Förslag till riksdagen 1985/86:17

Riksdagens revisorers förslag angående statens utgifter för bidragsförskott, m.m.

Förs. 1985/86:17

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning angående statens utgifter för bidragsförskott.

Revisorernas granskning har visat att det nuvarande regelsystemet för underhållsbidrag och bidragsförskott ger onödigt höga och alltmer ökande utgifter för staten. Revisorerna har vidare funnit att regelsystemet inte överensstämmer med de mål som finns formulerade för 1978 års beslut om en underhållsreform. Dessutom föreligger bristande samordning främst mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen på väsentliga punkter. Slutligen medför systemet en tungrodd administration. Mot denna bakgrund föreslås

att frågan om ett nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar utreds och att därvid även föräldrabalkens förbehållsregler m.m. ses över

att i avvaktan på resultatet av det föreslagna utredningsarbetet vissa kortsiktiga åtgärder, som sänker utgifterna och eliminerar eller minskar några av de konstaterade bristerna i nuvarande system, övervägs.

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

Den därefter genomförda granskningen har redovisats i fyra rapporter, nämligen

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

I *bilaga 1* till denna skrivelse sammanfattas gällande regler för underhållsbidrag och bidragsförskott. En sammanfattning av rapporterna redovisas i *bilaga 2*. Rapporterna 1984/85:5-7 har remissbehandlats. En sammanfattning av avgivna remissyttranden redovisas i *bilaga 3*. I *bilaga 4* redovisas i korthet uppläggningen av en i granskningsärendet genomförd enkätundersökning till försäkringskassorna.

1 Genomförd granskning

Bidragsförskott infördes ursprungligen år 1937 i form av förskott på ett fastställt underhållsbidrag.

Riksdagens revisorer har flera gånger tidigare granskat bidragsförskottsverksamheten. I berättelsen för verksamhetsåret 1939/40 framhöll revisorerna bl.a. att det var önskvärt att tillskapa regler för kravhanteringen. I revisorernas verksamhetsberättelse avlämnad år 1962 uttalade revisorerna att det var önskvärt med statistik som kunde belysa verksamheten bättre samt att det var angeläget att söka en administrativt enklare utformning.

År 1964 förändrades bidragsförskottssystemet på ett genomgripande sätt genom att rätten till bidragsförskott i princip gjordes oberoende av dels om underhållsbidrag fastställts eller ej, dels storleken av fastställt bidrag upp till en viss nivå. Därigenom blev barnen till separerade föräldrar garanterade ett regelbundet ekonomiskt minimistöd.

År 1978 (prop. 1978/79:12, LU 1978/79:9, SoU 1978/79:2y, rskr. 1978/79:99) beslutade riksdagen om en genomgripande reform av reglerna om underhållsskyldigheten mot barn.

Budgetåret 1979/80 uppgick statens utgifter för bidragsförskott till 759 milj.kr. netto. Budgetåret 1984/85 var statens nettoutgift för bidragsförskottssystemet ca 1,5 miljarder kronor. Därtill kommer administrationskostnaderna.

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

Under det inledande granskningsarbetet framkom flera förhållanden som motiverade en utökad granskningsinsats. Dessa var bl.a.

- oklarheter angående orsakerna till de konstaterade utgiftsökningarna,
- ett från olika håll manifesterat behov av en utvärdering av den underhållsreform som riksdagen fattat beslut om år 1978,
- osäkerhet i då befintliga bedömningar beträffande utgifterna för administrationen av underhålls- och bidragsförskottsärenden och
- önskemål att få närmare kännedom om hur andra länder med likartade förhållanden löst motsvarande problem.

Det fortsatta granskningsarbetet finns dokumenterat i fyra granskningsrapporter, som i korthet visar följande.

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

För budgetåret 1983/84 utbetalades för 257 000 barn 1 980 milj. kr. i bidragsförskott. Detta är en ökning med 743 milj.kr. eller 60% jämfört med budgetåret 1979/80, medan de belopp som utgjorde förskotterade underhållsbidrag och som således skall återbetalas av de underhållsskyldiga endast steg med 177 milj. kr., eller 26% för samma period. Statens nettoutgift för bidragsförskotten uppgick 1983/84 till 1 322 milj. kr. mot 759 milj. kr. fyra år tidigare – en ökning med 563 milj. kr. eller 74%. Detta innebär att den

andel staten får bära av utbetalda bidragsförskott under perioden ökade från 61 till 67%.

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

Granskningen har bringat klarhet i de bakomliggande faktorerna till statens ökande åtaganden för bidragsförskotten. Därvid har framkommit att 1979 års lagändringar om att underhållsskyldigheten inte längre skall vara ovillkorlig utan beroende av föräldrarnas ekonomiska förmåga i kombination med de utfärdade tillämpningsreglerna är den största orsaken till statens alltmer ökade utgifter för bidragsförskotten under senare år. Även införandet av regeln om en i förhållande till basbeloppsförändringen begränsad uppräkning av underhållsbidragen till barn har medfört ökade utgifter för staten.

Vidare har framkommit att tunga utgiftsposter i systemet är de efter år 1964 vid olika tidpunkter genomförda höjningarna av bidragsförskottsnivån samt automatiken i bidragsförskottssystemet genom dess anknytning till basbeloppsförändringarna.

I *granskningsrapporten 1984/85:5* redovisas en analys av målen för och bakgrunden till underhållsreformen samt en utvärdering av huruvida målen uppfyllts.

Ett huvudsyfte med reformen var att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga som har svag ekonomi. De beslutade åtgärderna skulle enligt propositionen knappast komma att försämra de underhållsberättigade barnens situation i en utsträckning som inte kunde anses godtagbar eftersom de alltid var garanterade en minsta underhållsstandard genom de allmänna barnbidragen och rätten till bidragsförskott. Ett annat mål var att få till stånd en mera enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna. Granskningen har visat att det är mycket tveksamt om dessa syften har uppnåtts.

I granskningsrapporten konstateras att den statistik och det övriga beslutsunderlag som redovisats i förarbetena till reformen är mycket bristfälligt. Beslutsunderlag saknades på viktiga punkter bl.a. vad beträffar antalet underhållsskyldiga som skulle beröras av reformen, innebörden av begreppet "svag ekonomi", adekvat statistik över underhållsskyldigas och vårdnadshavares förhållanden samt en beräkning av hur statens utgifter skulle påverkas av reformen. Vidare konstateras att trots att reformens målsättning rörde underhållskyldiga med svag ekonomi riktade sig reformen till stor del mot samtliga underhållsskyldiga.

Under granskningen har ytterligare material rörande underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden i mitten av 1970-talet tagits fram. Huvudresultatet är att de underhållsskyldigas ekonomiska situation överlag var något bättre än vårdnadshavarnas och att den i huvudsak generellt verkande underhållsreformen med lindring för alla underhållsskyldiga därför inte var motiverad. På 1980-talet tycks dock det ekonomiska försprånget för de underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet ha

krympt. Nu tillgänglig statistik över underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden är dock mera osäker än den som förelåg i mitten av 1970-talet. För att få fram lämpligt beslutsunderlag inför en eventuell omprövning av det gällande systemet föreslås i rapporten följande åtgärder. Bättre statistikmaterial bör tas fram utvisande underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden och levnadsstandard jämfört med andra föräldrars. Vidare bör olika målgrupper för statliga stödåtgärder på detta område identifieras. Slutligen bör innebörden i enhetlighetsmålet prövas.

I *granskningsrapporten 1984/85:7* redovisas juridiska och administrativa konsekvenser av bidragsförskottssystemets utformning samt handläggningskostnaderna för verksamheten. Inom ramen för granskningen i denna del har en enkät om bidragsförskottsverksamheten genomförts. Enkäten har rört dels vilka personalresurser försäkringskassorna under budgetåret 1983/84 tagit i anspråk för bidragsförskottsverksamheten och dels tillämpningen av regelsystemet i vissa hänseenden under år 1984.

Granskningen visar att bidragsförskottssystemet har stora brister av såväl principiell som praktisk natur. Systemet är också mycket kostsamt att administrera. I rapporten redovisas den bristande samordningen mellan rätten till bidragsförskott enligt bidragsförskottslagen och rätten till underhållsbidrag enligt föräldrabalken. Således kan bidragsförskott utgå till barn som på grund av att de är självförsörjande inte har rätt till underhållsbidrag. Vidare kan bidragsförskott med utfyllnadsbidrag utgå även om vårdnadshavaren har tillräckliga inkomster att försörja barnet. Den bristande samordningen mellan de båda lagkomplexen manifesteras också i att skyldigheten att betala underhållsbidraget till försäkringskassan när bidragsförskott utgått kan vara mindre omfattande än skyldigheten att betala direkt till barnet.

Lagreglerna medför också dubbelarbete mellan försäkringskassorna å ena sidan och domstolar, advokater och socialnämnder å den andra. Försäkringskassorna måste nämligen vid ansökan om bidragsförskott bl.a. kontrollera att det fastställda underhållsbidraget inte är för lågt eftersom ett för lågt underhållsbidrag medför att staten får betala ut ett för högt utfyllnadsbidrag. För att förhindra detta kan försäkringskassan i uppenbara fall vägra utfyllnadsbidrag.

Genom riksdagens beslut år 1978 förkortades preskriptionstiden för fordran på underhållsbidrag från tio till tre år. Till följd därav preskriberades budgetåret 1979/80 ca 300 milj. kr. Därefter preskriberas årligen ca 140 milj. kr. I granskningsrapporten konstateras att i vart fall när staten är fordringsägare kan motiven för en så kort preskriptionstid inte anses relevanta, bl.a. därför att den underhållsskyldige har möjlighet att få kravef tergift.

Endast 12% av förskotterade underhållsbidrag erläggs av de underhållsskyldiga i rätt tid, dvs. senast på förfallodagen. Staten kan beräknas förlora omkring 50 milj. kr. årligen på sena betalningar beräknat efter en ränta om 13%.

Granskningen har visat att försäkringskassornas administration av bidragsförskottssystemet är kostsam. Lönekostnaden inkl. sociala avgifter uppgick budgetåret 1983/84 enligt bidragsförskottsenkäten till 117 milj. kr.[1]

[1] Exkl. utlandsavdelningen vid Stockholms läns allmänna försäkringskassa

Produktiviteten hos kassorna, mätt i antal bidragsberättigade barn per helårsarbetare, har minskat med nästan 30% mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84. En produktivitetsförbättring skulle kunna uppnås vid en centralisering av de beslut som i dag fattas på lokalkontoren. Av rapporten framgår att besparingen vid en sådan centralisering kan uppskattas till 10 milj. kr. årligen, även med bibehållande av en omfattande service på lokalkontoren.

I rapporten konstateras att bristerna i det nuvarande systemet är så väsentliga att ett åtgärdande av dem inom ramen för systemet med all sannolikhet skulle göra detta ännu krångligare och svårare att tillämpa. Huvudförslaget i rapporten är därför att man bör överväga om inte ett helt nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar vore en bättre lösning. I rapporten presenteras också vissa förslag till kortsiktiga lösningar inom ramen för det nuvarande systemet.

I *granskningsrapporten 1985/86:1* görs en internationell jämförelse av regelsystem för underhåll till barn. Främst jämförs regelsystemen i Danmark, Finland och Norge med det svenska.

I alla de jämförda länderna skall underhållsbidrag betalas av föräldrar som inte bor tillsammans med sina barn. Metoden att beräkna underhållsbidrag varierar. I Danmark och Norge läggs tyngdpunkten på ett normalbidrag (ett av staten fastställt belopp, som i princip inte underskrids), i andra länder utgör underhållsbidraget en viss procent av den underhållsskyldiges inkomst. Det svenska systemet däremot innebär en individualiserad beräkningsmetod, där grundsynen är att barnets behov skall täckas av föräldrarna gemensamt efter förmåga.

Behovsprövning av bidragsförskottet sker i vissa av de jämförda länderna gentemot barnets inkomster, däremot inte gentemot vårdnadshavarens inkomster, något som enligt rekommendationer från Europarådet bör kunna ske. För att i någon mån differentiera det statliga stödet efter behoven har man i Finland två olika bidragsförskottsnivåer; en högre för ensamboende vårdnadshavare och en lägre för vårdnadshavare som är gifta eller sammanboende.

Kraveftergift kan beviljas i samtliga jämförda länder. Den svenska eftergiftsregeln tycks dock vara mer liberal gentemot de underhållsskyldiga än de andra ländernas.

Den svenska preskriptionstiden, 3 år, är mycket kort jämfört med förhållandena i de jämförda länderna. I Norge och Finland är preskriptionstiden 10 år och i Danmark 20 år.

Enligt rapporten tycks de svenska reglerna för statligt stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar vara mer generösa än de som gäller i övriga jämförda nordiska länder.

2 Revisorernas överväganden

I det följande beskrivs varför det nuvarande regelsystemet för underhållsbidrag och bidragsförskott ger onödigt höga och alltmer ökande utgifter för staten. Revisorerna har funnit att regelsystemet inte överensstämmer med de mål som finns formulerade för 1978 års beslut om en underhållsreform.

Vidare föreligger bristande samordning främst mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen på väsentliga punkter. Slutligen medför systemet en tungrodd administration.

Enligt revisorernas bedömning är bristerna i systemet så väsentliga att ett åtgärdande av dem inom ramen för nuvarande system skulle göra detta ännu krångligare och svårare att tillämpa. Revisorernas huvudförslag är därför att man bör utreda ett nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar. I avvaktan på resultatet av en sådan utredning bör enligt revisorernas mening vissa kortsiktiga åtgärder övervägas.

2.1 Nuvarande system

2.1.1 Betydande utgifter och kostnader

Totalt uppgick utbetalningarna av bidragsförskott till 1 980 milj.kr. budgetåret 1983/84, varav förskotterade underhållsbidrag utgjorde 845 milj. kr. och utfyllnadsbidragen – som i sin helhet bekostas av staten – 1 135 milj. kr. En jämförelse med budgetåret 1979/80 visar att utbetalningarna av bidragsförskott då uppgick till 1 237 milj. kr., varav förskotterade underhållsbidrag utgjorde 668 milj. kr. och utfyllnadsbidragen 569 milj.kr.

