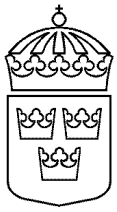
Socialutskottets yttrande 1996/97:SoU6y

Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m.



1996/97
SoU6y

Till socialförsäkringsutskottet

Inledning

Socialförsäkringsutskottet har berett socialutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1995/96:208 Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m. jämte eventuella motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen.

Socialutskottet bereder bl.a. ärenden som rör omsorg om barn och ungdom och andra socialtjänstfrågor. Utskottet har tidigare även haft att bereda ärenden om stöd åt barnfamiljer inklusive bl.a. frågor om bidragsförskott och särskilt bidrag för vissa adoptivbarn. Sedan den 15 september 1996 bereds dock dessa ärenden av socialförsäkringsutskottet, som också bereder ärenden om anslag inom utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

Socialutskottet har mot denna bakgrund beslutat yttra sig i ärendet. Utskottet begränsar yttrandet i första hand till förslaget till en ny lag om underhållsstöd. Utskottet avstår från att yttra sig över frågor om det allmännas utgifter m.m. för det nya stödsystemet, kapitel 8 i propositionen samt motion Sf25 (v) yrkandena 2–4 och 6.

Fråga om avslag på propositionen m.m.

I *propositionen* lämnas förslag till ett nytt samhällsstöd, kallat underhållsstöd, som skall ersätta det nuvarande bidragsförskottet och det särskilda bidraget till vissa adoptivbarn. Underhållsstöd skall enligt förslaget lämnas med 1 173 kr per månad till barn vars föräldrar inte bor tillsammans. Om barnet har egna inkomster, skall understödsbeloppet minskas på visst sätt. Någon inkomstprövning av underhållsstödet mot den s.k. boförälderns inkomster föreslås inte.

Underhållsstödet utgår till dess barnet fyller 18 eller om barnet går i skolan längst till och med juni månad det år barnet fyller 20 år.

Underhållsstöd skall lämnas både när barnet bor hos endast en av föräldrarna och när barnet bor växelvis hos båda föräldrarna. I det senare fallet skall underhållsstöd lämnas som ett utfyllnadsbidrag som bestäms med hänsyn till att båda föräldrarna bidrar till barnets försörjning genom att ha barnet hos

sig. Underhållsstödet skall administreras av försäkringskassan. Den förälder som barnet inte bor tillsammans med skall vara skyldig att återbetala hela eller viss del av underhållsstödet till staten. Återbetalningsskyldigheten skall fastställas till en viss procent av inkomsten. Återbetalningsskyldigheten skall justeras årligen.

Den nya lagstiftningen om underhållsstöd föreslås träda i kraft den 1 december 1996 och tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd som avser tiden efter den 31 januari 1997. Ändringarna i föräldrabalken föreslås träda i kraft den 1 februari 1997.

Förslagen beräknas minska det allmännas utgifter för stödsystemet med 1 140 miljoner kronor år 1997, 1 535 miljoner kronor år 1998 och 1 800 miljoner kronor år 1999.

I *motion Sf27 (fp)* hemställs att riksdagen avslår propositionen *(yrkande 1)* och hos regeringen begär förslag till ändring av systemet för statens stöd till särboende föräldrar enligt de principer som redovisas i motionen *(yrkande 2).* Motionärerna anser att det är fel att frikoppla ansvaret för den underhållsskyldige föräldern från föräldrarnas gemensamma ekonomiska ansvar för barnen, ett ansvar som ju också slås fast i föräldrabalken. Det är enligt motionärernas mening detta gemensamma ansvar som skall vara gällande även om båda föräldrarna inte bor ihop med barnet.

Det finns ingen anledning till att ett gemensamt ansvar för gemensamma barn plötsligt skall reduceras till att vardera föräldern åläggs en form av ett ”halvt” ansvar efter en separation, och i den mån detta halva ansvar inte kan tas, det allmänna åtar sig att fylla ut detta halva ansvar.

I regeringens förslag är det så att den underhållsskyldige föräldern inte betalar sin del av underhållsstödet till barnet utan ”återbetalar” det till försäkringskassan.

Utöver denna grundläggande invändning mot regeringens förslag finns enligt motionärerna ett antal andra brister i propositionen, något som även en del av remissinstanserna påpekat. De är bl.a.:

– att inte den ekonomiska förmågan hos boföräldern beaktas vid utbetalning av samhällsstödet,

– att inte ställning tas till umgängesresor,

– att återbetalningsskyldighet fastställs och dessutom räntebeläggs trots att beloppet inte går att driva in på grund av underhållsförälderns bristande ekonomiska resurser,

– oklarhet när man skall använda föräldrabalkens bestämmelser vid beräkning av underhållsbidrag samt

– att fler föräldrar hamnar inom systemet.

Regeringen bör enligt motionärerna återkomma till höstriksdagen med en ny proposition som utgår från dessa principer för stöd till barn till särlevande föräldrar.

