

S2007/10526/SF

Vårnadsbidrag

Familjepolitisk reform

Socialdepartementet

Förord

Denna promemoria har tagits fram av en arbetsgrupp som inrättats inom regeringskansliet bestående av tjänstemän. Arbetsgruppen har haft till uppgift att utarbeta ett förslag till lag om kommunalt vårdnadsbidrag. Lagen är kompetensutvidgande för landets kommuner och ger dessa möjlighet att införa, finansiera och administrera kommunala vårdnadsbidrag inom vissa ramar.

Stockholm den 7 december 2007

Tony Malmborg
Departementsråd

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	11
2 Författningsförslag	13
2.1 Förslag till lag om kommunalt vårdnadsbidrag.....	13
Inledande bestämmelser	13
Allmänna förutsättningar för vårdnadsbidrag.....	13
Vårdnadsbidragets storlek	15
Anmälningsskyldighet, återkrav och eftergift.....	15
Överklagande	16
Övrigt	16
2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	17
2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag.....	21
2.4 Förslag till lag om ändring i föräldradighetslagen (1995:584).....	23
2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	24

2.6	Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	26
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.	27
2.8	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter	28
3	Uppdraget	29
4	Om offentligt finansierad förskoleverksamhet	31
4.1	Inledning.....	31
4.2	Rättslig reglering	32
4.3	Ekonomisk reglering.....	34
4.4	Fakta om förskoleverksamheten	36
4.5	Nyttjande av förskoleverksamhet	37
4.5.1	Vilken omsorgsform har barn?	37
4.5.2	Hur länge är barnen i förskoleverksamheten ?	38
5	Vårdnadsbidrag i Norden m.m.	43
5.1	Norge	43
5.2	Finland	44
5.3	Danmark	45
5.4	Det förra svenska vårdnadsbidraget	46
6	Rättsliga förutsättningar för ett kommunalt vårdnadsbidrag.....	49

6.1	Reglering av kommunal kompetens.....	49
6.1.1	Regeringsformen	49
6.1.2	Kommunallagen	50
6.1.3	Befogenhetsutvidgande lagar	51
6.2	Särskilt om kommuners befogenhet att utge understöd åt enskild.....	52
6.2.1	Pågående verksamheter	55
6.3	Kompetensutvidgande speciallag och kommunal kompetens	56
7	Förslag till utformning av lag om kommunalt vårdnadsbidrag	57
7.1	Inledning.....	57
7.2	Rätten att ge och få vårdnadsbidrag.....	59
7.2.1	Inledning	59
7.2.2	För vilka barn ska bidraget få utges?	60
7.2.3	Till vilka ska bidraget få utges?	61
7.3	Vårdnadsbidragets belopp och beskattning.....	65
7.3.1	Vårdnadsbidraget och pensionsgrundande inkomst.....	66
7.3.2	Vårdnadsbidraget och sjukpenninggrundande inkomst (SGI).....	67
7.3.3	Överväganden	68
7.4	Uttag av dagar med föräldrapenning	69
7.5	Avtrappning av vårdnadsbidrag.....	71
7.5.1	Överväganden	71
7.5.2	Aspekter att ta hänsyn till vid val av avtrappning.....	72
7.5.3	Exempel på modeller för avtrappning av vårdnadsbidrag.....	76

7.6	Ny rätt till vårdnadsbidrag efter uppsägning.....	78
7.7	Överklagande, anmälningsskyldighet och återkrav	79
7.7.1	Överklagande	79
7.7.2	Anmälningsskyldighet och återkrav m.m.....	81
8	Vårdnadsbidragets samspel med vissa trygghetssystem	85
8.1	Inledning.....	85
8.2	Avgränsningar i förhållande till vissa ersättnings-system	86
8.2.1	Överväganden	87
8.2.2	Vilken skyldighet har kommunerna att erbjuda plats i förskoleverksamhet.....	89
8.2.3	Arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd.....	90
8.2.4	Föräldrapenning.....	91
8.2.5	Introduktionsersättning	91
8.2.6	Sjukpenning i mer än 365 dagar	92
8.2.7	Sjuk- och aktivitetsersättning	93
8.2.8	Ålderspension och äldreförsörjningsstöd	94
8.3	Avgränsningar i förhållande till vissa bidragssystem	94
8.3.1	Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar samt bostadstillägg till pensionärer m.fl.....	94
8.3.2	Vårdbidrag för funktionshindrade barn	96
8.3.3	Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.....	98
9	Vårdnadsbidragets samspel med vissa övriga bestämmelser	101
9.1	Inledning.....	101
9.2	Rätten till föräldraledighet.....	101
9.2.1	Gällande rätt.....	102
9.2.2	Överväganden	103

9.3	Sjukpenninggrundande inkomst, SGI	105
9.3.1	Gällande rätt.....	105
9.3.2	Olika lösningar för SGI-skydd	107
9.3.3	Överväganden	108
9.4	Överhoppningsbar tid inom arbetslöshetsförsäkringen.....	110
9.4.1	Gällande rätt.....	110
9.4.2	Överväganden	111
10	EG-rättsliga aspekter.....	113
10.1	Bakgrund	113
10.2	EG-rättslig praxis i vårdnadsbidragsförmåner m.m.	115
10.3	Överväganden	120
11	Kommunernas handläggning och kontrollaspekter	125
11.1	Inledning.....	125
11.2	Elektroniskt informationsutbyte med Försäkringskassan	125
11.3	Elektroniskt informationsutbyte med arbetslöshets- kassorna	127
11.4	Handläggning av EU-ärenden.....	128
12	Kommunalekonomiska konsekvenser	131
12.1	Effekter på kommunal skatteutjämning.....	131
12.2	Statsbidrag till de kommuner som tillämpar maxtaxa	132
12.3	Kostnad för en plats i förskolan.....	132
12.4	Effekter på övriga delar av den offentliga sektorn.....	133

12.5	Finansieringsprincipen.....	133
13	Författningskommentarer	135
13.1	Förslaget till lag om kommunalt vårdnadsbidrag.....	135
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	140
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag.....	142
13.4	Förslaget till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584).....	142
13.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	142
13.6	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	143
13.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.	143

1 Sammanfattning

Regeringen har i budgetpropositionen för 2008 uttalat att ett kommunalt frivilligt vårdnadsbidrag ska införas från den 1 juli 2008. Syftet med vårdnadsbidraget är att skapa ökad valfrihet för föräldrar som önskar mer tid med sina små barn. Vårdnadsbidraget ökar familjernas valfrihet och stärker föräldrarnas makt över sin livssituation. I denna promemoria lämnas förslag till en kompetensutvidgande lag som ger kommunerna möjlighet att införa, finansiera och administrera kommunala vårdnadsbidrag inom vissa ramar. Arbetsgruppen för utformandet av ett kommunalt vårdnadsbidrag lämnar följande förslag och bedömningar:

- Vårdnadsbidraget ska ge valfrihet och möjliggöra olika kombinationer av förvärvsarbete, förskoleverksamhet och tid med det egna barnet.
- Vårdnadsbidraget ska kunna kombineras med fullt förvärvsarbete för båda föräldrarna.
- Kommunerna ges möjlighet att erbjuda ett vårdnadsbidrag åt föräldrar med barn som fyllt ett men inte tre år och som är folkbokförda i kommunen.
- Vårdnadsbidraget ska vara ett obeskattat bidrag och uppgå till maximalt 3 000 kronor per barn och månad.
- Vårdnadsbidraget får utges till vårdnadshavare som bor och är folkbokförd tillsammans med barnet. Vårdnadsbidraget får även efter anmälan av båda vårdnadshavarna betalas ut med hälften till vardera vårdnadshavaren.
- Helt vårdnadsbidrag får inte utges för barn som har plats i offentligt finansierad förskoleverksamhet som avser heltid.

- Kommunerna ges en rätt att införa en avtrappning av vårdnadsbidrag i förhållande till den tid ett barn nyttjar offentligt finansierad förskoleverksamhet.
- När den enskilde får vårdnadsbidrag ska följande skydd gälla;
 - förälder som vårdar barn och uppbär helt vårdnadsbidrag ges rätt till hel ledigheten från förvärvsarbete, enligt föräldraledighetslagen,
 - den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) fastställs till lägst det belopp som utgjorde SGI före en period med vårdnadsbidrag,
 - den överhoppningsbara tiden i arbetslöshetsförsäkringen förlängs till att omfatta vård av barn upp till tre års ålder.
- Vårdnadsbidraget ska inte gå att kombinera med vissa ersättningar; föräldrapenning för barnet eller dess syskon, arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, introduktionsersättning för flyktingar, sjuk- och aktivitetsersättning, sjukpenning över 365 dagar, ålderspension eller försörjningsstöd.
- Vårdnadsbidraget räknas som bidragsgrundande inkomst vid prövning av rätt till bostadsbidrag till barnfamiljer samt vid prövning av rätt till bostadstillägg för pensionärer.
- Om vårdnadsbidraget sägs upp på begäran av bidragsmottagaren får kommunen inte på nytt utge vårdnadsbidrag för samma barn förrän en tid av 120 dagar har förflutit.
- En kommuns beslut om vårdnadsbidrag gentemot enskild kan överklagas genom förvaltningsbesvär.
- Vårdnadsbidraget räknas som inkomst vid bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd.
- Vårdnadsbidraget är att bedöma både som en familjeförmån och som en socialförmån enligt EG-rätten. Vårdnadsbidrag ska därmed i enlighet med gemenskapsrätten kunna utges även i de fall där familjen inte uppfyller krav på folkbokföring.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om kommunalt vårdnadsbidrag

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § En kommun får lämna vårdnadsbidrag till enskilda enligt bestämmelserna i denna lag.

2 § Med förskoleverksamhet avses i denna lag förskola och familjedaghem enligt 2 a kap. skollagen (1985:100).

Allmänna förutsättningar för vårdnadsbidrag

3 § En kommun får lämna vårdnadsbidrag för ett barn som har fyllt ett men inte tre år under förutsättning att barnet

1. är folkbokfört i kommunen och
2. inte har en plats i förskoleverksamhet som avser heltid.

Vårdnadsbidrag får dock tidigast lämnas efter det att föräldrapenning med anledning av barnets födelse enligt 4 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring har lämnats för sammanlagt 250 hela dagar.

4 § Vårdnadsbidrag får inte lämnas för ett barn som med stöd av 2 a kap. 9 § skollagen (1985:1100) ska anvisas plats i förskola.

5 § Vårnadsbidrag får, om inte annat följer av tredje stycket, lämnas till en vårdnadshavare som

1. är folkbokförd på samma adress som barnet, och
2. bor tillsammans med barnet.

Vårnadsbidraget får efter anmälan av båda vårdnadshavarna delas så att bidraget lämnas med hälften till vardera vårdnadshavaren.

Vårnadsbidrag får lämnas med hälften till vardera vårdnadshavaren även om endast en av dem är folkbokförd på samma adress som barnet och bor tillsammans med barnet.

6 § Vårnadsbidrag får inte lämnas till en vårdnadshavare som till någon del under samma kalendermånad får

1. föräldrapenning med anledning av ett barns födelse enligt 4 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring,
2. arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,
3. aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program,
4. sjukpenning eller rehabiliteringspenning enligt lagen om allmän försäkring efter det att sådan ersättning har lämnats för en tid av 365 dagar,
5. sjukpenning under eller omedelbart efter en period varunder arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring har lämnats,
6. sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt lagen om allmän försäkring,
7. ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension eller lagen (1998:702) om garantipension,
8. äldreförsörjningsstöd enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd, eller
9. ersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionserättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Vårnadsbidrag får inte heller lämnas till en vårdnadshavare vars maka, make eller sambo till någon del under samma kalendermånad får någon av de ersättningar som anges i första stycket

1–9. Detta gäller för vårdnadshavare som bor tillsammans med sin maka eller make.

7 § Om vårdnadsbidrag för ett barn, på begäran av den eller de vårdnadshavare som har fått bidraget, inte längre ska lämnas får kommunen inte på nytt utge vårdnadsbidrag för samma barn förrän en tid av 120 dagar har förflutit. Detta gäller dock inte om vårdnadsbidrag inte längre ska lämnas av anledning som avses i 6 §.

8 § Vad som sägs om vårdnadshavare i 5–7 §§ tillämpas även i fråga om den som med socialnämndens medgivande har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i syfte att adoptera det.

Vårdnadsbidragets storlek

9 § En kommun som med stöd av denna lag har beslutat att införa vårdnadsbidrag får erbjuda detta både som helt vårdnadsbidrag och som reducerat vårdnadsbidrag.

Helt vårdnadsbidrag är bidrag för ett barn som inte har plats i förskoleverksamhet. Reducerat vårdnadsbidrag är bidrag för ett barn som har plats på deltid i förskoleverksamhet.

10 § Helt vårdnadsbidrag får per barn högst uppgå till 3 000 kronor per kalendermånad.

Reducerat vårdnadsbidrag ska bestämmas till en eller flera nivåer där nivån på bidraget svarar mot ett visst antal timmar i förskoleverksamhet.

Anmälningsskyldighet, återkrav och eftergift

11 § Den som får vårdnadsbidrag är skyldig att utan oskäligt dröjsmål anmäla till den bidragsutbetalande kommunen om för-

utsättningar för vårdnadsbidrag enligt 3, 5 och 6 §§ inte längre föreligger.

12 § Om någon genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet, eller på annat sätt har orsakat att vårdnadsbidrag betalats ut obehörigen eller med för högt belopp får kommunen återkräva vad som har betalats ut för mycket.

Om någon i annat fall än som avses i första stycket har tagit emot vårdnadsbidrag obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta får kommunen återkräva vad som har betalats ut för mycket.

13 § Om det finns särskilda skäl får kommunen helt eller delvis efterge den återbetalningsskyldighet som avses i 12 §.

Överklagande

14 § Beslut i ett ärende om vårdnadsbidrag enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.
Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övrigt

15 § Denna lag inskränker inte de skyldigheter som en kommun har enligt skollagen (1985:1100).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1962:381) om allmän försäkring

dels att 3 kap. 5 d § och 4 kap. 9 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 kap. 5 e §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 d §¹

När Försäkringskassan *skall* fastställa den sjukpenninggrundande inkomsten för en försäkrad som omfattas av 5 § tredje stycket 1–6 och som helt eller delvis saknar anställning *skall* den sjukpenninggrundande inkomsten i vissa fall räknas om. Detsamma *skall* gälla för en försäkrad vars anställning upphör under en pågående ersättningsperiod.

Omräkningen *skall* göras när minst ett år har förflutit räknat från den tidpunkt då den anställning upphörde som senast föranlett eller kunnat föranleda beräkning av sjukpenninggrundande inkomst. Därefter görs omräkningen årligen räknat ett år från den

När Försäkringskassan *ska* fastställa den sjukpenninggrundande inkomsten för en försäkrad som omfattas av 5 § tredje stycket 1–6 *eller 5 e §* och som helt eller delvis saknar anställning *ska* den sjukpenninggrundande inkomsten i vissa fall räknas om. Detsamma *ska* gälla för en försäkrad vars anställning upphör under en pågående ersättningsperiod.

Omräkningen *ska* göras när minst ett år har förflutit räknat från den tidpunkt då den anställning upphörde som senast föranlett eller kunnat föranleda beräkning av sjukpenninggrundande inkomst. Därefter görs omräkningen årligen räknat ett år från den senaste om-

¹ Senaste lydelse 2006:1537.

senaste omräkningen. Med den tidpunkt då anställningen upphörde jämföras den tidpunkt då den försäkrade helt upphörde med annat förvärvsarbete än arbete som anställd. När omräkning har gjorts enligt 5 c § räknas tidpunkten från utgången av det senaste hela år som avses där.

Den sjukpenninggrundande inkomsten av annat förvärvsarbete, grundad på annan inkomst än som avses i 2 a § första stycket, *skall* också räknas om för en försäkrad som inte har upphört med förvärvsarbetet. Omräkning *skall* göras under en pågående ersättningsperiod efter det att ett år har förflutit räknat från ersättningsperiodens början. Därefter görs omräkningen årligen räknat ett år från den senaste omräkningen.

Omräkningen *skall* göras med den procentuella förändringen i det allmänna prisläget räknad från det senast fastställda talet för konsumentprisindex jämfört med motsvarande tal tolv månader dessförinnan. En omräkning som innebär en sänkning av den sjukpenninggrundande inkomsten *skall* inte beaktas.

räkningen. Med den tidpunkt då anställningen upphörde jämföras den tidpunkt då den försäkrade helt upphörde med annat förvärvsarbete än arbete som anställd. När omräkning har gjorts enligt 5 c § räknas tidpunkten från utgången av det senaste hela år som avses där.

Den sjukpenninggrundande inkomsten av annat förvärvsarbete, grundad på annan inkomst än som avses i 2 a § första stycket, *ska* också räknas om för en försäkrad som inte har upphört med förvärvsarbetet. Omräkning *ska* göras under en pågående ersättningsperiod efter det att ett år har förflutit räknat från ersättningsperiodens början. Därefter görs omräkningen årligen räknat ett år från den senaste omräkningen.

Omräkningen *ska* göras med den procentuella förändringen i det allmänna prisläget räknad från det senast fastställda talet för konsumentprisindex jämfört med motsvarande tal tolv månader dessförinnan. En omräkning som innebär en sänkning av den sjukpenninggrundande inkomsten *ska* inte beaktas. Den

Den sjukpenninggrundande inkomsten kan aldrig fastställas till ett belopp som överstiger sju och en halv gånger prisbasbeloppet.

sjukpenninggrundande inkomsten kan aldrig fastställas till ett belopp som överstiger sju och en halv gånger prisbasbeloppet.

5 e §

Vid utgången av en period då en försäkrad har uppburit vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:000) om kommunalt vårdnadsbidrag ska den sjukpenninggrundande inkomsten lägst motsvara den sjukpenninggrundande inkomst som den försäkrade skulle ha varit berättigad till omedelbart före en sådan period.

Bestämmelserna i första stycket gäller dock inte i de fall

- sådana omständigheter som anges i 5 § första stycket b, d eller f har inträffat, eller*
- då den försäkrade omfattas av bestämmelserna i 5 § tredje stycket 1 eller 2.*

4 kap.

9 §²

Villkoret om försäkring för viss sjukpenning enligt 6 § andra stycket anses uppfyllt om föräldern inte har varit försäkrad för viss sjukpenning, men skulle ha varit det om Försäkringskassan känt till samtliga förhållanden.

² Senaste lydelse 2004:781.

När det *skall* bestämmas om villkoret om försäkring för viss sjukpenning enligt 6 § andra stycket är uppfyllt för en försäkrad som avses i 3 kap. 5 b § *skall* bortses från tiden för utlandsvistelsen. När det bestäms om villkoret är uppfyllt för en försäkrad som uppburit sjukersättning eller aktivitetsersättning *skall* sjukpenninggrundande inkomst beräknad enligt 3 kap. 5 c § anses ha gällt hela den tid som föräldern uppburit sådan ersättning.

När det *ska* bestämmas om villkoret om försäkring för viss sjukpenning enligt 6 § andra stycket är uppfyllt för en försäkrad som avses i 3 kap. 5 b § *ska* bortses från tiden för utlandsvistelsen. När det bestäms om villkoret är uppfyllt för en försäkrad som uppburit sjukersättning eller aktivitetsersättning *ska* sjukpenninggrundande inkomst beräknad enligt 3 kap. 5 c § anses ha gällt hela den tid som föräldern uppburit sådan ersättning. *När det bestäms om villkoret är uppfyllt för en försäkrad som uppburit vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:000) om kommunalt vårdnadsbidrag får det bortses från den tid som föräldern uppburit sådant bidrag.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Bidragsgrundande inkomst beräknas med utgångspunkt i

1. överskott i inkomstslaget tjänst enligt 10 kap. 16 § inkomstskattelagen (1999:1229),

2. överskott i inkomstslaget näringsverksamhet beräknat enligt 4 a §, och

3. överskott i inkomstslaget kapital beräknat enligt 4 b §.

Till de sammanlagda överskotten *skall* läggas belopp enligt tredje stycket samt 5 och 7 §§. Det på så sätt framräknade beloppet är den bidragsgrundande inkomsten.

Överskottet enligt första stycket *skall* ökas med

1. inkomst som på grund av 3 kap. 9–13 §§ inkomstskattelagen eller skatteavtal inte *skall* tas upp som intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet, tjänst eller kapital,

2. studiemedel i form av studiebidrag, utom den del som avser tilläggsbidrag,

3. skattefria stipendier över 3 000 kronor per månad, *och*

Till de sammanlagda överskotten *ska* läggas belopp enligt tredje stycket samt 5 och 7 §§. Det på så sätt framräknade beloppet är den bidragsgrundande inkomsten.

Överskottet enligt första stycket *ska* ökas med

1. inkomst som på grund av 3 kap. 9–13 §§ inkomstskattelagen eller skatteavtal inte *ska* tas upp som intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet, tjänst eller kapital,

3. skattefria stipendier över 3 000 kronor per månad,

¹Senaste lydelse 2006:1468.

4. skattepliktiga inkomster enligt 5 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.

4. skattepliktiga inkomster enligt 5 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, *och*

5. vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:000) om kommunalt vårdnadsbidrag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

2.4 Förslag till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)

Härigenom föreskrivs att det i föräldraledighetslagen (1995:584) ska införas en ny paragraf, 9 §, samt närmast före 9 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Ledighet med vårdnadsbidrag

9 §

En arbetstagare som vårdar barn för vilket han eller hon uppbär helt vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:000) om kommunalt vårdnadsbidrag har rätt till hel ledighet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att 16 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §¹

När ramtid *skall* bestämmas enligt 12 § räknas inte den tid då den sökande varit hindrad att arbeta på grund av

När ramtid *ska* bestämmas enligt 12 § räknas inte den tid då den sökande varit hindrad att arbeta på grund av

1. styrkt sjukdom,
 2. avslutad heltidsutbildning som den sökande har avslutat efter fyllda 25 år eller som har föregåtts av sammanhängande förvärvsarbete på heltid i minst 5 månader,
 3. tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,
 4. frihetsberövande på kriminalvårdens område,
 5. vård av eget barn som inte har fyllt 2 år eller vård av adoptivbarn i 2 år efter barnets ankomst i familjen,
5. vård av eget barn som inte har fyllt 2 år eller vård av adoptivbarn i 2 år efter barnets ankomst i familjen, *eller, i de fall den sökande inte har någon pågående ersättningsperiod, vård av eget barn som inte har fyllt 3 år eller vård av adoptivbarn i 3 år efter barnets ankomst i familjen,*
 6. beslut enligt smittskyddslagen (2004:168) eller livsmedelslagen (2006:804) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av livsmedelslagen,

¹ Senaste lydelse 2006:827.

7. utlandsvistelse till följd av att den sökande följt med sin make eller maka vid dennes arbete i utlandet under förutsättning att makens eller makans arbetsgivare har sitt säte i Sverige och att lönen utbetalas från Sverige, varvid med make eller maka jämställs person med vilken den sökande sammanbor under förhållanden som liknar makars, eller

8. vård av närstående när hel ersättning lämnats enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård.

Första stycket 6 gäller dock inte när fråga är om hälsokontroll vid inresa enligt 3 kap. 8 § eller avspärning enligt 3 kap. 10 § smittskyddslagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

2.6 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att det i inkomstskattelagen (1999:1229) ska införas en ny paragraf, 11 kap. 49 §, samt närmast före 11 kap. 49 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

Kommunalt vårdnadsbidrag

49 §

Vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:000) om kommunalt vårdnadsbidrag ska inte tas upp.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

2.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.

Härigenom föreskrivs att 15 § lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §¹

Tillägg till den bidragsgrundande inkomsten *skall* göras för

1. inkomst som på grund av 3 kap. 9–14 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) eller skatteavtal inte *skall* tas upp som intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet, tjänst eller kapital

2. studiemedel i form av studiebidrag, utom den del som avser tilläggsbidrag,

3. skattefria stipendier till den del de överstiger 3 000 kronor per månad, *och*

4. ersättning från avtalsgruppsjukförsäkringar för sjukfall som inträffat före år 1991.

Tillägg till den bidragsgrundande inkomsten *ska* göras för

1. inkomst som på grund av 3 kap. 9–13 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) eller skatteavtal inte *ska* tas upp som intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet, tjänst eller kapital,

3. skattefria stipendier till den del de överstiger 3 000 kronor per månad,

4. ersättning från avtalsgruppsjukförsäkringar för sjukfall som inträffat före år 1991, *och*

5. *vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:000) om kommunalt vårdnadsbidrag.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

¹ Senaste lydelse 2006:1472.

2.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter

Regeringen föreskriver att 3 § förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter ska ha följande lydelse.

3 §⁶ Försäkringskassan ska på begäran lämna uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser till följande myndigheter, om uppgifterna behövs i ärenden där:

1. polismyndighet,
2. åklagarmyndighet,
3. Kronofogdemyndigheten,
4. Skatteverket,
5. Brottsoffermyndigheten,
6. socialnämnd och sådan nämnd som handlägger ärenden om kommunalt vårdnadsbidrag,
7. Kriminalvården,
8. studiestödsmyndighet,
9. myndighet som har hand om ärenden om bostadsbidrag,
10. offentlig sjukvårdshuvudman när det gäller ärenden om avgift för vård på enskild sjukvårdsinrättning.

Försäkringskassan ska på begäran lämna den myndighet som handlägger ärenden enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. uppgift om en enskilds dagpenning enligt 2 kap. 2 § förordningen (1995:239) om förmåner där.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

⁶ Senaste lydelse 2006:764.

3 Uppdraget

Regeringen har i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) uttalat att de bärande utgångspunkterna för den familjepolitiska reformen är att införa en barnomsorgspeng, en jämställdhetsbonus, ett frivilligt kommunalt vårdnadsbidrag och ett ökat pedagogiskt inslag i förskolan. I fråga om det kommunala vårdnadsbidraget har regeringen sagt att ett ramverk ska fastställas som ger kommunerna möjlighet att införa kommunala vårdnadsbidrag.

