Socialutskottets betänkande 1985/86: 29

om underhållsbidrag och bidragsförskott (förslag 1985/86: 17)

SoU
1985/86: 29

Sammanfattning

I betänkandet behandlas riksdagens revisorers förslag till riksdagen med anledning av revisorernas granskning av bidragsförskottssystemet. Revisorerna har vid granskningen iakttagit olika brister i systemet, främst i frågor som gäller sambandet mellan bidragsförskottslagen och föräldrabalkens regler om underhållsbidrag. Revisorerna föreslår en utredning om ett nytt system samt i avvaktan härpå olika kortsiktiga åtgärder.

Utskottet, som är enhälligt, delar bedömningen att bidragsförskottssystemet fungerar otillfredsställande i flera viktiga avseenden och tillstyrker en utredning av systemet. Utskottet framhåller att det behövs mer faktaunderlag i fråga om den ekonomiska och sociala situationen för såväl underhållsskyldiga som underhållsberättigade barn och deras vårdnadshavare. De sociala konsekvenserna av olika regleringar måste särskilt belysas. Även frågor om underhållsbidrag skall kunna tas upp av utredningen. Utskottet betonar att utredningen bör vara förutsättningslös och att olika förslag fritt skall kunna prövas. Utredningen bör arbeta skyndsamt och inte i onödan gå in på detaljfrågor som kan försena genomförandet av ett nytt system. Det bör enligt utskottet ankomma på regeringen att avgöra om det finns skäl att i avvaktan på utredningsresultatet initiera kortsiktiga åtgärder.

De olika förslag som framförts i motioner bör enligt utskottets mening också fritt kunna prövas av den begärda utredningen.

Utskottet föreslår att vad utskottet anfört med anledning av revisorernas förslag samt 17 motionsyrkanden (s, m, fp, c) ges regeringen till känna.

Två motioner med annan inriktning avstyrks.

Förslag 1985/86: 17

I förslag 1985/86: 17 hemställer riksdagens revisorer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört

1. beträffande en utredning om statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar och om föräldrabalkens förbehållsregler m. m.,

2. beträffande kortsiktiga åtgärder avseende reglerna för underhållsbidrag och bidragsförskott.

Lagutskottet har yttrat sig över förslaget (LU 1985/86: 2 y) jämte vissa motioner. Yttrandet fogas till betänkandet som *bilaga*.

1 *Riksdagen 1985/86. 12 saml. Nr 29*

Motioner väckta under allmänna motionstiden 1986

I motion 1985/86:So611 av Ingrid Sundberg (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av bidragsförskottssystemet i syfte att undanröja de svårigheter som vidlåder systemet.

I motion 1985/86:So618 av Gullan Lindblad (m) och Görel Bohlin (m) hemställs, såvitt här är i fråga (yrkandena 1, 2 och 7),

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen har anförts om att bidragsförskott bör behovsprövas i förhållande till vårdnadshavarens och barnets ekonomiska situation,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen har anförts om att bidragsförskottet bör minskas – inte höjas som för närvarande – om allmänna barnbidraget höjs,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen har anförts om utbetalning av bidragsförskottet så att det sammanfaller med inbetalning av underhållsbidraget.

Övriga yrkanden i motionen redovisas nedan som motion 1985/86:L259.

I motion 1985/86:L209 av Lennart Brunander (c) och Marianne Andersson (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av reglerna om införsel för obetalda underhållsbidrag.

I motion 1985/86:L214 av Margareta Gard (m) och Siri Häggmark (m) hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag om att försäkringskassan bortkopplas från den administrativa hanteringen av avdrag på månadsunderhållet, då barn vistas hos den underhållsskyldige föräldern,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag om att ersättningen i stället regleras vid upprättande av avtal mellan föräldrarna.

I motion 1985/86:L221 av Britta Bjelle (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av möjligheterna att göra tvistemålen om underhållsbidrag indispositiva.

I motion 1985/86:L222 av Ulla Tillander (c) och Rosa Östh (c) hemställs att riksdagen beslutar att 6 kap. 15 § i föräldrabalken tillförs ett nytt andra stycke lydande: Föräldrarna skall därvid gemensamt dela ansvaret för umgänget.

I motion 1985/86:L236 av Gustav Persson (s) och Marianne Stålberg (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändrad ordning för fastställande av underhållsbidrag.

I motion 1985/86:L259 av Gullan Lindblad (m) och Görel Bohlin (m) hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen har anförts om översyn av reglerna för beräkning av skäligt underhållsbidrag,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen

har anförts om att försäkringskassan bör ges laglig möjlighet att uppträda som barnets ombud vid domstol,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen har anförts om förlängd införsel- och preskriptionstid i bidragsförskottsärenden till fem år,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen har anförts om utvidgning av införselmöjligheterna till samtliga ersättningsslag, som anges i 11 kap. 2 § lagen om allmän försäkring (AFL).

Motioner väckta med anledning av förslag 1985/86: 17

I motion 1985/86: 504 av Margitta Edgren (fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om myndighets ansvar för uppföljning av riksdagens beslut.

I motion 1985/86: 505 av Daniel Tarschys m. fl. (fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om översyn av beloppsgränsen för avdragsrätten för utbetalt underhållsbidrag.

I motion 1985/86: 506 av Rune Gustavsson m. fl. (c) hemställs

1. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som anförts beträffande den fortsatta beredningen av riksdagens revisorers förslag beträffande förändringar av bidragsförskottssystemet,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts beträffande inriktningen av ett utredningsarbete beträffande bidragsförskotten.

I motion 1985/86: 507 av Gunilla André (c) hemställs att riksdagen beslutar att, med avslag på riksdagens revisorers förslag om ny utredning om bidragsförskott, hos regeringen begära förslag om ett rättvist bidragsförskottssystem, vilket också nedbringar kostnaderna i enlighet med det anförda.

Gällande bestämmelser i huvuddrag

Föräldrars underhållsskyldighet mot barn regleras i *7 kap. föräldrabalken.*

Enligt 7 kap. 1 § skall föräldrarna svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. När föräldrarnas underhållsskyldighet bestäms skall hänsyn tas till barnets egna inkomster och tillgångar samt till barnets sociala förmåner. Underhållsskyldigheten upphör när barnet fyller arton år. Om barnet går i skolan vid denna tidpunkt eller om barnet återupptar skolgången före nitton års ålder är föräldrarna underhållsskyldiga så länge skolgången pågår, dock längst till barnet fyller tjugoett år. I kostnaderna för barnets underhåll skall föräldrarna sinsemellan ta del var och en efter sin förmåga.

Förälder som inte varaktigt bor tillsammans med barnet skall fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag till barnet. Underhållsbidrag fastställs genom dom eller avtal (2 §).

När underhållsbidrag bestäms får den bidragsskyldige förbehålla sig visst belopp för egna levnadskostnader, skälig bostadskostnad, underhåll åt hemmavarande barn samt – om det finns särskilda skäl – underhåll åt make eller sammanboende. Den bidragsskyldiges egna levnadskostnader beräknas med ledning av ett normalbelopp, vilket utgör 120 % av gällande basbelopp enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring (3 §).

Om en bidragsskyldig förälder haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn får föräldern göra avdrag på underhållsbidraget med 1/40 av underhållsbidraget för varje helt dygn av vistelsen. Om det föreligger särskilda skäl kan domstol förordna om andra villkor för avdragsrätten (4 §). Det är också möjligt att avtala om andra villkor.

Underhållsbidrag skall vanligtvis betalas månadsvis i förskott (7 §).

Underhållsbidrag får mot den bidragsskyldiges bestridande inte utdömas retroaktivt för längre tid tillbaka än tre år före det att talan väckts (8 §). En treårstid gäller även för utkrävande av förfallna underhållsbidrag (9 §).

Dom eller avtal om underhåll kan jämkas av rätten, om ändring i förhållandena föranleder det. Avtal om underhåll kan också jämkas av rätten, om avtalet är oskäligt med hänsyn till omständigheterna vid dess tillkomst och förhållandena i övrigt. Efter sex år har föräldrarna rätt till omprövning av ett avtal eller en dom om underhållsbidrag även om det inte föreligger skäl för jämkning (10 §).

Fr. o. m. den 1 juli 1985 gäller till skydd för barn som förlorar mål om underhåll särskilda regler beträffande rättegångskostnad (19 §).

Ändring av underhållsbidrag till barn med hänsyn till kostnadsutvecklingen regleras i *lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag* (ändrad senast 1981: 1192).

Enligt 3 § denna lag gäller fr. o. m. år 1983 att bidragsbeloppet ändras den 1 februari varje år som basbeloppet med minst fem procent över- eller underskrider det basbelopp som låg till grund för senaste ändring. Bidragsbelopp till eget eller annans barn ändras fr. o. m. den 1 april 1979 endast med sju tiondelar av det procenttal med vilket basbeloppet ändrats (4 §).

Bestämmelser om bidragsförskott finns i *lagen (1964: 143) om bidragsförskott* (omtryckt 1976: 277, ändrad senast 1986: 143).

Om ingen av föräldrarna eller endast en av dem har vårdnaden om barnet, lämnas bidragsförskott i förhållande till förälder som inte har vårdnaden under förutsättning att denne inte varaktigt bor tillsammans med barnet. Om båda föräldrarna har vårdnaden om barnet gemensamt men barnet varaktigt bor tillsammans med endast en av dem, lämnas bidragsförskott i förhållande till den andra föräldern (1 §).

Enligt 2 § lämnas bidragsförskott inte om

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

b) det finns grundad anledning att anta att den underhållsskyldige betalar fastställt underhållsbidrag inte understigande bidragsförskottsnivån,

c) det är uppenbart att den underhållsskyldige på annat sätt sörjer för att barnet får motsvarande underhåll.

Bidragsförskott utgår t. o. m. den månad under vilken barnet fyllt arton år (3 §). Bidragsförskott utgör för år räknat 41 % av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Om det underhållsbidrag som har blivit fastställt uppenbarligen understiger vad den underhållsskyldige bör erlägga i bidrag, lämnas inte bidragsförskott med högre belopp än underhållsbidraget (4 §).

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

Bidragsförskott utbetalas månadsvis i förskott, genom riksförsäkringsverkets försorg. Utbetalningen görs till vårdnadshavaren (8, 9, 10 §§).

I den mån bidragsförskott svarar mot fastställt underhållsbidrag inträder försäkringskassan i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den underhållsskyldige (15 §).

Har den underhållsskyldige rätt till avdrag på underhållsbidraget därför att han eller hon har haft barnet hos sig, skall detta anmälas till försäkringskassan inom tre månader. Den underhållsskyldige skall genom intyg av den andra föräldern eller, om sådant intyg inte kan erhållas, på annat sätt styrka att han eller hon har haft barnet hos sig under den tid som avdraget avser. Oavsett vad som har bestämts genom dom eller avtal beaktas dock detta avdrag endast om den underhållsskyldige har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn (15 §). Om den underhållsskyldige har rätt till umgängesavdrag enligt ovan minskas kommande bidragsförskott med motsvarande belopp (4 a §).

Så länge bidragsförskott utgår skall den underhållsskyldige betala motsvarande underhållsbidrag till försäkringskassan (16 §). Om den underhållsskyldige inte betalar efter förmåga skall försäkringskassan vidta erforderliga åtgärder för fordringens indrivande (17 §). Försäkringskassan får under vissa förutsättningar besluta om eftergift – helt eller delvis – av återkravet gentemot den underhållsskyldige (18 §).

Bestämmelser om förlängt bidragsförskott återfinns i *lagen (1984: 1095) om förlängt bidragsförskott för studerande.*

Enligt denna lag lämnas stöd enligt i stort sett ovanstående regler för barn som går i skolan när det fyller 18 år eller återupptar skolgången innan det fyller 19 år så länge barnet bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag eller studiehjälp, dock längst t. o. m. juni månad det år barnet fyller 20 år.

Bestämmelser om ett särskilt stöd motsvarande bidragsförskott till barn som är adopterat av endast en person finns i *lagen (1984: 1096) om särskilt bidrag till vissa adoptivbarn.* Bidrag lämnas enligt i stort sett samma regler som för bidragsförskott.

Reglerna om underhållsbidrag, bidragsförskott m. m. ändrades väsentligt genom beslut av riksdagen i december 1978 (prop. 1978/79: 12, LU 1978/79: 9, SoU 1978/79: 2 y, rskr. 1978/79: 99). Huvuddelen av reformen trädde i kraft den 1 juli 1979. I samband med 1978 års reform fick socialstyrelsen

och riksförsäkringsverket i uppdrag att ge ut riktlinjer för socialförvaltningarnas och försäkringskassornas tillämpning av de nya bestämmelserna. Socialstyrelsen och riksförsäkringsverket har gemensamt utgivit *Underhållsbidrag och bidragsförskott – Allmänna råd från socialstyrelsen 1982:1 och riksförsäkringsverket 1982:2*. Ändringar och tillägg till de Allmänna råden har publicerats bl. a. i socialstyrelsens meddelandeblad 3/83 och 3/85.

De allmänna råden rörande underhållsbidrag och bidragsförskott innehåller detaljerade anvisningar för handläggare av sådana frågor hos socialnämnder och försäkringskassor. Bl. a. redogörs för fastställande av underhållsbidrag, beräkning av underhållsbidragets storlek och bidragsförskottsreglerna.

Allmän bakgrund

Bidragsförskott infördes ursprungligen efter riksdagsbeslut år 1937 som ett förskott på fastställt underhållsbidrag för de fall den underhållsskyldige inte fullgjorde sin betalningsskyldighet. Förmånen var behovsprövad mot moderns inkomst. År 1947 beslutade riksdagen att behovsprövningen skulle slopas.

Den nu gällande bidragsförskottslagen trädde i kraft den 1 juli 1964. Den innebär att barn till separerade föräldrar garanteras ett underhåll som – när lagen infördes – motsvarade 25% av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring.

År 1968 ändrades bidragsförskottslagen på så sätt att bidragsförskottet fr. o. m. år 1969 skulle höjas från 25 till 30% av basbeloppet (prop. 1968:43, 2LU 1968:39, rskr. 1968:226). Bakgrunden till höjningen av bidragsförskottsnivån var enligt proposition 1968:42 om ökat ekonomiskt stöd åt barnfamiljer att det fanns skäl att ytterligare stödja de mera utsatta bland de ensamstående barnförsörjarna.

År 1970 beslutade riksdagen om en ytterligare höjning av bidragsförskottsnivån till 40% av basbeloppet samt en höjning av åldersgränsen för erhållande av bidragsförskott från 16 till 18 år (prop. 1970:65, 2LU 1970:40, rskr. 1970:241). Motivet för höjningen av bidragsförskottsnivån var en önskan att ytterligare förstärka levnadsstandarden för ensamstående med hemmavarande barn.

Den 1 juli 1981 skedde en justering av bidragsförskottsbeloppet till 41% av basbeloppet såsom en följd av ändrade regler för beräkning av basbeloppet (prop. 1980/81:100 bil. 8 p. C 4, SoU 1980/81:28, rskr. 1980/81:288).

Med anledning av ett tilläggsuppdrag lade *familjelagssakkunniga* år 1977 fram ett delbetänkande (SOU 1977:37) om underhåll till barn och frånskilda. Betänkandet innehöll i första hand förslag till ändringar i föräldrabalken och giftermålsbalken men berörde också lagen om bidragsförskott. Förslagen syftade främst till att förbättra de underhållsskyldigas situation.

Familjelagssakkunniga föreslog bl. a. att underhållsskyldigheten inte

skulle vara ovillkorlig, att preskriptionstiden för fordringar på underhållsbidrag skulle sänkas från tio till tre år och att den årliga indexhöjningen av underhållsbidraget till barn skulle dämpas. En central ställning intog familjelagssakkunnigas förslag till ett nytt system för återkrav av bidragsförskott, som betalats ut av det allmänna. Förslaget innebar att försäkringskassorna självständigt skulle pröva de underhållsskyldigas betalningsförmåga och inte vara bundna till det underhållsbidrag som fastställts genom dom eller avtal. Genom att prövningen skulle ske fortlöpande kunde återbetalningarna hela tiden göras beroende av de underhållsskyldigas aktuella betalningsförmåga. Processer om jämkning av underhållsbidrag på grund av ändrade förhållanden skulle bli överflödiga.

Familjelagssakkunnigas förslag låg till grund för regeringens proposition om underhåll till barn och frånskilda m. m. (prop. 1978/79: 12, LU 1978/79: 9, rskr. 1978/79: 99) i bl. a. följande delar som direkt eller indirekt berör reglerna om bidragsförskott, nämligen

- att underhållsskyldigheten inte skulle vara ovillkorlig utan beroende av föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga och barnets behov,
- att underhållsskyldig skulle få förbehålla sig visst belopp för egen del och för eventuellt hemmavarande make eller barn vid underhållsbidragets fastställande,
- att den årliga höjningen av underhållsbidraget skulle begränsas till 7/10 av den procentuella basbeloppshöjningen,
- att preskriptionstiden för underhållsbidrag skulle sänkas från tio till tre år,
- att avdrag skulle få göras på underhållsbidrag och bidragsförskott för kostnader som uppstår vid umgänge med barnet,
- att bidragsförskott skulle kunna utgå till särlevande föräldrar med gemensam vårdnad samt
- att försäkringskassorna lättare skulle kunna meddela eftergift – helt eller delvis – vid återkrav av förskotterade underhållsbidrag.

Syftet med reformen var att minska belastningen främst för de sämst ställda underhållsskyldiga, att få till stånd en något mera enhetlig bedömning av bidragsfrågorna samt att tillgodose vissa särskilda reformkrav från riksdagens sida (prop. s. 81).

Familjelagssakkunnigas förslag om nytt återkravssystem togs dock inte med i regeringspropositionen. Föredragande statsrådet anförde bl. a. att försäkringskassorna nyligen fått sitt verksamhetsområde vidgat och borde få rimlig tid till sitt förfogande innan ytterligare krävande uppgifter lades på dem. Vidare erinrades om det kommande arbetet i ensamförälderkommittén. Statsrådet ansåg därför att förslaget till återkravssystem i varje fall vid denna tidpunkt inte borde genomföras (prop. s. 78).

Riksdagen antog propositionen med undantag av ett förslag om behovsprövning av bidragsförskott. Huvuddelen av reformen trädde i kraft den 1 juli 1979.

År 1977 hade regeringen tillkallat en kommitté (S 1977: 16) för översyn av samhällsstödet till ensamstående föräldrar. Den s. k. *ensamförälderkommittén* fick i uppdrag att klarlägga vilka behov av särskilda stödåtgärder –

utöver de generellt verkande insatserna till barnfamiljerna – som fanns för barn där föräldrarna levde åtskilda eller en förälder saknades. Utgångspunkten skulle vara att stödet riktades till barnen och att levnadsvillkoren för barn till ensamstående föräldrar skulle vara likvärdiga med levnadsvillkoren för barn med sammanboende föräldrar.

Ensamförälderkommittén avlämnade i september 1983 sitt betänkande Ensamföräldrarna och deras barn (SOU 1983: 51). I betänkandet angavs följande tre huvudlinjer.

1. Hälftenansvar för förälders underhållsskyldighet skulle införas i stället för tidigare gällande solidariskt ansvar mellan föräldrarna. Därmed skulle sambandet mellan föräldrarnas ekonomi upplösas vid bestämmandet av underhållsbidrag.
2. Frågor om underhållsbidrag och bidragsförskott skulle samordnas inom försäkringskassans ram. Försäkringskassorna skulle överta fastställandet av underhållsbidragen.
3. Stödet till ensamföräldrarna och deras barn skulle omfördelas från skatteförmåner till andra stödformer.

Bidragsförskottet borde enligt kommittén utformas som en garanti för den hälft av barnets kostnader som den bidragsskyldige föräldern avsågs svara för. I konsekvens härmed avvisade kommittén tanken på behovsprövning av bidragsförskottet gentemot vårdnadshavarens ekonomi. Däremot ansåg kommittén att bidragsförskottet borde reduceras i de fall barnet helt eller delvis saknar behov av bidragsförskott.

Ensamförälderkommitténs förslag vann inte allmänt gehör hos remissinstanserna. Bortsett från förslagen om bidragsförskott till ensamstående adoptivföräldrar resp. förhöjning av åldersgränsen för bidragsförskottet, vilka under år 1984/85 behandlats av riksdagen, är kommittéförslagen fortfarande under övervägande i regeringskansliet.

När det gäller det totala *antalet barn* som berörs av här aktuella regler finns endast ungefärliga uppgifter. I proposition 1978/79: 12 angavs (s. 75) att det hade beräknats att det då fanns drygt 400 000 barn som hade föräldrar som inte var gifta med varandra och som inte heller levde tillsammans. Ensamförälderkommittén beräknade antalet barn som år 1980 inte bodde tillsammans med båda sina föräldrar till ca 450 000, varav 43 000 uppbar barnpension (bet. s. 79 f.). Av de återstående 407 000 var det vid utgången av år 1982 248 000 eller ca 60 % som uppbar bidragsförskott. År 1984 omfattade bidragsförskottssystemet ca 190 000 vårdnadshavare resp. underhållsskyldiga samt ca 257 000 barn (Riksförsäkringsverket, Bidragsförskott 1984, Statistisk rapport 1985: 7, s. 8 och 11).

Närmare om nuvarande system

Sambandet mellan bidragsförskott och underhållsbidrag

Utgångspunkten för såväl underhållsbidrag som bidragsförskott är föräldrabalkens regler. En stor grupp barn får inte bidragsförskott och för dessa gäller uteslutande föräldrabalkens bestämmelser.

Om bidragsförskott utgår skall den underhållsskyldige betala in underhållsbidraget till försäkringskassan i stället för till barnet. Om underhållsbidraget är fastställt till ett lägre belopp än bidragsförskottet innefattar bidragsförskottet dels det förskotterade underhållsbidraget, dels ett s. k. utfyllnadsbidrag, vilket motsvarar skillnaden mellan det fastställda underhållsbidraget och bidragsförskottsnivån. Bidragsförskottet kan även avse enbart utfyllnadsbidrag i de fall ett lägre underhållsbidrag betalas direkt till barnet (4 § tredje stycket). Utfyllnadsbidraget är ett statligt stöd, och något krav på återbetalning av detta riktas inte mot den underhållsskyldige. Vissa spärregler finns för att förhindra missbruk av bidragsförskottssystemet.

Rätten till bidragsförskott är inte beroende av att underhållsbidrag är fastställt i det individuella fallet. Den är också i princip oberoende av såväl den underhållsskyldiges betalningsförmåga som underhållsbidragets storlek. Det görs inte heller någon prövning gentemot barnets eller vårdnadshavarens ekonomi. Ett barn kan härigenom ha rätt till bidragsförskott trots att det saknar rätt till underhållsbidrag. Ett barn som har egna tillgångar så att det inte har behov av underhållsbidrag saknar rätt till underhållsbidrag. Barnet har dock ändå rätt till bidragsförskott som då helt kommer att utgöras av utfyllnadsbidrag.

