan ådragits under ledighet eller annan fritid vid vistelse utanför kasernområde eller plats där verksamheten bedrivs, utgår ersättning för ideell skada endast om skadan har orsakats av olycksfall vid färd till eller från denna plats och färden föranleddes av och stod i nära samband med verksamheten.

Som motivering till förslaget att införa en särskild lag om ersättning för ideell skada anförde yrkesskadeförsäkringskommittén i sitt betänkande SOU 1976: 50 att önskemålet att uppnå likställighet mellan den som skadas i arbetet och den som skadas under av staten anordnad verksamhet ledde till att bestämmelserna om menersättning borde utformas efter mönster av *den statliga personskadeförsäkringen*. Kommittén föreslog därför att den som drabbas av skada på vilken lagen om statligt personskadeskydd i princip är tillämplig skall ha rätt till ersättning för sveda och värk, bestående lyte och men samt olägenheter i övrigt till följd av skadan i den utsträckning som anges i den statliga personskadeförsäkringen. Denna rätt borde slås fast i en särskild lag. Ersättningen borde utgå med belopp som skulle ha utgått om den skadade hade omfattats av statens personskadeförsäkring. De tabellnormer för ersättning för sveda och värk, lyte och men och olägenheter i övrigt till följd av skadan som tillämpas av den statliga

personskadeförsäkringen skulle således följas. Detta innebar att värnpliktiga och andra som omfattades av lagen fick samma ersättning för ideell skada som arbetstagare hos staten. Ersättningen skulle utgå med engångsbelopp och beräknas med utgångspunkt i den medicinska invaliditetsgraden och den skadades ålder. I specialmotiveringen till 1 § lagen anförde kommittén vidare att med olägenheter i övrigt avsågs dels ersättning för t. ex. amputationsdefekt, vanprydande ärr, förlust av sinnesfunktion eller tänder eller inre organ, dels ersättning för vad som i trygghetsförsäkringarna angavs som allmänna olägenheter. Därmed avsågs bl. a. fördyrade levnadskostnader som kunde uppkomma i framtiden på grund av skadan och allmän risk för förlust av mer extraordinära inkomster.

Till skillnad mot vad som gäller enligt LSP omfattar Li inte olycksfall som inträffar på *fritiden* med undantag för s. k. färdolycksfall. Som skäl för att LSP även skulle omfatta olycksfall under fritid angav föredragande statsrådet i proposition 1976/77:64 att utvecklingen i lagstiftning och praxis på militärsäkringens område hade lett till att skyddet inte gällde bara under själva tjänstgöringen och vid resor till och från denna, utan ersättning kunde också utgå för olycksfall som inträffade under permission eller annan ledighet inom tjänstgöringsorten eller dess närmaste omgivning där de värnpliktiga vanligen vistades under sin fritid. Statsrådet anförde att denna gränsdragning var mer naturlig tidigare, då de värnpliktiga i stor utsträckning vistades på tjänstgöringsorten också under sin fritid. Nu när många hade bil var förhållandena annorlunda, och det tedde sig svårt att motivera varför de som kanske var hemmahörande på tjänstgöringsorten och uppehöll sig där under sin ledighet skulle vara täckta av ett fritidsskydd, men andra inte. Statsrådet anförde vidare att för i stort sett alla värnpliktiga torde gälla att de saknade särskilt olycksfallsskydd när de i samband med ledighet under utbildningstiden vistades på annan ort. Tjänstgöringen torde oftast innebära att de värnpliktiga saknade andra inkomster än dem de uppbär genom tjänstgöringen. De hade därför också begränsade möjligheter att ordna sitt försäkringsskydd på egen hand. Statsrådet anslöt sig därför till kommitténs förslag att utsträcka personskadeskyddet till att generellt gälla skador som inträffade under fritid. Han anslöt sig vidare till kommitténs förslag att lagen om ideell ersättning inte skulle omfatta fritidsskador. Statsrådet åberopade att kommittén hade ansett att det skälet, att den skadade saknade större möjlighet att själv bygga upp ett skydd mot inkomstförlust, inte kunde åberopas för en ersättningsrätt utvidgad till fritiden när det gällde ersättning för ideell skada. Kommittén hade därför stannat för att ersättningsrätten borde begränsas till vad som gällde inom den statliga personskadeförsäkringen och således omfatta endast skador som inträffade under själva tjänstgöringen, verksamheten eller vistelsen inom förlägningsområdet samt resor till eller från förlägningsorten.

De *ersättningsförmåner* som kan utgå enligt lagen om statlig ersättning vid ideell skada är följande.

Ersättning för *sveda och värk* kan utgå för det lidande och obehag som skadan medfört under den tid då vederbörande varit akut sjuk och be-

handlats för skadan. Ersättningens storlek beror bl. a. på skadans art, typ av behandling och hur lång tid det tagit för skadan att läka. För att ersättning skall kunna utges krävs att sjukskrivningen varat sammanlagt minst 31 dagar. Vid kortare sjukfall kan ersättning utges om svedan och värken på grund av skadans art varit svår. Då skadan uppkommit på annat sätt än genom olycksfall (sjukdom) kan ersättning utges om sjukskrivningen varat utöver 91:a dagen efter det att skadan visat sig. Ersättning utges efter sjukskrivningens slut i form av ett engångsbelopp enligt en särskild tabell som räknas upp en gång om året. Under 1989 var normalbeloppen

- vid sjukhusvård 2 340 kr./månad för de första sex månaderna (78 kr./dag)

- vid sjukskrivning i hemmet 1 440 kr./månad för de första sex månaderna (48 kr./dag) samt 660 kr./månad för tiden därefter (22 kr./dag).

Varje skada bedöms individuellt vilket innebär att man kan få en högre ersättning än normalbeloppen för t. ex. svåra skallskador, flera större operationer, sträck- eller omfattande gipsförband.

Ersättning för *lyte och men* är en ekonomisk gottgörelse för det lidande och obehag som blir bestående för framtiden. Ersättningens storlek bestäms av invaliditetsgrad och den skadades ålder.

Exempel på beloppens storlek (1989 års ersättningsnivå)

Medicinsk invaliditet	25-åring	Engångsbelopp kr. 50-åring	65-åring
100 %	350 000	262 500	175 000
70 %	160 000	120 000	80 000
50 %	110 000	82 500	55 000
30 %	68 000	51 000	34 000
25 %	58 000	43 500	29 000
10 %	29 900	22 425	14 950
1 %	3 000	2 250	1 500

Tilläggsersättning kan utgå vid ärr.

Ersättning för *allmänna olägenheter* kan utges om skadan har medfört en för all framtid bestående medicinsk invaliditet. Ersättningen avser bl. a. att ge den skadade compensation för ökad anspänning i arbetslivet. Ersättningen uppgår lägst till 70 % av ersättningsbeloppet för lyte och men. – Enligt det statliga personskadeavtalet skall beträffande olägenheter i övrigt ersättningens storlek bestämmas enligt skadeståndsrättsliga grunder. Ersättning kan därvid utges för kostnader som den skadade beräknas åsamkas, t. ex. om han på grund av skadan behöver ha hemhjälp eller behöver anlita hjälp vid reparation av bostaden. Enligt trygghetsnämndens praxis beaktas inte sådana kostnader vid fastställande av ersättning till en värnpliktig.

Om skadan ger upphov till medicinsk invaliditet utan att den skadade får någon framtida inkomstförlust och därmed inte heller livränta, kan tilläggsersättning utgå i stället för ersättning för olägenheter i övrigt. Exempel på sådana skador kan vara hörselnedsättning, allergi eller en lindrig amputationsskada. I dess fall utgår ersättning vid 1 – 5 % invaliditet med

1/4 basbelopp, vid 6–10 % invaliditet med 1/2 basbelopp och vid 11–100 % invaliditet med ett helt basbelopp.

Den värnpliktige har möjlighet att i särskild ordning föra skadeståndstalan vid personskada som omfattas av Li. För att den skadade inte skall erhålla ersättning för ideell skada med ett sammanlagt för högt belopp, föreskrivs i Li att staten inträder i den skadades rätt till skadestånd eller trafikskadeersättning för ideell skada intill belopp som utges enligt lagen.

10.3.4 Grupplivförsäkring

Värnpliktiga är även försäkrade enligt förordningen om grupplivförsäkring för värnpliktiga m. fl. som gäller fr. o. m. den 1 juni 1988. Tidigare föreskrifter fanns intagna i kungörelsen (1969: 761) angående grupplivförsäkring åt värnpliktiga m. fl.

Enligt förordningen gäller grupplivförsäkring för i huvudsak de grupper som omfattas av lagen om statligt personskadeskydd (enligt vad som anges i lagen och i förordningen om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd), dock inte dem som är intagna i kriminalvårdsanstalt och motsvarande grupper. Försäkringen gäller inte den som har försäkrings- eller efterskydd i en anställning med motsvarande förmåner.

Försäkringsskyddet gäller från det inryckningsresan påbörjas till dess utryckningsresan avslutas eller till dess tjänstgöringen avbryts genom hemförlovning. Försäkringen gäller även därefter (*efterskydd*) för den som är arbetsoförmögen på grund av sjukdom eller olycksfall, om arbetsoförmågan uppkommit under tjänstgöringen och förelåg vid tjänstgöringens slut.

Ersättning utgår vid dödsfall och förmånerna motsvarar de förmåner som utges till statens anställda enligt avtal om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S). Förmånerna är beräknade efter det basbelopp som gäller i januari månad dödsfallsåret.

Ersättning kan utgå med *grundbelopp och barnbelopp*. Om den avlidne haft en arbetstid om minst 16 timmar/vecka utgår ersättning enligt följande (1989 års ersättningsnivå).

Grundbelopp utgår

- om den avlidne var under 55 år med 167 400 kr.
- om den avlidne var över 55 år med ett belopp som reduceras i förhållande till den avlidnes ålder (från 153 450 kr. vid 55 år till 27 900 kr. vid 64 år eller därutöver)
- högsta grundbelopp utgår alltid om det finns efterlevande barn som inte fyllt 17 år.

Grundbelopp utgår till make, sambo och arvsberättigat barn. Med *sambo* avses en ogift person som under äktenskapsliknande förhållanden bor tillsammans med en ogift arbetstagare eller förutvarande arbetstagare av motsatt kön. Sambo har förmånstagarrätt om den värnpliktige och sambon var kyrkobokförda på samma adress sedan minst sex månader samt ingen hävdar att villkoren för rätt till försäkringsbelopp inte är uppfyllda.

Make erhåller alltid helt grundbelopp.

Sambo får hälften av grundbeloppet och arvsberättigade barn den andra

hälften. Om arvsberättigade barn inte finns får sambo hela grundbeloppet.

Om make eller sambo inte finns får arvsberättigade barn helt grundbelopp. Om alla barn är över 21 år utgår dock endast halvt grundbelopp.

Barnbelopp utgår till

- arvsberättigat barn under 21 år eller
- om make, sambo eller barn inte finns, syskon som inte fyllt 21 år och kan ta arv och som inte har förälder i livet.

Barnbeloppet uppgår om förmånstagaren är

- under 17 år till 55 800 kr.
- 17 – 18 år till 41 850 kr.
- 19 – 20 år till 27 900 kr.

Begravningshjälp utgår med 13 950 kr. Begravningshjälp som har utbetalats enligt värnpliktsförmånsförordningen skall därvid avräknas. – Enligt värnpliktsförmånsförordningen utges begravningshjälp med ett halvt basbelopp om den värnpliktige avlider under tjänstgöringstiden eller under den tid han därefter erhåller fri sjukvård. En värnpliktig som vid tid för uttryckningen vårdas på militär sjukvårdsavdelning har rätt till fri sjukvård där under högst 90 dagar efter uttryckningsdagen.

Före den 1 mars 1986 kunde även *föräldrar* vara berättigade till ersättning enligt grupplivförsäkringen. Ersättning utgick i regel med helt grundbelopp. Förändringen att föräldrar inte längre skulle vara förmånsberättigade avsåg inte bara värnpliktiga utan alla som statens grupplivförsäkring var tillämplig på, dvs. statsanställda, deltagare i arbetsmarknadsutbildning, vissa doktorander m. fl. Regeländringen innebar en anpassning till de förändringar som skett i grupplivförsäkringsvillkoren på den privata arbetsmarknaden och dessa var i sin tur föranledda av en ändrad syn på försörjningsansvaret mellan föräldrar och vuxna barn.

10.3.5 Skadeståndslagen och trafikskador

En värnpliktig som skadats under sin tjänstgöring kan också rikta anspråk på skadestånd direkt mot statsverket enligt reglerna i skadeståndslagen. Om staten bedöms vara skadeståndsskyldig kan den värnpliktige erhålla ersättning för bl. a. sjukvårdskostnader, inkomstförlust, sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men. De skadeståndsrättsliga ersättningsnormerna överensstämmer inte alltid med ersättningsnormerna enligt lagen om statligt personskadeskydd och lagen om statlig ersättning vid ideell skada. Eventuellt tidigare erhållna ersättningar enligt sistnämnda lagar skall avräknas från skadeståndsbeloppet.

Om en värnpliktig skadas i en trafikolycka med trafikförsäkrade fordon erhåller han ersättning enligt trafikskadelagen. Ersättningen regleras härvid av berört försäkringsbolag. Om den värnpliktige skadats i samband med en trafikolycka med försvarsmaktens eget fordon eller ett inhyrt, oförsäkrat fordon, regleras skadan enligt särskilda regler. Trafikskadeersättningen bedöms i båda fallen efter skadeståndsrättsliga normer. Eventuellt tidigare erhållna ersättningsbelopp enligt LSP och Li skall avräknas från trafikskadeersättningen.

I sammanhanget kan nämnas att en kommitté har tillkallats (dir. 1988: 76) för att bl. a. se över reglerna om ersättning i skadeståndssammanhang för ideell skada i samband med personskada. Kommitténs huvuduppgifter blir att överväga

- om den nuvarande ersättningsnivån bör höjas
- vilka ersättningsprinciper som bör tillämpas och
- hur normer för att bestämma ersättningen bör fastställas.

10.3.6 Stiftelsen Kungafonden

Kungafonden Med folket för fosterlandet tillkom genom en riksinsamling 1943 i samband med den förstärkta försvarsberedskapen och mot bakgrund av två svåra militära olyckor. Insamlingen pågick under åren 1943—1946. Verksamheten bedrivs idag av en styrelse med ett kansli och under överinseende av huvudmän. Statsministern är huvudmännens ordförande.

Stöd från fonden kan lämnas till den som gör obligatorisk eller frivillig tjänstgöring eller är anställd inom försvarsmakten eller andra delar av totalförsvaret, genomgår frivillig utbildning eller gör FN-tjänst m. m. och som därunder blir sjuk, skadad eller avlider. Bidrag kan även lämnas till den som på annat sätt råkar ut för sjukdom eller skada på grund av förhållanden inom totalförsvaret. En värnpliktig kan få ersättning även för skada som inträffat under fritiden.

En förutsättning för att bidrag skall lämnas från fonden är att vederbörande drabbats ekonomiskt av skadan eller sjukdomen. Behov av bidraget måste dessutom föreligga. Endast ekonomiska förluster ersätts och ersättning utgår alltså inte för ideell skada.

Ersättning kan utgå för fördyrade levnadsomkostnader och för framtida inkomstförluster. En värnpliktig som skulle ha arbetat under sommaruppehållet kan få ersättning om han på grund av skadan går miste om denna inkomst. Bidrag från fonden kan vidare lämnas för olika slag av rehabiliteringskostnader, bostadskostnader, kostnader för invalidfordon och allmänna levnadsomkostnader. Fonden betalar ofta bidrag till resekostnader m. m. för föräldrar och syskon som besöker en värnpliktig som vistas på sjukhus.

Fonden kan vid dödsfall även betala ut ersättning till efterlevande. Om behov av bidrag föreligger utgår i sådana fall ersättning enligt särskilt fastställda schablonbelopp. Föräldrar kan få ersättning om den avlidne inte efterlämnar make/sambo eller barn. Schablonbeloppet för förälder utgör för närvarande drygt 10 000 kr. Föräldrar kan dessutom få ersättning för utgifter de haft i samband med barnets bortgång och som inte ersätts från annat håll.

Under år 1988 kom 178 ansökningar in till Kungafonden och av dessa gällde 103 ansökningar nya fall. Flertalet sökande var, liksom tidigare år, värnpliktiga. Sammanlagt 166 ärenden behandlades av fonden under året. Bidrag delades därvid ut till 135 personer. Av de utdelade bidragen hade 110 samband med skador eller sjukdom och 25 med dödsfall. 28 ansök-

ningar lämnades utan bifall, varav 19 gällde nya fall. Av de nya fallen hade 61 samband med olycksfall. 18 av dessa var dödsolyckor, varav flertalet trafikolyckor.

10.3.7 Tidigare överväganden m. m.

Riksdagsbehandling

Riksdagen har med anledning av motioner som väckts vid flera tillfällen behandlat frågan om de värnpliktigas försäkringsskydd.

Under 1985/86 års riksmöte behandlade riksdagen en motion med begäran om en översyn av de värnpliktigas försäkringsskydd (SfU 1985/86: 4). Försvarsutskottet, som yttrade sig till socialförsäkringsutskottet, hade i sin tur inhämtat remissyttranden över motionen från försvarets civilförvaltning, riksförsäkringsverket och trygghetsnämnden. I sitt remissyttrande framhöll civilförvaltningen att de värnpliktiga hade ett tillfredsställande försäkringsskydd för skador som inträffade under militärtjänstgöringen. I några avseenden var skyddet bättre än vad förvärvsarbetande hade. Civilförvaltningen bedömde det därför inte nödvändigt att ytterligare förbättra skyddet. Riksförsäkringsverket ansåg att lagen om statligt personskadeskydd gav ett gott försäkringsskydd och påpekade att det i vissa avseenden mer än väl var i nivå med försäkringsskyddet enligt lagen om arbetsskadeförsäkring. Någon anledning att förbättra de värnpliktigas försäkringsskydd i denna del fanns därför inte. Även försäkringsskyddet vid ideell skada låg enligt verket på en tillfredsställande nivå. Trygghetsnämnden konstaterade i sitt yttrande att värnpliktiga hade rätt till samma ersättning vid ideell skada som statsanställda hade.

Försvarsutskottet framhöll i sitt yttrande till socialförsäkringsutskottet (FöU 1985/86: 1 y) vikten av att det skydd, som de värnpliktiga hade vid skador som kunde drabba dem under värnpliktstjänstgöringen, var betryggande och hade de värnpliktigas förtroende. Ett sådant synsätt var naturligt med hänsyn till utbildningens karaktär av pliktjänstgöring. Det skydd som LSP och Li gav de värnpliktiga motsvarade väl det försäkringsskydd som förvärvsarbetande hade vid arbetsskador. Därtill kunde den värnpliktige rikta skadeståndsanspråk direkt mot statsverket och i särskild ordning få trafikskador reglerade. Försvarsutskottet, som hänvisade till att det enligt remissinstansernas uppfattning inte fanns anledning att ändra nuvarande former för de värnpliktigas skydd, kunde inte tillstyrka en översyn av det regelsystemet. Försvarsutskottet påpekade dessutom att de värnpliktigas skydd mot ekonomisk skada kunde komma att anpassas till eventuella ändringar i arbetsskadeförsäkringen till följd av en pågående översyn av arbetsskadeförsäkringen. Socialförsäkringsutskottet anslöt sig till vad försvarsutskottet hade anfört och tillade att regelsystemet i princip medgav full ersättning för inkomstbortfallet på grund av skador i militärtjänsten. Dessutom förelåg möjlighet till ersättning för ideell skada och för skadestånd enligt sedvanliga skadeståndsrättsliga grunder. Ifrågakarande motion borde därför avslås. Detta blev också riksdagens beslut.

Riksdagen har även under 1986/87 och 1987/88 års riksmöten behandlat motioner rörande försäkringsskyddet för de värnpliktiga (FöU 1986/87: 11 och FöU 1987/88: 11). I motionerna hade föreslagits bl. a. att försäkringsskyddet skulle kompletteras så att det blev heltäckande och att försäkringsskyddet under den värnpliktiges fritid skulle förbättras. Försvarsutskottet redovisade vad utskottet tidigare anfört (FöU 1985/86: 1 y). Utskottet tillade att försäkringsskyddet hade fått en bred belysning i betänkandet Ds Fö 1987: 3 (se nedan) och att vissa kompletteringar av skyddet därvid hade föreslagits. Utskottet ansåg att beredningen av dessa förslag borde avvaktas. Riksdagen avlog motionerna.

Departementsutredning 1987

I betänkandet (Ds Fö 1987: 3) Grundutbildningsvärnpliktigas ekonomiska och sociala villkor m. m. lämnades följande synpunkter på försäkringsskyddet.

Försäkringsskyddet för de grundutbildningsvärnpliktiga var i allt väsentligt detsamma som motsvarande skydd för arbetstagare. Det gällde såväl skyddet för ekonomisk och ideell skada som efterlevandes skydd genom grupplivförsäkringen. I en del avseenden var de värnpliktigas möjligheter att få ersättning till och med bättre än motsvarande möjligheter för arbetstagare. Generellt kunde hävdas att såväl systemets principer som dess praktiska tillämpning gav de grundutbildningsvärnpliktiga ett gott försäkringsskydd. Genom Stiftelsen Kungafonden fanns härutöver möjligheter till bidrag i fall där de generella ersättningsreglerna inte täckte alla behov.

Beträffande försäkringsskyddet för *olycksfall under fritid* anförde utredaren att ersättning för ekonomisk skada kunde utgå om den värnpliktige skadats på fritiden utanför kasernområde men däremot kunde inte ersättning för ideell skada utgå i sådana fall. Denna skillnad mellan ersättningslagen torde enligt utredaren te sig svårförståelig. Härtill kom att en värnpliktig som på fritiden skadats i en olycka med trafikförsäkrat fordon fick ideell ersättning från berört försäkringsbolag. Även detta kunde framstå som svårförståeligt. Enligt utredarens mening vore det därför värdefullt om försvarets civilförvaltning redovisade förslag om en utvidgning av värnpliktigas rätt till ersättning enligt lagen om statlig ersättning vid ideell skada till att också avse skador som inträffar på fritiden. Civilförvaltningen skulle även beräkna kostnaderna för en sådan förändring. Om kostnadsökningen inte blev stor ansåg utredaren att en komplettering av de värnpliktigas försäkringsskydd i detta avseende borde göras.

I departementsutredningen påpekades vidare att *föräldrar* fr. o. m. den 1 mars 1986 inte längre kunde vara förmänstagare enligt grupplivförsäkringen. Förändringen, som gällde alla som statens grupplivförsäkring var tillämplig på, var föranledd av en ändrad syn på försörjningsansvaret mellan föräldrar och vuxna barn. Utredaren anförde att man skulle kunna hävda att situationen när en värnpliktig avlidit är annorlunda än när samma sak hänt en arbetstagare i motsvarande ålder. Den värnpliktige har deltagit i

en verksamhet enligt en plikttag, den anställde enligt ett frivilligt ingånget anställningsavtal. Staten skulle därmed kunna anses ha ett vidare ansvar mot en värnpliktigs anhöriga än mot en anställds. Det hade i sammanhanget påpekats att föräldrarna till ungdomar i värnpliktsåldern inte sällan gått i borgen för lån till barnens köp av dyrare kapitalvaror. Om situationen varit sådan när en värnpliktig omkommit exempelvis i en skjutolycka kunde det för föräldrarna framstå som att de oförskyllt drabbats av ekonomiska bördor på grund av försvarsmaktens verksamhet. Att införa specialregler för att undvika nyssnämnda situationer torde dock enligt utredaren stöta på principiella och praktiska svårigheter. Bl. a. kunde en gränsdragning mellan värnpliktiga och personer som deltar i frivillig försvarsutbildning bli svår att motivera. Från andra, ej försvarsanknutna kategoriers sida kunde också rättvisefrågor komma att aktualiseras om en specialreglering gjordes för värnpliktiga. Utredaren anförde vidare att Kungafonden beviljade efterlevandebidrag till föräldrar om den värnpliktige inte haft hustru/sammanboende och barn. Stadgarna hindrade inte Kungafonden från att efter skälighetsprövning bevilja bidrag till föräldrar för att lösa borgensförbindelser för lån som den värnpliktige tagit.

10.3.8 Jämförelse med statligt anställda

Den som är statligt anställd har rätt till ersättning för *ideell skada* i samma omfattning som en värnpliktig, dvs. för sveda och värk, lyte och men samt olägenheter i övrigt. Till skillnad mot vad som gäller för en värnpliktig får en statligt anställd genom ersättningen för olägenheter i övrigt även ersättning för vissa kostnader.

En statligt anställd har härutöver rätt till övriga förmåner enligt det statliga personskadeavtalet, vilka huvudsakligen avser följande.

Inkomstförlust under tid för akut sjukdom m. m.: Ersättning för förlorad arbetsinkomst kan utges till den som är sjukskriven till följd av arbetsskada och som förlorar inkomst som inte täcks från annat håll. Ersättning kan utges även för förlorad extrainkomst.

Sjukvårdskostnader och andra kostnader: Ersättning kan utges för kostnader för t. ex. behandling, sjukgymnastik samt resor till och från vården som inte ersätts från annat håll. Ersättning kan utges för kläder, klocka, glasögon o. d. som man normalt bär på sig och som skadats vid olyckstillfället. Ersättning kan även utgå för resor, kurslitteratur m. m. i samband med rehabilitering.

Framtida kostnader: Har en arbetsskada förorsakat invaliditet anses därav föranledda framtida kostnader ha ersatts genom ersättningarna för lyte och men och för olägenheter i övrigt till följd av skadan. Ersättning kan dock utges särskilt för en större faktiskt kostnad och beräknas enligt skadeståndsrättsliga grunder.

Inkomstförlust vid invaliditet: Ersättning kan utgå för framtida inkomstförlust som inte ersätts från annat håll. Således kan ersättning utges för bl. a. förlust av inkomster över 7,5 basbelopp per år.

Vid *dödsfall* kan ersättning utges för den del av begravningskostnaderna som inte ersätts från LAF. Ersättning kan vidare utges till efterlevande make, barn under 20 år och förälder. Med make jämställs sådan ogift person med vilken en ogift arbetstagare stadigvarande har sammanbott under äktenskapsliknande förhållanden (sambo). Förälder kan få ersättning om föräldern vid dödsfallet sammanbodde med arbetstagaren, uppbar underhåll från arbetstagaren och inte erhöll sin huvudsakliga försörjning genom förvärvsarbete.

Ersättning vid dödsfall utges med engångsbelopp till make/sambo och varje ersättningsberättigad förälder med 2 1/2 basbelopp och till varje ersättningsberättigat barn med 1/4 basbelopp för varje år barnet har kvar tills det blir 20 år.

I det statliga personskadeavtalet har parterna enats om att den som har rätt till ersättning enligt avtalet inte får föra skadeståndstalan mot arbetsgivaren med anledning av skada eller dödsfall som avses i avtalet.

10.3.9 Jämförelse med elever i arbetsmarknadsutbildning m. fl.

Vid överväganden rörande de värnpliktigas försäkringsskydd kan det vara av intresse att jämföra med det försäkringsskydd som elever i arbetsmarknadsutbildning och liknande grupper har.

Till att börja med gäller lagen om *arbetsskadeförsäkring* i viss omfattning för dessa grupper. Regeringen har nämligen i förordningen om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd föreskrivit att arbetsskadeförsäkringen gäller

1. den som efter fullgjord skolplikt genomgår yrkesutbildning eller förberedande sådan utbildning,
2. den som deltar i arbetsmarknadsutbildning,
3. den som är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller genomgår arbetsprövning eller arbetsträning som har godkänts av allmän försäkringskassa,
4. den som genomgår årskurs 7 eller högre årskurs i grundskolan, särskolans yrkesskola, gymnasieskolan eller motsvarande utbildning.

För dessa grupper gäller arbetsskadeförsäkringen dock endast under *moment i utbildningen* då eleven utför arbete som stämmer överens med eller till sin art liknar sådant som vanligen utförs vid förvärvsarbete.

För elev i arbetsmarknadsutbildning som uppbär utbildningsbidrag och till inskriven sökande vid arbetsmarknadsinstitut kan ersättning utges för andra skador enligt *bestämmelser som utfärdats av arbetsmarknadsstyrelsen* (AMSFS 1979:7). Bestämmelserna tillämpas även på den som före antagning till arbetsmarknadsutbildning eller inskrivning vid arbetsmarknadsinstitut genom beslut av länsarbetsnämnden anvisats att delta i obligatoriskt studiebesök eller besök för kartläggning av sökandens yrkeskunskaper. I enlighet med vad som förordades i 1987 års budgetproposition (prop. 1986/87:100, bil. 12, s. 79–80) har förordningen ändrats fr. o. m. den 1 juli 1987 (AMSFS 1987:22). Enligt förordningen kan ersättning,

liksom tidigare, utges för personskada som eleven ådragit sig vid olycksfall under färd till och från utbildningsstället. Enligt förordningen kan ersättning dessutom utges för olycksfall i utbildningen och personskador som eleven ådragit sig genom annan skadlig inverkan i utbildningen och som inte omfattas av förordningen om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd. Eleven är för skada som omfattas av förordningarna (1977: 284) eller (AMSFS 1979: 7) även berättigad till ersättning för sveda och värk, lyte eller annat bestående men samt olägenheter i övrigt i enlighet med vad som anges i det statliga personskadeavtalet. Ersättning vid dödsfall lämnas i enlighet med bestämmelserna i PSA. Beslut om ersättning fattas av trygghetsnämnden som vid behov får infordra yttrande från vederbörande allmänna försäkringskassa. Bestämmelserna i PSA skall i tillämpliga delar gälla i ärende enligt dessa bestämmelser. Ersättning för förlorad arbetsinkomst skall dock lämnas på grundval av bestämmelserna i lagen om arbetsskadeförsäkring.

I proposition 1989/90: 62 om insatser för aktiv rehabilitering och arbetslivsfondens verksamhet, m. m. föreslås en förbättring av försäkringsskyddet så att den som genomgår viss utbildning skall ha samma skydd enligt lagen om arbetsskadeförsäkring som den som förvärvsarbetar. Detta skall gälla den som deltar i arbetsmarknadsutbildning eller är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller genomgår arbetsprövning eller arbetsträning, som har godkänts av en allmän försäkringskassa. Skyddet skall således inte begränsas till vissa moment i utbildningen och skyddet bör vidare gälla även vid färd till och från utbildningsstället. Genom denna förändring utvidgas även det försäkringsskydd som gäller den som arbetsprövas eller tränas på en arbetsplats där han inte är anställd och som inte är inskriven vid ett arbetsmarknadsinstitut. — Propositionen skall behandlas av riksdagen under våren 1990.

Elever i arbetsmarknadsutbildning och inskrivna vid arbetsmarknadsinstitut omfattas även av *grupplivförsäkring* enligt förordning (1988: 244) om de inte har försäkrings- eller efterskydd i en anställning med motsvarande förmåner. Grupplivförsäkringen gäller under den tid arbetsmarknadsutbildningen eller den yrkesinriktade rehabiliteringen pågår. Bestämmelserna i avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S) tillämpas.

Eleverna har under vissa förutsättningar försäkringsskydd även sedan utbildningen eller rehabiliteringen upphört, dock längst till dess den försäkrade har fyllt 65 år. Därvid gäller följande bestämmelser, som i huvudsak motsvarar dem som gäller för en statligt anställd.

Efterskydd vid sjukdom: Den som har deltagit i utbildning under minst fem dagar i följd har försäkringsskydd under arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall om arbetsoförmågan uppkommit under utbildningen och förelåg vid dess slut. Försäkringsskydd gäller vidare om den försäkrade blir arbetsoförmögen på grund av sjukdom eller olycksfall under tid då han har efterskydd enligt övriga bestämmelser. Försäkringsskyddet gäller därvid så länge arbetsoförmågan består. — Efter denna tid gäller efterskydd enligt följande stycke, varvid sjukdomstiden jämfställs med den tid då utbildningsbidrag betalats ut.