Det har i granskningsärendet konstaterats att 1978 års beslut om en underhållsreform medfört *betydande utgiftsökningar* för staten, nämligen med 74% under perioden 1979/80-1983/84. Bl.a. innebar förkortningen från tio till tre år av preskriptionstiden för underhållsbidrag att 300 milj.kr. av utestående fordringar på underhållsbidrag preskriberades i januari 1980 till följd av de nya bestämmelserna. Fr.o.m budgetåret 1980/81 preskriberas årligen ca 140 milj. kr. av statens utestående fordringar på underhållsbidrag, vilka uppgår till ca 900 milj. kr. Ca 75% av statens utgifter för förskotterade underhållsbidrag återbetalas av de underhållsskyldiga. Statens räntekostnader för förskott som inte återbetalats i rätt tid uppgår lågt räknat till 50 milj. kr. om året. Vidare innebär den begränsade uppräkningen av underhållsbidrag i förhållande till basbeloppsförändringen en merutgift om ca 20-50 milj. kr./år för utfyllnadsbidragen beroende på storleken av basbeloppsförändringen. Likaså medför regeln att endast en viss andel av de underhållsskyldigas överskott[1] skall tas i anspråk för underhållsbidrag, den s.k. reduceringsregeln, dryga utgifter för staten. Beräkningar som gjorts visar att en höjning av det genomsnittliga uttaget inom bidragsförskottssystemet från nuvarande 65% av överskottet till 75 eller 85% rent teoretiskt skulle kunna minska statens utgifter för bidragsförskotten med 116 resp. 233 milj. kr./år.

Även de vid olika tidpunkter genomförda höjningarna av bidragsförskottsnivån har i stor utsträckning bidragit till att öka utgifterna för bidragsförskotten. Så t.ex. skulle ett uttag om 40% av basbeloppet i stället för nu gällande uttag om 41% ha minskat statens utbetalningar av utfyllnadsbidrag med ca 50 milj.kr. budgetåret 1983/84.

[1] Överskottet är det belopp som kan tas i anspråk för underhåll till barn efter det att den underhållsskyldige fått förbehålla vissa belopp av sin inkomst för sin egen och sin familjs försörjning.

Likaså medför automatiken i bidragsförskottssystemet till följd av basbeloppsförändringar stora utgiftsökningar för staten. För budgetåret 1983/84 uppgick dessa till 130 milj. kr., varav 27 milj. kr. avsåg förskotterade underhållsbidrag och 103 milj. kr. utfyllnadsbidrag.

Administrationskostnaderna för bidragsförskottssystemet uppgår till ca 150 milj. kr. per år.

Den främsta orsaken till statens ökade utgifter för bidragsförskotten under senare år är en lagändring rörande skyldigheten att betala underhållsbidrag till barn som innebar att underhållsskyldigheten inte längre skulle vara ovillkorlig utan bero av föräldrarnas ekonomiska förhållanden. De nya principerna för föräldrarnas underhållsskyldighet, som kom att gälla fr.o.m. den 1 juli år 1979, har fått sin största betydelse när det gäller att bestämma underhållsbidrag. Den underhållsskyldige får vid underhållsbidragets fastställande förbehålla vissa belopp av sin inkomst – ett *förbehållsbelopp* – för sin egen och sin familjs försörjning medan återstoden – överskottet – i princip får tas i anspråk för underhållsbidrag.

Konsekvenserna av denna lagändring tillsammans med de därav följande tillämpningsreglerna, främst reduceringsregeln, har påverkat statens utgifter för bidragsförskotten i så motto att förskotterade underhållsbidrag utgör en allt mindre andel av de totala utbetalningarna av bidragsförskotten samtidigt som utfyllnadsbidragen svarar för en allt större andel. Förklaringen till detta är den – relativt sett – sjunkande nivån på det genomsnittliga underhållsbidraget till barn inom bidragsförskottssystemet. För år 1984 har även för första gången kunnat konstateras en sänkning i kronor räknat. Med tanke på att en sänkning av det genomsnittliga underhållsbidraget inom bidragsförskottssystemet med tio kronor medför en ökning av statsutgifterna med i runda tal 30 milj. kr./år torde en sådan fortsatt utveckling på sikt öka de statliga utgifterna för bidragsförskotten i betydande omfattning.

Den konstaterade sjunkande nivån på det genomsnittliga underhållsbidraget till barn inom bidragsförskottssystemet torde i stor utsträckning gå att härleda till den stora ökningen av antalet underhållsbidrag som fastställts till 0 kr. till följd av att den underhållsskyldige ansetts sakna förmåga att utge bidrag. Antalet 0-avtal har mer än fördubblats sedan reformen infördes och svarar idag för ca en femtedel av alla underhållsbidrag inom bidragsförskottssystemet. Räknat på 1986 års bidragsförskottsnivå uppgår statens utgifter för 0-avtalen till drygt 500 milj. kr./år.

Av granskningen har bl.a. framkommit att en underhållsskyldig med hemmamake och två hemmavarande barn i enlighet med gällande förbehållsregler måste ha inkomster på mer än 160 000 kr./år för att över huvud taget anses ha förmåga att betala underhållsbidrag till ett barn. Revisorerna ställer sig tveksamma till förbehållsregler som ger sådana resultat.

Av de remissinstanser som valt att kommentera föräldrabalkens förbehållsregler är det endast socialstyrelsen som anser att förbehållsbeloppen i vissa fall är för låga.

Så t.ex. menar riksförsäkringsverket att många hushåll måste klara sin försörjning på en lägre standard än den som beräkningen av underhållsbidrag utgår ifrån.

En annan synpunkt som också förts fram av remissinstanserna i samband

med diskusssionen av föräldrabalkens förbehållsregler, är behovet av en översyn av de olika förbehålls- och existensminimireglerna. Denna översyn menar riksförsäkringsverket bör även innefatta en kritisk granskning av de belopp som bör anses utgöra skäliga levnadskostnader för olika typer av hushåll. Försäkringskasseförbundet anser vidare att möjligheten att fastställa ett lägre förbehållsbelopp för makar och sammanboende bör utredas.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen och av yttrandena när det gäller storleken på gällande förbehåll vid underhållsbidragens fastställande anser revisorerna att i en samlad översyn av statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar bör ingå att se över såväl föräldrabalkens förbehållsregler som normbeloppen för skälig bostadskostnad enligt de allmänna råden[1]. Vid denna översyn bör separerade och sammanlevande föräldrars försörjningsförmåga jämföras.

Enligt lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag skall underhållsbidrag till barn ändras den 1 februari varje år om basbeloppet med minst 5% över- eller understiger det basbelopp som låg till grund för senaste ändring. Underhållsbidraget räknas upp med ett procenttal som utgör 7/10 av den procentuella basbeloppsförändringen. Bidragsförskottsbeloppen, som utgör 41% av basbeloppet, räknas upp den 1 februari varje år och följer således hela basbeloppsförändringen.

Revisorerna har konstaterat att den årliga *indexuppräkningen* av bidragsförskotten medför stora utgiftsökningar. För budgetåret 1983/84 har dessa beräknats till 103 milj. kr. för utfyllnadsbidragen och till 27 milj. kr. för underhållsbidragen.

Orsakerna till de stora utgiftsökningarna till följd av basbeloppsförändringar är dels den begränsade uppräkningen av underhållsbidragen, dels den stora ökningen av antalet underhållsbidrag som fastställs till 0 kr. Effekten på statsutgifterna till följd av 7/10-regeln blir självfallet att utfyllnadsbidraget kommer att utgöra en allt större andel av det totala bidragsförskottet, vars nivå stiger i takt med basbeloppsförändringarna. I en yttersta förlängning av en sådan regel kommer naturligtvis underhållsbidraget så småningom att utgöra endast en obetydlig andel av det totala bidragsförskottet. När det gäller underhållsbidrag som är fastställda till 0 kr. utgör hela bidragsförskottet utfyllnadsbidrag och varje höjning av detta till följd av basbeloppsförändringar bekostas således i sin helhet av staten.

Riksförsäkringsverkets inställning i denna fråga är att indexregleringen inom underhållsbidrags- och bidragsförskottssystemet bör diskuteras förutsättningslöst. Vidare, menar verket, bör frågan diskuteras huruvida indexuppräkningarna bör ske med utgångspunkt i prisutvecklingen, löneutvecklingen eller med hjälp av något annat mått. Socialstyrelsen anser att det finns skäl att utreda om indexregleringen av bidragsförskottet generellt borde begränsas. En jämförelse kunde därvid göras med vad sammanlevande föräldrar disponerar till försörjningen av barnen och hur dessa belopp förändras.

Revisorerna anser att i en samlad översyn av statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar bör det även ingå att se över

[1] Allmänna råd från socialstyrelsen 1982:1 och riksförsäkringsverket 1982:2

reglerna för indexuppräkningen för såväl underhållsbidrag som bidragsförskott.

2.1.2 Bakgrunden till 1978 års reformbeslut

Ett huvudsyfte med 1978 års beslut om en underhållsreform var att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi. Ett annat mål var att få till stånd en mera enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna.

Revisorerna har funnit att de regler i underhållsreformen som syftade till att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi vilade på ett ofullständigt beslutsunderlag. Det saknades bl.a. kostnadsberäkningar inför reformen. Vidare brister det i överensstämmelsen mellan målsättningen för reformen, nämligen att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi, och reformens faktiska utformning med lindring för alla underhållsskyldiga. Begreppet "svag ekonomi" har inte heller definierats i beslutsunderlaget inför reformen. Slutligen visade beslutsunderlaget som förelåg år 1978 att de underhållsskyldigas ekonomiska situation överlag var något bättre än vårdnadshavarnas. Reformen och regelsystemet, vilka medfört ökande statliga utgifter, är därför svåra att motivera.

Beträffande en utvärdering av underhållsreformen visar revisorernas granskning att det är mycket tveksamt huruvida huvudsyftet med underhållsreformen – en mildrad underhållsbörda för underhållsskyldiga med svag ekonomi – uppnåtts. Beträffande enhetlighetsmålet kan konstateras att reformen har gett större förutsättningar för en mer enhetlig tillämpning av lagstiftningen om underhållsbidrag än tidigare, men att möjligheterna att på vissa punkter göra skönsmässiga bedömningar ändå förefaller vara så stora att man ej säkert kan uttala sig om huruvida syftet med reformen är uppnått på denna punkt.

Remissinstanserna instämmer i stort sett i ovanstående kritiska synpunkter som framförts i rapporten 1984/85:5. Flera remissinstanser har särskilt betonat att det framför allt är de underhållsskyldiga med god ekonomi som gynnats av reformen. Revisorerna vill framhålla att det är viktigt att reformer, såsom den år 1978 beslutade underhållsreformen, baseras på tillräckligt informationsunderlag samt att relevanta kostnadsberäkningar presenteras innan riksdagen fattar ett reformbeslut.

2.1.3 Grundläggande brister i bidragsförskottssystemet

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

Ett barn har enligt föräldrabalken endast rätt till underhållsbidrag om barnet behöver det, dvs. en *behovsprövning* görs. Vid den bedömningen tas

hänsyn till barnets inkomster och tillgångar. Barnets behov fördelas mellan föräldrarna i relation till deras inbördes försörjningsförmåga. Detta innebär att barnets behov av underhållsbidrag från den underhållsskyldige vägs mot barnets egen och vårdnadshavarens försörjningsförmåga. Rätt till bidragsförskott däremot föreligger i princip så snart barnet inte lever tillsammans med båda sina föräldrar.

Flertalet remissinstanser, bl.a. riksförsäkringsverket och socialstyrelsen, har förordat att bidragsförskott endast skall utgå efter behovsprövning, i första hand mot både barnets och vårdnadshavarens inkomster. Vissa remissinstanser har dock varnat för de administrativa problem som skulle uppstå vid en behovsprövning.

Revisorerna vill framhålla att den fördelning av underhållsbördan mellan barnet och dess föräldrar som gjorts i föräldrabalken får anses väl avvägd. Det grundläggande problemet är alltså att bidragsförskott med utfyllnadsbidrag kan utgå trots att behov av motsvarande belopp i underhållsbidrag inte föreligger. Detta är inte en tillfredsställande ordning. Revisorerna ställer sig därför positiva till att behovsprövning införs. Denna kan utformas på olika sätt beroende på om den sker inom ramen för det nuvarande bidragsförskottssystemet eller i ett nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar. Vi återkommer härtill i avsnitt 2.3.3.

Den *avtalsfrihet* som råder beträffande underhållsbidrag nödvändiggör, enligt revisorernas uppfattning, den nuvarande omfattande kontrollen av underhållsbidragen på försäkringskassornas lokalkontor. Bidragsförskottets konstruktion medför nämligen, såsom bl.a. riksförsäkringsverket anför, stora risker för att underhållsbidrag fastställs till för låga belopp. Socialstyrelsen föreslår bl.a. att mål om underhållsbidrag görs indispositiva. Förslaget innebär att den hävdvunna avtalsfriheten tas bort och att alla underhållsbidrag fastställs av allmän domstol. Såvitt revisorerna kan bedöma skulle detta i mycket betydande grad öka det allmännas arbete med fastställande av underhållsbidrag. En sådan lösning kan inte förordas. I stället får andra vägar sökas för att eliminera nackdelen med avtalsfriheten inom bidragsförskottssystemet, nämligen risken att en omotiverat stor del av kostnaden för barnet får bäras av staten.

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

För underhållsskyldiga i bidragsförskottssystemet kan *skyldigheten att betala underhållsbidrag* till försäkringskassan vara mindre omfattande än motsvarande skyldighet att betala direkt till barnet. Detta sammanhänger med dels reglerna om prövning av den underhållsskyldiges betalningsförmåga och dels reglerna om kraveftergift i bidragsförskottssystemet. Motsvarande regler saknas i föräldrabalken. Härtill kommer att försäkringskassans inbetalningsservice (inbetalningsavier m.m.) är avgiftsfri för den underhållsskyldige och att eventuell skuld inte är belagd med ränta. Till skillnad från såväl riksförsäkringsverket som socialstyrelsen anser revisorerna att det

finns risk att underhållsskyldiga söker sig in i bidragsförskottssystemet genom att fingera betalningsförsummelse för att få del av systemets fördelar. Revisorerna noterar att försäkringskassorna, som arbetar praktiskt med bidragsförskottssystemet och som yttrat sig i denna fråga, delar revisorernas uppfattning.

I rapporten 1984/85:7 framförs bl.a. förslag om att betalningsförmågeprövningen skall tas bort och att eftergiftsmöjligheten i princip skall begränsas till fall där underhållsbidraget jämkats nedåt.

Vad gäller betalningsförmågeprövningen och eftergiftsinstitutet ställer sig Stockholms läns allmänna försäkringskassa uttryckligen positiv till förslagen medan de två andra försäkringskassorna, som yttrat sig, har en tveksam resp. negativ inställning.