Ökade sociala förmåner till barnet kan vidare påverka underhållsbidragets storlek. Om bidragsförskott utgår innebär de ökade sociala förmånerna i ett sådant fall att det förskotterade underhållsbidraget blir lägre och utfyllnadsbidraget högre än tidigare.

Samma mekanism gör att det förskotterade underhållsbidraget minskar och utfyllnadsbidraget ökar om underhållsbidraget jämkas nedåt på grund av att vårdnadshavaren fått högre inkomster och föräldrarnas sammanlagda försörjningsförmåga ökat. Detta är ett resultat av den s. k. kvotdelseffekten som beror på att den totala försörjningsbördan fördelas mellan föräldrarna efter deras inbördes förmåga.

Underhållsbidrag fastställs genom dom eller avtal. Det är parterna – den underhållsskyldige och barnet genom vårdnadshavaren – som bestämmer hur stort underhållsbidrag som skall betalas. Om barnets föräldrar är överens behöver de inte vända sig till allmän domstol och de är inte bundna av föräldrabalkens regler om hur underhållsbidragets storlek skall beräknas.

Mål om underhållsbidrag är dispositiva. I sådana mål disponerar parterna över processen på så sätt att domstolen är bunden vid de yrkanden och medgivanden som parterna gör.

Bidragsförskottets konstruktion med förskotterat underhållsbidrag och utfyllnadsbidrag innebär att barnet i princip alltid garanteras ett bidrag motsvarande bidragsförskottet oberoende av såväl underhållsbidragets storlek som den underhållsskyldiges betalningsförmåga. Vårdnadshavaren har därför – under förutsättning att ett korrekt underhållsbidrag inte skulle överstiga bidragsförskottet – inget eget intresse av ett så högt underhållsbidrag som möjligt.

I familjelagssakkunnigas delbetänkande Underhåll till barn och frånskilda (SOU 1977: 37 s. 153–154) föreslogs ett system som innebar att underhållsbidrag inte behövde fastställas. Vid utbetalning av bidragsförskott skulle försäkringskassan överta rätten att rikta återkrav mot den underhållsskyldige. Försäkringskassan skulle därvid självständigt pröva den underhållsskyldiges betalningsförmåga och löpande avgöra hur mycket den underhållsskyldige skulle återbetala till det allmänna. Detta förslag togs som ovan nämnts inte upp i proposition 1978/79: 12 angående underhåll till barn och frånskilda m. m.

Enligt socialutskottets yttrande (1978/79: 2 y s. 10) till lagutskottet i samband med riksdagens behandling av proposition 1978/79: 12 skulle åtskilliga fördelar stå att vinna om prövningen av skyldigheten att betala tillbaka bidragsförskott frigjordes från de civilrättsliga avgörandena om underhållsbidrag. Utskottet anförde därvid följande (s. 10):

En sådan ordning skulle ge försäkringskassan möjligheter att fortlöpande anpassa återkraven efter ändringarna i den underhållsskyldiges inkomster och andra ekonomiska förhållanden. Vidare skulle antalet jämkningsprocesser kunna nedbringas, vilket skulle vara till fördel inte bara för samhället utan även i hög grad för parterna i de enskilda fallen. Många remissinstanser har också uttalat sig positivt om de sakkunnigas förslag. I likhet med departementschefen anser emellertid utskottet att tiden ännu inte är mogen för genomförandet av ett sådant system som familjelagssakkunniga förordat. Inte heller kan förslaget utan ytterligare överväganden läggas till grund för lagstiftning.

Socialutskottet pekade också på (s. 11–12) att det råder ett nära samband mellan fastställd underhållsskyldighet och skyldigheten att återbetala förskotterat underhållsbidrag inom bidragsförskottssystemet. Så länge detta samband består måste betalningsförmågan bedömas enligt i princip samma normer i de båda fallen. En annan ordning skulle – enligt utskottet – säkerligen upplevas negativt av dem som fullgör sin underhållsskyldighet genom att utge fastställt underhållsbidrag och kunna medföra att allt flera kommer att anlita bidragsförskottssystemet för att slippa betala hela det fastställda underhållsbidraget.

Socialutskottet tog även upp sambandet mellan bidragsförskotten och föräldrabalken i sitt yttrande 1982/83: 6 y (s. 3) till lagutskottet med anledning av en motion rörande återkravsverksamheten inom bidragsförskottssystemet. Utskottet erinrade då om att man i tidigare ärenden ställt sig principiellt positiv till ett system där bidragsförskotten frigjorts från beroendet av fastställda underhållsbidrag. Ett sådant system skulle även innefatta en mera självständig roll för försäkringskassorna i deras återkravsverksamhet.

Ensamförälderkommittén anvisade en annan väg att komma bort från nuvarande koppling mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen (s. 156–158). Kommittén föreslog att man först skulle beräkna barnets behov av bidrag och därefter fördela underhållet mellan föräldrarna till hälften var. Föräldrarna skulle sedan var och en efter sin förmåga svara för sin andel. Upp till bidragsförskottsnivån skulle samhället ge en garanti för den underhållsskyldiges andel av underhållet. Utfyllnadsbidrag skulle endast

komma att utbetalas vid bristande förmåga hos den underhållsskyldige. Ingen av föräldrarna skulle ta hela det ekonomiska ansvaret för barnet.

Fastställande av underhållsbidrag

I proposition 1978/79: 12 (s. 102–107) anvisades en metod för att räkna ut underhållsbidrag. Denna metod bildar utgångspunkt för de allmänna råd som socialstyrelsen och riksförsäkringsverket har meddelat. Följande sidhänvisningar avser dessa allmänna råd.

Vid beräkning av underhållsbidrag framräknas först *barnets behov* av underhåll. Då man bedömer vad som kan anses vara ett enskilt barns behov av mat, kläder, annan utrustning m. m. bör man enligt råden (s. 35) utgå från schablonbelopp för barns levnadskostnader. Socialstyrelsen har beräknat sådana schablonbelopp, vilka främst grundas på konsumentverkets uträkning av hushållets kostnader (s. 45–46). Schablonbeloppen uttrycks som en andel av basbeloppet på följande sätt.

Ålder	Normalbelopp Per år	Kr./mån. i 1986 års basbelopp (23 300 kr.)
0– 6 år	0,65 basbelopp	1 262
7–12 år	0,80 basbelopp	1 553
13– år	0,95 basbelopp	1 845

För varje barn bör därutöver läggas till ett belopp för särskilda kostnader som just det barnet har, t. ex. barnomsorgskostnader (s. 35).

Från barnets sålunda framräknade behov avräknas sociala förmåner, t. ex. barnbidrag, och mera varaktiga inkomster som barnet kan ha (s. 47–48). Barnets mera betydande tillgångar kan också beaktas. Flerbarnstillägg avräknas inte från barns behov.

Ett s. k. standardtillägg kan bli aktuellt när föräldrarna har möjlighet att täcka mer än barnets normalbehov (s. 41–42). Domstolarna har emellertid varit återhållsamma med att utdöma standardtillägg. Socialnämnderna rekommenderas i de allmänna råden att inte driva frågan om standardtillägg om det inte är uppenbart att sådant bör utgå.

Efter framräkningen av barnets behov görs en beräkning av vad resp. förälder skulle kunna bidra med, det s. k. *överskottet*.

För att en förälder skall anses ha förmåga att betala underhåll skall han/hon först ha medel till sin egen försörjning (s. 65–67), s. k. *förbehållsbelopp*. Vardera föräldern får därför av inkomsten efter skatt förbehålla sig ett normalbelopp av 1,20 basbelopp/år, vilket avses täcka alla vanliga levnadskostnader bortsett från utgiften för bostad.

Enligt proposition 1978/79: 12 (s. 99) anses normalbeloppet innefatta utgifter för mat, kläder, tvätt, hygien, gas, elektricitet, telefon, TV-licens, tidningar, försäkringsavgifter, fackföreningsavgifter, normala utgifter för hälso- och sjukvård samt kostnader för resor till och från arbetet. Vid en jämförelse med konsumentverkets beräkningar, Hushållets kostnader, har det enligt socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets allmänna råd (s. 66) visat sig att posterna för husgeråd och inventarier samt fritid inte ingår i

normalbeloppet enligt propositionen. Inte heller ingår kostnader för löpande umgänge med barn. Dessa omständigheter har enligt de allmänna råden (s. 66) föranlett socialstyrelsen att i råden rekommendera att inte hela överskottet tas i anspråk för underhållsbidrag (se nedan).

Förbehållsbelopp kan sättas högre än vad som följer av normalbeloppet. Bedömningen av vilka belopp som accepteras bör enligt de allmänna råden ske restriktivt. S. k. särskilt förbehåll kan få göras om en förälder har särskilda kostnader för läkarvård och liknande som inte kompenseras genom försäkringsersättning. Andra exempel på extra förbehåll är bl. a. amorteringar och räntor på studielån och efter prövning bosättningslån. För en bil som är nödvändig i arbetet får amorteringar och ränta tas upp som särskilt förbehåll upp till halva beloppet, dock högst 30 % av basbeloppet per år. Då en bil betalats kontant bör enligt samma normer ett extra förbehåll medges för sparande till ny bil.

Utöver dessa belopp får förbehåll göras för skälig bostadskostnad (s. 70–75). Enligt socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets normer för bostadskostnader 1985/86 uppgick högsta belopp för skälig bostadskostnad inom Storstockholmsområdet exempelvis till 2 075 kr./mån. för 1–2 vuxna och 3 550 kr./mån. för 1–2 vuxna + 3 barn. Om en förälder är gift eller sammanbor får han eller hon normalt förbehålla sig halva bostadskostnaden. Den andra halvan beräknas den andra vuxna personen i hushållet stå för.

Om det finns särskilda skäl får förälder även göra förbehåll för levnadskostnader för make/sammanboende som har låg inkomst eller ingen inkomst alls (s. 68–69). Sådana särskilda skäl kan vara att det i hemmet finns ett barn i förskoleåldern eller flera barn i något högre åldrar eller att ett barn behöver vård i hemmet på grund av sjukdom. Ett annat skäl kan vara att maken är förhindrad att förvärvsarbeta på grund av hög ålder, sjukdom eller att arbetstillfälle inte finns. För make får förbehåll göras med högst 0,60 basbelopp/år.

Den underhållsskyldige får vidare för ett hemmavarande barns försörjning – tillsammans med vad som utges till barnet från den andra föräldern – förbehålla sig 40 % av gällande basbelopp per år (s. 38–39).

När man avräknat summan av förbehållsbelopp från inkomsten efter skatt för båda föräldrarna erhålls de s. k. överskotten.

Om föräldrarna kan, bör de gemensamt täcka hela barnets behov. Följande formel anvisas i proposition 1978/79: 12 (s. 102–105) för fördelningen av barnets behov mellan föräldrarna. Metoden kallas *kvotdelningsmetoden*.

$$\text{Barnets behov} \times \frac{\text{den bidragsskyldiges överskott}}{\text{föräldrarnas sammanlagda överskott}} = \text{underhållsbidrag}$$

$$\text{Exempel } 800 \times \frac{600}{(600+400)} = 480 \text{ kr.}$$

Enligt vad lagutskottet uttalade i samband med de nya reglernas tillkomst (LU 1978/79: 9 s. 56) leder ett strikt iakttagande av regeln att hela överskot-

tet kan tas i anspråk för underhållsbidrag otvivelaktigt till kraftiga tröskeleffekter vid inkomstökningar för personer som befinner sig i inkomstskiktet kring förbehållsbeloppet. Lagutskottet anförde i anslutning härtill följande:

Enligt utskottets mening är det angeläget att sådana effekter undviks. I de fall då den bidragsskyldiges disponibla inkomst inte i någon mera väsentlig mån överstiger förbehållsbeloppet bör den i propositionen förordade beräkningsmetoden därför modifieras, så att överskottet inte helt eller nästan helt går åt till underhållsbidrag. En något större del av överskottet bör kunna förbehållas den underhållsskyldige när överskottet inte överstiger bidragsförskottets nivå.

Riksdagen följde utskottet.

Enligt de allmänna råden (s. 36) bör i linje med lagstiftningens syfte att lindra bördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi den underhållsskyldige få behålla en del av överskottet även om barnets normalbehov inte kunnat täckas. Socialstyrelsen rekommenderar därför som en utgångspunkt att den sammanlagda underhållsbördan i regel begränsas till 60% av överskottet till ett barn, 70% till två barn och 80% till tre eller flera barn. Därvid räknas såväl hemmavarande som bidragsberättigade barn.

Ovanstående regel benämns *reduceringsregeln* och det återstående överskottet benämns *det reducerade överskottet*.

Det underhållsbelopp som kan räknas fram med hjälp av metoden och anslutande synpunkter bör enligt proposition 1978/79: 12 kontrolleras genom en allmän skälighetsbedömning och vid behov korrigeras. Omständigheterna i de enskilda fallen är så varierande att domstolarna och andra som medverkar vid fastställande av underhållsbidrag alltid måste ha möjlighet att göra en mera fri bedömning (prop. s. 107).

För att inte onödigtvis ta in uppgifter och göra beräkningar som saknar betydelse för resultatet rekommenderas i de allmänna råden att beräkningen görs i flera steg och avslutas om man kan konstatera att något underhållsbidrag inte kan tas ut (s. 44). Om det efter vissa kontroller fortfarande finns ett överskott beräknas bidragsberättigade barns behov och kontrolleras vårdnadshavarens beräknade inkomst.

Beträffande de föräldrar och barn som är med i bidragsförskottssystemet publicerar riksförsäkringsverket viss statistik över bl. a. underhållsbidragens storlek, senast i Bidragsförskott 1984. Enligt denna publikation har underhållsbidraget mätt som medianbelopp – dvs. den nivå där 50% av underhållsbidragen ligger över och 50% under – minskat under senare år, såväl i absoluta som i relativa tal.

År	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Underhållsbidrag, medianbelopp kr./mån.	288	315	329	351	350	350	340

Underhållsbidrag räknas upp enligt lagen (1966: 680) om ändring av vissa underhållsbidrag. Enligt denna skall underhållsbidrag till barn ändras den 1 februari varje år om basbeloppet med minst 5 % över- eller understiger det basbelopp som låg till grund för senaste ändring. Underhållsbidraget ändras med ett procenttal som utgör 7/10 av den procentuella basbeloppsförändringen. Är procenttalet för ändring av underhållsbidraget brutet, avrundas det till närmast lägre hela procenttal. Underhållsbidrag som har bestämts under november, december eller januari ändras tidigast den 1 februari sedan ett år har förflutit efter det att beloppet bestämdes.

Enligt bidragsförskottslagen 4 § utgör bidragsförskottet för år räknat 41 % av det basbelopp som enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring har fastställts för året. För januari månad tillämpas dock föregående års basbelopp.

En konsekvens av denna lagstiftning är att underhållsbidragsberättigade barn utanför bidragsförskottssystemet får mindre kompensation för kostnadsutvecklingen (7/10 av basbeloppsförändringen) jämfört med barn inom bidragsförskottssystemet, vilka får kompensation i takt med basbeloppsutvecklingen.

Bakgrunden till regeländringen om en dämpning av indexhöjningarna av underhållsbidragen var bl. a. – enligt proposition 1978/79: 12 (s. 123–126) – att indexuppräkningarna medfört kännbara påfrestningar för många underhållsskyldiga vars inkomster inte ökat i samma takt. Höjningarna åren 1975–1978 uppgick till 11, 11, 7 och 14 %. Föredragande statsrådet ansåg att indexändringen av underhållsbidrag till barn för framtiden skulle dämpas på det sättet att den bestäms till viss andel av ändringen av basbeloppet och att denna andel skäligen borde sättas till 7/10. Denna metod skulle innebära lättnad för alla underhållsskyldiga i proportion till storleken av underhållsbidraget. Däremot menade statsrådet att det inte borde ske någon motsvarande begränsning av höjningen av bidragsförskottet, också det knutet till basbeloppet. Barnets grundbehov skulle därför under alla förhållanden vara tryggat, även vid inflation.

Mot bakgrund av ett uttalande av en av lagrådets ledamöter tillade föredragande statsrådet i slutprotokollet (prop. s. 429) att han såg den föreslagna regleringen som i viss mån provisorisk. Skulle det längre fram visa sig att det föreslagna andelstalet var mindre lämpligt avvägt skulle en ändring åter få övervägas.

Ensamförälderkommittén redovisade i sitt betänkande Ensamföräldrarna och deras barn (SOU 1983: 51) en viss utvärdering av indexuppräkningsprincipen. Kommittén anförde bl. a. följande (s. 155):

Som vi tidigare redovisat har underhållsbidragens realvärde fram till år 1983 sjunkit med 15,3 %. Vi har inte haft tillgång till statistik som visar om några löntagargrupper under åren 1978–1983 kan ha haft en så kraftig reallöneminskning att drygt 15 % minskning av underhållsbidragens värde har varit behövlig.

– – –

Vi har hittills mycket litet berört vårdnadshavarnas situation. Det finns

en naturlig benägenhet att i fråga om dessa alltid hänvisa till bidragsförskotten. Trots allt ligger emellertid fortfarande 40 % av underhållsbidragen utanför bidragsförskottssystemet.

Vi måste alltså förutsätta att det finns ett stort antal barn som får sitt behov täckt genom båda föräldrarnas underhåll. Förvärvsarbetande vårdnadshavare har naturligtvis fått motsvarande reallöneminskning som de bidragsskyldiga. De har alltså fått mindre medel till sin egen försörjning och till sin andel av barnets försörjning. Om begränsningen av underhållsbidragen har varit större än befogat har den bidragsskyldige tillgodosetts på bekostnad av barnet.

Ensamförälderkommittén föreslår att underhållsbidrag till barn i fortsättningen ändras med det procenttal med vilket basbeloppet ändrats.

Umgängesavdrag

Umgängesavdraget infördes genom 1978 års riksdagsbeslut om en underhållsreform. Avsikten var enligt proposition 1978/79: 12 (s. 107–112) att hindra att kontakten mellan barnet och den underhållsskyldige föräldern försvårades av att föräldern inte hade råd att utöver underhållsbidraget även bekosta barnets vistelse hos sig. Det ansågs vara ett rättvisekrav att den underhållsskyldige förälder som förutom att betala underhållsbidrag har barnet boende hos sig längre period kunde få en rimlig lättnad i sin bidragsskyldighet. Avdragsnivån bestämdes under hänsynstagande till att vårdnadshavaren har vissa fasta kostnader för barnet som inte minskar därför att barnet tillfälligt inte vistas hemma.

Umgängesavdrag får enligt 7 kap. 4 § föräldrabalken göras när barnet vistats minst fem hela dygn i följd hos den underhållsskyldige. Avdrag görs då med 1/40 av underhållsbidraget för varje helt dygn som vistelsen varar. Andra villkor för avdrag kan följa av dom eller avtal (se ovan s. 4).

I 4 a § bidragsförskottslagen finns en mot föräldrabalkens huvudregel svarande reglering av avdragsrätten vid barnets vistelse hos den underhållsskyldige. Samma kronbelopp som har dragits av på underhållsbidraget dras även av på kommande utbetalning av bidragsförskottet. Regeln i bidragsförskottslagen omfattar dock inte de fall då avdrag enligt avtal eller dom får göras vid kortare tids umgänge än fem dygn. Ett sådant umgängesavdrag kan därför inte regleras inom ramen för bidragsförskottssystemet. Orsaken till begränsningarna i avdragsrätten i bidragsförskottslagen angavs i 1978 års proposition (s. 112) vara att alltför stora administrativa besvär bör undvikas vid försäkringskassorna.

Utgående bidragsförskott minskas alltså i princip med det belopp som underhållsbidraget minskats med. Detta innebär att avdraget blir stort vid höga underhållsbidrag, litet vid små och inget alls då underhållsbidrag inte utgår. Om underhållsbidraget är 0 kr. behöver barnet och vårdnadshavaren inte vidkännas något avdrag utan fullt bidragsförskott utgår trots umgänget. En underhållsskyldig som saknar förmåga att utge underhållsbidrag måste samtidigt stå för hela kostnaden för umgänget.

Ensamförälderkommittén konstaterade i sitt betänkande (SOU 1983: 51 s. 150–154) att avdrag för umgängeskostnader begärs endast för några få procent av barnen i bidragsförskottssystemet. I övriga fall där villkoren för avdragsrätt är uppfyllda sköter föräldrarna detta själva eller bryr sig inte om avdrag. För resten av barnen varar umgänget kortare tid än fem sammanhängande hela dygn eller fungerar inte umgänget alls. Ensamförälderkommittén ansåg inte att det fanns skäl att i förenklingssyfte ta bort umgängesavdraget som så nyligen införts och som i huvudsak uppfattats positivt. Däremot ansåg kommittén att det fanns skäl att beakta umgängeskostnaderna även för de underhållsskyldiga som på grund av en svag ekonomi inte betalar något underhållsbidrag.

Med hänsyn främst till önskemålet att undvika onödiga konflikter mellan föräldrarna borde enligt kommittén huvudregeln i föräldrabalken om minst fem sammanhängande dygn bibehållas. Den bristande överensstämmelsen mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen vad gäller avtal om avdrag vid kortare umgängestider kunde enligt kommittén lösas genom s. k. nettoberäkning av underhållsbidrag (dvs. underhållsbidraget bestäms med hänsyn till det planerade umgänget med barnet). Ensamförälderkommittén föreslog vidare att beaktandet av umgängeskostnaden knyts till bidragsförskottsbeloppet i stället för till underhållsbidraget. Kompensation för umgängeskostnader skulle därvid i normalfallet utgå med 1/40 av bidragsförskottets belopp, vilket skulle dras av vid utbetalningen av bidragsförskott till barnet. För underhållsskyldiga med noll eller lågt belopp i underhållsbidrag skulle utbetalning av medel kunna ske i stället för avdrag på underhållsbidraget.

Innan umgängesavdrag får göras måste den underhållsskyldige styrka att han eller hon haft barnet hos sig. Detta sker enklast genom ett intyg från den andre föräldern på en blankett som tillhandahålls av bl. a. försäkringskassan. Om vårdnadshavaren inte vill medverka måste kassan göra en utredning om barnets vistelse innan umgängesavdrag kan beviljas.

Beslut om avdrag för umgänge vid återkrav mot den underhållsskyldige enligt 15 § bidragsförskottslagen fattas av den försäkringskassas centralkontor till vilket den underhållsskyldige hör. Beslut om avdrag på bidragsförskottet enligt 4 a § samma lag fattas av bidragsmottagarens centralkontor.

