

12 Grundavdraget för bidragsskyldiga föräldrar

12.1 Utredningens uppdrag

I direktiven anføres att de nuvarande reglerna för återbetalning av underhållsstöd ibland leder till att bidragsskyldiga föräldrar, när återbetalningen fullgjorts, får kvar en disponibel inkomst som ligger under "normen" för socialbidrag och att detta kan gälla även föräldrar som har en relativt god inkomst, om han eller hon är återbetalningsskyldig för flera barn.

Vidare konstateras i direktiven att den kritik som framförs mot underhållsstödssystemet ofta gäller att hänsyn inte tas till att någon av föräldrarna har en ny partner och den påverkan detta har på föräldrarnas utgifter; man är då två som delar på fasta levnadskostnader som boendekostnad, telefon, försäkringar m.m. vilket i sin tur ger ett större utrymme för barnets försörjning.

I direktiven anføres även att underhållsstödssystemets nuvarande regler kan få effekter som inte ligger helt i linje med intentionerna i FN:s konvention om barnets rättigheter om att sätta barnets bästa i främsta rummet. De i vissa fall hårda kraven på återbetalning kan, framhålls det i direktiven, innebära att bidragsskyldiga föräldrar av ekonomiska skäl inte kan umgås med barnen i den omfattning som de skulle önska.

Mot denna bakgrund har Underhållsstödsutredningen fått till uppgift att *dels* klarlägga om reglerna om underhållsstöd närmare kan anpassas till det synsätt som finns i föräldrabalken (FB), t.ex. på så sätt att man i underhållsstödssystemet använder schablonbelopp för bl.a. skälig bostadskostnad och levnadskostnader i övrigt, *dels* pröva om återbetalningsskyldigheten bör anpassas eller differentieras efter olika familjeförhållanden, *dels* pröva återbetalningskraven för bidragsskyldiga föräldrar, särskilt för sådana med många barn.

12.2 Vad gäller för återbetalningsskyldigheten i dag?

En förälder som barnet inte varaktigt bor tillsammans med skall helt eller delvis betala tillbaka underhållsstödet till staten. Reglerna för hur återbetalningsbeloppet bestäms finns i 24–28 §§ lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL). Återbetalningsbeloppet beräknas som en viss procent av den bidragsskyldiges inkomst enligt det taxeringsbeslut som fattats närmast före februari månad det år återbetalningsskyldigheten avser, efter ett avdrag på 72 000 kr. Det nuvarande avdraget om 72 000 kr har valts för att så få föräldrar som möjligt genom att fullgöra sin återbetalningsskyldighet skall hamna under socialbidragsnivån (prop. 1998/99:78 s. 14).

Procentsatsen fastställs med hänsyn till det antal barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för enligt 7 kap. 1 § FB. Såväl barn som den bidragsskyldige bor tillsammans med som andra barn han eller hon är underhållsskyldig för beaktas alltså. Däremot beaktas inte eventuella styvbarn.

Tabell 12.1 Återbetalningsprocent efter antal barn med underhållsstöd och totalt antal barn

Totalt antal barn	Antal barn med underhållsstöd								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	14,0								
2	11,5	23,0							
3	10,0	20,0	30,0						
4	7,75	15,5	23,25	31,0					
5	6,4	12,8	19,2	25,6	32,0				
6	5,5	11,0	16,5	22,0	27,5	33,0			
7	4,86	9,7	14,6	19,4	24,3	29,1	34,0		
8	4,38	8,8	13,1	17,5	21,9	26,3	30,6	35,0	
9	4,0	8,0	12,0	16,0	20,0	24,0	28,0	32,0	36,0
10	3,7	7,4	11,1	14,8	18,5	22,2	25,9	29,6	33,3
11	3,45	6,9	10,35	13,8	17,25	20,7	24,15	27,6	31,05
12	3,25	6,5	9,75	13,0	16,25	19,5	22,75	26,0	29,25
13	3,1	6,2	9,3	12,4	15,5	18,6	21,7	24,8	27,9

Återbetalningsskyldigheten är begränsad till det belopp som betalas ut i underhållsstöd, dvs. i allmänhet 1 173 kr per barn och månad. Omräkning av återbetalningsbelopp sker per den 1 februari varje år.

Blir återbetalningsbeloppet lägre än 100 kr per barn och månad bortfaller återbetalningsskyldigheten.

Tabell 12.2 Återbetalningsbelopp per barn och månad efter totalt antal barn och årsinkomst

Årsinkomst	1 barn	2 barn	3 barn	4 barn
36 000	0	0	0	0
43 200	0	0	0	0
48 000	0	0	0	0
54 000	0	0	0	0
80 600	100	0	0	0
82 450	122	100	0	0
84 000	140	115	100	0
87 500	181	149	129	100
100 000	327	268	233	181
120 000	560	460	400	310
130 000	677	556	483	375
140 000	793	652	567	439
150 000	910	748	650	504
160 000	1 027	843	733	568
164 800	1 083	889	773	599
170 000	1 143	939	817	633
180 000	1 173	1 035	900	698
190 000	1 173	1 131	983	762
200 000	1 173	1 173	1 067	827
225 000	1 173	1 173	1 173	988
249 300	1 173	1 173	1 173	1 145
250 000	1 173	1 173	1 173	1 150
275 000	1 173	1 173	1 173	1 173

Tabell 12.3 Årsinkomster där den bidragsskyldige är fullt återbetalningsskyldig för underhållsstöd (1 173 kr/månad)

Totalt antal barn	Årsinkomst
1	172 600
2	194 400
3	212 800
4	253 700
5	292 000
6	328 000
7	361 700
8	393 400

12.3 Vad sades om återbetalningsskyldigheten när underhållsstödet infördes?

Huvudsyftet med underhållsstödsreformen var att genomföra besparingar i de offentliga finanserna. Ett annat syfte med reformen var att tydliggöra föräldrarnas ekonomiska ansvar för sina barn. Bidragsförskottssystemet hade lett till att det försörjningsansvar som åvilar den förälder som inte bor tillsammans med barnet i praktiken kommit att i stor utsträckning fullgöras av det allmänna. Utgångspunkten för underhållsstödssystemet var att försörjningsförmågan hos bidragsskyldiga föräldrar skulle tas i anspråk i större omfattning än enligt de dåvarande reglerna (prop. 1995/96:208 s. 32 f.).

När underhållsstödssystemet infördes uttalades i förarbetena att följande krav kunde ställas på återbetalningsreglernas utformning (prop. 1995/96:208 s. 43 f.).

- Återbetalningsskyldigheten mot staten bör bestämmas med hänsyn till den bidragsskyldiges ekonomiska förhållanden så att dennes betalningsförmåga tas i anspråk i den utsträckning som anses rimlig.
- Återbetalningsskyldigheten bör vara oberoende av den andra föräldrarnas ekonomiska förhållanden.
- Reglerna om återbetalningsskyldighet bör vara så enkla som möjligt.
- Det bör vara lätt att anpassa återbetalningsskyldigheten till ändrade förhållanden.

- Särskild hänsyn bör tas till återbetalningsskyldiga med begränsade inkomster.
- Alla den återbetalningsskyldiges barn bör ha likaberättigade anspråk på hans eller hennes försörjningsförmåga.

Regeringen gjorde i förarbetena till underhållsstödsreformen den bedömningen att de nya reglerna i många fall skulle leda till en ökad ekonomisk börda för bidragsskyldiga föräldrar. Det framhölls också att reglerna om underhållsstöd skulle innebära att föräldrar med så låga inkomster att de redan låg under socialbidragsnormen skulle bli återbetalningsskyldiga och att återbetalningsbeloppen i vissa fall inte skulle kunna drivas in (prop. 1995/96:208 s. 54 f.).

Redan vid lagens tillkomst diskuterades olika lösningar på problemet att det föreslagna beräkningssättet för återbetalningsbeloppen i vissa fall ledde till att dessa inte kunde drivas in på grund av att den återbetalningsskyldige inte hade medel som översteg vad han eller hon fick förbehålla sig vid utmätning av lön. I förarbetena påpekades att problemet skulle kunna undvikas genom en höjning av grundavdraget så att återbetalningsskyldighet inte ålades dem som hade inkomster som understeg förbehållsbeloppet vid löneexekution. Det konstaterades dock att grundavdraget i så fall fick höjas till en mycket hög nivå. Skälet till det var främst att de bostadskostnader som accepteras vid indrivning kan vara mycket höga. Om den önskvärda besparingen (som skulle göras genom införandet av det nya systemet) skulle uppnås måste därför procent-satserna för återbetalningen höjas betydligt vilket skulle medföra oönskade marginaleffekter.

En annan lösning som diskuterades var att införa en rätt för en återbetalningsskyldig förälder att förbehålla sig ett belopp för sin egen försörjning. Som nackdelar angavs att ett sådant beräkningssätt skulle innebära att man gick ifrån enkelheten i systemet och betoningen på föräldrarnas ansvar. Till detta kom marginaleffekter på i vissa fall 100 procent eftersom hela överskottet över förbehållsbeloppet kunde gå till att fullgöra återbetalningsskyldigheten.

Ingen av de diskuterade lösningarna valdes; nackdelarna ansågs överväga fördelarna. Mot lösningarna talade också enligt förarbetena att återbetalningsskyldigheten måste anses vara ett ansvar av minst lika stor vikt som att betala skatt; ingen slipper betala skatt under hänvisning till låga inkomster om inkomsten över huvud taget är beskattningsbar. Att även bidragsskyldiga föräldrar med låga inkomster skulle bidra till sina barns försörjning ansågs vara av

betydelse från principiell utgångspunkt och med hänsyn till det allmännas utgifter.

De ursprungligen införda återbetalningsreglerna ansågs senare ibland kunna uppfattas som orimliga. För att systemet skulle få en bättre fördelningspolitisk profil höjdes därför grundavdraget och justerades procentsatserna från och med februari månad 2000 (prop. 1998/99:78).

12.4 Tidigare utredningar om underhållsbidrag och underhållsstöd, m.m.

Nedan redovisas tidigare utredningar som tagit upp frågor om försörjningsansvaret hos den förälder som inte bor tillsammans med barnet och som bedöms vara av intresse i detta sammanhang. I redogörelsen ingår inte bara utredningar som rör underhållsstöd utan även utredningar som handlar om underhållsbidrag finns med. Det offentligt rättsliga och det privaträttsliga regelsystemet skiljer sig dock åt, varför det inte alltid är möjligt att överföra det som sägs om ett regelsystem till det andra systemet.

Ensamförälderkommittén föreslog i sitt betänkande Ensamföräldrarna och deras barn (SOU 1983:51) ett nytt sätt att beräkna underhållsbidrag. Till grund för bedömningen av den bidragsskyldiges förmåga skulle ligga hans eller hennes bruttoinkomst minskad med skatt och kostnad för nödvändiga resor till och från arbetet. I stället för en individuell beräkning av förbehållsbelopp för eget underhåll föreslog kommittén ett schablonbelopp på 2,10 basbelopp för bostadskostnader och levnadskostnader i övrigt. År 2002 skulle detta innebära 6 633 kr i månaden. För eget hemmavarande barn skulle föräldern få göra ett förbehåll med motsvarande 0,41 basbelopp (dvs. 1 295 kr i månaden år 2002) för barn som inte har fyllt 13 år och 0,46 basbelopp (dvs. 1 453 kr i månaden år 2002) för äldre barn. Detta skulle gälla oavsett den ekonomiska situationen hos barnets andra förälder. I en särskild undantagsregel gavs möjlighet till avvikelse från den föreslagna förbehållsberäkningen. Undantagsregeln var avsedd att tillämpas restriktivt och skulle i princip gälla särskilda kostnader av tidsbegränsad karaktär. Ett skäl för tillämpning av undantagsregeln angavs vara att den bidragsskyldige hade en hög bostadskostnad som inte omedelbart lät sig anpassas till förbehållsbeloppet. Även kostnad för försörjning av make och därmed jämställd sambo skulle kunna beaktas inom ramen för undantagsregeln. Av föräldrarnas överskott föreslogs

80 procent tas i anspråk för underhållsbidrag tills hälften av barnets normalbehov täckts. Vid överskott som inte översteg 0,20 basbelopp föreslogs ett något lägre uttag, nämligen 60 procent.

Även *Underhållsbidrags- och bidragsförskottsutredningen -93*, UBU -93, (SOU 1995:26) föreslog en ny metod för att beräkna underhållsbidrag. Den byggde på samma grundprinciper som den nuvarande metoden och innebar endast mindre förändringar. Utredningen föreslog att normalbeloppet för andra levnadskostnader än bostadskostnaden skulle beräknas till olika belopp för ensamstående föräldrar och för sammanboende föräldrar. För ensamstående höjdes beloppet från 120 procent av basbeloppet till 147 procent av basbeloppet (4 643 kr i månaden år 2002). För sammanboende skulle det ligga kvar på 120 procent av basbeloppet (3 790 kr i månaden år 2002). Högre levnadskostnader kunde beaktas men endast om det fanns synnerliga skäl.

UBU -93 föreslog att med sammanboende skulle, förutom makar, avses vuxna som lever tillsammans, om de har eller har haft gemensamt barn. Den föreslagna avgränsningen överensstämde i huvudsak med den som valts för möjligheten att få göra förbehåll för hemmavarande sambo i 7 kap. 3 § FB och för underhållsskyldighet mot styvbarn i 7 kap. 5 § FB. Den valda avgränsningen ansågs ha den fördelen att den gav stadga åt domar och avtal om underhåll; en avgränsning som även skulle innefatta sambor som inte har eller har haft barn tillsammans skulle leda till att underhållsbidrag skulle få jämkas oftare med hänsyn till ändringar i familjesituationen.

Utredningen ansåg också att den valda definitionen skulle innebära fördelar ur bevis- och kontrollsynpunkt. Avgränsningen gjorde det lätt att skilja ut de föräldrar som skulle få tillgodoräkna sig det lägre normalbeloppet och tvister kunde på så sätt undvikas. Vidare innebar den, påpekade utredningen, att det intrång i den personliga integriteten som det kan innebära att tvingas redovisa sina familjeförhållanden inte kunde anses bli särskilt framträdande.

UBU -93 övervägde att schablonisera bostadskostnaden på så sätt att underhållsskyldiga föräldrar skulle vara berättigade till förbehåll med ett bestämt belopp. Utredningen kom emellertid fram till att skälen mot en sådan bostadsschablon fick anses överväga fördelarna. Härvid beaktade utredningen bl.a. att bostadsmarknaden inte är sådan att människor fritt kan välja sina kostnader för bostaden och att bostadskostnaderna varierar avsevärt över landet.

För att få rätt att förbehålla sig ett högre belopp för bostadskostnaden än vad som svarade mot Socialstyrelsens och Riksför-

säkringsverkets (RFV) dåvarande normer för högsta godtagbara bostadskostnad vid beräkning av underhållsbidrag föreslog utredningen att det skulle krävas synnerliga skäl.

Utredningen förordade att det s.k. hemmamekeförbehållet skulle tas bort. Förslaget motiverades med att det från principiell synpunkt framstod som felaktigt att låta underhåll till hemmavarande make eller sambo gå före underhållet till barnet och att möjligheten knappast fyllde någon praktisk funktion i dagens Sverige. Detta skulle i och för sig innebära att olika regler skulle gälla vid bestämmande av underhållsbidrag och vid löneexekution. Från utredningens sida kunde man inte se att det skulle föranleda några nämnvärda olägenheter i praktiken. Den bedömningen grundade utredningen på att gäldenärens make eller sambo normalt har en egen inkomst.

UBU -93 föreslog också att den bidragsskyldiges hemmavarande barn och bidragsberättigade barn skulle jämföras beträffande rätten till underhåll. Bestämmelsen om förbehåll för hemmavarande barn vid beräkning av underhållsbidrag motiveras med att det hemmavarande barnet i allmänhet inte hade rätt till bidragsförskott. UBU -93 ansåg emellertid att den principiella utgångspunkten borde vara att de privaträttsliga bestämmelserna i sig gav ett rimligt och acceptabelt resultat. Man skulle inte behöva tillgripa – som det hette då – bidragsförskottssystemet för att korrigera icke önskvärda effekter av det privaträttsliga regelsystemet. Mot denna bakgrund föreslog utredningen att förbehållet för hemmavarande barn skulle slopas. Att det även härigenom kom att gälla olika principer vid bestämmande av underhållsbidrag och vid indrivning av fordringen såg utredningen inte som en nackdel av det slag att den motiverade att man behöll bestämmelserna.

Förslagen tillstyrktes eller lämnades utan invändning av flertalet remissinstanser. Malmö tingsrätt hade dock invändningar mot den föreslagna definitionen av "sammanboende". Tingsrätten ansåg det orimligt att en bidragsskyldig som lever tillsammans med en annan person, utan att de har eller har haft något gemensamt barn, skulle ha rätt till högre normalbelopp än en bidragsskyldig som är sambo enligt UBU -93:s definition. Tvärtom kunde det, enligt tingsrätten, antas att ett sammanboende par utan barn har lägre kostnader än ett sammanboende par med barn. Tingsrätten föreslog därför att som sambor skulle anses även par som är folkbokförda på samma adress utan att ha gemensamma barn.

Juridiska Fakultetsnämnden vid Uppsala universitet kom med en del invändningar vad gällde förslaget om slopat makeförbehåll och

slopat försteg för hemmavarande barn. Även om det befarade samordningsproblemet mellan underhållsbidrag och löneexekution sällan dök upp ansåg fakultetsnämnden att det inte hindrar att det får en tillfredsställande lösning när så någon gång sker. Om man redan vid bestämmandet av underhållsbidraget kunde se att fordringen inte skulle kunna drivas in var det, menade fakultetsnämnden, olämpligt att fastställa ett underhållsbidrag. I remissyttrandet föreslog fakultetsnämnden en egen lösning; att makes och sambos samt hemmavarande barns försörjningsbehov i stället skulle beaktas vid den avslutande skälighetsbedömningen av underhållsbidraget.

Familjeutredningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 2001:24) att reglerna för bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet, särskilt för dem med många barn, borde ändras. Enligt utredningens uppfattning borde det synsätt som finns i reglerna om underhållsbidrag gälla även reglerna för underhållsstöd. Återbetalningsskyldigheten borde således inträda först efter det att en bidragsskyldig förälder hade medel för sin egen försörjning. Detta skulle kunna uppnås genom att grundavdraget vid beräkning av återbetalningsbelopp höjdes och procentsatserna justerades på lämpligt sätt. Utredningen konstaterade att normalbeloppet vid beräkning av förbehållsbelopp vid löneutmätning enligt utsökningsbalken (UB) används för att bedöma rätten till anstånd med återbetalning enligt USL. Samma belopp kunde därför enligt Familjeutredningen vara utgångspunkten för beräkning av en förälders behov. En rimlig boendekostnad kunde vara att beräkna ett genomsnitt av boendekostnaden för en till två vuxna enligt RFV:s normer för bostadskostnader vid beräkning av bostadsbidrag till totalförsvarspiktiga, vilka normer i praxis används vid beräkning av underhållsbidrag.

Betänkandet har remissbehandlats. En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget om att mildra återbetalningsskyldigheten eller lämnar det utan invändning. RFV och Socialstyrelsen anser dock att ytterligare analyser krävs av boföräldrars och bidragsskyldigas situation innan man kan ta ställning till hur en begränsning av återbetalningsskyldigheten bör utformas. Konsumentverket (KOV) anser att det bästa sättet att lindra återbetalningsskyldigheten vore att tillämpa samma förbehållsbelopp som anges i FB när det gäller hur mycket en bidragsskyldig får förbehålla sig för eget eller annans underhåll. Som skäl härför anger verket att detta skulle göra systemet betydligt enklare och mer konsistent för de berörda föräldrarna. Verket poängterar samtidigt

att det är viktigt att löpande se över nivån på FB:s förbehållsbelopp så att detta verkligen motsvarar en skälig levnadsnivå på lång sikt.

12.5 De nuvarande återbetalningsreglernas effekter

Enligt Underhållsstödsutredningens beräkningar kan andelen återbetalningsskyldiga föräldrar i underhållsstödssystemet som lever i hushåll med en disponibel inkomst under skälig levnadsnivå uppskattas till 3,5 procent (7 000). Cirka 0,9 procent (1 800) av de återbetalningsskyldiga föräldrarna faller under skälig levnadsnivå som en följd av att de återbetalar underhållsstöd (se *bilaga 7*). Utredningen har här använt det mått för skälig levnadsnivå som föreslås av Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken (SOU 2002:73) uppräknat till 2002 års prisnivå (se *bilaga 3*).

Även Familjeutredningen har analyserat de nuvarande återbetalningsreglernas effekter (SOU 2001:24 s. 190 f.). Enligt utredningen innebär återbetalningsreglerna att ett antal bidragsskyldiga som betalar för flera barn har en resterande disponibel inkomst som ligger under normen för socialbidrag. Detta gäller även för föräldrar som har en medelgod inkomst. Analysen visar sammanfattningsvis följande.

- De som är skyldiga att återbetala underhållsstöd för många barn har en pressad ekonomi även i vanliga inkomstlägen för heltidsarbetande. En bidragsskyldig med fem barn, som återbetalar underhållsstöd för alla fem, kommer över "socialbidragsnormen" först vid en årsinkomst om drygt 300 000 kr.
- Risken att komma under "socialbidragsnormen" torde öka med antalet barn, men även bidragsskyldiga med endast ett barn hamnar vid vissa inkomstlägen under "socialbidragsnormen".

Familjeutredningens analyser grundas på s.k. typfallsberäkningar och inte på verkliga förhållanden. Utfallet av beräkningarna har således berott på de förutsättningar Familjeutredningen valt att ställa upp.

12.6 Förbehåll för egna levnadskostnader innan återbetalningsskyldighet inträder

Utredningen anser: Varje bidragsskyldig skall få förbehålla sig ett belopp för egna levnadskostnader innan han eller hon åläggs återbetalningsskyldighet.

Av det ovan sagda framgår att dagens återbetalningsregler leder eller kan leda till ansträngda ekonomiska förhållanden för bidragsskyldiga föräldrar.

En huvudprincip som bär upp dagens system är att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn och att barnets behov och kostnader skall vara en högt prioriterad utgift – ett primärt åtagande – för föräldrarna. Enligt direktiven är en utgångspunkt för Underhållsstödsutredningens arbete att denna princip skall gälla också i framtiden.

Principen att föräldrarna är de som i första hand ansvarar för sina barns försörjning är väl förankrad i svensk rätt och i internationella instrument. Att kostnaden för ett barns försörjning inte genom ett alltför lågt återbetalningsbelopp övervältras på det allmänna är viktigt både för barnet och från rättvisesynpunkt. Utgångspunkten bör vara att samma krav ställs på bidragsskyldiga föräldrar som på föräldrar som lever tillsammans med sina barn. Övriga kostnader som en förälder har bör endast i begränsad utsträckning – bara när det är nödvändigt – tillåtas inkräkta på förälderns ekonomiska ansvar för sina barn.

Också av statsfinansiella skäl är det viktigt att våra gemensamma resurser används på bästa sätt och att inte en omotiverat stor del av kostnaderna för barn med särlevande föräldrar får bäras av det allmänna. I den mån så tillåts ske minskar det ekonomiska utrymmet för andra angelägna reformer.

Samtidigt måste det anses rimligt att en bidragsskyldig förälder får täcka ett eget grundbehov innan återbetalningsskyldighet inträder. Underhållsskyldigheten enligt FB är inte ovillkorlig. En förälder som saknar ekonomisk förmåga är inte underhållsskyldig. Även återbetalningsskyldigheten enligt USL bör på ett realistiskt sätt anpassas till den bidragsskyldiges ekonomiska förmåga. Att återkräva underhållsstöd från en förälder som inte har medel till annat än sina egna grundbehov är inte rimligt och torde många gånger inte leda till annat än administrativa kostnader för staten. Det ligger inte heller i barnets intresse att en förälder får en växande skuld till staten. Underhållsstödsutredningen anser därför att

varje bidragsskyldig bör ges rätt att förbehålla sig ett rimligt belopp för egna levnadskostnader innan han eller hon åläggs återbetalningsskyldighet.

Innan olika lagtekniska lösningar diskuteras måste ställning tas till vilket förbehållsbelopp som kan vara rimligt. Vilken standard hos en bidragsskyldig förälder bör med andra ord tillåtas gå före återbetalning av underhållsstöd och därmed öka de kostnader som stannar på det allmänna? Vid detta ställningstagande kan de normer som används i andra sammanhang tjäna till ledning. En redogörelse för dem lämnas i *bilagorna 3* och *4*. Beaktas måste dock att de olika normerna skiljer sig åt vad gäller syfte och därmed även i fråga om vilka kostnader som beaktas.

12.7 Storleken på förbehållet

Utredningen anser: Förbehållsbeloppet för en ensamstående bidragsskyldig skall år 2002 uppgå till 8 850 kr om han eller hon bor i Stor-Stockholm eller i Stor-Göteborg, till 8 375 kr om han eller hon bor i en kommun som har fler än 75 000 invånare samt till 8 150 kr om han eller hon bor i någon annan kommun.

12.7.1 Andra levnadskostnader än bostadskostnaden

Som utredningen nyss sagt kan de normer som finns i andra sammanhang tjäna till ledning när nivån på ett förbehållsbelopp för en bidragsskyldig förälder skall bestämmas. Dessa normer finns beskrivna i *bilaga 3*. I *bilaga 5* har utredningen gjort en egen beräkning av de kostnader som skulle kunna anses motsvara en vuxen persons normalbehov. Utredningens uträkningar är baserade på KOV:s beräkningar av skäligen levnadskostnader. Dessutom ingår vissa andra kostnadsposter som utredningen anser ingår i en vuxen persons normalbehov.

En första fråga är vilka poster som bör ingå i förbehållsbeloppet; vilka behov det skall täcka.

Med hänsyn till att underhållsstöd i allmänhet skall utgå under flera år bedömer utredningen det som rimligt att förbehållsbeloppet för egna levnadskostnader innefattar posterna livsmedel, kläder/skor, fritid/lek, hygien, förbrukningsvaror, möbler/husgeråd/TV/textilier, dagstidning/telefon/TV-avgift, hemförsäkring, hushållsel, lokala resor med kollektivtrafik, fackföreningsavgift/a-

kassa, glasögon/linser, läkemedel, hälso- och sjukvård samt tandvård. Förbehållsbeloppet skulle då omfatta samma budgetposter som tas upp i KOV:s kostnadsberäkningar med tillägg för hushållsel, lokala resor med kollektivtrafik, fackföreningsavgift/a-kassa, glasögon/linser, läkemedel, hälso- och sjukvård samt tandvård.

Nästa fråga blir då hur stort förbehållsbeloppet bör vara; på vilken nivå det bör läggas.

Utgångspunkten bör vara att det förbehållsbelopp som bestäms läggs på en sådan nivå att en bidragsskyldig förälder har reella möjligheter att fullgöra den återbetalningsskyldighet som bestäms. Underhållsstöd skall som nyss påpekats i regel återbetalas under flera års tid. Detta talar för att ett förbehåll för täckandet av levnadskostnader bör motsvara en skälig levnadsnivå även på lång sikt. Ett förbehållsbelopp som hänför sig till riksnormen enligt socialtjänstförordningen (2001:937) eller normalbeloppen enligt UB ter sig därför inte som ändamålsenligt. Ett alltför lågt belopp kan också leda till att arbetslusten hämmas – eller i vart fall att incitamentet till öppet arbete minskar – och att förhållandet till barnet tar skada. Samtidigt bör förbehållsbeloppet, som utredningen redan betonat, inte sättas så högt att en omotiverat stor del av kostnaderna för barnets försörjning läggs på det allmänna. En förälders möjlighet att själv avgöra hur han eller hon vill inrätta sitt liv inskränks av naturliga skäl av föräldrarnas skyldighet att försörja sitt barn. Kostnader för ett barn minskar det ekonomiska utrymmet för föräldrarnas egen konsumtion och ställer krav på att föräldern anpassar sina egna utgifter efter försörjningsansvaret. Detta gäller såväl föräldrar som bor tillsammans med sina barn som föräldrar som inte gör det. Risken för att arbetslusten hämmas om återbetalningsreglerna inte är generösa skall inte heller överdrivas. Som jämförelse kan nämnas att Riksskatteverkets (RSV) utvärdering av 1996 års reform av UB inte visade att gäldenärer med långvarig löneutmätning i någon större utsträckning slutade att arbeta trots den låga förbehållsnivån (1996 års reform av utsökningsbalken – en utvärdering och förslag till förändringar, RSV:s rapport 2000:6).

En naturlig utgångspunkt skulle kunna vara att utgå från normalbeloppet enligt FB. I *bilaga 6* har gjorts en jämförelse mellan de normer som förekommer i andra sammanhang för att beräkna levnadskostnader. En jämförelse mellan normalbeloppen enligt FB och UB ger emellertid vid handen att FB:s normalbelopp i dag understiger det exekutionsrättsliga normalbeloppet. FB:s normalbelopp skall – till skillnad från det exekutionsrättsliga beloppet – även innefatta kostnader för normala arbetsresor samt för hälso-

och sjukvård. Tar man hänsyn även till dessa kostnader blir skillnaden ännu större; normalbeloppet enligt UB överstiger då beloppet enligt FB även med beaktande av att en bidragsskyldig vid bestämmande av underhållsbidrag regelmässigt tillåts behålla 300 kr utöver förbehållsbeloppet. I detta sammanhang kan särskilt noteras att UBU -93 konstaterat att normalbeloppet i FB numera ligger under den nivå som förutsattes när regeln infördes år 1979 (se SOU 1995:26 s. 257 f.).

Om man jämför en ensamståendes normalbelopp enligt UB (4 006 kr per månad) med den sammanlagda kostnaden för att täcka en vuxen mans normalbehov såsom det beräknats i *bilaga 5* utifrån i huvudsak KOV:s siffror (4 375 kr per månad) överensstämmer dessa belopp ganska väl med varandra. För att så långt möjligt undvika olika förbehåll i olika regelsystem har Underhållsstödsutredningen mot den bakgrunden, trots det tidigare sagda om de skäl som talar för att nivån enligt USL bör ligga över UB:s normalbelopp, övervägt möjligheten att låta normalbeloppet enligt UB gälla även vid bestämmande av förbehållsbeloppet enligt USL.

En nackdel med att använda sig av normalbeloppet enligt UB är dock bl.a. att detta inte innefattar kostnader för arbetsresor, glasögon, läkemedel samt hälso- och sjukvård. Enligt UB har man i stället rätt att göra särskilt förbehåll för bl. a. sådana kostnader. En liknande lösning vid återbetalning av underhållsstöd är dock knappast möjlig med hänsyn till det merarbete för försäkringskassorna som skulle bli följderna och till att den eftersträvade enkelheten i underhållsstödssystemet skulle undergrävas. Underhållsstödsutredningen bedömer därför inte detta alternativ som någon framkomlig väg att bestämma förbehållsbeloppet på.

Underhållsstödsutredningen anser i stället att det bör införas ett särskilt förbehållsbelopp för egna levnadskostnader för en återbetalningsskyldig förälder. Förbehållsbeloppet bör baseras på KOV:s beräkningar med tillägg för de ytterligare kostnadsposter som utredningen anser ingår i en vuxen persons normalbehov (se *bilaga 5*).

Som framgår av *bilaga 5* skiljer sig beloppen åt något beroende på om den vuxne är kvinna eller man (4 166 kr per månad för en kvinna i åldrarna 31–49 år och 4 375 kr per månad för en man i åldrarna 31–49 år). KOV:s beräkningar för vuxna är, förutom uppdelningen efter kön, indelade i fyra ålderskategorier, 19–30 år, 31–49 år, 50–60 år samt 61 år och äldre. Kostnaderna varierar något mellan de olika åldersgrupperna. En fråga är därför om förbehållsbeloppet enligt USL bör vara differentierat efter kön och ålder. Varken riksnormen eller normalbeloppen enligt FB och UB har

olika belopp för vuxna med hänsyn till kön och ålder. Inte heller de av Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken föreslagna nivåerna, Skälig levnadsnivå och Baskonsumtionsnivå, redovisas uppdelade på kön och ålder (SOU 2002:73). Enligt Underhållsstödutredningens uppfattning krävs inte heller någon sådan åtskillnad i nu aktuellt sammanhang. Syftet är att få fram ett allmänt sett rimligt belopp. Att då välja ett förbehållsbelopp som täcker in de flesta fallen framstår som tillräckligt. En differentiering efter ålder och kön skulle också innebära att systemet över huvud taget blev alltför detaljreglerat. Drygt 86 procent av de bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet utgörs av män och cirka 75 procent av de bidragsskyldiga befinner sig i åldrarna 31–49 år. Utredningen anser därför att förbehållsbeloppet bör ha sin grund i kostnader som hänför sig till män i åldrarna 31–49 år, dvs. 4 375 kr per månad.

Förbehållsbeloppet för egna levnadskostnader (exkl. bostad) skulle då för en ensamstående bidragsskyldig uppgå till 4 375 kr per månad år 2002.

I det följande diskuteras frågan om det går att skapa en schablon även för bostadskostnaden eller om den bidragsskyldige bör få tillgodoräkna sig den faktiska kostnaden för sitt boende.

12.7.2 Bostadskostnaden

Bostadsmarknaden är många gånger inte sådan att människor helt fritt kan välja sina kostnader för bostaden. Just nu är bostadsbristen stor bl.a. i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. Människor som bor i dessa områden kan därför ha särskilt svårt att påverka sitt boende. Till detta kommer att bostadskostnaderna varierar avsevärt inom landet samtidigt som bostadskostnaden ofta spelar en stor roll för föräldrarnas ekonomi. Det är därför förenat med svårigheter att på samma sätt som utredningen föreslagit beträffande övriga levnadskostnader fastställa en schablon som kan gälla bostadskostnaden i allmänhet och för hela landet; åtminstone om man har målet att schablonen inte skall sättas till ett belopp som är för högt i de allra flesta fall.

Underhållsstödsutredningen har därför övervägt möjligheten att utgå från verklig bostadskostnad minskad med eventuellt bostadsbidrag efter samma modell som gäller vid bestämmande av underhållsskyldigheten enligt FB, vid utmätning av lön och i biståndssammanhang. En sådan ordning skulle dock medföra ett omfattan-

de merarbete för försäkringskassorna. Eftersom det inte finns något lägenhetsregister i Sverige skulle det krävas förfrågningar i varje enskilt ärende om den bidragsskyldiges boende. En ordning med förbehåll för faktisk bostadskostnad kräver dessutom regler som förhindrar att bidragsskyldiga förbehålls alltför höga belopp, t.ex. när bostaden är större eller dyrare än vad som är rimligt. Systemet skulle således bli både komplicerat och kostsamt att administrera.

Underhållsstödsutredningen anser, trots svårigheterna, att schablonbelopp bör kunna användas även för bostadskostnaden.

Frågan blir då var en rimlig nivå för en sådan schablon ligger.

En möjlighet som ligger nära till hands är att utgå från RFV:s normer för beräkning av skälig bostadskostnad (se *bilaga 4*). Det är SCB:s bostads- och hyresundersökning (BHU) som ligger till grund för normerna. RFV:s normer tillämpas vid beräkning av underhållsbidrag och såvitt utredningen känner till har normerna inte mött någon kritik.

Av redovisningen för normerna i bilaga 4 framgår att dessa innefattar två nivåer; den ena nivån utgår från "genomsnittskostnad" och den andra från "högsta godtagbara kostnad". En närmare redogörelse för hur normerna räknas fram lämnas i bilagan.

Enligt Underhållsstödsutredningens uppfattning är det inte rimligt att den högre av dessa båda nivåer – högsta godtagbara kostnad – får styra storleken på förbehållsbeloppet. En stor andel av de bidragsskyldiga skulle då överkompenseras, dvs. ha en lägre faktisk kostnad än förbehållsbeloppet. År 2002 innebär RFV:s normer för högsta godtagbara kostnad att en bostadskostnad (1–2 vuxna) på mellan 4 925 kr och 6 050 kr i månaden godtas medan ensamstående bidragsskyldiga föräldrar i verkligheten (om även de med hemmavarande barn beaktas) har en genomsnittlig nettokostnad på 3 977 kr i månaden, se bilaga 4. Skall RFV:s normer användas bör beräkningarna alltså utgå från genomsnittskostnaderna.

För att komma fram till en rimlig nivå på förbehållsbeloppet för boende har Underhållsstödsutredningen inom ramen för RFV:s beräknade genomsnittskostnad prövat ett antal olika alternativ, se *bilaga 7*.

Den genomsnittliga kostnaden för en till två vuxna enligt RFV:s normer (4 175 kr per månad i Stor-Stockholm och Stor-Göteborg, 3 700 kr per månad i kommuner med fler än 75 000 invånare och 3 475 kr per månad i övriga kommuner) överensstämmer ganska väl med den faktiska nettokostnaden hos bidragsskyldiga föräldrar i underhållsstödssystemet (3 594 kr per månad för ensamstående

bidragsskyldiga utan hemmavarande barn och 3 977 kr per månad om även ensamstående bidragsskyldiga med hemmavarande barn beaktas). Normen framstår som rimlig också vid en jämförelse med genomsnittlig nettoutgift för boendet enligt SCB:s statistik (se bilaga 4). Det sagda talar för att genomsnittskostnaden enligt RFV:s norm läggs till grund för beräkningen.

Det nu anförda har i första hand tagit sikte på bostadskostnaden för den bidragsskyldige själv. Skäl kan visserligen anföras för att det vid fastställandet av bostadsförbehållet bör tas hänsyn till att den bidragsskyldige behöver extra utrymme för att han eller hon har barn (hemmavarande eller särboende). En schablon anpassad efter ett hushåll på en till två vuxna kan med ett sådant synsätt anses vara i underkant. Underhållsstödsutredningen anser dock att övervägande skäl talar mot ett förbehållsbelopp för en bidragsskyldig som beaktar även barnets/barnens behov av utrymme. Förbehållsbeloppet är tänkt att avse den bidragsskyldiga föräldrarnas egna kostnader. Dessa kostnader bör därför enligt utredningens uppfattning principiellt sett hållas åtskilda från sådana som kan hänföras till barnen. Detta är också nödvändigt om man, som Underhållsstödsutredningen, anser att samtliga barn till den bidragsskyldige bör behandlas lika (se avsnitt 12.11). Genom att kostnader för den bidragsskyldiges eget underhåll hålls isär från barnens kostnader (för boende och livsföring i övrigt) får de alla dela på den bidragsskyldiges överskott.

Som framgått ligger den förordade normen dessutom ganska nära de bostadskostnader som bidragsskyldiga föräldrar i underhållsstödssystemet faktiskt har.

Tilläggs kan att förbehållet avser att skydda de bidragsskyldiga som har låga inkomster. I och med att bostadskostnaden skall schabloniseras finns inte utrymme för hänsynstagande till bostadsbidrag. Bidragsskyldiga med låga inkomster har många gånger möjlighet att få bostadsbidrag. Av tabell 7 i bilaga 4 framgår att nettokostnaderna för såväl samtliga hushåll som "bidragsskyldiga hushåll" många gånger ligger väsentligt under bruttokostnaderna. Detta är särskilt påtagligt för hushåll med en vuxen och ett eller flera barn. Bostadsbidraget tillåter alltså många gånger att en bidragsskyldig har en hyra som överstiger den valda schablonen. Som exempel kan nämnas att en bidragsskyldig med ett hemmavarande barn och ett umgängesbarn och en årsinkomst på 180 000 kr kan ha en bruttokostnad för boende på 5 100 kr och ändå efter bostadsbidrag (omkring 1 400 kr) inte ha en boendekostnad som

överstiger 3 700 kr, dvs. normen för en till två vuxna i en kommun med fler än 75 000 invånare.

Underhållsstödsutredningen anser mot bakgrund av det anförda att övervägande skäl talar för att genomsnittskostnaden enligt RFV:s normer för en till två vuxna bör läggas till grund för förbehållsbeloppet. Detta överensstämmer också med de tankar som framfördes av Familjeutredningen (SOU 2001:24).