Riksförsäkringsverket vill behålla den sociala grundsynen på kravverksamheten men anser att det borde i högre grad ankomma på de underhållsskyldiga att styrka betalningsförmågan i stället för att låta förmågeprövningen ex officio åvila försäkringskassorna. Verket föreslår därför att i ärenden, där underhållsbidraget fastställts enligt nu gällande regler, skall försäkringskassan presumera att rätt bidrag fastställts. Innebörden av förslaget är att det skall ligga på den underhållsskyldige att i tillämpliga fall visa att han saknar förmåga att betala underhållsbidraget. Verket anför att förslaget kan genomföras utan lagändring men anser att det kan vara lämpligt att den förändrade handläggningen sker med det stöd som en ändrad författningstext erbjuder.

Familjelagssakkunniga slutligen anser förslagen i rapporten helt oacceptabla och menar att de träffar livsnerven i det nuvarande systemet och riskerar att föra återkraven tillbaka till de förhållanden som rådde tidigare då stora skulder lagrades för en del underhållsskyldiga.

Revisorernas grundinställning är att en skuld för underhållsbidrag i största möjliga utsträckning bör likställas med andra skulder. Med denna utgångspunkt bör betalningsskyldigheten inte vara olika beroende på om underhållsbidraget skall betalas till försäkringskassan eller till barnet. Riksförsäkringsverkets förslag om ändrade rutiner vid prövningen av den underhållsskyldiges betalningsförmåga är alltså ett steg i rätt riktning. Revisorerna återkommer härtill under avsnittet 2.3.6.

Vad gäller eftergiftsreglerna är att märka att de nu gällande reglerna för underhållsbidragets fastställande bl.a. är avsedda att garantera att den underhållsskyldige har förmåga att betala underhållsbidraget. Den av familjelagssakkunniga befarade situationen bör alltså med hänsyn till gällande reglers utformning inte kunna uppstå. Detta gäller särskilt som preskriptionstiden, även efter den förlängning till fem år som nedan föreslås, är kort och preskriptionsavbrott inte tillåts till skillnad från vad som gällde före år 1979. Revisorerna anser att även eftergiftsreglerna bör bli föremål för prövning i den föreslagna utredningen.

Det är, som socialstyrelsen påpekat i sitt remissvar, tänkbart att en inskränkning i möjligheten att få eftergift skulle komma att medföra en ökad belastning på den kommunala ekonomin i form av fler socialbidragsfall. Revisorerna anser att det är uppenbart att en avvägning här måste ske mellan intresset att få till stånd en effektiv kravhantering och intresset att rent all-

mänt undvika s.k. rundgång. Revisorerna vill dock här erinra om att den underhållsskyldige under alla omständigheter har rätt till förbehållsbelopp för levnadskostnader enligt utsökningsbalkens regler. Dessa spörsmål bör övervägas av den föreslagna utredningen.

Administrationskostnaderna för bidragsförskottsverksamheten vid försäkringskassorna har i nominella belopp fördubblats mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84. Sistnämnda budgetår uppgick lönekostnaden på försäkringskassorna enligt uppgift från riksförsäkringsverket till 104,6 milj. kr. och enligt bidragsförskottsenkäten till 117 milj. kr. Kostnader för kontorsutrymmen, skrivmateriel m.m. tillkommer om en fullständig kostnadsberäkning skall göras. Kostnaden härför har i annat sammanhang uppskattats till 40% av den direkta lönekostnaden.

Man kan också mäta utvecklingen med hjälp av produktivitetsmåttet antal bidragsförskottsberättigade barn per helårsarbetare. Mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84 har produktiviteten mätt på detta sätt sjunkit med nära 30%.

Revisorerna vill framhålla att produktivitetsberäkningen gjorts på grundval av uppgifter från riksförsäkringsverket och inte på grundval av uppgifter hämtade ur bidragsförskottsenkäten, som vissa remissinstanser felaktigt uppfattat. Det är enligt revisorernas mening, och såsom även vissa försäkringskassor ansett, en svaghet i varje produktivitetsanalys att kvalitén i det utförda arbetet inte beaktas. Att härav dra slutsatsen att mätningar av produktiviteten och jämförelser över tiden är ointressanta eller värdelösa vore emellertid att gå alltför långt. I föreliggande fall, där inga väsentliga regelförändringar inträffat under jämförelseperioden, bortsett från att gemensam vårdnad blev huvudprincip från den 1 juli 1983, bör en relevant jämförelse kunna göras.

Det är i och för sig möjligt att en del av produktivitetsminskningen, såsom vissa försäkringskassor påpekat, har sin grund i att arbetsmängden ökat utan att antalet barn ökat i motsvarande grad och i att kvalitén på det utförda arbetet stigit. Detta undandrar sig revisorernas bedömning. Revisorerna anser därför att det är angeläget att riksförsäkringsverket, som i sitt remissvar över huvud taget inte kommenterat produktivitetsminskningen, åläggs att närmare undersöka orsakerna till denna. Detta bör kunna ske i anslutning till den föreslagna utredningen.

Enligt bidragsförskottsenkäten avsatte lokalkontoren budgetåret 1983/84 betydligt mer personal (genomsnittligt 40%) för bidragsförskottsverksamheten än vad riksförsäkringsverket vid medelstilldelningen förutsatt. Riksförsäkringsverket har en personaldimensioneringsnorm för bidragsförskottsverksamheten på lokalkontoren. De lokalkontor som enligt normen bör sysselsätta minst två helårsarbetare med bidragsförskottsärenden (8% av samtliga lokalkontor) har en markant högre produktivitet och däremot svarande lägre ärendekostnad än övriga kontor som har ett mindre antal ärenden. Det framstår enligt rapporten som sannolikt att en årlig besparing på 25% (10 milj. kr.) på lokalkontorens lönekostnader vore möjlig att uppnå om handläggningen av bidragsförskottsärendena centraliserades till centralkontoren, även med bibehållande av en omfattande service på lokalkontoren.

Riksförsäkringsverket har i sitt remissvar uttalat den principiella uppfatt-

ningen att decentralisering bör drivas så långt det är praktiskt möjligt. Verket kan därför inte ställa sig bakom ett centraliseringsförslag trots att detta kan medföra kostnadsbesparingar. Verket framhåller även att administrationen av olika stödformer inte kan ses isolerade från varandra utan att en helhetssyn måste anläggas. Därvid måste beaktas att servicen till allmänheten förutsätter att det finns ett väl fungerande nät av lokalkontor. Också försäkringskasseförbundet är negativt till en centralisering av bidragsförskottsverksamheten. Bland de försäkringskassor som yttrat sig är meningarna delade. Flera kassor framför dock att varje försäkringskassa bör ges frihet att efter de lokala förhållandena organisera bidragsförskottsverksamheten.

Revisorerna är bekymrade över den kraftiga prioriteringen av bidragsförskottsärendena på lokalkontoren som, såsom framgår av riksförsäkringsverkets remissvar, måste antas ske på bekostnad av annan verksamhet. Revisorerna anser också att den bristande kostnadsuppföljningen, som visat sig i diskrepansen mellan personalanslag och faktiskt sysselsatt personal, och de stora ekonomiska besparingar som synes kunna göras vid en mer koncentrerad organisation av bidragsförskottsverksamheten utgör skäl för att på nytt pröva organisationsfrågorna. Dessa kan lösas på olika sätt beroende på om det nuvarande bidragsförskottssystemet i huvudsak behålls eller om ett nytt system införs. Revisorerna anser att organisationsfrågorna bör ägnas särskild uppmärksamhet i den föreslagna utredningen.

I rapporten 1984/85:7 dras slutsatsen att det inte är möjligt att eliminera bristerna i det nuvarande systemet utan att göra detta ännu krångligare och svårare att tillämpa. Därför föreslås i rapporten att ett *helt nytt system* för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar bör införas.

Flertalet remissinstanser är mycket kritiska till det nuvarande bidragsförskottssystemet och har också mottagit förslaget om ett nytt system positivt. Flera remissinstanser har haft synpunkter på det kommande utredningsarbetet. Revisorernas överväganden i denna del redovisas i avsnittet 2.2.

Hela problemkomplexet om bidragsförskottslagens samordning med föräldrabalken, där vi här endast berört de mest grundläggande frågorna, måste bli föremål för noggranna överväganden i den föreslagna utredningen.

2.2 Förslag till utredning av ett nytt system

2.2.1 Allmänt om målsättningen

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

Barnfamiljer där föräldrarna endast har gemensamma barn kallas här för kärnfamiljer, andra familjer med två vuxna för blandfamiljer och familjer med en vuxen för enförälderfamiljer. I betänkandet Ensamföräldrarna och deras barn (SOU 1983:51) uppskattas antalet kärnfamiljer till 780 000, anta-

let blandfamiljer till 120 000 och antalet enförälderfamiljer till 200 000 (år 1980).

Ett enkelt sätt att tillgodose såväl barnens ekonomiska trygghet som olika rättviseaspekter vore införandet av ett så stort allmänt barnstöd att det täcker minimikostnaden för barnet. Därigenom skulle samhället garantera en minimistandard för alla barn. Standard utöver denna schabloniserade minimivå, skulle då bli en fråga helt mellan föräldrarna. Med en sådan ansats skulle behovet av ett statligt engagemang vad gäller underhållsbidrag och bidragsförskott praktiskt taget bortfalla. Vi kan därför i princip hålla med familjelagssakkunniga som i sitt remissyttrande pekar på att man bör utreda de grundläggande principerna för samhällsstöd till barn och att man därvid bör undersöka om inte bidragsförskottet kan avskaffas och ersättas med t.ex. barnbidrag. I ett sådant system, menar familjelagssakkunniga, skulle riksdagen ha lättare att kontrollera anslagna medel. Även TCO framför att underhållsbidrag och bidragsförskott inte kan ses isolerade från andra typer av familjepolitiskt stöd och att ett starkare generellt stöd till barnfamiljerna bland annat skulle minska trycket på bidragsförskottssystemet. TCO förespråkar en generell lösning.

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

Revisorerna anser att beträffande *separerade föräldrar som själva kan försörja sina barn* har utfyllnadsbidraget kunnat utnyttjas på ett sätt som inneburit en relativ orättvisa mot kärnfamiljerna. I den förstnämnda gruppen finns det vårdnadshavare med tillräckliga inkomster – med hänsyn tagen till underhållsbidraget – för att försörja sina barn samt barn med tillräckliga inkomster för att försörja sig själva. Även i dessa fall utgår i det nuvarande systemet utfyllnadsbidrag upp till bidragsförskottsnivån. Även i sådana fall där vårdnadshavaren visserligen inte själv kan försörja barnen men tillsammans med en ny make/sambo har en sådan familjesituation att barnen skulle kunna försörjas utgår idag utfyllnadsbidrag som en direkt följd av underhållsbidragets storlek. Trots att styvföräldern enligt föräldrabalken kan ha en viss underhållsskyldighet mot makens barn, erhålls utfyllnadsbidrag. Vi anser att det nuvarande bidragsförskottssystemet på dessa punkter omotiverat gör en ekonomisk åtskillnad mellan barn till separerade föräldrar och barn i kärnfamilj.

Beträffande *separerade föräldrar som i sin nya familjesituation inte själva kan försörja sina barn* finns det uppenbarligen ett behov av ekonomiskt stöd. Vi ifrågasätter dock om stödformerna för denna grupp bör vara andra än de som gäller för kärnfamiljer med försörjningssvårigheter.

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

Revisorernas granskning har påvisat några grundläggande problem som måste lösas i ett framtida system för statens stöd till barn, som inte lever till-

måste lösas i ett framtida system för statens stöd till barn, som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar. Vi har också konstaterat betydande administrativa problem vad gäller statens engagemang på detta område.

Mot denna bakgrund har revisorerna nedan skisserat vissa möjligheter att angripa dessa problem i den föreslagna utredningen. Tre huvudpunkter berörs, nämligen storleken av underhållsbidragen, betalningen av underhållsbidragen samt frågan om hur samhället kan tillgodose de barn vars föräldrar inte själva kan försörja dem.

2.2.2 Utredningsfrågor

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

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

Med en inriktning mot jämställdhet mellan den underhållsskyldiges hemmavarande resp. underhållsbidragsberättigade barn bör man utreda fördelningen av den underhållsskyldiges ekonomiska resurser. Frågan är om resurserna såsom nu i första hand bör förbehållas hemmavarande barn eller om det bör delas lika mellan samtliga barn.

Det andra huvudproblemet är att underhållsbidrag inte alltid betalas av de underhållsskyldiga. Som tidigare har redovisats var det bara en liten del – 12% – av de förskotterade underhållsbidragen som betalades i rätt tid. Ca 40% av betalningarna gjordes först efter tvångsåtgärder, främst införsel.

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

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

Med hänsyn till den låga graden av frivillig betalning från de underhålls-

skyldigas sida inom det nuvarande bidragsförskottssystemet bör man i en utredning om ett nytt system överväga att räntebelägga de underhållsskyldigas skulder. För att minska statens kostnader bör utredningen också inbegripa frågan om en begränsning av eftergiftsmöjligheterna och ett förbud mot riktade betalningar.

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

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

I rapportsammanfattningarna i *bilaga 2* pekas på vissa väsentliga utredningsbehov beträffande det nuvarande bidragsförskottssystemet, t.ex. frågan om behovsprövning av utfyllnadsbidraget mot vårdnadshavarnas inkomster. En annan sådan utredningsfråga gäller den årliga indexuppräkningen av såväl underhållsbidrag som bidragsförskott. Mot bakgrunden av att revisorerna konstaterat att indexuppräkningen av bidragsförskotten medför stora utgiftsökningar, bör man utreda huruvida indexuppräkningarna bör ske med utgångspunkt i prisutvecklingen, löneutvecklingen eller med hjälp av något annat mått. Vidare bör ytterligare prövning göras av om statens fordringar på underhållsbidrag, liksom flertalet av statens fordringar, bör handläggas som allmänt mål vid kronofogdemyndigheterna. Vad gäller dessa frågor måste utredningsbehovet bedömas med hänsyn till den inriktning den föreslagna utredningen om ett nytt system får. I utredningsarbetet bör även beaktas hur olika lösningar påverkar administrationskostnaderna och riskerna för missbruk.

2.3 Förslag till kortsiktiga åtgärder

I granskningsärendet har framkommit att små förändringar i bidragsförskottsnivån, med avseende på såväl förskotterade underhållsbidrag som utfyllnadsbidrag, påverkar statens utgifter för bidragsförskotten i stor omfattning. Mot denna bakgrund finner revisorerna skäl att föreslå vissa omedelbara förändringar inom det nuvarande bidragsförskottssystemet i syfte att nedbringa utgifterna för bidragsförskotten. Vad revisorerna då i första hand vill föreslå i avvaktan på ett nytt system är en översyn av de allmänna råden i fråga om reduceringsregeln samt en prövning av förutsättningarna för en

sänkning av nuvarande bidragsförskottsnivå. Vidare bör vissa andra förändringar göras i regelsystemet i syfte att minska bristerna i det nuvarande bidragsförskottssystemet.