I *motion Sf24 (m)* hemställs att riksdagen hos regeringen begär en utredning om möjligheterna att helt avskaffa systemet med underhållsbidrag i enlighet med vad som anförts i motionen *(yrkande 4*). Grundprincipen skall enligt motionärerna *alltid* vara att föräldrarna *aldrig* kan komma ifrån sitt försörj-

ningsansvar. För att inte ett avskaffande av bidragsförskottet skall innebära att det offentliga ger incitament för separering – liknande det amerikanska stödet till ensamstående mammor – anser motionärerna att i de fall den underhållsskyldige inte kan betala eller där faderskapet är okänt – vilket är ytterst ovanligt – får socialtjänsten pröva rätten till socialbidrag, på samma sätt som gäller andra situationer där de egna inkomsterna inte täcker de nödvändiga utgifterna. Det innebär också en inkomstprövning i varje enskilt fall, vilket ger systemet en mer fördelningspolitiskt attraktiv profil. De som har störst behov av stöd garanteras också detta. Vid de fall den underhållsskyldige är känd, men för tillfället inte kan betala, adderas hans eller hennes skuld på samma sätt som t.ex. skatteskulder. Det statliga engagemanget blir då att se till att man bevakar denna skuld och ser till att den återbetalas. De medel som då kommer in går till den kommun som utbetalat eventuellt socialbidrag. Har socialbidrag inte betalats ut, trots att underhållsstöd inte utgått, tillfaller pengarna ändå barnet som skulle ha erhållit stödet från början. På så sätt garanteras kopplingen mellan betalningsskyldigheten och det egna barnet. Grundprincipen måste, enligt motionärernas bestämda uppfattning, vara att skulden till de egna barnen är den viktigaste skulden att reglera och som den betalningsansvarige inte skall kunna dra sig undan.

Riksdagen bör ge regeringen i uppdrag att skyndsamt utreda den ovan skisserade modellen och återkomma till riksdagen med förslag.

Utskottets bedömning

Ett barn har rätt till god omvårdnad, trygghet och fostran. Det bästa för barnet är normalt att leva tillsammans med sina föräldrar under stabila och trygga förhållanden. Detta uppmuntras också i lagstiftningen. Emellertid förekommer det inte sällan att slitningar av olika skäl uppkommer i äktenskap och samboförhållanden. Lagstiftningen bör då inte tvinga kvinnor och män att av ekonomiska skäl stanna kvar i konfliktfyllda och dåliga relationer.

Det grundläggande ekonomiska stödet till barnfamiljerna består av två delar, det allmänna barnbidraget, som alla får del av, och det inkomstprövade bostadsbidraget, som är kopplat till en familjs försörjningsbörda. Vidare finns stöd i vissa situationer. Till detta stöd hör bl.a. ersättning från föräldraförsäkringen, som gör det möjligt för nyblivna föräldrar att vara hemma under barnens första levnadsår, bidragsförskott, som ger ett ekonomiskt grundskydd som är särskilt viktigt för ensamföräldrar, barnpensioner samt vårdbidrag för handikappade barn.

Bidragsförskottssystemet har spelat en viktig fördelningspolitisk roll och gjort det möjligt för ensamföräldrar att ge sina barn rimlig ekonomisk standard även när den andra föräldern inte kunnat eller velat betala ett underhåll av tillräcklig storlek. Bidragsförskottet har underlättat ensamstående föräldrars ibland svåra situation.

Reglerna om bidragsförskott har under en följd av år kritiserats i olika sammanhang. Systemet medför stora kostnader för staten. Den försörjningsbörda som åvilar den förälder som inte bor tillsammans med barnet har i stor utsträckning kommit att fullgöras av det allmänna. Bidragsförskotten anses i

en inte obetydlig omfattning betalas till barn vars föräldrar har goda ekonomiska förhållanden och har i stor utsträckning kommit att få en omvänd fördelningsprofil. Kritik har också riktats mot det nära sambandet mellan den offentligrättsliga regleringen av bidragsförskott och de civilrättsliga reglerna om underhållsbidrag. Sambandet leder i vissa fall till oönskade konsekvenser.

Bidragsförskotten har därför under lång tid varit föremål för omfattande utredningsarbete. Flera förslag till ändringar av systemet har lagts fram. Här kan nämnas Familjelagssakkunnigas betänkande (SOU 1977:37) Underhåll till barn och frånskilda, 1987 års underhållsbidragskommittés betänkanden (SOU 1990:8 och 1990:48) Samhällsstöd till underhållsberättigade barn och departementspromemorian (Ds 1992:53) Ensamförälderstöd. Av olika skäl har förslagen inte lett till lagstiftning.

Det nu framlagda förslaget till underhållsstöd tillgodoser enligt utskottet i allt väsentligt de krav som måste ställas på systemet, nämligen att ge barn till särlevande föräldrar ett garanterat bidrag till sin försörjning. Stödet görs i huvudsak oberoende av föräldrabalkens regler om underhållsbidrag. Reglerna har utformats så att det tydligt framgår att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sitt barn. De besparingar som är nödvändiga åstadkoms genom att försörjningsförmågan hos den förälder som barnet inte bor hos tas i anspråk i större omfattning än vad som för närvarande är fallet. Reglerna är enkla och tydliga och svårare att manipulera.