Som konstaterades i början av detta avsnitt varierar bostadskostnaderna i olika delar av landet. Att det förhåller sig så avspeglas också i att RFV:s normer är indelade i fyra regioner; Stor-Stockholm, Stor-Göteborg, kommuner med fler än 75 000 invånare och övriga kommuner. En fråga är om denna indelning bör gälla även för fastställande av förbehållsbeloppet enligt USL eller om beloppet bör vara lika stort oberoende av var i landet den bidragsskyldige är bosatt.

Underhållsstödsutredningen har gjort ett antal alternativa beräkningar som beaktar regionala nivåer. En redogörelse för dessa beräkningar finns i *bilaga 7*.

Utredningens beräkningar visar att ett förbehållsbelopp som grundas på genomsnittskostnaden i Stockholmsregionen utgör det klart dyraste alternativet (319 miljoner kr eller mer). Ett så högt förbehåll skulle leda till att en stor del av de bidragsskyldiga föräldrarna överkompenserades. Ett förbehållsbelopp som baseras på de fyra regionerna blir väsentligt billigare än om ett ovägt genomsnitt för riket används (189 miljoner kr jämfört med 252 miljoner kr, om 69 procent av överskottet tas i anspråk för återbetalning). Detta beror på att antalet bidragsskyldiga som är bosatta utanför Stor-Stockholm och Stor-Göteborg är stort (se *bilaga 3*). Underhållsstödsutredningen anser med dessa siffror för ögonen att kostnadsaspekten talar för att en differentiering bör väljas om inte starka skäl talar häremot. Några sådana skäl har utredningen inte kunnat finna. Visserligen innebär förslaget att försäkringskassan kommer att behöva fatta ett nytt beslut om återbetalningsskyldighet i de fall en bidragsskyldig förälder flyttar mellan två regioner och det påverkar förbehållsbeloppet storlek. Sådana omflyttningar torde dock enligt vad utredningen inhämtat inte vara särskilt vanligt förekommande. Det merarbetet som uppkommer med den förordade ordningen bedöms därför inte bli särskilt omfattande.

Sammanfattningsvis förordar utredningen således att en bidragsskyldig för boendet skall få förbehålla sig genomsnittskostnaden enligt RFV:s normer för en till två vuxna, uppdelad på fyra regioner; 4 175 kr (Stor-Stockholm och Stor-Göteborg), 3 700 kr (kom-

muner med fler än 75 000 invånare) och 3 475 kr (övriga kommuner).

12.7.3 Frångående av förbehållsbeloppet

Levnadskostnaderna kan variera från person till person beroende på individuella förhållanden. Frågan är därför om det föreslagna förbehållsbeloppet bör kunna frångås. Normalbeloppen på andra områden kan som regel frångås i särskilda fall.

På underhållsstödsområdet är det emellertid nödvändigt med ganska fasta schabloner. Handläggningen av underhållsstödsärenden riskerar annars att bli alltför komplicerad och kostsam. Individuella bedömningar medför längre handläggningstider och kan leda till att den bidragsskyldiges initialskuld för återbetalningsbelopp ökar. En ordning med fasta schabloner gör det också lättare för bidragsskyldiga föräldrar att förutse vilket belopp han eller hon skall återbetala. Nackdelen med fasta schabloner är förstas att möjligheten att ta hänsyn till individuella skillnader minskar eller faller bort.

Fasthet och enkelhet får alltså här, liksom på flera andra områden, vägas mot önskemålet att kunna göra allsidiga och nyanserade bedömningar i varje enskilt fall.

Vilket behov det finns att frångå förbehållsbeloppet beror givetvis på vilken nivå man lägger detta. Underhållsstödsutredningens förslag på förbehållsbelopp innebär att bidragsskyldiga föräldrar får ett rimligt utrymme för egen konsumtion innan återbetalningsskyldighet inträder. En förälders ansvar för sitt barn är ett primärt åtagande. Detsamma bör gälla för föräldrarnas skyldighet att återbetala underhållsstöd.

Detta talar för att det antingen inte ges någon möjlighet att avvika från förbehållsbeloppet alls eller att möjligheten inskränks till rena undantagsfall (synnerliga skäl) och då normalt endast för en kortare tid. Vid valet mellan dessa båda lösningar har utredningen stannat för en fast schablon som inte ger utrymme för några avvikelser. Med hänsyn härtill och för att i någon mån fånga upp oförutsedda utgifter, mindre utgifter för tillfälliga behov, utgifter på grund av handikapp eller sjukdom, som inte ersätts ur något av samhällets trygghetssystem, m.m. anser Underhållsstödsutredningen att förbehållsbeloppet för bidragsskyldiga bör ökas med 300 kr per månad. Ett sådant påslag ligger väl i linje med de principer som tillämpas när underhållsbidrag fastställs.

I detta sammanhang skall också framhållas möjligheterna för en bidragsskyldig att beviljas anstånd och försäkringskassans möjligheter att inom ramen för bestämmelserna i indrivningsförordningen avvakta med att lämna över en skuld till kronofogdemyndigheten (se avsnitt 14). Vidare är det viktigt att hålla i minnet det som sägs nedan angående nivån på förbehållsbeloppet. Avsikten har varit att få fram ett allmänt sett rimligt belopp. Den bidragsskyldige väljer själv inom ramen för detta vad han eller hon vill prioritera.

Tilläggs kan att utredningen har övervägt att låta den bidragsskyldige slippa att återbetala underhållsstödet den första tiden efter separationen, som ju ofta är förenad med extra kostnader. En sådan ordning skulle dock stämma dåligt med principen att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn. När återbetalningsskyldighet efter en tid inträder är risken dessutom att eventuella konflikter mellan föräldrarna blossar upp på nytt. Detta skulle inte gagna barnet. Ett sådant system skulle också bli alltför detaljerat och svåradministrerat. Separationer kan ske upprepade gånger och är svåra för försäkringskassorna att kontrollera. Utredningen har därför funnit att någon sådan betalningsfri period inte bör införas. Detta ligger i linje med utredningens ställningstagande vad gäller behovsprövningen av utfyllnadsdelen i underhållsstödet (avsnitt 11.9).

12.7.4 Ett enda förbehållsbelopp

Underhållsstödsutredningen förordar alltså att ett enda förbehållsbelopp skall bestämmas för summan av bostadskonsumtion och levnadskostnader i övrigt.

Av vad som sagts under 12.7.1–12.7.3 följer att förbehållsbeloppet för en ensamstående bidragsskyldig kommer att uppgå till 8 850 kr om han eller hon bor i Stor-Stockholm eller Stor-Göteborg, till 8 375 kr om han eller hon bor i en kommun med fler än 75 000 invånare och till 8 150 kr om han eller hon bor i någon annan kommun än de nu angivna.

Enligt utredningens mening framstår denna nivå som väl avvägd och ger den bidragsskyldiga föräldrar en i detta sammanhang skälig levnadsnivå under den tid han eller hon är återbetalningsskyldig.

Tilläggs kan att avsikten med de olika övervägandena angående bostads- och övriga levnadskostnader har varit att få fram en allmänt sett rimlig total nivå. De ingående posterna och delbeloppen

är inte intressanta i sig. Inte heller bör förbehållet ses som summan av två bestämda delbelopp, ett för bostadskostnad och ett för levnadskostnader i övrigt. Men det belopp som valts anses av utredningen på ett rimligt sätt kunna täcka båda slagen av kostnader.

Utredningens rekommendation med ett enda förbehållsbelopp medför en viss rörlighet mellan kostnadsslagen. Låg bostadskostnad ger större utrymme för övriga levnadskostnader och vice versa.

Det kan också påpekas att ett förbehåll för bidragsskyldigas egna levnadskostnader inom ramen för USL inte innebär någon förbättring eller endast en mindre förbättring för de bidragsskyldiga som inte är återbetalningsskyldiga eller återbetalningsskyldiga med endast ett mycket ringa belopp. En rätt till ett förbehåll får ju ett värde först om föräldern har en sådan inkomst att den ger utrymme för egna levnadskostnader. Den omständigheten att många bidragsskyldiga – på grund av t.ex. arbetslöshet, låg utbildning eller låg lön inom yrket – har en ansträngd ekonomisk situation kan, som utredningen framhållit tidigare, inte lösas genom underhållsstödet utan kräver åtgärder på andra områden.

12.8 Bör förbehållsbeloppet differentieras?

Utredningens bedömning: Förbehållsbeloppen för sammanboende bidragsskyldiga och ensamstående bidragsskyldiga bör vara lika stora.

Ett alternativ: Förbehållsbeloppen för sammanboende bidragsskyldiga och ensamstående bidragsskyldiga differentieras. Förbehållsbeloppet för en sammanboende bidragsskyldig skulle då år 2002 uppgå till 6 056 kr om han eller hon bor i Stor-Stockholm eller i Stor-Göteborg, till 5 818 kr om han eller hon bor i en kommun med fler än 75 000 invånare samt till 5 706 kr om han eller hon bor i någon annan kommun.

Med sammanboende bidragsskyldig avses bidragsskyldig som stadigvarande bor tillsammans med make eller registrerad partner samt bidragsskyldig som är sambo.

En bidragsskyldig som är gift eller registrerad partner anses stadigvarande bo tillsammans med sin make respektive registrerade partner, om den bidragsskyldige inte visar annat.

En bidragsskyldig skall, om han eller hon inte visar annat, anses vara sambo om han eller hon är folkbokförd på samma adress som en annan person och de har varit gifta med varandra eller registrerade partner eller har eller har haft gemensamt barn.

12.8.1 Inledning

De förbehållsbelopp på 8 850 kr (Stor-Stockholm och Stor-Göteborg), 8 375 kr (kommuner med fler än 75 000 invånare) respektive 8 150 kr (övriga kommuner) som utredningen förordat tar främst sikte på ensamstående bidragsskyldiga.

En styvförälder är visserligen inte återbetalningsskyldig för underhållsstöd. Han eller hon är också mycket sällan underhållsskyldig mot partnerns barn enligt FB. Rubrikens frågeställning tar inte heller sikte på nämnda förhållanden utan gäller i stället om det större ekonomiska utrymme som följer av att två personer kan dela på hushållets kostnader (s.k. stordriftsfördelar) bör beaktas vid fastställandet av en bidragsskyldig förälders förbehållsbelopp.

12.8.2 Frågans behandling inom andra rättsområden

När en förälders underhållsskyldighet bestäms anses sammanboende vuxna normalt svara för halva bostadskostnaden var (se prop. 1978/79:12 s. 100 och 159). Vidare gäller enligt FB att normalbeloppet för egna levnadskostnader kan sänkas eller höjas på grund av särskilda omständigheter. Av förarbetena framgår emellertid att enbart den omständigheten att den underhållsskyldige bor tillsammans med annan, som har egen inkomst, och därigenom kan göra vissa besparingar, i de flesta situationer inte bör leda till en reduktion av förbehållsbeloppet för andra kostnader än bostadskostnaden (prop. 1978/79:12 s. 99 f.).

Vid KOV:s beräkningar av gemensamma hushållskostnader beaktas antalet personer i hushållet.

Vid löneexekution är normalbeloppen differentierade beroende på om gäldenären är ensamstående eller sammanlevande. För år 2002 är normalbeloppet för en ensamstående gäldenär 4 006 kr i månaden. För sammanlevande makar och därmed jämställda är beloppet 6 618 kr i månaden. Med sammanlevande makar jämställs

- kvinna och man som bor tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden (sambor) och
- två personer som bor tillsammans i ett homosexuellt förhållande (sambor).

Samtidigt måste, när det gäller löneexekution, beaktas att sammanlevande makes eller sambos inkomst påverkar förbehållsbeloppet

genom att var och en av de sammanboende efter ekonomisk förmåga får bära sin del av kostnaderna. För att uppnå detta sker en fördelning av förbehållsbeloppet mellan de sammanboende enligt den proportioneringsmetod som redogjorts för i *bilaga 3*.

Även riksnormen skiljer mellan ensamstående och sammanboende. För år 2002 uppgår riksnormen till 3 140 kr i månaden för ensamstående och 5 280 kr i månaden för sammanboende.

12.8.3 Förbehållsbeloppet bör inte differentieras

De förbehållsbelopp som utredningen föreslår tar, som redan sagts, främst sikte på ensamstående bidragsskyldiga. Ungefär 23 procent av de bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet är dock sammanboende (december 2000, se *bilaga 2*).

Att ha differentierade förbehållsbelopp beroende på om en bidragsskyldig är ensamstående eller sammanboende kan motiveras med att den ensamstående faktiskt har högre levnadskostnader på grund av att denne inte har möjlighet att dela på vissa utgiftsposter. För sammanboende bidragsskyldiga vars partner är självförsörjande ger de nivåer utredningen har föreslagit för förbehållsbeloppet därför en överkompensation.

Exempelvis framgår av tabellredogörelsen för vuxnas normalbehov (*bilaga 5*) att en ensamstående man sparar cirka 700 kr i månaden på att bli sambo. Förutsätts således partnern stå för hälften av hushållskostnaderna och för halva bostadskostnaden skulle förbehållsbeloppen för en sammanboende bidragsskyldig med 2002 års siffror bli 6 056 kr (Stor-Stockholm och Stor-Göteborg), 5 818 kr (kommuner med fler än 75 000 invånare) och 5 706 kr (övriga kommuner).

Rättsviseskäl talar för en differentiering av förbehållsbeloppet.

Att låta förbehållsbeloppet vara olika högt beroende på om den bidragsskyldige är ensamstående eller sammanboende innebär, som redan framhållits, inte att man låter en ny partner delta i återbetalningen av underhållsstödet utan endast att man låter den bidragsskyldiges förbättrade ekonomiska situation ge utslag vid bestämmandet av återbetalningsskyldigheten. Den bidragsskyldiges kostnader för den egna försörjningen är typiskt sett lägre om han eller hon är sammanboende med en annan vuxen.

Emellertid kan också flera invändningar resas mot en differentiering.

En invändning är att risken ökar för att återbetalningsbeloppen blir inaktuella i snabbare takt än som annars vore fallet. Detta skulle dock kunna motverkas något om man låter statusförhållandet – ensamstående respektive sammanboende – hos en bidragsskyldig fastställas för ett år i taget.

En annan invändning är att en differentiering kan leda till tvister om huruvida sammanboende föreligger eller inte och att det i systemet byggs in ett incitament till fusk. Om reglerna utformas så att ensamstående bidragsskyldiga får fördelar kan det locka till missbruk av regelsystemet genom att man döljer sammanboendet. Noggranna undersökningar och kontroller från försäkringskassans sida av huruvida sammanboende föreligger eller inte medför dessutom risker för integritetskränkningar. Därtill kommer att redan det faktum att reglerna ges ett sådant innehåll att fusk kan förekomma riskerar att rubba tilltron till regelsystemet. Utredningen tror däremot inte att benägenheten att flytta samman skulle påverkas negativt i någon högre utsträckning av en differentiering. Det lär i praktiken knappast vara särskilt vanligt att en ensamstående förälder och hans eller hennes nya partner sätter sig ned och gör en ekonomisk kalkyl innan de bestämmer sig för att flytta samman eller inte.

Ett system med differentierade förbehållsbelopp kräver en mer omfattande administration än ett system med enhetliga förbehållsbelopp. Någon registrering av samboförhållanden har hittills inte ansetts böra införas och är inte aktuell (se prop. 2002/03:80). Inte heller kan folkbokföringen användas som grund för en avgränsning, i vart fall så länge folkbokföring sker på fastighet och det inte går att urskilja huruvida två personer bor i samma lägenhet eller i var sin lägenhet i ett flerbostadshus. Samtidigt kan antas att det kan bli svårt att få bidragsskyldiga att lämna de behövliga uppgifterna till försäkringskassan.

Försäkringskassorna kommer alltså att få svårt att få fram underlag för sin bedömning och ärendena kommer inte att kunna handläggas automatiserat i samma utsträckning som i dag. Med differentierade belopp är det knappast möjligt att undvika att det många gånger kan bli fråga om omfattande och ömtåliga utredningar för att försäkringskassan skall få underlag för prövningen av om ett sammanboende föreligger eller inte. Utredningssvårigheter kan i sin tur leda till längre handläggningstider och att skulden för en återbetalningsskyldig förälder härigenom växer innan återbetalningsbeloppet fastställs slutligt. Snävar man in begreppet så att med "sammanboende" avses endast "makar och sådana sambor som har

eller har haft gemensamt barn” (jfr 7 kap. 3 och 5 §§ FB) skulle man visserligen i någon mån komma ifrån problemet med avsaknaden av registeruppgifter. En nackdel med det alternativet är emellertid att bidragsskyldiga som är sammanboende men saknar barn ändå blir överkompenserade. Detta är knappast tillfredsställande. Sådana bidragsskyldiga har ju generellt sett lägre kostnader än sådana som är sammanboende och har barn. En annan nackdel är att det i ett system med fasta schabloner som det här är frågan om inte finns någon möjlighet att ta hänsyn till individuella förhållanden. Också bidragsskyldiga föräldrar som är sammanboende med en icke självförsörjande vuxen skulle alltså vid en differentiering få ett lägre förbehåll för egna levnadskostnader, låt vara att en differentiering kan kopplas samman med en rätt till förbehåll för underhåll åt s.k. hemmamake (se avsnitt 12.10).

De ovan nämnda nackdelarna måste vägas mot rättviseaspekten och mot att statens utgiftsökning minskar med en differentiering.

I *bilaga 7* finns utredningens beräkningar av utfall för olika alternativ med lägre förbehållsbelopp för en sammanlevande bidragsskyldig. Av tabell 4 framgår att kostnaderna för det av utredningen hittills förordade alternativet, med förbehållsbelopp som skiljer mellan fyra olika regioner, uppgår till 189 miljoner kr, om 69 procent av överskottet tas i anspråk för återbetalning. Tas hänsyn till de stordriftsfördelar ett sammanboende innebär minskar kostnaden till 73 miljoner kr. Den kostnadspost som har störst stordriftsfördelar är boendet. Begränsas differentieringen till att gälla endast övriga stordriftsfördelar blir kostnaden 142 miljoner kr. Införs ett differentierat förbehållsbelopp minskas således kostnaderna för underhållsstödssystemet väsentligt. Detta gäller även om man beaktar kostnaderna för den ökade administrationen.

Vid en sammantagen bedömning anser Underhållsstödsutredningen att övervägande skäl f.n. talar mot en differentiering. Lägenhetsregister och folkbokföring på lägenhet har dock diskuterats under lång tid. I promemorian En ny FoB-lag (Ds 2000:17) föreslogs att varje lägenhet i flerbostadshus skulle förses med ett unikt nummer som skulle registreras i ett lägenhetsregister och bilda underlag för folkbokföring på lägenhet. Promemorian har remissbehandlats. I september 2001 fick Lantmäteriverket, RSV och SCB i uppdrag att utreda fortsatta förberedelser för registerbaserad folk- och bostadsstatistik. Uppdraget redovisades i december 2001. Förslagen bereds f.n. i Regeringskansliet. Det kan finnas skäl att ånyo överväga differentierade förbehållsbelopp i USL om ett system med folkbokföring på lägenhet införs.

De ovan redovisade kostnadsaspekterna är dock inte oväsentliga i sammanhanget. Utredningen vill därför inte avfärda en ordning med differentierade belopp helt utan väljer att föra fram en sådan ordning som ett andrahandsalternativ.

Med hänsyn till att det valda förbehållsbeloppet skall vara avsett för den bidragsskyldiges eget underhåll och hållas isär från sammanboendes levnadskostnader och från barns levnadskostnader skulle vid en differentiering förbehållsbeloppet för en sammanboende bidragsskyldig med 2002 års siffror bli 6 056 kr i månaden i Stor-Stockholm och Stor-Göteborg, 5 818 kr i månaden i kommuner med fler än 75 000 invånare och 5 706 kr i månaden i övriga kommuner.

En särskild fråga är hur kretsen sammanboende skall definieras. Som framgått ovan anser Underhållsstödsutredningen att det inte är rimligt att begränsa kretsen till makar och sambor som har eller har haft barn tillsammans. Den krets som rimligen bör omfattas av ett lägre förbehållsbelopp är bidragsskyldiga som stadigvarande sammanbor med make eller registrerad partner samt bidragsskyldiga som är sambor (jfr prop. 2002/03:80). I dessa fall föreligger typiskt sett en tydlig ekonomisk gemenskap.

För att underlätta försäkringskassans handläggning bör man, enligt utredningen, använda sig av vissa motbevisbara presumtioner. Motbevisbara presumtioner innebär fördelar från bevis- och kontrollsynpunkt. Presumtioner innebär också att det intrång i den personliga integriteten som försäkringskassornas undersökningar kan innebära begränsas. Initiativet i bevisfrågor flyttas från försäkringskassan till de bidragsskyldiga, även om det medför att kraven på de bidragsskyldiga att själva redovisa ett underlag ökar.

En bidragsskyldig som är gift eller registrerad partner bör anses vara sammanboende, om han eller hon inte visar annat. En bidragsskyldig bör också anses vara sammanboende om han eller hon är folkbokförd på samma adress som en annan person och de har varit gifta med varandra eller registrerade partner eller har eller har haft gemensamt barn.

12.9 Värdesäkring av beloppet

Utredningen anser: Förbehållsbeloppet för egna levnadskostnader bör anges i kronor.

Som utvecklades i avsnitt 12.6 och 12.7 anser Underhållsstödsutredningen att varje bidragsskyldig skall få rätt att förbehålla sig ett belopp för egna levnadskostnader innan han eller hon åläggs återbetalningsskyldighet. Därmed uppkommer frågan hur detta förbehållsbelopp skall värdesäkras.

Det finns olika sätt att värdesäkra belopp på. En möjlighet som förekommer i andra liknande sammanhang är att knyta förbehållsbeloppet till prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller till konsumentprisindex (KPI). Normalbeloppet vid löneutmätning justeras t.ex. årligen med hänsyn till KPI. Dessa slags indexeringar syftar till att korrigera belopp för förändringar i penningvärdet.

En nackdel med att knyta förbehållsbeloppet till något av ovan nämnda index är att dessa inte kompenserar för ändrade konsumtionsmönster hos befolkningen. De levnadskostnader som ingår i förbehållsbeloppet för en återbetalningsskyldig förälder kan sägas motsvara varukorgar med produkter som anses nödvändiga för att uppnå en viss levnadsnivå. Innehållet i en sådan varukorg ändras dock med tiden, i takt med att människors behov förändras, produktutveckling m.m. Ett exempel på detta är de ändringar som nyligen skett av KOV:s beräkningar av skäliga hushållskostnader. Fr.o.m. år 2003 ingår t.ex. mikrovågsugn i budgetposten Möbler, husgeråd, TV m.m. och kostnad för mobiltelefon och mobiltelefonsamtal i budgetposten Dagstidning, telefon, TV-avgift m.m.

Ytterligare en nackdel är att KPI och prisbasbeloppet består av en sammanvägning av prisutvecklingen för många olika produktgrupper, där vissa, t.ex. bensin, inte ingår i förbehållsbeloppet. Det finns därför en risk för att förändringar i prisbasbeloppet och KPI inte ger en korrekt bild av hur priset på de olika produkter som ingår i förbehållsbeloppet utvecklas. Även bostadskostnader ingår i det samlade KPI-värdet. Eftersom återbetalningsskyldigheten bestäms genom ett delförbehåll för boende och ett delförbehåll för övriga levnadskostnader kan det leda till överkompensation vad gäller bostadskostnaden för den bidragsskyldige; dels kompenseras han eller hon genom höjt schablonbelopp för egna levnadskostnader, dels genom högre förbehåll för bostadskostnad. Det kan också

leda till underkompensation vad gäller levnadskostnader i övrigt om bostadskostnaden ökar mindre än andra produktgrupper.

Ett alternativ till att knyta förbehållsbeloppet till KPI vore möjligen att använda sig av del-KPI eller s.k. del-index. Del-KPI används bl.a. vid uppräkningsberäkningarna av skäliga levnadskostnader. En sådan ordning löser dock inte problemet med att det kan ske förändringar över tid i vilken konsumtion som kan anses nödvändig för att en skälig levnadsnivå skall uppnås.

En annan variant av indexering som i och för sig skulle kunna övervägas är att låta förbehållsbeloppet följa löneutvecklingen. Underhållsstödsutredningen anser dock inte att en sådan lösning kan förordas. Förbehållsbeloppets uppgift är ju att tillförsäkra de bidragsskyldiga en viss konsumtionsstandard. Inkomstförändringar påverkar inte i sig den garanterade standarden. I stället är det bedömningar av vad som är en rimlig levnadsnivå som bestämmer beloppet. Sådana prövningar bör göras med utgångspunkt i de förhållanden och värderingar som gäller vid varje tillfälle. Att då låta löneutvecklingen i samhället styra nivån på förbehållsbeloppet framstår inte som lämpligt eller ändamålsenligt.

Ytterligare ett alternativ är att behålla dagens ordning med ett fast krontalsbelopp. Med en sådan lösning blir det enklare för den enskilde att förstå systemet än om beloppet knyts till ett index. Vidare kommer man ifrån problemet med att index inte beaktar att behoven kan förändras över tiden.

Givetvis går det inte att komma ifrån att en ordning med ett fast krontal är mer tungrodd än att knyta förbehållsbeloppet till ett index eftersom varje förändring av USL måste underställas riksdagen. Trots detta gör Underhållsstödsutredningen den bedömningen att en ordning med ett fast krontal utgör den bästa lösningen.

Det bör här särskilt påpekas att förslaget förutsätter att regeringen noga följer kostnadsutvecklingen och konsumtionsmönstren och vid behov tar initiativ till en lagändring vad gäller återbetalningsskyldigheten.

12.10 Förbehåll för make eller sambo

Utredningens bedömning: En bidragsskyldig förälder bör inte ha rätt att förbehålla sig något belopp för underhåll av make eller sambo.

12.10.1 Frågans behandling inom andra rättsområden

Vid bestämmande av underhållsbidrag till barn ges en rätt att göra förbehåll för make som den bidragsskyldige bor tillsammans med, s.k. hemmamake, om det föreligger särskilda skäl. Med make jämställs annan som föräldern varaktigt sammanbor med om de har barn gemensamt (7 kap. 3 § tredje stycket FB). Ett särskilt skäl kan vara av att det i hemmet finns ett barn i förskoleåldern eller flera barn i något högre åldrar eller att ett barn kräver särskild vård i hemmet på grund av sjukdom eller liknande förhållande (se NJA 1983 s. 678, jfr även NJA 1982 s. 133, 1990 s. 495 och 697). Ett annat skäl kan vara att den hemmavarande maken är förhindrad att förvärvsarbeta på grund av ålder, sjukdom eller att arbetstillfällen saknas (prop. 1978/79:12 s. 98, jfr även s. 106 f.). En förutsättning för rätten till förbehållsbelopp är, enligt förarbetena, att "hemmamaken" har ingen eller endast en låg inkomst, däri inräknat de sociala förmåner som utgår (prop. 1978/79:12 s. 99).

För make får förbehåll göras med normalt 60 procent av prisbasbeloppet för år räknat, dvs. med 1 895 kr i månaden år 2002. Till detta kommer bostadskostnaden.

Enligt 7 kap. 4 § UB får lön tas i anspråk genom utmätning endast till den del den överstiger vad gäldenären behöver för sitt och familjens underhåll. Även inom löneexekutionen finns således möjlighet att ta hänsyn till en make eller sambo som inte har några egna inkomster eller endast en mindre inkomst.

12.10.2 Inget förbehåll bör få göras

Av vad som ovan redovisats framgår att s.k. hemmamakeförbehåll förekommer inom både underhållsbidragssystemet och löneexekutionssystemet.

Den allmänna inställningen i samhället i dag är att varje vuxen individ skall vara ekonomiskt självständig och inte beroende av anhöriga för sin försörjning.

Vid sådana förhållanden som gör att den enskilde under en viss tid eller för framtiden inte kan försörja sig själv genom förvärvsarbete träder i allmänhet den allmänna försäkringen (föräldrapening, sjukpenning, sjukbidrag, förtidspension m.m.) eller andra stödformer (t.ex. ersättning från arbetslöshetskassa) in. I övrigt bör det nödvändiga skyddet för den enskilde lösas genom andra åtgärder som inriktas på att ge honom eller henne möjlighet att stanna kvar i eller komma ut i arbetslivet.

Rent principiellt framstår det som felaktigt att låta underhåll till hemmavarande make eller sambo gå före försörjningen av barnet. Samma synsätt bör gälla för skyldigheten att återbetala underhållsstöd. Möjligheten fyller knappast heller någon större praktisk funktion i dagens Sverige.

Mot bakgrund av det sagda anser Underhållsstödsutredningen att den bidragsskyldige inte bör ha rätt att förbehålla sig något belopp för underhåll av hemmavarande make eller sambo. En sådan ordning innebär också att försäkringskassornas hantering underlättas.

12.11 Skall hänsyn tas till underhållsskyldighet mot andra barn?

Utredningens bedömning: En bidragsskyldigs barn bör även i framtiden behandlas lika. Det innebär att en bidragsskyldig inte skall ha rätt att göra något särskilt förbehåll för hemmavarande barn. Det innebär också att hänsyn skall tas till den bidragsskyldiges försörjningsskyldighet gentemot sina andra barn när återbetalningsbeloppet bestäms.

12.11.1 Vad gäller i dag i underhållsstödssystemet?

Återbetalningsreglerna i USL är så utformade att alla den återbetalningsskyldiges barn har likaberättigade anspråk på hans eller hennes försörjningsförmåga. Det har ansetts rimligt att reglerna om underhållsstöd även tar hänsyn till de av den återbetalningsskyldiges barn som han eller hon lever tillsammans med eller är underhållsskyldig för i andra förhållanden. Detta innebär bl.a. att återbetalningsskyldigheten minskar om föräldern skulle få barn i ett nytt förhållande.

12.11.2 Frågans behandling inom andra rättsområden

Om en person är underhållsskyldig mot flera barn är utgångspunkten i FB att barnen skall vara likställda. Bestämmelserna i FB kan emellertid ge hemmavarande barn ett visst försteg framför bidragsberättigade barn. Om ett beräknat underhållsbidrag skulle leda till intrång i det hemmavarande barnets behov görs nämligen först ett förbehåll för detta barn. Fråga är alltså om en garantiregel som aktualiseras i sista hand. Förbehållet uppgår normalt – tillsammans med vad som utges till barnet från den andra föräldern eller för dennas räkning (t.ex. underhållsstöd som lämnas i förhållande till den andra föräldern) – till 40 procent av prisbasbeloppet per år, dvs. 1 263 kr i månaden år 2002. Omständigheterna i det enskilda fallet kan emellertid göra det motiverat att räkna med ett högre eller lägre belopp (7 kap. 3 § fjärde stycket FB). Även hemmavarande styvbarn för vilka underhållsskyldighet föreligger (se 7 kap. 5 § FB) omfattas av regeln.

Bestämmelsen om förbehåll för hemmavarande barn vid beräkning av underhållsbidrag har motiverats med att det hemmavarande barnet i allmänhet inte har rätt till underhållsstöd (tidigare bidragsförskott).

Lön får tas i anspråk genom utmätning endast till den del den överstiger vad gäldenären behöver för sitt och familjens underhåll. RSV fastställer därför normalbelopp även för hemmavarande barn. Under år 2002 uppgår normalbeloppet för varje barn till 2 125 kr i månaden till och med det kalenderår barnet fyller sex år och därefter till 2 446 kr i månaden.

Med barn avses i detta sammanhang sådant hemmavarande barn som en gäldenär, dennes sammanlevande make eller sambo är skyldig att försörja enligt 7 kap. 1 § FB. Normalbeloppet för barn bör enligt RSV:s allmänna råd reduceras till hälften om föräldrarna inte bor tillsammans och barnet vistas ungefär lika mycket hos den ena som hos den andra föräldern (RSV Ex. 2001:43).

12.11.3 Barn till den bidragsskyldige skall vara likställda

Den principiella utgångspunkten bör vara att inget av barnen till en bidragsskyldig förälder skall ges ett försteg framför andra barn. Alla barn bör ha samma anspråk på den bidragsskyldiges förmåga. Detta är utgångspunkten i FB och bör gälla även om underhållsstöd utgår.

Det skulle i och för sig kunna hävdas att det kan kännas naturligt för en förälder att gynna de barn han eller hon bor tillsammans med framför bidragsberättigade barn. Detta särskilt om det bidragsberättigade barnet fått stöd till sin försörjning från staten genom underhållsstödet. Att låta en förälder gynna vissa barn framför andra barn är emellertid inte något intresse som förtjänar samhällets stöd.

Underhållsstödsutredningen anser därför att det inte finns skäl att avvika från den nu gällande ordningen enligt USL. Liksom hittills bör den återbetalningsskyldiges barn ha likaberättigade anspråk på hans eller hennes ekonomiska förmåga. En bidragsskyldig bör alltså inte ges rätt att göra förbehåll för hemmavarande barn. Och återbetalningsreglerna bör även i framtiden ta hänsyn till även övriga barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för.

12.12 Uttagsprocent

Utredningen anser: Återbetalningsskyldigheten skall fastställas till en viss procent av den bidragsskyldiges överskott. Har den bidragsskyldige ett barn tas 69 procent av överskottet i anspråk för återbetalning, dock högst det belopp som lämnas i underhållsstöd till barnet. Föreligger underhållsskyldighet för fler än ett barn divideras 69 med det totala antalet barn.

Av det som anförts tidigare framgår att utredningen anser att en bidragsskyldig skall ha rätt att behålla medel för egna levnads-kostnader innan han eller hon blir återbetalningsskyldig för underhållsstödet.

Man kan tänka sig flera metoder för att beräkna återbetalningsskyldigheten där hänsyn tas till det föreslagna förbehållsbeloppet.

Ett alternativ är att man fortsätter att fastställa återbetalningsbeloppet med hjälp av ett grundavdrag och procentsatser men samtidigt inför en spärregel. Spärregeln aktualiseras i sista hand, när det står klart att återbetalningsskyldigheten inkräktar på föräldrarnas behov.

En annan möjlighet är att göra på det sätt som tillämpas vid beräkning av underhållsbidrag och utmätning av lön. Återbetalningsbeloppet kommer då att bestämmas av storleken på det överskott som återstår sedan föräldern från inkomsten fått göra avdrag för det egna förbehållsbeloppet.

Den första metoden kan vid en första anblick tyckas enklare att använda eftersom man i ett antal fall direkt kan se att föräldern har kvar medel till den egna försörjningen och då slipper göra beräkningen med att få fram överskottet. Frågan är dock hur ofta det kommer att inträffa. Samtidigt finns det en risk för att ett system uppbyggt på detta sätt kan uppfattas som omständligare för de föräldrar som berörs.

Ett tredje alternativ är att göra en genomgång av de nuvarande återbetalningsreglerna och med användande av det belopp som den bidragsskyldige anses böra få behålla kontrollera när reglerna inkräktar på detta belopp. En sådan ordning – där punktinsatser görs när behov visar sig – leder emellertid till olikheter i behandlingen av bidragsskyldiga och kan därför inte förordas. En nackdel med detta alternativ är också att de fortlöpande genomgångar som måste göras innebär ett visst ytterligare arbete för regering och riksdag, utöver det som följer av Underhållsstödsutredningens ställningstagande till en värdesäkring av förbehållsbeloppet.

Underhållsstödsutredningen anser att alternativ två är den metod som bör användas när återbetalningsskyldigheten fastställs. Enligt utredningens uppfattning tillgodoser den metoden bäst kraven på en enkel reglering som är lätt att förstå och hantera för berörda parter. Återbetalningsbeloppet kommer alltså att bestämmas av storleken på det överskott som återstår sedan föräldern från den återbetalningsgrundande inkomsten fått göra avdrag för det egna förbehållsbeloppet och av det antal barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för enligt 7 kap. 1 § FB eftersom beräkningen bygger på att dessa tar lika stora delar i överskottet.

En fråga är om beräkningarna bör bygga på en enhetlig skattesats för alla bidragsskyldiga eller på den kommunala skattesats som gäller i varje enskilt fall. En regel som baseras på en individuell skattesats blir ofrånkomligen mer komplicerad och därmed svårare att förstå och att förklara. En sådan regel innebär dessutom ytterligare kostnader för staten i form av högre kostnader för underhållsstödet och ökade kostnader för administrationen av underhållsstödssystemet.

Underhållsstödsutredningen har därför stannat för en enhetlig skattesats. Därvid har en skattesats om 31 procent ansetts rimlig.

Den fråga som därmed uppkommer är hur mycket av överskottet som skall läggas till grund för bestämmandet av återbetalningsskyldigheten.

Utgångspunkten är att det är föräldrarna som har ansvaret för sina barns försörjning. Med de av Underhållsstödsutredningen

förordade reglerna får den bidragsskyldige förbehålla sig medel för egna levnadskostnader innan återbetalningsskyldighet inträder. Det ter sig då också rimligt att han eller hon får vidkännas att hela det överskjutande beloppet (efter avdrag för inkomstskatt, 31 procent) går till barnen i den mån så behövs. Denna ordning överensstämmer med vad som gäller för föräldrars underhållsskyldighet enligt FB.

Legitimiteten i systemet skulle sannolikt minska om staten skulle subventionera återbetalningen av underhållsstöd för bidragsskyldiga föräldrar som redan fått sitt grundbehov täckt samtidigt som sammanboende föräldrar, hur dålig ekonomi de än har, aldrig är berättigade till motsvarande stöd.

Mot att låta överskottet utnyttjas för återbetalningsskyldigheten talar de marginaleffekter som då kan uppstå för de bidragsskyldiga. Det går emellertid knappast att konstruera ett system som syftar till att särlevande föräldrar – sedan de fått sina egna nödvändiga behov tillgodosedda – skall ta ansvar för sina barns försörjning utan att det uppstår marginaleffekter.

När föräldrar bor ihop med sitt barn är det naturligt att en inkomstökning i första hand används för att tillgodose barnets grundläggande behov. Enligt Underhållsstödsutredningen finns det inte någon anledning till varför samma förhållande inte skall gälla för föräldrar som inte bor tillsammans med sina barn och för det offentlighetsrättsliga stödet. För de allra flesta särlevande föräldrar torde detta också vara det naturliga.

Ett av målen med underhållsstödet är att betona att det är föräldrarna som i första hand har det ekonomiska ansvaret för sina barns försörjning. Häri ligger att underhållsstödet skall återbetalas av den bidragsskyldige så långt det är möjligt. I vissa fall saknar bidragsskyldiga förmåga att återbetala underhållsstödet. Någon återbetalningsskyldighet föreligger då inte. Staten medger i sådana fall – som det ibland uttrycks – att den bidragsskyldige får en subvention (se prop. 1998/99:78 s. 14 f.).

Det som gör att återbetalningsskyldigheten i underhållsstöds-systemet kan upplevas som marginaleffekter på ett annat sätt än en skyldighet att betala underhållsbidrag direkt till barnet, är – som Familjeutredningen framhållit (SOU 2001:24) – troligen att betalningen sker till försäkringskassan, utan att barnets situation direkt och synbart påverkas.

Underhållsstödsutredningen anser mot bakgrund av det nu anförda att reglerna om återbetalning av underhållsstöd även i fortsättningen i första hand bör ses som en subvention av betalnings-

ansvaret för bidragsskyldiga föräldrar med låg betalningsförmåga (prop. 1998/99:78 s. 15, bet. 1998/99:SfU9). Samtidigt kan återbetalningen ses som en marginaleffekt. Denna kan dock betraktas som försvarbar i detta sammanhang.

Nämnas kan dock att utredningen – i syfte att se om det går att undvika tröskeeffekter – övervägt dels en ordning med ett lägre förbehåll i kombination med en lägre uttagsprocent än vad som föreslås, dels en ordning med de valda förbehållen men lägre uttagsprocent, se *bilaga 7*.