Efterskydd när utbildningsbidrag betalats i minst 180 dagar: För den som fått utbildningsbidrag under minst 180 dagar, varvid även tillgodoräknas tidigare försäkringsgrundande utbildningstid som helt eller delvis har infallit under de två år som närmast föregått den senaste utbildningen, gäller efterskydd dessutom enligt följande. Efterskyddet gäller under 180 dagar (allmän efterskyddstid). För den som blir arbetslös under allmän efterskyddstid fortsätter efterskyddet att gälla så länge arbetslösheten består samt under tid därefter det antal dagar av den allmänna efterskyddstiden som inte har avräknats före arbetslösheten. För en försäkrad som under allmän efterskyddstid börjar fullgöra ny försäkringsgrundande utbildningstid gäller, när försäkringsskyddet från denna har upphört, fortsatt efterskydd under det antal dagar av den allmänna efterskyddstiden som inte har avräknats före början av den nya försäkringsgrundande utbildningstiden. Efterskydd gäller dock sammanlagt högst två år från det arbetsmarknadsutbildningen eller rehabiliteringen upphört.

Efterskydd i övriga fall: Om den försäkrade inte har rätt till efterskydd enligt vad ovan anförts gäller efterskydd i stället lika många dagar som den försäkrade har haft utbildningsbidrag.

För att den försäkrade skall anses arbetslös skall han stå till arbetsmarknadens förfogande på sätt som krävs för att få dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa.

10.3.10 Utredningens överväganden om försäkringsskyddets omfattning

Allmänt

Vi delar yrkesskadeförsäkringskommitténs uppfattning att skador, som uppkommer under den obligatoriska tjänstgöring som fullgörs av större delen av landets manliga befolkning, skall kompenseras med större ersättning än andra skador. Risken att råka ut för skada vid militärtjänstgöring är fortfarande betydande. Visserligen frikallas personer med nedsatt hälsotillstånd från tjänstgöring, men den värnpliktige fullgör sin tjänstgöring under förhållanden som avsevärt skiljer sig från hans civila liv. De alltmer ökade kraven på användbarhet hos den enskilde soldaten i ett modernt krig medför också särskilda påfrestningar för den värnpliktige och risker för skador under övningar och annan utbildning. Detta motiverar därför att det finns ett gott försäkringsskydd vid skador som drabbar den som fullgör militärtjänstgöring. Liksom kommittén anser vi att den som skadas under militärtjänst bör i ekonomiskt hänseende försättas i samma situation som om skadan inte hade inträffat. Kommittén stannade vid att ersättningen, förutom ersättning för ideell skada, borde utgöra en renodlad kompensation för inkomstförlust och begränsas till inkomstförluster motsvarande 7,5 basbelopp per år. Vi anser emellertid att målsättningen bör vara att en värnpliktig försäkringsmässigt skall i huvudsak vara jämställd med en arbetstagare i statens tjänst. Så är för närvarande inte fallet.

I en del avseenden är de värnpliktigas möjligheter att få ersättning bättre än för en arbetstagare. Detta gäller främst en värnpliktigs rätt till ersätt-

ning för inkomstbortfall på grund av olycksfall som inträffar under fritiden. En värnpliktig har även möjlighet att begära skadestånd från staten samt få ersättning enligt trafikskadelagen eller motsvarande vid trafikskada. Genom Stiftelsen Kungafonden finns härutöver möjligheter till bidrag i fall där de generella ersättningsreglerna inte täcker alla behov. Förmånerna behöver dock förbättras i andra avseenden och särskilt gäller detta rätten till de övriga förmåner enligt trygghetsförsäkringarna som tillkommer en arbetstagare.

Vi anser dessutom att staten bör ta ett särskilt ansvar för den värnpliktiges försäkringsskydd under fritiden. Detta beror på att den som gör sin grundutbildning ofta är en ung person som kommer direkt från skolan. Han har därför sällan själv ordnat ett försäkringsskydd, och under tjänstgöringstiden har han begränsade ekonomiska möjligheter att göra det. Av samma skäl bör även en värnpliktigs efterskydd inom grupplivförsäkringen förbättras.

Lagen om statligt personskadeskydd

Vi anser att en värnpliktig har ett i huvudsak bra ekonomiskt skydd genom de grundläggande ersättningsförmåner som regleras i lagen om statligt personskadeskydd. Några större tillämpningsproblem tycks inte föreligga vare sig när det gäller livränteberäkningen eller beträffande övriga frågor. De problem som kan ha uppkommit på livränteområdet vid beräkningen av den framtida inkomstförlusten är gemensamma med dem som gäller vid tillämpningen av lagen om arbetsskadeförsäkring. Vi anser att sådana frågor bör behandlas i samband med en eventuell översyn av arbetsskadeförsäkringen.

Vi vill i detta sammanhang däremot ta upp frågor som rör tillämpningen av de s. k. timsjukpenningreglerna. Som ovan redovisats skall sjukpenning enligt LSP, liksom vanlig sjukpenning, för *de första 14 dagarna av ett sjukfall* utgå endast om den försäkrade skulle ha utfört förvärvsarbete om han inte hade varit sjuk. Den som är helt eller delvis arbetslös och står till arbetsmarknadens förfogande på visst sätt har dock rätt till sjukpenning för varje kalenderdag han är sjuk. En värnpliktig som har skadat sig under tjänstgöringstiden och som hemförloras på grund av sjukdom, och som inte redan har ett arbete, kan av naturliga skäl inte ställa sig till arbetsmarknadens förfogande så länge han är sjuk. Han kan således bli utan såväl sjukpenning som annat försörjningsstöd under de första 14 dagarna efter hemförlovningen. Detta problem har särskilt påtalats av försvarets civilförvaltning.

Reglerna för beräkning av sjukpenning under de första 14 dagarna av ett sjukfall infördes i samband med den s. k. timsjukpenningreformen. Reformen var avsedd att ge de försäkrade ett förbättrat skydd vid korttidssjukdom. Vi måste dock konstatera att reglerna medför att en värnpliktig i vissa fall hamnar i en besvärlig situation. Detta beror även på att den värnpliktige under tjänstgöringstiden inte har rätt till sjukpenning och under denna tid i regel inte anmäler sjukfall till försäkringskassan. Den

värnpliktige får därför i allmänhet inte sjukpenning under de första 14 dagarna om han inte går miste om inkomst.

Vi anser att något formellt hinder att göra sjukanmälan under tjänstgöringstiden inte kan anses föreligga. Om sjukanmälan görs utgår sjukpenning följaktligen för varje kalenderdag efter de första 14 dagarna av sjukfallet. Endast om sjukanmälan skett minst 14 dagar före hemförlovningen kan sjukpenning utgå direkt efter tjänstgöringstidens slut även till den som är arbetslös. Den som insjuknar och sjukanmäter sig kortare tid före uttryckningen går ändå miste om viss tids sjukpenning. Enligt vår uppfattning bör den värnpliktige ha ett bättre inkomstskydd vid sjukdom under den närmaste tiden efter det tjänstgöringen upphör. Vi anser emellertid att det inte finns skäl att för en speciell kategori försäkrade göra undantag från de allmänna reglerna om timsjukpenning. En värnpliktig har redan i dag ett särskilt skydd genom föreskrifterna i LSP om särskild sjukpenning. Sådan utges till en värnpliktig som under grundutbildningen har ådragit sig en sjukdom som inte berättigar till annan ersättning enligt LSP, t. ex. på grund av att den inte har samband med tjänstgöringen, och som efter skyddstidens slut sätter ned hans förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete med minst hälften. Särskild sjukpenning kan även utgå vid sjukdom som har ådragits under utryckningsmånaden eller månaden efter denna. Särskild sjukpenning beräknas på den garantinivå som enligt ovan gäller för sjukpenning och livränta enligt LSP. Utgår samtidigt sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring utgår den särskilda sjukpenningen endast i den mån den är högre. Vi konstaterar att föreskrifterna om särskild sjukpenning, som hade sin motsvarighet redan i militärsärläggningsslagen, gjordes innan timsjukpenningreglerna kom till. Vi anser att en värnpliktig bör tillförsäkras en ersättning på samma nivå som den särskilda sjukpenningen även under de första 14 dagarna av ett sjukfall. Vi föreslår därför att särskild sjukpenning skall utgå för varje kalenderdag den värnpliktige är sjuk och därvid utgå med en trehundra- och sextiofemtedel av ersättningsunderlaget i 4 kap. 10 § andra stycket lagen om arbetsskadeförsäkring. Denna bestämmelse skall gälla generellt för den särskilda sjukpenningen. Det kan därför förekomma att en värnpliktig har rätt till t. ex. sjukpenning enligt den allmänna försäkringen beräknad enligt timsjukpenningreglerna. För att den värnpliktige inte skall överkompenseras bör därför anges att särskild sjukpenning endast utges för sådan timsjukpenningperiod om den särskilda sjukpenningen är högre räknat för perioden. Motsvarande jämförelse bör göras om sjukpenning utgått enligt LSP eller LAF. Eftersom vanlig LSP-sjukpenning för de första 14 dagarna beräknas enligt timsjukpenningreglerna föreslår vi även den förändringen att särskild sjukpenning skall kunna utgå även om vanlig LSP-sjukpenning utgetts.

Lagen om statlig ersättning vid ideell skada

Vi har inledningsvis framhållit att vi anser att en värnpliktig inte skall behöva drabbas ekonomiskt av en skada under tjänstgöringen. Målsättningen bör därför vara att en värnpliktig som skadas under tjänstgöringen

bör erhålla samma förmåner som den som är anställd inom försvaret. Vad gäller nuvarande förmåner enligt lagen om statlig ersättning vid ideell skada måste vi emellertid konstatera att en värnpliktig har rätt endast till vissa av de förmåner som kan utgå till en statligt anställd med stöd av personskadeavtalet. Den värnpliktige har enbart rätt till de ersättningsförmåner som särskilt anges i Li och som kan hänföras till begreppet ideell skada. Ersättning utgår således för sveda och värk, lyte och men samt allmänna olägenheter till följd av skadan. För allmänna olägenheter kan enligt trygghetsnämndens praxis ersättning enligt Li utges för olägenheter i arbetet i form av ökad anspänning men däremot inte för ökade kostnader till följd av skadan. En värnpliktig har, förutom denna kostnadsdel, inte heller rätt till följande ersättningsförmåner som enligt PSA utgår till statligt anställda

- inkomstförlust under tid för akut sjukdom
- sjukvårdskostnader och andra kostnader
- framtida kostnader
- inkomstförlust vid invaliditet

Efter en värnpliktig utgår inte heller de ersättningsförmåner som enligt PSA utgår vid dödsfall.

De ekonomiska följderna av en skada som kan drabba en värnpliktig torde främst vara följande.

Inkomstförlust under akut sjuktid kan avse förlorad inkomst från ett extraarbete under värnpliktstiden. I avsnitt 10.5.4 föreslår vi att även värnpliktiga skall få ersättning för sådana inkomstförluster i form av sjukpenning från den allmänna försäkringen. Om sådan möjlighet införs kommer den kvarstående förlusten att endast uppgå till 10 % av inkomsten. Inkomstförlust efter tjänstgöringstidens slut kan avse inkomster överstigande 7,5 basbelopp för år räknat. Men det kan även bli fråga om inkomstförluster vid kortare frånvaro från arbetet, t. ex. i samband med läkarbesök.

En värnpliktig kan även drabbas av kostnader för vård i hemmet, förstörda kläder m. m. samt kostnader i samband med rehabilitering.

Inkomstförlust vid invaliditet kan avse inkomstbortfall som inte berättigar till livränta enligt LSP på grund av att arbetsförmågan är nedsatt med mindre än 1/15 eller på grund av att inkomstförlusten understiger viss lägsta nivå. Det kan även vara fråga om förlust av inkomst över 7,5 basbelopp för år räknat.

Inkomstbortfallet med anledning av en skada ersätts i huvudsak genom bestämmelserna i LSP. Eftersom det i regel är fråga om unga personer torde det vara sällsynt att en värnpliktig har inkomster som överstiger 7,5 basbelopp. Bestämmelserna tar emellertid även sikte på dem som gör repetitionsutbildning. Det kan därför inte uteslutas att det i vart fall inom denna grupp kan förekomma inkomstförluster av ifrågavarande slag. Vi anser att den som enligt en plikttag måste fullgöra en tjänstgöring skall ha täckning även för sådana inkomstförluster. Motsvarande synsätt måste emellertid anläggas även beträffande förlust av lägre inkomster. Man bör här beakta att en liten inkomstförlust per år blir en stor sammanlagd

förlust för den som är ung när han skadas. De möjligheter som finns att erhålla bidrag från Kungafonden är inte tillräckliga för att kompensera de värnpliktiga i förevarande hänseende. De värnpliktiga bör i stället erhålla ersättning för dessa inkomstförluster i enlighet med det statliga personskadeavtalet.

Vi anser en värnpliktig även skall ha ersättning för *kostnader* av olika slag som han åsamkas genom skadan. Beträffande de kostnader som för en anställd omfattas av begreppet olägenheter i övrigt men enligt trygghetsnämndens praxis inte utgår till en värnpliktig vill vi anföra följande.

Yrkesskadeförsäkringskommittén angav i sitt betänkande SOU 1976: 50 i specialmotiveringen till 1 § Li att med olägenheter i övrigt även avsågs vad som i trygghetsförsäkringarna angavs som allmänna olägenheter. Därmed avsågs bl.a. fördrade levnadskostnader som kunde uppkomma i framtiden på grund av skadan och allmän risk för förlust av mer extraordinära inkomster. Vi ifrågasätter därför om inte en värnpliktig redan enligt nuvarande bestämmelser skulle vara berättigad till ersättning för sådana kostnader som i vanliga fall ingår i olägenhetsersättningen enligt PSA. Vi anser emellertid att en värnpliktig skall ha rätt till ersättning för sådana kostnader som kan ersättas enligt PSA, vare sig de ingår i olägenhetsersättningen eller ersätts särskilt.

Efterlevande (make/sambo, barn och i vissa fall syskon) erhåller förmåner från grupplivförsäkringen vid en värnpliktigs dödsfall med samma belopp som efter en anställd. Efter en värnpliktig utgår enligt LSP även efterlevandelivränta till make/sambo och barn. Vid en anställds dödsfall utgår dessutom enligt PSA ersättning till efterlevande make/sambo och i vissa fall förälder med 2 1/2 basbelopp och till barn under 20 år med 1/4 basbelopp för varje år barnet har kvar tills det blir 20 år.

Vi anser att det på grund av tjänstgöringens art är motiverat att även förmånerna vid *dödsfall* enligt PSA utgår till en värnpliktigs efterlevande.

De föreslagna förändringarna bör gälla alla personer som omfattas av Li och som tjänstgör inom totalförsvaret.

Vi vill tillägga att AMU-elever sedan den 1 juli 1987 har rätt till ersättning enligt PSA, med undantag för ersättning för inkomstförlust, för de skador de drabbas av i utbildningen. Vi anser det skäligt att en värnpliktig, som lyder under en plikttag, i vart fall inte skall vara sämre ställd än elever i arbetsmarknadsutbildning när det gäller skador i tjänsten.

En statligt anställd är genom det statliga personskadeavtalet frångången rätten att föra skadeståndstalan mot arbetsgivaren (staten). Vi anser inte att de värnpliktiga kan frångå denna rätt. Däremot bör staten träda in i den skadades rätt till ersättning som utges enligt Li även beträffande annat än den ideella ersättningen.

Vi behandlar här efter frågan om en värnpliktigs *försäkringsskydd under fritiden*.

En värnpliktig har enligt LSP rätt till ersättning för ekonomisk skada vid olycksfall som inträffar under fritiden. Om olycksfallet äger rum utanför kasernområdet, och inte avser s. k. färdolycksfall, kan däremot ersättning

för ideell skada enligt Li inte utges. Detta förhållande har sedan länge påtalats som en brist i försäkringsskyddet och det är svårt att förstå för den enskilde.

Vi anser att statens ansvar för skador som den värnpliktige åsamkas inte gör sig lika starkt gällande när det är fråga om olycksfall som inträffar under fritiden. Man måste emellertid beakta att de som gör sin grundutbildning många gånger kommer direkt från skolan och inte har haft anledning att själva ordna ett försäkringsskydd. De har under tjänstgöringstiden inte alltid ekonomiska förutsättningar att skaffa försäkringar. De ersättningar som kan utgå från Kungafonden avser endast ekonomiska verkningar av en skada. Ersättning för ideell skada kan således inte heller utgå från fonden.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att försäkringsskyddet för olycksfall som inträffar under den värnpliktiges fritid bör förstärkas när det gäller grundutbildningsvärnpliktiga. Även vapenfria tjänstepliktiga och kvinnor i militär grundutbildning skall vara omfattade av fritidsskyddet. Skyddet skall även avse repetitionsutbildning i direkt anslutning till grundutbildningen. Det bör dock vara tillräckligt att skyddet avser ersättning för ideell skada. Vi har övervägt om försäkringsfrågan bör lösas genom en försäkring i privat försäkringsbolag men stannat för att det lämpligaste bör vara att staten själv liksom i andra sammanhang som gäller den värnpliktige står för försäkringen. Detta bör ske genom ändringar i Li.

Grupplivförsäkringen

Vi anser att det skydd värnpliktiga har genom den särskilda förordningen om grupplivförsäkring i stort sett är tillfredsställande.

Ersättning utgår vid dödsfall till i första hand make/sambo och barn och i vissa fall även till syskon. Med sambo avses ogift person som under äktenskapsliknande förhållanden bor tillsammans med en ogift arbetstagar av motsatt kön. Vi har med anledning av en framställning från Riksförbundet för sexuellt likaberättigande övervägt frågan om även *homosexuella sambor* borde anges som förmånstagare enligt grupplivförsäkringen. Vi anser emellertid att en särlösning för de värnpliktiga i förhållande till andra försäkrade enligt den statliga grupplivförsäkringen inte bör ske. Frågan bör därför inte prövas i detta sammanhang.

Fr. o. m. den 1 mars 1986 kan *föräldrar* inte längre vara förmånstagare enligt grupplivförsäkringen. Denna förändring, som gällde alla som statens grupplivförsäkring var tillämplig på, föranleddes av en ändrad syn på försörjningsansvaret mellan föräldrar och vuxna barn.

Enligt nuvarande regler kan ersättning till en värnpliktigs efterlevande utges enligt lagen om allmän försäkring, enligt lagen om statligt personska-deskydd och från grupplivförsäkringen. Vi anser att staten har ett särskilt ansvar mot en värnpliktigs anhöriga på grund av att den värnpliktige deltagit i en obligatorisk tjänstgöring. Vi har därför beträffande ersättningsförmånerna som beslutas av trygghetsnämnden föreslagit att de för-

måner som enligt PSA kan utgå vid dödsfall även skall gälla värnpliktiga som skadas under tjänstgöringen.

När det gäller grundutbildningsvärnpliktiga är det dessutom fråga om unga personer som i regel bor kvar hos föräldrarna. Vi har därför särskilt beaktat vilka ersättningsförmåner som utgår till en värnpliktigs förälder. Vi har konstaterat att en förälder inte längre har rätt till ersättning enligt vare sig den allmänna försäkringen, LSP eller grupplivförsäkringen. Däremot kan Kungafonden bevilja efterlevandebidrag till föräldrar om den värnpliktige inte haft hustru/sammanboende eller barn. Fonden kan även bevilja ytterligare bidrag till föräldrar som haft utgifter i samband med den värnpliktiges död.

Om vårt förslag genomförs att en värnpliktig skall kunna få full ersättning enligt det statliga personskadeavtalet, kan föräldern få ersättning om föräldern varit i behov av bidrag till sin försörjning från den avlidne. Föräldern skulle därigenom kunna få ersättning med 2 1/2 basbelopp under de angivna förutsättningarna.

Vi har övervägt om en förälders rätt att vara förmånstagare enligt grupplivförsäkringen bör återinföras när det gäller grundutbildningsvärnpliktiga. Vi anser att det även i detta hänseende bör gälla enhetliga regler för alla som är försäkrade enligt den statliga grupplivförsäkringen. Mot bakgrund av möjligheten för en förälder att erhålla ersättning från Kungafonden är vi därför inte beredda att föreslå en särlösning inom grupplivförsäkringen för värnpliktiga.

Enligt uppgifter från statens löne- och pensionsverk (SPV), som administrerar den statliga grupplivförsäkringen, är det ett problem att värnpliktiga inte har något skydd genom grupplivförsäkringen under arbetslöshet efter grundutbildningen. Vi vill därför slutligen ta upp frågan om *efterskydd* i grupplivförsäkringen.

Vi anser att det med hänsyn till tjänstgöringens art är motiverat att värnpliktiga efter grundutbildningen har efterskydd under en viss tid. Även om avsikten i första hand är att tillgodose behovet av skydd för dem som just genomgått grundutbildning, anser vi att efterskyddet bör avse samtliga som omfattas av förordningen om grupplivförsäkring för värnpliktiga m. fl. Efterskyddet bör utformas som det som gäller för elever i arbetsmarknadsutbildning. Härigenom kommer den som har gjort kortare tjänstgöringstid än 180 dagar att enbart ha ett efterskydd som, bortsett från vid sjukdom, inte omfattar längre tid än tjänstgöringen varat.

Skyddet kommer i huvudsak att gälla enligt följande.

Efterskydd vid sjukdom: Den som har fullgjort värnpliktstjänstgöring e. d. har försäkringsskydd under arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall, om arbetsoförmågan uppkommit under tjänstgöringen och förelåg vid dess slut. Försäkringsskydd gäller vidare om den försäkrade blir arbetsoförmögen på grund av sjukdom eller olycksfall under tid då han har efterskydd enligt övriga bestämmelser. Försäkringsskyddet gäller då så länge arbetsoförmågan består. – Efter denna tid gäller efterskydd enligt följande stycke, varvid sjukdomstiden jämföras med tjänstgöringstid.

Efterskydd när tjänstgöring fullgjorts i minst 180 dagar: För den som

tjänstgjort under minst 180 dagar, varvid även tillgodoräknas tidigare försäkringsgrundande tjänstgöringstid som helt eller delvis har infallit under de två år som närmast föregått den senaste tjänstgöringen, gäller efterskydd dessutom enligt följande. Efterskyddet gäller under 180 dagar (allmän efterskyddstid). För den som blir arbetslös under allmän efterskyddstid fortsätter efterskyddet att gälla så länge arbetslösheten består samt under tid därefter det antal dagar av den allmänna efterskyddstiden som inte har avräknats före arbetslösheten. För en försäkrad som under allmän efterskyddstid börjar fullgöra ny försäkringsgrundande tjänstgöringstid gäller, när försäkringsskyddet från denna har upphört, fortsatt efterskydd under det antal dagar av den allmänna efterskyddstiden som inte har avräknats före början av den nya försäkringsgrundande tjänstgöringstiden. Efterskydd gäller dock sammanlagt högst två år från det den ursprungliga tjänstgöringen upphörde.

Efterskydd i övriga fall: Om den försäkrade inte har rätt till efterskydd enligt vad ovan anförts gäller efterskydd i stället lika många dagar som den försäkrade har tjänstgjort.

För att anses som arbetslös skall den försäkrade stå till arbetsmarknadens förfogande på sätt som krävs för att få dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa.

I förordningen bör i likhet med vad som gäller för t.ex. eleverna i arbetsmarknadsutbildning tas in en hänvisning även till 40 § TGL-S om samordning.

10.4 Administrationen av försäkringsskyddet

10.4.1 Inledning

Det skydd som en värnpliktig enligt det föregående har administreras av många olika myndigheter e. d.

Ärenden om ersättning enligt lagen om statligt personskadeskydd hantearas av de allmänna försäkringskassorna medan beslut om ersättning enligt lagen om statlig ersättning vid ideell skada fattas av statens trygghetsnämnd. I förordningen om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd finns föreskrifter om underrättelse och anmälan av skada som har inträffat. Enligt förordningen skall skadan anmälas till försäkringskassan om den kan antas medföra rätt till sjukvårdsersättning eller sjukpenning eller om skadan kan antas föranleda sveda och värk eller lyte eller annat stadigvarande men. Försäkringskassan skall sända en kopia av skadeanmälan till trygghetsnämnden.

Om en värnpliktig skadas i en trafikolycka med trafikförsäkrade fordon erhåller han ersättning enligt trafikskadelagen. Ersättningen regleras härvid av berört försäkringsbolag. Om trafikolyckan avser försvarets egna eller inhyrda oförsäkrade fordon handläggs ärendet av försvarets civilförvaltning. Civilförvaltningen handlägger även den värnpliktiges anspråk på skadestånd i andra fall.

Ersättning enligt grupplivförsäkringen handläggs av SPV.

En värnpliktig kan i sista hand även ansöka om bidrag från Kungafonden.

Det har i olika sammanhang framförts kritik mot att en värnpliktig behöver vända sig till så många instanser för att få ett skadeärende reglerat. Särskilt har förslag förts fram om att administrationen av Li skulle överföras från trygghetsnämnden till försvarets civilförvaltning. Vi behandlar därför nedan vad som gäller beträffande administrationen av Li.

10.4.2 Administrationen av den statliga ersättningen vid ideell skada

Frågor om ersättning enligt Li avgörs av statens trygghetsnämnd. Tvistiga ärenden kan omprövas genom hänskjutande till skiljenämnden för vissa trygghetsfrågor. Enligt ett avtal mellan statens förhandlingsnämnd och Konsortiet för AMF-trygghetsförsäkring (AMF) administreras den statliga personskadeförsäkringen, och således även ersättningsförmånerna enligt Li, fr. o. m. år 1988 av AMF. Enligt avtalet ställer AMF den personal till trygghetsnämndens förfogande som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra de administrativa uppgifter som är förenade med regleringen av personskadefall.

Vid införandet av Li hade yrkesskadeförsäkringskommittén i sitt betänkande SOU 1976:50 föreslagit att ersättningen för ideell skada skulle handläggas av riks försäkringsverket, eftersom verket hade stor erfarenhet av frågor som hängde samman med det medicinska invaliditetsbegrepp som skulle tillämpas. Förslaget föranledde delade meningar bland remissinstanserna. I proposition 1976/77:64 föreslogs i stället att förmånerna skulle prövas av trygghetsnämnden. Föredragande statsrådet framhöll att det var viktigt att praxis blev lika vid tillämpningen av statens personskadeförsäkring och den nya lagstiftningen om ersättning för ideell skada. De materiella reglerna för ersättningen fastställdes genom avtal mellan parterna på arbetsmarknaden och reglerna skulle i huvudsak bli desamma som i statens personskadeförsäkring. Det var därför mest rationellt att beslut om ersättning fattades av trygghetsnämnden, som hade stor vana från handläggning av sådana ärenden för arbetstagare i offentlig tjänst.

Ärendeutvecklingen på personskadeområdet ledde så småningom till stora balanser och långa handläggningstider för trygghetsnämnden. I proposition 1987/88:25 om tilläggsbudget I föreslogs därför att trygghetsnämndens arbetsuppgifter skulle överföras till AMF. Som skäl härför anfördes att AMF administrerade trygghetsförsäkring vid arbetsskada, som omfattade mer än tre miljoner privat och kommunalt anställda. Det vore värdefullt att gemensamma lösningar för hela arbetsmarknaden tillämpades inom trygghetsområdet. Samma skadeståndsrättsliga normer som tillämpades av AMF borde vara vägledande vid regleringen av personskada enligt PSA. Vidare hade AMF goda förutsättningar att snabbt arbeta av ärendebalansen. AMF hade också genom bl.a. en utbyggd internutbildning av skadereglerande personal väl sörjt för framtida kompetensutveckling och möjligheter att möta variationer i ärendetillströmningen.

I 1990 års budgetproposition (prop. 1989/90:100, bil. 15) behandlar regeringen bl. a. frågan om AMF:s roll vid myndighetsutövning. I propositionen anförts att AMF:s personal, som är anställd hos Folksam eller Skandia, förordnas av trygghetsnämnden att tjänstgöra vid nämnden, dvs. att bereda och föredra personskadeärenden där. Nämnden kan också lämna över åt sådan personal att på nämndens vägnar besluta i mera rutinbetonade ärenden av detta slag. AMF har i avtalet förbundit sig att följa de författningar som gäller för trygghetsnämndens beslut i dessa ärenden. I propositionen anförts vidare att den övervägande delen av ärendena prövas enligt regler i kollektivavtal. Bara en liten del av besluten grundar sig på rätt till ersättning enligt lag eller förordning. Det är enbart dessa senare beslut som innebär myndighetsutövning. Eftersom det även efter den 1 januari 1988 är trygghetsnämnden som meddelar besluten, har den tillämpade ordningen kunnat genomföras utan hinder av kravet på lagstöd i regeringsformen, när det gäller att till enskilda lämna över förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. I budgetpropositionen anförts vidare att väntetiderna för ett första besked i skadeärendena har minskat från ca 18 månader i genomsnitt före utgången av år 1987 till för närvarande 10 månader. Väntetiden för handläggning av ersättningar vid invaliditet är dock mindre än tio veckor. AMF räknar med att kunna minska de genomsnittliga väntetiderna till högst sex månader under innevarande budgetår. I propositionen anges dessutom att AMF:s medverkan har inneburit att kvaliteten i handläggningen har höjts. AMF följer på eget initiativ upp ärendena ända till dess de är slutbehandlade. Handläggningen är rationellt och praktiskt upplagd.

Staten betalar för närvarande ersättning för AMF:s administration med 6,2 milj. kr. per år.

10.4.3 Tidigare överväganden m. m.

Mot bakgrund av några riksdagsmotioner angående värnpliktigas personskadeskydd föreslog Statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN)/trygghetsnämnden i skrivelse den 14 november 1986 till regeringen att skaderegleringen enligt Li till den del den rörde värnpliktiga m. fl. skulle föras över till försvarets civilförvaltning. SAMN anförde bl. a. att regelsystemet var svårt att överblicka för en skadad värnpliktig. Det var ett problem att den skadade samtidigt kunde vända sig till både civilförvaltningen och trygghetsnämnden. Vidare måste trygghetsnämnden hänvisa skadade vidare till civilförvaltningen, om nämnden bedömde det sannolikt att högre ersättning kunde utgå därifrån, medan civilförvaltningen fick göra motsvarande bedömning. SAMN anförde vidare att civilförvaltningen med få undantag handlade alla anspråk mot staten om ersättning för skada inom försvarsområdet. Centrala läkarhandlingsarkivet (CLA), varifrån sjukhandlingar rörande de värnpliktiga rekvirerades i nästan alla ärenden, fanns dessutom i samma byggnad som civilförvaltningen. Där fanns även Kungafondens kansli. Enligt SAMN:s uppfattning vore det rationellt om civilförvaltningen tog över handläggningen av de värnpliktigas ersättningsanspråk enligt

Li. Förutom försäkringskassan hade den värnpliktige då endast en myndighet och en skadereglerare att vända sig till. Om förlust eller kostnad återstod sedan civilförvaltningen slutreglerat ärendet kunde skaderegleraren ta kontakt med Kungafondens kansli för att utverka hjälp åt den skadade. Servicen till de värnpliktiga skulle enligt SAMN förbättras med en sådan ordning.

I departementsutredningen (Ds Fö 1987: 3) tillstyrktes SAMN:s förslag att skadereglering enligt Li borde föras över till försvarets civilförvaltning till den del den avsåg värnpliktiga m. fl. I utredningen anfördes att en sådan ändring visserligen innebar en mera försvarsspecifik ordning än den nuvarande, men eftersom den medförde fördelar för såväl de värnpliktiga som myndigheterna borde den genomföras så snart som möjligt.

I skrivelse till regeringen den 24 september 1987 instämde försvarets civilförvaltning i vad SAMN anfört om problemen med nuvarande beslutsordning och fördelarna med en överföring av vissa av trygghetsnämndens uppgifter till civilförvaltningen. Civilförvaltningen ansåg att det vore rimligt att den fick reglera skador som drabbade värnpliktiga m. fl. oavsett skadeorsak och ersättningssystem. Man tillade att det inte skulle komma att innebära några större svårigheter för skadereglerarna att beräkna ersättningarna enligt Li. Civilförvaltningen kontaktades ofta av skadelidande värnpliktiga, deras anhöriga och försvarsmyndigheter som önskade få råd och information om ersättningssystemet i stort och om skaderegleringspraxis. Man medverkade också i information i övrigt om skaderegleringen samt i utarbetande av föreskrifter om anmälan av skador till följd av militär verksamhet. Civilförvaltningen ansåg att principen om aktiv skadereglering skulle tillämpas i alla ärenden och att servicenivån i övrigt — även i form av korta handläggningstider — skulle vara god. Ett ärende borde slutregleras inom en månad efter det att erforderlig utredning kommit in till myndigheten.