Syftet med vårdnadsbidraget är att skapa ökad valfrihet för föräldrar som önskar mer tid med sina små barn. Det är en betydelsefull fråga i vilken omfattning barn får vårdas av sina föräldrar under sina första levnadsår. Vårdnadsbidraget gör det möjligt för små barn att få god omsorg av sina föräldrar och för föräldrarna att ta större hänsyn till barnets behov. Vårdnadsbidraget ökar familjernas valfrihet och stärker föräldrarnas makt över sin livssituation.

En arbetsgrupp inom regeringskansliet har, i arbetet med att utforma ett förslag till lag om kommunalt vårdnadsbidrag, utgått ifrån de förutsättningar som fastlagts i budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1). Av denna följer att:

- Kommunerna ska ges möjlighet att erbjuda ett vårdnadsbidrag åt föräldrar med barn som fyllt ett men inte tre år.
- Vårdnadsbidraget ska ge valfrihet och möjliggöra olika kombinationer av förvärvsarbete, förskoleverksamhet och tid med det egna barnet.

Uppdraget

- Vårnadsbidraget kan vara beskattat eller obeskattat. Ett beskattat bidrag kan maximalt uppgå till 4 000 kronor per månad, medan ett obeskattat kan uppgå till maximalt 3 000 kronor per månad.
- Vårnadsbidraget ska kunna trappas av mot graden av nyttjande av offentligt finansierad barnomsorg.
- Vårnadsbidraget ska kunna kombineras med fullt förvärvsarbete för båda föräldrarna.
- Vårnadsbidraget ska inte gå att kombinera med vissa bidrag och ersättningar som t.ex. föräldrapenning för barnet eller dess syskon och arbetslöshetsersättning.

Uppdraget att utforma ett ramverk för kommunalt vårnadsbidrag har innefattat åtskilliga frågor. En viktig fråga har varit att analysera vårnadsbidragets avgränsningar i förhållande till andra ersättnings- och bidragssystem. En annan fråga har varit hur vårnadsbidragets avtrappning mot förskoleverksamheten bör regleras.

I samtliga frågor har arbetsgruppen haft anledning att väga för- och nackdelar med en detaljerad och enhetlig reglering mot en mera allmänt hållen reglering med större frihet för kommuner att själva utforma bidraget.

4 Om offentligt finansierad förskoleverksamhet

4.1 Inledning

I de kommuner som beslutar att införa ett kommunalt vårdnadsbidrag kommer bidraget att utgöra ett alternativ och komplement till delar av den offentligt finansierade förskoleverksamheten (förskola och familjedaghem). I detta kapitel beskrivs denna verksamhets rättsliga och ekonomiska reglering samt närvarotiden i förskoleverksamheten för barn i åldern ett till tre år.

År 1998 överfördes lagstiftningen om förskoleverksamhet från socialtjänstlagen (1980:620) till skollagen (1985:1100). Begreppet barnomsorg förekom inte i socialtjänstlagen och förekommer inte heller i skollagen. I 2 a kap. skollagen talas istället om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg när de verksamheter ska beskrivas som riktar sig till barn i åldern ett t.o.m. tolv år.

Skolbarnsomsorgen vänder sig till skolbarn till och med tolv års ålder och bedrivs i form av fritidshem och familjedaghem. För barn mellan tio och tolv år kan skolbarnsomsorgen även bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet. Eftersom vårdnadsbidraget endast kan komma ifråga för barn som inte fyllt tre år lämnas skolbarnsomsorgen utanför den fortsatta redovisning.

Förskola är en pedagogisk gruppverksamhet för inskrivna barn i åldern ett tills de börjar i förskoleklass eller den obligatoriska skolan. Förskola är den dominerande formen av förskole-

verksamhet, som även bedrivs i form av familjedaghem och kompletterande förskoleverksamhet (öppen förskola).

I familjedaghem tar en dagbarnvårdare emot inskrivna barn i åldern ett t.o.m. tolv år. Verksamheten är i allmänhet förlagd till dagbarnvårdarens hem. Familjedaghem är ett komplement till förskola, särskilt för barn som av olika skäl behöver vara i mindre grupper eller då det är långt till närmaste förskola. Familjedaghem är vanligare i glesbygds- och landsortskommuner än i storstadsområden.

Den öppna förskolan är ett komplement till förskolan och familjedaghemmen för barn vars föräldrar är hemma på dagarna. Barnen är inte inskrivna och det finns inga krav på regelbunden närvaro. Den öppna förskolan är i allmänhet avgiftsfri. År 2005 fanns det öppna förskola i knappt hälften av kommunerna.

När begreppet förskoleverksamhet används i den fortsatta framställningen avses förskola och familjedaghem.

4.2 Rättslig reglering

I 2 a kap. skollagen ges bestämmelser om förskoleverksamhet. I kapitlets första paragraf föreskrivs att varje kommun svarar för att barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen erbjuds förskoleverksamhet.

Kommunerna är skyldiga att tillhandahålla förskoleverksamhet i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Kommunerna är även skyldiga att åt barn i åldern ett tills de börjar i förskoleklass eller den obligatoriska skolan tillhandahålla plats i förskoleverksamheten minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan, om föräldrarna är arbetslösa eller föräldralediga för vård av annat barn enligt föräldraledighetslagen. För att en förälder ska anses arbetslös i skollagens mening bör föräldern stå till arbetsmarknadens förfogande.⁷ Barn i åldern fyra till fem år har

⁷ Se prop. 1999/2000:129 Maxtaxa och allmän förskola.

också rätt till avgiftsfri allmän förskola under minst 525 timmar om året.

Kommunen ska också anvisa plats i förskola enligt 2 a kap. 9 § skollagen till

”barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska anvisas plats i förskola eller fritidshem, om inte barnens behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt”.

Kommunen ska i dessa fall genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som behöver anvisas plats och verka för att barnen utnyttjar den anvisade platsen.

Kommunerna ska erbjuda plats ”utan oskäligt dröjsmål” när barnets vårdnadshavare anmält behov av plats. I förarbetena anges att en handläggningstid på tre till fyra månader är skälig.⁸ Det är kommunerna som svarar för att det finns förskoleverksamhet och att barn också erbjuds sådan verksamhet.

I skollagen ställs också krav på förskoleverksamhetens kvalitet när det gäller personalens utbildning, lokalernas ändamålsenlighet samt barngruppernas storlek och sammansättning. Kommunerna ansvarar för förskoleverksamhetens kvalitet. Sedan augusti 1998 har förskolan en egen läroplan. I läroplanen finns de övergripande målen och riktlinjerna för förskolan. Utöver skollag och läroplan finns allmänna råd utfärdade av Skolverket för förskola, familjedaghem och öppen förskola. Skolverket är statlig tillsynsmyndighet för förskoleverksamheten.

En förskola kan även drivas av en s.k. enskild huvudman, såsom ett bolag, en förening, en samfällighet eller en enskild individ. Då måste det finnas tillstånd av den kommun där verksamheten ska bedrivas. Verksamheten ska uppfylla kraven på god kvalitet och säkerhet, de krav som anges i skollagens s.k. kvalitetsparagraf (om personal, barngrupper, lokaler) och att avgifterna inte är oskäligt höga. Kommunen ska lämna bidrag till enskild förskola som har fått tillstånd av kommunen och är öppen för alla barn som har rätt till motsvarande offentliga verksamhet. Kommunen utövar tillsyn över enskild verksamhet. Enskild

⁸ Enligt prop. 1993/94:11 s. 46, Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m.

verksamhet har fått en allt större roll under senare år. I de flesta kommuner samverkar enskild och kommunal verksamhet för att kunna tillgodose efterfrågan på verksamhet.

4.3 Ekonomisk reglering

Kostnader

Kommunernas bruttokostnad för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg uppgick 2006 till 54,6 miljarder kronor. Förskolan stod för 75 procent av kostnaden, familjedaghemmen för 5 procent, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet svarade tillsammans för mindre än en procent av den totala kostnaden.

Den totala kostnaden för förskolan uppgick 2006 till 40,9 miljarder kronor, en ökning med 4,5 procent per inskrivet barn jämfört med 2005. Personalkostnadens andel av den totala kostnaden i den kommunala förskolan uppgick till 74 procent och lokalkostnader utgjorde ca 13 procent. Kostnaden per inskrivet barn i förskola ökade dock med 6 procent. Kostnaden per inskrivet barn uppgick i genomsnitt till 105 000 kronor 2006.

Kostnaden för familjedaghem uppgick 2006 till 2,7 miljarder kronor, en minskning med 5 procent sedan året innan. Kostnaden per inskrivet barn i familjedaghem ökade dock med 4 procent. Kostnaden per inskrivet barn uppgick i genomsnitt till 84 000 kronor 2006.

Finansiering

Kommunerna finansierar förskoleverksamheten med statsbidrag, egna skattemedel och föräldraavgifter. Statsbidragen är inte specialdestinerade för förskoleverksamheten utan ingår i ett generellt bidrag som ska användas till flera olika kommunala verksamheter. Föräldraavgifterna täckte 8 procent av kostnaderna i förskola och 10 procent i familjedaghem år 2006. Av de 43,6

miljarder kronor som förskoleverksamheten kostade 2006 finansierades ca 3,5 miljarder med föräldraavgifter och ca 3,7 miljarder med riktade statsbidrag (statsbidrag för maxtaxan).

Kommunerna får av föräldrarna ta ut skäliga avgifter för plats i förskola och familjedaghem. Avgifterna får inte överstiga kommunens självkostnader. De får inte heller vara så höga att föräldrarna avstår från en plats som det skulle vara värdefullt för barnet att delta i.

Sedan 2002 har kommunerna möjlighet att tillämpa ett system med maxtaxa i förskoleverksamhet. Bestämmelserna om maxtaxa innebär att ett högsta tak sätts för de avgifter som föräldrar betalar. För förskoleverksamheten innebär maxtaxan att månadsavgifterna inte får överstiga tre, två och en procent av hushållets inkomst för det första, andra och tredje barnet i hushållet, dock högst 1 260 kronor, 840 kronor och 420 kronor i månaden. För det fjärde barnet tas ingen avgift ut. Två särskilda statsbidrag utges till kommunerna för ökade kostnader till följd av minskade föräldraavgifter i samband med reformen samt till kvalitetssäkrande åtgärder. Inom maxtaxans ram kan kommunerna själva bestämma hur avgiftssystemen ska vara konstruerade. Reformen syftade bl.a. till att öka tillgängligheten till verksamheten, begränsa avgifternas koppling till barnens närvarotider samt att minska de allt högre avgiftsnivåerna och avgiftsskillnaderna mellan kommunerna i landet. Reformen har fått stort genomslag. Samtliga kommuner är sedan år 2003 anslutna till systemet. Efter maxtaxans införande har också mer än hälften av kommunerna tagit bort tidsintervallen i taxan och återinfört en s.k. enhetstaxa, oberoende av barnens närvarotider.⁹ Skolverkets kartläggning "Avgifter i förskola och fritidshem 2004" visar att 80 procent av kommunerna tar ut avgift tolv månader om året.

⁹ Enligt Skolverkets rapport 294 2007 "Fem år med maxtaxa – uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m." fortsätter antalet kommuner med enhetstaxa att öka. År 2004 hade 168 kommuner enhetstaxa och den siffran ökade till 186 år 2006.

4.4 Fakta om förskoleverksamheten

År 2006 var 422 000 ett- till femåringar inskrivna i någon form av förskoleverksamhet. Andelen inskrivna är högre bland äldre barn än bland yngre.

Förskola är den dominerande formen av förskoleverksamhet. I oktober 2006 var 396 200 barn inskrivna i förskolan, en ökning med 17 000 barn jämfört med året innan. Totalt gick 79 procent av alla barn i åldern ett till fem år i förskola 2006, se tabell 1. Andelen inskrivna barn har ökat något i samtliga åldersgrupper. Av alla i en förskola inskrivna ett- till femåringar gick 17 procent i enskild förskola hösten 2006.

Tabell 1 visar andel och antal barn i förskoleverksamhet mellan ett till fem år

Ålder	Förskola	Familjedaghem
1 år	43%	4%
2 år	83%	6%
3 år	87%	6%
4 år	91%	6%
5 år	92%	6%
Total andel barn	79%	6%
Total antal barn	396 200	27 900

Källa: Skolverket

I familjedaghem har antalet ett- till femåringar sedan slutet av 1980-talet minskat i stort sett varje år. År 2006 var 27 900 barn i åldern 1–5 år inskrivna, en minskning med drygt 1 700 barn sedan 2005.

Fler barn har fått tillgång till förskola till följd av reformerna maxtaxa, allmän förskola samt rätt för föräldralediga och arbetslösa föräldrar att ha sina barn i förskolan. Ökningen var störst mellan 2001 och 2002 då uppskattningsvis 15 000 barn tillkom genom att barn till föräldralediga fick rätt till förskoleverksam-

het. Under 2003 tillkom uppskattningsvis 2 500 barn på grund av reformen allmän förskola för fyra- och femåringar.

4.5 Nyttjande av förskoleverksamhet

Vårdnadsbidrag är avsett för barn som fyllt ett men inte tre år och bidragets nivå ska vara kopplad till graden av nyttjande av offentligt finansierad förskoleverksamhet. Det är därför av intresse att beskriva vilken omsorgsform den aktuella åldersgruppen har och hur lång tid barnen vistas i förskoleverksamhet per vecka, beroende av föräldrarnas sysselsättning och arbetstid.

Den statistik som redovisas avser barn i åldern ett till tre år. Därmed ingår även barn som fyllt tre år, varför de nedanstående uppgifterna avser en större grupp barn än de som kan komma ifråga för vårdnadsbidraget. Uppgifterna är hämtade från Skolverkets specialbearbetning av SCB:s föräldraenkät om förskola 2005.

4.5.1 Vilken omsorgsform har barn?

I nedanstående tabell framgår vilken omsorgsform barn ett till tre år hade en viss vecka under 2005. I den framgår att 75 procent gick i förskolan och 9 procent gick i någon form av familjedaghem. Flest barn var inskrivna i den kommunala förskolan, 63 procent. 16 procent av barnen fick sin omsorg i hemmet. Av dessa hade 11 procent föräldrar som var föräldralediga. Endast mindre än en halv procent av barnen hade en hemarbetande förälder.

Tabell 2 visar barn ett till tre år efter omsorgsform

Omsorgsform	Antal barn	Andel (%)
Kommunal förskola	169 258	63
Enskild förskola	32 547	12
Familjedaghem	18 609	7
Privata lösningar (dagbarnvård.etc.)	4 593	2
Hemma		16
därav med föräldraledig förälder	29 935	11
föräldrar som turas om	7 465	3
arbetslös förälder	1 551	1
hemarbetande förälder	860	0,3
långtidssjuk förälder	3 871	1
Annat	799	0,3
Summa	269 487	100

4.5.2 Hur länge är barnen i förskoleverksamheten ?

Hur lång tid ett barn är i förskoleverksamheten varje vecka beror på flera olika faktorer. Några av dem är föräldrarnas sysselsättning och arbetstid. Det har också betydelse om föräldrarna är särlevande.

Har föräldrarnas sysselsättning betydelse?

Nedanstående tabell visar barnens närvarotid i förskoleverksamhet beroende av om föräldrarna arbetar/studerar, är arbetslösa, föräldralediga eller långtidssjukskrivna.

Tabell 3 visar närvarotid i förskoleverksamhet beroende av föräldrarnas sysselsättning

Närvarotid (tim./vecka)	Arbete/studier	Arbetslös	Föräldraledig	Långtidssjuk
1–15	7,8	60,0	62,5	32,6
16–30	37,7	30,6	34,2	52,2
31 –	54,6	9,4		15,2

När föräldrarna arbetar är närvarotiden för över hälften av barnen minst 31 timmar i veckan. Hur tiden är fördelad i denna stora grupp vet vi inte. Det är sannolikt så att många barn är betydligt längre än 31 timmar i förskoleverksamhet. I 37 procent av fallen är närvarotiden mellan 16–30 timmar.

För arbetslösa och föräldralediga ser mönstret annorlunda ut. Då är t.ex. cirka 60 procent av barnen maximalt 15 timmar i veckan i förskoleverksamhet. Drygt 50 procent av de långtidssjukskrivna har barnen mellan 16–30 timmar i förskoleverksamhet. Dessa mönster är i viss mån förutsägbara eftersom om man arbetar är behovet av förskoleverksamhet självklart större än om någon förälder är hemma. Enligt skollagens bestämmelser är kommunen skyldig att erbjuda barn till föräldralediga och arbetslösa plats i förskoleverksamhet minst 15 timmar i veckan (se kap 4.2). Utbudet av närvarotimmar i förskoleverksamhet är i de flesta kommuner begränsade till minst tre timmar per dag eller femton timmar per vecka för arbetslösa och föräldralediga. Det är allt fler kommuner som tillämpar denna tidsbegränsning medan kommuner som inte har några tidsrestriktioner blir allt färre.

Våren 2005 hade 91 procent av kommunerna regler som maximerade närvarotiden till 15 timmar i veckan för barn till arbetslösa. Våren 2004 tillämpade 94 procent av kommunerna maxtiden 15 timmar i veckan till föräldralediga. Endast en kommun hade ingen tidsbegränsning alls. Trots detta hade 34 procent av de föräldralediga sina barn i förskoleverksamhet längre än 15 timmar. En möjlig förklaring kan vara att kommu-

nerna är mer generösa med tid i förskoleverksamhet när en förälder är föräldraledig.

Påverkar föräldrarnas förvärvsfrekvens tiden i omsorg?

Av föräldrarnas förvärvsfrekvens framgår det självklara mönstret att ju fler timmar de arbetar desto längre tid är deras barn i förskoleverksamhet. Nedanstående tabell visar hur många timmar ett barn i genomsnitt finns i förskoleverksamheten när föräldrarna arbetar heltid, kort eller lång deltid. Om barnet går i enskild förskola stannar barnet något längre tid i förskoleverksamheten jämfört med när barnet går i förskola som drivs av kommunen, oavsett föräldrarnas förvärvsfrekvens.

Tabell 4 visar genomsnittlig närvarotid i förskoleverksamhet när föräldrarna arbetar

Mammas arbetstid	Kommunal	Enskild	Familjedaghem
Arbetar/studerar inte	19,2	22,7	20,0
1–15 timmar	20,8	21,2	..
16–24 timmar	24,8	26,8	24,0
25–34 timmar	29,7	30,6	28,4
35 – timmar	33,8	34,1	30,9

Pappans arbetstid	Kommunal	Enskild	Familjedaghem
Arbetar/studerar inte	21,7	26,1	21,5
1–15 timmar	21,7	26,1	21,5
16–24 timmar	25,6
25–34 timmar	24,3	29,1	..
35 – timmar	28,9	29,5	27,1

När mamman arbetar heltid är barnet i genomsnitt cirka 34 timmar per vecka i förskolan. Denna summa är ett genomsnitt vilket innebär att i verkligheten har många barn längre dagar och andra har sannolikt kortare dagar. När mamman arbetar mellan 16 till

24 timmar är barnen i genomsnitt 25 timmar på förskolan. Mammans arbetstid samvarierar således i betydligt större utsträckning med barnets vistelsetid i förskolan än vad pappans arbetstid gör. Detta tyder på att mamman arbetar mindre för att minska närvarotiden i förskolan.

Vid jämförelse av mammans förvärvsfrekvens med pappans framgår att närvarotiden i förskoleverksamheten är betydligt längre när mamman arbetar mer än 25 timmar i veckan jämfört med när pappan gör det. En förklaring kan vara att om föräldrarna är särlevande arbetar sannolikt både mamman och pappan heltid. Vi vet också att barn med särlevande föräldrar oftare bor hos sin mamma än hos sin pappa. Barn till ensamstående mammor har längre närvarotid eftersom ensamstående inte lika ofta har råd att arbeta deltid som sammanboende samt att de i större utsträckning får klara hämtningar och lämningar på förskolan/familjedaghem själva.

5 Vårnadsbidrag i Norden m.m.

I alla nordiska länder finns offentligt finansierad barnomsorg. Ansvaret för utförandet ligger främst på kommunerna. Man har emellertid valt att utforma stödet till barnomsorgen på något olika sätt. Norge och Finland har på nationell nivå infört vårnadsbidrag till småbarnsföräldrar. I Danmark har kommunerna möjlighet att ge föräldrar ett vårnadsbidrag om de i stället för att anlita förskola väljer att själva vårda sin barn.

5.1 Norge

I Norge infördes år 1998 ett vårnadsbidrag för småbarnsföräldrar, en s.k. ”kontantstøtte” (kontantstöd)¹⁰. Rätten till kontantstöd gäller barn mellan ett och tre år och för adoptivbarn som inte har börjat skolan. Kontantstödet kan ges upp till 23 månader. Villkoret för att få stödet är att barnet i fråga inte vistas på heltid i s.k. barnehage (motsv. förskola) med statstöd. Om barnet vistas på deltid i förskoleverksamhet kan kontantstödet utges partiellt.

Kontantstödet utges utan inkomst- eller behovsprövning. Stödet är skattefritt och kan inte lämnas tillsammans med föräldrapenning. Det utbetalas inte till fosterbarn eller för barn som vårdas på institution. Som huvudregel gäller att barnet och den förälder som mottar kontantstödet ska vara bosatta i Norge. Rätten till stödet upphör om barnet vistas mer än tre månader i utlandet.

¹⁰ Regleringen återfinns i 26..06.1998 nr 41 Lov om kontantstøtt til småbarnsforeldre

Kontantstödet ska som huvudregel utbetalas till den som barnet är folkbokfört tillsammans med. Om föräldrarna inte bor tillsammans kan kontantstödet delas om de är eniga om detta.

Kontantstödet belopp fastställs av Stortinget. Fullt kontantstöd är 39 636 NOK per år och förutsätter att barnet inte har plats i förskola; 80 procent av fullt kontantstöd utges om barnets förskoleplats avser upp till 8 timmar per vecka; 60 procent utges om barnets förskoleplats avser 9-16 timmar per vecka; 40 procent utges om barnets förskoleplats avser 17-24 timmar per vecka; 20 procent utges om barnets förskoleplats avser 25-32 timmar per vecka. Om barnets förskoleplats avser mer än 33 timmar per vecka lämnas inget kontantstöd.

5.2 Finland

I Finland finns flera stödformer för vård av små barn. De består av stöd för vård av barn i hemmet (hemvårdsstöd, motsv. vårdnadsbidrag), stöd för privat vård av barn (privatvårdsstöd) och s.k. dagvård (motsv. förskola) ordnad av kommunen.¹¹

Privatvårdsstödet innebär att föräldrar med barn under skolåldern som inte har en förskoleplats som ordnats av kommunen kan få stöd i form av vårdpenning respektive vårdtillägg. Privatvårdsstödet vårdpenning är 137,30 euro i månaden per barn. Vårdtillägget är högst 134,55 euro i månaden per barn och beroende av familjens bruttoinkomster. För barn som deltar halv dag i kommunens s.k. förskoleundervisning (motsv. förskoleklass) ett år före skolstarten, är vårdpenningen 58,87 euro i månaden och vårdtillägget halveras. Den privata dagvårdsproducenten som vårdar barnet kan vara en enskild person, en sammanslutning som mot ersättning bedriver dagvårdsverksamhet eller en enskild person som med föräldern har ingått ett arbetsavtal om barndagvården för minst en månad. Dagvårdsproducenten kan inte vara en medlem i samma familj.

¹¹ Regleringen återfinns i Lag om stöd för hemvård och privat vård av barn 20.12.1996/1128.

Hemvårdsstödet innebär att föräldrar till barn under tre år som inte har en förskoleplats som ordnats av kommunen kan få stöd i form av vårdpenning och vårdtillägg. Stödet för hemvård är skattepliktigt. Hemvårdsstöd betalas också för syskon under skolålder som inte är i kommunal hel- eller halvdagsvård. Hemvårdsstödet vårdpenning är per månad 294,28 euro för ett barn under tre år, 94,09 euro för syskon under tre år och 60,46 euro för syskon över tre år men under skolåldern. Vårdtillägget, som är beroende av familjens inkomster, betalas för endast ett barn. Summan är högst 168,19 euro i månaden. Hemvårdsstödet kan inte kombineras med föräldradagpenning. Det behöver inte vara barnets förälder som sköter barnet.

Enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn kan vårdpenningen eller vårdtillägget enligt beslut i kommunen betalas med ett förhöjt belopp. Denna höjning kallas kommuntillägg och är behovsprövat.

Fr.o.m. den 1 april 2007 kan en familj med flera barn som vårdas på olika sätt, samtidigt få både hemvårdsstöd, privatvårdsstöd och kommunalt anordnad dagvård.

Det ankommer på kommunerna att finansiera dag- och hemvårdssystemet. Dock är det Folkpensionsanstalten som har att verkställa utbetalningar enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn. Kommunerna ska sedan ersätta Folkpensionsanstalten såvitt avser kostnaden för stöd till hemvård av barn.

5.3 Danmark

I Danmark ska kommunerna enligt sociallagstiftningen¹² tillhandahålla ett erforderligt antal platser i s.k. dagtilbud (motsv. förskola) åt barn från det att de är sex månader till dess att de i allmänhet påbörjar förskoleklass i sexårsåldern. Kommunerna ska också ge föräldrar med barn i samma åldersgrupp möjlighet

¹² Regleringen återfinns i lov om social service

att välja ett ekonomiskt tillskott för anordnande av en privat barnomsorg (tillskott till privat passning) i stället för den som kommunen tillhandahåller. Därutöver får kommunerna också, för barn i samma åldersgrupp, besluta att utge ett ekonomiskt tillskott till föräldrar om de väljer att själva vårda sina barn (tillskott för passning av eget barn) i stället för att utnyttja den kommunala förskoleverksamheten.

Tillskottet för privat passning ska lägst uppgå till 75 procent av nettokostnaden för den billigaste barnomsorgsplatsen för motsvarande åldersgrupp i kommunen, dock högst 75 procent av föräldrarnas dokumenterade utgifter för den privata barnomsorgen.

