

Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga föräldrar



SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24572-9
ISSN 0284-6012

Förord

Denna promemoria har tagits fram av en arbetsgrupp bestående av tjänstemän inom Socialdepartementet. Arbetsgruppen har haft till uppdrag att utarbeta förslag om en differentiering av underhållsstödets belopp samt en höjning av det grundavdrag som bidragskyldiga föräldrar får förbehålla sig för egna levnadskostnader inom underhållsstödet. Förslagen grundar sig på en överenskommelse mellan regeringen och Vänsterpartiet och aviserades i samband med budgetpropositionen för 2017 (utgiftsområde 12). I promemorian ingår även ett förslag om hur barns inkomster ska påverka underhållsstödsbeloppets storlek. Förslaget baseras på en åiterrapportering av ett uppdrag om förenklingsförslag inom socialförsäkringen som Försäkringskassan lämnat till regeringen.

Stockholm den 23 februari 2017

Tony Malmborg
Departementsråd

Innehåll

1	Promemorians huvudsakliga innehåll.....	5
2	Lagtext.....	9
3	Gällande bestämmelser om underhållsstöd m.m.	13
3.1	FN:s konvention om barnets rättigheter	16
4	Förändringar inom underhållsstödet	19
4.1	Underhållsstödets storlek ska differentieras.....	19
4.2	Höjning av grundavdraget för den bidragsskyldiga föräldern	31
4.3	Höjd inkomstgräns för reducerat underhållsstöd	35
5	Ikraftträdande	37
6	Konsekvenser	39
6.1	Konsekvenser för enskilda	39
6.1.1	Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga.....	39
6.1.2	Konsekvenser för jämställdheten	46
6.1.3	Höjd inkomstgräns för reducerat underhållsstöd	47
6.2	Konsekvenser för staten	48
6.2.1	Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga.....	48
6.2.2	Höjd inkomstgräns för reducerat underhållsstöd	50

7 Författningskommentar 51

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

Ärendet

Denna promemoria har tagits fram av en arbetsgrupp bestående av tjänstemän inom Socialdepartementet. Arbetsgruppen har haft till uppdrag att utarbeta förslag om dels en differentiering av underhållsstödets belopp utifrån barnets ålder, dels en höjning av det grundavdrag som bidragsskyldiga föräldrar får förbehålla sig för egna levnadskostnader innan betalningsbelopp fastställs inom underhållsstödet. Förslagen grundar sig på en överenskommelse mellan regeringen och Vänsterpartiet och aviserades i samband med budgetpropositionen för 2017 (utgiftsområde 12).

Genom beslut den 4 juni 2009 bemyndigade regeringen chefen för Socialdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en allmän översyn av hur ekonomiska stöd till barnfamiljer stödjer samarbete mellan särlevande föräldrar (dir. 2009:56). Utredningen tog sig namnet Utredningen om ekonomi och samarbete vid särlevnad (Särlevandeutredningen). Utredningen lämnade i juni 2011 sitt slutbetänkande Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull (SOU 2011:51). Betänkandet har remissbehandlats. Särlevandeutredningen lämnade inget författningsförslag om underhållsstödets belopp men ansåg att underhållsstödets storlek borde differentieras i tre olika åldersgrupper som liknade de som tidigare har tillämpats för civilrättsliga underhållsbidrag.¹

Under hösten 2011 gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att se över möjligheterna till regeländringar som kunde göra social-

¹ Socialstyrelsens numera upphävda allmänna råd 1989:6, Underhållsbidrag till barn.

försäkringen enklare och mer effektiv, för såväl myndigheten som för enskilda personer (dnr S2011/11077/SF). Försäkringskassan lämnade sin återrapportering, Försäkringskassans förslag för minskat krångel, till regeringen i april 2012 i vilken det föreslås bl.a. att inkomstgränsen för vilka inkomster ett barn ska kunna ha innan det påverkar storleken på underhållsstödsbeloppet borde höjas.

Sammanfattning

Barns behov varierar i olika åldrar. Det finns därför enligt arbetsgruppen skäl att differentiera storleken på underhållsstödets belopp uppdelat på två åldersgrupper (0–14 år respektive 15 år och äldre), för att bättre svara mot de kostnader som finns för att tillgodose barns varierande behov. Arbetsgruppen föreslår att underhållsstödet ska höjas med 150 kronor per månad för barn som är 15 år eller äldre. Underhållsstöd ska därmed lämnas med 1 573 kronor i månaden till och med månaden då barnet fyller 15 år och med 1 723 kronor i månaden från och med månaden efter det att barnet har fyllt 15 år. Beräkningen av underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag och av underhållsstöd vid växelvist boende ska utgå från samma belopp.

Höjningen av underhållsstödet till ett barn som har fyllt 15 år omfattas inte av socialförsäkringsbalkens krav på ansökan om ökning av en förmån. Det behövs således inte någon ansökan från den som önskar ett högre underhållsstöd med anledning av att barnet fyllt 15 år.

Den bidragsskyldiga föräldrarnas betalningsbelopp ska omprövas när ett högre underhållsstöd lämnas till barnet med anledning av att barnet har fyllt 15 år. En ändring av betalningsbeloppet vid en sådan omprövning ska gälla från och med månaden efter den då barnet fyllde 15 år.

Att underhållsstöd lämnas med ett 150 kronor högre belopp per månad innebär att den bidragsskyldiga föräldrarnas betalningsbelopp blir högre i samma omfattning – i den utsträckning som han eller hon har betalningsförmåga att betala ett högre betalningsbelopp. Underhållsstödet har dessutom höjts med 300 kronor per månad och barn från och med den 1 september 2015 vilket också har inneburit att de månatliga betalningsbeloppen har

höjts med lika mycket. Flera studier har visat att de bidragsskyldiga föräldrarna inom underhållsstödssystemet är en förhållandevis skuldyngd grupp.² Mot den bakgrunden anser arbetsgruppen att det finns anledning att förstärka de bidragsskyldiga föräldrarnas situation. Arbetsgruppen föreslår att grundavdraget vid beräkningen av en bidragsskyldig förälders betalningsskyldighet, dvs. det belopp som han eller hon får förbehålla sig för egna levnadskostnader, ska höjas från 100 000 till 120 000 kronor per år.

Vidare lämnar arbetsgruppen ett förslag om hur barns inkomster ska påverka underhållsstödsbeloppets storlek. Det föreslås att ett barn ska kunna ha upp till 60 000 kronor i inkomster under ett år utan att det påverkar underhållsstödets storlek.

² Se betänkandet SOU 2013:78 från Utredningen om överskuldssättning och Försäkringskassan, Kartläggning av överskuldssättning inom underhållsstöd och bostadsbidrag (dnr S2015/673/FST).

2 Lagtext

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 20, 24, 25 och 30 §§ samt 19 kap. 10 och 34 §§ socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

20 §¹

Underhållsstöd till ett barn lämnas med 1 573 kronor i månaden, om inte annat följer av 21–31 §§.

Om inte annat följer av 21–31 §§, lämnas underhållsstöd till ett barn med

– 1 573 kronor i månaden till och med månaden då barnet har fyllt 15 år, och

– 1 723 kronor i månaden från och med månaden efter den då barnet har fyllt 15 år.

24 §²

Om sökanden begär det, lämnas underhållsstöd med 1 573 kronor i månaden med avräkning för det betalningsbelopp som skulle ha fastställts om 19 kap. 10–17 samt 21, 26

Om sökanden begär det, lämnas underhållsstöd med det belopp som ska lämnas till ett barn enligt 20 § med avräkning för det betalningsbelopp som skulle ha fastställts om 19 kap.

¹ Senaste lydelse 2015:452.

² Senaste lydelse 2015:452.

och 27 §§ hade tillämpats på inkomsten för den av föräldrarna som inte är boförälder.

10–17 samt 21, 26 och 27 §§ hade tillämpats på inkomsten för den av föräldrarna som inte är boförälder.

25 §³

Vid växelvist boende lämnas underhållsstöd för var och en av föräldrarna med hälften av *1 573 kronor i månaden*.

Vid växelvist boende lämnas underhållsstöd för var och en av föräldrarna med hälften av *det belopp som ska lämnas till ett barn enligt 20 §*.

Från detta belopp avräknas hälften av det betalningsbelopp som skulle ha fastställts om 19 kap. 10–17 samt 21, 26 och 27 §§ hade tillämpats på inkomsten för föräldern.

30 §

Om barnet har en sådan inkomst som framkommer vid en tillämpning som avser barnet av 19 kap. 10–15 §§, ska underhållsstödet minskas med hälften av inkomsten. I stället för den minskning som anges i 19 kap. 10 § ska inkomsten minskas med *48 000 kronor*.

Om barnet har en sådan inkomst som framkommer vid en tillämpning som avser barnet av 19 kap. 10–15 §§, ska underhållsstödet minskas med hälften av inkomsten. I stället för den minskning som anges i 19 kap. 10 § ska inkomsten minskas med *60 000 kronor*.

19 kap.

10 §

Den bidragsskyldiges betalningsskyldighet beräknas på ett underlag som motsvarar den bidragsskyldiges inkomst enligt 11–15 §§ till den del den överstiger *100 000 kronor*.

Den bidragsskyldiges betalningsskyldighet beräknas på ett underlag som motsvarar den bidragsskyldiges inkomst enligt 11–15 §§ till den del den överstiger *120 000 kronor*.

³ Senaste lydelse 2015:452.

34 §⁴

Betalningsbelopp enligt 10–17, 21, 26 och 27 §§ ska omprövas när det finns ett nytt beslut om slutlig skatt och när grunden för tillämplig procentsats enligt 17 § ändras.

Föranleder det nya beslutet om skatt en ändring av betalningsbeloppet, ska ändringen gälla från och med februari året efter det år då beslutet meddelades. Justeras betalningsbeloppet av det skälet att grunden för tillämplig procentsats enligt 17 § ändrats, gäller det nya betalningsbeloppet från och med månaden efter den månad då ändringen skedde, dock aldrig längre tid tillbaka än tre år före den dag då Försäkringskassan fick kännedom om ändringen.

Betalningsbelopp enligt 10–17, 21, 26 och 27 §§ ska omprövas

1. när det finns ett nytt beslut om slutlig skatt,

2. när grunden för tillämplig procentsats enligt 17 § ändras, och

3. när ett högre underhållsstöd lämnas till ett barn med anledning av att barnet har fyllt 15 år.

En ändring av betalningsbeloppet vid omprövning enligt första stycket 1 ska gälla från och med februari året efter det år då beslutet om slutlig skatt meddelades. En ändring av betalningsbeloppet vid omprövning enligt första stycket 2 ska gälla från och med månaden efter den då procentsatsen enligt 17 § ändrades, dock aldrig längre tid tillbaka än tre år före den dag då Försäkringskassan fick kännedom om ändringen. En ändring av betalningsbeloppet vid omprövning enligt första stycket 3 ska gälla från och med månaden efter den då barnet fyllde 15 år.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2. De nya bestämmelserna tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd och betalningsskyldighet som avser februari 2018.

⁴ Senaste lydelse 2011:1434.

3 Gällande bestämmelser om underhållsstöd m.m.

Föräldrar är underhållsskyldiga gentemot sina barn efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga (7 kap. 1 § föräldrabalken, förkortad FB). När ett barn bor varaktigt med bara den ena föräldern ska den andra föräldern fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag för barnet (7 kap. 2 § första stycket FB). Underhållsbidrag fastställs genom avtal mellan föräldrarna eller genom dom (7 kap. 2 § andra stycket FB).

Genom underhållsstödet garanterar samhället att barn till särlevande föräldrar får en viss försörjning om en bidragsskyldig förälder av olika anledningar inte fullgör sin underhållsskyldighet enligt FB. Bestämmelserna om underhållsstöd finns i 17–19 kap. socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, med tillhörande förordning (1996:1036) om underhållsstöd och föreskrifter från Försäkringskassan.