Av beräkningarna framgår att sådana justeringar skulle innebära endast smärre förbättringar av tröskeeffekterna. Någon anledning att av hänsyn till sådana effekter ta i anspråk endast en del av överskottet när återbetalningsskyldigheten bestäms finns därför inte. Att sänka förbehållsbeloppet under den nivå utredningen förordar skulle dessutom – även om endast låga ekonomiska krav ställs på föräldrar med låga inkomster – strida mot grundtanken bakom förbehållet, nämligen att bidragsskyldiga föräldrar inte skall åläggas återbetalningsskyldighet innan de har medel till den egna försörjningen. Och att subventionera återbetalningen av underhållsstöd för bidragsskyldiga föräldrar som redan fått sitt grundbehov täckt skulle, som nyss sagts, sannolikt minska legitimiteten i systemet.

Underhållsstödsutredningen förordar alltså att hela överskottet efter avdrag för inkomstskatt (31 procent) läggs till grund för beräkning av den bidragsskyldiga föräldrarnas återbetalningsskyldighet.

12.13 Låga återbetalningsbelopp

Utredningens förslag: Om det totala månadsbeloppet för samtliga barn blir lägre än 100 kr bortfaller återbetalningsskyldigheten.

Om månadsbeloppet för ett barn blir lägre än 100 kr bortfaller återbetalningsskyldigheten i dag (24 § USL). Detta innebär om en bidragsskyldig har flera barn som får underhållsstöd att belopp som inte är helt ringa kan falla bort trots att betalningsförmåga anses finnas. Det kan också framstå som orättvist att en bidragsskyldig med två barn och ett återbetalningsbelopp på 98 kr per barn och månad eller totalt 196 kr per månad helt slipper betala medan en bidragsskyldig med ett barn och ett återbetalningsbelopp på 102 kr måste betala.

Även Underhållsstödsutredningen anser att det behövs en spärregel för att förhindra att mycket små belopp fastställs i återbetalningsskyldighet. För att göra systemet mer rättvist och för att minska statens kostnader för underhållsstödet föreslår utredningen att återbetalningsskyldigheten i framtiden skall falla bort om det sammanlagda månadsbeloppet blir lägre än 100 kr.

Ändringen beräknas innebära ökade intäkter på 3 miljoner kr för staten vid oförändrade regler i övrigt.

12.14 Beskrivning av det nya systemet

12.14.1 Vad innebär de valda förbehållen i bruttoinkomstermer?

Utifrån de valda förbehållsbeloppen har Underhållsstödsutredningen gjort beräkningar av vilka inkomstnivåer som krävs för att lönen efter avdrag för skatt skall räcka till det egna behovet.

Sedan denna omräkning gjorts av förbehållsbeloppen väljer utredningen att tala om grundavdrag i stället.

Grundavdragen uppgår till 153 900 kr (Stor-Stockholm och Stor-Göteborg), till 145 700 kr (kommuner med fler än 75 000 invånare) respektive till 141 700 kr (övriga kommuner).

12.14.2 Ett exempel

Den förordade metoden bygger i huvudsak på samma principer som nuvarande system men med ett högre grundavdrag och högre procentsatser. En bidragsskyldig skall inte behöva återbetala underhållsstöd förrän det egna behovet har täckts. Det egna behovet tillgodoses genom att en bidragsskyldig tillåts göra ett s.k. grundavdrag från sin inkomst. Grundavdraget varierar beroende på var i landet den bidragsskyldige är bosatt. Överskottet (netto efter skatt 31 procent), dvs. 69 procent av inkomsten över grundavdraget, fördelas lika mellan samtliga barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för enligt 7 kap. 1 § FB. Återbetalningsskyldigheten får dock givetvis aldrig överstiga det belopp som lämnats i underhållsstöd till barnet.

Tabell 12.4 Återbetalningsprocent efter totalt antal barn

Antal barn totalt	Procent återbetalning av överskottet /barn
1	69,0
2	34,5
3	23,0
4	17,25
5	13,8
6	11,5
7	9,86
8	8,6

Det nya beräkningssättet kan åskådliggöras med följande exempel.

En förälder har tre barn för vilka han är underhållsskyldig enligt 7 kap. 1 § FB. Ett av barnen bor med sin andra förälder och får underhållsstöd. Den återbetalningsgrundande inkomsten uppgår till 180 000 kr. Den bidragsskyldige antas bo i Stor-Stockholm. Återbetalningsbeloppet blir: $(180\,000 - 153\,900) \times 23\% = 6\,003$ kr per år eller 500 kr per månad.

Hade föräldern haft endast ett barn och hade återbetalningsskyldigheten gällt detta barn hade återbetalningsbeloppet, allt annat lika, blivit $(180\,000 - 153\,900) \times 69\% = 18\,009$ kr per år eller 1 500 kr per månad, dock högst det belopp barnet får i underhållsstöd (vanligen 1 173 kr per månad).

12.15 Konsekvenser av de förordade återbetalningsreglerna

12.15.1 Ekonomiska effekter för de bidragsskyldiga – skillnaden mellan dagens regler och de förordade reglerna

Med nuvarande regler finns det i dag cirka 7 000 (3,5 %) återbetalningsskyldiga föräldrar i underhållsstödssystemet som lever i hushåll med en disponibel inkomst under skälig levnadsnivå. Med de höjningar av grundavdragen som Underhållsstödsutredningen förordar kommer antalet att minska från 3,5 procent till 1,4 procent, dvs. med cirka 4 200 bidragsskyldiga föräldrar.

I det följande redovisas de ekonomiska effekterna för bidragsskyldiga föräldrar av Underhållsstödsutredningens rekommendation om ändrade regler för återbetalning av underhållsstöd. Här be-

skrivs följderna av en höjning av grundavdraget från nu gällande 72 000 kr till 153 900 kr respektive 141 700 kr i kombination med den föreslagna regeln om att återbetalningsskyldigheten faller bort om återbetalningsbeloppen för en månad sammantaget understiger 100 kr. I dag bortfaller skyldigheten om beloppet är lägre än 100 kr per barn.

Tabellerna anger endast de fall där återbetalningsbeloppet per barn uppgår till minst 100 kr. De fall där återbetalningsbeloppet per barn blir lägre än 100 kr framgår alltså inte. Med de av utredningen förordade reglerna kan återbetalningsskyldighet dock, som framgått, i vissa fall äläggas också i de fallen. I tabellerna redovisas de återbetalningsbelopp som beräknas per barn vid olika barnantal och i olika inkomstlägen.

Det bör observeras att det inte är exakta inkomstgränser där förändringar inträffar som kan utläsas av tabellerna, utan ungefärliga gränser. Olika avrundningsregler förklarar varför uppgifter i de kommenterande texterna kan avvika med någon krona från vad som anges i tabellerna.

Nuvarande regler

I *tabell 12.5* beskrivs de nuvarande återbetalningsreglerna. Av tabellen framgår att bidragsskyldiga med en återbetalningsgrundande inkomst som understiger 80 000 kr inte är återbetalningsskyldiga i dag. Om månadsbeloppet för ett barn blir lägre än 100 kr bortfaller återbetalningsskyldigheten (se 24 § USL). Det förklarar varför bidragsskyldiga med en inkomst på 80 000 kr inte behöver återbetala något underhållsstöd trots att inkomsten ligger 8 000 kr över den nuvarande grundavdragsnivån, 72 000 kr. Vid en inkomst på 80 000 kr skulle återbetalningsbeloppet bli 93 kr per barn och månad.

Vidare kan man av tabellen utläsa att en bidragsskyldig förälder med fyra barn och en inkomst på 170 000 kr får återbetala 633 kr per månad om han eller hon bor tillsammans med tre av barnen och är återbetalningsskyldig för ett. Är han eller hon däremot återbetalningsskyldig för alla fyra barnen är återbetalningsskyldigheten (4 x 633 kr) 2 532 kr per månad.

Av tabellen framgår också vid vilken årsinkomst som en bidragsskyldig förälder är skyldig att återbetala hela underhållsstödet (1 173 kr per månad) vid olika barnantal. För ett barn är gränsen för full återbetalningsskyldighet cirka 180 000 kr, för två barn cirka

200 000 kr, för tre barn cirka 220 000 kr och för fyra barn cirka 260 000 kr.

Det totala bidragsbelopp som under ett år lämnas för fyra barn uppgår i dag till 56 304 kr. Med nuvarande regler får den bidragsskyldiga föräldern vid en återbetalningsgrundande inkomst på 170 000 kr återbetala 30 384 kr och 25 920 kr är ett rent bidrag från staten.

Tabell 12.5 Återbetalningsbelopp per barn och månad efter totalt antal barn och återbetalningsgrundande inkomst. Nuvarande regler

Inkomst	1 barn	2 barn	3 barn	4 barn
80 000	0	0	0	0
90 000	210	173	150	116
100 000	327	268	233	181
110 000	443	364	317	245
120 000	560	460	400	310
130 000	677	556	483	375
140 000	793	652	567	439
150 000	910	748	650	504
160 000	1 027	843	733	568
170 000	1 143	939	817	633
180 000	1 173	1 035	900	698
190 000	1 173	1 131	983	762
200 000	1 173	1 173	1 067	827
210 000	1 173	1 173	1 150	891
220 000	1 173	1 173	1 173	956
230 000	1 173	1 173	1 173	1 020
240 000	1 173	1 173	1 173	1 085
250 000	1 173	1 173	1 173	1 150
260 000	1 173	1 173	1 173	1 173
270 000	1 173	1 173	1 173	1 173

*Grundavdrag 153 900 kronor***Tabell 12.6 Återbetalningsbelopp per barn och månad efter totalt antal barn och återbetalningsgrundande inkomst. Underhållsstödsutredningens rekommendation för bidragsskyldiga som bor i Stor-Stockholm eller Stor-Göteborg**

Inkomst	1 barn	2 barn	3 barn	4 barn
80 000	0	0	0	0
90 000	0	0	0	0
100 000	0	0	0	0
110 000	0	0	0	0
120 000	0	0	0	0
130 000	0	0	0	0
140 000	0	0	0	0
150 000	0	0	0	0
160 000	351	175	117	0
170 000	926	463	309	232
180 000	1 173	750	500	376
190 000	1 173	1 038	692	520
200 000	1 173	1 173	884	665
210 000	1 173	1 173	1 075	809
220 000	1 173	1 173	1 173	953
230 000	1 173	1 173	1 173	1 097
240 000	1 173	1 173	1 173	1 173
250 000	1 173	1 173	1 173	1 173
260 000	1 173	1 173	1 173	1 173
270 000	1 173	1 173	1 173	1 173

I *tabell 12.6* beskrivs de av utredningen förordade återbetalningsreglerna för bidragsskyldiga föräldrar som bor i Stor-Stockholm eller Stor-Göteborg, dvs. för de bidragsskyldiga som föreslås få ett grundavdrag på 153 900 kr.

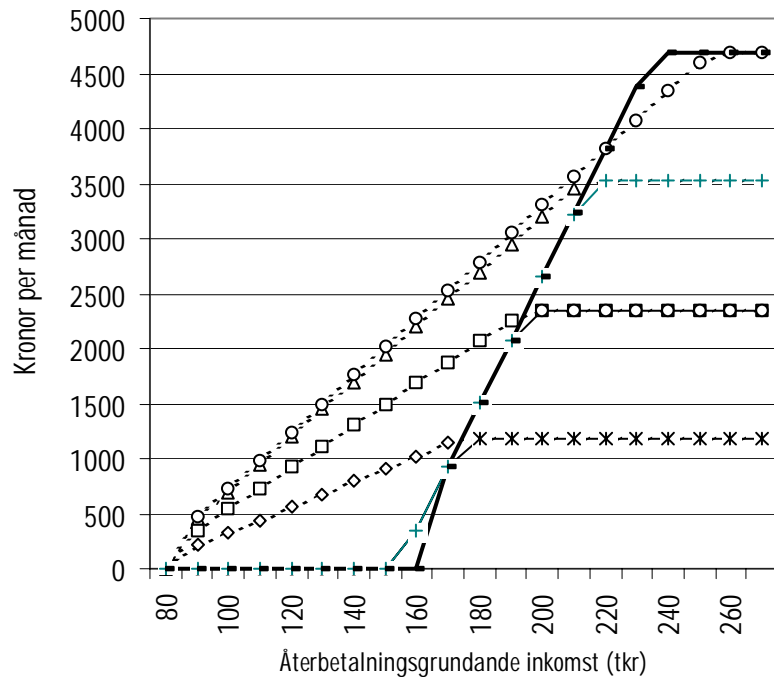
Bidragsskyldiga med inkomster under 160 000 kr är i det förordade systemet inte skyldiga att återbetala underhållsstöd. Även vid en inkomst på 160 000 kr kan återbetalningsbeloppet bli noll kr, nämligen i de fall en bidragsskyldig har fyra (eller fler) barn och är återbetalningsskyldig för endast ett av barnen. Återbetalningsbeloppet blir då lägre än 100 kr (88 kr) och återbetalningsskyldigheten faller bort. Om en bidragsskyldig förälder som har en inkomst på 160 000 kr skall återbetala underhållsstöd för fyra barn blir återbetalningsbeloppet (4 x 88 kr) 352 kr per månad.

På motsvarande sätt som i föregående exempel kan man också utläsa att med det förordade systemet får en bidragsskyldig med en inkomst på 170 000 kr och fyra barn betala 232 kr per månad om han eller hon bor tillsammans med tre av barnen och är återbetalningsskyldig för ett. Är han eller hon däremot återbetalningsskyldig för alla fyra barnen blir återbetalningsskyldigheten (4 x 232) 928 kr per månad vilket kan jämföras med 2 532 kr per månad enligt nuvarande regler.

Av tabellen framgår också vid vilken årsinkomst som en bidragsskyldig förälder är skyldig att återbetala hela underhållsstödet vid olika barnantal. För ett barn är gränsen för full återbetalningsskyldighet cirka 180 000 kr, för två barn cirka 200 000 kr, för tre barn cirka 220 000 kr och för fyra barn cirka 240 000 kr.

Det totala bidragsbelopp som under ett år lämnas för fyra barn uppgår till 56 304 kr. Med de förordade reglerna skall den bidragsskyldige vid en återbetalningsgrundande inkomst på 170 000 kr återbetala 11 136 kr och det rena bidraget från staten blir 45 168 kr.

Diagram 12.1 Återbetalningsbelopp vid olika återbetalningsgrundande inkomster för bidragsskyldiga som betalar för alla barnen. Nuvarande regler och det av Underhållsstödsutredningen förordade grundavdraget på 153 900 kr. Kr per månad



Kommentar till förklaringsrutan: "n" = nuvarande system, "f" = förslag

Av *diagram 12.1* framgår tydligt skillnaderna mellan det nuvarande regelsystemet och det av Underhållsstödsutredningen förordade systemet. Bidragsskyldiga kan i dag bli skyldiga att återbetala underhållsstöd med cirka 2 000 kr per månad vid en inkomst på cirka 150 000 kr vilket är den inkomst som – enligt utredningens bedömning – krävs för att täcka den egna försörjningen. Med de förordade reglerna inträder återbetalningsskyldigheten först efter det att föräldern har medel för egna levnadskostnader. Den grupp bidragsskyldiga föräldrar som är återbetalningsskyldiga för fyra barn får dock en skärpning av återbetalningskraven vid inkomster

på mellan cirka 220 000 och 260 000 kr. Gruppen får med de nya reglerna återbetala hela underhållsstödet vid en inkomst på 240 000 kr vilket kan jämföras med 260 000 kr enligt nuvarande regler.

Grundavdrag 141 700 kronor

Tabell 12.7 Återbetalningsbelopp per barn och månad efter totalt antal barn och återbetalningsgrundande inkomst. Underhållsstödsutredningens rekommendation för bidragsskyldiga som bor i en kommun med färre än 75 000 invånare

Inkomst	1 barn	2 barn	3 barn	4 barn
80 000	0	0	0	0
90 000	0	0	0	0
100 000	0	0	0	0
110 000	0	0	0	0
120 000	0	0	0	0
130 000	0	0	0	0
140 000	0	0	0	0
150 000	477	239	159	120
160 000	1 052	526	351	264
170 000	1 173	814	542	408
180 000	1 173	1 101	734	552
190 000	1 173	1 173	926	696
200 000	1 173	1 173	1 117	840
210 000	1 173	1 173	1 173	985
220 000	1 173	1 173	1 173	1 129
230 000	1 173	1 173	1 173	1 173
240 000	1 173	1 173	1 173	1 173
250 000	1 173	1 173	1 173	1 173
260 000	1 173	1 173	1 173	1 173
270 000	1 173	1 173	1 173	1 173

I *tabell 12.7* beskrivs de av utredningen förordade återbetalningsreglerna för bidragsskyldiga föräldrar som bor i en kommun med färre än 75 000 invånare, dvs. för de bidragsskyldiga som föreslås få ett grundavdrag på 141 700 kr.

En bidragsskyldig förälder blir återbetalningsskyldig vid en lägre inkomst än i föregående exempel, vid cirka 150 000 kr jämfört med 160 000 kr. Om en bidragsskyldig förälder som har en inkomst på 150 000 kr skall återbetala underhållsstöd för fyra barn blir återbe-

talningsbeloppet 480 kr per månad, vilket kan jämföras med 2 016 kr per månad enligt nuvarande regler.

På motsvarande sätt som i föregående exempel kan man också utläsa att med det förordade systemet får en bidragsskyldig med en inkomst på 170 000 kr och fyra barn betala 408 kr per månad om han eller hon bor tillsammans med tre av barnen och är återbetalningsskyldig för ett. Är han eller hon däremot återbetalningsskyldig för alla fyra barnen blir återbetalningsskyldigheten (4 x 408) 1 632 kr per månad vilket kan jämföras med 2 532 kr per månad enligt nuvarande regler.

Hela underhållsstödet, 1 173 kr per månad, skall i detta fall återbetalas för ett barn vid en återbetalningsgrundande inkomst kring 170 000 kr, för två barn vid cirka 190 000 kr, för tre barn vid 210 000 kr och för fyra barn vid en inkomst kring 230 000 kr. Det innebär att föräldrar som är återbetalningsskyldiga för fyra barn får återbetala hela underhållsstödet vid inkomster som är omkring 30 000 kr lägre än med nuvarande regler där hela underhållsstödet återbetalas först vid en årsinkomst på cirka 260 000 kr.

Det totala bidragsbelopp som under ett år lämnas för fyra barn uppgår i dag till 56 304 kr. Med de förordade reglerna skall den bidragsskyldiga föräldern vid en återbetalningsgrundande inkomst på 170 000 kr återbetala 19 584 kr och det rena bidraget från staten blir 36 720 kr.

Skillnader i återbetalningsbelopp mellan nuvarande regler och systemet med grundavdrag på 153 900 kronor

Tabell 12.8 Återbetalningsbelopp per barn och månad efter totalt antal barn och återbetalningsgrundande inkomst. Skillnad mellan nuvarande regler och Underhållsstödsutredningens rekommendation om ett grundavdrag på 153 900 kr

Inkomst	1 barn	2 barn	3 barn	4 barn
80 000	0	0	0	0
90 000	-210	-173	-150	-116
100 000	-327	-268	-233	-181
110 000	-443	-364	-317	-245
120 000	-560	-460	-400	-310
130 000	-677	-556	-483	-375
140 000	-793	-652	-567	-439
150 000	-910	-748	-650	-504
160 000	-676	-668	-616	-568
170 000	-218	-476	-508	-401
180 000	0	-285	-400	-321
190 000	0	-93	-291	-242
200 000	0	0	-183	-162
210 000	0	0	-75	-82
220 000	0	0	0	-3
230 000	0	0	0	77
240 000	0	0	0	88
250 000	0	0	0	23
260 000	0	0	0	0
270 000	0	0	0	0

Kommentar: Under strecket inne i tabellen höjs återbetalningsbeloppen

Av *tabell 12.8* framgår hur återbetalningsbeloppen kommer att förändras med de förordade reglerna och vid ett grundavdrag på 153 900 kr.

De förordade reglerna innebär påtagliga förbättringar för bidragsskyldiga med återbetalningsgrundande inkomster på mellan 90 000 och 153 900 kr per år. Med förslaget slipper dessa, i likhet med dem som i dag har inkomster som är 80 000 kr eller lägre, helt att återbetala underhållsstöd. Som exempel kan tas en bidragsskyldig förälder som är återbetalningsskyldig för fyra barn och har en återbetalningsgrundande inkomst på 90 000 kr. Han eller hon är med de förordade reglerna inte återbetalningsskyldig. Enligt de nu-

varande reglerna är återbetalningsskyldigheten 464 kr per månad eller 5 568 kr per år. Som framgår får även föräldrar med inkomster över 153 900 kr förbättringar. Föräldrar med ett barn och inkomster i intervallet 153 900–170 000 kr får sänkta återbetalningsbelopp. Tabellen visar också att föräldrar som har två barn får sänkta återbetalningsbelopp i inkomstläget 153 900–190 000 kr.

Man skall hålla i minnet att beloppen i tabellen avser återbetalning för *ett* barn. För bidragsskyldiga som återbetalar underhållsstöd för tre eller fyra barn och som har inkomster på mellan 150 000 och 160 000 kr innebär förslaget att återbetalningsbeloppen sänks med cirka 2 000 kr per månad eller 24 000 kr per år. Bidragsskyldiga med fler barn får påtagliga förbättringar även vid högre inkomster. Som exempel kan nämnas att en återbetalningsskyldig förälder med en inkomst på 170 000 kr som skall återbetala underhållsstöd för fyra barn får återbetalningsbeloppet sänkt med (4 x 401 kr) 1 604 kr per månad eller 19 248 kr per år. Av tabellen framgår också att bidragsskyldiga med fyra barn och inkomster över 230 000 kr kan få något höjda återbetalningsbelopp (under linjen inom tabellen). Det rör sig dock om mindre höjningar; 77 kr per barn och månad vid en inkomst på 230 000 kr, 88 kr vid en inkomst på 240 000 kr och 23 kr vid en inkomst på 250 000 kr.

Skillnader i återbetalningsbelopp mellan nuvarande regler och systemet med grundavdrag på 141 700 kronor

Tabell 12.9 Återbetalningsbelopp per barn och månad efter totalt antal barn och återbetalningsgrundande inkomst. Skillnad mellan nuvarande regler och Underhållsstödsutredningens rekommendation om ett grundavdrag på 141 700 kr

Inkomst	1 barn	2 barn	3 barn	4 barn
80 000	0	0	0	0
90 000	-210	-173	-150	-116
100 000	-327	-268	-233	-181
110 000	-443	-364	-317	-245
120 000	-560	-460	-400	-310
130 000	-677	-556	-483	-375
140 000	-793	-652	-567	-439
150 000	-433	-509	-491	-384
160 000	26	-317	-383	-305
170 000	30	-126	-274	-225
180 000	0	66	-166	-145
190 000	0	42	-58	-66
200 000	0	0	51	14
210 000	0	0	23	93
220 000	0	0	0	173
230 000	0	0	0	153
240 000	0	0	0	88
250 000	0	0	0	23
260 000	0	0	0	0
270 000	0	0	0	0

Kommentar: Under strecket inne i tabellen höjs återbetalningsbeloppen

Av *tabell 12.9* framgår hur återbetalningsbeloppen kommer att förändras med de förordade reglerna och vid ett grundavdrag på 141 700 kr.

I inkomstlägen mellan cirka 90 000 kr och 150 000 kr bortfaller återbetalningsskyldigheten och förbättringarna är desamma som i föregående tabell. Vid inkomster däröver blir sänkningarna av återbetalningsbeloppen något lägre jämfört med ett grundavdrag på 153 900 kr. Den kraftigaste sänkningen ligger vid inkomster kring 140 000 kr där en bidragsskyldig förälder som har ett barn och som återbetalar underhållsstöd för detta, får en sänkning med 793 kr i

månaden eller 9 516 kr per år. Vid samma inkomst får en förälder som är återbetalningsskyldig för fyra barn en sänkning med (4 x 439 kr) 1 756 kr per månad eller 21 072 kr per år. I vissa inkomstlägen kommer återbetalningsbeloppen att höjas (under linjen). Av tabellen framgår att bidragsskyldiga med återbetalningsgrundande inkomster i intervallet 160 000–210 000 kr och färre än fyra barn kan få höjningar med mellan 23 och 66 kr per barn och månad. Den största höjningen får bidragsskyldiga med en återbetalningsgrundande inkomst på 220 000 kr som betalar för fyra barn; (4 x 173 kr) 692 kr per månad.

Tabell 12.10 Bidragsskyldiga föräldrar fördelade efter taxerad inkomst år 2000 och efter kön. December 2002

Inkomst (tkr)	Antal			Procent		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
–49	8 452	51 583	60 035	30	28	29
50–99	3 702	13 653	17 355	13	8	8
100–149	6 650	23 214	29 864	23	13	14
150–199	6 486	31 671	38 157	23	17	18
200–249	2 209	29 954	32 163	8	17	15
250–299	583	16 204	16 787	2	9	8
300–349	176	6 402	6 578	1	4	3
350–399	84	2 884	2 968	0	2	1
400–449	36	1 507	1 543	0	1	1
450–499	25	871	896	0	0	0
500–	104	3 073	3 177	0	2	2
Totalt	28 507	181 016	209 523	100	100	100

Källa: Riksförsäkringsverket

Tabell 12.10 visar de bidragsskyldiga föräldrarna i december 2002 fördelade efter kön och den senaste taxerade inkomsten (år 2000). Den taxerade inkomsten avviker på vissa punkter från den återbetalningsgrundande inkomsten. Det gäller främst egenföretagare där vissa avdrag som har karaktär av vinstdispositioner återläggs och ingår i den återbetalningsgrundande inkomsten. Cirka 14 procent av de bidragsskyldiga föräldrarna är kvinnor. Bland kvinnorna har närmare en tredjedel (30%) en taxerad inkomst under 50 000 kr och två tredjedelar (66%) har en taxerad inkomst som understiger 150 000 kr. Cirka hälften av männen har en taxerad inkomst under

150 000 kr. Närmare tio procent av männen har inkomster över 300 000 kr vilket kan jämföras med drygt en procent av kvinnorna.

Trots att inkomstgränserna i tabellen inte överensstämmer med grundavdraget i det nu gällande systemet (72 000 kr) kan man dra slutsatsen att majoriteten av de bidragsskyldiga föräldrarna finns i de inkomstlägen som ges de största förbättringarna med de nya reglerna. Majoriteten av de bidragsskyldiga föräldrarna i inkomstintervallet 50 000–100 000 kr är med nuvarande regler inte återbetalningsskyldiga. Med de förordade reglerna kommer detta att gälla även för bidragsskyldiga föräldrar i inkomstintervallet 100 000–150 000 kr. Cirka två tredjedelar av kvinnorna och hälften av männen kommer alltså inte att vara återbetalningsskyldiga. Cirka en fjärdedel (23 %) av kvinnorna och 17 procent av männen finns i inkomstintervallet 150 000–200 000 kr vilket är den grupp som får de största förbättringarna i kronor räknat.

Diagram 12.2 Andel bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet fördelade efter senaste taxerade inkomst (år 2000) och kön. December 2002. Procent i respektive grupp

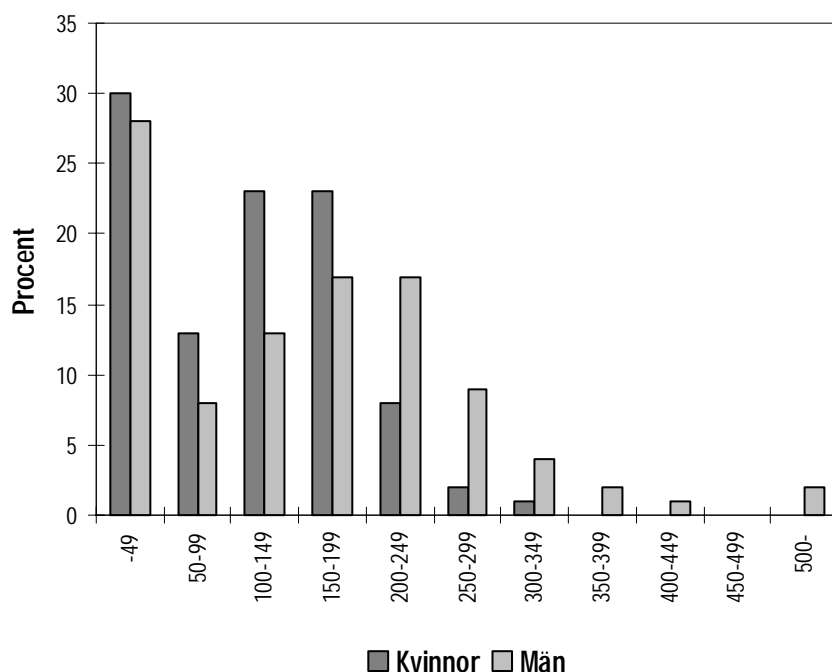


Diagram 12.2 visar att männens taxerade inkomster relativt sett är högre än kvinnornas om man bortser från dem som har de lägsta inkomsterna, där andelen är i huvudsak lika stor för kvinnor och män.

Utredningen har vidare med hjälp av en framskrivning av register- och intervjuundersökningen Hushållens ekonomi 2000 (HEK) gjort en uppskattning av vilka effekter de förordade reglerna kommer att få för de bidragsskyldiga föräldrarna. För att kunna göra en rättvisande jämförelse mellan effekterna av de nuvarande reglerna och de av utredningen förordade har även situationen med nuvarande regler beräknats med hjälp av databasen HEK. Utredningen har valt att exkludera de bidragsskyldiga som har anstånd, helt eller delvis, varför det totala antalet bidragsskyldiga i tabellen nedan är cirka 20 000 färre än vad som kan utläsas av RFV:s statistik (se *bilaga 2*). Antalet bidragsskyldiga som med nuvarande regler har återbetalningsbeloppet fastställt till noll kr är i analysen cirka 1 700 fler än vad som redovisas i RFV:s statistik och de som skall återbetala hela stödet är cirka 3 000 färre. I den grupp som har ett framräknat återbetalningsbelopp på mellan 100 kr och 1 172 kr är det cirka 8 000 färre bidragsskyldiga. Majoriteten av de bidragsskyldiga med anstånd finns således i den grupp som har återbetalningsbelopp på mellan 100 och 1 172 kr. Enligt utredningens uppfattning ger sammanställningen en bra bild av effekterna av de förordade reglerna.

Tabell 12.11 Bidragsskyldiga föräldrar i december 2002 redovisade efter de ekonomiska konsekvenserna av underhållsstödssystemet med nuvarande regler samt vilka effekter de av Underhållsstödsutredningen förordade reglerna kommer att få

	Nuvarande system		Utredningens förordade regler	
	Antal (avrundade tal)	Procent	Antal (avrundade tal)	Procent
Bidragsskyldiga som inte är återbetalningsskyldiga	35 800	25,5	53 100	37,7
– varav kvinnor	2 100	13,9	4 700	31,1
Bidragsskyldiga som är skyldiga att återbetala mellan 100 och 1 172 kr	43 800	31,1	15 200	10,8
– varav kvinnor	9 700	64,2	5 700	37,8
Bidragsskyldiga som är skyldiga att återbetala hela underhållsstödet, 1 173 kr	61 400	43,5	72 700	51,6
– varav kvinnor	3 300	21,9	4 700	31,1
Samtliga	141 000	100,0	141 100	100,0
– varav kvinnor	15 100	100,0	15 100	100,0

I det förordade systemet beräknas 29 800 (21,2 %) bidragsskyldiga få sänkta återbetalningsbelopp och 13 900 (9,9 %) bidragsskyldiga få höjda återbetalningsbelopp. Oförändrade återbetalningsbelopp får 97 200 (69 %) bidragsskyldiga, därav cirka 35 800 bidragsskyldiga som med nuvarande regler återbetalar noll kr och 61 400 (43,5 %) bidragsskyldiga som redan nu återbetalar hela underhållsstödet, 1 173 kr.

12.15.2 Enhetliga principer

Som framgått tillämpas i olika sammanhang skilda normer för att beräkna den enskildes kostnader för den egna försörjningen. Reglerna skulle givetvis bli lättare att överblicka om samma normer användes på alla områden. I vissa fall är det dock önskvärt att uppnå olika resultat. Enligt utredningens mening bör t.ex. som framgått förbehållsbeloppet enligt USL ligga över socialbidragsnivån.

Vid utmätning av lön m.m. godtas i allmänhet de faktiska bostadskostnaderna. Konsekvensen av detta förhållande kan bli att kronofogdemyndigheten, särskilt vid villaboende, accepterar högre bostadskostnader än vad som beaktats när grundavdraget enligt USL bestämts. Detta minskar möjligheten att driva in obetalda återbetalningsbelopp. Det ingår dock inte i utredningens uppdrag att överväga de principer som används i exekutionsrättsliga sammanhang och om de skulle kunna närma sig de normer som används i andra sammanhang, t.ex. vid bestämmande av underhållsbidrag enligt FB, eller – med utredningens rekommendationer – vid bestämmande av grundavdraget i USL.

Underhållsstödsutredningens ställningstagande till förbehåll för make eller sambo innebär att olika principer kommer att gälla vid fastställande av återbetalningsbelopp enligt USL och vid indrivning av fordringen. Vid utmätning får lön m.m. nämligen tas i anspråk endast till den del den överstiger vad gäldenären behöver för sitt och familjens underhåll. Denna olikhet kommer dock enligt utredningens bedömning knappast att innebära några nämnvärda nackdelar i praktiken. Det normala är trots allt att gäldenärens make eller sambo har en egen inkomst.

Även ställningstagandet att alla barn till den bidragsskyldige bör vara likställda innebär att olika principer kommer att gälla vid bestämmande av återbetalningsskyldigheten och vid indrivning av fordringen. Risken för att detta skall leda till att fastställt belopp inte kan drivas in bedöms dock som liten. Nackdelen är inte av det slaget att den motiverar en ändring av nuvarande princip om likställighet. Såvitt känt har inte heller de nuvarande återbetalningsreglerna som bygger på likställighet kritiserats.

Tilläggas kan att privaträttsliga fordringar, skatter och avgifter inte bestäms eller slås fast under beaktande av möjligheterna att tvångsvis driva in fordringen enligt reglerna i UB. Därtill kommer att en persons betalningsförmåga kan förbättras över tid. Några skäl att vid sidan av de redan förordade reglerna införa särregler för återbetalning av underhållsstöd kan utredningen inte finna.

13 Beräkning av inkomst vid bestämmande av återbetalningsskyldighet

13.1 Inledning

I Underhållsstödsutredningens uppdrag ingår att pröva om återbetalningsskyldigheten för utgivet underhållsstöd bör anpassas eller differentieras efter den bidragsskyldiges familjeförhållanden. Det finns ytterligare ett antal frågor som hänger samman med återbetalningsskyldigheten och som lämpligen bör granskas i samband med en översyn av lagen om underhållsstöd (USL). En sådan fråga är om återbetalningsskyldigheten skulle kunna fastställas utifrån en mer *aktuell inkomst* än vad som nu är fallet. Den bidragsskyldiges faktiska inkomst kan ha förändrats väsentligt – såväl ökat som minskat – jämfört med inkomsten enligt det taxeringsbeslut som ligger till grund för försäkringskassans bedömning av återbetalningsskyldigheten. En annan fråga är om och i vilken mån en *taxeringsändring och andra ändringar* skall få påverka återbetalningsskyldigheten. Ytterligare en fråga gäller bestämningen av den återbetalningsgrundande inkomsten, framför allt *vilka inkomster m.m. som skall beaktas*.

De angivna frågorna berörs i detta avsnitt. När det gäller frågan om att anpassa återbetalningsskyldigheten till aktuella förhållanden har utredningen – med hänsyn till den tid den haft till sitt förfogande – inte haft möjlighet att utarbeta något förslag. Utredningen nöjer sig därför med att peka på olika alternativ samt deras för- och nackdelar. Utredningen anser att en av dessa lösningar har sådana fördelar att den bör utredas närmare.

13.2 Gällande rätt

När underhållsstöd lämnas till ett barn skall den bidragsskyldiga föräldern återbetala beloppet till staten helt eller delvis. Återbetalningsskyldigheten bestäms som en viss procent av den bidragsskyldiges på visst sätt beräknade inkomst. Till grund för beräkningarna ligger det taxeringsbeslut som fattats närmast före februari månad det år återbetalningsskyldigheten avser (25 § USL).

Hur den återbetalningsgrundande inkomsten beräknas framgår av 24–27 §§ USL. Återbetalningsskyldigheten kan också bestämmas genom en skälighetsbedömning, om det är uppenbart att den bidragsskyldige har en förvärvsförmåga som väsentligt överstiger vad som motsvarar den taxerade inkomsten och han eller hon inte visar godtagbar anledning till att förvärvsförmågan inte utnyttjas (28 § USL).

Återbetalningsbeloppet skall under vissa förutsättningar omprövas. Återbetalningsskyldigheten för viss tid kan också, på ansökan av den bidragsskyldige eller på initiativ av försäkringskassan, jämkas om det taxeringsbeslut som legat till grund för försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt. Bestäms återbetalningsskyldigheten till ett lägre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, skall skillnaden och betald ränta som hänför sig till skillnadsbeloppet, om räntan uppgår till minst 100 kr, betalas ut till den bidragsskyldige. Bestäms återbetalningsskyldigheten till ett högre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, skall den bidragsskyldige betala in skillnaden till försäkringskassan (30 § USL).

Enligt Riksförsäkringsverkets (RFV) föreskrifter (RFFS 1996:18) om underhållsstöd skall ändrad uppgift om taxering anses vara väsentlig då återbetalningsbeloppet, med beaktande av de nya uppgifterna, överstiger eller understiger tidigare fastställt återbetalningsbelopp med 100 kr per barn och månad (7 §).

13.3 Tidigare överväganden och utredningar

Frågan om vilken inkomst som skall ligga till grund för återbetalningsskyldigheten och om återbetalningsskyldigheten kan bestämmas efter en mer aktuell inkomst har diskuterats vid ett flertal tillfällen.

Redan när underhållsstödet infördes gjordes i förarbetena jämförelser med reglerna om inkomstprövning i bostadsbidragssystemet. För bostadsbidrag tillämpas ett system som innebär att preliminärt bostadsbidrag lämnas för högst tolv månader efter prövning av uppskattad aktuell årsinkomst. Bidraget fastställs därefter slutligt på grundval av inkomstuppgifter som skattemyndigheten fastställer vid taxeringen varefter för högt eller för lågt bostadsbidrag korrigeras. I bostadsbidragssystemet regleras förutsättningarna för inkomstprövning av ett bidrag som lämnas av det allmänna till en enskild, medan förhållandena när det gäller underhållsstöd snarast är det motsatta. I förarbetena till USL pekas också på vissa principiella skillnader mellan systemen för bostadsbidrag och för underhållsstöd. När det gäller underhållsstöd är det inte sökandens inkomst som skall beräknas och utbetalningen av underhållsstöd påverkas inte av om den bidragsskyldige vägrar medverka vid inkomstberäkningen. Enligt förarbetena kan det bli svårt att få tillförlitliga uppgifter för en preliminär beräkning av inkomsten och justeringarna vid en slutlig avräkning kan bli många och stora. Det ansågs mot den bakgrunden inte motiverat att samordna inkomstprövningen i denna del (prop. 1995/96:208 s. 48 f.). Riksdagen hade inga invändningar härvidlag. Riksdagen har även här efter diskuterat frågan och då ansett att ett system med inkomstprövning efter aktuell inkomst knappast kan införas i underhållsstödssystemet (bet. 1997/98:SfU1 s. 99 f.).

En möjlighet som övervägts är att i underhållsstödssystemet införa en regel av samma innebörd som i studiemedelssystemet (bet. 1997/98:SfU1 s. 102). En sådan regel skulle innebära att om den bidragsskyldiges inkomst under betalningsåret kan beräknas bli väsentligt lägre än den inkomst efter vilken återbetalningsbeloppet beräknats så får återbetalningsskyldigheten sättas ned.

