

Till statsrådet Berit Andnor

Genom beslut den 7 mars 2002 bemyndigade regeringen statsrådet Ingela Thalén att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagen (1996:1030) om underhållsstöd. Med stöd av bemyndigandet förordnades den 13 mars ämnesrådet Anita Wickström som särskild utredare (fr.o.m. den 7 mars 2002).

Till sakkunniga förordnades fr.o.m. den 2 april 2002 departementssekreteraren Sverker Lönnerholm, kanslirådet Kristina Olofsson, kanslirådet Margareta Orrell och ämnesrådet Frank Walterson. Sverker Lönnerholm entledigades fr.o.m. den 14 oktober 2002. Departementssekreteraren Torkel Nyman och kanslirådet Fredrik Ludwigs förordnades som sakkunniga fr.o.m. samma dag.

Att som experter biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 2 april 2002 försäkringskonsulten Torgny Andrée, docenten Lars Bejstam, verksjuristen Charlotte Carrborg, avdelningsdirektören Kerstin Jacobsson, docenten Lars Jalmert och ekonomen Anna Marnell.

Till sekreterare i utredningen förordnades fr.o.m. den 11 mars 2002 hovrättsassessorn Charlotta Hällenius och fr.o.m. den 1 juni 2002 ämnessakkunnige Tom Nilsson.

Utredningen, som antagit namnet Underhållsstödsutredningen, får härmed överlämna betänkandet Ett reformerat underhållsstöd (SOU 2003:42).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i april 2003

Anita Wickström

/ Charlotta Hällenius
/ Tom Nilsson

Innehåll

Förord	3
Förkortningar	15
Några ordförklaringar.....	17
Sammanfattning	23
Författningstext	31
1 Lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd	31
2 Lag om ändring i föräldrabalken	52
3 Lag om ändring i utsökningsbalken.....	54
4 Lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.	56
5 Förordning om ändring i indrivningsförordningen (1993:1229)	57
6 Förordning om ändring i förordningen (1996:1036) om underhållsstöd.....	59
1 Uppdraget och dess genomförande	63
1.1 Utredningens direktiv.....	63
1.2 Utredningens arbete	63
1.3 Betänkandet.....	64
2 Den nuvarande regleringen	65
2.1 Underhållsstöd.....	65
2.2 Föräldrars skyldighet att försörja sina barn	67
2.3 Umgänge	69
2.4 Resekostnader i samband med umgänge	70

3	Införandet av underhållsstödet och tidigare utvärderingar	71
3.1	Utgångspunkterna för ändringarna i reglerna om samhällsstöd år 1997	71
3.2	Riksförsäkringsverkets utvärdering	72
3.3	Familjeutredningens utvärdering	72
4	Ändringar som gjorts i underhållsstödssystemet under åren 1996–2003.....	75
5	Några fakta om barn och föräldrar i underhållsstödssystemet	79
6	Några utgångspunkter för Underhållsstödsutredningens arbete	85
6.1	Utredningens direktiv.....	85
6.2	Ytterligare utgångspunkter för arbetet	85
7	Barnets bästa och barnets försörjning	89
7.1	FN:s konvention om barnets rättigheter.....	89
7.2	Principen om barnets bästa och ansvaret för barns försörjning	90
7.3	Underhållsstödet och barns ekonomiska standard	91
8	Det statliga stödets funktion och uppbyggnad – en tillbakablick	93
8.1	Kort idéhistorik.....	93
8.2	Varför finns stödet och vad är det avsett att täcka?	97
8.3	Andra stödformer till barn och barnfamiljer	102
9	Underhållsstödets funktion och uppbyggnad – vad bör det statliga åtagandet vara?	105
9.1	Inledning.....	105
9.2	En garanti för barnets försörjning.....	105
9.3	Bör även barn vars föräldrar lever tillsammans kunna få underhållsstöd?.....	106
9.4	Bör underhållsstöd utgå även i förhållande till boföräldern?.....	107
9.5	Vad bör stödet täcka?.....	110

10	Underhållsstödets belopp, m.m.....	113
10.1	Utredningens uppdrag.....	113
10.2	Gällande rätt.....	113
10.3	Vad sades om beloppets storlek när underhållsstödet infördes?.....	114
10.4	Tidigare utredningar och rapporter	115
10.5	Underhållsstödets storlek	118
10.5.1	Inledning och utgångspunkter.....	118
10.5.2	Andra levnadskostnader än bostadskostnad och barnomsorgskostnad.....	119
10.5.3	Barnets andel av boföräldrarnas bostadskostnad	121
10.5.4	Barnomsorgskostnad.....	125
10.5.5	Spädbarnsutrustning och övriga kostnader.....	128
10.5.6	Den sammanlagda normalkostnaden för ett barn.....	130
10.5.7	Underhållsstödets framtida belopp	131
10.6	Värdesäkring av beloppet	135
10.7	Utbetalningstidpunkt	137
10.7.1	Utbetalningstidpunkt inom andra rättsområden.....	137
10.7.2	Riksförsäkringsverkets förslag.....	138
10.7.3	Tidpunkten flyttas fram	139
11	Behovsprövning av underhållsstödet	141
11.1	Utredningens uppdrag.....	141
11.2	Gällande rätt.....	141
11.3	Nackdelar med den nuvarande ordningen.....	142
11.4	Vad sades om behovsprövning när underhållsstödet infördes?.....	143
11.5	Tidigare utredningars förslag	144
11.6	Boföräldrarnas inkomster, m.m.	149
11.6.1	Inkomster.....	149
11.6.2	Tröskeeffekter och arbetsutbud	149
11.6.3	Genomsnittlig månadslön i Sverige år 2001.....	153
11.7	Underhållsstödet bör behovsprövas.....	154
11.8	Behovsprövningen bör omfatta endast utfyllnadsdelen....	157
11.9	Modeller för en framtida spärregel	159

11.10	Vilka personer förutom boföräldern bör prövningen omfatta?	160
11.10.1	Barnet.....	160
11.10.2	Styvföräldern.....	165
11.11	Vilka slags inkomster bör beaktas?	168
11.12	Vid vilken nivå bör avtrappningen börja?	169
11.13	Växelviss boende.....	174
11.14	Konsekvenser.....	175
12	Grundavdraget för bidragsskyldiga föräldrar	179
12.1	Utredningens uppdrag	179
12.2	Vad gäller för återbetalningsskyldigheten i dag?.....	180
12.3	Vad sades om återbetalningsskyldigheten när underhållsstödet infördes?.....	182
12.4	Tidigare utredningar om underhållsbidrag och underhållsstöd, m.m.....	184
12.5	De nuvarande återbetalningsreglernas effekter	188
12.6	Förbehåll för egna levnadskostnader innan återbetalningsskyldighet inträder.....	189
12.7	Storleken på förbehållet.....	190
12.7.1	Andra levnadskostnader är bostadskostnaden.....	190
12.7.2	Bostadskostnaden	193
12.7.3	Frångående av förbehållsbeloppet	197
12.7.4	Ett enda förbehållsbelopp	198
12.8	Bör förbehållsbeloppet differentieras?.....	199
12.8.1	Inledning	200
12.8.2	Frågans behandling inom andra rättsområden.....	200
12.8.3	Förbehållsbeloppet bör inte differentieras.....	201
12.9	Värdesäkring av beloppet.....	205
12.10	Förbehåll för make eller sambo.....	207
12.10.1	Frågans behandling inom andra rättsområden.....	207
12.10.2	Inget förbehåll bör få göras.....	207
12.11	Skall hänsyn tas till underhållsskyldighet mot andra barn?.....	208
12.11.1	Vad gäller i dag i underhållsstödssystemet?	208
12.11.2	Frågans behandling inom andra rättsområden.....	209
12.11.3	Barn till den bidragsskyldige skall vara likställda.....	209
12.12	Uttagsprocent.....	210
12.13	Låga återbetalningsbelopp	213

12.14	Beskrivning av det nya systemet	214
12.14.1	Vad innebär de valda förbehållen i brutto- inkomsttermer?	214
12.14.2	Ett exempel	214
12.15	Konsekvenser av de förordade återbetalningsreglerna	215
12.15.1	Ekonomiska effekter för de bidragsskyldiga – skillnaden mellan dagens regler och de förordade reglerna	215
12.15.2	Enhetliga principer	229
13	Beräkning av inkomst vid bestämmande av återbetalningsskyldighet	231
13.1	Inledning	231
13.2	Gällande rätt	232
13.3	Tidigare överväganden och utredningar	232
13.4	Är det möjligt att använda en mer aktuell inkomst?	236
13.4.1	Vissa effekter av den nuvarande ordningen	236
13.4.2	Olika alternativ	240
13.5	Jämkning och omprövning	253
13.5.1	Skall beslut om ändrad taxering påverka återbetalningsskyldigheten?	253
13.5.2	Omprövning	256
13.6	Hur skall inkomsten beräknas?	256
13.6.1	Behandling av egenföretagare	257
13.6.2	Bilförmån	258
13.6.3	Förvärvsförmåga	258
13.6.4	Ersättning med anledning av personskada eller kränkning	259
13.6.5	Studiebidrag	260
13.6.6	Skattefria stipendier	261
14	Indrivning av fordringar avseende återbetalningsskyldighet	263
14.1	Inledning	263
14.2	Gällande rätt	264
14.3	Studier över de skuldsattas situation	268
14.4	Förbättrad och förenklad indrivning	269
14.4.1	Återbetalningskonto	270
14.4.2	När bör en fordran överlämnas till kronofogdemyndigheten?	272

14.4.3	Utmätning för fordran som ännu inte förfallit till betalning skall inte längre vara möjlig.....	276
14.4.4	Ändrad företrädesrätt vid löneutmätning för fordringar som avser återbetalnings-skyldighet	277
14.4.5	Möjlighet för en bidragsskyldig att betala löpande fordringar samtidigt som verkställighet pågår	279
14.4.6	Redovisning av influtna medel, m.m.....	281
14.5	Tidigare delgivning av beslut om återbetalnings-skyldighet.....	282
15	Den övre åldersgränsen för förlängt underhållsstöd	285
15.1	Utredningens uppdrag	285
15.2	Gällande rätt	285
15.3	Några andra åldersgränser av intresse	286
15.4	Något om skälen bakom de nuvarande övre åldersgränserna	287
15.5	Tidigare förslag och synpunkter.....	290
15.6	Ungdomar i gymnasieskolan och ungdomar med studiestöd.....	292
15.7	Den nuvarande övre åldersgränsen för förlängt underhållsstöd bör inte ändras	293
16	Umgänge	297
16.1	Utredningens uppdrag	297
16.2	Barnets rätt till båda föräldrarna.....	297
16.3	Gällande rätt	299
16.4	Tidigare förslag.....	302
16.5	Samförståndslösningar och information.....	304
16.6	Utvidgad rätt till umgängesavdrag	306
16.6.1	Inledning	306
16.6.2	Rätten till umgängesavdrag bör vara kvar	307
16.6.3	Villkor för avdragsrätten	307
16.6.4	Umgängesavdrag och umgängesbidrag för bidragsskyldiga med svag ekonomi.....	311
16.6.5	Bör det vara möjligt att frångå villkoren för avdragsrätten?	314

16.7	Nettoberäkning utifrån vad som bestämts om umgänget	316
16.7.1	En nettometod.....	316
16.7.2	Beräkningen	317
16.7.3	Undantag.....	318
16.8	Umgängesresor	321
16.9	Konsekvenser	322
17	Anstånd och eftergift	325
17.1	Utredningens uppdrag.....	325
17.2	Gällande rätt.....	325
17.2.1	Anstånd	325
17.2.2	Eftergift.....	328
17.2.3	Preskription	329
17.3	Äldre lagstiftning om eftergift.....	329
17.4	Anstånd och eftergift inom andra rättsområden	330
17.4.1	Utmätning av lön.....	330
17.4.2	Studiestöd	331
17.4.3	Bostadsbidrag.....	334
17.5	Tidigare förslag	335
17.6	Några sifferuppgifter vad gäller anstånd med att återbetala underhållsstöd.....	335
17.7	Eftergiftsärenden	336
17.8	Ändrade regler för anstånd.....	337
17.8.1	Möjligheten att få anstånd bör vara kvar.....	337
17.8.2	Möjligheten att få anstånd bör inte utvidgas	339
17.8.3	Skärpta regler för betalning av anstånds- skulder	340
17.8.4	Avvikelse från normalbeloppet enligt UB för bidragsskyldiga som är bosatta utomlands	344
17.8.5	Behandling av anståndsskulder vid skuldsanering	345
17.9	Förutsättningarna för att eftergift skall kunna beviljas ändras inte	346
18	Utfyllnadsbidrag och direktbetalning	351
18.1	Inledning	351
18.2	Allmänt om utfyllnadsbidrag	351

18.3	Problem med utfyllnadsbidrag	353
18.3.1	Ett beslut av Justitieombudsmannen och en kammarrättsdom.....	353
18.3.2	En rättslig analys av de problem som kan uppkomma.....	356
18.4	Ändringar av utfyllnadsbidraget.....	359
18.4.1	Utfyllnadsbidraget bör finnas kvar.....	359
18.4.2	Skall beslut om ändrad taxering påverka utfyllnadsbidraget?	361
18.4.3	Omprövning av utfyllnadsbidrag.....	364
19	Ansökan om förlängt underhållsstöd före 18 års ålder	367
19.1	Inledning.....	367
19.2	Gällande rätt	367
19.3	Ett beslut av Justitieombudsmannen	368
19.4	Den studerande undertecknar själv ansökan	371
20	Återbetalningsskyldighet i ärenden med utlandsanknytning.....	375
20.1	Inledning.....	375
20.2	Gällande rätt	376
20.3	Ökade möjligheter för försäkringskassan att träda in i barnets rätt till fastställt underhållsbidrag.....	377
20.4	Medverkan till åtgärder för att få underhållsbidrag fastställt.....	378
20.4.1	Tidigare förslag	378
20.4.2	Ökade krav	379
20.5	Omförhandling av 1962 års nordiska indrivningskonvention.....	381
21	Underhållsstödet och EU	383
21.1	Inledning.....	383
21.2	Allmänt om rätten till underhållsstöd vid utlandsvistelse.....	383
21.3	EU:s regler om social trygghet.....	385
21.4	Två domar från EG-domstolen	387
21.5	Tänkbara effekter av EG-domstolens domar för det svenska underhållsstödet	389
21.6	Underhållsstödet är en sådan förmån som avses i förordningen nr 1408/71	391

22	Samförståndslösningar och direktbetalningar	393
22.1	Samförståndslösningar om vårdnad, boende och umgänge.....	393
22.2	Samförståndslösningar om barnets försörjning.....	394
23	En administrationsavgift införs i underhållsstödssystemet	397
23.1	Bakgrund	397
23.2	Avgifter inom andra områden.....	398
23.3	Återbetalningsskyldiga föräldrar skall betala en administrationsavgift	399
23.4	Några följdfrågor	402
24	Information	403
24.1	Inledning	404
24.2	Behov av information	404
24.3	På vilka sätt bör information lämnas?	404
24.4	Vad bör informationen innehålla?	405
25	Skyddade personuppgifter	409
25.1	Inledning	409
25.2	Gällande rätt.....	409
25.2.1	Behörig försäkringskassa	409
25.2.2	Skydd av personuppgifter	410
25.2.3	Folkbokföringsuppgifter hos försäkrings- kassorna.....	411
25.3	En särskild regel för förföljda personer.....	411
26	Konsekvenser	413
26.1	Statsfinansiella konsekvenser	413
26.1.1	Kostnadskonsekvenser i underhålls- stödssystemet.....	413
26.1.2	Kostnader för socialförsäkrings- administrationen.....	416
26.1.3	Administrationskostnader för exekutionsväsendet.....	418
26.1.4	Processer i domstol	418
26.1.5	Sammantagna statsfinansiella konsekvenser	419
26.2	Statsfinansiellt neutrala alternativ	420
26.3	Ekonomiska konsekvenser för de enskilda	421
26.4	Konsekvenser i övrigt.....	424

27	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	427
28	Författningskommentar.....	429
28.1	Lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd....	429
28.2	Lag om ändring i föräldrabalken	456
28.3	Lag om ändring i utsökningsbalken	457
28.4	Lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.	458
28.5	Förordning om ändring i indrivningsförordningen (1993:1229)	458
28.6	Förordning om ändring i förordningen (1996:1036) om underhållsstöd	460

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv
Bilaga 2	Några fakta om barn och föräldrar i underhållsstödssystemet
Bilaga 3	Beräkning av vuxna personers levnadskostnader i andra sammanhang
Bilaga 4	Bostadskostnad
Bilaga 5	Vuxnas normalbehov (exkl. bostadskostnad)
Bilaga 6	En jämförelse mellan de olika normerna för ”levnadskostnader i övrigt”
Bilaga 7	Analys av alternativa återbetalningsregler
Bilaga 8	Beräkning av barns levnadskostnader i andra sammanhang
Bilaga 9	En jämförelse mellan de olika normerna
Bilaga 10	Barns normalbehov (exkl. bostadskostnad och kostnad för barnomsorg)
Bilaga 11	Olika inkomstnivåer
Bilaga 12	Analys av alternativa behovsprövningsregler
Bilaga 13	Några undersökningar om umgänge mellan barn och bidragsskyldiga föräldrar
Bilaga 14	Reformarbete i Norge
Bilaga 15	Lagen om underhållsstöd i dess lydelse efter av utredningen förordade ändringar

Förkortningar

AFL	Lagen (1962:381) om allmän försäkring
bet.	betänkande
BoL	Lagen (1993:737) om bostadsbidrag
CSN	Centrala studiestödsnämnden
dir.	direktiv
Ds	Departementsserien
FB	Föräldrabalken
FiU	Finansutskottet
HEK	Hushållens ekonomi (en urvalsundersökning)
JO	Riksdagens ombudsmän
JT	Juridisk Tidskrift
kap.	kapitel
KOV	Konsumentverket
KPI	Konsumentprisindex
LU	Lagutskottet
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avdelning I
NJA II	Nytt Juridiskt Arkiv, avdelning II
prop.	proposition
RFFS	Riksförsäkringsverkets författningssamling
RFV	Riksförsäkringsverket
RH	Rättsfall från hovrätterna
RSFS	Riksskatteverkets författningssamling
rskr.	riksdagsskrivelse
RSV	Riksskatteverket
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SCB	Statistiska centralbyrån
SfU	Socialförsäkringsutskottet
SofL	Socialförsäkringslagen (1999:799)
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
UB	Utsökningsbalken

UBU -93	Underhållsbidrags- och bidragsförskottsutredningen -93
USF	Förordningen (1996:1036) om underhållsstöd
USL	Lagen (1996:1030) om underhållsstöd
ÄktB	Äktenskapsbalken

Några ordförklaringar

Förälder

Bidragsskyldig förälder En förälder som är skyldig att fullgöra försörjningsskyldigheten gentemot sitt barn genom att betala underhållsbidrag.

Lämnas underhållsstöd till barnet är den bidragsskyldiga föräldern som regel skyldig att återbetala hela underhållsstödet eller en del av det till staten.

Boförälder

En förälder som barnet varaktigt bor tillsammans med. I lagen (1996:1030) om underhållsstöd avses med boförälder en förälder som barnet varaktigt bor hos och är folkbokfört hos.

Vårdnad, vård och boende

Vårdnad

Det juridiska ansvaret för barnets person. I vårdnaden ingår rätten och skyldigheten att bestämma i frågor som rör barnets person och att företräda barnet i personliga angelägenheter. Till vårdnaden hör bl.a. val av skola, beslut om var barnet skall bo och beslut om hur barnet skall tillbringa sin fritid.

Vårdnadshavare	Den som har det juridiska ansvaret för ett barns person (vanligen barnets föräldrar eller en av dem). Vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets person och skall företräda barnet i personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren skall se till att barnet får sitt behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran tillgodosett. Vårdnadshavaren svarar också för att barnet får den tillsyn som behövs och skall bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. I syfte att hindra att barnet orsakar skada för någon annan skall vårdnadshavaren vidare svara för att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas.
Vård	Skötsel och omvårdnad. Vård och vårdnad blandas ofta samman. Med vård avses den faktiska skötseln och omvårdnaden av barnet. Oftast svarar den juridiska vårdnaden mot den faktiska vården, dvs. vårdnadshavaren sköter själv om barnet och bor tillsammans med det. Men det är inte alltid så att en vårdnadshavare bor ihop med barnet. Efter en separation bor barnet många gånger tillsammans med endast den ena föräldern trots att föräldrarna ofta fortsätter att ha gemensam vårdnad.
Delad vårdnad	Begreppet delad vårdnad används inte sällan i vardagligt tal och avser ibland gemensam vårdnad och ibland växelvis boende.
Ensam vårdnad	En person (vanligen en av föräldrarna) har ensam vårdnaden om ett barn.

Gemensam vårdnad	<p>Två personer (vanligen föräldrarna) har tillsammans vårdnaden om ett barn. Vid gemensam vårdnad beslutar vårdnadshavarna tillsammans i frågor som rör barnets person. Gemensam vårdnad innebär inte att barnet måste bo växelvis hos vårdnadshavarna.</p>
Växelvis boende	<p>Barnet bor varaktigt hos var och en av föräldrarna, t.ex. varannan vecka hos modern och varannan vecka hos fadern.</p> <p>Vid växelvis boende är normalt ingen av föräldrarna skyldig att betala underhållsbidrag. Var och en av föräldrarna försörjer då barnet under den tid barnet vistas hos honom eller henne. Vid växelvis boende föreligger inte någon skyldighet att återbetala underhållsstöd.</p> <p>Det kan ibland vara svårt att dra gränsen mellan ett omfattande umgänge och ett växelvis boende. Vistas barnet ungefär lika mycket hos var och en av föräldrarna är det normalt fråga om ett växelvis boende. Även om barnet regelbundet vistas något längre tid hos den ena föräldern än hos den andra, kan förhållandena vara sådana att det är fråga om ett växelvis boende. Som regel är det <i>inte</i> fråga om ett växelvis boende om barnet vistas hos den ena föräldern endast en tredjedel av tiden. Även om skillnaden mellan vistelsetiderna hos föräldrarna är mindre, är det normalt fråga om ett umgänge – och inte om ett växelvis boende – om det inte finns faktorer som klart pekar i en annan riktning. Detta gäller särskilt om barnet till övervägande delen av tiden vistas hos en förälder som är ensam vårdnadshavare. Faktorer som kan få betydelse vid bedömningen är – utöver vistelsetiden – var barnet är folkbokfört, hur barnets</p>

boende är ordnat, var barnet förvarar sina tillhörigheter och hur barnets försörjning har fördelats mellan föräldrarna. Se rättsfallet NJA 1998 s. 267.

Underhåll och underhållsstöd

Underhållsskyldighet Försörjningsskyldighet, plikt att svara för kostnaderna för barnets uppehälle och utbildning. Det är barnets föräldrar som är skyldiga att försörja barnet. Regler om föräldrars underhållsskyldighet finns i föräldrabalken.

Föräldrar är skyldiga att svara för underhåll åt sitt barn efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. I kostnaderna för barnets underhåll skall föräldrarna sinsemellan ta del var och en efter sin förmåga. Underhållsskyldigheten gäller oavsett om föräldrarna bor tillsammans eller inte.

En förälder som bor tillsammans med sitt barn fullgör som regel sin underhållsskyldighet genom att faktiskt ta hand om barnet och försörja det. En förälder som inte varaktigt bor tillsammans med barnet kan inte fullgöra sin underhållsskyldighet på detta sätt utan gör det genom att betala underhållsbidrag till barnet.

Underhållsbidrag Det belopp en förälder som inte varaktigt bor tillsammans med sitt barn (en bidragsskyldig förälder) betalar till barnets försörjning (mat, kläder och skor, hygienartiklar, fritid/lek, m.m.). Underhållsbidrag fastställs genom dom eller avtal. Regler om underhållsbidrag finns i föräldrabalken.

Skyldighet att betala underhållsbidrag föreligger, om föräldern

a. inte har vårdnaden om barnet och inte heller varaktigt bor tillsammans med barnet, eller

b. har vårdnaden om barnet gemensamt med den andra föräldern och barnet varaktigt bor tillsammans med bara den andra föräldern.

Vid växelvis boende är normalt ingen av föräldrarna skyldig att betala underhållsbidrag. Var och en av föräldrarna försörjer då barnet under den tid barnet vistas hos honom eller henne.

Underhållsstöd

Ett stöd från staten till barn med särlevande föräldrar. Underhållsstödet, som vanligen uppgår till 1 173 kr per månad och barn, administreras av försäkringskassorna. Regler om underhållsstöd finns i lagen om underhållsstöd.

Utfyllnadsbidrag

Ett rent bidrag från staten.

Underhållsstöd lämnas som utfyllnad

a. om det finns anledning anta att en bidragsskyldig förälder betalar ett underhåll till barnet som motsvarar det återbetalningsbelopp som skulle ha fastställts, om barnet fått fullt underhållsstöd, och

b. om sökanden begär det.

Det tänkta återbetalningsbeloppet avräknas i dessa fall från underhållsstödet.

Underhållsstöd lämnas som utfyllnad också vid växelvis boende. Stödet uppgår då till hälften av 1 173 kr per månad och barn för var och en föräldrarna. Från detta belopp avräknas sedan hälften av det belopp föräldern skulle ha varit skyldig att återbetala till staten, om barnet bott hos endast den andra föräldern och fått fullt underhållsstöd.

Återbetalningsskyldighet Skyldighet att till staten återbetala hela eller en del av underhållsstödet. Återbetalningsskyldigheten fastställs av försäkringskassan enligt reglerna i lagen om underhållsstöd. Det är bidragsskyldiga föräldrar som är återbetalningsskyldiga. Vid växelvis boende är ingen av föräldrarna återbetalningsskyldig för underhållsstöd.

En förälder som är återbetalningsskyldig för underhållsstöd anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet enligt föräldrabalken intill det belopp som lämnas i underhållsstöd till barnet. För barnet underhållsstöd med 1 173 kr per månad och är den särlevande föräldern skyldig att återbetala hela stödet eller en del av det anses föräldern – oavsett återbetalningsbeloppets storlek – ha betalat ett underhållsbidrag till barnet på 1 173 kr i månaden.

Sammanfattning

Underhållsstödsutredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av lagen (1996:1030) om underhållsstöd. Utgångspunkten för uppdraget har varit att det nuvarande underhållsstödssystemet fungerar i huvudsak väl. Syftet med översynen har varit att få systemet att fungera bättre.

I betänkandet föreslås en rad ändringar i reglerna om underhållsstöd. Vidare föreslås ändringar i föräldrabalken, utsökningsbalken och lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Ett flertal förordningsändringar föreslås också.

Underhållsstödets belopp, m.m.

Underhållsstödet skall även i fortsättningen motsvara ungefär hälften av normalkostnaden för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget.

Utredningen anser att underhållsstödets belopp för närvarande inte bör ändras.

De beräkningar som utredningen har gjort visar att stödet över tid väl täcker hälften av kostnaderna för ett barns normalbehov sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget. Kostnaderna för ett barn varierar dock beroende på barnets ålder. En differentiering av stödets belopp i enlighet med de av utredningen framräknade kostnaderna för barn i olika åldrar skulle innebära att stödet sänktes för barn i åldern 0–14 år och höjdes för de äldre barnen. En sådan reform skulle innebära sänkt stöd för drygt sju av tio barn. Med hänsyn till de ekonomiska problem en sänkning av underhållsstödets belopp skulle kunna innebära för barn och boföräldrar är utredningen inte beredd att föreslå en sådan. Utredningen förordar i stället en mjukare anpassning av stödet.

Utredningen anser att stödet även i fortsättningen bör betalas ut månadsvis i förskott. Utbetalningsdagen föreslås dock framflyttad

från den 20 i utbetalningsmånaden till den sista vardagen i månaden.

Inkomstprövning av utfyllnadsdelen i underhållsstödet

Utredningen föreslår att utfyllnadsdelen i underhållsstödet – dvs. den del av bidraget som en bidragsskyldig förälder inte är skyldig att återbetala, det rena stödet från staten – skall prövas mot boföräldrarnas inkomst. Utfyllnadsdelen föreslås minska med 40 procent av den inkomst som överstiger 360 000 kr per år om boföräldern är underhållsskyldig mot ett barn. Är boföräldern underhållsskyldig mot två barn eller mot tre eller flera barn föreslås gränsen läggas vid 380 000 kr respektive 400 000 kr.

Syftet med förslaget är i första hand att öka legitimiteten i systemet och att betona båda föräldrarnas ansvar för barnets försörjning.

Återbetalningsskyldighet

Försörjningen av barn skall givetvis prioriteras högt av en förälder. Skyldigheten att försörja barn innebär att föräldern måste anpassa sina egna utgifter efter denna skyldighet. Samtidigt anser utredningen att det är rimligt att en bidragsskyldig förälder får förbehålla sig ett skäligt belopp för sin egen försörjning innan han eller hon åläggs att återbetala underhållsstöd.

Utredningen förordar därför att det grundavdrag som görs när återbetalningsskyldigheten bestäms – för närvarande 72 000 kr – skall höjas. För bidragsskyldiga som bor i Stor-Stockholm eller Stor-Göteborg förordas ett grundavdrag på 153 900 kr, för bidragsskyldiga som bor i en kommun som har fler än 75 000 invånare förordas ett grundavdrag på 145 700 kr och för övriga bidragsskyldiga förordas ett grundavdrag på 141 700 kr. Samtidigt justeras de procentsatser som bestämmer återbetalningsbeloppets storlek.

Överskottet (netto efter ett schablonavdrag för kommunalskatt om 31 procent), dvs. 69 procent av inkomsten över grundavdraget, fördelas lika mellan samtliga den bidragsskyldiges barn.

För en bidragsskyldig med ett barn tas 69 procent av överskottet i anspråk för återbetalning av underhållsstöd, dock givetvis högst det belopp som barnet får i underhållsstöd (som regel 1 173 kr per månad). För en bidragsskyldig som har två barn varav ett får under-

hållsstöd tas 34,5 procent av överskottet i anspråk upp till underhållsstödets belopp.

I dag återbetalar en bidragsskyldig förälder med en årsinkomst på 180 000 kr och med två barn som båda får underhållsstöd 2 070 kr i månaden. Med de förordade reglerna skulle återbetalningsskyldigheten, om det antas att den bidragsskyldige bor i Stor-Stockholm, sänkas till 1 500 kr. Vid en årsinkomst på 150 000 kr innebär de förordade reglerna att återbetalningsskyldigheten sänks från 1 494 kr till noll kr.

Flertalet bidragsskyldiga föräldrar återfinns i de inkomstlägen som får de största förbättringarna med de nya reglerna.

Vidare föreslås att återbetalningsskyldigheten skall falla bort om det sammanlagda återbetalningsbeloppet för en månad blir lägre än 100 kr. Detta innebär en skärpning jämfört med i dag. I dag gäller att återbetalningsskyldigheten faller bort om månadsbeloppet för ett barn blir lägre än 100 kr. Med förslaget tas den betalningsförmåga som finns i anspråk i större omfattning än i dag samtidigt som reglerna blir mer rättvisa.

Det föreslås vidare en tidsgräns på tre år för jämkning och omprövning av återbetalningsskyldigheten.

Anpassning av återbetalningsskyldigheten efter ändrade inkomstförhållanden

Utredningen har övervägt möjligheten att basera återbetalningsskyldigheten på en mer aktuell inkomst än i dag. Utredningen har dock inom ramen för den tid som stått till buds inte haft möjlighet att analysera en ändring tillräckligt noggrant. Frågan bör dock övervägas ytterligare och utredningen förordar att det fortsatta arbetet inriktas på ett alternativ som innebär att beräkningarna utgår från att aktuell inkomst motsvarar inkomsten enligt det taxeringsbeslut som fattats närmast före februari månad det år återbetalningsskyldigheten avser justerad med hänsyn till den allmänna löneutvecklingen. Avviker den aktuella inkomsten från den sålunda framräknade inkomsten skall återbetalningsskyldigheten kunna jämkas så att den anpassas efter de faktiska förhållandena. I efterhand görs sedan en avstämning med verklig inkomst och en slutlig återbetalningsskyldighet fastställs. Fastställs återbetalningsskyldigheten till ett lägre belopp än vad den bidragsskyldige enligt det preliminära beslutet betalat, skall skillnaden betalas ut till den bidragsskyldige. Fastställs återbetalningsskyldigheten till ett högre

belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med det preliminära beslutet betalat, skall den bidragsskyldige betala in skillnaden till försäkringskassan. För staten skulle metoden innebära minskade kostnader eftersom de flesta bidragsskyldiga får höjda inkomster från år till år. För bidragsskyldiga som fått en minskad inkomst på grund av t.ex. sjukdom eller arbetslöshet skulle metoden innebära att deras betalningsskyldighet baseras på aktuella förhållanden, vilket skulle minska risken för skuldsättning.

Indrivning

Utredningen föreslår att fordringar avseende återbetalningsskyldighet som regel skall överlämnas till indrivning senast när den äldsta fordringen är fem månader gammal och detta även i pågående ärenden. I dag lämnas fordringar i regel över redan efter två månader. Förslaget innebär ett större handlingsutrymme och minskad risk för att en bidragsskyldig vid tillfälliga ekonomiska svårigheter blir föremål för indrivning.

Det föreslås vidare att indrivning normalt inte skall begäras om fordringarna understiger 500 kr. I dag finns inte någon nedre beloppsgräns.

Dagens regler för hur en betalning skall fördelas mellan olika barn och krediteras olika fordringar anses svåra att förstå och ibland kan missförstånd leda till att en bidragsskyldig blir föremål för indrivning som hade kunnat undvikas om han eller hon rätt förstått reglerna. Reglerna ger också upphov till ett omfattande administrativt arbete för kronofogdemyndigheterna.

Utredningen föreslår att reglerna förenklas. Influtna medel – såväl frivilliga, inte riktade, betalningar som medel som tas ut vid löneutmätning – skall i framtiden krediteras den äldsta fordringen.

För att snabba upp förfarandet och undvika att en skuld byggs upp innan den bidragsskyldige är delgiven föreslås att den försäkringskassa som beviljar underhållsstöd skall vara behörig att i samband därmed också fatta beslut om återbetalningsskyldighet.

Umgänge

Utredningen föreslår att rätten till umgängesavdrag skall utvidgas – överlämnandedagen och återlämnandedagen skall tillsammans räknas som ett helt dygn – och att avdraget skall knytas till underhålls-

stödets belopp i stället för till återbetalningsbeloppet. Avdraget kommer därmed i normalfallet att uppgå till 1/40 av 1 173 kr, dvs. 29 kr per dygn. Det föreslås vidare att de bidragsskyldiga som har det sämst ställt – de som inte är återbetalningsskyldiga och de som har så låga återbetalningsbelopp att de inte kan tillgodogöra sig avdraget – skall ha rätt att få beloppet utbetalat till sig. Vid avdrag eller utbetalning sätts underhållsstödets belopp ned med motsvarande belopp.

Vidare föreslås att omgångar skall kunna beaktas redan när återbetalningsskyldigheten fastställs. Denna s.k. nettoberäkning föreslås ske när omgångar beslutats i en dom eller i ett av socialnämnden godkänt avtal. För att nettoberäkning skall ske krävs att omgången uppgår till minst 30 hela dygn per år. Även här föreslås att de bidragsskyldiga som har det sämst ställt skall kunna få beloppet utbetalat till sig. Medges nettoberäkning sätts underhållsstödets belopp ned med motsvarande belopp.

Förslagen syftar till att underlätta omgångar med barnet och till att fördela kostnaderna vid omgångar på ett mera rättvist sätt mellan föräldrarna än som sker i dag.

Utredningen föreslår också att Socialstyrelsen får i uppdrag att utvärdera reglerna om ekonomiskt bistånd för omgångsresor.

Anstånd och eftergift

För att underlätta en snabbare reglering av anståndsskulder föreslås att det belopp som skall betalas efter det att ett beslut om anstånd löpt ut skall motsvara 1,5 gånger det återbetalningsbelopp som annars skulle ha fastställts, dock minst 150 kr per barn och månad. Den bidragsskyldige är dock inte skyldig att betala ett högre belopp än att han eller hon får behålla vad som behövs för eget och familjens underhåll enligt bestämmelserna om förbehållsbelopp i utsködningsbalken.

Det föreslås att försäkringskassorna på eget initiativ och alltså utan ansökan skall få efterge statens fordran avseende återbetalningsskyldighet m.m.

Utfyllnadsbidrag

Utredningen föreslår att reglerna ändras så att ett barn som fått utfyllnadsbidrag inte skall behöva riskera att få betala tillbaka något

av detta bidrag till följd av att den särlevande föräldrarnas taxering ändras. Det föreslås också vissa förtydliganden i reglerna för omprövning och jämkning av utfyllnadsbidrag.

Undertecknande av ansökan om förlängt underhållsstöd

Utredningen föreslår att ansökan om förlängt underhållsstöd skall kunna göras av den studerande även om han eller hon vid ansökningstillfället ännu inte fyllt 18 år. Härigenom blir det möjligt för den unge att ansöka om stöd i så god tid att det inte blir något uppehåll i utbetalningen mellan det ordinarie underhållsstödet och det förlängda underhållsstödet. Samtidigt blir det den unge själv som lämnar de uppgifter som ligger till grund för bedömningen av ansökan, vilket är naturligt eftersom eventuella återkrav riktas mot honom eller henne.

Återbetalningsskyldighet i ärenden med utlandsanknytning

Lön och andra inkomster som betalas ut i eller från utlandet kan inte tas i anspråk genom löneutmätning. För att öka möjligheterna att ta i anspråk sådana medel införs en möjlighet för försäkringskassan att i dessa fall träda in i barnets rätt till underhållsbidrag. Fordran på underhållsbidrag kan nämligen som regel drivas in i utlandet medan möjligheten att driva in en fordran avseende återbetalningsskyldighet är mycket små.

För att förhindra att underhållsbidrag fastställs till ett för lågt belopp ges försäkringskassan möjlighet att förelägga boföräldern inte endast att ett underhållsbidrag skall fastställas utan också att det skall fastställas till ett belopp som inte uppenbarligen understiger vad den bidragsskyldige bör betala. Är det fastställda beloppet uppenbarligen för lågt och kan detta läggas boföräldern till last lämnas inte underhållsstöd med högre belopp än underhållsbidraget.

Samförstånds lösningar

Det är självklart att barnets möjligheter till en nära och god kontakt med båda föräldrarna underlättas om föräldrarna kan samarbeta i frågor som rör barnet. Senare års reformer har i första hand varit inriktade på frågor om vårdnad, boende och umgänge. Enligt

utredningen är det angeläget att föräldrarna får hjälp att i samförstånd lösa också frågor om barnets försörjning.

Utredningen anser därför att kommunerna i framtiden bör vara skyldiga att sörja för att föräldrar kan erbjudas samarbetsamtal också i fråga om barnets försörjning. Utredningen anser också att kommunerna bör vara skyldiga att sörja för att föräldrar får hjälp med att träffa avtal om underhåll.

En administrationsavgift

För bidragsskyldiga föräldrar som är skyldiga att återbetala hela eller en del av underhållsstödet till staten införs en administrationsavgift. Avgiften föreslås uppgå till 50 kr per månad. Genom avgiften får staten täckning för en del av de administrationskostnader som är förenade med underhållsstödssystemet (445 miljoner kr per år).

Betalas minst det belopp som annars skulle ha betalats till staten direkt till barnet utgår ingen avgift. Avgiften kan därmed bidra till att föräldrar i större utsträckning reglerar frågor om barnets försörjning direkt mellan sig.

Boföräldrar och barn med sekretesskyddad adress

En ansökan om underhållsstöd prövas av sökandens försäkringskassa och den försäkringskassan skall omedelbart underrätta den andra föräldern om ansökan. Beviljas underhållsstöd skall den andra föräldern delges beslutet. Han eller hon får då kännedom om vilken försäkringskassa boföräldern och barnet tillhör och därmed också i vilket län de bor. För att boföräldrar och barn som behöver skydd skall kunna känna sig trygga och inte behöva avstå från att söka underhållsstöd föreslår utredningen att ansökan skall kunna prövas av den bidragsskyldiges försäkringskassa, om sekretess gäller för boförälderns eller barnets folkbokföringsuppgifter.

Information

Utredningen anser att informationen om lagen om underhållsstöd bör förbättras och lyfter fram ett antal områden där informationsinsatser är särskilt angelägna.

Ikraftträdande

De flesta författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 februari 2005.