För rätt till underhållsstöd krävs bl.a. att barnets föräldrar inte bor tillsammans samt att barnet är folkbokfört och bor varaktigt hos endast en förälder (boföräldern) eller bor varaktigt hos båda föräldrarna och är folkbokfört hos en av dem (växelvist boende). Boföräldern eller, vid växelvist boende, den som ansöker om stödet måste bo i Sverige. Ett barn som har fyllt 18 år har rätt till förlängt underhållsstöd om han eller hon bedriver vissa typer av studier. Även ett barn som varaktigt bor och är folkbokfört hos särskilt förordnade vårdnadshavare har rätt till underhållsstöd och förlängt underhållsstöd.

Från rätten till underhållsstöd och förlängt underhållsstöd finns ett antal undantag. Bland annat lämnas inte sådant stöd om det finns anledning att anta att en förälder som ska fullgöra sin under-

hållsskyldighet gentemot barnet genom att betala underhållsbidrag (den bidragsskyldiga föräldern) i rätt ordning betalar underhåll med minst det belopp som skulle betalas ut som underhållsstöd till barnet. Stöd lämnas inte heller om det är uppenbart att den bidragsskyldiga föräldern på något annat sätt ser till att barnet får motsvarande underhåll.

Underhållsstödet betalas ut av Försäkringskassan månadsvis i förskott. Stödet lämnas från och med månaden efter den månad när föräldrarna har flyttat isär eller rätt till stöd annars har uppkommit, dock inte för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden. Stödet lämnas längst till och med månaden då barnet har fyllt 18 år. Förlängt underhållsstöd lämnas längst till och med juni det år då barnet i fråga fyller 20 år.

Underhållsstöd kan lämnas som fullt underhållsstöd, utfyllnadsbidrag eller underhållsstöd vid växelvist boende. Ett fullt underhållsstöd uppgår för närvarande till 1 573 kronor och är avsett att tillsammans med barnbidraget täcka hälften av normalkostnaden för ett barn. När stödet lämnas i form av utfyllnadsbidrag görs en avräkning för det underhåll som den bidragsskyldiga föräldern enligt Försäkringskassans beräkningar har möjlighet att betala direkt till boföräldern eller, vid förlängt underhållsstöd, den studerande. Växelvisstödet lämnas med maximalt hälften av underhållsstödets belopp (786 kronor) till var och en av föräldrarna efter en inkomstprövning för respektive förälder. Underhållsstödets belopp om 786 kronor minskas då med halva det belopp som respektive förälder skulle ha varit skyldig att betala om ett betalningsbelopp hade fastställts (hälften av ett s.k. fiktivt betalningsbelopp). Lämnas underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag är ingen av föräldrarna återbetalningsskyldig för stödet.

Underhållsstödet minskar också om barnet har egna inkomster. Har barnet egna inkomster reduceras stödet med hälften av den del som överstiger 48 000 kronor per år. Bestämmelsen innebär att underhållsstödet trappas av successivt. Om ett barn har inkomster om cirka 85 000 kronor eller mer per år lämnas inte något underhållsstöd. Vid växelvist boende minskas stödet för var och en av föräldrarna med hälften av det belopp med vilket underhållsstödet annars skulle ha minskats med på grund av barnets inkomster.

När fullt underhållsstöd lämnas för ett barn ska den bidragsskyldiga föräldern till Försäkringskassan helt eller delvis betala

tillbaka det lämnade stödet. Betalningsskyldigheten fastställs av Försäkringskassan. Enligt huvudregeln bestäms betalningsskyldigheten för varje barn som har rätt till underhållsstöd till ett visst belopp per år (betalningsbelopp) enligt en schabloniserad metod. Betalningsskyldigheten är beroende av den bidragsskyldiga förälderns taxerade inkomst för ett visst i lagen angivet år till den del inkomsten överstiger 100 000 kronor. Betalningsbeloppet motsvarar en viss procentandel av denna inkomst och är beroende av det totala antalet barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för. Betalningsskyldigheten kan under vissa förhållanden i stället bestämmas genom en skälighetsbedömning. Boförälderns inkomster beaktas inte.

En förälder som är betalningsskyldig för underhållsstöd enligt 19 kap. SFB anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet enligt föräldrabalken gentemot barnet intill det belopp som lämnas i underhållsstöd till barnet.

Om det i en lagakraftvunnen dom eller i ett avtal som godkänts av socialnämnen har bestämts att den bidragsskyldiga föräldern ska ha barnet hos sig under ett i lagen angivet antal dygn per kalenderår, kan den föräldern få tillgodoräknas ett avdrag när betalningsskyldigheten till Försäkringskassan bestäms (s.k. nettoberäkning). Om den bidragsskyldige har fått tillgodoräkna sig ett avdrag genom nettoberäkning ska underhållsstödet minskas med ett belopp som motsvarar avdraget.

Om den bidragsskyldiga föräldern inte fullgör sin betalningsskyldighet, ska Försäkringskassan utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fordringen. Försäkringskassan får emellertid på ansökan av den bidragsskyldige under vissa förutsättningar bevilja anstånd med att fullgöra betalningsskyldigheten. Det belopp som beslutet om anstånd avser ska betalas före belopp som avser senare tid. En bidragsskyldig förälder som har en skuld till staten på grund av att han eller hon har haft anstånd ska, sedan anståndet har löpt ut, amortera på sin skuld enligt en i lagen fastställd metod.

Om den bidragsskyldige inte betalar ett fastställt betalningsbelopp i rätt tid ska han eller hon betala ränta på skulden.

Försäkringskassan får, på eget initiativ eller på ansökan av den bidragsskyldiga föräldern, under vissa förutsättningar efterge fordran i fråga om betalningsskyldighet och ränta.

Om den bidragsskyldige inte fullgör sin betalningsskyldighet, inte heller efter en betalningsuppsmaning, och det inte finns något aktuellt beslut om anstånd eller eftergift, överlämnar Försäkringskassan fordringen som huvudregel till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Sådan indrivning ska begäras senast fem månader efter det att den äldsta fordringen skulle ha betalats, om inte särskilda skäl talar emot det.

Om den bidragsskyldiga föräldern är bosatt utomlands eller bor i Sverige och får lön eller annan inkomst från utlandet som inte kan tas i anspråk genom utmätning av lön m.m. enligt utsökningsbalken, gäller vissa särskilda bestämmelser. Om underhållsbidrag är fastställt, träder Försäkringskassan in i barnets rätt till sådant bidrag till den del som motsvarar det utbetalda underhållsstödet. En sådan civilrättslig fordran kan lättare drivas in i utlandet än en offentligrettslig fordran. När Försäkringskassan överväger ett inträdande i barnets nyss nämnda rätt behöver betalningsskyldighet för den bidragsskyldiga föräldern inte fastställas. För tid under vilken Försäkringskassan har trätt in i barnets rätt till underhållsbidrag får betalningsskyldighet inte beslutas. Om underhållsbidrag inte är fastställt, kan Försäkringskassan förelägga boföräldern eller, vid förlängt underhållsstöd, den studerande att vidta eller medverka till åtgärder för att få ett sådant bidrag fastställt. Underhållsstöd lämnas inte om boföräldern eller, vid förlängt underhållsstöd, den studerande utan giltigt skäl låter bli att medverka till de åtgärder som Försäkringskassan begär i ett sådant föreläggande.

För Försäkringskassans handläggning av ärenden generellt gäller de allmänna handläggningsbestämmelserna i SFB och i förvaltningslagen (1986:223). För handläggningen av ärenden om underhållsstöd finns även vissa särskilda bestämmelser i 18 kap. 38–43 §§.

3.1 FN:s konvention om barnets rättigheter

Sverige ratificerade 1990 FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och har därmed förbundit sig att leva upp till konventionens bestämmelser. Dessa bestämmelser omfattar såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter för barn. Med barn avses i konventionen som huvudregel varje människa under 18 år.

I konventionen finns fyra grundläggande principer som inte bara har egna självständiga betydelser, utan som också ska genom-syra de övriga bestämmelserna i konventionen. Dessa principer kommer till uttryck i bestämmelserna om icke-diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), rätten till liv och utveckling (artikel 6) samt rätten att komma till tals och få sin mening respekterad (artikel 12). I konventionen stadgas vidare bl.a. följande.

Konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrarna, vårdnadshavarna eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet. Staterna ska för det ändamålet vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder (artikel 3.2). Varje barn har rätt att bli omvårdad av sina föräldrar (artikel 7.1).

Konventionsstaterna ska respektera rätten för det barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa (artikel 9.3).

Konventionsstaterna ska göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Föräldrar eller, i förekommande fall, vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling (artikel 18.1). För att garantera och främja rättigheterna i konventionen ska konventionsstaterna ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran (artikel 18.2).

Konventionsstaterna ska erkänna rätten för varje barn att åtnjuta social trygghet, innefattande socialförsäkring, och ska vidta nödvändiga åtgärder för att förverkliga denna rätt. Förmånerna ska, där så är lämpligt, beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som ansvarar för barnets underhåll har och deras omständigheter i övrigt samt med hänsyn till varje annat förhållande som är av betydelse i samband med en ansökan om en sådan förmån för barnet eller för dess räkning (artikel 26).

Konventionsstaterna erkänner varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrarna eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resur-

ser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Konventionsstaterna ska i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra nu aktuell rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram. Konventionsstaterna ska också vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa indrivning av underhåll för barnet från föräldrar eller andra som har ekonomiskt ansvar för barnet, både inom konventionsstaten och från utlandet (artikel 27).

Enligt den av riksdagen beslutade Strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige (prop. 2009/10:232) ska all lagstiftning som rör barn utformas i överensstämmelse med barnkonventionen.

4 Förändringar inom underhållsstödet

4.1 Underhållsstödets storlek ska differentieras

Förslag: Underhållsstödet ska höjas med 150 kronor per månad för barn som är 15 år eller äldre. Underhållsstöd ska därmed lämnas med 1 573 kronor i månaden till och med månaden då barnet fyller 15 år och med 1 723 kronor i månaden från och med månaden efter den då barnet har fyllt 15 år. Beräkningen av underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag på grund av att boföräldern har ansökt om reducerat stöd och av underhållsstöd vid växelvist boende ska utgå från samma belopp.

Den bidragsskyldiga föräldrarnas betalningsbelopp ska omprövas när ett högre underhållsstöd ska lämnas till ett barn med anledning av att barnet har fyllt 15 år. En ändring av betalningsbeloppet vid en sådan omprövning ska gälla från och med månaden efter den då barnet har fyllt 15 år.

Bedömning: Höjningen av underhållsstödet till ett barn som har fyllt 15 år omfattas inte av socialförsäkringsbalkens krav på ansökan om ökning av en förmån.

Bakgrund

I den proposition som låg till grund för införandet av underhållsstödet anfördes att underhållsstödsbeloppet skulle motsvara ungefär hälften av normalkostnaderna för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget (prop. 1995/96:208 s. 40 f.).

När underhållsstödet infördes föreslogs det att underhållsstödet skulle lämnas med samma belopp som då gällde för underhålls-

stödet föregångare, bidragsförskottet, dvs. med 1 173 kronor per månad (prop. 1995/96:208 s. 39 f.). Det beslutades då att stödets storlek skulle anges i kronor i lagstiftningen och att beloppet inte längre skulle vara knutet till prisbasbeloppet (prop. 1994/95:25 och bet. 1994/95:FiU1). Beloppet för bidragsförskott utgjordes, per år räknat, 40 procent av prisbasbeloppet vilket ansågs motsvara kostnaden för att täcka ett barns behov. För 2017 skulle 40 procent av prisbasbeloppet motsvara 1 493 kronor per månad.

Beloppet om 1 173 kronor var oförändrat fram till 2006 då det höjdes med 100 kronor till 1 273 kronor. Från oktober månad 2015 höjdes underhållsstödets belopp ytterligare med 300 kronor till 1 573 kronor per månad och barn (se vårbudgetpropositionen för 2015, utgiftsområde 12).

Storleken på underhållsstödsbeloppet rymmer flera delfrågor. Dels vilka kostnader som kan anses utgöra normalkostnaden för barn i allmänhet i olika åldrar, dels vilka av dessa behov som underhållsstödet i så fall ska täcka.