2.3.1 Reduceringsregeln

Regeln att endast en viss andel av den underhållsskyldiges överskott skall tas i anspråk för underhåll är – enligt revisorernas förmenande – en regel som saknar direkt stöd i lag och delvis även i grunderna för lagstiftningen. Resultatet av en undersökning som gjorts vid Stockhoms läns allmänna försäkringskassa i september år 1984 tyder på att denna regel tillämpas generellt och vid överskott som ligger såväl över som under bidragsförskottsnivån. Denna praxis torde vara en direkt följd av riktlinjernas utformning i de allmänna råden från socialstyrelsen och riksförsäkringsverket. Enligt dessa rekommenderar socialstyrelsen att den sammanlagda underhållsbördan i regel begränsas till 60% av överskottet när det gäller ett barn, 70% när det gäller två barn och 80% när det gäller tre eller flera barn, varvid såväl hemmavarande som bidragsberättigade barn räknas.

Denna regel medför också betydande åtaganden för staten. Så t.ex. skulle en höjning av det genomsnittliga uttaget inom bidragsförskottssystemet från nuvarande 65% av överskottet till 75 resp. 85% rent teoretiskt kunna minska statens utgifter för bidragsförskotten med 116 resp. 233 milj. kr./år. I beräkningarna har då hänsyn tagits till att reduceringsregeln inte kommer till användning i de fall underhållsbidraget är fastställt till 0 kr. eller till belopp överstigande bidragsförskottsnivån. En förändring av reduceringen torde i praktiken få full effekt på statsutgifterna först efter tre till fem år.

Regeln att endast låta en viss andel av överskottet tas i anspråk för underhåll har nära samband med frågan om förbehållsbeloppen, vilket också flera remissinstanser påpekat. Så t.ex. anser Stockholms läns allmänna försäkringskassa det vanskligt att diskutera det reducerade överskottet utan att samtidigt diskutera förbehållsbeloppen och speciellt de särskilda förbehållsbeloppen. Exempel på särskilda förbehåll är arbetsresor med egen bil m.m. Ett flertal kassor menar dock att ett större ianspråktagande av överskottet för underhållsbidrag bör kunna göras. Försäkringskasseförbundet anser bl.a. att överskottet i sin helhet bör tas i anspråk för barnets behov av underhållsbidrag.

Socialstyrelsen menar att regeln tillkom i syfte att vara en spärr mot alltför höga uttag och inte är att betrakta som en generell regel. Härvid pekar dock revisorernas undersökningsresultat i annan riktning, dvs. att praxis blivit att denna regel tillämpas generellt och vid överskott som ligger såväl över som under bidragsförskottsnivån. Socialstyrelsen framhåller i denna fråga nödvändigheten av att bibehålla en gräns för vad som kan tas ut av överskottet. I annat fall, menar styrelsen, skulle situationen till stor del bli densamma som före ändringen i lagstiftningen år 1979.

Till detta vill revisorerna endast tillägga att situationen inte kan bli som före år 1979. Reglerna om förbehållsbelopp som tillkom genom reformen förhindrar detta.

Riksförsäkringsverket anser att andra metoder än en generell höjning av

uttagsprocenten kan diskuteras. Dessa frågor bör dock enligt verkets mening noggrant övervägas innan några ändringar genomförs. Verket menar bl.a. att en metod som tar den underhållsskyldiges hela överskott i anspråk skulle innebära ett ökat antal jämkningar och ett väsentligt merarbete för försäkringskassorna, övriga inblandade myndigheter och berörda enskilda.

Revisorerna är väl medvetna om att förbehållsreglerna och reduceringen av överskottet har nära samband med varandra. Revisorerna är dock av den uppfattningen att det är angeläget med en översyn av de allmänna råden i fråga om reduceringsregeln i syfte att få denna utformad i enlighet med grunderna för lagstiftningen för 1978 års beslut om en underhållsreform.

2.3.2 Bidragsförskottsnivån

När underhållsreformen genomfördes år 1979 var såväl bidragsförskottsnivån som förbehållsbeloppet för hemmavarande barn 40% av basbeloppet. I samband med att beräkningsgrunderna för ändring av basbeloppet ändrades år 1981 höjdes bidragsförskottsnivån till 41% av basbeloppet fr.o.m den 1 juli 1981. Den för år 1986 gällande bidragsförskottsnivån om 41% av basbeloppet motsvarar 796 kr./mån. och skall i princip motsvara den underhållsskyldiges andel av barnets försörjning. Om vi gör ett antagande om att vårdnadshavaren kan bidra med lika mycket blir det sammanlagda beloppet till barnets försörjning ca 1 600 kr./mån., tillsammans med det allmänna barnbidraget nära 2 000 kr./mån. Det måste antas att få sammanlevande föräldrar har möjlighet att avsätta ett så stort belopp till försörjningen av varje barn. Revisorerna ifrågasätter därför bidragsförskottets storlek.

Vidare finns det anledning ifrågasätta varför bidragsförskottet skall utgöra 41% av basbeloppet när förbehållsbeloppet för hemmavarande barn är 40% av basbeloppet. Revisorerna vill i detta sammanhang påminna om att beräkningsgrunderna för ändring av basbeloppet har ändrats ytterligare en gång sedan år 1981. De nu gällande reglerna för beräkning av basbeloppet är desamma som gällde före år 1981, varför det tidigare motivet för höjningen från 40 till 41% bortfallit.

Socialstyrelsen anser att det finns skäl att göra en förutsättningslös utredning om nivån på bidragsförskottet. Det kan också finnas skäl att differentiera bidragsförskottets belopp med hänsyn till barnets ålder. Umeå kommun menar att storleken på bidragsförskotten kan ifrågasättas om man jämför med den ekonomiska standard som sammanlevande föräldrar kan ha för sina barn. Även andra remissinstanser har haft liknande synpunkter.

En sänkning av bidragsförskottsnivån skulle minska antalet barn inom bidragsförskottssystemet och få en direkt besparingseffekt på statens utgifter för bidragsförskotten. Räknat på 1986 års basbelopp skulle en sänkning av nivån från 41 till 40% av basbeloppet minska utgifterna för staten med nära 60 milj.kr./år. Det månatliga bidragsförskottet skulle minska med 19 kr. – från nuvarande 796 kr. till 777 kr. I syfte att mildra effekten av en sådan åtgärd för vårdnadshavaren borde en sänkning av nivån enligt revisorernas mening lämpligen kunna genomföras i samband med en höjning av det allmänna barnbidraget.

En sänkning av bidragsförskottsnivån från 41 till 40% innebär att anpass-

ningen till barnpensionens regler försvagas. Revisorerna anser dock att anpassningen av bidragsförskottsnivån till föräldrabalkens förbehållsregler bör komma i första rummet. En förändring av det bidragsförskott som utgår i förhållande till båda föräldrarna eller när barnet är berättigat till barnpension, finner därför revisorerna inte anledning att föreslå i detta sammanhang.

2.3.3 Behovsprövning

I avsnitt 2.1.3 har revisorerna anfört att en av de grundläggande bristerna i bidragsförskottssystemet är att bidragsförskott kan utgå trots att barnet saknar behov av underhållsbidrag.

Riksförsäkringsverket föreslår[1] att en behovsprövning av rätten till bidragsförskott mot barnets inkomster införs. Riksförsäkringsverket räknar med att 8 000 barn skall beröras av den föreslagna regeländringen. Besparingen uppskattas av verket bli 35 milj.kr. årligen. Arton nya tjänster kommer enligt riksförsäkringsverket att behövas för att klara av det administrativa merarbetet. Verket anser att förändringarna kan införas i januari 1987.

Revisorernas grundinställning till behovsprövning inom bidragsförskottssystemet är som tidigare framgått positiv. Revisorerna känner dock en viss tveksamhet till att på detta sätt ytterligare komplicera regelsystemet i avvaktan på resultatet av den utredning som föreslås. Eftersom riksförsäkringsverket förklarat att den av verket förordade behovsprövningen kan införas redan i januari 1987 och då den härav föranledda besparingen är ansenlig är revisorerna dock beredda att i princip ställa sig bakom förslaget.

Revisorerna vill emellertid inte i detta sammanhang ta ställning till hur behovsprövningen bör utformas. Revisorerna ifrågasätter dock mot bakgrund av andra förenklingar som här föreslås huruvida en ytterligare utökning av antalet tjänster för bidragsförskottsverksamheten på försäkringskassorna är nödvändig.

2.3.4 Delgivning av beslut om bidragsförskott

Under tiden fram till dess att den underhållsskyldige delgetts beslutet att barnet beviljats bidragsförskott kan inga exekutiva indrivningsåtgärder vidtagas beroende på att skyldigheten att betala underhållsbidraget till försäkringskassan inträder först då delgivning av beslutet skett. I avvaktan på delgivning växer därför den underhållsskyldiges skuld till försäkringskassan.

I rapporten 1984/85:7 föreslås att övergången av betalningsskyldigheten regleras på motsvarande sätt som i 29 § skuldebrevslagen. Detta skulle innebära att den underhållsskyldiges betalningsskyldighet gentemot försäkringskassan inträder när underhållsbidraget förfaller till betalning och motsvarande bidragsförskott har utbetalats. Delgivning av beslutet om bidragsförskott skulle alltså inte krävas. Om emellertid den underhållsskyldige skulle betala till barnet kommer betalningen att räknas honom till godo om han

[1] Framställan 1985-12-19 till regeringen ang vissa ändringar i lagen om allmän försäkring och till denna angränsande områden.

inte kände till eller hade anledning att förmoda att betalningen skulle ha skett till försäkringskassan. I sistnämnda fall kan försäkringskassan redan med gällande lagstiftning återkräva vad vårdnadshavaren fått för mycket.

Flertalet remissinstanser stöder det i rapporten framställda förslaget. Riksskatteverket anför att en ändring välkomnas då delgivningskravet medför betydande olägenheter i kronofogdemyndigheternas verksamhet. Riksförsäkringsverket tycks inte dela riksskatteverkets uppfattning. Av verkets yttrande kan möjligen utläsas att man vill helt ta bort kravet på delgivning. Detta skulle lämna frågorna om betalningsskyldighetens övergång och om en i god tro gjord betalning oreglerade. Det är, anser revisorerna, möjligt att skuldebrevslagens regler om överlåtelse av fordran i 29 § skuldebrevslagen då skulle tillämpas analogt. Revisorerna anser dock att en uttrycklig reglering i bidragsförskottslagen är att föredra och förordar därför den i rapporten föreslagna lösningen.

2.3.5 Utbetalningsdagen

Bidragsförskott utbetalas den 20:e i månaden före den månad förskottet avser. Utbetalningen är samordnad med utbetalningen av barnbidrag, vilket sparar portokostnader för staten. Den förskottsvisa utbetalningen av bidragsförskott orsakar vissa problem om rätten till bidragsförskott upphör eller förändras under perioden den 20:e till den sista i varje månad.

Det finns, anser revisorerna, ingen principiell anledning till att bidragsförskottet skall utbetalas innan motsvarande underhållsbidrag förfallit till betalning. Vidare är det angeläget att hålla statens portokostnader nere genom att utbetalning av bidragsförskott och barnbidrag sker samtidigt. Revisorerna förordar därför, i likhet med riksförsäkringsverket, att utbetalningen av bidragsförskott i stället görs den månad förskottet avser.

Såsom riksskatteverket framhållit uppstår då svårigheter vid indrivningen av underhållsbidraget. Dessa kan, såsom också riksförsäkringsverket påpekat, lösas genom att rätten till det varje månad förfallande underhållsbidraget övergår till försäkringskassan på underhållsbidragets förfallodag i stället för som nu först när motsvarande bidragsförskott betalats ut.

Revisorerna anser att det bör övervägas om det är möjligt att ändra utbetalningsdagen på angivet sätt. De övergångssvårigheter som då uppstår torde kunna lösas.

2.3.6 Prövningen av den underhållsskyldiges betalningsförmåga

Som framgått i avsnitt 2.1.3 är revisorerna positiva till de begränsningar i försäkringskassornas skyldighet att pröva den underhållsskyldiges betalningsförmåga som riksförsäkringsverket föreslagit. Revisorerna anser dock att de nya rutinerna bör gälla samtliga underhållsskyldiga. Detta gäller i vart fall efter det att – om det är fråga om ett underhållsbidrag som fastställts enligt äldre regler – betalningsförmågan prövats en första gång. Någon ytterligare prövning på initiativ av försäkringskassan torde, enligt revisorernas uppfattning, inte vara erforderlig. Revisorerna anser att de nya regler som

blir en följd av förslaget och som främst är av administrativ karaktär bör kunna börja gälla så snart anvisningarna omarbetats.

2.3.7 Effektivare kravrutiner

Med de nuvarande handläggningsrutinerna tar det minst 2,5 månader från det att den underhållsskyldige försitter förfallodagen för ett visst underhållsbidrag till dess att ärendet överlämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning. Den tidskrävande handläggningen beror på att den underhållsskyldige erhåller ytterligare en påminnelse och en betalningsanmaning utöver inbetalningsavin innan andra åtgärder vidtas. Aviseringarna är inte avgiftsbelagda.

Revisorerna föreslår att riksförsäkringsverket ändrar sina rutiner så att betalningspåminnelse och betalningsanmaning sker samtidigt, varigenom hela förfarandet tar en månad kortare tid. Det bör också göras fördelaktigare för den underhållsskyldige att betala i rätt tid samtidigt som den underhållsskyldige vid bristande betalning själv bör få bidra till en del av de kostnader som orsakas härav. Revisorerna förordar därför att en påminnelseavgift införs.

2.3.8 Preskriptionstiden

I rapporten 1984/85:7 har diskuterats om preskriptionstiden avseende skuld för obetalda underhållsbidrag bör förlängas. En förlängning av preskriptionstiden kan beträffande förskotterade underhållsbidrag beräknas medföra en ökad återbetalning om 4-17 milj.kr. per år. Ökningens storlek är främst beroende på om tiden för införsel förlängs i motsvarande mån. Riksförsäkringsverket, som anser att den nuvarande treåriga preskriptionstiden kan otillbörligt utnyttjas, anser att preskriptionstiden skall förlängas till fem år. Familjelagssakkunniga och socialstyrelsen är negativa till en förlängning. Socialstyrelsen anför som skäl härför bl. a. en treårig preskriptionstid i 36 § socialtjänstlagen. I nämnda lagrum anges dock en talefrist och inte en preskriptionstid.

Revisorerna anser som ovan framgått att en skuld för underhållsbidrag i princip bör likställas med andra skulder. Den korta preskriptionstiden i förening med att preskriptionsavbrott inte tillåts verkar i motsatt riktning. Revisorerna anser att preskriptionstiden bör förlängas till fem år.