För att försäkringskassorna skall få tid på sig att fatta de beslut som föranleds av ändringarna föreslås dock att ändringarna i vissa delar skall träda i kraft redan den 1 november 2004 men tillämpas för tid från och med den 1 februari 2005. De regler som avser återbetalningsskyldighet och behovsprövning av utfyllnadsdelen i underhållsstödet föreslås träda i kraft den 1 november 2004 och tillämpas i fråga om underhållsstöd och återbetalningsskyldighet som avser tid efter den 31 januari 2005.

Författningstext

1 Lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:1030) om underhållsstöd

dels att nuvarande 29–43 §§ skall betecknas 32–46 §§,

dels att de nya 33, 34–36, 38–40, 42 och 44 §§ samt rubriken närmast före den nya 39 § skall ha följande lydelse,

dels rubrikerna närmast före de nuvarande 32, 35, 37, 38 och 39 §§ skall sättas närmast före de nya 35, 38, 40, 41 respektive 42 §§,

dels att 4, 7, 9, 10, 12, 13, 13 a, 14, 21, 23, 24 och 26 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas åtta nya paragraf, 8 a §, 10 a, 10 b, 13 b, 29–31 och 32 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Ett barn har inte rätt till underhållsstöd, om

1. barnets mor är boförälder och hon uppenbarligen utan giltigt skäl låter bli att vidta eller medverka till åtgärder för att få faderskapet till barnet fastställt,

2. det finns anledning anta att, om det finns en bidragsskyldig förälder, denne i rätt ordning betalar underhåll som inte är lägre än det belopp som enligt denna lag skulle betalas ut i underhållsstöd till barnet,

3. det är uppenbart att den bidragsskyldige föräldern på något annat sätt ser till att barnet får motsvarande underhåll,

¹ Senaste lydelse 2002:204.

4. boföräldern trots föreläggande enligt *31 § första stycket* utan giltigt skäl låter bli att vidta eller medverka till *de åtgärder som begärs*, eller

4. boföräldern trots föreläggande enligt *34 § första stycket* utan giltigt skäl låter bli att vidta eller medverka till *åtgärder för att få underhållsbidrag till barnet fastställt*, eller

5. barnet har rätt till barnpension eller efterlevandestöd till barn efter en bidragsskyldig förälder på grund av bestämmelserna i 2 eller 3 kap. lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn.

7 §²

Ett barn som fyllt 18 år har rätt till förlängt underhållsstöd under den tid som barnet bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag enligt lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag eller studie hjälp enligt 2 kap. studiestödslagen (1999:1395), dock längst till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år. Studier som omfattar kortare tid än åtta veckor eller deltidsstudier medför dock inte rätt till förlängt underhållsstöd.

Ett barn har inte rätt till förlängt underhållsstöd i fall som avses i 4 §. Härvid skall vad som sägs om boföräldern i 4 § 1 och 4 gälla den studerande. Rätt till förlängt underhållsstöd föreligger inte heller, om den studerande har ingått äktenskap.

Ett barn har inte rätt till förlängt underhållsstöd i fall som avses i 4 §. Härvid skall vad som sägs om boföräldern i 4 § 1 och 4 gälla den studerande. Rätt till förlängt underhållsstöd föreligger inte heller, om den studerande har ingått äktenskap. *Lämnas förlängt underhållsstöd gäller vad som sägs om boföräldern i 9 § tredje stycket även den studerande.*

Förlängt underhållsstöd lämnas från och med månaden efter det att den studerande har fyllt 18 år eller återupptagit studier som avses i första stycket till och med den månad under vilken rätt till stöd upphör. Förlängt underhållsstöd lämnas dock inte för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden.

8 a §

Underhållsstöd som lämnas med stöd av 8 § första stycket

² Senaste lydelse 2001:1137.

andra meningen eller 8 § andra stycket skall omprövas när ett nytt beslut om årlig taxering för den bidragsskyldige föreligger, när grunden för tillämplig procentsats enligt 24 § ändras eller när grunden för avdrag enligt 26 § andra stycket ändras. Vid ändring i grunden för tillämplig procentsats eller i grunden för avdraget, ändras underhållsstödets belopp från och med månaden efter den månad då försäkringskassan fick kännedom om ändringen.

Underhållsstöd som lämnas med stöd av 8 § första stycket andra meningen eller 8 § andra stycket kan också jämkas om det taxeringsbeslut som legat till grund för försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt. Ändringen gäller från och med månaden efter den månad då försäkringskassan fick kännedom om taxeringsändringen.

Vad som föreskrivs i första och andra styckena gäller även vid växelvis boende. Vad som sägs om bidragsskyldig skall därvid gälla var och en av föräldrarna.

9 §

Om underhållsbidrag har fastställts enligt föräldrabalken i form av ett engångsbelopp, skall avräkning från underhållsstödet ske med vad det fastställda underhållsbidraget skäligen kan anses motsvara i underhåll per månad.

Om den bidragsskyldige bor utomlands och det finns anledning att anta att han eller hon i rätt ordning betalar fastställt underhållsbidrag, skall detta be-

Om den bidragsskyldige bor utomlands *eller uppbär lön eller annan inkomst i eller från utlandet som inte kan tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap.*

lopp räknas av från underhållsstödet i stället för vad som sägs i 8 § första stycket andra meningen.

utsökningsbalken och det finns anledning att anta att han eller hon i rätt ordning betalar fastställt underhållsbidrag, skall detta belopp räknas av från underhållsstödet i stället för vad som sägs i 8 § första stycket andra meningen.

Om det underhållsbidrag som har blivit fastställt uppenbarligen understiger vad den bidragsskyldige bör betala i underhållsbidrag till barnet och detta kan läggas boföräldern till last lämnas inte underhållsstöd med högre belopp än underhållsbidraget. I fall som avses i 8 § första stycket andra meningen lämnas inget underhållsstöd.

10 §³

Om barnet har en sådan inkomst som framkommer vid en tillämpning av 25–27 §§, skall underhållsstödet minskas med ett belopp som motsvarar hälften av inkomsten. I stället för den minskning av framräknat belopp som anges i 26 § andra stycket skall beloppet minskas med 48 000 kronor.

Barnets inkomst kan trots vad som sägs i första stycket bestämmas genom en skälighetsbedömning, om det är uppenbart att barnet har en inkomst som väsentligt överstiger vad som motsvarar inkomsten beräknad enligt det stycket.

Vid växelvis boende skall underhållsstödet för var och en av föräldrarna minskas med ett belopp som motsvarar hälften av det belopp med vilket underhållsstödet skall minskas enligt första stycket.

Nedsättning av underhållsstöd enligt första–tredje styckena skall

³ Senaste lydelse 2000:1390.

Om den bidragsskyldige enligt 23 § andra stycket har medgetts avdrag med ett visst belopp vid fullgörande av sin återbetalningsskyldighet, skall kommande underhållsstöd minskas med motsvarande belopp.

omprövas när ett nytt beslut om årlig taxering föreligger.

Om den bidragsskyldige enligt 23 § andra stycket har medgetts avdrag med ett visst belopp vid fullgörande av sin återbetalningsskyldighet *eller om han eller hon enligt 23 § tredje stycket har medgetts utbetalning av ett visst belopp*, skall kommande underhållsstöd minskas med motsvarande belopp.

10 a §

Har återbetalningsskyldigheten bestämts enligt 29 §, skall underhållsstödet minskas med motsvarande belopp. Detsamma gäller om den bidragsskyldige enligt 29 § har medgetts utbetalning med ett visst belopp.

10 b §

Om boföräldern vid en tillämpning av 25–27 §§ med undantag för det avdrag som anges i 26 § andra stycket har en inkomst som överstiger 360 000 kronor om han eller hon är underhållsskyldig enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken för ett barn, 380 000 kronor om han eller hon är underhållsskyldig enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken för två barn eller 400 000 kronor om han eller hon är underhållsskyldig enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken för tre eller fler barn skall underhållsstödet minskas enligt följande. Sedan avdrag gjorts för det belopp som i förekommande fall skall återbetalas till staten enligt 21

eller 22 § för varje barn skall återstående underhållsstöd minskas med ett belopp som motsvarar 40 procent av den överskjutande inkomsten. Minskas underhållsstödet för flera barn skall nedsättningen fördelas på barnen efter storleken på varje barns underhållsstöd före nedsättningen men efter avdrag för det belopp som skall återbetalas till staten enligt 21 eller 22 §.

Vad som sägs i första stycket gäller inte vid växelvis boende.

Boföräldrarnas inkomst kan trots vad som sägs i första stycket bestämmas genom en skälighetsbedömning, om det är uppenbart att boföräldern har en förvärvsförmåga som väsentligt överstiger vad som motsvarar inkomsten beräknad enligt det stycket och han eller hon inte visar godtagbar anledning till att förvärvsförmågan inte utnyttjas.

Nedsättning av underhållsstöd enligt första eller tredje stycket skall omprövas när ett nytt beslut om årlig taxering föreligger och när grunden för vald inkomstnivå ändras. Vid ändring i grunden för vald inkomstnivå ändras underhållsstödets belopp från och med månaden efter den månad då ändringen ägde rum och aldrig för längre tid tillbaka än tre år före den dag då försäkringskassan fick kännedom om ändringen.

12 §⁴

Underhållsstöd lämnas efter skriftlig ansökan av boföräldern hos den allmänna försäkringskassan. Vid växelvis boende skall en sådan ansökan göras av föräldrarna för egen del. Ansökan om förlängt underhållsstöd skall göras av den studerande.

Underhållsstöd lämnas efter skriftlig ansökan av boföräldern hos den allmänna försäkringskassan. Vid växelvis boende skall en sådan ansökan göras av föräldrarna för egen del. Ansökan om förlängt underhållsstöd skall göras av den studerande. *Sådan ansökan görs av den studerande själv, även om han eller hon ännu inte fyllt 18 år.*

Ansökan skall innehålla nödvändiga upplysningar för bedömningen av barnets rätt till stöd och en försäkran på heder och samvete att de lämnade uppgifterna är riktiga. Om sökanden inte själv kan lämna en sådan försäkran, skall riktigheten av upplysningarna intygas av två trovärdiga personer som är förtrogna med förhållandena.

13 §⁵

När underhållsstöd enligt 8 § första, andra eller fjärde stycket sökts skall försäkringskassan omedelbart sända meddelande om ansökan till den bidragskyldige, under förutsättning att hans eller hennes vistelseort är känd eller går att ta reda på. Meddelandet skall innehålla en uppmaning till den bidragsskyldige att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att invända mot ansökan eller har något att anföra i fråga om återbetalningsskyldighet enligt 21 §. I meddelandet skall även *en underrättelse* lämnas om innehållet i 3, 4, 8–10 och 21–28 §§.

När underhållsstöd enligt 8 § första, andra eller fjärde stycket sökts skall försäkringskassan omedelbart sända meddelande om ansökan till den bidragskyldige, under förutsättning att hans eller hennes vistelseort är känd eller går att ta reda på. Meddelandet skall innehålla en uppmaning till den bidragsskyldige att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att invända mot ansökan eller har något att anföra i fråga om återbetalningsskyldighet enligt 21 §. I meddelandet skall även *upplysning* lämnas om innehållet i 3, 4, 8–10 b och 21–29 §§.

⁴ Senaste lydelse 2000:1390.

⁵ Senaste lydelse 2000:1390.

13 a §⁶

När underhållsstöd enligt 8 § tredje stycket sökts skall försäkringskassan omedelbart sända meddelande om ansökan till den andra föräldern, under förutsättning att hans eller hennes vistelseort är känd eller går att ta reda på. Meddelandet skall innehålla en uppmaning till den andra föräldern att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att anföra i fråga om ansökan. I meddelandet skall även *en underrättelse* lämnas om innehållet i 3, 4, 8–10 och 24–28 §§.

När underhållsstöd enligt 8 § tredje stycket sökts skall försäkringskassan omedelbart sända meddelande om ansökan till den andra föräldern, under förutsättning att hans eller hennes vistelseort är känd eller går att ta reda på. Meddelandet skall innehålla en uppmaning till den andra föräldern att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att anföra i fråga om ansökan. I meddelandet skall även *upplysning* lämnas om innehållet i 3, 4, 8–10 a och 24–29 §§.

13 b §

När begäran om beräkning enligt 29 § görs skall försäkringskassan omedelbart sända meddelande till den andra föräldern. Meddelandet skall innehålla en uppmaning till den andra föräldern att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att invända mot begäran. I meddelandet skall upplysning lämnas om innehållet i 10 a och 29–31 §§.

Beslut om att medge beräkning enligt 29 § och att minska underhållsstödet enligt 10 a § skall delges den andra föräldern.

14 §

När försäkringskassan har meddelat beslut i ärendet, skall sökanden skriftligen underrättas om beslutet. Har stöd beviljats, skall underrättelse lämnas om innehållet i 18 och 20 §§.

⁶ Senaste lydelse 2000:1390.

Beslut om att bevilja underhållsstöd *och* att fastställa återbetalningsskyldighet skall delges den bidragsskyldige. Denne skall också underrättas om innehållet i 23, 29 och 30 §§ denna lag samt 7 kap. 2 a § föräldrabalken.

Beslut om att bevilja underhållsstöd, att fastställa återbetalningsskyldighet *och beslut enligt 29 eller 31 §* skall delges den bidragsskyldige. Denne skall också underrättas om innehållet i 23, 29–33 §§ denna lag samt 7 kap. 2 a § föräldrabalken.

21 §⁷

När underhållsstöd lämnas till ett barn och det finns en bidragsskyldig förälder, skall denne återbetala ett belopp till staten som helt eller delvis motsvarar underhållsstödet. Återbetalningsskyldigheten fastställs av försäkringskassan i enlighet med 24–28 §§ samtidigt som eller snarast efter det att beslutet om underhållsstöd meddelas.

Beslut om återbetalningsskyldighet skall inte meddelas, om 8 § första stycket andra meningen eller 8 § andra eller tredje stycket tillämpas eller om underhållsskyldighet enligt föräldrabalken har fastställts i form av ett engångsbelopp. Om den bidragsskyldige är bosatt utomlands och en tillämpning av 31 § därför övervägs, behöver återbetalningsskyldighet inte fastställas.

När underhållsstöd lämnas till ett barn och det finns en bidragsskyldig förälder, skall denne återbetala ett belopp till staten som helt eller delvis motsvarar underhållsstödet. Återbetalningsskyldigheten fastställs av försäkringskassan i enlighet med 24–29 §§ samtidigt som eller snarast efter det att beslutet om underhållsstöd meddelas.

Beslut om återbetalningsskyldighet skall inte meddelas, om 8 § första stycket andra meningen eller 8 § andra eller tredje stycket tillämpas eller om underhållsskyldighet enligt föräldrabalken har fastställts i form av ett engångsbelopp. Om den bidragsskyldige är bosatt utomlands *eller uppbär lön eller annan inkomst i eller från utlandet som inte kan tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. utökningsbalken* och en tillämpning av 34 § därför övervägs, behöver återbetalningsskyldighet inte fastställas.

⁷ Senaste lydelse 2000:1390.

Återbetalningsskyldighet får inte beslutas för tid under vilken försäkringskassan har trätt in i barnets rätt till underhållsbidrag enligt 31 § och aldrig för längre tid tillbaka än tre år före den dag då meddelande enligt 13 § sändes till den bidragsskyldige.

Återbetalningsskyldighet får inte beslutas för tid under vilken försäkringskassan har trätt in i barnets rätt till underhållsbidrag enligt 34 § och aldrig för längre tid tillbaka än tre år före den dag då meddelande enligt 13 § sändes till den bidragsskyldige.

23 §⁸

Belopp som skall återbetalas till staten enligt 21 eller 22 § skall erläggas till försäkringskassan förskottsvis för kalendermånad. Underhåll som har betalats till barnet innan den bidragsskyldige delgavs beslutet om återbetalningsskyldighet får dock, i den mån det svarar mot underhållsstödet, avräknas från vad som skall erläggas till försäkringskassan.

Om den bidragsskyldige har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn eller under en kalendermånad haft barnet hos sig i minst sex hela dygn, får han eller hon vid fullgörande av sin återbetalningsskyldighet tillgodoräknas ett avdrag som försäkringskassan bestämmer enligt vad som föreskrivs om underhållsbidrag i 7 kap. 4 § *första stycket* föräldrabalken. Avdrag medges endast om anmälan om vistelsen görs till försäkringskassan inom tre månader från utgången av den kalendermånad då barnets vistelse hos den bidragsskyldige upphörde.

Om den bidragsskyldige har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn eller under en kalendermånad haft barnet hos sig i minst sex hela dygn, får han eller hon vid fullgörande av sin återbetalningsskyldighet tillgodoräknas ett avdrag som försäkringskassan bestämmer enligt vad som föreskrivs om underhållsbidrag i 7 kap. 4 § *första och andra styckena* föräldrabalken. *Avdraget beräknas dock på det belopp som barnet får i underhållsstöd för den månad då vistelsen ägde rum.* Avdrag medges endast om anmälan om vistelsen görs till försäkringskassan inom tre månader från utgången av den kalendermånad då barnets vistelse hos den bidragsskyldige upphörde.

⁸ Senaste lydelse 1998:324.

Kan avdrag som anges i andra stycket inte avräknas på belopp som kan återkrävas senast tre månader från det anmälan om vistelsen gjordes, skall över-skjutande belopp betalas ut till den bidragsskyldige. Utbetalning skall dock ske endast i den mån kommande underhållsstöd kan minskas med motsvarande be-lopp.

Avdrag enligt andra stycket och utbetalning enligt tredje stycket medges inte om återbetalnings-skyldigheten bestämts enligt 29 § eller om den bidragsskyldige enligt 29 § har medgetts utbetalning av ett visst belopp.

Regeringen eller den myndig-het regeringen bestämmer med-delar närmare bestämmelser om utbetalningen.

24 §⁹

Återbetalningsskyldighet enligt 21 § skall för varje barn som har rätt till underhållsstöd bestämmas till ett visst belopp per år. Be-loppet skall motsvara det procenttal av den bidragsskyldiges in-komst som anges i det följande. Vid bestämmandet av procenttalet skall hänsyn tas till samtliga barn för vilka den bidragsskyldige är underhållsskyldig enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken.

Är den bidragsskyldige underhållsskyldig enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken för ett, två eller tre barn utgör procenttalet fjorton, elva och en halv respek-tive tio procent. Föreligger un-derhållsskyldighet för fler än tre barn skall procenttalet motsvara det tal som erhålls, om man divi-derar summan av trettio och an-

Är den bidragsskyldige under-hållsskyldig enligt 7 kap. 1 § för-äldrabalken för ett barn utgör procenttalet sextionio procent. Före-ligger underhållsskyldighet för fler än ett barn skall procenttalet mot-svara det tal som erhålls, om man dividerar sextionio med det totala antalet barn. Procenttalet bestäms till ett tal med högst två decimaler.

⁹ Senaste lydelse 1999:396.

talet barn utöver tre med det totala antalet barn. Procenttalet bestäms till ett tal med högst två decimaler.

Återbetalningsskyldigheten för ett barn får aldrig överstiga vad som lämnas i underhållsstöd till barnet under den tid återbetalningsskyldigheten avser.

Om det belopp som skall betalas för ett barn under en månad slutar på *öretal*, avrundas beloppet till närmast lägre krontal. *Om månadsbeloppet för ett barn blir lägre än 100 kronor, bortfaller återbetalningsskyldigheten.*

Om det belopp som skall betalas för ett barn under en månad slutar på *örestal*, avrundas beloppet till närmast lägre krontal. *Om de sammanlagda återbetalningsbeloppen för en bidragsskyldig en viss månad blir lägre än 100 kronor, bortfaller återbetalningsskyldigheten.*

26 §¹⁰

Till beloppen enligt 25 § skall läggas

1. studiemedel i form av studiebidrag samt rekryteringsbidrag till vuxenstuderande,
2. en procent av den del av den bidragsskyldiges skattepliktiga förmögenhet som överstiger 1 500 000 kronor.

Det sålunda framräknade beloppet skall minskas med 72 000 kronor och utgör därefter den inkomst som skall ligga till grund för beräkningen av återbetalningsskyldigheten.

Det sålunda framräknade beloppet skall minskas med 153 900 kronor om den bidragsskyldige är folkbokförd i en kommun som tillhör Stor-Stockholm eller Stor-Göteborg, med 145 700 kronor om den bidragsskyldige är folkbokförd i en kommun som har fler än 75 000 invånare och med 141 700 kronor om den bidragsskyldige är folkbokförd i en kommun som har 75 000 eller färre antal invånare. Det belopp som därefter återstår utgör den inkomst som skall ligga till grund för beräkningen av återbetalningsskyldigheten.

¹⁰ Senaste lydelse 2002:1076.

29 §

Finns en dom som vunnit laga kraft eller ett av socialnämnden godkänt avtal om umgänge får den bidragsskyldige, om umgänget uppgår till minst 30 hela dygn räknat för kalenderår, när hans eller hennes återbetalningsskyldighet bestäms tillgodoräknas ett avdrag för varje helt dygn av barnets vistelse enligt domen eller avtalet med 1/40 av det underhållsstöd som räknat för kalendermånad lämnas till barnet.

Rätt till avdrag enligt första stycket föreligger inte om det finns anledning anta att umgänget i väsentlig mån understiger eller kommer att understiga det i domen eller avtalet fastställda. Om det finns särskilda skäl får avdrag dock medges även i ett sådant fall.

Avdrag enligt första stycket medges från och med månaden efter den månad då anmälan om domen eller avtalet görs till försäkringskassan.

Kan avdrag som anges i första stycket inte tillgodoräknas den bidragsskyldige när återbetalningsskyldigheten bestäms skall överskjutande belopp betalas ut till honom eller henne. Utbetalning skall dock ske endast i den mån underhållsstödet kan minskas med motsvarande belopp.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare bestämmelser om utbetalningen.

30 §

En bidragsskyldig vars återbetalningsskyldighet bestämts enligt 29 § är skyldig att omgående till försäkringskassan anmäla de ändringar i umgänget som görs av allmän domstol eller i avtal som godkänns av socialnämnden.

31 §

Försäkringskassan skall upphäva ett beslut enligt 29 §, om den bidragsskyldige begär det eller om något förhållande har inträffat som medför att återbetalningsskyldighet inte längre bör vara fastställd med beaktande av dom eller avtal om umgänge. Har ett beslut upphävts kan en ny begäran om beräkning enligt 29 § inte prövas förrän det gått två år från upphävandet.

32 a §

Om ett återbetalningsbelopp inte betalas i rätt tid skall det lämnas för indrivning. Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

Om den bidragsskyldige är försatt i konkurs skall beloppet, även om fordran inte har förfallit till betalning, överlämnas till kronofogdemyndigheten för åtgärder som avses i 16 § lagen om indrivning av statliga fordringar m.m.

30 §¹

Återbetalningsbelopp som fastställts enligt 24–28 §§ skall omprövas när ett nytt beslut om årlig taxering föreligger *och* när grunden för tillämplig procentsats enligt 24 § ändras.

Återbetalningsskyldighet för viss tid kan också, på ansökan av den bidragsskyldige eller på initiativ av försäkringskassan, jämkas om det taxeringsbeslut som legat till grund för försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt. Bestäms återbetalningsskyldigheten till lägre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, skall skillnaden och betald ränta som hänför sig till skillnadsbeloppet, om räntan uppgår till minst 100 kr, betalas ut till den bidragsskyldige. Bestäms återbetalningsskyldigheten till högre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma

33 §

Återbetalningsbelopp som fastställts enligt 24–29 §§ skall omprövas när ett nytt beslut om årlig taxering föreligger, när grunden för tillämplig procentsats enligt 24 § ändras *och när grunden för avdrag enligt 26 § andra stycket ändras.*

Ändras återbetalningsbeloppet av det skälet att grunden för tillämplig procentsats enligt 24 § eller för avdrag enligt 26 § andra stycket ändrats gäller det nya återbetalningsbeloppet från och med månaden efter den månad då ändringen ägde rum och aldrig för längre tid tillbaka än tre år före den dag då försäkringskassan fick kännedom om ändringen.

Återbetalningsskyldighet för viss tid kan också, på ansökan av den bidragsskyldige eller på initiativ av försäkringskassan, jämkas om det taxeringsbeslut som legat till grund för försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt. *Jämkning får dock inte ske för längre tid tillbaka än tre år före det är då beslutet om taxeringsändring meddelas.* Bestäms återbetalningsskyldigheten till lägre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, skall skillnaden och betald ränta som hänför sig till skillnadsbeloppet, om räntan uppgår till minst 100 kronor, betalas ut till den bidragsskyldige. Bestäms

¹¹ Senaste lydelse 1999:396.

tid, skall den bidragsskyldige betala in skillnaden till försäkringskassan.

Beslut om återbetalningsskyldighet får upphävas helt eller delvis om den bidragsskyldige bosatt sig utomlands.

31 §¹²

Om den bidragsskyldige är bosatt utomlands och underhållsbidrag är fastställt, inträder försäkringskassan i barnets rätt till underhållsbidrag till den del det svarar mot utbetalt underhållsstöd. Om underhållsbidrag inte är fastställt, kan försäkringskassan förelägga boföräldern att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidrag fastställt. Boföräldern skall till försäkringskassan ge in en skriftlig handling om fastställt underhållsbidrag som kan ligga till grund för indrivning av bidraget, om försäkringskassan begär det. Om barnet har fyllt 18 år skall vad som sägs om boföräldern i detta stycke i stället gälla barnet.

¹² Senaste lydelse 2000:1390.

återbetalningsskyldigheten till högre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, skall den bidragsskyldige betala in skillnaden till försäkringskassan.

Beslut om återbetalningsskyldighet får upphävas helt eller delvis om den bidragsskyldige bosatt sig utomlands. *Det samma gäller om den bidragsskyldige uppbär lön eller annan inkomst i eller från utlandet som inte kan tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. utsökningsbalken.*

34 §

Om den bidragsskyldige är bosatt utomlands och underhållsbidrag är fastställt, inträder försäkringskassan i barnets rätt till underhållsbidrag till den del det svarar mot utbetalt underhållsstöd. *Det samma gäller om den bidragsskyldige uppbär lön eller annan inkomst i eller från utlandet som inte kan tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. utsökningsbalken.* Om underhållsbidrag inte är fastställt, kan försäkringskassan förelägga boföräldern att vidta eller medverka till åtgärder för att få ett underhållsbidrag fastställt *som inte uppenbarligen understiger vad den bidragsskyldige bör betala.* Boföräldern skall till försäkringskassan ge in

en skriftlig handling om fastställt underhållsbidrag som kan ligga till grund för indrivning av bidraget, om försäkringskassan begär det. Om barnet har fyllt 18 år skall vad som sägs om boföräldern i detta stycke i stället gälla barnet.

I fall som avses i första stycket tillämpas även 23, 29 och 32–35 §§ samt 37 § fjärde stycket. Vad som där sägs om återbetalningsskyldighet gäller då skyldighet att betala fastställt underhållsbidrag till försäkringskassan. Betalning till försäkringskassan skall dock ske allteftersom underhållsbidraget förfaller till betalning.

Försäkringskassan bör ge den som får föra barnets talan tillfälle att i samband med försäkringskassans krav på betalning i enlighet med denna paragraf utkräva den del av obetalda underhållsbidrag som överstiger underhållsstödet.

I fall som avses i första stycket tillämpas även 23, 29–32 och 35–38 §§ samt 40 § första och femte styckena. Vad som där sägs om återbetalningsskyldighet gäller då skyldighet att betala fastställt underhållsbidrag till försäkringskassan. Betalning till försäkringskassan skall dock ske allteftersom underhållsbidraget förfaller till betalning.

32 §

Försäkringskassan får på ansökan av den bidragsskyldige helt eller delvis bevilja anstånd med att fullgöra återbetalningsskyldigheten. Anstånd skall medges i den mån det behövs för att den bidragsskyldige skall få behålla vad som behövs för eget och familjens underhåll. Därvid skall bestämmelserna om förbehållsbelopp i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken tillämpas. Anstånd får också beviljas om det annars finns anledning till det med hänsyn till den bidragsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller

35 §

Försäkringskassan får på ansökan av den bidragsskyldige helt eller delvis bevilja anstånd med att fullgöra återbetalningsskyldigheten *och med att fullgöra skyldigheten att betala administrationsavgift*. Anstånd skall medges i den mån det behövs för att den bidragsskyldige skall få behålla vad som behövs för eget och familjens underhåll. Därvid skall bestämmelserna om förbehållsbelopp i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken tillämpas. Anstånd får också beviljas om det annars finns anledning till det med hänsyn till den bi-

andra särskilda förhållanden.

dragsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra särskilda förhållanden.

Försäkringskassan får vid prövning av frågor om anstånd beakta att den bidragsskyldige har andra tillgångar än de som omfattas av reglerna i 7 kap. utskökningsbalken.

33 §

Ett beslut om anstånd gäller för högst ett år.

Det belopp som beslutet om anstånd avser skall betalas före återbetalning som avser senare tid. *Den bidragsskyldige är, sedan anståndsbeslutet upphört, inte skyldig att på grund av anståndet någon månad betala mer till försäkringskassan än det månadsbelopp som återbetalningsskyldigheten fastställs till eller skulle ha fastställts till, om 24–28 §§ hade tillämpats på den bidragsskyldiges inkomst. För överstigande belopp skall nytt beslut om anstånd meddelas.*

36 §

Det belopp som beslutet om anstånd avser skall betalas före återbetalning som avser senare tid. *En bidragsskyldig som har en skuld till staten på grund av att han eller hon haft anstånd skall, sedan anståndsbeslutet upphört, betala ett belopp som motsvarar 1,5 gånger det återbetalningsbelopp som följer av 21 § eller, om återbetalningsskyldigheten för något barn har upphört, skulle ha fastställts enligt 21 §, dock minst 150 kronor per barn och månad. Den bidragsskyldige är dock inte skyldig att betala ett högre belopp än att han eller hon får behålla vad som behövs för sitt eget och familjens underhåll enligt bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utskökningsbalken. För överstigande belopp skall på ansökan av den bidragsskyldige nytt beslut om anstånd meddelas.*

35 §¹³

Försäkringskassan får på ansökan av den bidragsskyldige

38 §

Försäkringskassan får på ansökan av den bidragsskyldige

¹³ Senaste lydelse 2002:312.

helt eller delvis efterge statens fordran avseende återbetalningsskyldighet *och ränta*, om det finns synnerliga skäl med hänsyn till den bidragsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden. Har faderskap till ett barn fastställts genom bekräftelse eller dom och har återbetalningsskyldighet beslutats enligt 21 § för tid före den dag då faderskapet fastställdes får försäkringskassan på ansökan av den bidragsskyldige helt eller delvis efterge statens fordran för denna tid om det finns synnerliga skäl.

eller på eget initiativ helt eller delvis efterge statens fordran avseende återbetalningsskyldighet, *ränta och administrationsavgift*, om det finns synnerliga skäl med hänsyn till den bidragsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden. Har faderskap till ett barn fastställts genom bekräftelse eller dom och har återbetalningsskyldighet beslutats enligt 21 § för tid före den dag då faderskapet fastställdes får försäkringskassan på ansökan av den bidragsskyldige helt eller delvis efterge statens fordran för denna tid om det finns synnerliga skäl.

Ränta

36 §

Om den bidragsskyldige inte betalar fastställt återbetalningsbelopp i rätt tid eller har beviljats anstånd med återbetalning, skall ränta betalas på skulden. Försäkringskassan behöver inte kräva betalning för räntebelopp som avser kortare dröjsmål med betalning. Före varje kalenderår fastställer regeringen den ränta som skall gälla.

Av den bidragsskyldige inbetalade belopp skall i första hand avräknas på *upplupen ränta*.

Administrationsavgift och ränta

39 §

I underhållsstödsärenden tas från bidragsskyldiga föräldrar ut ersättning för kostnaderna för förfarandet hos försäkringskassan (administrationsavgift) i den omfattning som regeringen föreskriver.

Av den bidragsskyldige inbetalade belopp skall i första hand avräknas på *administrationsavgift och i andra hand på upplupen ränta*.

37 §¹⁴

Ett ärende om stöd enligt denna lag prövas av den allmänna försäkringskassa som enligt 5 kap. socialförsäkringslagen (1999:799) skall avgöra ett ärende avseende boföräldern.

Vid växelvis boende prövas ett ärende om stöd enligt denna lag av den försäkringskassa som skall avgöra ett ärende avseende den förälder som barnet är folkbokfört hos.

Om barnet har fyllt 18 år, prövas ärendet av den försäkringskassa som skall avgöra ett ärende avseende barnet.

Frågor om återbetalningsskyldighet och om minskning av underhållsstöd enligt 10 § tredje stycket prövas dock av den försäkringskassa som skall avgöra ett ärende avseende den bidragsskyldige.

39 §

Rätten till underhållsstöd får inte överlätas och får inte utmätas.

41 §

Beslut om återbetalningsskyldighet och ränta får verkställas

40 §

Ett ärende om stöd och återbetalningsskyldighet enligt denna lag prövas av den allmänna försäkringskassa som enligt 5 kap. socialförsäkringslagen (1999:799) skall avgöra ett ärende avseende boföräldern.

Om sekretess enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen (1980:100) gäller för boförälderns eller barnets folkbokföringsuppgifter får ett ärende om stöd enligt denna lag i stället prövas av den försäkringskassa som skall avgöra ett ärende avseende den bidragsskyldige.

Frågor om ändring av återbetalningsskyldighet, övriga frågor om återbetalningsskyldighet och om minskning av underhållsstöd enligt 10 § femte stycket prövas dock av den försäkringskassa som skall avgöra ett ärende avseende den bidragsskyldige.

42 §

Rätten till underhållsstöd får inte överlätas eller utmätas. Det samma gäller för rätten till utbetalning enligt 23 och 29 §§.

44 §

Beslut om återbetalningsskyldighet, ränta och administra-

¹⁴ Senaste lydelse 2002:312.

enligt bestämmelserna i ut- *tionsavgift* får verkställas enligt
sökningsbalken. bestämmelserna i ut-
söknings-
balken.

1. Denna lag träder i kraft,
sävitt avser 12, 32 a, 35, 38–40 och 44 §§ den 1 februari 2005,
sävitt avser 4, 7, 8 a, 9, 10 §§, 21 § andra och tredje styckena samt
33, 34 och 36 §§ den 1 november 2004 och tillämpas för tid från
och med den 1 februari 2005,
i övrigt den 1 november 2004 och tillämpas på underhållsstöd
och återbetalningsskyldighet som avser tid efter den 31 januari
2005.
2. Ärende som vid ikraftträdandet är anhängigt vid en försäk-
ringskassa som var behörig enligt äldre bestämmelser skall även
efter ikraftträdandet handläggas där.

2 Lag om ändring i föräldrabalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 4 § föräldrabalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

4 §¹

Har en förälder som enligt 2 § skall betala underhållsbidrag haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn eller under en kalendermånad haft barnet hos sig i minst sex hela dygn, får föräldern vid fullgörande av sin bidragsskyldighet tillgodoräkna sig ett avdrag för varje helt dygn av barnets vistelse med 1/40 av det underhållsbidrag som räknat för kalendermånad gäller under tiden för vistelsen. Något sådant avdrag får dock inte göras på underhållsbidrag som belöper på senare tid än sex månader från utgången av den kalendermånad då vistelsen upphörde. Det sammanlagda avdragsbelopp som tillgodoräknas föräldern vid ett tillfälle skall, om det slutar på örestal, avrundas till närmast lägre krontal.

Vid beräkning av antalet hela dygn enligt första stycket räknas det dygn då barnets vistelse påbörjas och det dygn då barnets vistelse upphör tillsammans som ett helt dygn. Detta gäller dock inte om vistelsen påbörjas och upphör under samma dygn.

Om det finns särskilda skäl kan rätten förordna om andra villkor för avdragsrätten än som anges i *första stycket*. Mot en parts bestridande får ett sådant förordnande dock inte meddelas för tiden innan talan har väckts.

Om det finns särskilda skäl kan rätten förordna om andra villkor för avdragsrätten än som anges i *första och andra styckena*. Mot en parts bestridande får ett sådant förordnande dock inte meddelas för tiden innan talan har väckts.

Den bidragsskyldiga föräldern har inte rätt till avdrag när underhållsbidraget har fastställts med beaktande av att han eller hon i

¹ Senaste lydelse 1998:319.

väsentlig mån fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2005.

3 Lag om ändring i utsökningsbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 6 och 14 §§ utsökningsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

6 §¹

Utmätning av lön för underhållsbidrag som avses i 4 kap. 1 a § första stycket får ske endast om bidragsbeloppet utestår obetalt eller om gäldenären vid två eller flera tillfällen under de senaste två åren före utmätningsbeslutet har underlåtit att betala i rätt tid och det finns anledning att anta att detta skall upprepas.

Utmätning får bara ske för bidragsbelopp som är förfallet när verkställighet skall ske eller som förfaller näst därefter. *Det samma gäller vid utmätning för fordran som avser återbetalningsskyldighet enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd.*

Utmätning får bara ske för bidragsbelopp som är förfallet när verkställighet skall ske eller som förfaller näst därefter.

14 §²

Vid utmätning av lön har följande fordringar i nämnd ordning företräde framför andra fordringsanspråk:

1. fordran som avser underhållsbidrag enligt äktenskapsbalken och föräldrabalken *samt fordran som avser återbetalningsskyldighet enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd,*

1. fordran som avser underhållsbidrag enligt äktenskapsbalken och föräldrabalken,

2. konkursbos fordran på gäldenärens lön enligt 3 kap. 4 § konkurslagen (1987:672), om lönen innehållits under konkursen,

3. fordran som avses i 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

¹ Senaste lydelse 1996:1032.

² Senaste lydelse 1996:1032.

Företrädesrätten enligt första stycket 1 gäller även sådant utländskt underhållsbidrag som får verkställas i Sverige, om bidragsfordringen vid verkställighetstillfället inte är äldre än fem år.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2005.

4 Lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga m.m. fordringar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Under indrivningen gäller bestämmelserna i 7 kap. 14 § utsköningsbalken om företrädesrätt vid utmätning av lön för böter och viten samt för fordringar som påförts enligt bestämmelserna i

1. lagen (1972:435) om överlastavgift,
2. bilskrotningslagen (1975:343),
3. lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,
4. lagen (1976:339) om saluvagnsskatt,
5. fordonsskattelagen (1988:327),
6. lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl.,
7. lagen (1994:419) om brottsofferfond,
8. skattebetalningslagen (1997:483), *eller*
8. skattebetalningslagen (1997:483),
9. lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.
9. lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon, *eller*
10. *lagen (1996:1030) om underhållsstöd.*

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2005.

¹ Senaste lydelse 2002:417.

5 Förordning om ändring i indrivningsförordningen (1993:1229)

Härigenom föreskrivs att 4 § indrivningsförordningen (1993:1229) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Bestämmelser om begäran om indrivning av fordringar på skatt enligt skattebetalningslagen (1997:483) finns i 20 kap. 1 och 2 §§ den lagen.

För andra fordringar skall indrivning, om inte särskilda skäl talar emot det, begäras senast två månader och när det gäller fordran på felparkeringsavgift senast fem månader efter det att fordringen skulle ha betalats. Indrivning av fordran avseende återbetalningsskyldighet enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd får, om den bidragsskyldige kan antas komma att slutbetala förfallna återbetalningsbelopp enligt nämnda lag, begäras senare, dock senast fem månader efter det att fordran skulle ha betalats. Indrivning skall begäras skyndsamt

1. om det kan antas att fordringen kommer att föranleda en konkursansökan,
2. om gäldenären redan är försatt i konkurs, eller
3. om ett dröjsmål skulle äventyra indrivningen.

Indrivning av fordran på felparkeringsavgift skall, om inte särskilda skäl talar emot det, begäras senast fem månader efter det att fordringen skulle ha betalats.

Indrivning av fordringar avseende återbetalningsskyldighet enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd skall, om inte särskilda skäl talar emot det, begäras senast fem månader efter det att den äldsta fordringen skulle ha betalats.

För andra fordringar skall indrivning, om inte särskilda skäl talar emot det, begäras senast två månader efter det att fordringen skulle ha betalats.

Indrivning skall begäras skyndsamt

1. om det kan antas att fordringen kommer att föranleda en konkursansökan,

¹ Senaste lydelse 1998:1777.

2. om gäldenären redan är försatt i konkurs, eller
3. om ett dröjsmål skulle äventyra indrivningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 februari 2005.