Skälen för förslaget och bedömningen

Underhållsstödet är ett stöd till barnet. Stödet förskottas från det offentliga till barnets boförälder om den bidragsskyldiga föräldern av olika anledningar inte fullgör sin underhållsskyldighet. Underhållsstödet garanterar således att barn med särlevande föräldrar får ett visst bidrag till sin försörjning och kompenserar barnet för ett uteblivet underhållsbidrag upp till en viss nivå. Underhållsstödet är en social förmån som den föräldern som inte bor tillsammans med barnet är skyldig att helt eller delvis betala tillbaka till staten beroende på hur stor dennes betalningsförmåga är. Med hänsyn till detta måste underhållsstödets nivå kunna motiveras utifrån vad ett barn i dag behöver för att dess normalbehov ska vara tillgodosett. Frågan är om det nuvarande beloppet på 1 573 kronor per månad är tillräckligt för att täcka den andel av barnets kostnader som stödet är avsett att täcka.

Hur bör ett barns grundbehov beräknas?

I det fall den bidragsskyldiga föräldern inte betalar underhållsbidrag eller betalar ett underhåll som är lägre än 1 573 kronor per månad, kan underhållsstöd betalas ut till den förälder barnet bor hos. Underhållsstödet kan med andra ord sägas ersätta eller komplettera ett underhållsbidrag från den bidragsskyldiga föräldern. Vid bedömningen av barnets behov måste först konstateras att varje barns behov är individuellt. De schablonbelopp som presenteras och finns tillgängliga i olika sammanhang kan dock vara en utgångspunkt för hur barns behov i olika åldrar typiskt sett kan se ut.

Arbetsgruppen anser därför att det finns anledning att göra jämförelser med de schablonbelopp som tidigare har använts vid beräkning av underhållsbidrag. Det är i dag okänt i vilken utsträckning dessa schablonindelningar med tre olika åldersgrupper; 0–6 år, 7–12 år respektive 13–20 år ännu ligger till grund för beräkning av underhållsbidrag (se Socialstyrelsens numera upphävda allmänna råd 1989:6, Underhållsbidrag till barn). Det finns uppgifter om att de tidigare allmänna råden fortfarande tillämpas. I Försäkringskassans beräkningsverktyg för underhållsbidrag används dock i dag Konsumentverkets schabloner för skäliga levnadskostnader vid bedömning av barnets behov, vilka i större utsträckning varierar per åldersgrupp.¹

Det måste beaktas att schablonerna som var kopplade till prisbasbeloppet inte längre är gällande, att de ursprungligen bygger på beräkningar från 1980-talet och att det tidigare har lämnats synpunkter om att dessa schablonbelopp borde höjas (se bl.a. Underhållsbidrags- och bidragsförskottsutredningen, SOU 1995:26). Barnets grundbehov skulle, om schablonerna skulle användas, beräknas till följande belopp per månad för år 2017:

0–6 år	65 procent av prisbasbeloppet = 2 427 kronor
7–12 år	80 procent av prisbasbeloppet = 2 987 kronor
13 år–	95 procent av prisbasbeloppet = 3 547 kronor

¹ Se Se Försäkringskassans webbplats:

https://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/for_foraldrar_som_inte_lever_ihop/berakna-underhallsbidrag/

Ett alternativ när det gäller att beräkna hur stor normalkostnaden är för barn i olika åldrar inom underhållsstödet är att utgå från Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader. Så har även skett vid tidigare överväganden i förarbeten och utredningar (se prop. 2004/05:116 och Särlevandeutredningen SOU 2011:51, kapitel 8 och avsnitt 13.4.6). De kostnadsposter som Konsumentverket har ansett bör ingå i barns grundbehov avser livsmedel, kläder och skor, fritid och lek, hygien, barn- och ungdomsförsäkring, förbrukningsvaror, hemutrustning inklusive dator, media inklusive telefoni och internet, hemförsäkring, hushållsel, lokala resor (från 7 år) och fickpengar (från 7 år). Grundbehovens storlek varierar stort beroende på barnets ålder från 2 140 kronor per månad för de minsta barnen till 5 070 kronor för de äldsta.

Vilka kostnadsposter ska ingå i barns och ungas normalbehov inom ramen för underhållsstödet?

När det gäller underhållsstödets storlek och vilka kostnader det bör täcka är det inte självklart att barns samtliga behov ska ingå i underhållsstödets normalkostnader för barn. Underhållsstödet är avsett att vara ett grundskydd och ska ge barnet en rimlig försörjning när ett underhållsbidrag av olika anledningar uteblir från den underhållsskyldiga föräldern. Om barns hela faktiska behov skulle ligga till grund för underhållsstödets storlek skulle det innebära att staten i en alltför stor utsträckning skulle ta över föräldrars underhållsskyldighet.

Även i tidigare förarbeten som rör storleken på underhållsstödsbeloppet har bedömningar gjorts av barnets normalkostnader (se prop. 2004/05:116, s. 26 och SOU 2003:42, s. 131 om beräkningar från Konsumentverket av skäliga levnadskostnader). Arbetsgruppen anser i likhet med vad som gäller i dag för underhållsstödet, att normalkostnaden för ett barn bör täcka dels de behov som ett barn vanligtvis har, dels en andel av hushållets gemensamma kostnader för t.ex. TV, telefon, hushållsel och liknande kostnader som påverkas av att det finns barn i hushållet (jfr prop. 2004/05:116, s. 25). Enligt Konsumentverkets beräkningar är matkostnaden för pojkar något högre än flickors och flickors hygienkostnader något högre än pojkars. En differentiering av underhållsstödets belopp beroende på kön skulle dock innebära att under-

hållsstödssystemet skulle bli alltför detaljerat och handläggningskrävande. Vid bedömning av vilka kostnadsposter som ska ingå i barns normalbehov inom underhållsstödet bör dock enligt arbetsgruppen det högsta beloppet för respektive åldergrupp beaktas.

I underhållsstödets normalkostnader bör ingå, förutom kostnader för barns grundbehov, också kostnader för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg, spädbarnsutrustning och, såsom tidigare, ett schabloniserat belopp på 300 kronor för olika varierande behov som barn kan ha i form av resor, husdjur, fritidsintressen, utflykter m.m. (se mer om detta nedan under rubriken *Övriga kostnader som inte ingår i grundbehovet men som bör beaktas inom underhållsstödet*).

I avsnitten nedan redogörs för vilka kostnadsposter som arbetsgruppen bedömer bör ingå i barnets normalbehov och som bör ligga till grund för underhållsstödets belopp.

När det gäller barns andel av bostadskostnaden anser arbetsgruppen att en sådan kostnad inte bör beaktas inom underhållsstödet. Detta skulle innebära en dubbelkompensation för de boföräldrar som uppbär både underhållsstöd och bostadsbidrag eller bostadstillägg.² Det ska heller inte bortses från att även den bidragsskyldiga föräldern ofta har vissa kostnader för bostad på grund av att barnet tidvis vistas hos honom eller henne.

Hänsyn bör enligt arbetsgruppen tas till kostnaden för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg när man beräknar behovet för barn. Med maxtaxan har kommunernas avgiftsuttag för dessa verksamheter minskat betydligt i spridning. Med hänsyn till omfattningen av inskrivna barn i förskola och att en majoritet av landets kommuner inte differentierar taxan beroende på barnets närvarotid, anser arbetsgruppen att kostnaden för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg bör beräknas med utgångspunkt från avgiftstaket för samtliga barn i åldrarna ett till nio år. Kostnaden som beaktas inom underhållsstödet bör dock inte överstiga avgiftstaket. Även om andelen hushåll som har inkomster som ligger över maxtaxans tak (45 390 kronor i månaden för 2017) har ökat, anser arbetsgruppen att kostnaden bör grundas på en lägre inkomst.

² I tidigare studier har det framkommit att ungefär 57 procent av boföräldrarna i underhållsstödssystemet även uppbär bostadsbidrag, se Underhållsstödsutredningens betänkande SOU 2003:42, s. 123. Det finns inga nyare studier av detta.

Många barn har syskon vilket sammantaget innebär en lägre avgift. Dessutom vistas inte alla barn i förskola på heltid. Barnet bör antas vara det yngsta barnet i hushållet, dvs. det barn där den högsta avgiften tas ut. Två låginkomsttagare med en gemensam bruttoinkomst på 30 000 kronor i månaden innebär genom maxtaxan en avgift på 900 kronor i månaden för ett barn i förskola.³ Detta bedöms vara en rimlig kostnad att beakta inom ramen för underhållsstödet. Det saknas anledning att räkna med förskole- och fritidshemskostnad för de äldre barnen och för barn under ett år eftersom en mycket liten andel av dessa barn deltar i sådan verksamhet eller omsorg.

Kostnaden för spädbarnsutrustning bör, som Särlevandeutredningen tidigare konstaterat, anses ingå i normalkostnaden för barn (SOU 2011:51 s. 495). Även om spädbarnsutrustning till viss del införskaffas före barnet föds, och således innan underhållsstöd börjar betalas ut, anser arbetsgruppen att man vid beräkningen av barns normalbehov inte kan bortse från denna kostnad. Bilden av vad barn kostar blir annars orealistiskt låg. Kostnad för t.ex. barnvagn och spjålsäng ingår också i det schablonbelopp som tidigare ofta har använts när underhållsbidrag beräknas enligt föräldrabalken. Kostnaden för spädbarnsutrustning enligt Konsumentverkets schabloner bör även fortsättningsvis fördelas under barnets första år.

Särlevandeutredningen gjorde bedömningen att det borde läggas till fler kostnadsposter i barns normalbehov som inte ingår i Konsumentverkets beräkningar, bl.a. kostnad för en enklare familjesemester och för mobiltelefon som de flesta barn i dag har (SOU 2011:51, s. 495 f). Utredningen ansåg att det var motiverat att en mindre kostnad för semester skulle ingå eftersom underhållsstödet ska utgöra ett grundskydd för barnet sett i ett längre perspektiv och att det primärt får anses vara föräldrarnas ansvar att bekosta och ordna med semester för barnet.⁴ Arbetsgruppen anser att det schablonbelopp om 300 kronor per månad som läggs till normal-

³ Se mer om dessa beräkningar i avsnitt 8.2.5 i Särlevandeutredningens betänkande SOU 2011:51.

⁴ Inom kostnadsposten för fritid och lek som ingår i barns grundbehov inkluderas inte någon kostnad för semester. Utredningen beräknade kostnaden för en vecka på vandrarhem inklusive reskostnad med det billigaste färdmedlet på 100 mil tur och retur under sommar-månaderna. Per månad innebar detta en kostnad på 175 kronor från 3 års ålder.

kostnaden inom underhållsstödet även kan inkludera en eventuell kostnad för en enklare semester. När det gäller kostnad för mobiltelefon finns det enligt arbetsgruppen skäl som talar för att ett barns normalbehov bör anpassas i förhållande till samhällsutvecklingen och de kostnader som numera finns för mobiltelefon. Konsumentverket har i sina senaste beräkningar redovisat en separat kostnadspost för mobiltelefon för barn som är tio år eller äldre.⁵ Enligt arbetsgruppen är det rimligt att de belopp som Konsumentverket har beräknat för mobiltelefon läggs till i barnets grundbehov (180 kronor per månad för 10-åringar, 210 kronor för barn 11–14 år och 300 kronor för barn som är 15 år eller äldre).

Övriga kostnader som inte ingår i grundbehovet men som bör beaktas inom underhållsstödet

Utöver ovanstående grundläggande behov som de flesta har anser arbetsgruppen att det är rimligt att det i barns normalkostnader även ingår behov som barn kan ha och som går utöver grundläggande behov. Underhållsstödets storlek bör inte motsvara nivån för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eftersom det till sin konstruktion inte är avsett att vara vare sig ett helt tillfälligt stöd eller ett yttersta skyddsnät för barnet. Visserligen har underhållsstödet i förhållande till underhållsbidraget mer karaktären av ett grundskydd för att garantera en rimlig försörjning för ett barn med anledning av ett uteblivet underhåll, vilket medför att ett barns faktiska och individuella behov inte kan beaktas fullt ut inom ramen för underhållsstöd. Detta betyder dock inte att hänsyn inte bör tas till schabloniserade och genomsnittliga kostnader för behov som barn många gånger har för att vara likställda med barn som det inte lämnas underhållsstöd för.