Utskottet framhöll att införande av bestämmelser i underhållsstödet som bygger på principer som återfinns i studiemedelssystemet i många fall skulle få till följd att de som drabbats hårt av inkomstminskningar skulle kunna få återbetalningsskyldigheten fastställd till ett belopp som i större utsträckning motsvarar deras betalningsförmåga och att ett sådant system skulle minimera risken för att skulder byggs upp. Enligt utskottet borde regeringen återkomma till riksdagen med förslag i berört avseende. Detta gav riksdagen som sin mening regeringen till känna.

Återbetalning av studielån tagna mellan den 1 januari 1989 och den 30 juni 2001 är relaterad till inkomsten. Läntagaren betalar årligen fyra procent av den sammanräknade inkomsten enligt den

senaste taxeringen. Vissa möjligheter till anstånd finns, bl.a. vid inkomstminskningar. En återbetalningsskyldig kan få nedsättning av årsbeloppet om den sammanräknade inkomsten av tjänst, näringsverksamhet och kapital under betalningsåret beräknas bli mer än femton procent lägre än motsvarande inkomst enligt den taxering som ligger till grund för beräkning av årsbeloppet.

I budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1, utg.omr. 12 s. 25 f.) påpekade regeringen att studiestödssystemets regler om nedsättning av återbetalningsbelopp vid inkomstminskning snarare är en anståndsregel än en jämningsregel. Regeln innebär att studiemedelsskulden amorteras med ett lägre belopp. Skuldbeloppet minskar alltså inte utan återbetalningen tillåts ske under en längre tid. Inom systemet för underhållsstöd finns redan anståndsregler.

Enligt regeringens uppfattning hade det av riksdagen föreslagna systemet också följande svagheter.

- Det uppstår tröskeeffekter, t.ex. om inkomsten inte beräknas minska med mer än 15 procent utan med 14 procent. En bidragsskyldig skulle då inte få den alternativa beräkningen utan taxeringen skulle gälla fullt ut. Det finns en risk att bidragsskyldiga väljer att anmäla en inkomstminskning som överstiger 15 procent. Om det vid en avstämning visar sig att den bidragsskyldige överskattat inkomstminskningen är en logisk åtgärd att lägga den bidragsskyldige att i efterskott betala mellanskillnaden. Det kan bli svårt för den bidragsskyldige att fullgöra detta betalningsansvar i efterhand.
- En bidragsskyldig som med de tänkta reglerna får en jämkning under ett år på grund av en tillfälligt låg inkomst kommer att gynnas en gång till genom att samma inkomst ligger till grund för återbetalningsskyldigheten två år senare.
- I utfyllnadsärenden sker inga debiteringar och inga inbetalningar, varför det inte skulle finnas något att stämma av emot.
Om boföräldern skulle få ett för högt utfyllnadsbidrag på grund av en för lågt beräknad inkomst för den bidragsskyldige, kan boföräldern rimligen inte äläggas någon skyldighet att återbetala det för höga beloppet.
- Ett system med taxerade inkomster medför att alla förutsättningar för bidragsskyldigheten är kända från början. De bidragsskyldiga kan fullgöra sina betalningar direkt till boföräldern. Preliminära inkomster innebär att det blir mer eller

mindre automatiskt att återbetalningsskyldigheten kommer att fullgöras till staten.

- Även administrativa skäl talar emot förslaget. Tiden december-januari bedöms av RFV vara för kort för att försäkringskassorna skall kunna hinna fatta beslut i sådana jämningsärenden. Antalet ärenden med manuell beräkning torde öka vilket skulle belasta administrationen.
- Antalet anståndsärenden enligt nuvarande regler kommer sannolikt inte att minska eftersom den tänkta regeländringen för beräkning av återbetalningsbelopp inte tar hänsyn till individuella familjeförhållanden, bostadskostnader m.m.
- En förändring i den angivna riktningen skulle innebära att omfattande anpassningar måste genomföras i ADB-systemet, bl.a. måste nya rutiner för avstämningar införas.

Sammanfattningsvis ansåg regeringen att nackdelarna med att införa en regel i underhållsstödssystemet liknande den för återbetalning av studiemedel vägde tyngre än fördelarna.

I sitt betänkande vidhöll socialförsäkringsutskottet att reglerna för att fastställa återbetalningsskyldighet är problematiska (1998/99:SfU1 s. 84). Utskottet ansåg att det i vissa lägen bör finnas en möjlighet att få återbetalningsskyldigheten fastställd till ett belopp som i större utsträckning motsvarar den faktiska betalningsförmågan. Även om lämpligheten av att införa den s.k. CSN-modellen i underhållsstödssystemet kunde ifrågasättas, utgick utskottet från att regeringen i det fortsatta analys- och utvärderingsarbetet skulle undersöka olika tänkbara lösningar i syfte att komma till rätta med problemet och snarast återkomma till riksdagen med förslag till ändring av reglerna för återbetalning av underhållsstöd.

Frågan har även därefter behandlats i riksdagen (se bet. 2001/02:SfU17 s. 8 f.). Socialförsäkringsutskottet uttalade därvid – i sitt av riksdagen godkända betänkande – att det alltjämt ansåg att underhållsstödssystemet har brister i den meningen att reglerna om återbetalningsskyldighet inte är helt anpassade till situationer med påtagliga inkomstminskningar, t.ex. i form av perioder med arbetslöshet. Mot bakgrund av att situationen förbättrats något genom att grundavdraget höjts från 24 000 kr till 72 000 kr och Underhållsstödsutredningens pågående arbete ansåg utskottet dock att det saknades anledning för riksdagen att vidta någon åtgärd i frågan.

Familjeutredningen överväger i sitt slutbetänkande (SOU 2001:24) om det är möjligt att övergå till en inkomstprövning med

bostadsbidraget som förebild. Utredningen framhåller att en sådan ordning skulle bli komplicerad om utfyllnadsbidrag utgår och att utfyllnadsärendena sannolikt skulle minska, vilket strider mot statsmakternas mål. Utredningen påpekar också att en fördel med den nuvarande ordningen är att den är administrativt enkel och att inkomsten för de allra flesta är ungefär densamma som två år tidigare. En nackdel med bostadsbidragsmodellen som utredningen pekar på är att återbetalningsskyldighet med betydande belopp kan uppkomma om inkomsten uppskattats för lågt. Vid inkomstminskning finns, betonar utredningen, möjlighet att få anstånd. Sammanfattningsvis anser Familjeutredningen inte att inkomstprövningen bör ändras.

Familjeutredningen tar i sitt betänkande också upp frågan om inkomstbegreppet. Utredningen föreslår att studiebidraget inte skall påverka återbetalningsskyldigheten. Bakgrunden till förslaget är att utredningen anser att inkomstprövningen så långt möjligt skall följa beskattningens inkomstbegrepp och risken för att förbättringar i studiemedelssystemet – som syftar till att skapa förutsättningar för ett livslångt lärande – i praktiken inte kommer bidragsskyldiga föräldrar till del.

13.4 Är det möjligt att använda en mer aktuell inkomst?

Utredningens bedömning: Frågan om möjligheten att basera återbetalningsskyldigheten på en mer aktuell inkomst än i dag bör analyseras vidare. Utredningen förordar att det fortsatta arbetet i första hand inriktar sig på alternativ 3.

13.4.1 Vissa effekter av den nuvarande ordningen

När underhållsstöd lämnas till ett barn skall enligt 21 § USL den bidragsskyldiga föräldern till staten återbetala ett belopp som helt eller delvis motsvarar vad som utbetalats i underhållsstöd. I korthet bestäms återbetalningsskyldigheten utifrån ett procenttal av den bidragsskyldiges inkomst, där procenttalets storlek beror av hur många barn den bidragsskyldige är underhållsskyldig för enligt bestämmelserna i 7 kap. 1 § föräldrabalken (FB).

Utgångspunkten vid beräkningen av den återbetalningsgrundande inkomsten är den bidragsskyldiges inkomst i enlighet med det taxeringsbeslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) som

fattats närmast före februari månad det är återbetalningsskyldigheten avser (25 § USL). I praktiken innebär detta att de inkomster som läggs till grund för beräkning av återbetalningsbeloppet under ett visst år utgörs av vad den bidragsskyldige tjänade två år dessförinnan. Återbetalning under år 2003 baseras således på de inkomster den bidragsskyldige hade under år 2001 (taxeringen år 2002).

För en bidragsskyldig vars inkomster inte förändras särskilt mycket innebär detta inga problem liksom inte heller för den vars inkomster ökar från år till år.

För staten har det nuvarande systemet emellertid den nackdelen att återbetalningsskyldigheten, om den bidragsskyldiges inkomst ökat, baseras på en för låg inkomst. Eftersom de bidragsskyldigas inkomster många gånger ökar i nominella tal, blir resultatet en eftersläpning i återbetalningen. Staten betalar underhållsstöd till barnet under ett visst år, men återbetalningsbeloppet grundas på en lägre inkomst två år tidigare.

I de fall inkomsten minskat mera påtagligt – t.ex. på grund av arbetslöshet eller sjukdom – kan det nuvarande systemet medföra svårigheter för den bidragsskyldige att fullgöra sin återbetalningsskyldighet. I dessa fall skall nämligen återbetalning göras utifrån den högre inkomst han eller hon hade för två år sedan.

Det bör i sammanhanget understrykas att den omständigheten att den bidragsskyldiges inkomster har minskat liksom orsaken till denna minskning inte har någon betydelse när återbetalningsskyldigheten fastställs. USL innehåller inga möjligheter till jämkning av återbetalningsbeloppets storlek. Man skulle kunna tänka sig att beloppet kunde jämkas t.ex. när den bidragsskyldiges inkomst kraftigt minskat till följd av sjukdom eller arbetslöshet eller av någon annan anledning som den bidragsskyldige inte själv kan råda över. Men den enda jämkning som nu kan ske beträffande den bidragsskyldiges inkomst är den som regleras i 28 § USL. Av denna bestämmelse framgår att återbetalningsskyldigheten kan bestämmas genom en skälighetsbedömning om det är uppenbart att den bidragsskyldiges förvärvsförmåga väsentligt överstiger den inkomst som blir resultatet av den ordinära beräkningsmodellen. Avsikten med denna regel är således att göra det möjligt att bestämma återbetalningsskyldigheten till ett högre belopp om inkomsten enligt taxeringsbeslutet inte återspeglar den verkliga förvärvsförmågan. En regel av motsvarande innebörd finns i 7 kap. 1 § föräldrabalken (FB) enligt vilken bestämmelse en förälders möjlighet att betala underhållsbidrag kan beräknas inte utifrån hans eller

hennes faktiska inkomster utan utifrån en bedömning av den verkliga förvärvsförmågan, dvs. vad han eller hon borde kunna få i inkomst. Frågeställningen har flera gånger behandlats av Högsta domstolen, se t.ex. NJA 1983 s. 194, NJA 1985 s. 768 och NJA 1990 s. 697. Jämkningsregeln i 28 § USL, liksom bestämmelserna i 7 kap. 1 § FB, avser emellertid inte den fråga som nu diskuteras. Vad som avses här är sådana inkomstminskningar som inte kan anses bero på den bidragsskyldiges eget agerande, utan sådana som har drabbat denne utan egen förskyllan.

En invändning som ibland framförs mot påståendet att en inkomstminskning kan leda till betalningssvårigheter är att den bidragsskyldige redan två år tidigare hade kännedom om sin återbetalningsskyldighet och då borde ha reserverat medel för att kunna fullgöra denna. Visserligen kan det knappast fränkännas betydelse att det är ett reguljärt inslag i underhållsstödssystemet att återbetalningsskyldigheten inte grundas på aktuell inkomst. Man måste dock hålla i minnet att den bidragsskyldige inte när återbetalningsskyldigheten ursprungligen inträder åtnjuter någon tvåårig "karens-tid". Det finns inte någon tid under vilken den bidragsskyldige inte behöver återbetala underhållsstöd som lämnas till barnet. Återbetalningsskyldighet inträder i princip så snart försäkringskassan börjar betala ut underhållsstöd till barnet. I praktiken har det också visat sig att det knappast är realistiskt att utgå från att bidragsskyldiga under ett år med goda inkomster lägger undan medel för att kunna återbetala underhållsstöd under det andra året därpå.

Även om de problem som är förknippade med de nuvarande reglerna inte skall överdrivas – som Familjeutredningen påpekat finns möjlighet för den bidragsskyldige att begära anstånd – anser Underhållsstödsutredningen att det finns anledning att undersöka vilka tänkbara lösningar som kan finnas. Fördelarna med ett system där återbetalningsskyldigheten fastställs till ett belopp som i större utsträckning motsvarar den faktiska betalningsförmågan skulle vara till fördel för såväl de bidragsskyldiga som för staten.

Risken för att den bidragsskyldige vid en inkomstminskning får betala ett högre belopp än han eller hon har förmåga till skulle minska och därmed också risken för skuldsättning. För staten skulle en sådan ordning medföra att återbetalningsbeloppen generellt sett ökar, eftersom den nominella inkomsten för de flesta bidragsskyldiga ökar från år till år.

Nuvarande regler för återbetalningsskyldighet har den fördelen att de är förhållandevis enkla att administrera. Den bidragsskyldige behöver inte lämna några uppgifter om sin inkomst m.m. till

försäkringskassan. Försäkringskassan får alla erforderliga uppgifter om den bidragsskyldiges inkomst m.m. från skatteförvaltningen och Centrala studiestödsnämnden, CSN (se 7 § förordning [2001:588] om behandling av uppgifter i skatteförvaltningens beskattningsverksamhet och 5 § förordning [1996:1036] om underhållsstöd). Uppgifterna lämnas på medium för automatiserad data-behandling och någon manuell inmatning eller bearbetning av uppgifterna är således inte nödvändig.

Innan utredningen övergår till att överväga olika möjliga alternativ till de nuvarande reglerna kan det vara av intresse att undersöka i hur stor utsträckning de nuvarande beräkningsreglerna medför ett högre eller ett lägre återbetalningsbelopp jämfört med om beräkningen skulle ha grundats på aktuella förhållanden.

För att kunna besvara denna fråga har RFV på uppdrag av Underhållsstödsutredningen gjort en jämförelse mellan bidragsskyldiga föräldrars inkomster under inkomståret 1998, dvs. de inkomster som lagts till grund för återbetalningsskyldigheten från och med februari månad 2000, och de bidragsskyldigas faktiska inkomster för inkomståret 2000. I syfte att göra undersökningen så korrekt som möjligt omfattar den alla som var bidragsskyldiga båda åren, eller 175 575 bidragsskyldiga föräldrar.

Det visar sig att för 104 042 bidragsskyldiga, eller 59 procent, skulle återbetalningsskyldigheten inte ha påverkats alls eller med mindre än 100 kr per barn och månad. I denna grupp återfinns till att börja med 32 509 bidragsskyldiga, 18,5 procent, som inte hade haft någon inkomständring alls, och således inte heller skulle få någon ändring av återbetalningsbeloppets storlek. Vidare fanns 71 533 bidragsskyldiga som hade fått en inkomständring men där denna antingen inte alls påverkar återbetalningsbeloppet, eftersom de oavsett inkomständringen skall betala 1 173 kr per månad, eller så påverkar inkomständringen återbetalningsbeloppet med mindre än 100 kr per barn och månad. Av de 71 533 bidragsskyldiga vars inkomst förändrats hade 24 737 fått en sänkt inkomst och 46 796 en höjd inkomst.

För 18 756 bidragsskyldiga, 10,5 procent av den totala gruppen, skulle inkomständringen ha lett till en ändring av återbetalningsskyldigheten med mellan 100-199 kr per månad. Av dessa hade inkomsten minskat för 6 421 bidragsskyldiga medan 12 335 hade en högre inkomst.

13 176 bidragsskyldiga, 7,5 procent, hade haft en inkomständring som skulle ha lett till att återbetalningsskyldigheten antingen hade

höjts eller sänkts med mellan 200-299 kr per månad. I denna grupp hade 4 627 en sänkt inkomst och 8 549 en höjd inkomst.

Slutligen, för övriga 39 601 bidragsskyldiga, 22,5 procent, var inkomstförändringen så stor att återbetalningsskyldigheten skulle ha ökat eller minskat med 300 kr eller mer per månad och barn. För 13 689 bidragsskyldiga i denna grupp hade inkomsten minskat medan den för 25 912 bidragsskyldiga hade ökat så att återbetalningsskyldigheten skulle ha höjts med 300 kr eller mer.

Man kan således konstatera att av de föräldrar som var återbetalningsskyldiga för underhållsstöd både år 2000 och år 2002, så finns det 24 737 bidragsskyldiga, 14 procent, för vilka inkomsten hade minskat mellan de två åren i så stor omfattning att ändringen skulle ha lett till en minskning av återbetalningsbeloppet med minst 100 kr per barn och månad. Återstoden, 150 838 bidragsskyldiga, vilket motsvarar 86 procent av samtliga i den undersökta gruppen, hade antingen i stort sett oförändrad inkomst eller så hade deras inkomst ökat. Det är således endast en mindre del av de bidragsskyldiga vars inkomst försämras i någon större omfattning. De allra flesta bidragsskyldigas inkomst minskar däremot inte alls eller endast i liten omfattning (104 042) eller så får de en ökad inkomst (46 796). För denna grupp är det följaktligen ingen nackdel att återbetalningsskyldigheten beräknas enligt gällande regler, dvs. utifrån den inkomst de hade för två år sedan.

En förändring av reglerna om inkomstberäkning så att denna skulle avse den aktuella inkomsten skulle alltså medföra att 14 procent av de bidragsskyldiga skulle få betala ett lägre belopp än enligt dagens bestämmelser och 27 procent skulle få ett högre återbetalningsbelopp fastställt. Resten, 59 procent, skulle få betala ett i stort sett oförändrat belopp.

13.4.2 Olika alternativ

Alternativ 1 – en renodlad bostadsbidragsmodell

Bostadsbidrag lämnas efter ansökan. I ansökan skall lämnas uppgift om hushållets förväntade inkomster under det kalenderår ansökan avser. Uppgifterna lämnas skriftligen och på heder och samvete. Ett preliminärt bostadsbidrag räknas ut på grundval av uppgifterna i ansökan och detta utbetalas till sökanden. När sedan skattemyndighetens beslut om taxering föreligger för det år bostadsbidraget betalats ut, görs en avstämning och ett slutligt bostadsbidrag räknas

ut utifrån den taxerade inkomsten. I de fall det slutliga bidraget är högre än det belopp som betalats ut preliminärt, kommer hushållet att få mellanskillnaden utbetald till sig och tvärtom gäller att om det preliminära bidraget är högre än det slutliga skall hushållet återbetala vad som erhållits för mycket.

En renodlad bostadsbidragsmodell har ett antal nackdelar. En nackdel är förstås att den medför att samtliga bidragsskyldiga föräldrar årligen måste inkomma med uppgifter om vilken inkomst de förväntar sig att få under kalenderåret. Något centralt register ur vilket det går att hämta uppgifter om bidragsskyldigas aktuella inkomst finns inte. Det är uppenbart att det kan vara svårt att förmå de bidragsskyldiga att lämna sådana uppgifter till försäkringskassan. Till skillnad från vad som är fallet beträffande bostadsbidrag, så har den bidragsskyldiga föräldern inte ansökt om någon förmån. Han eller hon har således inte, såsom är fallet med den som önskar få en förmån, något direkt eget intresse av att lämna uppgifter om aktuell inkomst till försäkringskassan.

En annan nackdel med bostadsbidragsmodellen är att den skulle kräva stora resurser att administrera. Som nämnts ovan sker hanteringen av återbetalningsärendena i dag i stort sett maskinellt, medan en beräkning av återbetalningsbelopp utifrån inkomstuppgifter lämnade av de bidragsskyldiga, skulle kräva stora inslag av manuell bearbetning. Det bör dessutom uppmärksammas att en avstämning mellan det preliminära och det slutliga återbetalningsbeloppet, riskerar att bli väsentligt mer komplicerad än den är beträffande bostadsbidragen. I underhållsstödssystemet finns flera berörda parter än staten och den bidragsskyldige, nämligen boföräldern och barnet. Den bidragsskyldiges återbetalningsskyldighet beror indirekt av vilka inkomster barnet har, eftersom återbetalningsskyldigheten inte kan överstiga det belopp som betalas ut. Därtill kommer att den bidragsskyldige om han eller hon underskattat sin inkomst kan komma att få svårt att i efterhand betala den uppkomna skulden till det allmänna.

Även beträffande de s.k. umgängesavdragen kan det vålla problem med en återbetalning baserad på en preliminär inkomst med avstämning gentemot den så småningom taxerade inkomsten. I dessa fall skall det belopp den bidragsskyldige skall betala minskas på visst sätt. Samtidigt skall det underhållsstöd som betalas till barnet minskas med samma belopp. Det är uppenbart att ett system där inkomsten genom avstämning kan komma att ändras upp till nära två år efter den tid då vistelsen ägde rum kan få besvärande effekter för de berörda och vara svårt att hantera administrativt.

En annan komplikation är vad som händer när den bidragsskyldiga föräldern inte frivilligt betalar det preliminära återbetalningsbeloppet. Frågor som kan ställas är t.ex. om kronofogdemyndigheten kan driva in en preliminär skuld och vad som händer när det definitiva återbetalningsbeloppet fastställs till ett annat belopp än det preliminära. Ur en mer principiell synpunkt torde detta kunna accepteras. I dag lägger kronofogdemyndigheterna skattemyndighetens beslut om preliminär skatt, t.ex. för en privatperson som har s.k. F-skattsedel, till grund för verkställighet. Skattemyndigheten fastställer, på grundval bl.a. av den enskildes tidigare inkomster, vilken preliminär skatt som skall betalas. Den skattskyldige har möjlighet att hos skattemyndigheten påkalla ändring i beslutet, t.ex. om inkomsterna inte uppgår till de belopp skattemyndigheten antagit. Om den skattskyldige underlåter att begära ändring av beslutet och inte betalar den beslutade preliminära skatten, kommer kronofogdemyndigheten, med beaktande av förbehållsreglerna i utsökningsbalken, att driva in det utestående beloppet, vilket därefter redovisas till skattemyndigheten. När sedan taxeringen är klar beträffande det är den preliminära skatten avsåg, görs en avräkning mellan vad som erlagts och vad skatten uppgår till. Mellanskillnaden regleras sedan antingen som en utbetalning till den skattskyldige eller genom att denne påförs ytterligare skatt för det aktuella året.

På liknande sätt kan en preliminär bestämning av återbetalning av underhållsstöd regleras. Om den bidragsskyldige inte gör någon invändning mot det beslut försäkringskassan meddelar om preliminärt återbetalningsbelopp, men sedan inte betalar enligt kassans beslut, kommer försäkringskassan att lämna över ärendet till kronofogdemyndigheten för verkställighet.

Emellertid kan det här uppkomma problem av praktisk natur under kronofogdemyndighetens handläggning, t.ex. om den bidragsskyldige i detta skede gör invändning om att hans inkomst är mindre än den som kassans beslut baseras på.

Med hänsyn till det ovan anförda kan en renodlad bostadsbidragsmodell inte förordas.

Alternativ 2 – en modell där aktuell inkomst presumeras ge ett återbetalningsbelopp på 1 173 kr per barn och månad

Om man önskar få till stånd ett system där återbetalning av underhållsstöd baseras på en mer aktuell inkomst måste detta, till skill-

nad från nuvarande ordning, innebära att de bidragsskyldiga föräldrarna till försäkringskassan lämnar uppgift om sin aktuella inkomst. Något centralt register ur vilket det går att hämta uppgifter om bidragsskyldigas aktuella inkomst finns, som redan sagts, inte. Eftersom man bör undvika att uppgift om aktuell inkomst skall behöva lämnas med korta mellanrum bör uppgiften avse förväntad inkomst under det år återbetalningsskyldigheten avser. Detta överensstämmer med vad som är fallet med inkomstuppgift för beräkning av bostadsbidrag. Dessutom kan, om uppgifterna avser helår, den beräknade inkomsten enklare stämmas av mot den så småningom fastställda taxerade inkomsten för samma period.

Ett problem med återbetalning av underhållsstöd, till skillnad från t.ex. bostadsbidrag, är att den bidragsskyldige inte ansöker om att erhålla någon förmån från samhället. Han eller hon har således inte, såsom är fallet med den som önskar få en förmån, något direkt intresse av att lämna uppgifter om sin aktuella inkomst till försäkringskassan. Dessutom bör ju uppgifterna, om de skall läggas till grund för beslut om återbetalning, lämnas på heder och samvete, dvs. under straffrättsligt ansvar.

En tänkbar väg att åstadkomma att de bidragsskyldiga föräldrarna lämnar så korrekta inkomstuppgifter som är möjligt är att i någon mån "vända" på synsättet för hur mycket en bidragsskyldig förälder skall återbetala om underhållsstöd lämnas. Man kan säga att dagens system innebär att en förälder betalar endast om hans eller hennes tidigare inkomster motiverar att han eller hon skall göra detta. En annan modell är att utgå från att den bidragsskyldige skall återbetala det belopp som barnet får i underhållsstöd, för närvarande som regel 1 173 kr i månaden. En sådan utgångspunkt markerar att förstahandsansvaret för barnets försörjning åvilar föräldrarna och att det allmänna skall träda in först när föräldrarna saknar möjlighet till detta. Den bidragsskyldige måste i ett sålunda utformat system kunna få till stånd en omprövning om hans eller hennes aktuella inkomst inte motsvarar en så hög återbetalningsskyldighet. Det kan ske genom att denna förälder, på heder och samvete, lämnar uppgift om sin förväntade inkomst under bidragsåret, dvs. under det år återbetalningsskyldigheten avser. Blankett för lämnande av denna inkomstuppgift skulle kunna utformas på ungefär samma sätt som blanketten för ansökan om bostadsbidrag i syfte att den bidragsskyldige skall kunna göra så korrekta uppskattningar som möjligt av de inkomster han eller hon kommer att förvärva under det aktuella året. Det kan vara rimligt att jämföra de uppgifter den bidragsskyldige lämnar om sin inkomst med

senaste beslut om taxering, men om den bidragsskyldige kan göra sannolikt att hans eller hennes inkomst förändrats mera påtagligt jämfört med senaste beslut om taxering, så fastställer försäkringskassan återbetalningsbelopp utifrån de uppgifter den bidragsskyldige lämnat.

I likhet med vad som gäller för dagens regler om bostadsbidrag görs sedan, när taxeringen för bidragsåret är avslutad, en avstämning mellan vad den bidragsskyldige betalat och vad han eller hon borde ha betalat utifrån taxeringsbeslutet. Den som betalat för litet blir skyldig att betala mellanskillnaden jämte ränta på beloppet. På motsvarande sätt gäller för den som återbetalat mer än vad som blir resultatet när taxeringsbeslutet läggs till grund för beräkningen, att det överskjutande beloppet betalas tillbaka till den bidragsskyldige, eventuellt även nu med ränta på beloppet.

Nackdelarna med en metod av det slag som nu skisserats är förstås den ökade administration den medför. Detta är ofrånkomligt om man vill ha ett system där återbetalningsskyldigheten bestäms med hänsyn till aktuell inkomst. Metoden leder emellertid till mindre administration än den renodlade bostadsbidragsmodellen (alternativ 1). Försäkringskassans beräkning av återbetalningsbeloppet måste till skillnad från i dag visserligen många gånger göras manuellt. Men till skillnad från i den renodlade bostadsbidragsmodellen behöver detta inte ske i alla ärenden.

En bidragsskyldig som inte anser sig vara skyldig betala 1 173 kr i månaden måste, om han eller hon vill få en ändring, lämna uppgifter om sin inkomst till försäkringskassan, något han eller hon inte behöver göra i dag. Man kan givetvis anföra att det inte är motiverat att en bidragsskyldig skall behöva lämna dessa uppgifter när det inte är han eller hon som vänt sig till försäkringskassan och ansökt om förmånen. Mot detta kan dock invändas att den bidragsskyldige enligt FB har en grundläggande underhållsskyldighet gentemot barnet. I den mån den bidragsskyldige inte bidrar eller har förmåga att bidra till barnets försörjning utan det allmänna måste träda in i den bidragsskyldiges ställe är det således en social förmån som indirekt tillkommer också honom eller henne. Det framstår då som rimligt att denna förälder, om han eller hon inte anser sig ha förmåga eller vara skyldig att betala 1 173 kr per månad, i stället är skyldig att lämna vissa uppgifter om sina inkomster till försäkringskassan.

Förutom de fördelar som allmänt sett är förknippade med att utgå från aktuell inkomst när återbetalningsskyldigheten fastställs skulle en tänkbar effekt av modellen möjligen kunna vara att den

bidragsskyldige när han eller hon får veta att återbetalningsbeloppet i utgångsläget uppgår till 1 173 kr per månad i stället väljer att betala detta belopp direkt till barnet. Den förälder som inte anser sig kunna betala detta belopp måste ju, genom de uppgifter som lämnas om den aktuella inkomsten, motivera att han eller hon skall betala ett lägre belopp. På så sätt understöds målsättningen att föräldrar som lever åtskilda så långt det är möjligt skall reglera barnets underhåll sinsemellan.

Alternativ 3 – en variant av dagens system och bostadsbidragsmodellen; den bidragsskyldiges aktuella inkomst presumeras överensstämna med inkomsten enligt det senaste taxeringsbeslutet uppräknad med index

Ett alternativ till den ovan beskrivna maximimodellen att alla bidragsskyldiga som utgångspunkt skall betala 1 173 kr i månaden, men ändå åstadkomma en övergång till aktuell inkomst, är att det preliminära återbetalningsbeloppet – liksom nu – bestäms utifrån den taxerade inkomsten men att inkomsten uppräknas med förändringen av inkomstbasbeloppet. En bidragsskyldig vars inkomster förändrats mera markant ges sedan möjlighet att lämna in uppgifter om sin aktuella ekonomiska situation och begära jämkning av beloppet, såväl uppåt som nedåt. Jämkning uppåt bör också kunna ske på försäkringskassans initiativ. Sedan, när beslut om taxering föreligger, görs en avstämning mellan vad den bidragsskyldige betalat och vad han eller hon skulle ha betalat. Om dessa belopp skiljer sig åt får den bidragsskyldige, i likhet med vad som gäller i bostadsbidragssystemet, antingen betala in vad som fattas eller så återbetalas överskjutande belopp till honom eller henne.

Fördelarna med en sådan modell är att inte alla bidragsskyldiga behöver lämna uppgift om sina förväntade inkomster under året utan endast de vars inkomster mera påtagligt ändrats sedan den senaste taxering. Detta innebär givetvis en betydande minskning när det gäller antalet ärenden som försäkringskassorna måste hantera manuellt jämfört med den ovan diskuterade modellen. En nackdel är att de bidragsskyldiga vars inkomst ökat mera markant men som underlåter att anmäla detta, kommer att preliminärt betala ett för lågt belopp. När sedan beslut om taxering föreligger och avstämning görs kan de komma att få en betydande skuld till staten.

Som framgått ökar inkomsten från år till år för de allra flesta bidragsskyldiga föräldrar. För huvuddelen av de bidragsskyldiga är det så att inkomsten under betalningsåret är något högre än den var under det inkomstår som ligger till grund för bedömningen av återbetalningsskyldigheten. I dag beaktas denna inkomstökning inte. Däremot tas hänsyn till andra förändringar i den bidragsskyldiges situation; antalet barn han eller hon är underhållsskyldig för och, med de regler utredningen förordar, ändrad folkbokföring. Den reella inkomstökningen kan givetvis vara en annan än den nominella, beroende på hur löneutvecklingen förhåller sig till den allmänna kostnadsutvecklingen. Med utredningens förslag kommer också förändringar i det allmänna kostnadsläget liksom förändrade konsumtionsmönster och produktutveckling att beaktas inom ramen för grundavdraget.

Ett sätt att på ett generellt sätt åstadkomma att återbetalningen sker utifrån en mer aktuell inkomst är att räkna om den taxerade inkomsten med samma faktor som inkomstbasbeloppet förändrats när betalningsåret jämförs med inkomståret. En sådan omräkning skulle innebära att hänsyn tas till förändringar i inkomstläget – den allmänna löneutvecklingen – när återbetalningsskyldigheten fastställs. För flertalet bidragsskyldiga, vars inkomstutveckling mer eller mindre följer samma utveckling som inkomstbasbeloppet, blir det en mindre höjning av återbetalningsbeloppet. Genom en indexering minskar man risken för att bidragsskyldiga betalar ett för lågt belopp och vid avstämningen drabbas av skulder för förfluten tid. Även statsfinansiella skäl talar för en sådan indexering.

Alternativ 4 – jämkning av beloppet

En variant av den ovan nämnda modellen vore att liksom nu låta återbetalningsbeloppet helt bero av det taxeringsbeslut som fattats närmast före februari månad det år återbetalningsskyldigheten avser, men att införa en möjlighet till jämkning av beloppet för den vars inkomster minskat mera påtagligt – dvs. på ett sådant sätt att återbetalningsbeloppet grundat på aktuell inkomst väsentligt (t.ex. med minst 300 kr per månad) skulle understiga återbetalningsbeloppet grundat på taxeringen – och under förutsättning att denna minskning inte kan anses bero av den bidragsskyldiges eget handlande.

En möjlighet till jämkning kan ifrågasättas rent principiellt. Om den ordningen behålls att återbetalningsbeloppet skall bestämmas

utifrån den bidragsskyldiges taxerade inkomst, dvs. de inkomster han eller hon hade för två år sedan, är det knappast logiskt att medge nedsättning av detta belopp av den anledningen att den bidragsskyldiges inkomster därefter minskat. Ett sådant system skulle också kunna verka förvirrande för den enskilde.

Därtill kommer att en bedömning skulle behöva göras från fall till fall av huruvida inkomstminskningen bör accepteras eller inte. En förälders intresse av att själv få avgöra hur han eller hon vill inrätta sitt liv måste tala vissa inskränkningar med hänsyn till förälderns plikt att försörja sina barn. Även om föräldern kan tänkas handla utifrån bevekelsegrunder som i och för sig är värda förståelse kan de inte alltid få åberopas mot barnets krav på underhåll eller mot statens krav på återbetalning av underhållsstöd (jfr rättsfallet NJA 1985 s. 768). Här kommer samma bedömningar att få göras som vid bedömningen av om underhållsbidrag skall baseras på den faktiska ekonomiska situationen eller på den bidragsskyldiges verkliga förvärvsförmåga. Dessa bedömningar kan – som framgår av de HD-avgöranden som finns på underhållsbidragsområdet – många gånger vara besvärliga och är främmande för försäkringskassans personal.

Den skisserade ordningen skulle dessutom sannolikt bli kostsam för det allmänna. Inte endast skulle vissa krav falla bort genom jämkningen utan den bidragsskyldige skulle dessutom få lägre återbetalningsskyldighet när den låga inkomsten läggs till grund för återbetalningsskyldigheten två år senare.

Alternativ 5 – en övergång till uppskattad inkomst utan avstämning

Samtliga de alternativa modeller för inkomstberäkning som presenterats ovan innebär, till skillnad mot vad som nu gäller, att det belopp den bidragsskyldiga föräldern skall återbetala baseras på hans eller hennes aktuella inkomst.

De alternativ som redogjorts för har alla innehållit att den aktuella preliminära inkomsten i efterhand stäms av mot den taxerade inkomsten. Som framgått vållar denna avstämning problem, både för socialförsäkringens administration och för berörda parter.

Ett sätt att slippa den omständliga och dyrbara avstämningen och ändå uppnå att inkomstberäkningen sker utifrån en aktuell inkomst är att avstå från avstämning mot taxerad inkomst. Beräkningen av den bidragsskyldiges inkomst skulle då bygga på uppgifter som han eller hon lämnar till försäkringskassan. Uppgifterna

bör givetvis lämnas på heder och samvete och under straffrättsligt ansvar, men någon systematisk avstämning av de bidragsskyldigas inkomster skulle inte göras.

En sådan typ av inkomstberäkning har använts och används även fortfarande för beräkning av vissa sociala förmåner. För bostadsbidragens del tillämpades denna ordning fram till dess att det nuvarande systemet med preliminärt och slutligt bidrag infördes år 1997. Då gällde att behovsprövningen av bostadsbidraget i huvudsak grundades på hushållets egna uppgifter om de beräknade inkomsterna för den kommande tolv månadersperioden (prop. 1992/93:174 s. 22). Uppdatering av uppgifter angående inkomsten och andra bidragsgrundande förhållanden skulle ske fortlöpande genom anmälningar från den som uppbar bidraget och genom efterkontroll från försäkringskassan (prop. 1992/93:174 s. 30 f.). S.k. efterkontroller, dvs. granskning av bidragsärendena, avsågs äga rum senast 15 månader från att beslut om bidrag fattats. Vid denna efterkontroll skulle sökandens inkomstuppgifter jämföras med tillgängliga uppgifter från taxeringen, men någon fullständig överensstämmelse med skattebestämmelserna ansågs inte kunna eftersträvas, eftersom ett sådant förfarande förutsatte "en årlig avstämning mellan redovisade intäkts- och kostnadsposter i förhållande till det faktiska resultatet" (prop. 1992/93:174 s. 25).

Som framgått ovan övergavs systemet att betala ut bostadsbidrag utan påföljande avstämning från och med 1996. En starkt bidragande orsak till detta var att kostnaderna för bostadsbidragen stigit kraftigt, från ca 2 750 miljoner kr budgetåret 1989/90 till ca 9 000 miljoner kr under motsvarande period 1995/96. Vid en granskning av drygt 86 000 ärenden (ca 16 % av samtliga bidragsberättigade hushåll) som RFV inledde 1995, framkom att bostadsbidrag betalats ut med för högt belopp i drygt 30 procent av fallen, men återkrav gjordes i mindre än hälften av dessa fall. Orsaken till de för höga utbetalningarna var till övervägande del att förändringar av hushållets bidragsgrundande inkomster inte rapporterades (prop. 1995/96:186 s. 15).

Även för beräkning av en nyligen införd stödform, äldre försörjningsstöd, beräknas stödets storlek utifrån en beräknad inkomst som inte sedan skall stämmas av mot den taxerade inkomsten. Äldre försörjningsstöd som betalas ut enligt bestämmelserna i lagen (2001:853) om äldre försörjningsstöd, är avsett för personer som fyllt 65 år och som är bosatta i Sverige. Avsikten är att dessa personer skall tillförsäkras en grundläggande försörjning under återstoden av livet. I normalfallet har äldre personer sin försörjning

tryggad genom pension, antingen svensk pension baserad på tidigare bosättning eller förvärvsarbete i Sverige eller en utländsk pension som intjänats i ett tidigare hemland. Ett inte obetydligt antal personer över 65 år som är bosatta i Sverige saknar dock tillräcklig försörjning genom intjänad pension eller egna besparingar. Oftast rör det sig om personer som kommit till Sverige sent i livet och tidigare varit bosatta i länder från vilka de inte har rätt till någon pension. I andra fall kan personen visserligen ha rätt till pension men administrativa svårigheter gör det omöjligt att föra över förmånerna till Sverige. I ovannämnda situationer riskerar de att bli beroende av ekonomiskt bistånd från socialtjänsten under återstoden av sina liv. Det är för dessa personer som äldreförsörjningsstödet i första hand är avsett.

Avsikten är att den som är berättigad till äldreförsörjningsstöd skall tillförsäkras en skälig levnadsnivå och medel för att täcka en skälig bostadskostnad. Den skäliga levnadsnivån motsvarar per månad en tolftedel av 1,294 gånger prisbasbeloppet för den som är ogift och en tolftedel av 1,084 gånger prisbasbeloppet för den som är gift. År 2002 uppgår stödet således till 4 087 kr respektive 3 424 kr per månad. Stödet är skattefritt och finansieras av statsmedel.