2.3.9 Införsel

Införsel i lön är enligt rapporten den vanligaste exekutiva indrivningsåtgärden vad gäller underhållsbidrag. Införsel kan ske för en skuld som är högst 3 år gammal. Bl.a. arbetslöshetsersättning och utbildningsbidrag är till skillnad från t.ex. sjukpenning undantagna från införsel.

Riksförsäkringsverket, som förordar en femårig införseltid, har föreslagit[1] att samtliga de ersättningar – bl.a. de ovannämnda – som om-

[1] Hemställan 1985-12-19 till regeringen ang vissa ändringar i lagen om allmän försäkring och till denna angränsande författningar.

nämns i 11 kap. 2§ lagen (1962:381) om allmän försäkring bör få tas i anspråk för införsel. Enligt riksförsäkringsverket skulle detta medföra en årlig utgiftsminskning för staten om 6,5 milj.kr.

För att en femårig preskriptionstid även skall medföra förbättrat indrivningsresultat torde krävas motsvarande införseltid. Revisorerna ställer sig därför positiva till den av riksförsäkringsverket föreslagna förlängningen av införseltiden till fem år. Revisorerna förordar även att införsel tillåts i arbetslöshetsersättning och andra löneliknande ersättningar.

2.3.10 Umgängesavdraget

Umgängesavdrag enligt föräldrabalken är ett avdrag som i vissa fall får göras på underhållsbidraget när den underhållsskyldige har haft barnet hos sig. Vårdnadshavaren drabbas av motsvarande avdrag på bidragsförskottet. Syftet med umgängesavdraget är att underlätta den underhållsskyldiges umgänge med barnet. Detta syfte kan inte uppfyllas vad gäller underhållsskyldiga med svag ekonomi. Om nämligen underhållsbidraget är fastställt till 0 kr. kan inget avdrag göras.

Reglerna om umgängesavdrag i föräldrabalken och i bidragsförskottslagen är inte i alla delar samordnade och administrationen av avdraget är otymplig. År 1984 uppgick umgängesavdraget sammanlagt till 2,5 milj.kr. medan administrationskostnaden var 1,4 milj.kr. Möjligheten att få umgängesavdrag utnyttjades av 13 000 underhållsskyldiga (6,8%). Det genomsnittliga avdraget var 194 kr. medan administrationskostnaden uppgick till 109 kr. per underhållsskyldig.

Remissinstansernas syn på umgängesavdraget varierar mycket. Genomgående är dock att försäkringskassorna, där beslut om avdrag fattas, har en mer negativ syn på avdragsrätten än de remissinstanser, som i likhet med riksförsäkringsverket och socialstyrelsen, bedömer avdraget utifrån mer principiella ståndpunkter.

Revisorerna vill här peka på att det vid granskningen visat sig att umgängesavdraget, i stället för att underlätta umgänget med barnet, kan orsaka ytterligare konflikter mellan föräldrarna och sålunda motverka sitt syfte. Å andra sidan är revisorerna också medvetna om att rätten till avdrag kan ha gjort det möjligt för vissa föräldrar att komma överens om ett avdrag som annars hade uteblivit. Det är möjligt, anser revisorerna, att dessa problem bäst löses genom att frågan om kostnaden för umgänge med barnet regleras i underhållsavtalet i stället för i samband med varje umgängesperiod.

Revisorerna är inte beredda att ta ställning till om umgängesavdraget bör vara kvar och vilken form avdraget i sådana fall bör ha. Detta bör bli en fråga för den föreslagna utredningen. Vissa åtgärder bör dock enligt revisorernas mening omedelbart vidtagas. Sålunda bör rätten till umgängesavdrag enligt föräldrabalken samordnas med rätten till avdrag enligt bidragsförskottslagen. Vidare bör administrationen av avdragen förenklas genom att, såsom riksförsäkringsverket föreslår, den underhållsskyldiges centralkontor blir behörigt att fatta beslut såväl om avdrag på underhållsbidraget som på bidragsförskottet.

Budgetåret 1984/85 var statens nettoutgift för bidragsförskottssystemet ca 1,5 miljarder kronor, exkl. administrationskostnaderna. Den ekonomiska analysen har visat att de tunga utgiftsposterna i systemet hänför sig till regeländringarna på grund av riksdagens beslut år 1978 om en underhållsreform. Därtill kommer utgifter på grund av höjningen av bidragsförskottsnivån år 1981. Automatiken i bidragsförskottssystemet genom basbeloppsförändringar m.m. har också betydelse för statens utgifter liksom administrationskostnaderna.

Det nuvarande systemet baseras på regler i föräldrabalken och bidragsförskottslagen m.m. (se *bilaga 1*). Regelsystemet ändrades väsentligt genom 1978 års beslut om en underhållsreform, vilken i huvudsak trädde i kraft år 1979. Reformens huvudsyfte var att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi. Ett annat syfte var att få till stånd en mer enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågor. Kostnadsberäkningar för genomförandet av reformen saknades vid beslutet.

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

Vidare medför regeln att endast en viss andel av de underhållsskyldigas överskott tas i anspråk för underhållsbidrag (reduceringsregeln) stora utgifter för staten. Till följd av socialstyrelsens rekommendation är den nuvarande tillämpningen av lagstiftningen mer generös mot de underhållsskyldiga än vad grunderna för lagstiftningen anger.

Underhållsreformen medförde vissa förändringar vilka – trots den selektiva målsättningen för reformen – mildrade bördan generellt för de underhållsskyldiga samt medförde ökade utgifter för staten. Begränsningen av indexuppräkningen av underhållsbidraget till 7/10 av den procentuella basbeloppshöjningen, sänkningen av preskriptionstiden från tio till tre år samt införandet av umgängesavdrag utgör exempel på generell ekonomisk lindring för samtliga underhållsskyldiga.

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

Bidragsförskottet medför således höga utgifter för staten. Dessa måste vägas mot systemets samlade för- och nackdelar. Såsom beskrivits förefaller

dock delar av det nuvarande regelsystemet och motsvarande kostnader inte motsvaras av faktiskt konstaterade och generella behov. Granskningen har visat att barnen till vissa grupper av separerade föräldrar får ett – jämfört med andra familjer i samma ekonomiska situation – svårmotiverat stöd av staten. Vidare har granskningen visat att de underhållsskyldiga, vilkas underhållsbörda skulle lindras enligt 1978 års beslut om en underhållsreform, överlag hade en något bättre ekonomisk situation än vårdnadshavarna.

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

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

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

Revisorernas granskning har vidare visat att det svenska systemet för underhållsbidrag och bidragsförskott är mer generöst mot den underhållsskyldige än våra grannländers system. Detta gäller bl.a. möjligheten att fastställa låga underhållsbidrag, de socialt präglade kraveftergiftsreglerna och den korta preskriptionstiden på tre år.

I rapporten 1984/85:7 dras slutsatsen att det nuvarande bidragsförskottssystemet – mot bakgrunden av de beskrivna bristerna – inte kan korrigeras på ett lämpligt sätt utan bör övervägas i grunden. Denna slutsats biträds i stort sett av remissinstanserna. Inför en sådan total omprövning av systemet har i rapporten 1984/85:5 föreslagits att visst beslutsunderlag bör tas fram. Förslaget, vilket till övervägande delen biträtts av remissinstanserna, gäller följande åtgärder. Bättre statistikmaterial bör tas fram utvisande underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden och levnadsstandard jämfört med andra föräldrars. Vidare bör olika målgrupper för statliga stödåtgärder på detta område identifieras samt innebörden i enhetlighetsmålet prövas.

Revisorerna förordar således att man i första hand utreder ett helt nytt system för statens stöd till barn som inte lever med båda sina föräldrar. Denna utredning bör även inbegripa en översyn av vissa delar av föräldrabalken. I avvaktan på resultatet av det föreslagna utredningsarbetet bör vissa kortsiktiga åtgärder, som eliminerar eller minskar några av de konstaterade bristerna i nuvarande system, övervägas.

Beträffande utredningen om ett nytt system utgår revisorerna från tre övergripande principer, nämligen

att en reform på detta område har barnen som utgångspunkt,

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

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

Beträffande utredningens inriktning föreslår revisorerna

att ett nytt stödsystem samordnas med föräldrabalken,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Beträffande de kortsiktiga åtgärderna föreslår revisorerna

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

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

att behovsprövning mot barnets inkomster övervägs inom bidragsförskottssystemet,

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

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

att utbetalning av bidragsförskott skall göras den månad förskottet avser,

att kravrutinerna ändras så att betalningspåminnelse och betalningsanmaning sker samtidigt,

att påminnelseavgift införs,

att preskriptionstiden förlängs till fem år,

att införseltiden förlängs till fem år,

att införsel tillåts i arbetslöshetsersättning och vissa andra löneliknande ersättningar,

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

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

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

3 Hemställan

Riksdagens revisorer hemställer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört

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

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

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna John Johnsson (s), Börje Stensson (fp), Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Bertil Jonasson (c), Stig Gustafsson (s), Wiggo Komstedt (m), Anita Johansson (s), Torsten Karlsson (s), Hans Lindblad (fp), Birgitta Rydle (m) och Olle Aulin (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh samt t.f. byråchefen Karl-Olov Hedler, revisionsdirektören Susanne Gaje, byrådirektören Susanne Lindstedt och hovrättsfiskalen Cecilia Stawström, de fyra sistnämnda föredragande.

Stockholm den 13 mars 1986

På riksdagens revisorers vägnar

John Johnsson

Karl-Olov Hedler

NUVARANDE REGLER FÖR UNDERHÅLLSBIDRAG OCH BIDRAGSFÖRSKOTT

1 Gällande lagar m. m.

Föräldrars underhållsskyldighet mot barn regleras i föräldrabalkens 7 kapitel (balken omtryckt 1983: 485). Ändring av underhållsbidrag till barn regleras i lagen (1966: 680) om ändring av vissa underhållsbidrag (ändrad senast 1981: 1192).

Bestämmelser om bidragsförskott finns i lagen (1964: 143) om bidragsförskott (omtryckt 1976: 277, ändrad senast 1984: 1098). Bestämmelser om förlängt bidragsförskott återfinns i lagen (1984: 1095) om förlängt bidragsförskott för studerande och bestämmelser om ett särskilt stöd motsvarande bidragsförskott till ensamstående adoptivföräldrar i lagen (1984: 1096) om särskilt bidrag till vissa adoptivbarn. Vidare finns föreskrifter i förordningen (1984: 1102) om bidragsförskott, förlängt bidragsförskott för studerande och särskilt bidrag till vissa adoptivbarn. I riksförsäkringsverkets kungörelse (RFFS 1985: 1) finns föreskrifter för verkställigheten av lagen om bidragsförskott, lagen om förlängt bidragsförskott för studerande och lagen om särskilt bidrag till vissa adoptivbarn.

Reglerna om underhållsbidrag, bidragsförskott m. m. ändrades väsentligt genom beslut av riksdagen i december 1978 (prop. 1978/79: 12, LU 1978/79: 9, SoU 1978/79: 2y, rskr. 1978/79: 99). Huvuddelen av reformen trädde i kraft den 1 juli 1979. I samband med 1979 års reform fick socialstyrelsen och riksförsäkringsverket i uppdrag att ge ut riktlinjer för socialförvaltningarnas och försäkringskassornas tillämpning av de nya bestämmelserna. Dessa riktlinjer skulle fortlöpande ses över. Socialstyrelsen och riksförsäkringsverket har utarbetat den gemensamma publikationen Underhållsbidrag och bidragsförskott – Allmänna råd från socialstyrelsen 1982: 1 och riksförsäkringsverket 1982: 2.

Sedan socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets allmänna råd gavs ut år 1982 har det efter hand aktualiserats behov av justeringar på vissa punkter. Mot denna bakgrund och med hänsyn till de lagändringar inom bidragsförskottsområdet som trädde i kraft vid årsskiftet 1984–1985 har socialstyrelsen efter samråd med riksförsäkringsverket givit ut Information till handläggare av underhållsärenden, kompletteringar och förtydliganden till Allmänna råd,[1] samt Ändringar och tillägg till Allmänna råd från Socialstyrelsen 1982: 1 och Riksförsäkringsverket 1982: 2 om underhållsbidrag och bidragsförskott.[2]

[1] Socialstyrelsens meddelandeblad 3/83.
[2] Socialstyrelsens meddelandeblad 3/85.

2 Underhållsskyldighet och underhållsbidrag

Ett huvudsyfte med 1979 års reform var att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi. Ett annat syfte var att få till stånd en mer enhetlig bedömning av frågor om underhållsbidrag.

De nu gällande bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet mot barn i föräldrabalkens 7 kapitel, innebär i huvuddrag följande.

Föräldrarna skall svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. När föräldrarnas underhållsskyldighet bestäms skall hänsyn tas till barnets egna inkomster och tillgångar samt till barnets sociala förmåner. Föräldrarna skall sinsemellan ta del i kostnaderna för barnets underhåll, var och en efter sin förmåga. Föräldrarnas underhållsskyldighet upphör när barnet fyller 18 år, men den kan förlängas så länge skolgången pågår, dock längst intill dess barnet fyller 21 år.

Om föräldrarna inte sammanbor skall den förälder som inte har vårdnaden om barnet och inte heller varaktigt bor tillsammans med barnet betala underhållsbidrag. Detsamma gäller vid gemensam vårdnad om barnet varaktigt bor tillsammans med endast en av föräldrarna.

Underhållsbidrag fastställs genom dom eller avtal. Föräldrarna har full avtalsfrihet, vilket innebär att de – om de är överens – fritt kan avtala om underhållsbidraget. Om föräldrarna inte är överens kan frågan om underhållsbidrag till barnet prövas i allmän domstol. Dom eller avtal om underhållsbidrag kan jämkas av rätten, om ändring i förhållandena föranleder det. Avtal om underhåll kan också jämkas av rätten, om avtalet är oskäligt med hänsyn till omständigheterna vid dess tillkomst och förhållandena i övrigt. Vidare kan ett löpande underhållsbidrag omprövas efter sex år utan att någon ändring av förhållandena inträtt.

Genom reformen upphävdes regeln om underhållsskyldighetens ovillkorlighet. Denna lagändring har sin största praktiska betydelse när det gäller bestämmandet av underhållsbidrag. När underhållsbidrag till barnet bestäms får den underhållsskyldige förbehålla sig ett belopp för eget underhåll, för hemmavarande barn samt i vissa fall för hemmavarande make eller sammanboende. Förbehållsbeloppet skall innefatta alla vanliga levnadskostnader, exkl. bostadskostnaderna, vilka beräknas för sig efter vad som är skäligt.