10.4.4 Utredningens överväganden

De värnpliktigas försäkringsskydd administreras av flera olika myndigheter e. d. Det kan bli fråga om upp till *fem olika instanser* som måste blandas in i ett ersättningsärende. I samtliga ärenden torde det bli fråga om ersättningsanspråk mot försäkringskassan. Om det rör sig om en skada i tjänsten eller under färd till eller från tjänstgöringen kan anspråk riktas mot trygghetsnämnden. Dessutom blir det i vissa fall fråga om att begära skadestånd från försvarets civilförvaltning eller försäkringsbolag. Om skadan föranlett dödsfall skall SPV blandas in och slutligen, i vissa speciella fall, kan bidrag behöva begäras från Kungafonden. Vi har därför förstäelse för att det under senare år väckts kritiska röster mot att så många instanser skall behöva kontaktas, för att en värnpliktig skall få full ersättning vid en personskada. Vi vill dock nämna att läget är i stort sett detsamma när den som är anställd inom försvaret skadas. Den anställda, som har rätt till fullständiga förmåner enligt det statliga personskadeavtalet, har dock inte rätt att begära skadestånd från staten.

Ett skäl som har anförts för att administrationen borde förenklas just för värnpliktiga är att det i regel är fråga om unga personer som inte är vana att ha kontakter med myndigheter. Det har tidigare föreslagits att handläggningen av de värnpliktigas ersättningsanspråk enligt Li skulle föras över till försvarets civilförvaltning, och vi har därför särskilt övervägt en sådan lösning. Vi noterar därvid att SAMN:s förslag att de värnpliktigas ärenden skulle föras över till civilförvaltningen tillkom i ett läge då trygghetsnämnden på grund av en ökande ärendetillströmning fick allt svårare att klara ärendehantering. Den besvärliga arbetssituationen har lett till att AMF sedan år 1988 för trygghetsnämndens räkning handlägger samtliga ärenden. Handläggningstiderna har sedan dess minskat från i genomsnitt 18 månader till 10 månader, och AMF räknar med att under innevarande budgetår kunna minska de genomsnittliga väntetiderna till högst 6 månader.

Vi konstaterar till en början att bestämmelserna att trygghetsnämnden skall pröva ersättningsanspråk enligt Li grundar sig på att det har ansetts viktigt att praxis blir lika vid tillämpningen av statens personskadeförsäkring och lagstiftningen om ersättning för ideell skada. Förmånerna bygger dessutom på regler som fastställs genom avtal mellan parterna på arbetsmarknaden, och trygghetsnämnden har stor vana från handläggning av sådana ärenden för arbetstagare i offentlig tjänst.

Vi anser att man fortfarande måste lägga största vikt vid att frågor som gäller bestämmelser i avtalet om statens personskadeförsäkring får en enhetlig tillämpning. Trygghetsnämnden prövar numera även försäkringsskyddet för AMU-eleverna. Detta försäkringsskydd innefattar flertalet förmåner enligt personskadeavtalet. Personskadeavtalet överensstämmer i huvudsak med de trygghetsförsäkringar som finns på den privata och kommunala sidan och som handläggs av AMF. Eftersom AMF numera handlägger även trygghetsnämndens ärenden kommer bedömningarna att bli enhetliga i alla likartade frågor.

Vi anser således att den enhetliga rättstillämpningen i första hand skall vara avgörande för den fortsatta administrationen av värnpliktsärendena. Den nuvarande administrationen bör följaktligen enligt vår uppfattning bibehållas, och trygghetsnämnden bör även fortsättningsvis handlägga ärendena enligt Li. Vi vill framhålla att en överföring av ärendena till försvarets civilförvaltning endast skulle minska antalet instansordningar i vissa fall. Dels skulle det gälla det fåtal fall, ca 5–10 ärenden per år, där civilförvaltningen i dag handlägger skadeståndsanspråk som riktas mot staten, dels skulle det gälla de trafikskadeärenden – tidigare uppskattade till ca 300 ärenden per år – som handläggs vid civilförvaltningen och som rör värnpliktiga.

En förenkling av administrationen, med bibehållande av den enhetliga rättstillämpningen, skulle däremot ske om vårt förslag i föregående avsnitt genomförs, nämligen att de värnpliktiga med undantag för fritidsskador erhåller ersättning enligt PSA i samma utsträckning som en statligt anställd. En statligt anställd är genom avtalet fräntagen rätten att begära skadestånd från arbetsgivaren (staten). Även om vi inte anser att en

värnpliktig skall fråntas denna rätt kan vi konstatera att anledningen för en värnpliktig att rikta skadeståndsanspråk mot staten, eller begära ersättning vid trafikskada där staten ansvarar för försäkringsskyddet, torde minska radikalt. I de flesta fall lär det heller inte bli aktuellt med bidrag från Kungafonden.

Beträffande *informationsfrågorna* vill vi anföra följande.

Före inryckningen får samtliga värnpliktiga informationsbroschyren "Vad händer om du skadas under värnplikten?". Broschyren har utarbetats av försvarsstaben och försvarets civilförvaltning. Den ger en bra och enkel information om ersättningssystemet i stort. De värnpliktiga får dessutom under tjänstgöringstiden information om försäkringsskyddet genom konsulenter vid förbanden. Konsulenterna bistår även den värnpliktige när en skada har inträffat.

Vi har förståelse för att det måste vara svårt både att informera om och att tillgodogöra sig information om det försäkringsskydd som gäller för värnpliktiga. Det är emellertid viktigt att man, i vart fall när en skada väl har inträffat, får en fullständig information om vilka ersättningsförmåner som gäller. Vi anser därför att en skrift bör tas fram som mer detaljerat redovisar ersättningssystemet och de olika förmånerna. Lämpligen bör försvarsstaben få i uppdrag att i samråd med riksförsäkringsverket, AMF och civilförvaltningen utarbeta en sådan skrift.

Vi vill här särskilt ta upp ett annat informationsproblem. Det gäller en värnpliktigs möjlighet att få sjukpenning den närmaste tiden efter utryckningen, även om han inte har någon sjukpenninggrundande inkomst och även om det är fråga om en skada som inte har samband med tjänstgöringen, den kanske t. o. m. har inträffat efter tjänstgöringstidens slut. Det gäller således rätten till *särskild sjukpenning* enligt 13 § LSP vid sjukfall under utryckningsmånaden och månaden därefter.

Vi har erfarit att den värnpliktige kan gå miste om denna ersättning på grund av att försäkringskassorna inte känner till att förhållandena är sådana att särskild sjukpenning kan utgå. Man måste även räkna med att en värnpliktig inte alltid anmäler ett sjukfall, trots att han har rätt till särskild sjukpenning. Så torde vara fallet om han är arbetslös och inte har någon SGI fastställd.

Den särskilda sjukpenningen har tillkommit just för att tillförsäkra de värnpliktiga en viss ersättning under sjukfall efter utryckningen. Vi anser det därför viktigt att samtliga värnpliktiga får information om denna förmån i samband med utryckningen. Försvarsstaben kan lämpligen utarbeta sådan information i samråd med riksförsäkringsverket. Information om den särskilda sjukpenningen bör även tas in i de tidigare nämnda informationsskrifterna.

10.5 Sjukpenning under tjänstgöringstid

10.5.1 Nuvarande ersättningsförmåner

Vi anser att även en värnpliktigs sjukpenningförmåner enligt den allmänna försäkringen bör belysas, inte minst mot bakgrund av att en stor del av dem som gör sin grundutbildning beräknas ha ett fritidsarbete vid sidan av tjänstgöringen. Enligt den undersökning av de värnpliktigas ekonomiska och sociala situation, som överbefälhavaren genomförde bland dem som kallats in till grundutbildning under viss tid 1986/87, framgick bl. a. följande. 40 % av de värnpliktiga hade ett arbete vid sidan om värnpliktstjänstgöringen. Den genomsnittliga inkomsten av sådant arbete var ca 780 kr. i månaden före skatt (1986 års lönenivå). Av dem som arbetade hade knappt hälften en månadsinkomst under 500 kr. medan drygt hälften tjänade över 500 kr. i månaden. Av det totala antalet utfrågade värnpliktiga hade 5 % en inkomst mellan 1 500 och 3 000 kr. i månaden och 1 % en inkomst överstigande 3 000 kr. i månaden.

I 3 kap. 15 § lagen om allmän försäkring stadgas att sjukpenning inte utgår för den tid då den försäkrade fullgör värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst eller genomgår militär grundutbildning för kvinnor.

Under värnpliktstjänstgöringen är en värnpliktig däremot berättigad till olika värnpliktsförmåner och dessa förmåner utgår även då en värnpliktig är frånvarande från tjänstgöringen på grund av sjukdom. Den värnpliktige har vidare rätt till fri sjukvård.

En värnpliktig som före tjänstgöringstiden har en sjukpenninggrundande inkomst får dock behålla denna vilande under värnpliktstjänstgöringen. SGI:n får dessutom anpassas efter löneutvecklingen inom yrkesområdet. Motsvarande gäller den som fullgör vapenfri tjänst eller genomgår militär grundutbildning för kvinnor. Dessa regler finns intagna i 3 § riks-försäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1981:5) om sjukpenninggrundande inkomst.

Bestämmelserna att en värnpliktig inte har rätt till sjukpenning under värnpliktstjänstgöringen infördes ursprungligen på förslag av socialförsäkringsutredningen (SOU 1952: 39). Utredningen anförde därvid att det inte torde vara erforderligt eller lämpligt att sjukpenning skulle utges för tid då värnpliktstjänstgöring fullgjordes. Emellertid borde värnplikten inte i och för sig föranleda ändring av den sjukpenningklass den värnpliktige tillhörde. Möjlighet borde därför föreligga för denne att bli befriad från avgift för de månader som gått åt för värnpliktstjänstgöringen.

Utredningens resonemang gällde uppenbarligen endast om sjukpenning som grundade sig på den inkomst den värnpliktige hade före tjänstgöringen skulle kunna utgå under tjänstgöringstiden, men däremot inte om man skulle införa en sjukpenning baserad på fritidsinkomster. Vi vill nämna att när systemet för avgifter till sjukförsäkringen ändrades fr. o. m. den 1 januari 1974 (prop. 1973:46, SfU 21, rskr. 197) slopades stadgandet om avgiftsbefrielse för vissa avgifter avseende tjänstgöringstiden. Därvid anfördes att det avbrott i förvärsarbetet som värnpliktstjänstgöringen innebar i fortsättningen direkt skulle påverka storleken av den avgiftsgrundande inkomsten och därmed avgiften till sjukpenningförsäkringen.

10.5.2 Tidigare överväganden

Bestämmelserna om sjukpenning till värnpliktiga under tjänstgöringstiden har berörts i betänkandet Ds Fö 1987: 3 i anslutning till frågan om ersättning enligt lagen om statligt personskadeskydd.

I betänkandet påpekades att ersättning enligt LSP utgår för inkomstförlust först efter skyddstidens slut och att ersättning för inkomstbortfall till följd av att en skadad värnpliktig inte kunnat arbeta under helger eller övningsuppehåll inte utgår. Det torde inte vara ovanligt att värnpliktiga extraarbetar under sina ledigheter, men utredningen framhöll att de värnpliktigas grundutbildning måste betraktas som en heltidssysselsättning. Utbildning och övningar var mycket krävande och för åtskilliga värnpliktiga var också hemresorna långa och tröttande. Helgedigheter och övningsuppehåll fick därför förutsättas nödvändiga för vila och rekreation. Om rätten till ersättning för ekonomisk skada utvidgades till att gälla även inkomstförlust på grund av uteblivet arbete under helger och övningsuppehåll, skulle det enligt utredningens uppfattning kunna tolkas som att arbete under ledigheterna uppmuntras snarare än vila och rekreation. En ändring i denna riktning var därför inte lämplig.

10.5.3 Jämförelse med studerandes sjukpenningrätt

En värnpliktigs ekonomiska situation under tjänstgöringstiden kan i viss mån jämföras med en studerandes situation. Av intresse i detta sammanhang är därför även de särskilda bestämmelser om sjukpenning och sjukpenninggrundande inkomst som numera gäller för bl. a. studerande som uppbär studiehjälp, studiemedel eller särskilt vuxenstudiestöd.

Fr. o. m. år 1985 (prop. 1983/84: 127, Sfu 26, rskr. 336) får dessa studerande behålla sitt studiestöd under sjukdom. De kan dessutom få sjukpenning vid sjukfall under studietiden. Denna sjukpenning beräknas enligt 3 kap. 5 § fjärde stycket AFL på en SGI som baserar sig på den inkomst av eget arbete som den studerande kan antas få under studietiden, s. k. studietids-SGI.

En studerande som sedan tidigare har en SGI när studierna påbörjas får enligt 3 kap. 5 § tredje stycket AFL behålla denna SGI under den tid han bedriver studier för vilka han uppbär de nämnda studiestödsformerna, s. k. vilande SGI. Enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1981: 5) får SGI-n anpassas efter löneutvecklingen inom den försäkrades yrkesområde. Sjukpenning under studietiden får däremot inte beräknas på denna vilande SGI.

Bestämmelserna om studietids-SGI infördes efter förslag i proposition 1983/84: 127. I propositionen anfördes att till följd av förstärkningen av sjukdomsskyddet inom studiestödssystemet rätten att behålla en SGI under studietid borde kombineras med att denna SGI gjordes vilande under den tid för vilken studiestödet utgick. Så länge SGI-n vilade utbetalades ingen sjukpenning på grundval av den. Många studerande förvärsarbetade emellertid parallellt med studierna och under ferierna, och ett bortfall

av sådan arbetsinkomst borde ersättas vid sjukdom på motsvarande sätt som för övriga förvärvsarbete. I propositionen föreslogs därför att den vilande SGI:n borde kombineras med en särskild studietids-SGI som beräknades på förvärvsinkomster under utbildningstiden. På denna SGI beräknades sedan en eventuell sjukpenning under utbildningstiden.

Reglerna om vilande SGI och studietids-SGI gäller även vid studier som är kortare än sex månader (prop. 1985/86: 128, Sfu 17, rskr. 246).

De bestämmelser som infördes i samband med den s. k. timsjukpenning-reformen medför att sjukpenning beräknad på en studietids-SGI i huvudsak utgör 90 % av det faktiska inkomstbortfallet under studietiden (prop. 1986/87: 69, Sfu 12, rskr. 182).

10.5.4 Utredningens överväganden

Den allmänna sjukförsäkringen bygger bl. a. på principen att en försäkrad under sjukdom skall ha ersättning med 90 % av sitt inkomstbortfall. Även den som har oregelbundna arbetstider/arbetsinkomster får numera i huvudsak kompensation på denna nivå även vid kortare sjukfall, dvs. vid sjukfall på högst 14 dagar. Principen att en försäkrad skall ha ersättning för sitt inkomstbortfall under sjukdom har även legat till grund för införandet av systemet med studietids-SGI. Enligt detta system har en studerande, trots att han vid sjukdom får behålla sitt studiestöd, rätt att vid sjukdom även få sjukpenning som är beräknad på inkomsten i det fritidsarbete han kan ha under studietiden.

I departementsutredningen 1987 framhölls att helgledigheter och övningsuppehåll i värnpliktstjänstgöringen var nödvändiga för vila och rekreation, så att den värnpliktige skulle orka med den krävande utbildningen och de i vissa fall långa och tröttande hemresorna. Vi noterar emellertid att, även om utbildningen är krävande och vissa hemresor tröttande, det har visat sig att de värnpliktiga i stor utsträckning har inkomster av arbete vid sidan av tjänstgöringen. Av överbefälhavarens nämnda undersökning framgick att ca 40 % av de värnpliktiga hade ett arbete vid sidan av värnpliktstjänstgöringen. I genomsnitt tjänade de som arbetade 780 kr. i månaden före skatt (1986 års lönenivå). Drygt hälften av dessa hade inkomster som översteg 500 kr. i månaden. Vi noterar vidare att enligt den utredning av riks-försäkringsverket, vilken tidigare redovisats i kapitel 3, hade nära tre fjärdedelar av de värnpliktiga som omfattades av undersökningen haft inkomster av förvärvsarbete överstigande 12 700 kr. per år innan inryckningen. En jämförelsevis stor grupp hade inkomster i storleksordningen 90 000–120 000 kr. Medelinkomsten för samtliga undersökta var 71 600 kr. om året. Det finns därför anledning anta att många av de värnpliktiga varit vana vid en relativt sett hög levnadsstandard. Av betydelse är även att myndighetsåldern är 18 år och att föräldrarnas underhållsskyldighet ofta har upphört en tid innan tjänstgöringen skall påbörjas. De värnpliktiga har därför vant sig vid en egen ekonomi och gjort sådana åtaganden som ofta följer när man har egna förvärvsinkomster. Intresset av att kunna bibehålla sin standard och de under senare år tillkomna

möjligheterna att vara hemma under kvällar och helger är sannolikt de främsta skälen till att så många skaffar sig extrainkomster under värnpliktstiden.

Förslaget att en värnpliktig inte skulle ha rätt till sjukpenning under tjänstgöringstiden lades fram redan år 1952. En värnplikts sjukförsäkringsavgift, som då bl.a. baserades på den sjukpenningklass han hade tillhört, minskades i motsvarande mån. Systemet för beräkning av sjukförsäkringsavgifter är nu omlagt. Avgiften betalas i dag för den som är anställd av arbetsgivaren och beräknas på summan av under året utbetalda löner. Den som har inkomst av annat arbete än anställning (egenföretagare) betalar egenavgifter. Såväl löneinkomster som inkomster av annat arbete under värnpliktstiden ingår således i det underlag på vilket arbetsgivaren eller den värnpliktige själv betalar sjukförsäkringsavgift och andra sociala avgifter. Inkomsterna är pensionsgrundande.

Med hänsyn till det anförda anser vi att det numera är svårt att motivera att principen om ersättning för inkomstbortfall vid sjukdom inte skall gälla för värnpliktiga under tjänstgöringstiden. Även mot bakgrund av den höga förvärvsfrekvens som numera förekommer bland värnpliktiga anser vi att bestämmelsen att en värnpliktig inte har rätt till sjukpenning måste ändras. Vi föreslår därför att värnpliktiga, vapenfria tjänstepliktiga och kvinnor i militär grundutbildning skall ha rätt till sjukpenning på motsvarande villkor som gäller för studerande under den tid de fullgör sin grundutbildning och, i förekommande fall, därtill omedelbart anslutande repetitionsutbildning. En värnplikts tidigare SGI skall liksom nu inte sänkas under tjänstgöringstiden, och det gäller även vid fristående repetitionsutbildning. Detta bör i fortsättningen anges i lagen om allmän försäkring. Vidare skall en värnpliktig för grundutbildningstiden kunna få en SGI fastställd som beräknas på den inkomst han kan antas få i ett fritidsarbete under tjänstgöringstiden, s. k. värnplikts-SGI. Motsvarande skall gälla vapenfria under grundutbildning och kvinnor i militär grundutbildning. Sjukpenning under tjänstgöringstiden skall endast utgå på grundval av denna värnplikts-SGI. Liksom för studerande bör sjukpenning under tjänstgöringstiden utgå endast för de dagar då den värnpliktige skulle ha förvärvsarbetat. Detta skall således inte bara gälla för de 14 första dagarna av ett sjukfall utan även för tid därefter så länge tjänstgöringen pågår.

Regeln i 3 kap. 5 § AFL, att ändring av SGI inte skall ske förrän 14 dagar efter det att försäkringskassan har fått kännedom om inkomständringen, bör när det gäller värnplikts-SGI — i likhet med vad som gäller för studerande — tillämpas endast vid inkomständringar under tjänstgöringstiden.

För att värnpliktiga skall kunna få sjukpenning under grundutbildningen bör 3 kap. 15 § AFL ändras så att där anges att sjukpenning inte utgår till den som genomgår värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst om tjänstgöringen inte avser grundutbildning eller därtill omedelbart anslutande repetitionsutbildning. Genom denna lagändring kommer den värnpliktige att även bli berättigad till tillfällig föräldrapenning beräknad på en värnplikts-SGI under förutsättning att han går miste om förvärvsinkomst.

Genom lagändringen kommer även närståendepenning enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård samt smittbärarersättning enligt lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare att kunna utgå, men detta kommer inte att ha någon större praktisk betydelse. Under grundutbildning kommer en värnpliktig som har tecknat frivillig sjukpenningförsäkring att även kunna uppbära sådan sjukpenning.

10.6 Kostnadsberäkningar

10.6.1 Särskild sjukpenning enligt lagen om statligt personskadeskydd

Kostnaderna för det statliga personskadeskyddet belastar statsbudgeten. Såvitt avser civilförsvaret, räddningstjänsten och kriminalvården samt de grupper som enligt förordningen om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd omfattas av detta skydd belastar kostnaderna D 4. Vissa yrkesskadeersättningar m. m. under femte huvudtiteln (socialdepartementet). De värnpliktigas ersättningar enligt LSP belastar statsbudgeten under fjärde huvudtiteln (försvarsdepartementet).

Vi har föreslagit att särskild sjukpenning enligt lagen om statligt personskadeskydd skall kunna utges även till den som efter grundutbildningen är arbetslös men inte anmäld som arbetssökande. Särskild sjukpenning kan enligt gällande regler utges för hela sjukdomstiden, dvs. även för de 14 första dagarna av sjukfallet, dels till den som skulle ha arbetat under tiden, dels till den som är anmäld som arbetssökande och står till arbetsmarknadens förfogande. Sjukfallet skall ha inträffat senast under månaden efter det tjänstgöringen upphörde. Detta innebär att vårt förslag rör en mycket begränsad grupp och bara ett fåtal sjukfall omfattas av förändringen. Dessutom är det endast de första 14 dagarna av sjukfallet som berörs av vårt förslag. Här till kommer att särskild sjukpenning utges enligt en garantinivå, som innebär att t. ex. den som inte fyllt 21 år får ersättning med 163 kr. per dag före skatt (år 1990). Vi räknar därför med att kostnaden för den föreslagna förändringen kommer att bli ytterst liten.

10.6.2 Lagen om statlig ersättning vid ideell skada

Skador under tjänstgöring

Vi har föreslagit att en värnpliktig skall få rätt även till följande ersättningsförmåner som enligt det statliga personskadeavtalet utgår till statligt anställda

- inkomstförlust under tid för akut sjukdom
- sjukvårdskostnader och andra kostnader
- framtida kostnader
- inkomstförlust vid invaliditet.

Dessutom skall efterlevandeförmåner enligt PSA utges.

Inkomstförluster såväl under akut sjuktid som vid invaliditet ersätts till största delen genom det statliga personskadeskyddet. En utökning av den värnpliktiges förmåner i detta avseende torde därför inte medföra någon nämnvärd kostnadsökning.

Kostnadsökningen kommer i stället främst att avse ersättning för framtida kostnader i invaliditetsfall. Trygghetsnämnden har under år 1989 handlagt 384 ärenden enligt Li vilka avsett invaliditetsfall, dvs. ärenden där någon medicinsk defekt kvarstått efter den akuta sjukdomstiden. Av invaliditetsfallen är det vanligast med invaliditetsgrader mellan 1 och 3 % (oftast hörselskador). Även 5-procentig invaliditet förekommer (vanligen knäskador). Ersättning för framtida kostnader förekommer i praktiken inte i ärenden där invaliditetsgraden understiger 10 %, och mycket sällan i ärenden med en invaliditetsgrad mellan 10 och 20 %. Kostnadsersättningarna avser i allmänhet merkostnader på mellan 1 000–2 000 kr. per år. Det kapitaliserade värdet för en 25-åring blir då ca 18 000–36 000 kr. Vi har räknat med att kostnader av denna storleksordning uppkommer i ärenden där invaliditetsgraden är 25 % eller högre. Dessa ärenden utgör ca 10 % av invaliditetsfallen, eller för år 1989 knappt 40 ärenden. Kostnadsökningen bör därför kunna uppskattas till ca 1 milj. kr. per år. Denna kostnad kommer att belasta statsbudgeten under inkomstiteln Statliga pensionsavgifter.

Eftersom förändringen avser ärenden som redan handläggs vid trygghetsnämnden räknar vi med att kostnaderna för administrationen påverkas i obetydlig omfattning.

Vi förutsätter att de ytterligare ersättningsbelopp, som skulle kunna utges från trygghetsnämnden genom vårt förslag, skulle minska antalet bidrag som betalas ut från Kungafonden. Vidare borde antalet skadeståndsärenden vid försvarets civilförvaltning minska och således även utbetalningarna av skadeståndsersättning.

Fritidsskador

Vi har föreslagit att en värnpliktig som genomgår grundutbildning bör ha rätt till ersättning för ideell skada vid olycksfall som inträffar under fritiden, och som inte avser s. k. färdolycksfall.

Fritidsskadorna ingår i de LSP-ärenden som handläggs av försäkringskassorna. Vi anser oss kunna utgå från att fritidsskadorna utgör en liten del av dessa ärenden. De flesta fritidsskador tycks dessutom gälla trafikskador som i huvudsak ersätts av försäkringsbolag.

Som angivits ovan är det beträffande skadorna i tjänsten vanligast med invaliditetsgrader mellan 1–3 %. Vi saknar anledning anta att förhållandena skulle vara annorlunda beträffande fritidsskadorna. En ersättning för lyte och men skulle i dessa fall avse högst 10 000 kr. i engångsbelopp. Ersättning för sveda och värk och olägenheter i övrigt tillkommer. Kostnadsökningen vid ett försäkringsskydd för fritiden torde därför vara ganska begränsad. Vi har från ett privat försäkringsbolag fått förslag på en försäkring som, förutom ersättning för ideell skada, även skulle omfatta vissa andra förmåner. Premien för en sådan försäkring för samtliga värnpliktiga uppskattades till ca 0,5 milj. kr. per år. Vi anser att statens ökade kostnader till följd av ett försäkringsskydd genom lag inte rimligen kan överstiga denna summa. Vi räknar därför med en ökad kostnad på högst

0,5 milj. kr. per år, och denna summa bör då även kunna täcka de ökade administrationskostnaderna.

10.6.3 Grupplivförsäkringen

Vi har föreslagit att samtliga grupper som omfattas av förordningen om grupplivförsäkring för värnpliktiga m. fl. skall ha ett utökat efterskydd inom grupplivförsäkringen.

Ersättning enligt grupplivförsäkringen utges endast vid dödsfall och försäkringen gäller endast personer som inte har motsvarande försäkrings-skydd i en anställning. För den som gjort kortare tjänstgöringstid än 180 dagar blir försäkringsskyddet mycket kortvarigt. Mot bakgrund härav torde efterskyddet främst komma att gälla dem som just avslutat sin grundut-bildning. I regel är det således fråga om unga personer, och risken för dödsfall inom denna grupp är låg. Vidare är de flesta grundutbildnings-värnpliktiga ensamstående och efter den som inte efterlämnar maka/sam-bo eller barn (i vissa fall syskon) utbetalas endast begravningshjälp. Skyd-det gäller även i dessa fall under en relativt begränsad tid. Med anledning härav räknar vi med att kostnadsökningen för det utvidgade efterskyddet, som kommer att belasta statsbudgeten under inkomsttiteln Statliga pen-sionsavgifter, blir försumbar.

10.6.4 Informationsfrågor

Vi har föreslagit att försvarsstaben i samråd med riks-försäkringsverket, AMF och civilförvaltningen utarbetar en skrift om försäkringsskyddet. Vi har även föreslagit att försvarsstaben i samråd med riks-försäkringsverket utarbetar information om den särskilda sjukpenningen enligt LSP.

Merparten av detta arbete torde kunna ske inom ramen för myndighe-ternas löpande arbete. Någon särskild kostnad för detta har vi därför inte beräknat.

10.6.5 Värnplikts-SGI

Vi har föreslagit att värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga som genom-går grundutbildning och kvinnor i militär grundutbildning skall ha rätt till sjukpenning på grundval av den inkomst de beräknas få i ett fritidsarbete under tjänstgöringstiden. Sjukpenning under tjänstgöringstiden skall en-dast utges för de dagar då den värnpliktige skulle ha förvärvsarbetat. Detta skall således inte bara gälla för de 14 första dagarna av ett sjukfall utan även för tid därefter så länge tjänstgöringen pågår.

Vid beräkning av kostnaderna för detta förslag har vi utgått från följande förutsättningar.

Ca 45 000 personer genomgår grundutbildning under ett år.

Enligt riks-försäkringsverkets sjukfrånvarostatistik för år 1987 (RFV in-formerar 1989: 2) har en försäkrad i genomsnitt 1,75 sjukfall per år (sjuk-fallsfrekvens). Antalet är något lägre för män och något högre för kvinnor.

I genomsnitt har varje försäkrad fått ersättning för 12,3 sjukdagar (varaktighetstal). Även denna siffra är något lägre för män och högre för kvinnor. Sjukfrånvaron varierar kraftigt med de försäkrades ålder. För t.ex. åldersgruppen 16–19 år är sjukfallsfrekvensen 1,66 och varaktighetstalet 5,5.

Mot bakgrund av överbefälhavarens undersökning 1986/87 utgår vi från att 20 % av de värnpliktiga skulle ha sådana inkomster under tjänstgöringstiden att de skulle vara berättigade till sjukpenning (lägst ca 700 kr. per månad vid en tjänstgöringstid om 9 månader). Vi har vidare räknat med en sjukfallsfrekvens på 1,66 under ett helt år (motsvarande den i åldersgruppen 16–19 år). Eftersom en värnpliktig i regel endast arbetar under veckoslut – eller i vart fall endast har mindre inkomster under vardagar – räknar vi med att i genomsnitt endast två sjukdagar per sjukfall kommer att ersättas. Beträffande sjukpenningnivån har vi utgått från en genomsnittlig inkomst per dag på 300 kr., vilket skulle medföra en sjukpenning på 270 kr. per dag.

Totalt skulle det under dessa förutsättningar röra sig om ca 6 milj. kr. i ökade kostnader om vårt förslag om en värnplikts-SGI införs. Kostnaderna kommer att belasta sjukförsäkringen som till 85 % finansieras med socialavgifter, och förslaget kan därför anses i huvudsak finansierat genom de sjukförsäkringsavgifter som arbetsgivaren (eller den värnpliktige själv om han är egenföretagare) erlägger för fritidsinkomsten. – Vi vill även erinra om att sjukpenningen är skattepliktig inkomst.

För försäkringskassornas administration av systemet med en värnplikts-SGI beräknar vi en kostnad om ca 1 milj. kr. Denna beräkning förutsätter att en SGI beräknad på fritidsinkomsten endast fastställs när ett sjukfall väl har inträffat. Härtill kommer en engångskostnad för genomförandet av systemet på ca 400 000 kr.

De totala kostnaderna för förslaget påverkas även av den behovsprövning gentemot extrainkomster under tjänstgöringstiden som skall ske vid fastställande av familjebidrag till värnpliktiga. Ett system med värnplikts-SGI torde nämligen väsentligt öka möjligheterna att kontrollera storleken av extrainkomsterna.

11 Administration av familjebidragen m. m.

Administrationen av familjebidragen är i dag fördelad på försvarets civilförvaltning, länsstyrelserna och kommunernas familjebidragsnämnder.

Beslutsfattandet i första instans sker hos civilförvaltningen och kommunerna. Civilförvaltningen är också tillsynsmyndighet tillsammans med länsstyrelserna, som bestämmer och betalar ut statsbidrag.

I vårt första uppdrag den 7 april 1988 ingår att lämna förslag till en ny administrationsform för familjebidragen. Utgångspunkten är att tre olika alternativ till den nuvarande administrationen skall undersökas. Ett alternativ är att administrationen samlas hos civilförvaltningen, ett annat att administrationen läggs över på riks försäkringsverket och försäkringskassorna och ett tredje att försvarets olika myndigheter (förband) får hand om administrationen.