Tillskottet för passning av eget barn kan som mest uppgå till 85 procent av nettokostnaden för den billigaste barnomsorgsplatsen för motsvarande åldersgrupp i kommunen. Tillskottet per barn kan som längst utges för en sammanhållen period av ett år eller den kortare tid som kommunen bestämmer, dock inte för kortare tid än åtta veckor. Det kan högst utbetalas tre tillskott till samma hushåll och det samlade tillskottet per hushåll får inte heller överstiga den maximala dagpengen (motsv. maximal sjukpenning/arbetslöshetsersättning). Som villkor för att få tillskott för passning av eget barn gäller att den som ansöker om bidraget inte samtidigt har förvärvsinkomst eller mottar ”offentlig överförselsinkomst”¹³, dvs. ersättningar från det allmänna. Tillskottet för passning av eget barn är skattepliktigt.

5.4 Det förra svenska vårdnadsbidraget

Genom lagen (1994:553) om vårdnadsbidrag infördes i Sverige den 1 juli 1994 ett skattepliktigt bidrag för vård av barn. Vårdnadsbidraget var tillgängligt i hela landet och administrerades av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Till

¹³ Överförselsinkomst betegner inkomster, som stammer fra statens kasse. Dagpenge, pension, bistandshjælp osv. hører herunder.

bidraget kopplades en avdragsrätt för vissa barnomsorgskostnader.

Lagen innebar att ett bidrag kunde lämnas med 2 000 kronor per månad för barn i åldrarna ett till tre år som inte hade plats i den offentligt finansierade barnomsorgen. För barn som hade sådan plats men där platsen avsåg högst 15 timmar per vecka kunde vårdnadsbidraget utges med 1 350 kronor per barn och månad, och för barn vars plats avsåg mer än 15 timmar men högst 30 timmar kunde vårdnadsbidrag utges med 700 kronor per månad. För barn som hade plats inom offentlig barnomsorg mer än 30 timmar per vecka lämnades inget vårdnadsbidrag. Som en konsekvens av vårdnadsbidragets införande förlängdes rätten till hel ledighet för vård av barn, från ett och ett halvt år till tre år från barnets födelse.

Vårdnadsbidraget beskattades som inkomst av tjänst. Avdragsrätten för barnomsorgskostnader innebar att avdrag medgavs om den skattskyldige förvärvat eller studerat under sammanlagt minst halvtid och kostnaden avsåg barnomsorg som inte en kommun tillhandahållit eller gett bidrag till. Avdrag för barnomsorgskostnad medgavs med högst ett belopp motsvarande vad den skattskyldige under året uppburit i bidrag enligt lagen om vårdnadsbidrag.

Lagen var i kraft från den 1 juli 1994 fram till utgången av år 1994 då den upphörde gälla genom riksdagens beslut den 15 december 1994, SFS 1994:1568.

6 Rättsliga förutsättningar för ett kommunalt vårdnadsbidrag

6.1 Reglering av kommunal kompetens

Kommunernas existens, ställning, organisation och verksamhet är reglerad genom regeringsformen, kommunallagen och genom ett antal författningar med inriktning på speciella verksamheter som t.ex. socialvård och skolväsende.

6.1.1 Regeringsformen

Bestämmelser av betydelse för den kommunala självstyrelsen finns på flera olika ställen i regeringsformen (RF). Av 1 kap. 1 § framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. Den mest centrala bestämmelsen finns i 1 kap. 7 § där det i första stycket slås fast att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner där beslutanderätten utövas av valda församlingar. Den kommunala självstyrelsen är starkt förbunden med den kommunala beskattningsrätten. Sålunda stadgas i andra stycket samma lagrum att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Någon reglering av vilka uppgifter som kommunerna har finns inte i regeringsformen. I 8 kap. 5 § anges dock att grunderna för kommunernas organisation, verksamhetsform, beskattningen, samt deras befogenheter och åligganden i övrigt ska bestämmas i lag, dvs. av riksdagen.

6.1.2 Kommunallagen

I kommunallagen (1991:900, KL) anges de grundläggande bestämmelserna om kommunerna och deras befogenheter. Lagen beskrivs ibland som den lokala demokratins grundlag. I 1 kap. 1 § KL slås fast att Sverige är indelat i kommuner och landsting samt att dessa på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter. I 1 kap. 4 § KL anges att kommunmedlem är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där. Det kommunala medlemskapet – som är oberoende av medborgarskapet – är förenat med både rättigheter och skyldigheter; t.ex. rätten till service som kommunen ger och skyldigheten att betala kommunalskatt som kommunen beslutat.

En annan viktig konsekvens av medlemskapet är rätten att begära laglighetsprövning av kommunala beslut. Enligt 10 kap. 1 § KL får kommunala beslut överklagas av envar som är medlem i kommunen.

I kommunallagens andra kapitel ges bestämmelser om kommunernas befogenheter, eller kompetens som det också benämns. Den grundläggande bestämmelsen om kommunernas allmänna kompetens finns i kapitlets första paragraf. I 2 kap. 1 § KL stadgas sålunda att kommuner själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Bestämmelsen innebär ett krav på, för att kommunal kompetens ska anses föreligga, att det är av allmänt intresse att kommunen befattar sig med angelägenheten och att denna har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Genom kravet på anknytning till kommunens område eller medlemmar framträder den s.k. lokaliseringsprincipen. Principen innebär att en angelägenhet måste bäras upp av ett till en kommun knutet intresse för att kommunen ska kunna befatta sig med angelägenheten. Av 2 kap. 1 § KL följer även den kom-

munalrättsliga principen att en kommun inte får lämna understöd åt enskilda kommunmedlemmar utan stöd i lag (förbud mot understöd åt enskild), se mer om detta i avsnitt 6.2.

När kommunen väl agerar inom ramen för sin kompetens begränsas dess handlingsfrihet av bl.a. självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen. Självkostnadsprincipen (8 kap. 3c § KL) innebär att kommunerna i de fall de låter en verksamhet vara avgiftsfinansierad inte får ta ut avgifter som överstiger kostnaderna för tillhandahållandet av nyttigheten eller tjänsten. I fråga om vårdnadsbidraget torde självkostnadsprincipen dock sakna intresse eftersom bidraget kommer att vara skattefinansierat såsom även förskoleverksamheten i huvudsak är.

Likställighetsprincipen som framgår av 2 kap. 2 § KL innebär att kommuner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Principen innebär att det inte utan stöd av lag är tillåtet för kommuner att särbehandla kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. Utgångspunkten är således att kommunens medlemmar ska vara likställda beträffande rättigheter och skyldigheter och att en kommunmedlem inte får gynnas eller missgynnas i förhållande till någon annan medlem. Det avgörande är att kommunmedlemmar som befinner sig i samma situation ska behandlas lika.¹⁴

6.1.3 Befogenhetsutvidgande lagar

I 2 kap. 4 § KL erinras om att det på vissa områden finns särskilda föreskrifter om kommuners befogenheter och skyldigheter. Vad som åsyftas är kommunernas specialreglerade kompetens. En betydande del av den verksamhet som kommunerna bedriver grundar sig nämligen på bestämmelser i andra lagar än kommunallagen. Reglering kan ske genom särskild lagstiftning för att ge kommunerna befogenheter att befatta sig med frågor

¹⁴ jfr RÅ 2005 not 21

som annars ligger utanför den kommunala kompetensen. Detta kan även ske för att förtydliga den kommunala kompetensen på visst område. Undantagsvis förekommer också lagar vars syfte är att begränsa kommunernas allmänna kompetens.

Exempel på kompetensutvidgande lagstiftning är: lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turismväsendet, som möjliggör för kommuner att vidtaga åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turismväsendet inom kommunen; lagen (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade, som ger kommuner befogenhet att – under vissa givna förutsättningar – driva affärsverksamhet i syfte att bereda arbetsanställning åt handikappade; lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, som ger kommuner rätt att inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet bevilja introduktionsersättningar med belopp som kommunerna själva bestämmer. Andra exempel är lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet, lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter och lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre. Gemensamt för dessa lagar är att de inte ålägger kommuner att handla på ett visst sätt utan endast ger dem en möjlighet till detta.

6.2 Särskilt om kommuners befogenhet att utge understöd åt enskild

En kommunalrättslig princip är att kommuner inte får lämna understöd till enskild utan stöd i lag. Detta har i en omfattande rättspraxis inte ansetts vara ett allmänt intresse för en kommun. Sådant som ekonomiskt bistånd, bostadsstöd och vårdnadsersättningar eller barnbidrag får alltså i princip inte lämnas av en kommun utan stöd i speciallagstiftning (KU 1948:140 s. 74-75).

Vad gäller kommunens rätt och skyldighet att utge ekonomiskt bistånd återfinns bestämmelserna härom i socialtjänstlagen

(2001:453, SoL) I 4 kap. 1 § SoL stadgas att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning. Utöver de fall där den enskilde har rätt till bistånd med stöd av 4 kap. 1 § SoL har kommunerna även befogenhet att ge bistånd till enskilda med stöd av 4 kap. 2 § SoL. I lagrummet stadgas att ”socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det”.

I en del kommuner har 4 kap. 2 § SoL lagts till grund för utformningen av vissa behovsprövade bidrag.¹⁵ Tillämpningen av såväl 4 kap. 1 § som 4 kap. 2 § förutsätter emellertid att det finns ett behov hos den enskilde som behöver tillgodoses. Att med stöd av 4 kap. 2 § SoL ge alla enskilda, t.ex. föräldrar med barn i en viss ålder, stöd och hjälp utan behovsprövning är därför inte möjligt.

Vad gäller kommunernas befogenhet att utge bostadsstöd finns genom lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boende en möjlighet för kommuner att lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att anskaffa eller inneha en permanentbostad.

Vad slutligen gäller kommunens kompetens att utge vårdnadsersättningar utan behovsprövning och generella bidrag till barnfamiljer föreligger alltså i dag inga kompetensutvidgade bestämmelser. Sålunda har också i rättspraxis fastslagits att kommunala vårdersättningar eller generella socialbidrag till barnfamiljer inte är förenliga med de kommunala kompetensbestämmelserna.

I rättsfallet **RÅ 1985 2:79**, där kommunfullmäktige i en kommun hade beslutat att utan behovsprövning utge vårdnadsersättning till vissa småbarnsföräldrar, fastslog kammarrätten att ett sådant understöd kunde betraktas som en kommunal angelägenhet endast för det fall att ersättningen grundades på en uttrycklig författningsbestämmelse. Kammarrätten konstaterade

¹⁵ T.ex. har Göteborgs kommun med stöd av 4 kap. 2 § SoL infört ett behovsprövat s.k. hemvårdsbidrag, enligt regler fastställda av kommunfullmäktige. Hemvårdsbidrag och hemsjukvårdsbidrag som betalas ut av kommunala eller landstingskommunala medel till en vårdbehövande är skattefria med stöd av 8 kap. 18 § Inkomstskattelagen (1999:1229).

även att föräldrars skyldighet att svara för omvårdnad och underhåll av sina barn regleras i föräldrabalken. Då den kommunala ersättningen inte grundades på någon uttrycklig författningsbestämmelse ansågs kommunfullmäktige ha överskridit sin befogenhet och beslutet upphävdes därför. Regeringsrätten ändrade inte kammarrättens dom.

I rättsfallet **RÅ 1991 ref. 61** ansågs socialnämnden ha överskridit sin befogenhet genom att besluta om ekonomisk hjälp till familjer utan individuell behovsprövning. Bakgrunden var att socialnämnden i en kommun beslutat uppdra åt socialförvaltningen att genomföra ett system som betecknades som 'individuellt prövat familjestöd'. Stödet skulle vara utformat så att ekonomiskt bidrag kunde utgå till småbarnsföräldrar efter vad som skulle kunna anses som individuell prövning enligt den då gällande 5 § socialtjänstlagen. Efter att ha konstaterat att nämnda lagrum förutsatte en individuell behovsprövning och då någon sådan inte var avsedd att genomföras fann kammarrätten att socialnämnden överskridit de befogenheter socialtjänstlagen lämnar och upphävde beslutet. Regeringsrätten ändrade inte kammarrättens dom.¹⁶

Rättsfallet **RÅ 1981 Ab 290** illustrerar att kommunala vårdnadsersättningar kan vara kompetensstridiga även med anledning av föräldrarnas i föräldrabalken stadgade vårdnads- och underhållsansvar. Det anses nämligen inte vara en angelägenhet för kommunen, såvida den kommunala ersättningen inte grundas på en uttrycklig författningsbestämmelse, att genom kommunala medel ersätta vårdnadshavare för något som utgör deras lagstadgade skyldighet.

En konstruktion som däremot godtagits i rättspraxis är den s.k. Uppsalamodellen. Modellen innebär att en dagbarnvårdare får lön också för omsorgen om egna barn som härvid med förtur barnomsorgsplaceras i dagbarnvårdarens hem. Konstruktionen har godtagits som kompetenslig när verksamheten inte till övervägande del avser egna barn. Så länge verksamheten omfattar

¹⁶ Se även RÅ 1991 ref. 19

endast eget eller egna barn måste ersättningen dock betraktas som en otillåten vårdnadsersättning även om den utgår enligt ett anställningsavtal och betecknas som lön (RÅ 1991 not. 138).

6.2.1 Pågående verksamheter

På senare år har åtskilliga kommuner uttryckt intresse för att, som alternativ till den kommunala barnomsorgen i form av förskoleverksamhet, få lämna stöd till de föräldrar som på egen hand vill ordna med omvårdnaden om sina barn. Flera kommuner har också inrättat system för utbetalning av kommunala medel till de föräldrar som uteslutande vårdar egna barn i hemmet. Till exempel har Nacka och Sollentuna kommuner infört ersättningssystem som även möjliggör utbetalningar till familjedaghem som endast avser eget barn, s.k. familjedaghem i form av enfamiljsystem. Båda kommunernas ersättningssystem bygger på användandet av en fiktiv barnomsorgscheck som föräldrarna kan tillgodogöra sig om de i övrigt är berättigade till kommunalt finansierad barnomsorg och uppfyller vissa krav i fråga om verksamheten. Bland kraven som kommunen ställer märks såväl krav på att den pedagogiska verksamheten ska hålla en viss nivå som att föräldrarna har F-skattsedel eller avtal med bolag som för deras räkning kan sköta fakturering och nödvändig administration. Till skillnad från Uppsalamodellen har emellertid systemet i såväl Nacka som Sollentuna underkänts såsom kompetensöverskridande i de fall de varit föremål för rättslig prövning, se Kammarrätten i Stockholm i domar den 6 mars 2007 i mål nr 2496-06, Nacka, och mål nr 4491-06, Sollentuna. Regeringsrätten har beträffande överklagande från Sollentuna kommun (mål nr 2011-07) beslutat att inte meddela prövningstillstånd medan den av Nacka kommun överklagade kammarrättsdomen ännu inte avgjorts i fråga om prövningstillstånd (mål nr 1966-07).

6.3 Kompetensutvidgande speciallag och kommunal kompetens

Principen om det kommunala självstyret är reglerad i grundlagen. Som en följd av denna princip förutsätts staten lämna ett visst handlingsutrymme för kommunerna. Lagarna på det kommunalrättsliga området är också i allmänhet förhållandevis kortfattade och mindre detaljerade. Detta gäller också de kompetensutvidgande lagarna – även i de fall en sådan lag öppnar för införande av särskilda kommunala bidrag såsom lagen (1993:406) om stöd till boende. Det förhållandet att nämnda lag endast föreskriver att ”en kommun får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa eller inneha en permanentbostad” innebär att utfyllande kommunala riktlinjer torde förutsättas, i vart fall om en förutsebar och rättssäker tillämpning av lagen eftersträvas.

De kompetensutvidgande speciallagar som riksdagen under åren antagit på begränsade verksamhetsområden innebär emellertid inte bara en utvidgning av kommunens kompetens, utan också av de kommunalrättsliga principer som följer av kommunallagen. Utgångspunkten är därför att kommunallagen och de kommunalrättsliga principerna även gäller inom ett specialreglerat område. Endast då en viss fråga är detaljreglerad i speciallagstiftningen och utrymme för en tillämpning av de kommunalrättsliga principerna i frågan helt saknas kommer kommunallagen få stå tillbaka. Inget hindrar därför att en kompetensutvidgande lag fylls ut genom lokala riktlinjer så länge de principer som hör samman med kommunens allmänna kompetens beaktas i de delar där någon specialreglering inte ges.

7 Förslag till utformning av lag om kommunalt vårdnadsbidrag

7.1 Inledning

I enlighet med vad som redovisats i avsnitt 6.2 följer det av kommunallagens krav på allmänintresse, att en kommun inte utan stöd i lag får lämna understöd till enskilda personer. Detta är en allmänt vedertagen grundsats när det gäller den kommunala kompetensen. Åtskilliga kommuner har dock visat intresse för att, som alternativ till den kommunala barnomsorgen i form av förskoleverksamhet, få lämna stöd till de föräldrar som på egen hand vill ordna med omvårdnaden om sina barn.

Ändamålet med den föreslagna lagen om kommunalt vårdnadsbidrag är därför att ge de kommuner som så önskar en möjlighet att erbjuda ett vårdnadsbidrag inom vissa ramar. Lagen är således en kompetensutvidgande lag för landets kommuner som ska möjliggöra för dem att själva administrera och finansiera ett vårdnadsbidrag.

Den befogenhet kommunerna får genom lagen har sina gränser; avsikten med lagen är inte att generellt åsidosätta den kommunalrättsliga principen om förbud mot understöd åt enskilda. Lagen ställer därför upp ramar för sin tillämpning genom att definiera vilka barn och bidragsbelopp som kan komma ifråga. Lagen bör vidare ange vilka som ska komma ifråga som bidragsmottagare. Därutöver behöver lagen reglera ett antal övriga frågor såsom överklagande och återkrav m.m.

I vissa hänseenden är förutsättningarna för dessa regleringar mer eller mindre givna genom alliansens familjepolitiska manifest. I andra fall har arbetsgruppen angett förutsättningarna för de kompletterande bestämmelser som läggs fram. Kommunerna kommer också behöva anta lokala riktlinjer på flera områden som lagen lämnar oreglerade, t.ex. vad gäller rutiner för ansökningar, utbetalningar m.m.

I det följande avsnittet redovisas överväganden och förslag för lagens yttre ramar i fråga om personkrets (7.2), maximalt bidragsbelopp (7.3), avtrappning av bidragsbeloppet i förhållande till nyttjande av förskola vid deltidsarbete (7.4), ny rätt till vårdnadsbidrag efter att det har sagts upp (7.5) samt vissa administrativa regler (7.6). I efterföljande kapitel 8 redogörs sedan för hur vårdnadsbidraget samspelar med vissa andra ersättningsystem.

Det bör i sammanhanget påpekas att de kommunalrättsliga principerna gäller subsidiärt även inom ett specialreglerat område som t.ex. ett kommunalt vårdnadsbidrag. Därmed följer att det alltid finns ett visst lokalt handlingsutrymme såvida inte detta utesluts av speciallagstiftningen eller framgår på annat vis. En kommun kan därför begränsa sitt åtagande att utge vårdnadsbidrag efter lokala förutsättningar och kan t.ex. genom lokala riktlinjer välja att endast erbjuda bidraget till barn i ett snävare åldersintervall eller med ett lägre maxbelopp än den föreslagna lagen ger möjlighet till. En kommun får också besluta om att t.ex. vårdnadsbidrag för syskon lämnas med ett lägre belopp. Att den föreslagna lagen om kommunalt vårdnadsbidrag är en kompetensutvidgande speciallag innebär nämligen att kommunerna inom sin nya kompetens i vanlig ordning ska agera i enlighet med kommunallagen och de kommunalrättsliga principerna, så länge speciallagen inte särreglerar något visst förhållande. Det bör i detta sammanhang poängteras att kommunen således kan begränsa åtagandet att utge vårdnadsbidrag men inte utvidga åtagandet och göra det mer generöst än vad speciallagen anger.

Kommunerna måste dessutom beakta de skyldigheter som följer av EU-medlemskapet, se avsnitt 10.

7.2 Rätten att ge och få vårdnadsbidrag

Förslag: En kommun får besluta att införa ett vårdnadsbidrag som får utges för barn som fyllt ett men inte tre år och som är folkbokfört i kommunen. Helt vårdnadsbidrag får inte utges för barn som har plats i offentligt finansierad förskoleverksamhet som avser heltid.

Vårdnadsbidraget får utges till vårdnadshavare som bor och är folkbokförd tillsammans med barnet.

Vårdnadsbidraget får även efter anmälan av båda vårdnadshavarna betalas ut med hälften till vardera vårdnadshavaren. När vårdnadshavarna i sådant fall är särlevande får inte någon av dem uppbära ersättning som diskvalificerar rätten till vårdnadsbidrag enligt 6 § i den nu föreslagna lagen. En kommun får utge ett delat vårdnadsbidrag till den vårdnadshavare som inte är folkbokförd tillsammans med barnet även om han eller hon inte är folkbokförd i samma kommun.

7.2.1 Inledning

Den föreslagna lagen om kommunalt vårdnadsbidrag ger i *första* hand en rätt åt landets kommuner att inom vissa ramar utge vårdnadsbidraget. Lagen är sålunda en kompetensutvidgande lag som ger kommunerna en befogenhet att införa ett bidrag de annars inte får befatta sig med.

Det är således först sedan en kommun, med stöd av lagen, beslutat införa vårdnadsbidrag som en enskild med möjlighet till framgång kan få en ansökan om bidraget prövad. Lagen om kommunalt vårdnadsbidrag kan därför först i *andra* hand sägas ge möjlighet för enskilda att påkalla en rätt till bidraget.

7.2.2 För vilka barn ska bidraget få utges?

En grundläggande fråga för rätten till vårdnadsbidrag är hur kretsen möjliga bidragstagare ska begränsas gentemot den bidragsgivande kommunen. Av alliansens valmanifest anges att bidraget ska erbjudas för barn mellan ett och tre år och att bidraget i de kommuner där det införs kan fungera som ett alternativ eller komplement till förskoleverksamheten.

Villkoret för att en kommun ska få utge helt vårdnadsbidrag är att barnet inte har en plats i offentligt finansierad förskoleverksamhet som avser heltid.¹⁷ Vårdnadsbidraget ska dock kunna trappas av mot graden av nyttjande av en plats i förskoleverksamhet, se mer om detta nedan i avsnitt 7.4. Villkoret att barnet inte har en plats inom den offentligt finansierade förskoleverksamheten tar sikte på kommunens beslut om att barnet har beretts en sådan plats. Att barnet trots detta inte vistas i förskolan är inte av betydelse.

Som framgått ovan (i avsnitt 4) ska kommunen sörja för att barn som är bosatta i Sverige och stadigvarande vistas i kommunen erbjuds förskoleverksamhet. Arbetsgruppen har i sig inga synpunkter på att tillgången till en plats i förskoleverksamheten – som förutsätter ett barns närvaro – styrs av ett vistelsebegrepp, men anser ändå att ett sådant villkor är mindre väl lämpat för en kontantförmån som vårdnadsbidraget. I stället anser arbetsgruppen att vårdnadsbidraget endast ska komma ifråga för barn i den angivna åldersgruppen som är *folkbokförda* i den bidragsgivande kommunen.

Fördelarna med att tillämpa ett folkbokföringskrav jämfört med ett krav på att barnet stadigvarande vistas i kommunen är att skönsmässiga bedömningar kan undvikas och att en kontroll därmed är både möjlig och enklare att göra. Ett folkbokföringskrav minskar således osäkerheten om var barnet ska anses bosatt. En följd av ett folkbokföringskrav är också att bidraget bara kommer att utbetalas för de barn som bor i kommunen, vilket i

¹⁷ Vad gäller definitionen av offentligt finansierad förskoleverksamhet hänvisas till avsnitt 4.

någon mening även kan ses som naturligt när det är fråga om ett kommunalt bidrag.

Av bestämmelsen om att vårdnadshavaren måste bo tillsammans med barnet följer att vårdnadsbidrag i regel inte kan utges för barn som är omhändertagna med stöd av lagen (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård av unga. Inte heller för barn som är placerade i familjehem enligt medgivande av socialnämnden bör vårdnadsbidrag kunna utges.

Ytterligare ett krav bör vara att vårdnadsbidrag inte får utges för ett barn som kommunen enligt 2 a kap. 9 § skollagen (1985:1100) ska anvisa plats för i förskola. Bestämmelsen rör fall där barn, som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling, ska anvisas plats i förskola när barnens behov av sådant stöd inte kan tillgodoses på något annat sätt. Kommunerna ska i dessa fall genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som behöver anvisas plats och verka för att barnen utnyttjar den anvisade platsen. Det är naturligtvis så att den föreslagna lagen om kommunalt vårdnadsbidrag inte får åsidosätta de skyldigheter kommunerna har enligt skollagen. Därför ska också en kommun som infört vårdnadsbidrag kunna ge avslag på en ansökan om vårdnadsbidrag alternativt avbryta eller minska en pågående utbetalning av vårdnadsbidrag, när hänsyn till barnet talar för att detta i stället ska erbjudas plats i förskola eller utöka sin vistelsetid i denna.

7.2.3 Till vilka ska bidraget få utges?

När det gäller frågan till vilka personer bidraget ska få utbetalas anges i överenskommelsen om den familjepolitiska reformen i budgetpropositionen för 2008¹⁸, att vårdnadsbidraget riktar sig till *föräldrar* som vill vara hemma lite längre efter föräldraförsäkringens slut.

¹⁸ Prop. 2007/08:1 utgiftsområde 12, s 19.

Även om det får förutsättas att bidraget i de allra flesta fall kommer att utbetalas till en förälder som bor tillsammans med barnet är det ändå angeläget att säkerställa att vårdnadsbidraget så långt möjligt kommer barnet till nytta. Enligt arbetsgruppen är det alltså angeläget att undvika situationer där kommunen av olika skäl, anvisas en betalningsmottagare som saknar tillräcklig anknytning till den hushållsgemenskap där barnet lever. För att undvika sådana situationer föreslås att vårdnadsbidrag ska utbetalas till en rättslig vårdnadshavare som bor tillsammans med barnet och som är folkbokförd på samma adress som barnet.