Från sina utgångspunkter har utskottet ingen erinran mot förslagen i propositionen och anser därför att motion Sf27 (fp) bör avstyrkas.

Utskottet vill bestämt motsätta sig att ensamföräldrar i de fall den underhållsskyldige inte kan eller vill sörja för sitt barn eller är okänd skall vara hänvisade att söka socialbidrag om han eller hon inte ensam kan klara försörjningen. En bidragsprövning i varje enskilt fall skulle också bli kostsam och administrativt betungande. Även motion Sf24 (m) yrkande 4 om en utredning i syfte att avskaffa systemet bör enligt utskottet avstyrkas.

Underhållsstödets storlek

Enligt *propositionen* skall underhållsstödet uppgå till 1 173 kr per månad och barn.

Om barnet har egna inkomster, skall underhållsstödets belopp minskas. Vid inkomster som överstiger 48 000 kr per år skall underhållsstödet minska med 50 procent av överskjutande belopp.

Det finns enligt propositionen flera skäl som talar mot en behovsprövning av underhållsstödet med beaktande av boförälderns ekonomiska förhållanden. Som det framgår av bl.a. Underhållsbidrags- och bidragsförskottsutredningens betänkande (SOU 1995:26) är det en mycket liten grupp boföräldrar som har höga inkomster. Statens utgifter för samhällsstödet skulle inte minska annat än marginellt om en behovsprövning införs. Underhållsstödets belopp är bestämt så att det skall motsvara halva normalkostnaden för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget. Det är rimligt att barn till särlevande föräldrar tillförsäkras ett sådant stöd. Boföräldern svarar

regelmässigt för en motsvarande del av barnets försörjning och ofta betydligt mer. Därtill kommer att vårdnadshavare med goda och medelgoda inkomster vid en inkomstökning ofta får lägre bostadsbidrag och höjda avgifter för barnomsorg. Marginaleffekterna för dessa föräldrar är således stora redan i dag, och en behovsprövning skulle förstärka dem. Dessutom innebär en behovsprövning administrativa merkostnader.

Det anförda visar enligt propositionen att en behovsprövning är förenad med många nackdelar. Mot denna bakgrund kan den marginella utgiftsminskning som skulle uppkomma för staten inte anses så betydelsefull att en behovsprövning bör införas.

I tre motioner begärs att underhållsstödet skall behovsprövas.

I *motion Sf24 (m)* framförs invändningar mot förslaget att underhållsstödets utfyllnadsdel skall utgå som en allmän grundläggande trygghet för alla barn till särlevande föräldrar *(yrkande 2)*. Utöver det stöd som generellt ges till barn skall staten således särskilt gynna barn till särlevande föräldrar. Detta kan motionärerna inte acceptera. Målsättningen för statens insatser på det familjepolitiska området måste vara att barn lever i nära relationer till såväl sin mor som sin far. Då får man inte på detta sätt gynna familjesplittring. Motionärerna anser att såväl underhållsstödets förskottsdel som själva utfyllnadsbidraget skall behovsprövas.

I *motion Sf28 (kds*) anförs att det i nuvarande statsfinansiella läge, med besparingar inom snart sagt varje område i välfärdssystemen, är stötande att statligt stöd skall komma vårdnadshavare i de högsta inkomstskikten till del *(yrkande 1)*. En sådan ordning riskerar enligt motionärerna att undergräva legitimiteten i systemet. I de fall då den underhållsskyldiges återbetalningsskyldighet inte är lika stor som underhållsstödet bör därför inkomstprövning ske. Regeringen bör således återkomma till riksdagen med förslag till en modell som även beaktar vårdnadshavarens ekonomi. En sådan modell måste utformas så att marginaleffekter minimeras och så att administrationskostnaderna inte ökar.

Motionärerna i *motion Sf26 (mp)* anser att det finns starka skäl för att närmare pröva om inte även boförälderns inkomst skall påverka den bidragsskyldiges underhållsstöd *(yrkande 5).*

I en motion, *Sf25 (v)*, hemställs att riksdagen beslutar att underhållsstödet indexeras enligt vad som anförs om att stödet skall följa den allmänna löneutvecklingen *(yrkande 5).*

I motion *Sf28 (kds)* hemställs om ett tillkännagivande om vad som anförts om ensamföräldrar med tonårsbarn *(yrkande 3).* Ett par av remissvaren på promemorians förslag för fram tanken att underhållsstödet bör relateras till barnets ålder. Synpunkten är enligt motionärerna relevant av två skäl. För det första torde det vara ett faktum att omkostnaderna för ett tonårsbarn är högre än för ett yngre barn. För det andra minskar det offentligas allmänna stöd när barnet går ur grundskolan. Då försvinner nämligen tre av tolv barnbidrag. Med en arbetsmarknadssituation som ger få 16- till 18-åringar möjlighet att få arbete på kvällar, helger och lov kan situationen för många ensamföräldrar med tonårsbarn vara mycket pressad. Regeringen bör därför noga följa och uppmärksamma denna grupp och överväga justeringar i stödsystemet enligt motionärerna.