Ensamförälderkommittén anför att administrationskostnaderna för avdrag för umgängeskostnader är mycket betydande om man ser på administrationskostnaden i relation till avdragsbeloppet per ärende. Antalet avdrag för umgängeskostnader uppgick år 1981 till 8332. Enligt kommittén (s. 118) uppgick den beloppsmässiga summan av umgängesavdragen till 1,4 milj. kr., dvs. i genomsnitt 172 kr. per ärende. Arbetskostnaden exkl. porto och material beräknades till minst 93 kr. per ärende, dvs. sammantaget drygt tre kvarts miljon kr.

År 1964 förändrades det dåvarande bidragsförskottssystemet på ett genomgripande sätt. Enligt den nya lagen om bidragsförskott garanterades barn till separerade föräldrar ett generellt stöd som i princip motsvarade 25 % av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Föredraganden ansåg i proposition 1964: 70 (s. 43) att det var naturligt och riktigt att bidragsförskottets storlek avpassades efter barnpensionens, dvs. den skulle i normalfallet utgöra 25 % av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Förelåg rätt till bidragsförskott i förhållande till både far och mor, skulle bidragsförskottet utgöra 17,5 % av basbeloppet för vardera eller tillhopa 35 %. Hade barnet barnpension från folkpensioneringen – 25 % av basbeloppet – skulle bidragsförskottet utgöra 10 %.

År 1968 ändrades bidragsförskottslagen på så sätt att bidragsförskottet fr. o. m. år 1969 höjdes från 25 till 30 % av basbeloppet (prop. 1968: 43, 2 LU 1968: 39, rskr. 1968: 226). Beträffande skälen för höjningen av bidragsförskottsnivån anfördes i proposition 1968: 42 (s. 83) om ökat ekonomiskt stöd åt barnfamiljer följande. Trots att det nya bostadstillägget avvägts på ett sådant sätt att ensamstående barnförsörjare fick en betydande ekonomisk förstärkning fanns det skäl att ytterligare stödja de mera utsatta bland dem. Detta borde ske genom en höjning av bidragsförskottsnivån. Eftersom höjningen enligt föredraganden i många fall skulle komma att få karaktären av ett utfyllnadsbidrag utöver det fastställda underhållsbidraget, fick man räkna med en relativt låg återbetalning från de underhållsskyldiga.

År 1970 beslutade riksdagen om en ytterligare höjning av bidragsförskottsnivån till 40 % av basbeloppet (prop. 1970: 65, 2LU 1970: 40, rskr. 1970: 241). Motivet för höjningen av bidragsförskottsnivån var en önskan att ytterligare förstärka levnadsstandarden för ensamstående med hemmavarande barn.

Den 1 juli 1981 skedde en justering av bidragsförskottsbeloppet till 41 % av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring (prop. 1980/81: 100 bil. 8 p. C 4, SoU 1980/81: 28 s. 8, rskr. 1980/81: 288). I de fall bidragsförskott utgick i förhållande till båda föräldrarna höjdes nivån till 31 % av basbeloppet för varje förälder eller tillhopa 62 %. Dessa höjningar genomfördes för att ge kompensation för den något långsammare utvecklingen av basbeloppet enligt de nya beräkningsgrunderna för ändring av basbeloppet. Enligt dessa beräkningsgrunder skulle man inte längre ta hänsyn till förändringar vad gäller energipriser, indirekta skatter m. m.

Riksdagen fattade under år 1982 ett principbeslut om en återgång till de tidigare beräkningsgrunderna för basbeloppet, dvs. med utgångspunkt i konsumentprisindex, dock att basbeloppet även fortsättningsvis skulle bestämmas för år (prop. 1982/83: 55, SfU 1982/83: 13, rskr. 1982/83: 101). Ändringarna enligt riksdagsbeslutet slog igenom första gången år 1984.

Ensamförälderkommittén har föreslagit att bidragsförskottsnivån trots detta bibehålls vid 41 % av basbeloppet för barn i åldern 0–12 år och att nivån höjs till 46 % av basbeloppet för barn från 13 år. Förslaget baseras på av kommittén gjorda beräkningar av barns schablonbehov, vilka anges till

0,82 basbelopp för åldern 0–12 år och till 0,92 basbelopp för åldrar däröver (bet. s. 201).

Delgivning och betalningsdag

När bidragsförskott söks skall försäkringskassan enligt bidragsförskottslagen 7 § skicka meddelande om ansökningen till den underhållsskyldige. Härigenom bereds han eller hon tillfälle att inom viss kortare tid yttra sig. När kassan beslutat i ärendet skall vårdnadshavaren underrättas och den underhållsskyldige skriftligen delges beslutet. Delgivning av beslutet med den underhållsskyldige medför dels att besvärstiden börjar löpa, dels att den underhållsskyldige inte längre gentemot kassan får åberopa betalning av underhållsbidrag som sker direkt till barnet.

Försäkringskassan inträder enligt 15 § bidragsförskottslagen i barnets rätt till underhållsbidraget så snart ett mot underhållsbidraget svarande bidragsförskott utbetalas. Efter denna tidpunkt har barnet således inte längre rätt att lyfta underhållsbidraget. Den underhållsskyldiges skyldighet att betala direkt till kassan inträder däremot enligt 16 § bidragsförskottslagen först när han eller hon delgetts bidragsförskottsbeslutet.

Kravet på delgivning enligt bidragsförskottslagen går längre än vad som vanligen gäller vid överlåtelse av fordringar. Det kan orsaka vissa problem om den underhållsskyldige medvetet undviker delgivning. När delgivning av beslut om bidragsförskott skett har emellertid kassan rätt att indriva också utestående underhållsbidrag som belöper på bidragsförskott som utgetts för tiden före delgivningen. Konsekvensen av en försenad delgivning blir alltså som regel att den underhållsskyldige får en skuld till kassan. Skulden kan i vanlig ordning bli föremål för krav, eftergift och preskription.

Kraven på underrättelse till och delgivning med den underhållsskyldige gäller även i de fall bidragsförskottsbeslutet enbart avser utfyllnadsbidrag. Detta förhållande togs upp i en motion till förra riksmötet, vari yrkades att underrättelsen till den underhållsskyldige skulle avskaffas när beslutet endast gällde utfyllnadsbidrag, dvs. ett stöd som inte skall återbetalas av den underhållsskyldige.

Socialutskottet uttalade då (SoU 1984/85: 18 s. 16) att det delade motionärens uppfattning att det kunde förefalla onödigt med en underrättelse till den underhållsskyldige i dessa fall. Enligt utskottets mening borde emellertid resultatet av den då pågående granskningen hos riksdagens revisorer avvaktas innan riksdagen gick in på frågor om utformningen av olika administrativa rutiner för handläggningen av bidragsförskottsärenden. På utskottets förslag avslog riksdagen motionen.

Underhållsbidrag skall enligt 7 kap. 7 § föräldrabalken betalas i förskott för kalendermånad. Förfallodagen för underhållsbidrag en viss månad är alltså den sista i månaden innan. Även bidragsförskott utges förskottsvis för månad (8 § bidragsförskottslagen). Enligt 5 § förordningen (1984: 1102) om bidragsförskott, förlängt bidragsförskott för studerande och särskilt bidrag till vissa adoptivbarn utbetalas emellertid bidragsförskott m. m. den

20:e i månaden före bidragsmånaden. Barnbidrag och bidragsförskott till samma mottagare utbetalas genom en gemensam handling.

Tidsdifferensen innebär en ränteförlust för staten, eftersom staten betalar ut de förskotterade underhållsbidragen tio dagar före motsvarande inbetalningar från de underhållsskyldiga. Tidsdifferensen kan medföra vissa problem om rätten till bidragsförskott upphör eller ändras under perioden den 20:e till den sista i en månad. Därutöver betyder skillnaden att barn utanför bidragsförskottssystemet får sitt månatliga underhållsbidrag tio dagar senare än bidragsförskottsbarnen.

Återkravsverksamheten

Skyldigheten enligt föräldrabalken att betala ett fastställt underhållsbidrag är i princip absolut bortsett från de begränsningar som följer av de exekutionsrättsliga reglerna om förbehåll för levnadskostnader. De exekutionsrättsliga förbehållsreglerna är som regel mindre förmånliga än de förbehållsregler som tillämpas vid återkrav mot underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet. För att få en lindrad underhållsbörda är den underhållsskyldige enligt föräldrabalken 7 kap. 10 § hänvisad till att genom dom eller avtal få underhållsbidraget jämkat.

Om bidragsförskott har beviljats skall den underhållsskyldige erlägga bidraget till försäkringskassan. Försäkringskassan har enligt 17 § bidragsförskottslagen skyldighet att driva in fordringar på underhållsbidrag om inte den underhållsskyldige betalar efter förmåga. Enligt 18 § får dock eftergift meddelas om det är påkallat av ändring i den underhållsskyldiges ekonomiska förhållanden. Eftergift får också i övrigt meddelas om det framstår som skäligt med hänsyn till den underhållsskyldiges personliga förhållanden eller av annan särskild anledning. Eftergift kan avse hela den underhållsskyldiges skuld eller del av denna.

En förutsättning för eftergift är enligt 1978 års proposition (s. 204–205) att en avgörande ändring till det sämre inträffat i den underhållsskyldiges ekonomiska förhållanden jämfört med vid tiden för underhållsbidragets fastställande. Det förutsätts att ändringen har en viss varaktighet och är av en viss storlek. Mindre variationer i betalningsförmågan får den underhållsskyldige acceptera. Att underhållsbidraget från början fastställts till ett för högt belopp är inte skäl för eftergift, liksom inte heller den omständigheten att barnets andra förälder har fått bättre ekonomi. I propositionen framhålls att eftergift inte bör göras till ett instrument för jämkning av underhållsbidraget. Vid bestående förändringar bör den underhållsskyldige hänvisas till att söka rättelse genom jämkning av domen eller avtalet.

I propositionen uttalades vidare (s. 206) att bestämmelsen inte borde få användas så att en underhållsskyldig som dragit på sig en underhållsskuld genom betalningsförsummelse får behålla mer av sin inkomst än vad som följer av införsellagens regler om förbehållsbelopp. Rätten till eftergift får enligt propositionen bedömas med hänsyn till den bidragsskyldiges ekonomiska villkor under den tid då skulden uppkom.

Försäkringskassornas kravhandläggning inbegriper kravåtgärderna inbetalningskort, påminnelse och betalningsanmaning. Inbetalningskort och påminnelse framställs maskinellt och skickas till den underhållsskyldige. Inbetalningskort skickas endast ut till en mindre andel av de underhållsskyldiga. En orsak härtill är att vissa underhållsskyldiga har införsel i lönen för underhållsbidrag. En annan orsak är nollavtalen, dvs. underhållsbidrag fastställda till 0 kr.

Om inbetalningskort och påminnelse inte har lett till betalning framställs maskinellt en betalningsanmaning vilken sänds till försäkringskassan. I varje enskilt ärende har försäkringskassan att bedöma om betalningsanmaning skall sändas ut. Efter bedömning av betalningsförmågan fattas beslut om fortsatt utredning syftande till eftergift eller beslut om kravåtgärder.

Kravverksamhetens ekonomiska omfattning år 1985

	milj. kr.	milj. kr.
Total ej preskriberad skuld dec. 1984		892,2
Debiterat underhållsbidrag		880,6
Frivilliga inbetalningar	433,5	
Införselinbetalningar	230,9	
Utmätning i egendom m. m.	4,2	
Utmätning i ö-skatt	35,1	
Summa inbetalt belopp		703,7
Kraveftergift		57,7
Preskriberat belopp		139,4
Total ej preskriberad skuld dec. 1985		895,8

Källa: Riksförsäkringsverkets sammanställning 1986-02-26.
Statistik avseende bidragsförskott.

I sammanställningen Kravverksamhetens ekonomiska omfattning år 1985 blir skulden i december år 1985 ej lika med skulden i december år 1984 med tillägg och avdrag för betalningshändelserna under året. Detta beror på att statistiken – främst i fråga om debiterat underhållsbidrag – är ofullständig.

Även om betalningar som sker utan exekutiva åtgärder betecknas som frivilliga är det bara en liten del – 12 till 13% – av de förskotterade underhållsbidragen som betalas i rätt tid. Övriga frivilliga betalningar görs efter förfallodagen; antingen utan särskild kravåtgärd eller först efter det att kassan vidtagit någon kravåtgärd eller senast på kronofogdens anmodan före det att exekutiva åtgärder vidtas.

Enligt ensamförälderkommittén (betänkandet s. 259) inbetalades år 1982 633 milj. kr. motsvarande 78 % av debiterade (förskotterade) underhållsbidrag. Inbetalningen i förhållande till debiterat belopp steg från 72% år 1980 till 78% år 1982. Den förbättring i andelen inbetalat av debiterat belopp som skedde under åren 1980–1982 kan enligt kommittén vara ett resultat av en aktivare kravverksamhet men också av att underhållsbidragen bättre anpassats till de bidragsskyldigas förmåga.

Statens totala utgifter för bidragsförskott ökade emellertid. Denna fråga behandlas nedan s. 23 f.

Effektivisering av återkravsverksamheten har tagits upp i flera motioner

till riksdagen i mitten av 1980-talet. Socialutskottet avstyrkte bifall till motionerna i betänkandena SoU 1983/84: 16 och SoU 1984/85: 18 bl. a. med hänvisning till då pågående utredningsverksamhet vid riksdagens revisorer.

De tvångsåtgärder som kan tillgripas är införsel och utmätning. Åtgärderna verkställs av kronofogdemyndigheten efter ansökan av försäkringskassan.

För införsel får enligt 15 kap. 2 § utsökningsbalken tas i anspråk bl. a. lön och vissa löneliknande inkomster såsom pension och livränta samt sjukpenning. Däremot får bl. a. arbetslöshetsersättning, arbetsmarknadsutbildningsbidrag och utbildningsbidrag inte tas i anspråk. Riksdagen har vid flera tillfällen på förslag av lagutskottet avslagit motioner om vidgade möjligheter till införsel i nämnda typer av ersättningar. Lagutskottet hänvisade härvid till att ensamförälderkommittén framlagt förslag av motsvarande innebörd och att regeringens ställningstaganden i frågan inte borde föregripas.

Införseltiden, som tidigare var två år, ändrades 1984 till tre år, dvs. samma tid som gäller beträffande preskription av underhållsbidrag.

Om betalning av underhållsbidraget drivs in genom införsel sker avräkning enligt 15 kap. 15 § utsökningsbalken i första hand på det belopp som stått ute längst och alltjämt kan tas ut genom införsel. Om betalningen sker frivilligt kan emellertid den underhållsskyldige rikta betalningen, dvs. ange att den avser t. ex. det underhållsbidrag som närmast skall förfalla. Härigenom kan den underhållsskyldige uppnå att en äldre skuld preskriberas. Om den underhållsskyldige inte riktat betalningen sker avräkning också vid frivilliga betalningar mot den äldsta skulden.

Ensamförälderkommittén menade att möjligheten till riktning av inbetalning är ett sätt att kringgå den treåriga preskriptionstiden (betänkandet s. 276). Kommittén föreslog därför att vid inbetalning av underhållsbidrag, då skuld föreligger, avräkning alltid skulle ske mot den äldsta delen av skulden.

Försäkringskassans krav på underhållsbidrag är vid indrivning ett s. k. enskilt mål. I sådana mål övertar inte kronofogdemyndigheten ansvaret för indrivningen av beloppet utan vidtar endast den indrivningsåtgärd som ansökan avser. Försäkringskassans fordran på underhållsbidrag skiljer sig härigenom från statens fordran på t. ex. obetalda skatter, som är ett allmänt mål.

Konsekvensen av den här redovisade skillnaden mellan enskilda och allmänna mål är bl. a. att ett ärende angående underhållsbidrag återsänds till försäkringskassan när den begärda åtgärden vidtagits, oavsett om åtgärden medfört att skulden reglerats eller ej. Kassan måste då överväga vilken ny indrivningsåtgärd som kan vara lämplig. Ytterligare tvångsåtgärder kan endast ifrågakomma efter ny ansökan av kassan.

Ensamförälderkommittén fann att det borde övervägas om försäkringskassans fordringar av underhållsbidrag skulle kunna handläggas som allmänna mål. Kommittén ansåg inte att en närmare prövning av denna fråga ingick i dess eget uppdrag, men uttalade att frågan skyndsamt borde utredas (betänkandet s. 266).

Slutligen kan här nämnas att ensamförälderkommittén föreslagit att man snarast överväger frågan om att införa avgifter inom bidragsförskottssystemet (betänkandet s. 280–281). De former för avgifter som kommittén ansåg borde diskuteras var aviseringsavgift, påminnelseavgift och avgift på under året uppkommen skuld. Syftet med avgifter inom återkravsverksamheten skulle enligt kommittén bl. a. vara att betalning av underhållsbidrag genom bidragsförskottssystemet inte blir så fördelaktig att intresset minskas att betala underhållsbidraget direkt till den bidragsberättigade, samt att krav på förskotterade underhållsbidrag betraktas som lika viktiga som andra betalningsåligganden.

Preskriptionstid

Genom 1978 års underhållsreform förkortades preskriptionstiden för obetalda underhållsbidrag från tio till tre år. Samtidigt togs möjligheten till preskriptionsavbrott bort. Underhållsbidrag som tre år efter förfallodagen inte är betalda faller alltså bort. Också statens krav på förskotterat underhållsbidrag preskriberas efter tre år. Budgetåret 1984/85 preskriberades 146 milj. kr.

Som skäl för förkortning av preskriptionstiden anfördes i proposition 1978/79: 12 bl. a. att gjorda undersökningar pekade på att en växande underhållsskuld medförde betydande sociala påfrestningar för åtskilliga underhållsskyldiga (prop. s. 128). Höga skulder uppgavs också ha medverkat till att skapa ett ökat betalningsmotstånd hos vissa underhållsskyldiga. Dessa omständigheter talade enligt propositionen med styrka för en förkortning av preskriptionstiden. Vidare anfördes önskemålet att undvika tvister kring äldre rättsförhållanden och att bespara myndigheten tidskrävande och ofta resultatlösa indrivningsåtgärder. I propositionen framhölls (s. 127) att fordringar på underhållsbidrag genom sin starka inriktning på ett aktuellt behov skiljer sig från flertalet andra fordringar. Det underhållsberättigade barnets intresse av att kunna kräva ut underhållsbidrag i efterhand minskas också i de flesta fall genom att det allmänna genom bidragsförskott säkrar barnets uppehälle.

Motioner om förlängning av preskriptionstiden för underhållsbidrag har vid flera tillfällen avslagits av riksdagen med hänvisning till vad som anfördes i den ovannämnda propositionen samt till ensamförälderkommitténs arbete (senast LU 1983/84: 33).

I ensamförälderkommitténs betänkande föreslås oförändrad preskriptionstid, dvs. tre år (betänkandet s. 272). Som skäl anförde kommittén bl. a. den sociala påfrestning och det ökade betalningsmotstånd som under många år samlade skulder leder till. Kommittén erinrade vidare om att utmätning i lön och egendom utgör en obetydlig del av de belopp som betalas in för förskotterade underhållsbidrag. Det var enligt kommittén knappast troligt att enbart en förlängning av den allmänna preskriptionstiden för underhållsbidrag skulle resultera i några märkbart ökade inkomster. Administrationskostnaderna kunde däremot antas bli avsevärda. Kommittén konstaterade att nu gällande preskriptionstid om tre år utgör en avvägning mellan olika hänsyn och fann inte skäl att då föreslå en ändring av denna.

Regeringen uppdrog den 21 september 1978 åt riksförsäkringsverket och socialstyrelsen att i samråd utarbeta och utfärda rådgivande riktlinjer för bedömning av skyldigheten för föräldrar att betala underhållsbidrag till sina barn. Arbetet skulle bedrivas med utgångspunkt i de förslag som lagts fram i lagrådsremissen om underhåll till barn och frånskilda med beaktande av de ändringar som kunde följa av lagrådsgranskningen och av riksdagens beslut. Riksförsäkringsverket skulle utfärda riktlinjer för försäkringskassornas verksamhet och socialstyrelsen för barnavårdsnämndernas.

De första riktlinjerna för underhållsbidrag och bidragsförskott från socialstyrelsen resp. från riksförsäkringsverket ersattes år 1982 av den tidigare nämnda gemensamma skriften Allmänna råd från socialstyrelsen 1982: 1 och riksförsäkringsverket 1982: 2, Underhållsbidrag och bidragsförskott. Avsikten var att de allmänna råden skulle vara vägledande för handläggare hos socialnämnderna och försäkringskassorna, men också att de skulle kunna komma till användning utanför denna krets. Ändringar och tillägg till de allmänna råden har senare publicerats bl. a. i socialstyrelsens meddelandeblad 3/83 och 3/85.

Riksförsäkringsverket och socialstyrelsen avgav den 17 september 1982 gemensamt en skrivelse till justitiedepartementet och socialdepartementet. I denna skrivelse ville verken fästa departementens uppmärksamhet på några problem i samband med lagstiftningen om underhållsbidrag och bidragsförskott. I skrivelsen redovisades problem och förslag rörande bl. a. samordning mellan olika myndigheter, behovsprövning och åldersdifferentiering av bidragsförskott, bristande enhetlighet i tillämpningen m. m.

Såväl riksförsäkringsverket som socialstyrelsen har i remissvar på ensamförälderkommitténs betänkande framfört synpunkter till regeringen angående underhållsbidrag och bidragsförskott i anslutning till kommitténförslagen.

Riksförsäkringsverket har vidare den 19 december 1985 gjort en framställning till regeringen angående vissa ändringar i lagen om allmän försäkring och till denna angränsande lagområden, vari även föreslås olika ändringar rörande underhållsbidrag och bidragsförskott. Bl. a. berörs behovsprövning av bidragsförskott när barnet saknar behov av underhållsbidrag, förenklat beslutsförfarande vid umgängesavdrag, slopat delgivningsförfarande i vissa fall samt införsel i vissa slag av förmåner.

Statens utgifter och kostnader

Statens utgifter för bidragsförskott är beroende av en rad olika faktorer.

En faktor är antalet barn som har bidragsförskott. År 1979 var antalet barn med bidragsförskott ca 224 000 och i december år 1985 var antalet ca 266 000 (se *tabell 1*). Antalssiffrorna är dock inte helt jämförbara eftersom statistiken fr. o. m. år 1985 inkluderar barn med förlängt bidragsförskott och adoptivbarn med särskilt bidrag.