Storleken av det äldreförsörjningsstöd som lämnas beror på den stödberättigades inkomster. I förarbetena till lagen anges att med inkomst avses den inkomst, för år räknat, som någon kan antas komma att få under den närmaste tiden. Den stödberättigades inkomster beräknas enligt 21 § första stycket lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl., dock med vissa tillägg. I korthet kan sägas att inkomstunderlaget består av den uppskattade inkomsten av arbete och av kapital samt vissa andra inkomster och förmåner, t.ex. bostadstillägg och bostadsbidrag. Även förekomsten av förmögenhet överstigande 100 000 kr för ogift eller 200 000 kr för makar skall beaktas. Om den stödberättigade är gift eller likställd med en gift person påverkar även makens inkomster storleken på stödet.

Med hänsyn till att äldreförsörjningsstödet riktas till äldre personer vars inkomster inte förändras på samma sätt som för förvärvsverksamma personer gjordes i förarbetena den bedömningen att behovet av att ompröva stödet till följd av ändrade inkomstförhållanden var mycket begränsat. Efter att nivån på stödet fastställts kommer de ekonomiska förhållandena i regel att vara oförändrade. Mot denna bakgrund skulle, sägs det i förarbetena, äldreförsörjningsstödet i princip kunna betalas ut till den enskilde utan förnyad prövning. Det skulle dock strida mot principerna för ett inkomst-

prövat försörjningsstöd, eftersom såväl de ekonomiska förutsättningarna som familjeförhållandena kan förändras i ett längre tidsperspektiv. En kontinuerlig avstämning har därför ansetts böra göras. I förarbetena uttalas att en lämplig avvägning innebär att äldreförsörjningsstöd kan beviljas för högst tolv månader i taget. För tid därefter krävs en ny ansökan (prop. 2000/01:136 s. 36). Det kan i sammanhanget understrykas att den tolv månadersperiod under vilken stöd som längst kan utgå till följd av en och samma ansökan inte behöver sammanfalla med ett kalenderår.

Det bör även nämnas att den enskilde är anmälningsskyldig till försäkringskassan vid ändrade förhållanden. Sådan anmälningsskyldighet föreligger vid väsentligt ökade inkomster av vissa angivna slag, vid bostadsbyte eller ändrade boendeförhållanden eller om den stödberättigade ingår äktenskap eller om äktenskapet upplöses.

Det förhållandet att en förväntad uppskattad inkomst används för beräkning av äldreförsörjningsstödet, behöver inte betyda att denna ordning lämpar sig för fastställande av inkomst enligt USL. Såsom framhålls i förarbetena utgörs målgruppen för äldreförsörjningsstödet av sådana äldre personer som inte alls är berättigade till pension eller endast uppbär en mindre sådan. Deras inkomster förändras inte på samma sätt som för förvärvsverksamma personer varför behovet av att ompröva stödet till följd av ändrade inkomstförhållanden torde vara mycket begränsat. Dessutom medför det faktum att stödet kan utges och inkomsten beräknas för andra perioder än ett helt kalenderår att en avstämning mot taxerad inkomst inte är lämplig.

När det gäller underhållsstödet är det ofta fråga om personer vars inkomstförhållanden kan förändras mera påtagligt. Samma problem som beskrivits ovan beträffande bostadsbidragen, och som var en starkt bidragande orsak till omläggningen till dagens system med preliminärt och slutligt bidrag, kan givetvis uppkomma i underhållsstödssystemet. Ett särskilt problem rörande underhållsstödet är att det belopp den bidragsskyldige skall betala kan vara beroende av barnets inkomst och vid en övergång till aktuell inkomst hur stor barnets uppskattade inkomst är. Om denna inkomst beräknas alltför lågt, kommer det belopp den bidragsskyldige skall betala till staten att bli för stort. Det kan ifrågasättas om det är godtagbart att återbetalning av underhållsstöd skall omfatta ett högre belopp än vad lagstiftningen avser, av den anledningen att mottagaren av bidraget – av misstag eller avsiktligt – beräknar sin inkomst till ett lägre belopp än den faktiska. Frågan

ställs på sin spets om någon avstämning inte görs mot den inkomst som kan konstateras i efterhand.

Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att det för underhållsstödets del inte bör införas en ordning som innebär att återbetalningsskyldigheten bestäms enbart utifrån en uppskattad förväntad inkomst.

Alternativ 6 – en "SGI-modell"

Under utredningens arbete har övervägts om det är möjligt att vid beräkning av den bidragsskyldiges inkomst använda en modell för sjukpenninggrundande inkomst, SGI, liknande vad som gäller för den som studerar. I korthet kan sägas att för den som avbryter ett förvärvsarbete för att bedriva studier och uppbär studiemedel gäller att den tidigare inkomsten används för att beräkna en "vilande SGI". De inkomster som den studerande eventuellt har under studietiden läggs till grund för att bestämma en s.k. studietids-SGI. När den studerande avslutar sina studier – eller gör uppehåll i studierna – beräknas eventuell sjukpenning eller föräldrapenning utifrån den tidigare förvärvsinkomsten, medan eventuella sjukdomsfall under studietiden ersätts utifrån den lägre studietids-SGI:n.

En liknande modell för beräkning av inkomst vid återbetalning av underhållsstöd skulle innebära att en tillfällig studietidsinkomst fastställas för den bidragsskyldige vars inkomst sjunker till följd av studier. Vid denna bestämning skulle hänsyn tas endast till inkomster som den bidragsskyldige har under studietiden, och man skulle bortse från den inkomst som fastställts vid senaste taxering.

En fråga är vad som händer i samband med att studierna avslutas och den bidragsskyldige återgår till förvärvsarbete. Ett alternativ är att han eller hon då genast börjar återbetala utifrån senast taxerade inkomst, vilken förmodligen i flertalet fall är förhållandevis låg, åtminstone om studierna pågått i två år eller mer. En mera konsekvent lösning vore att låta beräkningen av återbetalningsbeloppet under en period bygga på den taxerade inkomst som gällde innan studierna påbörjades. Ett problem med detta är att det kan ha gått relativt lång tid sedan dess; få högskoleutbildningar är kortare än tre år och många är längre. Det kan också ifrågasättas om det är rimligt att införa en särskild lösning för studerande när det gäller återbetalning av underhållsstöd. Kanske borde man då överväga liknande möjligheter för andra grupper vars inkomster minskar, t.ex.

långvarigt sjukskrivna, förtidspensionärer och arbetslösa. Ett problem med en sådan ordning är att det torde kräva en prövning av vilka orsaker till inkomstminskningen som skall anses godtagbara. Dessutom erbjuder lagstiftningen redan nu möjlighet till anstånd om betalningsförmågan har minskat.

Alternativ 7 – CSN-modellen

CSN-modellen har diskuterats tidigare och avfärdats (se avsnitt 13.3). En möjlighet att vid inkomstminskning få anstånd med återbetalningen finns redan i dag (32 § USL). Enligt denna bestämmelse skall anstånd beviljas om det behövs för att den bidragsskyldige skall få behålla vad som behövs för eget och familjens underhåll. Anstånd får även medges i andra fall om det finns anledning till det med hänsyn till den bidragsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra särskilda förhållanden. Anstånd innebär att den bidragsskyldiges skuld mera tillfälligt skjuts på framtiden, men avsikten är att den senare skall betalas. Anstånd skall således komma i fråga vid betalningssvårigheter av övergående natur.

I avsnitt 17 behandlar utredningen möjligheten att utvidga anståndsmöjligheterna vid en inkomstminskning.

Utredningen anser

Av beskrivningarna ovan torde framgå att ingen av de skisserade modellerna är idealisk. Vissa modeller kan skapa stor osäkerhet för den bidragsskyldiga föräldern om vilket belopp som slutligen skall betalas. Därtill kommer att dagens system, där inkomstuppgifterna uteslutande hämtas från olika databaser, är väsentligt enklare och billigare att administrera än en ordning som bygger på uppgifter som lämnas av den bidragsskyldige och som måste hanteras manuellt. En övergång till ett system med uppskattad aktuell inkomst som sedan stäms av mot den taxerade inkomsten för samma år kan också vara svår att förena med utfyllnadsbidrag i kombination med direktbetalning. Redan dagens regler kan visserligen ge otillfredsställande resultat, t.ex. då skattemyndigheten beslutar att ändra den bidragsskyldiges taxerade inkomst, men nackdelarna blir tydligare och kommer att drabba fler bidragsskyldiga om man

övergår till att basera beräkningarna på en aktuell inkomst. Frågor rörande utfyllnadsbidraget diskuteras närmare i avsnitt 18.

Samtidigt skulle en övergång till aktuella ekonomiska förhållanden, som redan sagts, ha vissa fördelar, både för de enskilda och för det allmänna.

En ändring av de nuvarande reglerna måste analyseras noggrant. Detta har utredningen inte haft möjlighet att göra under den tid som stått till utredningens förfogande. Det finns dock anledning att överväga frågan vidare. Vid en samlad bedömning anser utredningen att övervägande skäl talar för alternativ 3. Utredningen förordar därför att det fortsatta arbetet i första hand inriktas på detta alternativ.

13.5 Jämkning och omprövning

13.5.1 Skall beslut om ändrad taxering påverka återbetalningsskyldigheten?

Utredningens förslag: Vid ändrad taxering jämkas inte återbetalningsskyldigheten för längre tid tillbaka än tre år före det år då beslutet om ändrad taxering meddelas.

När återbetalningsbelopp enligt lagen om underhållsstöd fastställs beräknas detta enligt 25 § USL utifrån det taxeringsbeslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen som fattats närmast före februari månad det år återbetalningsskyldigheten avser. Det innebär att återbetalning vanligen grundar sig på de inkomster den bidragsskyldige hade två år tidigare och som i normalfallet fastställs vid taxeringen under det mellanliggande året. Det taxeringsbeslut som legat till grund för försäkringskassans bedömning kan dock senare komma att ändras. Regler om omprövning av ett taxeringsbeslut finns i 4 kap. taxeringslagen. Som framgår där kan ett omprövningsbeslut meddelas lång tid efter taxeringsåret. Till detta kommer de fall där skattemyndighetens beslut om taxering överklagas och blir föremål för prövning i allmän förvaltningsdomstol. I sådana fall kan det ta mycket lång tid innan taxeringen är slutligt avgjord. En fråga som då infinner sig är om – och i så fall för hur lång tid bakåt – ett beslut om ändrad taxering skall tillåtas inverka på återbetalningsbeloppet.

I dag innehåller lagstiftningen om underhållsstöd inte någon tidsgräns för retroaktiva ändringar av återbetalningsskyldigheten (se 30 § andra stycket USL).

En ändring av den taxering som legat till grund för bedömningen av återbetalningsskyldigheten kan få stora konsekvenser för den bidragsskyldige och för barnet som får underhållsstöd. När beslutet innebär en mera väsentlig höjning av den taxerade inkomsten innebär detta i många fall att den bidragsskyldige skall återbetala ett betydande belopp utöver vad han eller hon redan betalat. Det säger sig själv att ett sådant krav om betalning för förfluten tid kan vara ekonomiskt betungande för den enskilde.

En taxeringsändring kan således få till följd att beslut om återbetalningsskyldighet behöver ändras för lång tid tillbaka. Detta förhållande innebär i sin tur att försäkringskassorna inte kan gallra uppgifter i ärenden om återbetalningsskyldighet, vare sig i de fall underhållsstöd fortfarande lämnas eller i de fall där stödet av någon anledning upphört.

De problem som är förknippade med ändrad taxering vid utfyllnad och direktbetalning har belysts i rättspraxis och av JO. Frågorna analyseras i avsnitt 18.

Mot bakgrund av de nackdelar som är förknippade med dagens system bör övervägas om och i vilken utsträckning beslut om ändrad taxering skall tillåtas slå igenom när det gäller återbetalning av underhållsstöd.

Rättssäkerhetsaspekter talar i viss mån för att ett beslut om ändrad taxering skall få genomslag fullt ut med retroaktiv verkan, även om ändringsbeslutet avser inkomster som ligger långt tillbaka i tiden. Om ändringsbeslutet innebär att den bidragsskyldiges återbetalningsgrundande inkomst minskar, så är det rimligt att det han eller hon har betalat för mycket betalas tillbaka. Om beslutet betyder att den taxerade inkomsten ökar för förfluten tid skall den bidragsskyldige i stället till staten betala ett större belopp än som tidigare beslutats. Som ovan anförts kan det vara svårt att reglera en skuld som uppkommer därför att man anses ha haft möjlighet att under tidigare år betala ett högre belopp än vad som då var beslutat.

Att höja den gräns som i dag tillämpas för när en taxeringsändring anses vara väsentlig är inte en framkomlig väg. En sådan lösning hinder inte stora retroaktiva ändringar av återbetalningsskyldigheten och tillgodoser inte önskemålet att äldre uppgifter i ärenden om underhållsstöd skall kunna gallras inom rimlig tid. Även med en beloppsgräns är det ju nödvändigt för försäkrings-

kassorna att spara uppgifter i ärendet, eftersom en taxeringsändring kan komma långt efter det år ändringen avser.

Utredningen anser i stället att en tidsgräns efter vilken en ändrad taxering inte tillåts påverka återbetalningsskyldigheten bör införas i underhållsstödssystemet. En sådan ordning ligger i linje med vad som gäller beträffande underhållsbidrag enligt FB. Möjligheten att få ett underhållsbidrag som betalats nedsatt för förfluten tid är mycket små liksom möjligheterna att få underhållsbidrag höjt för sådan tid (se 7 kap. 10 § FB). Mot den bakgrunden bedöms det rimligt att även möjligheten till jämkning av återbetalningsskyldigheten inskränks vid ändrad taxering.

Hur lång en sådan tid skall vara kan givetvis diskuteras. De administrativa aspekterna talar för en kort tidsfrist. Intresset av att hålla nere kostnaderna för socialförsäkringens administration måste dock här vägas mot de andra intressen som gör sig gällande. Om en lång eller kort tid skulle vara till fördel eller nackdel för den bidragsskyldige beror, som redan framhållits, på om taxeringsändringen leder till ett högre eller lägre återbetalningsbelopp. Följden av att en taxeringsändring inte sker inom tidsfristen är att den inte kommer att beaktas. Vid en sänkning innebär detta att den enskilde förlorar sin rätt att återfå vad han eller hon kan ha betalat för mycket. För att undvika stötande resultat bör tidsfristen därför inte sättas för snävt. Rättviseaspekter – att återbetalningsskyldigheten speglar den ”korrekta taxerade inkomsten” – talar i samma riktning. Detta är också viktigt eftersom det i hög grad är angeläget att lagstiftningen om underhållsstöd vinner acceptans i samhället, och särskilt bland dem som direkt berörs av reglerna, inte minst de bidragsskyldiga föräldrarna. Samtidigt förhåller det sig givetvis så att ju längre tid som går, av desto mindre betydelse är det att eventuella ändringar i taxeringen får genomslag i underhållsstödssystemet.

När det gäller frågan om hur långt tillbaka i tiden ändring skall kunna göras, har utredningen inhämtat att det vid beräkning av återbetalningsbelopp endast förekommer ett fåtal ärenden per år där taxeringen ändras efter längre tid än tre år. Enligt utredningens bedömning framstår en tidsfrist om tre år som väl avvägd. Treårsfrister används dessutom på flera andra håll såväl i USL som i FB (se t.ex. 21 § USL och 7 kap. 8 § FB). Inom den tiden får försäkringskassan dessutom automatiskt meddelanden om eventuella taxeringsändringar. Utredningen föreslår alltså att det införas en regel som medger att återbetalningsskyldigheten kan jämkas om det taxeringsbeslut som legat till grund för försäkringskassans

bedömning ändrats väsentligt, dock aldrig för längre tillbaka än tre år före det år då beslutet om ändrad taxering meddelas.

13.5.2 Omprövning

Utredningens förslag: Vid omprövning gäller det nya återbetalningsbeloppet från och med månaden efter den månad då ändringen ägde rum och aldrig för längre tid tillbaka än tre år före den dag då försäkringskassan fick kännedom om ändringen.

Återbetalningsbeloppet skall omprövas när ett nytt beslut om årlig taxering föreligger (30 första stycket USL). Det skall också omprövas när grunden för tillämplig procentsats ändras, dvs. när det antal barn för vilka den bidragsskyldige är underhållsskyldig ändras, och – med de regler utredningen förordar – i de fall ändrad folkbokföring påverkar storleken på grundavdraget. I likhet med vad som föreslagits beträffande inkomstprövningen av utfyllnadsdelen i underhållsstödet (avsnitt 11) bör av praktiska skäl och för att minska risken för återkrav ändringen få genomslag på återbetalningsskyldigheten från och med månaden efter den månad då ändringen ägde rum.

Försäkringskassan får som regel vetskap om de ändringar som här är aktuella automatiskt. I vissa fall, t.ex. när det gäller faderskap i internationella förhållanden, kan det dock krävas att försäkringskassan uppmärksammas på förhållandet.

Även för omprövningsfallen bör en tidsfrist införas. Fristen bör bestämmas till tre år, i likhet med vad som nu föreslås för ändrad taxering, och räknas från den dag då försäkringskassan får vetskap om ändringen.

Frågor om omprövning och jämkning av utfyllnadsbidrag behandlas i avsnitt 18.

13.6 Hur skall inkomsten beräknas?

Utredningens bedömning: Nuvarande regler bör inte ändras. Fråga om behandlingen av egenföretagare bör övervägas samlat för bidrags- och socialförsäkringssystemen.

13.6.1 Behandling av egenföretagare

En utgångspunkt i USL är att samma principer bör gälla för beräkning av inkomst av näringsverksamhet som för beräkning av inkomst av tjänst och kapital. En annan utgångspunkt är att löntagare och egenföretagare skall behandlas på ett likvärdigt sätt (prop. 1995/96:208 s. 49). För att uppnå denna önskvärda likabehandling skall inkomst av näringsverksamhet ökas med vissa skattemässiga avdrag. Anledning till detta är att för den som har inkomst av näringsverksamhet innebär skattelagstiftningen möjlighet till olika resultatreglerande åtgärder, vilka enligt förarbetena kan gynna hushåll med näringsinkomster framför hushåll med andra inkomster.

Tidigare utredningar

Frågor som rör egenföretagares inkomster i bostadsbidragssystemet tas upp i Familjeutredningens slutbetänkande (SOU 2001:24). Utredningen konstaterar att i det inkomstprövningssystem som används för beräkning av bostadsbidrag eftersträvas att samma beräkningssätt skall användas för inkomst av näringsverksamhet som för beräkning av inkomst av tjänst och av kapital. Familjeutredningen påpekar att det visat sig svårt att hitta ett passande inkomstbegrepp för näringsidkare; inkomsten av näringsverksamhet kan variera betydligt mer över tid än andra inkomstslag och det kan vara svårt att hänföra inkomsterna till en viss tidpunkt. Familjeutredningen konstaterar dock att svårigheterna med inkomstbegreppet för egenföretagare inte är unika för bostadsbidraget utan att de rör flera delar av bidrags- och socialförsäkringssystemen. Utredningen ansåg därför att det inte var dess uppgift att hitta ett lämpligt inkomstbegrepp för egenföretagare.

Överväganden

Det är Underhållsstödsutredningens mening att anställda och egenföretagare även i fortsättningen bör likställas. Det är dock inte okomplicerat att med utgångspunkt i egenföretagares taxerade inkomst räkna fram en med löntagare jämförbar inkomstnivå. Frågan om behandlingen av egenföretagare berör inte endast underhållstödet utan bör övervägas mer allmänt för bidrags- och socialförsäkringssystemen. Utredningen avstår därför från att lägga fram något förslag i denna del.

13.6.2 Bilförmån

Med bilförmån avses förmånen att för privat bruk få utnyttja en bil som tillkommer en skattskyldig på grund av anställning eller uppdragsförhållande eller på liknande grund. Den skattepliktiga förmån som tillgången till bil anses motsvara ingår enligt nuvarande regler i den taxerade inkomsten. Detta innebär att bilförmånen ökar det belopp den bidragsskyldiga föräldern skall återbetala till staten när underhållsstöd utges. Vid direktbetalning i kombination med utfyllnad blir utfyllnadsbidraget i stället mindre eftersom det belopp den bidragsskyldige förväntas betala direkt till barnet ökar på grund av bilförmånen. Likaså minskar bidraget i de fall underhållsstöd lämnas vid växelvis boende om föräldern beskattas för bilförmån.

Bilförmånen innebär inte någon utbetalning till den bidragsskyldige som ökar betalningsförmågan hos denne. Rent allmänt anser utredningen att en viss försiktighet är pakallad när man tar hänsyn till förmåner som lämnas i annan form än kontant ersättning. Jämställs förmånen med kontant ersättning kan återbetalningsskyldigheten bli alltför betungande i förhållande till den verkliga betalningsförmågan. Någon möjlighet att inom ramen för underhållsstödssystemet ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet finns dock inte. Det är inte heller orimligt eller onaturligt att låta olika förmåner inverka på återbetalningsskyldigheten. Utredningen har därför stannat för att inte föreslå någon ändring.

13.6.3 Förvärvsförmåga

Det förekommer ibland att intäkterna enligt taxeringen inte återspeglar den bidragsskyldiges verkliga förvärvsförmåga.

Är det uppenbart att den bidragsskyldige har en förvärvsförmåga som väsentligt överstiger den taxerade inkomsten och han eller hon inte visar godtagbar anledning till att förvärvsförmågan inte utnyttjas kan återbetalningsskyldigheten bestämmas genom en skälighetsbedömning (28 § USL).

Reglerna i USL anknyter här till reglerna i FB (prop. 1995/96:208 s. 95). Enligt utredningens uppfattning kan – i linje med vad som gäller vid förmågebedömningen enligt FB – 28 § USL användas inte endast när en bidragsskyldig inte förvärvsarbetar i den utsträckning som är rimligt att begära utan även om t.ex. en egenföretagare redovisar en inkomst som understiger den som en

anställd i motsvarande fall erhåller (jfr rättsfallet NJA 1991 s. 40 där förvärvsförmågan för en bidragsskyldig som drev en taxirörelse ansågs motsvara en anställd taxichaufför) och om en anställd utan att kunna ge en godtagbar förklaring redovisar en inkomst som ligger under genomsnittet inom yrket (jfr rättsfallet NJA 1990 s. 205 där inkomsten för en anställd taxichaufför som inte kunde lämna någon förklaring till att hans inkomst låg under genomsnittet antogs ha en förvärvsförmåga som motsvarade genomsnittslönen inom yrket). Detta synsätt ligger också i linje med den praxis som utvecklats (se RFV:s vägledning 2001:2, Återbetalning av underhållsstöd s. 22 f.).

Mot bakgrund av de möjligheter som sålunda redan finns att fastställa återbetalningsskyldigheten med hänsyn till den verkliga förvärvsförmågan anser utredningen inte att någon lagändring är påkallad.

13.6.4 Ersättning med anledning av personskada eller kränkning

I samband med frågan om vilka inkomster som skall beaktas, aktualiseras huruvida ersättning som tillkommit den bidragsskyldige med anledning av personskada eller kränkning bör påverka återbetalningsskyldigheten. Sådana inkomster kan även påverka underhållsstödets storlek, dels om barnet har tillerkänts sådan ersättning, dels om förslaget om behovsprövning med hänsyn till boföräldrarnas inkomst genomförs.

Frågan om sådana ersättningar skall tillåtas påverka storleken av sociala förmåner har framför allt diskuterats beträffande bostadsbidrag. Riksdagen har nyligen beslutat om en ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag (prop. 2002/03:33, 2002/03:BoU6, rskr. 2002/03:106, SFS 2003:78) så att vissa ersättningar som barnet tillerkänts med anledning av kroppsskada eller kränkning inte skall påverka familjens förmögenhet vid beräkning av bostadsbidrag. Lagändringen trädde i kraft den 1 april 2003 men de nya bestämmelserna skall tillämpas på bostadsbidrag som lämnats från och med den 1 januari 2001.

Även när det gäller beräkning av inkomst enligt USL ses förmögenheten som en tillgång. Inkomsten skall ökas med en procent av den del av den skattepliktiga förmögenheten som överstiger 1 500 000 kr (26 § USL). Det är alltså en väsentligt större förmögenhet som skall uppnås innan förmögenheten i sig påverkar det

belopp den bidragsskyldige skall betala eller underhållsstödets storlek än vad som gäller enligt lagen om bostadsbidrag, där 15 procent av den på visst sätt justerade skattepliktiga förmögenhet som överstiger 100 000 kr beaktas. En annan skillnad mellan underhållsstöd och bostadsbidrag är att det beträffande underhållsstöd inte är fråga om hushållets samlade förmögenhet.

Ideella skadestånd är i vissa fall är skattepliktiga, t.ex. skadestånd på grund av trakasserier på arbetsplatsen och andra arbetsrättsliga skadestånd. I dessa fall finns emellertid ett nära samband med anställningsförhållandet som kan motivera att ett eventuellt skadestånd ur skatterättslig synpunkt jämföras som inkomst av tjänst.

I samband med reformeringen av bostadsbidragssystemet har regeringen aviserat att en samlad inventering av förmögenhetsbegreppet inom socialförsäkringarna skall göras (prop. 2002/03:33 s. 9). Mot bakgrund av detta finns det inte skäl för Underhållsstödsutredningen att överväga en eventuell ändring av reglerna. När det gäller underhållsstöd torde problemet med ersättning som tillkommit någon med anledning av personskada eller kränkning dessutom inte vara av särskilt stor omfattning, eftersom det, som redan sagts, endast är den del av förmögenheten som överstiger 1 500 000 kr som beaktas.

En utgångspunkt vid de kommande övervägandena bör enligt utredningen vara att det inkomstbegrepp som används vid bestämmande av återbetalningsskyldigheten skall vara detsamma för den bidragsskyldige och för barnet. Om en inkomstprövning införs gentemot boföräldrarnas inkomster bör även för denna förälder samma inkomstbegrepp användas.

13.6.5 Studiebidrag

I dag beaktas även vissa kontrollerbara inkomster, som inte ingår i taxeringen men som försäkringskassan kan få uppgift om via andra register, vid fastställande av återbetalningsskyldigheten. Ett exempel på en sådan inkomst är studiemedel i form av studiebidrag.

Familjeutredningen anser att studiemedel i form av studiebidrag inte skall ingå när den återbetalningsgrundande inkomsten beräknas (SOU 2001:24 s. 296 f.). Underhållsstödsutredningen delar inte den uppfattningen. Studiebidraget får – även om det har ett utbildningspolitiskt mål – anses vara av sådan karaktär att det stärker mottagarens försörjningsförmåga. Bidraget beaktas också när underhållsbidrag till barn fastställs. Mot denna bakgrund bör

bidraget enligt Underhållsstödsutredningens uppfattning beaktas även vid fastställande av den återbetalningsgrundande inkomsten. Detta ligger också i linje med riksdagens ställningstagande beträffande rekryteringsbidraget till vuxenstuderande. Även detta bidrag beaktas när den återbetalningsgrundande inkomsten fastställs (prop. 2002/03:2, bet 2002/03:SfU5, rskr. 2002/03:48, SFS 2002:1076).

13.6.6 Skattefria stipendier

Förutsättningen för att ett stipendium skall vara skattefritt är att den som ger ut stipendiet inte har något krav på motprestation från stipendiemottagaren. Stipendiet får alltså inte heller utgöra ersättning för en redan utförd prestation för utgivarens räkning.

Vid fastställande av ett hushålls bidragsgrundande inkomst för beräkning av bostadsbidragets storlek skall skattefria stipendier överstigande 3 000 kr per månad medräknas. Syftet med detta är att beakta alla former av inkomster ett hushåll kan ha för att så långt som möjligt motverka att hushåll med liknande ekonomiska förutsättningar erhåller olika stort bidrag. Samma syfte kan anses föreligga när det gäller återbetalning av underhållsstöd. En bidragsskyldig förälder med högre inkomst bör återbetala ett större belopp än en bidragsskyldig med en lägre inkomst och detta även om den högre inkomsten till viss del utgörs av ett skattefritt stipendium. Något principiellt skäl mot en sådan ordning torde inte föreligga.

Däremot föreligger en skillnad av mer praktisk art mellan återbetalning av underhållsstöd och mottagande av bostadsbidrag. Samtliga uppgifter försäkringskassan behöver för att kunna beräkna återbetalningsbeloppet fås i dag från skatteförvaltningen och CSN på medium för automatiserad databehandling och någon manuell inmatning eller bearbetning av uppgifterna behöver inte göras. Som framhållits ovan är ett sådant system väsentligt mycket enklare och billigare att administrera. Några uppgifter om eventuella skattefria stipendier som den bidragsskyldige mottagit framgår ej av denna redovisning. Vill man att sådana stipendier skall ingå i inkomstunderlaget för beräkning av återbetalningsbeloppet, måste således mottagandet av dessa redovisas av den bidragsskyldige eller möjligen av den som utbetalar stipendiet. I dag lämnar den bidragsskyldiga föräldern inte några uppgifter alls om sin ekonomi till försäkringskassan. Så länge som inkomstberäkningen baseras på taxe-

rad inkomst samt eventuella studiebidrag och rekryteringsbidrag är det enligt Underhållsstödsutredningens bedömning inte rimligt att särbehandla skattefria stipendier och införa manuell redovisning och hantering av dessa. Skattefria stipendier torde dessutom vara ett förmånsslag som åtnjuts av endast ett fåtal bidragsskyldiga. Om man däremot kommer fram till att beräkningen av återbetalningsbeloppet skall ske utifrån en aktuell inkomst som bygger på uppgifter lämnade av den bidragsskyldige, finns det inga bärande skäl att inte också ta med skattefria stipendier.

14 Indrivning av fordringar avseende återbetalningsskyldighet

14.1 Inledning

I direktiven till Underhållsstödsutredningen anger regeringen ett antal frågor som utredningen skall överväga. Utredningen får ta upp också andra frågor som bedöms vara relevanta för att få underhållsstödssystemet att fungera bättre.

Antalet bidragsskyldiga som är föremål för indrivning har ökat sedan underhållsstödssystemet infördes år 1997. Detta har, förutom det besvär och obehag som indrivning orsakar de skuldsatta, inneburit ökat arbete och ökade kostnader för det allmänna.

Det kan finnas flera orsaker till utvecklingen. Reglerna om återbetalning är strängare i underhållsstödssystemet än motsvarande regler var i bidragsförskottssystemet. Obetalda fordringar lämnas i dag systematiskt – och efter ganska kort tid – över till kronofogdemyndigheten. Med den tolkning som de nuvarande reglerna getts har en galdenär som endast tillfälligt är i dröjsmål svårt att komma ikapp och försäkringskassorna små möjligheter att göra upp avbetalningsplaner i löpande ärenden. Att återbetalningsbeloppet inte fastställs med ledning av aktuell inkomst utan grundas på det taxeringsbeslut som fattats närmast före februari månad det är återbetalningsskyldigheten avser kan vara en bidragande orsak till att antalet bidragsskyldiga som är föremål för indrivning har ökat. De nuvarande reglerna om hur betalningar fördelas på olika barn och krediteras olika fordringar anses svåra att förstå. Ibland kan missförstånd om reglernas innehåll leda till att bidragsskyldiga blir föremål för indrivning som hade kunnat undvikas om den bidragsskyldige rätt förstått regelsystemet.

Underhållsstödsärendena innebär en omfattande administration för kronofogdemyndigheterna. Fordringar avseende återbetalningsskyldighet handläggs hos kronofogdemyndigheterna i huvudsak enligt samma regler som andra statliga fordringar. Men det finns fortfarande kvar en hel del av det gamla systemet då försäkrings-

kassans fordringar på den bidragsskyldige handlades som privaträttsliga fordringar. De detaljerade fördelnings- och krediteringsreglerna är exempel på detta. Företrädesrätten för statens fordran avseende underhållsstöd är ett annat exempel.

Underhållsstödsutredningen har mot den angivna bakgrunden ansett det angeläget att undersöka om det är möjligt att förbättra reglerna om indrivning av fordringar som avser återbetalningsskyldighet.

Regeringen har till Underhållsstödsutredningen överlämnat en skrivelse (S2001/1223/SF) från Riksförsäkringsverket (RFV) med förslag om att ett s.k. återbetalningskonto bör inrättas för en bidragsskyldigs återbetalningsskyldighet (se RFV Anser 1998:9). Förslaget syftar till att underlätta för de bidragsskyldiga, bl.a. genom att tydligare än i dag redovisa de återbetalningsbelopp som skall erläggas och de inbetalningar som tillgodoräknats, samt att förenkla handläggningen både för försäkringskassan och kronofogdemyndigheten. Detta förslag behandlas här.

14.2 Gällande rätt

Försäkringskassans kravhantering

När underhållsstöd lämnas till ett barn skall den bidragsskyldiga föräldern återbetala stödet eller en del av detta till staten (21 § lagen [1996:1030] om underhållsstöd, USL). Frågor om återbetalningsskyldighet och om minskning av underhållsstöd på grund av umgängesavdrag skall, till skillnad från vad som gäller själva underhållsstödsärendet, prövas av den försäkringskassa som skall avgöra ett ärende avseende den bidragsskyldige (37 § fjärde stycket USL). Beslut om att fastställa återbetalningsskyldighet skall delges den bidragsskyldige (14 § andra stycket USL). En fordran på återbetalningsskyldighet förfaller till betalning tidigast tio dagar efter den dag då den bidragsskyldige delgetts beslutet (6 § andra stycket förordningen [1996:1036] om underhållsstöd, USF).

Försäkringskassan skall utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in statens fordran avseende återbetalningsskyldighet, om den bidragsskyldige inte fullgör sin betalningsskyldighet (29 § USL). Innan ett ärende lämnas över till kronofogdemyndigheten skall försäkringskassan, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och inte särskilda skäl talar emot det, uppmana den bidragsskyldige att be-

tala fordringen (3 § indrivningsförordningen [1993:1229]). Uppmaningen skall innehålla uppgift om

- fordringens belopp,
- dröjsmålsavgift eller annan avgift som skall betalas med anledning av dröjsmålet,
- den dag då betalning senast skall ske för att inte ansökan om indrivning skall göras.

I RFV:s vägledning anges att stadgandet i 29 § USL om att försäkringskassan utan dröjsmål skall vidta åtgärder för att driva in fordringen innebär att en betalningsuppmaning skall skickas så snart kassan uppmärksammar att återbetalningsbeloppet eller en del av det inte har betalats. För att inte riskera att handläggningen uppfattas som mindre trovärdig har RFV ansett att det är lämpligt att en fordran överlämnas för indrivning senast då den bidragsskyldige fått två betalningsuppmaningar (RFV:s vägledning 2001:2, Återbetalning av underhållsstöd s. 78). Enligt 4 § indrivningsförordningen skall försäkringskassan, om inte särskilda skäl talar emot det, begära indrivning av en fordran avseende återbetalningsskyldighet enligt USL senast två månader efter det att fordringen skulle ha betalats. Indrivning får dock, om den bidragsskyldige kan antas komma att slutbetala förfallna belopp, begäras senare, dock senast fem månader efter det att fordringen skulle ha betalats. I praktiken utnyttjas femmånadersregeln endast för att ge en återbetalningsskyldig en anpassningsperiod i samband med att underhållsstöd börjar utgå.

Förfarandet hos kronofogdemyndigheten

När kronofogdemyndigheten tar emot en ansökan om indrivning av en fordran avseende återbetalning av underhållsstöd underrättas den bidragsskyldige genast och får ett inbetalningskort (betalningsanmaning). Betalas inte fordringen frivilligt skall myndigheten driva in fordringen. Kronofogdemyndigheten samlar in information om den skuldsattes tillgångar (tillgångsundersökning) och övriga ekonomiska förhållanden (gäldenärsutredning). Själva verkställigheten kan gå till på flera olika sätt, t.ex. genom utmätning av lön eller annan egendom eller avräkning av för mycket inbetald skatt. Vid utmätning av lön får utmätning även ske för det återbetalningsbelopp som avser den följande månaden trots att detta

belopp ännu inte har förfallit till betalning (7 kap. 6 § andra stycket utsökningsbalken, UB). Myndigheten kan, om förutsättningar finns, bevilja gäldenären uppskov eller medge avbetalning om denne inte kan betala hela skulden vid ett tillfälle. De medel som kommer in till kronofogdemyndigheten översänds till RFV (20 § indrivningsförordningen).

Fördelning och kreditering av betalningar när den bidragsskyldige har flera återbetalningsskulder

När en person som har flera skulder till en annan person betalar ett visst belopp till denne uppkommer frågan vilken av skulderna betalningen avser. I vissa fall kan den betalande ha ett intresse av att betalningen avser en viss skuld, men borgenären (fordringsägaren) kan ha ett intresse av att den avser en annan skuld.

En bidragsskyldig kan rikta en betalning till försäkringskassan till att avse en återbetalning för en viss månad eller ett visst barn genom att i samband med betalningen ange detta. Han eller hon kan t.ex. skriva på inbetalningshandlingen vad betalningen avser.

Om den bidragsskyldige inte riktar betalningen till att avse en viss fordran och den bidragsskyldige har fler än ett barn som får underhållsstöd, tillämpar försäkringskassan bestämmelserna om fördelning och kreditering i 7 kap. 16 § UB (se 8 § första stycket RFV:s föreskrifter [RFFS 1996:18] om underhållsstöd). Om det finns löpande återbetalningsskyldighet för flera barn görs det först en fördelning av det inbetalade beloppet mellan de olika barnen. Fördelningen av det inbetalade beloppet sker proportionellt i förhållande till storleken av de belopp för vilka löpande återbetalningsskyldighet föreligger. Det inbetalade beloppet krediteras dock inte den fordran som avser den aktuella (senaste) återbetalningsskulden utan den äldsta skulden för det barnet.

Om den bidragsskyldige är återbetalningsskyldig även för barn som inte längre får underhållsstöd, fördelas beloppet i första hand till barn för vilka löpande återbetalningsskyldighet föreligger. Så mycket av inbetalt belopp som motsvarar den löpande återbetalningsskyldigheten fördelas på återbetalningsskulder avseende dessa barn. Därefter krediteras de äldsta fordringarna avseende dessa barn.

Om betalning sker med ett belopp som överstiger den sammanlagda löpande återbetalningsskyldigheten, fördelas överskottet till

det barn som har den äldsta fordran, även om det inte finns någon löpande återbetalningsskyldighet för underhållsstöd för det barnet.

Om det för flera barn finns lika gamla fordringar skall överskottet fördelas proportionellt i förhållande till varje barns fordran för samma tid.

Efter det att fördelning har skett till ett visst barn krediteras alltså den äldsta fordran hos det barnet. I första hand krediteras den upplupna räntan och därefter kapitalbeloppet (36 § andra stycket USL).

Exempel: En bidragsskyldigs återbetalningsskyldighet för ett barn har bestämts till 700 kr per månad. För barnet finns en skuld på obetalda återbetalningsbelopp på 1 500 kr. Det finns också en skuld för obetalda återbetalningsbelopp för ett annat barn på 1 000 kr. Något underhållsstöd lämnas inte längre för detta barn. När den bidragsskyldige gör en inbetalning på 700 kr fördelas hela beloppet på det barn som får underhållsstöd löpande och krediteras den äldsta fordran avseende det barnet. Görs en inbetalning med 1 000 kr fördelas och krediteras 700 kr som ovan och återstoden, 300 kr, fördelas och krediteras den äldsta fordran.

När kronofogdemyndigheten driver in en fordran har gäldenären inte någon rätt att bestämma på vilken fordran ett visst belopp skall krediteras.