Utskottets bedömning

Utskottet delar inställningen i propositionen att en behovsprövning är förenad med många nackdelar och därför inte bör införas. Motionerna Sf24 (m) yrkande 2, Sf26 (mp) yrkande 5 och Sf28 (kds) yrkande 1 bör därför avstyrkas.

När det gäller frågan om underhållsstödet bör indexeras konstaterar utskottet att regeringen enligt propositionen anser det rimligt att framtida ökade betalningar från de underhållsskyldiga föräldrarna kommer deras barn till godo. Utskottet har samma uppfattning. Underhållsstödet bör dock inte indexeras. Motion Sf25 (v) yrkande 5 bör avstyrkas.

Utskottet anser att underhållsstödet i princip bör utgå med samma belopp för alla barn. Förslaget i motion Sf28 (kds) yrkande 3 om att underhållsstödet bör relateras till barnets ålder bör därmed avstyrkas.

Återbetalningsskyldigheten mot staten

I *propositionen* framhålls att den förälder som inte bor tillsammans med barnet skall vara återbetalningsskyldig gentemot staten för det underhållsstöd som lämnas till barnet. Återbetalningsskyldighet skall bestämmas enligt en schabloniserad procentmetod.

Återbetalningsskyldigheten skall beräknas på inkomst av tjänst, intäkt av kapital och inkomst av näringsverksamhet. Avdrag under inkomstslaget kapital skall inte beaktas. Inkomst av näringsverksamhet skall ökas genom att vissa avdrag som har karaktär av vinstdispositioner återläggs. Dessa är avsättning till periodiseringsfonder, avdrag för egen pension (viss del) samt ökning av expansionsmedel Även avdrag för underskott från tidigare beskattningsår skall återläggas.

Tillägg skall göras med 1 % av skattepliktig förmögenhet som överstiger 800 000 kr samt för inkomst, inklusive kostförmån, som beskattas enligt lagen (1958:295) om sjömansskatt och studiemedel i form av studiebidrag. Det sålunda framräknade beloppet skall minskas med 24 000 kr. Återbetalningsskyldigheten skall fastställas till en viss procent av det på så sätt framräknade beloppet. Procentsatsen är 10 % för ett barn, 6,25 % per barn för två barn och 5 % per barn för tre barn. Den totala procentsatsen ökar med en procentenhet för varje ytterligare barn utöver tre. Alla den återbetalningsskyldiges biologiska barn och adoptivbarn räknas med i antalet barn. Om återbetalningen skulle bli lägre än 100 kr per barn och månad bortfaller återbetalningsskyldigheten. Återbetalningsskyldighet skall justeras årligen.

I *motion Sf24 (m)* hemställs om ett tillkännagivande om vad som anförts om sambandet mellan den underhållsskyldiges återbetalningsskyldighet och föräldrabalkens regler om underhåll *(yrkande 1)*. Motionärerna motsätter sig förslaget att frikoppla den underhållsbidragsansvariga förälderns skyldighet att återbetala till försäkringskassan den del av underhållsstödet som inte är det s.k. utfyllnadsbidraget, från föräldrabalkens regler om underhåll. Skulden som föräldern får relateras således till staten och kopplas inte till barnet. Motionärernas utgångspunkt är att skulden till de egna barnen alltid skall vara prioriterad och direkt kopplad till föräldraansvaret i övrigt.

I *motion Sf26 (mp)* hemställs om ett tillkännagivande om vad som anförts om beskattningsbar inkomst som underlag för beräkning av återbetalningsskyldigheten *(yrkande 4)*. Motionärerna framhåller att regeringens förslag innebär att den underhållsskyldige skall betala ett visst bidrag som andel av sin bruttoinkomst. Detta har emellertid en allvarlig nackdel för de fall där omkostnaderna för inkomstens förvärvande är höga och där således den beskattningsbara inkomsten är avsevärt lägre. Det kan t.ex. gälla boende i glesbygd som måste företa långa pendlingsresor för att kunna försörja sig. Regeringen bör därför pröva om underhållsstödet i stället skall beräknas som andel av beskattningsbar inkomst. Eventuellt borde även studieskulder medföra rätt till avdrag på liknande sätt.

I två motioner hemställs att riksdagen beslutar att grundavdraget från inkomsten vid bestämmande av återbetalningsskyldighet skall vara 48 000 kr.

I *motion Sf24 (m) yrkande 3* framhålls sålunda följande. I departementspromemorian föreslogs att ett grundavdrag på totalt 48 000 kr skall gälla vid beräkningen av den underhållsskyldige förälderns inkomst vid fastställande av underhållsbidragets storlek. Regeringen har i propositionen valt att halvera detta grundavdrag och föreslår i stället 24 000 kr. Detta riskerar att skapa ett problem som regeringen också tar upp i förslaget, nämligen att det kommer att finnas underhållsskyldiga vars skuld kommer att vara större än förbehållsbeloppet. Mot den bakgrunden anser motionärerna att det är märkligt att regeringen ändå väljer att halvera grundavdraget.