Tabell 1: Antals- och beloppsuppgifter i bidragsförskottssystemet

År	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Antal barn med bidragsförskott	224 000	232 000	241 000	248 000	254 000	257 000	266 000
Bidragsförskott kr./mån.	463	537	591	608	663	694	745
Underhållsbidrag median kr./mån.	315	329	351	350	350	340	–

Källa: Riksförsäkringsverket Statistisk rapport 1982: 6, 1983: 6, 1984: 10, 1985: 7 samt för år 1985 riksförsäkringsverkets Statistikmeddelande Is-M 1986: 7 angående antalet barn.

En annan faktor som påverkar statens utgifter för bidragsförskotten är bidragsförskottsnivån (se tabell 1). Före den 1 juli 1981 uppgick bidragsförskottsnivån till 40% av basbeloppet (för det helt övervägande antalet fall, dvs. när endast en förälder är underhållsskyldig och inte bor tillsammans med barnet). Sedan den 1 juli 1981 uppgår bidragsförskottsnivån till 41% av basbeloppet i motsvarande fall. Mellan åren 1979 och 1985 har bidragsförskottet i kronor räknat ökat med ca 61%.

De underhållsbidrag som de underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet skall återbetala uppgick år 1979 till 315 kr./mån. i median (medianbeloppet är det underhållsbidrag som ligger i mitten om alla underhållsbidrag inom bidragsförskottssystemet ordnas i storleksordning). Åren 1981–1983 låg medianen för underhållsbidrag runt 350 kr. i månaden, varefter medianen nästa år sjönk till 340 kr. i månaden. Mellan åren 1979 och 1984 har underhållsbidragen, mätt som median, i kronor räknat ökat med ca 8%.

Av *tabell 2* över statens utgifter för bidragsförskott framgår att det av staten totalt utbetalda beloppet ökade från 1 237 milj. kr. budgetåret 1979/80 till 2 135 milj. kr. budgetåret 1984/85, dvs. en ökning på 73%. Om man enbart ser till fyraårsperioden mellan 1980/81 och 1984/85 uppgick ökningen till 47%.

Tabell 2. Statens utgifter för bidragsförskott

Budgetår	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85
Utbetalt belopp (U) milj. kr. (enl. system S)	1 237	1 455	1 678	1 828	1 989	2 135
Återbetalt belopp (Å) milj. kr. (enl. system S)	484	557	613	653	658	652
Nettoutgift för staten milj. kr. (enl. budgetprop.)	693*	897**	1 065	1 175	1 329	1 485
Debiterat belopp (D) milj. kr. (enl. RFV:s sammanställning 1986-02-26)	–	742	798	835	845	855
D i % av U	–	51 %	48 %	46 %	42 %	40 %
Å i % av D	–	75 %	77 %	78 %	78 %	76 %
Å i % av U	39 %	38 %	37 %	36 %	33 %	31 %

* Stämmer ej överens med ovan angivna belopp p. g. a. att kommunerna finansierade vissa kostnader.
** P. g. a. avrundningsfel m. m. motsvaras inte alltid Nettoutgift för staten av Utbetalt belopp – Återbetalt belopp.

Vidare framgår av tabell 2 att de belopp som skall återbetalas, dvs. de belopp som debiteras de underhållsskyldiga för förskotterade underhållsbidrag, ökade från 742 milj. kr. budgetåret 1980/81 till 855 milj. kr. budgetåret 1984/85, dvs. med 15 % för den senaste fyraårsperioden. Debiteringen av de underhållsskyldiga i förhållande till utbetalt belopp har successivt sjunkit under perioden; från 51 % budgetåret 1980/81 till 40 % budgetåret 1984/85. En av faktorerna bakom denna nedgång är ökningen av antalet underhållsbidrag fastställda till 0 kr. Antalet s. k. nollavtal uppgick totalt till ca 29 700 i december 1979 och till ca 58 200 i december 1984 (riksförsäkringsverkets statistiska rapporter 1982: 6 och 1985: 7). Nollavtalen kan inte räknas upp med index som andra underhållsbidrag vilka uppräknas när basbeloppshöjningen har uppgått till minst 5 % (se avsnittet Indexuppräkning).

Det av de underhållsskyldiga återbetalda beloppet i förhållande till det debiterade beloppet har ökat från 75 % budgetåret 1980/81 till 78 % budgetåren 1982/83 och 1983/84, varefter procenttalet sjönk till 76 % budgetåret 1984/85. Trots denna nedgång förefaller trenden vara uppåtgående, vilket bl. a. visas av att procenttalet för sista halvåret 1985 återigen stiger (siffermässigt underlag för denna slutsats redovisas i riksförsäkringsverkets sammanställning 1986-02-26).

Det återbetalda beloppet i procent av det utbetalda sjönk från 39 % budgetåret 1979/80 till 31 % budgetåret 1984/85.

Totalt sett ökade statens nettoutgift enligt budgetpropositionerna från 693 milj. kr. budgetåret 1979/80 till 1 485 milj. kr. budgetåret 1984/85. I proposition 1985/86: 135 beräknas ett medelsbehov av 1 685 milj. kr. för budgetåret 1986/87 vid oförändrade underhållsbidrags- och bidragsförskottsregler.

Statens utgifter för administrationen av bidragsförskottssystemet ligger utanför den ovan relaterade nettoutgiften för bidragsförskotten. Enligt riksdagens revisorers enkät till försäkringskassorna (se förslag 1985/86: 17 s. 12) kan administrationskostnaderna för bidragsförskottsverksamheten vid försäkringskassorna i runda tal beräknas ha uppgått till 150 milj. kr. budgetåret 1983/84.

Revisorernas granskning

Bakgrunden till revisorernas beslut år 1983 att granska statens utgifter för bidragsförskott var en förstudie som visade att statsutgifterna för bidragsförskott ökat betydligt under senare år, att redovisningen till riksdagen av statens utgifter och fordringar var ofullständig och att utfallet av kravverksamheten ansågs böra förbättras.

Som ett första led i granskningen upprättades rapporten (1983/84: 9) Statens utgifter för bidragsförskott, allmänna delen. Rapporten var avsedd att utgöra underlag för uppläggningen av det fortsatta utredningsarbetet.

Den därefter genomförda granskningen har redovisats i fyra rapporter, nämligen

- rapport (1984/85: 5) Statens utgifter för bidragsförskott – 1979 års underhållsreform, bakgrund och utveckling,
- rapport (1984/85: 6) Statens utgifter för bidragsförskott – ekonomiska konsekvenser av 1979 års underhållsreform,
- rapport (1984/85: 7) Statens utgifter för bidragsförskott – handläggningen av bidragsförskottsärenden och
- rapport (1985/86: 1) Internationell jämförelse av regelsystem för underhåll till barn.

Rapporterna 1984/85: 5, 6 och 7 har remissbehandlats.

I *granskningsrapporten 1984/85: 5* redovisas en analys av målen för och bakgrunden till 1978 års riksdagsbeslut om en underhållsreform samt en utvärdering av huruvida målen uppfyllts.

Beträffande propositionens syfte att lindra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi (se ovan s. 7) refereras två utvärderingsundersökningar i granskningsrapporten. I båda undersökningarna redovisas stor tveksamhet om den åsyftade lindringen uppnåtts. Också beträffande önskemålet om att åstadkomma en mer enhetlig bedömning redovisar man i ett par undersökningar stor osäkerhet inför frågan om några förbättringar kommit till stånd. Slutsatsen i en av undersökningarna var att även om underhållsreformen givit bättre förutsättningar för en mer enhetlig tillämpning av underhållsbidragsreglerna, de skönsmässiga inslagen ändå förefaller vara så stora att man ej säkert kan uttala sig om huruvida syftet med reformen uppnåtts.

I granskningsrapporten anförs vidare bl. a. att den statistik och det övriga beslutsunderlag som redovisats i förarbetena till reformen var mycket bristfälligt. Beslutsunderlag saknades på viktiga punkter, bl. a. vad beträffar antalet underhållsskyldiga som skulle beröras av reformen, inne-

börden av begreppet "svag ekonomi", adekvat statistik över underhållsskyldigas och vårdnadshavares förhållanden samt en beräkning av statens kostnader för reformen.

Under granskningen har ytterligare material rörande underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden i mitten av 1970-talet tagits fram. I rapporten görs bedömningen att de underhållsskyldigas ekonomiska situation över lag var något bättre än vårdnadshavarnas och att den i huvudsak generellt verkande underhållsreformen med lindring för alla underhållsskyldiga därför inte var motiverad.

Enligt granskningsrapporten tycks på 1980-talet det ekonomiska försprånget för de underhållsskyldiga jämfört med vårdnadshavarna (inom bidragsförskottssystemet) ha krympt. För att få fram lämpligt beslutsunderlag inför en eventuell omprövning av det gällande systemet föreslås i rapporten

att bättre statistikmaterial tas fram utvisande underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden och levnadsstandard jämfört med andra föräldrars,

att olika målgrupper för statliga stödåtgärder på detta område identifieras och

att innebörden i enhetlighetsmålet prövas.

I *granskningsrapporten 1984/85:6* redovisas statens utgifter för bidragsförskott budgetåren 1979/80–1983/84 och en analys av de ekonomiska konsekvenserna av den år 1978 beslutade underhållsreformen.

Det genomsnittliga underhållsbidraget har i stort sett legat på en oförändrad nivå sedan år 1981, samtidigt som bidragsförskottsnivån stigit i takt med basbeloppsförändringarna. Detta har fått till följd att det s.k. utfyllnadsbidraget kommit att utgöra en allt större andel av de utbetalda bidragsförskotten. Totalt kostade utfyllnadsbidragen staten ca 1,1 miljarder kronor budgetåret 1983/84.

Enligt rapporten är det 1979 års ändringar i reglerna för underhållsbidrag i kombination med de utfärdade tillämpningsreglerna som är den största orsaken till statens alltmer ökade utgifter för bidragsförskotten under senare år. Även införandet av regeln om en i förhållande till basbeloppsförändringen begränsad uppräkning av underhållsbidragen till barn har medfört ökade utgifter för staten. Vidare har framkommit att tunga utgiftsposter i systemet är de efter år 1964 vid olika tidpunkter genomförda höjningarna av bidragsförskottsnivån samt automatiken i bidragsförskottssystemet genom dess anknytning till basbeloppsförändringarna.

I rapporten redovisas beräkningar om en underhållsskyldigs betalningsförmåga med gällande förbehållsbelopp under olika förutsättningar såsom antal hemmavarande barn, ev. hemmamake, bostadskostnad osv. Reduceringsregeln har tillämpats i enlighet med socialstyrelsens rekommendation i de allmänna råden. För en underhållsskyldig med två hemmavarande barn och hemmamake inträdde enligt dessa beräkningar förmåga att över huvud taget kunna börja betala underhållsbidrag vid en årsinkomst om 142 800 kr. år 1980 resp. 162 900 kr. år 1985. Förmåga att betala underhålls-

bidrag motsvarande ett helt bidragsförskott till ett barn låg för motsvarande år vid inkomsterna 199200 resp. 204000 kr.

I rapporten redovisas beräkningar av hur reduceringsregeln påverkar statens utgifter för bidragsförskott under vissa antaganden. Om 75% eller 85% av överskottet i genomsnitt skulle tas i anspråk för underhåll beräknas vid de angivna förutsättningarna statens utgifter teoretiskt kunna minska med 116 resp. 233 milj. kr. per år.

Statens utgifter till följd av begränsningen av underhållsbidragens uppräkning enligt indexlagen (1966:680) beror på att när underhållsbidragen begränsas utfyllnadsbidragen ökar i motsvarande mån. Enligt rapporten kan statens utbetalningar av utfyllnadsbidragen – beroende på storleken av basbeloppsförändringarna – bli 20–50 milj. kr. lägre om underhållsbidragen följer de faktiska basbeloppsförändringarna.

I rapporten redovisas också de budgetmässiga konsekvenserna för staten vid olika antaganden om bidragsförskottsnivån. Räknat på 1984 års basbelopp skulle t. ex. vid ett uttag om 40% av basbeloppet i stället för nuvarande 41% bidragsförskottsnivån vara 17 kr. lägre per månad. Detta beräknas minska statens utgifter med 50 milj. kr.

I *rapporten 1984/85: 7* anförs att bidragsförskottssystemet har stora brister, vilka bl. a. är att hänföra till bristande samordning mellan bidragsförskottslagen och föräldrabalken resp. den lagstiftning som reglerar betalningsskyldighet för fordringar i allmänhet. Härtill kommer att administrationskostnaderna för bidragsförskottsverksamheten stigit snabbt de senaste åren och att administrationen av verksamheten synes vara uppbyggd på ett sådant sätt att onödigt höga handläggningskostnader uppstår.

Ett barn har sålunda enligt föräldrabalken endast rätt till underhållsbidrag om barnet behöver det, dvs. en behovsprövning görs. Vid den bedömningen tas hänsyn till barnets inkomster och tillgångar. Rätt till bidragsförskott däremot föreligger i princip så snart barnet inte lever tillsammans med båda sina föräldrar. För underhållsskyldiga i bidragsförskottssystemet kan vidare skyldigheten att betala underhållsbidrag till försäkringskassan vara mindre omfattande än motsvarande skyldighet att betala direkt till barnet.

Den avtalsfrihet som råder beträffande underhållsbidrag nödvändiggör, enligt rapporten, den nuvarande omfattande kontrollen av underhållsbidragen på försäkringskassornas lokalkontor. Bidragsförskottets konstruktion medför nämligen stora risker för att underhållsbidrag fastställs till för låga belopp.

Försäkringskassorna har, enligt rapporten 1984/85: 7, ingen eller endast en vag uppfattning om omfattningen av missbruket av bidragsförskottssystemet. Detta är bekymmersamt eftersom bidragsförskottssystemets konstruktion och förutsättningarna för rätten till bidragsförskott är sådana att systemet lätt kan missbrukas.

Administrationskostnaderna för bidragsförskottsverksamheten vid försäkringskassorna har enligt rapporten i nominella belopp fördubblats mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84. Sistnämnda budgetår uppgick lönekostnaden på försäkringskassorna enligt uppgift från riksförsäkringsverket

till 104,6 milj. kr. och enligt bidragsförskottsenkäten (se nedan) till 117 milj. kr. Man kan också mäta utvecklingen med hjälp av produktivitetsmåttet antal bidragsförskottsberättigade barn per helårsarbetare. Mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84 har produktiviteten mätt på detta sätt sjunkit med nära 30%. Produktivitetsberäkningen har gjorts på grundval av uppgifter från riksförsäkringsverket.

Inom ramen för granskningen har revisorerna låtit genomföra en enkät om bidragsförskottsverksamheten till försäkringskassorna. Enkäten har rört dels vilka personalresurser kassorna under budgetåret 1983/84 disponerat för bidragsförskottsverksamheten, dels tillämpningen av regelsystemet i vissa hänseenden under år 1984. Enligt enkäten avsatte lokalkontoren budgetåret 1983/84 betydligt mer personal (genomsnittligt 40%) för bidragsförskottsverksamheten än vad riksförsäkringsverket vid medelstilldelningen förutsatt.

I rapporten dras slutsatsen att det inte är möjligt att eliminera bristerna i det nuvarande systemet utan att göra detta ännu krångligare och svårare att tillämpa. Enligt rapporten bör därför övervägas om inte införande av ett helt nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar vore en bättre lösning.

I *rapporten 1985/86: 1* jämförs olika länders familjerättsliga regler för underhåll till barn, bidragsförskottsregler, regler för indrivning av underhållsbidrag och i viss mån administrativa regler. För en sammanfattning hänvisas till förslag 1985/86: 17 s. 76f.

Revisorerna gör på grundval av granskningsrapporterna och remissvaren (förslag 1985/86: 17 s. 85f.) följande bedömning. Det nuvarande regelsystemet för underhållsbidrag och bidragsförskott medför onödigt höga och alltmer ökande utgifter för staten. Budgetåret 1984/85 var statens nettoutgift för bidragsförskottssystemet ca 1,5 miljarder kronor, exkl. administrationskostnaderna.

Revisorernas ekonomiska analys ger vid handen att de tunga utgiftsposterna i systemet hänför sig till regeländringarna på grund av riksdagens beslut år 1978 om en underhållsreform. Därtill kommer utgifter på grund av höjningen av bidragsförskottsnivån år 1981. Automatiken i bidragsförskottssystemet genom basbeloppsförändringar m. m. har också betydelse för statens utgifter liksom administrationskostnaderna.

Revisorernas kritik mot det nuvarande systemet för underhållsbidrag och bidragsförskott riktas mot de brister i lagstiftningen och i viss mån i tillämpningen av lagarna, som medfört onödigt höga och alltmer ökande utgifter för staten. Bristerna i lagstiftningen gäller i första hand den bristande överensstämmelsen mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen. Den mest uppenbara bristen enligt revisorerna är att ett barn kan ha rätt till fullt bidragsförskott (796 kr. i månaden fr. o. m. februari 1986) trots att underhållsbidrag inte utgår, därför att barnet saknar behov av underhållsbidrag, t. ex. på grund av eget förvärvsarbete. Även i sådana fall då vårdnadshavaren själv har möjlighet att försörja barnet, utgår bidragsför-

skott med utfyllnadsbidrag som en automatisk följd av ett lågt eller obefintligt underhållsbidrag.

Revisorerna anser vidare att den s. k. reduceringsregeln (se s. 12–13) till följd av socialstyrelsens rekommendationer fått en mer generös tillämpning än vad som följer av grunderna för lagstiftningen.

De regler i underhållsreformen som syftade till att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi vilade enligt revisorerna på ett ofullständigt beslutsunderlag. Det saknades bl. a. kostnadsberäkningar inför reformen. Enligt revisorerna brister det vidare i överensstämmelse mellan målsättningen för reformen, nämligen att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi, och reformens faktiska utformning med lindring för alla underhållsskyldiga.

Den komplicerade regeluppbyggnaden har fört med sig att berörda föräldrar har svårt att kontrollera rimligheten av ett fastställt underhållsbidrag. Detta är, anser revisorerna liksom flera remissinstanser, en ytterligare nackdel med det nuvarande systemet.

Grundorsaken till utgiftsökningen är enligt revisorerna att det nuvarande regelsystemet medfört att det genomsnittliga underhållsbidraget inom bidragsförskottssystemet i stort sett legat på en oförändrad nivå sedan år 1981, samtidigt som bidragsförskottsnivån stigit i takt med basbeloppsförändringarna. Revisorerna konstaterar att detta innebär att de underhållsskyldiga i allt mindre grad bidrar till barnens försörjning samtidigt som utfyllnadsbidragen, det statliga stödet, ökar.

Revisorerna anser att bidragsförskottssystemets höga utgifter för staten måste vägas mot systemets samlade för- och nackdelar. Enligt revisorerna förefaller dock delar av det nuvarande regelsystemet och motsvarande kostnader inte motsvaras av faktiskt konstaterade och generella behov. Granskningen har visat att barnen till vissa grupper av separerade föräldrar får ett – jämfört med andra familjer i samma ekonomiska situation – svårmotiverat stöd av staten. Enligt revisorerna har granskningen vidare visat att de underhållsskyldiga, vilkas underhållsbörda skulle lindras enligt 1978 års beslut om en underhållsreform, överlag hade en något bättre ekonomisk situation än vårdnadshavarna. Reformen och regelsystemet, vilka medfört ökande statliga utgifter, är därför svåra att motivera.

Utöver de utgifter som ovan relaterats medför administrationen av systemet alltmer ökande utgifter. Således har försäkringskassornas nominella lönekostnader för bidragsförskottsverksamheten fördubblats mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84. Samtidigt har produktiviteten mätt i antal bidragsberättigade barn per helårsarbetare sjunkit med 30%.

Revisorerna har på grundval av bidragsförskottsenkäten konstaterat att försäkringskassornas lokalkontor budgetåret 1983/84 avsatte betydligt mer personal för bidragsförskottsverksamheten än vad riksförsäkringsverket vid medelstilldelningen förutsatt. Vidare pekar resultatet av enkäten på att bidragsförskottsverksamheten vid de små lokalkontoren kostade betydligt mer per ärende än vid de stora kontoren. Det är mot denna bakgrund bedömningen av fördelar och nackdelar med olika former av koncentration av verksamheten måste göras.

Revisorerna förordar med hänvisning till det anförda att man i första hand utreder ett helt nytt system för statens stöd till barn som inte lever med båda sina föräldrar. Denna utredning bör även inbegripa en översyn av vissa delar av föräldrabalken.

Enligt revisorernas mening bör en reform på detta område ha barnen som utgångspunkt. Därvid anser revisorerna att man bör sträva mot att alla barn – oavsett föräldrarnas samlevnadsform – i möjligaste mån likställs, såväl vad gäller föräldrarnas ekonomiska ansvar som statens bidrag till barnens försörjning.

Revisorerna delar den uppfattning som ett par remissinstanser fört fram, nämligen att ett väsentligt utökat allmänt barnstöd hade kunnat lösa många av de diskuterade problemen. Revisorerna anser dock att en sådan lösning nu är orealistisk med hänsyn till bl. a. de mycket stora krav den skulle ställa på statsbudgeten.

Revisorerna anser att beträffande separerade föräldrar som själva kan försörja sina barn utfyllnadsbidraget har kunnat utnyttjas på ett sätt som inneburit en relativ orättvisa mot kärnfamiljerna. I den förstnämnda gruppen finns det vårdnadshavare med tillräckliga inkomster – med hänsyn tagen till underhållsbidraget – för att försörja sina barn samt barn med tillräckliga inkomster för att försörja sig själva. Beträffande separerade föräldrar som i sin nya familjesituation inte själva kan försörja sina barn finns det däremot uppenbarligen ett behov av ekonomiskt stöd. Revisorerna ifrågasätter dock om stödformerna för denna grupp bör vara andra än de som gäller för kärnfamiljer med försörjningssvårigheter.

Den grundsyn på föräldrarnas ansvar som föräldrabalken ger uttryck för anser revisorerna inte böra ifrågasättas i detta sammanhang. Föräldrabalkens rättsuppfattning medför att varje separation mellan två föräldrar nödvändiggör en individuell prövning av vad resp. förälder kan bidra med till barnens försörjning.

Ett av huvudproblemen i det nuvarande systemet är enligt revisorerna att det genomsnittliga underhållsbidraget är så lågt att det för närvarande inte täcker mer än en mindre del av barnens försörjning samtidigt som statens kostnader för utfyllnadsbidragen alltmer ökar. Granskningen har enligt revisorerna gett vid handen att det regelsystem som resulterar i ett lågt genomsnittligt underhållsbidrag till vissa delar inte kan motiveras.

Revisorernas förslag till utredning av ett nytt system inbegriper därför – med bibehållande av grundprinciperna enligt föräldrabalken – en översyn av förbehållsreglerna i föräldrabalken jämte därtill hörande anvisningar. Utredningen bör enligt revisorerna även inbegripa en prövning av huruvida fördelarna med det nuvarande umgängesavdraget är större än nackdelarna. De konstaterade problemen med bristande samordning mellan den nuvarande bidragsförskottslagstiftningen och föräldrabalken bör självfallet övervägas enligt revisorerna.