Vid utmätning av lön tillämpar kronofogdemyndigheten 7 kap. 16 § UB. Fördelning och kreditering sker alltså på samma sätt som vid betalningar till försäkringskassan. När kronofogdemyndigheten driver in återbetalningsbelopp på annat sätt, t.ex. genom utmätning av annan egendom eller avräkning enligt lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter, krediteras den äldsta fordran först och detta även om det finns löpande återbetalningsskyldighet (se Högsta domstolens beslut SÖ 471 i mål Ö 747/84, RSV Rättsinformation; Serie C, Nr 30/86, och Handbok för exekutionsväsendet, instruktion 6). Avgifter, ränta och kapital krediteras i nämnd ordning. Om det finns flera fordringar som är lika gamla och det utmätta beloppet inte räcker till för att kreditera dem fullt ut, fördelas beloppet mellan dem i proportion till fordringarnas storlek.

Om den bidragsskyldige betalar till försäkringskassan samtidigt som indrivning pågår, meddelas detta till kronofogdemyndigheten. Skulden som finns hos kronofogdemyndigheten minskar då. För-

säkringskassan, fördelar och krediterar beloppet, trots att fordringen är överlämnad, på samma sätt som om löneutmätning skett.

Om det samtidigt finns flera olika slag av fordringar för vilka löneutmätning sker, har statens fordran på underhållsstöd samma företrädesrätt (bästa rätt) som en fordran på underhållsbidrag enligt äktenskapsbalken (ÄktB) och föräldrabalken (FB), se 7 kap. 14 § första stycket 1 UB. När fordringar med samma företrädesrätt har olika borgenärer skall det innehållna beloppet fördelas efter de löpande fordringarnas storlek (7 kap. 16 § UB första stycket), dvs. samma regel som tillämpas när det finns flera fordringar avseende återbetalningsskyldighet. Om mer än vad som svarar mot de löpande fordringarna har utmätts, har belopp som har stått ute längre företräde vid fördelningen av det överskjutande beloppet.

14.3 Studier över de skuldsattas situation

I det följande redovisas kortfattat en rapport från RFV om bidragsskyldiga som är föremål för indrivningsåtgärder. I *bilaga 2* redovisas vissa ytterligare uppgifter om bidragsskyldigas skuldsättning.

Riksförsäkringsverkets rapport

I rapporten Underhållsstöd – bidragsskyldiga som är föremål för indrivning (RFV Analyserar 2001:2) har RFV kartlagt bidragsskyldiga som är föremål för indrivningsåtgärder.

Av rapporten framgår att det i september 2000 fanns cirka 226 000 bidragsskyldiga och att 66 892 av dessa, eller nästan 30 procent, var föremål för indrivningsåtgärder hos kronofogdemyndigheten.

Många bidragsskyldiga hade redan när underhållsstödssystemet infördes skulder från bidragsförskottssystemet. Dessa skulder överlämnades nu till kronofogdemyndigheten.

RFV:s kartläggning visar att bidragsskyldiga med skulder hos kronofogdemyndigheten hade lägre inkomster, högre skulder och fler barn jämfört med bidragsskyldiga som inte hade några skulder som överlämnats för indrivning. I rapporten betonas dock att flertalet bidragsskyldiga ändå klarade av sina betalningar till försäkringskassan trots att de hade låg inkomst och många barn.

I rapporten konstateras att 83 procent av de bidragsskyldiga med skulder hos kronofogdemyndigheten, dvs. omkring 55 000 bidragsskyldiga, också hade andra typer av skulder där. Cirka 46 procent eller 25 000 bidragsskyldiga hade andra skulder hos kronofogdemyndigheten redan när den första bidragsförskotts- eller underhållsstödsskulden överlämnades dit. Omkring 30 000 bidragsskyldiga hade inga andra skulder hos kronofogdemyndigheten när underhållsstödsskulden överlämnades.

RFV ger i rapporten två huvudsakliga förklaringar till den ökade tillströmningen av mål hos kronofogdemyndigheterna. Den första är att underhållsstödsreformen inneburit att den bidragsskyldiga föräldrarnas betalningsförmåga tagits i anspråk i större utsträckning än i bidragsförskottssystemet. Den andra förklaringen hänför RFV till skärpningen av reglerna om när en fordran måste överlämnas till indrivning. Fordran på förskottade underhållsbidrag lämnades inte lika systematiskt över till kronofogdemyndigheten som dagens återbetalningsbelopp.

14.4 Förbättrad och förenklad indrivning

Många återbetalningsskyldiga föräldrar är föremål för indrivningsåtgärder. Förutom det besvär och de extra kostnader som detta för med sig för de bidragsskyldiga innebär indrivningen också, som redan sagts, kostnader för staten. Att en så stor andel av de bidragsskyldiga är föremål för indrivningsåtgärder kan, som redan nämnts, ha flera orsaker. En huvudorsak är säkert utformningen av dagens återbetalningsregler.

De av Underhållsstödsutredningen förordade reglerna om att en bidragsskyldig skall få förbehålla sig ett belopp för egna levnads-kostnader innan han eller hon blir återbetalningsskyldig bör därför kunna minska andelen bidragsskyldiga hos kronofogdemyndigheten väsentligt (se avsnitt 12). Det är också av vikt att återbetalningsskyldiga föräldrar blir informerade om gällande regler, t.ex. om hur betalningar fördelas och krediteras och om vad som händer om man inte betalar i tid (se avsnitt 24).

I det följande övervägs några åtgärder som skulle kunna vidtas för att underlätta hanteringen av återbetalningsskulder för de bidragsskyldiga och för staten. En utgångspunkt för utredningen är att de förslag som läggs fram skall stå i samklang med indrivningslagstiftningen i övrigt och att särregler för återbetalningsskyldiga föräldrar inte skall införas utan vägande skäl.

14.4.1 Återbetalningskonto

Utredningens bedömning: Förslaget om att varje bidragsskyldig skall ha ett s.k. återbetalningskonto bör inte genomföras.

RFV föreslår att det hos försäkringskassan inrättas ett s.k. återbetalningskonto för varje bidragsskyldig i underhållsstödssystemet (se RFV Anser 1998:9 och RFV Analyserar 2001:2).

Enligt förslaget skall det för varje bidragsskyldig inrättas ett konto oavsett antal barn och den tid återbetalningsskyldigheten avser. Alla fordringar skall samlas i ett saldo. Vid betalning görs inte någon fördelning mellan fordringar som avser olika barn. Den bidragsskyldige behöver endast hålla reda på saldot. Om en bidragsskyldig blir föremål för indrivning skall den fordran som saldot utvisar överlämnas till kronofogdemyndigheten. Återbetalningsbelopp som därefter förfaller kommer att läggas upp i ett nytt konto hos försäkringskassan.

Återbetalningskontot skall enligt RFV debiteras med återbetalningsbelopp allteftersom de förfaller till betalning. Om återbetalningsbeloppet skulle komma att höjas retroaktivt skall skillnaden mellan det nya och det gamla beloppet belasta kontot på förfalldagen.

Enligt förslaget skall återbetalningskontot tillgodoräknas vad som har betalats in eller som på annat sätt skall tillgodoräknas den bidragsskyldige, t.ex. umgängesavdrag. I de fall återbetalningsbeloppet skulle komma att sänkas retroaktivt föreslås att skillnaden mellan det nya och det gamla beloppet tillgodoräknas på samma sätt som en inbetalning. Beloppet skall tillgodoföras den bidragsskyldige per inbetalningsdag, anmälningsdag eller den dag försäkringskassan fattat beslut i ärendet.

Den bidragsskyldige skall en gång i månaden få ett kontoutdrag med uppgift om vad som belastat kontot och vad som tillgodoräknats. I samband härmed får han eller hon också besked om vad som skall betalas och när detta senast skall ske för att försäkringskassan inte skall överlämna fordran för indrivning.

RFV föreslår att en fordran enligt USL skall preskriberas fem år efter utgången av det kalenderår då den lämnades för indrivning, dvs. samma regel som gäller för skattefordringar.

För det fallet att en bidragsskyldig återkommer från bosättning i utlandet och det finns obetalda underhållsbidrag som avser denna tid föreslås att dessa äldre fordringar förs samman med tillkommande betalningsskyldigheter och inbetalningar m.m. i återbetal-

ningskontot. För detta krävs att bestämmelserna ändras så att underhållsbidrag vid indrivning hos kronofogdemyndigheten – i likhet med återbetalningsbeloppen – kan handläggas som allmänna mål.

Återbetalningsbelopp som helt eller delvis inte behöver betalas genast på grund av beslut om anstånd skall enligt förslaget hanteras i ett "passivt" återbetalningskonto och inte betraktas som förfallna till betalning. Om en bidragsskyldig efter ett beslut om delvis anstånd inte betalar den del av återbetalningsbeloppet som inte omfattas av anståndsbeslutet skall hela fordran överlämnas för indrivning. Följden av detta blir att hela den uppkomna fordran kommer att få en gemensam preskriptionstidpunkt, något som i sin tur innebär en bättre överblick för den bidragsskyldige och förenklingar i ADB-systemen.

En övergång till återbetalningskonton kommer, enligt RFV, att innebära att indrivningsförordningens regler om att en obetald fordran skall överlämnas för indrivning senast viss tid efter det att fordringen skulle ha betalats inte kan behållas. Enligt RFV bör det i stället anges i indrivningsförordningen att bestämmelser om begäran om indrivning finns i USL. I den lagen bör, som i skattebetalningslagen (1997:483), anges en beloppsgräns för när en fordran skall överlämnas för indrivning. Denna gräns bör enligt RFV vara betydligt högre än de 500 kr som anges i 20 kap. 1 § första stycket 2 i nämnda lag.

Enligt Underhållsstödsutredningens uppfattning är förslaget om återbetalningskonton tilltalande i flera avseenden och en sådan ordning skulle också innebära vissa fördelar för bidragsskyldiga, försäkringskassor och kronofogdemyndigheter i enlighet med modellens syfte. Samtidigt återstår det en hel del frågor som gör att det ändå får anses tveksamt om förslaget över huvud taget är möjligt att genomföra.

Tanken att införa ett återbetalningskonto bygger på skattebetalningens regler om skattekonto. Skattesystemet och underhållsstödssystemet skiljer sig emellertid åt på väsentliga punkter och det är därför inte alldeles enkelt att applicera modellen med skattekonto på bidragsskyldigas återbetalningsskyldighet.

För underhållsstödet gäller att återbetalningsbelopp och debitering av dessa är kopplade till visst barn och ändringar som gäller det barnet. En bidragsskyldig som blir friad från faderskapet avseende ett barn har rätt till återbetalning av belopp som betalats för just det barnet. Samma sak gäller för umgängesavdragen. Med hänsyn härtill är det knappast möjligt att hantera ett konto där samtliga

debiterade belopp hamnar i en klump och det inte går att urskilja vare sig åldern på skulderna eller vilket barn de avser. Det går inte heller helt att bortse från att en bidragsskyldig i många fall kan antas vilja veta vilka skulder saldot består av.

En svårighet är också att finna en för alla situationer lämplig beloppsgräns för när skulden skall överlämnas för indrivning. Återbetalningsbeloppet fastställs utifrån en bidragsskyldigs ekonomiska situation och antalet barn. För en bidragsskyldig med låg inkomst kan det ta avsevärd tid innan han eller hon uppnår beloppsgränsen för indrivning. När gränsen väl passerats kan det bli mycket besvärligt för den bidragsskyldige att reglera skulden hos kronofogdemyndigheten. För en bidragsskyldig som debiteras relativt höga återbetalningsbelopp för flera barn gäller i stället det motsatta förhållandet. För denne kanske ärendet kommer att överlämnas till kronofogdemyndigheten orimligt snabbt. Att hitta ett alternativ till en beloppsgräns är dock inte helt enkelt. Exempelvis är en anknytning till en tidsgräns knappast möjlig eftersom en av tankarna bakom förslaget med återbetalningskonton är att man skall slippa hålla reda på fordringarnas ålder.

Mot bakgrund av bl.a. de ovan nämnda svårigheterna anser utredningen att förslaget om återbetalningskonton inte bör genomföras. Utredningen har i stället riktat in sitt arbete på att hitta alternativa och mindre ingripande lösningar på problemen.

14.4.2 När bör en fordran överlämnas till kronofogdemyndigheten?

Utredningens förslag: Fordringar avseende återbetalningsskyldighet skall som regel överlämnas till kronofogdemyndigheten senast när den äldsta fordringen hos försäkringskassan är fem månader gammal. I dag lämnas en fordran i regel över redan efter två månader. Indrivning skall normalt inte behöva begäras om fordringarna understiger 500 kr.

Enligt 4 § indrivningsförordningen skall försäkringskassan, om inte särskilda skäl talar emot det, begära indrivning av en fordran avseende återbetalningsskyldighet enligt USL senast två månader efter det att fordringen skulle ha betalats. Indrivning får dock, om den bidragsskyldige kan antas komma att slutbetala förfallna belopp, begäras senare, dock senast fem månader efter det att fordran skulle ha betalats.

Möjligheten att förlänga tiden till fem månader infördes den 1 april 1999. I förarbetena uttalas att möjligheten att förlänga tiden utöver tvåmånadersfristen i första hand är avsedd att användas i samband med att försäkringskassan fattar beslut om återbetalningsbelopp (prop. 1998/99:1, utg.omr. 12 s. 15). Vid stor arbetsbelastning kan handläggningen av en ansökan om underhållsstöd ta relativt lång tid. Detta kan medföra att den bidragsskyldige inledningsvis fått en så stor skuld att han eller hon har svårt att betala beloppet inom två månader. Vidare uttalas att en bidragsskyldig som regel inte bör tillåtas att ackumulera en större skuld i ett löpande ärende än det som gäller enligt huvudregeln. Även om varken ordalydelsen av bestämmelsen eller förarbetsuttalandena utgör något hinder mot att använda den förlängda fristen i ett pågående ärende har praxis på försäkringskassorna gått i riktning mot att denna möjlighet inte utnyttjas alls.

Tidsfristen i indrivningsförordningen gör alltså att försäkringskassan har ett begränsat utrymme att träffa individuella överenskommelser om betalning med en bidragsskyldig. Detta utrymme var betydligt större inom ramen för bidragsförskottssystemet. Försäkringskassan trädde då in i barnets rätt till underhållsbidrag. Fordran på underhållsbidrag är en privaträttslig fordran och försäkringskassan hade vid indrivning samma ställning som det bidragsberättigade barnet. Detta innebar att det var försäkringskassorna som avgjorde när ett ärende skulle överlämnas till kronofogdemyndigheten.

Som praxis utvecklats innebär dagens regler i praktiken att en bidragsskyldig som blir föremål för indrivning endast har möjlighet att undgå att nya återbetalningsfordringar överlämnas till kronofogdemyndigheten om han eller hon slutreglerar skulden mycket snabbt eller beviljas anstånd.

Underhållsstödsutredningen föreslår att en skuld som avser återbetalningsskyldighet skall överlämnas till kronofogdemyndigheten senast fem månader efter det att den äldsta fordran skulle ha betalats. Samtliga förfallna återbetalningsfordringar skall då överlämnas till kronofogdemyndigheten, dvs. även sådana som varit förfallna kortare tid än fem månader. Sedan återbetalningsfordringarna har lämnats för indrivning skall försäkringskassan, under den tid som en bidragsskyldig har kvar återbetalningsskulder hos kronofogdemyndigheten, senast var femte månad, överlämna eventuell ny upplupen skuld för indrivning. Förfarandet bör tillgå så att försäkringskassan var fjärde månad gör en avstämning av den bidragsskyldiges skuldförhållanden. Finns det vid denna kontroll

en total skuld hos försäkringskassan som överstiger 500 kr skall den bidragsskyldige uppmanas att betala hela skulden vid äventyr av att denna överlämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning. Denna gräns om 500 kr sammanfaller med gränsen för överlämnande för indrivning av privatpersoners skatteskulder.

Huvudregeln enligt förslaget blir alltså att försäkringskassan inte behöver överlämna obetalda återbetalningsfordringar till kronofogdemyndigheten förrän den äldsta fordringen är fem månader gammal. Möjligheten att lämna över fordringar till kronofogdemyndigheten trots att ingen av dessa uppnått en ålder av fem månader bör emellertid finnas även i fortsättningen, bl.a. för att undvika att en bidragsskyldig konstant släpar efter med fyra månaders skuld. Detta gäller i praktiken redan i dag (se RFV:s vägledning 2001:2 s. 78).

Skillnaden mot dagens regler blir att en bidragsskyldig som är föremål för indrivning hos kronofogdemyndigheten kan undgå att återbetalningsbelopp överförs dit varje månad. Försäkringskassan kan, om förutsättningar finns, vänta med att överlämna fordringen i upp till fem månader och detta även i pågående ärenden. Fem månader får enligt utredningens bedömning anses vara en rimlig avvägning mellan de krav som kan ställas på en effektiv indrivningsverksamhet (jfr prop. 1992/93:198 s. 54) och de önskemål som finns om ett ökat handlingsutrymme för försäkringskassorna vid tillfälliga ekonomiska svårigheter hos en bidragsskyldig.

Den bidragsskyldige får med Underhållsstödsutredningens förslag mer tid på sig för att slutbetala skulder hos försäkringskassan och större möjlighet att förhindra att nya skulder överförs till kronofogdemyndigheten. Det är inte meningen att en bidragsskyldig under verkställigheten hos kronofogdemyndigheten skall få förbehålla sig medel för att han eller hon skall kunna betala de löpande återbetalningsbeloppen. I praktiken kan det därför bli svårt för en bidragsskyldig att slutbetala skulder hos kronofogdemyndigheten samtidigt som löpande återbetalningar skall göras. Men den bidragsskyldige får åtminstone större möjlighet än i dag att reda upp situationen och därmed undgå att fordringar lämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning.

Förslaget innebär visserligen att särregler införs för fordringar avseende återbetalningsskyldighet. Redan i dag gäller dock en femmånadersfrist för överlämnande av fordringar avseende återbetalningsskyldighet, även om denna inte är huvudregeln. Det finns också särregler för skattefordringar och för fordringar på fel-

parkeringsavgifter. För felparkeringsavgifter gäller en femmånadersfrist.

Förslaget leder till att färre uppgifter behöver kommuniceras mellan försäkringskassor och kronofogdemyndigheter, vilket underlättar hanteringen för dessa myndigheter.

En trolig följd av författningsändringen är att varje s.k. skuldpost hos kronofogdemyndigheten i allmänhet kommer att bestå av flera återbetalningsfordringar än i dag. Detta får betydelse för frågor om sekretess hos kronofogdemyndigheten och därmed för vilka uppgifter som får lämnas i kreditupplysningar.

Den 1 oktober 2001 skärptes sekretessen för de uppgifter som behandlas inom exekutionsväsendet. Sekretess gäller numera i mål och ärenden om utsökning och indrivning för uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon den enskilde närstående lider skada eller men. Sekretess gäller dock inte uppgifter i ett pågående mål och inte heller för beslut. Uppgifter om förpliktelse i ett avslutat mål omfattas inte heller av sekretess, om verkställighet för en annan förpliktelse har sökts inom två år eller om verkställighet tidigare sökts och uppgiften inte är äldre än två år.

De skärpta sekretessreglerna har betydelse för kreditupplysningsverksamheten. En uppgift som omfattas av sekretess får nämligen inte behandlas i kreditupplysningsverksamhet (se 8 § kreditupplysningslagen [1973:1173]). Betalas en skuld som lämnats till kronofogdemyndigheten innan myndigheten har fattat beslut om t.ex. löneutmätning, och blir uppgiften därigenom sekretesskyddad hos kronofogdemyndigheten, skall uppgiften gallras ur kreditupplysningsföretagets register och kommer då inte längre att framgå av en kreditupplysning. En förutsättning är dock att det inte finns någon ytterligare ansökan om verkställighet mot den enskilde registrerad hos kronofogdemyndigheten inom en tvåårsperiod. I sådana fall gäller ju, som framgått, inte sekretess. Upprepade betalningsförsummelse som lett till att fordringar lämnats över till kronofogdemyndigheten framgår alltså fortfarande av en kreditupplysning.

När det gäller fordringar som avser återbetalningsskyldighet görs ansökningar om verkställighet ofta kontinuerligt varje månad. Den bidragsskyldige har alltså ofta varit föremål för ansökan om verkställighet vid flera tillfällen inom en tvåårsperiod, vilket gör att sekretess inte gäller för uppgifter om betalningsförsummelse och att uppgifterna får finnas i kreditupplysningar.

En konsekvens av utredningens ändringsförslag är att informationen om betalningsförsummelse i kreditupplysningar blir mindre aktuell och mindre detaljerad, eftersom verkställighet sannolikt kommer att sökas vid färre tillfällen och för flera fordringar åt gången. Man kan dock jämföra med vad som gäller för privaträttsliga fordringar som förfaller månatligen, t.ex. hyra. Enligt huvudregeln får en kreditupplysning inte innehålla uppgifter om andra betalningsförsummelse än sådana som slagits fast av en domstol eller en annan myndighet. I regel sker detta först efter en viss tid och domen eller utslaget, liksom uppgiften, avser då ofta flera månaders hyresfordringar.

I detta sammanhang kan också nämnas ett förslag som Underhållsstödsutredningen tagit del av i samband med den hearing som utredningen höll om underhållsstödet.

Enligt detta förslag skall försäkringskassan ges rätt att avgöra när en fordran skall överlämnas till kronofogdemyndigheten. En fordran skulle därmed inte behöva överlämnas t.ex. om försäkringskassan kan konstatera att den bidragsskyldige saknar betalningsförmåga.

Att införa en sådan ordning strider emellertid enligt Underhållsstödsutredningens uppfattning mot principen bakom hanteringen av offentligrättsliga fordringar, som i allmänhet framstår som effektiv. Mot den bakgrunden är utredningen inte beredd att förorda en sådan lösning. Till detta kommer det administrativa merarbete och den sämre förutsebarhet som en sådan ordning skulle leda till.

14.4.3 Utmätning för fordran som ännu inte förfallit till betalning skall inte längre vara möjlig

<p>Utredningens förslag: Möjligheten till utmätning av lön för en fordran på återbetalningsskyldighet som avser nästkommande månad tas bort.</p>

En fordran som avser underhållsbidrag eller återbetalningsskyldighet enligt USL behöver enligt dagens regler inte ha förfallit till betalning för att den skall kunna läggas till grund för löneutmätning. Utmätning får ske även för en fordran som avser nästföljande månad (7 kap. 6 § andra stycket UB).

Att verkställighet kan ske för en fordran på återbetalningsbelopp som inte har förfallit till betalning kan ifrågasättas av principiella

skäl. Bestämmelsen har sin förklaring i att kronofogdemyndigheten efter löneutmätning skall kunna överföra medel till barnet i förskott för närmast kommande månad. Återbetalningsskyldigheten enligt USL reglerar dock endast förhållandet mellan staten och den bidragsskyldige. Barnet har redan fått stöd för månaden genom försäkringskassans utbetalning av underhållsstöd. Utredningen anser mot denna bakgrund att det inte finns skäl att tillåta utmätning för återbetalningsfordringar som ännu inte har förfallit till betalning.

14.4.4 Ändrad företrädesrätt vid löneutmätning för fordringar som avser återbetalningsskyldighet

Utredningens förslag: Vid löneutmätning skall fordringar som avser återbetalningsskyldighet inte längre ha samma företräde till betalning som fordringar på underhållsbidrag utan likställas med andra statliga fordringar.

I dag gäller vid löneutmätning att statens fordran avseende återbetalningsskyldighet har samma företrädesrätt som en fordran på underhållsbidrag enligt ÄktB eller FB (7 kap. 14 § första stycket 1 UB). Vid underhållsstödets tillkomst motiverades denna ordning av att en förälder som är återbetalningsskyldig enligt reglerna om underhållsstöd anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet intill det belopp som lämnas i underhållsstöd till barnet (prop. 1995/96:208 s. 67). Den nuvarande ordningen kan ifrågasättas. Skälet till att underhållsbidragen prioriteras särskilt högt, nämligen barnets behov av medel för sin försörjning, finns ju inte beträffande återbetalningsbeloppen. Barnet har redan fått medel till sin försörjning genom utbetalningen av underhållsstödet och kommer inte i bättre läge genom statens företrädesrätt. Ur principiell synvinkel framstår det som lämpligare att låta fordringar på återbetalningsskyldighet jämföras med statens andra fordringar.

Det innebär att fordringar på underhållsbidrag enligt ÄktB och FB vid löneutmätning kommer att betalas före fordringar på återbetalningsbelopp. I de fall det finns ett fastställt underhållsbidrag som överstiger 1 173 kr, får också den överskjutande delen av underhållsbidraget företräde framför återbetalning av underhålls-

stöd, dvs. medel som kan sägas avse barnets "basbehov". Sådana fall är dock inte särskilt vanligt förekommande.¹

Fordringar på underhållsbidrag där försäkringskassan har inträtt i barnets rätt (31 § USL) kommer även fortsättningsvis att omfattas av den bästa företrädesrätten. Detta kan tyckas inkonsekvent, eftersom barnet även här har fått sin försörjning tryggad genom underhållsstödet. Underhållsstödsutredningen har därför övervägt om även dessa ärenden borde flyttas ner till punkt 3 i företrädesordningen och handläggas som fordringar avseende återbetalningsskyldighet. En fordran på underhåll är emellertid en privaträttslig fordran och detta ändras inte av att försäkringskassan har övertagit fordringen. Detta talar mot att fordringen bör jämföras med offentligrättsliga fordringar. En sådan ändring skulle dessutom kunna få negativa följder i internationella sammanhang när det gäller indrivning av underhållsbidrag. De konventioner som finns inom detta område avser privaträttsliga fordringar och det skulle kunna bli svårt att motivera att en fordran enligt 31 § USL i dessa sammanhang skall betraktas som privaträttslig samtidigt som fordringen i Sverige behandlas som offentligrättslig. Underhållsstödsutredningen anser mot denna bakgrund att övervägande skäl talar för att företrädesrätten inte bör ändras beträffande fordringar där försäkringskassan trätt in i barnets rätt.

Eftersom fordringar som avser återbetalningsskyldighet får en lägre prioritet vid löneutmätning kommer staten att få mindre betalt på sådana fordringar. Detta uppvägs till viss del av att betalningarna på andra statliga fordringar ökar. Sammantaget kommer dock statens intäkter att minska något eftersom privaträttsliga fordringar på underhåll får betalning först. Med hänsyn till det relativt ringa antalet sådana fall görs dock här bedömningen att intäktsminskningen blir marginell.

En följd av förslaget är att fördelningsregeln i 7 kap. 16 § UB, som tillämpas vid löneutmätning, inte längre kommer att gälla fordringar på återbetalningsskyldighet. I stället gäller att influtna medel kommer att krediteras äldsta fordran också vid löneutmätning i likhet med vad som gäller för andra offentligrättsliga fordringar. Detta blir enklare att förstå för bidragsskyldiga och underlättar kronofogdemyndighetens handläggning. Som en följd av detta bör också fördelnings- och krediteringsreglerna för

¹ I december 2002 fanns det 542 barn i underhållsstödssystemet som hade ansökt om indrivning av underhållsbidrag som översteg 1 173 kr i månaden. Deras gemensamma fordran uppgick till 4 miljoner kr. 179 barn hade ansökt om indrivning av hela sitt underhållsbidrag. Deras gemensamma fordran uppgick till 2, 5 miljoner kr.

försäkringskassan, som nu också tillämpar fördelningsregeln i 7 kap. 16 § UB, ändras (se följande avsnitt).

Sammanfattningsvis anser alltså Underhållsstödsutredningen att fordringar på återbetalningsskyldighet vid löneutmätning inte längre bör ges företräde enligt 7 kap. 14 § första stycket 1 UB utan föras till de fordringar som anges i 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., vilka fordringar har företräde enligt 7 kap. 14 § första stycket 3 UB. Riksskatteverket (RSV) har i en skrivelse till Finansdepartementet i oktober 1998 föreslagit detsamma (se Fi1998/2842).

14.4.5 Möjlighet för en bidragsskyldig att betala löpande fordringar samtidigt som verkställighet pågår

<p>Utredningens förslag: Betalningar som görs till försäkringskassan skall krediteras fordringar som finns hos försäkringskassan. Detsamma skall gälla för umgängesavdrag som begärs hos försäkringskassan.</p>
--

Om en bidragsskyldig i dag betalar till försäkringskassan och försäkringskassan redan har lämnat över fordringar till kronofogdemyndigheten för indrivning, så meddelar försäkringskassan kronofogdemyndigheten hur stort belopp som har betalats till kassan, varefter de överlämnade fordringarna sätts ned.

Ibland meddelar dock inte försäkringskassan kronofogdemyndigheten hur det frivilligt inbetalade beloppet skall krediteras. En del kronofogdemyndigheter tillämpar i dessa situationer 7 kap. 16 § UB vid fördelning och kreditering av beloppet. Andra myndigheter tillämpar i stället de regler som gäller vid verkställighet i allmänhet, dvs. kreditering sker på äldsta skuld.

En konsekvens av utredningens förslag beträffande företrädesrätten i 7 kap. 14 § UB är som nämnts att de särskilda fördelnings- och krediteringsreglerna i 7 kap. 16 § UB inte längre kommer att gälla för fordringar avseende återbetalningsskyldighet för underhållsstöd. Därmed finns det inte heller någon anledning för försäkringskassan att tillämpa regeln vid frivilliga betalningar dit (8 § RFV:s föreskrifter om underhållsstöd). Även denna regel härrör från bidragsförskottssystemet och motiverades av barnets behov av medel för sin försörjning.

Om fördelningsregeln i 7 kap. 16 § UB inte längre tillämpas på frivilliga betalningar till försäkringskassan skapas förutsättningar

för mer flexibla regler. En av gäldenärer efterfrågad möjlighet är att aktuella återbetalningsskulder skall kunna betalas löpande hos försäkringskassan, även om verkställighet pågår. Visserligen torde det ofta vara så att den bidragsskyldige inte har förmåga att betala löpande fordringar samtidigt som kronofogdemyndigheten driver in betalning för andra fordringar, t.ex. genom löneutmätning. Det förekommer dock redan i dag att bidragsskyldiga betalar till försäkringskassan trots att verkställighet pågår. Detta leder emellertid med nuvarande regler bara till att de löpande återbetalningsfordringarna överlämnas för indrivning varje månad och att försäkringskassan meddelar kronofogdemyndigheten om betalningen så att de överlämnade fordringarna sätts ned med motsvarande belopp. Förslaget om att försäkringskassan skall kunna lämna över fordringar senare syftar till att en gäldenär skall kunna komma ikapp med betalningarna. Det skulle försvåras om kreditering först skulle ske på äldre fordringar som lämnats över till kronofogdemyndigheten.

Utredningen anser att om frivilliga betalningar görs till försäkringskassan och det finns fordringar där, bör dessa fordringar krediteras i första hand. Har en bidragsskyldig betalat till försäkringskassan får det anses innebära att den bidragsskyldige avsett att betala fordringar som finns där. Mot detta skulle kunna anföras att det finns en risk för att äldre fordringar som finns hos kronofogdemyndigheten preskriberas om den bidragsskyldige frivilligt betalar nyare fordringar som finns hos försäkringskassan. Man får dock hålla i minnet att verkställighet pågår beträffande de äldre fordringarna och att det utrymme som finns tas i anspråk för betalning av dessa fordringar. Om gäldenären, t.ex. genom privata lån eller uppföringar, ändå betalar löpande fordringar till försäkringskassan bör inte detta nämnvärt påverka statens möjlighet att få betalt även för äldre fordringar.

RFV bör således ändra 8 § i verkets föreskrifter om underhållsstöd så att betalningar krediteras fordringar som finns där. Enligt utredningen bör föreskrifterna utformas så att äldre fordringar krediteras först och att proportionering sker om flera fordringar är lika gamla. Om den bidragsskyldige riktar en betalning till att avse en viss fordran skall detta dock – liksom i dag – beaktas.

Den föreslagna ordningen står i överensstämmelse med den allmänna regeln om att en gäldenär har möjlighet att bestämma vad en betalning avser och gäller för övrigt även vid betalning av andra statliga fordringar, t.ex. kan en skattskyldig betala en aktuell skatt

till skattemyndigheten trots att äldre skattefordringar finns hos kronofogdemyndigheten.

Förslaget leder också till en minskad administration hos myndigheterna. I dag skickas dagligen datafiler mellan RFV och RSV med uppgifter om inbetalningar m.m. för fördelning och kreditering. I systemet ses varje barn som en fordringsägare och varje månadsbelopp som en fordran. Det innebär bl.a. att när en debitering för ett visst barn för en viss månad ändras så sker en omräkning av alla senare gjorda inbetalningar med avseende på fördelning och kreditering. Detta ställer mycket stora krav på ADB-systemen. En hel del åtgärder måste skötas manuellt hos kronofogdemyndigheten.

Umgängesavdrag behandlas i dessa sammanhang som en betalning och anmälan om umgängesavdrag görs hos försäkringskassan. Det är därför naturligt att även umgängesavdrag som begärs hos försäkringskassan krediteras fordringar som finns där.

Beslut om nedsättning av återbetalningsskyldighet av annan anledning, t.ex. på grund av ändring av det taxeringsbeslut som legat till grund för försäkringskassans bedömning, måste dock hänföras till fordringarna för tiden i fråga.

14.4.6 Redovisning av influtna medel, m.m.

Utredningens bedömning: Återbetalningsbelopp som flyter in till kronofogdemyndigheten bör inte längre översändas till Riksförsäkringsverket utan i stället redovisas mot statsbudgeten. Saken bör dock tas upp i samband med det principiella utvecklingsarbetet av den ekonomiska styrningen i staten som pågår i Regeringskansliet.

Riksförsäkringsverket och Riksskatteverket bör träffa en överenskommelse om att betalningar enligt en betalningsplan vid skuldsanering skall uppbäras av kronofogdemyndigheten.

I dag gäller att de medel som flyter in till kronofogdemyndigheten på grund av återbetalningsskyldighet översänds till RFV. För att minska administrationen bör i stället kronofogdemyndigheten kunna redovisa dem direkt mot statsbudgeten. För att RFV skall kunna göra korrekta anslagsframställningar bör dock RSV redovisa det influtna beloppets storlek till RFV. Frågan om myndigheters redovisning direkt mot statsbudgeten övervägs i det principiella utvecklingsarbetet av den ekonomiska styrningen i staten som på-

går i Regeringskansliet. Enligt Underhållsstödsutredningens bedömning är det lämpligt att ovanstående fråga tas upp i det sammanhanget.

Betalningar avseende återbetalning av underhållsstöd enligt en betalningsplan vid skuldsanering görs i dag till försäkringskassan. Betalningar av andra slag av offentligrättsliga fordringar görs vid skuldsanering i regel till kronofogdemyndigheten. Enligt Underhållsstödsutredningens mening bör samma sak gälla för återbetalningsbelopp. En sådan ordning förutsätter en överenskommelse mellan myndigheterna. Redovisning bör ske direkt mot statsbudgeten enligt vad som sagts ovan.

14.5 Tidigare delgivning av beslut om återbetalningsskyldighet

<p>Utredningens förslag: Den försäkringskassa som beviljar underhållsstöd skall också vara behörig att i samband därmed fatta beslut om återbetalningsskyldighet.</p>
--

Frågor om återbetalningsskyldighet och om minskning av underhållsstöd på grund av umgängesavdrag skall, till skillnad mot vad som gäller själva underhållsstödsärendet, prövas av den försäkringskassa som skall avgöra ett ärende avseende den bidragsskyldige (37 § fjärde stycket USL). Beslut om att bevilja underhållsstöd och beslut om att fastställa återbetalningsskyldighet skall delges den bidragsskyldige (14 § andra stycket USL). En fordran på återbetalningsskyldighet förfaller till betalning tidigast tio dagar efter den dag då den bidragsskyldige delgetts beslutet (6 § andra stycket USF).

Hur stor skuld som första gången förfaller till betalning i ett ärende är bl.a. beroende på handläggningstiden hos försäkringskassan.

Enligt Underhållsstödsutredningens bedömning skulle handläggningstiderna kunna kortas om den försäkringskassa som beviljar underhållsstöd också får fastställa återbetalningsskyldighet första gången detta skall göras i ett ärende. I de fall en boförälder och en bidragsskyldig tillhör olika försäkringskassor slipper man därmed skicka över akten innan beslutet om återbetalningsskyldighet kan fattas. Kommer besluten i ett sammanhang blir dessa sannolikt också lättare att förstå för en bidragsskyldig. Dessutom blir det i flera fall bara fråga om en delgivning med den bidragsskyldige. När

beslutet om att underhållsstöd beviljats och de bidragsskyldiga har delgetts beslutet, uppmärksammar de bidragsskyldiga många gånger inte att även delgivningskvittot avseende återbetalningsskyldigheten skall skickas tillbaka. Ärendet drar därmed ut på tiden. Bristande delgivning av beslutet om att bevilja underhållsstöd hindrar i och för sig inte att beslut om återbetalningsskyldighet fattas men beloppet förfaller, som nyss nämnts, inte till betalning förrän delgivning skett. Detta kan medföra att en bidragsskyldig får en så stor skuld att han eller hon får svårt att reglera den.

Erfarenhetsmässigt sker redan i dag dialogen mellan en bidragsskyldig och försäkringskassan till största delen i samband med att underhållsstödet beviljas, vilket ju görs av boförälderns försäkringskassa.

Naturligtvis finns det ärenden där beslut om återbetalningsskyldighet av en eller annan anledning drar ut på tiden. Försäkringskassan kan inte avvakta med att besluta om underhållsstöd till dess det går att fastställa återbetalningsskyldigheten. I dessa fall måste försäkringskassan fatta två beslut, som bägge skall delges den bidragsskyldige. Det bör dock erinras om möjligheten för försäkringskassan att använda sig av förenklad delgivning, en möjlighet som i dag torde utnyttjas mycket sällan.

15 Den övre åldersgränsen för förlängt underhållsstöd

15.1 Utredningens uppdrag

I Underhållsstödsutredningens uppdrag ingår att klarlägga om reglerna om underhållsstöd kan anpassas till det synsätt som finns i föräldrabalken (FB). Det uttalas också i direktiven att det finns skäl som talar för en större samsyn mellan de regelsystem som på olika sätt garanterar försörjningen för barn som lever med endast en förälder, nämligen underhållsbidrag, underhållsstöd och barnpension.

15.2 Gällande rätt

Underhållsstöd

Ett barn som fyllt 18 år har rätt till förlängt underhållsstöd under den tid som barnet bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag enligt lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag eller studie hjälp enligt 2 kap. studiestödslagen (1999:1395), dock längst till och med juni månad det är då barnet fyller 20 år. Studier som omfattar kortare tid än åtta veckor eller deltidsstudier medför dock inte rätt till förlängt underhållsstöd (7 § lagen om underhållsstöd, USL).

Underhåll

Föräldrarnas underhållsskyldighet upphör när barnet fyller 18 år. Går barnet i skolan efter den tidpunkten, är föräldrarna underhållsskyldiga under den tid som skolgången pågår, dock längst intill dess barnet fyller 21 år. Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan och annan jämförlig grundutbildning (7 kap. 1 § FB). Föräldrarnas underhållsskyldighet kan alltså inte ut-

sträckas efter det att barnet fyllt 18 år för att barnet skall genomgå högre studier, t.ex. vid universitet eller högskola.

Barnpension och efterlevandestöd till barn

Rätt till barnpension enligt lagen [1962:381] om allmän försäkring (AFL) ersattes den 1 januari 2003 av rätt till barnpension och efterlevandestöd till barn enligt lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn.

Ett barn som har fyllt 18 år och som bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag enligt lagen om förlängt barnbidrag eller studiehjälp enligt 2 kap. studiestödslagen har rätt till barnpension för studietiden, dock längst till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år (2 kap. 2 § lagen om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn). Samma regler gäller för rätten till efterlevandestöd till barn enligt 3 kap. 1 § samma lag.