6 Förordning om ändring i förordningen (1996:1036) om underhållsstöd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:1036) om underhållsstöd

dels att nuvarande 4 § skall betecknas 5 §, att nuvarande 5–7 §§ skall betecknas 7–9 §§ och att nuvarande 8 § skall betecknas 12 §,

dels att de nya 5 och 9 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas fem nya paragraf, 4, 6, 8 a, 10 och 11 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Belopp som skall betalas ut enligt 23 eller 29 § sätts in på den bidragsskyldiges postgirokonto eller bankkonto. Riksförsäkringsverket får meddela föreskrifter om utbetalning på annat sätt om särskilda förhållanden föranleder det.

Utbetalning i ett enskilt ärende får göras på annat sätt om det saknas uppgift om konto eller om det annars finns skäl till det.

Om det belopp som skall betalas ut till en bidragsskyldig en viss månad är lägre än 100 kronor får med utbetalningen avvaktas till nästa månad.

Beslut enligt denna paragraf får inte överklagas.

4 §¹

Underhållsstödet skall kunna lyftas den 20 i utbetalningsmånaden. Om utbetalningsdagen infaller på en söndag, en annan allmän helgdag, en lördag

5 §

Underhållsstödet skall kunna lyftas den sista dagen i utbetalningsmånaden. Om utbetalningsdagen infaller på en söndag, en annan allmän helg-

¹ Senaste lydelse 1998:287.

eller midsommarafton, skall stödet kunna lyftas närmast föregående vardag. dag, en lördag eller midsommarafton, skall stödet kunna lyftas närmast föregående vardag.

6 §

Vid tillämpning av 26 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd skall

1. *Stor-Stockholm anses omfatta följande kommuner. Botkyrka, Danderyd, Ekerö, Haninge, Huddinge, Järfälla, Lidingö, Nacka, Salem, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Tyresö, Täby, Upplands-Bro, Upplands Väsby, Vallentuna, Vaxholm, Värmdö och Österåker samt*

2. *Stor-Göteborg anses omfatta följande kommuner. Ale, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn och Öckerö.*

8 a §

Bestämmelser om begäran om indrivning finns i 4–9 §§ indrivningsförordningen (1993:1229). Att den bidragsskyldige skall uppmanas att betala en fordran innan ansökan om indrivning görs framgår av 3 § nämnda förordning.

Indrivning behöver inte begäras om fordringarna på den bidragsskyldige understiger 500 kronor om det inte finns särskilda skäl.

Ytterligare bestämmelser om indrivning finns i indrivningsförordningen.

7 §

Ändring av återbetalningsskyldighet vid årlig omprövning enligt 30 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd skall gälla från och med februari året efter det år då det nya beslutet om årlig taxering meddelats.

9 §

Ändring av *underhållsstöd och återbetalningsskyldighet* vid årlig omprövning enligt 10, 10 b och 33 §§ lagen (1996:1030) om underhållsstöd skall gälla från och med februari året efter det år då det nya beslutet om årlig taxering meddelats. *Detsamma gäller vid årlig omprövning enligt 8 a § lagen om underhållsstöd.*

10 §

Till en begäran enligt 29 § lagen om underhållsstöd skall bifogas allmän domstols dom eller beslut i original eller bestyrkt kopia tillsammans med lagakraftbevis.

Om begäran grundar sig på ett av socialnämnden godkänt avtal om umgänge, skall till begäran bifogas avtalet i original eller bestyrkt kopia tillsammans med socialnämndens beslut att godkänna avtalet.

11 §

I ärenden om underhållsstöd tas en administrationsavgift ut från bidragsskyldiga föräldrar som är återbetalningsskyldiga för hela eller en del av det underhållsstöd som lämnas till barnet.

Avgiften är 50 kronor för varje månad som underhållsstöd lämnas till ett eller flera barn eller, om underhållsstöd inte längre lämnas, för varje påbörjad månad som en fordran avseende återbetalningsskyldighet kvarstår obetald och ännu inte överlämnats

*till kronofogdemyndigheten för
indrivning.*

*Avgiften skall betalas inom den
tid och på det sätt som Riksför-
säkringsverket bestämmer.*

Denna förordning träder i kraft den 1 februari 2005.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Utredningens direktiv

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av lagen (1996:1030) om underhållsstöd och föreslå de författningsändringar som översynen motiverar. Direktiven finns i *bilaga 1*.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen, som inledde sitt arbete i mars 2002, har haft tio sammanträden, varav två 2-dagarssammanträden, med sakkunniga och experter.

Utredningen har anordnat två hearingar. Till hearingarna inbjöds ett stort antal organisationer, myndigheter och forskare.

I den första hearingen deltog företrädare för Barnombudsmannen, Föreningen barns rätt till två föräldrar (BRITT), Fredrika-Bremer-Förbundet, Föreningen Styvmorsviolen, Föreningen Söndagsbarn, Landsorganisationen i Sverige (LO), Riksförbundet för Familjers Rättigheter (RFFR), Riksorganisationen för Kvinnojourer och Tjejjourer i Sverige (ROKS), Riksorganisationen Sveriges Makalösa Föräldrar, Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (SKR) och UmgängesrättsFöräldrarnas Riksförening (UFR). Föreningen Enastående Föräldrar hade inte möjlighet att delta i hearingen men lämnade skriftliga synpunkter.

I den andra hearingen deltog företrädare för Justitieombudsmannen (JO), Domstolsverket, Försäkringskassaförbundet, Socialstyrelsen, Riksrevisionsverket, Svenska Kommunförbundet, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Sveriges Kronofogdar, Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare, Försäkringskassan Skåne, Försäkringskassan Stockholms län (Försäkringsavdelningen och Utlandsavdelningen) och Skuldrådgivningskonsulterna, Socialtjänsten i Stockholms stad. Dessutom medverkade professor Anders Agell

och fil. kand. Tom Wikmans, projektledare i samhällsfrågor. Familjerättssociomernas Riksförening och jur. dr Eva Ryrstedt hade inte möjlighet att delta i hearingen men lämnade skriftliga synpunkter.

Sekretariatet har besökt ett av Försäkringskassan Skånes lokalkontor i Malmö och Kronofogdemyndigheten i Malmö. Sekretariatet har också deltagit i ett seminarium som anordnats av Riksförsäkringsverket (RFV) om skenseparationer. Sekretariatet har vidare haft kontakt med Socialdepartementet och med Barne- og Familie-departementet i Norge.

Samråd har under arbetets gång skett med 2002 års vårdnads-kommitté, Skuldsaneringsutredningen och Studiehjälpsutredningen.

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

1.3 Betänkandet

De beräkningar och siffror som redovisas i betänkandet avser – om annat inte sägs – år 2002.

Remissynpunkter som återges i betänkandet är i huvudsak hämtade från remissammanställningar från Socialdepartementet.

När utredningen använder begreppen "make" respektive "äktenskap" i texten avses även registrerad partner och registrerat partnerskap (jfr 3 kap. 1 § lagen [1994:1117] om registrerat partnerskap). Vidare avses med begreppet "sambor" såväl sambor av olika kön som sambor av samma kön.

Avsnittet om indrivning av fordringar avseende återbetalnings-skyldighet (avsnitt 14) har till stor del utarbetats av en intern arbetsgrupp som bestått av kanslirådet Fredrik Ludwigs, ämnes-rådet Frank Walterson, verksjuristen Charlotte Carrborg, avdelningsdirektören Kerstin Jacobsson och försäkringskonsulten Torgny Andréé.

Kanslirådet Margareta Orrell, som varit sakkunnig i utredningen, har biträtt utredningen i analysarbetet. Docenten Lars Bejstam, som varit expert i utredningen, har utarbetat underlag till vissa delar av betänkandet. Det gäller frågorna om underhållsstödets funktion och uppbyggnad (avsnitten 8 och 9), beräkning av inkomst (avsnitt 13), utfyllnadsbidrag och direktbetalning (avsnitt 18), ansökan om förlängt underhållsstöd (avsnitt 19) och underhållsstödet och EU (avsnitt 21).

2 Den nuvarande regleringen

2.1 Underhållsstöd

De grundläggande bestämmelserna om underhållsstöd finns i lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL), som trädde i kraft den 1 december 1996 och tillämpas i fråga om stöd som avser tid efter den 31 januari 1997. Underhållsstödet ersatte det tidigare bidragsförskottet, det förlängda bidragsförskottet för studerande och det särskilda bidraget till vissa adoptivbarn. Genom underhållsstödet garanterar staten att barn med särlevande föräldrar får ett visst bidrag till sin försörjning.

Ett barn har rätt till underhållsstöd om föräldrarna inte bor tillsammans. Det krävs att barnet varaktigt bor hos endast en av föräldrarna och är folkbokfört hos den föräldern (boförälder). Det krävs vidare att boföräldern bor här i landet och, om barnet är underårigt, dvs. under 18 år, att boföräldern är vårdnadshavare för barnet.

Ett barn har också rätt till underhållsstöd om föräldrarna inte bor tillsammans och barnet varaktigt bor hos var och en av föräldrarna (växelvis boende). Det krävs då att barnet är folkbokfört hos en av föräldrarna och, om barnet är underårigt, att det står under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem. Det krävs vidare att den förälder som söker stödet bor här i landet.

Ett barn kan också ha rätt till underhållsstöd om det varaktigt bor hos en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare.

I vissa fall saknar barnet rätt till underhållsstöd. Så är fallet t.ex. om en förälder som inte varaktigt bor tillsammans med barnet (en bidragsskyldig förälder) i rätt ordning betalar ett underhåll till barnet som inte understiger det belopp som annars skulle ha lämnats i underhållsstöd.

Underhållsstöd lämnas till och med den månad då barnet fyller 18 år. Ett barn som fyllt 18 år kan ha rätt till förlängt underhållsstöd under den tid som barnet bedriver grundläggande studier.

Förlängt underhållsstöd lämnas längst till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år.

Underhållsstöd lämnas med 1 173 kr i månaden. I vissa fall lämnas underhållsstöd med ett reducerat belopp (utfyllnadsbidrag). Så är fallet t.ex. om det finns anledning att anta att en bidragsskyldig förälder betalar underhåll som motsvarar lägst det belopp som den föräldern annars skulle ha återbetalat till staten enligt USL. Det tänkta återbetalningsbeloppet avräknas då från underhållsstödet.

Vid växelvis boende har var och en av föräldrarna rätt till ett halvt underhållsstöd, dvs. 586 kr per barn och månad. Från detta belopp avräknas dock halva det återbetalningsbelopp som skulle ha fastställts om föräldern varit återbetalningsskyldig enligt USL.

Har barnet egna inkomster över en viss nivå minskas underhållsstödet.

Underhållsstöd betalas ut månadsvis i förskott.

Lämnas underhållsstöd till ett barn och finns det en bidragsskyldig förälder är denne som regel skyldig att återbetala hela stödet eller en del av det till staten. Återbetalningsskyldigheten bestäms till en viss procent av den bidragsskyldiges årsinkomst minskad med ett grundavdrag om 72 000 kr och med beaktande av det antal barn som han eller hon är underhållsskyldig för. Årsinkomsten beräknas med utgångspunkt från det taxeringsbeslut som fattats närmast före februari månad det år återbetalningsskyldigheten avser. I de fall underhållsstöd lämnas som ett utfyllnadsbidrag föreligger inte någon återbetalningsskyldighet. Utfyllnadsbidraget är alltså ett rent stöd från det allmänna.

Försäkringskassan kan bevilja den bidragsskyldige anstånd med att fullgöra återbetalningsskyldigheten. Anstånd skall medges i den mån det behövs för att den bidragsskyldige skall få behålla vad som enligt reglerna om förbehåll vid utmätning av lön behövs för eget och familjens underhåll. Anstånd får också beviljas om det finns anledning till det med hänsyn till den bidragsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra särskilda förhållanden.

Betalas inte fastställt återbetalningsbelopp i rätt tid eller har anstånd beviljats utgår ränta på skulden. Räntan fastställs av regeringen och uppgår för år 2002 till tre procent.

Om det finns synnerliga skäl med hänsyn till den bidragsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden får försäkringskassan efterge statens fordran på återbetalning helt eller delvis. Eftergift får meddelas också för återbetalningsskyldighet som avser tid före den dag då faderskapet till barnet fastställdes genom be-

kräftelse eller dom. För eftergift krävs även i dessa fall att det finns synnerliga skäl.

Har ett underhållsbidrag fastställts och är underhållsbidraget högre än det underhållsstöd som barnet får från staten skall den bidragsskyldige betala överskjutande belopp direkt till barnet.

Är den bidragsskyldiga föräldern bosatt i utlandet gäller särskilda regler.

2.2 Föräldrars skyldighet att försörja sina barn

De grundläggande bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet finns i 7 kap. föräldrabalken.

Föräldrarna skall svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. När föräldrarnas underhållsskyldighet bestäms skall hänsyn tas till barnets egna inkomster och tillgångar samt till vissa av barnets sociala förmåner. Bland de förmåner som anses minska barnets behov av underhåll kan nämnas det allmänna barnbidraget, det förlängda barnbidraget och studiebidraget inom studiehjälpssystemet. I kostnaderna för barnets underhåll skall föräldrarna sinsemellan ta del var och en efter sin förmåga.

Föräldrarnas underhållsskyldighet upphör när barnet fyller 18 år. Går barnet i skolan efter 18 års ålder är föräldrarna underhållsskyldiga under den tid som skolgången pågår, dock längst till dess barnet fyller 21 år. Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan och annan jämförlig grundutbildning.

En förälder skall i vissa fall fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag till barnet. Så är fallet om föräldern inte har vårdnaden om barnet och inte heller varaktigt bor tillsammans med barnet. Underhållsskyldigheten skall fullgöras på detta sätt också om föräldern har vårdnaden om barnet gemensamt med den andra föräldern och barnet varaktigt bor tillsammans med endast den andra föräldern.

Vid växelvis boende (se NJA 1998 s. 267) är som regel ingen av föräldrarna skyldig att betala underhållsbidrag. Varje förälder anses då fullgöra sin underhållsskyldighet genom att svara för de direkta kostnaderna för barnet under den tid barnet vistas hos honom eller henne.

Underhållsbidrag fastställs genom dom eller avtal.

När underhållsbidrag bestäms räknas först barnets behov av underhåll fram. Härefter beräknas vad respektive förälder kan bidra

med, det s.k. överskottet. Det belopp som beräknats för barnets behov fördelas sedan mellan föräldrarna i förhållande till överskottsbeloppens storlek. Därefter görs vissa kontroller och en allmän skälighetsbedömning.

Man får alltså följande formel.

$$\text{Barnets behov} \times \frac{\text{Den bidragsskyldiges överskott}}{\text{Föräldrarnas sammanlagda överskott}} = \text{underhållsbidraget}$$

Formeln är att se som ett hjälpmedel och det underhållsbidrag som räknats fram bör, som framgått, kontrolleras och vid behov korrigeras.

Hur stort barnets behov av underhåll är varierar efter bl.a. barnets ålder och levnadssituation. Som regel utgår man dock från vissa schablonbelopp som räknats fram av Socialstyrelsen och som motsvarar vad ett barn i en viss ålder normalt kostar. Till detta belopp läggs eventuella barnomsorgskostnader. Därefter görs avdrag för bl.a. det allmänna barnbidraget.

Schablonbeloppen bildar, som framgått, endast en utgångspunkt för beräkningen av barnets behov av underhåll. Barnets behov kan vara mindre eller större beroende på individuella förhållanden på barnets sida. Barnet kan också, efter en glidande skala, göra anspråk på en högre standard och därmed större underhåll ju bättre ställt föräldrarna har det i ekonomiskt hänseende (s.k. standardtillägg).

När underhållsbidrag bestäms får var och en av föräldrarna förbehålla sig ett belopp för eget underhåll. Förbehållsbeloppet innefattar alla vanliga levnadskostnader. Bostadskostnaden beräknas efter vad som är skäligt. De andra levnadskostnaderna beräknas med ledning av ett normalbelopp som för år räknat utgör 120 procent av prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. För år 2002 uppgår normalbeloppet alltså till 3 790 kr i månaden.

Om det finns särskilda skäl får förbehåll göras också för underhåll åt en make som föräldern varaktigt bor tillsammans med (s.k. hemmamakeförbehåll). Rätten till förbehåll avser i första hand en make som inte har någon egen inkomst. Har maken en mindre inkomst minskas förbehållsbeloppet och kan maken försörja sig själv får föräldern inte förbehålla sig något belopp alls. För att förbehåll skall få göras krävs att det finns särskilda skäl. Ett särskilt skäl kan vara att maken inte förvärvsarbetar därför att det finns små barn i

hemmet. Ett annat särskilt skäl kan vara att maken är förhindrad att förvärvsarbeta på grund av sjukdom.

Förbehållsbeloppet för make bestäms på samma sätt som förbehållet för föräldern själv. Normalbeloppet utgör dock 60 procent av prisbasbeloppet, dvs. 1 895 kr i månaden år 2002.

Makeförbehåll får göras också för registrerad partner. Med make och registrerad partner jämföras annan som föräldern varaktigt bor tillsammans med, om de har barn tillsammans.

Slutligen kan den bidragsskyldiga föräldern få förbehålla sig ett belopp för underhåll åt hemmavarande barn. Beloppet utgör för varje barn 40 procent av prisbasbeloppet för år räknat, dvs. 1 263 kr i månaden år 2002. Från beloppet avräknas dock vad som utges till barnet av den andra föräldern eller för den förälderns räkning t.ex. genom underhållsstödet. Fråga är om en garantiregel som aktualiseras i sista hand, dvs. i de fall där det står klart att ett framräknat underhållsbidrag skulle leda till intrång i det hemmavarande barnets behov.

Underhållsbidrag betalas normalt förskottsvis för kalendermånad. Bidraget anpassas automatiskt till ändringarna i penningvärdet. Bestämmelser om detta finns i lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag, den s.k. indexlagen.

En förälder som är återbetalningsskyldig enligt USL anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet intill det belopp som lämnas i underhållsstöd till barnet.

2.3 Umgänge

De grundläggande bestämmelserna om umgänge med barn finns i 6 kap. föräldrabalken. Utgångspunkten i föräldrabalken är att barn behöver nära och goda kontakter med båda föräldrarna även om dessa inte bor tillsammans.

Barnets föräldrar har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt möjligt tillgodoses.

Domstol kan besluta om umgänge. Avgörande för domstolens ställningstagande är vad som är bäst för barnet. Vid sin bedömning skall domstolen ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad. Domstolen skall vidare beakta risken för att barnet i samband med umgänget far illa.

Har en förälder som är skyldig att betala underhållsbidrag haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela

dygn eller under en kalendermånad haft barnet hos sig i minst sex hela dygn, får föräldern göra ett visst avdrag på det underhållsbidrag han eller hon skall betala. För varje helt dygn av barnets vistelse är avdraget 1/40 av det månatliga underhållsbidraget. Om det finns särskilda skäl får domstol förordna om andra villkor för avdragsrätten.

Det finns inte någon rätt till avdrag, om det redan när underhållsbidraget fastställdes togs hänsyn till att föräldern i väsentlig mån fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig (s.k. nettoberäkning).

Rätt till umgängesavdrag finns även vid återbetalning enligt USL.

2.4 Resekostnader i samband med umgänge

Om den förälder som barnet skall umgås med är bosatt på en annan ort än barnet är umgänget ofta förenat med särskilda kostnader.

Sedan den 1 oktober 1998 finns uttryckliga regler i 6 kap. föräldrabalken om den inbördes fördelningen mellan föräldrarna av de reskostnader som kan uppkomma i samband med umgänge. Reglerna innebär att den förälder som barnet bor tillsammans med skall ta del i kostnaderna för de resor som föranleds av barnets behov av umgänge med den andra föräldern. Det skall ske efter vad som är skäligt med hänsyn till föräldrarnas ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter.

Resekostnader i samband med umgänge kan berättiga till bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453).

3 Införandet av underhållsstödet och tidigare utvärderingar

3.1 Utgångspunkterna för ändringarna i reglerna om samhällsstöd år 1997

Bidragsförskottet, det förlängda bidragsförskottet för studerande och det särskilda bidraget till vissa adoptivbarn ersattes av underhållsstödet år 1997. Reformen innebar att det statliga stödsystemet i princip frikopplades från föräldrabalkens (FB) regler om underhållsbidrag.

Vid utformningen av det nya samhällsstödet var följande krav och målsättningar vägledande (prop. 1995/96:208, bet. 1996/97:SfU3).

- Besparingsmålet för de offentliga finanserna skulle uppnås.
- Besparingarna skulle åstadkommas genom att försörjningsförmågan hos den förälder som barnet inte bor hos skulle tas i anspråk i större omfattning än tidigare.
- Sambandet mellan reglerna om samhällsstöd och reglerna om underhållsbidrag skulle minska.
- Det skulle tydligt framgå att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn.
- Systemet skulle vara fördelningspolitiskt rimligt.
- Återbetalningsskyldigheten skulle inte vara så betungande för den bidragsskyldiga föräldern att det allvarligt försvårade umgänget med barnet.
- Reglerna skulle vara enkla och tydliga.

Återbetalningsreglerna ändrades år 2000 (prop. 1998/99:78, bet. 1998/99:SfU9). Ändringarna syftade i första hand till att ge systemet en bättre fördelningspolitisk profil. Ett annat syfte med ändringarna var att öka uppfyllelsen av de mål som presenterats i samband med att underhållsstödssystemet infördes.

3.2 Riksförsäkringsverkets utvärdering

I regleringsbrevet för budgetåret 1997 uppdrog regeringen åt Riksförsäkringsverket (RFV) att utvärdera underhållsstödsreformen.

RFV lämnade i augusti 1997 rapporten Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar respektive Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar – utvärdering av genomförandet av de nya regelsystemen (RFV Anser 1997:8), i januari 1998 rapporten Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar – redovisning vad avser systemets tillämpning (RFV Anser 1998:2) och i mars 1998 rapporten Underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar – en utvärdering av det nya underhållsstödet (RFV Anser 1998:3).

I rapporten RFV Anser 1998:2 lämnar RFV en redovisning av tillämpningen av reglerna. I rapporten anför RFV att reglerna om underhållsstöd har påtagliga fördelar jämfört med reglerna om bidragsförskott. Verket framhåller att reglerna är enklare och tydligare, vilket innebär att föräldrarna inför en förestående separation kan överblicka de ekonomiska förpliktelserna. RFV påpekar även att det för administrationen finns fördelar bl.a. genom att kopplingen till de privaträttsliga reglerna om underhållsbidrag fallit bort. Verket påtalar dock att många bidragsskyldiga – särskilt sådan med låga inkomster – har svårt att fullgöra sin återbetalningsskyldighet. Enligt RFV:s uppfattning hänger detta framförallt samman med grundavdragets storlek (då 24 000 kr).

3.3 Familjeutredningens utvärdering

Familjeutredningen har utvärderat underhållsstödet (SOU 2001:24).

Förutom att bedöma hur väl underhållsstödet uppfyller de krav som ställdes när stödet infördes har Familjeutredningen också bedömt hur väl stödet uppfyller de krav som utredningen själv anser bör ställas på ett effektivt ekonomiskt familjestöd och på de skatte- och avgiftssystem som gäller för barnfamiljer.

Enligt Familjeutredningen skall stödet

- utgå från att föräldrarna har huvudansvaret för sina barn,
- upplevas som rättvist,
- vara enkelt och förutsägbart för den enskilde,
- ha en incitamentsstruktur som så lite som möjligt begränsar utbytet av förvärvsarbete,

- innehålla goda möjligheter för staten att styra de offentliga utgifterna,
- vara svårt att manipulera och möjliggöra god kontroll och
- vara enkelt att tillämpa för administrerande myndigheter.

Enligt Familjeutredningen uppfyller underhållsstödet i stort sett de krav som ställdes när stödet infördes 1997. Familjeutredningen anser också att underhållsstödet uppfyller flertalet av de krav utredningen anser bör ställas på systemet. Samtidigt pekar utredningen på vissa brister.

I korthet gör Familjeutredningen följande bedömning.

Nackdelarna med att det civilrättsliga systemet styrde det offentlighetsrättsliga är borta. Myndiga barn riskerar inte, såsom i bidragsförskottssystemet, att behöva gå till domstol och stämma en av sina föräldrar för att få det statliga stödet. Det finns heller ingen risk för att barnet går miste om en del av stödet från staten på den grunden att underhållsbidraget fastställts till ett för lågt belopp. Antalet mål om underhåll i domstolarna har minskat.

Den bidragsskyldiges försörjningsförmåga tas till vara i högre utsträckning än tidigare. Även om stödet efter 2000 års reform fått en bättre fördelningspolitisk profil menar Familjeutredningen att det finns en risk för att återbetalningskraven i vissa fall kan vara så höga, att de försvårar för bidragsskyldiga föräldrar att hålla regelbunden kontakt med sina barn. Utredningen påpekar också att det finns en risk för att boföräldrar på grund av bristande kunskaper inte begär ett överskjutande underhållsbidrag, dvs. ett underhållsbidrag som är högre än det underhållsstöd som lämnas till barnet.

Återbetalningarna innebär vissa marginaleffekter för de bidragsskyldiga. Samtidigt konstaterar Familjeutredningen att det knappast är möjligt att konstruera ett system som syftar till att också föräldrar med låga inkomster skall ta ett större ekonomiskt ansvar för sina barn utan att det uppstår marginaleffekter.

Att boförälderns förmåga att försörja barnet inte beaktas anser Familjeutredningen vara otillfredsställande. Det leder enligt utredningen till att systemet sannolikt omfattar fler barn än nödvändigt och till att stödet inte upplevs som rättvist. Att boförälderns förmåga inte beaktas leder, enligt utredningen, också till att ansvarsfördelningen mellan boföräldrarna och staten inte är tillräckligt tydlig; det allmänna går in med stöd även om något behov inte finns.

Att återbetalningsbeloppet enligt lagen om underhållsstöd kan avvika från det underhållsbidrag som räknas fram enligt FB ser

Familjeutredningen som ett rättssystematiskt problem. Utredningen anser dock inte att det leder till sådana praktiska problem att regelsystemen åter bör kopplas samman. De fördelar frikopplingen har medfört är enligt Familjeutredningen större än nackdelarna.

Utredningen konstaterar att den återbetalningsgrundande inkomsten genom kopplingen till taxeringen lätt kan kontrolleras. Den är inte heller – bortsett från eventuella svarta inkomster – möjlig att manipulera. Däremot är svårigheten att upptäcka skenseparationer, enligt utredningen, densamma som i bidragsförskottssystemet

Familjeutredningen anser att reglerna om underhållsstöd allmänt sett är enkla och förutsägbara för den enskilde och enklare att tillämpa för försäkringskassorna än de tidigare reglerna. Utredningen påpekar dock att handläggningen av anståndsärenden kan vara tidskrävande för försäkringskassorna. Utredningen anser vidare att det är tveksamt om hanteringen av skulder tillräckligt väl kan förutses av den enskilde. Samma uppfattning har Familjeutredningen när det gäller konsekvenserna av beslut om anstånd.

Familjeutredningen konstaterar att staten genom frikopplingen från FB:s regler om underhållsbidrag har fått bättre möjligheter att styra kostnaderna för stödet.

4 Ändringar som gjorts i underhållsstödssystemet under åren 1996–2003

Lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL) och förordningen (1996:1036) om underhållsstöd trädde i kraft den 1 december 1996. USL tillämpades första gången i fråga om underhållsstöd och återbetalningsskyldighet som avser tid efter den 31 januari 1997.

Reglerna om underhållsstöd har ändrats ett flertal gånger. Nedan görs en genomgång av de mest betydelsefulla ändringarna.

Den 15 december 1996 – Ändrad utbetalningsdag

Utbetalningstidpunkten för december månad flyttas fram. Underhållsstödet skall kunna lyftas den 20 i utbetalningsmånaden december. I övrigt skall stödet också fortsättningsvis kunna lyftas den 27 i utbetalningsmånaden.

Den 15 maj 1997 – Ändrad utbetalningsdag

Underhållsstödet skall kunna lyftas den 20 i utbetalningsmånaden.

Den 1 januari 1998 – Förmögenhetsgränsen höjs

Beloppsgränsen över vilken den bidragsskyldiges skattepliktiga förmögenhet påverkar återbetalningsskyldigheten höjs från 800 000 kr till 900 000 kr (prop. 1997/98:1, utg.omr. 12, bet. 1997/98:SfU1, rskr. 1997/98:111).

Den 1 oktober 1998 – Rätten till umgängesavdrag vidgas

En bidragsskyldig förälder som haft barnet hos sig får tillgodoräknas ett avdrag inte bara om han eller hon haft barnet hos sig under

en sammanhängande tid av minst fem hela dygn utan också om föräldern under en kalendermånad haft barnet hos sig i minst sex hela dygn (prop. 1997/98:7, bet. 1997/98:LU12, rskr. 1997/98:229).

Den 1 januari 1999 – Delgivningskraven begränsas

Kravet i USL på att ett meddelande om att en ansökan om underhållsstöd gjorts skall delges den bidragsskyldige om återbetalningsskyldighet kan komma i fråga, tas bort (prop. 1998/99:1, utg.omr. 12, bet. 1998/99:SfU1, rskr. 1998/99:101).

Den 1 april 1999 – Tiden för att överlämna en fordran till kronofogdemyndigheten förlängs

Tiden för att begära indrivning av en fordran avseende återbetalning enligt USL förlängs för vissa fall från två till fem månader (prop. 1998/99:1, utg.omr. 12).

Den 1 november 1999 – Grundavdraget höjs och procentsatserna ändras

Reglerna för beräkning av en bidragsskyldig förälders återbetalningsskyldighet ändras. Ändringarna innebär att grundavdraget höjs från 24 000 kr till 72 000 kr. Samtidigt höjs de procentsatser som bestämmer återbetalningsskyldighetens storlek. Vid beräkningen av det inkomstunderlag som används för att bestämma återbetalningsskyldigheten skall hänsyn tas till kvittningsskilda kapitalförluster och uppskovsavdrag vid byte av bostad.

De nya reglerna tillämpas i fråga om återbetalningsskyldighet som avser tid efter den 31 januari 2000 (prop. 1998/99:78, bet. 1998/99:SfU9, rskr. 1998/99:235).

Den 1 januari 2001 – Vid växelvis boende kan båda föräldrarna få underhållsstöd, m.m.

Reglerna för beräkning och fördelning av underhållsstöd vid växelvis boende ändras. Var och en av föräldrarna får rätt till ett halvt underhållsstöd. Från detta belopp avräknas sedan halva det åter-

betalningsbelopp som skulle ha fastställts för föräldern om han eller hon varit återbetalningsskyldig.

USL ändras till följd av att socialförsäkringslagen (1999:799) träder i kraft (prop. 1998/99:119, bet. 1999/2000:SfU3, rskr. 1999/2000:12). I socialförsäkringslagen anges de grundläggande villkoren för att en person skall omfattas av USL. Medborgarskap har inte längre någon betydelse för rätten till underhållsstöd.

De nya reglerna tillämpas i fråga om underhållsstöd som avser tid efter den 31 mars 2001 (prop. 1999/2000:118, bet. 2000/01:SfU7, rskr. 2000/01:94).

Den 1 februari 2001 – Stöd lämnas inte under den första månaden

Rätten till underhållsstöd inskränks. Underhållsstöd lämnas inte längre från och med den månad då föräldrarna flyttat isär eller rätt till stöd annars uppkommit utan först från och med månaden efter den månad då rätt till stöd uppkommit (prop. 2000/01:1, utg.omr. 12, bet. 2000/01:SfU1, rskr. 2000/01:92).

Den 1 januari 2002 – Den s.k. avbrottsregeln tas bort

Skyddet för barn som är mellan 18 och 20 år stärks. Ett barn som fyllt 18 år skall ha rätt till förlängt underhållsstöd under den tid som barnet bedriver studier, dock – liksom tidigare – längst till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år. Ett studieavbrott skall alltså inte längre kunna leda till att rätten till underhållsstöd upphör slutgiltigt (prop. 2000/01:134, bet. 2001/02:LU1, rskr. 2001/02:46).

Den 1 juli 2002 – Möjligheterna att efterge en fordran vidgas, m.m.

Möjligheterna att efterge statens fordran avseende återbetalning av underhållsstöd vidgas. En far kan medges eftergift om återbetalningsskyldighet har beslutats för tid före den dag då faderskapet fastställdes. En förutsättning är dock att det finns synnerliga skäl (prop. 2001/02:119, bet. 2001/02:SfU17, rskr. 2001/02:253).

Vid beräkning av återbetalningsskyldighet skall den bidragsskyldiges inkomst beräknas med utgångspunkt i det taxeringsbeslut som fattats närmast före februari månad det år återbetalningsskyldigheten avser. Beräkningen skall alltså inte längre alltid utgå från

det senaste taxeringsbeslutet (prop. 2001/02:119, bet. 2001/02:SfU17, rskr. 2001/02:253).

Den 1 januari 2003 – Underhållsstödet ersätts i vissa fall av efterlevandestöd till barn, förmögenhetsgränsen höjs, m.m.

Underhållsstöd lämnas inte längre till ett barn av den anledningen att en av föräldrarna avlidit. Barnet är i stället berättigat till efterlevandestöd till barn enligt bestämmelserna i lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn (prop. 2001/02:84, bet. 2001/02:SfU12, rskr. 2001/02:215).

Beloppsgränsen över vilken den bidragsskyldiges skattepliktiga förmögenhet skall påverka återbetalningsskyldigheten höjs från 900 000 kr till 1 500 000 kr. Vid beräkningen av det inkomstunderlag som används för att bestämma återbetalningsskyldigheten skall rekryteringsbidrag till vuxenstuderande beaktas (prop. 2002/03:2, bet. 2002/03:SfU5, rskr. 2002/03:48).

5 Några fakta om barn och föräldrar i underhållsstödssystemet

I detta avsnitt redovisas vissa grundläggande fakta om underhållsstödssystemet. Uppgifterna avser situationen i december 2002 om inget annat anges. En utförligare faktaredovisning finns i *bilaga 2*.

Allmänt om barnfamiljerna

Familjesammansättning

Det fanns i december 2001 cirka en miljon barnfamiljer med 1,9 miljoner barn i åldrarna 0–17 år. Barnen fördelades på olika familjetyper enligt nedanstående sammanställning.

Tabell 5.1 Familjesammansättning (december 2001), avrundade siffror

	Antal familjer	Antal barn	Medelantal barn	Andel av barnen
Traditionella kärnfamiljer	731 000	1 350 000	1,84	69,7
Ombildade familjer	71 000	165 000	2,36	8,6
Ensamstående föräldrar	267 000	420 000	1,56	21,5
Totalt	1 069 000	1 935 000	1,81	100,0

Uppskattningsvis 75 procent av barnen bodde hos båda sina föräldrar, i en kärnfamilj, eller i en ny familj med halvsyskon. Cirka 500 000 barn bodde hos en av sina föräldrar. Barn som bor växelvis hos båda föräldrarna redovisas här som boende hos den förälder hos vilken barnet är folkbokfört.

Separationer

År 2001 berördes omkring 52 000 barn av en separation mellan föräldrarna. Det är dubbelt så vanligt att barn till sambor upplever en separation mellan föräldrarna som att barn till gifta föräldrar gör det. Under året var 2,7 av 100 barn med gifta föräldrar och 5,3 av 100 barn med samboföräldrar med om en separation mellan föräldrarna.

Umgänge mellan barn och den förälder som barnet inte bor tillsammans med

Uppgifter som har hämtats ur SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden åren 1992/93 och 2000/2001 visar att andelen barn som bor växelvis hos föräldrarna eller där barnet träffar den andra föräldern någon gång varje vecka har ökat mellan de aktuella åren, från 27 procent till 40 procent. Andelen barn där fadern är okänd eller som helt saknar kontakt med den andra föräldern har under samma period minskat från 16 procent till 10 procent.

Den mest påtagliga förändringen mellan undersökningsåren är den kraftiga ökningen av växelvis boende, från 17 200 barn till 77 800 barn. Växelvis boende är vanligast bland barn i åldrarna 7–9 år och sjunker därefter när barnen är i tonåren. Antalet barn i underhållsstödssystemet som år 2002 hade växelvis boende var 21 600 vilket motsvarar cirka 30 procent av totalt 77 800 barn med denna boendeform.

Geografiskt avstånd mellan barnet och den särlevande föräldern

År 2001 bodde mer än en tredjedel (38 %) av barnen mindre än 5 km från den förälder barnet inte bor tillsammans med. Ytterligare ungefär en tredjedel av barnen (34 %) bodde på mellan en halv och fem mils avstånd från den särlevande föräldern. Cirka ett av tjugo barn (6 %) hade 20 mil eller längre till den förälder som barnet inte bor tillsammans med. Endast ett av hundra barn (1 %) hade 50 mil eller längre till den särlevande föräldern. Det är något vanligare att små barn (1–5 år) bor på mindre än fem mils avstånd från "den andra föräldern" än vad som är fallet för barn i åldern 13–17 år, 77 procent jämfört med 67 procent.

Gemensam eller ensam vårdnad

Ett barn står under båda föräldrarnas vårdnad, om föräldrarna är gifta med varandra. Är föräldrarna sambor är vårdnaden gemensam för ungefär nio barn av tio. Även efter en separation fortsätter föräldrarna många gånger att ha gemensam vårdnad om barnet. Ett kvarts år efter separationsårets utgång var vårdnaden gemensam för 97 procent av barnen till föräldrar som varit gifta och separerat 2001 och för 88 procent av barnen till föräldrar som varit sambor.

Av de barn som bor tillsammans med en ensamstående mor har ungefär två tredjedelar också sin far som vårdnadshavare. Bor barnen hos en ensamstående far är gemensam vårdnad ännu vanligare; vårdnaden är då gemensam för drygt åtta av tio barn.

Underhållsstödssystemet

Barn

Totalt fanns det 330 000 barn i underhållsstödssystemet i december 2002. Cirka 310 000 av barnen var i åldern 0–17 år, vilket motsvarar cirka 60 procent av alla barn i samma ålder som bor med endast en av föräldrarna. Övriga cirka 20 000 var ungdomar åldern 18–20 år som fick förlängt underhållsstöd. Drygt hälften av barnen var 12 år eller äldre. Under år 2000 kom närmare 36 000 nya barn in i underhållsstödssystemet och en ungefär lika stor grupp, drygt 37 000, lämnade systemet.

Boföräldrar

I december 2002 fanns det cirka 200 000 boföräldrar varav 87 procent var kvinnor och 13 procent var män. Unga boföräldrar är oftast kvinnor. Andelen boföräldrar som var män ökade med stigande ålder.

Av kvinnorna hade 32 procent en årsinkomst under 100 000 kr. Motsvarande siffra för männen var 7 procent. Andelen kvinnor som hade inkomster över 300 000 kr var 5 procent vilket kan jämföras med 9 procent av männen.

Bidragsskyldiga föräldrar

I december 2002 fanns det 210 000 bidragsskyldiga föräldrar varav 14 procent var kvinnor och 86 procent var män. Närmare 60 procent var återbetalningsskyldiga för ett barn, 30 procent för två och drygt 10 procent för tre eller fler barn.

Av kvinnorna hade 43 procent en inkomst under 100 000 kr. Motsvarande siffra för männen var 36 procent. Andelen kvinnor som hade inkomster över 300 000 kr var 1 procent vilket kan jämföras med 9 procent av männen.

Tabell 5.2 Återbetalningsbelopp

Återbetalningsbelopp kr/barn/ månad	Totalt antal bidragsskyldiga	Procent
0	34 081	21
100–499	17 475	11
500–999	33 759	21
1 000–1 172	11 733	7
1 173	64 507	40

Av ovanstående sammanställning framgår att i december 2002 var nära 40 procent av de bidragsskyldiga skyldiga att återbetala fullt underhållsstöd, 1 173 kr per barn och månad. Cirka 20 procent var skyldiga att återbetala mellan 500 och 999 kr och en lika stor andel av de bidragsskyldiga hade så låg inkomst att de inte var återbetalningsskyldiga alls.

Bidragsformer

För drygt 293 000 barn lämnades fullt underhållsstöd, dvs. som regel 1 173 kr per månad, för 21 500 barn lämnades utfyllnadsbidrag vid växelvis boende och för cirka 12 000 barn lämnades andra former av utfyllnadsbidrag. Antalet barn som får fullt underhållsstöd har minskat något sedan systemet infördes 1997. Antalet barn med underhållsstöd vid växelvis boende har däremot ökat kraftigt och barn med övriga utfyllnadsbidrag har minskat.

Skulder

Statens totala fordran på obetalda återbetalningsbelopp uppgick i december 2002 till cirka 3 200 miljoner kr. Av dessa hade cirka 2 300 miljoner kr lämnats över till kronofogdemyndigheten för indrivning.