Med en inriktning mot jämställdhet mellan den underhållsskyldiges hemmavarande resp. underhållsberättigade barn bör man enligt revisorerna utreda fördelningen av den underhållsskyldiges ekonomiska resurser. Frå-

gan är om resurserna såsom nu i första hand bör förbehållas hemmavarande barn eller om de bör delas lika mellan samtliga barn.

Det andra huvudproblemet är att underhållsbidrag inte alltid betalas av de underhållsskyldiga. Som ovan framgått (s. 20) är det endast en mindre del – 12 till 13% – av de förskotterade underhållsbidragen som betalas tillbaka i rätt tid. Ca 40% av betalningarna sker först efter tvångsåtgärder, främst införsel.

Revisorerna anser mot denna bakgrund att ett system i vilket man kan garantera alla berörda barn deras underhållsbidrag uppenbarligen fyller ett stort behov. Revisorerna förordar därför ett system med förskott på det fastställda underhållsbidraget upp till en viss nivå. Ett sådant förskott kan kallas underhållsförskott. När underhållsbidrag inte är fastställt eller är fastställt till 0 kr. och förskott således inte är aktuellt, bör särskilda åtgärder övervägas för de vårdnadshavare som inte själva kan försörja sina barn (se nedan).

I ett system med enbart förskott på underhållsbidrag skulle statens utgifter för de nuvarande utfyllnadsbidragen på drygt 1 miljard kronor bortfalla. I ett sådant system måste man emellertid enligt revisorernas uppfattning räkna med att underhållsbidragen höjs. Statens utgifter för förskotterade underhållsbidrag kommer då att öka och besparingarna att bli mindre än de angivna. I ett sådant förskottssystem skulle de flesta av de grundläggande principiella brister som har konstaterats i det nuvarande bidragsförskottssystemet elimineras eller minska.

Det tredje huvudproblemet är att vissa separerade föräldrar – liksom vissa föräldrar i kärnfamiljer – inte har möjlighet att försörja sina barn. Enligt den statistik som ensamförälderkommittén tagit fram är det framför allt ensamboende vårdnadshavare och deras barn som är en ekonomiskt sett utsatt grupp. De ensamboende vårdnadshavarna består till övervägande del av kvinnor, vilka genomsnittligt har sämre inkomster än män.

Revisorerna anser därför att den föreslagna utredningen bör ta upp frågan om ett selektivt stödsystem för de barn vars föräldrar inte själva kan försörja dem. Det bör utredas om samma stödsystem kan utnyttjas oberoende av vilken familjetyp som är berörd. Exempel på existerande offentliga selektiva stödsystem är bostadsbidragssystemet och den kommunala socialtjänsten. Revisorerna anser att utredningen förutsättningslöst bör pröva existerande stödformer för de föräldrar som inte själva kan försörja sina barn. Borttagandet av utfyllnadsbidraget ger förutsättningar för finansieringen av ett ökat selektivt stöd till barn.

Sammanfattningsvis utgår revisorerna från tre övergripande principer, nämligen

att en reform på detta område bör ha barnen som utgångspunkt,

att alla barn – oavsett föräldrarnas samlevnadsform – i möjligaste mån likställs och

att föräldrabalkens grundsyn att underhållet beräknas med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga bibehålls.

Beträffande *utredningens inriktning* föreslår revisorerna

att ett nytt stödsystem samordnas med föräldrabalken,

att stöd av den typ som det nuvarande utfyllnadsbidraget utgör inte bör utgå till barn vars föräldrar kan försörja dem eller till barn som kan försörja sig själva,

att stöd till barn vars föräldrar inte själva kan försörja dem i princip skall vara oberoende av föräldrarnas samlevnadsform,

att föräldrabalkens regler om förbehållsbelopp m. m. jämte därtill hörande anvisningar, fördelningen av underhållsskyldigas resurser mellan hemmavarande och underhållsberättigade barn samt umgängesavdraget ses över,

att ett system med enbart förskott på det fastställda underhållsbidraget upp till en viss nivå övervägs,

att ett selektivt ekonomiskt stöd till de barn vars föräldrar inte själva kan försörja dem övervägs,

att skuld för underhållsbidrag i största möjliga utsträckning jämställs med andra skulder,

att metoden för indexuppräkning av underhållsbidrag m. m. ses över,

att frågan prövas huruvida statens återkrav av förskotterade underhållsbidrag skall handläggas som allmänt mål vid kronofogdemyndigheterna,

att samtidigt som olika lösningar för ett nytt system övervägs, administrationskostnaderna och riskerna för missbruk beaktas och

att utredningen genomförs så att ett fullständigt beslutsunderlag med relevanta kostnadsberäkningar kan presenteras för riksdagen.

I avvaktan på resultat av det föreslagna utredningsarbetet anser revisorerna att vissa *kortsiktiga åtgärder*, som eliminerar eller minskar några av de konstaterade bristerna i nuvarande system, bör övervägas.

Revisorerna föreslår på denna punkt

att socialstyrelsens rekommendation i de allmänna råden ses över i syfte att utforma reduceringsregeln i enlighet med grunderna för lagstiftningen,

att en sänkning av bidragsförskottsnivån från 41 % till 40 % av basbeloppet övervägs,

att behovsprövning mot barnets inkomster övervägs inom bidragsförskottssystemet,

att den underhållsskyldiges skyldighet att betala underhållsbidrag till försäkringskassan räknas från och med tidpunkten för bidragsförskottsbeslutet,

att det bör åvila de underhållsskyldiga att i tillämpliga fall styrka sin bristande förmåga att betala underhållsbidrag,

att utbetalning av bidragsförskott skall göras den månad förskottet avser,

att kravrutinerna ändras så att betalningspåminnelse och betalningsanmaning sker samtidigt,

att påminnelseavgift införs,

att preskriptionstiden förlängs till fem år,

att införseltiden förlängs till fem år,

att införsel tillåts i arbetslöshetsersättning och vissa andra löneliknande ersättningar,

att rätten till umgängesavdrag enligt föräldrabalken samordnas med rätten till umgängesavdrag enligt bidragsförskottslagen,

att den underhållsskyldiges centralkontor blir behörigt att fatta beslut såväl om umgängesavdrag på underhållsbidraget som på bidragsförskottet och

att de administrativa rutinerna ses över i samband med att regeländringar övervägs.

Förslag i motioner

I ett antal motioner som väckts under den allmänna motionstiden 1986 tas upp frågor om översyn av systemet för bidragsförskott och underhållsbidrag eller delar av detta system.

I *motion 1985/86: So611 av Ingrid Sundberg (m)* hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av bidragsförskottssystemet i syfte att undanröja de svårigheter som vidlåder systemet. Motionens beskrivning av svårigheterna har som utgångspunkt riksdagens revisorers rapport om handläggningen av bidragsförskottsärenden (Rapport 1984/85: 7). Enligt motionen riktas i rapporten hård kritik mot handläggningen av och administrationen kring bidragsförskottsärenden.

I *motion 1985/86: So618 av Gullan Lindblad och Görel Bohlin (båda m)* påtalas olika problem vad gäller systemet för underhållsbidrag och bidragsförskott. I *yrkande 1* hemställs att riksdagen ger regeringen till känna vad som anförts om att bidragsförskott bör behovsprövas i förhållande till vårdnadshavarens och barnets ekonomiska situation. Bakgrunden är att också barn som har egen inkomst och egna tillgångar kan ha rätt till bidragsförskott. Motionärerna åberopar vidare uttalanden av riksförsäkringsverket att bidragsförskott endast bör utges om inte föräldrarna själva kan försörja barnet.

I *yrkande 2* hemställs att riksdagen ger regeringen till känna vad som anförts om att bidragsförskottet bör minskas – inte höjas som för närvarande – om allmänna barnbidraget höjs. Enligt motionen kan dagens system ge stötande och ur samhällsekonomisk synpunkt helt horribla effekter. Utfyllnadsbidraget ökar nämligen om underhållsbidraget jämkas nedåt på grund av att vårdnadshavaren fått högre inkomster eller om barnets sociala förmåner, t. ex. barnbidraget, ökar.

I *yrkande 7* hemställs att riksdagen ger regeringen till känna vad som anförts om utbetalning av bidragsförskottet så att det sammanfaller med inbetalning av underhållsbidraget. Bakgrunden är att bidragsförskottet utbetalas den 20:e medan underhållsbidraget förfaller till betalning den sista i samma månad, dvs. månaden före den som bidraget avser. Denna skillnad beräknas kosta staten omkring 3 milj. kr. årligen i ränteförluster.

Flera motioner berör underhållsbidragens fastställande och beräkning. I *motionen 1985/86: L236 av Gustav Persson och Marianne Stålberg (båda s)* hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändrad ordning för fastställande av underhållsbidrag. I motionen anförs att nuvarande ordning oundvikligen leder till långa handläggningstider i jämkningsärenden, kompetenskonflikter och dubbelarbete mellan berörda myndigheter samt risk för rättsförluster för barnet i de fall bidragsförskott vägras på grund av att kassan anser underhållsbidraget för lågt. Med hänvisning till de förslag som framlagts av familjelagssakkunniga och ensamförälderkommittén anför motionärerna att det är angeläget att få till stånd en ändrad administration i fråga om fastställande av underhållsbidrag.

I *motion 1985/86: L259 av Gullan Lindblad och Görel Bohlin (båda m) yrkande 1* föreslås att riksdagen ger regeringen till känna vad i motionen anförts om översyn av reglerna för beräkning av skäligt underhållsbidrag. Motiveringen till yrkandet finns i motionen 1985/86: So618, vari framhålls att föräldrar har avtalsfrihet beträffande underhållsbidrag. Eftersom barnet i princip alltid är garanterat att få ett belopp motsvarande bidragsförskottet ligger det enligt motionärerna knappast i föräldrarnas intresse att komma överens om ett högt underhållsbidrag. I *yrkande 2* i motionen föreslås att riksdagen ger regeringen till känna vad i motionen har anförts om att försäkringskassan bör ges laglig möjlighet att uppträda som barnets ombud vid domstol. Motionärerna erinrar om att om underhållsbidragen inom bidragsförskottssystemet genomsnittligt är 10 kr. för låga, så innebär detta ökade statliga utgifter för utfyllnadsbidrag med omkring 30 milj. kr. årligen.

Även i *motion 1985/86: L221 av Britta Bjelle (fp)* påpekas risken av att domstolarna fastställer ett för lågt underhållsbidrag. Det bästa sättet att komma till rätta med detta problem torde enligt motionen vara att göra underhållsprocessen indispositiv. Härigenom skulle domstolarna få en skyldighet att på eget initiativ utreda den underhållsskyldiges verkliga inkomster. I motionen hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av möjligheterna att göra tvistemålen om underhållsbidrag indispositiva.

I *motion 1985/86: L214 av Margareta Gard och Siri Häggmark (båda m)* hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om att försäkringskassan bortkopplas från den administrativa hanteringen av avdrag på månadsunderhållet då barn vistas hos den underhållsskyldige föräldern *(yrkande 1)* samt att riksdagen hos regeringen begär förslag om att ersättningen i stället regleras vid upprättande av avtal mellan föräldrarna *(yrkande 2)*. Motionärerna anser det inte rimligt att behålla nuvarande tidskrävande och kostsamma administration av de små belopp som det rör sig om i de flesta fallen. Ett enklare och smidigare sätt är enligt motionärerna att ersättning vid barns vistelse hos den underhållsskyldige i stället regleras i det avtal som upprättas mellan föräldrarna och att försäkringskassan bortkopplas.

Nära samband med reglerna om umgängesavdrag har frågan om resekostnader vid utövande av umgängesrätt. I *motion L222 av Ulla Tillander och Rosa Östh (båda c)* hemställs om ett tillägg till 6 kap. 15 § i föräldrabal-

ken av innehåll att föräldrarna gemensamt skall dela ansvaret för umgänget. Enligt motionärerna är det av största vikt för barnen att de kan ha fortlöpande kontakt med båda föräldrarna. Det drabbar barnen indirekt om den underhållsskyldiga föräldern inte har råd att utnyttja sin umgängesrätt. Därför anser motionärerna att det är angeläget att båda föräldrarna har ett ekonomiskt ansvar för att umgängesrätten kan utövas.

I *motion 1985/86:L259 av Gullan Lindblad och Görel Bohlin (båda m) yrkande 3* hemställs att riksdagen ger regeringen till känna vad i motionen anförts om förlängd införsel- och preskriptionstid i bidragsförskottsärenden till fem år. Motionärerna pekar på att under budgetåret 1983/84 58,3% av återbetalningarna gjordes frivilligt, medan 41,7% återbetalades först efter tvångsåtgärder. Därför anser motionärerna att såväl preskriptions- som införseltiden bör förlängas till fem år, vilket bör kunna utgöra en lämplig avvägning mellan sociala hänsyn och effektiv återkravsverksamhet. I *yrkande 4* hemställs att riksdagen ger regeringen till känna vad som anförts om utvidgning av införselmöjligheterna till samtliga ersättningsslag som anges i 11 kap. 2 § lagen om allmän försäkring (AFL).

För närvarande får bl. a. arbetslöshetsersättning, arbetsmarknadsutbildningsbidrag och utbildningsbidrag inte tas i anspråk för införsel. Ensamförälderkommittén har föreslagit att införselmöjligheten skall utvidgas till att gälla samtliga ersättningsslag enligt AFL. Motionärerna anser att införselmöjlighet skall införas i enlighet med ensamförälderkommitténs förslag.

Motion 1985/86:L209 av Lennart Brunander och Marianne Andersson (båda c) har motsvarande innebörd. I motionen hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av reglerna om införsel för obetalda underhållsbidrag. Motiven för översynen är enligt motionärerna att de nuvarande reglerna kan innebära att den som har anställning och därmed lön och är skyldig att betala underhållsbidrag blir behandlad på ett annat sätt än den som har annan ersättning, t. ex. arbetslöshetsersättning.

I de motioner som väckts med anledning av revisorernas förslag diskuteras den utredning som föreslagits av revisorerna.

I *motion 1985/86:505 av Daniel Tarschys m.fl. (fp)* tillstyrks de förslag om utredning som riksdagens revisorer lagt fram och föreslås ytterligare en punkt att utreda, nämligen avdragsrätten vid inkomstbeskattningen för utbetalt underhållsbidrag. I motionen hemställs att riksdagen ger regeringen till känna vad i motionen anförs om översyn av beloppsgränsen för avdragsrätten för utbetalt underhållsbidrag.

I *motion 1985/86:506 av Rune Gustavsson m.fl. (c)* hemställs att riksdagen beslutar att ge regeringen till känna vad som anförts beträffande den fortsatta beredningen av riksdagens revisorers förslag rörande förändringar av bidragsförskottssystemet. Enligt motionärernas mening finns goda infallsvinklar för besparingar och förändringar genom revisorernas förslag om utredning resp. kortsiktiga åtgärder. Riksdagen bör dock enligt motionen ge regeringen möjlighet att mera förutsättningslöst pröva de båda kravens konkreta förslag *(yrkande 1)*. Vidare hemställs i motionen att riksdagen ger regeringen till känna vad som anförts beträffande inriktningen av ett utredningsarbete beträffande bidragsförskotten *(yrkande 2)*. En-

ligt motionen är det nödvändigt att vidta åtgärder vilka dels nedbringar samhällets kostnader för bidragsförskotten, dels skapar ett rättvist system i vilket ingen förälder bör ha rätt att tänka bort sitt individuella ansvar för sitt eget barn.

I *motion 1985/86:507 av Gunilla André (c)* hemställs att riksdagen beslutar att, med avslag på riksdagens revisorers förslag om en ny utredning om bidragsförskott, hos regeringen begära förslag om ett rättvist bidragsförskottssystem, vilket också nedbringar kostnaderna. Eftersom det enligt motionen redan nu finns ett omfattande underlagsmaterial – ensamföräldrakommitténs betänkande och revisorernas utredning, vilka båda har remissbehandlats – borde detta räcka för att regeringen skall kunna lägga fram förslag. En ytterligare övergripande utredning är enligt motionen obehövlig.

Motion 1985/86:504 av Margitta Edgren (fp) tar upp en fråga som inte direkt rör den fortsatta beredningen av frågor om underhållsbidrag eller bidragsförskott. I motionen hemställs att riksdagen ger regeringen till känna vad i motionen anförs om myndighets ansvar för uppföljning av riksdagens beslut. Enligt motionären har bidragsförskottssystemet slagit snett. Den statliga myndigheten borde därför ha reagerat när verkligheten visat sig vara en annan än den som statsmakten trodde den dag reformen initierades. Om inte statliga verk kan ta ansvar för att den egna verksamheten fungerar effektivt enligt statsmaktens intentioner måste man enligt motionen fundera över om andra organ kan stärkas för att ta detta ansvar.

Utskottet

Bidragsförskott, som ursprungligen infördes som ett förskott på fastställt underhållsbidrag, har numera en dubbel funktion. Utom att förskottera ett underhållsbidrag som inte betalas i tid skall bidragsförskottet garantera alla barn som inte lever med båda sina föräldrar ett visst underhåll. Detta uppgår i normalfallet till 41 % av basbeloppet per år, eller för närvarande 796 kr./månad. Bidragsförskottet består sålunda dels av ett rent förskott på underhållsbidrag, vilket återkrävs av den underhållsskyldige, dels – när underhållsbidraget understiger bidragsförskottsnivån – ett icke återbetalningspliktigt s. k. utfyllnadsbidrag, motsvarande skillnaden mellan underhållsbidraget och bidragsförskottsnivån. Utfyllnadsbidraget blir alltså högre ju lägre underhållsbidraget är. Om inget underhållsbidrag utgår består bidragsförskottet i sin helhet av icke återbetalningspliktigt utfyllnadsbidrag.

Bidragsförskottssystemet är knutet till regelsystemet för underhållsbidrag i föräldrabalken och påverkas automatiskt av ändringar i detta. Samtidigt finns regler i den nuvarande bidragsförskottslagen som är oberoende av underhållsreglerna. Det gäller främst det s. k. utfyllnadsbidraget, vilket kan utgå även då underhållsbidrag inte kan uttas enligt föräldrabalkens regler. Utfyllnadsbidrag är inte behovsprövat.

Statens kostnader för bidragsförskott har ökat kraftigt på senare år. Som revisorernas granskning visat finns flera orsaker till detta. Den främsta är att underhållsbidragen inte ökat i samma utsträckning som de till basbelop-

pet knutna bidragsförskotten. Den andel av bidragsförskotten som utgörs av icke återbetalningspliktiga utfyllnadsbidrag är därför större nu än tidigare. Detta är delvis en naturlig följd av statsmakternas beslut år 1978 om en underhållsreform, vilken bl. a. syftade till att underlätta den svåra sociala situation som många underhållsskyldiga befann sig i. Orsakerna i övrigt till underhållsbidragens utveckling är ofullständigt kända.

Mot bakgrund av de snabbt stigande statsutgifterna för bidragsförskott beslöt *riksdagens revisorer* år 1983 att granska bidragsförskottssystemet. I förslag 1985/86: 17 redovisar revisorerna kritik mot det nuvarande systemet på grund av brister i lagstiftningen och dess tillämpning, vilka enligt revisorerna medfört onödigt höga och alltmer ökande utgifter för staten. Bristerna i lagstiftningen gäller i första hand den bristande överensstämmelsen mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen.

Revisorerna anser vidare att det brister i överensstämmelsen mellan målsättningen för 1978 års underhållsreform, nämligen att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi, och reformens faktiska utformning med lindring för alla underhållsskyldiga. Grundorsaken till ökningen av statens utgifter är enligt revisorerna att det nuvarande regelsystemet medfört att det genomsnittliga underhållsbidraget inom bidragsförskottssystemet i stort sett legat på en oförändrad nivå sedan år 1981, dvs. omkring 350 kr., samtidigt som bidragsförskottsnivån stigit i takt med basbeloppsförändringarna. Revisorerna konstaterar att detta innebär att de underhållsskyldiga i allt mindre grad bidrar till barnens försörjning samtidigt som utfyllnadsbidragen, det statliga stödet, ökar.

För budgetåret 1984/85 uppgick statens nettoutgift för bidragsförskottssystemet till 1 485 milj. kr. enligt budgetpropositionen. Därtill kommer administrationskostnaderna som för försäkringskassornas del i runt tal kan uppskattas till 150 milj. kr. (budgetåret 1983/84).

Mot bakgrund av de konstaterade bristerna föreslår revisorerna att man utreder ett helt nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar. Revisorerna föreslår vidare ett antal kortsiktiga åtgärder som kan vidtas i avvaktan på utredningen om ett nytt system.

Lagutskottet har avgett yttrande över revisorernas förslag jämte de motioner som rör underhållsbidragsfrågor (LU 1985/86: 2 y).

Lagutskottet anför att revisorernas översyn ger ett betydelsefullt underlag för ställningstaganden till frågan om stödet till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar, men understryker att det behövs ytterligare beslutsunderlag på området, bl. a. beträffande de underhållsbidragsberättigade barnens och deras föräldrars ekonomiska förhållanden. Enligt lagutskottets mening är det angeläget att det ekonomiska stödet till barn som inte sammanlever med båda sina föräldrar blir föremål för överväganden med utgångspunkt från de tre övergripande principer som revisorerna dragit upp. Såväl revisorernas förslag som de motioner som väckts under allmänna motionstiden visar enligt lagutskottet att det inte minst av statsfinansiella skäl är påkallat med ett nytt statligt bidragssystem. I av-

vaktan härpå kan det finnas skäl för kortsiktiga åtgärder i syfte att nedbringa statens kostnader.

Lagutskottet delar uppfattningen att det nuvarande sambandet mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen är en av orsakerna till de ökade kostnaderna för bidragsförskottssystemet. De nackdelar som uppkommit beror emellertid enligt lagutskottets mening inte främst på föräldrabalkens bestämmelser, utan på det sätt på vilket bidragsförskottssystemet knutits till föräldrabalkens regler. Lagutskottet avvisar vidare en del av den kritik mot 1978 års underhållsreform som framförts av revisorerna. Lagutskottet framhåller också att underhållsreglerna inte endast har betydelse inom bidragsförskottsområdet och erinrar om att en betydande andel av de underhållsbidragsberättigade barnen inte uppbär bidragsförskott. Mot bakgrund av det anförda anser lagutskottet att en utredning på området i princip inte bör bindas genom några uttalanden från riksdagens sida, utan ha möjlighet att fritt pröva de olika förslag beträffande underhållsreglerna som lagts fram av revisorerna och i vissa motioner.