Kostnaderna för barn och ungdomar kan naturligtvis variera från familj till familj. Exempel på detta är kostnad för umgängesresor, semesterresor, husdjur och fritidsintressen som i dag inte ingår i den beräknade kostnaden för barns och ungdomars grundbehov. Vissa mindre men återkommande kostnader som är förknippade med barn ingår inte heller i beräkningarna. De flesta barn

⁵ Se Konsumentverkets hemsida www.konsumentverket.se, under Hushållets kostnader.

åker t.ex. på utflykt med förskola eller skola vilket kan medföra merkostnader för matsäck. I beräkningarna ingår inte heller merkostnader för eventuella funktionsnedsättningar, allergier eller sjukdomar.

Vid beräkning av barns och ungas normalbehov inom underhållsstödet har hitintills ett schablon tillägg om 300 kronor lagts till för kostnader som kan förekomma men som varierar i stor utsträckning mellan olika familjer. Ett sådant schablon tillägg bör enligt arbetsgruppen inte vara större än så. Det måste tas i beaktande att det även finns många barn med sammanboende föräldrar som lever med små ekonomiska resurser. Det talar för en viss försiktighet. Vid en sammantagen bedömning anser arbetsgruppen att det är rimligt att det till de framräknade normalkostnaderna för barn och ungdomar även fortsättningsvis ingår ett belopp om 300 kronor per månad.

Vissa kostnader som avser mer individuella behov som kostsamma läkemedel, särskild kost, kostsamma umgängesresor eller speciella fritidsaktiviteter bör enligt arbetsgruppen inte ingå i det mer grundläggande och schabloniserade underhållsstödet. Det står dock föräldrar fritt att beakta sådana kostnadsposter inom ramen för barnets behov när ett civilrättsligt underhållsbidrag beräknas.

Den sammanlagda normalkostnaden för ett barn

De ovan förda resonemangen leder fram till de månadskostnader för barn och unga i olika åldrar som framgår av tabellen nedan. Ett barns behov ökar i takt med stigande ålder och kostnaden skiljer sig också åt beroende på kön. Underhållsstödsbeloppet ska motsvara ungefär hälften av normalkostnaden för ett barn sedan hänsyn tagits till allmänt barnbidrag eller studiebidrag. Den antagna normalkostnaden ska täcka ett barns normalbehov och motsvara en skälig levnadsnivå på lång sikt. Arbetsgruppen anser att detta syfte med stödet ska gälla även fortsättningsvis. Utgångspunkten är således att halva kostnaden löper på den bidragsskyldiga föräldern och att det är denna del som underhållsstödet ska täcka.

Tabell 1 Den sammanlagda normalkostnaden för ett barn, belopp i kronor per månad 2016

Ålder	0	1-2	3	4-6	7-9	10	11-14	15-16	17-19	20
Grundbehov	2 140	2 420	2 140	2 520	3 420	3 600	4 340	5 070	5 070	4 840
Plus:										
Förskola, fritidshem	0	900	900	900	600	0	0	0	0	0
Spädbarnsutrustning	1 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Övrigt- schablonbelopp	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300
Minus:										
Barn-/studiebidrag	1 050	1 050	1 050	1 050	1 050	1 050	1 050	1 050*	875**	1 050*
Summa	2 390	2 570	2 290	2 670	3 270	3 420	3 590	4 020	4 195	4 090
Hälften	1 195	1 285	1 145	1 335	1 635	1 725	1 795	2 010	2 098	2 045

* Avser barnbidrag för 15–16-åringar som är födda under tredje eller fjärde kvartalet. För övriga barn är beloppet som regel lägre. För 20-åringar kan underhållsstöd och studiebidrag endast lämnas t.o.m. juni det år de slutar gymnasiet

** Beräkningarna har gjorts utifrån de förhållanden som gällde i december 2016. Studiebidrag lämnas under tio månader om året i stället för tolv månader som barnbidraget.

Källa: Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader och Särlevandeutredningens betänkande SOU 2011:51.

Beräkningarna ovan visar att normalkostnaden för barn sedan barnbidrag och studiebidrag har beaktats varierar från 2 390 kronor per månad till 4 195 kronor per månad och att det nuvarande underhållsstödets belopp överstiger vad stödet är avsett att täcka för barn i åldrarna noll till sex år. För barn som är sju år och äldre täcker stödet emellertid inte halva normalkostnaden efter avdrag för allmänt barnbidrag och studiebidrag. Detta talar för att stödet skulle behöva differentieras och vara högre för de äldre barnen i systemet.

Överväganden om ett åldersdifferentierat underhållsstöd

Med anledning av ovanstående tabell bör det övervägas om underhållsstödet bör vara åldersdifferentierat. En sådan differentiering har flera fördelar. Dels skulle det tydliggöra att barns behov är olika, dels skulle det bättre motsvara barns faktiska kostnader i olika åldrar. Det kan dessutom leda till att föräldrar i större utsträckning för samtalar om vad som är ett rimligt underhåll utifrån varje enskilt barns ålder och individuella behov. Detta kan få till följd att det nuvarande underhållsstödsbeloppet blir mindre normerande för föräldrars uppfattning om underhållsbidragens storlek

och förhoppningsvis inte blir det belopp som föräldrar med automatik enas om som underhållsbidrag för ett barn. Särlevandeutredningens undersökningar visade att endast ett fåtal barn, sju procent, fick mer än underhållsstödets (dåvarande) belopp i underhåll (SOU 2011:51, s. 336).

Av administrativa skäl framstår det dock inte lämpligt att ha en underhållsstödsnivå för varje ålderskategori. Därtill kommer att såväl beloppen som behovsbedömningarna grundar sig på schabloner och genomsnitt, samtidigt som de faktiska kostnaderna för barn i olika åldrar i praktiken varierar från fall till fall. Barn som är 17 år kan exempelvis i praktiken ha både större och mindre behov än en sjuåring.

Det faktum att vissa av kostnaderna för barnet ökar med stigande ålder kompenseras i viss mån av att kostnaderna för förskola och pedagogisk omsorg då minskar. Trots det jämnas dock inte kostnaderna ut mellan barn i olika åldrar. Det talar också för att stödet bör differentieras beroende på barnets ålder.

En konsekvens av att differentiera underhållsstödet utifrån barnets beräknade normalkostnad skulle kunna vara att det nuvarande underhållsstödet på 1 573 kronor per månad skulle behöva sänkas för de yngre barnen. Detta är dock enligt arbetsgruppen inte lämpligt då det skulle innebära en försämring av stödet för en stor grupp av barn som för närvarande finns i systemet.

Arbetsgruppen förordar en differentiering av underhållsstödsbeloppet då det bättre skulle motsvara barns faktiska kostnader och därför skulle uppfattas som mer rättvist. En differentiering skulle också ligga i linje med att det är barnets behov som ska täckas och att underhållsstödet inte är att betrakta som en generell inkomstförstärkning för ensamstående föräldrar.

Ett differentierat underhållsstödsbelopp skulle dock kunna ge upphov till en diskussion om att olika barn inom systemet är olika värda. Det kan också väcka frågeställningar om en bidragsskyldig förälders överskott ska fördelas proportionerligt mellan dennes barn eller om barnen har rätt till lika stora andelar av överskottet, oavsett ålder.

Ett enhetligt belopp innebär att beloppet vissa år är högre än de kostnader det är avsett att täcka. Argument kan framföras om att en boföräldern de år stödet objektivt sett är för högt, kan lägga undan en del av det för att använda under de år då stödet objektivt

sett är för lågt. Detta förhållande framstår dock inte som realistiskt och torde enligt arbetsgruppen för flertalet ensamstående föräldrar vara förknippat med stora svårigheter. Studier visar dessutom att barn till ensamstående föräldrar löper större risk än andra barn att vara i en ekonomiskt utsatt situation (se t.ex. Försäkringskassans Socialförsäkringsrapport 2016:6, Barnhushållens ekonomi – resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken samt budgetpropositionen för 2017).

År 2015 levde knappt 39 procent av samtliga barn till ensamstående föräldrar med en disponibel inkomst per konsumtionsenhet under 60 procent av medianinkomsten för befolkningen.⁶ Detta kan jämföras med att motsvarande andel för barn till sammanboende var 10 procent. Andelen barn i ensamförälderfamiljer som har en låg ekonomisk standard har med detta relativa mått ökat med 4,1 procentenheter mellan 2010 till 2015 (från 34,7 till 38,8 procent). Om man i stället använder ett s.k. absolut mått är dock utvecklingen en annan.⁷ Med ett sådant mått har andelen barn som bor med en ensamstående föräldrar som har låg ekonomisk standard i stället minskat med 7,1 procentenheter från 2010 till 2015 (från 34,7 till 27,6 procent). För barn som lever med sammanboende föräldrar har med det absoluta måttet andelen barn med låg ekonomisk standard minskat med 6,1 procentenheter från 2010 till 2015. Skillnaden mellan hur måtten utvecklas kan förklaras av såväl inkomstnivån som att skillnaderna mellan hushåll med lägst och högst inkomst har ökat.

Studier visar vidare att ensamstående föräldrar med barn får en betydande del av sin försörjning från de familjeekonomiska stöden och då främst de behovsprövade bidragen (se budgetpropositionen för 2017, utgiftsområde 12, s. 20). Samma studier visar även att många barn som lever i ekonomisk utsatthet är mottagare av underhållsstöd.

Det är därför fördelningspolitiskt träffsäkert att differentiera underhållsstödsbeloppet så det blir högre för de äldre barnen som

⁶ Detta är ett s.k. relativt mått på låg ekonomisk standard. Beräkningen av barnens inkomst görs så att barn och vuxna inom samma hushåll beräknas ha samma inkomst efter en justering av hushållets sammanlagda försörjningsbördor.

⁷ Ett absolut mått innebär att man utgår från ett fast basår (här 2010) som endast tar hänsyn till utvecklingen av konsumentprisindex och inte till förändringar i reala inkomster eller inkomstfördelningen.

har ett större normalbehov. Underhållsstödsbeloppet är avsett att täcka hälften av normalkostnaden för de barn som finns inom systemet. Det finns enligt arbetsgruppen ingen önskan att omdefiniera detta syfte.

Mot denna bakgrund anser arbetsgruppen att underhållsstödets belopp bör åldersdifferentieras och höjas med 150 kronor per månad för barn som är 15 år eller äldre. En sådan höjning till 1 723 kronor per månad och barn är motiverad då äldre barns normalbehov är större än för yngre barn. Det skulle också förbättra förhållandena för ekonomiskt utsatta barn eftersom utsattheten är beroende av storleken på hushållens försörjningsansvar.

För att höjningen av underhållsstödet inte ska medföra att den bidragsskyldiga förälderns betalningsbelopp blir alltför högt, föreslår arbetsgruppen att även den bidragsskyldiges grundavdrag ska höjas (se mer om detta nedan i avsnitt 4.2).

För de barn som det lämnas underhållsstöd för vid växelvist boende, innebär höjningen att underhållsstödets belopp för barn som är 15 år eller äldre, maximalt kan bli 861 kronor per månad för var och en av föräldrarna. Detta belopp ska sedan minskas med halva det belopp som respektive förälder skulle ha varit skyldig att betala om ett betalningsbelopp hade fastställts (enligt bestämmelserna för hur underhållsstöd vid växelvist boende är behovsprövat, se 18 kap. 25 § SFB).

Handläggningsfrågor

Utgångspunkten är att en person som vill begära en ökning av en förmån ska ansöka om det (se 110 kap. 4 § SFB). Detta gäller dock inte när det är fråga om ett ärende som myndigheten i fråga tar upp självmant (se prop. 2008/09:200 s. 550).