Närmare 49 000 (31 %) av de totalt 161 500 bidragsskyldiga föräldrar som hade ett löpande ärende, dvs. något barn för vilket underhållsstöd betalades ut, hade skulder som överlämnats till kronofogdemyndigheten för indrivning. För närmare 70 procent av dessa överlämnades underhållsstödsskulden före februari 2000, dvs. innan grundavdraget höjdes från 24 000 kr till 72 000 kr. Vidare hade cirka 16 500 bidragsskyldiga enbart en skuld på obetalda återbetalningsbelopp och underhållsstöd betalades inte längre ut till något barn. Den genomsnittliga skulden, beräknat på dem som har skuld, var för kvinnor 14 700 kr och för män 27 100 kr. Cirka en fjärdedel hade skulder under 10 000 kr och 4 procent hade skulder som översteg 80 000 kr.

Kostnader

År 2002 betalades underhållsstöd ut med 4 300 miljoner kr. Av det utbetalda beloppet återkrävdes 2 250 miljoner kr (53 %) av de bidragsskyldiga. De bidragsskyldiga återbetalade under året 2 100 miljoner kr (93 % av återkrävt belopp).

Statens nettokostnad för underhållsstödet var alltså 2 200 miljoner kr.

Barn och föräldrar i och utanför underhållsstödssystemet – en jämförelse

Familjeutredningen har jämfört förhållandena för barn och föräldrar inom respektive utom underhållsstödssystemet i december 2000 (SOU 2001:24). Av utredningens redovisning framgår bl.a. följande.

Föräldrar i underhållsstödssystemet hade en betydligt lägre inkomst än övriga särlevande föräldrar. Boföräldrar som inte nyttjade systemet, hade en taxerad inkomst som i genomsnitt var närmare 40 000 kr högre än för boföräldrar inom systemet. Skillnaden var än större för de bidragsskyldiga föräldrarna. De som var utanför systemet hade en genomsnittlig taxerad inkomst som var 100 000 kr högre

än de som var i systemet. Skillnaden i genomsnittlig inkomst mellan boföräldrar och bidragsskyldiga var relativt liten i den grupp som fanns i underhållsstödssystemet, cirka 10 000 kr per år. Bland föräldrar utanför systemet hade de bidragsskyldiga föräldrarna däremot en avsevärt högre genomsnittsinkomst än boföräldrarna i samma grupp. Skillnaden var nära 75 000 kr per år.

6 Några utgångspunkter för Underhållsstödsutredningens arbete

6.1 Utredningens direktiv

I direktiven till Underhållsstödsutredningen anges vissa utgångspunkter för utredningens arbete (se *bilaga 1*).

Utgångspunkterna för utredningens arbete är enligt direktiven följande.

- Det nuvarande underhållsstödssystemet fungerar i huvudsak väl. Utgångspunkten för översynen är att de grundläggande principerna för stödssystemet skall behållas.
- Arbetet skall utgå från principen om barnets bästa.
- Underhållsstödet skall också i fortsättningen vara en garanti för *barnets* försörjning.
- Översynen skall utgå från att föräldrarna har huvudansvaret för sina barn. Huvudprincipen är och skall vara att föräldrarna har försörjningsansvaret för sina barn och att försörjningen av barn skall vara en högt prioriterad utgift för föräldrarna.
- Utgångspunkter för översynen skall vidare enligt direktiven vara att underhållsstödet skall:
 - upplevas som rättvist,
 - vara enkelt och förutsägbart för den enskilde,
 - innehålla goda möjligheter för staten att styra kostnaderna,
 - vara svårt att manipulera och möjliggöra god kontroll,
 - vara enkelt att tillämpa för administrerande myndigheter.

6.2 Ytterligare utgångspunkter för arbetet

Förutom de utgångspunkter för arbetet som anges i direktiven har utredningen haft följande utgångspunkter för sitt arbete.

- Underhållsstödet bör också i fortsättningen vara frikopplat från de civilrättsliga reglerna om underhåll.

Underhållsstödet vilar på offentligrättslig grund och bygger, till skillnad från bidragsförskottssystemet, inte på föräldrabalkens regler om underhållsbidrag. En konsekvens av frikopplingen är att underhållsstöd kan lämnas oavsett om något underhållsbidrag är fastställt eller inte och oavsett till vilket belopp ett eventuellt underhållsbidrag är fastställt. En annan konsekvens av frikopplingen är att återbetalningsbeloppet enligt lagen om underhållsstöd kan avvika från det underhållsbidrag som framkommer vid en tillämpning av föräldrabalkens regler.

Från rättssystematisk utgångspunkt kan denna ordning anses otillfredsställande (se bl.a. Agell, A., Underhållsstödet. Ett rättssystematiskt misstag, Festskrift till Fredrik Sterzel 1999). Samtidigt har frikopplingen lett till att flera av de nackdelar som var förknippade med att det civilrättsliga systemet styrde det offentligrättsliga fallit bort. Således behöver ett barn inte längre sluta avtal med eller stämma den förälder som barnet inte bor tillsammans med för att få det statliga stödet. Fastställelse av underhållsbidrag när barnet fyllt 18 år kunde tidigare ofta utgöra en anledning till konflikt mellan barnet och den bidragsskyldiga föräldern. Onödiga processer om underhållsbidrag – dvs. domstolsprocesser som förs endast för att barnet skall få rätt till det statliga stödet – förekommer i princip inte längre. Ett för lågt underhållsbidrag kan i dag inte längre leda till att stödet från staten minskar. Även om frikopplingen till en början utsattes för viss kritik och ansågs svår att förstå torde den nu ha vunnit allmän acceptans.

Underhållsstödsutredningen anser att underhållsstödet även i framtiden bör vara frikopplat från föräldrabalkens regler om underhållsbidrag. Reglerna måste dock samverka och det finns fortfarande skäl att behålla vissa kopplingar mellan regelverken, t.ex. såvitt gäller umgängesavdrag.

Några andra krav

I övrigt bör enligt utredningen bl.a. följande krav ställas på ett idealiskt stödsystem.

- Reglerna skall på objektiva grunder uppfattas som rättvisa och rimliga.

- Reglerna skall vara enkla för den enskilde att förstå och enkla för försäkringskassorna att tillämpa.
- Reglerna skall bidra till enhetlighet och förutsebarhet i tillämpningen.
- Regelverket skall ge ett utrymme för individuella bedömningar.
- Stödsystemet skall inte orsaka det allmänna högre kostnader för administration än vad som är nödvändigt.
- Reglerna skall vara sådana att det är svårt att missbruka stödsystemet. Efterlevnaden av reglerna skall kunna kontrolleras på ett så enkelt och rättssäkert sätt som möjligt och utan onödigt intrång i de berördas personliga integritet.

Det säger sig självt att det knappast är möjligt att konstruera ett system som fullt ut motsvarar alla dessa krav. De olika intressena som angetts strävar mot varandra. Således främjar regler som inte ger utrymme för skönsmässiga bedömningar enhetlighet och förutsebarhet i tillämpningen. Samtidigt innebär sådana regler att möjligheterna att ta hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet minskar eller faller bort. Här, som på andra områden, måste man därför göra avvägningar mellan de olika intressen som gör sig gällande.

Det framstår också som självklart att önskemålet om enkelhet i tillämpningen inte bör få hindra införandet av materiellt motiverade regler eller genomförandet av regeländringar som anses materiellt befogade.

7 Barnets bästa och barnets försörjning

7.1 FN:s konvention om barnets rättigheter

Sverige ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) år 1990. Sverige har härmed åtagit sig att följa konventionens bestämmelser.

Barnkonventionen innehåller bestämmelser om olika rättigheter, dels medborgerliga och politiska rättigheter, dels ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Riksdagen beslutade i mars 1999 att godkänna den av regeringen föreslagna strategin för att förverkliga barnkonventionen i Sverige (prop. 1997/98:182, bet. 1998/99:SoU6). I strategin ingår bl.a. att barnkonventionen skall vara ett aktivt instrument och genomsyra allt statligt beslutsfattande som rör barn. Vid beslutsfattandet skall det finnas ett tydligt barnperspektiv.

Barnkonventionen bärs upp av fyra grundläggande principer: icke-diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), barnets rätt till liv och utveckling (artikel 6) och barnets rätt att komma till tals (artikel 12). Vid tolkningen och genomförandet av övriga rättigheter som slås fast i konventionen skall dessa grundläggande principer tas i beaktande, men de har också en självständig betydelse.

Principen om barnets bästa är alltså en av grundpelarna i konventionen. Vid alla åtgärder som rör barn skall barnets bästa komma i främsta rummet. Denna princip har således en mycket vidsträckt betydelse.

Artikeln om icke-diskriminering har en dubbel dimension; barn får inte diskrimineras i förhållande till vuxna och barn får inte heller diskrimineras i förhållande till andra barn. Artikel 2, punkt 1 uttrycker att varje barn inom ett lands jurisdiktion utan åtskillnad av något slag – oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställ-

ning i övrigt – skall få del av de rättigheter som omfattas av barnkonventionen. Varje artikel i barnkonventionen skall ses i belysning av bl.a. denna bestämmelse. Punkt 2 i artikeln sträcker sig längre och ålägger staterna att se till att barn skyddas mot alla former av diskriminering på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller andra familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

7.2 Principen om barnets bästa och ansvaret för barns försörjning

Principen om barnets bästa är väl förankrad i svensk rätt. Samma grundsyn kommer, som framgått, till uttryck i barnkonventionen.

I barns grundläggande rättigheter ingår att få omvårdnad, att få växa upp under trygga förhållanden och att få utvecklas i sin egen takt och utifrån sina egna förutsättningar.

Det är i första hand föräldrarnas ansvar att se till att barnet får sina grundläggande behov tillgodosedda. Artikel 5 och artikel 18 i barnkonventionen pekar särskilt på föräldrarnas ansvar. I artikel 18 ges uttryck för principen att "båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling". Vidare stadgas att "föräldrar eller, i förkommande fall, vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling" samt att "barnets bästa skall för dem komma i främsta rummet".

Detta innebär dock inte att samhället kan undandra sig sitt ansvar. Föräldrarna skall ges "lämpligt bistånd... då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran..." (artikel 18, punkt 2).

Av avgörande betydelse för att barn skall kunna växa upp under trygga och goda förhållanden är att barnet får sina materiella grundbehov tillgodosedda. Barnets rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling betonas också i barnkonventionen. I artikel 27, punkt 1 sägs följande.

Konventionsstaterna erkänner rätten för varje barn till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.

Bestämmelsen skall ses i relation till bl.a. artikel 31 om barnets rätt till kultur och fritid.

Föräldrakalken och lagen om underhållsstöd bygger på principen att det i första hand är föräldrarna som skall försörja barnet. Detta ligger i linje med barnkonventionens artikel 27, punkt 2 där det slås fast att föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, har huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Samtidigt ålägger barnkonventionen konventionsstaterna ett ansvar för att "inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar" och vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram (artikel 27, punkt 3).

Artikel 27 i barnkonventionen binder samman två grundläggande principer i konventionen. Den första principen är den som kommer till uttryck i artikel 6 om varje barns rätt till överlevnad och utveckling i kombination med bestämmelserna i artikel 29, punkt 1 (a) om att barnets utbildning skall syfta till att utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysiska och psykiska förmåga. Den andra principen är den om att det i första hand är föräldrarnas ansvar att säkerställa utvecklingen med bistånd från staten (artiklarna 5, 7 och 18). Artikel 27 erkänner således att barnets rätt till utveckling inte kan skiljas från frågan om barnets levnadsstandard.

Principen om föräldrarnas primära och statens subsidiära ansvar för barnets försörjning återfinns även i Europarådets rekommendation R (82) 2 till medlemsstaternas regeringar om förskott på underhållsbidrag.

7.3 Underhållsstödet och barns ekonomiska standard

Många barn lever under knappa ekonomiska omständigheter. De barn som har det sämst ställt ekonomiskt är barn i familjer som har högst en förvärvsinkomst. Så är fallet om föräldrarna sammanbor men där endast den ena föräldern förvärvsarbetar. Så är fallet också för barn som lever tillsammans med en ensamstående förälder (se SCB, Barn och deras familjer 2001, Demografiska rapporter 2003:1.2).

Barn i underhållsstödssystemet lever ofta tillsammans med en ensamstående förälder. I december år 2000 var ungefär 8 av 10 bo-föräldrar i underhållsstödssystemet ensamstående (se *bilaga 2*).

Underhållsstödet har stor betydelse för barn med särlevande föräldrar. Ungefär 12 procent av den disponibla inkomsten för ensam-

stående boföräldrar utgörs av underhållsstöd (se SCB, Barn och deras familjer 2001, Demografiska rapporter 2003:1.2).

Underhållsstödet bidrar till att flertalet barn till särlevande föräldrar kan leva ett ekonomiskt tryggt och socialt väl integrerat liv. Utan underhållsstödet skulle många barn hamna i en svår ekonomisk och social situation. Genom stödet underlättas också boföräldrarnas situation när det gäller försörjningsansvaret för barnet. Utgångspunkten i utredningens direktiv är att underhållsstödet även framdeles skall vara en garanti för barnets försörjning.

Barnets ekonomiska situation kan naturligtvis inte ses isolerad från föräldrarnas situation. Ett barn är beroende av ekonomin i det hushåll där barnet lever även om boföräldrar med små ekonomiska resurser strävar efter att hålla sina barn skadeslösa och prioriterar barnens behov framför sina egna. Ett barn är också beroende av ekonomin hos den särlevande föräldern. Den föräldrarnas ekonomi har betydelse för barnets möjligheter att få ett underhåll som överstiger underhållsstödets belopp och bestämmer även i övrigt ramarna för det ekonomiska ansvar den föräldern har möjlighet att ta för barnet.

Den omständigheten att många särlevande föräldrar – t.ex. på grund av arbetslöshet, låg utbildning, låg lön inom yrket, brist på möjligheter att arbeta heltid, dåliga kunskaper i svenska språket, en kompetens som inte efterfrågas på arbetsmarknaden – har en ansträngd ekonomisk situation kan dock inte lösas inom ramen för underhållsstödet utan kräver åtgärder inom andra områden.

8 Det statliga stödets funktion och uppbyggnad – en tillbakablick

I detta avsnitt lämnas en redogörelse för hur bidragsförskottet och underhållsstödet varit avsedda att fungera sedan denna typ av stöd infördes år 1937.

8.1 Kort idéhistorik

Ett generellt stöd till barn till ensamstående mödrar infördes i Sverige genom 1937 års lag om förskottering av underhållsbidrag till barn (bidragsförskott), se prop. 1937:276. Bakgrunden var de ofta svåra förhållanden som många barn till ogifta och fränskilda mödrar levde under. Bidragsförskottet innebar en möjlighet för barn att få ett förskott från samhället, när en underhållsskyldig far inte betalade det fastställda underhållsbidraget. Det ansågs stötande för det allmänna rättsmedvetandet, och även skadligt utifrån samhällets synpunkt, att barn på grund av försummelse från de bidragsskyldiga fädernas sida, skulle tvingas lita till fattigvården för sitt uppehälle. Det var således endast i förhållande till fadern som förskott kunde lämnas. Förmånens karaktär av förskott låg däri att när barnet beviljats bidragsförskott trädde det allmänna in i barnets rätt till underhållsbidrag från den bidragsskyldige fadern. Det allmänna tog alltså på sig besväret att driva in bidraget och risken för att detta inte blev betalt.

Ett grundläggande villkor för att barnet skulle få bidragsförskott var att barnet inte sammanbodde med sin far. Utöver detta skulle tre förutsättningar vara uppfyllda för att ett barn skulle vara berättigat till bidragsförskott. Den första av dessa var att fadern, genom domstols beslut eller ett bevitnat avtal, enligt föräldrabalken (FB) var skyldig att fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag till barnet. Det var således inte tillräckligt att faderskapet var fastställt och att fadern principiellt var underhållsskyldig gentemot barnet. Dessutom krävdes att det belopp fadern

skulle betala i underhållsbidrag var fastställt. Den andra förutsättningen var att fadern underlät att fullgöra sin bidragsskyldighet, dvs. att i rätt tid betala det fastställda beloppet. Den tredje förutsättningen var att barnets mor inte sammanbodde med fadern.

Bidragförskottet var alltså ursprungligen av ren förskotts-karaktär – en samhällsgaranti för faderns fastställda underhållsbidrag – och hade en tydlig koppling till den civilrättsliga underhållsskyldigheten. Avsikten var inte att det allmänna skulle ta över föräldrarnas försörjningsskyldighet utan syftet var att garantera att barn som inte fick ett fastställt underhållsbidrag från den bidragsskyldige fadern i stället fick motsvarande belopp genom det allmännas försorg. Bidragförskottets belopp var dock maximerat. Beloppet var inte enhetligt över hela landet och det var differentierat beroende på hur många barn modern hade vårdnaden om. I de fall modern hade ett barn varierade bidragförskottets belopp mellan 240 kr och 360 kr per år beroende på i vilken dyrortsgrupp modern var bosatt. Dessa belopp motsvarar i dag, omräknade med ledning av utvecklingen av levnadskostnadsindex, ungefär 5 760 kr respektive 8 640 kr. Om antalet bidragsberättigade barn var två uppgick förskottets storlek till mellan 420 kr och 630 kr – omräknat till dagens penningvärde 10 080 kr respektive 15 120 kr – och om modern hade vårdnaden om tre bidragsberättigade barn lämnades förskott med mellan 600 kr och 900 kr per år, vilket i dag motsvarar 14 400 kr respektive 21 600 kr. För barn under två års ålder ökades det årliga bidragförskottet med 60 kr (1 440 kr i dagens penningvärde). Som nämnts ovan lämnades emellertid bidragförskott inte i andra fall än då underhållsbidrag var fastställt och inte med högre belopp än vad underhållsbidraget uppgick till.

Bidragförskottet var ursprungligen inkomstprövat såtillvida att förskottet reducerades med hänsyn till moderns inkomst och eventuella förmögenhet och, om hon var gift, även hennes makes inkomst och förmögenhet. Samhällets garanti för barnets försörjning var alltså subsidiär och gällde endast under förutsättning att modern inte kunde ta över faderns del av barnets försörjning. Om modern var bosatt i dyrortsgrupp 1 och hade vårdnaden om ett barn uteblev förskottet helt om hennes årsinkomst uppgick till cirka 945 kr, eller motsvarande 22 680 kr i dagens penningvärde. (Som jämförelse kan nämnas att en manlig industriarbetares årsinkomst vid samma tid uppgick till omkring 3 000 kr vilket, omräknat med levnadskostnadsindex, i dag motsvaras av cirka 74 000 kr.)

Förskottet reducerades även om barnet hade egna inkomster av annat slag än från eget arbete. Anledning till att inte barnets inkomst av arbete påverkade förskottets storlek var en önskan att stimulera barnet att förvärvsarbeta och skaffa sig egna inkomster.

Den ursprungliga lagen om bidragsförskott ersattes med en ny lag år 1943 (prop. 1943:183, 2LU 1943:28). Dyrortsgrupperingen och differentieringen efter antalet barn bibehölls till en början men avskaffades 1948. Samtidigt slopades behovsprövningen i förhållande till moderns och hennes makes inkomster och förmögenhet. Skälet till detta var uppfattningen att bidragsförskottets funktion att utgöra en garanti för barnets rätt till underhållsbidrag så långt det var möjligt skulle jämställa barn till ensamstående föräldrar med barn till sammanboende föräldrar. Samhället borde således garantera faderns del i barnets underhåll utan att fråga efter om modern och hennes make hade förmåga att försörja barnet utan bidrag.

Även enligt den nya lagen gällde att bidragsförskott kunde lämnas endast i förhållande till barnets far. Efter en lagändring år 1956 kunde bidragsförskott emellertid lämnas till barn, födda inom eller utom äktenskap, i fall där antingen fadern eller modern genom dom eller avtal förpliktats att betala underhållsbidrag till barnet, men där underhållsbidraget inte betalades (prop. 1956:20, 2LU 1956:3).

Barn, för vilka faderskapet inte blivit fastställt, var ursprungligen utestängda från rätten till bidragsförskott. Lagen förutsatte nämligen att förskott skulle lämnas i förhållande till en känd far och som ersättning för ett fastställt underhållsbidrag som inte betalades. För dessa barn infördes år 1947 en möjlighet att från tre års ålder erhålla stöd i form av s.k. särskilt barnbidrag, vars belopp motsvarade bidragsförskottets maximibelopp. År 1960 överfördes dessa barn till bidragsförskottssystemet med rätt till maximalt bidragsförskott, men fortfarande först från tre års ålder (prop. 1960:75, 2LU 1960:20). Motivet för denna treårsregel var att motverka missbruk av förmånen; detta var det påtryckningsmedel samhället förfogade över för att få till stånd fastställande av faderskap, vilket ansågs vara av intresse både ur barnets och ur samhällets synvinkel.

Genom 1964 års lag om bidragsförskott ändrades förutsättningarna för rätt till bidragsförskott så att förskott kunde lämnas redan från födelsen till barn för vilka faderskapet inte blivit fastställt (prop. 1964:70, 2LU 1964:47). Samhällets och barnets intresse av att faderskapet fastställdes tillgodosågs i stället genom en regel om att bidragsförskott inte lämnades om barnets vårdnads-

havare, utan giltigt skäl, underlät att medverka till att faderskapet fastställdes.

Gemensamt för lagstiftningen om bidragsförskott från det förmånen infördes genom 1937 års lag fram till år 1997 då den avlöstes av underhållsstödet, alltså under nära 60 år, var kopplingen till reglerna i FB om föräldrars underhållsskyldighet och om underhållsbidrag. Ursprungligen var bidragsförskottet endast en ersättning för ett fastställt underhållsbidrag som inte betalades men även senare, efter att det s.k. utfyllnadsbidraget införts 1957 (se nedan), fanns ett tydligt samband mellan det offentlighetsrättsliga bidragsförskottet och det civilrättsliga underhållsbidraget. Detta samband visar sig bl.a. i det förhållande att det belopp den bidragsskyldiga föräldern skulle betala till staten som ersättning för utgivet bidragsförskott utgjordes av det genom avtal eller dom fastställda underhållsbidraget. En annan viktig koppling mellan det civilrättsliga och det offentlighetsrättsliga regelsystemet var att det allmänna trädde in i barnets rätt till underhållsbidrag till den del utgivet bidragsförskott svarade mot fastställt underhållsbidrag. Den bidragsskyldiges betalningsansvar för en social förmån baserade sig alltså på en civilrättsligt grundad förpliktelse.

Som framgått av redogörelsen ovan minskade successivt sambandet mellan den offentlighetsrättsliga förmånen bidragsförskott och den civilrättsliga förpliktelsen att betala underhållsbidrag till barnet. Ett avgörande steg i denna riktning togs 1957 genom införandet av en särskild lag om utfyllnadsbidrag i de fall underhållsbidraget var fastställt till ett lågt belopp (prop. 1957:139, 2LU 1957:30). Barn till ensamstående föräldrar tillförsäkrades härigenom att det sammanlagda bidraget till deras försörjning, oavsett underhållsbidragets storlek, inte understeg denna garantinivå. Bakgrunden till att utfyllnadsbidraget infördes var att underhållsbidragen ofta ansågs vara fastställda till alltför låga belopp (prop. 1957:139 s. 16 och 25 f.). Många barn var därför också efter bidragsförskottets införande beroende av fattigvård för sin försörjning. Reglerna om utfyllnadsbidrag fördes senare över till 1964 års lag om bidragsförskott. Bidragsförskottet behöll således sin karaktär sedan införandet år 1937 av en renodlad samhällsgaranti i förhållande till den bidragsskyldiga föräldern. Genom införandet av utfyllnadsbidraget blev dock nivån på stödet generell i stället för individuell.

År 1997 ersattes bidragsförskottet av dagens stödform, underhållsstöd (prop. 1995/96:208, 1996/97:SfU3). Genom införandet av detta stöd tunnades sambandet ut ytterligare mellan det allmännas

ekonomiska bistånd till barn till ensamstående föräldrar och det familjerättsliga underhållsbidraget. Kopplingen mellan de båda regelsystemen kan i dag sägas bestå i att en förutsättning för att barnet skall vara berättigat till underhållsstöd är att den förälder barnet inte lever tillsammans med inte betalar ett underhåll som uppgår till minst det belopp barnet skulle få i underhållsstöd, dvs. i normalfallet 1 173 kr per månad. I övriga fall, vare sig underhållsbidrag är fastställt eller inte och oavsett om föräldern betalar underhåll eller inte, så har barnet rätt till underhållsstöd, antingen som fullt stöd eller som utfyllnadsbidrag utöver det underhåll föräldern betalar.

Ett annat kvarvarande samband mellan de två regelsystemen är att en förutsättning för att en förälder skall kunna åläggas återbetalningsskyldighet enligt lagen om underhållsstöd är att föräldern enligt FB är skyldig att betala underhållsbidrag till barnet. Det belopp som den bidragsskyldiga föräldern skall betala till försäkringskassan bestäms emellertid inte av FB:s regler om underhållsbidrag, utan av bestämmelserna om återbetalning i lagen om underhållsstöd. En förälder som är återbetalningsskyldig för utgivet underhållsstöd anses dock enligt FB ha fullgjort sin underhållsskyldighet gentemot barnet med det belopp som lämnas i underhållsstöd.

8.2 Varför finns stödet och vad är det avsett att täcka?

Av beskrivningen ovan framgår att det grundläggande syftet både med bidragsförskott och med underhållsstöd kan sägas vara att ersätta ett underhåll från en förälder som barnet inte bor tillsammans med och att komplettera det bidrag till sin försörjning som barnet får från den föräldern. Tanken är alltså inte att samhällets stöd skall vara ett allmänt bidrag till barn med särlevande föräldrar. Stödet är i stället att se som en garanti för att barnet inte skall drabbas av att den bidragsskyldiga föräldern inte fullgör sin skyldighet att betala underhållsbidrag eller inte har förmåga att betala ett bidrag till barnets försörjning som är lika stort som den garantinivå som fastlagts i den offentlighetslagstiftningen (jfr prop. 1995/96:208 s. 31). Visserligen har utgångspunkten, både för bidragsförskott och för underhållsstöd, alltid varit att det stöd som lämnas till barnet skall återbetalas till det allmänna av den bidragsskyldiga föräldern. En förändring härvidlag skedde dock i och med införandet av det s.k. utfyllnadsbidraget, eftersom detta innebär att samhället lämnar en förmån till barnet utöver vad den bidrags-

skyldiga föräldern är skyldig att återbetala. I den mån barnet får utfyllnadsbidrag utgör detta således ett rent stöd från det allmänna. Denna förmån kan lämnas till barn vars föräldrar inte lever tillsammans oavsett barnets aktuella familjesituation. Den förälder barnet bor tillsammans med kan leva ensam eller ha bildat en ny familj men barnet är ändå berättigat till underhållsstöd liksom det tidigare hade rätt till bidragsförskott.

Den ursprungliga nivån på bidragsförskottet bestämdes utifrån en avvägning mellan omsorgen om att begränsa det allmännas kostnader och en strävan att undvika att de barn det var fråga om skulle tvingas vända sig till fattigvården för att få sina behov tillgodosedda. Bidragsförskottet var dessutom begränsat till det belopp som underhållsbidraget fastställdes till. Genom införandet av utfyllnadsbidraget år 1957 togs det första steget mot en förändring av bidragsförskottet till att avse en garantinivå, oberoende av underhållsbidragets storlek. Det högsta belopp varmed bidragsförskott kunde utgå var då 720 kr per år eller 60 kr i månaden.

Genom anknytningen till basbeloppet i 1964 års lag värdesäkrades bidragsförskottet och nivån fastställdes till att motsvara 25 procent av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. I de fall rätt till bidragsförskott förelåg i förhållande till båda föräldrarna skulle förskott lämnas med tillsammans 35 procent av basbeloppet. Av förarbetena framgår inte vilka överväganden som gjordes i fråga om vad bidragsförskottet skulle täcka och hur stor del av föräldrarnas kostnader för barnet som skulle täckas av förskottet. Det är därför oklart om tanken var att förskottet skulle täcka hälften av kostnaderna och den andra föräldern antogs svara för den andra hälften eller om beloppet byggde på andra hänsynstaganden. Mot synsättet att bidragsförskottet skulle täcka hälften av kostnaderna för barnets behov, talar dock den ursprungliga starka kopplingen mellan underhållsbidrag och bidragsförskott. Beräkningen av underhållsbidrag baseras ju inte på någon idé om hälftendelning av barnets behov mellan föräldrarna utan sker utifrån vardera föräldrarnas ekonomiska förmåga. I princip kan en förälder tvingas bära hela kostnaden för barnets underhåll, om den andra föräldern saknar förmåga att bidra till kostnaderna för barnet.

När det gäller frågan om kostnaderna för barnets underhåll skall fördelas så att vardera föräldern skall stå för hälften av dessa, kan inskjutas att detta föreslogs av Ensamförälderkommittén (SOU 1983:51). Kommittén ansåg att en sådan modell skulle vara enkel att tillämpa och att det skulle vara en fördel att en förälders eko-

nomiska ansvar för barnet bestämdes enbart utifrån den föräldrarnas ekonomiska förutsättningar utan hänsyn till den andra föräldrarnas ekonomi. En vanlig invändning mot en sådan hälftindelingsmodell är att den blir orättvis mot den av föräldrarna som har den lägre inkomsten. Det kan tilläggas att en sådan hälftindelning tillämpades i praxis vid 1900-talets början, men i Lagberedningens förslag till 1917 års lag om barn utom äktenskap avvisades denna ordning. Motiveringen var att en sådan uppdelning var orättvis mot modern, som normalt hade en sämre betalningsförmåga än fadern (NJA II 1917 s. 385).

Det huvudsakliga skälet till att man vid värdesäkringen av bidragsförskottet stannade för att beloppet skulle motsvara 25 procent av basbeloppet var att detta var samma nivå som vid denna tid kunde utgå som barnpension från folkpensioneringen till ett barn som mist den ena eller båda föräldrarna. I förarbetena framhölls att det från barnets och vårdnadshavarens synpunkt är rimligt att samhällets kompensation för uteblivet underhåll är densamma vare sig föräldern avlidit eller om denne inte kan eller vill fullgöra sin underhållsskyldighet (prop. 1964:70 s. 35).

Bidragsförskottets storlek var från ikraftträdandet av 1964 års lag till och med år 1994 anknuten till basbeloppet. Genom lagändringar höjdes emellertid den ursprungliga procentsatsen 25 procent först år 1969 till 30 procent och från och med den 1 juli 1971 till 40 procent av basbeloppet. Av förarbetena framgår inte vilka närmare överväganden som gjordes beträffande stödets storlek och vad stödet var avsett att täcka. I stället var strävan att ”ytterligare förstärka det familjepolitiska stödet åt ensamstående med barn” och att tillförsäkra barn till särlevande föräldrar en tillfredsställande ekonomisk grundtrygghet (prop. 1970:65 s. 6).

1981 ändrades beräkningsgrunderna för basbeloppet så att bl.a. energipriser och indirekta skatter inte längre ingick i beräkningsunderlaget. För att kompensera barnfamiljerna för den långsammare utveckling av basbeloppet som blev följderna av detta, höjdes nivån för bl.a. bidragsförskottet från 40 procent till 41 procent av basbeloppet fr.o.m. juli 1981. Då beräkningsgrunderna för basbeloppet återigen kom att ändras återställdes nivån för bidragsförskottet till 40 procent av basbeloppet fr.o.m. år 1987. Vidare slopades från och med 1989 reglerna om reducering av bidragsförskott då barnet uppbar barnpension eller då förskott utgick i förhållande till båda föräldrarna. Bidragsförskott lämnades med 40 procent av basbeloppet i förhållande till en bidragsskyldig förälder, oavsett om förskott utgick i förhållande till endast en förälder eller till båda

föräldrarna och oavsett om barnet uppbar barnpension från folkpensioneringen eller inte (prop. 1987/88:171, SfU 1987/88:29).

Värdesäkringen av det allmänna stöd till barn till särlevande föräldrar genom anknytningen till basbeloppet togs bort från och med 1995 (prop. 1994/95:25, 1994/95:FiU1). Garantinivån i bidragsförskottet låstes då till det belopp det hade år 1994, 14 076 kr per år eller 1 173 kr i månaden. Övergången från ett basbeloppsanknutet belopp till ett i krontal bestämt bidrag var ett led i den ekonomiska politiken för att sanera statsfinanserna. I den proposition som låg till grund för lagändringen angavs att om inte den då pågående översynen av bidragsförskottslagstiftningen ledde till nettoutgiftsminskningar för år 1998 på 700 miljoner kr avsåg regeringen att återkomma med förslag om ytterligare sänkningar av beloppet, nämligen till 13 780 kr från den 1 juli 1996, till 13 200 kr från den 1 januari 1997 och till 12 600 kr från den 1 januari 1998.

Några lagförslag om sänkningar av bidragsförskottets belopp kom emellertid aldrig att läggas fram. I stället ersattes bidragsförskottet år 1997 av underhållsstödet varvid nivån för detta stöd bestämdes till samma belopp som då under tre år gällt för bidragsförskottet, alltså 14 076 kr om året eller 1 173 kr i månaden.

I förarbetena till lagen om underhållsstöd diskuterades hur högt stödet bör vara (Ds 1996:2 s. 51 f., prop. 1995/96:208 s. 39 f., bet. 1996/97:SfU3 s. 13 f.). Både den arbetsgrupp inom Socialdepartementet som utarbetade förslaget till den nya lagen, och senare regeringen i sin proposition, konstaterade att barn till särlevande föräldrar ofta har en besvärlig ekonomisk situation. Vidare anfördes att ensamförälderhushållen hade drabbats hårdare än familjer med två föräldrar av de besparingar som genomförts vid mitten av 1990-talet. Under åren 1991–1993 lämnades ett särskilt bidrag om 1 800 kr per år till ensamstående föräldrar som kompensation för slopad skattereduktion för denna grupp. Ett fortsatt särskilt stöd till faktiskt ensamboende föräldrar som kompensation för minskningen av barnbidraget föreslogs därefter av regeringen i 1994/95 års budgetproposition men socialutskottet motsatte sig i sitt av riksdagen godkända betänkande ett riktat stöd till ensamföräldrar inom ramen för barnbidraget (prop. 1994/95:100, bil. 6 s. 34 f., 1994:95:SoU15 s. 54).

Arbetsgruppen föreslog att underhållsstödet skulle uppgå till 1 200 kr i månaden eller 14 400 kr per år. Den av arbetsgruppen föreslagna höjningen av bidraget med 27 kr per barn och månad skulle ha ökat kostnaderna för underhållsstödet med omkring 100 miljoner kr per år. Mot bakgrund av de krav på besparingar

som förelåg, föreslog regeringen att underhållsstöd skulle lämnas med 1 173 kr per barn och månad. Regeringens förslag godtogs av riksdagen.

Det beslutade beloppet angavs motsvara ungefär hälften av normalkostnaderna för ett barn sedan hänsyn tagits till barnbidraget (prop. 1995/96:208 s. 40 f.). Barnbidraget uppgick åren 1996 och 1997 till 640 kr i månaden. En månatlig genomsnittskostnad för ett barn vid denna tid skulle således, utifrån den schablonartade beräkningsmodell som användes i förarbetena till lagen om underhållsstöd, uppgå till två gånger underhållsstödets belopp adderat med barnbidraget eller uttryckt i siffror $2 \times 1\,173 \text{ kr} + 640 \text{ kr} = 2\,986 \text{ kr}$. Motsvarande belopp i dag, då barnbidraget uppgår till 950 kr i månaden, är 3 296 kr.

Konstateras kan alltså att underhållsstödet är frikopplat från underhållsbidraget och att stödets nivå, efter att hänsyn tagits till barnbidraget, är tänkt att täcka hälften av normalkostnaderna för ett barn. FB:s regler om underhållsbidrag bygger inte på en sådan hälftindelning. Enligt reglerna i FB skall i stället varje förälder utifrån sin ekonomiska förmåga bidra till kostnaderna för barnets behov.

Tanken bakom underhållsstödet, liksom tidigare bidragsförskottet, är således att täcka den del av normalkostnaden för ett barn som enligt det offentlighetsrättsliga synsättet kan hänföras till den förälder som inte bor tillsammans med barnet (prop. 1995/96:208 s. 31). Den andra hälften förväntas barnets boförälder stå för, men för denna del lämnas ingen garanti från det allmänna. Någon garanti lämnas inte heller till barn, vars föräldrar lever tillsammans.

Den konstruktion reglerna om underhållsstöd vid växelvis boende fått kan uppfattas så att det allmänna i viss mån lämnar bidrag till den del av barnets försörjning som åligger boföräldern. I dessa fall är nämligen barnet berättigat till ett halvt underhållsstöd i förhållande till var och en av föräldrarna. Stödet reduceras dock med hälften av det belopp respektive förälder skulle ha ålagts att återbetala om han eller hon varit återbetalningsskyldig för underhållsstöd. Då föräldrarna lever åtskilda och barnet varaktigt bor tillsammans med dem båda, kan det underhållsstöd som lämnas ses som ett bidrag till boförälderns kostnader för barnet. Ett annat sätt att uppfatta underhållsstödet vid växelvis boende är som ett behovsprövat stöd för det underhåll som den andra föräldern skulle ha bidragit med. Någon civilrättsligt grundad skyldighet att betala underhållsbidrag finns dock sällan för någon av föräldrarna i dessa fall (jfr 7 kap. 6 § FB). När möjligheten till underhållsstöd vid

växelvis boende infördes var det uttalade syftet att underlätta för särlevande föräldrar att ta ett stort gemensamt ansvar för sina barn (prop. 1995/96:208 s. 62). Underhållsstöd vid växelvis boende utgör således ett ekonomiskt stöd till barn till föräldrar som inte lever tillsammans, utan att barnet med stöd av bestämmelserna i FB kan kräva underhållsbidrag från någon av föräldrarna. Inte heller ålägger det allmänna någon av föräldrarna återbetalningsskyldighet för det underhållsstöd som lämnas till barnet.

8.3 Andra stödformer till barn och barnfamiljer

Samhällets direkta ekonomiska stöd till barn och barnfamiljer sker främst genom det allmänna barnbidraget. När barnbidraget infördes hade det till syfte att främja nativiteten, att utjämna kostnaderna för barn mellan barnfamiljer och barnlösa personer, att över tid utjämna försörjningsbördan för barnfamiljerna och att garantera en viss minimistandard. Barnbidrag lämnas för alla barn upp till 16 års ålder som är bosatta i Sverige och kan därför sägas ha en mycket hög grad av generalitet. Barnbidraget uppgår i dag till 11 400 kr per år eller 950 kr i månaden. Bidraget reduceras inte om det finns flera barn i hushållet. Tvärtom utbetalas s.k. flerbarnstillägg om det i hushållet finns tre eller flera barn som är berättigade till barnbidrag eller studiehjälp. Barnbidraget är lika stort för alla barn oavsett om barnet lever med båda sina föräldrar, med en av dem eller inte tillsammans med någon av dem. Någon behovs- eller inkomstprövning görs alltså inte och inte heller görs någon skillnad mellan kärnfamiljer, familjer med en förälder och s.k. ombildade familjer.

En annan viktig ekonomisk stödform till barnfamiljer är bostadsbidraget. Bidraget har genom åren haft olika mål. Bidraget i dess nuvarande utformning kan sägas vara dels ett bostadsanknutet stöd, dels ett allmänt konsumtionsstöd för barnfamiljer.

Bostadsbidrag kan lämnas både till barnfamiljer och till hushåll utan barn, men i det senare fallet krävs att ingen av hushållets medlemmar har fyllt 29 år. Det är således i första hand hushåll med barn som kommer i fråga för bostadsbidrag. Inte heller beträffande bostadsbidrag görs skillnad mellan olika typer av familjebildningar. Bostadsbidragets storlek är beroende av bostadskostnaden, hushållets inkomst och antalet barn i hushållet. En del av bostadsbidraget, det s.k. särskilda bidraget för hemmavarande barn, lämnas dock oberoende av bostadskostnaden och kan således sägas utgöra

ett inkomstprövat barnbidrag. Rätten till bidrag påverkas inte av om hushållet består av en eller två vuxna medlemmar eller om det är fråga om en kärnfamilj eller en ombildad familj. Till följd av att inkomstberäkningen för makar och sambor sker individuellt kan dock bidragets storlek påverkas av om hushållet består av en eller två vuxna, beroende på hur inkomsten är fördelad mellan de två vuxna hushållsmedlemmarna.