Förbehållsbeloppet för den underhållsskyldige uppgår till 120% av basbeloppet enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring, för hemmavarande barn till 40% av basbeloppet och för hemmavarande make till 60% av basbeloppet. Med make jämställs annan som den underhållsskyldige varaktigt bor tillsammans med, om de har barn gemensamt. För år 1985 motsvarade 120% av basbeloppet 2 180 kr/mån, 40% av basbeloppet 727 kr/mån, och 60% av basbeloppet 1 090 kr/mån.

Enligt socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets normer för bostadskostnader 1985/86[1] uppgick högsta belopp för skälig bostadskostnad inom Stor-Stockholmsområdet exempelvis till 2 075 kr/mån för 1–2 vuxna och 3 550 kr/mån för 1–2 vuxna + 3 barn.

[1] Socialstyrelsens meddelandeblad nr 38/85.

Reglerna för fastställande av underhållsbidrag innebär i praktiken att man först skall uppskatta och kostnadsberäkna barnets behov. Härefter görs en beräkning av varje förälders nettoinkomst (inkomst efter skatt). Från den underhållsskyldiges nettoinkomst dras förbehållsbelopp för eget och eventuellt även för andra familjemedlemmars försörjning, bostadskostnader samt i vissa fall andra kostnader. Restbeloppet utgör det överskottsbelopp som borde kunna tas i anspråk för underhåll åt barnet. Motsvarande beräkning görs för vårdnadshavaren. Underhållsbidraget erhålls sedan genom att det belopp som har beräknats för barnets behov fördelas proportionellt mellan föräldrarna efter deras resp. överskottsbelopp.

I de fall vårdnadshavaren har en i förhållande till den underhållsskyldige god ekonomi kan beräkningsmetoden medföra att underhållsbidraget bestäms till ett belopp under bidragsförskottsnivån, trots att den underhållsskyldige har förmåga att betala ett högre underhållsbidrag. Detta kallas kvotdelseffekten. I dessa fall utger försäkringskassan idag utfyllnadsbidrag, fastän barnets behov redan är täckt.

En annan konsekvens av beräkningsmetoden är att om t. ex. barnbidraget kraftigt höjs och barnets behov av underhållsbidrag därmed minskar, så ökar automatiskt det statliga stödet i form av utfyllnadsbidrag i de fall underhållsbidraget minskas efter höjningen.

I propositionen framhölls att förslaget inte innebar att någon given andel av det överskott som den underhållsskyldige hade skulle tas i anspråk för underhållsbidrag. I fall då den underhållsskyldiges disponibla inkomst endast obetydligt översteg förbehållsbeloppet borde man dock, med hänvisning till bidragsförskottet, kunna modifiera den förordade beräkningsmetoden så att inte den underhållsskyldiges överskott helt eller nästan helt gick åt för underhållsbidrag.

Socialstyrelsen rekommenderar i de allmänna råden att den sammanlagda underhållsbördan (för hemmavarande och bidragsberättigade barn) i regel begränsas till 60% av överskottet när det gäller ett barn, 70 % när det gäller två barn och 80% när det gäller tre eller flera barn, den s. k. reduceringsregeln. Därvid räknas såväl hemmavarande som bidragsberättigade barn. Om den underhållsskyldiges reducerade överskott endast räcker till hemmavarande barns försörjning, kan underhållsbidrag till bidragsberättigade barn inte fastställas.

I socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets allmänna råd rörande underhållsbidrag och bidragsförskott återfinns de riktlinjer som är avsedda att användas som handledning vid beräkning av underhållsbidrag. I förordet till publikationen understryks dock att den slutliga bedömningen alltid måste göras med tanke på vad som är skäligt i det enskilda fallet.

Den underhållsskyldige har rätt till avdrag på underhållsbidraget, s. k. umgängesavdrag, om han eller hon har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn. Avdraget är 1/40 av underhållsbidraget för varje helt dygn som barnet vistats hos föräldern. Avdrag får dock inte göras på underhållsbidrag som belöper på senare tid än sex månader från utgången av den kalendermånad då vistelsen upphörde.

Underhållsbidrag till barn anpassas till kostnadsutvecklingen genom att

det ändras med det procenttal med vilket basbeloppet enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring ändrats, i den mån ändringen uppgår till minst 5% i förhållande till det basbelopp som låg till grund för den senaste ändringen. Ändringen i bidragsbeloppet begränsas dock till ett procenttal som utgör 7/10 av basbeloppets förändring. Bestämmelserna om detta återfinns i lagen (1966: 680, senast ändrad 1981: 1192) om ändring av vissa underhållsbidrag, den s. k. indexlagen.

Preskriptionstiden för fordran på underhållsbidrag sänktes från tio till tre år genom reformen. Samtidigt förbjöds preskriptionsavbrott, dvs. preskriptionstiden kan inte avbrytas genom t. ex. en erinran om skulden eller ett indrivningsförsök.

3 Bidragsförskott

Lagen (1964: 143) om bidragsförskott har nära samband med bestämmelserna om underhållsbidrag. Bidragsförskottet infördes ursprungligen år 1937 som en samhällsgaranti för utgående underhållsbidrag. Bidragsförskott lämnas såsom ett förskott på ett fastställt underhållsbidrag, när den underhållsskyldige inte fullgör sin betalningsskyldighet. Den nu gällande lagen trädde i kraft 1 juli 1964. Den innebär ett väsentligt förbättrat skydd för barn med separerade föräldrar oavsett om vårdnadshavaren är ensamboende eller sammanboende. Dessa barn garanteras nu, i princip oberoende av om underhållsbidrag fastställts och utan begränsning till det fastställda underhållsbidragets storlek, ett generellt underhåll som – när lagen infördes – motsvarade 25% av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring.

I det helt övervägande antalet fall, dvs. när endast en förälder är underhållsskyldig och inte bor tillsammans med barnet, utgår bidragsförskott sedan den 1 juli 1981 med 41% av basbeloppet. När båda föräldrarna är underhållsbidragsskyldiga, dvs. då ingen av dem bor tillsammans med barnet, utgår 62% (31+31%) av basbeloppet i bidragsförskott. För barn som även är berättigat till barnpension utgår 31% av basbeloppet i bidragsförskott. Även ytterligare kombinationer finns.

Beslut om bidragsförskott fattas av försäkringskassan efter en kontroll av underhållsbidragets storlek. I vissa fall kan bidragsförskott vägras, bl. a. om vårdnadshavaren uppenbarligen utan giltigt skäl underlåter att vidta eller medverka till åtgärder för att få faderskap eller underhållsbidrag till barnet fastställt. Bidragsförskott utgår inte heller när den underhållsskyldige betalar ett underhållsbidrag som uppgår till minst samma belopp som bidragsförskottet eller på annat sätt sörjer för att barnet får motsvarande underhåll.

Om underhållsbidraget är fastställt till ett lägre belopp än 41 resp. 31% av basbeloppet innefattar utgående bidragsförskott dels det förskotterade underhållsbidraget, dels ett s. k. utfyllnadsbidrag, vilket motsvarar skillnaden mellan det fastställda underhållsbidraget och bidragsförskottsnivån. Utfyllnadsbidraget är ett statligt stöd och något krav på återbetalning av detta riktas inte mot den underhållsskyldige.

Om försäkringskassan skulle finna att underhållsbidraget uppenbarligen

blivit fastställt till ett för lågt belopp i förhållande till vad den underhållsskyldige bör betala i bidrag, utgår inte bidragsförskott med högre belopp än det fastställda underhållsbidraget.

Till den del ett utbetalt bidragsförskott svarar mot fastställt underhållsbidrag inträder försäkringskassan i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den underhållsskyldige. Den underhållsskyldige skall därför, så länge bidragsförskott utgår, till försäkringskassan betala underhållsbidrag motsvarande förskottet.

Om den underhållsskyldige har rätt till umgängesavdrag minskas det underhållsbidrag denne skall betala till försäkringskassan i motsvarande mån. För att avdrag skall kunna beaktas vid återkrav måste den underhållsskyldige anmäla kravet på avdrag till försäkringskassan inom tre månader från utgången av den kalendermånad då vistelsen upphörde. Den underhållsskyldige skall genom intyg av den andre föräldern eller på annat sätt styrka att han eller hon har haft barnet hos sig under den tid som avdraget avser.

Om den underhållsskyldige inte efter förmåga fullgör sin betalningsskyldighet mot försäkringskassan skall kassan söka kräva in sin fordran. Kassan kan i vissa fall besluta att sådan fordran skall efterges helt eller delvis, s. k. kraveftergift. Kassan kan meddela kraveftergift om det är påkallat av ändringar i den underhållsskyldiges ekonomiska förhållanden eller om det framstår som skäligt med hänsyn till den underhållsskyldiges personliga förhållanden eller av annan särskild anledning.

Bidragsförskott utbetalas förskottsvis till och med den månad varunder barnet fyller 18 år. För studerande ungdomar kan förlängt bidragsförskott utgå, dock längst till och med juni månad det år barnet fyller 20 år. Ett särskilt stöd motsvarande bidragsförskott kan även utgå till ensamstående adoptivföräldrar.

Frågor om bidragsförskott handhas av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Försäkringskassorna är organiserade länsvis i centralkontor under vilka ett varierande antal lokalkontor hör. Beslut om bidragsförskott fattas av vårdnadshavarens lokalkontor, medan återkravsfrågor handhas av det centralkontor som den underhållsskyldige tillhör.

Bilaga 2

SAMMANFATTNINGAR AV RAPPORTERNA 1984/85: 5–7 OCH 1985/86: 1 OM STATENS UTGIFTER FÖR BIDRAGSFÖRSKOTT

1 Inledning

Riksdagen beslutade den 13 december 1978 om en reform angående underhåll till barn och frånskilda m. m. (prop. 1978/79: 12, LU 1978/79:9, SoU 1978/79: 2y, rskr. 1978/79: 99). De i propositionen framlagda förslagen var i huvudsak baserade på familjelagssakkunnigas betänkande (SOU 1977: 37) Underhåll till barn och frånskilda. Målsättningen för reformen var följande:

- att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga som har svag ekonomi och
- att få till stånd en något mera enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna och tillgodose vissa särskilda reformkrav från riksdagens sida.

Underhållsreformen år 1979 innebar en genomgripande ändring av reglerna om underhållsskyldigheten mot barn. De ändringar som genomfördes för att bl. a. mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga och som direkt eller indirekt berörde reglerna om bidragsförskott var sammanfattningsvis följande:

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

Samma år beslutade riksdagen att kommunalskattelagen skulle ändras så att beloppsgränsen för avdrag för underhåll av icke hemmavarande barn vid inkomstbeskattningen skulle höjas från 2 500 kr. till 3 000 kr. (prop. 1978/79: 50, SkU 1978/79: 19, rskr. 1978/79: 107).

Höjningen av avdraget för kostnader för utgivna underhållsbidrag vid inkomstbeskattningen skulle, påpekades i propositionen 1978/79: 12, medföra en minskning av skatteintäkterna vid inkomstbeskattningen. Därutöver skulle de föreslagna åtgärderna enligt propositionen sammantaget inte leda till någon större belastning för stat eller kommun.

Totalt uppgick antalet barn med bidragsförskott till ca 257 000 i decem-

ber 1984, vilket är ca 14% av samtliga barn i åldrarna 0–17 år. Den helt övervägande delen, eller 86% av antalet bidragsberättigade barn, uppbär fullt bidragsförskott. Mellan åren 1979 och 1984 ökade antalet barn inom bidragsförskottssystemet med 15%.

Bakgrunden till den genomförda granskningen är bl. a. att staten får stå för en allt större andel av de totala utgifterna för barnen. Orsaken till detta är utfyllnadsbidragens växande andel av bidragsförskotten till följd av den genomsnittligt sett sjunkande underhållsbidragsnivån inom bidragsförskottssystemet. Andelen av de belopp som betalades tillbaka av de underhållsskyldiga utgjorde budgetåret 1979/80 ca 39% av de totala utbetalningarna av bidragsförskott. Andelen hade minskat till 33% budgetåret 1983/84.

Som ett första led i den nu ifrågavarande granskningen har i rapporten (1983/84: 9) Statens utgifter för bidragsförskott, allmänna delen, lämnats en redovisning för reglerna om underhållsbidrag till barn, bidragsförskott, statens utgifter för bidragsförskotten och administrationskostnaderna för regelsystemet. Dessutom lämnas i rapporten förslag till uppläggningen av det fortsatta granskningsarbetet.

Resultatet av den nu avslutade granskningen har redovisats i ytterligare fyra rapporter, nämligen

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

I det följande redovisas sammanfattningar av de fyra sistnämnda rapporterna.

2 1979 års underhållsreform, bakgrund och utveckling (Rapport 1984/85: 5)

2.1 Riksdagsbeslutet

Huvudsyftet med 1978 års riksdagsbeslut om underhåll till barn och frånskilda m. m. (prop. 1978/79: 12, LU 1978/79: 9, SoU 1978/79: 2y, rskr. 1978/79: 99) var att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi. Andra mål var att få till stånd en något mera enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna och att tillgodose särskilda reformkrav från riksdagens sida.[1]

Något motsvarande mål för stöd till vårdnadshavare med svag ekonomi fanns inte formulerat. Däremot nämndes i propositionen att de beslutade åtgärderna knappast skulle komma att försämra de underhållsberättigade barnens situation i en utsträckning som inte kunde anses godtagbar. Genom de allmänna barnbidragen och rätten till bidragsförskott var barnen alltid garanterade en minsta underhållsstandard.

Innebörden av 1979 års underhållsreform var att de underhållsskyldiga kunde ta på sig en mindre andel, medan staten och vårdnadshavarna tog på sig en större andel av de aktuella barnens försörjning. Vårdnadshavarnas ekonomiska situation försämrades genom vissa av åtgärderna, nämligen dels genom införande av umgängesavdrag, dels – vad gäller vårdnadshavare utanför bidragsförskottssystemet – genom att underhållsbidraget räknas upp med endast 7/10 av förändringen av basbeloppet om minst 5%.

Ett stort antal remissinstanser hade yttrat sig över familjelagssakkunnigas förslag, vilket låg till grund för prop. 1978/79: 12. Många remissinstanser välkomnade de sakkkunnigas förslag att lätta bördan för de underhållsskyldiga. Andra remissinstanser ansåg att de underhållsberättigades situation ej tillräckligt beaktats. Enligt bl. a. kommunförbundet, riksskatteverket och flera kvinnoföreningar borde man ha uppmärksammat båda parternas (underhållsskyldiga och vårdnadshavare) ekonomiska förhållanden inför en reform av det skisserade slaget. Hovrätten för Nedre Norrland uttryckte också en tveksamhet till grunden för reformen, nämligen om man på det underlag som hade presenterats av de sakkunniga verkligen kunde dra de slutsatser som de sakkunniga kommit fram till beträffande behovet av förändringar. Enligt Svea hovrätt kunde det ifrågasättas om tiden var mogen för ett system där ansvaret för underhållsbidrag till barn vars föräldrar ej sammanbodde i högre grad än dittills överfördes från de underhållsskyldiga till samhället.