I *motion Sf26 (mp) yrkandena 2 och 3* framhålls att halveringen av grundavdraget i förhållande till departementspromemorian främst drabbar underhållsskyldiga med låga inkomster. Promemorians föreslagna grundavdrag ger underhållsskyldiga i de lägre inkomstskikten en reell möjlighet att i det överskott som uppstår skapa ekonomiskt utrymme för resor och umgänge med barnen. Motionärerna anser därför att promemorians ursprungliga grundavdrag på 48 000 kr per år måste ersätta regeringens förslag.

Två motioner tar upp frågan om den underhållsskyldiges resekostnader vid umgänge.

I *motion Sf26 (mp)* begärs att regeringen snarast återkommer med faktiska förslag om hur de underhållsskyldigas resekostnader vid umgänge skall kunna vägas in vid beräkningen av underhållsstöd *(yrkande 1)*. Ett liknande yrkande finns i *motion Sf28 (kds) yrkande 2.* I den förra motionen framhålls att regeringen i sin proposition utlovar att den skall återkomma med förslag om hur situationen skall lösas för föräldrar som dras med höga resekostnader för att kunna ha umgänge med sina barn. Det är enligt motionärerna oerhört viktigt att regeringen skyndsamt belyser problemställningen. Om föräldraansvaret poängteras så att de underhållsskyldiga framöver i ökad omfattning skall erlägga ett högre belopp än i dag, så kan eventuellt möjligheten till umgänge med barnet riskeras! Den del av överskottet som tas i anspråk för att erlägga underhållsstöd får enligt motionärerna inte medföra att den underhållsskyldige efter fullgörandet av sina ekonomiska plikter inte har möjlighet att betala resa och uppehälle för sitt barn så att de de facto kan träffas! Där samhället har ett starkt intresse av att se till att föräldrar själva klarar av att försörja sina barn, har samhället också en moralisk skyldighet att skydda ett kanske redan skört och ömtåligt förhållande mellan den underhållsskyl-

dige och barnet. För förskolebarn är dessutom kvalitet i umgänget överensstämmande med kvantitet i tid. Ett stort ansvarstagande från föräldrarnas sida t.ex. i form av växelvis boende bör på alla vis underlättas.

Utskottets bedömning

I motion Sf24 (m) riktas invändningar mot att den underhållsbidragsansvariga förälderns återbetalningsskyldighet för utgivet underhållsstöd frikoppas från föräldrabalkens regler och underhåll enligt propositionen (yrkande 1).

Av propositionen framgår att detta sker i barnets intresse och för att minska risken för konflikter mellan föräldrarna. Det tidigare nära sambandet mellan reglerna om bidragsförskott och underhållsbidrag har i vissa fall lett till oönskade konsekvenser.

Från sina utgångspunkter har utskottet inget att erinra mot att reglerna om underhållsstöd i huvudsak frikopplas från föräldrabalkens regler om underhåll. Utskottet anser att propositionen i denna del bör tillstyrkas och att motionsyrkandet avstyrks.

Utskottet avstyrker också förslaget i motion Sf26 (mp) yrkande 4. Som framförs i propositionen bör inkomstprövningen i första hand grundas på inkomst av tjänst samt intäkt av kapital och inkomst av näringsverksamhet.

I departementspromemorian föreslogs att den bidragsskyldige skulle få göra ett grundavdrag på 48 000 kr vid beräkning av återbetalningsskyldigheten. Enligt propositionen bestäms grundavdraget till 24 000 kr. Som motiv anförs bl.a. att det är av principiell betydelse att även återbetalningsskyldiga föräldrar med låga inkomster skall bidra till sina barns försörjning. Även hänsynen till det allmännas utgifter för systemet åberopas. Regeringen avser att noga följa upp hur de nya reglerna påverkar de återbetalningsskyldiga föräldrarnas ekonomiska situation. Utskottet gör ingen annan bedömning och tillstyrker därför förslaget i propositionen i denna del och avstyrker bifall till motionerna Sf24 (m) yrkande 3 och Sf26 (mp) yrkandena 2 och 3. Utskottet återkommer senare till frågan om uppföljning av reformen.

Frågan om beaktande av den underhållsskyldiges resekostnader i samband med umgänge med barnet tas upp i motionerna Sf26 (mp) yrkande 1 och Sf28 (kds) yrkande 2. Av propositionen framgår att regeringen är medveten om att det är problem om försörjningsbördan på ett negativt sätt påverkar barnets möjligheter att umgås med den återbetalningsskyldiga föräldern. Enligt uppgift kommer regeringen att ta upp frågan om resekostnader i samband med umgänge i den proposition som förväntas bli framlagd under våren 1997 på grundval av Vårdnadstvistutredningens betänkande (SOU 1995:79) Vårdnad, boende och umgänge. Något tillkännagivande till regeringen behövs alltså inte, och motionerna bör därför avstyrkas.