Beträffande de allmänna barnbidragen och bostadsbidragen gör det således inte någon skillnad när det gäller rätten till bidrag eller bidragets storlek om de vuxna i familjen utgörs av barnets båda biologiska föräldrar eller om endast en av dem är det och han eller hon lever ensam eller tillsammans med en ny partner. För rätten till underhållsstöd är emellertid dessa förhållanden helt avgörande. En grundläggande förutsättning för att barnet skall vara berättigat till underhållsstöd är nämligen att barnets föräldrar inte lever tillsammans. Detta innebär att ett barn, vars föräldrar lever tillsammans, inte är berättigat till underhållsstöd även om det ekonomiskt sett skulle föreligga ett behov av bidraget. Samtidigt kan ett barn i dag få underhållsstöd om föräldrarna lever åtskilda och detta även om barnet inte är i behov av ett sådant stöd.

Slutligen kan här understrykas att det stöd samhället lämnar, både tidigare i form av bidragsförskott och nu såsom underhållsstöd, inte är avsett som ett allmänt stöd till barn vars föräldrar inte lever tillsammans. Stödet utgår i förhållande till en förälder som inte lever tillsammans med barnet och är, som nämnts ovan, att se som en ersättning för underhåll från denna förälder och en garanti för att denna del av barnets underhåll når upp till en viss nivå. Det underhåll barnet är berättigat till från den andra föräldern förväntas barnet få i och med sammanboendet, men något underhållsstöd från det allmänna betalas inte ut om detta underhåll brister. Syftet med bidragsförskottet var ursprungligen enligt förarbetena (prop. 1937:276 s. 48) att samhället ställde sig som garant för det underhållsbidrag som barnet var berättigat till utifrån den civilrättsliga lagstiftningen. Barnet skulle inte bli lidande på grund av den bidragsskyldige faderns försummelse eller oförmåga att betala underhåll. Syftet med underhållsstödet är att garantera barn med särlevande föräldrar en viss ekonomisk standard, men det är i första hand föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för barnet och systemet skall bidra till att båda föräldrarna tar sitt ekonomiska ansvar gentemot barnet (prop. 1995/96:208 s. 31 och 33, prop. 2002/03:1, utg. omr. 12 s. 23).

9 Underhållsstödets funktion och uppbyggnad – vad bör det statliga åtagandet vara?

9.1 Inledning

I direktiven till Underhållsstödsutredningen framhålls att underhållsstödet i dess nuvarande utformning är ett stöd enbart i förhållande till den bidragsskyldiga föräldern; boföräldern får däremot inte något motsvarande stöd för den andel av barnets kostnader som han eller hon skall stå för. Denna och en del andra grundläggande frågor om underhållsstödets funktion och uppbyggnad behandlas i detta avsnitt.

9.2 En garanti för barnets försörjning

Utredningens bedömning: Underhållsstödet bör även i framtiden vara en garanti för <i>barnets</i> försörjning.
--

Underhållsstödet, liksom dess föregångare bidragsförskottet, är ett ekonomiskt stöd till barnet. Det är alltså inte avsett som ett ekonomiskt bidrag till den förälder som barnet bor tillsammans med. Detta framgår av lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL) och förklaras av att underhållsstödet i grunden är avsett att garantera barnet ett bidrag till försörjningen i förhållande till en förälder som inte lever tillsammans med barnet. Försummar den särlevande föräldern att betala underhållsbidrag eller är denna förälder, t.ex. på grund av bristande förmåga, inte skyldig att betala ett underhållsbidrag som når upp till underhållsstödets nivå träder det allmänna in. I denna mening kan underhållsstödet sägas bygga på reglerna om föräldrars underhållsskyldighet. Dessa regler utgör också grunden för den återbetalningsskyldighet för stödet som åvilar den särlevande föräldern.

Underhållsstöd och underhållsbidrag kan sägas ersätta det underhåll – som regel *in natura* – en förälder står för när föräldern och barnet bor tillsammans. När föräldern bor tillsammans med barnet är föräldern normalt inte skyldig att betala underhållsbidrag och något underhållsstöd lämnas inte. Inte heller finns någon närmare reglering i lag av hur underhållet skall beräknas eller hur underhållsskyldigheten skall fullgöras i dessa fall. Eftersom en förälder som inte bor tillsammans med barnet inte kan fullgöra sin underhållsskyldighet genom att faktiskt ta hand om och försörja barnet, får underhållsskyldigheten i stället fullgöras genom att föräldern betalar underhållsbidrag till barnet, dvs. genom ett kontantbidrag. I den mån underhållsbidraget inte betalas eller inte uppgår till garantinivån lämnas underhållsstöd. En förälder som är återbetalningskyldig för det underhållsstöd som lämnas anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet upp till underhållsstödets belopp.

Underhållsstödet riktar sig alltså till barnet och utgör en garanti för *barnets* försörjning. Underhållsstödsutredningen har inte kunnat finna några hållbara skäl för att ändra denna ordning. Att underhållsstödet skall vara en garanti för barnets försörjning är också utgångspunkten i utredningens direktiv.

9.3 Bör även barn vars föräldrar lever tillsammans kunna få underhållsstöd?

Utredningens bedömning: Underhållsstöd bör även i framtiden lämnas endast till barn med särlevande föräldrar.
--

Kritik riktas ibland mot underhållsstödet – liksom tidigare mot bidragsförskottet – för att barn som inte är i behov av samhällsstöd, därför att föräldrarna tillsammans har förmåga att svara för barnets underhåll, ändå kan vara berättigade till stöd. Underhållsstödet är ju inte behovs- eller inkomstprövat. Även om boföräldern ensam har möjlighet att försörja barnet så kan barnet få fullt underhållsstöd, vilket kan innebära att barnet får en social förmån som det inte behöver. Beroende på den bidragsskyldiga föräldrarnas ekonomiska situation kan det vara så att samhället saknar möjlighet att kompensera sig för denna obehövlige förmån. Det kan också vara så att den bidragsskyldige – på grund av att barnet får ett socialt stöd som barnet inte är i behov av – åläggs att betala mer än som motsvarar hans eller hennes familjerättsliga förpliktelse. Samtidigt kan det finnas barn i stort behov av ekonomiskt stöd vilka aldrig

kan komma ifråga för underhållsstöd (eller någon annan liknande bidragsform) av den anledningen att deras föräldrar bor tillsammans. Underhållsstöd lämnas ju endast till barn vars föräldrar lever åtskilda.

Underhållsstödsutredningen har förståelse för att det kan uppfattas som otillfredsställande att vissa barn kan få en social förmån som de inte är i behov av, medan andra barn oavsett hjälpbehov inte kan få ett sådant stöd. Lösningen på detta är dock enligt utredningens mening inte att utvidga rätten till underhållsstöd till att omfatta alla barn.

Till en början kan konstateras att ett ekonomiskt stöd som lämnas till alla barn givetvis inte är förenligt med det syfte underhållsstödet har i dag, nämligen att garantera barn ett bidrag till försörjningen i förhållande till en förälder som barnet inte bor tillsammans med, och att ett stöd till alla barn skulle kräva att underhållsstödet gjordes om från grunden. Detta bör dock inte hindra en reform om skäl talar för en sådan. Utredningen har dock inte kunnat finna några sådana skäl. Ensamstående föräldrar har generellt sett lägre försörjningsförmåga än sammanboende föräldrar. En orsak till detta är att sådana hushåll endast har en förvärvsinkomst. Typiskt sett leder föräldrars särboende också till högre levnadskostnader. Detta medför att barn till särlevande föräldrar många gånger har det svårare ekonomiskt än andra barn. Som framgått ovan kan underhållsstödet i dag sägas kompensera för bortfallet av underhåll från en förälder. Barn med föräldrar som lever tillsammans har inte behov av ett sådant stöd. Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att underhållsstödet även i framtiden bör utgå till barn med särlevande föräldrar, inte till alla barn.

En eventuell ökning av det ekonomiska stödet till barn och barnfamiljer bör således enligt utredningens uppfattning inte ske inom ramen för underhållsstödet utan genom åtgärder inom övriga ekonomiska familjestöd.

9.4 Bör underhållsstöd utgå även i förhållande till boföräldern?

Utredningens bedömning: Underhållsstöd bör även i fortsättningen lämnas endast i förhållande till bidragsskyldiga föräldrar.

Underhållsstöd lämnas i dag i förhållande till en förälder som inte bor tillsammans med barnet. Som framgått ovan är syftet med

stödet att garantera barnet ett bidrag till försörjningen när barnet inte får detta direkt från den bidragsskyldiga föräldern. Däremot lämnar det allmänna inte genom underhållsstödet någon garanti för den del av barnets kostnader som ligger på boföräldern. Barnet har således ingen möjlighet att via underhållsstödet få det underhåll barnet enligt bestämmelserna i föräldrabalken (FB) är berättigat till från boföräldern. Det finns inte heller någon social förmån som en boförälder i små ekonomiska omständigheter kan erhålla och som uttryckligen är avsedd att garantera barnets rätt till underhåll. Kan boföräldern inte försörja barnet är föräldern hänvisad till att ansöka om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Under år 2001 fick också 25,2 procent av alla ensamstående kvinnor med barn och 7,6 procent av alla ensamstående män med barn ekonomiskt bistånd vid något tillfälle. Motsvarande andel var för sammanboende med barn 3,5 procent och för samtliga hushåll 6,4 procent (Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd 2001, Socialtjänst 2002:6).

Det kan givetvis framstå som inkonsekvent att det allmänna lämnar bidrag till barnets försörjning endast i förhållande till den ena av föräldrarna. Barnets behov av underhåll från boföräldern är principiellt sett lika stort som behovet av underhåll från den bidragsskyldiga föräldern och barnets rätt till underhåll från en förälder är inte mindre av den anledningen att barnet bor tillsammans med denna förälder. Detta kan anses tala för att man utvidgar barnets rätt till underhållsstöd till att gälla även i förhållande till boföräldern. Ett sådant stöd till barn till ensamstående föräldrar med svag ekonomi skulle stärka barnets situation.

Flera skäl kan dock anföras mot att låta underhållsstödet utgå också i förhållande till den förälder som barnet bor tillsammans med. Till att börja med skulle en sådan ordning inte ligga i linje med vad som gäller för de fall då barnets föräldrar lever tillsammans. Barn i dessa familjer garanteras inte något bidrag till sin försörjning och utredningen anser inte heller att något sådant bidrag bör införas. Som anförts utgör underhållsstödet i grunden en garanti för att barnet erhåller sin försörjning i förhållande till en förälder som inte lever tillsammans med barnet och alltså är skyldig att betala underhållsbidrag; stödet kompenserar för bortfallet av underhåll från en förälder. Någon skyldighet att betala underhållsbidrag föreligger som regel inte för den förälder som bor tillsammans med barnet och då framstår det också som principiellt tveksamt att utvidga underhållsstödet till att gälla även i förhållande till denne.

Genom att samhället lämnar ett försörjningsstöd till barn till särlevande föräldrar utjämnas de ekonomiska skillnaderna mellan dessa barn och barn med sammanlevande föräldrar. Ett samhällsstöd i förhållande till både den bidragsskyldiga föräldern och bo-föräldern skulle kunna ge barn till särlevande föräldrar en bättre ekonomisk situation än barn i familjer där barnets båda föräldrar lever tillsammans och alltså gynna barn i en familjetyp framför barn i en annan (kärnfamiljen). Det finns en risk för att ett sådant stöd kan uppfattas som orättvist, som en "separationspremie", vilket skulle gå ut över underhållsstödets legitimitet. Det kan också ifrågasättas om ett sålunda utformat stöd skulle ligga i linje med den grundläggande principen i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) om icke-diskriminering (artikel 2 jfr med artikel 27).

Det går inte heller att bortse från att det vanligen är den förälder som barnet bor tillsammans med som uppbär både barnbidraget och det särskilda bidraget för hemmavarande barn inom bostadsbidraget. Barnbidraget lämnas med ett lika stort belopp för alla barn oavsett hushållets inkomster. Däremot varierar storleken av det särskilda bidraget för hemmavarande barn inom bostadsbidraget beroende på två faktorer: antalet barn och hushållets sammanlagda inkomster. För en ensamstående förälder i små ekonomiska omständigheter kan särskilt bidrag utges med upp till 600 kr, 900 kr eller 1 200 kr i månaden beroende på om det i hushållet finns ett, två eller tre eller flera barn. Dessutom kan en förälder som lever tillsammans med sina barn, och hamnar i ekonomiska svårigheter, efter individuell prövning, erhålla ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen både för sina egna och för barnens levnadskostnader.

En bidragsskyldig förälder däremot uppbär vanligen inte barnbidrag för de barn bidragsskyldigheten avser. Inte heller kan denna förälder, även om han eller hon skulle ha barnen hos sig i relativt stor omfattning, erhålla det särskilda bidraget för hemmavarande barn inom bostadsbidraget. Den bidragsskyldiga föräldern kan inte heller erhålla ekonomiskt bistånd för att betala underhållsbidrag till barnet eller för att återbetala underhållsstöd till staten.

Till detta kan även läggas att en förälder som bor tillsammans med barnet har möjlighet att bidra till barnets försörjning på annat sätt än genom rena kontantutgifter och i praktiken ofta också gör det. Bidragsskyldiga föräldrar har i princip inte möjlighet att bidra till försörjningen på annat sätt än genom rena kontantbidrag.

Enligt Underhållsstödsutredningens mening bör med hänsyn till det anförda underhållsstöd även i framtiden utgå endast i förhållande till den bidragsskyldige.

Man får inte heller glömma bort att även ett sålunda uppbyggt stöd onekligen underlättar boföräldrarnas situation när det gäller försörjningen av barnet. Boföräldern skulle annars för bidrag till barnets försörjning vara hänvisad till den andra föräldern och, om denne saknar ekonomisk förmåga att bidra, själv få stå för barnets försörjning eller tvingas söka ekonomiskt bistånd från socialtjänsten.

9.5 Vad bör stödet täcka?

Utredningens bedömning: Det statliga stödet bör även i framtiden motsvara ungefär hälften av normalkostnaden för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget.

Ursprungligen lämnades bidragsförskott med samma belopp som det fastställda underhållsbidraget. Bidragsförskottet var dock maximerat och prövades dessutom i förhållande till moderns inkomst och förmögenhet, men det kan konstateras att syftet var att ersätta barnet för den förlust av underhåll som uppstod därför att den bidragsskyldige fadern inte fullgjorde den underhållsskyldighet som ålåg honom enligt dom eller avtal. Denna grundläggande utgångspunkt för bestämning av bidragsförskottets belopp fanns kvar ända fram till 1997, då bidragsförskottet ersattes av underhållsstödet, låt vara att nivån för stödet först delvis genom 1957 års lag om utfyllnadsbidrag, och sedan fullt ut genom 1964 års lag om bidragsförskott, blev generell i stället för individuell.

Avsikten med bidragsförskottet, liksom numera underhållsstödet, var att ersätta eller komplettera underhållsbidraget från den bidragsskyldiga föräldern. En bedömning av vad underhållsstödet bör täcka och vilken levnadsnivå – miniminivå eller normalnivå – stödet bör medge, bör därför ta sin utgångspunkt i hur underhållsbidrag beräknas och vilken levnadsnivå detta avser att medge. Reglerna i FB är relativt kortfattade i detta avseende och säger endast att föräldrarna skall svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Vid bedömningen av barnets behov brukar man, med stöd av uttalanden i förarbetena, utgå från de schablonbelopp som räknats fram av Socialstyrelsen och som anses mot-

svara vad ett barn i en viss ålder normalt kostar. Utan att nu gå in på de belopp som Socialstyrelsens beräkningar stannat vid, så är det alltså klart att avsikten bakom dessa är att komma fram till ett normalbelopp för vad barn kostar.

Vid beräkningen av underhållsbidrag är utgångspunkten visserligen det aktuella barnets behov. Även om de individuella förhållandena är avgörande, faller man dock i stor utsträckning tillbaka på schablonbeloppen. Inom ramen för underhållsstödet är det inte möjligt att bedöma varje barns individuella behov. En rimlig utgångspunkt bör i stället vara att underhållsstödet tillsammans med det bidrag som boföräldern står för och med tillägg för barnbidraget når upp till en nivå som motsvarar normalbehovet för ett barn, dvs. vad ett barn, efter vad som är allmänt godtaget i vårt land, behöver för att dess grundbehov allmänt sett skall vara tillgodosedda (prop. 1978/79:12 s. 103 f.).

Ovanstående ställningstaganden, samt den ovan redovisade ståndpunkten att underhållsstöd endast bör lämnas i förhållande till den förälder som barnet inte bor tillsammans med, talar för att underhållsstödets belopp också i framtiden bör täcka ungefär halva normalbehovet för ett barn, efter att hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget. Ingenting hindrar dock att det statliga stödet, som utgår i förhållande till den bidragsskyldige, sänks till att omfatta endast hälften av en miniminivå eller höjs till att omfatta hälften av en högre standard än en tänkt "normalnivå", efter avdrag för barnbidraget.

Underhållsstödet har en viktig fördelningspolitisk roll. Många boföräldrar har en ansträngd ekonomi. Underhållsstödet gör det möjligt för dessa boföräldrar att ge sina barn en rimlig ekonomisk standard. Stödet gör att flertalet barn till särlevande föräldrar kan leva ett ekonomiskt tryggt och socialt integrerat liv. En sänkning av nivån på stödet till att avse hälften av ett minimibelopp – efter avdrag för barnbidraget – skulle innebära att många barn hamnade i en svår ekonomisk och social situation och risken skulle öka för att barn och boföräldrar blir beroende av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Ett lågt underhållsstöd skulle också öka antalet mål om underhållsbidrag i allmän domstol. Detta talar enligt utredningens bedömning med styrka mot en sänkning av nivån på stödet.

Frågan är då om nivån bör höjas över en tänkt normalnivå. Inom det privaträttsliga regelsystemet är det naturligt att barn får del av föräldrarnas standardökning och att barnet kan göra anspråk på en högre ekonomisk standard och därmed större underhåll ju bättre

ställt föräldrarna har det. När det gäller ett bidrag från det allmänna finns dock knappast anledning att utgå från en nivå som ligger över en långsiktigt skälig levnadsnivå. Man kan inte heller bortse från att en högre nivå på stödet skulle kunna leda till att barn med särlevande föräldrar skulle få en ekonomisk standard som överstiger den standard sammanboende föräldrar typiskt sett kan ge sina barn.

Övervägande skäl talar med hänsyn till det anförda enligt utredningens mening för att underhållsstödet även framdeles bör täcka ungefär halva normalkostnaden för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget.

Underhållsstödets belopp och därmed sammanhängande frågor tas upp i avsnitt 10.

10 Underhållsstödets belopp, m.m.

10.1 Utredningens uppdrag

I Underhållsstödsutredningens uppdrag ingår att ta ställning till om nivån på underhållsstödet är rimlig i förhållande till barns behov i olika åldrar, barnbidragets utveckling, barnomsorgskostnader, m.m. I direktiven berörs också frågan om att värdesäkra underhållsstödets belopp. Vidare har regeringen till utredningen överlämnat en till Socialdepartementet inkommen skrivelse från Riksförsäkringsverket (RFV) med förslag på bl.a. ändrad utbetalningstidpunkt för underhållsstödet.

I det följande diskuteras beloppets storlek utifrån de ovan nämnda förutsättningarna. Vidare behandlas frågor om värdesäkring och utbetalningstidpunkt för underhållsstödet.

10.2 Gällande rätt

Underhållsstöd lämnas med 1 173 kr per barn och månad (8 § lagen [1996:1030] om underhållsstöd, USL). Beloppet om 1 173 kr har varit oförändrat sedan år 1994. Då beslutade riksdagen, som ett led i saneringen av statens finanser, att bidragsförskottet inte längre skulle vara knutet till basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) utan i stället anges i kronor (prop. 1994/95:25 och bet. 1994/95:FiU1). Beloppet utgjorde tidigare för år räknat 40 procent av basbeloppet enligt AFL, vilket år 2002 motsvarar 1 263 kr per månad.

Underhållsstöd utgår i vissa fall med ett lägre belopp än 1 173 kr, s.k. utfyllnadsbidrag (8 § USL). Finns det anledning att anta att en bidragsskyldig förälder i rätt ordning betalar ett underhåll till sitt barn som motsvarar minst det belopp som skulle ha fastställts som återbetalningsbelopp, reduceras underhållsstödet med detta belopp. En boförälder kan också välja att endast söka utfyllnadsdelen i

underhållsstödet. Underhållsstöd utgår också som ett utfyllnadsbidrag om barnet bor hos var och en av föräldrarna (växelvis boende). Underhållsstödets belopp – hälften av 1 173 kr per månad för var och en av föräldrarna – minskas då med halva det belopp som respektive förälder skulle ha varit skyldig att betala om återbetalningsbelopp fastställts.

Lämnas underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag är ingen av föräldrarna återbetalningsskyldig för stödet.

Underhållsstödet minskar också om barnet har egna inkomster. Har barnet egna inkomster reduceras stödet med hälften av den del som överstiger 48 000 kr per år (10 § USL). Bestämmelsen innebär att underhållsstödet trappas av successivt. Om ett barn har inkomster om drygt 76 000 kr eller mer per år lämnas inte något underhållsstöd.

Vid växelvis boende minskas stödet för var och en av föräldrarna med hälften av det belopp med vilket underhållsstödet annars skulle ha minskats med på grund av barnets inkomster.

Underhållsstöd betalas ut av försäkringskassan månadsvis i förskott. Om det belopp som skall betalas ut för ett barn en viss månad är lägre än 50 kr, bortfaller beloppet. I övrigt avrundas belopp som slutar på öretal till närmast lägre krontal (16 § USL). Stödet skall kunna lyftas den 20 i utbetalningsmånaden. Om utbetalningsdagen infaller på en allmän helgdag, på en lördag eller på midsommarafton skall stödet kunna lyftas närmast föregående vardag (4 § förordningen [1996:1036] om underhållsstöd).

10.3 Vad sades om beloppets storlek när underhållsstödet infördes?

I den proposition som låg till grund för USL föreslog regeringen att underhållsstöd skulle utgå med samma belopp som gällde för bidragsförskottet, dvs. med 1 173 kr per månad (prop. 1995/96:208 s. 39 f.). Regeringen anförde att beloppet motsvarade ungefär hälften av normalkostnaderna för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget. Förslaget avvek något från den departementspromemoria som låg till grund för propositionen och som utarbetats av en arbetsgrupp inom Socialdepartementet (Ds 1996:2). Promemorian innebar att stödet skulle uppgå till 1 200 kr. Regeringen motiverade beslutet att inte föreslå någon höjning av beloppet med de krav på besparingar som följde av det pågående saneringsprogrammet; den höjning av stödet med 27 kr i månaden

som föreslagits i departementspromemorian skulle öka kostnaderna för stödet med cirka 100 miljoner kr.

Syftet med underhållsstödet anges i dag vara att barn som inte bor tillsammans med båda sina föräldrar skall garanteras en rimlig ekonomisk standard samtidigt som underhållsstödssystemet skall bidra till att båda föräldrarna tar sitt ekonomiska ansvar för barnet (prop. 2002/03:1, utg.omr. 12 s. 23).

10.4 Tidigare utredningar och rapporter

Nedan redovisas tidigare utredningar och rapporter som tagit upp frågan om barns behov och som bedömts vara av intresse i detta sammanhang. Inte endast sådana utredningar och rapporter som rör det statliga stödet till barn med särlevande föräldrar utan även utredningar och rapporter om barns behov vid beräkning av underhållsbidrag redovisas. Det offentlighetsrättsliga och det privaträttsliga regelsystemet skiljer sig dock åt, varför det inte alltid är möjligt att föra över det som sägs om ett regelsystem till det andra systemet.

Ensamförälderkommittén (SOU 1983:51) tog upp nivåerna på bidragsförskottet. Kommittén slog fast att bidragsförskottets syfte borde vara att upp till en viss nivå utgöra en garanti för den hälft av barnets behov som den bidragsskyldige efter förmåga skulle svara för. När det gällde att beräkna barns behov vid bestämmandet av underhållsbidrag hade kommittén föreslagit schablonbelopp för barns levnadskostnader samt för deras bostads- och barnomsorgskostnader. Summan av dessa schablonbelopp minskad med barnbidragsbeloppet avrundades av kommittén till 0,82 basbelopp för barn i åldern 0–12 år (2 590 kr per månad år 2002) och till 0,92 basbelopp för barn från 13 år (2 906 kr per månad år 2002). Kommittén ansåg att dessa schablonbelopp utgjorde ett rimligt underlag när nivåer på bidragsförskottet skulle väljas. Hälften av de två schablonbeloppen skulle innebära två bidragsförskottsnivåer, 0,41 basbelopp för barn i åldern 0–12 år (1 295 kr per månad år 2002) och 0,46 basbelopp för barn från 13 år (1 453 kr per månad år 2002). Ensamförälderkommitténs förslag ledde inte till lagstiftning.

1987 års underhållsbidragskommitté presenterade i sitt betänkande (SOU 1990:8) "Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn" tre olika modeller för att förändra samhällsstödet till ensamstående föräldrar med barn. Någon redogörelse för de olika modellförslagen skall inte lämnas här. Det kan endast nämnas att ett barns försörjningsbehov enligt den s.k. grundbidragsmodellen

uppskattades till ett belopp om 1 400 kr per månad inkl. barnomsorgskostnader och efter avdrag för det allmänna barnbidraget. I beloppet ingick inte hushållets gemensamma kostnader för bl.a. hemförsäkring, möbler, husgeråd, TV, radio och hushållsel. Beräkningen av föräldrarnas försörjningsförmåga föreslogs ske med tillämpning av föräldrabalkens (FB) bestämmelser. Kommittén föreslog emellertid att boföräldrar med låga inkomster skulle ges samma rätt som de bidragsskyldiga att få undanta 300 kr för personliga levnadskostnader utöver förbehållsbeloppet.

Vid remissbehandlingen påpekade bl.a. Konsumentverket (KOV) att det föreslagna normalbeloppet för barns behov var realistiskt lågt. Även Socialstyrelsen ställde sig kritisk till beräkningarna. Såväl KOV som Socialstyrelsen ifrågasatte också om förbehållsbeloppet om för år räknat 120 procent av basbeloppet för egna levnadskostnader inte borde höjas.

Underhållsbidrags- och bidragsförskottsutredningen -93, UBU -93, (SOU 1995:26) gick inte in på frågan om bidragsförskottets storlek. Däremot föreslog utredningen att de schablonbelopp som används när man uppskattar barns normalbehov enligt FB borde höjas något. Utredningen föreslog följande schabloner. 70 procent av basbeloppet för barn i åldern 0–6 år (2 210 kr per månad år 2002), 90 procent av basbeloppet för barn i åldern 7–12 år (2 842 kr per månad år 2002) och 105 procent av basbeloppet för barn som är 13 år eller äldre (3 316 kr per månad år 2002). Förslaget motiverades med att barn till särlevande föräldrar inte borde missgynnas i förhållande till andra barn när det gällde möjligheterna att utöva sådana fritidsaktiviteter som ridning, balett, utförsäkring och ishockey. Dessutom fanns det enligt utredningen anledning att ta hänsyn till att de flesta boföräldrar är ensamstående och därför borde få möjlighet att betala för barnvakt någon gång.

UBU -93 övervägde om även barnomsorgskostnaden kunde schabloniseras men fann att denna kostnad varierade för mycket över landet för att det skulle vara möjligt.

För att ett rättvist resultat skulle uppnås med den metod för beräkning av underhållsbidrag som utredningen föreslagit var utredningen tvungen att skilja ut barnets andel i bostadskostnaderna och lägga dem till barnets kostnadsbelopp. Att i varje enskilt fall fastställa barnets andel i den faktiska bostadskostnaden skulle kräva särskilt utredningsarbete och resultatet skulle ändå bli osäkert. En sådan ordning skulle också kunna skapa konflikter mellan föräldrarna. Utredningen valde därför att i stället föreslå ett schablonbelopp på 600 kr i månaden vilket ansågs utgöra en rimlig uppskatt-

ning av den ökning i boföräldrarnas bostadskostnad som varje barn föranleder.

Många remissinstanser tillstyrkte eller lämnade utredningens förslag utan invändning. KOV menade att barns behov borde beräknas utifrån de faktiska kostnaderna för en långsiktigt skälig levnadsnivå och att det till de utgiftsposter som KOV:s beräkningar innehåller borde läggas ett belopp för hälso- och sjukvård. KOV menade också att två barnnormer borde användas; en för barn upp till 7 år och en för barn och ungdomar upp till 20 år. KOV ansåg vidare att barnets andel i hushållets gemensamma kostnader inte, som utredningen gjort, borde beräknas som en tredjedel av totalkostnaden i ett trepersonershushåll utan som skillnaden mellan ett två- och ett trepersonershushåll. KOV stödde utredningens förslag om att schablonisera barnets andel av bostadskostnaden. Socialstyrelsen ansåg att kostnaden för barnvakt för att föräldern skall kunna ha egna fritidsaktiviteter är en kostnad för föräldern, inte för barnet.

Familjeutredningen (SOU 2001:24) analyserade underhållsstödets nivå med utgångspunkt i den metod för att beräkna barns behov som används i FB. Utredningen kom fram till att en genomsnittlig månadskostnad för andra kostnader än boende för barn i olika åldrar uppgick till 3 250 kr – efter att högsta barnomsorgsavgift enligt den s.k. maxtaxan vägts in – vilket minskat med barnbidraget år 2001 blev 2 300 kr per barn. Om det antogs att föräldrarna stod för halva kostnaden var skulle var och en av föräldrarna bidra med 1 150 kr till barnets försörjning. Utredningen uppskattade merkostnaden för ett extra rum till barnet till 870 kr per månad. Till grund för denna beräkning lade utredningen uppgifter om genomsnittliga hyror för lägenheter i hela riket i januari 2000 som räknats upp till 2001 års nivå i enlighet med Konjunkturinstitutets prognos för hyresutvecklingen. Barnets kostnad för boende ansågs av utredningen utgöras av hyresökningen från två rum och kök till tre rum och kök. Om bostadskostnaden beaktades skulle barnkostnaden, konstaterade utredningen, bli 4 110 kr per månad om barnet har eget rum och 3 680 kr per månad om två barn delar rum. Utredningen stannade dock för att bostadskostnaden inte borde ingå i beräkningarna av vad barn kostar eftersom bostadsbidraget fick anses täcka merkostnaden för barnens rum i familjer med låga inkomster. Sammantaget menade utredningen att beräkningarna visade att underhållsstödet fortfarande låg på en rimlig nivå.

Betänkandet har remissbehandlats. De flesta remissinstanser delar Familjeutredningens uppfattning att underhållsstödet ligger på en rimlig nivå eller lämnar bedömningen utan invändning.

RFV påtalar i RFV Analyserar 2001:2 att frysningen av underhållsstödets belopp år 1994 för boföräldrarna inneburit en urholkning av underhållsstödets köpkraft. År 2000 motsvarade, enligt RFV:s beräkningar, 1 173 kr en köpkraft på 1 122 kr i 1994 års priser; dvs. en varukorg som år 2000 kostade 1 173 kr kostade år 1994 endast 1 122 kr. I rapporten konstateras också att underhållsstödet skulle behöva räknas upp med 57 kr till 1 230 kr per månad för att ha samma värde år 2001 som år 1994 (40 procent av prisbasbeloppet år 2001 [36 900 kr]).

Barnombudsmannen föreslår i sin rapport till regeringen år 2002, Många syns inte men finns ändå, att underhållsstödet höjs till minst 2 000 kr per månad samtidigt som den ekonomiska bördan för bidragsskyldiga skall ligga på en rimlig nivå.

10.5 Underhållsstödets storlek

Utredningens bedömning: Underhållsstödets belopp bör f.n. varken höjas eller sänkas. Inte heller bör beloppet nu differentieras med hänsyn till barnets ålder.

10.5.1 Inledning och utgångspunkter

I detta avsnitt diskuteras om underhållsstödet ligger på en rimlig nivå. För att kunna bedöma detta måste man uppskatta vad ett barn i en viss ålder normalt kostar. Vid en sådan prövning kan de normer som används i andra sammanhang tjäna till ledning. En redogörelse för dessa normer finns i *bilaga 8* och en jämförelse mellan dem finns i *bilaga 9*.

En utgångspunkt för utredningens överväganden är att underhållsstödet även i fortsättningen skall täcka ungefär hälften av normalkostnaden för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget. En annan utgångspunkt för utredningen är att den antagna normalkostnaden skall täcka ett barns normalbehov och motsvara en skälig levnadsnivå på lång sikt.

Underhållsstödet är ett stöd till barnet. Fråga är om en social förmån som en annan enskild person är återbetalningsskyldig för. Den förälder som inte bor tillsammans med barnet skall ju helt eller

delvis återbetala det stöd som lämnas till barnet. Denna återbetalningsskyldighet grundar sig på att en särlevande förälder är skyldig att betala underhållsbidrag enligt reglerna i FB. Med hänsyn till den återbetalningsskyldighet som föreligger måste underhållsstödets nivå kunna motiveras utifrån vad ett barn i dag behöver för att dess normalbehov skall vara tillgodosett. Att underhållsstödets belopp legat på samma nivå sedan år 1994 är därför inte i sig ett tillräckligt skäl för att höja beloppet. Frågan är i stället om 1 173 kr per månad i dag är tillräckligt för att täcka den andel av barnets kostnader som stödet är avsett att täcka. Inte heller är det ett tillräckligt skäl för att höja stödet att boföräldrar generellt sett har en ansträngd ekonomisk situation. Som utredningen tidigare betonat kan det problemet inte lösas genom underhållsstödet utan kräver åtgärder på andra områden.

Viktigt att notera är att ett barn kan vara berättigat till underhållsbidrag från en särlevande förälder utöver det underhållsstöd staten lämnar. Underhållsbidragets belopp bestäms enligt reglerna i FB och kan – beroende på barnets individuella behov och föräldrarnas ekonomiska förmåga – överstiga det belopp barnet får i underhållsstöd.

I avsnitt 10.5.3 och 10.5.4 behandlas barnets andel av boföräldrarnas bostadskostnader respektive barnomsorgskostnader. Barnets levnadskostnader i övrigt tas upp i avsnitt 10.5.2 och i avsnitt 10.5.5.

10.5.2 Andra levnadskostnader än bostadskostnad och barnomsorgskostnad

Underhållsstödet utgår i förhållande till en bidragsskyldig förälder och kan sägas ersätta eller komplettera ett underhållsbidrag från denna förälder. Vid bedömningen av barnets behov är det därför naturligt att utgå från de schablonbelopp som i praxis används för att vid beräkning av underhållsbidrag uppskatta vad ett barn i en viss ålder normalt kostar. Normalkostnaden uppskattas då till följande belopp per månad år 2002.

0–6 år	65 procent av prisbasbeloppet = 2 053 kr
7–12 år	80 procent av prisbasbeloppet = 2 527 kr
13 år –	95 procent av prisbasbeloppet = 3 000 kr

Beaktas måste dock att dessa schabloner bygger på beräkningar från år 1981 och att UBU -93 föreslagit att schablonbeloppen bör höjas. Underhållsstödsutredningen har bl.a. mot den bakgrunden gjort en egen bedömning av vad som i dag kan anses utgöra normalkostnaden för ett barn, se *bilaga 10*.

Utredningens uträkningar i bilaga 10 är baserade på KOV:s beräkningar av skäliga levnadskostnader. Dessutom ingår vissa andra kostnadsposter som utredningen anser ingår i ett barns normalbehov.

Som framgår av bilaga 10 anser utredningen att det är rimligt att barns normalbehov innefattar posterna livsmedel, kläder/skor, fritid/lek, hygien, barn- och ungdomsförsäkring, läkemedel samt för de äldre barnen även lokala resor med kollektivtrafik och fickpengar.

När det gäller hushållets gemensamma kostnader för förbrukningsvaror, möbler/husgeråd/TV/textilier m.m., dagstidning/ telefon/TV-avgift m.m., hemförsäkring och hushållsel går det inte att bortse från att dessa påverkas av att det finns barn i hushållet. Barnets andel i kostnaderna bör därför enligt utredningens mening tas med i beräkningen.

Kostnader för läkarvård och tandvård ingår inte i det framräknade normalbeloppet. Barn och ungdomar under 20 år har rätt till kostnadsfri tandvård och erbjuds gratis hälso- och sjukvård i de flesta landsting.

Som framgår av bilaga 10 skiljer sig beloppen beroende på om barnet är en flicka eller en pojke. Varken riksnormen enligt socialtjänstförordningen (2001:937) eller normalbeloppen enligt FB eller utsökningsbalken (UB) har olika belopp för barn beroende på kön. Inte heller de av Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken definierade konsumtionsnivåerna, Skälig levnadsnivå och Baskonsumtionsnivå, redovisas uppdelade på kön (SOU 2002:73). Enligt Underhållsstödsutredningens uppfattning krävs inte heller någon sådan åtskillnad i här aktuellt sammanhang. Syftet är att få fram ett skäligt belopp; att spegla vad barn behöver för att deras normalbehov skall vara täckt. En differentiering efter kön skulle också innebära att systemet över huvud taget blev alltför detaljerat. Drygt 51 procent av barnen i underhållsstödssystemet är pojkar. Kostnaden för pojkar är något högre än kostnaden för flickor. Utredningen har därför ansett det rimligt att lägga kostnaden för pojkar till grund för sina bedömningar.

Normalkostnaden för barn i olika åldrar uppgår då – med undantag av bostadskostnad och barnomsorgskostnad – enligt utredningens beräkningar till följande belopp per månad år 2002.

0 år	=	1 673 kr
1–2 år	=	1 853 kr
3 år	=	1 523 kr
4–6 år	=	1 812 kr
7–10 år	=	2 414 kr
11–14 år	=	2 794 kr
15–18 år	=	3 160 kr

10.5.3 Barnets andel av boföräldrarnas bostadskostnad

En särskild fråga är hur barnets andel av boföräldrarnas bostadskostnad skall behandlas.

Vid beräkning av underhållsbidrag är utgångspunkten att barnets bostadskostnad i princip ingår i det kostnadsbelopp som skall fördelas mellan föräldrarna. För att undvika alltför invecklade beräkningar får boföräldern dock i allmänhet förbehålla sig bostadskostnaden både för egen del och för barnets del (prop. 1978/79:12 s. 104). Eftersom boföräldrarnas överskott härigenom minskar får den bidragsskyldiga föräldern indirekt ta del i barnets bostadskostnad.

Enligt Underhållsstödsutredningen bör utgångspunkten även i underhållsstödssystemet vara att barnets andel av bostadskostnaden beaktas vid beräkningen av vad ett barn normalt kostar.

En första fråga blir då till vilket belopp barnets andel i bostadskostnaden kan uppskattas. Skall hänsyn tas till barnets andel i bostadskostnaden vid bestämmande av underhållsstödets belopp måste kostnaden schabloniseras.

Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken (SOU 2002:73) har nyligen tagit fram en kostnad för barnets boende enligt Baskonsumtionsnivån. Denna kostnad uppgick år 2000 till 716 kr per månad. Enligt Underhållsstödsutredningens uppfattning utgör detta belopp en rimlig uppskattning av den ökning i boföräldrarnas bostadskostnad som varje barn föranleder. En uppräknings av beloppet med konsumentprisindex (KPI) till år 2002 ger en bostadskostnad på 750 kr per månad.

Den valda bostadskostnaden kan jämföras med den bostadskostnad som framkommer om man, som Familjeutredningen (SOU

2001:24), låter merkostnaden för barnets boende utgöras av hyresökningen mellan två rum och kök och tre rum och kök enligt SCB:s hyresstatistik, se *bilaga 4*. Merkostnaden blir med denna metod 875 kr i månaden.

Kostnaden kan också jämföras med RFV:s normer för beräkning av skälig bostadskostnad, se *bilaga 4*. Merkostnaden för barnets boende kan beräknas som skillnaden mellan kostnaden för 1–2 vuxna och 1–2 vuxna som bor tillsammans med ett barn. Barnets andel av bostadskostnaden blir med detta beräkningssätt i Stor-Stockholm, Stor-Göteborg och i kommuner med fler än 75 000 invånare densamma, dvs. 875 kr, som den som framkommer med SCB:s hyresstatistik. För övriga kommuner blir siffran något högre, 900 kr.

Att kostnaden enligt Baskonsumtionsnivån blir lägre än 875 kr förklaras av den särskilda boendestandard, Basutrymmesstandard, som Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken valt att använda sig av vid beräkning av boendekostnaderna. Basutrymmesnormen innebär bl.a. att två syskon under 11 år antas dela rum; detta för att normen inte skall basera sig på förutsättningar som skiljer sig kraftigt från hur hushållen faktiskt bor. Denna snävare utrymmesnorm är enligt Underhållsstödutredningens uppfattning rimlig också när man beräknar barns normalbehov i här aktuellt sammanhang.