En ändring av underhållsstöd enligt de föreslagna bestämmelserna om differentierat underhållsstöd kommer alltid att leda till att stödet blir högre när barnet har fyllt 15 år. Att Försäkringskassan ska lämna ett nytt belopp i underhållsstöd när barnet har fyllt 15 år följer av lag. Rätten till det högre beloppet bygger på ett objektiva faktum (barnets ålder) som Försäkringskassan har information om. Försäkringskassan ska därför självmant ta upp frågan om ett högre underhållsstöd när ett barn som har rätt till underhållsstöd har fyllt

15 år. Det behövs således inte någon ansökan från den som vill få ett högre underhållsstöd i denna situation. Någon uttrycklig reglering om detta bedöms inte vara nödvändig. Det kan här anmärkas att det inte anses gälla något krav på ansökan när underhållsstödet ska höjas på grund av att barnets inkomst har sänkts enligt ett beslut om slutlig skatt. Någon ansökan anses inte heller vara behövlig i ett s.k. utfyllnadsärende där höjningen av underhållsstödet beror på att beloppet som den bidragsskyldiga föräldern betalar direkt till boföräldern sänkts på grund av ändrad inkomst eller ändrat antal barn.

Ett högre underhållsstöd till ett barn innebär att det högsta möjliga beloppet som en bidragsskyldig förälder ska betala till Försäkringskassan höjs. Av 19 kap. 34 § SFB framgår att betalningsbeloppets storlek ska omprövas när det finns ett nytt beslut om slutlig skatt för den bidragsskyldiga föräldern och när antalet barn som föräldern är underhållsskyldig för ändras. Innebörden av de nya bestämmelserna bör vara tydlig för de berörda. I omprövningsbestämmelsen bör det därför även anges att betalningsbeloppet ska omprövas när ett högre underhållsstöd lämnas till ett barn med anledning av att det har fyllt 15 år. En bidragsskyldig förälder som har ett fastställt betalningsutrymme som är högre än det tidigare underhållsstödet kommer därmed att bli skyldig att betala ett högre betalningsbelopp. En bidragsskyldig förälder vars betalningsutrymme inte överstiger det tidigare underhållsstödet kommer inte att påverkas av omprövningen. En höjning av betalningsbeloppet i den aktuella situationen bör gälla från och med månaden efter den då barnet har fyllt 15 år. Detta bör framgå av omprövningsbestämmelsen. Det höjda underhållsstödet och det höjda betalningsbeloppet kommer därmed att gälla från och med samma månad.

4.2 Höjning av grundavdraget för den bidragsskyldiga föräldern

Förslag: Det belopp som den bidragsskyldige får förbehålla sig för egna levnadskostnader, ska höjas från 100 000 till 120 000 kronor.

Skälen för förslaget: När underhållsstöd lämnas för ett barn ska den förälder som barnet inte varaktigt bor tillsammans med helt eller delvis betala tillbaka underhållsstödet till staten. Reglerna för betalningsskyldighet för underhållsstöd finns i 19 kap. SFB. Betalningsbeloppet beräknas som en viss procent av den bidragsskyldiga förälderns inkomst enligt det beslut om slutlig skatt som fattats närmast före februari månad det år betalningsskyldigheten avser, efter ett avdrag på 100 000 kronor.

Procentsatsen fastställs med hänsyn till det antal barn som den bidragsskyldiga föräldern är underhållsskyldig för enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken (FB). Samtliga barn som den bidragsskyldiga är förälder till och underhållsskyldig för omfattas. Däremot beaktas inte barn som den bidragsskyldiga också kan vara underhållsskyldig för, men som den bidragsskyldiga inte är förälder till (jfr 7 kap. 5 § FB).

Betalningsskyldigheten är begränsad till det belopp som betalas ut i underhållsstöd, dvs. i allmänhet 1 573 kronor per barn och månad enligt nuvarande regler. Omräkning av betalningsbeloppet sker per den 1 februari varje år. Blir betalningsbeloppet lägre än 50 kronor per barn och månad bortfaller betalningsskyldigheten.

En huvudprincip som bär upp dagens system är att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn och att barnets behov och kostnader ska vara en högt prioriterad utgift, ett primärt åtagande, för föräldrarna. Principen att föräldrarna är de som i första hand ansvarar för sina barns försörjning är väl förankrad i såväl svensk som internationell rätt. Att kostnaden för ett barns försörjning inte genom ett alltför lågt betalningsbelopp övervältras på det allmänna är viktigt både för barnet och från rättvisesynpunkt. Utgångspunkten bör vara att samma krav ställs på bidragsskyldiga föräldrar som på föräldrar som lever tillsammans med sina barn. Övriga kostnader som en förälder har bör endast i begränsad utsträckning – bara när det är nödvändigt – tillåtas inkräkta på förälderns ekonomiska ansvar för sina barn.

Också av statsfinansiella skäl är det viktigt att våra gemensamma resurser används på bästa sätt och att en inte omotiverat stor del av kostnaderna för barn med särlevande föräldrar får bäras av det allmänna.

Samtidigt måste det anses rimligt att en bidragsskyldig förälder får täcka ett eget grundbehov innan betalningsskyldighet inträder. Underhållsskyldigheten enligt föräldrabalken är inte ovillkorlig och

en förälder som saknar ekonomisk förmåga är inte skyldig att betala underhållsbidrag. Även betalningsskyldigheten för underhållsstöd enligt SFB anpassas till den bidragsskyldiges ekonomiska förmåga på så sätt att varje bidragsskyldig förälder får förbehålla sig ett grundavdrag för egna levnadskostnader innan han eller hon åläggs betalningsskyldighet.

Beloppet för fullt underhållsstöd höjdes i september 2015 med 300 kronor till 1 573 kronor per barn och månad. Syftet med höjningen var att förbättra situationen för familjer med låg ekonomisk standard. Höjningen har bidragit till att förbättra den ekonomiska situationen för framför allt ensamstående kvinnor med barn, eftersom 87 procent av de boföräldrar som mottar underhållsstöd är kvinnor.

Ett höjt underhållsstödsbelopp innebär en högre betalningsskyldighet för den bidragsskyldiga föräldern eftersom betalningsbeloppet ökar för honom eller henne. Trots höjningen av underhållsstödet har grundavdraget varit detsamma sedan 2006. En majoritet, 87 procent, av de bidragsskyldiga föräldrarna är män. Efter höjningen till 1 573 kronor per barn och månad har betalningsbeloppet för exempelvis en bidragsskyldig förälder med tre barn och full betalningsförmåga blivit 900 kronor högre per månad.

Flera utredningar har visat att bidragsskyldiga föräldrar är en ekonomiskt utsatt grupp (se RiR 2010:22 Underhållsstöd – för barnets bästa? s. 51 ff., Särlevandeutredningens betänkande SOU 2011:51 s. 357 ff. och SOU 2013:78 Överskuld-sättning i kredit-samhället? s. 135 ff.). Många av de bidragsskyldiga föräldrarna lever under knappa förhållanden och klarar inte sin betalningsskyldighet inom underhållsstödssystemet. Obetalda betalningsbelopp inom underhållsstödet är en av de vanligaste skulderna hos Kronofogdemyndigheten. Om den bidragsskyldiga föräldern inte betalar det fastställda betalningsbeloppet till Försäkringskassan hamnar han eller hon i skuld till staten. Många bidragsskyldiga fastnar i en långvarig skuldsituation som ytterst riskerar att gå ut över barnet. Knappt 43 000 bidragsskyldiga föräldrar fanns i december 2012 registrerade hos Kronofogdemyndigheten med obetalda underhållsstödsskulder. Andelen bidragsskyldiga som återkommer hos Kronofogdemyndigheten för indrivningsåtgärder med anledning av obetalda betalningsbelopp var 71 procent 2010 (se Överskuld-sättningsutredningens betänkande SOU 2013:78, s. 138).

Av Försäkringskassans återrapportering på ett regeringsuppdrag om skuldsättning inom underhållsstöd och bostadsbidrag (Kartläggning av överskuldsättning och analys av indrivnings- och återkravsregler, dnr S2015/673/FST) framgår att betalningsskyldighet för underhållsstöd fastställdes för 92 000 personer under 2013. Majoriteten av de bidragsskyldiga (56 procent) blev även skuldsatta. Försäkringskassans kartläggning visade att det framför allt var bidragsskyldiga föräldrar med låga inkomster eller bidragsskyldiga för många barn som hade en hög skuldsättning. Andelen skuldsatta var högre bland personer med låga inkomster. Bland de som var bidragsskyldiga för ett barn var hälften av de bidragsskyldiga skuldsatta, medan andelen var betydligt högre ju fler barn föräldern var bidragsskyldig för. Försäkringskassans kartläggning visade också att 24 procent av den totala fordringsstocken som låg hos Kronofogdemyndigheten för indrivning blev betald.

Enligt Försäkringskassan har skuldsättningsproblemen inom underhållsstödet till viss del även sin grund i skillnaden i storlek mellan grundavdraget när betalningsskyldighet fastställs och de förbehållsbelopp som Kronofogdemyndigheten tillämpar i samband med löneutmätning. En åtgärd som enligt Försäkringskassan skulle få positiv effekt på skuldsättningen är höjning av grundavdraget så att besluten om betalningsskyldighet bättre motsvarar vad som är praktiskt möjligt att driva in.

Att det är föräldrarna som i första hand har det ekonomiska ansvaret för barnets försörjning innebär att underhållsstödet ska återbetalas av den bidragsskyldiga föräldern så långt det är möjligt. I vissa fall saknar dock bidragsskyldiga föräldrar förmåga att betala underhållsstödet. Att återkräva underhållsstöd från en förälder som inte har medel till annat än sina egna grundbehov är inte rimligt och torde många gånger inte leda till annat än administrativa kostnader för staten. Det ligger inte heller i barnets intresse att en förälder får en växande skuld till staten. Genom grundavdraget anpassas betalningsskyldigheten till den bidragsskyldiges ekonomiska förmåga, vilket innebär att särskild hänsyn tas till bidragsskyldiga med låga inkomster. Alltför generösa grundavdrag kan emellertid minska legitimiteten för principen om föräldrarnas primära ansvar för barnets försörjning.

För att kompensera de bidragsskyldiga föräldrarna för höjningen av underhållsstödsbeloppet och ge dem en viss lättnad i

betalningsskyldigheten anser regeringen att grundavdraget bör höjas. En höjning av grundavdraget innebär en förbättrad ekonomisk situation för bidragsskyldiga föräldrar med de lägsta inkomsterna. De slipper då helt betalningsskyldighet om inkomsten per år högst uppgår till grundavdragets nivå. En höjning av grundavdraget kan också leda till lägre administrativa kostnader för staten.

Mot bakgrund av det nu anförda anser regeringen att det är rimligt att höja grundavdraget till 120 000 kronor.

4.3 Höjd inkomstgräns för reducerat underhållstöd

Förslag: Det inkomstbelopp för barns inkomster som inte påverkar underhållsstödets storlek ska höjas från 48 000 kronor till 60 000 kronor per år.

Skälen för förslaget: För närvarande lämnas underhållsstöd till ett barn som utgångspunkt med 1 573 kronor i månaden (se 18 kap. 20 § SFB). I ett antal situationer lämnas dock underhållsstödet med ett annat belopp (se 18 kap. 21–31 §§ SFB). En sådan situation är att barnet själv har haft inkomster på över 48 000 kronor under ett år. Om så är fallet ska underhållsstödet minskas med hälften av inkomsten som överstiger det beloppet (18 kap. 30 § och 19 kap. 10–15 §§ SFB). Inkomstberäkningen grundas på besked om slutlig skatt med tillägg för studiemedel i form av studiebidrag (19 kap. 11 och 15 §§ SFB). Vid växelvist boende ska underhållsstödet för var och en av föräldrarna minskas med ett belopp som motsvarar hälften av det belopp som underhållsstödet ska minskas med enligt vad som nyss angetts (18 kap. 31 § SFB). Om ett belopp som ska betalas ut för ett barn en viss månad är lägre än 50 kronor, bortfaller det (18 kap. 32 § SFB).

Att ungdomar får erfarenhet av arbetsmarknaden och knyter viktiga kontakter inför ett framtida arbetsliv är något som regelsystem bör underlätta och uppmuntra. Med nuvarande bestämmelser minskas underhållsstödet med hälften av barnets inkomster som överstiger 48 000 kronor, det så kallade förbehållsbeloppet. Har barnet inkomster av tjänst, näringsverksamhet och kapital som överstiger cirka 85 000 kronor på ett år betalas i dag inget underhållsstöd ut överhuvudtaget eftersom att det belopp som blir kvar

efter avräkningen av förbehållsbeloppet för inkomsten understiger 50 kronor per månad.