Uppföljning av reformen

I *propositionen* gör regeringen den bedömningen att de föreslagna reglerna om återbetalningsskyldighet till staten innebär att många återbetalningsskyldiga föräldrar med goda inkomster kommer att få återbetala en större del av samhällsstödet till staten än de gör nu enligt reglerna om bidragsförskott.

Återbetalningsskyldiga föräldrar med låga inkomster kommer i vissa fall att få betala mer till staten och i andra fall mindre än i dag. De belopp som staten återkräver kommer i vissa fall inte att kunna drivas in av kronofogdemyndigheterna till följd av utsökningsbalkens regler om vad en gäldenär skall få förbehålla sig för sitt uppehälle. I propositionen framhålls också att det inte går att säkert säga hur reglerna om underhållsstöd påverkar de återbetalningsskyldiga föräldrarnas situation. Regeringen avser att noga följa upp denna fråga.

I *motion Sf25 (v)* hemställs att riksdagen hos regeringen begär en fortlöpande uppföljning av vilka ekonomiska effekter som underhållsstödet kan föra med sig enligt vad som anförts om att förslaget även kan drabba mycket ekonomiskt svaga underhållsskyldiga *(yrkande 1)*. Förslaget innebär att de som har höga inkomster eller förmögenheter kommer att få återbetala en mycket större del av underhållsstödet till staten än de gör i nuvarande bidragsförskottssystem. Regeringen bedömer dock att vissa återbetalningsskyldiga föräldrar med låga inkomster också kommer att få betala mer till staten än i dag. Detta framgår också av de konsekvensanalyser som presenteras. De bidragsskyldiga i decilgrupperna 2 och 3 får enligt motionärerna en minskning av sin disponibla inkomst som – med tanke på de låga inkomsterna – kan bli svår att bära. Syftet med reformen har inte varit att stjälpa någon utan snarare att poängtera båda föräldrarnas ansvar för barnens försörjning. Motionärerna anser därför att det fortlöpande bör göras en uppföljning av vilka effekter som underhållsstödet kan föra med sig för framför allt decilgrupperna 2 och 3 för att riksdagen skall kunna göra finjusteringar med syfte att göra systemet mer fördelningsmässigt rättvist.

I detta sammanhang bör också framhävas att möjligheten att driva in återbetalningen med hjälp av kronofogden är liten för dessa decilgrupper.

I *motion Sf28 (kds)* hemställs om ett tillkännagivande om vad som anförts om en uppföljning av hur de nya reglerna påverkar möjligheterna till nära och goda relationer mellan barnet och dess båda föräldrar *(yrkande 4)*. Motionärerna framhåller att underhållsstöd handlar om kronor och ören, men att det också är av stor vikt att stödets utformning inte motverkar utan bidrar till att nära och goda relationer mellan barnet och dess båda föräldrar kan upprätthållas. Även ur denna aspekt bör regeringen följa upp vilka konsekvenser de nya reglerna får. Detta bör ges regeringen till känna.

Utskottets bedömning

Utskottet anser det viktigt att regeringen noga följer hur reglerna om understöd påverkar de återbetalningsskyldiga föräldrarnas ekonomiska situation. Utskottet delar därmed inställningen i propositionen och motion Sf25 (v) yrkande 1. Yrkandet är därigenom tillgodosett och bör avstyrkas. Även andra konsekvenser av reformen bör noga följas upp. Motion Sf28 (kds) yrkande 4 är därmed tillgodosedd och kan avstyrkas.

På socialutskottets vägnar

Sten Svensson

I beslutet har deltagit: Sten Svensson (m), Ingrid Andersson (s), Rinaldo Karlsson (s), Hans Karlsson (s), Christina Pettersson (s), Liselotte Wågö (m), Marianne Jönsson (s), Conny Öhman (s), Leif Carlson (m), Barbro Westerholm (fp), Stig Sandström (v), Christin Nilsson (s), Birgitta Wichne (m), Thomas Julin (mp), Chatrine Pålsson (kd), Kerstin Warnerbring (c) och Lennart Thörnlund (s).

Avvikande meningar

1. Avslag på propositionen m.m.

Barbro Westerholm (fp) anser att utskottets bedömning under avsnittet ”Fråga om avslag på propositionen m.m.” med undantag för sista stycket bort ha följande lydelse:

Utskottet anser det fel att som föreslås i propositionen frikoppla ansvaret för den underhållsskyldige föräldern från föräldrarnas gemensamma ekonomiska ansvar för barnen, ett ansvar som slås fast i föräldrabalken. Det är enligt utskottets mening detta gemensamma ansvar som skall vara gällande även om båda föräldrarna inte bor ihop med barnet. Det finns ingen anledning till att ett gemensamt ansvar för gemensamma barn plötsligt skall reduceras till att vardera föräldern åläggs en form av ett ”halvt” ansvar efter en separation, och i den mån detta halva ansvar inte kan tas, det allmänna åtar sig att fylla ut detta halva ansvar.