Av samma anledning bör vårdnadsbidraget heller inte utges till någon som för längre tid är intagen i kriminalvårdsanstalt eller är omhändertagen för annan vård. I de flesta fall torde det vara mest naturligt att vårdnadsbidraget utges till den vårdnadshavare som bor tillsammans med barnet. Vårdnadshavaren är vanligen barnets förälder, men det kan också vara fråga om en särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet. Bidraget bör även kunna utges till den som med socialnämndens medgivande har tagit emot ett barn i syfte att adoptera det.

Som framgått ovan riktar sig vårdnadsbidraget till vårdnadshavare som vill vara hemma lite längre efter föräldraförsäkringens slut. Detta utesluter inte att båda föräldrarna vill ha möjlighet att kombinera deltidsarbete med att vårda barnet i hemmet på deltid. Det bör därför vara möjligt för vårdnadshavarna att efter anmälan av dem båda, dela på vårdnadsbidraget. Detta förefaller också lämpligt eftersom det SGI-skydd som föreslås kopplas till tid med vårdnadsbidrag är individuellt för respektive vårdnadshavare (se avsnitt 8.3.2). I ett större perspektiv är det också av vikt att båda vårdnadshavarna ges samma förutsättningar att kombinera arbete och familj.

Möjligheten att dela på vårdnadsbidraget har sannolikt också betydelse för de vårdnadshavare som inte bor tillsammans. Vårdnads- och boendeförhållandena efter en separation har kommit att förändras och i dag är växelvis boende, dvs. när ett barn vars föräldrar inte bor tillsammans är varaktigt bosatt hos båda för-

äldrarna, relativt vanligt.¹⁹ Även i de fall när barn inte bor växelvis efter en separation är det vanligt att barnet har ett omfattande umgänge med den särlevande föräldern. Barn har behov av nära och goda relationer med båda sina föräldrar, även när föräldrarna bor isär. För barnets skull är det viktigt att båda föräldrarna tar ett gemensamt ansvar för barnet. Denna princip kommer till uttryck i artikel 18 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Av artikeln framgår att staten ska göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har ett gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling samt att barnets bästa för dem ska komma i främsta rummet. I detta ingår att staten ska ge lämpligt bistånd till föräldrarna.

Arbetsgruppen anser därför att även i de fall barnet bor växelvis eller har ett omfattande umgänge med den särlevande föräldern, får vårdnadsbidraget efter anmälan av båda vårdnadshavarna delas så att bidraget betalas ut med hälften till vardera vårdnadshavaren.

Med kravet om en anmälan av båda vårdnadshavarna avses att de ska vara överens om att dela på vårdnadsbidraget. Detta krav gäller såväl situationen när vårdnadshavarna bor tillsammans, som när de inte gör det. Det bör uppmärksammas att i de fall barnet bor växelvis eller har ett omfattande umgänge med den särlevande vårdnadshavaren, är inte förutsättningen att vårdnadshavarna är överens om i vilken omfattning barnet vistas hos respektive vårdnadshavare. Förutsättningen för att dela på bidraget är att vårdnadshavarna är överens om att barnet inte ska vistas i förskoleverksamhet eller vistas där i mindre omfattning för att i stället tillbringa mer tid med sina föräldrar.

När båda vårdnadshavarna anmäler att de önskar dela på vårdnadsbidraget och de inte bor tillsammans i samma hushåll, kan emellertid situationer uppkomma att en av dem uppbär föräldrapenning, arbetslöshetsersättning eller någon annan för-

¹⁹ Enligt SCB bor 20 procent av barn till separerade föräldrar växelvis, vilket motsvarar drygt 100 000 barn (Undersökningar av levnadsförhållanden 2003-2004, Barns villkor).

mån som diskvalificerar rätten till vårdnadsbidrag.²⁰ I sådant fall kan vårdnadsbidraget inte delas mellan vårdnadshavarna. Den vårdnadshavare som bor och är folkbokförd tillsammans med barnet kan emellertid i en sådan situation ansöka om att vårdnadsbidrag enbart ska lämnas till honom eller henne.

När vårdnadshavarna är särlevande kan även situationen uppkomma att den ena vårdnadshavaren är bosatt i en annan kommun. Enligt gängse kommunalrättsliga principer har den bidragsutbetalande kommunen endast skyldigheter gentemot sina kommunmedlemmar (jfr 2 kap. 1 § KL) och behöver därmed inte betala ut vårdnadsbidrag till en vårdnadshavare som inte bor i kommunen. Det kan emellertid finnas situationer där grannkommuner vill göra överenskommelser om att betala ut ett delat vårdnadsbidrag till den vårdnadshavare som inte är folkbokförd med barnet, när han eller hon bor på andra sidan kommungränsen. Särskilt i större städer där kommungränserna kan gå rakt igenom en stad och där två eller flera grannkommuner har infört vårdnadsbidrag, kan behov finnas att göra sådana överenskommelser mellan kommuner. Arbetsgruppen anser därför att det är lämpligt att i den nu föreslagna lagen öppna upp för en sådan möjlighet för de kommuner som så önskar.

Enligt arbetsgruppens bedömning underlättar nu föreslagna regler för föräldrarna att ta ett gemensamt ansvar för barnet även när de bor isär.

När det gäller möjligheten att i vissa fall få vårdnadsbidrag för familjer som inte är bosatta inom kommunen följer av Sveriges medlemskap i EU särskilda hänsynstaganden som redovisas i avsnitt 10.

²⁰ Se mer i kap. 8 samt föreslagna 6 § lag om kommunalt vårdnadsbidrag.

7.3 Vårdnadsbidragets belopp och beskattning

Förslag: Vårdnadsbidraget ska inte beskattas och maximalt uppgå till 3 000 kronor per barn och månad.

Ett vårdnadsbidrag kan vara beskattat eller obeskattat. Ett beskattat vårdnadsbidrag ska enligt arbetsgruppens utgångspunkter maximalt kunna uppgå till 4 000 kronor per månad, medan ett obeskattat maximalt ska kunna uppgå till 3 000 kronor.

För att kunna ta ställning till om ett kommunalt vårdnadsbidrag bör vara beskattat eller obeskattat krävs att konsekvenserna för såväl den enskilde bidragsmottagaren som för stat och kommun analyseras. Vid en sådan analys finns flera förutsättningar som särskilt bör beaktas. Vårdnadsbidraget ska kunna kombineras med förvärvsarbete på hel- eller deltid. Det ska vara frivilligt för enskilda kommuner att införa vårdnadsbidrag samt att bidraget ska vara kommunalt finansierat. Vidare ska vårdnadsbidraget i möjligaste mån endast påverka ekonomin i de kommuner där bidraget införs.

En följd av att vårdnadsbidraget ska kunna kombineras med förvärvsarbete är att bidraget varken kan likställas med lön eller ersättning för lön. Däremot bör bidraget ifall det beskattas räknas till inkomstslaget tjänst.

En första fråga av betydelse för såväl den enskilde som för staten vid bedömningen av om vårdnadsbidraget ska beskattas eller inte är om ytterligare förmåner typiskt sett följer om bidraget är beskattat. Som exempel kan nämnas att endast skattepliktiga bidrag och ersättningar räknas med bland de pensionsgrundande inkomsterna. Beskattade bidrag som t.ex. vårdbidrag för funktionshindrade barn, aktivitetsstöd och utbildningsbidrag för doktorander är således pensionsgrundande. I detta sammanhang måste också beaktas om ett beskattat vårdnadsbidrag bör medföra rätt till inkomstrelaterad ersättning från den allmänna försäkringen.

En annan fråga av betydelse för bedömningen av om vårdnadsbidraget bör beskattas eller inte, är vilka skattemässiga konsekvenser ett beskattat vårdnadsbidrag kan få för den enskilde och därmed också för det allmänna, i första hand kommunerna. Slutligen måste det också bedömas vilka administrativa konsekvenser en beskattning kan ge upphov till för stat och kommun.

7.3.1 Vårdnadsbidraget och pensionsgrundande inkomst

Beräkningsunderlag för pension är den s.k. pensionsgrundande inkomsten. Avgifterna till ålderspensionssystemet beräknas enbart på skattepliktig inkomst. För de som kommer ifråga för vårdnadsbidrag är emellertid bestämmelserna om s.k. barnår rätt av särskild betydelse. Bestämmelserna om barnår rätt innebär att föräldrar till barn under fyra år får ett pensionsgrundande belopp utöver den pensionsgrundande inkomsten. Ålderspensionsrätten kommer således att vara högre än den faktiskt intjänade pensionsgrundande inkomsten under dessa år. Barnår rätt kan beräknas enligt tre olika alternativ där det för föräldern mest fördelaktiga alternativet tillgodoräknas föräldern (se 3 kap. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension). Endast en av föräldrarna kan få barnår rätt och den ges automatiskt till den förälder som har lägst inkomst om föräldrarna inte har kommit överens om annat. Barnår rätt utgör således ett skydd för småbarnsföräldrar och förhindrar att deras ålderspension blir lägre om de under småbarnsåren inte kan arbeta i samma utsträckning som annars. Det innebär att vårdnadsbidraget inte bör beskattas eftersom vårdnadsbidragstagarna pensionsrättsligt sett redan är kompenserade till följd av att de har lägre inkomster under den tid de är hemma och vårdar små barn. Ett beskattat vårdnadsbidrag skulle i stället innebära att småbarnsföräldrar som har barn under tre år och som därmed kan uppbära vårdnadsbidrag, i vissa situationer skulle bli dubbelt kompenserade för samma förhål-

lande genom dels reglerna om barnårsrätt och dels genom att vårdnadsbidraget skulle vara pensionsgrundande.

7.3.2 Vårdnadsbidraget och sjukpenninggrundande inkomst (SGI)

Beräkningsunderlaget för arbetsbaserade försäkringsförmåner som betalas ut per dag är den s.k. sjukpenninggrundande inkomsten (SGI). SGI är ett beräkningsunderlag för en rad förmåner som t.ex. sjukpenning, föräldrapenning, havandeskapspenning, närståendepenning, rehabiliteringspenning m.m. Sjukförsäkringen finansieras genom arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Till grund för SGI ligger den årliga inkomst i pengar som en person kan antas få för eget arbete, dvs. inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete. Ersättningar som inte utgör inkomst av arbete räknas inte in i SGI. Hit hör bl.a. ersättningar från Försäkringskassan, som t.ex. sjukpenning, föräldrapenning, vårdbidrag och olika pensionsförmåner. Av samma skäl kan inte heller dagpenning från arbetslöshetskassa eller aktivitetsstöd räknas in i SGI. Inte heller stöd från kommunen, såsom ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättningar för flyktingar, är sjukpenninggrundande.

Arbetsgruppens slutsats blir därför att principerna för hur den sjukpenninggrundande inkomsten beräknas inte ger stöd för att ett eventuellt beskattat vårdnadsbidrag måste vara sjukpenninggrundande. Med hänsyn till att flera andra bidrag inte är sjukpenninggrundande bör därför inte heller ett kommunalt vårdnadsbidrag räknas in i den sjukpenninggrundande inkomsten.

En annan sak är att den som minskar sin förvärvsinkomst under tid som vårdnadsbidrag utges kan ha ett intresse av att skydda sin SGI från att sänkas under tiden. För frågan om SGI bör skyddas under den tid som vårdnadsbidrag utges saknar det dock principiell betydelse om bidraget är beskattat eller obeskattat. Lösningar för SGI-skydd finns såväl i de fall personer

uppbär beskattade som obeskattade ersättningar under förvärvs-
avbrott. Det finns också exempel på situationer där SGI skyddas
utan avseende på andra inkomster under den skyddade tiden,
såsom tex. vid biståndsarbete. (Angående överväganden om SGI-
skydd, se avsnitt 9.3.)

7.3.3 Överväganden

Vårdnadsbidraget ska vara ett obeskattat bidrag och maximalt
uppgå till 3 000 kronor per barn och månad. Kommunen har
möjlighet att differentiera beloppet för ytterligare syskon i de
fall vårdnadshavare samtidigt uppbär vårdnadsbidrag för flera
barn.

Principen om att SGI ska beräknas på inkomst av förvärvsar-
bete medför att ett kommunalt vårdnadsbidrag inte ska räknas in
i SGI. När det gäller frågan om vårdnadsbidraget ska vara pen-
sionsgrundande krävs för det första att bidraget är skattepliktigt.
Å andra sidan innebär de generösa reglerna om barnårsrätt att
det är tveksamt om det är lämpligt att ytterligare utöka pen-
sionsskyddet genom att beskatta bidraget. Pensionsskyddet är
därför enligt arbetsgruppens bedömning inte ett skäl att göra
vårdnadsbidraget skattepliktigt. Då vårdnadsbidragstagarna
pensionsrättsligt sett redan är kompenserade till följd av att de
har lägre inkomster under den tid de är hemma och vårdar små
barn, bör vårdnadsbidraget inte vara beskattat.

Inte heller vid en avvägning mellan eventuella positiva skatte-
effekter för den enskilde – t.ex. genom möjlighet att vid en be-
skattning öka sitt utbyte av bidraget genom eventuella avdrag –
mot statens intresse av att begränsa kostnaderna till de aktuella
kommunerna, anser arbetsgruppen att det inte finns några
vägande skäl att föreslå en beskattning av vårdnadsbidraget.

7.4 Uttag av dagar med föräldrapenning

Förslag: Vårdnadsbidrag får lämnas tidigast efter det att föräldrapenning med anledning av barnets födelse enligt 4 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring har lämnats för 250 dagar.

Gällande rätt

Föräldrapenning enligt 4 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring utges under sammanlagt 480 dagar (16 månader) i anslutning till ett barns födelse eller vid adoption. För 390 av dagarna är ersättningen relaterad till föräldrarnas inkomstbortfall, dock lägst 180 kronor per dag. För de resterande 90 dagarna betalas ersättningen ut enligt lägstanivån som är 180 kronor per dag. Om föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet har de rätt till hälften var av det totala antalet dagar. En förälder kan dock avstå sin rätt till föräldrapenning till den andra föräldern med undantag av 60 dagar, de s.k. reserverade månaderna. En förälder som har enskild vårdnad om barnet har rätt till samtliga dagar själv. Föräldrapenning kan utbetalas som en hel ersättning, eller som delar av en hel ersättning. Föräldrapenning kan tas ut till dess barnet fyller åtta år.

En förälder har, enligt föräldraledighetslagen (1995:584), rätt till ledig från sitt förvärvsarbete fram till dess att barnet är 18 månader. Därutöver har en förälder rätt till ledighet under den tid föräldern uppbär föräldrapenningförmån från försäkringskassan. Föräldern har då rätt till ledighet i sådan omfattning som svarar mot föräldrapenningförmånens omfattning, d.v.s. utbetalas hel föräldrapenning har föräldern rätt till helledighet från arbetet.

Överväganden

Utgångspunkten för vårdnadsbidraget är att det ska utgöra ett alternativ till förskoleverksamhet, i de kommuner som väljer att införa det, för de föräldrar som vill vara hemma med sitt barn längre än vad föräldrapenningen möjliggör. Med ett vårdnadsbidrag utsträcks denna tid till dess att barnet fyller 3 år genom att ett uttag av föräldrapenning kan avlösas av ett vårdnadsbidrag.

Föräldrapenning erbjuder genom sin konstruktion möjlighet till flexibilitet genom att föräldrar kan välja när dagar ska tas ut och till vilken del. Föräldrapenningdagar kan därmed användas till att förlänga tiden i hemmet innan barnet börjar i förskoleverksamhet eller till att ge föräldrarna möjlighet att reducera sin arbetstid med ersättning genom föräldraförsäkringen. Uppgifter från försäkringskassan om uttagsmönstret för föräldrapenning visar att i genomsnitt har cirka 240 dagar med föräldrapenning tagits ut när barnet fyller ett år och cirka 360 dagar har tagits ut när barnet fyller 3 år. Det sistnämnda motsvarar cirka 75 procent av alla dagar. Uppgifter visar också att för barn som fyllde 8 år 2006 var det i genomsnitt 43 dagar som aldrig togs ut.

För att inte inskränka föräldrapenningens unika flexibilitet och styra familjernas val är arbetsgruppens bedömning att ett helt uttag av föräldrapenningdagar fram tills barnet fyller ett år inte är rimligt innan vårdnadsbidraget kan betalas ut. Istället föreslår arbetsgruppen att 250 dagar med föräldrapenning bör ha nyttjats innan vårdnadsbidrag kan utbetalas. Detta motsvarar också i det närmaste det antal dagar som föräldrar i genomsnitt har nyttjat när barnet fyller ett år.

7.5 Avtrappning av vårdnadsbidrag

Förslag: Kommunerna ges, i den föreslagna lagen om vårdnadsbidrag, en rätt att införa en avtrappning av vårdnadsbidrag i förhållande till den tid ett barn nyttjar offentligt finansierad förskoleverksamhet.

7.5.1 Överväganden

Kommunerna har möjlighet att utforma vårdnadsbidraget så att det blir möjligt att trappa av beloppet mot nyttjandet av offentligt finansierad förskoleverksamhet. Villkoret för att få ett vårdnadsbidrag är att föräldrarna inte utnyttjar sådan verksamhet alls.²¹ Om vårdnadsbidraget kan utbetalas partiellt kan det också utgöra en viss ekonomisk kompensation vid deltidsarbete, dvs. täcka upp för inkomstförlust vid minskat förvärvsarbete.

Avsikten med vårdnadsbidraget är att det ska möjliggöra för föräldrar som vill, att tillbringa mer tid med sina barn. För att göra detta möjligt kan kommunerna utforma en avtrappning så att föräldrar även kan använda sig av vårdnadsbidrag på deltid. Ett partiellt vårdnadsbidrag kan vara det ekonomiska tillskott som blir avgörande för valet att gå ner i arbetstid.

Det är svårt att i lag reglera en modell för avtrappning av vårdnadsbidrag som är så optimalt utformad att den passar alla landets kommuner och deras kommuninvånare.

Arbetsgruppen föreslår att kommunerna i stället ges en rätt att införa en avtrappning av vårdnadsbidrag i förhållande till hur många timmar i veckan ett barn nyttjar offentligt finansierad förskoleverksamhet. Arbetsgruppen gör bedömningen att hur närvaron i förskoleverksamheten ska samspela med avtrappningen av vårdnadsbidraget löses mest optimalt genom att kommunerna själva får välja modell som anpassas efter lokala behov

²¹ Med offentligt finansierad förskoleverksamhet avses förskola och familjedaghem. Barn vars föräldrar har vårdnadsbidrag ska dock ha samma rätt att delta i öppen förskola som andra barn och får inte diskrimineras avseende tillgång eller kostnad.

och förutsättningar i den aktuella kommunen. Att kommunerna ges en rätt att införa en egen modell för avtrappning är också mer förenlig med det kommunala självstyret. Kommunerna får då möjlighet att disponera sina egna pengar inom den kompetensutvidgande lagens ramar. Det får också antas att kommuner som vill införa ett vårdnadsbidrag försöker göra det så attraktivt som möjligt för sina kommuninvånare. Emellertid finns det vid utformning av avtrappningsmodell en rad faktorer, som redovisas nedan, att ta hänsyn till.

7.5.2 Aspekter att ta hänsyn till vid val av avtrappning

För den kommun som önskar införa en avtrappning är en rad olika aspekter viktiga att ta hänsyn till och ha i åtanke vid utformning utformningen. För att närmare skapa en bild av vilka faktorer som är avgörande vid val av avtrappningsmodell har nedanstående faktorer identifierats.

1. Möjligheten att välja vårdnadsbidrag på deltid

Tanken med vårdnadsbidrag på deltid är att det ska utgöra en viss kompensation för inkomstbortfall vid övergång från hel- till deltidsarbete. Att uppbära ett reducerat vårdnadsbidrag ska utgöra en reell möjlighet för dem som vill reducera sin arbetstid, att också kunna göra det. Vid överväganden av olika modeller för avtrappning är det av avgörande betydelse att dessa väljs utifrån perspektivet att de ska vara möjliga att använda i praktiken för kommunerna. Om en generös modell väljs träffas många hushåll eftersom många föräldrar redan idag på egen bekostnad reducerat sin arbetstid och barnens tid i förskoleverksamhet. Då ökar kommunens kostnader utan att tiden minskar i förskoleverksamhet eftersom en tidsreducering i många fall redan har skett. Detta ska emellertid vägas mot att avtrappningen inte bör ut-

formas alltför snävt eftersom det kan innebära att få föräldrar kan utnyttja ett vårdnadsbidrag på deltid.

2. Plats i förskoleverksamheten kostar mer än ett vårdnadsbidrag

En plats i förskoleverksamhet kostar mer för kommunen jämfört med ett vårdnadsbidrag. Risken är därför att kostnaderna per barn ökar i de fall kommunen är tvungen att erbjuda såväl plats i förskoleverksamhet som att betala ut ett reducerat vårdnadsbidrag. Skälen är att kommunernas kostnad för en plats i förskoleverksamheten inte minskar i den utsträckning som barnets vistelsetid minskar. Det kan därför förmodas att flera kommuner gärna ser en ordning där föräldrarna väljer antingen förskoleverksamhet eller vårdnadsbidrag snarare än en kombination av dessa två.

3. Avtrappningen ska vara förenlig med förskoleverksamheten

Vårdnadsbidragets avtrappning måste utformas så att den är förenlig med den förskoleverksamhet som bedrivs i kommunerna. Plats i förskoleverksamheten avser normalt inte kortare tid än 15 timmar per vecka. Alltför fria variationer av barnens närvarotid kan även innebära anpassningssvårigheter för kommunerna. En avtrappningsmodell som uppmuntrar till kortare tider än så är troligtvis inte önskvärd ur ett kommunalt perspektiv eftersom det kan inverka negativt även i den pedagogiska verksamheten.

4. Föräldraavgiften och vårdnadsbidrag

Vid en kombination av vårdnadsbidrag och förskoleverksamhet beror det ekonomiska utfallet för den enskilde på hur bidraget avtrappas, men också på nivån på den föräldraavgift som kommunen tar ut för barnets plats i förskoleverksamheten.

Kostnaden att ha barn i förskoleverksamhet är beroende av hushållets inkomster men också på hur många timmar i veckan ett barn är i förskolan. Maxtaxan innebär att avgifterna inte får överstiga tre, två respektive en procent av hushållets inkomst för det första, andra och tredje barnet i hushållet, dock högst 1 260 kronor, 840 kronor och 420 kronor i månaden. För det fjärde barnet utgår ingen avgift. En dryg majoritet av landets kommuner använder sig av s.k. enhetstaxa vilket innebär att ingen hänsyn tas till närvarotid i förskoleverksamhet när avgiften ska fastställas.²² Avgiftens storlek är därmed lika stor vid deltid som vid heltid. Det betyder att det ekonomiska utfallet för en familj inte enbart beror på vårdnadsbidragets avtrappning utan också på kommunens taxesystem.

5. Barns närvarotid i förskoleverksamhet

För att bilda sig en uppfattning av hur en avtrappningsmodell kan utformas är det också av intresse att se hur nyttjandet av förskoleverksamheten ser ut i dag. Nedanstående tabeller visar genomsnittssiffror för hela landet. Det innebär att de kommunala och regionala variationer som finns inte framkommer.

²² Enligt Skolverkets undersökning 2006 fortsätter antalet kommuner med enhetstaxa att öka. År 2004 hade 168 kommuner enhetstaxa och den siffran ökade till 186 år 2006.

Tabell 1 Genomsnittlig närvarotid i förskoleverksamhet för barn med förvärvsarbetande föräldrar efter arbetstid

Mammas arbetstid	Kommunal	Enskild	Familjedaghem
Arbetar/studerar inte	19,2	22,7	20,0
1-15 timmar	20,8	21,2	..
15-24 timmar	24,8	26,8	24,0
25-34 timmar	29,7	30,6	28,4
35 – timmar	33,8	34,1	30,9
<i>Pappas arbetstid</i>	<i>Kommunal</i>	<i>Enskild</i>	<i>Familjedaghem</i>
Arbetar/studerar inte	21,7	26,1	21,5
1-15 timmar	25,6
16-24 timmar	25,8
25-34 timmar	24,3	29,1	..
35 - timmar	28,9	29,5	27,1

Källa: Specialbearbetningar av föräldraenkäten om förskolan 2005

Tabell 1 visar hur många timmar ett barn i genomsnitt finns i förskoleverksamheten när föräldrarna arbetar deltid eller heltid. När mamman arbetar heltid är barnet i genomsnitt cirka 34 timmar per vecka i förskolan. Denna summa är genomsnittlig vilket innebär att i verkligheten har många barn längre dagar och andra har sannolikt kortare dagar. Av tabellen framgår också att det är inte alltid som barnens vistelsetid samvarierar med föräldrarnas arbetstid. Mammans arbetstid samvarierar i betydligt större utsträckning med barnets vistelsetid i förskoleverksamhet än vad pappans arbetstid gör. Detta tyder på att mamman arbetar mindre för att minska närvarotiden i förskoleverksamheten.

Tabell 2 visar barnens närvarotid i förskoleverksamhet beroende av om föräldern arbetar/studerar, är arbetslös, föräldraledig eller långtidssjukskriven.

Tabell 2 Barns närvarotid i förskoleverksamhet beroende av föräldrars sysselsättning

Närvarotid (tim./vecka)	Arbete/studier	Arbetslös	Föräldraledig	Långtidssjuk
1–15	7,8	60,0	62,5	32,6
16–30	37,7	30,6	34,2	52,2
31–	54,6	9,4	..	15,2

Källa: Specialbearbetningar av föräldraenkäten om förskolan 2005

När föräldrarna arbetar är närvarotiden för över hälften av barnen minst 31 timmar i veckan. Hur tiden är fördelad i denna stora grupp vet vi inte. Det är sannolikt så att många barn är betydligt längre än 31 timmar i förskolan. I 38 procent av familjerna är närvarotiden mellan 16–30 timmar.