Föredragande departementschefen noterade i propositionen (1978/79: 12) att en kommitté (S 1977: 16) tillkallats för att se över samhällets stöd till föräldrar som inte lever tillsammans. I direktiven (1977: 104) framhölls att samhällsutvecklingen hade ändrat förutsättningarna för existerande former

[1] Bidragsförskott skall kunna utgå om båda föräldrarna har vårdnaden om barnet, men barnet varaktigt bor tillsammans med endast en förälder. Underhållsskyldig skall kunna få nedsättning av underhållsbidraget med hänsyn till kostnader för visst umgänge med barnet.

av stöd till de särlevande föräldrarna och aktualiserat samhällsinsatser i delvis andra former. Utgångspunkten för kommitténs överväganden borde vara att stödet riktades till barnen.

Det förefaller som om tillkallandet av den nämnda kommittén (ensamförälderkommittén) tagits till intäkt för att inte vidare gå in på vårdnadshavarnas och barnens ekonomiska situation i propositionen 1978/79: 12. Föredragande departementschefen anförde att med tanke på ensamförälderkommitténs arbete skulle det vara olyckligt att genast tillföra bidragsförskottsinstitutet nya och viktiga rättsliga moment som med stor sannolikhet skulle leda till att allt flera skulle anlita systemet.

Hänvisningen till ensamförälderkommitténs arbete gör det förståeligt att riksdagen år 1978 främst såg till de underhållsskyldigas förhållanden. Med facit i handen – att ensamförälderkommitténs arbete hittills inte lett till mer än ett par punktvisa förbättringar för vårdnadshavare och barn[1] – synes det än mer angeläget att betona att i det partsförhållande som gäller för underhållsskyldiga och vårdnadshavare måste båda parters ekonomiska situation redovisas innan ett korrekt beslut att stödja den ena parten kan fattas.

Vi har i likhet med flera remissinstanser som yttrat sig över familjelagssakkunnigas förslag funnit att den statistik och det övriga beslutsunderlag som redovisats i förarbetena till reformen var mycket bristfälligt. En jämförande analys av underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden, standard, förekomst av svaga grupper etc. saknades med undantag för en kortfattad beskrivning i propositionen av vissa forskningsresultat vid Uppsala universitets juridiska institution. Den för familjelagssakkunnigas räkning utförda undersökningen (redovisad i SOU 1975: 24, Tre sociologiska rapporter) rörde endast situationen för gifta par som stod i begrepp att skilja sig, ej situationen för samtliga underhållsskyldiga och vårdnadshavare.

2.1.1 Ny bedömning av 1970-talets material beträffande de underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas situation

Med hänsyn till att bristande redovisning inte alltid behöver bero på bristande bakgrundsmaterial inför ett beslut har vi själva försökt att rekonstruera allt material angående underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden som var tillgängligt vid beslutstidpunkten år 1978.

I det följande anges vilket beslutsunderlag som var tillgängligt och i vilka avseenden adekvata uppgifter saknats vid den tidpunkt då reformen – en mildrad underhållsbörda för underhållsskyldiga med svag ekonomi – beslutades.

Information om *antalet underhållsskyldiga med svag ekonomi* saknades.

Precisering av *begreppet "svag ekonomi"* saknades.

[1] Stöd till barn som adopterats av ensamstående (prop. 1984/85: 39 delvis, SoU 1984/85: 6, rskr. 1984/85: 66). Förlängt bidragsförskott för studerande (prop. 1984/85: 39 delvis, SoU 1984/85: 10, rskr. 1984/85: 67).

Det huvudsakliga *ekonomisk-statistiska underlaget för beslutet* i riksdagen härrörde från en urvalsundersökning, utförd vid juridiska institutionen vid universitetet i Uppsala. Undersökningen avsåg ett riksrepresentativt slumpurval av dels frånskilda par för vilka äktenskapsskillnad meddelades år 1971, dels ogifta föräldrar som fick barn år 1971 och som inte sammanbodde med varandra år 1975.

Endast en mycket liten del av urvalsundersökningens totala material redovisades i propositionen 1978/79: 12, trots att materialet skulle ha kunnat förmedla väsentlig information om underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas ekonomiska förhållanden.

I propositionen redovisades inte heller resultaten från de undersökningar vid tingsrätter och allmänna advokatbyråer, som familjelagssakkunniga låtit utföra.

Urvalsundersökningen vid Uppsala universitet och familjelagssakkunnigas undersökningar förefaller ha varit de enda undersökningarna som medger jämförelse av underhållsskyldigas och vårdnadshavares förhållanden vid mitten av 1970-talet.

Beträffande ekonomin visade *urvalsundersökningen från Uppsala universitet* att underhållsskyldiga – oavsett om de var frånskilda eller ogifta – hade högre bruttoinkomster än motsvarande vårdnadshavare (se *tabell 2.1*).

Tabell 2.1 Skattepliktiga bruttoinkomster för år 1975 (resp. år 1974 för underhållsskyldiga i gruppen ogifta), kr.

	Frånskilda föräldrar		Ogifta föräldrar		Samtliga inkomsttagare (statistisk årsbok)
	Underhålls-skyldiga	Vårdnads-havare	Underhålls-skyldiga	Vårdnads-havare	
Medianinkomst	42 000	30000	33 000	28000	31 300
Genomsnittlig inkomst	43 000	29 000	31 000	25 000	33 800

Av tabellen framgår att de underhållsskyldiga hade högre skattepliktig bruttoinkomst än vårdnadshavarna. I gruppen frånskilda låg inkomsterna högre än i gruppen ogifta för såväl underhållsskyldiga som vårdnadshavare. Detta kan bl. a. förklaras med att föräldrarna i gruppen frånskilda genomsnittligt sett var äldre än i gruppen ogifta. Jämfört med samtliga inkomsttagare i Sverige hade frånskilda underhållsskyldiga högre inkomster än genomsnittet och vårdnadshavarna lägre inkomster än genomsnittet.

För de av de underhållsskyldiga och av vårdnadshavarna i urvalsundersökningen som bildat ny familj var familjeinkomsten (medianvärdet) för familjen med en underhållsskyldig större eller lika stor som för vårdnadshavarfamiljen. Som exempel kan nämnas att familjeinkomsten år 1975 för frånskilda underhållsskyldiga som var sammanboende men ej hade hemmavarande barn uppgick till 85 000 kr. medan familjeinkomsten för frånskilda vårdnadshavare som var sammanboende och hade ett hemmavarande barn uppgick till 77 000 kr.

I urvalsundersökningen var i 94% av fallen den underhållsskyldige en man. Inkomstskillnaderna mellan underhållsskyldiga och vårdnadshavare torde spegla inkomstskillnaderna mellan män och kvinnor. Det kan i sammanhanget påpekas att de frånskilda underhållsskyldiga i urvalsundersökningen i 34% av fallen hade hemmavarande barn att försörja, medan vårdnadshavarna definitionsmässigt i 100% av fallen hade barn att försörja.

Vidare visade urvalsundersökningen att betydligt större andel av vårdnadshavarna än de underhållsskyldiga hade *bostadstillägg*. Någon större skillnad mellan underhållsskyldigas och vårdnadshavares behov av *socialhjälp* förefaller inte ha förelegat. För de ogifta föräldrarna förekom socialhjälp dock något oftare hos vårdnadshavarna (30%) än hos de underhållsskyldiga (22%).

Familjelagssakkunnigas undersökningar vid tingsrätter och allmänna advokatbyråer visade att männen som stod i begrepp att skilja sig hade betydligt högre inkomster (medianvärden) än kvinnorna. Delundersökningen av äktenskapsskillnadsdomar visade att (bland barnfamiljerna) mannen ensam skulle utge underhållsbidrag i 80% av fallen och hustrun ensam i 5% av fallen. I de fall uppgift om inkomsten förelåg var medianinkomsten för män 28400 kr. och för kvinnor 12600 kr. Om de som över huvud taget inte hade inkomst frånräknades blev medianvärdet för män 29900 kr. och för kvinnor 19000 kr.

Familjelagssakkunnigas undersökningar gav alltså viss information om den ekonomiska och i någon mån sociala situationen för gifta par, som stod i begrepp att skilja sig. Inför en reform syftande till att påverka underhållsskyldigas ekonomiska förhållanden borde även ha funnits behov av information rörande den ekonomiska situationen för underhållsskyldiga och vårdnadshavare som redan lever åtskilda sedan kortare eller längre tid tillbaka samt rörande den ekonomiska situationen för ogifta isärlevande föräldrar.

Information om underhållsskyldigas resp. vårdnadshavares totala *tillgångar resp. skulder* saknades inför reformen. En typ av skuld, nämligen skuld för underhållsbidrag till barn fanns dock statistiskt belagd.

Andra indikatorer på den ekonomiska situationen, såsom bostadsförhållanden, tillgång till TV, bil etc. är ett mått på den ekonomiska förmågan men är också ett uttryck för de enskildas preferenser. Eftersom dessa mått ändå förekommer, har en begränsad redovisning gjorts i revisorernas rapport. Materialet som härrör från 1970 års familjeundersökning visade bl. a. att i fråga om TV-innehav var de frånskilda manliga icke-vårdnadshavarna sämst tillgodosedda av alla familjetyper. Beträffande tillgång till bil var de frånskilda kvinnliga vårdnadshavarna sämst ställda av alla familjetyper.

Enligt flera motioner till riksdagen i mitten på 1970-talet kunde underhållsbidragen till icke hemmavarande barn vara så höga att den underhållsskyldige hade en svår ekonomisk situation. Enligt motionen 1975/76:545 kunde det därför vara *svårt eller omöjligt för den underhållsskyldige att bilda ny familj*. Motionärerna önskade en reform av reglerna för fastställande av underhållsbidrag. Lagutskottet (LU 1975/76: 33) delade

motionärernas uppfattning men uttalade att en sådan reform inte kunde genomföras utan en mera ingående undersökning.

Urvalsundersökningen från Uppsala visade dock att de underhållsskyldiga i högre grad än vårdnadshavarna var sammanboende eller gifta ett par år efter det att underhållsskyldighet inträtt. De frånskilda underhållsskyldiga var gifta/sammanboende i 54% av fallen, medan de frånskilda resp. ogifta vårdnadshavarna var gifta/sammanboende i 42 resp. 28% av fallen. Man kan möjligen ställa upp hypotesen att det fanns större ekonomiska och sociala hinder för vårdnadshavarna att gifta om sig/bli sammanboende på nytt än för de underhållsskyldiga. Mot denna bakgrund kan det vara svårt att förstå att man i riksdagen enbart behandlade de underhållsskyldigas svårigheter att bilda ny familj.

Beträffande beslutsunderlaget för 1979 års underhållsreform är slutsatsen i revisorernas rapport att det mot bakgrund av tillgängligt material inte fanns grund för att anse att de underhållsskyldiga i jämförelse med vårdnadshavarna överlag hade en så svår ekonomisk situation att en generell ekonomisk lindring borde eftersträvas för hela gruppen underhållsskyldiga. Begränsningen av den årliga höjningen av underhållsbidraget till 7/10 av den procentuella basbeloppshöjningen, sänkningen av preskriptionstiden från tio till tre år och införandet av umgängesavdrag utgör exempel på generell ekonomisk lindring. Var tanken å andra sidan att enbart stödja underhållsskyldiga med svag ekonomi (som målsättningen för reformen ordamässigt anger) borde denna grupp ha definierats och reformen utformats så att stödet kanaliserats till den avsedda målgruppen.

I rapporten betonas att det inte finns något klart orsakssamband mellan separation/skilsmässa och dålig ekonomi. En tänkbar orsakskedja är att man kan få dålig ekonomi på grund av sin skilsmässa, t. ex. genom dyr bostad och minskade stordriftsfördelar i hushållet. En annan tänkbar orsakskedja är att en dålig ekonomisk (och social) situation kan bidra till en separation/skilsmässa.

Kan det vidare ha varit så att de socialt utslagna underhållsskyldiga inte i första hand var utslagna på grund av en dålig ekonomi utan på grund av övriga omständigheter kring separationen? Var i så fall 1979 års generellt verkande underhållsreform den ekonomiskt sett bästa vägen att hjälpa dessa människor? Kunde utslagningen ha mötts med mera selektiva åtgärder (t. ex. alkoholrådgivning, psykologhjälp)?

Sammanfattningsvis konstateras i rapporten att ett fullgott beslutsunderlag beträffande såväl de underhållsskyldigas som vårdnadshavarnas ekonomiska förhållanden skulle ha gett beslutsfattarna möjligheter att identifiera de underhållsskyldiga och vårdnadshavare som hade svag ekonomi och därmed större möjlighet att utforma adekvata mål och medel.

I rapporten konstateras därutöver att det från revisionssynpunkt är ytterst otillfredsställande att varken familjelagssakkunniga, regeringen eller riksdagen ansett sig ha behov av kostnadsberäkningar inför en så omfattande reform som 1979 års underhållsreform.

2.1.2 En enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna

Reformens andra huvudsyfte var att få till stånd en något mera enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna. En sammanfattande kommentar till de under 1970-talet gjorda undersökningarna är att de klart visar att praxis för beräkning av underhållsbidrag var ojämn i mitten på 1970-talet. Många av remissinstanserna som yttrat sig över familjelagssakkunnigas betänkande ansåg det angeläget att snabbt få fram en ändrad lagstiftning. De framhöll särskilt vikten av att få fram enhetliga normer för bedömning av underhållsskyldigheten mot barn.

2.2 1979 års reform i 1980-talets belysning

I rapporten konstateras att de underhållsskyldigas ekonomiska förhållanden omkring år 1975, jämförda med vårdnadshavarnas, inte motiverade det stöd till samtliga underhållsskyldiga som 1979 års reform innebar.

Emellertid kan det vara så att även om reformen inte var motiverad på 1970-talet skulle den kunna vara motiverad idag. Vi har därför försökt att undersöka förhållandena under 1980-talet i vad gäller de faktorer som aktualiserades på 1970-talet. Genomgången visade emellertid på ett tidigt stadium att material som medger en jämförelse mellan underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden föreligger i endast mycket begränsad omfattning. Vi har därför genom riksförsäkringsverkets försorg tagit fram statistik över de sjukpenninggrundande inkomsterna för olika kategorier underhållsskyldiga och vårdnadshavare (föräldrapar) med gemensamma barn i bidragförskottssystemet. I rapporten har också gjorts ett försök att precisera ett par alternativa gränser för "svag ekonomi". Dessutom har specialbearbetning gjorts av visst material som av institutionen för socialt arbete vid universitetet i Umeå tagits fram för ensamföräldrakommitténs räkning.