15.3 Några andra åldersgränser av intresse

Myndighetsåldern	18 år. Den som är under 18 år (underårig) är omyndig.
Rätt till förlängt barnbidrag	Rätt till förlängt barnbidrag har elever i grundskolan och annan motsvarande utbildning. Förlängt barnbidrag lämnas till och med den månad eleven slutför utbildningen eller avbryter studierna.
Rätt till förlängt flerbarnstillägg	Flerbarnstillägg lämnas till den som uppbär allmänt barnbidrag för tre eller flera barn. Barn som fyllt 16 år och som bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag eller studiehjälp får under vissa förutsättningar räknas med för flerbarnstillägg, dock längst till och med det andra kvartalet under det år den studerande fyller 20 år.

Rätt till studiehjälp	Studiehjälp kan lämnas för studier i gymnasieskolan och i annan gymnasial utbildning. Studiehjälp lämnas längst till och med det första kalenderhalvåret det är då den studerande fyller 20 år.
Rätt till studiemedel	Studiemedel kan lämnas för studier i gymnasieskolan och i annan gymnasial utbildning från och med det andra kalenderhalvåret det är då den studerande fyller 20 år samt för eftergymnasial utbildning.
Kommunernas skyldighet att erbjuda utbildning i gymnasieskola	Skyldighet föreligger fram till och med det första kalenderhalvåret det är ungdomarna fyller 20 år.
Rätt att delta i kommunal vuxenutbildning (komvux)	Rätt föreligger från och med det andra kalenderhalvåret det är en person fyller 20 år.
Rätt att delta i kommunal vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox)	Rätt föreligger från och med det andra kalenderhalvåret det är en person fyller 20 år.

15.4 Något om skälen bakom de nuvarande övre åldersgränserna

Reglerna om underhåll i FB bygger på grundtanken att ett barn som är myndigt bör svara för sin egen försörjning. Att föräldrarnas underhållsskyldighet utsträcks när barnet går i skolan efter det att han eller hon har fyllt 18 år motiveras främst av att barnet inte skall behöva skuldsätta sig för att kunna avsluta sin grundutbildning. För att underhållsskyldigheten inte skall utsträckas över en alltför lång tid har en övre gräns satts vid 21 år (se prop. 1978/79:12 s. 86).

Reglerna om föräldrars underhållsskyldighet ändrades senast den 1 januari 2002. Någon diskussion om att ändra den övre åldersgrän-

sen fördes inte i det sammanhanget (prop. 2000/01:134, bet. 2001/02:LU1).

För rätten till förlängt underhållsstöd gäller samma övre åldersgräns som tidigare gällde för rätten till förlängt bidragsförskott för studerande och särskilt bidrag till vissa adoptivbarn. I förarbetena till USL diskuteras inte valet av övre åldersgräns särskilt. Förmånerna förlängt bidragsförskott för studerande och särskilt bidrag till vissa adoptivbarn infördes år 1985 efter förslag av Ensamförälderkommittén (prop. 1984/85:39 och SOU 1983:51). Reformen motiverades med att man ville ge barn till ensamföräldrar bättre ekonomiska möjligheter till gymnasiestudier av olika längd. I princip ansågs att sådant stöd skulle kunna utgå så länge skyldigheten att betala underhållsbidrag förelåg. Av praktiska skäl ansågs dock att den övre åldersgränsen borde knyta an till reglerna för studiebidrag inom studiehjälpen. Sådant bidrag utgick vid denna tid till elever i gymnasial utbildning till och med det första kalenderhalvåret det år under vilket eleven fyllde 20 år. Eftersom förlängt bidragsförskott och särskilt bidrag till vissa adoptivbarn betalades ut månadsvis bestämdes den övre åldersgränsen för dessa förmåner dock till utgången av juni månad det år den bidragsberättigade fyllde 20 år.

Rätten till barnpension från folk- och tilläggspensioneringen enligt AFL hade sin grund i det familjerättsliga regelsystemet. Rätten utformades därför mot bakgrund av FB:s underhållsbestämmelser. Rätten till pension gällde dock längst till och med juni månad det år barnet fyllde 20 år. I förarbetena erinras om att studiehjälp betalas ut till studerande i gymnasial utbildning längst till och med det första kalenderhalvåret det år under vilket den studerande fyller 20 år och att motsvarande övre åldersgräns gällde beträffande rätten till flerbarnstillägg och för förlängt bidragsförskott. Det ansågs därför naturligt att samma åldersgräns valdes för barnpensionen (prop. 1987/88:171).

Den rätt till barnpension och efterlevandestöd till barn som införts den 1 januari 2003 har ersatt rätten till barnpension enligt AFL. Reformen har inte inneburit någon förändring av den övre åldersgränsen för rätten till stöd (prop. 1999/2000:91 s. 99 f.).

Flerbarnstillägg för studerande infördes år 1983 efter förslag från Familjeekonomiska kommittén (prop. 1982/83:88 och Ds S 1981:12). Den övre åldersgränsen för flerbarnstillägget samordnades med åldersgränsen för studiehjälp.

Som framgått ovan har de övre åldersgränserna ofta knutits till studiehjälpssystemet. Det finns därför anledning att titta närmare

på hur denna åldersgräns varierat över tiden och varför den i dag ligger på 20 år.

Studiehjälpen i dag

Studiehjälp lämnas för studier i gymnasieskola och annan gymnasial utbildning till och med det första kalenderhalvåret det år under vilket den studerande fyller 20 år. Äldre studerande i gymnasial utbildning kan få studiemedel.

Studiehjälpen består i dag av studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg. Studiebidraget är lika stort som det allmänna barnbidraget, dvs. 950 kr per månad. Studiehjälp lämnades till och med år 2002 som regel under nio månader per år. Från och med år 2003 lämnas studiehjälp normalt under tio månader per år (se 2 kap. 6 och 6 a §§ studiestödsförordningen [2000:655], SFS 2002:1109).

Studiehjälpen utgör ett led i samhällets strävanden att ge alla ungdomar – oberoende av social och ekonomisk bakgrund och oavsett bostadsort – möjlighet att genomgå önskad utbildning på gymnasial nivå. Stödet syftar också till att, tillsammans med andra åtgärder, bidra till att kompensera barnfamiljerna för kostnaderna för barnets uppfostran och utbildning. Studiehjälpen ingår alltså som ett led i utbildningspolitiken samtidigt som den utgör en del av samhällets stöd till barnfamiljerna.

Studiemedel utgår för eftergymnasial utbildning samt för gymnasial utbildning från och med det andra kalenderhalvåret det år under vilket den studerande fyller 20 år. Studiemedel består av studiebidrag och studielån. Studiemedlen prövas mot den egna ekonomin.

Studiehjälpssystemet i ett historiskt perspektiv

Grunddragen i det nuvarande studiehjälpssystemet utformades i början av 1960-talet (prop. 1964:138, SOU 1963:74 och SOU 1963:48). Gränsen mellan studiehjälpssystemet och studiemedelsystemet ansågs böra bestämmas av elevens studieekonomiska situation, dvs. bero på om eleven tillhörde familjens ekonomiska hushållning eller inte. Dessutom ansågs att merparten av eleverna inom en och samma skolform borde tillhöra samma studieekonomiska system. Således hänfördes elever vid skolformer där huvud-

delen av eleverna var i sådan ålder att de fick anses tillhöra familjens ekonomiska hushållning till studiehjälpssystemet, medan studerande vid skolformer där huvuddelen av de studerande hade en självständig ekonomi hänfördes till studiemedelssystemet.

Åldersgränsen mellan de båda systemen fastställdes till 21 år och kom därmed att sammanfalla med den dåvarande myndighetsåldern. De skolformer där huvuddelen av eleverna var under 21 år (gymnasier, yrkesskolor och fackskolor) fördes till studiehjälpssystemet medan studier vid andra utbildningsformer (universitet och högskolor) gav rätt till studiemedel. Till studerande som började sina gymnasiala studier före det år under vilket de fyllde 21 år, utgick studiehjälp i form av studiebidrag jämte tillägg och eventuellt studielån. Till andra studerande på gymnasial nivå, s.k. äldre studerande, utgick studiehjälp i form av förhöjt studiebidrag och studielån.

År 1969 sänktes myndighetsåldern från 21 till 20 år. Studiehjälpens åldersgräns anpassades till den nya myndighetsåldern och gränsen för s.k. äldre elever sänktes med ett år (prop. 1969:16).

För att åstadkomma större likformighet i studiestödet för vuxna fördes år 1973 äldre studerande vid studievägar som tillhörde studiehjälpssystemet över till studiemedelssystemet. Studiehjälp skulle utgå till studerande som fyllde högst 19 år det kalenderår då läsåret började och studiemedel skulle utgå till studerande som fyllde lägst 20 år det år då läsåret började. Studerande som var 20 år eller däröver behandlades alltså lika i studiestödshänseende oavsett om utbildningen var gymnasial eller eftergymnasial (prop. 1972:27).

År 1974 sänktes myndighetsåldern till 18 år och diskussion uppkom om motsvarande sänkning borde göras på studiestödsområdet. 20-årsgränsen behölls emellertid (prop. 1972:44 s. 68).

Den 1 juli 1981 infördes regler om att studiehjälp utgår längst till och med det första kalenderhalvåret det år en studerande fyller 20 år (prop. 1980/81:100, bilaga 12 p. F 4)

År 2001 reformerades studiestödssystemet (prop. 1999/2000:10, bet. 1999/2000:UbU7). Studiehjälpssystemet berördes inte av reformen.

15.5 Tidigare förslag och synpunkter

Centrala studiestödsnämnden (CSN) tog 1991 i en av nämnden på regeringens uppdrag gjord översyn av studiehjälpssystemet upp

frågan om föräldrars underhållsskyldighet och gränsdragningen mot studiemedel (Från studiehjälp till ungdomsstudiebidrag, CSN rapport nr 1-1991). CSN förslög där att föräldrars underhållsskyldighet borde gälla längst till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år. Den övre åldersgränsen för föräldrars underhållsskyldighet skulle därmed komma att sammanfalla med den övre gränsen för rätt till studiehjälp, vilket ansågs vara en fördel.

Underhållsbidrags- och bidragsförskottsutredningen -93 (UBU -93) diskuterar i sitt betänkande en samordning av åldersgränserna för föräldrars underhållsskyldighet och för studiehjälpen (SOU 1995:26). Utredningen ansåg att vissa skäl kunde anföras för att den yttersta åldersgränsen för föräldrars underhållsskyldighet borde sänkas och bestå till och med juni månad det år barnet fyller 20 år. Mot bakgrund av att svensk rätt intar en i rättsjämförande perspektiv restriktiv hållning när det gäller föräldrars underhållsskyldighet avrörde emellertid utredningen från en sådan sänkning. Utredningen ansåg inte heller att en höjning av gränsen för studiehjälp till 21 år var en rimlig lösning. Något förslag till ändring lades därför inte fram.

De flesta remissinstanser instämde i utredningens bedömning eller hade inget att invända mot den. Socialstyrelsen ansåg dock att rätten till förlängt bidragsförskott borde knytas till föräldrarnas underhållsskyldighet och inte till bestämmelserna i de olika studiestödssystemen. CSN ansåg att den yttersta gränsen för föräldrars underhållsskyldighet borde samordnas med den åldersgräns som gäller på flera andra områden inom familje-, utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken, dvs. knytas till utgången av juni månad det år då barnet fyller 20 år.

Frågan om åldersgränser berörs också av *Studiehjälpsutredningen* (SOU 2003:28). Eftersom föräldrars skyldighet att svara för underhåll åt sina barn har ett nära samband med studiehjälpen och de familjepolitiska stödformerna har Studiehjälpsutredningen ansett sig oförhindrad att överväga också den frågan. Utredningen anser att UBU -93:s motivering för att behålla den nuvarande åldersgränsen är otillräcklig. Utredningen menar att en rättsjämförande analys som begränsar sig till åldersgränserna i de olika länderna inte utgör tillräcklig grund för ett ställningstagande utan att hänsyn måste tas till hela regelverket avseende familje- och utbildningspolitiken och till vilka samhälleliga insatser som görs för arbetslösa ungdomar. Studiehjälpsutredningen påpekar att den högre utbildningen till skillnad från vad som gäller i Sverige är avgiftsbelagd i många EU-länder. Mot bakgrund av att högre utbild-

ning ofta är avgiftsbelagd i andra länder och att stipendier och andra ekonomiska lättnader för studerande ofta prövas mot föräldrarnas ekonomi anser Studiestödsutredningen att det inte framstår som orimligt att föräldrars underhållsskyldighet består under längre tid än i Sverige. Studiehjälpsutredningen noterar att USL är föremål för översyn av Underhållsstödsutredningen och avstår därför från att lägga fram något förslag om övre åldersgräns.

15.6 Ungdomar i gymnasieskolan och ungdomar med studiestöd

Underhållsstödsutredningen har inhämtat uppgifter från Skolverket om hur de totalt 71 716 elever som fick slutbetyg från gymnasieskolan läsåret 2000/01 (våren 2001) fördelade sig åldersmässigt. Utredningen har vidare inhämtat uppgifter från CSN om hur de studerande med studiestöd i gymnasial utbildning fördelade sig under samma läsår.

Tabell 15.1 Elever som fick slutbetyg från gymnasieskolan och studerande med studiestöd i gymnasial utbildning. Läsåret 2000/01

Födelseår	Ålder år 2001	Elever som fick slutbetyg i gymnasieskolan	Studerande med studie- stöd i gymnasial utbildning
1985	16	–	–
1984	17	7	94 412
1983	18	507	95 367
1982	19	61 274	93 803
1981	20	8 015	26 121
1980	21	1 414	17 212
1979	22	368	12 807
1978–1976	23+	131	–

Källa: Skolverket respektive CSN

Av tabellen framgår att de flesta elever som fick slutbetyg från gymnasieskolan läsåret 2000/01, drygt 61 000, var födda år 1982, vilket innebär att de år 2001 fyllde 19 år. Drygt 8 000 elever var födda 1981 och fyllde alltså 20 år 2001. Av samtliga elever som fick slutbetyg det aktuella läsåret fyllde drygt 97 procent högst 20 år under 2001.

Ungefär 93 800 elever med studiestöd i gymnasial utbildning läsåret 2000/01 fyllde 19 år under år 2001. Omkring 26 100 elever med studiestöd fyllde 20 år under 2001.

Av de redovisade uppgifterna framgår att de flesta ungdomar slutför sin gymnasiala utbildning vårterminen det år de fyller 19 år.

Ett antal av de ungdomar som studerar efter 19 års ålder har enligt uppgift från CSN slutbetyg från en treårig gymnasieutbildning men fortsätter att studera på komvux t.ex. för att höja betyg för att bli antagen till en högskoleutbildning. Hur stor andel det rör sig om har CSN dock inte några uppgifter om.

15.7 Den nuvarande övre åldersgränsen för förlängt underhållsstöd bör inte ändras

Utredningens bedömning: Förlängt underhållsstöd bör även i fortsättningen lämnas längst till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år.

Från samordningssynpunkt vore det givetvis en fördel om de övre åldersgränserna för föräldrars underhållsskyldighet och den övre åldersgränsen för förlängt underhållsstöd överensstämde. Samordnade åldersgränser underlättar förståelsen av regelsystemen.

En samordning kan ske på olika sätt. Ett sätt är att sänka den övre åldersgränsen för föräldrars underhållsskyldighet. Ett annat sätt är att höja den övre åldersgränsen för förlängt underhållsstöd.

Det ingår inte i Underhållsstödsutrednings uppdrag att överväga en sänkning av gränsen för föräldrars underhållsskyldighet. Eftersom en sänkning av gränsen för underhållsskyldigheten trots allt är ett sätt att nå överensstämmelse mellan åldersgränserna vill utredningen dock kort beröra det alternativet.

Även om gränsen för föräldrars underhållsskyldighet sänks så att den består längst till och med juni månad det år barnet fyller 20 år skulle, som framgått, de allra flesta ungdomar kunna slutföra sina gymnasiestudier utan skuldsättning. Gränsen för föräldrars underhållsskyldighet skulle då sammanfalla med den 20-årsgräns som är etablerad på flera andra områden.

En sådan sänkning skulle dock innebära en försvagning av det rättsliga skyddet för ungdomar. Beroende på när under året den unge är född skulle föräldrarnas underhållsskyldighet upphöra mellan 6 och 18 månader tidigare än i dag.

Någon egentlig kritik har inte heller, såvitt känt, framförts mot den övre åldersgränsen i FB.

Därtill kommer, som UBU -93 påpekat, att den övre åldersgränsen för föräldrars underhållsskyldighet i Sverige redan i dag är låg internationellt sett. Som jämförelse kan nämnas att underhållsskyldigheten, om barnet studerar, kan utsträckas till dess barnet fyllt 24 år i Danmark (en 18-årsgräns är dock föreslagen) och till dess barnet fyllt 26 eller 27 år i Österrike. I Tyskland kvarstår föräldrarnas underhållsskyldighet till dess barnet fått en utbildning som motsvarar barnets förutsättningar och föräldrarnas ekonomiska förmåga. I många länder i Östeuropa kvarstår underhållsskyldigheten för studerande barn mycket länge. Och i vissa länder kvarstår underhållsskyldigheten så länge barnet inte kan försörja sig självt.

Jämförelser mellan olika länders regelsystem måste givetvis ske med försiktighet och med beaktande av de sociala och ekonomiska skillnader som finns.

Det som här diskuteras är dock endast den övre åldersgränsen för underhållsskyldigheten under barnets grundutbildning, inte en eventuell utvidgning av underhållsskyldigheten till att gälla barn som fyllt 18 år och inte går i skolan utan t.ex. bedriver högre studier eller är arbetslösa. Och när det gäller grundutbildning går det knappast att helt bortse från att den övre åldersgränsen i Sverige är låg jämfört med vad som gäller i många andra länder.

En sänkning av den övre åldersgränsen för föräldrars underhållsskyldighet kan med hänsyn till det anförda inte förordas.

Frågan är då om den övre åldersgränsen för underhållsstöd bör höjas till 21 år. En sådan höjning vore i och för sig naturlig mot bakgrund av att underhållsstödet i grunden bygger på reglerna om föräldrarnas underhållsskyldighet. En höjning av åldersgränsen skulle också innebära ett ökat skydd för ungdomar med särlevande föräldrar.

I de allra flesta fall avslutar ungdomar dock sin skolgång senast under juni månad det år de fyller 20 år. Något egentligt behov av en höjning av den övre åldersgränsen för förlängt underhållsstöd finns därför knappast. Redan vid en övre åldersgräns på 19 år skulle merparten av ungdomarna kunna slutföra sina gymnasiala studier med underhållsstöd. Den nuvarande övre åldersgränsen medger att ungdomar studerar ytterligare ett år. Med tanke på hur vanligt det är att ungdomar i dag väljer att studera utomlands under en tid eller att göra ett studieavbrott för att arbeta eller göra värnplikten är det rimligt att systemet ger ett visst utrymme för detta. Det utrymme

som finns i dag anser utredningen vara rimligt. Därtill kommer att 20-årsgränsen är etablerad på flera andra områden, såväl inom familjepolitiken som inom utbildningspolitiken. Underhållsstödsutredningen har därför stannat för att inte förslå någon höjning av den övre åldersgränsen för förlängt underhållsstöd.

Tilläggs kan att också praktiska skäl talar för att åldersgränsen för förlängt underhållsstöd även i fortsättningen knyts till studiehjälpen. De uppgifter som behövs för att försäkringskassan skall kunna bedöma rätten till förlängt underhållsstöd kan då fås från CSN på medium för automatiserad databehandling. Detta underlättar administrationen och minskar risken för att stöd betalas ut felaktigt.

16 Umgänge

16.1 Utredningens uppdrag

I Underhållsstödsutredningens uppdrag ingår att ta ställning till om det går att anpassa underhållsstödssystemet så att det i större utsträckning tar hänsyn till hur kostnaderna för barnet fördelas mellan föräldrarna vid omfattande umgänge.

I direktiven uttalas att de nuvarande reglerna i lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL) kan få effekter som inte ligger helt i linje med intentionerna i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). De i vissa fall hårda återbetalningskraven kan, enligt direktiven, leda till att bidragsskyldiga föräldrar tvingas leva under knappa ekonomiska omständigheter. Detta kan leda till att dessa föräldrar, av ekonomiska skäl, inte kan umgås med sina barn i den omfattning de skulle önska. Det sagda gäller, påpekas det i direktiven, främst föräldrar som är bidragsskyldiga för flera barn och föräldrar som har höga resekostnader i samband med umgänge.

16.2 Barnets rätt till båda föräldrarna

Det råder i dag en bred enighet om att det är bra och viktigt för ett barn att ha tillgång till båda sina föräldrar. Relationen till föräldrarna utgör en grundval för barnets sociala och psykologiska utveckling. Barns behov av båda sina föräldrar har belysts i bl.a. departementspromemorian Gemensam vårdnad för ogifta föräldrar (Ds 1999:57) och av Öberg, G., Öberg, B., Vuxna skilsmässobarn berättar 2002.

Föräldrabalkens (FB) regler om umgänge utgår från att barn har behov av nära och goda relationer till båda föräldrarna även om föräldrarna bor isär. Barnets rätt till kontakt kommer också till uttryck i barnkonventionen från år 1989, se artikel 7 (barnets rätt att bli omvårdad av sina föräldrar), artikel 9 (åtskiljande från föräld-

rarna) och artikel 18 (föräldrarnas gemensamma ansvar för barnets uppfostran och utveckling). Av särskild betydelse när det gäller barnets umgänge med en särlevande förälder är artikel 9, punkt 3 i konventionen. Där sägs följande.

Konventionsstaterna skall respektera rätten för det barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa.

I sitt slutbetänkande (SOU 1997:116 s. 230 f.) har Barnkommittén om artikel 9, punkt 3 uttalat:

Punkt 3 i artikeln tar sikte på den situation då barn och föräldrar är skilda från varandra. Då är staten skyldig att respektera rätten för barnet att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande och en direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa. I och för sig innehåller inte artikel 9 någon annan skyldighet än att respektera barnets rätt till regelbunden kontakt med föräldrarna, men av Barnkonventionens allmänna principer bör man lägga till att staterna också har en skyldighet att *underlätta* kontakten. Artikel 4 "vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder..." och artikel 7 "skall ha rätt att...så långt det är möjligt,... bli omvärdad av dem".

Även EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EGT 18.12.2000, C 364 s. 1) tar upp barnets rätt till regelbundet umgänge (se artikel 24, punkt 3). Rätten till umgänge skyddas också av den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen (artikel 8).

Att det allmänt sett anses vara av central betydelse att barnet får möjlighet att umgås med en särlevande förälder innebär dock inte att det *alltid* är bäst för barnet att ett umgänge med en särlevande förälder kommer till stånd. Det måste avgöras i varje enskilt fall.

Det har i olika sammanhang framhållits att kostnader för umgänget i kombination med de stränga återbetalningskraven för underhållsstöd kan medföra att barnet inte får möjlighet att umgås med en särlevande förälder i den utsträckning som är önskvärd. Detta är givetvis inte tillfredsställande.

Underhållsstödsutredningen förordar att bidragsskyldiga föräldrar i framtiden skall få behålla ett schablonbelopp för egna levnads-

kostnader innan återbetalningsskyldighet inträder (se avsnitt 12). Med en sådan ordning får många bidragsskyldiga med svag ekonomi en lättnad i sin återbetalningsskyldighet. Detta bör kunna inverka positivt på umgänget.

I följande avsnitt diskuteras de ytterligare åtgärder som kan vidtas för att inom ramen för underhållsstödet ta hänsyn till och underlätta barnets umgänge med en särlevande förälder. Det är dock knappast möjligt att i detta sammanhang göra annat än marginella förbättringar för de ekonomiskt sämst ställda bidragsskyldiga. Det faktum att många bidragsskyldiga – på grund av t.ex. arbetslöshet, låg utbildning eller låg lön inom yrket – har en ansträngd ekonomisk situation kan inte lösas genom underhållsstödet utan kräver åtgärder på andra områden.

En redogörelse för Statistiska centralbyråns undersökningar av hur ofta barn och särlevande föräldrar umgås och hur långt ifrån varandra de bor finns i *bilaga 2*. I *bilaga 13* lämnas en kort redogörelse för vissa andra undersökningar om umgänge mellan barnet och en särlevande förälder. I *bilaga 14* lämnas en kort redogörelse för de norska reglerna om umgängesavdrag.

16.3 Gällande rätt

En förälder som inte bor tillsammans med sitt barn bidrar som regel – förutom genom att betala underhållsbidrag eller återbetala underhållsstöd – också mera direkt till barnets försörjning genom att ha barnet hos sig under kortare eller längre perioder.

När barnet vistas hos en bidragsskyldig förälder har den föräldern vissa kostnader för barnet utöver det underhållsbidrag eller det återbetalningsbelopp som han eller hon kan vara skyldig att betala. Samtidigt har boföräldern minskade kostnader för barnet.

Föräldrabalken

Har den bidragsskyldiga föräldern haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn eller under en kalendermånad haft barnet hos sig i minst sex hela dygn, får föräldern när han eller hon fullgör sin bidragsskyldighet tillgodoräkna sig ett avdrag. Avdraget uppgår till 1/40 av det månatliga underhållsbidraget för varje helt dygn av barnets vistelse (7 kap. 4 § första stycket FB). Med ett dygn avses tiden mellan kl. 0 och kl. 24 (prop.

1978/79:12 s. 161 och prop. 1997/98:7 s. 67). Avdragsnivån är bestämd med hänsyn till att boföräldern har vissa fasta kostnader för barnet som inte minskar därför att barnet tillfälligt vistas hos den andra föräldern (prop. 1978/79:12 s. 111 och 164). Bostadskostnad, årsavgifter för olika fritidsaktiviteter och avgift för barnomsorg är exempel på kostnader som är eller kan vara fasta.

Om det föreligger särskilda skäl kan domstol förordna om andra villkor för avdragsrätten (7 kap. 4 § andra stycket FB). Domstol kan t.ex. föreskriva att avdrag skall ske med en annan kvotdel än 1/40 per dygn av det månatliga underhållsbidraget eller att avdrag får tillgodoräknas även vid kortare vistelser än fem respektive sex dygn. Särskilda skäl att bestämma avdraget till en högre andel än 1/40 kan enligt förarbetena finnas bl.a. om underhållsbidraget är bestämt till ett lågt belopp därför att den andra föräldern har mycket god ekonomi; det får då anses förutsatt att de fasta kostnaderna för barnet bärs av denna förälder ensam. Ett annat särskilt skäl som nämns är att den bidragsskyldiga föräldern har del i vårdsnaden och att han eller hon har barnet hos sig i nästan samma utsträckning som den andra föräldern och därigenom tar på sig en större del av de fasta kostnaderna för barnet än som annars är fallet. Särskilda skäl att bestämma att avdraget får tillgodoräknas vid kortare vistelser kan enligt förarbetena föreligga om barnet vistas hos den bidragsskyldige i mycket stor utsträckning eller bor så långt från denne att en stor del av den tid som barnet har på sig att besöka föräldern går åt enbart till resor (se prop. 1978/79:12 s. 164).

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

Rätten till avdrag uppkommer först i och med att barnet vistas hos den bidragsskyldige. Eftersom underhållsbidrag i allmänhet betalas förskottsvis för kalendermånad, kan umgängesavdrag alltså normalt göras först på underhållsbidrag för en följande period. Avdrag får dock enligt FB inte göras på underhållsbidrag som avser senare tid än sex månader från utgången av den kalendermånad då vistelsen upphörde.

Att umgängesavdraget får tillgodoräknas endast vid fullgörandet av bidragsskyldigheten innebär att det inte skapas någon självständig fordringsrätt som den bidragsskyldige kan kvitta mot andra skulder till barnet. Har bidragsskyldigheten fullgjorts helt och hållet såväl för förfluten tid som för framtiden när barnet vistas hos honom eller henne, kan den bidragsskyldige alltså inte utnyttja avdraget.

Att den bidragsskyldiga föräldern delvis fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig kan beaktas också redan när underhållsbidraget fastställs (NJA 1993 s. 401 och 1998 s. 267. Se även Westman, P., JT 1993–94 s. 346 f.). Bidraget bestäms då till ett lägre belopp än vad som annars skulle ha varit fallet (nettoberäkning). Metoden kan enligt förarbetena vara lämplig när föräldrarna i förväg med ganska stor säkerhet kan avgöra i vilken utsträckning som barnet kommer att vistas hos den bidragsskyldiga föräldern (prop. 1978/79:12 s. 109).

Har underhållsbidraget fastställts med beaktande av att den bidragsskyldiga föräldern i väsentlig mån fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig föreligger inte någon rätt till umgängesavdrag (7 kap. 4 § tredje stycket FB).

Lagen om underhållsstöd

Den bidragsskyldiga föräldern kan göra gällande sin rätt till umgängesavdrag även när han eller hon fullgör sin återbetalningsskyldighet enligt USL (se 23 § andra stycket USL). Umgängesavdraget bestäms då enligt vad som föreskrivs i 7 kap. 4 § första stycket FB. Det innebär att det inom underhållsstödssystemet saknas möjlighet att avvika från de villkor för avdragsrätten som följer av huvudregeln i FB. Det innebär också att det i princip saknas möjlighet att vid fastställandet av återbetalningsskyldigheten beakta att föräldern fullgör sin betalningsskyldighet genom att ha barnet hos sig (jfr dock 4 § 3 USL). Orsaken till denna begränsning är önskemålet att undvika alltför stora administrativa besvär för försäkringskassorna (prop. 1978/79:12 s. 112 och 204).

När umgängesavdrag beaktas inom underhållsstödssystemet innebär det att den bidragsskyldiges skuld till försäkringskassan för utbetalat underhållsstöd minskar med avdragsbeloppet. För boförälderns del innebär det att kommande underhållsstöd reduceras med motsvarande belopp (10 § tredje stycket USL).

Försäkringskassorna behandlade under år 2002 ungefär 28 000 umgängesavdrag. Avdragens belopp uppgick sammanlagt till nästan 10,5 miljoner kr, vilket innebär att umgängesavdragen under året för de bidragsskyldiga som tillgodoräknades avdrag uppgick till i genomsnitt cirka 1 160 kr (se *bilaga 2*).

Utmätning av lön m.m.

Även vid utmätning av lön m.m. för fordran på underhållsbidrag enligt FB eller återbetalning enligt USL kan rätten till umgängesavdrag göras gällande. Begäran om avdrag jämställs härvid med en invändning om att betalningsskyldigheten till viss del fullgjorts (prop. 1978/79:12 s. 163).

Resekostnader i samband med umgänge

Sedan den 1 oktober 1998 finns uttryckliga bestämmelser om fördelningen av de resekostnader som kan uppstå i samband med att barnet umgås med en förälder som bor på en annan ort än barnet. Regeln utgår från att det primära ansvaret för resekostnaderna ligger på den förälder som inte bor tillsammans med barnet. Boföräldern skall ta del i resekostnaderna efter vad som är skäligt med hänsyn till föräldrarnas ekonomiska förmåga och omständigheterna i övrigt (6 kap. 15 b § FB).

Resekostnader i samband med umgänge kan berättiga till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL; äldre rätt se RÅ 84 ref. 2:6, RÅ 1987 ref. 109 och RÅ 1994 ref. 81). Beslutet om bistånd kan överklagas genom förvaltningsbesvär.

16.4 Tidigare förslag

Ensamförälderkommittén (SOU 1983:51) övervägde om de bidragskyldiga i stället för umgängesavdrag skulle ges ett så generöst förbehållsbelopp att detta gav utrymme för umgängeskostnaderna. En sådan lösning avvisades emellertid eftersom den skulle leda till ökade kostnader för bidragsförskottssystemet och ge en lindring i underhållsskyldigheten även för sådana föräldrar som inte umgås med sina barn. Kommittén ansåg i stället att umgängeskostnaderna skulle beaktas antingen som ett avdrag på underhållsbidraget eller, i de fall då möjlighet till avdrag inte förelåg, som ett bidrag inom bidragsförskottssystemet. Kompensation skulle alltså utgå även då underhållsbidraget var fastställt till noll kr eller inte fastställt alls. I de fall där underhållsbidraget understeg bidragsförskottets belopp föreslog kommittén att avdraget/bidraget skulle knytas till bidragsförskottets belopp. Motsvarande belopp skulle sedan dras av vid utbetalningen av bidragsförskottet. Ensamförälderkommitténs förslag ledde inte till lagstiftning.

1987 års underhållsbidragskommitté tog upp frågan om umgängesavdrag i en enkät år 1988 till ett antal tingsrätter, socialförvaltningar, försäkringskassor och advokatbyråer (se SOU 1990:48). Flertalet tingsrätter och advokatbyråer ansåg att umgängesavdraget borde behållas. Uppfattningen om avdragets betydelse skiftade mellan socialförvaltningarna. En majoritet av försäkringskassorna ansåg att handläggningen av dessa ärenden var svårhanterlig – ofta förekom helt olika uppgifter från föräldrarna – och att avdragsrätten medförde fler problem än den var avsedd att lösa.

Kommittén lade inte fram något förslag om kostnader för umgänge.

Frågor om umgängesavdrag togs härefter upp av *Underhållsbidrags- och bidragsförskottsutredningen -93*, UBU -93 (SOU 1995:26). Utredningen föreslog att kravet på en sammanhängande vistelse i fem hela dygn i följd skulle ersättas av ett krav på att den bidragsskyldige skulle ha haft barnet hos sig under minst sex hela dygn under en kalendermånad.

Utredningen framhöll vidare att det skulle innebära fördelar om man knöt umgängesavdraget till bidragsförskottsnivån i stället för till underhållsbidragets belopp i de fall där underhållsbidraget är bestämt till ett belopp som ligger under bidragsförskottsnivån. Härmed skulle kompensationen till bidragsskyldiga med svag ekonomi öka. Utredningen menade att en sådan ordning helst skulle kombineras med en rätt för bidragsskyldiga som inte har förmåga att betala något underhållsbidrag alls eller endast ett mycket litet underhållsbidrag, att få beloppet utbetalat till sig.

Kompensationen för umgängeskostnader i form av avdrag eller bidrag skulle då i normalfallet per dygn uppgå till 1/40 av bidragsförskottets belopp. Motsvarande belopp skulle dras av vid utbetalningen av bidragsförskottet till barnet.

Utredningen underlät dock att lägga fram något förslag i denna riktning. De huvudsakliga skälen till detta var dels att bidragsskyldiga föräldrar alltid först får behålla medel till den egna försörjningen medan boföräldrar kan vara utan täckning även för dessa, dels att boföräldrar generellt sett har det sämre ekonomiskt än bidragsskyldiga föräldrar.

Utredningens förslag låg till grund för den ändring som gjordes i reglerna om umgängesavdrag genom 1998 års vårdnadsreform (prop. 1997/98:7, bet. 1997/98:LU12). Ändringarna, som trädde i kraft den 1 oktober 1998, innebär att den tidigare gällande femdygnsregeln nu gäller parallellt med den mer flexibla sexdygnsregeln.

Familjeutredningen (SOU 2001:24) anser att bidragsskyldiga föräldrar skall kunna få del av underhållsstödet och inte endast en nedsättning av återbetalningsbeloppet. Detta kan enligt utredningen ske genom att umgängesavdraget enligt USL knyts till underhållsstödets belopp och alltså som regel utgöra 1/40 av 1 173 kr per helt dygn av barnets vistelse, dvs. 29 kr. De föräldrar som har låga återbetalningsbelopp eller inte är återbetalningsskyldiga alls och alltså inte kan tillgodogöra sig beloppet genom avdrag på återbetalningsbeloppet föreslås kunna få mellanskillnaden utbetald till sig. Underhållsstödet minskas sedan med motsvarande belopp.

Betänkandet har remissbehandlats. Flera remissinstanser, bl.a. Hovrätten för Övre Norrland och Kammarrätten i Sundsvall, anser att det är angeläget att reglerna om umgängesavdrag utformas så att de underlättar ett umgänge. Riksförsäkringsverket (RFV) anser att Familjeutredningens förslag inte är ekonomiskt försvarbart och menar att denna typ av utbetalningar av småbelopp riskerar att uppfattas närmast som ett hån mot bidragsmottagaren. Även Försäkringskassaförbundet avvisar förslaget. Förbundet påpekar att det skulle orsaka administrativt merarbete som inte står i proportion till den eventuella nyttan och ifrågasätter om utbetalning av så små belopp som det handlar om verkligen skulle underlätta umgänget. Konsumentverket anser att förslaget är ett steg i rätt riktning. Sveriges advokatsamfund tillstyrker förslaget och anser att det bör föranleda omedelbar lagstiftning.

16.5 Samförståndslösningar och information

Utredningens bedömning: Kommunerna bör i framtiden vara skyldiga att sörja för att föräldrar kan erbjudas samarbetsamtal också i fråga om barns försörjning. Kommunerna bör vidare vara skyldiga att sörja för att föräldrar får hjälp att träffa avtal om underhåll.

Som tidigare har betonats är det av stor betydelse att barnet har nära och goda relationer till båda sina föräldrar, även om föräldrarna inte lever tillsammans. Skälet till att ett barn inte får möjlighet att umgås med en särlevande förälder i den omfattning som vore önskvärd kan ha flera orsaker. En sådan orsak kan vara konflikter mellan föräldrarna. Den utvärdering som Vårdnadstvistutredningen redovisar i sitt betänkande (SOU 1995:79) visar att samarbetsamtal är ett bra instrument för att lösa konflikter. Ju tidigare

samtalen kommer till stånd, desto lättare har föräldrarna att komma överens. För barnets skull är det viktigt att föräldrarna får vetskap om den möjlighet att få hjälp genom samarbetsamtal som kommunerna erbjuder. Såsom varande det samhällsorgan som föräldrar som separerat, eller står i begrepp att separera, många gånger först tar kontakt med har försäkringskassorna en betydelsefull roll som informationspridare.

Det är också viktigt att försäkringskassorna informerar föräldrarna om de möjligheter som finns att ta hänsyn till umgänge enligt USL. Det finns omständigheter som tyder på att informationen kan behöva förbättras (*bilaga 13*).

De reformer som har genomförts under senare år har varit inriktade på att underlätta för föräldrar att nå samförståndslösningar när det gäller vårdnad, boende och umgänge. Det är angeläget att föräldrar får hjälp att i samförstånd lösa även frågor om barns försörjning och kostnadsfördelningen i samband med umgänge. Frågor om vårdnad, boende och umgänge skall givetvis lösas på det sätt som är bäst för barnet och inte utifrån ekonomiska överväganden. Frågorna om barnets försörjning hänger dock intimt samman med de andra frågorna och det vore en fördel om de kunde lösas i ett sammanhang.

Frågan om kommunerna i framtiden bör vara skyldiga att erbjuda samarbetsamtal även beträffande barnets försörjning och om de bör vara skyldiga att hjälpa föräldrar att träffa avtal om underhåll övervägs för närvarande av 2002 års vårdnadskommitté (dir. 2002:89). Även om dessa frågor ligger utanför Underhållsstödsutredningens uppdrag vill utredningen med hänsyn till det anförda förorda att en sådan skyldighet införs.

En utvidgning av kommunernas ansvar ställer givetvis krav på utbildning av socialtjänstens personal. Att vissa utbildningsinsatser kommer att bli nödvändiga är dock inte något som bör hindra en reform.

Utredningen återkommer till frågan om samförståndslösningar i avsnitt 22 och till frågan om information i avsnitt 24.

Även om Underhållsstödsutredningen alltså anser att det är angeläget att föräldrar uppmuntras att själva lösa kostnadsfördelningen i samband med att barnet umgås med den särlevande föräldern är det viktigt att det i USL finns bestämmelser för hur umgänge skall beaktas. Sådana regler behövs dels som hjälp för de föräldrar som själva vill sköta sina mellanhavanden, dels för de föräldrar som inte kan enas. Hur reglerna bör vara utformade diskuteras i avsnitt 16.6 och 16.7.

16.6 Utvidgad rätt till umgängesavdrag

16.6.1 Inledning

Underhållsstödsutredningen förordar vissa ändringar i reglerna om återbetalningsskyldighet (se avsnitt 12). Som redan sagts bör detta kunna inverka positivt på umgänget.