7.5.3 Exempel på modeller för avtrappning av vårdnadsbidrag

När modeller för avtrappning av vårdnadsbidrag ska jämföras är det ekonomiska utfallet för den enskilde beroende av hur avtrappningen samspelar med timmar i förskoleverksamhet, men också hur avgiftskonstruktionen ser ut i den aktuella kommunen. Tillämpar kommunen enhetstaxa, som innebär att antalet timmar i förskoleverksamhet inte påverkar storleken på avgiften, påverkar det självfallet också val av modell för avtrappning av vårdnadsbidraget. Nedan ges ett par exempel på hur en avtrappning skulle kunna utformas.

Modell 1 för avtrappning om barnet vistas:

- högst 15 timmar i veckan i förskoleverksamhet utbetalas vårdnadsbidrag med 1 500 kronor,
- 16–30 timmar i veckan i förskoleverksamhet utbetalas 1 000 kronor i vårdnadsbidrag

- mer än 30 timmar i veckan i förskoleverksamhet utbetalas inget vårdnadsbidrag.

En annan modell är en differentierad avtrappning av vårdnadsbidraget för sammanboende respektive ensamstående föräldrar. En sådan modell tar sikte på det faktum att barn till ensamstående föräldrar har längre vistelsetider i förskoleverksamheten jämfört med barn till sammanboende föräldrar. Ensamstående har ofta inte råd att arbeta deltid i samma utsträckning som sammanboende, och får ofta klara att hämta och lämna barnen på förskolan själva. För att även ensamstående ska ha möjlighet att efterfråga ett vårdnadsbidrag är en möjlig lösning en differentierad modell för avtrappning av vårdnadsbidraget.

Modell 2a för avtrappning av vårdnadsbidraget för sammanboende:

- högst 15 timmar i veckan i förskoleverksamhet utbetalas vårdnadsbidrag med 1 500 kronor,
- 16–25 timmar i veckan i förskoleverksamhet utbetalas 1 000 kronor i vårdnadsbidrag
- mer än 25 timmar i veckan i förskoleverksamhet utbetalas inget vårdnadsbidrag.

Modell 2b för avtrappning av vårdnadsbidraget för ensamstående:

- högst 15 timmar i veckan i förskoleverksamhet utbetalas vårdnadsbidrag med 1 500 kronor,
- 16–35 timmar i veckan i förskoleverksamhet utbetalas 1 000 kronor i vårdnadsbidrag,
- mer än 35 timmar i veckan i förskoleverksamhet utbetalas inget vårdnadsbidrag.

7.6 Ny rätt till vårdnadsbidrag efter uppsägning

Förslag: Om vårdnadsbidraget sägs upp på begäran av bidragsmottagaren får kommunen inte på nytt utge vårdnadsbidrag för samma barn förrän en tid av 120 dagar har förflutit.

Arbetsgruppen anser att det finns behov av att införa en karenregel i den nu föreslagna lagen. En sådan bestämmelse avser att hindra vårdnadsbidragstagare som av någon anledning sagt upp bidraget från att beviljas det på nytt för samma barn inom en viss tid. Syftet med bestämmelsen är dels att underlätta kommunernas barnomsorgsplanering, och dels att hindra taktiska överväganden å bidragsmottagarnas sida för att behålla sitt SGI-skydd, t.ex. när bidragsmottagaren uppbär sjukpenning (se mer om SGI-skydd i avsnitt 9.3).

Den föreslagna karenstiden på 120 dagar, vilket motsvarar fyra månader, stämmer väl överens med vad som bedömts vara skälig tid för att kommunen ska kunna erbjuda ett barn en förskoleplats (jfr 2 a kap. 7 § skollagen).

Att det uttryckligen anges att det endast är en uppsägning av bidragsmottagaren som leder till en karenstid har två anledningar. För det första bör en bidragstagare inte förlora sin rätt till vårdnadsbidrag om detta skulle komma att upphöra med anledning av att kommunen anser att vårdnadsbidrag inte ska utges för ett visst barn med åberopande av 2 a kap. 9 § skollagen, för att barnet har ett visst stödbehov som bör tillgodoses genom att barnet vistas i förskola. Vårdnadshavaren bör heller inte förlora sin rätt till bidraget om barnet har tvångsomhändertagits eller familjehemsplacerats av sociala myndigheter, utan även då bör vårdnadshavare ha möjlighet att ansöka om bidraget på nytt. För det andra bör situationer undvikas där det annars vore möjligt för en vårdnadshavare som inte själv uppbär vårdnadsbidrag att genom uppsägning av bidraget försätta den bidragsmottagande vårdnadshavaren i karen utan dennes gillande. Visserligen bör vårdnadshavarna vara överens om att säga upp ett vårdnads-

bidrag, likväl om att ansöka om det, men det kan inte förutsättas att varje kommun kommer tillämpa detta synsätt om en vårdnadshavare vill avbryta bidraget för att t.ex. sätta barnet i förskoleverksamhet i stället.

Bestämmelsen hindrar endast den utbetalande kommunen från att för samma barn inleda en ny period av vårdnadsbidrag efter det att den föregående sagts upp av bidragsmottagaren. Det bör dock uppmärksammas att karensregeln inte tar sikte på de situationer när bidragsmottagaren eller dennes make/maka eller sambo börjar uppbära någon av de ersättningar som diskriminerar rätten till vårdnadsbidrag enligt 6 § i den nu föreslagna lagen.

Bestämmelsen hindrar inte en ”ny” kommun från att ge vårdnadsbidrag till någon nyinflyttad, även om denne tidigare uppburit vårdnadsbidrag i den kommun han eller hon flyttat ifrån.

7.7 Överklagande, anmälningsskyldighet och återkrav

7.7.1 Överklagande

Förslag: En kommuns beslut om vårdnadsbidrag gentemot enskild får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Lagen om kommunalt vårdnadsbidrag, är såsom närmare utvecklats ovan, en kompetensutvidgande lag som ger kommunerna en befogenhet att erbjuda enskilda ett bidrag de annars inte fått befatta sig med. Lagen ger därmed i *första* rummet en rättighet åt landets kommuner. En kommuns beslut att på visst sätt erbjuda vårdnadsbidrag med stöd av den föreslagna lagen innebär ett principbeslut av generell giltighet. Ett sådant beslut fattas enligt 3 kap. 9 § kommunallagen av kommunfullmäktige och kan med stöd av 10 kap. kommunallagen överklagas genom laglighetsprövning, s.k. kommunalbesvär.

Först när en kommun, med stöd av lagen, beslutat införa vårdnadsbidrag kan en enskild person med möjlighet till framgång låta pröva en ansökan om bidraget. Lagen om kommunalt vårdnadsbidrag kan därför först i *andra* rummet sägas ge möjlighet för enskilda att påkalla en rätt till bidraget. Inte desto mindre innebär en möjlighet till en social förmån av ifrågavarande slag att lagen bör uppställa regler om överklagande genom förvaltningsbesvär till skydd för den enskildes rättssäkerhet. Den föreslagna lagen innebär en relativt långtgående anmälningsskyldighet för den enskilde som rör många olika situationer, t.ex. ska den enskilde anmäla ändrade boendeförhållanden för barnet, barnets eventuella vistelsetid i förskola samt om någon i hushållet för ändrade inkomstkällor som rör de förmåner som listats i den föreslagna 6 § och som vårdnadsbidraget inte kan kombineras med. Om den enskilde inte längre bedöms ha rätt till vårdnadsbidrag kan detta få konsekvenser som är av stor betydelse för honom eller henne. Föräldern behöver då återgå i arbete och kan sakna barntillsyn till dess kommunen har möjlighet att erbjuda barnet en förskoleplats. Detta talar för att den enskilde bör ha möjlighet att få sin rätt till vårdnadsbidraget prövad genom s.k. förvaltningsbesvär.

Avgöranden från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna talar också för att en tvist i ett enskilt ärende om vårdnadsbidrag skulle vara att betrakta som en tvist om en civil rättighet enligt artikel 6 i Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna. Jämför fallet **Mennitto vs Italien** där domstolen fann att artikel 6:1 var tillämplig när klaganden, Mennitto på rimliga grunder ansågs ha hävdats en rätt till ett bidrag som enligt regional lagstiftning skulle utgå till familjer som vårdade handikappade hushållsmedlemmar.

Det faller sig därför naturligt att den föreslagna lagen om kommunalt vårdnadsbidrag ska innehålla bestämmelser om överklagande av individuellt adresserat beslut genom förvaltningsbesvär, dvs. domstolen har att göra såväl en laglighetsprövning som en lämplighetsprövning.

7.7.2 Anmälningsskyldighet och återkrav m.m.

Förslag: Om en bidragsmottagare lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att fullgöra sin anmälningsskyldighet, eller på annat sätt orsakar att vårdnadsbidrag utges obehörigen eller med för högt belopp får kommunen återkräva vad som har betalats ut för mycket. Även när en bidragsmottagare tagit emot vårdnadsbidrag obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta får kommunen återkräva vad som betalats ut för mycket.

Om det finns särskilda skäl får kommunen helt eller delvis efterge återbetalningsskyldigheten.

I de författningar som reglerar ekonomiska förmåner inom trygghetssystemen förekommer bestämmelser om anmälningsskyldighet för den enskilde och om rätt till återkrav från den myndighet som utger förmånen. Bestämmelserna om anmälningsskyldighet innebär i allmänhet att den som uppbär en förmån är skyldig att utan oskäligt dröjsmål anmäla till den som utger förmånen om förutsättningarna för förmånen inte längre föreligger. Ett exempel på en sådan bestämmelse återfinns i 16 kap. 8 § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Bestämmelser om återkrav i de olika författningarna är i princip uppbyggda på samma sätt.²³ Återbetalningsskyldighet kan som regel uppkomma i två olika situationer. För det första kan återbetalningsskyldigheten uppstå om någon genom en oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt orsakar att en förmån lämnas obehörigen eller med för högt belopp. Den andra situationen är om någon på annat sätt obehörigen eller med för högt belopp fått en förmån och han eller hon skäligen borde ha insett

²³ De här aktuella bestämmelserna ska skiljas från sådan återbetalningsskyldighet som följer av förmånens funktion, som t.ex. återbetalning av studielån eller återbetalning av underhållsstöd.

detta. I det sistnämnda fallet kan således god tro hos förmånstagaren utesluta återbetalningsskyldighet.

Det är givet att även ett kommunalt vårdnadsbidrag måste förenas med en anmälningsskyldighet för den enskilde och en återkravs rätt för den bidragsutbetalande kommunen. Möjligheten för den enskilde att från kommunen erhålla och rätteligen behålla ett vårdnadsbidrag är beroende av en rad villkor å den enskildes sida som en kommun behöver kunna kontrollera. Det kan t.ex. handla om förhållanden som rör bidragsmottagarens inkomster eller inkomster hos dennes make eller sambo. Det måste därför förutsättas att möjligheten att uppbära vårdnadsbidrag förenas med en sedvanlig uppgiftsskyldighet för den som söker eller har beviljas bidraget.

För att anmälningsskyldigheten ska få någon effekt måste också bestämmelser om kommunens rätt till återkrav av felaktigt utbetalda bidrag införas i den föreslagna lagen. Arbetsgruppen anser att bestämmelserna om återkrav av vårdnadsbidrag bör utformas på ett i förhållande till flera trygghetsförmåner likartat sätt.²⁴

Exempel på förhållanden som kan påverka rätten till och storleken av vårdnadsbidrag och som vårdnadsbidragsmottagaren är anmälningsskyldig för, är t.ex. om barnets boende eller folkbokföring ändras, barnets vistelsetid i offentligt finansierad förskola ökar eller minskar, samt om vårdnadshavaren eller dennes maka, make eller sambo börjar uppbära föräldrapenning, arbetslöshetsersättning eller någon annan av de förmåner som diskvalificerar rätten till vårdnadsbidrag enligt 6 § i den nu föreslagna lagen.

²⁴ Se t.ex. lag (1962:381) om allmän försäkring 20 kap. 4 §, lag (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension 14 kap. 1 §, lag (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. 30 ½, lag (1947:529) om allmänna barnbidrag 12 §, lag (1996:1030) om underhållsstöd 18 och 20 §§.

Om det finns särskilda skäl får kommunen helt eller delvis efterge återbetalningsskyldigheten.

8 Vårnadsbidragets samspel med vissa trygghetssystem

8.1 Inledning

Utgångspunkten för utformningen av ett vårnadsbidrag är att detta ska möjliggöra för föräldrar som vill, att tillbringa mer tid med sina barn. Vårnadsbidraget ska också gå att kombinera med ett förvärvsarbete.

I arbetet med att utforma ett regelverk för vårnadsbidraget har frågor väckts om hur vårnadsbidraget ska samspela med samhällets olika trygghetssystem, så att vårnadsbidraget inte innebär ett avgörande hinder för att arbeta. I det följande avsnittet redovisas överväganden, förslag och i vissa fall bedömningar för hur vårnadsbidraget ska avgränsas i förhållande till vissa andra ersättnings- och bidragssystem.

8.2 Avgränsningar i förhållande till vissa ersättningsystem

Förslag: Vårdnadsbidrag får inte lämnas till en vårdnadshavare som till någon del under samma kalendermånad får

- föräldrapenning med anledning av ett barns födelse enligt 4 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring,
- arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,
- aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program,
- sjukpenning eller rehabiliteringspenning enligt lagen om allmän försäkring efter det att sådan ersättning lämnats för en tid av 365 dagar,
- sjukpenning under eller omedelbart efter en period varunder arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring lämnats,
- sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt lagen om allmän försäkring,
- ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension eller lagen (1998:702) om garantipension,
- äldreförsörjningsstöd enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd, eller
- ersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Vårdnadsbidrag får inte heller lämnas till en vårdnadshavare vars maka, make eller sambo till någon del under samma kalendermånad får någon av de ersättningar som anges i punkterna ovan. Detta gäller för vårdnadshavare som bor tillsammans med sin maka eller make.

Bedömning: Motsvarande ersättningar som utbetalas i ett annat EU-medlemsland till en vårdnadsbidragstagare eller dennes maka, make eller sambo, ska likställas med ovanstående ersättningar.

8.2.1 Överväganden

Uppdraget att utforma ett vårdnadsbidrag har väckt en rad frågor om vårdnadsbidragets samspel med förskoleverksamhet och samhällets olika trygghetssystem.

Arbetsgruppen har funnit att vissa avgränsningar bör göras i förhållande till befintliga trygghetssystem. Utgångspunkten i arbetet med att identifiera avgränsningar har varit att främja arbetslinjen och undvika inlåsnings effekter för dem som helt eller delvis uppstår ersättning grundad på föräldraskap, ålder, arbetsförmåga eller arbetslöshet. Bedömningen har gjorts dels utifrån vilken rätt ett hushåll har till plats i förskoleverksamheten, dels utifrån syftet att undvika att människor som redan står långt ifrån arbetsmarknaden inte ska hamna ännu längre bort, d.v.s. att det uppstår inlåsnings effekter. När denna metod används har följande avgränsningar i förhållande till andra trygghetssystem identifierats:

- föräldrapenning med anledning av ett barns födelse enligt 4 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring,
- arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,
- aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program,
- sjukpenning eller rehabiliteringspenning enligt lagen om allmän försäkring efter det att sådan ersättning lämnats för en tid av 365 dagar,
- sjukpenning under eller omedelbart efter en period varunder arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring lämnats,
- sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt lagen om allmän försäkring,
- ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension eller lagen (1998:702) om garantipension,
- äldreförsörjningsstöd enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd, eller

- ersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionserättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Arbetsgruppen föreslår att vårdnadsbidrag inte får betalas ut till vårdnadshavare som till någon del under samma kalendermånad uppbär ersättningar från något av ovanstående ersättningsystem. Inte heller får vårdnadsbidraget betalas ut till en vårdnadshavare vars maka, make eller sambo till någon del under samma kalendermånad uppbär någon av de inkomster som anges ovan. Detta gäller för vårdnadshavare som bor tillsammans med sin maka eller make.²⁵ Det innebär att de som är sammanboende är ”solidariskt ansvariga” för varandra även om de inte är gifta eller har gemensamma barn. Denna hushållsdefinition liknar den som används av kommunerna när avgiften till förskolan ska fastställas enligt förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg samt den som används i lagen (1993:737) om bostadsbidrag.

Det huvudsakliga syftet med vårdnadsbidraget är att ge föräldrar möjlighet att tillbringa mer tid med sina barn. Man kan anta att människor som lever av trygghetssystemen inte har samma behov av att få mer tid med sina barn som förvärvsarbetande har. Det är också så att vissa av dem som lever på ersättningar från dessa system i dag har en reducerad tillgång eller ingen tillgång alls till förskoleverksamheten. Det är i många fall upp till kommunerna att bedöma hur generösa de vill vara med plats och tid i förskoleverksamheten för barn till föräldrar som uppbär dessa ersättningar.

Arbetsgruppen har gjort bedömningen att om inga begränsningar görs för dem som är ekonomiskt beroende av samhällets olika trygghetssystem kommer fler hushåll kunna få del av vårdnadsbidrag jämfört med dem som genom arbete eller studier kvalificerat sig för förskoleverksamheten. På kommunal nivå kan

²⁵ De vårdnadshavare som inte längre bor ihop, men fortfarande är gifta och ansökt om äktenskapsskillnad, har rätt att ansöka om vårdnadsbidrag under den tid betänketid löper (jfr äktenskapsbalken 5 kapitlet).

detta leda till ökade kostnader för förskoleverksamhet vilket kan minska intresset att införa vårdnadsbidraget. På statlig nivå kan det leda till marginaleffekter för hushåll som helt eller delvis är ekonomiskt beroende av samhällets olika trygghetssystem, vilket kan göra det mindre angeläget att förvärvsarbeta, dvs. motverka arbetslinjen.

När det gäller möjligheten att i vissa fall lämna vårdnadsbidrag till familjer som inte är bosatta inom kommunen följer av Sveriges medlemskap i EU särskilda hänsynstaganden som redovisas nedan i avsnitt 10 och 11.4.

8.2.2 Vilken skyldighet har kommunerna att erbjuda plats i förskoleverksamhet

Ett hushåll som har någon av de ovan angivna inkomstkällorna kan medföra en begränsad rätt eller ingen rätt alls till plats i förskoleverksamhet. Enligt skollagen (1985:1100) är kommunerna skyldiga att tillhandahålla förskoleverksamhet i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Vid sidan av denna skyldighet måste kommunerna tillhandahålla plats åt barn 1–5 år vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga för vård av annat barn under minst 15 timmar i veckan.

Om en förälder har sjuk- och aktivitetsersättning på heltid har barnet inte rätt till plats i förskoleverksamhet såvida barnet inte har ett särskilt behov. När det gäller sjukskrivna med sjukpenning är barnets rätt till plats beroende av om föräldern har ett förvärvsarbete eller arbetslöshet i botten eller om barnet har ett särskilt behov. Hur länge en förälder kan vara sjukskriven och behålla platsen i förskoleverksamhet beror på hur generös kommunen är. Föräldralediga eller de som uppbär arbetslöshetsersättning får plats för barnet i förskoleverksamhet på andra grunder än förvärvsarbetande och studerande.

8.2.3 Arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd

Arbetsgruppen föreslår att det inte ska vara möjligt att uppbära vårdnadsbidrag samtidigt som ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning utbetalas. Detta förslag ligger i linje med ambitionen att effektivisera arbetsmarknadspolitiken och tydliggöra arbetslinjen. De arbetsmarknadspolitiska resurserna inriktas mot att matcha arbetsökande med lediga jobb samt bidra till att motverka utanförskap. Om vårdnadsbidraget skulle vara möjligt att få vid arbetslöshet skulle det sannolikt uppstå inlåsnings effekter för den enskilde som innebär ett avgörande ekonomiskt hinder för att förvärvsarbeta. En möjlighet till extra inkomster i form av vårdnadsbidrag för att vårda det egna barnet riskerar att minska incitamenten till att söka jobb. Det skulle förstärka risken för inlåsnings i arbetslöshet samt motverka arbete med att bryta utanförskapet. Vårdnadsbidraget ska därför inte vara möjligt att kombinera med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

Som tidigare nämnts är det huvudsakliga syftet med vårdnadsbidraget att ge möjlighet att tillbringa mer tid med sina barn. Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga har rätt till plats i förskoleverksamhet under minst 15 timmar i veckan. Det innebär att den arbetslöse redan idag har reducerad tillgång till tid i förskoleverksamhet jämfört med t.ex. förvärvsarbetande.

För den som deltar i arbetsmarknadspolitiska program ersätts arbetslöshetsförsäkringen med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Aktivitetsstöd får t.ex. den som är över 25 år och som efter 300 dagar med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen inträder i jobb- och utvecklingsgarantin eller den som är under 25 år och efter tre månaders arbetslöshet inträder i jobbgarantin för unga. Deltagande i jobbgarantin för unga som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning får utvecklingsersättning. Om förutsättningen för aktivitetsstödet innebär t.ex. aktiva arbetsmarknadsåtgärder ger det självklart också rätt till fler timmar i förskoleverksamhet för barnet.

8.2.4 Föräldrapenning

Föräldrapenning är ett ekonomiskt stöd som föräldrar får i samband med att ett barn föds eller adopteras för att göra det möjligt för föräldrar att vara hemma och ta hand om sina barn. Föräldraförsäkringen ger rätt till 390 dagar med ersättning enligt sjukpenningnivå samt 90 dagar med lägstanivån (180 kronor per dag). Syftet med vårdnadsbidraget är att det ska utgöra ett alternativ för de föräldrar som vill vara hemma med sitt barn längre än vad föräldraförsäkringen möjliggör. Genom införandet av ett vårdnadsbidrag ges ökade möjligheter för föräldrar att vara hemma och vårda sitt barn under den perioden då barnet är mellan ett och tre år.

Vårdnadsbidraget är ett bidrag från kommunen till föräldrar som väljer att själv vårda sitt barn istället för att efterfråga plats på hel- eller deltid i förskoleverksamhet. Således är både vårdnadsbidraget och föräldrapenningen ersättningar som utges till föräldrar för vård av barnet. Arbetsgruppen föreslår därför att vårdnadsbidrag inte ska vara möjligt att kombinera med ett uttag av föräldrapenning vare sig för barnet eller dess syskon. Barn vars föräldrar är föräldralediga från arbetet för att vårda annat barn har dessutom en reducerad rätt till plats i förskoleverksamhet. Kommunerna har i dessa fall en skyldighet att tillhandahålla plats åt sådana barn under minst 15 timmar i veckan.

8.2.5 Introduktionsersättning

En kommun har rätt att inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet bevilja introduktionsersättning, enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, med belopp som kommunen själv bestämmer. Det innebär att kommunerna i dag har stor frihet när det gäller introduktionsersättningen eftersom den har rätt att bevilja det ersättningsbelopp de själva bestämmer. Flertalet kommuner har emellertid valt samma nivå på bidraget och det som gäller för

ekonomiskt bistånd. Bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453, SoL) är avsett att vara det sista skyddsnätet för den enskilde. Eftersom i princip varje inkomstökning, oavsett källa, ska räknas med vid en prövning av rätten till bistånd bör också vårdnadsbidraget räknas in vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd.²⁶ Men det finns kommuner som valt att vara mer generösa än så med introduktionsersättningen. En kommun kan t.ex. bestämma att ersättningsnivån ska vara 7 000 kronor i månaden när en person läser svenska för invandrare (sfi). Detta belopp är då fast och räknas inte av mot andra inkomster. Utgångspunkten för introduktionsersättningen är att det är en ersättning till nyanlända invandrare när de bedriver sfi-studier. Det vore olyckligt om ett vårdnadsbidrag till dessa grupper skulle skapa inlåsnings effekter så att de som redan står långt ifrån arbetsmarknaden hamnar ännu längre bort. En möjlighet till extra inkomster för att vårda egna barn skulle kunna minska incitamenten till att bedriva sfi-studier eller söka jobb. Arbetsgruppen föreslår utifrån dessa redovisade motiv att ett vårdnadsbidrag inte ska kunna komma ifråga för personer med introduktionsersättning för flyktingar.

8.2.6 Sjukpenning i mer än 365 dagar

Arbetsgruppen föreslår att om den sjukskrivne uppburit sjukpenning under mer än 365 dagar utesluts hushållet från bidrag. Precis som för arbetslösa (avsnitt 8.2.3) finns det en risk att ett vårdnadsbidrag till långtidssjukskrivna kan skapa inlåsnings effekter genom att det minskar incitamenten att närma sig arbetsmarknaden. Motiven till förslaget bygger också på att rätten till plats i förskola för barnet är begränsad och att en långtidssjukskriven i praktiken redan utan vårdnadsbidrag har fri tid att disponera med sitt barn.

²⁶ Se mer om ekonomiskt bistånd i avsnitt 8.3.3.

Det finns undersökningar som pekar på att det kan finnas flöden mellan arbetslöshetsersättningen och sjukpenning²⁷. Möjligheten att uppbära sjukpenning och vårdnadsbidrag, om sjukskrivningen är kortare än ett år, kan innebära incitament att gå från arbetslöshet till sjukskrivning. För att säkra att vårdnadsbidraget inte bidrar till sådana flöden föreslår arbetsgruppen att det införs ytterligare en begränsning. Den begränsningen innebär att, för den som är arbetslös före sjukskrivningen är sjukpenning inte förenlig med ett vårdnadsbidrag. En sådan reglering gör att möjligheten att kringgå systemet täpps till och att det inte blir lönsamt att vandra mellan arbetslöshetsersättning och sjukpenning.

8.2.7 Sjuk- och aktivitetsersättning

Av samma skäl som gäller för arbetslösa och långtidssjukskrivna med sjukpenning föreslår arbetsgruppen att det inte ska gå att kombinera ett vårdnadsbidrag med sjuk- och aktivitetsersättning. Även i detta sammanhang finns det en risk att ett vårdnadsbidrag till de hushåll där någon uppbär sjuk- och aktivitetsersättning kan skapa inlåsnings effekter genom att det minskar incitamenten att närma sig arbetsmarknaden. Förslaget ligger i linje med arbetet med att aktivt vidta åtgärder för att fler sjukskrivna och personer med sjuk- eller aktivitetsersättning ska komma tillbaka till arbete. Möjligheten för dessa grupper att få ett vårdnadsbidrag skulle motverka det arbetet.