Lagutskottet tar i det följande upp olika detaljförslag som aktualiserats av revisorerna eller i motioner. Beträffande den s. k. reduceringsregeln (se s. 54 f.) uttalar lagutskottet att rekommendationen i de allmänna råden (se ovan s. 13) i huvudsak får anses utformad i enlighet med riksdagens intentioner. Enligt lagutskottet bör riksdagen inte nu ta ställning till frågan om huruvida en ändring av reduceringsregeln är påkallad. Det bör enligt lagutskottet i stället ankomma på regeringen att avgöra om regeln bör ses över som ett led i de kortsiktiga åtgärderna i syfte att minska kostnaderna för bidragsförskotten. Beträffande umgängesavdrag (se s. 55 f.) anför lagutskottet att med hänsyn till det samband som finns mellan reglerna om umgängesavdrag och bidragsförskottssystemet den föreslagna utredningen kan behöva ta upp avdragsreglerna till prövning. Lagutskottet förordar därför att utredningen får möjlighet att förutsättningslöst pröva frågan. Det bör enligt lagutskottet också stå regeringen fritt att överväga om någon ändring bör genomföras som en kortsiktig åtgärd. Beträffande resekostnader vid utövande av umgängesrätt anser lagutskottet att det är lämpligt att även denna fråga tas upp till övervägande av den föreslagna utredningen. Beträffande av revisorerna och i motioner aktualiserade förslag om ändring i reglerna om preskription och införsel ställer sig lagutskottet tvivlande till om förslagen verkligen kommer att medföra de besparingar man räknat med. Lagutskottet anser emellertid att riksdagen inte bör ta ställning i frågan utan att det bör stå regeringen fritt att överväga om förslagen skall genomföras.

Sammanfattningsvis tillstyrker lagutskottet en utredning om bidragsförskottssystemet, vilken även bör kunna omfatta frågor om underhållsbidrag. Enligt lagutskottets mening bör den föreslagna utredningen inte bindas genom några uttalanden om revisorernas förslag eller om förslagen i motionerna. Detsamma gäller i fråga om regeringens överväganden angående behovet av kortsiktiga åtgärder. Lagutskottet förordar att det anförda ges regeringen till känna.

Socialutskottet vill till en början understryka att det är värdefullt att riksdagens revisorer har granskat orsakerna till de kraftigt stigande utgifterna för bidragsförskotten. Socialutskottet anser att revisorernas översyn ger ett betydelsefullt underlag för ställningstaganden på området.

Den kritik som framförs av revisorerna tar i stor utsträckning sikte på att bidragsförskottslagen är direkt knuten till underhållsreglerna i föräldrabalken, samtidigt som de båda regelsystemen skiljer sig åt i viktiga avseenden.

Bidragsförskott med utfyllnadsbidrag kan sålunda utgå utan hänsyn till barnets behov medan föräldrabalkens regler innebär att underhållsbidrag fastställs med hänsyn till barnets behov. Detta kan leda till att ett barn som på grund av egen inkomst eller egna tillgångar inte har rätt till underhållsbidrag just därför kan erhålla utfyllnadsbidrag upp till bidragsförskottsnivån. Ett annat exempel gäller sambandet mellan en ökning av andra sociala förmåner och ett ökat utfyllnadsbidrag. En höjning av t. ex. barnbidrag kan sålunda leda till att lägre underhållsbidrag fastställs varigenom utfyllnadsbidraget ökat.

Beräkningsmetoden för underhållsbidrag genom proportionering av föräldrarnas överskott kan också ge betänkliga effekter för bidragsförskotten. Såsom bl. a. revisorerna har visat går härigenom samhällsstödet i form av utfyllnadsbidrag i första hand till de vårdnadshavarhushåll där vårdnadshavarens inkomster ligger högt i förhållande till den underhållsskyldiges – oavsett vilken nivå sagda inkomster ligger på. En inkomstökning för vårdnadshavaren kan vidare utgöra skäl för jämkning nedåt av underhållsbidraget, varigenom utfyllnadsbidraget ökar.

En annan svårighet ligger i att avtalsfrihet råder beträffande avtal om underhållsbidrag. För bidragsförskott gäller däremot – på grund av konstruktionen med utfyllnadsbidrag – vissa spärregler för de fall underhållsbidrag bestäms till alltför lågt belopp. Detta kan göra att försäkringskassan bedömer underhållsbidragen annorlunda än en domstol. Det framtvingar även en kontrollverksamhet hos försäkringskassorna.

Revisorerna anför ytterligare exempel på situationer där nuvarande system leder till otillfredsställande materiella resultat.

Revisorerna har dragit slutsatsen att det nuvarande bidragsförskottssystemet inte kan korrigeras på ett lämpligt sätt utan att det bör övervägas i grunden. Revisorerna förordar således att man i första hand utreder ett helt nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar. Denna översyn bör enligt revisorerna även inbegripa en översyn av vissa delar av föräldrabalken.

Enligt socialutskottets mening visar revisorernas granskning att det nuvarande bidragsförskottssystemet fungerar otillfredsställande i flera viktiga avseenden. Den grundläggande orsaken härtill synes vara den koppling som finns mellan de familjerättsliga underhållsreglerna och bidragsförskottsreglerna. Lagregler som har sin motivering i behovet av att reglera rättsförhållandet mellan föräldrar och barn och mellan föräldrarna inbördes får härigenom direkt genomslag i bidragsförskottssystemet, som har ett delvis annat syfte och kanske påkallar andra lagtekniska lösningar.

Följden blir ett tungrott system med många oförutsedda effekter. Systemet innebär vissa svårmotiverade skillnader mellan fall då bidragsförskott utgår och fall då underhållsbidraget betalas direkt till barnet. Ett annat problem är att systemet inte garanterar att de familjer som har störst behov av ekonomiskt stöd också får en större andel bidrag.

Socialutskottet delar med hänsyn till det anförda uppfattningen att en utredning om bidragsförskottssystemet nu bör komma till stånd. Utredningen bör ingående överväga de olika förslag som framlagts av revisorerna. Utredningen bör även kunna beakta tidigare reformförslag på området, bl. a. de förslag som framlagts av familjelagssakkunniga och ensamföräldrakommittén.

Särskilt angeläget är nu att få en allsidig belysning och diskussion av de grundläggande frågorna om bidragsförskottets konstruktion och dess anknytning till föräldrabalkens regler om underhållsbidrag. Som framförts av revisorerna fordras ett mera fullständigt faktaunderlag i fråga om den ekonomiska och sociala situationen för såväl underhållsskyldiga som underhållsberättigade barn och deras vårdnadshavare. Detta faktaunderlag måste göras till föremål för en noggrann analys som beaktar faktorer såsom skillnader i inkomst, familjesituation, bostadssituation m. m. De sociala konsekvenserna av olika lagregleringar måste särskilt belysas. Resultatet bör läggas till grund för förutsättningslösa överväganden angående utformningen av samhällets stöd till barn som inte lever med båda sina föräldrar. En reform på området bör ha barnen som utgångspunkt och syfta till att ge alla barn en likvärdig ekonomisk grundtrygghet. Även frågor om underhållsbidrag bör kunna prövas av utredningen.

Utskottet vill framhålla att utredningen bör vara förutsättningslös och att olika principiella lösningar fritt skall kunna prövas. Detsamma gäller olika förslag till kortsiktiga åtgärder för att snabbt komma till rätta med vissa olägenheter i systemet. Det bör ankomma på regeringen att avgöra om det finns skäl att i avvaktan på utredningens slutliga resultat initiera mindre ändringar i nuvarande system. Utskottet vill emellertid understryka att kortsiktiga åtgärder inte får vidtas så att de kan försvåra en förutsättningslös prövning av utredningens principförslag. Det är också viktigt att utredningen arbetar skyndsamt och inte i onödan går in på detaljfrågor som kan försena genomförandet av en större reform.

När det gäller de förslag som framförts i motionerna vill utskottet tillägga följande.

Flertalet motioner tar upp olika brister i bidragsförskotts- och underhållsbidragsreglerna och begär förslag eller åtgärder för att komma till rätta med dessa. Det gäller frågor om en översyn av bidragsförskottssystemet [motion So611 (m)], behovsprövning och vissa andra frågor om bidragsförskott [motion So618 (m)], införsel för underhållsbidrag [motion L209 (c) och L259 (m) yrkandena 3 delvis samt 4], preskription av underhållsbidrag [motion L259 (m) yrkande 3 delvis], kostnader i samband med utövande av umgängesrätt [motionerna L214 (m) och L222 (c)], handläggningen av mål om underhållsbidrag [motionerna L221 (fp) och L259 (m) yrkande 2], ordningen för fastställande av underhållsbidrag [motion L236 (s)] samt beräkningen av underhållsbidrag [motion L259 (m) yrkande 1].

Utskottet anser beträffande samtliga här nämnda motioner att de synpunkter och förslag som där framförs fritt bör kunna prövas av den ovan förordade utredningen.

I motion 505 (fp), som väckts med anledning av revisorernas förslag, aktualiseras avdragsrätten vid taxeringen för utbetalda underhållsbidrag och anförs att denna fråga också bör omfattas av regeringens överväganden. Utskottet vill med anledning härav framhålla att en allsidig belysning av de underhållsskyldigas ekonomiska situation självfallet måste beakta skattereglerna på området och de olika marginaleffekter som kan uppstå. Det gäller även i fråga om vårdnadshavarnas och barnens situation. Utredningen bör därför vara oförhindrad att ta upp de skattemässiga frågor som kan aktualiseras under arbetets gång.

I motion 506 (c) begärs vissa uttalanden angående den fortsatta beredningen av revisorernas förslag och inriktningen av ett utredningsarbete beträffande bidragsförskotten. Motionärerna framhåller bl. a. att regeringen mera förutsättningslöst bör kunna pröva revisorernas konkreta förslag och att frågan om bidragsförskotten måste ges en allsidig belysning i det fortsatta arbetet. Motionärerna framhåller också att det är viktigt att få en utformning som upplevs som rättvis i varje enskilt fall.

Som framgått av vad utskottet ovan anfört har utskottet samma syn som motionärerna när det gäller kraven på det fortsatta utredningsarbetet.

Sammanfattningsvis föreslår utskottet att riksdagen med anledning av riksdagens revisorers förslag och samtliga ovan angivna motioner som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om en utredning om bidragsförskottssystemet.

Härav följer att utskottet avstyrker motion 507 (c), vari yrkas avslag på revisorernas förslag om en ny utredning om bidragsförskotten. Motionären hänvisar till det omfattande utredningsmaterial som redan finns på området.

I motion 504 (fp) tas administrationen av bidragsförskottssystemet upp från ansvarssynpunkt. Motionären anser att ansvariga myndigheter borde ha reagerat när systemets nackdelar blivit uppenbara.

Utskottet delar uppfattningen att myndigheterna bör följa utvecklingen inom sina respektive verksamhetsområden och när så visar sig påkallat uppmärksamma regeringen på eventuella behov av åtgärder. Som ovan framgått (s. 23) har dock socialstyrelsen och riksförsäkringsverket tagit upp olika frågor om underhållsbidrag och bidragsförskott. Utskottet anser att det i detta sammanhang inte finns skäl för något riksdagens uttalande. Motion 504 (fp) avstyrks.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *en utredning av systemet för underhållsbidrag och bidragsförskott*

att riksdagen med anledning av förslag 1985/86: 17, motion 1985/86: So611, motion 1985/86: So618, motion 1985/86: L209, motion 1985/86: L214, motion 1985/86: L221, motion 1985/86: L222, motion

1985/86: L236, motion 1985/86: L259, motion 1985/86: 505 och motion 1985/86: 506 och med avslag på motion 1985/86: 507 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. beträffande *myndigheternas ansvar*

att riksdagen avslår motion 1985/86: 504.

Stockholm den 15 maj 1986

På socialutskottets vägnar

Daniel Tarschys

Närvarande: Daniel Tarschys (fp), John Johnsson (s), Göte Jonsson (m), Kjell Nilsson (s), Rune Gustavsson (c), Gunnar Ström (s), Per Arne Aglert (fp), Ann-Cathrine Haglund (m), Yvonne Sandberg-Fries (s), Inga Lantz (vpk), Ingrid Andersson (s), Ingvar Eriksson (m), Rosa Östh (c), Maud Björnemalm (s) och Birthe Sörestedt (s).

Lagutskottets yttrande 1985/86:2 y

SoU 1985/86: 29
Bilaga

över riksdagens revisorers förslag angående statens utgifter för bidragsförskott, m. m. (förs. 1985/86:17)

LU
1985/86:2 y

Till socialutskottet

Socialutskottet har beslutat bereda lagutskottet tillfälle att yttra sig över förslag till riksdagen 1985/86:17, riksdagens revisorers förslag angående statens utgifter för bidragsförskott, m. m. jämte de med anledning av förslaget väckta motionerna 1985/86:506 och 507.

I förslaget hemställer riksdagens revisorer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört

1. beträffande *en utredning om statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar och om föräldrabalkens förbehållsregler m. m.*,
2. beträffande *kortsiktiga åtgärder avseende reglerna för underhållsbidrag och bidragsförskott.*

Lagutskottet har beslutat att avge yttrande över förslaget i de delar som faller under utskottets beredningsområde samt över motionerna. Lagutskottet har vidare beslutat att med yttrandet till socialutskottet överlämna motionerna 1985/86:L209, L214, L221, L222, L236 och L259 för behandling i samband med revisorernas förslag.

Lagutskottet får anföra följande.

Allmän bakgrund

Den svenska familjerätten har under de två senaste årtiondena fortlöpande setts över och moderniserats. År 1969 fick familjelagssakkunniga i uppdrag att se över den familjerättsliga lagstiftningen. Reformarbetet har berört både giftermålsbalken (GB) och föräldrabalken (FB). Ett första steg togs år 1973 (prop. 1973:32, LU 1973:20) då betydande ändringar vidtogs av i första hand äktenskapsrätten på grundval av ett delbetänkande av familjelagssakkunniga. Reformen innebar även ändringar när det gällde vårdnaden om barn vars föräldrar inte är eller varit gifta med varandra.

År 1976 beslöt riksdagen att införa en möjlighet för föräldrar som inte är gifta med varandra att få gemensam vårdnad om sina barn (prop. 1975/76:170, LU 1975/76:33). Vidare ändrades vårdnadsreglerna så att gifta föräldrar efter en skilsmässa skulle kunna fortsätta att ha gemensam vårdnad. De nya vårdnadsreglerna föranledde dock inte någon ändring av bestämmelserna om underhållsbidrag och bidragsförskott. Lagutskottet underströk vik-

ten av en skyndsam lösning på de frågor om bidragsförskott och annat ekonomiskt stöd som kunde uppkomma i fall då föräldrarna hade gemensam vårdnad men inte bodde ihop.

Med anledning av motioner behandlade utskottet i lagstiftningsärendet också vissa frågor rörande de allmänna reglerna om underhållsskyldighet i FB. Utskottet framhöll därvid att det dåvarande regelsystemet beträffande underhållsbidrag ofta ledde till betydande svårigheter för de bidragsskyldiga. Sålunda innebar då gällande ordning att erforderlig hänsyn inte alltid togs till den underhållsskyldiges faktiska bidragsförmåga. Enligt utskottet tvingades den underhållsskyldige i vissa fall att hålla en lägre ekonomisk standard än den förälder som hade vårdnaden om barnet. Underhållsskyldigheten gentemot inte hemmavarande barn återverkade i många fall på förhållandena för den underhållsskyldiges familj. I andra fall kunde den omöjliggöra eller försvåra familjebildning. Inte minst de dåvarande reglerna om automatisk höjning av underhållsbidrag i lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag medförde att de underhållsskyldigas situation ofta var allvarlig. Särskilt gällde detta personer som hade låga inkomster eller som av olika anledningar inte följt med i den allmänna löneutvecklingen. Utskottet ansåg därför att det fanns starka skäl för en reform på området. Med hänsyn till bl. a. att den ekonomiska situationen också för de underhållsberättigade var bekymmersam innefattade frågorna enligt utskottet svåra avvägningsproblem och var delvis av komplicerad beskaffenhet. En reform kunde därför inte genomföras utan en mera ingående undersökning.

Utskottet förordade att en översyn kom till stånd och att arbetet skulle bedrivas skyndsamt. Vad utskottet sålunda anfört om underhållsreglerna gav riksdagen som sin mening regeringen till känna.

Med anledning av riksdagens begäran fick familjelagssakkunniga i uppdrag att göra en skyndsam översyn av reglerna om underhållsbidrag till barn. På grundval av bl. a. ett delbetänkande av familjelagssakkunniga genomfördes år 1978 en genomgripande reform av underhållsreglerna i GB och FB. Huvuddelen av reformen trädde i kraft den 1 juli 1979 (prop. 1978/79:12, LU 1978/79:9).

År 1977 tillsattes utredningen om barnens rätt med uppdrag att överväga olika åtgärder för att stärka barns rättsliga ställning. År 1979 avlämnade utredningen ett delbetänkande som i vissa delar lades till grund för ändringar år 1982 i FB:s regler om gemensam vårdnad (prop. 1981/82:168, LU 1982/83:17). Ändringarna innebar att makar efter skilsmässa fortsätter att ha gemensam vårdnad om sina barn såvida inte domstol beslutar annat. En nyhet var också att ogifta föräldrar som inte bor tillsammans kan få gemensam vårdnad efter anmälan till pastorsämbete. Lagstiftningen innebar vidare ändringar i reglerna om umgängesrätt.

Huvuddragen av 1978 års reform beträffande underhållsbidrag till barn, m. m.

I propositionen med förslag till 1978 års ändringar av FB:s underhållsregler angavs att ett huvudsyfte med reformen var att mildra underhållsbördan för

underhållsskyldiga med svag ekonomi. Ett annat syfte var att en mera enhetlig bedömning av bidragsfrågorna skulle komma till stånd. Ändringarna innebar i huvudsak att föräldrarnas underhållsskyldighet gentemot sina barn inte längre skulle vara ovillkorlig utan bero av föräldrarnas ekonomiska förmåga och barnets behov. Föräldrarna skulle sinsemellan ta del i kostnaderna för barnets underhåll efter vars och ens ekonomiska bärkraft. Vidare anpassades underhållsreglerna till bestämmelserna om gemensam vårdnad samt begränsades den automatiska höjningen av underhållsbidragen.

Vid riksdagsbehandlingen av reformen framhöll lagutskottet – efter att ha hänvisat till sina uttalanden år 1976 – att det var angeläget att en ändring kom till stånd som gav lättnad i underhållsbördan för dem som betalade underhållsbidrag. Att kräva ut underhåll av en förälder som inte förfogade över medel för mera än sina egna nödvändiga behov kunde enligt utskottet endast leda till att den underhållsskyldige ådrog sig en underhållsskuld eller också fick ta samhällets hjälp i anspråk för egen del. Barnets intresse fick i detta fall tillgodoses genom de sociala stödformer, främst bidragsförskottet, som garanterade en minimistandard. Samtidigt var det angeläget att lagstiftningen utformades så att lättnaderna i underhållsbördan inte gick ut över de bidragsberättigade och att lättnaderna inte upplevdes som orättvisa av föräldrar som bodde tillsammans med sina barn och gjorde ekonomiska uppoffringar för dessas räkning. Mot denna bakgrund anslöt sig utskottet till principen att underhållsskyldigheten skulle vara beroende av föräldrarnas ekonomiska förmåga.

Principen för föräldrarnas underhållsskyldighet har sin största betydelse när det gäller att fastställa underhållsbidrag. Regler härom finns i 7 kap. FB. Till ledning för socialnämndens och försäkringskassans handläggning av ärenden där underhållsfrågor aktualiseras har socialstyrelsen och riksförsäkringsverket gemensamt utarbetat vissa allmänna råd (Allmänna råd från socialstyrelsen 1982:1 och riksförsäkringsverket 1982:2, Underhållsbidrag och bidragsförskott).

Gällande regler om underhållsbidrag innebär i huvudsak följande.

Föräldrarnas underhållsskyldighet gäller i princip till dess barnet fyller 18 år men kan i vissa fall utsträckas att gälla tills barnet blir 21 år.

Enligt 7 kap. 2 § FB skall förälder fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag till barnet om föräldern inte har vårdnaden om barnet och inte heller varaktigt bor tillsammans med barnet. Om föräldrarna har gemensam vårdnad föreligger skyldighet för förälder att utge underhållsbidrag om barnet varaktigt bor tillsammans med endast den andre föräldern. Underhållsbidraget skall betalas förskottsvis för kalendermånad till vårdnadshavaren eller vid gemensam vårdnad till den förälder som bor tillsammans med barnet.

Underhållsbidrag fastställs genom dom eller avtal. I princip har föräldrarna full frihet att träffa avtal om underhållsbidrag. Dom eller avtal om underhållsbidrag kan jämkas, bl. a. om ändring i förhållandena föranleder det. Vidare kan ett löpande underhållsbidrag omprövas efter sex år utan att någon ändring i förhållandena inträtt.

Då underhållsbidrag skall bestämmas får den underhållsskyldige enligt 7

kap. 3 § FB alltid förbehålla sig vissa belopp för sitt eget och andras underhåll. Förbehållsbeloppet för den underhållsskyldiges eget underhåll skall omfatta skäliga bostadskostnader och andra vanliga levnadskostnader. De sistnämnda kostnaderna skall beräknas med ledning av ett normalbelopp som utgör 120% av basbeloppet, dvs. för närvarande 2 330 kr. i månaden. Om särskilda skäl föreligger får den underhållsskyldige vidare förbehållas ett belopp för underhåll åt make eller samboende. Normalbeloppet utgör i sådant fall 60% av basbeloppet. Slutligen får den underhållsskyldige även förbehålla sig ett belopp om 40% av basbeloppet för underhåll av eget hemmavarande barn. Avräkning skall dock göras för vad som utges till barnet av barnets andre förälder eller för dennes räkning, exempelvis i form av bidragsförskott. Vad som återstår sedan de angivna förbehållsbeloppen dragits av från den underhållsskyldiges nettoinkomst (dvs. bruttoinkomsten minskad med skatter) får i princip tas i anspråk för täckande av barnets behov av underhållsbidrag.

Den i praktiken vanligast tillämpade metoden för bestämmande av underhållsbidrag innebär att man först uppskattar barnets behov av underhåll till visst belopp. En beräkning görs härefter av varje förälders nettoinkomst efter skatt. Härifrån dras förbehållsbelopp för eget och eventuellt andra familjemedlemmars försörjning. Restbeloppen representerar de överskottsbelopp som föräldrarna rimligen bör kunna ta i anspråk för underhåll åt barnet. Underhållsbidraget erhålls sedan genom att det belopp som beräknats för barnets behov fördelas mellan föräldrarna i proportion till vars och ens överskottsbelopp. Det sålunda framräknade underhållsbidraget kan sedan korrigeras om det vid en allmän bedömning inte framstår som skäligt.

I socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets allmänna råd rekommenderas att en bidragsskyldig förälders hela överskott inte tas i anspråk för underhållsbidrag utan att en viss *reduceringsregel* tillämpas. Enligt denna bör högst 60% av överskottet användas för underhållsbidrag till ett barn, 70% till två barn och 80% till tre eller flera barn. Understiger överskottet bidragsförskottsnivån bör underhållsbidraget begränsas till högst hälften av överskottet.

Underhållsbidrag till bl. a. barn räknas upp varje år enligt bestämmelserna i *lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag*. Uppräkningen följer ändringarna i basbeloppet. I samband med 1978 års reform begränsades höjningarna av underhållsbidragen till sju tiondelar av basbeloppshöjningen.

Vidare ändrades år 1978 reglerna om *preskription* av underhållsbidrag så att preskriptionstiden numera är tre år.

År 1978 infördes också en rätt för den bidragsskyldige föräldern att göra *avdrag på underhållsbidraget* då han utövar sin rätt till umgänge med barnet. Reglerna trädde i kraft den 1 januari 1980 och innebär i huvudsak att avdrag får ske med 1/40 av underhållsbidraget för varje helt kalenderdygn som barnet vistas hos föräldern. En förutsättning är att vistelsen varat en sammanhängande tid av minst fem hela dygn.

Nära samband med reglerna om underhållsbidrag har bestämmelserna i *lagen (1964:143) om bidragsförskott*. Också dessa regler ändrades i betydande utsträckning vid 1978 års underhållsreform. Bidragsförskott utgår i princip när ingendera eller bara den ena föräldern har vårdnaden om barnet. Bor barnet tillsammans med en förälder som inte är vårdnadshavare utgår

dock inte förmånen. Har båda föräldrarna vårdnaden gemensamt kan bidragsförskott utgå om den ene föräldern inte varaktigt bor tillsammans med barnet. Bidragsförskott lämnas inte om vårdnadshavaren uppenbarligen utan giltigt skäl underlåter att bidra eller att medverka till att få underhållsbidrag eller faderskap till barnet fastställt. Även i vissa andra fall kan bidragsförskott vägras, bl. a. om fastställt underhållsbidrag betalas i vederbörlig ordning och bidraget inte understiger vad som kan utgå i bidragsförskott.

Bidragsförskott utgår längst till dess barnet fyllt 18 år och i regel med 41 % av basbeloppet per år dvs. för närvarande med 9 553 kr. per år eller 796 kr. i månaden. Om den underhållsskyldige betalar det fastställda underhållsbidraget och detta är lägre än bidragsförskottet, utgör bidragsförskottet skillnaden mellan underhållsbidraget och 41 % av basbeloppet (utfyllnadsbidrag). Något återkrav riktas i dessa fall inte mot den underhållsskyldige. Vidare gäller att om ett fastställt underhållsbidrag uppenbarligen understiger vad den underhållsskyldige bör betala i bidrag, utgår bidragsförskottet inte med högre belopp än underhållsbidraget.

När en underhållsskyldig har delgetts beslut om att bidragsförskott har beviljats, skall inbetalningarna av underhållsbidrag upp till bidragsförskottsnivån i fortsättningen göras till försäkringskassan. Utgivna bidragsförskott skall således i princip återbetalas av den bidragsskyldige föräldern, dock högst med underhållsbidragets belopp. Den ovan redovisade rätten till avdrag på underhållsbidrag föreligger också då bidragsförskott utgår. Om den underhållsskyldige har rätt att göra avdrag minskas utgående bidragsförskott i motsvarande mån.

Också sedan barnet fyllt 18 år kan i vissa fall bidragsförskott utgå. Regler härom finns i lagen (1984:1095) om förlängt bidragsförskott till studerande, som nära ansluter till lagen om bidragsförskott.

Vissa tidigare reformförslag

Som ovan redovisats grundades 1978 års reform av underhållsreglerna på bl. a. ett delbetänkande av familjelagssakkunniga, (SOU 1977:37) Underhåll till barn och frånskilda. I betänkandet föreslog familjelagssakkunniga en mera långtgående reform än den som sedermera genomfördes. Förslaget innebar att endast underhållsbidrag över bidragsförskottsnivån skulle fastställas genom dom eller avtal. För övriga fall föreslogs ett helt nytt system där bidragsförskottet inte skulle vara beroende av ett fastställt underhållsbidrag. Vid utbetalning av bidragsförskott skulle försäkringskassan överta rätten att rikta krav mot den underhållsskyldige. Försäkringskassan skulle självständigt pröva den underhållsskyldiges betalningsförmåga och avgöra vad denne kunde betala tillbaka till det allmänna. I proposition 1978/79:12 framhöll departementschefen att det föreslagna återkravssystemet inte borde genomföras och åberopade som skäl härför bl. a. att bidragsförskottssystemet och andra former av stöd till föräldrar som levde isär var föremål för övervägandena av ensamförälderkommittén.

Ensamförälderkommittén avslutade sitt arbete år 1983 och avlämnade då

betänkandet (SOU 1983:51). Ensamföräldrarna och deras barn. I betänkandet föreslogs bl. a. genomgripande ändringar av reglerna om underhållsbidrag och bidragsförskott. I huvudsak innebar förslaget att vardera föräldern skulle svara för hälften av barnets underhåll och att alltså den nuvarande proportionella fördelningen mellan föräldrarna skulle slopas. Vidare skulle frågor om fastställande av underhållsbidrag helt överföras till försäkringskassorna. Förslaget har remissbehandlats men har ännu ej lett till lagstiftning.

Sammanfattning av revisorernas förslag

Vid granskning av statens utgifter för bidragsförskott har riksdagens revisorer funnit att det nuvarande regelsystemet för underhållsbidrag och bidragsförskott ger onödigt höga och alltmer ökande utgifter för staten. Revisorerna har också funnit att utformningen av reglerna inte överensstämmer med målsättningen för 1978 års reform av underhållsbestämmelserna. Vidare föreligger enligt revisorerna brister i samordningen mellan FB och bidragsförskottslagen på väsentliga punkter.

Revisorerna föreslår att en utredning kommer till stånd angående ett helt nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar samt att därvid vissa delar av FB ses över. I avvaktan på resultatet av det föreslagna utredningsarbetet bör enligt revisorerna övervägas vissa kortsiktiga åtgärder, som eliminerar eller minskar några av de konstaterade bristerna i nuvarande system.

Beträffande utredningen om ett nytt system utgår revisorerna från tre övergripande principer, nämligen att en reform på området skall ha barnen som utgångspunkt, att alla barn – oavsett föräldrarnas samlevnadsform – i möjligaste mån likställs och att FB:s grundsyn att underhållet beräknas med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga bibehålls.

Revisorerna framlägger vissa förslag beträffande inriktningen av en utredning. Förslagen innebär såvitt är av intresse för lagutskottets beredningsområde

att ett nytt stödsystem samordnas med föräldrabalken,

att stöd av den typ som det nuvarande utfyllnadsbidraget utgör inte bör utgå till barn vars föräldrar kan försörja dem eller till barn som kan försörja sig själva,

att stöd till barn vars föräldrar inte själva kan försörja dem i princip skall vara oberoende av föräldrarnas samlevnadsform,

att föräldrabalkens regler om förbehållsbelopp m. m. jämte därtill hörande anvisningar, fördelningen av underhållsskyldigas resurser mellan hemmavarande och underhållsberättigade barn samt umgängesavdraget ses över,

att ett system med enbart förskott på det fastställda underhållsbidraget upp till en viss nivå övervägs,

att ett selektivt ekonomiskt stöd till de barn vars föräldrar inte själva kan försörja dem övervägs,

att skuld för underhållsbidrag i största möjliga utsträckning jämställs med andra skulder,

att metoden för indexuppräkning av underhållsbidrag m. m. ses över,

att frågan prövas huruvida statens återkrav av förskotterade underhållsbidrag skall handläggas som allmänt mål vid kronofogdemyndigheterna och

att utredningen genomförs så att ett fullständigt beslutsunderlag med relevanta kostnadsberäkningar kan presenteras för riksdagen.

Beträffande de kortsiktiga åtgärderna föreslår revisorerna såvitt nu är av intresse

att socialstyrelsens rekommendation i de allmänna råden ses över i syfte att utforma reduceringsregeln i enlighet med grunderna för lagstiftningen,

att preskriptionstiden förlängs till fem år,

att införseltiden förlängs till fem år,

att införsel tillåts i arbetslöshetsersättning och vissa andra löneliknande ersättningar och

att rätten till umgängesavdrag enligt föräldrabalken samordnas med rätten till umgängesavdrag enligt bidragsförskottslagen.

Till grund för revisorernas förslag ligger fyra granskningsrapporter, varav tre remissbehandlats.

Utskottets allmänna överväganden

Som redovisats i föregående avsnitt föreslår revisorerna att en översyn skall komma till stånd av samhällets stöd till barn, vars föräldrar inte lever tillsammans. Översynen skall enligt förslaget omfatta bl. a. reglerna om underhållsbidrag i FB. Vidare föreslås att riksdagen uttalar sig för att vissa åtgärder omedelbart genomförs bl. a. när det gäller reglerna om preskription av och införsel för underhållsbidrag. Förslagen motiveras av att statens utgifter för bidragsförskotten ökat väsentligt under senare år. Enligt revisorerna är den främsta orsaken till ökningen de ändringar i FB:s regler som genomfördes år 1978.

I motion 1985/86:506 (c) yrkas att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna dels vad som anförs i motionen beträffande den fortsatta beredningen av revisorernas förslag (yrkande 1), dels vad som anförs i motionen beträffande inriktningen av ett utredningsarbete beträffande bidragsförskotten (yrkande 2). Motionärerna framhåller att det är angeläget att nedbringa kostnaderna för bidragsförskotten och skapa ett rättvist system. Enligt motionärerna bör riksdagen ge regeringen möjlighet att förutsättningslöst pröva de olika förslag revisorerna lagt fram. Vidare framhålls att frågan om bidragsförskotten måste allsidigt belysas med utgångspunkt i de skilda ekonomiska förutsättningar som finns dels mellan bidragsskyldiga och vårdnadshavare, dels mellan föräldrar som bor ihop och dem som inte sammanbor. Enligt motionärerna är det angeläget att åstadkomma en ordning som i varje enskilt fall upplevs som rättvis och ger rimliga ekonomiska livsvillkor för vardera föräldern. Reglerna måste kombineras med ett bibehållet ekonomiskt föräldraansvar.

Motionären i motion 1985/86:507 (c) anför att det genom ensamförälderkommitténs betänkande och revisorernas utredning finns ett tillräckligt underlag för en reform av bidragsförskottssystemet. Någon ytterligare utred-

ning krävs därför inte för att regeringen skall kunna framlägga erforderliga förslag. Motionären yrkar att riksdagen med avslag på revisorernas förslag hos regeringen begär förslag om ett rättvist bidragsförskottssystem i syfte att nedbringa kostnaderna.

Frågor om bidragsförskottssystemet och underhållsreglerna har också tagits upp i tre motioner som väckts under allmänna motionstiden. I motion 1985/86:L221 (fp) framhålls att domstolarna ofta fastställer underhållsbidrag under bidragsförskottsnivån, vilket medför att samhällets kostnader för bidragsförskotten ökar. Anledningen till att domstolarna dömer ut för låga underhållsbidrag är enligt motionären att underhållsmålen är dispositiva tvistemål. I sådana mål är domstolarna bundna av parternas yrkanden och medgivanden. Om underhållsmålen blev indispositiva skulle domstolarna bli skyldiga att på eget initiativ utreda parternas förhållanden och därefter kunna fastställa ett riktigt underhållsbidrag. Motionären yrkar att riksdagen hos regeringen begär en översyn av möjligheterna att göra underhållsmålen indispositiva.

Motionärerna i motion 1985/86:L236 (s) anför att nuvarande ordning beträffande underhållsbidrag och bidragsförskott medför stora kostnader för administration, kompetenskonflikter, dubbelarbete för myndigheterna samt risker för att enskilda drabbas av rättsförluster. Enligt motionärerna är det angeläget att en ändring kommer till stånd när det gäller fastställande av underhållsbidrag, och de hänvisar till de förslag som framlagts av familjelagssakkunniga och ensamförälderkommittén. Motionärerna yrkar att regeringen skall framlägga förslag om en ändrad ordning för fastställande av underhållsbidrag.

I motion 1985/86:L259 (m) yrkas att regeringen skall ges till känna vad som motionärerna anför om översyn av reglerna för beräkning av skäligt underhållsbidrag. Motiveringen till yrkandet finns i motion 1985/86:So618, vari framhålls att föräldrar i dag har avtalsfrihet beträffande underhållsbidrag. Eftersom barnet i princip alltid är garanterat att få ett belopp motsvarande bidragsförskottet ligger det enligt motionärerna knappast i föräldrarnas intressen att komma överens om ett högt underhållsbidrag.

I motion L259 yrkas också (yrkande 2) att en lagändring genomförs så att försäkringskassan får möjlighet att i underhållsmål företräda barnet. Syftet med motionsförslaget är att domstolsprövningen av underhållsbidrag skall bli mer rättvisande och att därigenom kostnaderna för bidragsförskotten skall nedbringas.

Lagutskottet vill till en början framhålla att det är värdefullt att en granskning av bidragsförskottssystemet från statsfinansiella utgångspunkter nu kommit till stånd genom revisorernas försorg. Enligt utskottets mening ger revisorernas översyn ett betydelsefullt underlag för ställningstaganden till frågan om stödet till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar. Samtidigt bör det dock framhållas att revisorernas arbete inte omfattar någon mera genomgripande analys av de underhållsberättigade barnens och deras föräldrars ekonomiska situation efter 1978 års underhållsreform. Inte heller har de sociala aspekterna på underhållsreglerna närmare belysts. Revisorerna har därför också förordat att den föreslagna utredningen genomförs så

att ett fullständigt beslutsunderlag med relevanta kostnadsberäkningar kan framläggas för riksdagen. Utskottet vill understryka betydelsen av att beslutsunderlaget blir så fullständigt som möjligt.

Enligt utskottets mening är det angeläget att det ekonomiska stödet till barn som inte sammanlever med båda sina föräldrar blir föremål för övervägaganden med utgångspunkt i de tre övergripande principer som revisorerna dragit upp. Såväl revisorernas förslag som de motioner som väckts under allmänna motionstiden visar att det inte minst av statsfinansiella skäl är påkallat med ett nytt statligt bidragssystem. I avvaktan på resultatet av en sådan utredning kan det som revisorerna föreslår finnas skäl för att kortsiktiga åtgärder vidtas i syfte att nedbringa statens utgifter.

I fråga om den närmare inriktningen av utredningsarbetet och de kortsiktiga åtgärderna anser utskottet i likhet med revisorerna att den nuvarande familjerättsliga underhållsskyldigheten även i fortsättningen måste utgöra grunden när det gäller att tillgodose barns ekonomiska behov. Samhällets stöd till barnen bör därför ses som endast ett komplement till underhållsskyldigheten. Enligt utskottets mening kan tiden inte anses mogen för så genomgripande förändringar av underhållsreglerna och bidragsförskottssystemet som tidigare föreslagits av familjelagssakkunniga och ensamförälderkommittén och som enligt motionerna 507 och L236 bör läggas till grund för lagstiftning. Härtill kommer att ett genomförande av utredningsförslagen med säkerhet skulle leda till att allt fler kommer att anlita det statliga bidragssystemet och medföra att statens kostnader även i andra avseenden skulle öka betydligt. Utskottet kan därför inte ställa sig bakom önskemålen i dessa två motioner och förordar att socialutskottet avstyrker dem.

Både i revisorernas förslag och motionerna L221 och L259 framförs av statsfinansiella skäl preciserade önskemål om ändringar i reglerna om underhållsbidrag. Otvivelaktigt förhåller det sig så att det nuvarande sambandet mellan FB och bestämmelserna om bidragsförskott är en av orsakerna till de ökade kostnaderna för bidragsförskottssystemet. Såsom regelsystemet är utformat får varje ändring av underhållsreglerna ekonomiska återverkningar på bidragsförskotten. Detta förhållande stod också helt klart för riksdagen då FB ändrades år 1978. En grundläggande tanke bakom reformen var nämligen att en viss förskjutning av det ekonomiska ansvaret för barnen skulle komma till stånd genom att bidragsförskottssystemet övertog en del av de bidragsskyldiga föräldrarnas underhållsbörda. Det nu sagda innebär emellertid inte att åtgärder i syfte att nedbringa kostnaderna för bidragsförskotten med nödvändighet måste riktas in mot underhållsreglerna. De nackdelar som uppkommit beror nämligen enligt utskottets mening inte främst på FB:s bestämmelser utan på utformningen av bidragsförskottssystemet och det sätt på vilket systemet knutits till FB:s regler. Det är alltså i första hand bidragsförskottslagen som behöver ses över. Sedan ställning tagits till hur samhällets stöd till barn som inte lever samman med båda sina föräldrar bör utformas i fortsättningen kan det finnas anledning att överväga i vad mån underhållsreglerna behöver ändras.

I sammanhanget vill utskottet något beröra den kritik som revisorerna riktar mot 1978 års underhållsreform. Enligt revisorerna är det tveksamt om

huvudsyftet med reformen – en mildrad börda för underhållsskyldiga med svag ekonomi – uppnåtts. Revisorerna påpekar därvid att beslutsunderlaget var bristfälligt och att begreppet svag ekonomi inte definierats. Vidare ifrågasätter revisorerna huruvida någon mer enhetlig bedömning av underhållsfrågor kommit till stånd såsom var en avsikt med reformen. Enligt utskottets mening ger revisorernas utredning inte tillräckligt underlag för ett ställningstagande till huruvida denna kritik är riktig. Bl. a. synes revisorerna främst ha bedömt reformen ur strikt ekonomisk synvinkel och inte i tillräcklig utsträckning beaktat de starka sociala skäl som talade för att underhållsbördan borde lindras. Som situationen var år 1978 befann sig stora grupper underhållsskyldiga i en besvärlig ekonomisk och social situation. I många fall hindrade underhållsbördan att den bidragsskyldige bildade ny familj. I de fall nya familjebildningar kom till stånd återverkade underhållsbördan ofta på den nya familjens förhållanden. Stor politisk enighet rådde också i fråga om reformens allmänna inriktning på en generell lättnad för de bidragsskyldiga. Enligt utskottets mening skulle en mindre långtgående reform än den som genomfördes ha medfört att åtskilliga av de problem som då fanns kvarstått. Den analys av utvecklingen beträffande förbehållsbeloppens storlek och löneutvecklingen för en industriarbetare som gjorts under revisorernas arbete (se förslaget s. 50 f.) ger belägg härför. När det gäller bedömningen av underhållsfrågor anser utskottet till skillnad mot revisorerna att denna blivit mer enhetlig än tidigare. En annan sak är att det fortfarande förekommer vissa olikheter i tillämpningen men reformen syftade inte heller till fullständig enhetlighet.

Verkningarna för de underhållsskyldiga av de ändringar i underhållsreglerna som revisorerna nu förordar har inte närmare analyserats i förslaget. Enligt utskottets mening blir emellertid den samlade effekten av dem att underhållsbördan ökar i inte oväsentlig utsträckning. Detta drabbar inte bara de bidragsskyldiga med god ekonomi utan också dem som har en besvärlig ekonomisk situation. Det förtjänar att påpekas att det under senare år i olika sammanhang hävdats att det alltjämt finns vissa grupper av underhållsskyldiga som har det mycket svårt ekonomiskt. Det finns följaktligen en viss risk för att sådana förhållanden som rådde före 1978 års reform åter uppstår om revisorernas förslag genomförs fullt ut. En sådan utveckling anser utskottet inte acceptabel. För en underhållsskyldig som inte förfogar över mera medel än som åtgår för sitt eget och familjens behov kan den medföra att han eller hon ådrar sig en underhållsskuld eller också får ta samhällets hjälp i anspråk för egen del.

Utskottet vill också framhålla att ändringar i underhållsreglerna endast på längre sikt torde kunna ge några besparingseffekter. Sådana ändringar påverkar nämligen bara de nytillkommande underhållsbidragen. Redan utgående bidrag förändras däremot inte på grund av ny lagstiftning. För att fastställda underhållsbidrag skall kunna höjas måste en omprövning av dem framtvingas på något sätt. En mera allmän omprövning av underhållsbidrag skulle med all sannolikhet medföra en kraftig arbetsbelastning på domstolarna och även i övrigt åsamka statsverket kostnader samtidigt som den skulle ge upphov till nya konflikter mellan barnets föräldrar. Möjligheterna att åstadkomma en

höjning av underhållsbidragen begränsas vidare av de regler om existensminimum som gäller vid indrivning av obetalda underhållsbidrag. För år 1986 uppgår existensminimum vid införsel till 1 908 kr. per månad för ensamstående och till 2 725 kr. för ensamstående med ett hemmavarande barn, vartill kommer den faktiska bostadskostnaden. Dessa regler kan jämföras med förbehållsbeloppen vid beräkning av underhållsbidrag som för ensamstående utgör 2 330 kr. och för ensamstående med ett barn 3 100 kr. per månad jämte skäliga bostadskostnader.

Från mera principiella utgångspunkter vill utskottet vidare framhålla att man av revisorernas förslag närmast får den uppfattningen att underhållsreglerna har sin huvudsakliga betydelse inom bidragsförskottsområdet eller med andra ord att de båda regelsystemen i praktiken omfattar samma persongrupper. Så är emellertid inte fallet. Vissa undersökningar som familjelagssakkunniga låtit utföra visade sålunda att antalet barn med underhållsbidrag uppgick till 414 000 år 1975. Samma år var 211 000 barn berättigade till bidragsförskott. Enligt beräkningar som ensamförälderkommittén gjorde var år 1982 motsvarande siffror 407 000 resp. 247 000. Av revisorernas förslag framgår att antalet barn med bidragsförskott år 1984 uppgick till 257 000. Någon beräkning av antalet underhållsberättigade barn i dag har revisorerna inte gjort men det finns enligt utskottets uppfattning inte anledning anta att det sjunkit i någon nämnvärd utsträckning. Det bör i sammanhanget framhållas att barn med bidragsförskott inte alltid har underhållsbidrag. Så är exempelvis fallet med de barn vars föräldrar bedömts sakna förmåga att utge underhållsbidrag, en grupp som enligt revisorerna utgör en femtedel av alla barn inom bidragsförskottssystemet. Av det anförda framgår att det finns ett betydande antal underhållsskyldiga föräldrar och deras barn utanför bidragsförskottssystemet. Någon anledning att av statsfinansiella skäl ändra underhållsreglerna för denna grupp finns inte. En ändring skulle alltså påverka förhållandena för betydligt flera än som kan anses motiverat av dessa skäl.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet i likhet med motionärerna i motion 506 att en utredning på området i princip inte bör bindas genom några uttalanden från riksdagens sida utan bör ha möjlighet att fritt pröva de olika förslag beträffande underhållsreglerna som lagts fram av revisorerna och i motionerna L221 och L259 yrkandena 1 och 2. I det följande kommer utskottet att särskilt behandla några av revisorernas förslag och de motioner som har anknytning till dem. Utskottet kommer därefter att sammanfatta sina synpunkter i de olika frågorna.