En möjlighet att ytterligare underlätta umgänge är att beakta umgängeskostnader inom ramen för det förbehållsbelopp som sålunda förordas för bidragsskyldiga föräldrar. En bidragsskyldig förälder skulle med en sådan ordning få förbehålla sig ett så generöst belopp innan han eller hon bli återbetalningsskyldig att det ger utrymme för umgängeskostnader. Något umgängesavdrag skulle då inte längre behövas. För att en sådan ordning inte skall bli alltför administrativt kostsam och krånglig torde dock krävas att kostnaden schabloniseras.

Umgängesmönstren kan skilja sig avsevärt från fall till fall. Det är därför svårt att hitta ett lämpligt schablonbelopp. En nackdel med ett schablonbelopp för umgängeskostnader är också att det – samtidigt som det innebär en kraftig ökning av det allmännas kostnader för underhållsstödet – slår blint, dvs. kommer även bidragsskyldiga föräldrar som inte umgås med sina barn till del.

En lösning som innebär att umgängeskostnader skall beaktas när återbetalningsbeloppet bestäms har dessutom den bristen att den inte medför någon lättnad, eller endast en mycket liten lättnad, för bidragsskyldiga föräldrar som på grund av svag ekonomi inte är återbetalningsskyldiga eller har endast ett lågt återbetalningsbelopp.

Utredningen har mot denna bakgrund stannat för att inte föreslå att umgänge beaktas särskilt inom ramen för förbehållsbeloppet. Detta ligger också i linje med vad som gäller när underhållsbidrag fastställs enligt FB.

Utredningen övergår härfter till att diskutera rätten till umgängesavdrag.

16.6.2 Rätten till umgängesavdrag bör vara kvar

Utredningens bedömning: Rätten till umgängesavdrag bör vara kvar.

Umgängesavdragen uppgår inte till några större belopp och kan i vissa fall orsaka konflikter mellan föräldrarna. Under år 2002 tillgodoräknades endast drygt 9 000 återbetalningsskyldiga föräldrar umgängesavdrag. En första fråga är därför om rätten till avdrag i USL bör vara kvar eller inte.

Med hänsyn till vikten av att barnet har nära och goda kontakter även med den förälder som barnet inte bor tillsammans med framstår ett borttagande av rätten till kompensation som ett steg i fel riktning. Ser man på situationen för den förälder som barnet bor tillsammans med är det inte heller rättvist eller rimligt att underhållsstöd lämnas med samma belopp när barnet vistas hos den bidragsskyldige under viss tid. Även om de förslag som kommer att läggas fram i det följande (avsnitt 16.7) innebär att en annan form av kompensation vid umgänge införs och i många fall ersätter dagens umgängesavdrag kommer avdragen inte helt att förlora betydelse. Umgängesavdrag behövs som komplement till de andra reglerna. Underhållsstödsutredningen anser därför att rätten till umgängesavdrag bör vara kvar.

16.6.3 Villkor för avdragsrätten

Utredningens förslag: Vid dygnsberäkningen skall det dygn då barnets vistelse påbörjas och det dygn då barnets vistelse avslutas tillsammans räknas som ett helt dygn.

Motsvarande regel skall gälla för rätten till umgängesavdrag enligt föräldralken.

Rätten till umgängesavdrag vidgades den 1 oktober 1998 då den ovannämnda sexdygnsregeln infördes. Syftet med lagändringen är att uppmuntra ett vardagsumgänge. Mot bakgrund av att rätten till umgängesavdrag kan välla konflikter och minska samarbetsviljan hos föräldrarna ansågs det att avdragsrätten borde ta sikte på de fall där den bidragsskyldige har störst behov av avdrag, nämligen när barnet vistas hos honom eller henne i stor omfattning. Samtidigt kunde kravet på vistelsens omfattning inte ställas så högt att det blev fråga om ett s.k. växelvis boende. I den situationen är normalt

ingen av föräldrarna skyldig att betala underhållsbidrag till barnet, inte heller kan någon återbetalningsskyldighet fastställas enligt reglerna i USL, och något umgängesavdrag kan således inte göras. Mot den bakgrunden bedömdes det rimligt att avdrag får göras när barnets vistelse uppgått till minst fem hela dygn i följd eller sex hela dygn under en kalendermånad. Det är då normalt inte fråga om ett växelvis boende. Samtidigt är behovet av kompensation stort.

Dygnsberäkningen

I dag räknas avdrag endast för fullbordade kalenderdygn (dvs. kl. 00.00–24.00). Det dygn barnet överlämnas från den ena föräldern till den andra ger alltså inte någon rätt till umgängesavdrag. Kalenderdygnsberäkningen har den fördelen att det sällan får betydelse vid vilken tidpunkt på dygnet som barnet skall anses ha överlämnats från den ena föräldern till den andra (se prop. 1978/79:12 s. 162). Få barn överlämnas ju vid midnatt. Att frångå kalenderdygnsberäkningen skulle kunna ge upphov till konflikter mellan föräldrarna angående vistelsens längd. Det har bl.a. därför hittills ansetts att dygnsberäkningen inte bör frångås (prop. 1997/98:7 s. 67).

Ett sätt att göra avdragsrätten något mera rättvis utan att samtidigt riskera att skapa onödiga konflikter mellan föräldrarna om tidpunkten för hämtning och lämning skulle kunna vara att räkna med antingen det dygn då barnet överlämnas från boföräldern till den bidragsskyldige eller det dygn då barnet återlämnas till boföräldern. Överlämnandedygnet och återlämnandedygnet skulle med andra ord räknas som *ett* dygn. Ett umgänge från onsdag till torsdag skulle då räknas som ett dygn i stället för som i dag noll dygn och ett umgänge från fredag till söndag skulle räknas som två dygn i stället för som i dag ett dygn. En sådan ordning medför inte några nämnvärt ökade administrationskostnader för försäkringskassorna.

Underhållsstödsutredningen föreslår att rätten till umgängesavdrag enligt USL vidgas i enlighet med vad nu sagts. Bestämmelser om umgängesavdrag finns inte endast i USL, utan som redan nämnts, även i FB. Det ingår visserligen inte i utredningens uppdrag att föreslå ändringar i FB. Det vore emellertid olyckligt om reglerna om umgängesavdrag i USL vore mer förmånliga än reglerna i FB. Detta skulle också verka förvirrande för de enskilda. För att samstämmigheten mellan reglerna i USL och i FB skall bevaras

föreslår utredningen därför att bestämmelserna i FB ändras i enlighet med vad som nu föreslås beträffande USL. Underhållsstödsutredningen har i denna fråga samrätt med 2002 års vårdnadskommitté.

Kvotdelen

Avdrag får i dag göras med 1/40 av återbetalningsbeloppet per dygn av barnets vistelse. Den valda kvotdelen har kritiserats i olika sammanhang och från några håll har föreslagits att avdraget borde höjas till 1/30. Ett vanligt argument i det sammanhanget är att även umgängesföräldern har vissa fasta kostnader för barnet, t.ex. kostnader för barnets boende.

Bakgrunden till den valda kvotdelen är, som redan framgått, att boföräldern har vissa fasta kostnader för barnet som inte minskar därför att barnet tillfälligt vistas hos den andra föräldern. Med hänsyn till att villkoren för avdragsrätten är föremål för överväganden av 2002 års vårdnadskommitté och med beaktande av vikten av enhetliga regler i FB och USL har Underhållsstödsutredningen valt att inte lägga fram något förslag eller göra någon bedömning av om nivån på avdraget i dag ligger på en lämplig nivå. Frågan återkommer dock ofta i debatten. Utredningen vill därför något beröra valet av kvotdel.

Inledningsvis kan konstateras att syftet med de nuvarande reglerna om umgängesavdrag i FB och USL inte är helt klart. Avdragsrätten bygger på tanken att den bidragsskyldige bör få en viss lättnad i sin bidragsskyldighet på grund av de utgifter för barnet som han eller hon har under vistelsen samtidigt som dessa utgifter innebär en besparing för boföräldern. I så måtto kan syftet sägas innebära att hänsynstagande till båda föräldrarnas situation.

Rätten till umgängesavdrag har sin grund i reglerna om underhåll i FB. Reglerna där bygger på att en förälder som inte bor tillsammans med sitt barn skall bidra till barnets försörjning genom att betala underhållsbidrag. Förekommer inget umgänge skall fullt bidrag betalas. Förekommer umgänge av viss omfattning har det ansetts vara ett rättvisekrav att den bidragsskyldige får en lättnad i sin bidragsskyldighet. Och vid ett växelvis boende faller skyldigheten att betala underhållsbidrag i princip bort.

Även om olika hänsyn kan sägas ligga bakom avdragsrätten talar detta för att störst vikt bör läggas vid den omständigheten att den bidragsskyldiges betalningsskyldighet genom umgängesavdraget

anpassas till att boföräldern får minskade kostnader under umgänget. Utgångspunkten vid en översyn av kvotdelen bör därför vara att avdraget typiskt sett skall avspegla den besparing som boföräldern gör när barnet under en tid vistas hos den bidragsskyldige. Sätts kvotdelen högre än vad som motsvarar denna besparing får boföräldern inte täckning för sina fasta kostnader för barnet. Om avdraget överstiger den kostnadsminskning som boföräldern har får han eller hon – som inte är bidragsskyldig enligt reglerna i FB – indirekt bidra till umgängesföräldrarnas kostnader för barnet. Detta är knappast förenligt med den uppbyggnad reglerna om underhåll och underhållsstöd har och med avdragets syfte. En sådan ordning ligger inte heller i linje med vad som gäller vid växelvis boende. Vid växelvis boende är ju normalt ingen av föräldrarna skyldig att betala underhållsbidrag. Det går inte heller att helt bortse från att det är olyckligt om avdraget sätts så högt att det skapar ett motstånd hos boföräldern att medverka till umgänge. Den risken torde vara stor om boföräldern under umgänget inte får täckning för sina fasta kostnader.

Ett sätt att stimulera till ökat umgänge och motverka tvister mellan föräldrarna om umgänget skulle i och för sig kunna vara att låta den bidragsskyldige göra avdrag med t.ex. 1/20 samtidigt som boföräldern endast får vidkännas ett avdrag med t.ex. 1/40. Staten skulle då stå för mellanskillnaden. En ordning med ett sådant indirekt stöd till bidragsskyldiga föräldrar skulle emellertid avvika inte endast från de privaträttsliga reglerna om underhåll i FB utan även från grundprincipen i underhållsstödssystemet, nämligen att föräldrarna är de som i första hand skall stå för barnets försörjning, och ge även föräldrar som har det gott ställt ekonomiskt ett bidrag när de umgås med sina barn. Det kan inte helt uteslutas att en sådan ordning skulle leda till bidragsplanering och till en övergång från växelvis boende till umgänge. Därtill kommer att regleringen skulle göra underhållsstödssystemet mer komplicerat och svåröverskådligt än i dag. Med hänsyn till de förhållandevis små belopp det trots allt rör sig om anser utredningen inte att så mycket står att vinna att det överväger dessa nackdelar. Om underhållsstödssystemet i alltför hög grad avviker från FB kan det också leda till att allt färre bidragsskyldiga betalar underhållsbidrag direkt till barnet. Underhållsstödsutredningen kan mot denna bakgrund inte förorda en sådan ordning.

16.6.4 Umgängesavdrag och umgängesbidrag för bidragsskyldiga med svag ekonomi

Utredningens förslag: Umgängesavdraget knyts till underhållsstödets belopp. Avdraget för ett helt dygn kommer därmed i normalfallet att uppgå till 1/40 av 1 173 kr eller 29 kr. För bidragsskyldiga som inte är återbetalningsskyldiga eller som har ett lågt återbetalningsbelopp och därför inte kan tillgodogöra sig avdraget införs en rätt att få beloppet utbetalt till sig. Medges den bidragsskyldige avdrag eller utbetalning sätts underhållsstödet ned med motsvarande belopp.

Enligt de nuvarande reglerna i USL är umgängesavdragets storlek helt beroende av återbetalningsbeloppets storlek. Detta förhållande har utsatts för omfattande kritik och Gösta Walin har om motsvarande regel i FB uttalat att den är helt godtycklig och slår blint (Föräldrabalken och internationell föräldrarätt, 5 uppl. 1996, s. 267 not 52; jfr dock Agell, A., Underhåll till barn och make, 4 uppl. 1988, s. 89 not 130). Vid hög återbetalningsskyldighet blir avdraget stort, vid lägre återbetalningsskyldighet blir avdraget mindre och i de fall den bidragsskyldige anses sakna förmåga att återbetala underhållsstödet till någon del – och är i störst behov av kompensation för umgänget – lämnas inte någon ekonomisk lindring alls. På motsvarande sätt drabbas boföräldern olika hårt eller inte alls av umgängesavdraget. Är återbetalningsskyldigheten fastställd till 1 173 kr i månaden minskas underhållsstödet med 29 kr för varje dygn som barnet vistas hos den bidragsskyldige. Är återbetalningsskyldigheten däremot fastställd till noll kr bli något avdrag på stödet inte aktuellt trots att boföräldrarnas kostnader i detta fall minskar lika mycket som i det nyss nämnda fallet.

Det skulle, som påpekats av flera tidigare utredningar och av bl.a. Försäkringskassförbundet vid utredningens hearing den 15 maj 2002, innebära fördelar om man i underhållsstödssystemet knöt umgängesavdraget till underhållsstödets belopp i stället för till återbetalningsskyldigheten. Ser man på situationen för boföräldern är det knappast rättvist eller rimligt att underhållsstöd lämnas med oförändrat belopp när barnet vistas hos den bidragsskyldige och detta bara därför att den bidragsskyldige på grund av svag ekonomi inte är återbetalningsskyldig för underhållsstödet. Knöts umgängesavdraget till underhållsstödets belopp skulle regelsystemet dels ta hänsyn till att boföräldern under umgänget har minskade

kostnader för barnet, dels öka kompensationen för bidragsskyldiga med svag ekonomi.

Att knyta umgängesavdraget till underhållsstödets belopp ligger också i linje med regeln i 7 kap. 2 a § FB där det slås fast att en bidragsskyldig förälder som är återbetalningsskyldig enligt USL anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet upp till underhållsstödets belopp. Eftersom den bidragsskyldige alltså i dessa fall anses ha betalat ett underhållsbidrag till barnet som uppgår till samma belopp som barnet får i underhållsstöd är det naturligt att räkna också umgängesavdraget på underhållsstödets belopp och inte på återbetalningsbeloppet.

En ordning som den nu diskuterade bör enligt utredningens mening kombineras med en rätt för de bidragsskyldiga föräldrar vars barn får underhållsstöd, men som inte anses ha förmåga att återbetala något belopp eller endast ett mycket litet belopp, att få beloppet utbetalat till sig. Ändringen kommer annars inte att komma de mest behövande till del.

Kompensationen för umgängeskostnader i form av avdrag eller bidrag skulle då i underhållsstödssystemet i normalfallet per dygn uppgå till 1/40 av underhållsstödets belopp, dvs. 29 kr. Motsvarande belopp skulle dras av vid utbetalningen av underhållsstödet.

En sådan ändring skulle innebära en omfördelning mellan föräldrarna av underhållsstödet. Många bidragsskyldiga föräldrar skulle få en viss ekonomisk förbättring jämfört med i dag vid umgänge med barnet. Ändringen skulle på motsvarande sätt innebära en försämring för många boföräldrar.

Mot den skisserade lösningen kan anföras att umgängesavdrag ofta leder till konflikter mellan föräldrarna, att avdragen gäller små belopp, att avdraget knappast täcker den bidragsskyldiges verkliga kostnader för barnet under umgänget och att en utvidgad rätt till umgängesavdrag är förknippad med ökade administrationskostnader. En annan invändning skulle möjligen kunna vara att den ekonomiska situationen kan vara mycket pressad för boföräldern. En bidragsskyldig förälder som åläggs att återbetala underhållsstöd har först med de regler Underhållsstödsutredningen förordar fått undanta ett schablonbelopp för egna levnadskostnader (se avsnitt 12). Boföräldern kan vara utan täckning även för dessa och hänvisad till att söka socialbidrag. Boföräldrar har det också generellt sett sämre ekonomiskt än bidragsskyldiga föräldrar. Ytterligare en invändning skulle kunna vara att underhållsstödssystemet, med en möjlighet till utbetalning i de fall avdrag inte kan ske, skulle bli mer

förmånligt för bidragsskyldiga än reglerna om umgängesavdrag i FB.

Frågan är om dessa skäl är så starka att de bör hindra en reform.

Till att börja med kan konstateras att det, om man ser på boförälderns situation, inte är rättvist och rimligt att underhållsstöd utgår med oförändrat belopp även när barnet vistas hos den bidragsskyldige i någorlunda stor omfattning och boföräldern därför har minskade kostnader för barnet. Inte heller är det rimligt att bidragsskyldiga som är i störst behov av kompensation i samband med umgänge inte får någon sådan. Att boföräldrar allmänt sett har det dåligt ställt ekonomiskt måste, som Underhållsstödsutredningen tidigare framhållit, lösas med andra medel och motiverar inte att man inom USL behåller nuvarande avdragsregler, om en ändring av dessa anses sakligt motiverad.

Avdraget för ett dygn uppgår visserligen i sig till endast ett blygsamt belopp. För att umgängesavdrag alls skall utgå krävs emellertid att barnets vistelse uppgår till ett visst antal dygn. Vid umgänge i fem hela dygn uppgår avdraget till 145 kr och vid umgänge under t.ex. en sommarsemester på tre veckor till 609 kr. För den som har små ekonomiska marginaler blir det sammantaget ett betydande belopp. Uppfattningen att avdraget skulle sakna betydelse för bidragsskyldiga leder ytterst till att underhållsstödet (som normalt innebär ett bidrag på 39 kr per dygn och som även skall täcka sådana fasta kostnader för barnet som den bidragsskyldige i de fall som diskuteras här många gånger inte har) helt bör tas bort. Redan detta visar att invändningen knappast är bärkraftig.

Det föreslagna avdraget eller bidraget täcker inte den bidragsskyldiges verkliga kostnader för barnet under umgänget. Detta är emellertid inte heller tanken med avdraget eller bidraget. Underhållsstödets syfte är ju inte att täcka de verkliga kostnaderna för barnet utan att garantera barnet ett bidrag till försörjningen som motsvarar ungefär hälften av normalkostnaden för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget.

Risken för att bidragsskyldiga skulle söka sig till underhållsstödssystemet med hänsyn till möjligheten att inte endast få ett avdrag utan även få ett belopp utbetalat till sig bedömer utredningen som försumbar. De bidragsskyldiga som kan dra nytta av möjligheten till utbetalning är de som har det sämst ställt ekonomiskt. Dessa torde redan i dag i allmänhet finnas i underhållsstödssystemet. Däremot kan förslaget leda till att bidragsskyldiga önskar gå över från direktbetalning i kombination med utfyllnadsbidrag till återbetalning av fullt underhållsstöd. Detta är emellertid en na-

turlig följd av reformen och får accepteras om man, som utredningen, önskar underlätta umgänge mellan barn och bidragsskyldiga föräldrar som har det dåligt ställt ekonomiskt.

Vid en samlad bedömning anser Underhållsstödsutredningen att övervägande skäl talar för den ovan skisserade ordningen. Utredningen föreslår därför att en sådan ordning införs.

16.6.5 Bör det vara möjligt att frångå villkoren för avdragsrätten?

Utredningens bedömning: De mer flexibla regler som kan behövas för att ta hänsyn till umgänge bör utformas annorlunda i lagen om underhållsstöd än i föräldrabalken.

Som framgått ovan medger reglerna i FB att villkoren för avdragsrätten frångås liksom att hänsyn redan från början tas till att underhållsskyldigheten delvis fullgörs genom att den bidragsskyldige har barnet hos sig. Reglerna om umgängesavdrag i USL är inte lika flexibla. Skälet till detta är, som redan anförts, en önskan att undvika alltför stora administrativa besvär för försäkringskassorna.

Man skulle i och för sig kunna diskutera att införa samma eller liknande regler i USL som i FB. Nedan tas tre sådana möjligheter upp.

Föräldrabalksmodellen: En möjlighet är att ge försäkringskassorna samma möjligheter att frångå huvudregeln om umgängesavdrag i 7 kap. 4 § första stycket FB som domstolar har. Försäkringskassorna skulle då kunna förordna om andra villkor för avdragsrätten om det finns särskilda skäl. Kassorna skulle också kunna göra en nettoberäkning, dvs. när underhållsstödet och återbetalningsskyldigheten bestäms ta hänsyn till att den bidragsskyldige delvis fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig. På detta sätt skulle man inom ramen för underhållsstödet – på samma sätt som är möjligt vid bestämmande av underhållsbidrag – kunna jämna ut de stora skillnader det innebär ekonomiskt om barnets vistelse bedöms som umgänge eller som växelvis boende.

Mot en sådan ordning talar att försäkringskassorna skulle ställas inför besvärliga avgöranden av en typ som försäkringskassorna inte är vana vid. En annan nackdel är – som anfördes i slutet av 1970-talet – det administrativa merarbete denna lösning skulle innebära för försäkringskassorna och det ökade antal mål i allmän förvaltningsdomstol som skulle bli följd.

Enligt utredningens uppfattning uppväger fördelarna med detta mer flexibla system inte nackdelarna och det administrativa besväret.

Avtal mellan föräldrarna: En annan möjlighet är att ge försäkringskassorna möjlighet att frångå huvudregeln om umgängesavdrag i 7 kap. 4 § första stycket FB om föräldrarna är ense om vilka andra villkor som skall gälla för avdragsrätten.

Mot bakgrund av att föräldrar som är ense kan reglera avdragen sinsemellan gör utredningen den bedömningen att det saknas tillräckliga skäl att gå vidare med ett sådant förslag.

Försäkringskassan följer allmän domstols avgörande om underhållsbidrag: En annan lösning är att medge undantag från huvudregeln om umgängesavdrag i de fall där allmän domstol har gjort en prövning enligt 7 kap. 4 § FB och förordnat om andra villkor för avdragsrätten än som anges i huvudregeln. En sådan lösning är emellertid knappast möjlig. Det allmän domstol kan pröva är frågan om underhållsbidrag och villkoren för umgängesavdrag enligt FB. Det går inte att utan vidare göra ett sådant avgörande tillämpligt på återbetalningsskyldighet enligt USL. En omständighet som kan föranleda att domstol förordnar om andra villkor för avdragsrätten kan t.ex. vara att underhållsbidraget är fastställt till ett lågt belopp eller att det är fastställt till ett högt belopp. Det återbetalningsbelopp som fastställs enligt USL kan vara både högre och lägre än det sålunda bestämda underhållsbidraget. Redan av den anledningen torde detta alternativ inte vara en framkomlig väg.

Som framgått anser utredningen inte att något av de alternativ som tagits upp ovan bör väljas. I stället anser utredningen att en ordning bör övervägas där den behövliga flexibiliteten uppnås genom att särskilda regler som medger en nettoberäkning av återbetalningsskyldigheten införs i USL. Sådana överväganden görs i avsnitt 16.7.

16.7 Nettoberäkning utifrån vad som bestämts om umgänget

Utredningens förslag: En metod för nettoberäkning av återbetalningsbelopp och underhållsstöd införs. Har ett umgänge beslutats i en lagakraftvägande dom från allmän domstol eller genom ett avtal som godkänts av socialnämnden skall domen respektive avtalet kunna läggas till grund vid bestämmande av återbetalningsskyldigheten och underhållsstödets belopp. För bidragsskyldiga som inte är återbetalningsskyldiga eller som har ett så lågt återbetalningsbelopp att de inte kan tillgodogöra sig nedsättningen införs en rätt att få beloppet utbetalt till sig. Medges nettoberäkning sätts underhållsstödet ned med motsvarande belopp.

16.7.1 En nettometod

I FB slås fast att barnet skall ha rätt till umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med. Barnets föräldrar har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt möjligt tillgodoses (6 kap. 15 § FB). Föräldrar som är ense kan avtala om barnets umgänge med en särlevande förälder. Avtalet gäller, om det är skriftligt och om socialnämnden godkänner det. Kan föräldrarna inte ens kan umgängesfrågan avgöras av domstol. Domstolen skall besluta efter vad som är bäst för barnet (6 kap. 15 a § FB).

De allra flesta föräldrar torde i dag vara medvetna om att det är viktigt för barnet att ha kontakt med den särlevande föräldern. De allra flesta umgängesavgöranden torde också efterkommas.

Goda skäl talar för att även USL bör kunna bygga på den utgångspunkten att umgängesavgöranden – i vart fall i allt väsentligt – följs. Det umgänge som domstolen beslutat om eller som socialnämnden godkänt skulle därmed automatiskt kunna läggas till grund för en nedsättning av återbetalningsskyldigheten och en motsvarande nedsättning av underhållsstödets belopp.

En sådan ordning skulle medge att hänsyn tas även till kortare vistelser än sådana som omfattar minst fem hela dygn i följd eller sex hela dygn under en kalendermånad. Risken för konflikter mellan föräldrarna om hur länge ett umgänge varat faller ju bort. Det faktum att den bidragsskyldige fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig skulle vidare kunna beaktas redan när

återbetalningsskyldigheten fastställs och därmed leda till en generell sänkning av återbetalningsbeloppet. Sett ur boföräldrarnas synvinkel skulle en sådan ordning ha den fördelen att stora kumulerade umgängesavdrag inte längre skulle bli aktuella.

Även från administrativ synpunkt har metoden fördelar jämfört med umgängesavdraget. Försäkringskassorna skulle inte behöva kontrollera om barnet vistats hos den bidragsskyldige eller inte. Bidragsskyldiga föräldrar skulle inte längre genom intyg från den andra föräldern eller på annat sätt behöva styrka att han eller hon har haft barnet hos sig under den tid som avdraget avser.

En regel av det slag som här skisserats skulle vara tämligen enkel att tillämpa för försäkringskassorna. Den skulle ge ett rimligt resultat i de flesta fall. De fall där regeln skulle slå fel – t.ex. de fall där den bidragsskyldige inte rättar sig efter domen eller det godkända avtalet eller umgänget av annan orsak inte kommer till stånd i avsedd omfattning – kan lösas genom en ändring av umgängesdomen eller avtalet eller genom en undantagsregel i USL (se nedan).

Eftersom nettoberäkning kan vara mer förmånlig för den bidragsskyldige än umgängesavdrag enligt 23 § USL och dessutom smidigare för honom eller henne att hantera får även den bidragsskyldige ett incitament att rätta sig efter domen eller avtalet. Att så sker är viktigt inte minst för barnets skull. Många gånger knyter barnet stora förväntningar till planerade umgängestillfällen, förväntningar som kan förbytas i besvikelse om den särlevande föräldern inte medverkar till umgänge. Om den särlevande föräldern inte rättar sig efter en dom eller ett avtal är risken också att det försämrar samarbetet med den andra föräldern.

Övervägande skäl talar enligt Underhållsstödsutredningen för att en möjlighet till nettoberäkning av skisserat slag införs i USL. Genom en sådan ordning närmar sig reglerna i USL reglerna om underhåll i FB.

16.7.2 Beräkningen

En naturlig utgångspunkt är att vid nettoberäkning knyta an till den dygnsberäkning och den kvotdel som används inom ramen för umgängesavdraget (23 § USL). Det är också naturligt att även här räkna nedsättningen på underhållsstödets belopp, inte återbetalningsbeloppet.

Enligt utredningens mening skulle det föra för långt att medge avdrag för varje vistelse hos den bidragsskyldige. Nettoberäkning bör i första hand ta sikte på de fall där den bidragsskyldige har ett egentligt behov av nedsättning i sin återbetalningsskyldighet. En rimlig avvägning är enligt utredningens mening att nettoberäkning får användas när barnets vistelse enligt domen eller avtalet uppgår till minst 30 hela dygn per år (jfr RFV:s allmänna råd [2001:8] om bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar angående när ett tidvis boende med barn skall anses föreligga).

Även vid nettoberäkning bör det finnas en rätt för bidragsskyldiga med svag ekonomi att få beloppet utbetalat till sig.

16.7.3 Undantag

Finns en umgängesdom som vunnit laga kraft eller ett godkänt avtal om umgänge kan det, som redan framhållits, förutsättas att domen respektive avtalet följs av de allra flesta föräldrar. Det går dock inte att bortse från att det i vissa fall kan inträffa att den särlevande föräldern inte rättar sig efter domen eller avtalet eller att någon annan omständighet gör att avgörandet inte följs. Lagstiftningen måste kunna ta hand om dessa situationer på ett tillfredsställande sätt.

Redan med dagens regler finns vissa möjligheter att få en ändring till stånd i situationer som de nämnda. Boföräldern kan alltid påkalla en ändring i vad domstol beslutat om umgänget (se NJA 1994 s. 128 och RH 2000:99). Ett skäl till ändring kan vara att den särlevande föräldern inte utnyttjar det umgänge som bestämts (se RH 1997:59 och prop. 1990/91:8 s. 38). Ett godkänt avtal om umgänge kan ändras genom ett nytt avtal som godkänns av socialnämnden eller genom ett avgörande av domstol (se prop. 1997/98:7 s. 87).

En ändring av en tidigare dom eller ett tidigare avtal om umgänget måste givetvis beaktas och leda till en motsvarande ändring i nettoberäkningen enligt USL. Om det i en ny dom eller ett nytt godkänt avtal bestäms att det inte alls skall förekomma något umgänge får barnets vistelse hos den bidragsskyldige därefter i förekommande fall beaktas genom umgängesavdrag enligt 23 § USL.

Den sålunda föreliggande möjligheten för boföräldern att få en ändring i en umgängesdom eller ett godkänt avtal skulle visserligen kunna anses tillräcklig för att undvika att den föreslagna nettoberäkningen får oönskade effekter. Tvister i domstol om umgänge bör dock så långt möjligt undvikas. Försäkringskassan bör därför,

enligt utredningen, i vissa situationer kunna besluta att umgängesdomen eller avtalet inte längre skall berättiga till en nettoberäkning. Efter ett sådant beslut blir de vanliga reglerna om umgängesavdrag i 23 § USL tillämpliga.

Frågan är då under vilka förutsättningar försäkringskassan bör kunna avslå en begäran om nettoberäkning eller upphäva ett redan fattat beslut om nettoberäkning.

Det är i dag inte ovanligt att föräldrar av praktiska orsaker kommer överens om att ändra tiden för umgänget. Vanligt är t.ex. att umgänge en helg byts mot umgänge en annan helg. Det finns inte någon anledning att låta sådana ändringar påverka rätten till nettoberäkning. Tvärtom är det väsentligt att en ordning med nettoberäkning inte motverkar flexibiliteten i umgänget.

Utgångspunkten för nettoberäkningen är att umgänge äger rum i den omfattning som bestämts i domen eller det godkända avtalet. Det är mot den bakgrunden naturligt att rätten till nettoberäkning i princip faller bort om umgängets omfattning i väsentlig mån understiger det umgänge som sålunda bestämts. Under sådana förhållanden är det med hänsyn till boföräldrarnas och barnets situation i allmänhet inte rimligt att en nettoberäkning görs. Kommer umgänge inte till stånd har ju boföräldern inte några minskade kostnader för barnet. Inte heller har den bidragsskyldige då några kostnader som motiverar en nettoberäkning av återbetalningsskyldigheten.

En omständighet som i och för sig skulle kunna beaktas är anledningen till att umgänge i avsedd omfattning inte kommer till stånd. Enligt utredningens mening skulle detta emellertid föra för långt och göra reglerna svårtillämpade. Ett sådant hänsynstagande skulle dessutom kunna ge upphov till konflikter mellan föräldrarna. Normalt bör detta alltså inte vägas in i bedömningen.

Det kan emellertid finnas situationer där det skulle framstå som mindre lämpligt att bortse från skälet till att umgänge i den omfattning som bestämts i domen eller avtalet inte kommer till stånd. En sådan situation kan vara att det står klart att umgänget under en viss begränsad tid fallit bort eller glesats ut t.ex. på grund av sjukdom hos barnet. I ett sådant fall är det rimligt att rätten till nettoberäkning kvarstår.

En annan sådan situation kan vara att boföräldern inte rättar sig efter domen eller avtalet. Det förekommer ibland att den förälder som barnet bor tillsammans med genom olika åtgärder försvårar eller omöjliggör för barnet att få träffa den andra föräldern (s.k. umgängessabotage). Lagstiftningen ser strängt på umgänges-

sabotage. För barnets skull är det viktigt att umgängesavgöranden följs. Det kan i princip inte godtas att boföräldern gör en egen riskbedömning eller av annat skäl handlar i strid med domstolens avgörande eller bryter mot ett godkänt avtal (jfr NJA 1993 s. 128). Om umgänge inte kommer till stånd eller kommer till stånd i endast mindre omfattning på grund av boföräldrarnas agerande bör det därför finnas vissa möjligheter att trots detta medge nettoberäkning.

Härigenom understryks ytterligare vikten av att umgängesdomar och godkända avtal följs. Samtidigt får boföräldern ett ekonomiskt incitament att rätta sig efter domar respektive avtal. Reglerna i USL kan därmed i viss mån verka avhållande. Visserligen kan det hävdas att en sådan regel, om umgänget ändå skulle saboteras, ytterst drabbar barnets försörjning. Detta är onekligen ett problem och har tidigare anförts som skäl mot att vid umgängessabotage dra in underhållsstödet (se prop. 1997/98:7 s. 61). Beaktas måste dock att det här inte rör sig om några större belopp. Hela underhållsstödet dras inte in, endast en viss del av det. Detta skall sättas i relation till de vitesbelopp som kan utdömas vid umgängessabotage.

Nekas nettoberäkning eller upphävs ett beslut om nettoberäkning gäller de vanliga reglerna om umgängesavdrag i 23 § USL.

Om ett beslut om nettoberäkning upphävs bör det förflyta en viss tid innan en ny begäran om nettoberäkning kan prövas. En viss tid behöver förflyta för att det förhållande som föranledde upphävandet skall hinna ändras. Det är också nödvändigt för att en bidragsskyldig förälder inte skall kunna utnyttja reglerna och gå ut och in i nettoberäkningssystemet på det sätt som är mest ekonomiskt förmånligt för honom eller henne. Umgänget är ju sällan helt jämnt fördelat under året. Samtidigt innebär nettoberäkningsmetoden att avdragen fördelas jämnt under året. En bidragsskyldig som väljer att före ett längre sommarumgänge gå över till att begära sedvanligt umgängesavdrag enligt 23 § USL och därefter att gå tillbaka till en nettoberäkning skulle därmed bli överkompenserad. Också administrativa hänsyn talar för en tidsgräns.

Enligt Underhållsstödsutredningens mening är en tvåårsperiod rimlig. Efter två år bör den bidragsskyldige alltså ånyo kunna få en begäran om nettoberäkning prövad.

En omständighet som i och för sig skulle kunna beaktas vid bestämmandet av tidsfristen är anledningen till att beslutet om nettoberäkning upphävts. Ett hänsynstagande till skälet bakom upphörandebeslutet skulle göra regeln mer rättvis. En sådan ordning skulle emellertid lätt kunna ge upphov till konflikter mellan föräld-

rarna. Även enkelhetsskäl talar mot ett sådant hänsynstagande. Vid en samlad bedömning anser utredningen att övervägande skäl talar för att hänsyn inte bör tas till varför beslutet en gång upphävts.

16.8 Umgängesresor

Utredningens förslag: Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att utvärdera reglerna om bistånd för umgängesresor i socialtjänstlagen.

Geografiska avstånd och därmed förenade resekostnader kan medföra att barnet inte får möjlighet att umgås med den särlevande föräldern i den utsträckning som är önskvärd (se *bilaga 2* och *bilaga 13*). De flesta barn bor dock ganska nära den särlevande föräldern. Många har mindre än 5 km till den särlevande föräldern och ganska få barn har fem mils resväg till den andra föräldern (se *bilaga 2*).

De regler om fördelning av resekostnader som införts genom 1998 års reform innebär att föräldrarnas gemensamma ansvar betonats och att deras gemensamma ekonomiska förmåga kan utnyttjas bättre än tidigare. Reformen håller för närvarande på att utvärderas av 2002 års vårdnadskommitté (dir. 2002:89). Saknar en av föräldrarna eller båda föräldrarna ekonomisk förmåga att stå för resekostnaderna kan det dock fortfarande uppstå svårigheter.

Frågan om att införa ett särskilt stöd från det allmänna för umgängesresor har övervägts och avvisats (se SOU 1995:26, prop. 1997/98:7 och bet. 1997/98:LU12). Ett sådant stöd skulle, oavsett hur det utformades, medföra stora kostnader.

En möjlighet att ekonomiskt underlätta umgängesresor skulle kunna vara att beakta resekostnader när återbetalningsskyldigheten fastställs, inom ramen för den bidragsskyldiges förbehållsbelopp. Genom ett lägre återbetalningsbelopp skulle på så sätt ett statligt stöd indirekt utgå för umgängesresor. En sådan ordning skulle dock leda till ett omfattande administrativt merarbete för försäkringskassorna. Den skulle inte heller medföra någon lättnad eller endast en mycket liten lättnad för bidragsskyldiga föräldrar som på grund av svag ekonomi inte är återbetalningsskyldiga. Någon regel om förbehåll för resekostnader bör därför inte införas i USL.

Inte heller är det lämpligt att beakta resekostnaderna inom ramen för umgängesavdraget. En sådan ordning skulle leda till att boföräldern indirekt – vid sidan av de civilrättsliga reglerna i FB om resekostnader – genom ett lägre underhållsstöd får ta del i kostna-

den för umgängesresorna. Många boföräldrarna lever under små ekonomiska omständigheter och ett lägre underhållsstöd riskerar att gå ut över barnets dagliga försörjning. Även administrativa skäl talar mot en sådan ordning.

I avsaknad av särskilt stöd till umgängesresor är det viktigt att reglerna om bistånd i SoL fungerar väl. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har i ett projekt arbetat med barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Resultatet från projektet har år 2003 redovisats i rapporten Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Kostnader för umgängesresor nämns i rapporten som ett område av flera där det är viktigt att bevaka ett barnperspektiv.

Underhållsstödsutredningen föreslår att Socialstyrelsen får i uppdrag att följa upp reglerna om bistånd för umgängesresor. Vid uppföljningen bör undersökas hur vanligt det är med ansökningar om ekonomiskt bistånd för umgängesresor och hur dessa ansökningar bedöms. Ger bestämmelserna om ekonomiskt bistånd i SoL ett tillfredsställande skydd för barn med ekonomiskt svaga föräldrar? Skulle det visa sig att de nuvarande reglerna inte är tillräckliga för att säkerställa umgänge i önskad omfattning för dessa barn bör det övervägas hur skyddet kan stärkas.

16.9 Konsekvenser

Utredningens förslag innebär att ett större antal bidragsskyldiga än i dag kommer att vara berättigade till umgängesavdrag. Umgängesavdrag leder till motsvarande reduktion av underhållsstödet. Några direkta kostnader för det allmänna är därför inte förknippade med reformen. Reformen bedöms inte heller leda till några nämnvärda administrationskostnader för försäkringskassorna.

Möjligheten till nettoberäkning innebär att många bidragsskyldiga i stället för att begära umgängesavdrag kommer att begära nettoberäkning. Nettoberäkningen är enklare för försäkringskassorna att administrera.

Det kan inte uteslutas att förslaget om nettoberäkning kan komma att öka antalet domstolsprocesser om umgänge. Ökningen torde dock knappast bli annat än marginell. Däremot kan antas att föräldrar som är överens i något större omfattning än i dag kommer att begära att deras avtal godkänns av socialnämnden. Redan när det blev möjligt för föräldrar att vända sig till socialnämnden för att få sina avtal godkända kompensterades kommunerna för den för-

väntade kostnaden (se prop. 1997/98:7 s. 101 f.). Hittills har dock antalet avtal understigit det förväntade. Den ökning som nu kan komma att ske bedöms rymmas inom befintliga ramar.