Vi föreslår nedan att administrationen av familjebidragen flyttas över på riks försäkringsverket och försäkringskassorna. De fördelar som en decentraliserad handläggning medför kan då kombineras med en rationell ärendehantering som medför väsentligt minskade administrationskostnader.

11.1 Nuvarande regler för administrationen

Inom varje kommun skall det finnas en *familjebidragsnämnd* för att handlägga ärenden enligt familjebidragslagen.

Tillsyn över efterlevnaden av lagen utövas av försvarets civilförvaltning och av länsstyrelserna.

Familjebidrag skall sökas hos familjebidragsnämnden i den kommun där den tjänstepliktige är kyrkobokförd vid ansökningstillfället. Om han då inte är kyrkobokförd i landet skall ansökan göras hos familjebidragsnämnden i Stockholms kommun.

Ett ärende om bostadsbidrag avgörs av *försvarets civilförvaltning* i fråga om annan bostad än hyreslägenhet eller bostadsrättslägenhet. Försvarets civilförvaltning avgör också ärenden om näringsbidrag. *Familjebidragsnämnderna* avgör de ärenden som inte skall prövas av civilförvaltningen. Om ett ärende angår flera frågor och om någon fråga skall prövas av civilförvaltningen, skall ärendet i sin helhet avgöras av civilförvaltningen.

I ärenden som skall avgöras av försvarets civilförvaltning skall familje-

bidragsnämnderna göra de kompletterande utredningar som behövs. Detta innebär att ansvaret för det huvudsakliga utredningsarbetet ligger på familjebidragsnämnderna inte bara då de själva fattar beslut utan också när civilförvaltningen är beslutsfattare.

Familjebidrag utbetalas av familjebidragsnämnderna.

Samma familjebidragsnämnd som betalar ut familjebidraget skall meddela det beslut som föranleds av den tjänstepliktiges hemförlovning. Om det inträffar någon annan omständighet som inverkar på rätten till bidrag, skall ärendet omprövas av den beslutande myndigheten.

En kommun som har betalat ut familjebidrag har rätt till statsbidrag med 95 % av det utbetalade beloppet.

Om en familjebidragsnämnd genom uppenbart oriktig tillämpning av gällande föreskrifter om familjebidrag har betalat ut bidrag med för högt belopp, skall statsbidrag inte utgå för det felaktigt utbetalade beloppet.

Har en familjebidragsnämnd vid upprepade tillfällen åsidosatt gällande föreskrifter, får försvarets civilförvaltning besluta att statsbidrag inte skall utgå vidare eller utgå i minskad omfattning.

Statsbidrag bestäms och utbetalas av länsstyrelsen som också kan lämna skäligt förskott.

Familjebidrag utgår inte för tid som ligger längre tillbaka än 30 dagar före ansökningsdagen om det inte föreligger särskilda skäl. Bidrag kan under vissa förutsättningar utgå för högst 30 dagar efter uttryckningsdagen.

Den tjänstepliktige är skyldig att lämna familjebidragsnämnden upplysning om ny omständighet som har betydelse för rätten till bidrag.

Om någon har uppburit familjebidrag med för högt belopp är han skyldig att återbetala det som han har fått för mycket om han har insett eller borde ha insett att utbetalningen är felaktig. Detsamma gäller om den felaktiga utbetalningen beror på att han uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har lämnat osann uppgift eller förtigit sanningen, eller om han har åsidosatt skyldigheten att upplysa om nya omständigheter av betydelse för rätten till bidrag. Frågan om återbetalningsskyldighet prövas av försvarets civilförvaltning som även kan besluta om *eftergift* av återbetalningsskyldigheten.

Familjebidragsnämndens beslut överklagas hos länsstyrelsen. Talan mot länsstyrelsens beslut i fråga om statsbidrag förs hos regeringen genom besvär och i fråga om övriga beslut hos kammarrätten genom besvär. Talan mot beslut av försvarets civilförvaltning i ärende om statsbidrag förs hos regeringen genom besvär och om rätten till bidrag hos kammarrätten genom besvär. I övrigt får talan mot civilförvaltningens beslut inte föras.

Det råder en viss osäkerhet om antalet personer som söker familjebidrag och hur många ärenden som är aktuella. Flera ärenden kan röra samma person.

Försvarets civilförvaltning har beräknat det totala antalet ärenden till ca 38 000 per år. Antalet sökande har beräknats till mellan 16 000 och 22 000. Civilförvaltningen avgör ca 30 procent av ärendena.

Den totala utbetalningen av förmånerna enligt familjebidragslagen uppgick till 223,6 milj. kr. budgetåret 1987/88.

11.2 Tidigare överväganden om administrationen

11.2.1 Allmän bakgrund

Familjebidragen har sedan början av 1940-talet, då det egentliga familjebidragsinstitutet tillkom, utgetts av kommunerna. Staten har dock hela denna tid svarat för den övervägande delen av kostnaderna genom att höga statsbidrag har utgått. Tillsynsansvaret har varit delat mellan länsstyrelserna och den centrala tillsynsmyndigheten.

Denna ordning har ifrågasatts i skilda utredningssammanhang. Sålunda föreslog utredningen rörande systemet för förmåner åt värnpliktiga m. fl. (UFV) i det tidigare nämnda betänkandet (SOU 1972: 68 – 69) Värnpliktsförmåner att administrationen av familjebidragen skulle överföras till de allmänna försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. En sådan förändring hade förordats av Svenska kommunförbundet, som hade ifrågasatt om familjebidragsverksamheten var att anse som en primärkommunal uppgift. Utredningen konstaterade att det tid efter annan hade gjorts uttalanden om att kommunerna borde avlastas den verksamhet som allt sedan familjebidragssystemets tillkomst år 1940 hade handlagts av familjebidragsnämnderna. Utredningen frågade samtliga försäkringskassedirektörer om möjligheten och lämpligheten av att flytta över familjebidragsverksamheten till försäkringskassorna. Försäkringskassedirektörerna ansåg genomgående att kassorna kunde ta över denna verksamhet. Under arbetet hade UFV även kontakt med utredningen angående användningen av ADB inom den allmänna försäkringen (RAFA-utredningen). Utredningen var positiv till överföringen av familjebidragsverksamheten till försäkringskassorna.

UFV bedömde att en överflyttning av verksamheten till försäkringskassorna kunde innebära en rationell åtgärd som skulle medföra en förbättrad service åt allmänheten och en billigare administration. Allmänheten hade i vanliga fall oftare kontakt med försäkringskassornas lokalkontor än med familjebidragsnämndernas expeditioner. Försäkringskassornas olika register, rutiner för bl. a. utbetalning, maskinella utrustning (ADB) m. m. kunde komma till god användning i familjebidragsverksamheten. Denna verksamhet skulle till viss del kunna samordnas med kassornas övriga verksamhet. UFV föreslog därför att den lokala administrationen av familjebidragen skulle föras över till de allmänna försäkringskassorna och att riksförsäkringsverket skulle vara tillsynsmyndighet. Familjebidragsbesluten ansågs normalt kunna fattas på tjänstemannanivå. Besluten skulle kunna överklagas hos riksförsäkringsverket och dåvarande försäkringsdomstolen. Länsstyrelsernas befattning med familjebidragsverksamheten skulle försvinna. Samtliga kostnader för familjebidragen skulle bestridas av statsmedel. Förslaget om förmånerna åt de värnpliktiga gällde i tillämpliga delar även vapenfria tjänstepliktiga och inskrivningsskyldiga.

Den arbetsgrupp inom försvarsdepartementet, som med utgångspunkt i bl. a. UFV:s betänkande skulle lägga fram förslag om ett nytt ersättnings-system för värnpliktiga m. fl., delade UFV:s synpunkter i fråga om administrationen av familjebidragsförmånerna under grundutbildning. Arbets-

gruppen föreslog att samma administrativa ordning skulle gälla för i princip samtliga ersättningar åt värnpliktiga under repetitionsutbildning och för de civilförsvarspliktiga under grundutbildning och övning utom vad avsåg befätningspenning (Ds Fö 1974: 2).

I proposition 1975: 37 med förslag om nytt förmånssystem för värnpliktiga m. fl. och ändringar i familjebidragsförordningen (1946: 99) förordade departementschefen att samtliga ersättningar som anknöt till sjukpenningförsäkringen skulle administreras av försäkringskassorna. Frågan om att till försäkringskassorna föra över administrationen av det familjesociala stödet i övrigt, främst familje- och bostadsbidragen under grundutbildning och i förekommande fall det kompletterande familjesociala stödet under repetitionsutbildning och civilförvarstjänst, borde övervägas ytterligare.

Som nämnts under kapitel 2 om familjebidragens utveckling övervägde en arbetsgrupp inom försvarsdepartementet hur det familjesociala stödet skulle utformas enligt de riktlinjer som antagits av riksdagen vid 1975 års riksmöte. Arbetsgruppen tog också upp frågan om en överflyttning av administrationen av familjebidragen till försäkringskassorna. Gruppen konstaterade att en sådan överflyttning förutsatte att reglerna för att bevilja familjebidrag anslöt till de normer som gällde inom socialförsäkringen. Familjemedlemsbegreppet borde anpassas till generella normer inom sjukförsäkringen. Detta innebar bl.a. att kretsen av förmånsberättigade begränsades till barn samt till sammanlevande kvinna som den värnpliktige är/har varit gift med eller har/har haft barn med. — Inkomstprövningen borde schabloniseras och anslutas t.ex. till den prövning som berörde kommunalt bostadstillägg (KBT) till folkpension. — Bostadskostnadsberäkningen måste anpassas till de normer som gällde antingen för KBT eller för statskommunalt bostadsbidrag (SKBB). I stort sett överensstämde dock dessa normer med beräkningen inom familjebidragssystemet. Familjepennningen borde dessutom anknytas till basbeloppet.

Om de angivna villkoren tillgodosågs kunde försäkringskassorna och riksförsäkringsverket överta administrationen av familjebidraget. Ansökan borde då ges in till lokalkontor och prövning och beslut ske på centralkontor. Besvärinstanser skulle vara de blivande försäkringsrätterna och dåvarande försäkringsdomstolen. Arbetsgruppen konstaterade emellertid också att en anslutning till de aktuella reglerna inom försäkringssystemet innebar att den fria behovsprövningen inte längre kunde tillämpas. En schablonisering medförde att vissa grupper underkompenserades medan andra överkompenserades i fråga om bidrag.

Arbetsgruppen erinrade om att det familjesociala stödet avsåg att garantera en rimlig ekonomisk trygghet åt den som för sin försörjning var beroende av den värnpliktige. Eftersom den värnpliktige inkallades med stöd av en plikttag borde försvaret ha ett särskilt ansvar för dem som hade ett verkligt bidragsbehov. En överflyttning av administrationen till försäkringskassorna skulle emellertid medföra att hänsyn inte togs till det verkliga bidragsbehovet. Arbetsgruppen ansåg också att försäkringskassorna kunde få svårigheter att klara omprövningarna vid ändrade förhållanden. Härutöver fann arbetsgruppen att försäkringskassorna inte kunde åta sig

den särskilda prövningen av rätten till näringsbidrag och bedömningen av ersättningens storlek. Utbetalningen av näringsbidrag kunde däremot ske genom försäkringskassornas försorg.

Mot denna bakgrund ifrågasatte arbetsgruppen om någon nämnvärd rationaliseringsvinst kunde uppnås genom att låta familjebidragen gå in i riksförsäkringsverkets system. En överflyttning av administrationen från kommunerna till försäkringskassorna skulle visserligen kunna komma att medföra positiva effekter, såsom enklare regler, enhetlig tillämpning av dessa regler och eventuellt en viss rationaliseringsvinst. De positiva effekterna uppvägde emellertid inte nackdelarna. Arbetsgruppen föreslog därför sammanfattningsvis att administrationen av familjebidragsverksamheten även fortsättningsvis skulle handläggas av kommunerna med försvarets civilförvaltning som tillsynsmyndighet.

I proposition 1977/78: 127 om familjebidragslag m. m. togs frågan upp om en överflyttning av administrationen av familjebidragen till försäkringskassorna och en anpassning av reglerna om beviljande av familjebidrag till de normer som gäller inom socialförsäkringen. Departementschefen ansåg att han inte kunde godta de konsekvenser som då skulle uppstå. Han anförde bl. a. följande.

Den schabloniserade inkomstprövningen och bostadskostnadsberäkningen samt begränsningen av kretsen förmånsberättigade gör visserligen regelsystemet enkelt och lättbegripligt. Det torde emellertid samtidigt medföra att vissa grupper får lägre bidrag och andra grupper högre bidrag än som svarar mot deras behov. Det kan också leda till att vissa grupper, som idag kan erhålla familjebidrag, utesluts från denna möjlighet. Detta skulle enligt min mening vara otillfredsställande.

— — —

När det gäller administrationskostnaderna ställer sig bl. a. försvarets rationaliseringsinstitut — i likhet med arbetsgruppen — tveksamt till om någon nämnvärd rationaliseringsvinst skulle uppkomma vid en överflyttning av administrationen till försäkringskassorna.

— — —

Mot bakgrund av det jag nu har anført förordar jag att nuvarande ordning för administrationen av familjebidrag t. v. behålls. Jag vill emellertid erinra om att socialutredningens slutbetänkande (SOU 1977: 40) Socialtjänst och socialförsäkringstillägg f. n. övervägs och att resultatet av dessa överväganden kan förändra förutsättningarna för en överföring av administrationen till försäkringskassorna.

I fråga om besluts- och besvärordningen för familjebidragen konstaterade departementschefen att det enligt gällande ordning i vissa fall krävdes medgivande av försvarets civilförvaltning innan familjebidragsnämnderna kunde bestämma och betala ut familjebidrag. Civilförvaltningens beslut i ärenden om medgivande kunde inte överklagas. Medgivandesystemet var inte tillfredsställande. Departementschefen föreslog därför vissa ändringar i besluts- och besvärordningen. För att en enhetlig bedömning skulle

uppnås borde tillsynsmyndigheten pröva ärenden om familjepenning som innehöll frågor om synnerliga skäl. Civilförvaltningen borde också avgöra bostadsbidragsärenden i fråga om annan bostad än hyreslägenhet och bostadsrättslägenhet samt ärenden som avsåg ensamboende värnplikting som hade haft egen bostad kortare tid än sex månader före inryckningen. Ärenden om näringsbidrag skulle avgöras av civilförvaltningen om tjänstgöringen skulle pågå mer än 50 dagar. Övriga ärenden skulle avgöras av familjebidragsnämnderna. När det gällde besvärsordningen ansåg departementschefen att civilförvaltningens beslut skulle kunna överklagas till kammarrätt.

Departementschefen föreslog även att statsbidragssystemet skulle förenklas på så sätt att staten bestred 95 % av kommunernas familjebidragskostnader, varvid samma procentsats skulle tillämpas i fråga om alla familjebidrag.

Riksdagen (FöU 1977/78:26, rskr. 353) hade ingen erinran mot förslagen.

Införandet av 1978 års familjebidragslag medförde alltså en annan kompetensfördelning. Enligt 28 § denna lag stadgades att försvarets civilförvaltning skulle avgöra följande ärenden om familjebidrag.

1. Familjepenning för maka utan barn, om synnerliga skäl förelåg.
2. Bostadsbidrag för bostad i vilken tjänstepliktig bodde tillsammans med enbart maka (motsvarande).
3. Bostadsbidrag för bostad i vilken tjänstepliktig bodde tillsammans med föräldrar, syskon eller kamrat eller i bostad som anskaffats efter tidpunkten för inryckningen, om särskilda skäl förelåg.
4. Bostadsbidrag för annan bostad än hyres- eller bostadsrättslägenhet.
5. Näringsbidrag om tjänstgöringen varade längre än 50 dagar.
6. Eftergift av återbetalningsskyldighet.

Om ett ärende berörde flera ärendetyper, och någon av dessa prövades av försvarets civilförvaltning, skulle ärendet i sin helhet avgöras av civilförvaltningen.

Även 1982 års värnpliktsförmånskommitté (VFK 82) övervägde olika alternativ för familjebidragsadministrationen och angav fyra alternativ som tänkbara: att överföra administrationen till försäkringskassorna, att centralisera samtliga ärenden till försvarets civilförvaltning, att helt decentralisera ärendena till kommunerna eller att behålla rådande administration. En utgångspunkt för kommittén var att föreslå en förändring endast om den innebar en rationaliseringsvinst och en besparing.

Riksförsäkringsverket angav för kommittén att det var möjligt att föra över familjebidragsadministrationen till verkets och försäkringskassornas verksamhetsområde utan ändringar i familjebidragslagen. Kommittén bedömde emellertid att försäkringskassorna torde behöva lika stora resurser som kommunerna för administrationen. Det var osäkert om några samordningsvinster kunde uppkomma, eftersom riksförsäkringsverkets dataregister inte innehöll uppgifter som var relevanta vid prövningen av familjebidrag. Försäkringskassealternativet skulle kräva en personalstyrka

motsvarande 52 personår, vilket i stort sett motsvarade den beräknade resursåtgången i kommunerna. Kommittén konstaterade att sifferuppgifterna var mycket osäkra. Eftersom det var tveksamt om någon rationaliseringsvinst överhuvudtaget skulle uppstå, ansåg kommittén att en överföring av familjebidragsadministrationen till försäkringskassorna inte var aktuell. Det kunde dock inte uteslutas att en sådan överföring kunde visa sig rationell i framtiden. Frågan fick då prövas på nytt.

En centralisering av ärendena till försvarets civilförvaltning skulle enligt kommittén kunna medföra vissa stordriftsfördelar och en enhetlig tillämpning av familjebidraglagen. Civilförvaltningen beräknades pröva ca en tredjedel av alla familjebidragsärenden. För att handlägga samtliga ärenden skulle krävas tre gånger så stor personalstyrka. Kommunerna svarade dock för utredningar, kompletteringar m. m. även när det gällde ärenden som avgjordes av civilförvaltningen. Om ärendena centraliserades skulle ytterligare resurser därför krävas vid civilförvaltningen. Även i fråga om detta alternativ ansåg kommittén därför att det var tveksamt om någon rationaliseringsvinst och besparing skulle uppstå. Med hänsyn till att ärendena inte flöt in jämnt under året skulle dessutom toppbelastningar kräva ytterligare resurser. Kommittén framhöll att det kunde ifrågasättas om inte alla ärenden som avgjordes av civilförvaltningen i och för sig kunde decentraliseras. Kravet på kompetens hos civilförvaltningen i dess egenskap av tillsynsmyndighet medförde dock, att det var naturligt att förvaltningen avgjorde ärenden som kunde anses som svårare än andra och som inte förekom så ofta. Sådana ärenden var bostadsbidrag för villor, näringsbidrag samt prövning av återbetalningsskyldighet. Mot denna bakgrund föreslog kommittén en viss decentralisering till kommunerna kombinerad med en viss centralisering till försvarets civilförvaltning.

I proposition 1982/83:115 om förbättrade förmåner åt värnpliktiga m. fl. anförde departementschefen i fråga om administrationen av familjebidragen att det var angeläget att administrationen kunde anordnas inom ramen för en enhetlig och rationell organisation. Det var för tillfället inte möjligt att ta ställning till hur administrationen skulle ordnas på längre sikt. I likhet med bl. a. överbefälhavaren och riksförsäkringsverket och efter samråd med chefen för socialdepartementet ansåg departementschefen att det fanns anledning att ytterligare pröva möjligheterna att överföra bidragsadministrationen till de allmänna försäkringskassorna. Han avsåg att föreslå regeringen att återkomma till riksdagen i denna fråga när ytterligare klarhet hade vunnits. Det var emellertid av vikt att även på kort sikt rationalisera handläggningen av familjebidragen. Departementschefen föreslog därför att familjebidragsnämnderna borde handlägga flertalet familjebidragsärenden. Därigenom underströks försvarets civilförvaltnings karaktär av tillsynsmyndighet.

Genom en ändring i 28 §, som trädde i kraft den 1 juli 1983, kom de nuvarande kompetensreglerna att gälla.

11.2.2 Statskontorets och riksrevisionsverkets rapporter

Statskontoret ifrågasatte i en rapport (1985: 53) om länsstyrelsernas arbetsuppgifter den roll som länsstyrelserna hade ifråga om familjebidragen, nämligen att bestämma statsbidragens storlek, att betala ut dem samt att granska och kontrollera kommunernas verksamhet i denna del. Statskontoret ansåg att kostnaden för länsstyrelsernas prövning av att rätt belopp betalades ut inte stod i proportion till värdet av upptäckta fel. Kommunerne borde därför själva få ansvara för att rätt bidrag betalades ut. Statskontoret ifrågasatte dock inte att länsstyrelserna skulle fortsätta att betala ut bidragen.

Riksrevisionsverket redovisade i en revisionsrapport, (dnr 1985:1021) Familjebidrag till tjänstepliktig — Utfall, styrning och ansvarsförhållanden, resultatet av en granskning av familjebidragen till tjänstepliktiga. Syftet med verkets granskning var främst

- att utifrån exempel söka belysa den målgrupp som erhöll familjebidrag och därvid visa om utfallet svarade mot statsmakternas intentioner,
- att granska den statliga styrningen av familjebidragen i form av normering, tillsyn, statsbidragsgivning, prövning av besvär m. m. och
- att söka belysa vissa ekonomiska konsekvenser av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, såsom administrativa kostnader.

Riksrevisionsverket konstaterade sammanfattningsvis bl. a. att familjebidraget i första hand hade kommit att bli ett bostadsbidrag, till stor del till ensamstående. Statsmakternas målsättning — att garantera ekonomisk och social trygghet åt anhöriga till den värnpliktige som är beroende av hans inkomst för sin försörjning — hade kommit att spela en allt mindre roll. Verket ifrågasatte i samband härmed även om den praxis som hade utvecklats vid beviljandet av bostadsbidrag stämde överens med statsmakternas intentioner.

Beträffande styrningen av verksamheten anförde verket att det vid granskningen hade visat sig att länsstyrelser och familjebidragsnämnder inte alltid följde de bindande reglerna. Försvarets civilförvaltning borde noga följa utvecklingen och se till att lagstiftningen följdes.

Statsbidragshanteringen var enligt riksrevisionsverkets mening omständlig med komplicerade betalningsströmmar och bristande enhetlighet mellan länen. Frågan om statsbidragets hantering borde prövas i ett större sammanhang, där länsstyrelsernas roll i familjebidragssystemet övervägdes.

Civilförvaltningens centrala tillsynsansvar för familjebidragsverksamheten och ansvar för handläggningen av vissa familjebidragsärenden var enligt riksrevisionsverket svåra att förena. Ärendemängden ställde stora krav på civilförvaltningen och fick negativa konsekvenser för tillsynsverksamheten. Länsstyrelsernas tillsyn skedde främst genom granskning av kommunernas statsbidragsansökningar. Granskningsverksamheten varierade i högst väsentlig grad. Nuvarande ansvarsförhållanden och statsbidragskonstruktion fick till följd att många kommuner inte ansåg att familjebidragen föll inom den egentliga kommunala verksamheten. Familje-

bidragsverksamheten tilldrog sig inte primärt intresse från kommunernas sida.

Riksrevisionsverket granskade de nuvarande ansvarsförhållandena och belyste fem alternativa former för ansvarsfördelningen. Samtliga alternativ utformades med förutsättningen att staten även fortsättningsvis skall ha ett ekonomiskt ansvar för verksamheten. De alternativ som angavs var följande.

1. Länsstyrelsernas uppgifter avseende familjebidrag upphör.
2. Familjebidragsverksamheten koncentreras till försvarets civilförvaltning.
3. Familjebidragsverksamheten överförs till riks försäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.
4. Kommunerna övertar ansvaret för all ärendehandläggning och försvarets civilförvaltnings roll som central tillsynsmyndighet renodlas.
5. Försvarets myndigheter (förband) övertar hela ärendehandläggningen och försvarets civilförvaltnings roll som central tillsynsmyndighet renodlas.

Riksrevisionsverket konstaterade att, om det saknades tillräckliga skäl för genomgripande förändringar av de nuvarande ansvarsförhållandena, fanns det ändå fördelar med att låta länsstyrelsernas uppgifter avseende familjebidragen upphöra. Detta skulle ge vissa rationaliseringsvinster och leda till mer direkta kanaler mellan försvarets civilförvaltning och familjebidragsnämnderna. Statsbidragssystemet skulle därmed också förenklas och betalningsströmmarna bli färre.

I november 1986 överlämnade riks försäkringsverket ett underlag för administration av familjebidrag till försvarsdepartementet. Verket ansåg att försäkringskassorna skulle kunna överta familjebidragsadministrationen med gällande regler.

Försvarets civilförvaltning föreslog i en skrivelse till försvarsdepartementet i januari 1987 att civilförvaltningen skulle ta över utbetalningarna av statsbidragen till kommunerna för utgivna familjebidrag. Den dispositionsrätt som länsstyrelserna hade över anslagen för de vapenfria tjänstepliktiga skulle därvid föras över till civilförvaltningen. Denna skulle då svara för direktutbetalningar till kommunerna och den efterföljande redovisningen. Civilförvaltningen föreslog vidare att utbetalning av statsbidrag för de civilförsvarspliktiga skulle ske på samma sätt som för de vapenfria tjänstepliktiga. Civilförvaltningen föreslogs bli besvärinstans för de ärenden som beslutades av familjebidragsnämnderna.

11.2.3 Departementsutredning 1987

I (Ds Fö 1987:3) Grundutbildningsvärnpliktigas ekonomiska och sociala villkor m.m. föreslogs att en utredning skulle tillsättas för att överföra familjebidragsadministrationen till riks försäkringsverket och försäkringskassorna. Tillsättandet av en utredning borde inte hindra ett snabbt genomförande av förslaget att avveckla länsstyrelsernas uppgifter avseende

familjebidragen. Om det under remissbehandlingen av betänkandet skulle komma fram att den nuvarande försvarsspecifika lösningen av familjebidragsadministrationen kunde ändras genom mindre omfattande åtgärder, så att betydande fördelar erhöles för såväl de värnpliktiga som för försvarsmyndigheterna, borde även ett sådant alternativ övervägas.

Nedan återges kortfattat vissa bedömningar som har gjorts i några av remissyttrandena över betänkandet.

Överbefälhavaren avgav sitt yttrande tillsammans med cheferna för armén, marinen och flygvapnet. I yttrandet framfördes bl. a. att administrationen av familjebidragen borde utredas. Utredningen borde dock inte begränsas till att utreda konsekvenserna av att överföra familjebidragsadministrationen till försäkringskassorna utan den borde förutsättningslöst pröva hur familjebidragen på lämpligaste sätt borde administreras. Hänsyn skulle därvid tas — förutom till de ekonomiska konsekvenserna — till principer om decentralisering.

Försvarets civilförvaltning förordade i sitt yttrande en överflyttning av administrationen till civilförvaltningen enligt ett av förvaltningen ingivet förslag.

Försvarets rationaliseringsinstitut ansåg bl. a. att alternativet att föra över administrationen till försäkringskassorna hade den fördelen att administrationen samordnades dels med den som gällde kontantförmåner för värnpliktiga under repetitionsutbildning, dels med övriga statliga bidrag av motsvarande natur. Den värnpliktige fick dessutom tillgång till närservice oavsett om han hade ryckt in eller ej. Alternativet var dock kostnadskrävande och innebar en spridning av ärendehandläggningen till ännu fler enheter än enligt gällande förhållanden. Kostnadsaspekten talade entydigt för att familjebidragsverksamheten koncentrerades till försvarets civilförvaltning. Frågan behövde dock ytterligare belysas. Möjligheten att decentralisera uppgifter till förbanden borde därvid övervägas.

Riksförsäkringsverket tillstyrkte att administrationen av familjebidragen fördes över till försäkringskassorna och riksförsäkringsverket.

Riksrevisionsverket bedömde att underlaget från riksförsäkringsverket för en överföring av administrationen till försäkringskassorna visade att detta alternativ inte längre framstod som självklart. Enligt riksrevisionsverkets mening borde ytterligare alternativa administrativa lösningar analyseras och fler aspekter beaktas. Det var en fråga om att kunna bedriva en verksamhet så effektivt och till så låga kostnader som möjligt, utan att detta påverkade den enskilde negativt och innebar en fara för rättssäkerheten.

Försäkringskassaförbundet förordade att administrationen av familjebidragen flyttades över till riksförsäkringsverket och försäkringskassorna. Familjebidragen var enligt förbundets uppfattning att betrakta som socialförsäkringsförmåner. Det var därför naturligt att den organisation som administrerade den större delen av det sociala trygghetssystemet också skulle administrera dessa förmåner.

Svenska kommunförbundet anförde i sitt yttrande över betänkandet bl. a., att det av tidigare gjorda utredningar om ändrad administration av

familjebidragen framgick att en överflyttning av administrationen från kommunerna till riks försäkringsverket och försäkringskassorna knappast skulle innebära några rationaliseringsvinster. Det saknades enligt kommunförbundet för närvarande tillräckliga skäl för genomgripande förändringar av familjebidragsadministrationen.

Sveriges centrala värnpliktsråd ansåg för sin del att en decentraliserad men kompetent bedömning var viktig när frågan om familjebidragen skulle lösas.

11.3 Kommunerna och deras ansvar för familjebidragen

11.3.1 Bakgrund

Administrationn av det familjesociala stödet till de värnpliktiga har under åren legat på såväl civila myndigheter på lokal och regional nivå som på militära myndigheter.

Alltsedan år 1940 har kommunerna haft en stor del av ansvaret för familjebidragsadministrationen. Denna ordning har ifrågasatts från skilda håll vid olika tillfällen. Här skall särskilt erinras om att även kommunernas egen organisation, Svenska kommunförbundet, har ifrågasatt om familjebidragsverksamheten skall betraktas som en primärkommunal uppgift. I september 1971 framförde förbundet till UFV att kommunerna borde avlastas uppgiften att handlägga familjebidragen. Förbundet ansåg att försäkringskassorna borde ha hand om familjebidragen, då dessa hade karaktären av en socialförsäkring. Kommunförbundet har dock senare i sitt yttrande över betänkandet (Ds Fö 1987: 3) Grundutbildningsvärnpliktigas ekonomiska och sociala villkor m. m. redovisat en annan inställning.

11.3.2 Kommunernas nuvarande uppgifter i familjebidragsverksamheten

Bestämmelser om kommunernas handläggning av familjebidragsärenden finns i familjebidragslagen, familjebidragsförordningen och familjebidragskungörelsen. För handläggningen finns inom varje kommun en familjebidragsnämnd. Kommunen får tillsätta en särskild familjebidragsnämnd eller uppdra åt en annan nämnd att vara familjebidragsnämnd. Om detta inte har skett, är socialnämnden familjebidragsnämnd.

En tjänstepliktigs ansökan om familjebidrag skall ges in till familjebidragsnämnden oavsett om familjebidragsnämnden skall besluta i ärendet eller inte. Familjebidragsnämnden skall granska och i förekommande fall komplettera ansökan. Nämnden skall därefter besluta i ärendet eller, om försvarets civilförvaltning är beslutande myndighet, överlämna handlingarna till civilförvaltningen.

Familjebidragsnämnden skall betala ut familjebidragen oavsett om nämnden eller civilförvaltningen har meddelat beslut.

Om en familjebidragsnämnd anser att omständigheterna i ett ärende är sådana att återbetalningsskyldighet kan föreligga för en tjänstepliktig, skall nämnden överlämna ärendet till försvarets civilförvaltning för prövning.

Om någon är missnöjd med ett beslut som har fattats av familjebidragsnämnden kan det överklagas till länsstyrelsen. Av bestämmelserna i förvaltningslagen (1986: 223) följer att överklagandet skall ges in till familjebidragsnämnden. Nämnden skall pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om det inte avvisas som för sent inkommet, skall ärendet överlämnas till länsstyrelsen.

Om en familjebidragsnämnd finner att ett beslut som den har meddelat är uppenbart oriktigt, kan familjebidragsnämnden enligt förvaltningslagen under vissa förutsättningar själv ändra beslutet.