När bestämmelsen om förbehållsbeloppet grundat på barns inkomster infördes ansågs det rimligt att barnets inkomster beaktades och att underhållsstödet minskades om inkomsterna var tillräckligt höga. Förbehållsbeloppet beslutades då till 48 000 kronor. Avsikten var dock inte att ferieinkomster och andra mindre inkomster skulle påverka underhållsstödet (prop. 1995/96:208, s. 41).

Förbehållsbeloppets storlek har inte ändrats sedan 1997. Beloppet 48 000 kronor sattes inte utifrån någon indexering men motsvarade vid tidpunkten för införandet cirka 133 procent av prisbasbeloppet. Avrundat uppåt till närmaste tiotusental och omräknat till dagens värde med motsvarande beräkningar skulle inkomstgränsen vara cirka 60 000 kronor.

Arbetsgruppen anser att det finns skäl för att barnets inkomster även fortsättningsvis bör beaktas vid beräkning av underhållsstöd men föreslår mot ovanstående bakgrund att förbehållsbeloppet höjs till 60 000 kronor. Förslaget innebär att bestämmelsen anpassas till den pris- och kostnadsutveckling som skett sedan underhållsstödet infördes och att ungdomar ges möjligheter att utöka sin arbetstid utan att underhållsstödet påverkas. Att ungdomar får erfarenhet av och skapar kontakter på arbetsmarknaden är något som arbetsgruppen ser som positivt och som regelsystemen bör stimulera till i högre utsträckning än i dag. Förslaget innebär vidare att ungdomar för vilka det utbetalas underhållsstöd får förutsättningar för arbetsmarknadsdeltagande som är mer lika de förutsättningar som ungdomar har som det inte lämnas underhållsstöd för.

Förslaget innebär att inkomstnivån för hur mycket ett barn kan ha i inkomst innan underhållsstöd inte lämnas blir något högre än i dag. Nivån kommer ligga på cirka 97 000 kronor när underhållsstöd lämnas med 1 573 kronor och på cirka 101 000 kronor när underhållsstöd lämnas med 1 723 kronor.

5 Ikraftträdande

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2018 och tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd och betalningsskyldighet som avser februari 2018.

Skälen för förslaget: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2018.

Såväl underhållsstödet som det belopp som en bidragsskyldig förälder ska betala till Försäkringskassan betalas månadsvis i förskott. De nya bestämmelserna om differentierat underhållsstöd (se avsnitt 4.1), om höjt grundavdrag för den bidragsskyldiga föräldern vid beräkning av betalningsskyldigheten (se avsnitt 4.2), om höjt inkomstbelopp till förmån för barnet vid beräkning av underhållsstödet (se avsnitt 4.3) och om omprövning av betalningsbeloppet (se avsnitt 4.1) bör mot denna bakgrund tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd respektive betalningsskyldighet som avser februari 2018. Försäkringskassan kan därmed i januari 2018 besluta om underhållsstöd och betalningsbelopp som avser februari samma år med tillämpning av de nya bestämmelserna. De första betalningarna av underhållsstöd och betalningsbelopp med tillämpning av de nya bestämmelserna kan således göras i januari 2018.

Den omständigheten att de nya bestämmelserna ska tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd och betalningsskyldighet som avser februari 2018 förenklar Försäkringskassans administration, eftersom myndigheten då kan verkställa ändringarna i samband med den årliga omprövning som görs när det finns ett nytt beslut om slutlig skatt (jfr 18 kap. 34 och 35 §§ samt 19 kap. 34 § SFB). Ändringar av underhållsstöd och betalningsbelopp gäller i dessa fall från och med februari året efter det år då beslutet om slutlig skatt meddelades.

6 Konsekvenser

6.1 Konsekvenser för enskilda

6.1.1 Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga

När det gäller fördelningseffekter för boföräldrarna innebär ett differentierat underhållsstödsbelopp för de äldre barnen att berörda boföräldrar får en ökad inkomst. Ökningen är störst bland hushåll i de nedre decilerna, dvs. hushåll med de lägsta inkomsterna.¹

För bidragsskyldiga föräldrar innebär de båda förslagen dels att ett högre betalningsbelopp kommer debiteras för de föräldrar som har en betalningsförmåga som överstiger grundavdragets storlek, dels att bidragsskyldiga föräldrar kommer att få förbehålla sig ett högre belopp för egna levnadskostnader innan betalningsskyldighet inom underhållsstödet fastställs. Dessa förslag påverkar således den bidragsskyldiga föräldrarnas ekonomi i olika riktningar. Cirka en tredjedel av de bidragsskyldiga kommer inte att debiteras lika stora betalningsbelopp som med nuvarande regler. Det finns därför anledning att anta att de bidragsskyldiga föräldrarnas möjligheter att betala det fastställda betalningsbeloppet sammantaget kommer att vara större än vad som nu är fallet. Därmed minskar också storleken på de bidragsskyldigas skulder. Den föreslagna höjningen av grundavdraget kan även antas leda till färre ansökningar om anstånd och eftergift. När de gäller de bidragsskyldigas disponibla inkomster fördelat på deciler så är det hushåll i de lägre decilerna,

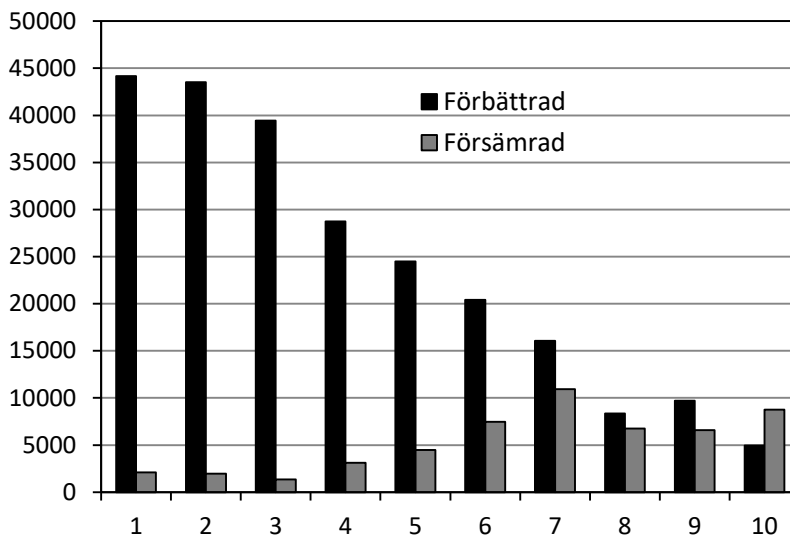
¹ Inkomstklasserna är skapade som deciler vilket innebär att hushållen är uppdelade i tio lika stora grupper sorterade efter stigande inkomst. Den lägsta decilen (decil 1) innehåller de 10 procent av hushållen som har de lägsta inkomsterna och den högsta decilen (decil 10) innehåller de 10 procent av hushållen som har de högsta inkomsterna.

dvs. med de lägsta inkomsterna som vinner på de lämnade förslagen. Hushåll med de högsta inkomsterna förlorar.

De bidragsskyldiga föräldrarnas förmåga att återbetala det lämnade underhållsstödet stiger i takt med barnets ålder, vilket beror på föräldrarnas inkomstutveckling. Eftersom barn i de högre åldersgrupperna är fler inom underhållsstödssystemet innebär det att kostnaden för att åldersdifferentiera stödet då kan mildras något med anledning av bidragsskyldiga föräldrars stigande inkomster. Totalt sett är det i dag 31 procent av de bidragsskyldiga föräldrarna – exklusive dem som endast har skulder inom underhållsstödssystemet – som har förmåga att återbetala hela underhållsstödsbeloppet på 1 573 kronor per månad.

Figur 6.1 och 6.2 visar att de föreslagna förändringarna ökar den fördelningsmässiga träffsäkerheten inom underhållsstödssystemet.

Figur 6.1 Antal personer som bor i hushåll som får ökad respektive minskad inkomststandard per inkomstklass med anledning av förslagen, år 2016



Källa: Socialdepartementet FASIT

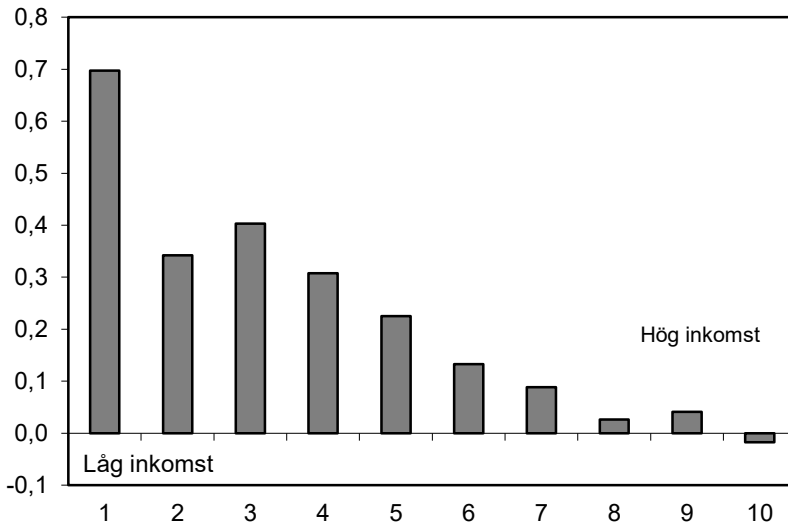
Tabell 6.1 Antal personer som bor i hushåll som får ökad respektive minskad inkomststandard med anledning av förslagen, fördelat på inkomstklasser

Inkomstklasser	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Summa
Antal som får ökad inkomststandard	44 169	43 524	39 430	28 741	24 506	20 407	16 076	8 344	9 703	4 957	239 857
Antal som får minskad inkomststandard	2 093	1 973	1 362	3 135	4 494	7 456	10 942	6 767	6 593	8 762	53 577

Källa: Socialdepartementet FASIT

Cirka 21 procent av de bidragsskyldiga föräldrarna beräknas få ett högre betalningsbelopp med den föreslagna höjningen av underhållsstödets belopp. Detta gäller främst de bidragsskyldiga som i dag har ekonomisk förmåga att återbetala ett fullt underhållsstöd. Den procentuella förändringen i ekonomisk standard för olika inkomstklasser (decil 1–10) framgår av figur 6.2. Det är hushållen med de lägsta inkomsterna som får störst påverkan av de aktuella förslagen. Diagrammet visar att inkomstdecil 1 ökar sin disponibla inkomst med 0,7 procent.

Figur 6.2 Procentuell förändring av disponibel inkomst per konsumtionsenhet för de föräldrar som berörs av förslagen, 2018



Källa: Socialdepartementet FASIT

Det är cirka 102 000 som får en bättre ekonomisk situation som en konsekvens av förslagen, varav drygt 60 000 är kvinnor (tabell 6.2). Bland de 44 700 föräldrar som får en försämrad ekonomisk situation är 33 000 män och 11 700 kvinnor. Tabell 6.3 visar att de som får det ekonomiskt bättre i genomsnitt beräknas få cirka 2 100 kronor mer i disponibel inkomst per år. Motsvarande siffra för dem som får en sämre ekonomi är cirka 1 800 kronor per år.

Tabell 6.2 Antal föräldrar som får en högre respektive lägre disponibel inkomst per konsumtionsenhet uppdelat på kön, 2018

	Får det bättre	Får det sämre	Totalt
Kvinnor	60 200	11 700	71 900
Män	41 400	33 000	74 400
Samtliga	101 600	44 700	146 300

Källa: Socialdepartementet FASIT

Tabell 6.3 Genomsnittlig ökad respektive minskad disponibel inkomst fördelat på kön, i kronor per år, 2018

	Ökad	Minskad
Kvinnor	2 000	- 2 800
Män	2 500	- 1 500
Samtliga	2 100	- 1 800

Källa: Socialdepartementet FASIT

Brytpunkten för vid vilken betalningsgrundande årsinkomst den bidragsskyldiga föräldern tvingas betala ett större betalningsbelopp jämfört med nuvarande regler är 254 800 kronor om den bidragsskyldiga har ett barn som är 15 år eller äldre, och 284 100 kronor vid två barn varav minst ett barn är 15 år eller äldre. Detta innebär att bidragsskyldiga som har inkomster under brytpunkten kommer få en ekonomisk förbättring med de föreslagna reglerna. För de bidragsskyldiga som har inkomster över brytpunkten innebär det i stället en försämring då de får ett högre betalningsbelopp på grund av det höjda underhållsstödsbeloppet. Försämringen innebär att betalningsbeloppet maximalt kan bli 150 kronor mer per månad och barn. Förbättringar i form av lägre betalningsbelopp kan maximalt bli 233 kronor per månad för de bidragsskyldiga som har ett barn och som i dag har inkomster i närheten av det föreslagna grundavdraget på 120 000 kronor.