²⁷ Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) konstaterar i studier av samspel mellan arbetslöshets- och sjukförsäkringen att arbetslösa är överrepresenterade bland sjukskrivna (Laura Larsson IFAU 2004 "Samspelet mellan arbetslöshets- och sjukförsäkringen" samt Laura Larsson och Caroline Runeson IFAU 2007 – "Effekten av sänkt sjukpenning för arbetslösa").

8.2.8 Ålderspension och äldreförsörjningsstöd

Ett vårdnadsbidrag ska inte vara möjligt att kombinera med ålderspension eller äldreförsörjningsstöd. De motiv som tidigare framförts till varför det inte ska vara möjligt att kombinera ett vårdnadsbidrag med ovanstående ersättningsystem gäller även för ålderspension och äldreförsörjningsstöd. Motiven till förslaget bygger också på att rätten till plats i förskola för barnet är svag och att en pensionär i praktiken redan utan vårdnadsbidrag har fri tid att disponera med sitt barn.

8.3 Avgränsningar i förhållande till vissa bidragssystem

8.3.1 Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar samt bostadstillägg till pensionärer m.fl.

Förslag: Vårdnadsbidraget räknas som bidragsgrundande inkomst vid prövning av rätt till bostadsbidrag. En bestämmelse om detta bör införas i lagen (1993:737) om bostadsbidrag.

Vårdnadsbidraget ska också räknas som bidragsgrundande inkomst vid prövning av rätt till bostadstillägg till pensionärer. En bestämmelse om detta bör införas i lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.

Gällande rätt

Det finns idag två huvudtyper av statligt bostadsstöd. Den ena typen är ett hushållsinriktat bostadsstöd, bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar (BOB). Den andra typen är ett individinriktat bostadsstöd i form av bostadstillägg till pensionärer (BTP).

Bostadsbidrag lämnas till barnfamiljer samt till ungdomar mellan 18 och 28 år utan barn. Bostadsbidraget är behovsprövat och storleken på bidraget bestäms av hushållets sammansättning, bostadskostnaden, bostadens storlek och den bidragsgrundande inkomsten. Rätten till bostadsbidrag och bidragets storlek är alltså bl.a. beroende av den sökandes bidragsgrundande inkomst. Den bidragsgrundande inkomsten beräknas i huvudsak utifrån uppgifter som går att hämta ur inkomsttaxeringen som t.ex. överkott i inkomst av tjänst och överskott i inkomst av näringsverksamhet. Därutöver räknas även viss annan inkomst som undantagits från skatteplikt med i den bidragsgrundande inkomsten. Exempel på sådan inkomst är studiebidraget inom studiemedelssystemet och vissa skattefria stipendier. Om förmögenhet finns ska även viss del av denna läggas till den bidragsgrundande inkomsten. Barnbidraget räknas däremot inte in i den bidragsgrundande inkomsten; inte heller den del som avser tilläggsbidraget inom studiemedlet.

BTP kan betalas ut som ett inkomstprövat tillägg till den som har en förmån i form av hel ålderspension, sjukersättning eller aktivitetsersättning, änkepension, särskild efterlevandepension eller hustrutillägg. Syftet med bostadstillägget är att även de sämst ställda pensionärerna ska kunna efterfråga en bra bostad. Bostadstilläggets storlek påverkas av bostadskostnaden och inkomsten.

Inkomster som påverkar storleken av bostadstillägget beräknas i princip enligt skatterättsliga regler. Som inkomst räknas inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital. Även vissa skattefria inkomster ingår i beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten. Om förmögenhet finns ska även viss del av denna läggas till den bidragsgrundande inkomsten.

Överväganden

Som framgått ovan gäller idag att t.ex. barnbidraget inte ska räknas med i den bidragsgrundande inkomsten för bostadsbidrag

eller för bostadstillägg för pensionärer. Att så är fallet har att göra med att barnbidraget syftar till att ge vissa fördelningspolitiska effekter och att de båda bidragen bedömts få större genomslagskraft hos ekonomiskt svaga barnfamiljer om bidragen inte beaktas vid beräkning av bostadsstöden. Vid en jämförelse med barnbidraget faller det sig därför naturligt att vårdnadsbidrag - som primärt syftar till ökad valfrihet när det gäller val av omsorgsform för barnet räknas med i den bidragsgrundande inkomsten för de båda bostadsstöden.

Vårdnadsbidraget ska därför ses som en inkomst vid en prövning av rätt till bostadsbidrag till barnfamiljer och till bostadstillägg till pensionärer. Införandet av ett vårdnadsbidrag innebär att både lagen om bostadsbidrag (4§) och lagen om bostadstillägg för pensionärer m.fl. (15§) bör kompletteras med bestämmelser om hur vårdnadsbidrag ska hanteras vid beräkningen av den sökandes bidragsgrundande inkomst.

8.3.2 Vårdbidrag för funktionshindrade barn

Bedömning: Vårdbidrag och vårdnadsbidrag bör kunna uppbäras samtidigt. Vårdnadsbidrag bör dock inte ges som ersättning till förälder vars barn inte kan utnyttja sin förskoleplats p.g.a. av ohälsa. Införande av ett vårdnadsbidrag bedöms inte medföra några ändringar eller tillägg i de bestämmelser som reglerar vårdbidrag.

Gällande rätt

Vårdbidrag är en ersättning för den vård och det tillsynsarbete som en förälder utför och för de merkostnader som kan uppkomma p.g.a. barnets sjukdom eller funktionshinder. Bestämmelser om vårdbidrag finns i lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag.

En förälder²⁸ som är bosatt i Sverige har rätt till vårdbidrag för barn t.o.m. juni månad det år då barnet fyller 19 år om barnet p.g.a. sjukdom, utvecklingsstörning eller annat funktionshinder behöver särskild tillsyn och vård under minst sex månader, eller det pga. av barnets sjukdom eller funktionshinder uppkommer merkostnader. Merkostnader kan t.ex. avse onormalt slitage på kläder, extra tvättkostnader eller särskild kost.

Den del av ett vårdbidrag som avser ersättning för merarbete i form av särskild tillsyn och vård är skattepliktig inkomst och ger pensionsrätt men räknas inte som sjukpenninggrundande inkomst. Den del av ett vårdbidrag som utgör ersättning för merkostnader är varken skattepliktig eller pensionsgrundande. Vårdbidraget går att kombinera med förvärvsarbete. Vårdbidraget utges efter tillsyns- och vårdbehovets omfattning och merkostnadernas storlek som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels vårdbidrag. Hel förmån utgör 250 procent av prisbasbeloppet.

Vårdbidraget och förskoleverksamhet

Vård- och tillsynsbehov som tillgodoses av samhället i t.ex. förskola beaktas inte.²⁹ Om Försäkringskassan däremot funnit det medicinskt styrkt att ett barn inte bör vistas i förskoleverksamhet ska det vid bedömningen av rätten till, och nivån på, vårdbidraget tas hänsyn till det vård- och tillsynsbehov som kan uppkomma för föräldrarna.³⁰

²⁸ Med förälder avses biologisk förälder, adoptivförälder, en person som stadigvarande bor tillsammans med föräldern om de är eller har varit gifta med varandra eller om de har eller har haft gemensamt barn, en person som tagit emot ett utländskt barn i adoptionssyfte samt särskild förordnad vårdnadshavare.

²⁹ Prop. 1981/82:216.

³⁰ Försäkringsöverdomstolen har i rättsfallet FÖD 1991:3 I funnit att en fjärdedels vårdbidrag kunde beviljas för ett barn som på grund av allergiska besvär fått avbryta sin förskoleverksamhet. Domstolen ansåg att det var en rimlig lösning att avbryta förskoleverksamheten till följd av de problem som uppkommit när barnet inte kunde vistas på förskolan p.g.a. sina allergiska besvär. I den aktuella kommunen fanns inget allergisanerat familjedaghem.

Överväganden

Sannolikt har en del av de föräldrar som uppbär vårdbidrag för barn mellan 1 och 3 år inte möjlighet att utnyttja den offentligt finansierade förskolan p.g.a. dessa barns speciella behov. Fråga uppkommer då om ett samtidigt uttag av vårnadsbidrag och vårdbidrag kan medföra en dubbel kompensation för det omvårdnadsbehov en förälder utför. Arbetsgruppen anser att en sådan dubbelkompensation endast kan förekomma när ett vårdbidrag utbetalas som ersättning för omvårdnad av barnet när det av medicinska skäl inte kan delta i förskoleverksamhet. Denna speciella situation förutsätts emellertid regleras när Försäkringskassan tar beslut om vårdbidrag.

8.3.3 Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

Bedömning: Vårnadsbidraget räknas som inkomst vid bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Införande av ett kommunalt vårnadsbidrag bedöms inte föranleda några ändringar i socialtjänstlagen.

Gällande rätt

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och det ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Syftet med bestämmelsen är att tillförsäkra den enskilde en rätt till stöd och hjälp från samhällets sida, när han p.g.a. bristande arbetsförmåga, funktionshinder, ålder eller annan liknande

omständighet befinner sig i en situation som gör insatser från samhällets sida nödvändiga.

Det ekonomiska biståndet ska utgöra ett yttersta skyddsnät när inga andra försörjningsmöjligheter återstår. En konsekvens av det ekonomiska biståndets roll som det yttersta skyddsnätet är därmed i princip varje inkomstökning, oavsett var den kommer ifrån, får betydelse vid prövning av rätten till biståndet och kan resultera i en motsvarande minskning av detta.³¹ Det ekonomiska biståndet ska alltså inte liknas vid generella försörjningssystem som socialförsäkringar utan är behovsprövat och inträder när alla andra resurser är uttömda.

Med ekonomiskt bistånd inbegrips försörjningsstödet, som är till för den löpande försörjningen, och bistånd till hushållets livsföring i övrigt. Det senare kan då handla om bistånd till skäliga kostnader för tandvård, möbler och bistånd i form av vård och behandling.

Även om kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver är rätten till bistånd inte ovillkorlig. Det räcker inte att den som söker bistånd har inkomster som understiger de belopp som avses med en skälig levnadsnivå. Som förutsättning gäller även att den enskilde själv saknar förmåga att tillgodose det föreliggande behovet. Den enskilde kan inte anses ha rätt till bistånd om han inte efter förmåga försöker bidra till sin försörjning. Detta innebär bl.a. att en arbetslös biståndssökande aktivt måste verka för att skaffa sig ett arbete. Den som kan arbeta är i princip också skyldig att söka arbete. Regeringsrätten har i några fall prövat rätten till bistånd i samband med barnledighet. I **RÅ 1985 2:5** fastslogs att en rätt till ekonomiskt bistånd inte förelåg när den hemmavarande föräldern avstått från erbjudna daghemspplatser och därför inte sökt förvärvsarbete utan i stället vårdat två barn i åldern tre och fyra år i hemmet. I **RÅ 1987 ref. 167** ansågs inte rätt till ekonomiskt bistånd föreligga när makars disponibla

³¹ Till exempel har Regeringsrätten i rättsfallet **RÅ 1984 2:76** fastslagit att bidragsförskott ska ingå i den gemensamma familjeinkomsten vid bestämmande av socialbidragets storlek.

inkomster understigit tillämplig socialbidragsnorm p.g.a. att den ena maken begränsat sin arbetstid med stöd av 3 § lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn.

Överväganden

Bistånd enligt socialtjänstlagen är avsett att vara det yttersta skyddsnätet för den enskilde. Eftersom i princip varje inkomstökning, oavsett källa, ska räknas med vid en prövning av rätten till biståndet bör även vårdnadsbidraget beaktas vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Om hushållets inkomster, med vårdnadsbidraget inräknat, är så låga att de understiger nivån för vad som kan bedömas vara skälig levnadsnivå, kommer nästa prövning bli om den sökande själv kan tillgodose sina behov. Utgångspunkten för denna prövning är då att en sökande som kan förvärvsarbeta också söker arbete. I detta sammanhang kan det inte anses vara acceptabelt att någon avstår från förvärvsarbete för att vårda barn med vårdnadsbidrag eftersom det ger en jämförelsevis låg inkomst. Införandet av ett vårdnadsbidrag borde sammanfattningsvis inte medföra några svårare gränsdragningsfrågor i förhållande till bistånd enligt socialtjänstlagen.

9 Vårnadsbidragets samspel med vissa övriga bestämmelser

9.1 Inledning

I arbetet med att utforma ett regelverk för vårnadsbidraget har ytterligare frågor väckts huruvida ett uttag av vårnadsbidrag ska förenas med någon form av skydd för den enskilde. Om ett uttag av vårnadsbidrag inte förenas med något skydd för den enskilde kan det i praktiken begränsa valmöjligheten för den som vill ha mer tid med sitt barn. I andra sammanhang finns det en rad situationer som den enskildes verksamhet har ansetts som skyddsvärd, tex. vid arbetslöshet, föräldraledighet, vård av barn upp till en viss ålder, biståndsarbete, sjukdom och studier.

I det följande avsnittet redovisas överväganden och förslag på skydd för den enskilde som ett uttag av vårnadsbidrag ska medföra.

9.2 Rätten till föräldraledighet

Förslag: En förälder som vårdar barn för vilket han eller hon uppbär helt vårnadsbidrag bör ges rätt till hel ledighet. En bestämmelse om detta bör införas i föräldraledighetslagen (1995:584).

9.2.1 Gällande rätt

Syftet med reglerna i föräldraledighetslagen är att underlätta för småbarnsföräldrar att kombinera förvärvsarbete och föräldraskap. Reglerna har utformats efter en avvägning mellan intresset av att underlätta för föräldrar i detta avseende och intresset av en effektivt och rationellt bedriven verksamhet i företag och hos andra arbetsgivare.

Bestämmelser om rätt till föräldraledighet finns i föräldraledighetslagen (1995:584). Lagen är i princip tvingande till arbetstagarens fördel. Viss möjlighet har dock i 2 § givits åt arbetsmarknadens parter³² att i kollektivavtal meddela avvikande bestämmelser i fråga om bl.a.: ledighetens förläggning (11 och 12 §§); anmälan om ledighet (13 §); tiden för arbetstagarens underrättelse om återgång till arbete (15 § andra stycket); och den tid arbetsgivaren har rätt att skjuta upp arbetstagarens återgång till arbete (15 § tredje stycket).

Rätten att vara ledig är i vissa fall villkorad med att föräldern uppbär föräldrapenning, men en förälder kan också – under vissa omständigheter – välja att vara ledig även om han eller hon inte uppbär föräldrapenning. Enligt föräldraledighetslagen finns det följande fem former av föräldraledighet för vård av barn m.m.:

1. Hel ledighet för en kvinnlig arbetstagare i samband med hennes barns födelse och för amning (mammaledighet, 4 §).
2. Hel ledighet för en förälder tills barnet blivit 18 månader eller, under förutsättning att föräldern då har hel föräldrapenning, för tid därefter (hel ledighet med eller utan föräldrapenning, 5 §).
3. Delledighet för en förälder i form av förkortning av normal arbetstid med tre fjärdedelar, hälften, en fjärdedel eller en åttondel medan föräldern har tre fjärdedels, halv,

³² Arbetsgivare som är bundna av ett kollektivavtal enligt 2 § andra eller tredje stycket, får i vissa fall tillämpa avtalet även på arbetstagare som inte tillhör den avtalslutande arbetstagarorganisationen.

- en fjärdedels respektive en åttondels föräldrapenning (delledighet med föräldrapenning, 6 §).
4. Delledighet för en förälder i form av förkortning av normal arbetstid med upp till en fjärdedel tills, i huvudfallet, barnet fyllt åtta år (delledighet utan föräldrapenning, 7 §).
 5. Ledighet för en arbetstagares tillfälliga vård av barn (ledighet med tillfällig föräldrapenning m.m., 8 §).

Ledigheten får, enligt 10 §, delas upp på högst tre perioder för varje kalenderår. Om en ledighetsperiod löper över ett årsskifte, ska den anses höra till det kalenderår då ledigheten påbörjades.

9.2.2 Överväganden

Den föreslagna lagen om vårdnadsbidrag innebär att kommuner får utge vårdnadsbidrag för barn som inte har plats i förskoleverksamhet eller som har sådan plats med begränsad närvarotid. Vårdnadsbidraget skiljer sig från föräldrapenningen eftersom bidraget inte är en ersättning för lön utan för avstående av förskoleverksamhet. Enligt förutsättningarna ska vårdnadsbidraget kunna kombineras med fullt förvärvsarbete likaväl som det ska kunna kompensera för minskad inkomst av tjänst och därmed möjliggöra för föräldrar att genom arbete på deltid likaväl som helledig få mer tid med sina barn. Införandet av ett vårdnadsbidrag får därför anses förutsätta en rätt till hel ledighet eller delledighet för dem som väljer bidraget.

Eftersom vårdnadsbidraget inte ska kunna kombineras med uttag av föräldrapenning är föräldraledighetslagens regler om rätt till ledighet utan föräldrapenning av särskilt intresse. Som framgått ovan innebär dessa regler att en förälder har rätt till dels hel ledighet fram till dess barnet blivit 18 månader, dels förkortning

av normal arbetstid fram till dess barnet börjar skolan med upp till en fjärdedel.³³

Ett införande av ett kommunalt vårdnadsbidrag bör inte förenas med större ändringar och tillägg i andra regelsystem än vad som bedöms nödvändigt för att införa bidraget. De föräldrar som till viss del önskar minska sin arbetstid för att vårda barn med vårdnadsbidrag får anses väl tillgodosedda med nuvarande rätt till förkortning av normal arbetstid med upp till en fjärdedel. Någon utvidgad rätt till förkortad arbetstid (motsvarande förkortning av normal arbetstid med $\frac{1}{2}$ eller $\frac{3}{4}$) för dem som upp- bär vårdnadsbidrag införs därför.

Nuvarande rätt till hel ledighet utan föräldrapenning bör emellertid utsträckas för dem som under tid med helt vårdnadsbidrag själva vårdar sitt barn och inte utnyttjar någon förskoleverksamhet. Den utvidgade rätten till hel ledighet vid uttag av helt vårdnadsbidrag bör gälla under den tid helt vårdnadsbidrag utges för barnet.

³³ Om barnet ifråga skulle vara adopterat eller ha mottagits i avsikt att adopteras – och adoptionen inte gäller eget barn eller adoption av arbetstagarens makes barn – gäller att tiden 18 månader istället ska räknas från den tidpunkt då arbetstagaren fick barnet i sin vård.

9.3 Sjukpenninggrundande inkomst, SGI

Förslag: För den som uppburit vårtnadsbidrag ska den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) fastställas till lägst det belopp som utgjorde SGI omedelbart före en period med vårtnadsbidrag. En bestämmelse om detta införs i 3 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL).

Reglerna om att återfå tidigare SGI ska dock inte gälla om SGI under en period med vårtnadsbidrag enligt 3 kap. 5 § AFL omprövats på grund av att vårtnadshavaren beviljats sjukersättning, tjänstepension eller livränta. Om den försäkrade vid tidpunkten för när vårtnadsbidraget upphör omfattas av det SGI-skydd som gäller för den som studerar och uppbär studiestöd eller erhåller periodiskt ekonomiskt stöd, utgivet enligt särskilda avtal mellan arbetsmarknadens parter, ska dessa regler om skyddstider gälla.

I 4 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring införs en bestämmelse om att vid bedömningen av om kvalifikationsvillkoret (det s.k. 240-dagarsvillkoret) inom föräldraförsäkringen är uppfyllt får bortses från sådan tid som en förälder uppbär vårtnadsbidrag.

9.3.1 Gällande rätt

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är ett beräkningsunderlag för arbetsbaserade försäkringsförmåner som betalas ut per dag i form av sjukpenning, föräldrapenning m.m. Dessa förmåner finansieras bl.a. genom arbetsgivaravgifter och egenavgifter.

Till grund för SGI ligger den årliga inkomst i pengar som en person kan antas få tillsvidare för eget arbete, dvs. inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete. När en SGI fastställs har ett antagande gjorts om en persons framtida inkomst. Avsikten är att ge ekonomiskt skydd när en person behöver avstå från förvärvsarbete på grund av t.ex. sjukdom eller vård av barn. När det

gäller föräldrapenning finns dock ett särskilt kvalifikationskrav för de första 180 dagarna med föräldrapenning. Förälder ska under minst 240 dagar i följd innan barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen ha varit försäkrad för sjukpenning med ett belopp överstigande lägstanivån. Är kvalifikationsvillkoret inte uppfyllt får föräldern föräldrapenning enligt grundnivån under de 180 första dagarna.

Ersättningar som inte utgör inkomst av arbete räknas inte in i SGI. Hit hör bl.a. ersättningar från Försäkringskassan, som t.ex. sjukpenning, föräldrapenning, vårdbidrag och olika pensionsförmåner. Av samma skäl räknas inte heller dagpenning från arbetslöshetskassa eller aktivitetsstöd in i SGI. Inte heller stöd från kommunen, såsom ekonomiskt bistånd, är sjukpenninggrundande.

Om den försäkrade inte längre har inkomst av arbete ska han eller hon som regel inte längre omfattas av sjukpenningförsäkringen. Reglerna om SGI-skyddad tid är ett avsteg från denna huvudregel och innebär att den försäkrades SGI skyddas mot sänkning vid vissa avbrott i förvärvsarbete. SGI kan t.ex. vara skyddad vid föräldraskap (föräldraledighet), arbetslöshet och studier. En person omfattas också av SGI-skydd i tre månader efter det att han eller hon har gjort ett förvärvsbrott. Detta gäller oavsett orsaken till förvärvsavbrottet eller den enskildes avsikt. Den enskilde får under denna tid behålla sin SGI.

För att ha rätt att behålla SGI måste den som inte arbetar oavbrutet befinna sig i någon situation som regleras i bestämmelserna om så kallad "SGI-skyddad tid" eller "överhoppningsbar tid". Det finns, med undantag för det skydd som finns i form av en tremånadersregel, inget som hindrar att en person varvar sådana olika skyddsperioder. Inte heller finns det någon tidsgräns för hur länge en försäkrad får omfattas av skyddsbestämmelserna, så länge den så kallade "SGI-kedjan" är obruten.

9.3.2 Olika lösningar för SGI-skydd

Det finns således en rad olika situationer som idag anses skyddsvärda och som kan medföra att SGI skyddas vid förvärvsavbrott. Reglerna om dessa skilda skyddssituationer har utformats på olika sätt. Att försäkringsskyddet ser olika ut innebär också att det varierar hur ersättningen ska beräknas vid ett eventuellt ersättningsärende under en skyddad tid. När det gäller försäkringsskyddets konstruktion tillämpas i dag tre principiellt olika lösningar. Den första principen innebär att den enskilde får behålla sitt försäkringsskydd och vid t.ex. arbetslöshet har den försäkrade – om han eller hon skulle beviljas dagersättning under sådan tid – rätt till ersättning baserad på den tidigare sjukpenning- grundande inkomsten, dock vad gäller sjukpenning begränsad till högst 486 kronor per dag. Den andra principen innebär att en försäkrad som t.ex. studerar och under denna tid uppbär studiestöd har rätt att få sin tidigare SGI vilande under studietiden. Om han eller hon t.ex. har en tillfällig anställning under studietiden och på grund av sjukdom behöver avstå från denna, baseras sjukpenningen i sådana fall på inkomsten från den tillfälliga anställningen, s.k. studietids-SGI. Om personen emellertid på grund av ett längre sjukfall måste avbryta studierna aktiveras den tidigare SGI:n. Den tredje och sista principiella lösningen för att åstadkomma SGI-skydd innebär att individen visserligen förlorar sitt försäkringsskydd när en viss situation inträffar men att han eller hon under vissa omständigheter kan få tillbaka sitt skydd. När den försäkrade får tillbaka sitt försäkringsskydd grundar sig ersättningen under t.ex. sjukdom lägst på den ursprungliga SGI:n. Exempel på situationer där individen kan få tillbaka sitt försäkringsskydd är efter en tid som biståndsarbetare eller i vissa fall efter tid med sjuk- eller aktivitetsersättning.

9.3.3 Överväganden

Principen om att SGI ska beräknas på inkomst av eget förvärvsarbete medför att ett kommunalt vårdnadsbidrag inte ska räknas in i SGI. Det är emellertid rimligt att den tid då vårdnadsbidrag utbetalas omfattas av någon form av SGI-skydd. På så sätt minimeras den ekonomiska risken för personer som väljer denna omsorgsform och t.ex. blir gravida eller råkar ut för ett längre sjukfall under sådan tid. Om inget skydd av SGI:n introduceras betyder det att personer med vårdnadsbidrag förlorar sin SGI, om den enskilde inte förvärvsarbetar eller arbetar i mindre omfattning än tidigare.

Det förslag som nu lämnas innebär att den SGI som den försäkrade hade omedelbart före en period med vårdnadsbidrag skyddas. Förutsättningen för att ha rätt att behålla sin SGI är som ovan nämnts att den som inte arbetar oavbrutet befinner sig i någon situation som regleras i bestämmelserna om så kallad ”SGI-skyddad” eller ”överhoppningsbar” tid. Det innebär att den som ansöker om vårdnadsbidrag och vill behålla sitt SGI-skydd måste behålla den så kallade SGI-kedjan obruten, antingen genom att SGI:n fortsätter att gälla, att SGI:n görs ”vilande” eller att den SGI-skyddade tiden görs ”överhoppningsbar”.

Valet av metod för att uppnå ett SGI-skydd har utgått från att vårdnadsbidraget ska gå att kombinera med förvärvsarbete och att det kommer att finnas många olika kombinationer med vårdnadsbidrag och t.ex. arbete och/eller studier. Vårdnadsbidraget kommer därför hos en del mottagare att vara den enda inkomsten medan det hos andra kommer vara en inkomst bland andra.