Kommunen svarar själv för sina administrationskostnader och för de fem procent av kostnaden för familjebidragen som inte ersätts av statsmedel. Kommunen ansöker om statsbidrag hos länsstyrelsen. Förfarandet beskrivs närmare under avsnitt 11.6.

Bestämmelser om rätt för en familjebidragsnämnd att delegera beslutanderätten finns i 24 och 25 §§ familjebidragslagen jämförda med 3 kap. 12 § kommunallagen (1977: 179) och 38 § socialtjänstlagen (1980: 620). Härigenom kan familjebidragsnämnden uppdra åt en tjänsteman hos kommunen att på familjebidragsnämndens vägnar besluta i familjebidragsärenden. Beslut som har fattats med stöd av delegation skall anmälas till familjebidragsnämnden. Svenska kommunförbundet har i ett cirkulär till kommunerna den 26 oktober 1981 (cirk. 81.136) gett synpunkter på utformningen av en delegationsförteckning. I förteckningen har som lägsta beslutsnivå för ärenden om familjebidrag angetts kontorspersonal. Enligt riksrevisionsverkets undersökning våren 1986 hade 44 av 45 kommuner delegerat beslutsrätten till tjänstemän i förvaltningen.

11.3.3 Beräknade kostnader för administrationen

I betänkandet (SOU 1972: 68) Värnpliktsförmåner gjorde UFV en uppskattning av kostnaderna för kommunernas administration av familjebidragen för år 1971. Utredningens beräkning grundade sig på uppgifter från landets samtliga familjebidragsnämnder. Utredningen uppgav att det i många fall endast hade varit möjligt att göra mycket grova uppskattningar. Kostnaderna beräknades till ca 7 milj. kr.

Värnpliktsförmånskommittén konstaterade i betänkandet Förmåner till värnpliktiga m. fl. under grundutbildning (Ds Fö 1982: 4) att någon tillförlitlig statistik inte fanns över antal ärenden, kostnader eller personår. Tillsynsmyndigheten, försvarets civilförvaltning, hade inte heller kunskap om hur många familjebidragsärenden som fanns under ett budgetår. Både 20 000 ärenden och 40 000 ärenden hade nämnts. Kommittén ansåg dock att omständigheterna tydde på att ärendemängden snarare uppgick till 40 000 än 20 000.

Med utgångspunkt i en undersökning av förhållandena i en urvalskommun, Karlstad, uppskattade kommittén det totala personalbehovet för handläggningen av familjebidragsärenden i kommunerna till ca 55 personår för hela landet. En motsvarande beräkning för Göteborgs kommun

gav enligt kommittén 52 personår för hela landet. Vid bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna om kommunerna skulle avlastas familjebidragshanteringen, antogs den besparing för kommunerna, som avsåg deras andel (5 %) i utbetalade familjebidrag, uppgå till ca 3 milj. kr. Däremot ifrågasattes besparingseffekten för kommunerna när det gällde deras administrationskostnader och kommittén anförde härom:

Många kommuner handlägger mycket få familjebidragsärenden per år, vilket betyder att resurserna för handläggning i en sådan kommun räknas i en liten del av en heltidstjänst. Enligt vad kommittén har erfarit åtgår för handläggningen av familjebidrag mindre än 20 % av en heltidstjänst i mer än hälften av landets kommuner. I små kommuner är andelen ofta 2–5 % av en heltidstjänst. Kommitténs bedömning är att så små besparingar inte kan realiseras, endast i de större kommunerna kommer reella vinster att kunna göras.

Riksrevisionsverket redovisade i den tidigare nämnda revisionsrapporten den undersökning som verket gjorde dels i form av en genomgång av två kommuners familjebidragsärenden under år 1985, dels i form av en enkätundersökning i 41 slumpvis utvalda kommuner samt i landets fyra största kommuner. Den senare undersökningen avsåg förhållandena under budgetåret 1984/85. Riksrevisionsverket har i en bilaga till rapporten redogjort för den urvals- och skattningsmetod som användes.

Vid beräkningen av kostnaderna för familjebidragsadministrationen angav riksrevisionsverket på grundval av enkätundersökningen till de 45 kommunerna det skattade antalet årsarbetare till 71,56 och administrationskostnaderna till 9,5 milj. kr. Mängden familjebidragsärenden beräknades till ca 40 000 (varav 29 000 handlades av kommunerna). Riksrevisionsverket beräknade vidare att länsstyrelsernas familjebidragsverksamhet tog sex årsarbetare i anspråk till en kostnad av ca 1 milj. kr.

Utredningen har från Svenska kommunförbundet inhämtat att om man antar att de av riksrevisionsverket beräknade administrationskostnaderna för kommunerna, 9,5 milj. kr., beräknades efter lönenivån den 1 mars 1985, bör kostnaderna räknas upp med 23,9 % för att man skall komma fram till en beräknad kostnad för år 1989. De totala administrationskostnaderna i kommunerna skulle då uppgå till 11,8 milj. kr. Det bör dock enligt Kommunförbundet observeras att riksrevisionsverket utgått ifrån statligt budgetår och att kommunerna har kalenderår som budgetår.

11.3.4 Kommunförbundets undersökning av familjebidragshandläggningen i en kommun

Svenska kommunförbundet har för vår räkning även under år 1988 gjort en begränsad undersökning i Karlstads kommun om handläggningen av familjebidragsärenden. Kommunförbundet har ansett att Karlstads kommun har varit en lämplig urvalskommun med hänsyn till såväl storlek som struktur. En annan anledning till valet av Karlstad har varit möjligheten att jämföra utfallet med den undersökning som gjordes där år 1982. Av undersökningen framgår sammanfattningsvis följande.

I Karlstads kommun handläggs för närvarande huvuddelen av familjebidragsärendena av en kanslist som använder halva sin arbetstid till familjebidragsärenden, vilket innebär 20 timmar i veckan. I kommunen arbetar ytterligare två personer tidvis med familjebidragsärenden. Sammanlagt använder de tre anställda som handlägger familjebidragsärenden ca 1 250 arbetstimmar om året till denna verksamhet. Under år 1987 behandlades 341 ärenden. Dessutom utfördes ett stort antal andra arbetsuppgifter i anslutning till familjebidragsverksamheten utan att redovisas som ärenden i statistiken. Enligt den tidigare undersökningen beräknades två personer använda cirka 1 080 arbetstimmar år 1981 för handläggning av familjebidragsärendena i kommunen. Under den tiden behandlades 221 familjebidragsärenden och utfördes även andra arbetsuppgifter i anslutning till denna verksamhet.

Någon tidsmässig beräkning av handläggningen av de ärenden som beslutas av kommunen resp. försvarets civilförvaltning har inte gått att göra. Allmänt har handläggarna ansett att tidsåtgången vid familjebidragshanteringen varierar kraftigt. Vissa ärenden handläggs på relativt kort tid, medan andra tar flera timmar i anspråk. Mest tid tar insamlande och kontroll av uppgifter. Särskilt tidskrävande är bl. a. utredningar om kostnader för villaboende och utredningar om näringsbidrag, i vilka båda ärendegrupper civilförvaltningen fattar beslut, samt telefonsamtal i enskilda ärenden.

Den redovisade kostnaden för utgivna familjebidrag i Karlstads kommun år 1987 var 3 270 812 kr. Nettokostnaden (5 %) för kommunen uppgick alltså till 163 540 kr. under år 1987. Härtill kom kostnaderna för administrationen, 146 400 kr. Av administrationskostnaderna avsåg 107 700 kr. personalkostnader, 20 000 kr. lokalkostnader och 18 700 kr. övriga administrativa kostnader. Administrationskostnaderna motsvarade alltså cirka 5 % av de totalt utbetalade familjebidragen för år 1987. Summa utbetalade familjebidrag i Karlstads kommun var år 1981 777 185 kr. och kostnaderna för administrationen 78 200 kr., alltså ca 10 % av utbetalade familjebidrag.

Enligt i undersökningsrapporten redovisad statistik för perioden den 1 juli 1987 – den 30 juni 1988 utbetalades familjebidrag i Karlstads kommun med totalt 2 914 394 kr. för värnpliktiga och 196 105 kr. för vapenfria tjänstepliktiga. Över 80 % av den totala summan utbetalade familjebidrag hänförde sig till bostadsbidrag. Av de under perioden redovisade 397 familjebidragsärendena avsåg 379 värnpliktiga och 18 vapenfria tjänstepliktiga.

11.4 Försvarets civilförvaltning

Civilförvaltningens verksamhet styrs genom förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten och genom regleringsbrev. Verksamheten leds av en generaldirektör och är organiserad i fem sakenheter, varav fyra finns i Karlstad och en (patentenheten) i Stockholm.

Verksamhetens inriktning är att vidmakthålla och utveckla stödet inom

förvaltningens verksamhetsområde till myndigheterna på lokal och lägre regional nivå. Uppgifterna består i att biträda myndigheterna inom försvarsdepartementets verksamhetsområde med tjänster inom eget kompetensområde samt i den mån resurserna medger biträda även andra myndigheter. Antalet anställda motsvarade budgetåret 1987/88 147 personår.

I verksamheten ingår bl. a.

- ☐ frågor om löner och andra anställningsvillkor samt värnpliktsförmåner
- ☐ utbetalning av löner och andra förmåner
- ☐ ekonomisk redovisning
- ☐ patentverksamhet
- ☐ rättsliga angelägenheter, skadereglering, indrivning av statens fordringar samt bevakning av statens rätt i övrigt
- ☐ kameraltjänstuppgifter.

Vid uträkning och utbetalning av löner och förmåner samt vid ekonomisk redovisning använder och utvecklar civilförvaltningen system och rutiner för detta.

Som vi tidigare har nämnt handlägger kommunerna huvuddelen av familjebidragsärendena medan en mindre del handläggs centralt av civilförvaltningen. Under budgetåret 1987/88 avgjorde civilförvaltningen totalt 10 103 värnpliktsärenden, av vilka 8 495 avsåg familjebidrag, 792 särskild ekonomisk hjälp och 816 övriga värnpliktsärenden.

För civilförvaltningens administration av familjebidragen används ett centralt, datorbaserat system, VAS-F. Systemet innehåller funktioner som behövs för beräkning av de förekommande typerna av familjebidrag. Systemet är vidare förberett för en framtida samordning med övriga värnpliktsadministrativa system och för utbetalning av ersättningar genom VAS DEKOR (mikrodatorsystem för beräkning av ersättningar). I VAS-F systemet finns inprogrammerat bl. a. adressregister till nämnderna, skatter och normalhyra i de olika kommunerna, schabloner och fasta beräkningsvärden för beräkningen av bidragen t. ex. statsskatt, driftskostnad och bränslekostnad, beslutstextregister och statistikregister. Förutom registren har olika regler i familjebidragslagen avseende familje- och boendeförhållanden programmerats in. Beslut om återbetalningsskyldighet hanteras delvis manuellt.

11.5 Statsbidragsförfarandet

Kommunerna har rätt till statsbidrag för utgivna familjebidrag. Statsbidrag utgår med 95 % av utbetalat belopp. Länsstyrelserna bestämmer och betalar ut statsbidrag.

Beträffande de värnpliktiga tillhandahålls länsstyrelserna medel genom försvarets civilförvaltnings försorg från anslag som disponeras av cheferna för armén, marinen resp. flygvapnet. Försvarets civilförvaltning fördelar medlen på försvarsgrenarna.

Statens räddningsverk betalar ut medel till länsstyrelserna för de civilförsvarspliktiga från det anslag som räddningsverket disponerar för bl. a. utbildning och övning.

Nämnden för vapenfriutbildning har fr. o. m. budgetåret 1987/88 disponerat ett anslag för utbildning av vapenfria tjänstepliktiga. Genom nämndens försorg har länsstyrelserna tillhandahållits medel härifrån för de vapenfria tjänstepliktiga. Fr. o. m. den 1 oktober 1989 har nämnden upphört och uppgifterna övertagits av vapenfristytelsen.

Ansökan om statsbidrag skall avse kvartal eller, om länsstyrelsen medger det, annan period. En familjebidragsnämnd kan efter ansökan få ett stående förskott med belopp som högst motsvarar ett beräknat behov av statsbidrag för fyra månader.

När någon genom beslut av försvarets civilförvaltning har förklarats återbetalningsskyldig för familjebidrag som han har uppburit med för högt belopp, får vid senare utbetalning till honom ett skäligt belopp innehållas i avräkning på vad som har utgått för mycket. Om återbetalningsskyldigheten inte fullgörs på det angivna sättet skall civilförvaltningen vidta åtgärder för att driva in fordringen. Indrivna återkravsbelopp skall i sin helhet återbetalas till resp. kommun av civilförvaltningen. Kommunen skall kreditera nästa statsbidragsansökan med det återbetalade beloppet. Beloppet krediteras därefter resp. myndighet/anslag.

Om en familjebidragsnämnd genom uppenbart oriktig tillämpning av gällande föreskrifter har betalat ut familjebidrag med för högt belopp, skall länsstyrelsen inte lämna statsbidrag för det felaktigt utbetalade beloppet. Har en nämnd vid upprepade tillfällen åsidosatt de föreskrifter som gäller i fråga om familjebidrag får försvarets civilförvaltning besluta att statsbidrag inte skall utgå vidare eller att det skall utgå i minskad omfattning.

Som vi tidigare har nämnt ansåg statskontoret i rapporten (1985: 53) Länsstyrelsernas arbetsuppgifter — förenkling och avveckling att det inte syntes vara motiverat att behålla länsstyrelsernas särskilda prövning av statsbidragen, eftersom kostnaderna för prövningen inte stod i proportion till värdet av upptäckta fel. Kommunerna borde därför själva ta över ansvaret för att rätt bidrag betalades ut. Statskontoret ansåg dock att det inte fanns anledning att ifrågasätta att länsstyrelserna även fortsättningsvis skulle betala ut statsbidragen.

Försvarets civilförvaltning yttrade sig över statskontorets rapport. Civilförvaltningen anförde att det i länsstyrelsernas uppgift att bestämma statsbidraget fick anses ingå att granska kommunernas ansökningar om statsbidrag. Omfattningen av granskningen varierade. Vissa länsstyrelser granskade varje ärende innan beslut om statsbidrag fattades, några granskade stickprovvis och vissa granskade inte alls. Civilförvaltningen bedömde att antalet länsstyrelser som antingen granskade stickprovvis eller inte granskade alls hade ökat. Som skäl för detta hade länsstyrelserna angett brist på resurser för granskningsverksamheten. Statskontorets förslag medförde alltså i praktiken ingen verklig förändring. Civilförvaltningen hade därför inget att invända mot statskontorets förslag. Civilförvaltningen ansåg vidare att statsbidragshanteringen beträffande värnpliktiga skulle kunna föras över till civilförvaltningen, om länsstyrelserna inte längre skulle utföra granskning. I övrigt kunde länsstyrelsernas uppgift i fråga om statsbidragen behållas.

Riksrevisionsverket har i den tidigare nämnda rapporten om familjebidrag till tjänstepliktiga redovisat resultatet av sin granskning av statsbidragshanteringen. Mot bakgrund av en enkät till samtliga länsstyrelser konstaterade verket att det förelåg en bristande enhetlighet mellan länen vid statsbidragshanteringen, t. ex. vid redovisningen av de stående förskotten på statsbidragen och i fråga om granskningsverksamheten. Verket ansåg bl. a. att det var oacceptabelt att stående förskott i vissa fall hade visat sig utgå för längre period än de gällande bestämmelserna medgav. Ett sådant förfarande tydde också på brister i kontrollsystemet.

Betalningsförfarandet var enligt riksrevisionsverkets mening invecklat, med flera olika betalningsströmmar. I samband med verkets enkätundersökning hade förslag förts fram att länsstyrelserna antingen borde få dispositionsrätt över de aktuella anslagen eller helt befrias från statsbidragshanteringen. Riksrevisionsverket bedömde att det ovan nämnda förslaget från försvarets civilförvaltning torde innebära en viss rationalisering. Verkets mening var dock att det fanns fördelar med att länsstyrelsernas handläggning av statsbidragen upphörde. Försvarets civilförvaltning skulle då i stället överta hela ansvaret för utbetalningen av statsbidrag till kommunerna.

Riksrevisionsverket konstaterade att det av verkets enkät och andra uppgifter framgick att de felaktigheter som upptäcktes vid länsstyrelsernas granskning var få. Indragning av statsbidrag skedde i begränsad omfattning. Indragningsmöjligheten kunde dock enligt verket ha en förebyggande effekt och bidra till en ökad noggrannhet vid kommunernas handläggning av familjebidragsärendena.

Riksrevisionsverket ansåg att den formella hanteringen av återkravsverksamheten var omständlig. De administrativa kostnaderna för detta förfarande torde inte vara försvarbara. Det hade också visat sig att den föreskrivna ordningen inte alltid följdes.

Försvarets civilförvaltning uppgav i den tidigare nämnda skrivelsen till försvarsdepartementet i januari 1987 att civilförvaltningen delade riksrevisionsverkets uppfattning att statsbidragsförfarandet var omständligt. En mer rationell hantering skulle uppnås om civilförvaltningen tog över hela ansvaret för utbetalning av statsbidrag till kommunerna. Betalningsströmmarna skulle därigenom minskas och gå endast mellan civilförvaltningen och kommunerna. Förskott skulle då alltid avräknas från statsbidraget. Vidare skulle enligt civilförvaltningen även återbetalningarna till kommunerna av återkrävda belopp upphöra. Dessa belopp skulle antingen räknas av vid betalning av förskott eller vid fastställande av statsbidrag. Det fanns tekniska förutsättningar för att efter viss utbyggnad utnyttja det befintliga ADB-systemet för att hantera samtliga statsbidragsärenden.

11.6 Tillsyn m. m.

11.6.1 Försvarets civilförvaltning

Försvarets civilförvaltning skall enligt 26 § familjebidragslagen utöva tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter om verkställighet

av lagen. Enligt 1 § första stycket familjebidragsförordningen skall civilförvaltningen följa länsstyrelsernas och familjebidragsnämndernas handläggning av ärenden enligt familjebidragslagen och verka för en riktig och enhetlig tillämpning av gällande bestämmelser. Av 10 § familjebidragsförordningen följer att civilförvaltningen får meddela föreskrifter för verkställigheten av familjebidragslagen.

Försvarets civilförvaltning har alltså ett centralt tillsynsansvar för familjebidragsverksamheten. I civilförvaltningens uppgift ingår också att fatta beslut i vissa ärenden enligt familjebidragslagen.

Riksrevisionsverket gjorde vid granskningen av civilförvaltningens verksamhet i denna del vissa iakttagelser som redovisades i rapporten om familjebidrag till tjänstepliktiga. Riksrevisionsverket konstaterade att ärendemängden hos civilförvaltningen inte hade minskat i beräknad omfattning trots den ändring som trädde i kraft den 1 juli 1983 och som avsåg kompetensfördelningen mellan civilförvaltningen och kommunerna. Handläggningen av ärenden måste oftast ske omgående vilket fick konsekvenser för tillsynsverksamheten. Den dubbla myndighetsfunktionen hade enligt riksrevisionsverkets mening bidragit till att civilförvaltningens tillsyn över tillämpningen av familjebidragslagen hade blivit eftersatt.

Riksrevisionsverket ansåg vidare att civilförvaltningen inte hade klarlagt och utvecklat sin tillsynsroll. Enligt riksrevisionsverkets mening kunde tillsyn innefatta såväl utvecklande och stödjande insatser som insatser av kontrollkaraktär. Till den första typen hänfördes utbildning och information och till den andra uppföljning och utvärdering. — I fråga om information framgick det av riksrevisionsverkets enkät till vissa kommuner, att kommunerna inte ansåg att de informerades om regeländringar tillräckligt snabbt. Det var enligt verkets mening angeläget att familjebidragsnämnderna fick information så snart som möjligt. Det framkom vidare av enkäten att kommunerna ansåg att det var viktigt att få information om praxis och förarbeten till lagstiftning. Riksrevisionsverket framhöll att civilförvaltningen borde kunna ge information om rättspraxis från besvärinstanserna i form av periodiska rättsfallsöversikter. Samtliga kommuner hade enligt enkäten muntlig kontakt med civilförvaltningen för såväl rådgivning som diskussion. Familjebidragsnämnderna var mycket positiva till civilförvaltningens rådgivande verksamhet. Riksrevisionsverket inhämtade från civilförvaltningen att varje handläggare använde ca en dag i veckan till rådgivning. I fråga om utbildning framgick det av riksrevisionsverkets utredning att civilförvaltningen varje år bedrev sådan verksamhet. Verket konstaterade att det hade visat sig att det fanns vissa svårigheter att anordna central utbildning, och att de kommunala handläggarna hade framfört önskemål om konferenser. Verket föreslog därför att civilförvaltningen tog initiativ till att anordna konferenser på regional nivå.

Riksrevisionsverkets granskning visade att uppföljningen skedde främst genom besök och statistik. Besöken var få. Enligt civilförvaltningen hade bl. a. den ökade ärendetillströmningen medfört att besöksverksamheten inte hade fått avsedd omfattning. Riksrevisionsverket ansåg att detta

aktualiserade frågan om det var lämpligt att civilförvaltningen hade en dubbel myndighetsfunktion. Enligt verkets mening borde syftet med tillsynen vara att identifiera problemen och att göra något åt bristerna. Besöken borde vara planerade, och de borde dokumenteras och följas upp.

Den utredning som riksrevisionsverket gjorde i fråga om civilförvaltningens statistikuppföljning visade att kommunernas statistikuppgifter var bristfälliga och inte kunde ge en rättvisande bild av familjebidragsverksamheten. Riksrevisionsverket betonade i rapporten, att statistikuppföljning är ett värdefullt instrument som ger tillsynsmyndigheten en överblick av verksamheten och underlag för eventuella förändringar. Statistiken borde göras entydig och jämförbar samt vara fullständig. Den borde också sammanställas på ett överskådligt sätt för att underlätta bearbetningar och analyser.

I den tidigare omnämnda skrivelsen till försvarsdepartementet den 13 januari 1987 uppgav försvarets civilförvaltning att myndigheten med hänsyn till personalsituationen hade prioriterat ärendehanteringens med hänsyn till de värnpliktigas behov av bidrag. Uppföljning och tillsyn hade därför i viss mån fått stå tillbaka. För att kunna öka uppföljning och tillsyn hade verksamheten rationaliserats och datorstöd hade införts under första halvan av budgetåret 1986/87. Arbetet med en handbok om familjebidrag hade avslutats. Arbeta pågick med rättsfallsöversikter. Utbildning hade kunnat erbjudas kommunerna i en godtagbar omfattning.

Försvarets civilförvaltning har till utredningen uppgett att förvaltningen utövar tillsyn huvudsakligen i form av utbildning av och information till handläggare av familjebidrag. Under år 1988 har t. ex. utbildning getts till ca 170 familjebidragsnämnder och en sammanställning av rättsfall har skickats ut. Besök hos länsstyrelser och kommuner förekommer dock sällan, däremot viss rådgivning i samband med telefonförfrågningar.

11.6.2 Länsstyrelserna

I 2 § förordningen (1988:971) med länsstyrelseinstruktion anges att länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den mån inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Enligt 8 § nämnda förordning skall länsstyrelsen inom sitt verksamhetsområde övervaka att vad som enligt lag eller annan författning åligger statliga myndigheter blir fullgjort. Detsamma gäller förvaltningsuppgifter som har anförtrotts kommuner eller landstingskommuner eller lämnats över till enskilda. Det åligger enligt 28 § samma förordning chefen för den juridiska, resp. den allmänna enheten inom planeringsavdelningen att särskilt bevaka att lagar och andra författningar följs.

Länsstyrelsen skall enligt 26 § familjebidragslagen, under överinseende och ledning av försvarets civilförvaltning, utöva tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter om verkställighet av lagen.

Riksrevisionsverkets förvaltningsrevision avseende familjebidragen omfattade också länsstyrelsernas handläggning. Av verkets rapport kan utläsas att försvarets civilförvaltning inte närmare hade angett vad som

borde omfattas av länsstyrelsernas tillsyn och hur den skulle utformas. Av svaren på den enkät till länsstyrelserna som riksrevisionsverket gjorde framgick att det endast förekom sporadiska kontakter mellan länsstyrelserna och civilförvaltningen. Den skriftliga informationen och utbildningen var ytterst begränsad. Detta medförde att det var svårt för länsstyrelserna att upprätthålla kunskaper inom området.

Enligt utredningen låg tyngdpunkten i länsstyrelsernas tillsyn på granskning i samband med att kommunerna ansökte om statsbidrag. Dessutom förekom viss rådgivning till kommunerna. Riksrevisionsverket fann att länsstyrelserna lade olika vikt vid granskningen och att såväl omfattning som utformning varierade i högst väsentlig grad. Granskningen kunde vara av teknisk natur och avse kontroll av olika slag så att rätt belopp betalades ut till bidragsmottagaren. I samband härmed rättades många fel genom underhandskontakter. Det förekom också materiell granskning som var mer inriktad mot regeltillämpningen. Enligt försvarets civilförvaltnings mening skulle länsstyrelserna endast göra en teknisk granskning. Riksrevisionsverkets undersökning visade att länsstyrelserna hade olika inställning till detta.

Riksrevisionsverket var kritiskt mot statskontorets utredning och den inställning som redovisades i den tidigare nämnda rapporten om länsstyrelsernas arbetsuppgifter. Enligt riksrevisionsverket kunde länsstyrelsernas granskning ha en förebyggande effekt så att felaktigheter inte upprepades. Länsstyrelserna hade också själva påpekat att granskningen hade stor betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Möjligheten att statsbidragen i vissa fall kunde dras in torde enligt riksrevisionsverket också ha en viss förebyggande effekt. Statskontorets förslag till förändring skulle enligt riksrevisionsverket leda till ett system där statsbidragen betalades ut automatiskt utan granskning och möjlighet till sanktioner. Riksrevisionsverket angav också att länsstyrelserna utövade en viss tillsyn genom rådgivning, t. ex. i fråga om tillämpning av regler. — Som tidigare har nämnts ansåg riksrevisionsverket att det fanns skäl att ompröva länsstyrelsernas roll i familjebidragssystemet, men att detta borde bedömas i ett helhetsperspektiv.

Några länsstyrelser har vid förfrågan uppgett till utredningen att den kontroll av kommunernas verksamhet som görs är en matematisk granskning av statsbidragsansökningarna. Någon tillsyn över kommunernas verksamhet sker inte. Anledning till detta är bristen på personal inom länsstyrelsernas familjebidragsverksamhet.

11.6.3 Kommunerna

Av den enkät till 45 kommuner, som riksrevisionsverket gjorde vid sin förvaltningsrevision avseende familjebidragsverksamheten, framkom att så gott som samtliga kommuner hade uppdragit åt socialnämnden att vara familjebidragsnämnd. Nämnderna i 44 av de 45 kommunerna hade delegerat samtliga beslut i familjebidragsärenden till tjänstemän i förvaltningen. I vissa fall ytttrade sig nämnden till länsstyrelsen i besvärärenden. I de

flesta kommuner handlades familjebidragen inom socialförvaltningen. I de största kommunerna sköttes handläggningen av socialsekreterare och motsvarande, i flertalet kommuner av kanslist- eller assistentpersonal. Riksrevisionsverket konstaterade att de flesta kommuner hade få familjebidragsärenden. Handläggaren saknade ofta stöd inom kommunen för sin verksamhet. De rådande ansvarsförhållandena och statsbidragskonstruktionen fick enligt riksrevisionsverkets mening till följd att många kommuner inte ansåg att familjebidragen föll inom den egentliga kommunala verksamheten. Verksamheten tilldrog sig därför inte primärt intresse från kommunernas sida. Någon egen tillsyn som t. ex. uppföljning och utvärdering av verksamheten bedrevs egentligen inte. Kommunerna hade enligt verket inte visat något intresse av att effektivisera verksamheten. Några kommuner hade dock rapporterat att viss översyn gjordes av de administrativa rutinerna.

Utredningen har i samband med intervjuer med handläggare i familjebidragsnämnden i två kommuner inhämtat att båda kommunerna hade samtal med länsstyrelsen och försvarets civilförvaltning i allmänna frågor. Tjänstemännen i båda familjebidragsnämnderna efterlyste mer utbildning och information från tillsynsmyndigheten. De uppgav också att någon kontroll inte gjordes av deras verksamhet. Tjänstemännen ansåg att det var till fördel för den enskilde att familjebidragen handlades i kommunerna. Telefonsamtal förekom mellan handläggare och de tjänstepliktiga i ärendena. I den mindre av de två kommunerna besökte dessutom ca 20 % av de tjänstepliktiga och deras anhöriga familjebidragsnämnden, medan den stora kommunen hade få personliga besök. Kontakter med myndigheter, banker, hyresvärdar osv. för komplettering av ansökningarna och kontroll av uppgifter förekom i den stora kommunen, i viss utsträckning också i den mindre.

I de båda kommunerna handlades 1 660 ärenden/år på 5 årsarbetare resp. 220 ärenden/år på 0,5 årsarbetare. Endast den stora kommunen hade visst ADB-stöd vid handläggningen av familjebidragsärendena.

11.7 Försäkringskassorna och riks försäkringsverket

Eftersom vi föreslår att administrationen förs över till försäkringskassorna och riks försäkringsverket finns det anledning att redan nu allmänt redogöra för dessa myndigheters verksamhet.

11.7.1 Försäkringskassorna

Försäkringskassornas verksamhet regleras i lagen (1962:381) om allmän försäkring m. fl. författningar och i föreskrifter av riks försäkringsverket.

Det finns 26 allmänna försäkringskassor i landet, en i varje landsting och kommun som inte tillhör ett landsting. Varje försäkringskassa leds av en förtroendevald styrelse. De allmänna försäkringskassorna är socialförsäkringens kontaktyta mot de försäkrade och regionala och lokala intressenter. Försäkringskassornas huvudsakliga uppgift är att handlägga enskilda försäkrings- och bidragsärenden.

Försäkringskassorna tar emot ansökningar m. m. och prövar rätten till ersättning samt fattar beslut i de enskilda ärendena. Verksamhetsområdet framgår av följande tablå.

EKONOMISKT STÖD TILL BARNFAMILJER

Barnbidrag	Bidragsförskott
Föräldraförsäkring	Barnpensioner
havandeskapspenning	Särskilt bidrag till vissa adoptiv-
föräldrapenning	barn
tillfällig föräldrapenning	Bidrag för kostnader i samband
Vårdbidrag för handikappade barn	med adoption av utländska barn

FÖRSÄKRING VID SJUKDOM OCH HANDIKAPP

Sjukpenning	Sjukvårdsersättning
Arbetssskadeersättning	ersättning till sjukvårdshuvud-
sjukpenning	mannen för öppen vård m. m.
sjukvårdsersättning	och för sjukhusvård
livräntor	ersättning till privatpraktiseran-
Förtidspension/sjukbidrag	de läkare och sjukgymnaster
folkpension	ersättning för tandvårdskostna-
pensionstillskott	der
ATP	ersättning för läkemedelskostna-
Kommunalt bostadstillägg	der
Handikappersättning	ersättning för resekostnader
Ersättning för närståendevård	Bilstöd till handikappade

FÖRSÄKRING VID ÄLDERDOM M. M.

Ålderspension	Kommunalt bostadstillägg
folkpension	Hustrutillägg
pensionstillskott	Delpension
ATP	Omställningspension
Änkepension	
folkpension	
pensionstillskott	
ATP	

ANNAN UTBETALNING

Smittbärarersättning	Utbildningsbidrag
Värnpliktersättning	Bidrag till företagshälsovård
Kontant arbetsmarknadsstöd	

Det stora flertalet beslut fattas av tjänstemän. För vissa ärendegrupper inom pensionsområdet, bidragsområdet och arbetsskadeförsäkringens

område fattas dock besluten av förtroendevalda socialförsäkringsnämnder. Totalt finns det 167 sådana nämnder i landet. Beräkningar och beslutsexpeditioner sker till stor del med hjälp av ADB-anläggningen i Sundsvall.