Reduceringsregeln

Som tidigare redovisats (s. 4) har socialstyrelsen och riksförsäkringsverket i sina allmänna råd givit vissa rekommendationer beträffande hur mycket av föräldrarnas överskott efter avdrag för de olika förbehållsbeloppen som bör kunna tas i anspråk för underhållsbidrag, den s. k. reduceringsregeln. Revisorerna föreslår som en kortsiktig åtgärd att de allmänna råden ses över i syfte att reduceringsregeln skall utformas i enlighet med grunderna för lagstift-

ningen. Enligt revisorerna saknar reduceringsregeln direkt stöd i lag och delvis även i grunderna för lagstiftningen samt medför betydande kostnader för statsverket.

Med anledning av vad revisorerna anför vill utskottet erinra om de motivuttalanden som utskottet gjorde i denna del vid behandlingen av underhållsreformen år 1978 (se LU 1978:9 s. 56). Utskottet framhöll därvid att ett strikt iakttagande av regeln att hela överskottet kan tas i anspråk för underhållsbidrag otvivelaktigt leder till kraftiga tröskeleffekter vid inkomstökningar för personer som befinner sig i inkomstskiktet kring förbehållsbeloppet. Enligt utskottets mening var det angeläget att sådana effekter undveks. I de fall då den bidragsskyldiges disponibla inkomst inte i någon mera väsentlig mån överstiger förbehållsbeloppet borde enligt utskottet den i propositionen förordade beräkningsmetoden därför modifieras, så att överskottet inte helt eller nästan helt går åt till underhållsbidrag. En något större del av överskottet borde kunna förbehållas den underhållsskyldige när överskottet inte överstiger bidragsförskottets nivå.

Enligt utskottets mening saknar således rekommendationen i socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets allmänna råd inte stöd i lagstiftningen utan får i huvudsak anses vara utformad i enlighet med riksdagens intentioner. Utskottet vill emellertid framhålla att riksdagen i lagstiftningsärendet inte gjorde några uttalanden om vilka procentsatser som i praktiken borde tillämpas. Inom den ram som motivuttalandena utgör bör det således vara möjligt att tillämpa andra procentsatser än de rekommenderade. Utskottet anser inte att riksdagen nu bör ta ställning till frågan om en ändring av reduceringsregeln är påkallad. Det bör i stället ankomma på regeringen att avgöra om regeln bör ses över som ett led i de kortsiktiga åtgärderna i syfte att minska kostnaderna för bidragsförskotten.

Umgängesavdraget

Enligt FB har som tidigare nämnts en bidragsskyldig förälder rätt att göra avdrag på underhållsbidraget när han eller hon har barnet hos sig. Huvudregeln är att avdrag får ske med 1/40 av underhållsbidraget för varje helt kalenderdygn som vistelsen varar. En förutsättning är dock att vistelsen varar minst fem dygn i sträck. Avdrag får ske på de underhållsbidrag som förfaller till betalning inom sex månader efter vistelsen. Föräldrarna har möjlighet att avtala om andra avdragsregler och får också sluta s. k. nettoavtal. Sådana avtal innebär att underhållsbidraget redan från början reduceras med hänsyn till den bidragsskyldiges umgänge med barnet. Det finns också en möjlighet för domstol att besluta om särskilda avdragsvillkor. Rätt till avdrag föreligger även när den bidragsskyldige betalar bidraget till försäkringskassan på grund av att bidragsförskott utgår; dock är avdragsrätten begränsad till huvudregeln i FB. För att få rätt till avdrag måste den underhållsskyldige göra en anmälan till försäkringskassan inom tre månader från vistelsen. Har avdrag skett på det underhållsbidrag som den bidragsskyldige betalar in till försäkringskassan skall det utgående bidragsförskottet minskas med samma belopp som

avdraget. I de fall då underhållsbidrag inte utgår innebär reglerna således att det utgående bidragsförskottet inte alls reduceras och då bidraget understiger bidragsförskottsnivån sker endast en mindre reducering.

Revisorerna föreslår att umgängesavdraget ses över som ett led i utredningen av samhällets stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar. Vidare förordas som en kortsiktig åtgärd att rätten till umgängesavdrag enligt FB samordnas med avdragsrätten enligt bidragsförskottslagen. Enligt vad utskottet inhämtat synes önskemålet närmast avse de olika tidsfrister för avdragsrätten som gäller enligt de båda regelsystemen.

I revisorernas förslag framhålls att administrationen av umgängesavdraget är otymplig för försäkringskassorna. Vidare påpekas att det genomsnittliga avdraget år 1984 var 194 kr. medan administrationskostnaderna var 109 kr. per underhållsskyldig. Enligt revisorerna har det vid granskningen visat sig att avdragsrätten kan orsaka konflikter mellan föräldrarna och därigenom motverka sitt syfte. Samtidigt är revisorerna medvetna om att avdragsrätten kan göra det möjligt för vissa föräldrar att komma överens om ett avdrag som annars uteblivit. Revisorerna anser att problemen bäst löses genom nettoavtal. Revisorerna tar inte ställning till frågan om umgängesavdraget bör vara kvar och hur det i så fall bör utformas utan överlåter ställningstagandet till den föreslagna utredningen.

I motion 1985/86:L214 (m) framhålls att det inte är rimligt behålla nuvarande ordning beträffande umgängesavdraget med hänsyn till den både tidskrävande och kostsamma administrationen. Motionärerna anser att det är både en enklare och smidigare ordning om umgängesavdraget regleras i avtal mellan föräldrarna, och de yrkar att riksdagen skall föreläggas förslag som innebär att umgängesavdrag skall regleras genom avtal och att försäkringskassan befrias från hanteringen av umgängesavdrag.

Utskottet erinrar om att frågan om umgängesavdraget och dess utformning ingående övervägdes av riksdagen då reglerna infördes (se LU 1978/79:9 s. 62 f.). I yttrande till lagutskottet över propositionen och motioner i frågan framhöll socialutskottet bl. a. att det ligger i barnets intresse att barnet får hålla god kontakt med båda sina föräldrar. I de fall där föräldrarna inte sammanbor är det, fortsatte socialutskottet, angeläget att den bidragsskyldige föräldern har möjligheter till regelbundet och ofta återkommande umgänge med sitt barn. Socialutskottet ansåg att denna kontakt inte får försvåras av att föräldern inte har råd att utöver underhållsbidraget bekosta barnets vistelse hos honom eller henne i någon större utsträckning. Starka skäl fanns således för att avdragsrätten borde ges en generös utformning. Enligt socialutskottet måste emellertid också andra omständigheter vägas in. Sålunda gällde det – framhöll socialutskottet – att skapa ett system som ter sig rättvist också för den andre föräldern och som inte leder till onödiga konflikter mellan föräldrarna. Med hänsyn till att en regel om avdragsrätt även skall tillämpas inom bidragsförskottssystemet var det vidare angeläget att bestämmelserna utformades så att de inte förorsakar försäkringskassorna administrativt merarbete. Enligt socialutskottets mening utgjorde förslagen i propositionen en rimlig avvägning mellan de delvis motstridiga intressen som gjorde sig gällande vid ett ställningstagande till avdragsrättens utformning.

Lagutskottet delade den uppfattning som kommit till uttryck i socialutskottets yttrande.

Olika spörsmål om avdragsrätten har sedan bestämmelserna trädde i kraft aktualiserats i riksdagen flera gånger genom motioner. Motionerna har avslagits av riksdagen. Senast prövades frågan under innevarande riksmöte (se LU 1985/86:1). Lagutskottet fann då inte anledning för riksdagen att frångå sina tidigare ställningstaganden. Utskottet hänvisade också till att spörsmålet hade anknytning till det beredningsarbete på grundval av ensamförälderkommitténs betänkande som då pågick inom socialdepartementet.

Enligt utskottets mening ger revisorernas utredning inte underlag för en bedömning huruvida det nu finns anledning för riksdagen att ompröva sin tidigare inställning i fråga om umgängesavdraget. Med hänsyn till det samband som finns mellan reglerna om umgängesavdrag och bidragsförskottssystemet kan emellertid den föreslagna utredningen behöva ta upp avdragsreglerna till prövning. Utan att ta ställning i sak till revisorernas förslag och önskemålet i motion L214 vill utskottet således förorda att utredningen får möjlighet att förutsättningslöst pröva frågan. Det bör också stå regeringen fritt att överväga huruvida såsom revisorerna föreslår någon ändring bör genomföras som en kortsiktig åtgärd.

Nära samband med reglerna om umgängesavdrag har spörsmålet om *resekostnader vid utövande av umgängesrätt.* Enligt 6 kap. 15 § FB har barnets vårdnadshavare ett ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som inte är vårdnadshavare så långt som möjligt tillgodoses. Motsätter sig barnets vårdnadshavare det umgänge som den andre föräldern begär prövar domstolen frågan om umgängesrätt. Domstolen skall därvid besluta om umgänge efter vad som är bäst för barnet.

Om den umgängesberättigade föräldern är bosatt på annan ort än barnet kan ett utövande av umgängesrätten vara förenat med särskilda kostnader. Någon generell möjlighet för den umgängesberättigade föräldern att få bidrag till sådana kostnader utöver vad som följer av rätten till avdrag på underhållsbidraget finns inte.

I motion 1985/86:L222 (c) understryks vikten av att barn har god kontakt med båda sina föräldrar. I de fall den umgängesberättigade och barnet är bosatta på olika orter kan ett utövande av umgängesrätten medföra avsevärda utgifter för resor. Motionärerna anser det angeläget att båda föräldrarna har ett ekonomiskt ansvar för att umgängesrätten kan utövas. I syfte att förbättra relationerna mellan föräldrarna och möjliggöra för barnet att på ett naturligt sätt ha kontakt med båda yrkar motionärerna att 6 kap. 15 § skall förses med ett tillägg vari det klargörs att umgängeskostnaderna skall delas mellan föräldrarna.

Som utskottet framhållit då frågan om umgängeskostnaderna tidigare varit aktuell (se senast LU 1985/86:1) är det olyckligt om ekonomiska omständigheter lägger hinder i vägen för ett utövande av umgängesrätten. Utskottet kan därför ansluta sig till motionärernas ståndpunkt att båda föräldrarna i görligaste mån skall dela på det ekonomiska ansvaret. Utskottet har tidigare även ställt sig positivt till att statsmakterna söker undanröja hinder för utövandet av umgängesrätten i fall då barnet och den umgängesberättigade

föräldern inte bor i närheten av varandra och förutsatt att ensamförälderkommittén skulle ta upp spörsmålet.

Ensamförälderkommittén föreslog också i sitt betänkande att ett stöd i form av kontant resebidrag skulle kunna utgå vid umgänge inom landet. Då utskottet hösten 1985 prövade motionsyrkanden med samma syfte som det nu aktuella ansåg utskottet att något slutligt ställningstagande till önskemålet om en ändring i FB inte borde göras innan resultatet förelåg av det då pågående beredningsarbetet beträffande ensamförälderkommitténs förslag.

Enligt utskottets mening synes det lämpligt att frågan om resekostnader vid utövande av umgängesrätt i hela sin vidd tas upp till övervägande vid det föreslagna utredningsarbetet beträffande statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar.

Preskription och införsel

Rätten att kräva ut ett underhållsbidrag går enligt FB förlorad efter tre år från den ursprungliga förfallodagen. Preskriptionstiden är i princip absolut och kan således inte avbrytas genom t. ex. ett krav eller ett indrivningsförsök. De nuvarande reglerna genomfördes i samband med underhållsreformen och trädde i kraft den 1 juli 1979. Dessförinnan var preskriptionstiden för fordran på underhållsbidrag tio år.

Obetalda underhållsbidrag kan enligt utsökningsbalken drivas in genom bl. a. utmätning i lön och införsel. Införsel är den indrivningsform som i huvudsak kommer till användning beträffande underhållsbidrag. Efter en lagändring år 1984 får införsel tillämpas på fordringar som är högst tre år gamla. Tidigare var införseltiden två år. Genom införsel får tas i anspråk bl. a. den underhållsskyldiges lön, pension, sjukpenning eller annan dagersättning som utgår på grund av sjukdom eller olycksfall eller av annan sådan anledning.

Revisorerna föreslår som kortsiktiga åtgärder att preskriptionstiden för underhållsbidrag och införseltiden förlängs till fem år samt att införsel tillåts också i arbetslöshetsersättning och andra liknande ersättningar.

Även i motion 1985/86:L259 (m) yrkandena 3 och 4 begärs att riksdagen skall föreläggas förslag om en förlängning av preskriptionstiden och införseltiden till fem år samt om ökade införselmöjligheter. Motionärerna i motion 1985/86:L209 (c) yrkar att en översyn av införselreglerna skall komma till stånd. Syftet med översynen skall vara att ge möjlighet till införsel i arbetslöshetsersättning och liknande ersättningar.

Utskottet erinrar om att då preskriptionstiden för underhållsbidrag år 1978 förkortades från tio år till tre anfördes som skäl härför (se prop. 1978/79:12 s. 127) att den dåvarande preskriptionstiden i förening med de långtgående möjligheterna till avbrott i preskriptionen förde med sig att ansvaret för gamla underhållsbidrag kunde stå kvar under mycket lång tid. Gjorda undersökningar pekade på att en växande underhållsskuld medförde betydande sociala påfrestningar för åtskilliga underhållsskyldiga. Från kronofogdehåll hade hävdats att den omständigheten att utmätning hade kunnat begäras för

många års bidragsskulder till ansenliga belopp hade medverkat till att skapa ett betalningsmotstånd hos vissa underhållsskyldiga, vilka på allt sätt sökte undvika att erlägga även löpande bidrag. Preskriptionsregler som fick sådana konsekvenser gagnade enligt departementschefen tydligen inte någon parts intresse. Vidare framhölls att det var önskvärt att undvika tvister kring äldre rättsförhållanden och att bespara myndigheterna tidskrävande och oftast resultatlösa indrivningsåtgärder.

Enligt utskottets mening har de anförda skälen fortfarande bärkraft. Utskottet ställer sig därför tvivlande till om revisorernas och motionärernas förslag verkligen kommer att medföra de besparingseffekter som revisorerna räknar med. Då utskottet tidigare (se senast LU 1983/84:33) prövat motioner om en förlängning av preskriptionstiden har utskottet – utan att ta ställning till själva frågan – hänvisat till att ensamförälderkommittén tagit upp spörsmålet om en sådan förlängning och att det fortsatta beredningsarbetet inte borde föregripas. Samma inställning har utskottet redovisat när utskottet behandlat motioner om ökade införselmöjligheter (se senast LU 1984/85:30). Utskottet anser att riksdagen inte heller nu bör ta ställning till de föreslagna ändringarna i fråga om preskription och införsel. Det bör stå regeringen fritt att överväga om förslagen skall genomföras.

Sammanfattande synpunkter

I likhet med riksdagens revisorer anser lagutskottet att en utredning om samhällets stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar bör komma till stånd. Vid utredningsarbetet bör även frågor om underhållsbidrag kunna prövas. Vidare bör regeringen i avvaktan på resultatet av utredningsarbetet kunna framlägga förslag till vissa kortsiktiga åtgärder för att minska kostnaderna för bidragsförskottssystemet. Som framgår av vad utskottet anfört i de föregående avsnitten bör emellertid inte riksdagen genom några uttalanden om revisorernas olika förslag binda utredningens arbete och regeringens överväganden om behovet av kortsiktiga åtgärder. Detsamma gäller förslagen i motionerna med undantag för motionerna 507 och L236. Sistnämnda två motioner bör enligt lagutskottets mening avslås av riksdagen. Utskottet förordar att vad lagutskottet anfört med anledning av revisorernas förslag samt motionerna 506 yrkande 2, L209, L214, L221, L222 och L259 ges regeringen till känna. Utskottet tillstyrker därmed bifall till yrkande 1 i motion 506.

Stockholm den 24 april 1986

På lagutskottets vägnar

Per-Olof Strindberg

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inga-Britt Johansson (s), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Inger Hestvik (s), Bengt Harding Olson (fp), Nic Grönvall (m), Gunnar Thollander (s), Marianne Karlsson (c), Berit Löfstedt (s), Ewa Hedkvist Petersen (s) och Hans Rosengren (s).

Avvikande meningar

1. Reduceringsregeln

Ulla Orring och Bengt Harding Olson (båda fp) anser att den del av utskottets yttrande på s. 12 som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "för bidragsförskotten" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening saknar således rekommendationen i socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets allmänna råd inte stöd i lagstiftningen utan får i huvudsak anses utformad i enlighet med riksdagens intentioner. Utskottet vill emellertid framhålla att riksdagen i lagstiftningsärendet inte gjorde några uttalanden om vilka procentsatser som i praktiken borde tillämpas. Inom den ram som motivuttalandena utgör bör det således vara möjligt att tillämpa andra procentsatser än de rekommenderade. Utskottet anser inte att riksdagen nu bör ta ställning till frågan om en ändring av reduceringsregeln är påkallad. Med hänsyn till det nära samband som finns mellan reduceringsregeln och bestämmelserna om förbehållsbelopp bör enligt utskottets mening behovet av en ändring av regeln övervägas av den föreslagna utredningen. Utskottet delar således inte revisorernas uppfattning att frågan bör tas upp vid regeringens överväganden om kortsiktiga åtgärder i syfte att minska kostnaderna för bidragsförskotten.

2. Preskription och införsel

Per-Olof Strindberg (m), Ulla Orring (fp), Allan Ekström (m), Bengt Harding Olson (fp) och Nic Grönvall (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 15 med "Utskottet erinrar" och slutar på s. 16 med "skall genomföras" bort ha följande lydelse:

Som närmare framgår av revisorernas förslag uppgår de fordringar på underhållsbidrag som årligen preskriberas till betydande belopp. En förlängning av preskriptionstiden i förening med en ändrad införseltid skulle enligt utskottets mening i väsentlig mån öka statens möjligheter att återkräva underhållsbidrag och därmed bidra till en minskning av utgifterna för bidragsförskottssystemet. Flera skäl talar således för revisorernas och motionärernas förslag. Utskottet kan inte finna att en sådan förlängning i någon nämnvärd grad skulle påverka de underhållsskyldigas betalningsvilja eller eljest medföra några mera väsentliga nackdelar. Utskottet delar således revisorernas och motionärernas uppfattning att preskriptionstiden och införseltiden bör förlängas till fem år.

Enligt utskottets mening finns det starka skäl som talar för att det bör öppnas en möjlighet till införsel i arbetslöshetsersättning och andra liknande ersättningar. En sådan ändring bör liksom en förlängning av preskriptionstiden och införseltiden kunna genomföras omedelbart och utan att man avvaktar resultatet av den föreslagna utredningen.

Det anförda bör enligt lagutskottets mening riksdagen med bifall till reviso-

rernas förslag i denna del och motion L259 yrkandena 3 och 4 samt med anledning av motion L209 som sin mening ge regeringen till känna.

dels att den del av utskottets yttrande på s. 16 som börjar med "I likhet" och slutar med "motion 506" bort ha följande lydelse:

I likhet med revisorerna anser lagutskottet att en utredning om samhällets stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar bör komma till stånd. Vid utredningsarbetet bör frågor om underhållsbidrag kunna prövas. Vidare bör regeringen i avvaktan på resultatet av utredningsarbetet kunna framlägga förslag till vissa kortsiktiga åtgärder för att minska kostnaderna för bidragsförskottssystemet. Som framgår av vad lagutskottet anfört i det föregående avsnittet förordar utskottet att sådana förslag skall innefatta ändring av reglerna om preskription av och införsel för underhållsbidrag, vilket riksdagen med bifall till revisorernas förslag i denna del och motion L259 yrkandena 3 och 4 samt med anledning av motion L209 som sin mening bör ge regeringen till känna. Beträffande revisorernas förslag i övrigt anser lagutskottet att riksdagen inte genom några uttalanden bör binda utredningens arbete och regeringens överväganden om behovet av kortsiktiga åtgärder. Detsamma gäller förslagen i motionerna L214, L221, L222 och L259 yrkandena 1 och 2. Motionerna 507 och L236 bör däremot enligt lagutskottets mening avslås av riksdagen. Lagutskottet förordar att vad utskottet anfört i detta hänseende med anledning av revisorernas förslag och motionerna 506 yrkande 2, L214, L221, L222 och L259 yrkandena 1 och 2 bör ges regeringen till känna. Utskottet tillstyrker därmed bifall till yrkande 1 i motion 506.

Särskilt yttrande

Allan Ekström och Nic Grönvall (båda m) anför:

Utskottet har i texten på s. 9–11 – före näst sista stycket – kommenterat revisorernas förslag på ett sätt som kan uppfattas som en begränsning i utredningsuppdraget. Utskottet har vidare på dessa sidor uttalat sig om innehållet i revisorernas förslag på ett sätt som antyder en negativ hållning till revisorernas synpunkter och förslag som sådana. Vi kan inte ställa oss bakom den språkliga utformningen som dessa sidor fått och är, med hänsyn till bristen på åberopat underlag, tveksamma till vissa av utskottets uttalanden på dessa sidor. Vi har emellertid nöjt oss med dessa påpekanden – i det särskilda yttrandets form – med hänsyn till utskottets uttalande om att utredningen bör genomföras på ett förutsättningslöst sätt.

Innehållsförteckning

Sammanfattning 1
Förslag 1985/86: 17 1
Motioner 2
Motioner väckta under allmänna motionstiden 1986 2
Motioner väckta med anledning av förslag 1985/86: 17 3
Gällande bestämmelser i huvuddrag 3
Allmän bakgrund 6
Närmare om nuvarande system 8
Sambandet mellan bidragsförskott och underhållsbidrag 8
Fastställande av underhållsbidrag 11
Indexuppräkning 14
Umgängesavdrag 15
Bidragsförskottsnivån 17
Delgivning och betalningsdag 18
Återkravsverksamheten 19
Preskriptionstid 22
Ansvariga myndigheter 23
Statens utgifter och kostnader 23
Revisorernas granskning 26
Förslag i motioner 34
Utskottet 37
Hemställan 42
Bilaga: Lagutskottets yttrande 44

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1986