Som ytterligare en jämförelse kan nämnas att i de övre kostnadsnivåerna för bostadsbidrag är skillnaden mellan ett och två barn 600 kr (5 300 kr respektive 5 900 kr) och skillnaden mellan två och tre eller flera barn 700 kr (5 900 kr respektive 6 600 kr).

Av intresse är också vilka bostadskostnader boföräldrar i underhållsstödssystemet faktiskt har. Detta beskrivs i *tabell 10.1*.

Tabell 10.1 Underhållsstödsutredningens beräkningar av boföräldrars i underhållsstödssystemet nettobostadskostnader (kr per månad). År 2000 omräknat till 2002 års förhållanden

Ensamstående		Sammanboende	
1 barn	3 400–3 500 kr	1 barn	4 700–4 800 kr
2 barn	3 700–3 800 kr	2 barn	5 400–5 500 kr
3 barn	3 300–3 400 kr	3 barn	5 300–5 400 kr

Kommentar: På grund av osäkerhet i materialet har siffrorna angetts i intervall.

Utredningen anser alltså att merkostnaden för barnets boende kan uppskattas till 750 kr per månad. Nästa fråga blir då vilket betydelse som skall tillmätas bostadsbidraget när man överväger underhållsstödets belopp.

Familjeutredningen ansåg att merkostnaden för barnets rum inte borde beaktas när man övervägde nivån på underhållsstödet mot bakgrund av att bostadsbidraget fick anses täcka kostnaden i familjer med låga inkomster (SOU 2001:24).

År 2001 uppbär sex av tio ensamstående föräldrar bostadsbidrag och mer än två tredjedelar av bostadsbidragshushållen utgjordes av ensamstående med barn. Underhållsstödsutredningen har inhämtat uppgifter från RFV om genomsnittliga bostadsbidragsbelopp för olika hushållstyper. Uppgifterna avser preliminärt bidrag maj 2002. Genomsnittsbeloppen har beräknats för de hushåll som har bostadsbidrag. Det genomsnittliga beloppet för hushåll med hemmavarande barn var då 1 704 kr i månaden. Bland dessa hushåll hade ensamstående i genomsnitt lägre bidrag än sammanboende; 1 694 kr jämfört med 1 738 kr.

Ungefär 98 procent av de ensamstående föräldrarna med barn (hemmavarande och umgängesbarn) som får bostadsbidrag har bostadsbidrag med 700 kr eller mer per månad och nästan 97 procent har bostadsbidrag med 1 000 kr eller mer per månad (RFV:s uppgifter från december år 2002). RFV:s uppgifter redovisas i intervall om 100 kr, varför det inte är möjligt att ta fram uppgifter som avser 750 kr.

I *tabell 10.2* redovisas bostadsbidrag hos boföräldrarna i underhållsstödssystemet (uppgifterna är från år 2000 och har av utredningen räknats fram till år 2002).

Tabell 10.2 Bostadsbidrag för boföräldrar i underhållsstödssystemet

Bostadsbidrag kr/månad	Andel boföräldrar i underhållsstödssystemet (procent)
0	43
1 – 750	13
750 – 1 000	3
1 000	41

Ungefär 57 procent av boföräldrarna i underhållsstödssystemet uppbär alltså bostadsbidrag. Cirka 44 procent av boföräldrarna har bostadsbidrag på minst 750 kr per månad.

Av betydelse vid bedömningen av om barnets andel av bostadskostnaden skall beaktas i detta sammanhang är också hur många barn som finns i hushållet. Här kan den sammanställning Familjeutredningen lät göra om samtliga barn som lever med en av sina föräldrar vara av intresse (SOU 2001:24). Uppgifterna bygger på barnets folkbokföring.

Tabell 10.3 Boföräldrar och hemmavarande barn efter familjetyp och kön. År 2000

	Genomsnittligt antal hemmavarande barn
Ensamstående boföräldrar	
– kvinnor	1,58
– män	1,36
Sammanboende boföräldrar	
– kvinnor	2,47
– män	2,69
Samtliga boföräldrar	1,7

Som framgår har boföräldrarna i genomsnitt 1,7 barn.

Underhållsstödsutredningens egna beräkningar visar att den genomsnittliga bruttoinkomsten för boföräldrar är 172 200 kr per år. En boförälder med denna inkomst som bor tillsammans med ett barn i tre rum och kök om 80 kvm med en hyra på 4 607 kr (genomsnittlig hyra för riket år 2002 enligt SCB:s hyresstatistik) erhåller bostadsbidrag med cirka 1 200 kr. Detta ger en nettokostnad på 3 407 kr i månaden. Denna kostnad kan jämföras med den genomsnittliga månadshyran enligt samma statistik för två rum och kök som uppgår till 3 732 kr. Merkostnaden för barnet täcks under dessa förutsättningar helt av bostadsbidraget. En jämförelse kan också göras med det alternativet att boföräldern bor med två barn i fyra rum och kök om 90 kvm med en hyra på 5 686 kr (genomsnittlig hyra för riket år 2002 enligt SCB:s hyresstatistik). Vid samma inkomstförhållanden erhåller boföräldern bostadsbidrag med cirka 2 100 kr vilket ger en nettokostnad på 3 586 kr. Merkostnaden för det andra barnet blir därmed 179 kr. Nettokostnaden understiger även i denna situation den genomsnittliga månadshyran för två rum och kök.

Bostadsbidraget har vuxit fram genom en rad beslut. Bidraget har genom åren haft olika mål; att höja bostadsstandarden, att minska trångboddheten, att utjämna kostnadsskillnader mellan olika

regioner och mellan nyare och äldre bostäder med likvärdig standard samt att allmänt stärka svaga hushålls bärkraft. Bostadsbidraget i dess nuvarande form kan sägas vara dels ett bostadsanknutet stöd, dels ett allmänt konsumtionsstöd till barnfamiljer. Som Familjeutredningen påpekat och som framgått ovan har bostadsbidraget alltmer kommit att fungera som ett stöd för ensamstående med barn. Om barns andel av bostadskostnaden beaktas vid beräkningarna av vad ett barn kostar när man överväger underhållsstödets belopp innebär detta en dubbelkompensation för de hushåll som uppstår både underhållsstöd och bostadsbidrag. Detta talar mot att barnets andel av bostadskostnaden beaktas. Man kan inte heller helt bortse från att även den bidragsskyldiga föräldern ofta har vissa extra kostnader för bostad på grund av att barnet tidvis vistas hos honom eller henne. Underhållsstödsutredningen har därför – i likhet med Familjeutredningen – stannat för att barnets andel av bostadskostnaden för närvarande inte bör beaktas när underhållsstödets belopp fastställs.

Familjeutredningen anser att man bör pröva om bostadsbidraget helt eller delvis kan ersättas med ett familjestöd som inte är inkomstprövat (SOU 2001:24). Utredningens betänkande har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Om bostadsanknytningen slopas och bostadsbidraget görs om till ett renodlat stöd till barnfamiljer kan det finnas anledning att på nytt överväga hur barnets andel av boföräldrarnas bostadskostnad skall behandlas i underhållsstödssammanhang.

10.5.4 Barnomsorgskostnad

I barnets behov ingår ofta en barnomsorgskostnad. Sedan år 1995 är kommunerna skyldiga att tillhandahålla förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i den omfattning som behövs för att föräldrarna skall kunna förvärvsarbeta eller studera eller utifrån barnets eget behov. Skyldigheten omfattar sedan den 1 juli 2001 även barn till arbetslösa föräldrar och sedan den 1 januari 2002 även barn vars föräldrar är föräldralediga.

Enligt uppgifter från Skolverket¹ var 76 procent av alla 1–5-åringar inskrivna i förskola eller familjedaghem i september 1999. 66 procent av 6–9-åringarna och 8 procent av 10–12-åringarna var inskrivna i skolbarnsomsorg (dvs. i fritidshem eller familjedaghem)

¹ Barns omsorg, Tillgång och efterfrågan på barnomsorg för barn 1–12 år med olika social bakgrund, Skolverkets rapport nr 203.

i september 1999. Underhållsstödsutredningens beräkningar avseende barn i underhållsstödssystemet visar att 67 procent av 0–12-åringarna hade barnomsorg år 2002. För barn i åldrarna 0–6 år var andelen 72 procent.

Det flesta barn deltar alltså i någon form av förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. I dag är barnomsorgen en självklar del av det moderna välfärdssamhället. Förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens uppgift är att ge barn en god omsorg och stimulera deras utveckling och lärande. Verksamheterna har också en social betydelse genom att de bidrar till att utjämna skillnader i uppväxtvillkor för barn i olika befolkningsgrupper och skapar mötesplatser för barn med olika etnisk, kulturell och social tillhörighet. Underhållsstödsutredningen anser mot denna bakgrund att hänsyn bör tas till kostnaden för barnomsorg när man bestämmer underhållsstödets belopp. Detta ligger också i linje med att barnomsorgskostnaden – i förekommande fall – beaktas vid beräkning av barns behov enligt FB.

Utredningen anser att hänsyn bör tas till kostnad för barnomsorg när man beräknar behovet för barn i åldrarna 1–10 år. Däremot saknas anledning att räkna med en barnomsorgskostnad för de äldre barnen och för barn under ett år eftersom en mycket liten andel av dessa barn har barnomsorg. För de boföräldrar som inte har någon kostnad för barnomsorg får beloppet ses som en viss ersättning för att föräldern avstår från förvärsarbete för att ta hand om barnet (jfr rättsfallet NJA 1995 s. 297).

I de flesta kommuner gäller fr.o.m. år 2002 en maxtaxa inom barnomsorgen. Denna innebär att avgiften per månad i förskoleverksamheten är högst tre, två respektive en procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst per månad för det första, andra respektive tredje barnet i hushållet. Avgiften får dock inte överstiga 1 140 kr i månaden för det första barnet, 760 kr i månaden för det andra barnet respektive 380 kr i månaden för det tredje barnet. Från och med det fjärde barnet debiteras inte någon avgift.

Även för skolbarnsomsorgen gäller nu i de flesta kommuner en maxtaxa. Avgiften per månad i skolbarnsomsorgen är högst två procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst per månad för det första barnet, dock högst 760 kr. För det andra respektive tredje barnet uppgår avgiften till högst en procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst per månad, dock högst 380 kr per barn. Inte heller här betalas någon avgift från och med det fjärde barnet.

I Baskonsumtionsnivån som Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken tagit fram ingår bl.a. kostnad för barnom-

sorg (SOU 2002:73). År 2000 uppgick denna kostnad till 385 kr per månad. Kostnaden har beräknats med hjälp av uppgifter från SCB:s undersökning om Hushållens ekonomi (HEK) och mikro-simuleringsmodellen FASIT. Beräkningarna i FASIT har avsett barn i åldrarna 0–12 år som har kommunal barnomsorg. Denna kostnad har sedan fördelats på samtliga barn i åldrarna 0–19 år. En uppräknig av beloppet med KPI till år 2002 ger en barnomsorgskostnad på 403 kr per månad.

Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken har, enligt uppgift, inte beaktat effekterna av den s.k. maxtaxan. Underhållsstödsutredningen har därför valt att beställa nya beräkningar från SCB som tar hänsyn till effekterna av maxtaxereformen. Även dessa kostnader har räknats fram till 2002 års prisnivåer. Resultatet framgår av *tabellerna 10.4–10.6*.

Tabell 10.4 Genomsnittlig barnomsorgsutgift för samtliga barn, kr per månad (inkl. barn som inte har barnomsorg). År 2002

	1–6 år	7–10 år
Ensamstående	266 kr	180 kr
Sammanboende	560 kr	284 kr
Samtliga	512 kr	259 kr

Tabell 10.5 Genomsnittlig barnomsorgsutgift för barn med barnomsorgsutgift som är större än noll kr, kr per månad. År 2002

	1–6 år	7–10 år
Ensamstående	388 kr	268 kr
Sammanboende	824 kr	499 kr
Samtliga	752 kr	436 kr

Tabell 10.6 Genomsnittlig barnomsorgsutgift för samtliga barn med barnomsorg, oavsett utgift eller inte, kr per månad. År 2002

	1–6 år	7–10 år
Ensamstående	321 kr	225 kr
Sammanboende	679 kr	360 kr
Samtliga	620 kr	327 kr

Av naturliga skäl måste den kostnad för barnomsorg som används för att bestämma underhållsstödets belopp bygga på någon form av

genomsnittskostnad. Eftersom de flesta boföräldrar i underhållsstödssystemet är ensamstående (79 procent år 2000, se *bilaga 2*) anser utredningen att kostnaden för denna grupp föräldrar bör användas. Utredningen anser också att det är rimligt att det är genomsnittskostnaden för samtliga barn med barnomsorg som används. Underhållsstödsutredningen har mot denna bakgrund valt att beräkna barnomsorgskostnaden till 321 kr i månaden för barn i åldrarna 1–6 år och till 225 kr i månaden för barn i åldrarna 7–10 år.

Som framgår av nedanstående tabell ligger de angivna kostnaderna i linje med de barnomsorgskostnader som boföräldrar i underhållsstödssystemet med barn i barnomsorgen faktiskt har. Utredningens underlag för att beräkna dessa siffror har dock varit begränsat, vilket innebär att siffrorna är relativt osäkra. Utredningen har därför inte velat grunda ställningstagandet till underhållsstödets belopp på dessa uppgifter.

Tabell 10.7 Genomsnittlig barnomsorgsutgift för barn med barnomsorg i underhållsstödssystemet

Äldsta barnets ålder	Genomsnittlig barnomsorgsutgift för barn med barnomsorg, oavsett utgift eller inte	Genomsnittlig barnomsorgsutgift för barn med barnomsorg med utgift som är större än noll kr
1–5 år	247 kr	271 kr
6–10 år	198 kr	204 kr

Den genomsnittliga barnomsorgsutgiften för boföräldrar i underhållsstödssystemet med barn i åldrarna 0–12 år är 255 kr per barn och månad. Genomsnittskostnaden har då beräknats för samtliga barn i åldersgruppen, dvs. även barn som saknar barnomsorg ingår.

Det kan slutligen i detta sammanhang nämnas att fr.o.m. den 1 januari 2003 infördes allmän förskola tre timmar per dag för fyra- och femåringar, vilket innebär att föräldrar inte längre kommer att ha någon kostnad för barnomsorg dessa timmar.

10.5.5 Spädbarnsutrustning och övriga kostnader

Spädbarnsutrustning

En fråga är om kostnaden för spädbarnsutrustning bör anses ingå i normalkostnaden för barn.

Inom ramen för KOV:s beräkningar av skäliga levnadskostnader tar verket fram kostnader för budgetposten "Husgeråd och inventarier, barn 0 år". Posten tar upp kostnaderna för spädbarnsutrustning. I budgetposten ingår bl.a. barnsäng, barnvagn, sängkläder, skötbädd, barnsele, nappflaska, barsele och spisskydd. Spädbarnsutrustning ingår inte i de budgetposter som redovisas i "Koll på pengarna". Till skillnad från dessa utgör kostnaden för spädbarnsutrustning inte ett månadssparande för att löpande kunna ersätta förbrukade eller förslitna produkter. Kostnaden för spädbarnsutrustning kan i stället ses som en engångskostnad i anslutning till barnets födelse.

Även om spädbarnsutrustning till stora delar införskaffas före barnets födelse – och alltså innan underhållsstöd börjar betalas ut – anser Underhållsstödsutredningen att man vid beräkningen av barns normalbehov inte kan bortse från denna kostnad. Bilden av vad barn kostar blir annars orealistiskt låg. Kostnad för t.ex. barnvagn och spjäsäng ingår också i det schablonbelopp som används när underhållsbidrag till barn beräknas enligt FB.

Enligt KOV:s beräkningar uppgår inköpskostnaden för spädbarnsutrustning till 12 414 kr (april 2002). Med hänsyn till att de produkter som ingår i budgetposten till stor del behövs redan i samband med barnets födelse har utredningen valt att beakta kostnaden för spädbarnsutrustning under barnets första år. Om kostnaden fördelas under hela året blir kostnaden 1 035 kr per månad.

Övriga kostnader

Kostnaderna för barn och ungdomar kan naturligtvis variera från familj till familj. Ett exempel på detta är kostnaden för barnomsorg som är beroende av hushållets avgiftsgrundande inkomst och antal barn. Ett annat exempel är nettokostnaden för barnets andel i boföräldrarnas bostadskostnad. Marginalkostnaden beror på bl.a. barnets ordning i syskonskaran och på om bostadsbidrag utgår eller inte.

Kostnader för t.ex. semester, resor till släktingar och vänner, husdjur, kostnader för speciella fritidsintressen, musikinstrument² eller musikundervisning ingår inte i den kostnad som utredningen räknat fram för barns och ungdomars normalbehov. Vissa mindre men återkommande kostnader förknippade med barn ingår inte

² En blockflöjt ingår dock i KOV:s post fritid/lek för barn i ålderskategorierna 7–10 år och 11–14 år.

heller i beräkningarna. De flesta barn åker på utflykt med dagis eller skolan vilket medför merkostnader för matsäck. I beräkningarna ingår inte heller kostnader för dator, skrivare eller Internetabonnemang³ eller merkostnader för eventuella handikapp, allergier eller sjukdomar.

Som redan nämnts är de flesta boföräldrar i underhållsstödssystemet ensamstående (79 procent år 2000, se *bilaga 2*). En ensamstående förälder kan – i den mån den bidragsskyldige inte kan eller vill ta hand om barnet – någon gång behöva betala för barnpassning.

Det ovan anförda talar för ett tillägg av något slag till det av utredningen hittills framräknade normalbeloppet för barn och ungdomar. Samtidigt måste man ta i beaktande att även många barn med sammanboende föräldrar lever med små ekonomiska resurser. Detta talar för en viss försiktighet.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att det är rimligt att det framräknade normalbeloppet för barn och ungdomar påförs ett belopp om 300 kr per månad. Detta belopp motsvarar det påslag utredningen i det följande förordar när förbehållsbeloppet för bidragsskyldiga föräldrar bestäms (se avsnitt 12.7.3).

10.5.6 Den sammanlagda normalkostnaden för ett barn

De ovan förda resonemangen (se avsnitt 10.5.2–10.5.5) leder fram till de månadskostnader för barn och ungdomar i olika åldrar som framgår av tabellen nedan. Utredningen utgår från att halva kostnaden belöper på den bidragsskyldiga föräldern och att det är denna del som underhållsstödet skall täcka. Vidare har allmänt barnbidrag, förlängt barnbidrag och studiebidrag beaktats.

³ Dator är i dag mycket vanligt i hushållen. Enligt information från Statens institut för kommunikationsanalys hade 83 procent av barn/ungdom i åldern 9–17 år tillgång till persondator i hemmet år 2000 och 68 procent av dem tillgång till Internet. Om en dator skulle läggas in i KOV:s budgetpost Dagstidning, telefon, TV-avgift m.m. skulle månadskostnaden för hushållen öka med cirka 130 kr. Se KOV, Underlag för beräkning av riksnorm inom försörjningsstödet år 2003 (KOV dnr 2002/5213).

Tabell 10.8 Normalkostnaden för ett barn (kr per månad). År 2002

Ålder	0	1-2	3	4-6	7-10	11-14	15-16	17-18
Grundbehov	1 673	1 853	1 523	1 812	2 414	2 794	3 160	3 160
+ barnom- sorg	0	321	321	321	225	0	0	0
+ späd- barnsut- rustning	1 035	0	0	0	0	0	0	0
+ övrigt	300	300	300	300	300	300	300	300
- barn- bidrag/ studie- bidrag ¹	950	950	950	950	950	950	950 ²	712 ³
Summa	2 058	1 524	1 194	1 483	1 989	2 144	2 510	2 748
Hälften	1 029	762	597	742	995	1 072	1 255	1 374

¹ Här kan nämnas att Studiehjälpsutredningen föreslagit vissa ändringar i det ekonomiska stödet (se SOU 2003:28).

² För barn födda under tredje eller fjärde kvartalet. För övriga barn är beloppet som regel lägre.

³ Underhållsstödsutredningens beräkningar har gjorts utifrån de förhållanden som gällde år 2002. Det kan nämnas att studiebidrag fr.o.m. år 2003 utgår med 950 kr i månaden under normalt tio månader om året i stället för normalt nio månader om året år 2002.

Den genomsnittliga kostnaden för barn och ungdomar i ålder 0-18 år kan således efter att avdrag gjorts för barnbidrag och studiebidrag beräknas till 1 989 kr per månad. Hälften av denna kostnad blir 995 kr per månad.

10.5.7 Underhållsstödets framtida belopp

Underhållsstödet har legat på samma nivå, 1 173 kr per månad, sedan 1994. Hade det årliga stödet fortfarande utgjort 40 procent av prisbasbeloppet hade månadsbeloppet uppgått till 1 263 kr år 2002. Det viktiga är emellertid, som utredningen redan framhållit, inte detta utan om stödet är rimligt utifrån vad ett barn normalt kostar i dag.

Av visst intresse i sammanhanget är också att bidragsförskottet och barnbidraget år 1994 tillsammans motsvarade 65,6 procent av basbeloppet medan underhållsstödet och barnbidraget år 2002 motsvarar 67,2 procent av prisbasbeloppet. Trots att nivån på sam-

hällets stöd till barn med särlevande föräldrar inte höjts sedan 1994 ligger stödet från det allmänna alltså i dag på en totalt sett högre nivå än 1994. Därtill kommer de ekonomiska förbättringar som maxtaxereformen inneburit för många boföräldrar.

Av utredningens beräkningar i avsnitt 10.5.6 framgår att hälften av den genomsnittliga kostnaden för barn och ungdomar i åldern 0–18 år efter avdrag för barnbidrag och studiebidrag uppgår till 995 kr per månad.

Sett över tid täcker det belopp som sammanlagt lämnas i underhållsstöd till ett barn, sammanlagt 267 444 kr under barnets uppväxt, 0–18 år (1 173 kr x 19 år x 12 månader), alltså väl hälften av normalkostnaden för ett barn utöver barnbidraget eller studiebidraget, som enligt utredningens beräkningar uppgår till 226 824 kr. Underhållsstödets totala belopp bör därför inte höjas. Frågan är i stället om det totala beloppet bör sänkas och om beloppet bör differentieras.

Kostnaderna för ett barn varierar beroende på barnets ålder. I flera andra sammanhang (FB, UB och riksnormen) har man också valt att differentiera de belopp som avser barn efter ålder. Dessa normer innefattar dock inte eventuell barnomsorgskostnad. När nivån på underhållsstödet diskuteras måste barnomsorgskostnaden beaktas redan när nivån slås fast. Det faktum att vissa av kostnaderna för barnet ökar med stigande ålder kompenseras då i viss mån av att kostnaderna för barnomsorg minskar. Men kostnaderna jämnas trots det inte ut mellan barn i olika åldrar. Detta talar för att stödet differentieras. Samtidigt måste beaktas att en differentiering av stödet skulle leda till ökade administrationskostnader. Till detta kommer att ett enhetligt belopp ofta är enklare för den enskilde att förstå. Ett enhetligt belopp innebär visserligen att beloppet vissa år inte täcker de kostnader stödet är avsett att täcka och att beloppet andra år är högre än de kostnader det är avsett att täcka. Systemet bygger alltså på att boföräldern de år stödet objektivt sett är för högt lägger undan en del av stödet för att använda under de år då stödet objektivt sett är för lågt. Detta förhållande torde dock inte innebära några större svårigheter.

Utredningens beräkningar visar att normalkostnaden för barn sedan barnbidrag och studiebidrag har beaktas varierar från 1 194 kr per månad till 2 748 kr per månad och att det nuvarande underhållsstödets belopp överstiger vad stödet är avsett att täcka för barn i åldern 0–10 år. För barn i dessa åldrar skulle stödet kunna sänkas. För barn i åldern 15–18 år täcker stödet emellertid inte halva

normalkostnaden efter avdrag för barnbidrag och studiebidrag. För barn i dessa åldrar skulle stödet behöva höjas.

En höjning av underhållsstödet för barn som fyllt 15 år bör emellertid – med hänsyn till den återbetalningsskyldighet som föreligger – kombineras med en sänkning av underhållsstödets belopp för de yngre barnen. En bidragsskyldig kan annars sett över barnets hela uppväxt åläggas en återbetalningsskyldighet som överstiger vad som sakligt sett kan motiveras utifrån barnets behov.

Vid en anpassning av stödet till de belopp som utredningen beräknat för ett barns normalbehov talar, som framgått, vissa skäl för en differentiering. Frågan är då hur en eventuell differentiering skulle kunna utformas.

Några fasta ramar för hur en åldersdifferentiering bör se ut finns inte. I FB används tre olika nivåer (0–6 år, 7–12 år och 13 år eller äldre), i UB används två nivåer (0–6 år och 7 år eller äldre), i KOV:s beräkningar och riksnormen förekommer sju nivåer (0, 1–2 år, 3 år, 4–6 år, 7–10 år, 11–14 år och 15–18 år).

Att i likhet med KOV:s beräkningar och riksnormen använda sig av sju olika nivåer i underhållsstödet skulle föra för långt, särskilt om man beaktar de administrativa merkostnader som varje åldersgrupp innebär. Utifrån de av utredningen framräknade beloppen framstår det som rimligt att utgå från tre åldersgrupper:

0–6 år	=	768 kr
7–14 år	=	1 034 kr
15 – 18 år	=	1 315 kr

De angivna beloppen utgör genomsnittet för varje åldersgrupp.

Det sammanlagda belopp som kan utgå i underhållsstöd under barnets uppväxt (0–18 år) skulle då bli 226 896 kr eller i genomsnitt ungefär 995 kr per månad.

En generell sänkning av stödet till 1 000 kr per månad skulle innebära en besparing för staten på 400 miljoner kr per år och en sänkning till 1 100 kr per månad skulle innebära en besparing på 180 miljoner kr. En differentiering av stödet i enlighet med det ovan anförda skulle, med dagens regler i övrigt, innebära en besparing för staten med omkring 50 miljoner kr per år.

Såväl statsfinansiella skäl som omsorgen om de barn som i dag inte får ett tillräckligt högt underhållsstöd talar för att beloppet differentieras i enlighet med vad som nu skisserats. Även om det nuvarande stödet sett över tid täcker hälften av kostnaderna för ett barn efter avdrag för barnbidrag finns det barn som kommer in i

underhållsstödssystemet vid en högre ålder och som då får ett för lågt stöd.

En reform som den skisserade skulle innebära förbättringar för barn över 14 år. För dessa barn skulle underhållsstödet öka med 142 kr i månaden. Reformen skulle emellertid samtidigt innebära försämringar för ett stort antal barn. Ungefär 72 procent av de barn som får underhållsstöd skulle få sina stöd sänkta. För barn i åldern 0–6 år skulle underhållsstödet sänkas med drygt 400 kr per månad och för barn i åldern 7–14 år skulle stödet sänkas med 139 kr per månad. Detta skulle innebära att stödet sänktes med ett belopp på sammanlagt ungefär 40 500 kr sett över ett barns uppväxt vilket sannolikt skulle medföra ekonomiska problem för många barn och boföräldrar som i sin ekonomiska planering inte räknat med att stödet skall sänkas.

Utredningen är inte beredd att föreslå en sådan ändring. Inte heller är utredningen beredd att föreslå en generell sänkning av stödet till 995 kr per månad även om det beloppet över tid skulle motsvara vad stödet är avsett att täcka.

Underhållsstödsutredningen förordar i stället att underhållsstödets belopp får ligga kvar på den nuvarande nivån till dess att kostnaderna för ett barn sett över tid når upp till det totalbelopp som i dag betalas ut under ett barns uppväxt, dvs. 267 444 kr. På detta sätt får man en mjukare anpassning av stödet till kostnaderna för barns normalbehov. När väl halva normalkostnaden för ett barn, efter att hänsyn tagits till barnbidrag och studiebidrag, med hänsyn till prisutvecklingen m.m. motsvarar det nuvarande underhållsstödets belopp sett över tid kan det finnas anledning att ånyo överväga frågan om en differentiering av stödet efter barns ålder.

Grundskyddet för efterlevande barn utgörs sedan den 1 januari 2003 av efterlevandesstöd till barn (se lagen [2000:461] om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn). Efterlevandestöd till barn motsvarar för år räknat 40 procent av prisbasbeloppet.

Utredningens bedömning innebär att efterlevandestödet till barn även i fortsättningen kommer att överstiga underhållsstödets belopp. Behovet av ekonomisk försörjning torde i princip inte skilja sig mellan barn med en avliden förälder och barn med särlevande föräldrar. Detta talar för att efterlevandestödet till barn skulle kunna sänkas till 1 173 kr per månad. Efterlevandestödet till barn har dock nyligen övervägts. Det ansågs då inte motiverat att sänka nivån till underhållsstödets nivå, vilket hade föreslagits av Utredningen om efterlevandepension (SOU 1998:120 s. 329 f., prop.

1999/2000:91 s. 107 f., bet. 1999/2000:SfU13). Underhållsstödsutredningen avstår därför från att lägga fram ett sådant förslag.

10.6 Värdesäkring av beloppet

Utredningens bedömning: Underhållsstödet bör även i framtiden anges i kronor.

Underhållsbidrag, underhållsstöd och barnpension/efterlevandestöd till barn reglerar försörjningen för barn som lever med endast en förälder. Två av dessa system är värdesäkrade genom särskilda indexeringsregler.

Bestämmelser om justering av underhållsbidrag med hänsyn till förändringar i prisbasbeloppet finns i lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag.

Barnpension och bidragsförskott beräknades t.o.m. år 1994 med samma metod och barn garanterades stöd med lika stora belopp i båda systemen. Efter år 1995 har den garanterade nivån i barnpensionen fortsatt att räknas upp årligen med hänsyn till prisbasbeloppet. Det innebär att barnpensionen år 2002 uppgår till 1 263 kr och alltså är 90 kr högre per barn och månad än underhållsstödet. Grundskyddet för efterlevande barn utgörs, som redan sagts, sedan den 1 januari 2003 av efterlevandestöd till barn. Även efterlevandestöd till barn är knutet till prisbasbeloppet.

I förarbetena gjordes bedömningen att grundskyddet för barn till en avliden förälder även fortsättningsvis skulle vara värdesäkrat och inte, såsom föreslagits av Utredningen om efterlevandepension (SOU 1998:120), utges med ett i kronor bestämt belopp (prop. 1999/2000:91 s. 107 och bet. 1999/2000:SfU13).

Underhållsstödet är inte värdesäkrat. För att höja beloppet krävs beslut av riksdagen.

Frågan är om det finns skäl att nu återinföra en indexering av underhållsstödet. Vid den hearing som Underhållsstödsutredningen höll i maj 2002 ansåg många att stödet borde knytas till någon form av index för att inte urholkas beloppsmässigt.

En direkt indexering med koppling till prisbasbeloppet eller konsumentprisindex (KPI) skulle medföra att underhållsstödet på samma sätt som underhållsbidrag och efterlevandestöd till barn justeras för förändringar i det allmänna prisläget.

Ett problem med att knyta underhållsstödet till ett sådant index är emellertid att man inte får något hänsynstagande till förändrade

konsumtionsmönster hos befolkningen i allmänhet. De levnads-kostnader som ingår i underhållsstödet kan sägas motsvara varukorgar med produkter som anses nödvändiga för att uppnå en viss levnadsnivå. Innehållet i en sådan varukorg ändras dock med tiden, i takt med att människors behov förändras, produktutveckling m.m. Ett exempel på detta är de ändringar som nyligen skett av KOV:s beräkningar av skäliga hushållskostnader. Fr.o.m. år 2003 ingår t.ex. mikrovågsugn i budgetposten Möbler, husgeråd, TV m.m. och kostnad för mobiltelefon och mobiltelefonsamtal ingår i budgetposten Dagstidning, telefon, TV-avgift m.m. Mot att knyta underhållsstödet till prisbasbeloppet eller KPI talar dessutom att underhållsstödets nivå är beroende av förändringar i det allmänna barnbidraget och studiehjälpen samt i barnomsorgskostnaderna. Dessa kan svårligen fångas upp med hjälp av ett index.

Ytterligare en nackdel är att prisbasbeloppet och KPI består av en sammanvägning av prisutvecklingen för många olika produktgrupper, där vissa, t.ex. bensin, enligt utredningens bedömning inte ingår i barnets normalbehov. Det finns därför en risk för att förändringar i prisbasbeloppet och KPI inte ger en korrekt bild av hur priset på de produkter som ingår i normalbehovet utvecklats.

Ett alternativ till att knyta underhållsstödet till KPI vore möjligen att använda sig av del-KPI eller s.k. del-index. Del-KPI används vid bl.a. uppräkningsberäkningar av skäliga levnads-kostnader. En sådan ordning löser dock inte problemet med att mätten på en skälig levnadsnivå förändras över tiden.

En annan variant av indexering som i och för sig skulle kunna övervägas är att låta underhållsstödet följa löneutvecklingen. En löneindexering skulle innebära att även barn till särlevande föräldrar på samma sätt som barn med sammanboende föräldrar får del av en förälders standardökning, när denne har en positiv reallöneutveckling. Underhållsstödsutredningen anser dock inte att en sådan lösning kan förordas. Underhållsstödets uppgift är ju att tillförsäkra barnet en viss konsumtionsstandard. Inkomstförändringar påverkar inte i sig den garanterade standarden. I stället är det bedömningar av vad som är en rimlig levnadsnivå som bestämmer beloppet. Sådana prövningar bör göras med utgångspunkt i de förhållanden och värderingar som gäller vid varje tillfälle. Att då låta löneutvecklingen i samhället styra nivån på stödet framstår inte som lämpligt eller ändamålsenligt.

Ytterligare ett alternativ är att behålla dagens ordning med ett fast krontalsbelopp. Med en sådan lösning blir det enklare för den enskilde att förstå systemet än om beloppet knyts till ett index.

Vidare kommer man ifrån problemet med att index inte beaktar att behoven kan förändras över tiden.

Givetvis går det inte att komma ifrån att en ordning med ett i kronor bestämt belopp är mer tungrodd än en ordning där man knyter underhållsstödet till ett index eftersom varje förändring av beloppets storlek måste underställas riksdagen. Trots detta gör utredningen den bedömningen att en ordning med ett fast kronantal utgör den bästa lösningen. Att behålla knytningen till ett fast kronantal ligger i linje med utredningens förslag beträffande förbehållsbelopp och grundavdrag för de bidragsskyldiga (se avsnitt 12) och ger därmed enhetlighet åt systemet.

Utredningen har noga redogjort för de beräkningar som ligger till grund för bedömningen av underhållsstödets belopp. Detta, i förening med att uppgifter från officiella källor använts, bör göra det möjligt att utan större svårigheter i framtiden kontrollera om beloppet bör ändras.

Det bör här särskilt påpekas att den förordade lösningen förutsätter att regeringen noga följer kostnadsutvecklingen och konsumtionsmönstren och vid behov tar initiativ till en lagändring vad gäller nivån på underhållsstödet.

10.7 Utbetalningstidpunkt

Utredningens förslag: Underhållsstödet betalas även i fortsättningen ut månadsvis i förskott. Däremot flyttas datum för när stödet skall kunna lyftas fram från den 20 i utbetalningsmånaden till den sista i månaden.

10.7.1 Utbetalningstidpunkt inom andra rättsområden

Underhållsbidrag skall som regel betalas i förskott för kalendermånad (7 kap. 7 § första stycket FB).

För barnpension och efterlevandestöd till barn, bostadsbidrag och allmänt barnbidrag gäller att utbetalning sker samma månad som bidraget avser, dvs. barnbidrag för augusti betalas ut den 20 augusti, bostadsbidrag för augusti den 27 augusti samt barnpension och efterlevandestöd till barn för augusti den 19 eller 20 augusti beroende på födelsedatum.

10.7.2 Riksförsäkringsverkets förslag

RFV har föreslagit att utbetalning av underhållsstöd skall ske den 20 i den månad som stödet avser (RFV Anser 1998:9). Ett förslag med samma innebörd har framförts i en skrivelse till Socialdepartementet. Skrivelsen har, som redan nämnts, överlämnats till Underhållsstödsutredningen.

RFV:s förslag innebär inte att det samlade underhållsstödet blir mindre eller större. Däremot sker det en förskjutning av utbetalningstillfällena på så sätt att den sista utbetalningen görs i den månad som barnet fyller 18 år i stället för i månaden innan. Enligt RFV bör dock ändringen av utbetalningstidpunkt inte innebära en månads uppehåll i utbetalningarna för dem som redan uppbär underhållsstöd. Verket föreslår därför övergångsbestämmelser som innebär att utbetalningen förskjuts successivt några dagar under ett antal utbetalningstillfällen.

Bakgrunden till RFV:s förslag är att verket anser att dagens utbetalningsregel skapar problem både för den enskilde och för försäkringskassorna. Eftersom underhållsstöd betalas ut den 20 i månaden före den månad som stödet avser innebär det att förändringar som inträffar mellan den 20 i utbetalningsmånaden och den första i nästkommande månad leder till att rättelser måste göras i efterhand; antingen genom återkrav mot bidragsmottagaren eller justeringar av den bidragsskyldiges återbetalningsskyldighet.

Enligt RFV leder den nuvarande ordningen också till många onödiga ärenden om underhållsstöd hos försäkringskassan. Eftersom en bidragsskyldig enligt FB inte behöver betala underhållsbidrag till barnet förrän den sista i månaden är det enligt verkets bedömning många boföräldrar som låter ärendet gå till försäkringskassan enbart för att vara tillförsäkrade bidrag redan den 20 i månaden.

Sökanden har ofta rätt till underhållsstöd för flera månader tillbaka när försäkringskassan beviljar ansökan. Den bidragsskyldige har kort tid på sig att reglera den sammanlagda återbetalningsskyldighet som uppstått på grund av utbetalt underhållsstöd och detta utgör enligt RFV en betydande anledning till att bidragsskyldiga blir föremål för indrivning. RFV påpekar att en förskjutning av utbetalningstidpunkten skulle innebära att den första utbetalningen skulle omfatta ett månadsbelopp mindre, vilket skulle göra det lättare för bidragsskyldiga att reglera den uppkomna skulden.

Att förslaget leder till att olika tidpunkter kommer att gälla för när underhållsbidrag skall betalas och när underhållsstöd betalas ut

ser RFV inte som något hinder. Verket pekar på att underhållsstödet – till skillnad från det tidigare bidragsförskottet – inte är ett förskott på underhållsbidrag utan ett samhällsstöd som utges till barn och där den bidragsskyldige skall fullgöra återbetalning till staten enligt särskilda regler.

10.7.3 Tidpunkten flyttas fram

Utredningen delar RFV:s bedömning att den nuvarande utbetalningstidpunkten har vissa nackdelar. Som verket påpekat är underhållsstödet visserligen inte ett förskott på underhållsbidrag. Dock måste underhållsbidragets och underhållsstödets funktion sägas vara densamma. Båda har till syfte att täcka kostnaderna för barnets försörjning. Utbetalning månadsvis i förskott tillgodoser barnets intresse av att fortlöpande få stöd för sin försörjning allt eftersom behov uppkommer. Att låta ett stöd som avser den löpande försörjningen utbetalas i slutet av den månad som stödet hänför sig till kräver, enligt utredningen, starka skäl. Vid avvägningen mellan de intressen som här gör sig gällande anser utredningen att barnets intresse av att kunna få stöd i förskott och intresset av samordning med reglerna i FB väger tyngst.

Stödet bör alltså, enligt Underhållsstödsutredningens bedömning, även fortsättningsvis betalas ut i förskott.

En annan fråga är vilket datum stödet bör kunna lyftas.

Om utbetalningstidpunkten flyttas fram till den sista i månaden skulle de problem RFV pekat på minska. Ett senare utbetalningsdatum skulle göra underhållsstödssystemet mindre attraktivt utan att för den skull gå ut över barnets intressen. En sådan ordning skulle också innebära större möjligheter än i dag att beakta förändringar som inträffar efter den 20 i utbetalningsmånaden och ligga i linje med vad som gäller om skyldigheten att betala underhållsbidrag.

Mot denna bakgrund föreslår Underhållsstödsutredningen att utbetalningstidpunkten för underhållsstödet flyttas fram till den sista i månaden. Detta innebär visserligen att olika datum kommer att gälla för utbetalning av olika förmåner. Utredningen anser dock att denna olikhet inte är av det slaget att den motiverar att man behåller nuvarande bestämmelser.

Utredningen vill särskilt betona vikten av att RFV, om utredningens förslag genomförs, informerar boföräldrar om den fördröjda utbetalningen i god tid så att de kan anpassa sig till ändringen.