För närvarande finns ca 18 000 anställda hos försäkringskassorna. Av dessa arbetar tre fjärdedelar på lokalkontoren. Totalt finns det 424 lokalkontor och ca 40 s. k. filialexpeditioner/servicekontor. Inriktningen är nu att i princip all handläggning av individuella försäkringsärenden skall föras ut på lokalkontoren.

Försäkringskassorna har en gemensam intresse- och serviceorganisation, Försäkringskassoförbundet. Förbundet är också arbetsgivarorgan för försäkringskassorna.

11.7.2 Riksförsäkringsverket

Riksförsäkringsverkets verksamhet regleras i förordningen (1988:1204) med instruktion för riksförsäkringsverket, i verksförordningen (1987:1100) samt i lagen om allmän försäkring m. fl. författningar. Verket är central förvaltnings- och tillsynsmyndighet för socialförsäkringen och anslutande bidragssystem. Det ankommer på riksförsäkringsverket att under regeringens svara för den centrala ledningen av den allmänna försäkringen m. m. Verksamheten inriktas på bevakning av att statsmakernas beslut och intentioner uppfylls. Väsentliga insatser avser tillsynen av att ersättningsregler m. m. tillämpas likformigt och rättvist över hela landet, att allmänheten får en så långt möjligt likvärdig service och information oavsett bostadsort samt att en rationell och effektiv resursanvändning säkerställs. Antalet anställda är ca 850.

För den administration som sker genom riksförsäkringsverket och försäkringskassorna används ADB-teknik i stor omfattning med centrala register. Systemet används för registrering, beräkning och utbetalning av förmåner samt kravverksamhet avseende underhållsbidrag, liksom statistikproduktion, prognosarbete, uppföljning och utvärdering samt andra ekonomiadministrativa m. fl. funktioner. Samverkan sker i stor utsträckning med andra ADB-system, t. ex. genom regelbundna maskinella aviseringar från folkbokföringen och det centrala värnpliktsregistret. Till den centrala datoranläggningen i Sundsvall är knutet ett terminalnät som täcker samtliga centralkontor och lokalkontor hos försäkringskassorna. På senare tid har också lokalt teknikstöd med användning av persondatorer kommit alltmer i bruk hos försäkringskassorna.

Ett genomgripande utvecklingsarbete på ADB-området har nu inletts inom socialförsäkringsadministrationen (FAS90) med inriktning på en spridning av ADB-verksamheten inom hela administrationen. Den framtida ADB-strukturen kommer att omfatta såväl lokala som centrala ADB-register och datorer i samverkan. Detta kommer att möjliggöra effektivisering i arbetet med såväl förmånssystemen som administrationen.

12 Överväganden och förslag om administrationen av familjebidragen

12.1 Kommunerna och länsstyrelserna

12.1.1 Utredningens enkätundersökning i kommunerna

Utöver genomgången av vad som har kommit fram tidigare i fråga om kommunernas administration av familjebidragen och vid intervjuerna med tjänstemännen i två familjebidragsnämnder har vi genomfört en enkätundersökning i ett antal kommuner.

Vid undersökningen har vi vänt oss till de 45 kommuner, som deltog i riksrevisionsverkets ovan redovisade undersökning om familjebidrag till tjänstepliktiga. Verket har i bilaga 4 till granskningsrapporten redogjort för det statistiska urvalet av kommunerna i undersökningen. I korthet kan anges att urvalet gjordes med utgångspunkt i antal kyrkobokförda män i åldern 19–24 år. Landets fyra största kommuner ingick i undersökningen. Övriga kommuner delades in i fem strata, varvid den sammanlagda urvalsstorleken fastställdes till 41 kommuner.

Genom enkäten har vi önskat få ett underlag för bedömningen av framför allt service- och kontrollfunktionen i familjebidragshanteringen.

Vi har ställt följande frågor till familjebidragsnämnderna och bitt om svar enligt olika graderingsalternativ: Hur stor del av den totala tid, som går åt för familjebidragshanteringen, används till handläggning av ärenden som beslutas av kommunen resp. av försvarets civilförvaltning och till behandling av statsbidragen? Används någon form av ADB-stöd vid bearbetning av uppgifter i familjebidragsärenden? Har de tjänstepliktiga (eller någon som företräder dem) gjort personliga besök eller telefonförfrågningar i anledning av familjebidragsärenden? Har kommunen själv tagit kontakt med de tjänstepliktiga för komplettering av ansökan eller ytterligare utredning av ärenden? Har kommunen själv tagit kontakt med annan än de tjänstepliktiga för ytterligare kontroll/utredning av ärenden, t. ex. med hyresvärd, arbetsgivare, försäkringskassa? Vilken betydelse har lokal- och personkännedom för utredningen av familjebidragsärendena? I vilken omfattning ansöker de tjänstepliktiga om familjebidrag före inryckningen? Familjebidragsnämnderna har också getts tillfälle att lämna egna synpunkter på service- och kontrollfunktionen.

Svaren visar sammanfattningsvis följande. Familjebidragsnämnderna lägger ned ett betydande arbete på att utreda de ärenden, som överlämnas

till försvarets civilförvaltning för beslut. — Enligt enkäten uppgick den genomsnittliga tid som kommunerna (utan hänsyn till kommunstorlek) ägnade åt handläggningen av ärenden som beslutades av civilförvaltningen till ca 21 % av den totala handläggningstiden. Tjänstemännen i de mindre och medelstora kommunerna använder förhållandevis mer tid till dessa ärenden än tjänstemännen i de större kommunerna. Endast de fyra största kommunerna samt två av de övriga använder någon form av datastöd för bearbetning av uppgifter. ADB används t. ex. för registrering av diverse data som används vid framtagning av listor vid omprövning och till statistik. I två fall används endast kommuninvånarregister för kontroll av persondatauppgifter. Besök av de tjänstepliktiga förekommer i alla kommuner, i vissa fall ofta (även i de större kommunerna) i några fall mer sällan. I samtliga av de tillfrågade kommunerna ringer de tjänstepliktiga också förhållandevis ofta till familjebidragsnämnderna. Flertalet kommuner har angett att de ofta själva tar kontakt med de tjänstepliktiga för ytterligare utredning. Förhållandet är detsamma i fråga om kontakt med annan än de tjänstepliktiga för bl. a. kontroll av uppgifter. Det övervägande antalet familjebidragsnämnder har ansett att det är av stor eller mycket stor betydelse att ha lokal- och personkännedom i utredningsarbetet. De flesta av de tillfrågade familjebidragsnämnderna har uppgett att de tjänstepliktiga ansöker om familjebidrag före inryckningen i stor eller mycket stor utsträckning.

De familjebidragsnämnder som har lämnat egna synpunkter har betonat bl. a. att det är viktigt med en god service och en snabb handläggning. Kontrollfunktionen är betydelsefull särskilt i större kommuner där personkännedomen är liten. Man har också påpekat att det är värdefullt med den lokal- och personkännedom, som finns i mindre kommuner.

Som vi tidigare har nämnt har utredningen också intervjuat handläggare i två familjebidragsnämnder. I den större kommunen handlades 1 660 ärenden per år av 5 årsarbetare och i den mindre 220 ärenden per år av 0,5 årsarbetare. Resultatet av intervjuerna bekräftar vad som kommit fram i enkätundersökningen. Handläggarna i de båda kommunerna ansåg att det var till fördel för den enskilde att familjebidragen handlades på lokal nivå. Telefonsamtal förekom mellan handläggarna och de tjänstepliktiga i ärendena. I den mindre kommunen besökte dessutom ca 20 % av de tjänstepliktiga och även de anhöriga familjebidragsnämnden, medan den stora kommunen hade få besök. Kontakter med myndigheter, banker, hyresvärdar osv. för komplettering av ansökningarna förekom ofta i den stora kommunen och i viss utsträckning även i den mindre. Endast den stora kommunen hade visst datastöd vid handläggningen av familjebidragsärendena.

12.1.2 Bedömning

Frågan om att flytta familjebidragshanteringen från kommunerna har länge varit föremål för överväganden utan att något slutligt avgörande har tagits.

Av vad vi under vårt arbete fått fram vid intervjuer, enkäter och genom experterna inom utredningen drar vi följande slutsatser av familjebidragshanteringen.

Handläggarna i kommunernas familjebidragsnämnder är engagerade i sina arbetsuppgifter och är angelägna om att ge de värnpliktiga en god service. De genomför omsorgsfulla utredningar och handläggningen sker snabbt. Att handläggningen sker på lokal nivå är en stor fördel med hänsyn till närheten mellan handläggaren och den som ansöker om bidrag. Handläggarna har också möjlighet att överblicka bl. a. boende- och arbetsförhållanden och har kontinuerligt kontakt med de lokala myndigheterna.

Vi har emellertid också funnit att kommunerna och länsstyrelserna inte har prioriterat familjebidragsverksamheten och att den därför är orationell och brister i effektivitet. Familjebidragsverksamheten är i huvudsak skild från annan social verksamhet såsom socialtjänst och bostadsbidragsverksamhet, varför en samordning av den sakkunskap och kompetens som kommunerna besitter på dessa områden inte sker fullt ut. Handläggarna arbetar i stor utsträckning ensamma och med huvudsakligt stöd för sin verksamhet av civilförvaltningen eller kollegor inom samma område i den egna eller andra kommuner. I de fåtal fall datateknik används är denna av enkelt slag och huvudsakligen inriktad på registrering. Någon större förändring av detta förhållande synes inte kunna förväntas med hänsyn till de förhållandevis få ärendena i många kommuner.

Varje kommun arbetar självständigt och tillsynsfunktionen är inte en del av den egna organisationen. En övergripande policy och styrning saknas i den kommunala administrationen av familjebidragen. Dessa omständigheter kan vara en förklaring till att familjebidragshanteringen skiftar i de olika kommunerna. I likhet med riksrevisionsverket har vi funnit att uppföljningen och redovisningen av verksamheten inte är tillfredsställande. Med få undantag förekommer ingen annan kontroll av verksamheten än den som följer av att för den enskilde negativa beslut kan överklagas till länsstyrelserna. Överklagningarna är emellertid förhållandevis få. Detta kan tydas såväl som att kommunernas beslut är välgrundade som att besluten är för generösa. Olika meningar har förts fram om vilken tolkning som är den riktiga. Statistikredovisningen är oenhetlig och släpar i många fall efter. Förskottshanteringen uppvisar också skillnader mellan de olika länsstyrelsernas verksamhetsområde. Endast ett fåtal länsstyrelser gör numera annat än en rent kameral granskning av kommunernas krav på ersättning för utbetalade familjebidrag.

Vår slutsats är att de positiva effekterna av en handläggning på lokal nivå som vi ovan redovisat bör tas till vara. En effektivare handläggning av familjebidragsärendena är emellertid nödvändig och vi kan inte se att den kan uppnås inom det nuvarande splittrade administrativa systemet.

12.1.3 Förslag

Mot bakgrund av vår här redovisade bedömning föreslår vi att kommunerna avlastas verksamheten i fråga om familjebidrag och att denna blir en

helt statlig angelägenhet. Vi kommer senare att redovisa olika statliga alternativ som är fördelaktigare ur såväl kostnads- som effektivitetssynpunkt.

Vårt förslag medför att staten får ta över den kostnad på 5 % av utgivna familjebidrag som i dag ligger på kommunerna. Statens kostnader under budgetåret 1988/89 för utgivna familjebidrag har uppgått till ca 233,8 milj. kr. Kommunernas andel (5 %) utgör då ca 12,3 milj. kr.

Staten får också ta över kostnaderna för administrationen. Riksrevisionsverket beräknade i sin revisionsrapport kommunernas administrationskostnader till 9,5 milj. kr. för budgetåret 1984/85. Kommunförbundet har gjort antagandet att de nämnda kostnaderna representeras av lönenivån i mars 1985 och att kostnaderna bör räknas upp med 23,9 % för att få fram en beräknad kostnad för administrationen för år 1989. Med detta beräkningssätt kan de totala kostnaderna för kommunernas administration av familjebidragen antas uppgå till 11,8 milj. kr. för år 1989. Det bör dock nämnas att riksrevisionsverket utgått från statligt budgetår och att kommunerna har kalenderår som budgetår.

Den reservationen måste göras att det är osäkert i hur hög grad kommunerna kan realisera besparingen på administrationen, med hänsyn till att det i många fall rör sig om handläggare som använder endast en liten del av sin arbetstid för familjebidragsärenden.

Om administrationen förs över på en statlig myndighet får detta automatiskt till följd att den omständliga statsbidragshantering upphör. Det har enligt vår mening inte funnits någon anledning att göra en ny undersökning av frågan om hur många årsarbetare som är sysselsatta med statsbidragsverksamheten hos länsstyrelserna. Vi har antagit att de förhållanden som redovisades av riksrevisionsverket i granskningsrapporten om familjebidrag i stort sett är desamma. Detta medför en kostnadsmässig besparing som med ledning av de tidigare gjorda beräkningarna kan uppskattas till drygt 1 milj. kr. enbart för statsbidragshantering.

Vårt förslag får även till följd att de som idag arbetar med familjebidragen i kommuner och länsstyrelser måste få nya arbetsuppgifter. Dessa problem kan enligt vår mening lösas genom omplaceringar till annan verksamhet inom resp. organisation. Vi vill här erinra om att få av handläggarna i kommunerna arbetar heltid med familjebidragen. I de större kommuner, där heltidstjänster förekommer, utgår vi från att utrymme finns att erbjuda andra lämpliga arbetsuppgifter för dem som i dag handlägger familjebidragsärendena.

Några svårigheter att ge den personal på länsstyrelserna som har arbetat med familjebidragsfrågor nya arbetsuppgifter bör enligt vår mening inte heller föreligga, eftersom familjebidragsärendena är jämförelsevis få.

12.2 Statsbidragshantering

Om vårt förslag att göra administrationen av familjebidragen till en statlig angelägenhet inte skulle genomföras och statsbidragssystemet skall finnas kvar gör vi följande bedömning.

Länsstyrelsernas befattning med statsbidragen har mer och mer övergått till att bli en rent kameral uppgift. Statsbidragshanteringen i sin helhet är som tidigare nämnts omständlig med komplicerade betalningsströmmar och bör förenklas. Detta gäller i fråga om statsbidrag som återsöks såväl hos försvarets civilförvaltning som hos statens räddningsverk och (hittills) nämnden för vapenfriutbildning. Vi anser därför att, om kommunerna skall kvarstå som utgivare av familjebidragen, i vart fall länsstyrelsernas befattning med statsbidragen bör upphöra. Det är enligt vår mening då lämpligt att hos försvarets civilförvaltning samla all utbetalning av statsbidragen till kommunerna.

12.3 Försvarets civilförvaltning

Försvarets civilförvaltnings uppgifter inom familjebidragsverksamheten består sammanfattningsvis i att som första instans fatta beslut i vissa ärenden om rätt till familjebidrag, att tillhandahålla länsstyrelserna statsbidrag och fördela medlen på försvarsgrenarna, att utöva tillsyn över och meddela föreskrifter för verksamheten samt att följa rättsutvecklingen genom möjligheten till besvär över beslut av kammarrätt.

12.3.1 Försvarets civilförvaltnings förslag och underlag

Försvarets civilförvaltning har överlämnat en promemoria till utredningen, daterad den 29 augusti 1988. I promemorian finns en hänvisning till den tidigare nämnda skrivelsen till försvarsdepartementet i april 1987 med förslag om en till civilförvaltningen koncentrerad verksamhet. Civilförvaltningen har i promemorian sammanfattningsvis anfört följande. Om civilförvaltningen tar över familjebidragsverksamheten beräknas denna ta 10 personår i anspråk till en kostnad av ca 2 milj. kr. Beräkningen har skett mot bakgrund av den statistik som familjebidragsnämnderna har lämnat. Enligt denna kan antalet familjebidragsärenden antas ha varit ca 38 000 under budgetåret 1986/87. Av dessa handlade civilförvaltningen ca 11 000 ärenden eller ca 30 %. Vid beräkningen har inte tillägg till bostadsbidrag räknats som separata ärenden eftersom tillägget utgår automatiskt.

Handläggarna av familjebidragsärendena arbetar endast med dessa ärenden. De har stöd av ADB-systemet VAS-F. Inga ärendetyper bearbetas manuellt. I handläggningen ingår registrering av ärenden, kompletteringar/förfrågningar, kontakter med tjänstepliktiga, familjebidragsnämnder och myndigheter samt beslutsfattande. På grund av att handläggarna är specialiserade och har ADB-stöd har i huvudsak tre personer handlagt ärendena under budgetåret 1986/87 vilket motsvarar ca 3 700 ärenden per handläggare. Detta skall ställas i relation till bedömningen att det går åt 10 personår för att handlägga de beräknade 38 000 ärendena. Civilförvaltningen har vid denna bedömning beaktat att de ärenden som skulle tillföras civilförvaltningen är av enklare beskaffenhet än de som redan handläggs där, och att civilförvaltningen genom sin rådgivning i praktiken redan utför vissa av kommunernas arbetsuppgifter. Kostnaderna för da-

tordrift och underhåll har beräknats till 240 000 kr. I kostnaderna ingår även körning och utskick av datapost. Investeringar av engångskaraktär har beräknats till 600 000 kr., varav ca 400 000 kr. för utökning av datorkapaciteten.

Civilförvaltningen framhåller att en centralisering av familjebidragsverksamheten medför en enhetligare bedömning av ärendena, vilket är till fördel för de tjänstepliktiga. Utbetalningssystemet förenklas genom att samtliga värnpliktsförmåner betalas genom det värnpliktsadministrativa systemet (VAS). Tillgängliga register underlättar diarieföringen. Kostnaderna för att driva VAS uppgår till 1 kr. 23 öre per transaktion. Ärenden om återbetalningsskyldighet bedöms minska genom en integration med VAS.

Civilförvaltningen betonar att försvaret har ett helhetsansvar för samtliga förmåner som betalas ut till de värnpliktiga under grundutbildningen. I helhetsansvaret ligger enligt civilförvaltningen att samtliga ekonomiska förmåner både skall beslutas och utbetalas inom försvaret och att de administrativa och ekonomiska system som finns skall utnyttjas fullt ut. Civilförvaltningen anser att det lämnade förslaget ger den bästa möjligheten till uppföljning av verksamheten. Vidare blir genomslagskraften av förändringar i lagstiftningen omedelbar i en så liten organisation. Det bör finnas ett intresse för den enskilde att ha en enda myndighet att vända sig till. Ur myndighetssynpunkt är det till fördel att familjebidragsförmånerna bedöms enhetligt och betalas ut snabbt. Civilförvaltningen anser att det uppstår redovisningstekniska fördelar om verksamheten koncentreras och integreras med VAS. Kostnadsbedömningar kan redovisas kontinuerligt. Kostnaderna beräknas och fördelas efter faktiskt utfall sedan ärendena har avslutats. Slutlig statistik över kostnaderna kan redovisas med fördelning på antal ärenden och olika bidragsformer. Redovisningssystemet innebär att försvaret ständigt kan få en klar bild över familjebidragskostnaderna och mot bakgrund härav göra prognoser.

En arbetsgrupp bestående av våra experter inom utredningen från riks-försäkringsverket, Försäkringskassaförbundet och försvarets civilförvaltning har i en promemoria den 20 oktober 1988 gjort en jämförande beskrivning av två alternativ till ändrad administration av familjebidragen samt dess konsekvenser för resursbehovet. Det ena alternativet innebär att familjebidragsverksamheten koncentreras till försvarets civilförvaltning, det andra att verksamheten förs över till riks-försäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Familjebidragslagens regelsystem förut-sätts därvid vara i princip oförändrat.

Ur innehållet i promemorian kan i korthet nämnas följande. Försvarets civilförvaltning har tidigare beräknat antalet ärenden till 38 000 per år inkl. de automatiskt utgående tilläggen till bostadsbidragen. Som underlag för arbetsgruppens beräkningar har använts 19 000 förstagångsbelut inklusive avslag, 4 500 omprövningar med manuell bedömning och 14 500 maskinella omräkningar.

Årsarbetstiden har av försvarets civilförvaltning beräknats till 1 600 timmar = 96 000 minuter. För att få en överensstämmelse har även riks-för-

säkringsverkets och försäkringskassornas årsarbetstid beräknats till 96 000 minuter. De sistnämnda myndigheterna använder i andra fall 1 350 timmar eller 81 000 minuter som beräknad årsarbetstid.

Resursbehovet för direkt handläggning har också beräknats på ett likvärdigt sätt, vilket innebär att det beräknats för 23 500 ärenden.

Resursbehovet blir då elva årsarbetare till en kostnad av 2,83 milj. kr. vid en handläggning hos försvarets civilförvaltning och 20 årsarbetare till en kostnad av 5,24 milj. kr. vid en handläggning hos riks-försäkringsverket och försäkringskassorna. I beloppen, som är beräknade i 1989/90 års pris- och lönenivå ingår s. k. overheadkostnader. Om man skulle utgå från riks-försäkringsverkets och försäkringskassornas årsarbetstid 1 350 timmar eller 81 000 minuter skulle antal årsarbetare bli 13 resp. 24.

Beräkningen bygger på att handläggningsmomenten är likvärdiga i såväl en centraliserad som en decentraliserad organisation. Det decentraliserade alternativet utgår dock från en helt annan tillgänglighet för kontakt och förfrågningar från sökande samt hjälp vid upprättande av ansökningar liksom en högre utrednings- och kontrollnivå.

Till kostnaderna för handläggning vid försvarets civilförvaltning kommer de tidigare angivna kostnaderna för datordrift m. m. om 240 000 kr. och kostnader av engångskaraktär om 600 000 kr. i 1989 års prisnivå.

• Promemorian med bilaga bifogas som bilaga 2.

12.3.2 Bedömning

Vi anser att en till försvarets civilförvaltning koncentrerad administration av familjebidragen kan förväntas medföra en rationell och snabb hantering med enhetliga beslut. Handläggarna av familjebidragen blir specialiserade på sina arbetsuppgifter och ett väl utbyggt datasystem underlättar såväl bearbetningen av uppgifter som beslutsfattandet. Möjligheten till samordning med hanteringen av övriga värnpliktsförmåner medför att utbetalningen av samtliga förmåner kan ske på ett effektivt och kostnadsbesparande sätt.

En centraliserad handläggning har dock stora nackdelar.

Flertalet av de tjänstepliktiga har visat sig söka familjebidrag före tjänstgöringens början. Möjligheten till personligt besök hos handläggaren av den tjänstepliktiges ärende i de fallen blir i det närmaste utesluten. Den nödvändiga kontakten mellan den tjänstepliktige och handläggaren får då ske enbart genom skriftväxling och telefonsamtal. Detta innebär en avsevärt försämrad service för den enskilde i förhållande till vad som gäller i den nuvarande administrationen. Även i de fall civilförvaltningen i dag fattar beslut ombesörjer ju kommunerna handläggningen av ärendena fram till beslutet och ger de värnpliktiga samma service som i de ärenden kommunerna beslutar om. Handläggarna av familjebidragsärendena i en centraliserad verksamhet har inte heller samma kännedom som i en decentraliserad verksamhet om person- och lokalförhållandena i de enskilda ärendena, vilket kan leda till mer schabloniserade beslut.

Det förhållandet att handläggarna är få och specialiserade — vilket blir

fallet även om hela verksamheten skulle koncentreras till civilförvaltningen — medför en ökad sårbarhet vid frånvaro och byte av personal. Svårigheter uppstår också vid en över året ojämn tillströmning av ärenden.

Efter tjänstgöringens början kan de tjänstepliktiga inom det militära försvaret erhålla information och service på förbanden och motsvarande. För de vapenfria tjänstepliktiga saknas dock en sådan anknytning till försvarets civilförvaltning. Även om de vapenfria tjänstepliktiga har möjlighet att få stöd av administratörerna hos utbildningsanordnarna, uppstår dock olikheter i behandlingen mellan olika grupper av tjänstepliktiga vid en central administration hos civilförvaltningen. Detta får anses vara en icke önskvärd konsekvens. Likartade förhållanden gäller de civilförsvarspliktiga.

Vi vill också framhålla att utvecklingen inom andra förvaltningsområden gått mot en alltmer decentraliserad beslutsprocess med hänsyn till de fördelar detta innebär för den enskilde. På den centrala nivån har då lagts tillsyns-, anvisnings- och rådgivningsfunktioner. Även om en intern kontroll kommer att ske inom civilförvaltningen är det en stor fördel om tillsynen över verksamheten är frikopplad från beslutsfattarna.

Enligt vad vi erfarit har civilförvaltningen i huvudsak endast utfärdat skriftliga anvisningar och råd för den del av verksamheten som sköts av kommunerna. Rådgivningen till beslutsfattarna inom civilförvaltningen är däremot svåråtkomlig för utomstående, vilket inte är tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt.

Den som är missnöjd med ett beslut av försvarets civilförvaltning i ett ärende om familjebidrag kan enligt den nu gällande ordningen klaga över beslutet hos kammarrätten i Göteborg. Om civilförvaltningen skulle ta över hela administrationen kan denna kammarrätt få en avsevärd ökning av antalet mål. Det skulle dock vara en tänkbar möjlighet att fördela målen på samtliga kammarrätter med hänsyn till inom vilken domkrets den bidragssökande tjänstepliktige är bosatt. För detta skulle krävas en ändring i förordningen (1977: 937) om kammarrätternas domkretsar m. m.

I försvarets civilförvaltnings kostnadsberäkning för en centraliserad familjebidragshantering saknas underlag i form av tidsstudier av de olika arbetsmomenten. Utredningen ifrågasätter om handläggningen av familjebidragsärendena kan ske med stöd av numera beräknade 11 personår. Vår bedömning är att den service som kommunerna lämnar civilförvaltningen i dagens administration är betydligt större än vad civilförvaltningen har antagit i sin beräkning. Vi grundar detta på vad som kommit fram i enkätundersökningen i kommunerna, där flera kommuner uppgett att de lägger ned stort arbete på utredningar i ärenden som beslutas av civilförvaltningen. Arbetsuppgifterna för handläggarna får därför antas öka i en inte oväsentlig grad med hänsyn till att den delen av verksamheten som rör själva utredningen av ärendena inte kan ske maskinellt. Vi anser också att kostnaderna för bl. a. telefonsamtal i enskilda ärenden inte blir obetydliga vid en centraliserad handläggning med hänsyn till att enbart en skriftlig handläggning inte är tillräcklig. Denna kostnad bör i så fall stanna på civilförvaltningen genom användande av 020-nummersystemet. Någon

beräkning av kostnaderna för en ökad arbetsinsats från förbandens sida och motsvarande vid en centralisering av administrationen har inte heller redovisats.

Sammanfattningsvis anser utredningen att de kostnadsbesparingar som kan förväntas vid en centraliserad familjebidragsadministration blir mindre än vad försvarets civilförvaltning har bedömt. Vi anser vidare att betydelsen av den kostnadsbesparing som kan bli aktuell i jämförelse med andra statliga alternativ inte uppväger de nackdelar, både för de enskilda tjänstepliktiga och i andra hänseenden, som en centraliserad handläggning medför. Vi kan därför inte förorda att administrationen förs över på försvarets civilförvaltning.

12.4 Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna

12.4.1 Allmänt

Av tidigare avsnitt framgår att tid efter annan har frågan väckts att överföra administrationen av familjebidragen till riksförsäkringsverket och försäkringskassorna.

Av riksförsäkringsverkets promemoria den 24 november 1986 till försvarsdepartementet framgår bl. a. följande.

Genom riksförsäkringsverkets och försäkringskassornas organisation kan allmänheten erbjudas en likvärdig service över hela landet. Den befintliga ADB-tekniken kan användas kompletterad med ett personregister över tänkbara bidragstagare. Uppgifterna hämtas från värnpliktsverkets ADB-register. Genom att använda ADB-teknik kan en persondatabas över samtliga tänkbara bidragsmottagare hämtas in från värnpliktsverket och bilda stommen i ett ADB-register. Härigenom skulle det inte föreligga någon risk för att ersättning utbetalas till den som inte är berättigad eller vars tidigare rätt har upphört i samband med avbruten tjänstgöring. ADB-tekniken kan också användas för t. ex. uträkning, utbetalning och ackumulering av betalat belopp. Detta medför att samma uppgifter kan användas för sammanställningar av kostnader och statistiska bearbetningar. Verksamheten blir effektivare och möjligheterna att överblicka den blir större än vad som gäller för närvarande.

Som framgår av den promemoria den 20 oktober 1988, som har sammanställts av arbetsgruppen inom utredningen, beräknar riksförsäkringsverket och försäkringskassaförbundet numera behovet av handläggare till 20 årsarbetare. Verket har härvid använt samma beräkningsmetoder som försvarets civilförvaltning, varvid antalet ärenden beräknats till 23 500 sedan de maskinella omprövningarna tagits bort. Årskostnaden för direkt handläggning blir då 5,24 milj. kr. (s. k. overheadkostnader inberäknade) i 1989/90 års pris- och löneläge.

12.4.2 Bedömning

Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna har i dag ansvaret för administrationen av samhällets ekonomiska trygghetssystem. Genom kassor-

nas försorg betalas t. ex. barnbidrag, bidragsförskott, pensioner och sjukpenning. För denna verksamhet har försäkringskassan lokalkontor i alla kommuner. En svensk medborgare som är bosatt i landet skall från och med den månad varunder han fyller sexton år vara inskriven i den allmänna försäkringskassa inom vars verksamhetsområde han är mantalsskriven. Den tjänstepliktige har alltså en naturlig anknytning till försäkringskassan på hemorten redan före inryckningen.

Försäkringskassans alla lokalkontor kan också lämna de försäkrade service oavsett i vilken kassa de är inskrivna. Det är enligt vår uppfattning till fördel för de tjänstepliktiga att de, liksom i den nuvarande administrationen, kan få en likartad service var de än befinner sig i landet och vilken tjänstgöringskategori de än tillhör. Om de tjänstepliktiga söker bidrag före inryckningen, vilket enligt vår enkätundersökning till kommunerna är vanligt, kan de uppsöka kassan på hemorten. Därefter har de möjlighet att få hjälp vid tjänstgöringsortens kassakontor. Varje kassa kan vid handläggningen använda det ADB-system som är gemensamt för försäkringskassornas hela verksamhetsområde. Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna har ett väl utvecklat informationssystem. De har också en omfattande utbildnings- och rådgivningsverksamhet, genom vilken nyheter inom regelsystemet snabbt får genomslag ute i landet.

Vi anser att försäkringskassans tjänstemän i sin övriga verksamhet har en sådan kompetens att det inte är något hinder i den delen att handläggningen av familjebidragen förs ut till kassornas lokalkontor.

Tjänstemännens lokal- och personkännedom kan antas vara minst lika god som den är hos kommunernas familjebidragshandläggare. Genom de uppgifter om den försäkrades inkomstförhållanden som finns på försäkringskassorna har tjänstemännen automatiskt en god kontroll över de enskildas arbets- och inkomstförhållanden. Hanteringen av de kommunala bostadstilläggen gör att de även har kännedom om bostadsförhållandena på orten.

Vi har under utredningens gång då och då mött invändningen att försäkringskassorna med sin stora ärendemängd inte skulle ha samma möjlighet som kommunerna att snabbt fatta beslut i familjebidragsärenden. Eftersom de värnpliktiga i god tid före inryckningen får besked om tidpunkten för denna och flertalet också söker bidrag före inryckningen finns det knappast något allmänt behov av omedelbara beslut. I de fall sådana är nödvändiga, utgår vi från att försäkringskassorna, i enlighet med vad som sker inom andra områden av deras verksamhet, tillgodoser den enskildes behov av ett snabbt besked. Det kan här påpekas att försäkringskassorna genom sin storlek har goda förutsättningar att omfördela arbetsuppgifter vid belastningstoppar så att brådskande ärenden inte blir liggande. Vi kommer också nedan att föreslå att möjligheten till provisoriska beslut införs även för familjebidragsområdet.

En nackdel med den omfattande decentralisering som det innebär att föra ut handläggningen av familjebidragen till försäkringskassans lokalkontor är att många tjänstemän kommer att handlägga få ärenden. Med hänsyn till utbildnings- och rådgivningssystemet bedömer vi dock att det

ändå finns goda förutsättningar för att en enhetlig bedömning sker.