Förslaget som lämnas innebär att den som uppburit vårdnadsbidrag omedelbart efter en sådan period återfår lägst den tidigare SGI:n i likhet med de regler som i dag gäller för t.ex. personer som har uppburit sjuk- eller aktivitetsersättning under en viss tid, dvs. tid med vårdnadsbidrag görs ”överhoppningsbar”. En förutsättning är dock att den försäkrade vid denna tidpunkt uppfyller de villkor som krävs för att SGI:n ska vara fortsatt skyddad. Reglerna om att återfå tidigare SGI bör dock inte

gälla om SGI under en period med vårdnadsbidrag omprövats enligt reglerna i 3 kap. 5 § AFL på grund av att vårdnadshavaren beviljats sjukersättning, tjänstepension eller livränta.

Det nu föreslagna SGI-skyddet bör även omfattas av de nuvarande regler som finns om att SGI:n får anpassas efter löneutvecklingen inom den försäkrades yrkesområde och att SGI för den som är arbetslös ska omräknas utifrån förändringen av konsumentprisindex.

Om en förvärvsarbetande person däremot t.ex. blir sjukskriven och samtidigt får vårdnadsbidrag bör den sjukpenning som utbetalas grundas på aktuell förvärvsinkomst, dvs. på den SGI som fastställs enligt huvudreglerna om SGI i 3 kap. AFL.

Vad gäller det särskilda kvalifikationsvillkoret inom föräldrapenningen (240-dagarsvillkoret), innebär förslaget att det får bortses från sådan tid som en förälder uppbär vårdnadsbidrag vid beräkning om det s.k. 240-dagarsvillkoret inom föräldraförsäkringen är uppfyllt, d.v.s. för att få rätt till föräldrapenning enligt sjukpenningnivån under de första 180 dagarna med föräldrapenning. Detta särskilda skydd är speciellt viktigt i samband med utformningen av vårdnadsbidraget, eftersom detta riktar sig till barnfamiljer. Sannolikt kommer flera av de personer som väljer vårdnadsbidrag att få ytterligare barn i framtiden och i sådana situationer kan nivån på SGI:n få betydelse för en framtida föräldrapenning.

Förslaget om att införa ett särskilt SGI-skydd för den som uppbär vårdnadsbidrag kan få till följd att en försäkrad kan komma att omfattas av flera SGI-skydd för samma tid. I de fall den som studerar med studiestöd - och av denna anledning har ett SGI-skydd - samtidigt som det särskilda SGI-skyddet i form av "överhoppningsbar tid" för den som uppbär vårdnadsbidrag redan från början gäller eller börjar gälla under studietiden, bör dock alltid det särskilda SGI-skyddet som gäller vid studier ha företräde, eftersom detta skydd också innehåller särskilda regler för fastställande av SGI under studietiden. Detsamma bör även gälla för den som erhåller periodiskt ekonomiskt stöd, som utges

enligt särskilda avtal mellan arbetsmarknadens parter via så kallade trygghetsråd eller trygghetsstiftelser.

9.4 Överhoppningsbar tid inom arbetslöshetsförsäkringen

Förslag: När ramtid ska bestämmas, enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, räknas inte den tid då den sökande varit hindrad att arbeta på grund av:

- vård av eget barn som inte har fyllt två år eller vård av adoptivbarn i två år efter barnets ankomst i familjen för personer med en ersättningsperiod som ej gått till ända,
- vård av eget barn som inte har fyllt tre år eller vård av adoptivbarn tre år efter barnets ankomst i familjen för personer utan ersättningsperiod.

9.4.1 Gällande rätt

Bestämmelser om arbetslöshetsersättning ges i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Arbetslöshetsförsäkringen består av en allmän del (grundförsäkring) och en frivillig del (inkomstbortfallsförsäkring). Arbetslöshetsersättning betalas antingen ut som grundbelopp eller som inkomstrelaterad ersättning. För både grundbelopp och inkomstrelaterad ersättning gäller att sökanden måste uppfylla ett *arbetsvillkor*.

Arbetsvillkoret innebär att den sökande måste ha förvärvat arbetat viss tid under de senaste tolv månaderna, den s.k. *ramtiden*, innan han eller hon blev arbetslös. Den sökande måste ha arbetat 80 timmar per månad i sex månader, eller under en sammanhängande period av sex månader har arbetat minst 480 timmar.

För den som inte kunnat arbeta under de senaste tolv månaderna före arbetslösheten gäller att ramtiden kan förlängas genom beaktandet av s.k. *överhoppningsbar tid*. När ramtiden ska

bestämmas räknas därför bl.a. inte tid som den sökande vårdat eget barn som inte fyllt två år eller vårdat adoptivbarn i två år efter barnets ankomst i familjen. Inte heller räknas tid under vilken den sökande fått hel föräldrapenning, vårdat närstående och för detta uppburit hel ersättning enligt lagen om ersättning och ledighet för närståendevård, varit sjuk, gjort totalförsvarsplikt, avslutat en heltidsutbildning eller deltagit i vissa arbetsmarknadspolitiska program. Överhoppningsbar tid är högst fem år utöver de senaste tolv månaderna.

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen lämnas under en *ersättningsperiod* om längst 300 dagar. Till en sökande som dag 300:e i ersättningsperioden är förälder till barn under 18 år lämnas dock ersättning under längst 450 dagar. Om arbetslösheten upphör före ersättningsperiodens slut, har den sökande rätt till ersättning under det återstående antalet dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om den sökande då inte uppfyller arbetsvillkoret. Sökanden har dock inte rätt till ersättning efter det att en sammanhängande tid av 12 månader har förflutit sedan den sökande senast fick ersättning. I sådan tid räknas inte den överhoppningsbara tiden in. Detta innebär att tid som den sökande varit hindrad att söka arbete pga. t.ex. vård av barn som inte fyllt två år och tid som sökanden uppburit föräldrapenning inte räknas med i den s.k. ramtiden om 12 månader som beaktas dels vid rätten till arbetslöshetsersättning och för ersättningsperiodens längd.

9.4.2 Överväganden

Införandet av ett kommunalt vårdnadsbidrag väcker frågan om den tid som en vårdnadsbidragstagare avstår från förvärvsarbete för att vårda barnet bör göras överhoppningsbar i arbetslöshetsförsäkringen.

Som framgått ovan räknas redan idag den tid som en försäkrad vårdar eget barn under två år som överhoppningsbar. Frågan är därför, närmare bestämd, om den överhoppningsbara tiden

bör utsträckas för dem som vårdar barn som fyllt två men inte tre år.

Arbetsgruppen anser att den överhoppningsbara tiden bör utökas för personer som inte har en pågående ersättningsperiod, men som vårdar barn som inte fyllt tre år. Utökningen är generell och gäller alltså inte bara de som faktiskt får vårdnadsbidrag. För personer som har en pågående ersättningsperiod gäller samma regler för överhoppningsbar tid som idag, d.v.s. för vård av barn upp till två års ålder eller för adoptivbarn i två år efter barnets ankomst i familjen. Att skillnad görs beror på att i de fall personer som är arbetslösa ges möjlighet att vara borta från arbetsmarknaden under längre tid än idag, kan deras möjligheter att få arbete försvåras.

10 EG-rättsliga aspekter

Bedömning: Det vårdnadsbidrag som enskilda kommuner kan tillhandahålla med stöd av den förslagna lagen om kommunalt vårdnadsbidrag är att bedöma både som en familjeförmån i den mening som avses i Rådets förordning EEG nr 1408/71 och som en social förmån i den mening som avses i Rådets förordning EEG nr 1612/68. Vårdnadsbidrag ska därmed i enlighet med gemenskapsrätten kunna utges även i de fall där familjen inte uppfyller krav på folkbokföring.

10.1 Bakgrund

Som en följd av medlemskapet i EU ska arbetstagare fritt kunna röra sig över nationsgränser utan att diskrimineras i förhållande till arbetslandets medborgare. Utformningen av de olika systemen för social trygghet är däremot en nationell angelägenhet men för att främja den fria rörligheten av personer finns gemensamma regler om rätten till, och samordning av, ländernas olika sociala förmåner. Det är rådets förordning EEG nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (förordningen 1612/68) och rådets förordning EEG nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (förordningen 1408/71) som är av särskilt intresse i detta sammanhang. Förordningar som beslutas inom EU är, tillskillnad

från direktiv, bindande i sin helhet och direkt tillämpliga i medlemsländerna. I konfliktsituationer har EU-reglerna företräde.

Båda förordningarna innehåller bestämmelser om likabehandling ifråga om sociala förmåner. Likabehandlingsprincipen inom EG-rätten innebär att varje form av diskriminering grundad på nationalitetsskäl är förbjuden inom fördragets tillämpningsområde. EG-domstolen har slagit fast att likhet och likabehandling är viktiga allmänna rättsprinciper som ligger till grund för bedömningen av åtgärders laglighet. Fördraget förbjuder inte bara öppen diskriminering utan även diskriminering som är dold (indirekt), dvs. regler som innebär en risk för en medborgare från ett annat medlemsland påverkas i högre grad än landets egna medborgare och därmed riskerar att missgynna medborgare från ett annat medlemsland. Hit hör bl.a. obefogade bosättningskrav.

Förordningen 1408/71 omfattar enligt artikel 4.1.h all lagstiftning om bl.a. familjeförmåner. Med förmånsslaget familjeförmåner avses enligt artikel 1.u alla vård- eller kontantförmåner som är avsedda att täcka en familjs utgifter utom vissa särskilda bidrag vid barns födelse och adoption. I familjeförmåner ingår också familjebidrag. Dessa omfattar endast kontantförmåner som är periodiska och som utges på grundval av antalet familjemedlemmar och deras ålder (artikel 1.u.ii).

Av särskilt intresse i förordningen är artiklarna 3.1 och 73. I artikel 3.1 med rubriken Likabehandling föreskrivs att:

”Om något annat inte följer av de särskilda bestämmelserna i denna förordning har personer för vilka denna förordning gäller, samma skyldigheter och rättigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare.”

I artikel 73 föreskrivs att:

”en anställd eller egenföretagare, som omfattas av lagstiftningen i en medlemsstat, ska för sina familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat ha rätt till de familjeförmåner som utges enligt lagstiftningen i den förra staten som om de vore bosatta i den staten”.

Bestämmelserna om likabehandling i fråga om familjeförmåner gör det möjligt för personer som omfattas av lagstiftningen i ett

land inom EU och som flyttar till något annat medlemsland inom EU, att få familjeförmåner för familjemedlemmar som är bosatta i ett annat medlemsland.

Förordningen 1612/68 föreskriver i artikel 7.1 och 7.2 bl.a. att:

”En arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat får inom en annan medlemsstats territorium inte på grund av sin nationalitet behandlas annorlunda än landets egna arbetstagare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor...”

och att:

”Arbetstagaren ska åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare.”

10.2 EG-rättslig praxis i vårdnadsbidragsförmåner m.m.

EG-domstolen har i ett flertal rättsfall prövat vårdnadsbidragsliknande förmåner riktade till barnfamiljer och funnit dem utgöra familjeförmåner enligt förordningen 1408/71 och sociala förmåner enligt förordningen 1612/68. I rättsfallet C-85/96 Martínez Sala slog domstolen fast att:

”en förmån som det tyska vårdnadsbidraget, vilket automatiskt beviljas personer som uppfyller vissa objektiva kriterier, utan någon skönsmässig bedömning i enskilda fall av personliga behov, och är avsett att täcka en familjs utgifter, faller i materiellt hänseende inom tillämpningsområdet för gemenskapsrätten såsom varande en familjeförmån i den mening som avses i artikel 4.1 h i förordning nr 1408/71” och ”i artikel 7.2 i förordningen 1612/68”.

Domstolen tillade vidare att:

”Begreppet social förmån omfattar nämligen alla förmåner, med eller utan anknytning till ett anställningsavtal, som i allmänhet tillerkänns inhemska arbetstagare på grund av deras objektiva konstaterbara ställning som arbetstagare eller enbart därför att de är bosatta inom det nationella territoriet och vilkas utsträckning till att även gälla arbetstagare som är med-

borgare i andra medlemsstater således kan antas underlätta deras rörlighet inom gemenskapen.”

I rättsfallet C-333/00 Maaheimo prövade EG-domstolen det finska s.k. hemvårdsstödet och fann detta utgöra en familjeförmån i den mening som avses i artikel 4.1 i förordning 1408/71. I målet hade den finska regeringen argumenterat för att hemvårdsstödet inte skulle bedömas som en familjeförmån utan som en social hjälp, vilken var undantagen tillämpningen av förordningen 1408/71. Den finska regeringen framhöll att det var den kommun där familjen var bosatt som bar kostnaden för hemvårdsstödet varför det föll sig naturligt att också hemvårdsstödet, likt rätten till en kommunal dagvårdsplats omfattades av ett bosättningskrav. EG-domstolen fäste ingen avgörande vikt vid dessa skäl utan konstaterade i stället att:

”det inte på något sätt utgör någon förutsättning för rätten till stöd för hemvård av barn att det inte finns någon kommunal dagvårdsplats, och rätten ifråga är heller inte kopplad till att det skett en begäran om en sådan plats”.

Domstolen uttalade vidare att enligt dess fasta praxis är syftet med artikel 73 i förordningen nr 1408/71 att förhindra att en medlemsstat ges möjlighet att göra beviljandet av en familjeförmån beroende av att en arbetstagares familjemedlemmar är bosatta i den medlemsstat som gör utbetalningen. Arbetstagare inom gemenskapen ska inte avhållas från att utöva sin rätt till fri rörlighet och ett villkor om faktiskt bosättning strider därmed mot bestämmelsens syfte.

Domstolens avgörande fick således till följd att det finska hemvårdsstödet kom att bedömas som en familjeförmån i enlighet med förordning 1408/71 och därmed även kan komma att påkallas för barn som inte bor i Finland.

I fallet C-213/05 Geven rörde sig frågeställningen om hur långt icke-diskrimineringsprincipen i artikel 7.2 i förordning 1612/68 sträcker sig. Fallet handlade om en nederländsk medborgare som i ringa utsträckning arbetade i Tyskland och som ville uppbära det tyska vårdnadsbidraget. EG-domstolen ansåg att ett bosättningskrav utgjorde ett klart fall av diskriminering.

Socialpolitiken bestäms dock av de enskilda medlemsstaterna och därför har EG-domstolen haft att se om den aktuella lagstiftning var oproportionerlig och hindrade den fria rörligheten av personer. EG-domstolen konstaterade att det främsta målet med det tyska vårdnadsbidraget är att stödja familjepolitiken för att öka födelsetalen och av den anledningen förefaller ett bosättningskrav naturligt. Lagstiftningen ger också gränsarbetare tillgång till vårdnadsbidraget om de arbetar mer än i ringa utsträckning, vilket anses innebära en tillräcklig anknytning till Tyskland. Mot bakgrund av detta fann EG-domstolen att den tyska lagstiftaren på ett proportionerligt sätt gjort åtskillnad mellan gränsarbetare och gränsarbetare som endast arbetar i mindre utsträckning och som därmed får anses sakna anknytning till Tyskland. Geven kunde därmed inte åberopa artikel 7.2 i förordning 1612/68. En reflektion som kan göras baserat på domstolens resonemang, är att om den tyska lagstiftningen inte innehållit en möjlighet att göra undantag från bosättningskravet, hade Geven troligtvis fått rätt eftersom domstolen sannolikt hade bedömt bosättningskravet som oproportionerligt.

I rättsfallet C-212/05 Hartmann är grundproblematiken densamma som i Geven-målet. Den tyska vårdnadsbidraget medgavs endast till personer med tillräcklig anknytning till Tyskland. Fallet rör familjen Hartmann som var bosatta i Österrike men där mannen förvärvsarbetade i Tyskland. Hustrun ansökte om tyskt vårdnadsbidrag men nekades med motiveringen att hon varken var bosatt eller förvärvsarbetade i Tyskland. Frågan kom i stället att kretsa kring om hon genom sin man kunde erhålla bidraget. Skillnaden jämfört med Geven-fallet är att här hade den heltidsarbetande maken en tillräckligt stark anknytning till Tyskland för att kunna komma ifråga för vårdnadsbidraget enligt nationell lagstiftning. Frågan ställdes därför egentligen aldrig på sin spets eftersom det i stället avgjordes av den nationella lagstiftningen. Konstateras kan emellertid att EG-domstolen ansåg att ett bidrag av vårdnadsbidragstyp är att ses som en social förmån enligt förordning 1612/68.

EG-domstolen konstaterade inledningsvis att rätten till tyskt vårdnadsbidrag kan utsträckas till hustrun endast om nämnda bidrag utgör en social förmån för hennes make i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68. Domstolen ansåg att om arbetstagarens make eller maka beviljas ett sådant bidrag kan det minska arbetstagarens försörjningsbörda, och bidraget utgör således en social förmån för arbetstagaren i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1612/68. Som framgått ovan får ingen diskriminering ske av migrerande arbetstagare. Det tyska vårdnadsbidraget var utformat så, vilket också framgår av Gevenmålet, att möjligheten för gränsgångare med tillräcklig anknytning till arbetslandet kunde få tillgång till vårdnadsbidraget. Domstolen finner slutligen att om det rör sig om en situation där familjen inte är bosatt i Tyskland, men där den ena maken förvärvsarbetar på heltid i denna stat, kan den andra maken inte utestängas från rätten till vårdnadsbidrag.

Frågan om giltigheten av bosättningsvillkor för familjeförmåner har även prövats av EFTA-domstolen i rättsfallet E-3/05 EFTA:s övervakningsorgan vs Norge. Målet handlade om det finnmarkstillägg (finnmarkstillägg) som är ett extra tillägg till barnetrygden (motsvarande det svenska barnbidraget) som Norge betalar för barn som är bosatta i Finnmark eller i en av sju kommuner i Nord-Troms. I målet slog EFTA-domstolen fast att artikel 73 i förordningen 1408/71 inte innebär ett förbud mot bosättningsvillkor för familjeförmåner, förutsatt att medlemsstaterna behandlar gränsarbetare och deras familjer lika som det egna landets arbetare. Ett bosättningsvillkor får i förekommande fall inte utestänga en gränsarbetares familjemedlemmar från en viss familjeförmån om gränsarbetaren själv omfattas av den aktuella förmånslagstiftningen. Domstolen förtydligade sitt resonemang genom att anföra att artikel 73 inte innebär att en gränsarbetares familj automatiskt ska anses som bosatt i det land gränsarbetaren arbetar. En sådan tolkning skulle nämligen, enligt domstolen, innebära att den gränsarbetande arbetarens familj skulle behandlas mer fördelaktigt än landets egna arbetare och deras familjer som bor utanför den aktuella regionen.

Därefter övergick EFTA-domstolen till att pröva om det bosättningsvillkor som gällde för det norska finnmarkstillägget innebar ett brott mot likabehandlingsprincipen i artikel 3 i förordningen 1408/71, dvs. om bosättningsvillkoret innebar en orättfärdig – direkt eller indirekt – diskriminering av gränsarbetare. Av domstolens prövning i denna del får först anses följa att ett bosättningsvillkor som, i det norska finnmarkstillägget, träffar såväl gränsarbetare som landets egna arbetare inte är direkt diskriminerande. Vad sedan gäller frågan om det föreligger indirekt diskriminering uttalade domstolen att:

”A provision of national law must be regarded as indirectly discriminatory if it is intrinsically liable to affect migrant workers more than national workers, and if there is a consequent risk that it will place the former at a particular disadvantage. It is not necessary in this respect to find that the provision in question does in practice affect a substantially higher proportion of migrant workers. It is sufficient that it is liable to have such an effect.”

Domstolen fann därvid att det norska finnmarkstilläggets bosättningskrav

”is liable to operate to a particular disadvantage for migrant workers”.

EFTA-domstolen övergick därefter till att avslutningsvis pröva huruvida bosättningskravet kunde vara objektivt försvarligt. Domstolen fann därvid att bosättningskravet syftade till att hindra en viss region från att avfolkas och att åtgärden var lämplig för att uppnå detta syfte samt att åtgärden inte heller gick utöver vad som kan anses vara erforderligt, dvs. att åtgärden även var proportionell. Sammanfattningsvis fann domstolen att det för finnmarkstillägget gällande bosättningskravet visserligen innebar en indirekt diskriminering av gränsarbetare men att kravet var proportionellt och därmed försvarligt med beaktande av syftet av främja en uthållig bosättning i det aktuella området. Den ifrågasatta lagen innebar därför inget brott mot förordning 1408/71.

10.3 Överväganden

Socialpolitiken omfattas av medlemsstaternas behörighet och vid utövandet av denna befogenhet har medlemsstaterna stort utrymme att göra skönsmässiga bedömningar så länge som enskilda inte förvägras tillgång till de rättigheter som gemenskapsrätten tillskriver dem. Medlemsstaterna har därmed befogenhet att organisera sina system för social trygghet. I frånvaro av harmonisering på gemenskapsnivå är det upp till lagstiftaren i de enskilda medlemsstaterna att fastställa de villkor på vilka sociala trygghetsförmåner beviljas.

Medlemsstaterna måste dock iaktta gemenskapsrätten vid utövandet av denna behörighet, i synnerhet de förordningar som är tillämpliga för arbetstagare och deras familjer. Nationella bestämmelser som hindrar eller avhåller en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat från att lämna sitt hemland för att utöva sin rätt till fri rörlighet utgör ett potentiellt hinder för denna frihet, även om de tillämpas oberoende av de berörda arbetstagarnas nationalitet.

Som anförts ovan omfattar förordningen 1408/71 all lagstiftning om familjeförmåner. Exempel på familjeförmåner är enligt EG-domstolens praxis bl.a. det finska *hemvårdsstödet* och det tyska vårdnadsbidraget (*Erziehungsgeld*). Det kan också nämnas att såväl det i Norge landsomfattande (statliga) *kontantstøtten* som det i Danmark för kommuner frivilliga *tillskottet för passning av eget barn*, hanteras som EG-rättsliga familjeförmåner av respektive land. Att så är fallet vilar inte på domstolsavgöranden utan på bedömningar under respektive lands lagstiftningsarbete.

Frågan är då om vårdnadsbidrag som lämnas med stöd av den nu föreslagna lagen om kommunalt vårdnadsbidrag ska omfattas av förordningarna 1408/71 och 1612/68. Ett ställningstagande till denna fråga har avgörande betydelse för om det kommunala vårdnadsbidraget kan avgränsas till den aktuella kommunen – genom krav på folkbokföring av barn och bidragsmottagare – eller om bidraget även måste tillhandahållas för migrerande arbetstagare och deras barn.

Det som talar för att vårdnadsbidraget inte ska betraktas som en familjeförmån enligt förordning 1408/71 kan vara att bidraget inte är att betrakta som en generell förmån som barnfamiljer boende i Sverige kan upp bära, utan i stället en kommunal ensak som till viss del är beroende på lokala förutsättningar och behov. Syftet med det föreslagna vårdnadsbidraget är att öka familjernas valfrihet genom att minska den nationella politiska styrningen till förmån för kommuner. De kommuner som vill kan därmed välja om de vill införa bidraget eller inte. Ett sådant val kommer vara beroende av olika lokala förhållanden, t.ex. kan det barnomsorgsutbud som finns i kommunen vara av betydelse.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, det s.k. *rörlighetsdirektivet*, är rätten till fri rörlighet inte obegränsad. Nationella begränsningar får förekomma med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Vårdnadsbidragets syfte kan enligt arbetsgruppens mening inte anses vara ett sådant objektivet försvarbart ändamål som möjliggör ett kommunalt bosättningsvillkor utan att det skulle bedömas som indirekt diskriminerande (jfr finnmarksdomen ovan).

Det kan även hävdas att det inte är rimligt att en person som flyttar inom landet kan komma att diskrimineras i förhållande till en annan person som i stället flyttar utomlands, vilket blir följden av att vårdnadsbidraget omfattas av förordning 1408/71. EG-domstolen har dock klart uttalat att detta är av underordnad betydelse då syftet med likabehandlingsprincipen och arbetskraftens fria rörlighet inom unionen är att migrerande arbetstare inte ska diskrimineras. Det unionsmedborgarskap som föreskrivs i artikel 17 i fördraget har inte till syfte att utvidga fördragets materiella tillämpningsområde till att även omfatta interna förhållanden som inte har någon anknytning till gränsöverskridande situationer. De eventuella diskrimineringar som medborgare i en medlemsstat kan bli föremål för med avseende på rätten i den medlemsstaten, omfattas av det landets tillämpningsområde. Detta innebär att de ska lösas inom ramen för det

interna rättsliga systemet i nämnda stat.³⁴ Att det egna landets medborgare diskrimineras av den nationella rätten är således inte ett argument för att vårdnadsbidraget inte ska anses utgöra en familjeförmån enligt förordning 1408/71.

Arbetsgruppens bedömning är därför att vårdnadsbidraget bör betraktas både som en familjeförmån i den mening som avses i förordning 1408/71, och som en social förmån i den mening som avses i förordning 1612/68. Att inte betrakta vårdnadsbidraget som en familjeförmån förefaller både ologiskt och svårhanterligt med tanke på att övriga länder inom EU samordnar och exporterar liknande förmåner i enlighet med förordning 1408/71. Att vårdnadsbidraget omfattas av 1408/71 innebär visserligen en ökad administration och en ny kompetens för kommunerna (och även en ökad administration för Försäkringskassan som är ansvarig samordningsmyndighet för familjeförmåner i Sverige), men alternativet att vårdnadsbidraget endast skulle betraktas som en social förmån enligt förordning 1612/68, innebär även det en ökad administration och en handläggning som kräver ny kompetens. Om vårdnadsbidraget endast skulle omfattas av förordning 1612/68 innebär det, i enlighet med den rättspraxis som framgår ovan, att bidraget ska betalas ut till den arbetstagare som stadigvarande arbetar i en kommun som utger vårdnadsbidrag, även om hans familj är bosatta och folkbokförda i ett annat medlemsland. Något annat skulle innebära en indirekt diskriminering. En sådan situation – och avsaknaden av samordningsregler i förordning 1612/68 – skulle också medföra en risk att vårdnadsbidrag kunde utbetalas från två länder för samma barn.