11 Behovsprövning av underhållsstödet

11.1 Utredningens uppdrag

Underhållsstöd utgår i dag oavsett boföräldrarnas ekonomiska förhållanden. Stöd utgår alltså även om boföräldern har en så god ekonomi att han eller hon inte är i behov av stöd till barnets försörjning. Detta förhållande har kritiserats från olika håll.

I Underhållsstödsutredningens uppdrag ingår att överväga om och i vilken omfattning underhållsstöd i framtiden bör lämnas till barn som – på grund av att boföräldern själv eller tillsammans med den andra föräldern kan stå för barnens försörjning – inte har behov av underhållsstöd.

11.2 Gällande rätt

Underhållsstöd lämnas med 1 173 kr per barn och månad till särlevande föräldrars barn. Ansökan om underhållsstöd görs av boföräldern hos försäkringskassan.

Någon behovsprövning av stödet sker inte i förhållande till boföräldrarnas inkomst. Däremot prövas storleken på stödet mot barnets egen inkomst (10 § lagen [1996:1030] om underhållsstöd [USL]). Underhållsstödet minskas med ett belopp som motsvarar hälften av inkomsten till den del denna överstiger 48 000 kr per år. Bestämmelsen innebär att underhållsstödet successivt minskar och att något stöd inte lämnas om barnet har inkomster som uppgår till ungefär 76 000 kr per år eller mer.

Bor barnet varaktigt hos båda föräldrarna (växelvis boende) gäller sedan den 31 mars 2001 att båda föräldrarna kan ansöka om underhållsstöd. Någon återbetalningsskyldighet skall i detta fall inte åläggas någon av föräldrarna. Underhållsstödet för vardera föräldern uppgår till hälften av fullt underhållsstöd, reducerat med

hälften av det belopp föräldern skulle ha fått återbetala om återbetalningsreglerna hade tillämpats på denne.

Vid växelvis boende skall – om barnet har en sådan inkomst att den inverkar på underhållsstödets storlek – stödet för var och en av föräldrarna minskas med ett belopp som motsvarar hälften av det belopp med vilket stödet annars skall minskas.

11.3 Nackdelar med den nuvarande ordningen

Underhållsstödet är – om man bortser från underhållsstöd vid växelvis boende – inte behovsprövat i förhållande till boföräldern. Det innebär att statligt stöd i vissa fall betalas ut till barn trots att boföräldern har en ekonomisk situation som gör det möjligt för honom eller henne att ensam, eller tillsammans med den andra föräldern, försörja barnet. Att hänsyn inte tas till boföräldrarnas inkomster kan uppfattas som orättvist, särskilt som hårda återbetalningskrav i dag ställs på de bidragsskyldiga.

Avsaknad av behovsprövning innebär också att ett av syftena med underhållsstödssystemet, nämligen att betona föräldrarnas ansvar för barnets försörjning, inte till fullo uppfylls.

Att barn trots att de inte behöver det kan få stöd från staten innebär att staten tar över en del av de kostnader för barnets försörjning som föräldrarna själva kan stå för. Detta innebär att ansvaret för barnen förskjuts från föräldrarna till det allmänna och kan leda till att barn i en familjetyp (kärnfamiljen) diskrimineras jämfört med andra barn. Detta ligger inte i linje med principen om icke-diskriminering i FN:s konvention om barnets rättigheter (artikel 2 jfr med artikel 27). Statens kostnader för stödet blir dessutom högre än vad de skulle behöva vara.

Det är viktigt att stödssystemet är så konstruerat att det inte hindrar eller försvarar för föräldrar att välja den boendelösning som är bäst för deras barn. Det kan inte helt uteslutas att den nuvarande ordningen kan inbjuda till bidragsplanering genom att föräldrar av ekonomiska skäl väljer att låta barnet bo hos den av föräldrarna som har den högsta inkomsten. Det rena bidraget från staten, dvs. den del av stödet som inte återkrävs från den särlevande föräldern, blir då högre än om barnet bor hos den förälder som har den lägsta inkomsten. Risken för att boendebeslut styrs av ekonomiska faktorer bör dock inte överdrivas. De allra flesta föräldrar söker givetvis den lösning som är bäst för deras barn. Detta antagande stöds också av en rapport från Riksförsäkringsverket (RFV) där effek-

terna av de nya reglerna om underhållsstöd vid växelvis boende analyseras (RFV Analyserar 2003:1, Underhållsstöd vid växelvis boende – utvärdering av reformen). Utvärderingen omfattar, utöver en registeranalys, en intervjuundersökning med 60 föräldrar. Ingen av de intervjuade angav underhållsstödet som ett viktigt skäl för valet av boendeform. De flesta hade redan bestämt boendeform innan de vände sig till försäkringskassan för att undersöka förutsättningarna för att få underhållsstöd. De vinster som kan göras genom bidragsplanering inom underhållsstödssystemet är dessutom ofta små.

Den nuvarande ordningen kan också kritiseras från rättssystematisk utgångspunkt. Underhållsstödet vid växelvis boende är ju beroende av boföräldrarnas inkomst och försörjningsskyldighet.

11.4 Vad sades om behovsprövning när underhållsstödet infördes?

I förarbetena till USL konstaterades att reglerna om bidragsförskott kritiserats för att förskott lämnades till barn som inte hade något behov av ekonomiskt stöd; antingen på grund av egna inkomster eller på grund av att den förälder som barnet bor hos, eller båda föräldrarna, kan försörja barnet.

Om barnet har egna inkomster ansågs det rimligt att dessa beaktades i underhållsstödssystemet och att stödet minskas om inkomsterna är tillräckligt höga. Ferieinkomster och andra mindre inkomster ansågs dock inte böra påverka stödets storlek.

Även frågan om en behovsprövning av underhållsstödet mot boföräldrarnas inkomster diskuterades i förarbetena till USL (prop. 1995/96:208 s. 41 och bet. 1996/97: SfU3 s. 13 f.). I propositionen angavs att närmare hälften av remissinstanserna hade berört frågan. De remissinstanser som förordade en inkomstprövning befarade att det kunde undergräva legitimiteten i systemet om ett statligt stöd betalades ut till boföräldrar oberoende av deras ekonomiska omständigheter.

Regeringen ansåg emellertid att det fanns flera skäl som talade emot en behovsprövning.

- Andra utredningar hade visat att det var en mycket liten grupp boföräldrar som hade höga inkomster. Statens utgifter skulle därför inte minska annat än marginellt om en behovsprövning infördes.

- Underhållsstödets belopp var bestämt så att det skulle motsvara halva normalbehovet för ett barn utöver barnbidraget. Det ansågs rimligt att barn till särlevande föräldrar tillförsäkrades ett sådant bidrag. Vidare påpekades att boföräldern regelmässigt svarar för en motsvarande del av barnets försörjning och ofta betydligt mer.
- Boföräldrar med goda och medelgoda inkomster fick vid en inkomstökning ofta lägre bostadsbidrag och höjda avgifter för barnomsorg. Marginaleffekterna var således redan stora för dessa föräldrar och en behovsprövning skulle förstärka dem.
- En behovsprövning skulle innebära administrativa merkostnader.

Enligt regeringen kunde den marginella utgiftsminskning som antogs uppkomma för staten vid en behovsprövning inte uppväga de angivna nackdelarna. En behovsprövning borde därför inte införas.

I sitt yttrande över lagrådsremissen anmärkte Lagrådet att regeringens ställningstagande till frågan om behovsprövning stred mot vad många remissinstanser hade ansett. Även Lagrådet fann regeringens förslag i den delen diskutabelt (prop. 1995/96:208 s. 160).

Socialförsäkringsutskottet delade i sitt av riksdagen godkända betänkande de skäl regeringen anfört mot en behovsprövning.

11.5 Tidigare utredningars förslag

Familjelagsakkunniga föreslog redan år 1977 (SOU 1977:37) att bidragsförskottet skulle behovsprövas med hänsyn till barnets och båda föräldrarnas inkomster.

Regeringen valde att följa utredningens förslag och förordade att en lagregel infördes som innebar att bidragsförskott inte skulle lämnas om barnet uppenbarligen saknade behov av sådant (prop. 1978/79:12).

Förslaget tillkom främst som en följd av en samtidigt föreslagen regel om rätt till bidragsförskott vid gemensam vårdnad. Behovsprövningsregeln föreslogs emellertid gälla generellt och omfatta såväl förskottsdelen som utfyllnadsdelen av bidragsförskottet.

Lagregeln om behovsprövning var allmänt hållen. I specialmotiveringen till paragrafen sades att bidragsförskott inte borde lämnas i de fall där den förälder som skulle uppbära bidragsförskott disponerade medel som kunde tas i anspråk för barnets underhåll och som klart översteg storleken på bidragsförskottet. När det gällde

att bedöma föräldrarnas bidragsförmåga kunde samma riktlinjer användas som tillämpades vid beräkning av underhållsbidrag (prop. 1978/79:12 s. 198 f.).

Förslaget antogs inte av riksdagen, som ansåg att resultatet av Ensamförälderkommitténs då pågående utredningsarbete beträffande det allmännas stöd till ensamstående föräldrar borde avvaktas innan ställning togs till om förslaget borde genomföras (bet. 1978/79:LU9 s. 66 f.).

Ensamförälderkommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1983:51) att var och en av föräldrarna skulle svara för halva barnets behov av underhåll. Enligt kommitténs förslag skulle bidragsförskottet utformas som en garanti för den hälft av barnets behov som den bidragsskyldiga föräldern skulle svara för.

I överensstämmelse med denna inställning avvisade kommittén tanken på en behovsprövning av bidragsförskottet i förhållande till boföräldrarnas ekonomi. Om barnet på grund av egna inkomster saknade behov av underhållsbidrag helt eller delvis föreslogs att bidragsförskottet skulle reduceras i motsvarande mån.

Förslaget om en behovsprövning av bidragsförskottet mot barnets inkomster tillstyrktes eller lämnades utan invändning av de flesta remissinstanserna.

Ensamförälderkommitténs förslag i nu berörda delar ledde inte till lagstiftning.

Riksdagens revisorer ansåg i mitten av 1980-talet att en av de grundläggande bristerna i bidragsförskottssystemet var att ett barn kunde ha rätt till bidragsförskott trots att underhållsbidrag inte utgick därför att barnet saknade behov av sådant bidrag (förslag till riksdagen 1985/86:17).

Revisorerna föreslog att en behovsprövning av bidragsförskottet mot barnets inkomster skulle övervägas.

Revisorernas förslag behandlades i prop. 1986/87:35. Där uttalades att en åtgärd som skulle komma att leda till ökade kontroller och utbyggd administration kunde godtas endast om motiven för åtgärden var starka. Behovsprövningen i förhållande till boföräldrarnas och barnets ekonomiska situation ansågs bära överlämnas till den då aktualiserade utredningen om underhållsbidrag och bidragsförskott (1987 års underhållsbidragskommitté).

1987 års underhållsbidragskommitté lade fram tre olika modeller för att ersätta det dåvarande bidrags- och stödsystemet (SOU 1990:8).

En modell kallades grundbidragsmodellen. Enligt den skulle bidragsförskottet reduceras till 30 procent av basbeloppet och betalas

ut som ett grundbidrag till såväl ensamstående boföräldrar som boföräldrar i s.k. ombildade familjer. Grundbidraget skulle behovsprövas mot den underhållsbidragsskyldiges och boföräldrarnas samlade förmåga att klara av ett barns försörjning upp till ett normalbelopp.

Utöver grundbidraget skulle ensamstående boföräldrar kunna erhålla ett tilläggsbelopp. Detta belopp skulle vara ett rent samhällsstöd men trappas av stegvis för ensamförsörjarhushåll med höga inkomster.

De två andra modellerna (barnbidragsmodellen och bostadsbidragsmodellen) byggde på tanken att ersätta bidragsförskottet med ett nytt samhällsstöd skilt från det privaträttsliga underhållsbidraget.

Kommitténs förslag remissbehandlades. Därefter övervägdes bidragsförskottsreglerna och deras anknytning till reglerna om underhållsbidrag i Socialdepartementet med stöd av en interdepartemental arbetsgrupp.

I promemorian "*Ensamförälderstöd*" (Ds 1992:53) föreslog arbetsgruppen att samhällsstödet inom bidragsförskottssystemet – utfyllnadsbidraget – skulle tas bort och ersättas med ett behovsprövat bidrag till ensamföräldrar.

Det nya samhällsstödet skulle lämnas i form av bostadsbidrag och benämnas särskilt bidrag till ensamstående med barn. Bidraget skulle behovsprövas i förhållande till boföräldrarnas och bidragsberättigat barns inkomster och förmögenhet. Om boföräldern var gift eller sambo skulle bidraget behovsprövas även i förhållande till den nye partners inkomster på så sätt att hälften av inkomsten lades till hushållsinkomsten enligt då gällande regler för beräkning av bidragsgrundande inkomst för bostadsbidrag. Vid behovsprövningen skulle hänsyn tas till underhållsbidrag som hushållen mottog eller betalade.

Det särskilda bidraget skulle lämnas månadsvis med högst 1 300 kr för varje barn. Om boföräldern uppbar bostadsbidrag skulle det särskilda bidraget minskas med 15 procent per år av den inkomst som översteg en årlig bidragsgrundande inkomst om 108 000 kr men inte 201 600 kr. Om den bidragsgrundande inkomsten var högre än 201 600 kr skulle det särskilda bidraget minskas med 10 procent per år av det belopp som översteg den inkomsten. För boföräldrar som inte uppbar bostadsbidrag skulle det särskilda bidraget minskas med 20 procent per år av den inkomst som översteg 108 000 kr per år.

Förslaget fick ett blandat mottagande och ledde inte till lagstiftning.

Underhållsbidrags- och bidragsförskottsutredningen -93 (UBU -93) föreslog i sitt betänkande (SOU 1995:26) spärregler som innebar att ett barn inte skulle få utfyllnadsbidrag när det stod klart att barnet inte behövde något stöd från det allmänna.

Ett barn vars boförfälder hade en årsinkomst om åtta och ett halvt basbelopp (322 150 kr med 2002 års siffror) eller mer skulle inte få något utfyllnadsbidrag alls. Vid en inkomst på sju och en halv gånger basbeloppet (284 250 kr år 2002) skulle utfyllnadsbidraget minskas med en tredjedel, vid åtta gånger basbeloppet (303 200 kr år 2002) skulle bidraget minskas med två tredjedelar, för att helt bortfalla vid åtta och en halv gånger basbeloppet.

UBU -93 övervägde även möjligheten att minska utfyllnadsbidraget med en viss andel av den inkomst som översteg en viss nivå. Utredningen framhöll att avtrappningen då skulle bli mjukare men ansåg att den övre gränsen för när utfyllnadsbidraget helt skulle falla bort kom att ligga alltför högt om man började avtrappningen vid sju och en halv gånger basbeloppet (som utredningen satt som en rimlig gräns) och minskade bidraget med tio procent av överskjutande belopp. Hade man, som UBU -93, målsättningen att hela utfyllnadsbidraget borde falla bort vid en inkomst på 8,5 basbelopp skulle avtrappningen behöva börja vid en årsinkomst på 160 000 kr. Boföräldrar med små och medelstora inkomster skulle då drabbas.

Om boförfäldern hade en ny partner skulle man, enligt UBU -93:s förslag, ta hänsyn till dennes inkomst på det sättet att den räknades med till hälften. Man skulle också ta hänsyn till barnets inkomster till den del de översteg ett basbelopp. Vid beräkningarna skulle man även beakta försörjningen av andra barn.

De flesta remissinstanser, bl.a. LO, tillstyrkte utredningens förslag eller lämnade det utan invändning. Några remissinstanser ifrågasatte dock om inte spärreglerna borde vara mindre generösa än vad utredningen föreslagit. Konsumentverket (KOV) ansåg inte att en behovsprövning som endast drabbar vissa boföräldrar borde införas. Verket förordade att en eventuell avtrappning borde ske med en viss procentsats av inkomsten över en vald nivå. Socialstyrelsen avstyrkte förslaget om att beakta styvföräldrarnas halva inkomst vid beräkningen av utfyllnadsbidraget. Styrelsen ansåg vidare att det är felaktigt att vid beräkningen av utfyllnadsbidraget inte ställa samma krav på bidragsmottagande förälder och styvförälder på att skaffa sig inkomst efter förmåga som man ställer

på föräldrar vid beräkning av underhållsbidrag. Även KOV ifrågasatte att hänsyn skulle tas till styvförälders inkomst. Juridiska Fakultetsnämnden vid Uppsala universitet ansåg att de föreslagna spärreglerna var otillräckliga och förordade i stället att utfyllnadsbidraget skulle avskaffas samt att reglerna om bostadsbidrag skulle omarbetas för att fånga in det stödbehov som då skapas.

Riksrevisionsverket (RRV) redovisade 1997 en granskning av effektiviteten i det statliga stödet till barnfamiljer i Sverige (RRV 1997:35). I sin rapport ansåg verket att det största kvarvarande hindret för effektiviteten i underhållsstödssystemet är att stöd utgår även när det inte finns behov av det.

Familjeutredningen (SOU 2001:24) menade att underhållsstödet inte uppfyller kravet på att ekonomiska familjestöd skall upplevas som rättvisa och att ansvarsfördelningen mellan föräldrarna och staten inte är tillräckligt tydlig. Anledningen till detta är enligt utredningen att hänsyn inte tas till boföräldrarnas förmåga att försörja barnet och att hänsyn inte heller tas till att boföräldrarnas levnads-kostnader sänks när en ny partner bär en del av de gemensamma hushållskostnaderna. Utredningen ansåg visserligen att förhållandena är otillfredsställande men konstaterade samtidigt att det skulle innebära ökade marginaleffekter att inkomstpröva underhållsstödet. Eftersom en av utredningens viktigaste uppgifter var att så långt möjligt minska marginaleffekterna ansåg utredningen att det inte låg i linje med dess uppdrag att föreslå en inkomstprövning av stödet. På längre sikt menade utredningen att det var lämpligt att renodla systemen, så att stödet till särlevande föräldrars barn helt ges i form av ett särskilt ensamföräldertillägg. Föräldrarnas ekonomiska förpliktelser skulle regleras enbart enligt föräldrabalkens (FB) regler och statens inblandning bestå i hjälp till föräldrarna att enas och att förskotta underhållsbidrag som inte betalas. Utredningen kom dock fram till att en sådan renodling av stödet till särlevande föräldrar inte kan genomföras nu, bl.a. av ekonomiska skäl.

Betänkandet har remissbehandlats. Trots att utredningen inte lämnade något förslag om behovsprövning tar bl.a. Socialstyrelsen i sitt remissvar upp frågan och förordar att boföräldrarnas inkomst bör beaktas när underhållsstöd betalas ut till denne. Hovrätten för Övre Norrland påpekar att det uppfattas som orättvist att hänsyn inte tas till boföräldrarnas inkomster och att domstolens erfarenhet från tvister mellan föräldrar visar att det är mycket angeläget att denna fråga blir löst.

11.6 Boföräldrars inkomster, m.m.

Vid diskussioner om behovsprövning är det av intresse att veta hur inkomstförhållandena ser ut för boföräldrarna och hur dessa föräldrars inkomster förhåller sig till de genomsnittliga lönerna på arbetsmarknaden. Av intresse är också att belysa margineffekterna och vilka effekter en behovsprövning kan få på arbetsutbudet.

Dessa frågor berörs kort i detta avsnitt.

11.6.1 Inkomster

De flesta boföräldrar (89,9 %) i underhållsstödssystemet har inkomster under 240 000 kr per år (uppgifter från år 2000 framräknade till år 2002)¹. Cirka 8 000 boföräldrar har inkomster över 300 000 kr och antalet boföräldrar med inkomster över 360 000 kr uppskattas till cirka 2 600 (1,2 %). Drygt 1 200 (47,3 %) av de boföräldrar som har årsinkomster över 360 000 kr är män.

I avsnitt 5 och i *bilaga 2* redovisas ytterligare uppgifter om boföräldrars inkomster.

11.6.2 Tröskeeffekter och arbetsutbud

Kort kan *marginaleffekter* beskrivas som den andel en person inte får behålla av en ytterligare intjänad inkomst på t.ex. 100 kr efter det att skatt, eventuellt bostadsbidrag och inkomstrelaterade avgifter räknats bort. Exempel: Kommunalskatt 31 procent, avtrappning av extra grundavdrag och pensionsavgift 5 procent, avtrappning av bostadsbidrag med 20 procent och ökning av barnomsorgsavgift med 3 procent enligt maxtaxan för ett barn i förskolan innebär en margineffekt på 59 procent. Det innebär att 41 kr av intjänade 100 kr får behållas.

¹ Det inkomstbegrepp som används här är detsamma som bestämmer återbetalningskyldigheten för de bidragsskyldiga föräldrarna.

Tröskeeffekter beskriver det ekonomiska utbytet av en ökad inkomst som följer av att en person t.ex. går från deltidarbete till heltidsarbete eller byter till ett annat, bättre betalt arbete.

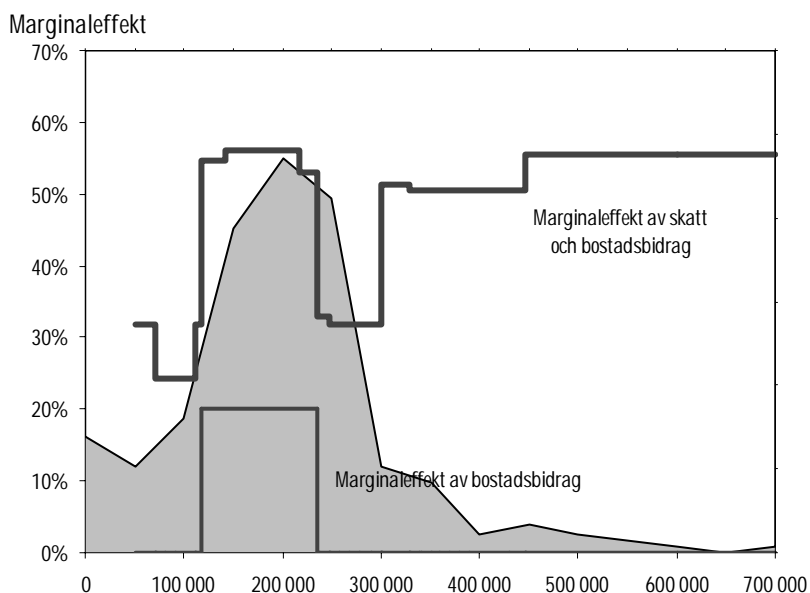
Tröskeeffekter gör att människor inte nämnvärt kan påverka sina ekonomiska förhållanden genom att förkovra sig eller arbeta mer. Eftersom socialbidrag och bostadsbidrag är avsett att nå de ekonomiskt svaga hushållen torde det vara människor med låga inkomster som drabbas av tröskeeffekter i störst omfattning.

Professor Märten Palme har i en bilaga (bilaga 5, Familjepolitik och arbetsutbud) till Familjeutredningens betänkande (SOU 2001:24) gjort en översikt av svenska och ett urval av brittiska och amerikanska studier om hur skatter och bidrag påverkar individers arbetsutbud. Studien har koncentrerats till situationen för ensamstående mödrar. En orsak till detta är att man funnit att denna grupps arbetsutbud i högre grad påverkas av ekonomiska incitament än andra grupper. Palme hänvisar bl.a. till en analys om den då aktuella maxtaxan och taxans eventuella påverkan på arbetsutbudet. Redogörelsen begränsas till effekterna för typiska låginkomsttagare. En slutsats som dras är att om maxtaxan införs kommer arbetsutbudet att öka mest för låginkomsthushållen; 6,8 procent jämfört med en minskning på 0,3 procent för höginkomsthushållen.

Maxtaxesystemet, som nu införts i samtliga kommuner utom två, innebär att de flesta familjer med barn i barnomsorgen har fått sänkta barnomsorgsavgifter och, i regel, också sänkta marginal-effekter.

Av Palmes redovisning framgår att ekonomiska incitament, och därmed skatte- och bidragssystem, i hög grad påverkar barnfamiljernas arbetsutbud. Det är framförallt familjer med låga inkomster som har höga margineffekter och för dessa kan alltså inkomstprövade stöd ha en viss negativ inverkan på arbetsutbudet.

Diagram 11.1 Margineffekterna av skatte- och bostadsbidragssystemet år 2002



Källa: HEK, Socialdepartementets beräkningar

I *diagram 11.1* redovisas de samlade margineffekterna av skatte- och bostadsbidragssystemen år 2002. I diagrammet redovisas också antalet ensamstående föräldrar med ett barn efter taxerad inkomst (det skuggade området). Diagrammet visar att majoriteten av föräldrarna har inkomster i det intervall där margineffekterna är som högst, dvs. i inkomstintervallet 141 000–217 000 kr. Margineffekterna är där närmare 60 procent. Ytterligare margineffekter på grund av avgifter för barnomsorg och återbetalning av studielån kan tillkomma.

Tabell 11.1 Total margineffekt i olika inkomstintervall för en ensamstående förälder med ett barn i åldern 1–5 år i förskola. Procent

Årsinkomst	Margineffekt
50 000 – 71 500	35
71 600 – 111 500	27
111 600 – 116 900	35
117 000 – 117 900	55
118 000 – 141 200	58
141 300 – 216 700	59
216 800 – 234 900	56
235 000 – 247 400	36
247 500 – 300 900	35
301 000 – 447 100	54
447 200 – 456 000	59
456 100 –	56

I *tabell 11.1* redovisas de samlade margineffekterna av skatter, bostadsbidrag och barnomsorgsavgift för ett barn i åldern 1–5 år. Barnomsorgsavgiften för barn i dessa åldrar är med maxtaxereglerna 3 procent. Om barnet är i åldrarna 6–9 år har de plats i fritidshem där avgiften/margineffekten är 2 procent. Margineffekten är som högst, 59 procent, i inkomstintervallet 141 300–216 700 kr. Drygt 55 procent av de ensamstående föräldrarna har inkomster i detta intervall.

I tabellen används en kommunalskatt på 31 procent vilket med gängse avrundningsregler ligger närmast den genomsnittliga kommunalskatten (30,52 %) för riket år 2002. Vid inkomster över 117 000 kr börjar bostadsbidraget att trappas av och bidraget för ett barn faller helt bort vid en inkomst på cirka 265 000 kr. Maxtaxans regler innebär att full avgift, 1 140 kr, för ett barn i barnomsorgen betalas vid en inkomst på 456 000, varefter de margineffekter som följer av barnomsorgsavgiften upphör.

För en mer detaljerad beskrivning av margineffekternas olika beståndsdelar hänvisas till Familjeutredningens betänkande (SOU 2001:24, s. 225 f.).

11.6.3 Genomsnittlig månadslön i Sverige år 2001

Enligt uppgift från SCB (pressmeddelande 2002-12-10, nr 2002:316) var den genomsnittliga månadslönen för hela arbetsmarknaden 21 300 kr år 2001. För kvinnor var den genomsnittliga månadslönen 19 200 kr och för män 23 300 kr.

Tabell 11.2 Genomsnittliga löner i kr per månad. År 2001

	Hela arbetsmarknaden			Offentlig sektor			Privat sektor		
	Kv	M	Tot.	Kv	M	Tot.	Kv	M	Tot.
Månads- lön	19 200	23 300	21 300	18 700	22 800	19 800	19 800	23 500	22 100

Källa: SCB, pressmeddelande 2002-12-10, nr 2002:316

Kv = Kvinnor

M = Män

Tot. = Samtliga

Tabell 11.3 Medellön för de tio största yrkesgrupperna. År 2001

Yrkesgrupp	Medellön kr/månad
Vård- och omsorgspersonal	16 700
Försäljare, demonstratörer m.fl.	17 000
Säljare, inköpare, mäklare m.fl.	25 400
Ingenjörer och tekniker	24 100
Kontorspersonal, övrig	17 300
Byggnads- och anläggningsarbetare	21 200
Fordonsförare	18 000
Grundskollärare	20 400
Företagsekonomer, personaltjänstemän m.fl.	31 300
Byggnadshantverkare	19 100

Källa: SCB, pressmeddelande 2002-12-10, nr 2002:316

Enligt uppgift från SCB har vid angivande av månadslön deltidsarbete räknats upp till heltid.

11.7 Underhållsstödet bör behovsprövas

Utredningens förslag: Underhållsstödet skall behovsprövas helt eller delvis.

Genom underhållsstödet garanterar staten att barn till särlevande föräldrar får ett visst bidrag till sin försörjning. Som tidigare påpekats lämnas med nuvarande regler underhållsstöd även till barn vars boförälder har en så god ekonomi att han eller hon inte är i behov av statligt stöd till barnets försörjning.

Den debatt som varit alltsedan underhållsstödet infördes visar att nämnda förhållande inte uppfattas som rättvist och åsikter om att stödet borde behovsprövas har framförts ett flertal gånger. Också i den juridiska doktrinen har den nuvarande ordningen kritiserats för att en social förmån utgår till personer som inte har något individuellt ekonomiskt behov av förmånen samtidigt som den andra föräldern – på grund av att den icke behövligen förmånen utgår – kan åläggas att betala mer än vad som motsvarar den familjerättsliga förpliktelsen (se Agell, A., Underhållsstödet. Ett rättssystematiskt misstag, Festskrift till Fredrik Sterzel, 1999 s. 17 f.). Vid den hearing utredningen höll i maj 2002 förelåg också en bred enighet om att stödet borde behovsprövas. I avsnitt 11.3 har Underhållsstödsutredningen pekat på ett antal nackdelar som är förenade med den nuvarande ordningen.

Underhållsstödsutredningen anser att särskilt legitimitetsaspekten med styrka talar för att underhållsstödet bör behovsprövas. Det är av stor vikt för tilltron till socialförsäkringarna att våra gemensamma resurser fördelas efter principer som människor i allmänhet uppfattar som rättvisa. Visserligen kommer det som antagligen upplevs som den största orättvisan, nämligen att hårda återbetalningskrav ställs även på ekonomiskt svaga bidragsskyldiga samtidigt som underhållsstöd kan betalas ut till ekonomiskt välmående boföräldrar, att minska om man, som utredningen i det följande förordar, inför ett förbehållsbelopp vid beräkning av återbetalningsskyldigheten. Detta hindrar emellertid inte att underhållsstödets legitimitet fortsätter att påverkas negativt av att underhållsstöd betalas ut till boföräldrar som inte är i behov av stödet.

Det går inte heller att helt bortse från att det offentligrättsliga synsättet att var och en av föräldrarna – oavsett ekonomisk förmåga – skall stå för halva barnets behov inte överensstämmer med de regler om underhåll som finns i FB. Enligt FB:s regler skall föräldrarna sinsemellan ta del i barnets underhåll var och en efter sin

förmåga. Saknar den ena föräldern förmåga att bidra till sitt barns försörjning medan den andra föräldern har en god ekonomi får alltså denna förälder själv stå för barnets kostnader. En behovsprövning skulle således ligga bättre i linje med de privaträttsliga reglerna om underhåll i FB.

En behovsprövning skulle också öka underhållsstödets fördelningspolitiska träffsäkerhet och minska risken för bidragsplanering.

Ett skäl som ibland anförs mot en individuell behovsprövning av underhållsstödet är att detta inte skulle överensstämma med en familjepolitik som utformats inom ramen för den generella välfärden. Exempelvis upphör varken barnbidrag eller flerbarnstillägg i hushåll med höga inkomster. Dessa stöd skiljer sig emellertid från underhållsstödet bl.a. genom att de inte är förenade med en återbetalningsskyldighet för någon enskild person.

Invändningar har vidare framförts om att ett system med en behovsprövning skulle strida mot underhållsstödets grundläggande syfte, nämligen att utgöra en garanti för den bidragsskyldiges hälft av barnets försörjning. Underhållsstöd utgår ju i förhållande till den bidragsskyldiga föräldern. Och en av grundtankarna bakom stödet är att det skall garantera den bidragsskyldiges andel i barnets kostnader. Denna andel utgör – enligt det offentlighetsrättsliga synsättet – ungefär hälften av normalkostnaden för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget.

Utredningen kan instämma i att underhållsstödets grundläggande syfte kan anses tala mot en behovsprövning av stödet. Detta hindrar dock inte att avsteg görs och att stödet behovsprövas om det anses önskvärt ur samhällets synpunkt. Även om en behovsprövning inte följer principiellt av uppbyggnaden utan utgör ytterligare ett led behöver det grundläggande syftet inte innebära att staten *alltid* skall gå in och täcka den bidragsskyldiges andel före boföräldern. Om boföräldern har det gott ställt ekonomiskt framstår det som rimligare att han eller hon täcker en eventuell brist och att staten går in först om boföräldern saknar förmåga att göra det. En sådan ordning överensstämmer med önskemålet vid införandet av underhållsstödet, nämligen att betona att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barns försörjning och med vad som numera är underhållsstödets syfte, nämligen att barn som inte bor med båda sina föräldrar skall garanteras en rimlig ekonomisk standard samtidigt som systemet bidrar till att båda föräldrarna tar sitt ekonomiska ansvar gentemot barnet (prop. 2002/03:1, utg. omr. 12 s. 23). Den överensstämmer också med vad utredningen tidigare uttalat om att det är rimligt att föräldrarna tar

det primära ansvaret för sina barn och att statens ansvar är sekundärt. Saknar den ena föräldern förmåga att försörja barnet medan den andra föräldern har god ekonomi får alltså denne själv stå för barnets kostnader. Med det skisserade synsättet blir därför Underhållsstödsutredningens slutsats att en behovsprövning inte kan anses motverka stödets syfte eller vara oförenligt med dess funktion i sådan grad att det bör hindra en reform.

En behovsprövning som utestänger vissa boföräldrar från det offentliga systemet skulle sannolikt leda till ett ökat antal mål om underhållsbidrag vid de allmänna domstolarna (jfr 6 kap. 2 § andra stycket FB). När en tvist hamnar i domstol blir förhållandet mellan dem som agerar lätt mer konfliktfyllt än vad det annars skulle vara. Utgångspunkten bör därför vara att reglerna så långt möjligt bör utformas så att domstolsprocesser undviks. Samtidigt är det knappast möjligt att konstruera ett system som syftar till att föräldrarna skall ta det primära ansvaret för sina barn, utan att det innebär vissa tvister mellan dem om underhållsskyldighetens fördelning.

Vid en samlad bedömning anser Underhållsstödsutredningen att övervägande skäl talar för att någon form av behovsprövning av hela eller delar av underhållsstödet bör införas.

I det följande diskuteras vilka krav som bör ställas på utformningen av en reglering som innebär att underhållsstödet behovsprövas mot boföräldrarnas inkomster.

En första förutsättning för att stödet skall behovsprövas (helt eller till någon del) är givetvis att behovsprövningen inte går ut över barnets berättigade intressen. En reglering som innebär att stödet reduceras vid normala inkomstnivåer skulle kunna leda till att underhållsstödet reduceras även för barn i hushåll som inte når upp till en skälig levnadsnivå. En sådan reglering skulle också innebära att det blev svårare för boföräldrar med låga eller medelgoda inkomster att genom en ökad arbetsinsats eller studier förbättra sin ekonomiska situation. Det sagda talar för att man i stället väljer en generöst tilltagen nivå. Ett annat skäl för en generös reglering är att denna innebär ett mindre avsteg från grundprincipen – att stödet är en garanti för den särlevande föräldrarnas andel i barnets kostnader – än en sträng reglering och att den leder till färre tvister om underhållsbidrag.

Som framgår av avsnitt 11.6 är det en mycket liten andel av boföräldrarna som har höga inkomster. En behovsprövning kommer således inte att minska statens utgifter för underhållsstödet i någon större omfattning. Ju högre den nivå man väljer för när stödet skall

reduceras eller helt falla bort, desto mindre blir naturligtvis besparingen. Enligt utredningens uppfattning är det viktigaste dock inte att spara pengar utan att öka stödets legitimitet. Men det krävs naturligtvis att systemet med en behovsprövning kan utformas så enkelt och lätthanterligt att administrationskostnaderna i vart fall inte överstiger den utgiftsminskning som uppnås.

Ökade marginaeffekter – om man nu kan tala om sådana när det gäller försörjningen av egna barn – är knappast möjliga att undvika om man vill att ekonomiskt välbeställda boföräldrar skall ta ett större ekonomiskt ansvar för sina barn än i dag. En strävan bör dock vara att undvika att den nivå där stödet upphör eller minskar sammanfaller med trösklar i andra system.

Underhållsstödsutredningen anser mot bakgrund av det anförda att inkomstnivån för när stödet reduceras eller bortfaller bör läggas på en sådan nivå att det inte råder någon tvekan om att den förälder som barnet bor hos kan klara sitt barns försörjning utan hjälp från det allmänna.

En annan fråga är om en behovsprövning bör omfatta hela underhållsstödet eller endast utfyllnadsdelen, dvs. det rena bidraget från staten. Den frågan diskuteras i nästa avsnitt.

11.8 Behovsprövningen bör omfatta endast utfyllnadsdelen

Utredningens förslag: En begränsning av rätten till underhållsstöd skall omfatta endast utfyllnadsdelen, dvs. det rena bidraget från staten, den del av underhållsstödet som inte återkrävs från en bidragsskyldig förälder.

I det tidigare resonemanget har Underhållsstödsutredningen betonat att det är föräldrarna tillsammans som har det primära ansvaret för sitt barn. Utgångspunkten när underhållsstödet infördes var också att markera båda föräldrarnas ansvar för barnets försörjning. Om hela stödet behovsprövas finns det en uppenbar risk att det vid fördelningen av ansvaret mellan föräldrarna kommer att uppfattas som att det i första hand är boförälderns ansvar att sörja för barnet. Har boföräldern tillräckligt god ekonomi får han eller hon inte något underhållsstöd trots att den bidragsskyldige har förmåga att återbetala hela eller en del av underhållsstödet.

En behovsprövning av hela stödet skulle utestänga fler boföräldrar från det offentligt rättsliga stödsystemet än en behovsprövning

av endast det rena bidraget. I den mån boföräldern, t.ex. för att undvika konflikter, underlåter att begära underhåll från den andra föräldern blir boföräldern vid en behovsprövning av hela stödet i praktiken ensamförsörjare. Detta kan gå ut över barnets intressen. Även om underhållsstödet betalas ut av försäkringskassan kan det för många barn vara av värde att veta att den särlevande föräldern genom stödet bidrar till hans eller hennes försörjning.

En behovsprövning av endast det rena bidraget torde också leda till väsentligt färre mål om underhållsbidrag i domstolarna än om hela underhållsstödet skulle behovsprövas. Den bidragsskyldige anses ju fullgöra sin underhållsskyldighet genom återbetalningsskyldigheten gentemot staten upp till underhållsstödets belopp. Det blir därmed i praktiken aktuellt att fastställa underhållsbidrag endast om underhållsbidraget blir högre än underhållsstödet. Som utredningen framhållit ovan bör tvister i domstol så långt möjligt undvikas. Även detta talar mot att hela underhållsstödet behovsprövas.

Enligt Underhållsstödsutredningens bedömning talar mot bakgrund av de anförda övervägande skäl för att endast den del av underhållsstödet som inte skall återbetalas av den bidragsskyldige, utfyllnadsdelen, behovsprövas. Detta stämmer också bäst med vad som uttalades när underhållsstödet infördes, nämligen att återbetalningsskyldigheten bör vara oberoende av den andra föräldrarnas ekonomiska förhållanden (prop. 1995/96:208 s. 43).

En fråga som också bör ställas i sammanhanget är om det finns något behov av särregler för barn som adopterats av endast en förälder eller för barn där faderskapet inte fastställts. Utredningen kan dock inte se att det skulle finnas något sådant behov. Visserligen saknas i de fallen en bidragsskyldig förälder och hela stödet blir behovsprövat. Motsvarande förhållande gäller för barn vars särlevande förälder inte är återbetalningsskyldig. Enligt utredningens bedömning bör principen om statens subsidiära ansvar gälla även för de barn som saknar en bidragsskyldig förälder.

Underhållsstödsutredningen tar i det följande upp olika modeller för hur en behovsprövning skulle kunna utformas.

11.9 Modeller för en framtida spärregel

Utredningens förslag: Avtrappningen skall ske med en viss andel av inkomsten över en viss nivå.

Hur en spärregel bör utformas kan naturligtvis diskuteras.

En möjlighet för behovsprövning är att införa ett system med ett tak, dvs. en ordning där hela bidraget dras in vid en viss inkomst. En annan möjlighet för en behovsprövning är en konstruktion med en successiv avtrappning av stödet, t.ex. i tre steg, vid inkomster över vissa nivåer eller med en viss andel av inkomster över en viss nivå.