Riksförsäkringsverket har också möjlighet att genom sin tillsyn verka för en enhetlig praxis. Riksförsäkringsverkets ombudsenhet kan t. ex. överklaga för den enskilde såväl positiva som negativa beslut av både försäkringskassorna och försäkringsrätterna. Verket lämnar också fortlöpande en information om praxis till försäkringskassorna. Detta medverkar till en likartad handläggning. Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna har också en omfattande statistikredovisning, som är till fördel för uppföljning av verksamheten på olika sätt. Den försäkringsmässiga internkontroll som finns inom försäkringskasseverksamheten kan användas även vid en hantering av familjebidragen. Några svårigheter att fördela kostnadsansvaret inom olika verksamhetsgrenar av försvaret bör inte heller föreligga.

En handläggning hos försäkringskassorna ger – på samma sätt som den kommunala handläggningen – möjlighet till en mer omfattande service till den enskilde än en central handläggning. Detta kräver dock mer resurser och medför en högre kostnad för administrationen. Utredningsinsatserna kan också förväntas bli mer omfattande och mer kostnadskrävande i en decentraliserad verksamhet än i en centraliserad. Samtidigt ger dock detta en större säkerhet i bedömningen.

En överföring av familjebidragsverksamheten till riksförsäkringsverket och försäkringskassorna medför höga extra kostnader i ett inledningsskede. Personalen måste utbildas, informations- och blankettmaterial framställas och ADB-stödet utvecklas.

Riksförsäkringsverket har i en promemoria den 19 december 1988 gjort en översiktlig beräkning av kostnaderna i inledningsskedet liksom för det löpande underhållet enligt följande.

För utarbetande av ett ADB-system beräknas ett resursbehov på totalt 3 årsarbetare. I detta ingår utveckling av ett lokalt beräkningsystem på PC-nivå på resp. lokalkontor. Dessa persondatorer är samtidigt terminaler och därmed ihopkopplade med stordatorn. Dels ingår utveckling av det centrala systemet med utbetalningsrutiner, kontrolluppgifter, statistik, säkerhetssystem, omräkningsrutiner, samkörningar m. m. För denna beräkning förutsätts att den planerade teknikutbyggnaden med PC-terminaler på kassorna är i drift och fungerar plan enligt.

För utarbetande av det handläggningsmässiga genomförandet beräknas ett resursbehov på totalt 2,5 årsarbetare. I det ingår

- informationsinsatser till olika intressenter
- utbildning av handläggare
- framställning av blanketter
- framställning av föreskrifter, anvisningar och arbetsinstruktioner.

Sammanlagt beräknas RFV:s utvecklingskostnader uppgå till 5,5 årsarbetare eller 1,2 miljoner kronor plus viss teknikupphandling på ca 0,8 miljoner. Totalt uppgår kostnaderna till 2,0 miljoner kronor.

Till detta kommer kassornas behov av lokal utbildning, som kan uppskattas till 2 personer per lokalkontor (900 personer x 3 dagar = 15 årsarbetare).

För underhåll och förvaltning av ADB-system samt för tillsyns-verksamhet har beräknats en halv årsarbetare plus maskinkostnader på ca 300 000 kronor.

Om riks försäkringsverket och försäkringskassorna övertar administrationen av familjebidragen anser vi att besvärsordningen lämpligen skall vara densamma som för försäkringskassornas beslut i övrigt. Försäkringsrätterna och försäkringsöverdomstolen skall då med den ordning som gäller för närvarande bli besvärsinstanser. Det kan förutsättas att, med de regler som gäller om kassans omprövning av egna tjänstemannabeslut, besvären till högre instans kommer att minska. Vi bedömer att det inte behövs någon personalförstärkning i högre instans med hänsyn till det relativt låga antalet överklagningar som kan förväntas komma in till dessa domstolar.

Utredningen anser att det utbetalningsalternativ, som har angivits i promemorian den 20 oktober 1988, bilaga 2, och som innebär en anknytning till VAS, är den bästa lösningen på utbetalningen av familjebidragen.

Om familjebidragsadministrationen förs över till riks försäkringsverket och försäkringskassorna bör enligt vår mening föreskrifterna för verkställighet av familjebidragslagen meddelas av riks försäkringsverket. Med hänsyn till försvarsmyndigheternas ansvar för de tjänstepliktiga under deras utbildning anser vi dock att samråd om verkställighetsföreskrifterna skall ske med överbefälhavaren, vapenfristyrelsen och statens räddningsverk.

12.4.3 Förslag

Utredningen anser sammanfattningsvis att en administration hos riks försäkringsverket och försäkringskassorna medför samma fördelar i fråga om service som kommunalternativet. Det medför vidare samma möjligheter till rationell och effektiv handläggning som civilförvaltningsalternativet. Vi anser att kontroll, tillsyn, information och uppföljning kan tillgodoses bäst genom en handläggning av familjebidragen inom riks försäkringsverket och försäkringskassorna. Möjligheter finns liksom vid civilförvaltningsalternativet till en rationell utbetalningsrutin. I förhållande till nuvarande administration hos kommuner, länsstyrelser och civilförvaltningen m.m. innebär försäkringskassealternativet en årlig kostnadsminskning med ca 9 milj. kr. medan det har beräknats bli 2,4 milj. kr. dyrare än civilförvaltningsalternativet. Vi har dock, som framgår av vår redogörelse ovan, ifrågasatt om kostnaderna för det senare alternativet inte är för lågt beräknade.

Med hänsyn till de fördelar som ligger i en effektiv och rationell handläggning på lokal nivå, lika för alla tjänstepliktiga, anser vi inte att denna skillnad mellan försäkringskassealternativet och civilförvaltningsalternativet i löpande kostnader är av sådan betydelse att den skall vara utslagsgivande för valet av var familjebidragsadministrationen skall ske. Detsamma gäller de engångskostnader som uppkommer vid en överflyttning.

Vi föreslår därför att administrationen av familjebidragen förs över till riks försäkringsverket och försäkringskassorna.

Vid tidigare utredningar där försäkringskassealternativet varit aktuellt har framhållits att det är önskvärt att i vissa materiella hänseenden anpassa lagstiftningen på familjebidragsområdet till den som finns inom socialförsäkringssystemet. Vi har inte funnit att några sådana ändringar i familjebidragslagstiftningen är nödvändiga inför en överflyttning av administrationen. Av andra skäl har vi emellertid i kapitel 8 föreslagit regelförändringar som kommer att underlätta administrationen av familjebidragen oavsett vilket administrativt system man väljer.

I 50 § uppbördslagen (1953:272) och 27 § uppbördsförordningen (1967:626) finns hänvisningar till familjebidragsnämnden enligt familjebidragslagen. I 2 och 8 §§ kungörelsen den 29 juni 1945 (nr 494) angående lån från värnpliktslånefonden finns hänvisningar till familjebidragsnämnderna och tillsynsmyndigheten för dessa. Om kommunerna inte längre skall handlägga familjebidragsärenden måste de nämnda hänvisningarna ändras.

12.4.4 Förslag om handläggning

I den nu gällande lagtexten berör 24-30 §§ familjebidragslagen familjebidragsnämnderna och handlägningsförfarandet.

Med en handläggning hos försäkringskassorna måste bestämmelserna om förfarandet utformas så att de stämmer överens med hur kassorna handlägger frågorna inom socialförsäkringssystemet.

Frågor om familjebidrag bör liksom övriga ärenden handläggas av den försäkringskassa, där den tjänstepliktige är inskriven. Är han inte inskriven i en försäkringskassa, men borde ha varit det enligt 1 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, skall han enligt 5 § skrivas in i den kassa som avses i 4 §, så snart kassan har fått kännedom om att han skall vara inskriven hos kassan. Om den tjänstepliktige alltså av någon anledning inte har skrivits in i försäkringskassan enligt bestämmelserna i 4 § kan inskrivning ske i samband med att han söker familjebidrag.

Om någon inte är bosatt i riket och därför inte skall vara inskriven i allmän försäkringskassa fattar Stockholms läns allmänna försäkringskassa i normalfallet beslut i dennes ärenden. Dessa ärenden avser huvudsakligen pensioner och bidragsförskott. Ärendena handläggs på centralkontorets utlandsavdelning. Med hänsyn till att denna avdelning kan antas komma att avgöra endast ett fåtal beslut i familjebidragsärenden avseende tjänstepliktiga som inte är bosatta i Sverige, och den därigenom inte får tillräcklig handlägningsrutin, anser vi dock att den försäkringskassa, där den tjänstepliktige påbörjar sin utbildning, lämpligen bör vara beslutande kassa.

Vi föreslår därför att i 24 § andra stycket familjebidragslagen införs bestämmelser om att inskrivningskassan i normalfallet skall vara behörig kassa. Om den tjänstepliktige inte skall vara inskriven i någon kassa skall den behöriga kassan vara den på tjänstgöringsorten.

I vissa författningar, där det anges vilka ärenden som skall handläggas av försäkringskassorna, finns bestämmelser som gör det möjligt för den

behöriga försäkringskassan att uppdra åt annan kassa att handlägga ett ärende. Med hänsyn till att en tjänstepliktigs ärende kan komma att behöva handläggas såväl på hemorten som på den eller de orter där han tjänstgör, anser vi att det är önskvärt att en uppdragsmöjlighet finns också när det gäller enstaka beslut i familjebidragsärenden. Denna möjlighet måste dock utnyttjas restriktivt med hänsyn till att kassan på hemorten har den bästa person- och lokalkännedom.

Vi föreslår sålunda att den behöriga försäkringskassan får möjlighet att uppdra åt en annan kassa att handlägga en tjänstepliktigs ärende enligt familjebidragslagen (24 § tredje stycket).

I 20 kap. 2 a § lagen om allmän försäkring finns bestämmelser om att kassan interimistiskt kan besluta att betala ut ersättning, om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger eller med vilket belopp ersättning skall utgå. Kassan kan också besluta att hålla inne en ersättning, om det finns sannolika skäl att en ersättning kommer att dras in eller utges med mindre belopp.

Vi anser att en sådan bestämmelse bör gälla även i fråga om bidrag enligt familjebidragslagen, eftersom det är angeläget att en tjänstepliktig så snart som möjligt kan få ett bidrag som han kan vara berättigad till. Det är också angeläget att kunna hålla inne en ersättning som kassan misstänker inte borde ges ut. Man undviker då att den tjänstepliktige blir återbetalnings-skyldig för ett felaktigt utbetalat bidrag.

Vi föreslår därför att en regel införs i 24 § fjärde stycket familjebidragslagen om att bestämmelserna i 20 kap. 2 a § lagen om allmän försäkring skall gälla även ärenden enligt familjebidragslagen.

Felaktigt uppburna bidrag kan återkrävas. Om osanna uppgifter lämnas i avsikt att erhålla bidrag som man inte är berättigad till, kan det leda till straffansvar. Den som i ansökan om familjebidrag uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen kan också under vissa förutsättningar dömas till böter med stöd av 45 § familjebidragslagen i dess nuvarande lydelse. Det finns därför anledning att i lagen klart ange att den som söker bidrag skall på heder och samvete försäkra att han lämnar riktiga och fullständiga uppgifter.

Vi föreslår därför att en regel införs i 25 § andra stycket familjebidragslagen om att ansökan skall innehålla en sådan försäkran.

Vi föreslår också att en upplysningsskyldighet som motsvarar den som i dag föreskrivs i 38 § familjebidragslagen skall finnas kvar. Det bör också anges i lagrummet att upplysning om ny omständighet skall lämnas omedelbart när den blir känd.

Med hänsyn till att det är lika viktigt att upplysa om nya omständigheter som har betydelse för rätten till bidrag, som det är att lämna riktiga och fullständiga uppgifter i den ursprungliga ansökningen, föreslår vi dessutom att upplysningsskyldigheten skall omfattas av sanktionerna i 45 § familjebidragslagen. Vi föreslår samtidigt en något annorlunda formulering av paragrafens text.

När det gäller riks försäkringsverkets tillsyn över försäkringskassornas verksamhet bör denna tillsyn gälla även kassornas befattning med familjebidragen.

I 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring stadgas att kommunala myndigheter, arbetsgivare och försäkringsinrättningar är skyldiga att lämna de myndigheter som handhar den allmänna försäkringen uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen. Det är lämpligt att samma skyldighet skall gälla ärenden enligt familjebidragslagen.

Vi föreslår därför att en regel om tillsyn och en regel om uppgiftsskyldighet införs i 26 § familjebidragslagen.

Familjebidragen bör utbetalas genom riks försäkringsverkets försorg. Hur förfarandet lämpligen skall gå till, bör bestämmas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Vi föreslår att en hänvisning till verkställighetsföreskrifterna i 20 kap. 16 § lagen om allmän försäkring införs i 40 § tredje stycket familjebidragslagen.

I övrigt finns det anledning att i familjebidragslagen reglera i vilken omfattning ärenden om familjebidrag skall avgöras i socialförsäkringsnämnd. Socialförsäkringsnämnderna handlägger ärenden som rör frågor av stor betydelse för den enskilde och som avgörs efter vad som är skäligt. Med hänsyn härtill bör det särskilt anges att nämnderna skall avgöra ärenden enligt 1 § familjebidragslagen och ärenden om näringsbidrag, om de är av vidlyftig eller svår beskaffenhet. Vi anser att tjänstemännen i försäkringskassan har kompetens att avgöra de övriga ärendena av detta slag. Det saknas därför anledning att belasta nämnderna med andra ärenden än de mer komplicerade. De enklare ärendena kommer därigenom också att kunna avgöras snabbare. Enligt vår mening finns det heller inte anledning att ärenden som avgörs med stöd av 14 § familjebidragslagen skall beslutas i nämnd, eftersom dessa ärenden endast kan avgöras på ett för den enskilde gynnande sätt. Ärenden enligt 39 § familjebidragslagen om återbetalningsskyldighet bör enligt vår mening omprövas av socialförsäkringsnämnd i likhet med vad som gäller ärenden enligt andra författningar som handläggs av försäkringskassorna.

Vi föreslår handläggningsregler i 28 § familjebidragslagen i enlighet härmed.

Vi vill här också anmärka att reglerna i 39 § familjebidragslagen väl stämmer överens med liknande regler som försäkringskassorna har att tillämpa och föreslår endast vissa ändringar i lagtexten med hänsyn till det administrativa system som vi förordat.

I 20 kap. 10–13 §§ lagen om allmän försäkring regleras frågor om förfarandet vid omprövning och besvär. Vi anser att dessa regler skall ha motsvarande tillämpning enligt familjebidragslagen.

Vi föreslår att bestämmelser om förfarandet i enlighet härmed införs i 40 § första och andra styckena familjebidragslagen.

I 20 kap. 5 § lagen om allmän försäkring finns en regel om att ersättningsbelopp preskriberas efter två år. Vi anser att samma regel bör gälla även i ärenden om familjebidrag. Vi föreslår därför att en hänvisning till denna preskriptionsbestämmelse införs som ett tredje stycke i 27 § familjebidragslagen.

12.5 Förbanden

12.5.1 Allmänt

Vi har ovan förordat att administrationen av familjebidragen förs över till försäkringskassorna. Med hänsyn till att även förbanden ansetts vara tänkbara myndigheter för administrationen skall vi i detta avsnitt ge vår syn på möjligheten att överföra administrationen dit.

I en promemoria i december 1988 som planeringssektion 4 på försvarsstaben har upprättat för utredningens räkning har angetts bl. a. följande. Försvaret har för närvarande ungefär 65 utbildningsmyndigheter för värnpliktiga. Bland dessa myndigheter förekommer dels sådana som finns på samma ort, dels sådana som är administrativt samordnade. Om man antar att myndigheter på samma ort kan ha gemensam administration av familjebidragen, innebär det att handläggningen skulle kunna ske på 41 orter.

Ärendemängden har beräknats till 23 500 (maskinella omprövningar ej inräknade). I denna summa liksom i tidigare alternativ har även vapenfria tjänstepliktiga, civilförsvarspliktiga och frivillig personal inräknats. När det gäller de vapenfria tjänstepliktiga och civilförsvarspliktiga har dock förutsatts en central handläggning av familjebidragsärendena hos nämnden för vapenfriutbildning (numera vapenfristytelsen) och statens räddningsverk, båda placerade i Karlstad. Den frivilliga personalen har däremot förutsatts vända sig till förbanden. Det har vidare antagits att ungefär 42 % av de tjänstgörande ansöker om bidrag och att ungefär 24 % av dessa ansökningar omprövas.

Mot bakgrund härav och med utgångspunkt i den av riks-försäkringsverket beräknade handläggningstiden, 82 min per ärende, (se bilaga 2) och en årsarbetstid på 200 dagar per person skulle förbandsalternativet kräva 20,07 årsarbetare. Fördelade på 41 platser skulle det innebära 0,48 årsarbetare per ort. Med hänsyn till den beräknade geografiska fördelningen av ärenden skulle dock mer än en halv årsarbetare behövas för handläggningen på 13–14 orter. Det är däremot knappast möjligt att anställa personal på mindre än en halv tjänst.

Att anställa 20 nya årsarbetare skulle kosta 5,24 milj.kr. Med hänsyn till frågan om halvtidsanställning ökar personalkostnaderna. Kostnaderna för datorstöd bedöms vara ringa på grund av att försvarets civilförvaltningsprogramvara bör kunna överföras till förbandens datakapacitet. Utbetalningen av familjebidragen förutsätts kunna ske inom ramen för VAS. I inledningsskedet tillkommer kostnader för bl. a. utbildning.

I promemorian från försvarsstaben har slutligen lämnats följande synpunkter på en administration hos förbanden:

Att välja förbandsalternativ skulle för de värnpliktiga te sig naturligt. Förbandet är den myndighet de skall tjänstgöra vid och har kontakt med i övrigt inför inryckningen.

Emellertid skulle förbandsalternativet kräva resurstillskott. Ett resurstillskott, som är mycket svårt att beräkna. Antalet sökanden mellan åren och platserna kan skilja sig högst avsevärt.

Förbandsalternativet skulle också innebära att förbundet blir "part i målet", vilket är en psykologiskt känslig situation. Förbundet/utbildningsmyndigheten får ta hela konsekvensen av om ett bidrag upplevs som otillfredsställande. Andra ärenden av typ "enskilda värnpliktsärenden enligt värnpliktslagen" ligger idag utanför förbundens beslutsbefogenheter (ex.vis. anstånd, befrielse, vapenfri tjänst m.m.) bl.a. för att undvika att tjänstens och utbildningens krav tar över den enskildes behov.

I de överväganden som gjorts inför FU 88 (försvarsmaktsutredning 88) har betonats vikten av att försvarets myndigheter så långt det är möjligt gör samma uppgifter i fred som i krig. Familjebidragsärendena, utom näringsbidragen, är en ren fredsuppgift. Detta innebär att personal anställd för familjebidragshantering, i stort sett, inte har någon krigsuppgift.

12.5.2 Bedömning

Utredningen konstaterar att om förbanden skall handlägga administrationen av familjebidragen måste en helt ny organisation byggas upp eftersom det inte finns någon liknande verksamhet tidigare inom förbanden. En administration av familjebidrag hos förbanden skulle i fråga om servicen till de enskilda inte ha vare sig en central eller en lokal organisations fördelar. Förbanden är närmast att jämföras med regionala myndigheter och även om servicen skulle bli mer lättillgänglig än i ett centralt alternativ skulle de tjänstepliktiga inte få den närservice som kan erhållas i dag eller i ett annat helt decentraliserat alternativ. Även om en mer enhetlig handläggning skulle kunna förväntas än vad som är fallet i dag, skulle man inte nå fram till en sådan rationell handläggning som kan förväntas i en centraliserad administration. En avsevärd nackdel med förbandsalternativet är att olika grupper av tjänstepliktiga skulle få olika behandling. De vapenfria tjänstepliktiga och de civilförsvarspliktiga skulle vara hänvisade till en central handläggning hos vapenfristyrelsen resp. statens räddningsverk.

Det kan förutsättas att de rutiner som i dag finns hos försvarets civilförvaltning kan föras över till förbanden. Utbetalningen bör kunna ske via VAS och inte medföra större problem. Detta är en fördel mot vad som gäller idag, men däremot inte mot vad som kan uppnås genom en administration hos riks försäkringsverket och försäkringskassorna eller försvarets civilförvaltning.

En fråga som uppstår är om försvarets civilförvaltning skulle bli den naturliga besvärsmyndigheten samtidigt som detta verk skulle vara tillsynsmyndighet. Enligt vår uppfattning skulle detta vara den bästa lösningen även om tveksamhet alltid finns inför en sådan dubbel funktion hos en myndighet. Civilförvaltningen har en omfattande kompetens på området och möjligheter finns att handlägga de olika frågorna på olika avdelningar/enheter så som nu sker inom länsstyrelseorganisationen. Kammarrätten i Göteborg är nu besvärsinstans för överklagande av beslut av försvarets civilförvaltning. Om samtliga besvär i första instans prövas av civilförvaltningen skulle en möjlig lösning vara att fördela målen i kammarrätt med

hänsyn till var den bidragssökande tjänstepliktige är bosatt. För detta skulle, som vi har nämnt tidigare, krävas en ändring i förordningen (1977: 937) om kammarrätternas domkretsar m. m.

Beträffande de ekonomiska konsekvenserna av förbandsalternativet anser vi att, utöver den kostnad på 5,24 milj. kr. för att anställa personal som har angetts i promemorian från försvarsstaben, kostnader måste tillkomma för administration vid vapenfristytelsen och statens räddningsverk. De övergångskostnader som uppkommer har inte angetts, men kan antas bli mindre än om administrationen förs över till riks försäkringsverket och försäkringskassorna med hänsyn till att antalet handläggare som skall utbildas blir mindre. Kostnaden för uppbyggnad av datakapaciteten kan också vid en jämförelse bli mindre med hänsyn till att försvarets civilförvaltnings system kan förutsättas bli övertaget av de försvarsmyndigheter som, enligt det nu behandlade alternativet, skulle komma att handlägga familjebidragen.

Vid bedömningen av för- och nackdelarna med en administration huvudsakligen hos förbanden har vi funnit att de fördelar som kan uppnås med en sådan organisation kan uppnås i högre grad inom andra organisationsformer. Nackdelarna är också av den omfattningen att vi inte kan förorda alternativet.

12.6 Administrationen av särskild ekonomisk hjälp och flyttningsbidrag till värnpliktiga

Vi har under avsnitt 3.9.2 närmare redogjort för bestämmelserna om särskild ekonomisk hjälp och flyttningsbidrag.

Av redogörelsen framgår att försvarets civilförvaltning beslutar om stöd till de repetitionsutbildade. Beslut om stöd till de grundutbildningsvärnpliktiga fattas av den myndighet, där den värnpliktige tjänstgör, dvs. förbanden och motsvarande. Beträffande de vapenfria tjänstepliktiga beslutar utbildningsanordnaren om flyttningsbidrag som uppgår till högst 1 000 kr. Övriga beslut fattas av vapenfristytelsen. Ärenden om ekonomisk hjälp till civilförsvarspliktiga beslutas av försvarets civilförvaltning.

Enligt regleringsbrevet 1988/89 för försvarsdepartementets verksamhetsområde fick från de olika försvarsgrenarnas anslag fördelas medel till lån eller bidrag till värnpliktiga eller deras anhöriga enligt förordningen om särskild ekonomisk hjälp och flyttningsbidrag till värnpliktiga. För sådana särskilda insatser för värnpliktiga under repetitionsutbildning, som enligt förordningen skall beslutas av försvarets civilförvaltning, fick denna myndighet utnyttja högst 3 milj. kr. under budgetåret 1988/89.

Från anslaget för vapenfria tjänstepliktiga, vilket har disponerats av nämnden för vapenfriutbildning, fick medel utnyttjas för lån eller bidrag till vapenfria tjänstepliktiga eller deras anhöriga (med 150 000 kr. under budgetåret 1988/89) att utbetalas enligt de grunder som anges i förordningen om särskild ekonomisk hjälp och flyttningsbidrag till värnpliktiga.

Medel för ekonomisk hjälp till civilförsvarspliktiga utbetalas från det anslag som disponeras av statens räddningsverk avseende befolknings-

skydd och räddningstjänst. Enligt uppgift från försvarets civilförvaltning betalades under budgetåret 1987/88 i särskilt bidrag till civilförsvarspliktiga omkring 216 000 kr.

Det utgående stödet i denna form är alltså totalt sett av jämförelsevis liten ekonomisk betydelse. Stödformen är dock betydelsefull för den enskilde som oförutsett drabbas av tillfälliga ekonomiska svårigheter och inte kan få hjälp i annan form.

Det är enligt utredningens mening viktigt att handläggningen av framställningar om särskild ekonomisk hjälp och flyttningsbidrag sker snabbt och på ett icke alltför formbundet sätt. Ofta är det akuta hjälpsituationer som måste åtgärdas. Beslutet bör också fattas så nära den enskilde som möjligt.

Enligt vår bedömning sker handläggningen i dag på ett väl fungerande sätt. Det saknas därför anledning att föreslå en ändring av handläggningsrutinerna.

I fråga om överklagande av beslut av de centrala myndigheterna om särskild ekonomisk hjälp och flyttningsbidrag anser vi dock att en gemensam ordning bör gälla. Som framgår av tidigare avsnitt prövar regeringen enligt den nuvarande ordningen beslut av vapenfristytelsen. Beslut av försvarets civilförvaltning, som i vissa ärenden är första instans, kan inte överklagas. Överbefälhavaren är besvärsinstans för ärenden som beslutas av tjänstgöringsmyndigheten. Överbefälhavarens beslut kan inte överklagas. Enligt vår uppfattning är det nuvarande överklagningssystemet inte tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Ärenden av detta slag bör dock inte överklagas hos regeringen. Vi anser därför att samtliga de olika centrala myndigheternas beslut i dessa ärenden skall kunna överklagas. Vi föreslår att besluten prövas av den kammarrätt till vars domkrets den som söker hjälpen hör.

Särskilda yttranden

1 Av sakkunniga Anne Nilsson

Angående de vapenfria tjänstepliktigas matsättning

De vapenfria tjänstepliktiga omfattas idag av i huvudsak samma förmånsystem som de värnpliktiga. I vissa fall har dock på grund av de något annorlunda tjänstgöringsförhållandena speciella lösningar konstruerats. Utredningen bör enligt regeringens uppdrag den 14 juni 1989 överväga behovet av sådana lösningar inom ramen för de förslag som anknyter till nuvarande system.

Utredningen behandlar i sitt betänkande de vapenfrias förmåner översiktligt. Förutom en beskrivning av rådande sakförhållanden anger utredningen att det framstår som angeläget att reformera de olika former av ersättningar som lämnas när förmånen av fri kost av olika skäl inte kan utnyttjas. Utredningen lämnar dock inga förslag till åtgärder utan konstaterar endast att möjligheterna till en successiv förbättring och utjämning mellan olika grupper av tjänstepliktiga får övervägas i kommande budgetberedningar. I samband därmed bör också, enligt utredningen, övervägas hur de vapenfria tjänstepliktigas matsättningar, som idag utges med samma belopp under veckans alla dagar enligt riktlinjer som dragits upp av den ansvariga myndigheten skall differentieras och regleras i författning.

Jag instämmer i utredningens bedömning att just de ersättningar som lämnas när förmånen av fri kost inte kan utnyttjas är angelägna att reformera. Dessa ersättningar bör också i likhet med övriga värnpliktsförmåner enligt min mening författningsregleras.

Det finns flera principiella alternativ till hur frågan om de vapenfrias matsättning skulle kunna lösas. Ersättningen kan knytas till nivån på exempelvis förplägnadsersättningen eller myndighetens faktiska kostnader för att tillhandahålla fri kost. Den skulle också kunna knytas till den enskildes faktiska matkostnad som kommer till uttryck genom exempelvis konsumentverkets beräkningar eller till traktamentsnivån för anställd eller värnpliktig personal.

Frågan har återkommande diskuterats inom regeringskansliet framför allt i samband med det årliga budgetarbetet utan att några tillfredsställande lösningar har kunnat åstadkommas. Det hade därför varit till fördel för frågans vidare behandling om utredningen på ett mer inträngande sätt

hade behandlat frågan och då även lämnat förslag till lämplig författningsreglering.

2 Av experten Ulf Skoglund

Angående förslag om administrationen av familjebidragen

Till utredningen har undertecknad överlämnat en promemoria daterad den 29 augusti 1988. Promemorian innehåller en beskrivning av de fördelar det skulle medföra om administrationen av familjebidragen i sin helhet överfördes till försvarets civilförvaltning. Då promemorian inte återges i utredningens betänkande biläggs den detta särskilda yttrande.

Utredningen har undersökt olika alternativ när det gäller administrationen av familjebidragen i framtiden och kommit fram till att det lämpligaste vore att ansvaret för denna överfördes till riksförsäkringsverket/försäkringskassorna. Denna uppfattning delas inte av mig utan jag anser alltjämt att fördelarna med ett överförande till civilförvaltningen *dels* i förhållande till nuvarande administration och *dels* i förhållande till ett överförande till riksförsäkringsverket/försäkringskassorna är så stora att alla skäl talar för ett överförande till civilförvaltningen. Att utvecklingen inom andra förvaltningsområden gått mot en alltmer decentraliserad beslutsprocess kan jag inte anse vara skäl nog att föreslå decentralisering även inom detta sakområde.

Det framgår av utredningens bedömning (Kap. 9.3.2) att en koncentring av verksamheten kan förväntas medföra en rationell och snabb hantering med enhetliga beslut verkställda av specialiserade handläggare. Ett väl utbyggt datasystem underlättar såväl bearbetning som beslutsfattande. Samordningsmöjligheter medför att utbetalningar av samtliga förmåner kan ske på ett effektivt och kostnadsbesparande sätt.

Vad som avses med sistnämnda är att utbetalningar av familjebidrag kan ske via det värnpliktsadministrativa systemet (VAS) som i dagsläget svarar för utbetalning av de värnpliktigas övriga kontantförmåner.

Utredningen pekar emellertid på att nackdelar finns med centraliserad handläggning, nämligen i huvudsak följande:

- möjligheten med personligt besök hos beslutsfattaren i det närmaste utesluten
- få handläggare medför sårbarhet vid frånvaro m. m.
- olikartad behandling av värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga.

Till detta kommer att utredningen ifrågasätter riktigheten av den av civilförvaltningen beräknade resursåtgången.

Möjligheten till personligt besök

Min erfarenhet grundad på direkta frågor till ett stort antal familjebidragsnämnder är att de personliga besöken inte förekommer i särskilt stor utsträckning och att den enkät som utredningen gjort dessvärre inte är

representativ för landets 284 kommuner. Behovet av personliga besök torde också komma att bli ännu mindre om information, ansökningsblanketter och det materiella innehållet i gällande regler förbättras och förenklas.

Sårbarhet vid frånvaro m. m.

Jag kan inte finna att sårbarheten skulle vara större vid en centraliserad hantering än vid en decentraliserad sådan. Snarare anser jag att mycket talar för att det motsatta förhållandet skulle vara fallet. Om en handläggare vid en enskild försäkringskassa blir sjuk eller skall ha semester är det inte alls säkert att det finns någon som är insatt i ärendeproblematiken och som direkt kan ta över. Med tanke på den mycket ringa personalinsats som beräknas behövas vid samtliga försäkringskassor – 20 personår – förefaller det inte särskilt antagligt att några reservkrafter skulle finnas att tillgå i händelse av förfall för ordinarie handläggare. En centraliserad handläggning ger däremot möjligheter till tillfälliga omDispositioner bland enhetens personal. Även de handläggare vid värnpliktsenheten som har andra arbetsuppgifter än handläggning av familjebidragsärenden har och kommer även i framtiden att ha sådana kunskaper att de kan disponeras om behov uppkommer.

Olikartad behandling av olika kategorier tjänstepliktiga

Jag anser att de påtalade riskerna för olikartad behandling av olika kategorier tjänstepliktiga vara överdriven. Likaväl som det åvilar ett förband att ge en värnpliktig information och service torde det finnas motsvarande skyldighet för en utbildningsmyndighet beträffande de vapenfria tjänstepliktiga. Brister inom detta område synes snarare vara en informationsfråga för vapenfristyrelsen. Det förtjänar även påpekas att de vapenfria tjänstepliktiga som idag söker bostadsbidrag för villaboende eller näringsbidrag inte tycks ha några betänkligheter att vända sig till civilförvaltningen.