En annan konsekvens av att enbart betrakta vårdnadsbidraget som en social förmån enligt 1612/68, är att Sverige då i alla situationer skulle få betala hela vårdnadsbidraget eftersom det inte är möjligt att samordna förmåner enligt förordning 1612/68. Detta

³⁴ Se bl.a. de förenade målen C-64/96 och C-65/96 Uecker och Jacquet punkt 23 samt C-148/02 Garcia Avello punkt 26 och C-192/05 Tas-Hagen punkt 23.

kan i sin tur innebära en risk att gränskommuner blir ovilliga till att införa vårdnadsbidrag.

Sammanfattningsvis gör arbetsgruppen således bedömningen att vårdnadsbidrag bör kunna utges i situationer där familjer visserligen inte är folkbokförda i en kommun men där anknytningen till kommunen är tillräckligt stark, t.ex. genom att den ena vårdnadshavaren stadigvarande arbetar i kommunen.

11 Kommunernas handläggning och kontrollaspekter

11.1 Inledning

Möjligheterna för en enskild att uppbära vårdnadsbidrag är som framgått ovan i avsnitt 7 och 8, beroende av flera olika villkor som en kommun kan behöva kontrollera. Det kan t.ex. handla om vilka inkomstkällor som sökanden eller dennes make/maka eller sambo har, eller var barnet bor. I detta avsnitt redovisas vilka möjligheter kommunerna har att genomföra sådan kontroll. I detta sammanhang är det av vikt att kommunerna genomför nödvändiga kontroller regelbundet som behövs för att se till att gällande regelverk efterföljs samt för att förhindra fusk och överutnyttjanden. Det är viktigt att kommunernas kontrollfunktion följs upp, bl.a. gentemot de statliga trygghetssystemen, för att vid behov återkomma med riktlinjer för stärkt kontroll.

11.2 Elektroniskt informationsutbyte med Försäkringskassan

Bedömning: Den kommunala nämnd som ansvarar för handläggning av vårdnadsbidrag ges åtkomst till den s.k. KOMINFO-rutinen. Detta sker genom ett tillägg i förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter.

Det finns i dag ett välfungerande elektroniskt informationsutbyte mellan Försäkringskassan och landets socialnämnder. Nämnderna har tillgång till den s.k. KOMINFO-rutinen i handläggning av ärenden om ekonomiskt bistånd. Informationsutbytet fungerar på så sätt att den aktuella kommunen skickar en frågefil till Försäkringskassan. Kassan återsänder därefter en svarsfil med de uppgifter som den aktuella kommunen har efterfrågat. Fråge- och svarsfiler överförs via Internet. Informationsutbytet innebär i praktiken att handläggare vid nämnderna via sin dator kan beställa uppgifter om en person från Försäkringskassan. Sedan den 1 januari 2005 lämnar Försäkringskassan uppgifter via KOMINFO-rutinen kostnadsfritt.³⁵

Bestämmelser som reglerar socialnämndernas informationsutbyte med Försäkringskassan återfinns i flera författningar. Av 11 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453) framgår att socialnämnden har rätt att av Försäkringskassan eller arbetslöshetskassorna få uppgifter om ekonomisk hjälp som har lämnats till enskilda som har ärenden hos socialnämnden. Försäkringskassans uppgiftsskyldighet i förhållande till socialnämnden regleras i förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter. Av förordningens 3 § följer att Försäkringskassan på begäran ska lämna uppgifter om enskilds adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser till bl.a. Skatteverket, socialnämnd och studiestödsmyndighet. Det nuvarande informationsutbytet har även stöd i 8 § andra stycket 1, lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Där föreskrivs att Försäkringskassan får behandla personuppgifter för att tillhandahålla information utanför den egna myndigheten p.g.a. sådan bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter som avses i 14 kap. 1 § andra meningen

³⁵ Se mer om hur rutinen fungerar i SOU 2007:45, Utökat elektroniskt informationsutbyte, s. 331ff samt på Försäkringskassans hemsida www.fk.se/omfk/kominfo.

sekretesslagen (1980:100), dvs. om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning.

Uppgifter som förmedlas via KOMINFO-rutinen hämtas ur olika register hos Försäkringskassan avseende ett stort antal förmåner. Däribland finns bl.a. de förmåner som har betydelse för enskilds möjlighet att beviljas vårdnadsbidrag (jfr 6 § i den föreslagna lagen om kommunalt vårdnadsbidrag). För att underlätta kommunernas handläggning av vårdnadsbidragsärenden föreslår arbetsgruppen därför att även den kommunala nämnd som ansvarar för handläggning av vårdnadsbidrag ges åtkomst åt den s.k. KOMINFO-rutinen. Detta sker genom ett tillägg i den ovan nämnda förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till andra myndigheter.

11.3 Elektroniskt informationsutbyte med arbetslöshetskassorna

Det finns för närvarande inget elektroniskt informationsutbyte mellan arbetslöshetskassorna och socialnämnder i ärenden om ekonomiskt bistånd. I stället inhämtar socialnämnderna uppgifter manuellt från arbetslöshetskassorna via telefon eller telefax. Bakgrunden till detta är delvis att varje arbetslöshetskassa har sin databas. Ett effektivt elektroniskt informationsutbyte mellan kommunal nämnd och arbetslöshetskassor förutsätter därför att nämnden i det enskilda fallet vet vilken arbetslöshetskassa som kan lämna närmare uppgifter om en viss person.

2005 års Informationsutbytesutredning har dock lämnat förslag om att arbetslöshetskassorna ska till socialnämnden lämna uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild som har betydelse i ärende om ekonomiskt bistånd. Arbetsgruppen anser att det vore lämpligt om ett sådant eventuellt kommande lagförslag även omfattar den kommunala nämnd som handlägger ärenden om vårdnadsbidrag.

11.4 Handläggning av EU-ärenden

Till skillnad från det kommunalrättsliga perspektivet som endast ger kommunerna en möjlighet till att utge vårdnadsbidrag, så innebär EG-rätten i stället en skyldighet för kommunerna att beakta situationen för migrerande arbetstagare. Bedömningen i avsnitt 10 om att vårdnadsbidraget bör omfattas av både förordning 1612/68 och 1408/71, innebär ofrånkomligt en ny sorts administration och kompetens för kommunerna. Den administrativa handläggningen kan fastställas enligt regler i förordning 1408/71 artikel 1 o), enligt vilka den aktuella kommunen kan bli en behörig institution.

I förordning 1408/71 finns ett regelverk till stöd för hur ett lands olika familjeförmåner ska samordnas för de situationer dessa ska exporteras till en arbetstagares familjemedlemmar i ett annat land. Vårdnadsbidrag kommer att omfattas av begreppet familjeförmåner i den nämnda förordningen. Det innebär att bidraget ska läggas samman med övriga svenska familjeförmåner (barnbidrag, föräldrapenning m.fl. stöd) innan samordning med eventuella familjeförmåner i familjens bosättningsland kan ske. Samordningen med det andra medlemslandets förmåner sker om den andra föräldern förvärvsarbetar och omfattas av försäkringen i bosättningslandet. Om den andre föräldern inte är förvärvsarbetande och därmed inte självständigt försäkrad utges samtliga familjeförmåner från Sverige utan samordning.

För att bedöma i vilket land en arbetstagare ska anses vara anställd finns i förordning 1408/71 artikel 13-14 regler för detta (jfr t.ex. flyg- och fartygsarbetare). Dessa regler kan vara till ledning för att bedöma i vilken kommun en migrerande arbetstagare ska ha rätt att ansöka om vårdnadsbidrag.

För vårdnadsbidragets vidkommande har därför den aktuella kommunen att först utreda om nationell lag blir tillämplig enligt lagvalsreglerna i förordning 1408/71. Därefter har kommunerna att bedöma om förutsättningarna i den nationella lagen är uppfyllda för att kunna besluta om att utge vårdnadsbidrag till den migrerande arbetstagaren och/eller dennes familjemedlemmar.

Hänsyn måste i dessa fall tas till att folkbokföringskravet inte kan utgöra en absolut utgångspunkt. Rätten till vårdnadsbidrag för familjemedlemmar som är bosatta i ett annat medlemsland fastställs med hänsyn till situationen i familjens bosättningsland. Det innebär att kommunen ska bedöma om vårdnadsbidragsliknande förmåner utges där eller om barntillsynen och dess omfattning är ordnad på annat sätt, eller om make, maka eller sambo uppbär motsvarande ersättningar som vårdnadsbidraget inte kan kombineras med (jfr ersättningar i avsnitt 8).

Samordningen med övriga familjeförmåner som utges från Sverige enligt förordning 1408/71 sker därefter i samarbete med Försäkringskassan. Försäkringskassan är den myndighet i Sverige som enligt förordningen 1408/71 samordnar familjeförmåner om det finns eller kan finnas rätt till familjeförmåner i två eller flera medlemsländer.

12 Kommunalekonomiska konsekvenser

12.1 Effekter på kommunal skatteutjämning

Det kommunalekonomiska utjämningsystemet kommer att utjämna effekter av vårdnadsbidraget eftersom bidraget påverkar skatteunderlag, skatteinkomster och andra faktorer som ligger till grund för den kommunalekonomiska utjämningen. De första effekterna uppkommer med två års förskjutning, dvs. förändringar av faktorer som ingår i systemet år 2008 påverkar utfallet i utjämningen år 2010.

Vårdnadsbidraget kommer för det första att påverka utfallet i inkomstutjämningen. Ett minskat arbetsutbud leder till minskade skatteunderlag och inkomster. Detta kompenseras i inkomstutjämningen. Kommuner som inte inför vårdnadsbidrag påverkas också eftersom utjämningsystemet ska vara neutralt på riksnivå. Det är de relativa effekterna av vårdnadsbidraget som kommer att påverka utfallet i utjämningen; skulle vårdnadsbidrag användas i alla kommuner i ungefär samma utsträckning blir det ingen förändring.

För det andra kommer vårdnadsbidraget att påverka kostnadsutjämningen, vilket beror på att kommunens skattekraftsandel samt föräldrarnas förvärvsfrekvens finns med som förklaringsfaktorer vid beräkningen av standardkostnaden för barnomsorg i kommunerna. Behovet av barnomsorg minskar när

skattekraftsandel och föräldrars förvärvsfrekvens minskar. Vårdnadsbidraget kan därigenom leda till att kommunen får ett mindre bidrag i kostnadsutjämnningen alternativt får betala en större avgift. Effekten jämfört med den i inkomstutjämnningen är alltså motsatt.

12.2 Statsbidrag till de kommuner som tillämpar maxtaxa

Statsbidrag utgår till de kommuner som väljer att tillämpa maxtaxa inom förskoleverksamhet, vilket nu är samtliga kommuner. Statsbidraget omfattar drygt tre miljarder kronor per år. Vid beräkningarna av fördelning av statsbidraget används kommunernas standardkostnad för förskoleverksamhet, dvs. den standardkostnad som används i barnomsorgsmodellen i utjämnings-systemet. Samma faktorer som beskrivits ovan angående kostnadsutjämnningen i den kommunalekonomiska utjämnningen kommer därmed att påverka fördelningen av statsbidraget för maxtaxan.

12.3 Kostnad för en plats i förskolan

En plats i förskola kostar ungefär 100 000 kronor per barn och år. Ett vårdnadsbidrag på 3 000 kronor i månaden skulle innebära en utbetalning på 36 000 kronor per barn och år. Det är inte så enkelt att kommunen sparar 64 000 kronor per barn med vårdnadsbidrag per år. Kostnaden för en plats i förskoleverksamhet är inte proportionell med den tid barnet vistas där. Vissa typer av kostnader som t.ex. för lokaler och löner är åtminstone på kort sikt oberoende av barnens vistelsetider.

Det kan dock antas att barn som, till följd av att vårdnadsbidraget införs, inte alls kommer att gå i förskoleverksamhet utan vara hemma med en förälder som får vårdnadsbidrag kommer att leda till vissa kostnadsminskningar för kommunerna.

Kostnadsökningar kommer dock antagligen att uppstå för de föräldrar som på ett eller annat sätt och av olika skäl är hemma med barn i ett system utan vårdnadsbidrag – dels heltidslediga föräldrar, dels deltidslediga föräldrar.

12.4 Effekter på övriga delar av den offentliga sektorn

Utöver effekter för kommunerna tillkommer effekter för den offentliga sektorn i form av socialavgifter, statlig skatt, skattereduktion och bostadsbidrag. Indirekta effekter i form av att en minskad disponibel inkomst påverkar konsumtion och indirekta skatter kan också tänkas.

Om de familjer som efterfrågar vårdnadsbidrag minskar sitt förvärvsarbete kommer den disponibla inkomsten att minska, samtidigt som finanserna för en kommun kommer att försämrats på grund av minskade skatter. Om den minskade arbetstiden kan ersättas genom att andra personer ökar sitt arbete, t.ex. arbetslösa, skulle kommunens ekonomiska ställning påverkas positivt.

12.5 Finansieringsprincipen

Finansieringsprincipen är inte tillämplig mot bakgrund av att förslaget om vårdnadsbidrag innebär att det är frivilligt för kommunerna att införa bidraget. Det är ingen ny obligatorisk uppgift för kommunerna och därmed är inte finansieringsprincipen tillämplig.

13 Författningskommentarer

13.1 Förslaget till lag om kommunalt vårdnadsbidrag

1 §

Genom bestämmelsen i denna paragraf ges landets kommuner en befogenhet att utge ett generellt vårdnadsbidrag. Detta innebär att lagen om kommunalt vårdnadsbidrag ger kommunerna en ny befogenhet som går utöver deras allmänna kompetens grundad på kommunallagen. Införandet av ett kommunalt vårdnadsbidrag i en kommun är något som är frivilligt för kommunen och kommunerna är inte förpliktade att tillhandahålla vårdnadsbidrag.

2 §

Med förskoleverksamhet avses i lagen förskola och familjedaghem enligt 2 a kap. skollagen (1985:1100). Förskola och familjedaghem är verksamheter där barnen är inskrivna och där föräldrarna betalar en föräldraavgift. Den öppna förskolan berörs däremot inte av lagen om kommunalt vårdnadsbidrag.

3 §

I denna paragraf anges vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för det aktuella barnet för att kommunalt vårdnadsbidrag ska få betalas ut. som framgår av *första stycket* kan det kommunala vårdnadsbidraget endast komma i fråga för barn i en viss ålder och som är folkbokförda inom kommunen. Det är också ett villkor att bidrag inte får utges för barn som har plats i

förskoleverksamhet som avser heltid. Den enskilda kommunen bestämmer hur många timmar per vecka som motsvarar heltid. Det avgörande är för hur många timmar barnet är inskrivet i förskoleverksamheten, inte om ett barn någon vecka vistas längre tid pga. svårigheter med hämtning etc.

I *andra stycket* anges att vårdnadsbidrag tidigast får lämnas efter det att föräldrapenning med anledning av barnets födelse har lämnats för sammanlagt 250 hela dagar. Har således halv föräldrapenning tagits ut i två dagar räknas det som om föräldrapenning tagits ut för en hel dag.

Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 7.2.2 och 7.4.

4 §

Kommunen får inte utge vårdnadsbidrag för ett barn som med stöd av 2 a kap. 9 § skollagen (1985:1100) ska anvisas plats i förskola eller familjedaghem. Bestämmelsen syftar till att lösa tänkbara kollisioner mellan kommunernas skyldigheter enligt skollagen och vårdnadshavarnas rättigheter enligt lagen om kommunalt vårdnadsbidrag. Genom denna paragraf framgår att bestämmelsen i 2 a kap. 9 § har företräde. Den aktuella bestämmelsen i skollagen stadgar att:

”Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats i förskola eller fritidshem, om inte barnens behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt.

Kommunen skall genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som behöver anvisas plats enligt första stycket. Kommunen skall verka för att barnen utnyttjar den anvisade platsen och informera föräldrarna om verksamheten och syftet med denna.”

Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 7.2.2.

5 §

I *första stycket* anges att vårdnadsbidrag endast får betalas ut till en vårdnadshavare som barnet bor tillsammans med och som är folkbokförd på samma adress som barnet. Att vårdnadshavaren ska bo tillsammans med barnet innebär att vårdnadsbidrag inte

kan betalas ut för ett barn som är omhändertaget med stöd av lagen (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård av unga eller bor i ett familjehem eller hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Av *andra stycket* framgår att vårdnadsbidraget får delas och betalas ut med hälften till vardera vårdnadshavaren. Delning av vårdnadsbidraget förutsätter att båda vårdnadshavarna gör anmälan om det.

Bestämmelsen i första stycket är inte absolut vad gäller kravet på att vårdnadshavaren ska vara folkbokförd på samma adress som barnet. Ett undantag från denna regel finns i *tredje stycket*, som avser sådana situationer där vårdnadshavarna inte bor tillsammans. En förutsättning för att dela vårdnadsbidraget är att inte någon av vårdnadshavarna samtidigt får någon av de ersättningar som anges i 6 §. Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 7.2.3.

6 §

I *första stycket* anges i vilka situationer vårdnadsbidrag inte får betalas ut till en vårdnadshavare som i övrigt uppfyller kraven för rätt till sådant bidrag. En av dessa situationer är när vårdnadshavaren får föräldrapenning med anledning av ett barns födelse (eller adoption av ett barn) enligt 4 kap. lagen om allmän försäkring, vilket innebär att tillfällig föräldrapenning, som bl.a. kan betalas ut vid sjukdom eller smitta hos barnet eller dess ordinarie vårdare, inte diskvalificerar från rätt till vårdnadsbidrag. Vårdnadsbidrag får inte betalas ut till den vårdnadshavare som får arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, sjuk- eller aktivitetsersättning, sjukpenning för längre tid än ett år, ålderspension, äldreförsörjningsstöd eller ersättning enligt lagen om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Det har här inte någon betydelse med vilket belopp eller i vilken grad dessa ersättningar betalas ut. Vårdnadsbidrag får inte lämnas till en vårdnadshavare som till någon del under samma månad får någon av de nämnda ersättningarna.

Av *andra stycket* framgår att vårdnadsbidrag inte heller får betalas ut om dennes make, maka eller sambo får någon av de i första stycket uppräknade ersättningsarna, såvida de inte tillhör olika hushåll dvs. inte bor tillsammans. Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 8.2.

7 §

Bestämmelsen innebär att en vårdnadshavare som avsäger sig ett vårdnadsbidrag, trots att rätt till sådant bidrag fortfarande föreligger, inte kan få vårdnadsbidrag för samma barn på nytt förrän tidigast efter 120 dagar. Denna bestämmelse ska inte tillämpas i de fall rätten till vårdnadsbidrag har upphört av sådan anledning som anges i 6 §. Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 7.6.

8 §

Paragrafen anger att även den som med socialnämndens medgivande har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i syfte att adoptera det ska likställas med vårdnadshavare.

9 §

Paragrafen anger att de kommuner som inför vårdnadsbidrag får erbjuda detta både för barn som inte har plats i förskoleverksamhet och för de barn som har plats i förskoleverksamhet på deltid.

10 §

I paragrafens *första stycke* anges att helt vårdnadsbidrag får uppgå till högst 3 000 kronor per barn och kalendermånad. En kommun får alltså bestämma att ett helt vårdnadsbidrag inom kommunen ska vara lägre än 3 000 kronor per månad.

I *andra stycket* anges att reducerat vårdnadsbidrag ska bestämmas till en eller flera nivåer där nivån på bidraget svarar mot ett visst antal timmar i förskoleverksamhet. Kommunen har en betydande frihet att utforma det reducerade vårdnadsbidraget och kan välja att erbjuda detta i en eller flera nivåer kopplade till en eller flera brytpunkter när det gäller tid i förskoleverksamhet.

11 §

I denna paragraf införs en anmälningsskyldighet för vårdnadshavare som uppbär vårdnadsbidrag. Vårdnadshavaren är skyldig att utan oskäligt dröjsmål anmäla till kommunen när någon av de situationer inträffar som anges i 3, 5 eller 6 §, dvs. situationer som innebär att rätt till vårdnadsbidrag inte längre föreligger. Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 7.7.2.

12 §

Bestämmelserna i paragrafen reglerar den enskildes återbetalningsskyldighet av felaktigt eller med för högt belopp utgivet vårdnadsbidrag. De överensstämmer i stort med de regler som gäller för återkrav enligt 9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) förutom att det i paragrafen även har införts en återbetalningsskyldighet för det fall att vårdnadshavaren inte har anmält ändrade förhållanden. Jfr 11 §.

I *första stycket* föreskrivs att om någon genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt har orsakat att vårdnadsbidrag har betalats ut obehörigen eller med för högt belopp får kommunen återkräva vad som har betalats ut för mycket. Enligt detta stycke blir den enskilde återbetalningsskyldig om han eller hon har orsakat den felaktiga utbetalningen.

I *andra stycket* föreskrivs att om någon i annat fall än som avses i första stycket obehörigen eller med för högt belopp har tagit emot vårdnadsbidrag och skäligen borde ha insett detta, får kommunen också återkräva vad som har betalats ut för mycket. Enligt detta stycke blir den enskilde endast återbetalningsskyldig om han eller hon skäligen borde ha insett att utbetalningen var felaktig.

13 §

I denna paragraf föreskrivs att kommunen får helt eller delvis efterge krav på återbetalning. För detta krävs särskilda skäl.

14 §

I paragrafen anges att ett beslut i ett ärende om vårdnadsbidrag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Av 22 § förvaltningslagen (1986:223) följer att ett beslut endast får överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom emot och det kan överklagas. De krav som normalt brukar ställas upp för att någon ska vara klagoberättigad är att beslutet angår dennes rättsställning eller berör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen. En rikhaltig rättspraxis har utvecklats kring dessa frågor. Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 7.7.1.

15 §

Paragrafen anger att denna lag inte inskränker de skyldigheter som en kommun har enligt skollagen (1985:1100). En kommun kan t.ex. inte erbjuda vårdnadsbidrag i stället för en plats i förskoleverksamhet mot vårdnadshavarens vilja.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

3 kap.

5 d §

Paragrafen har ändrats på så sätt att även sådan sjukpenninggrundande inkomst som avses i 5 e § ska räknas om enligt bestämmelserna i denna paragraf.

5 e §

I paragrafen, som är ny, införs särskilda bestämmelser om sjukpenninggrundande inkomst för personer som uppbär vårdnadsbidrag s.k. SGI-skydd. Detta skydd aktualiseras först vid den tidpunkt då vårdnadsbidraget upphör. Detta innebär att, för det fall sjukpenninggrundande inkomst ska fastställas vid denna tidpunkt, ska den lägst motsvara den sjukpenninggrundande

inkomst som den försäkrade skulle ha varit berättigad till omedelbart före perioden med vårdnadsbidrag.

I andra stycket anges emellertid att bestämmelserna i första stycket inte gäller när sådana omständigheter som anges i 5 § första stycket b, d eller f har inträffat. Här avses t.ex. det fall att vårdnadsbidraget upphör på grund av att vårdnadshavaren har beviljats halv sjukersättning. Den försäkrade uppbär vid samma tidpunkt sjukpenning. Sjukpenningen ska då inte kunna beräknas på den sjukpenninggrundande inkomsten som gällde omedelbart före perioden med vårdnadsbidrag utan endast på den del som inte täcks av sjukersättning. Undantag från SGI-skydd enligt första stycket görs också för de fall då vårdnadshavaren vid vårdnadsbidragets upphörande bedriver studier (enligt 5 § tredje stycket 1) eller erhåller periodiskt ekonomiskt stöd (enligt 5 § tredje stycket 2) och vars sjukpenning enligt 5 § fjärde stycket vid sjukdom under den aktuella tiden ska beräknas på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid, s.k. studietids-SGI. Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 9.3.

4 kap.

9 §

Ändringen i paragrafens andra stycke innebär att den tid som en förälder uppburit vårdnadsbidrag inte räknas med (överhoppningsbar) när den i 6 § andra stycket angivna tiden om 240 dagar varunder en förälder måste ha uppfyllt kvalifikationsvillkoret för att föräldrapenning ska utges med belopp motsvarande förälderns sjukpenning under de första 180 dagarna. Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 9.3.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag

4 §

Det kommunala vårdnadsbidraget, som inte ska tas upp som inkomst enligt inkomstskattelagen, ska räknas med i den bidragsgrundande inkomsten vilket anges i den nya punkten 5 i andra stycket. Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 8.3.1.

13.4 Förslaget till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)

9 §

Paragrafen är ny och anger att en arbetstagare har rätt till hel ledighet om han eller hon vårdar barn och uppbär helt vårdnadsbidrag. Bestämmelsen kompletterar de olika formerna av föräldraledighet för arbetstagare med eller utan föräldrapenning och övriga bestämmelser om t.ex. anmälan och återgång i arbete gäller även här. Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 9.2.

13.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

16 §

Paragrafen behandlar tid som inte räknas när man bestämmer ramtiden inom vilken arbetsvillkoret ska vara uppfyllt, s.k. överhoppningsbar tid.

Punkten 6 ändras på så sätt att tid under vilken en sökande, som inte har en pågående ersättningsperiod, vårdar eget barn som inte har fyllt 3 år eller för adoptivbarn 3 år efter barnets ankomst i familjen, inte ska räknas in när ramtiden ska bestämmas. För en sökande som har en pågående ersättningstid ska den överhoppningsbara tiden fortfarande gälla för vård av barn som

inte har fyllt 2 år eller för vård av adoptivbarn i 2 år efter barnets ankomst i familjen. Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 9.4.

13.6 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

8 kap.

32 §

Paragrafen som är ny anger att vårdnadsbidrag enligt den nya lagen om kommunalt vårdnadsbidrag ska vara skattefritt. Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 7.3.

13.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.

15 §

I punkten 1 görs endast en rättelse. 3 kap. 14 § inkomstskattelagen (1999:1229) är upphävd (SFS 2004:654).

Vårdnadsbidraget, som inte ska tas upp som inkomst enligt inkomstskattelagen, ska räknas med i den bidragsgrundande inkomsten vilket anges i den nya punkten 5. Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 8.3.1.