I tabell 6.4 redovisas vilka effekter de framlagda förslagen kommer att få för de bidragsskyldiga föräldrarna. Cirka 21 procent av de bidragsskyldiga föräldrarna beräknas få ett högre betalningsbelopp. Detta gäller främst de bidragsskyldiga som i dag har ekonomisk förmåga att återbetala ett fullt underhållsstöd, dvs. 1 573 kronor per månad och barn. Ungefär 33 procent beräknas få ett lägre betalningsbelopp med den föreslagna höjningen av underhållsstödets belopp.

Tabell 6.4 Ekonomiska effekter för bidragsskyldiga föräldrar av föreslagen höjning av underhållsstödet och grundavdraget

Grupp av bidragsskyldiga	Andel %
Bidragsskyldiga som inte påverkas av förslagen	45
Bidragsskyldiga som får ett sänkt betalningsbelopp av förslagen	33
Bidragsskyldiga som får ett högre betalningsbelopp av förslagen	21
Totalt	100

Källa: Socialdepartementet FASIT

De bidragsskyldiga som i dag har inkomster under 100 000 kronor kommer även fortsättningsvis att ha ett fastställt betalningsbelopp på 0 kronor. Bidragsskyldiga som har en årsinkomst mellan 100 000 och 120 000 kronor kommer med den föreslagna höjningen av grundavdraget att få en klar förbättring eftersom det fastställda betalningsbeloppet även då blir 0 kronor. Eftersom dessa har relativt låga inkomster kommer den föreslagna höjningen att leda till en förbättrad fördelningsmässig träffsäkerhet. Cirka fem procent av de bidragsskyldiga föräldrarna har inkomster mellan 100 000 och 120 000 kronor.

I december 2016 fanns det cirka 124 300 bidragsskyldiga föräldrar som var betalningsskyldiga för underhållsstöd som lämnats för deras barn. Utöver dessa fanns det även 41 000 bidragsskyldiga som enbart har skulder att betala av, dvs. det lämnas inte längre något underhållsstöd för den bidragsskyldiges barn.

De bidragsskyldiga männen och kvinnorna fördelar sig förhållandevis jämt över inkomstklasserna. Ungefär 10 procent av de bidragsskyldiga finns i vardera inkomstdecil. Ungefär 90 procent av

de bidragsskyldiga har en disponibel inkomst över 139 000 kronor, dvs. befinner sig i inkomstdecil 2–10.

Av tabell 6.5 framgår brytpunkten för vid vilka årsinkomster som den bidragsskyldiga föräldern har förmåga att återbetala hela det lämnade underhållsstödet.

Tabell 6.5 Årsinkomster där den bidragsskyldiga är betalningsskyldig för fullt underhållsstöd med nuvarande och föreslagna regler

Antal barn	I nuvarande system	Med föreslagna regler
1 barn under 15 år	234 829	254 829
1 barn 15 år eller äldre	234 829	267 686
2 barn under 15 år	264 139	284 139
1 barn under 15 och 1 barn 15 år eller äldre	264 139	291 965
2 barn 15 år eller äldre	264 139	299 791
3 barn under 15 år	288 760	308 760
1 barn under 15 och 2 barn 15 år eller äldre	288 760	320 760
2 barn under 15 och 1 barn 15 år eller äldre	288 760	314 760

Källa: Socialdepartementet FASIT

Med de föreslagna reglerna kommer antalet bidragsskyldiga som har förmåga att återbetala hela det lämnade underhållsstödet att minska. Detta gäller oavsett hur många barn den bidragsskyldiga är underhållsskyldig för.

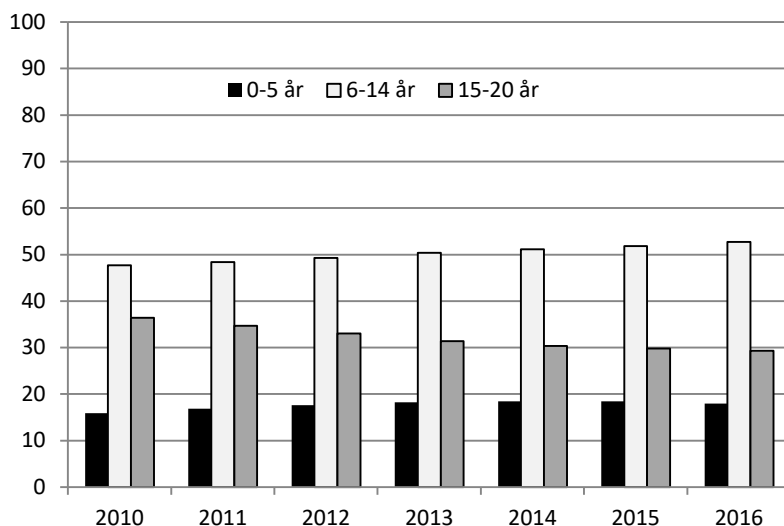
För att visa på fördelningseffekter av de föreslagna lagändringarna har Socialdepartementet gjort beräkningar på hushållsnivå. Beräkningarna visar storleken på den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet och beräkningarna är baserade på prognoser för 2018. En jämförelse mellan den disponibla inkomsten för de olika hushållstyperna bidragsskyldiga respektive boföräldrar, jämfört med samtliga hushåll eller samtliga barnfamiljer i riket, visar att boföräldrarna har lägst disponibel inkomst.

Tabell 6.6 Genomsnittlig disponibel inkomst per konsumtionsenhet baserat på prognos för 2018

Hushållstyp	Disponibel inkomst/ke i kronor
Samtliga hushåll i riket	288 000
Samtliga barnfamiljer i riket	255 600
Bidragsskyldiga föräldrar	298 600
Boföräldrar	211 800

Källa: Socialdepartementet FASIT

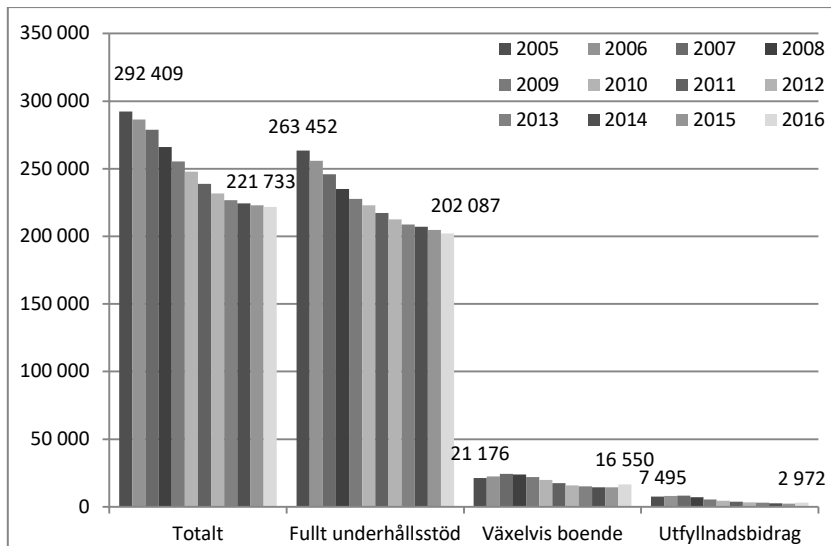
Över den senaste tioårsperioden har antalet underhållsstöd minskat från 286 000 barn i december 2006, till 220 000 barn i december 2016. I dag lämnas fullt underhållsstöd på 1 573 kronor per månad för nästan 199 000 barn. Under de senaste åren har åldersfördelningen bland barn som det lämnas fullt underhållsstöd för varit förhållandevis konstant. Gruppen 0–5 åringar har motsvarat ungefär 16–18 procent av alla barn som det lämnas underhållsstöd för under åren 2010–2016. Gruppen 6–14 åringar har ökat andelsmässigt från 48 till 53 procent, medan åldersgruppen 15–20 åringar har minskat andelsmässigt från 36 till 29 procent.

Figur 6.3 Barn som det lämnas fullt underhållsstöd för, fördelat efter åldersgrupp, andel i procent, 2010–2016

Källa: Försäkringskassan

Underhållsstöd kan lämnas som fullt underhållsstöd, utfyllnadsbidrag eller underhållsstöd vid växelvist boende, varav förstnämnda är det mest vanliga. Nedanstående figur visar fördelningen av de olika typerna för underhållsstöd.

Figur 6.4 Fördelning av olika typer av underhållsstöd, per år 2005–2016



Källa: Försäkringskassan

6.1.2 Konsekvenser för jämställdheten

De familjeekonomiska stöden är allt mer inriktade på att tydliggöra jämställdheten mellan föräldrarna och deras gemensamma ansvar för barnet. Det är därför viktigt att detta framhålls även när föräldrarna inte lever tillsammans. Föräldrarna har då fortfarande ett gemensamt försörjningsansvar för barnet och ska se till att barnets behov tillgodoses på bästa sätt. Föräldrarna måste efter en separation fortsätta att samarbeta i frågor som gäller barnet, och i detta ingår frågor som rör underhållsskyldighet för barn.

Förslaget om ett åldersdifferentierat underhållsstöd bedöms få positiva effekter på den ekonomiska jämställdheten då kvinnor till övervägande del är mottagare av underhållsstöd. Av de boföräldrar som mottog underhållsstöd i december 2016 var 87 procent kvinnor med barn. Cirka tre av fyra boföräldrar är ensamstående. En

höjning av underhållsstödet innebär därmed en förstärkning av kvinnors ekonomiska situation vilket påverkar den ekonomiska jämställdheten positivt. För de bidragsskyldiga föräldrarna innebär höjningen av underhållsstödet för barn som är 15 år eller äldre, att 21 procent av de bidragsskyldiga får en ekonomisk försämring på upp till 150 kronor per barn och månad. Av de bidragsskyldiga föräldrarna är likaledes 87 procent män.

6.1.3 Höjd inkomstgräns för reducerat underhållstöd

Förslaget innebär att barnet ges ökade incitament för att arbeta och möjlighet att erhålla en högre inkomst utan att underhållsstödet reduceras. Detta kan medföra ökade möjligheter till självbestämmande för barnet och förbättra förutsättningarna för att barnet tidigt ges en ekonomisk skolning. Det är en relativt liten andel barn och ungdomar som bedöms beröras av förslaget. Andelen barn och ungdomar som arbetar och tjänar mer än 48 000 kronor i dag och dessutom har underhållsstöd bedöms dock inte särskilt stor. För de som berörs har förslaget en mycket positiv effekt.

Förslaget innebär att barnet kommer att få tjäna mer innan underhållsstödet reduceras. Det betyder att färre underhållsstöd kan komma att reduceras och det med lägre summor än i dag. För den bidragsskyldige föräldern kan detta innebära att han eller hon behöver betala Försäkringskassan ett högre betalningsbelopp för lämnat underhållsstöd än i dag. Arbetsgruppen gör som sagt bedömningen att det inte rör sig om särskilt många barn. För boföräldern innebär det att barnet får ha en högre inkomst innan underhållsstödet minskas. Det innebär att hushållet får mer pengar att röra sig med, även om pengarna primärt tillhör barnet. I de fall då barnet haft en inkomst som övergår 60 000 kronor minskas underhållsstödet med hälften av den överskridande summan. I förarbetena anges att det får anses vara rimligt att barns inkomster över en viss nivå bör påverka storleken på underhållsstödet. Det kan antas att barnet i dessa fall är i övre tonåren och i viss utsträckning själv betalar för vissa av de utgifter som föräldrarna typiskt sett har för barnet, utan att föräldrarnas ansvar för barnets försörjning formellt har minskat. I dessa fall får boföräldern motta ett lägre underhållsstöd samtidigt som barnet har haft en inkomst som

i sammanhanget inte är obetydlig. Det kan innebära att boföräldern som mottar underhållsstödet och barnet behöver komma överrens om vad barnet själv ska betala för och vad boföräldern bör stå för.