I propositionen är det vidare ett grundläggande fel att den underhållsskyldige föräldern inte betalar sin del av underhållsstödet till barnet utan ”återbetalar” det till försäkringskassan.

Utöver denna grundläggande invändning mot regeringens förslag finns enligt utskottet ett antal andra brister i propositionen, något som även en del av remissinstanserna påpekat. De är bl.a.:

– att inte den ekonomiska förmågan hos boföräldern beaktas vid utbetalning av samhällsstödet,

– att inte ställning tas till umgängesresor,

– att återbetalningsskyldighet fastställs och dessutom räntebeläggs trots att beloppet inte går att driva in på grund av underhållsförälderns bristande ekonomiska resurser,

– oklarhet när man skall använda föräldrabalkens bestämmelser vid beräkning av underhållsbidrag samt

– att fler föräldrar hamnar inom systemet.

Regeringen bör enligt utskottet återkomma med en ny proposition som utgår från dessa principer för stöd till barn till särlevande föräldrar. Sammanfatt-

ningsvis bör riksdagen med bifall till motion Sf27 (fp) avslå propositionen och ge regeringen till känna vad utskottet anfört.

2. Ny utredning

Sten Svensson, Liselotte Wågö, Leif Carlson och Birgitta Wichne (alla m) anser att sista stycket i utskottets bedömning under avsnittet ”Fråga om avslag på propositionen m.m.” bort ha följande lydelse:

Grundprincipen när det gäller barns underhåll skall *alltid* vara att föräldrarna *aldrig* kan komma ifrån sitt försörjningsansvar. För att inte ett avskaffande av bidragsförskottet skall innebära att det offentliga ger incitament för separering – liknande det amerikanska stödet till ensamstående mammor – anser utskottet att i de fall den underhållsskyldige inte kan betala eller där faderskapet är okänt – vilket är ytterst ovanligt – socialtjänsten får pröva rätten till socialbidrag, på samma sätt som gäller andra situationer där de egna inkomsterna inte täcker de nödvändiga utgifterna. Det innebär också en inkomstprövning i varje enskilt fall, vilket ger systemet en mer fördelningspolitiskt attraktiv profil. De som har störst behov av stöd garanteras också detta. Vid de fall den underhållsskyldige är känd, men för tillfället inte kan betala, adderas hans eller hennes skuld på samma sätt som t.ex. skatteskulder. Det statliga engagemanget blir då att se till att man bevakar denna skuld och ser till att den återbetalas. De medel som då kommer in går till den kommun som utbetalat eventuellt socialbidrag. Har socialbidrag inte betalats ut, trots att underhållsstöd inte utgått, tillfaller pengarna ändå barnet som skulle ha erhållit stödet från början. På så sätt garanteras kopplingen mellan betalningsskyldigheten och det egna barnet. Grundprincipen måste, enligt utskottets bestämda uppfattning, vara att skulden till de egna barnen är den viktigaste skulden att reglera och som den betalningsansvarige inte skall kunna dra sig undan.

Riksdagen bör enligt utskottet med anledning av motion Sf24 (m) yrkande 4 ge regeringen till känna att den skyndsamt bör utreda den nu skisserade modellen för samhällsstödet och återkomma till riksdagen med förslag.

3. Behovsprövning

Sten Svensson, Liselotte Wågö, Leif Carlson och Birgitta Wichne (alla m) och Chatrine Pålsson (kd) anser att första stycket i utskottets bedömning under avsnittet ”Underhållsstödets storlek” bort ha följande lydelse:

Utskottet motsätter sig införandet av ett stöd som ges generellt till barn till särlevande föräldrar. Staten får inte gynna barn till särlevande föräldrar. Målsättningen för statens insatser på det familjepolitiska området måste vara att barn lever i nära relationer till såväl sin mor som sin far. Då får man inte på detta sätt gynna familjesplittring. Såväl underhållsstödets förskottsdel som själva utfyllnadsbidraget bör behovsprövas.

I nuvarande statsfinansiella läge med krav på besparingar inom snart sagt varje område i välfärdssystemen är det vidare stötande att statligt stöd skall komma vårdnadshavare i de högsta inkomstskikten till del. En sådan ordning riskerar att undergräva legitimiteten i systemet. I de fall då den underhålls-

skyldiges återbetalningsskyldighet inte är lika stor som underhållsstödet bör därför inkomstprövning ske. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till en modell som även beaktar den s.k. boförälderns ekonomi. En sådan modell måste utformas så att marginaleffekter minimeras och så att administrationskostnaderna inte ökar. Detta bör ges regeringen till känna med anledning av motionerna Sf24 (m) yrkande 2, Sf26 (mp) yrkande 5 och Sf28 (kds) yrkande 1.