Underhållsstödsutredningen har valt den senare modellen, dvs. att minska utfyllnadsbidraget med en viss andel av den inkomst som överstiger en viss nivå. Den valda modellen innebär mindre marginaleffekter än tak-modellen och fördelar marginaleffekterna jämnare än steg-modellen. Övergången från att uppbära bidrag till att inte göra det blir mjukare. Denna modell används också inom ramen för bostadsbidragssystemet.

Tilläggs kan att utredningen har övervägt om det är möjligt att införa ett system för behovsprövning utan att knyta det till en inkomstprövning. Utredningen har dock inte lyckats hitta något annat bra urvalskriterium för att skilja ut de fall där bidraget bör reduceras.

Den närmare utformningen av spärregeln diskuteras i de följande avsnitten.

En särskild fråga är när i tiden behovsprövningen skall göras. Skall detta ske omedelbart vid ansökan eller skall det få gå en viss tid innan en sådan prövning görs? Ett skäl för att behövspröva stödet först efter en viss tid är att boföräldern då skulle få tid att anpassa sig efter en separation som ju oftast är förenad med extra kostnader. Ett sådant system skulle dock bli alltför detaljerat och svåradministrerat. Separationer kan ske upprepade gånger och är svåra för försäkringskassan att kontrollera.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att en behovsprövning bör ske från första början, dvs. redan i samband med att ansökan om underhållsstöd ges in till försäkringskassan.

11.10 Vilka personer förutom boföräldern bör prövningen omfatta?

11.10.1 Barnet

Utredningens bedömning: Nuvarande regler för behovsprövning av underhållsstödet mot barnets inkomster bör behållas.

Utredningens förslag: Underhållsstödet skall omprövas när ett nytt beslut om årlig taxering för barnet föreligger.

En behovsprövning mot barnets inkomster bör behållas

Det har ansetts rimligt att underhållsstödet minskas om barnet har egna inkomster och dessa är tillräckligt höga. Barnets inkomster av feriearbete och liknande påverkar som regel inte föräldrarnas underhållsskyldighet. Ferieinkomster och andra mindre inkomster har därför ansetts inte böra påverka underhållsstödet.

Som framgått ovan sker i dag en avtrappning av underhållsstödet för barn med egna inkomster som överstiger 48 000 kr per år. Underhållsstöd lämnas inte alls när barnets årsinkomster uppgår till 76 152 kr.

Inkomstprövningen i praktiken

Enligt uppgift från RFV fanns det i augusti 2002 totalt 627 ärenden där underhållsstödet reducerats på grund av att barnets inkomst enligt senaste taxeringen översteg 48 000 kr. Underhållsstöd utgick inte alls i 61 ärenden. I samband med årsräkningen i februari 2002 drogs utfyllnadsbidrag in i några ärenden på grund av barnets inkomst.

Den lägsta inkomsten som påverkat underhållsstödet är 48 012 kr och stödet har minskats med 1 krona. Den högsta inkomsten uppgick till 452 485 kr. För 234 barn låg inkomsterna mellan 48 000 kr och 60 000 kr. När det gäller barnen som är födda 1982–1984 hade de inkomståret 2000 (taxeringsåret 2001) till övervägande del inkomst av tjänst. För de yngre barnen härrörde sig inkomsterna till övervägande del från kapital, dvs. utdelningar och reavinster. Det går inte att se något särskilt mönster vad gäller föräldrarnas inkomster, vare sig för de äldre barnen eller för de barn som hade inkomst av kapital.

Det fanns 345 barn med inkomster på mellan 60 000 kr och 80 000 kr. I den inkomstgruppen fanns det endast ett fåtal barn födda 1982–1984 som hade inkomst av tjänst. Till övervägande delen hade underhållsstödet för åldersgruppen reducerats på grund av att barnet uppbär förtidspension. Detta gäller för 263 barn. När det gäller de yngre barnen så härrörde inkomsterna från inkomst av kapital. Inte heller här går det att skönja något särskilt mönster vad gäller föräldrarnas inkomster.

I inkomstgruppen över 80 000 kr fanns det 48 ärenden. Av dessa rörde 20 stycken barn födda 1985–1999. Samtliga hade inkomst av kapital. I åldersgruppen födda 1982–1984 hade sju barn inkomst av kapital, åtta barn inkomst av tjänst och 13 barn förtidspension. Det fanns sju barn med inkomst över 200 000 kr. Föräldrarna till gruppen barn med höga kapitalinkomster hade låga inkomster eller inkomster i vanliga lönelägen.

En fristående inkomstprövning

Barn med så stora egna inkomster att det räcker till den egna försörjningen har inte någon rätt till underhåll från sina föräldrar enligt FB. Även om en behovsprövning gentemot boföräldrarnas inkomster införs måste det anses rimligt att barn som har så stora egna inkomster att det räcker till den egna försörjningen inte skall ha rätt till underhållsstöd. Underhållsstödsutredningen anser därför att stödet även i framtiden bör reduceras på grund av barnets inkomster. Det sagda innebär att behovsprövningen gentemot barnet bör särskiljas och ske fristående från den behovsprövning gentemot boföräldern som utredningen föreslår. Behovsprövningen gentemot barnet omfattar ju hela underhållsstödet, inte endast utfyllnadsdelen. Därtill kommer att behovsprövningen gentemot boföräldern enligt den bedömning som görs nedan omfattar endast högre inkomster. En sammanläggning av barnets och boföräldrarnas inkomster skulle därför inte leda till att stödet reduceras för barn som klarar sin egen försörjning. Stödet bör alltså först prövas mot barnets inkomster enligt nuvarande regler. Det stöd som återstår – efter att den bidragsskyldiges återbetalningsskyldighet beaktas – får sedan prövas mot boföräldrarnas inkomster. Ett sådant system innebär visserligen att en behovsprövning i de fall där barnets inkomst inte når gränsen för när stödet bortfaller helt måste ske i flera steg. Detta merarbete kan dock enligt utred-

ningens uppfattning inte anses som så betungande att den föreslagna lösningen inte bör väljas.

Inkomstgränserna vid behovsprövning mot barnets inkomster bör behållas

Som sagts ovan skall barnets inkomster som överstiger 48 000 kr per år beaktas och medföra att underhållsstödet minskas med 50 procent av överskjutande belopp. En särskild fråga är om det nu finns skäl att ändra beloppsgränserna som avser barnets inkomster.

Hänsynstaganden till barns inkomster inom andra områden

Utgångspunkten när föräldrarnas underhållsskyldighet bestäms är barnets behov. När underhållsskyldigheten bestäms tas hänsyn till barnets egna inkomster och tillgångar. Mindre inkomster av feriearbete eller liknande påverkar som regel inte föräldrarnas underhållsskyldighet (se prop. 1978/79:12 s. 154). Normalt tas hänsyn endast till avkastningen av barnets egna tillgångar. Uppgår barnets tillgångar till mer betydande belopp kan dessa dock beaktas (se prop. 1978/79:12 s. 154 och rättsfallet NJA 1996 s. 134).

Ett barn som har börjat förvärvsarbete får alltså i allmänhet räkna med att använda inkomsterna av arbete till sitt eget uppehälle (prop. 1978/79:12 s. 154). Socialstyrelsen har ansett att om barnet har inkomst under ferier och dessutom arbetar mer eller mindre regelbundet under veckoslut eller helger det bör övervägas om inkomsten är så stor att den kan sänka barnets behov av underhållsbidrag. I de fallen kan då räknas bort den eller de poster som barnet själv står för, t.ex. kläder, hygien och fickpengar (Socialstyrelsens allmänna råd 1989:6, Underhållsbidrag till barn s. 39. Råden är numera upphävda men används alltjämt i praxis.). Socialstyrelsen har tillagt att det vid bedömningen av om avdrag skall göras i det enskilda fallet får beaktas vad pengarna avses att användas till och vilken ekonomisk situation barnet och föräldrarna har.

Socialstyrelsen har ansett att ett barn som har flyttat hemifrån bör kunna försörja sig självt om nettoinkomsten uppgår till eller överstiger 120 procent av basbeloppet per månad (3 790 kr i månaden år 2002 eller 45 480 kr för år räknat) samt skälig nettokostnad för bostaden. Eventuell underhållsskyldighet för föräldrarna i dessa fall får prövas mot deras ekonomiska situation som ett standard-

tillägg för barnet. Om ett barn bor tillsammans med den ena föräldern bör den unge enligt Socialstyrelsen kunna försörja sig självt om nettoinkomsten uppgår till eller överstiger 100 procent av basbeloppet (3 158 kr i månaden år 2002 eller 37 900 kr för år räknat) med tillägg för den unges andel av bostadskostnaden för familjen. När det gäller hur stor andel av bostadskostnaden som barnet bör bidra med har Socialstyrelsen ansett att en bedömning i varje enskilt fall måste göras av vad som kan anses vara skälig bostadskostnad för ungdom som bor hemma (Socialstyrelsens allmänna råd 1989:6 s. 38 f.).

Frågan om hur man skall se på pengar som barn tjänat på sommararbete tas upp i förarbetena till socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Där uttalas följande (prop. 2000/01:80 s. 95).

Detta kan svårigen regleras i lag, utan att rucka på hela konstruktionen av socialbidraget. Men här måste, liksom vid alla andra situationer, göras en individuell bedömning. Som sagts i föregående stycke, är barn dock aldrig försörjnings-skyldiga visavi sina föräldrar. Utan vad det närmast handlar om är i vilken utsträckning ett barn som lever i en familj beroende av socialbidrag, liksom sina kamrater skall ha möjlighet att tjäna lite egna pengar. Den enskilda kommunen har själv möjlighet att besluta om vilken policy som skall tillämpas.

Inkomstgränserna bör inte ändras

Underhållsstödet reduceras i dag endast sällan med hänsyn till barnets inkomster. Såvitt känt har de nuvarande beloppsgränserna – 48 000 kr respektive 76 152 kr – inte heller kritiserats för att vara alltför låga. Underhållsstödsutredningen anser inte att det finns skäl att höja gränserna. Med utgångspunkt i att stödet utges i förhållande till endast den bidragsskyldiga föräldern och att båda föräldrarna, även om underhållsstödet faller bort, alltjämt är skyldiga att i mån av förmåga och utifrån barnets behov bidra till barnets försörjning är frågan i stället om det finns skäl att sänka gränsen på 48 000 kr.

Av förarbetena framgår att inkomstnivån på 48 000 kr per år fastställts med hänsyn till att barnets ferieinkomster och andra mindre inkomster inte skall beaktas när behovet av underhållsstödet prövas.

Det är naturligtvis svårt att ange vad som är ett rimligt belopp för ungdomars extrainkomster under lov och helger. 48 000 kr om året torde överstiga vad de allra flesta ungdomar tjänar på sådant arbete. Antagandet stöds av att det endast är i omkring 600 ärenden som underhållsstödet reduceras på grund av barnets inkomster (augusti 2002). Enligt SCB hade 61 procent av ungdomarna i åldern 16–17 år egna arbetsinkomster år 2000 enligt kontrolluppgifterna. Bland 13–15-åringarna var andelen 17 procent. Inkomsterna vara vanligtvis små, under 10 000 kr. Ett litet antal tjänade 20 000 kr eller mer. Medianen för barn med arbetsinkomster låg på 2 000 kr för 13–15-åringarna och på 6 240 kr för 16–17-åringarna (SCB, Barn och deras familjer 2001, Demografiska rapporter 2003:1.1 och 1.2).

Det anförda talar för att beloppsgränsen skulle kunna sänkas. En sänkning av beloppet skulle dock riskera att drabba barn i familjer med dålig ekonomi, som av denna anledning väljer att arbeta extra, för att på så sätt få möjlighet att unna sig saker som familjen annars inte har råd med. Vid en individuell bedömning skulle hänsyn kunna tas till förhållandena i det enskilda fallet. En individuell bedömning av det slag som gäller för underhållsbidragen och för ekonomiskt bistånd enligt SoL skulle dock bli för krånglig att hantera inom ramen för underhållsstödssystemet.

Med hänsyn till det anförda bör enligt Underhållsstödsutredningens mening den nu gällande beloppsgränsen om 48 000 kr inte sänkas.

Omprövning och jämkning

En särskild fråga är om underhållsstöd som minskats på grund av barnets inkomster bör kunna omprövas eller jämkas på grund av en taxeringsändring.

För en bidragsskyldig gäller att återbetalningsbeloppet skall omprövas när ett nytt beslut om årlig taxering föreligger och när tillämplig procentsats ändras på grund av att antalet barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för ökar eller minskar (30 § första stycket USL). Återbetalningsskyldighet för viss tid kan också, på ansökan av den bidragsskyldige eller på initiativ av försäkringskassan, jämkas om det taxeringsbeslut som legat till grund för försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt (30 § andra stycket USL). Motsvarande bestämmelse finns inte i USL för barnets inkomster. Enligt uppgift från RFV tolkas dock reglerna i

USL så att försäkringskassorna omprövar beslut om underhållsstöd när ett nytt beslut om årlig taxering för barnet föreligger. Däremot jämkas inte underhållsstödets belopp om det taxeringsbeslut avseende barnet som legat till grund för försäkringskassans bedömning av stödets storlek ändras.

Underhållsstödsutredningen anser att det är lämpligt att underhållsstödets storlek omprövas varje år. Den praxis som hittills rätt bör därför lagfästas. Däremot kan det inte anses nödvändigt att införa en möjlighet att jämka stödet på grund av att det taxeringsbeslut som legat till grund för försäkringskassans bedömning ändrats. Om en jämningsmöjlighet skulle vara till fördel eller nackdel för barnet beror på om ändringen skulle leda till ett högre eller ett lägre underhållsstöd. I de fall stödet skulle bestämmas till ett högre belopp skulle en jämningsmöjlighet stärka barnets ställning. I övriga fall skulle jämningsmöjligheten innebära att boföräldern eller barnet skulle få återbetala stöd som en gång uppburits. Enligt utredningens mening överväger nackdelarna med en jämningsmöjlighet fördelarna. Den nuvarande ordningen ligger också väl i linje med möjligheterna att jämka underhållsbidrag för förfluten tid. Dessa möjligheter är mycket små (se 7 kap. 10 § FB). Även kostnaden för att upprätthålla beredskap hos försäkringskassorna för att räkna om underhållsstödet i samtliga ärenden talar mot att en jämningsmöjlighet införs. De ärenden där en sådan jämkning skulle kunna bli aktuell torde vara ytterst få till antalet.

11.10.2 Styvföräldern

Utredningens bedömning: En styvförälders inkomster bör inte beaktas vid behovsprövningen. Inte heller bör inkomstgränserna för boföräldern differentieras med hänsyn till en ny partner. För det fall differentierade grundavdrag införs för bidragsskyldiga föräldrar bör dock även inkomstgränserna för en behovsprövning differentieras.

Inledning

Inför man en inkomstprövning i förhållande till boföräldern bör man även överväga en prövning i förhållande till hans eller hennes make eller sambo, dvs. i förhållande till barnets styvförälder.

Synen på ombildade familjer är splittrad. I vissa fall ses ombildade familjer som en enhet och i vissa fall inte. Nedan följer en beskrivning av hur dessa familjer behandlas inom andra rättsområden.

Fragans behandling inom andra rättsområden

Styvföräldrars underhållsskyldighet regleras i 7 kap. 5 § FB. Bestämmelsen gäller den som är gift med barnets vårdnadshavare eller som har eget barn tillsammans med vårdnadshavaren. Underhållsskyldigheten är begränsad till situationer där styvföräldern och vårdnadshavaren bor tillsammans. Det krävs normalt också att barnet bor tillsammans med dem. Om det finns särskilda skäl, kvarstår styvföräldrarnas underhållsskyldighet dock även sedan barnet har flyttat hemifrån. Bestämmelsen ger uttryck för principen att alla barn i en familj skall leva på samma ekonomiska nivå. Styvföräldrarnas underhållsskyldighet gäller emellertid inte till den del barnet kan få underhåll från den särlevande föräldern; styvföräldrarnas underhållsskyldighet är så långt subsidiär. Med hänsyn till underhållsstödet behöver styvföräldrarnas underhållsskyldighet som regel inte tas i anspråk upp till den garanterade nivån. Däremot kan en styvförälder med god ekonomi vara skyldig att ge barnet en högre standard.

När det gäller bostadsbidrag tas hänsyn till sökandens make och till sökandens sambo, om de har eller har haft gemensamt barn eller är folkbokförda på samma adress (3 § lagen [1993:737] om bostadsbidrag [BoL]). Om den ombildade familjen skaffar nya barn eller den nya partnern har med sig barn från ett tidigare förhållande räknas alla dessa barn in när bostadsbidraget beräknas.

Bostadsbidrag utgör alltså ett exempel på ett allmänt hänsynstagande till styvföräldrarnas inkomster vid en behovsprövad förmån till barnfamiljer.

Ett annat exempel är att två sammanboende föräldrar med särkullbarn ses som en enhet i fråga om flerbarnstillägg. I det sammanhanget räknas parets barn samman under förutsättning att föräldrarna är eller har varit gifta med varandra eller har eller har haft ett gemensamt barn (2 a § lagen [1947:529] om allmänna barnbidrag).

Också vid t.ex. exekution och vid rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL betraktas den ombildade familjen som en enhet.

Styvföräldrarnas inkomster bör inte beaktas

Önskemålet att bidraget bör gå till dem som bäst behöver det och, så långt det nu låter sig göra, inte gynna barn i en familjetyp framför barn i en annan talar för att man skall ta med även styvföräldrarnas inkomster vid prövningen. Ett sådan ordning skulle också ligga i linje med annan lagstiftning om sociala förmåner. Å andra sidan är, som framgått, underhållsskyldigheten till makes eller sambos barn mycket begränsad enligt FB:s regler. Underhållsskyldigheten avilar i princip barnets föräldrar (biologiska föräldrar eller adoptivföräldrar). De civilrättsliga reglerna talar alltså mot att hänsyn tas till styvföräldrarnas inkomster vid prövningen. Väljer man att lägga samman boföräldrarnas och den nya partnerns inkomster i underhållsstödssystemet kan det ses som en övervältring av det ekonomiska ansvaret på styvföräldern och leda till att systemet uppfattas som orättvist. Därmed skulle enligt utredningens mening huvudsyftet med att införa en inkomstprövning i förhållande till boföräldern motverkas på ett icke önskvärt sätt. Utredningen kan redan därför inte förorda en sådan lösning.

Tilläggs kan att barn i ombildade familjer i dag generellt sett har en lägre inkomststandard² än barn i traditionella kärnfamiljer. För barn som bor med mor och styvfar är inkomststandarden (medianvärdet) drygt 1,63 och för barn som bor med far och stymor är standarden drygt 1,60, medan inkomststandarden för barn som bor med båda sina föräldrar är drygt 1,78. Ett argument som tidigare anförts för att beakta styvföräldrarnas inkomst – att ombildade familjer genomsnittligt sett har en högre inkomststandard än de traditionella kärnfamiljerna – har alltså nu fallit bort.

Ett annat alternativ är att differentiera inkomstgränserna enligt vad som diskuteras när det gäller återbetalningsskyldigheten, se avsnitt 12. Denna modell har valts i Norge, se *bilaga 14*. En sådan lösning skulle förmodligen uppfattas som rättvisare än en sammanläggning av inkomsterna. Differentieringen motiveras då med att sammanboende förutsätts ha lägre levnadskostnader än ensamstående på grund av att de har möjlighet att dela på vissa utgiftsposter (s.k. stordriftsfördelar).

Som framgår av resonemanget om differentierade förbehållsbelopp för bidragsskyldiga i avsnitt 12 är denna lösning emellertid

² Inkomststandard: Den disponibla inkomsten dividerad med en norm för levnadsomkostnader vars storlek beror av familjens storlek och sammansättning. Normen består av tre delar: a) baskonsumtion (exempelvis mat och kläder) b) kostnader för boendet c) eventuella barnomsorgsutgifter och fackföreningsavgifter.

förenad med flera nackdelar som gjort att utredningen valt att inte föra fram detta alternativ som ett huvudförslag, men däremot som ett alternativt förslag med hänsyn till den kostnadsbesparing en differentiering skulle innebära. Hänsynstagande till en styvförälder bör ske på samma sätt vid inkomstprövning och vid beräkning av en bidragsskyldigs återbetalningsskyldighet.

Underhållsstödsutredningen anser alltså i första hand att en makes eller sambos inkomster inte skall beaktas vid behovsprövningen. Om differentierade grundavdrag införs beträffande bidragsskyldiga anser utredningen dock att även inkomstgränserna för en behovsprövning bör differentieras med hänsyn till att sammanboende typiskt sett har lägre levnadskostnader än ensamstående.

11.11 Vilka slags inkomster bör beaktas?

Utredningens bedömning: Inkomstberäkningen bör ansluta till vad som gäller för bidragsskyldiga föräldrar.
--

Underhållsstödsutredningen anser att det är lämpligt att inkomstberäkningen ansluter till de bestämmelser som gäller vid beräkning av återbetalningsskyldighet för den bidragsskyldige. Detta ställningstagande bör gälla även för valet av vilken inkomst som skall ligga till grund för bedömningen. I avsnitt 13 diskuteras beträffande bidragsskyldigas återbetalningsskyldighet om besluten bör grundas på inkomsten enligt det taxeringsbeslut som fattats närmast före februari månad det är återbetalningsskyldigheten avser eller aktuell inkomst. Utredningen föreslår där att frågan om en övergång till aktuell inkomst bör övervägas vidare. Mot bakgrund av att utredningen föreslår att behovsprövningen mot boföräldrar utformas så att den berör boföräldrar med relativt höga inkomster och den dessutom endast gäller utfyllnadsdelen i underhållsstödet finns det inte anledning att föregripa den föreslagna utredningen och här avvika från de regler som gäller för bidragsskyldigas återbetalningsskyldighet.

Boföräldrar som är bosatta utomlands

Om en boförälder har inkomster som inte beskattas i Sverige saknas underlag för den föreskrivna prövningen. Motsvarande problem

finns redan i dag beträffande bidragsskyldiga. Det sagda kan leda till att försäkringskassan betalar ut fullt underhållsstöd, trots att föräldern på grund av höga inkomster egentligen inte borde få något utfyllnadsbidrag eller endast ett reducerat bidrag.

Även om de flesta boföräldrar bor i Sverige och beskattas här skulle det enligt utredningens uppfattning kunna vara av värde om det fanns något annat sätt att beräkna inkomsten än på grundval av ett taxeringsbeslut. Beträffande bidragsskyldiga föräldrar gäller att försäkringskassan har möjlighet att bestämma återbetalningskyldigheten genom en skälighetsbedömning (28 § USL och prop. 1995/96:208 s. 95). Utredningen menar att samma beräkningssätt skulle kunna appliceras på boföräldrarnas inkomster. Utredningen föreslår därför att det införs en möjlighet att bestämma boföräldrars inkomster genom en skälighetsbedömning.

Även när det gäller barns inkomster bör en möjlighet till skälighetsbedömning finnas, om barnet är bosatt utomlands eller om barnets inkomster av annan anledning inte beskattas i Sverige.

11.12 Vid vilken nivå bör avtrappningen börja?

Utredningens förslag: Utfyllnadsdelen, dvs. den del av underhållsstödet som inte återkrävs från en bidragsskyldig förälder, börjar reduceras vid en inkomst om 360 000 kr per år för boföräldrar som är underhållsskyldiga för ett barn, vid 380 000 kr för boföräldrar som är underhållsskyldiga för två barn och vid 400 000 kr för boföräldrar som är underhållsskyldiga för tre eller fler barn. Stödet reduceras med 40 procent av den överskjutande inkomsten. Omprövning sker när ett nytt beslut om årlig taxering för boföräldern föreligger och när grunden för vald inkomstnivå ändras.

Som framgår av avsnitt 11.9 anser utredningen att avtrappningen av underhållsstödet bör göras som en andel av inkomsten över en viss inkomstgräns. Vid vilken nivå en nedtrappning av underhållsstödet skall börja och hur snabbt denna bör göras kan naturligtvis diskuteras.

I *bilaga 11* redovisas de inkomstnivåer där en förälder med ledning av reglerna i FB och USL samt utifrån de av Underhållsstödsutredningen förordade reglerna för återbetalning av underhållsstöd anses ha ekonomisk förmåga att stå för barnets hela behov. I samma bilaga redovisas också de inkomstgränser där bostadsbidraget

upphör respektive skiktgränser och brytpunkter för statlig inkomstskatt.

Med ledning av det framtagna materialet har Underhållsstödsutredningen gjort ett antal beräkningar med fyra alternativa inkomstnivåer (brytpunkter). De inkomstnivåer som prövats har varit dels de av utredningen förordade grundavdragen för bidragskyldiga (se avsnitt 12), dvs. 153 900 kr, 145 700 kr respektive 141 700 kr, beroende på vilken del av Sverige boföräldern är bosatt i, dels 240 000 kr, 300 000 kr eller 360 000 kr. Vidare har effekterna av tre olika procentsatser som reducerar stödet undersökts, nämligen 40, 50 och 69 procent. Barn som en boförälder är underhållsskyldig för har beaktats genom att de inkomstnivåer som överensstämmer med de av utredningen förordade grundavdragen har höjts med 40 800 kr per barn ($1\,173 \times 2/0,69 \times 12$). Vid övriga inkomstnivåer har hänsyn till underhållsskyldighet mot barn tagits genom att två barn inneburit ett tillägg på 20 000 kr och tre eller flera barn ett tillägg med ytterligare 20 000 kr. Utfallet av beräkningarna redovisas i *bilaga 12*.

De lägre nivåerna ligger i linje med vad som förordas för bidragskyldiga föräldrar. Samtidigt framstår dessa nivåer som alltför stränga om man, som Underhållsstödsutredningen, endast har till syfte att ta bort de mest otillfredsställande effekterna av dagens regelsystem; att ta bort det rena bidraget från staten i de fall där det står klart att behov av bidrag inte föreligger.

Som tidigare anförts är det önskvärt att den nivå där bidraget upphör eller minskar inte sammanfaller med trösklar i andra system. Det viktigaste ur kostnadshänsyn är heller inte att spara pengar utan att inkomstprövningen inte kostar mer än den utgiftsminskning som uppnås genom reducerat bidrag.

Vid en avvägning mellan de olika alternativen finner utredningen att en rimlig nivå för när det rena bidraget i underhållsstödet skall börja reduceras ligger på en årsinkomst på 360 000 kr, med schablonartade tillägg för två barn eller flera. Avtrappningen bör bestämmas till 40 procent av den överskjutande inkomsten. Den valda inkomstnivån överstiger med bred marginal den genomsnittliga lönen på arbetsmarknaden (se avsnitt 11.6.3). Vid denna nivå undviker man vidare att begränsningen av utfyllnadsbidraget sker i de inkomstlägen där bostadsbidraget trappas av. Inte heller sammanfaller nivån med de skiktgränser och brytpunkter som finns i inkomstskattesystemet. Genom den valda procentsatsen beaktas att inkomster i den aktuella nivån är föremål för såväl kommunal

inkomstskatt som statlig inkomstskatt (se avsnitt 11.6.2 samt bilaga 11).

Innebär då de valda inkomstnivåerna att boföräldern klarar barnets försörjning utan bidrag från det allmänna?

Vid bedömningen måste beaktas att hela underhållsstödet i vissa fall kommer att inkomstprövas trots att prövningen endast omfattar utfyllnadsdelen av stödet. I de fall en bidragsskyldig förälder saknas – faderskapet är inte fastställt eller barnet är adopterat av en ensamstående – eller någon återbetalningsskyldighet inte föreligger utgör hela stödet ett rent bidrag från staten.

Tabell 11.4 nedan visar typhushållsberäkningar för vad en ensamstående boförälder med ett till fyra barn i olika inkomstlägen har kvar till övrig konsumtion efter det att skatt, bostadskostnad och levnadskostnader i övrigt beaktats. Flerbarnstillägg och bostadsbidrag ingår i analysen. Däremot redovisas inte barnbidrag eftersom det bedöms täcka en del av barnens kostnader. I exemplen betalar boföräldern hela den återstående delen av barnkostnaden (2 x 1 173 kr per barn). Boföräldrarnas levnadskostnader antas vara desamma som det förbehållsbelopp utredningen förordar för "levnadskostnader i övrigt" vid bestämmande av återbetalningsskyldigheten med ett tillägg på 300 kr per månad (se avsnitt 12). Bostadskostnaden beräknas enligt RFV:s normer varvid genomsnittskostnaden för en vuxen och ett till tre eller fler barn i Stor-Stockholm har använts (se *bilaga 4*).

Tabell 11.4 Kvar till övrig konsumtion för boföräldrar i olika inkomstlägen och där boföräldern tar hela barnkostnaden för 1-4 barn. År 2002

Bruttoinkomst	240 000	260 000	280 000	300 000	320 000	340 000	360 000	380 000	400 000	420 000
Kr/mån	20 000	21 667	23 333	25 000	26 667	28 333	30 000	31 667	33 333	35 000
Skatt	6 163	6 749	7 268	7 943	8 869	9 685	10 501	11 419	12 235	13 051
Nettoinkomst	13 837	14 918	16 065	17 057	17 798	18 648	19 499	20 248	21 098	21 949
Flerbarnstillägg										
3 barn	254	254	254	254	254	254	254	254	254	254
4 barn	1 014	1 014	1 014	1 014	1 014	1 014	1 014	1 014	1 014	1 014
Boende genomsnittsnorm										
1 barn	5 050	5 050	5 050	5 050	5 050	5 050	5 050	5 050	5 050	5 050
2 barn	6 225	6 225	6 225	6 225	6 225	6 225	6 225	6 225	6 225	6 225
3 barn	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000
4 barn	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000
Bostadsbidrag										
1 barn	300	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2 barn	1 100	700	400	100	0	0	0	0	0	0
3 barn	1 800	1 500	1 100	800	500	100	0	0	0	0
4 barn	1 800	1 500	1 100	800	500	100	0	0	0	0
Två underhållsstöd per barn										
1 barn	2 346	2 346	2 346	2 346	2 346	2 346	2 346	2 346	2 346	2 346
2 barn	4 692	4 692	4 692	4 692	4 692	4 692	4 692	4 692	4 692	4 692
3 barn	7 038	7 038	7 038	7 038	7 038	7 038	7 038	7 038	7 038	7 038
4 barn	9 384	9 384	9 384	9 384	9 384	9 384	9 384	9 384	9 384	9 384
Eget behov	4 675	4 675	4 675	4 675	4 675	4 675	4 675	4 675	4 675	4 675
Kvar efter egen försörjning av familjen										
1 barn	1 766	2 847	3 994	4 986	5 727	6 577	7 428	8 177	9 027	9 878
2 barn	-655	26	873	1 565	2 206	3 056	3 907	4 656	5 506	6 357
3 barn	-3 822	-3 041	-2 294	-1 602	-1 161	-711	40	789	1 639	2 490
4 barn	-5 408	-4 627	-3 880	-3 188	-2 747	-2 297	-1 546	-797	53	904

Antalet boföräldrar i underhållsstödssystemet med årsinkomster över 360 000 kr kan, som redan nämnts, uppskattas till cirka 2 600 (1,2 %).

Boföräldrar har i genomsnitt 1,7 hemmavarande barn (se *tabell 10.3*). Enligt utredningens beräkningar är en tredjedel av boföräldrarna i underhållsstödssystemet underhållsskyldiga mot ett barn och drygt en tredjedel mot två barn. Då har även icke hemmavarande barn för vilka bidragsskyldighet föreligger beaktats. Drygt nio av tio boföräldrar är underhållsskyldiga mot högst tre barn.

Av *tabell 11.4* kan utläsas att en boförälder med 360 000 kr i årsinkomst och ett barn har ungefär 7 400 kr kvar till övrig konsumtion efter det att han eller hon täckt kostnaderna för sin egen och barnets konsumtion. En boförälder med 380 000 kr i årsinkomst och två barn har ungefär 4 600 kr kvar till övrig konsumtion och en boförälder med 400 000 kr i årsinkomst och tre barn har ungefär 1 600 kr kvar till övrig konsumtion.

Det ovan sagda visar enligt Underhållsstödsutredningens mening att de valda inkomstnivåerna och procentsatsen är generöst tilltagna. Det sagda gäller även med beaktande av att boföräldrar med höga inkomster som regel är återbetalningsskyldiga för studielån. Vid de valda nivåerna råder det inte någon tvekan om att boföräldern klarar barnets försörjning utan hjälp från det allmänna även om barnets andra förälder saknar förmåga att bidra till försörjningen eller en andra förälder inte finns, t.ex. därför att faderskapet inte är fastställt.

Underhållsstödsutredningen föreslår alltså att det rena bidraget från staten reduceras med 40 procent av den inkomst som överstiger 360 000 kr per år för boföräldrar som är underhållsskyldiga för ett barn, med 40 procent av den inkomst som överstiger 380 000 kr för boföräldrar som är underhållsskyldiga för två barn och med 40 procent av den inkomst som överstiger 400 000 kr för boföräldrar som är underhållsskyldiga för tre eller fler barn.

Tilläggs kan att utredningen har övervägt om det är möjligt att i stället för den precisa regel som föreslås införa en allmänt hållen regel av innebörd att utfyllnadsbidrag inte lämnas om barnet uppenbarligen saknar behov av bidraget. I kombination med tydliga förarbetsuttalanden skulle en sådan regel kunna ge försäkringskassorna tillräcklig ledning, samtidigt som den ger möjlighet till en mer allsidig bedömning än en fast inkomstgräns. Problemet med boföräldrar som inte beskattas i Sverige skulle då bortfalla, liksom de problem som kan uppkomma genom att behovsprövningen baseras på det taxeringsbeslut som fattats närmast före februari

månad det är underhållsstödet avser. Reglerna om bostadsbidrag innehåller en sådan allmänt hållen regel (27 § BoL). Utredningen har dock gjort bedömningen att det är bättre med en mera detaljerad regel. En sådan bestämmelse är lättare att tillämpa och ökar också enhetligheten i tillämpningen. Till detta kommer att erfarenheterna av generalklausuler tyder på att dessa sällan kommer till användning.

Huruvida underhållsstöd skall omprövas respektive jämkas bedömer utredningen på samma sätt som när det gäller barnets inkomster (se avsnitt 11.10.1). Utredningen föreslår alltså att det skall ske en omprövning när ett nytt beslut om årlig taxering föreligger. Omprövning bör också ske när grund för vald inkomstnivå ändras. Av praktiska skäl och för att minska risken för återkrav bör omprövningen i den sistnämnda situationen göras från och med månaden efter den månad då ändringen skedde. I likhet med vad utredningen i det följande föreslår beträffande de bidragskyldiga (se avsnitt 13) bör underhållsstödets belopp aldrig ändras för längre tid tillbaka än tre år före den dag då försäkringskassan fick kännedom om ändringen.

11.13 Växelvis boende

En särskild fråga är om behovsprövningen av underhållsstödet vid växelvis boende bör ändras i enlighet med vad utredningen föreslår skall gälla i övrigt. Vid växelvis boende gäller redan i dag att underhållsstödet är anpassat efter respektive förälders ekonomiska förutsättningar. Denna behovsprövning är dock annorlunda utformad än den lösning som utredningen nu föreslår skall gälla för underhållsstödet i övrigt. Såvitt känt har någon kritik inte riktats mot de nuvarande reglerna. Att ha två olika modeller för behovsprövning kan dock av naturliga skäl vara svårt att försvara och svårt att förstå för de föräldrar som berörs.

I dag gäller att föräldrar som har barnet växelvis boende hos sig inte får något bidrag alls om deras årsinkomst överstiger 172 600 kr (1 barn), 194 400 kr (2 barn) eller 212 800 kr (3 barn). Om den behovsprövningsregel som nu föreslås för boföräldrar skulle tillämpas vid växelvis boende innebär det att stödet inte börjar reduceras förrän vid en årsinkomst på 360 000 kr. Detta är knappast rimligt med hänsyn till att var och en av föräldrarna har kostnader för barnet bara halva tiden. Dessa ärenden skulle då behandlas på samma sätt som ärenden där faderskapet inte är

fastställt eller där utbetalningen görs till en ensam adoptant, trots att ett växelvis boende innebär att det faktiskt finns två föräldrar som bidrar till barnets försörjning. En ordning med ett bidrag om 586 kr per föräldrar och en gräns vid 360 000 kr i årsinkomst framstår också som orättvis i förhållande till sammanboende föräldrar och skulle bli mycket kostsam.

En annan möjlighet är att föräldrarnas inkomster räknas samman och divideras med två. Underhållsstödet för var och en av föräldrarna minskas sedan med ett belopp som motsvarar hälften av det belopp med vilket underhållsstödet enligt den av utredningen föreslagna spärregeln skall minskas. En sådan ordning skulle dock innebära att stödets storlek skulle påverkas av den andra förälderns inkomster. Utredningen kan inte förorda en återgång till en sådan ordning.

En naturligare lösning vore att anpassa reglerna om stöd vid växelvis boende till utredningens förslag genom att reducera stödet vid en inkomst som uppgår till hälften av de nivåer som föreslagits för stödet i övrigt, dvs. att låta behovsprövningen inträda vid 180 000 kr och minska stödet med en viss procent av överskjutande belopp. Med en procentsats på 40 procent skulle underhållsstödet vid växelvis boende och ett barn falla bort vid inkomster på ungefär 197 600 kr.

En anpassning av de nuvarande reglerna för underhållsstöd vid växelvis boende till den behovsprövning som här föreslås för underhållsstödet i övrigt kräver noggranna överväganden. Inom ramen för den tid som stått till utredningens förfogande har utredningen inte haft möjlighet att göra de överväganden som krävs. Utredningen avstår därför från att lägga fram något förslag i denna del.

11.14 Konsekvenser

Av vad som sagts tidigare framgår att det är en mycket liten grupp boföräldrar som har inkomster över 360 000 kr per år, cirka 1,2 procent (2 600 boföräldrar) av samtliga boföräldrar i underhållsstödssystemet. Närmare hälften (47,3 %) av dessa är män.

Tabell 11.5 Effekter av utredningens förslag till behovsprövning av underhållsstödet. Boföräldrar i olika inkomstlägen som får underhållsstöd för ett, två och tre barn och som får hela stödet (1 173 kr per månad) som ett rent bidrag från staten

Inkomst	1 barn	2 barn	3 barn
360000	1173		
365000	1006		
370000	840		
375000	673		
380000	506	2346	
385000	340	2179	
390000	173	2013	
395000		1846	
400000		1679	3519
405000		1513	3352
410000		1346	3186
415000		1179	3019
420000		1013	2852
425000		846	2686
430000		679	2519
435000		513	2352
440000		346	2186
445000		179	2019
450000		13	1852
455000			1686
460000			1519
465000			1352
470000			1186
475000			1019
480000			852
485000			686
490000			519
495000			352
500000			186
505000			19

Av *tabell 11.5* framgår effekterna av utredningens förslag till behovsprövning av underhållsstödet. Tabellen visar vilka bidragsbelopp som skulle lämnas till boföräldrar i olika inkomstlägen och

där boföräldern får underhållsstöd för ett, två och tre barn. Det är förutsatt att boföräldern inte har ytterligare barn. Tabellen visar den det maximala belopp som underhållsstödet skulle utges med när hela underhållsstödet är ett rent bidrag från staten. För en boförälder med ett barn är underhållsstödet bortreducerat vid en inkomst på omkring 395 000 kr per år, för två barn vid en inkomst på 450 000 kr per år och för tre barn vid en årsinkomst på 505 000 kr.

En begränsning av rätten till det rena bidraget i underhållsstödet enligt utredningens förslag kan – allt annat lika – beräknas sänka statens kostnader för underhållsstöd med omkring 12 miljoner kr per år.

De administrativa kostnaderna tillkommer dock. Generellt kan sägas att om nuvarande system med utgångspunkt från taxerad inkomst används, så ligger det största merarbetet för försäkringskassorna i att beslut om underhållsstöd behöver räknas om när ett nytt beslut om årlig taxering för boföräldern föreligger och när grunden för vald inkomstnivå ändras. Portokostnaderna kommer att öka och fler filförfrågningar måste göras mot RSV. RFV:s databas kommer att behöva utökas så att de nya uppgifterna om omräkningsbeslut får plats. Kostnaden för detta har av RFV uppskattats till cirka 5,4 miljoner kr per år.

Även om utfyllnaden faller bort så kvarstår den bidragsskyldiges underhållsskyldighet. Med hänsyn till att endast utfyllnadsdelen föreslås bli inkomstprövad bedöms föreslaget dock inte medföra några nämnvärda kostnader för de allmänna domstolarna.