6.2 Konsekvenser för staten

6.2.1 Åldersdifferentierat underhållstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga

En avgörande faktor för att kunna göra beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna för staten av ett åldersdifferentierat underhållsstöd är i vilken omfattning de bidragsskyldiga föräldrarna har förmåga att återbetala det lämnade underhållsstödet.

I december 2016 fanns det ca 124 300 bidragsskyldiga föräldrar i underhållsstödssystemet. Cirka 87 procent av dessa är män och 17 procent av dem bor utomlands. Vid samma tidpunkt lämnades underhållsstöd för cirka 220 300 barn som betalades ut till cirka 137 700 boföräldrar. Cirka 87 procent av boföräldrarna är kvinnor. Knappt 49 procent av barnen är flickor.

Av det belopp som de bidragsskyldiga föräldrarna är betalningsskyldiga för återbetalas cirka 70 procent (avser 2016). De debiterade beloppen motsvarar i sin tur drygt 40 procent av den totala kostnaden för lämnade underhållsstöd.

De bidragsskyldiga föräldrarnas debiteringsgrad såväl som återbetalningsgrad ökar i takt med barnens ålder. Det är i sig helt naturligt eftersom en majoritet av de bidragsskyldiga föräldrarna, i likhet med de flesta, har en positiv löneutveckling. Detta avspeglar sig i såväl Försäkringskassans beräkning av vad den bidragsskyldiga föräldern bör kunna betala, som i vilken utsträckning de faktiskt gör det. En bidragande anledning är att bidragsskyldiga föräldrar är färre än antalet barn, dvs. varje bidragsskyldig är betalningsskyldig för i snitt 1,67 barn.

Ett åldersdifferentierat underhållsstöd innebär att underhållsstödsbeloppet varierar med barnets ålder och följer utvecklingen av den ökade kostnaden för barnets behov. För att beräkna vilka kostnader en åldersdifferentiering innebär har arbetsgruppen använt 2016 års förutsättningar.

En klar majoritet av underhållsstöden lämnas som fullt underhållsstöd, dessa motsvarar cirka 90 procent av samtliga ärenden.

Enligt arbetsgruppens beräkningar skulle en åldersdifferen-
tierung av underhållsstödets belopp och en höjning av grund-
avdraget öka statens kostnader för underhållsstödsanslaget. Både
det debiterade beloppet och de belopp som de bidragsskyldiga för-
äldrarna återbetalar blir följaktligen högre. Förslagen innebär en
ökning av anslaget för underhållsstöd med cirka 243 miljoner kro-
nor det första året dvs. 2018, och 225 miljoner kronor under åren
2019–2022. Därefter blir den årliga kostnaden 227 miljoner kronor.

Förslagen innebär också en mindre ökning av Försäkrings-
kassans förvaltningsanslag med knappt 7 miljoner kronor det första
året, drygt 5 miljoner kronor under åren 2019–2022, och därefter
3 miljoner kronor per år.

Tabell 6.7 Ekonomiska konsekvenser av promemorians förslag per år

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Underhållsstöd	243	225	225	225	225	227
Förvaltningskostnad	7	5	5	5	5	3
Totalt	250	230	230	230	230	230

Källa: Socialdepartementet

Förvaltningskostnaderna fördelar sig på följande kostnadsposter:

Tabell 6.8 Förvaltningskostnader för Försäkringskassans administration med anledning av förslagen, miljoner kronor

	2018	2019	2020	2021	2022	Permanent
IT-kostnad (11,5 mnkr/5 år)	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	
Informationsinsats, ny vägledning, normerande styrdokument, utbildning (endast uppstartskostnad)	1,5					
Handläggningskostnad (löpande)	3	3	3	3	3	3
Summa	6,8	5,3	5,3	5,3	5,3	3

Källa: Försäkringskassan

Trots att underhållsstödet höjs med 150 kronor har Socialdeparte-
mentets beräkningar visat att 54 miljoner kronor mindre kommer
att inbetalas från bidragsskyldiga föräldrar med anledning av att
grundavdraget höjs till 120 000 kronor. Andelen bidragsskyldiga
som kommer att få återbetala ett högre respektive lägre betalnings-
belopp med de föreslagna reglerna redovisas i avsnitt 6.1.1.

Kostnadsökningen med anledning av ett höjt underhållsstöd respektive ett höjt grundavdrag påverkar varandra. Om kostnaden för de båda förslagen beräknas separat står höjningen av grundavdraget för drygt 60 procent av kostnadsökningen för underhållsstödet på 225 miljoner kronor (exklusive förvaltningskostnaderna).

6.2.2 Höjd inkomstgräns för reducerat underhållsstöd

Försäkringskostnaderna för underhållsstödet beräknas med förslaget höjas ytterst marginellt eftersom något fler barn kommer att få fullt underhållsstöd jämfört med i dag. Förslaget rör dock sannolikt endast ett litet antal barn. Detta i kombination med regeringens ansträngningar för att i högre utsträckning få föräldrar att själva lösa underhållsfrågan mellan sig i form av underhållsbidrag torde innebära att ökningen av försäkringskostnaderna endast blir marginell.

De administrativa effekterna bedöms bli små, särskilt om förslaget genomförs i samband med årsräkningen av de bidragskyldiga föräldrarnas inkomster (i början av varje år).

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

18 kap.

20 §

Paragrafen fastställer beloppet för fullt underhållsstöd. Om inte annat följer av 21–31 §§, lämnas fullt underhållsstöd.

Ändringen av bestämmelsen innebär att underhållsstödet differentieras utifrån barnets ålder. I bestämmelsen införs en högre nivå på underhållsstödet till barn som har fyllt 15 år. Till och med månaden då barnet har fyllt 15 år lämnas i likhet med i dag 1 573 kronor per månad i fullt underhållsstöd. Från och med månaden efter den då barnet har fyllt 15 år lämnas 1 723 kronor per månad i fullt underhållsstöd, dvs. en ökning med 150 kronor per månad.

Den beloppsmässiga höjningen av underhållsstödet till ett barn som har fyllt 15 år omfattas inte av kravet på att ansöka om ökning av en förmån (jfr 110 kap. 4 §). Försäkringskassan ska alltså ex officio beakta det faktum att ett barn som har rätt till underhållsstöd har fyllt 15 år.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

24 §

Av paragrafen framgår att en boförälder (se definition i 17 kap. 3 §) kan inskränka sin ansökan om underhållsstöd till att avse s.k. utfyllnadsbidrag (jfr 21 § om utfyllnadsbidrag utan ansökan). En sådan begäran kan vara aktuell när föräldrarna är överens om hur det ekonomiska ansvaret ska fördelas mellan dem och inte finner

anledning att blanda in Försäkringskassan (jfr prop. 1995/96:208 s. 86).

Bestämmelsen ändras som en följd av att det numera finns två nivåer på underhållsstödet i 20 §. Paragrafens tidigare hänvisning till beloppet 1 573 kronor ersätts med en hänvisning till ”det belopp som ska lämnas till ett barn enligt 20 §”, dvs. antingen 1 573 kronor per månad eller 1 723 kronor per månad beroende på barnets ålder.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

25 §

I paragrafen regleras underhållsstödets storlek vid växelvist boende (se definition i 17 kap. 4 §). Av 16 § framgår att underhållsstöd vid växelvist boende betalas ut med en del till den ena föräldern och en del till den andra föräldern.

Första stycket ändras som en följd av att det numera finns två nivåer på underhållsstödet i 20 §. Paragrafens tidigare hänvisning till beloppet 1 573 kronor ersätts med en hänvisning till ”det belopp som ska lämnas till ett barn enligt 20 §”, dvs. antingen 1 573 kronor per månad eller 1 723 kronor per månad beroende på barnets ålder. *Andra stycket* är oförändrat.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

30 §

Av paragrafen framgår att ett barns inkomst under vissa förhållanden ska minska underhållsstödet till barnet. En inkomst upp till ett visst belopp påverkar inte beräkningen av underhållsstödet. Om inkomsten överstiger beloppet, ska underhållsstödet minskas med hälften av den överskjutande delen.

Ändringen av paragrafen innebär att det inkomstbelopp som inte påverkar underhållsstödets storlek höjs från 48 000 kronor till 60 000 kronor per år.

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

19 kap.

10 §

Av paragrafen framgår att den bidragsskyldiga föräldrarnas betalningsskyldighet beräknas på föräldrarnas inkomstunderlag till den

del underlaget överstiger ett visst belopp. Om inkomstunderlaget understiger beloppet, är föräldern alltså inte betalningsskyldig.

Ändringen av paragrafen innebär att det inkomstunderlag som tillgodoräknas den bidragsskyldiga föräldern höjs från 100 000 kronor till 120 000 kronor per år.

Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

34 §

Paragrafen avser omprövning av betalningsbeloppet enligt 16 §. Omprövningen enligt bestämmelsen avser inte betalningsskyldigheten i sig, varför omprövningsbeslutet inte behöver delges enligt 18 kap. 41 § (se prop. 1998/99:78 s. 18 f.)

Första stycket anger i vilka fall betalningsbeloppet ska omprövas. Genom ett tillägg till stycket framgår att betalningsbeloppet ska omprövas när ett högre underhållsstöd lämnas till ett barn med anledning av att barnet har fyllt 15 år (se 18 kap. 20 §).

Andra stycket anger från och med vilken månad en ändring av betalningsbeloppet ska gälla vid en omprövning. Stycket kompletteras med anledning av den nya situation som regleras i första stycket. Om betalningsbeloppet höjs på grund av att barnet har fått ett förhöjt underhållsstöd enligt 18 kap. 20 §, ska det nya beloppet gälla från och med månaden efter den då barnet fyllde 15 år. Höjningen av underhållsstödet och höjningen av betalningsbeloppet gäller därmed från och med samma månad. Det bör nämnas att såväl underhållsstödet som betalningsbeloppet ska betalas månadsvis i förskott (se 18 kap. 32 § och 19 kap. 2 §).

Omprövningsbestämmelsen i 34 § kompletteras av 26 § som föreskriver att betalningsbeloppet aldrig får överstiga det underhållsstöd som lämnas till barnet. Nämnada bestämmelse innebär således en skyldighet för Försäkringskassan att sänka ett tidigare bestämt betalningsbelopp om det krävs för att undvika en sådan situation. Att en höjning av underhållsstödet på grund av minskade inkomster hos barnet (jfr 18 kap. 30 och 35 §§) kan föranleda en höjning av betalningsbeloppet följer av 19 kap. 2 och 3 §§.

Utöver de beskrivna ändringarna ändras paragrafens båda stycken i redaktionellt hänseende.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Ikraftträdandebestämmelser

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 januari 2018.

Av *andra punkten* framgår att de nya bestämmelserna tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd och betalningsskyldighet som avser februari 2018. Regleringen innebär att Försäkringskassan i januari 2018 kan besluta om och betala ut underhållsstöd samt besluta om betalningsskyldighet för februari samma år med tillämpning av de nya bestämmelserna. Såväl underhållsstödet som betalningsbeloppet ska betalas månadsvis i förskott (se 18 kap. 32 § och 19 kap. 2 §). Den första gången de nya bestämmelserna i 18 kap. 30 § och 19 kap. 10 § ska tillämpas grundas på inkomster under 2016 med beslut om slutlig skatt 2017.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Departementsserien 2017

Kronologisk förteckning

1. Elektronisk övervakning
av kontaktförbud. Ju.
2. Åldersdifferentierat underhållsstöd
och höjt grundavdrag för
bidragsskyldiga föräldrar. S.

Departementsserien 2017

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Elektronisk övervakning
av kontaktförbud. [1]

Socialdepartementet

Åldersdifferentierat underhållsstöd och
höjt grundavdrag för bidragsskyldiga
föräldrar. [2]