4. Behovsprövning

Thomas Julin (mp) anser att första stycket i utskottets bedömning under avsnittet ”Underhållsstödets storlek” bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att det finns starka skäl för regeringen att närmare pröva om inte förutom barnets inkomstförhållanden även den s.k. boförälderns inkomster skall påverka underhållsstödets storlek. Detta bör ges regeringen till känna med anledning av motionerna Sf24 (m) yrkande 2, Sf26 (mp) yrkande 5 och Sf28 (kds) yrkande 1.

5. Underhållsstöd till tonårsbarn

Chatrine Pålsson (kd) anser att sista stycket i utskottets bedömning under avsnittet ”Underhållsstödets storlek” bort ha följande lydelse:

Utskottet konstaterar att ett par av remissinstanserna för fram tanken att underhållsstödet bör relateras till barnets ålder. Synpunkten är enligt utskottet relevant av två skäl. För det första torde det vara ett faktum att omkostnaderna för ett tonårsbarn är högre än för ett yngre barn. För det andra minskar det offentligas allmänna stöd när barnet går ur grundskolan. Då försvinner nämligen tre av tolv barnbidrag. Med en arbetsmarknadssituation som ger få 16- till 18-åringar möjlighet att få arbete på kvällar, helger och lov kan situationen för många ensamföräldrar med tonårsbarn vara mycket pressad. Regeringen bör därför enligt utskottet noga följa och uppmärksamma denna grupp och överväga justeringar i stödsystemet. Detta bör ges regeringen till känna med anledning av motion Sf28 (kds) yrkande 3.

6. Sambandet mellan underhållsstödet och föräldrabalkens regler om underhåll

Sten Svensson, Liselotte Wågö, Leif Carlson och Birgitta Wichne (alla m) anser att de tre första styckena i utskottets bedömning under avsnittet ”Återbetalningsskyldigheten mot staten” bort ha följande lydelse:

Utskottet motsätter sig regeringens förslag att frikoppla den underhållsbidragsansvariga förälderns skyldighet att återbetala till försäkringskassan den del av underhållsstödet som inte är det s.k. utfyllnadsbidraget, från föräldrabalkens regler om underhåll. Skulden som föräldern får enligt förslaget relateras således till staten och kopplas inte till barnet. Utskottets utgångspunkt är att skulden till de egna barnen alltid skall vara prioriterad och direkt kopplad till föräldraansvaret i övrigt. Detta bör ges regeringen till känna med anledning av motion Sf24 (m) yrkande 1.

7. Grundavdraget

Sten Svensson, Liselotte Wågö, Leif Carlson och Birgitta Wichne (alla m) anser att femte stycket i utskottets bedömning under avsnittet ”Återbetalningsskyldigheten mot staten” bort ha följande lydelse:

I departementspromemorian föreslogs att ett grundavdrag på totalt 48 000 kr skall gälla vid beräkningen av den underhållsskyldige förälderns inkomst vid fastställande av underhållsbidragets storlek. Regeringen har i propositionen valt att halvera detta grundavdrag och föreslår i stället 24 000 kr. Detta riskerar att skapa ett problem som regeringen också tar upp i propositionen, nämligen att det kommer att finnas underhållsskyldiga vars skuld kommer att vara större än förbehållsbeloppet. Mot den bakgrunden är det märkligt att ändå välja att halvera grundavdraget. Regeringens förslag till grundavdrag bör ändras till 48 000 kr per år.

8. Grundavdraget

Thomas Julin (mp) anser att femte stycket i utskottets bedömning under avsnittet ”Återbetalningsskyldigheten mot staten” bort ha följande lydelse:

Halveringen av grundavdraget i propositionen i förhållande till departementspromemorian drabbar främst underhållsskyldiga med låga inkomster. Promemorians föreslagna grundavdrag ger underhållsskyldiga i de lägre inkomstskikten ett ekonomiskt utrymme för resor och umgänge med barnen. Utskottet anser därför att grundavdraget bör bestämmas till 48 000 kr per år.

9. Underhållsskyldigas resekostnader

Chatrine Pålsson (kd) anser att sista stycket i utskottets bedömning under avsnittet ”Återbetalningsskyldigheten mot staten” bort ha följande lydelse:

Kostnader för resor m.m. uppkommer om barnet och den förälder som barnet skall umgås med är bosatta på skilda orter. Regeringen tar i propositionen inte upp frågan hur dessa kostnader skall beaktas utan hänvisar enbart till att den kommer att tas upp i annat sammanhang. Det är en brist att regeringen inte anger i vilket sammanhang och med vilket tidsperspektiv den ämnar ta upp denna fråga. Utskottet vill understryka vikten av att detta sker snarast möjligt. En möjlig konsekvens av den skärpta återbetalningsskyldigheten som måste motverkas är att en förälder kan få minskad möjlighet att utnyttja sin umgängesrätt eftersom han eller hon inte förmår att betala resekostnaden, m.m. Detta bör ges regeringen till känna med anledning av motionerna Sf26 (mp) yrkande 1 och Sf28 (kds) yrkande 2.

Gotab, Stockholm 1996