Utredningen ifrågasätter om en centraliserad hantering skall kunna bedrivas med av civilförvaltningen angiven personalåtgång (11 personår varav 10 handläggare). Beräkningen grundar sig på verkets handläggning av ärenden budgetåret 1986/87. Under budgetåren 1987/88 och 1988/89 skedde en viss ärendeminskning men för budgetåret 1989/90 kan en relativt stor ärendeökning förutspås. Det datorstöd som infördes hösten 1986 och som därefter alltmer förfinats och förbättrats har medfört att de gjorda antagandena om vad varje handläggare kan prestera i ärendeväg snarast är beräknat i underkant. Med de förenklingar i det materiella innehållet i regelverket som föreslås är sannolikt den beräknade resursåtgången tilltagen något i överkant.

Civilförvaltningen har med utgångspunkt i sin ursprungliga beräkning av personalresurser inte haft anledning att ändra dessa under utredningens

gång. Från riks försäkringsverkets/försäkringskassornas sida har däremot bedömningarna av den beräknade personalåtgången ändrats från ursprungliga 70 årsarbetare (10.15 mkr) till 20 årsarbetare (5.24 mkr). Motiveringen för det så drastiskt minskade resursbehovet angavs i promemoria den 20 oktober 1988 bero på att antalet förstagångsären den visat sig vara mindre än beräknat. Även om antalet omprövningar, som erfarenhetsmässigt är snabbare och lättare att handlägga än förstagångsären den, visade sig vara större än riks försäkringsverket hade beräknat ifrågasätter jag det rimliga i att med detta som utgångspunkt reducera personalbehovet från 70 till 20 årsarbetare vid landets samtliga försäkringskassor. Det framstår som än mer tveksamt om denna resursåtgång är tillräcklig särskilt med tanke på att det från riks försäkringsverkets sida anges att "det decentraliserade alternativet bygger på en helt annan tillgänglighet för kontakt och förfrågningar från sökande till familjebidrag samt information och hjälp vid upprättande av ansökningar. Dessutom en erfarenhetsmässigt uppbyggd högre utrednings- och kontrollnivå av i ansökan lämnade uppgifter".

Min bedömning är att alternativet med ett överförande av verksamheten till riks försäkringsverket/försäkringskassorna kommer att visa sig kräva väsentligt större personalresurser än 20 årsarbetare med tanke på det stora antalet kassakontor. Det kan enligt min mening ifrågasättas om inte administrationskostnaderna på sikt kommer att närma sig de nuvarande om denna lösning väljs.

För närvarande är handläggningstiden av kompletta familjebidragsansökningar genomsnittligt utomordentligt kort (cirka 1 – 2 veckor) såväl hos civilförvaltningen som hos familjebidragsnämnderna. Målsättningen att hålla en så kort handläggningstid som möjligt är betingad av att många värnpliktigas ekonomiska förhållanden är sådana att de inte har förmåga att klara av några längre dröjsmål med beslutsfattande och utbetalning av främst bostadsbidrag. Jag ifrågasätter om försäkringskassorna genom sin storlek och sina stora övriga ärendemängder har förutsättningar att klara den snabba hantering av värnpliktsären den som idag sker och är behövlig. Det kan också antas att ett enskilt ärende/enskild mindre ärendegrupp som värnpliktsären den blir hos försäkringskassorna kan riskera att "drunkna" bland andra ärendegrupper som också är av förturskaraktär. Jag kan inte finna något som tyder på att de värnpliktiga skulle få någon särbehandling vid försäkringskassorna och anser därför det finns risk för en väsentlig försämring jämfört med dagens situation.

Sammanfattningsvis föreslår jag att administrationen av familjebidragen i sin helhet överförs till civilförvaltningen. Ett sådant överförande skulle förutom de fördelar som tidigare angivits även medföra att försvaret tar det ekonomiska helhetsansvaret för den värnpliktige under grundutbildning.

PM 1988-08-29, FCF, PA-enheten, Värnpliktsförmåner

Administration av familjebidrag

I skrivelse till Fö 1987-04-28 (vilken tillställts ledamöterna i AFB-88) har civilförvaltningen gjort en sammanställning över olika kostnadsalternativ för administrationen av familjebidrag. Av denna framgår att det alternativ som innebär att verksamheten koncentreras till verket skulle medföra den lägsta administrationskostnaden – 3 miljoner kronor.

Civilförvaltningens förslag innebär att hanteringen av familjebidrags- och övriga värnpliktsförmånsärenden kan ske inom ramen för tretton (13) personår. Till detta kommer ett (1) personår för diverse expeditions- och utskriftsgöromål.

Sammanlagd kostnad för angivna personår beräknas uppgå till ca 2.760 000 kronor. I huvudsak kommer dock ca tio (10) personår att tas i anspråk för hantering av familjebidragsärenden vilket motsvarar en personårskostnad av ca 2.000 000 kronor.

Angiven resursåtgång i personår som kan synas låg i förhållande till beräknade 72 för familjebidragsnämnder och 70 för försäkringskassorna är framräknad enligt följande:

Budgetåret 1986/87 uppgick antalet familjebidragsärenden till ca 38 000/år varav civilförvaltningen handlade ca 11 000 ärenden eller ca 30 %. Antalet ärenden har hämtats från den statistik som familjebidragsnämnderna lämnat till civilförvaltningen. Tillägg till bostadsbidrag har inte räknats som separata ärenden då denna ärendegrupp helt sammanhänger med beslut om bostadsbidrag.

Budgetåret 1987/88 handlade civilförvaltningen ca 8 500 familjebidragsärenden. Då familjebidragsnämnderna ännu inte slutredovisat sin statistik för detta budgetår kan inte anges om antalet ärenden i sin helhet kommer att minska/öka eller vara i stort oförändrat.

Handläggarna av familjebidragsärenden arbetar enbart med denna ärendegrupp och har inga andra arbetsuppgifter. Till stöd för sitt arbete har handläggarna ett ADB-system (VAS-F) som omfattar alla förekommande ärendetyper inom familjebidragsområdet. Inga ärendetyper bearbetas sålunda manuellt.

I huvudsak består ärendehandläggningen av:

- registrering av ärenden
- kompletteringar/förfrågningar
- kontakter med tjänstepliktiga och familjebidragsnämnder/myndigheter
- beslutsfattande inklusive omprövningar.

ADB-stödet har varit i bruk sedan september 1986 och medfört en kraftig produktivitetshöjning per handläggare. Anledningen till detta är bl. a. att samtliga fasta värden som behövs för att räkna fram ett bostadsbidrag finns inlagda i olika program och alla uträkningar som tidigare gjordes manuellt görs numera maskinellt.

Kombinationen specialisering hos handläggarna samt ADB-stöd har medfört att i huvudsak tre handläggare kunnat svara för produktion av

familjebidragsärenden (ca 3 700 ärenden/handläggare bå 86/87). Angiven årsproduktion skall ställas i relation till den bedömda förmågan att på tio (10) personår kunna hantera ca 38 000 ärenden, vilket motsvarar ca 3 800 ärenden/handläggare och år.

Vid bedömningen av möjligheterna att kunna uppfylla ovanstående krav på årsproduktionen per handläggare finns utöver vad som ovan angivits ytterligare några faktorer av särskild vikt att peka på, nämligen att

- de ärendegrupper som skulle komma att tillföras civilförvaltningen vid en koncentration av verksamheten är hanteringsmässigt enklare och snabbare att handlägga än de som verket har idag då det är väsentligt färre uppgifter att ”knappa in” i datasystemet
- civilförvaltningen redan i nuläget i praktiken ”fattar beslut” åt många familjebidragsnämnder då dessa först efter telefonförfrågningar och hjälp med beräkning av eventuellt bidrag fattar beslut i ärendet
- ansökningshandlingarna i många fall är bristfälligt ifyllda och att detta inte observerats eller kontrollerats av familjebidragsnämnderna. Erfarenheten visar att komplettering genom direktkontakt med den tjänstepliktige är att föredra och går avsevärt snabbare än en begäran via familjebidragsnämnderna
- familjebidragsnämnderna i stor utsträckning hänvisar de tjänstepliktiga till civilförvaltningen när det gäller frågor om möjligheter till bidrag.

Civilförvaltningen anser det angeläget att redovisa ovanstående synpunkter som måhända kan tyckas negativa mot familjebidragsnämnderna för att ge en helhetsbild av verksamhetens art och med detta särskilt peka på att delar av familjebidragsnämndernas verksamhet redan i nuläget fullgörs vid verket.

Bland de kostnader som civilförvaltningen redovisat i sitt alternativ finns 240 000 kr redovisade för datordrift och underhåll. I denna summa ingår även körning och utskick av datapost.

Civilförvaltningen har redovisat behov av investeringar av engångskaraktär uppgående till 600 000 kr. Dessa avser i huvudsak

– nyanskaffning av sju (7) terminaler	ca 100 000:–
– ledningsdragning m. m.	ca 25 000:–
– nyanskaffning av kontorsinventarier	ca 75 000:–
– uppgradering av datorkapacitet	ca 400 000:–
	Sa 600 000:–

Genom ovanstående har belysts att kostnaderna för administrationen av familjebidrag skulle minska kraftigt om verksamheten koncentreras till civilförvaltningen. Utöver detta finns även andra fördelar, vilka redovisas nedan.

Hanteras familjebidrag vid en enda myndighet medför detta att ärendena får en enhetlig bedömning, vilket ur rättvise- och rättssäkerhetssynpunkt är mycket betydelsefullt för den värnpliktige. Erfarenhetsmässigt har det visat sig vara svårt att uppnå önskad enhetlig bedömning av

likartade ärenden trots utbildning, information och rådgivning till landets kommuner. En ytterligare omständighet som är av betydelse är att en spridning av ärendegrupperna på alltför många beslutsfattare innebär att många av dessa får alltför liten erfarenhet för att kravet på likformig bedömning skall kunna tillgodoses.

Om verksamheten koncentreras till civilförvaltningen kommer utbetalningssystemet att förenklas. Utbetalningarna av samtliga kontanta värnpliktsförmåner kommer att ske via det Värnpliktsadministrativa systemet (VAS). Detta innebär att utbetalning sker till den värnpliktiges personkonto på valfri bank eller via utbetalningskort. Genom VAS-systemet underlättas inte bara utbetalningen av familjebidrag utan även själva ärendehantering. Cirka sex (6) månader före inryckningen finns adressregister på de värnpliktiga på respektive myndighet och kommer vid samma tidpunkt att finnas tillgängligt för handläggarna av familjebidrag vid civilförvaltningen. Detta innebär att vid diarieföring av ärendet behöver endast personnummer anges. Namn och adress hämtas automatiskt ur VAS-systemet. Kontinuerlig uppdatering av adressregistret sker sedan vid förbanden. Särskilda körningar görs på värnpliktiga som byter adress och har bostadsbidrag för att civilförvaltningen skall kunna kontrollera om rätten till bidrag kvarstår eller om bidraget skall räknas om.

Kostnaderna för att driva VAS-systemet uppgår till 1,23:-/transaktion, vilken kostnad torde vara den lägsta inom statsförvaltningen. Civilförvaltningen har ingen kostnad för PK-bankens transaktioner till de värnpliktigas personkonton, men har en kostnad på ca 200 kr/mån för de värnpliktiga som valt att få utbetalningskort. Om VAS-F integreras med VAS-systemet är det sannolikt att angivna kostnader för systemdriften kommer att sjunka.

Civilförvaltningen bedömer att antalet ärenden om återbetalningsskyldighet av för mycket erhållet familjebidrag — ca 800 ärenden/år — kommer att minska kraftigt om integrationen till VAS genomförs. Övervägande antalet återkrav avser värnpliktiga som ryckt ut i förtid och inte meddelat detta till civilförvaltningen eller till familjebidragsnämnderna. Genom VAS-systemets lokala anknäpning stoppas omgående utbetalning av dagersättningen och därmed även utbetalningen av familjebidrag i avvaktan på nytt beslut i ärendet.

Under värnpliktstjänstgöringen har försvaret förutom ett rent utbildningsansvar även ansvaret för att olika behov hos den värnpliktige tillgodoses t. ex. dagersättning, förplägnadsersättning, fria ledighetsresor m. m. (generella förmåner). Till detta kommer vissa behovsprövande förmåner — familjebidrag och särskild ekonomisk hjälp m. m.

Civilförvaltningen anser det ytterst angeläget att försvaret har ett helhetsansvar för dessa förmåner som betalas ut till värnpliktiga under grundutbildning. I detta helhetsansvar ligger att samtliga ekonomiska förmåner både skall beslutas och utbetalas inom försvaret och att de administrativa och ekonomiska system som finns skall utnyttjas fullt ut vilket inte sker i dagsläget. Det finns ett stort intresse av att inom de fastställda ekonomiska ramarna tillgodose de värnpliktigas ekonomiska behov och verka för att

bidragssystemet på bästa möjliga sätt tillgodoser "rätt" värnpliktiga. Sådan uppföljning kan enligt civilförvaltningens uppfattning bäst ske om verksamheten drivs inom försvaret på det sätt som civilförvaltningen föreslår. Genomslagskraften av förändringar i lagstiftning och rättspraxis blir omedelbar i en sådan liten organisation. Det måste även finnas ett intresse hos de värnpliktiga att i dessa frågor ha en enda myndighet att vända sig till. Civilförvaltningen bedömer att det även ur myndighetssynpunkt är en fördel att frågan om de värnpliktigas familjebidragsförmåner bedöms enhetligt och betalas ut utan dröjsmål för att undvika att utbildningsresultatet i onödan störs av ekonomiska bekymmer om bidrag till bostad och i förekommande fall familj.

Civilförvaltningen anser inte att det finns några skäl att koppla samman hanteringen av förmåner till värnpliktiga under grundutbildning och repetitionsutbildning. Förmåner till värnpliktiga under grundutbildning upphör under krigsförhållanden. Det enda familjebidrag som kommer att finnas kvar är näringsbidraget, vilket även då skall handläggas av civilförvaltningen.

Genom att koncentrera verksamheten och integrera med VAS uppstår redovisningstekniska fördelar som i dagsläget inte finns. Prognoser för kostnadsutfall avseende familjebidrag kommer att kunna redovisas kontinuerligt. Valmöjlighet kommer att finnas mellan redovisning myndighetsvis eller försvarsgrensvis. Kostnaderna beräknas genom att handläggare/beslutsfattare avslutar varje ärende med myndighets- eller försvarsgrenskod. Genom detta system kan kostnaderna fördelas efter faktiskt utfall och inte som idag sker i form av schabloner försvarsgrensvis. I samband med budgetårsskiftet kan slutlig statistik över kostnadsutfallet redovisas. Såväl fördelning på antal ärenden, olika bidragsformer och kostnaderna för dessa kommer att kunna redovisas. Redovisningssystemet innebär att försvaret vid vilket tillfälle som helst under budgetåret kan få en klar bild över kostnaderna för familjebidrag och med utgångspunkt i detta även göra prognoser för utfallet. I nuläget utsätts framförallt försvarsdepartementet och försvarsgrenscheferna för plötsliga och delvis oförutsägbara belastningar på kostnadsslagen för värnpliktsförmåner vilket försvarar prognoser och försenar utfallsberäkningar.

Bilaga 1

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) för värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga under grundutbildning vecka 42 år 1989 samt beräknad kostnad för ett ersättningssystem enligt dagpenningmodell

Dagp	SGI i intervaller	Antal totalt	Därv i åldern					Kostnad per dag					
			18 år	19 år	20 år	21 år	22 – år	Totalt	18 år	19 år	20 år	21 år	22 – år
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
31	< 12 800	8 724	173	3 397	3 452	1 226	476	270 444	5 363	105 307	107 012	38 006	14 756
36	12 800 – 16 400	597	2	174	272	96	53	21 492	72	6 264	9 792	3 456	1 908
45	16 500 – 20 400	544	6	141	211	118	68	24 480	270	6 345	9 495	5 310	3 060
55	20 500 – 24 500	293	2	72	128	59	32	16 115	110	3 960	7 040	3 245	1 760
65	24 600 – 28 500	358	1	111	150	79	17	23 270	65	7 215	9 750	5 135	1 105
75	28 600 – 32 600	341	3	102	131	68	37	25 575	225	7 650	9 825	5 100	2 775
85	32 700 – 36 700	186	1	45	69	48	23	15 810	85	3 825	5 865	4 080	1 955
95	36 800 – 40 700	208	1	59	88	42	18	19 760	95	5 605	8 360	3 990	1 710
105	40 800 – 44 800	118	2	36	55	20	5	12 390	210	3 780	5 775	2 100	525
115	44 900 – 48 800	142	0	23	70	33	16	16 330	0	2 645	8 050	3 795	1 840
125	48 900 – 52 900	152	0	33	62	40	17	19 000	0	4 125	7 750	5 000	2 125
135	53 000 – 56 900	102	0	15	48	30	9	13 770	0	2 025	6 480	4 050	1 215
145	57 000 – 61 000	192	5	53	58	53	23	27 840	725	7 685	8 410	7 685	3 335
155	61 100 – 65 000	179	0	60	67	30	22	27 745	0	9 300	10 385	4 650	3 410
165	65 100 – 69 100	173	1	66	54	37	15	28 545	165	10 890	8 910	6 105	2 475
175	69 200 – 73 200	391	4	124	130	91	42	68 425	700	21 700	22 750	15 925	7 350
185	73 300 – 77 200	448	1	131	189	95	32	82 880	185	24 235	34 965	17 575	5 920
195	77 300 – 81 300	699	4	201	285	153	56	136 305	780	39 195	55 575	29 835	10 920
205	81 400 – 85 300	944	2	274	393	214	61	193 520	410	56 170	80 565	43 870	12 505
215	85 400 – 89 400	885	2	263	338	211	71	190 275	430	56 545	72 670	45 365	15 265
225	89 500 – 93 400	1 463	5	369	606	355	128	329 175	1 125	83 025	136 350	79 875	28 800
235	93 500 – 97 500	1 602	6	376	616	429	175	376 470	1 410	88 360	144 760	100 815	41 125
245	97 600 – 101 500	1 616	4	362	643	467	140	395 920	980	88 690	157 535	114 415	34 300
255	101 600 – 105 600	1 602	4	343	654	444	157	408 510	1 020	87 465	166 770	113 220	40 035
265	105 700 – 109 700	1 224	2	235	502	375	110	324 360	530	62 275	133 030	99 375	29 150

(forts. sid. 272)

Bilaga 1

(forts. från sid. 271)

Dagp	SGI i intervaller	Antal totalt	Därv i åldern		Kostnad per dag													
			18 år	4	5	6	7	8	9	Totalt	18 år	19 år	20 år	21 år	22 – år	14		
1	2	3																
275	109 800 – 113 700	1 529	7	309	579	443	191	420 475	1 925	84 975	159 225	121 825	52 525					
285	113 800 – 117 800	1 302	4	236	516	409	137	371 070	1 140	67 260	147 060	116 565	39 045					
295	117 900 – 121 800	1 315	1	208	541	392	173	387 925	295	61 360	159 595	115 640	51 035					
305	121 900 – 125 900	901	2	143	339	310	107	274 805	610	43 615	103 395	94 550	32 635					
315	126 000 – 129 900	592	1	131	215	186	59	186 480	315	41 265	67 725	58 590	18 585					
325	130 000 – 134 000	864	2	139	295	316	112	280 800	650	45 175	95 875	102 700	36 400					
335	134 100 – 138 000	531	0	97	181	183	70	177 885	0	32 495	60 635	61 305	23 450					
345	138 100 – 142 100	493	0	79	175	171	68	170 085	0	27 255	60 375	58 995	23 460					
355	142 200 – 146 200	342	0	53	129	105	55	121 410	0	18 815	45 795	37 275	19 525					
365	146 300 – 150 200	308	0	52	116	114	26	112 420	0	18 980	42 340	41 610	9 490					
375	150 300 – 154 300	136	0	18	58	35	25	51 000	0	6 750	21 750	13 125	9 375					
385	154 400 – 158 300	144	0	22	57	46	19	55 440	0	8 470	21 945	17 710	7 315					
395	158 400 – 162 400	133	0	14	44	50	25	52 535	0	5 530	17 380	19 750	9 875					
405	162 500 – 166 400	68	0	5	26	31	6	27 540	0	2 025	10 530	12 555	2 430					
415	166 500 – 170 500	76	0	1	28	31	16	31 540	0	415	11 620	12 865	6 640					
425	170 600 – 176 500	75	0	4	27	33	11	31 875	0	1 700	11 475	14 025	4 675					
435	176 600 – 178 600	20	0	1	9	8	2	8 700	0	435	3 915	3 480	870					
445	178 700 – 182 700	60	0	5	21	25	9	26 700	0	2 225	9 345	11 125	4 005					
455	182 800 – 186 700	32	0	1	19	6	6	14 560	0	455	8 645	2 730	1 860					
465	186 800 – 190 800	25	0	0	17	4	4	11 625	0	0	7 905	1 860	1 860					
475	190 900 – 194 800	11	0	1	4	3	3	5 225	0	475	1 900	1 425	1 425					
485	194 900 – 198 900	12	0	0	3	6	3	5 820	0	0	1 455	2 910	1 455					
495	199 000 – 202 900	11	0	1	6	0	4	5 445	0	495	2 970	0	1 980					
505	203 000 – 207 000	4	0	0	1	2	1	2 020	0	0	505	1 010	505					
515	207 100 – 209 000	3	0	1	1	0	1	1 545	0	515	515	0	515					
516	> 209 000	29	0	1	5	7	16	14 964	0	516	2 580	3 612	8 256					
Summa totalt		32 199	248	8 587	12 683	7 729	2 952	59 182 95	19 890	1 265 482	2 304 324	1 689 214	639 385					

Bilaga 2

PM 1988-10-20 av arbetsgruppen
för resursberäkningar

Administration m m av familjebidrag enligt familjebidragslagen*Inledning*

I försvarsdepartementets promemoria 1988-02-03, vilken ingår som bilaga till regeringsbeslut 1988-04-07, finns bl a följande två ansvarsfördelningsalternativ beträffande administrationen m m av familjebidrag enligt familjebidragslagen.

Alternativ 2: Familjebidragsverksamheten koncentreras till FCF

Alternativ 3: Familjebidragsverksamheten överförs till RFV och de allmänna försäkringskassorna.

I princip innebär det att två ansvars- och organisationsprinciper ställs mot varandra

alternativ 2 en till försvarets civilförvaltning helt *centraliserad* handläggning och

alternativ 3 en till försäkringskassornas lokalkontor helt *decentraliserad* handläggning.

I denna PM görs en jämförande beskrivning av de avgörande skillnaderna mellan alternativen samt dess konsekvenser för resursbehovet. I en bilaga redovisar FCF konsekvenserna av en utbyggd centraliserad handläggning i enlighet med alternativ 2.

Allmänna förutsättningar för denna PM är följande.

- ☐ Regelsystemet förutsätts i princip oförändrat.
- ☐ Hänsyn har inte tagits till engångskostnader för utbildning eller ADB-utvecklingskostnader.
- ☐ Hänsyn har inte tagits till en eventuell förändring/växling mellan försvarsanslag eller överföring till annan anslagspost ev inom socialförsäkringssystemet.

Ärendevolymer

Viss osäkerhet finns beträffande antal ansökningar och antal personer som ansöker om familjebidrag.

I tidigare PM (RFV 1986-11-24) har beräkningarna gjorts utifrån förutsättningen att antalet ansökningar/år är 40 000. Senare har framkommit att 35–40 % av dessa är omräkningsärenden som vi bedömer kan hantearas helt maskinellt.

Försvarets civilförvaltning har beräknat antalet ärenden till 38 000/år. Antalet sökande har beräknats till mellan 16 000 - 22 000.

Antalet sökande beräknar vi i fortsättningen till 19 000 och antalet

omprövningar/omräkningar till samma antal eller 19 000. Antalet omprövningar som föranleds av en ansökan har vi beräknat till 4 500 och antalet maskinella omräkningar till 14 500. Omräkningarna gäller främst nya be-
lopp för familjepening eller ändring av de till bostadsytan knutna drifts-
kostnaderna för bostadsbidrag.

Det beräkningsunderlag som använts är i korthet följande.

- ☐ 19 000 förstagångsbeslut inkl avslag
- ☐ 4 500 omprövningar — manuell bedömning
- ☐ 14 500 maskinella omräkningar

Handläggningen

Översiktlig handlägningsbeskrivning

<i>Moment</i>	<i>Åtgärd/aktivitet RFV/fk</i>	<i>FCF</i>
Information	Utsändning och tillhandahållande av informationsbroschyr och ansökningshandlingar — i princip oförändrat.	
Upprätta ansökan	Hjälp av kassornas lokalkontor Lokalkontoren kan även ge muntlig information på förbanden vid inryckning.	Telefonförfrågan/kontakt med FCF Stöd från resp förbands personal (personaldetalj).
Registrera ansökan	ADB-registrering till RFVs ADB-enhet	ADB-registrering i VAS-systemet
Utreda/kontrollera/behandla/besluta	"traditionell" försäkringsmässig utredning/kontroll	Översiktlig bedömning — ADB-registrering
Utskrift av beslut	RFVs ADB-enhet i Sundsvall	Försvarsdata
Utbetalning	RFV-ADB-enheten eller genom VAS-PK-banken	FCF VAS-systemet PK-banken
Förvaring ansökan akthantering	ADB-baserade uppgifter borde medge möjlighet till såväl "bunt"-registrering som aktförvaring enligt personnummersortering	
Efterkontroll	Mycket låg omfattning med hänsyn till ärendenas karaktär	
Internkontroll	Traditionell intern försäkringsmässig intern kontroll — INKO	ADB-baserad beräkning/kontroll och kontroll inom enheten

Omprövning/besvär	Enligt socialförsäkringslagstiftningen	(Omprövning enligt FL) Kammarrätten i Göteborg
Återkrav/eftergift	I princip likartade rutiner	
Statistik/prognoser	I princip likvärdiga ADB-baserade rutiner	

Utbetalningssystem FCF

FCF har för utbetalning av dagersättning ett mycket väl aktualiserat utbetalningssystem i VAS (värnpliktsadministrativa system). En centralisering av familjebidragen till FCF förutsätter att utbetalningarna anknyts till nuvarande dagersättningsutbetalning.

RFV/FK

Under förutsättning att familjebidragen skulle handläggas av RFV/FK kan utbetalningarna ske på flera olika sätt

- ☐ endera en anknytning till VAS-systemet. Om VAS-systemet även skall utnyttjas för familjebidrag förutsätts — oberoende av vem som ansvarar för familjebidragen — en separat information om utbetalt belopp och inte enbart som fn en anslagen förteckning över utbetald dagersättning. Anknytningen till VAS-systemet för utbetalning medger en lätt fördelning av utbetalda belopp per förband eller försvarsgren utan att militära fördelningsgrunder behöver ingå i RFV/FKs ADB-uppgifter. Även en utveckling mot krigsförbandsredovisning i fredstid kan ske om utbetalningen skall belasta försvarsanslag och inte socialförsäkringsanslag.
- ☐ Utbetalning enligt RFV/FKs nuvarande utbetalningsrutiner för månadsutbetalning av pension eller bidrag.

Med hänsyn till att FCFs utbetalning av dagersättning sker genom PK-banken finns möjlighet att även genom PK-banken anknyta utbetalningen av familjebidrag med utbetalning av dagersättningen. Här förutsätts att samspel kan ske med VAS-systemet för att få en god aktualitet beträffande familjebidragsutbetalningarna.

Kommentarer till vissa avvikelser mellan alternativen

Beräkningen utgår från att handläggningssmomenten är likvärdiga i såväl centraliserad som decentraliserad organisation. Det decentraliserade alternativet bygger dock på en helt annan tillgänglighet för kontakt och förfrågningar från sökande till familjebidrag samt information och hjälp vid upprättande av ansökningar. Dessutom en erfarenhetsmässigt uppbyggd högre utrednings- och kontrollnivå av i ansökan lämnade uppgifter.

Beräknar man dessa kostnader separat bör RFV/FKs kostnader beräknas på samma sätt och ärendetiderna beräknas utan påslag för allmän administration.

Proportionellt skulle då overheadkostnaderna för RFV/FK alternativet bli 1,24 mkr.

Sammanfattning av resursberäkningen

För direkt handläggning och likvärdig beräkning av årsarbetstid borde följande resursbehov beräknas för direkt handläggning av 23 500 ärenden inklusive overheadkostnader.

☐ FCF	11 årsarbetare (2,83 mkr)
☐ RFV/FK	20 årsarbetare (5,24 mkr)

Skulle man utgå från RFV/FKs årsarbetstid 1 350 timmar eller 81 000 minuter skulle man få följande antal

☐ FCF	13 årsarbetare
☐ RFV/FK	24 årsarbetare

Underbilaga. PM 1988-10-10, FCF, PA-enheten

Administration av familjebidrag

Försvarets civilförvaltning har i sitt förslag till koncentration av verksamheten till verket utgått från den ärendemängd som hanteras med nuvarande personalbemanning (c:a 3 700 ärenden/handläggare bå 86/87).

Beräknad ärendemängd totalt — c:a 38 000 ärenden — bedöms kunna hanteras av tio (10) handläggare, samtliga heltidssysselsatta med familjebidrag och samtliga försedda med terminaler eller persondatorer. Även verkets expedition är försedd med en terminal avsedd för ärendesökning.

Årsarbetstiden per handläggare är beräknad till 200 arbetsdagar eller 1 600 timmar per år.

Inga studier har gjorts för att kunna beräkna olika arbetsmoments tidsåtgång i timmar eller minuter.

Ärendehantering vid cfn kommer att ske enligt följande:

Ärendeåtgärd	Personalkategori
1. Besvara förfrågningar när de värnpliktiga fått allmän information om familjebidrag	Samtliga handläggare
2. Besvara förfrågningar, ge information i samband med att de värnpliktiga fyller i ansökningsblanketter	Samtliga handläggare
3. Expeditionsöromål (postöppning, datumstämpling m. m.)	Handläggare på cfn:s expedition

4.	Lottning av ärenden	Sektionschef (motsvarande)
5.	Registrering av ärenden (diari-eföring) och kontroll av att ärendena är kompletta	Samtliga handläggare
6.	Begäran om kompletteringar	Samtliga handläggare
7.	Bearbetning och beslut	Samtliga handläggare
8.	Kontroll av besluts riktighet	Sektionschef (motsvarande) Samtliga handläggare
9.	Utskrift av beslut	Försvarsdata
10.	Förvaring/Arkivering	Tillgänglig handläggare
11.	Återkrav	Samtliga handläggare Handläggare på expedition
12.	Omprövning/Besvär	Sektionschef (motsvarande) Samtliga handläggare (omprövning)
13.	Remisser från kammarrätter m. fl. överinstanser	En eller två handläggare Handläggare på expedition
14.	Statistik, prognoser, utfall m. m.	Sektionschef (motsvarande)

Kostnaderna för ovannämnda hantering uppgår till 2,16 mkr för person-årskostnader och 0,24 mkr för datordrift och datapost. Cfn köper datapostkörning av försvarsdata, vilken myndighet är helt intäktsfinansierad. Kostnaderna för att anknyta till VAS bedömer cfn ligger inom de 0,4 mkr som upptagits som kostnad för uppgradering av datorkapacitet.

De kostnader som inte medtagits i cfn:s "offert" för verksamhetens bedrivande är de s. k. overhead-kostnaderna. Dessa har beräknats till c:a 0,67 mkr.

Sammantaget innebär detta att summan i cfn:s "offert" skall ökas på med sistnämnda belopp till 3,67 mkr. Det bör noteras att i sistnämnda belopp ingår även handläggning av övriga ärenden rörande värnpliktsförmåner både vad avser personal- och overheadkostnader.

De fördelar som cfn anser föreligga med att koncentrera verksamheten till verket framgår dels av skrivelse till försvarsdepartementet den 28 april 1987 och dels av PM upprättat den 29 augusti 1988.

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.



Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. [19]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]