2.2.1 De underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas situation på 1980-talet

Sammanfattningsvis redovisas i rapporten följande om läget och utvecklingen på 1980-talet.

Antalet underhållsskyldiga och vårdnadshavare som ingår i bidragsförskottssystemet uppgick i mitten av år 1984 till 188 000 resp. 186 600 personer. Information om antalet övriga underhållsskyldiga och vårdnadshavare saknas. Fortfarande saknas statistik om antalet underhållsskyldiga och vårdnadshavare med svag ekonomi.

Ett försök har gjorts att precisera *begreppet svag ekonomi* som antas bero inte bara på en låg inkomst utan även på försörjningsbördan. Vi har försöksvis definierat svag ekonomi på två alternativa sätt. Enligt den första definitionen innebär svag ekonomi att en underhållsskyldig eller vårdnadshavare med barn inom bidragsförskottssystemet inte har den bruttoinkomst per år som efter inverkan av skatt och underhållsbidrag motsvarar riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum. För t. ex. en underhållsskyldig ensamboende person i Stockholm med ett underhållsbidrag på 500 kr./mån. var det – med tillämpande av existensminiminormerna – år

1984 nödvändigt med en bruttoinkomst på ca 61 000 kr. för att inte anses ha svag ekonomi. Enligt den andra definitionen innebär svag ekonomi att en underhållsskyldig eller vårdnadshavare med barn inom bidragsförskottssystemet inte har den bruttoinkomst per år som efter inverkan av skatt och underhållsbidrag motsvarar socialstyrelsens norm för skälig levnadsnivå. För t. ex. en underhållsskyldig ensamboende person i Stockholm med ett underhållsbidrag på 500 kr./mån. var det – med tillämpande av socialstyrelsens norm – år 1984 nödvändigt med en bruttoinkomst på ca 66000 kr. för att inte anses ha svag ekonomi. Vi får då två olika gränser för svag ekonomi.

Gränsen för svag ekonomi för underhållsskyldiga skulle ha kunnat sättas högre, såsom t. ex. i efterhand kan konstateras vid beräkning av underhållsbidrag. Vi har dock valt ovannämnda två alternativa gränser som allmänt gäller utanför bidragsförskotts-underhållsbidragsområdet. Därigenom faller blickpunkten på de underhållsskyldiga och vårdnadshavare som enligt allmän uppfattning har oacceptabla ekonomiska förhållanden.

Svag-ekonomi-beräkningarna vilar på många förenklande förutsättningar, varför några exakta slutsatser ej kan dras av materialet. Bl. a. har bedömningen begränsats till det fall när en ensamboende underhållsskyldig och en ensamboende vårdnadshavare har ett gemensamt barn inom bidragsförskottssystemet.

Såsom kan förväntas medför en höjning av ett underhållsbidrag att den underhållsskyldiga förälderns bruttoinkomst måste öka för att han/hon ej skall hamna under gränsen för svag ekonomi (enligt båda normerna). Såsom också kan förväntas påverkas över huvud taget inte vårdnadshavarens nödvändiga bruttoinkomst (för att undvika svag ekonomi) av underhållsbidragets storlek så länge underhållsbidraget ligger lägre än nivån för helt bidragsförskott.

De faktiska genomsnittliga sjukpenninggrundande inkomsterna för underhållsskyldiga och vårdnadshavare, indelade i grupper efter underhållsbidragets storlek, har satts i relation till den framräknade gränsen för svag ekonomi för resp. grupp. Resultatet av dessa beräkningar är att för ensamboende underhållsskyldiga med ett barn i bidragsförskottssystemet och för vårdnadshavare i ett enföräldrahushåll med ett barn i bidragsförskottssystemet tycks *den ekonomiska situationen – genomsnittligt sett – väsentligt ha försämrats från år 1981 till år 1984* inom samtliga underhållsbidragsgrupper och enligt såväl existensminiminormen som socialbidragsnormen.

Beträffande ekonomin visar statistik från riksförsäkringsverket att de *underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet har en genomsnittligt sett högre sjukpenninggrundande inkomst (SGI) än vårdnadshavarna* (70488 kr. resp. 60242 kr. år 1983). Från år 1980 till år 1983 har de underhållsskyldigas "försprång" minskat. Skälet är att vårdnadshavarnas SGI har ökat kraftigare, relativt sett, än de underhållsskyldigas.

Information om underhållsskyldigas resp. vårdnadshavares totala *tillgångar resp. skulder* saknas även för 1980-talet. En typ av skuld, nämligen skuld för underhållsbidrag till barn, finns dock statistiskt belagd.

Vårdnadshavarna förefaller – beroende på regelsystemet – ha ett större utbyte av *bostadsbidragen* än de underhållsskyldiga.

Beträffande *socialbidrag* och andra *indikatorer på den ekonomiska situationen* (som t.ex. bostadsförhållanden, kapitalvaruinnehav) föreligger inte statistik som medger jämförelse mellan underhållsskyldiga och vårdnadshavare.

I två undersökningar som avser att svara på *frågan huruvida underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi verkligen har blivit mildrad genom 1979 års reform* redovisas stor tveksamhet om den åsyftade lindringen uppnåtts.

Den ena undersökningen gjordes år 1982 på juridiska institutionen vid Uppsala universitet. I uppsatsen Storleken på underhållsbidrag till barn, en jämförelse av praxis före och bestämning efter 1978 års lagstiftning av Bo-Göran Jansson redovisas att i det stora flertalet exempel gav en bestämning av underhållsbidraget enligt tidigare och nu gällande regler mycket likartat resultat.

Beträffande syftet att mildra underhållsbördan drar författaren slutsatsen att väldigt få exempel tydde på sådana konsekvenser.

Vidare har sociala institutionen vid universitetet i Umeå i samverkan med ensamförälderkommittén år 1980 vänt sig till försäkringskassorna med en enkät rörande den ekonomiska situationen för de underhållsskyldiga som är med i bidragsförskottssystemet. Enligt tre fjärdedelar av försäkringskassorna hade kraven sänkts för underhållsskyldiga med höga bostadskostnader[1] och/eller hemmamake och hemmavarande barn. En allmän uppfattning var att välavlönade underhållsskyldiga med höga ränteavdrag kom lindrigt undan.

Även på frågan om de nya riktlinjerna hade medfört en ökad ekonomisk belastning för någon kategori underhållsskyldiga var svaren samstämmiga. Nästan hälften pekade här på ensamboende underhållsskyldiga med låga bostadskostnader. En majoritet ansåg att låg- och medelinkomsttagare med små möjligheter att åberopa avdrag hade fått en ökad underhållsbörda.

Med utgångspunkt i det nu redovisade materialet för 1980-talets första hälft kan vi sammanfattningsvis notera att bättre beslutsunderlag än det nu tillgängliga, främst i form av officiell statistik, fordras för en fullgod bedömning av de underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas ekonomiska och sociala förhållanden.

Utan ett sådant underlag är det svårt att ta ställning till olika alternativa ansatser för ett stöd. ``Ökat stöd till de barn vars föräldrar inte förmår försörja dem på en minimistandard`` är exempel på en generell ansats. Inte heller kan mer selektivt inriktade förslag mot den mindre grupp underhållsskyldiga (och vårdnadshavare) som är ekonomiskt/socialt utslagna utformas utan bättre bakgrundsmaterial.

[1] Ett tak för bostadskostnadens inverkan på underhållsbidrag infördes i början av 1980-talet (vår anmärkning)

2.2.2 Mera enhetlig bedömning på 1980-talet?

Beträffande det andra syftet med reformen, en något mera enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna, redovisar man i ett par undersökningar, företagna på 1980-talet, stor tveksamhet inför frågan om några förbättringar kommit till stånd. Även om 1979 års reform givit bättre förutsättningar för en mer enhetlig tillämpning av underhållsbidragsreglerna, förefaller ändå de skönsmässiga inslagen vara så stora att man ej säkert kan uttala sig om huruvida syftet med reformen uppnåtts.

En sådan undersökning har gjorts vid högskolan i Örebro, institutionen för juridik. Uppsatsen Underhåll, en bedömningsfråga? skrevs år 1981 av Sven-Erik Andersson, Ronnie Björkrot och Stellan Dahlqvist under handledaren Roland Haglund.

Syftet var att beskriva hur stort bedömningsutrymme som en enskild handläggare har när han/hon gör förslag till avtal om underhållsbidrag inom socialförvaltningens ram. Den metod författarna valde för att åskådliggöra bedömningsutrymmet bestod i att de konstruerade två fiktiva fall. För vardera fallet beräknades underhållsbidraget två gånger. Vid den första beräkningen strävade de efter att erhålla ett så lågt underhåll som möjligt, dvs. på de punkter som medgav en bedömning så gjordes en sådan med målet att gynna den underhållsskyldige. Vid den andra beräkningen bedömdes punkterna så att barnet gynnades.

I *fall 1* kom författarna fram till ett intervall för underhållsbidraget på 410–625 kr. per månad. Differensen beror på hur man bedömde den underhållsskyldiges bostadskostnader resp. kostnaderna för hans umgängesresor.

I *fall 2* kom författarna fram till ett intervall för underhållsbidraget på 0–502 kr. per månad. Differensen beror främst på om man bedömde att den underhållsskyldiges nya partner hade att hjälpa till med den ekonomiska försörjningen av familjen genom att ta ett lämpligt och möjligt arbete. Partnerns förvärvsarbete skulle leda till att kostnaderna för bostad, uppehälle och nytt gemensamt barn fördelades på två inkomsttagare samt att barnomsorgskostnader för parets nya barn tillkom i beräkningen.

Därefter tog författarna kontakt med socialförvaltningarna i Hällefors, Köping och Örebro och lät en handläggare på resp. förvaltning göra en beräkning av underhållsbidraget utifrån de förutsättningar som fanns i de två konstruerade fallen.

De underhållsbidrag som erhölls från dessa handläggares beräkningar hamnade i följande två intervall: 625–790 kr. (fall 1) resp. 0–575 kr. per månad (fall 2).

Rapportens slutsats i denna del är att det är tveksamt om den genomförda reformen uppfyller enhetlighetssyftet. Ökad enhetlighet i bedömningen av underhållsbidragsfrågor tycks inte kunna uppnås med hjälp av förfinade regler och därtill måste man tillgripa en avslutande skälighetsbedömning.

2.3 Rapportens slutsatser

Det beslutsunderlag som förelåg år 1978 var ofullständigt och motiverade inte den i huvudsak generellt verkande underhållsreformen med lindring för alla underhållsskyldiga.

Sålunda brister det i överensstämmelsen mellan målsättningen för reformen, nämligen att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi, och reformens faktiska utformning med lindring för alla underhållsskyldiga.

Trots att reformen riktade sig till underhållsskyldiga med svag ekonomi, har begreppet "svag ekonomi" inte definierats i beslutsunderlaget inför reformen.

Beslutsunderlaget som förelåg år 1978 visade att de underhållsskyldigas ekonomiska situation överlag varit något bättre än vårdnadshavarnas. Detta borde ha lett till en närmare analys av förhållandena: t. ex. ställts mot det material som pekar på social utslagning (spritmissbruk, en hög dödlighet m. m.) för en viss andel av de underhållsskyldiga. Huruvida motsvarande reform skulle vara motiverad på 1980-talet kan vi i dagsläget knappast uttala oss om, dels på grund av brist på officiell statistik om underhållsskyldiga och vårdnadshavare, dels på grund av osäkerhet om jämförelsegruppernas ekonomi.

Anmärkningsvärt är att statens kostnader för reformen aldrig beräknades.

Beträffande syftet att nå en något mera enhetlig bedömning vid beräkning av underhållsbidrag var det uppenbarligen motiverat med en reform. Det är dock tveksamt om den genomförda reformen uppfyller syftet. För att få fram lämpligt beslutsmaterial för en eventuell omprövning av det gällande systemet bör enligt rapporten följande åtgärder vidtas.

- Statistikmaterial utvisande underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden och levnadsstandard – jämfört med andra föräldrars – bör tas fram.
- Arbete i syfte att i konkreta termer identifiera olika målgrupper för statliga stödåtgärder på detta område bör initieras.
- Innebörden av enhetlighetsmålet bör prövas.

3 Ekonomiska konsekvenser av 1979 års underhållsreform (Rapport 1984/85:6)

3.1 Inledning

I rapporten (1984/85:6) angående de ekonomiska konsekvenserna av 1979 års underhållsreform redovisas statens utgifter för bidragsförskotten budgetåren 1979/80 – 1983/84. För bl. a. budgetåret 1983/84 görs en analys av utgiftsposterna i syfte att redovisa olika utgiftsposter i systemet samt storleken av dessa. Härvid redovisas utgifter som beror på automatiken i systemet.utgifter som är att härleda till 1979 års underhållsreform samt utgifter till följd av genomförda höjningar av bidragsförskottsnivån från bl. a. 40 till 41 % av basbeloppet.

Då kostnadsberäkningar för genomförandet av 1979 års underhållsreform inte finns redovisade i propositionen 1978/79:12 om underhåll till barn och frånskilda m. m. har en jämförelse mellan faktiskt och beräknat kostnadsutfall för reformen inte kunnat göras.

I redovisningen av de ekonomiska konsekvenserna görs analysen av statens utgifter för bidragsförskotten enligt det regelsystem som trädde i kraft den 1 januari resp. den 1 juli år 1979 resp. den 1 januari år 1980. I redovisningen ingår således inte de lagändringar som trädde i kraft fr. o. m. år 1985 och som också påverkar statens utgifter för bidragsförskotten. De senare lagändringarna avser i det ena fallet riksdagens beslut om förlängt bidragsförskott efter 18 års ålder till studerande vilket fullt utbyggt – enligt propositionen 1984/85:39 om utformningen av det ökade stödet till barnfamiljerna – beräknas kosta ca 50 milj. kr. för helt år, räknat på 1984 års basbelopp. I det andra fallet avses riksdagens beslut om ett särskilt stöd till barn som adopterats av ensamstående föräldrar. Detta särskilda stöd skall uppgå till ett belopp som motsvarar bidragsförskottet och beräknas – enligt samma proposition – kosta ca 3 milj. kr. för helt år, räknat på 1984 års basbelopp.

Inför den följande ekonomiska redovisningen bör framhållas att redovisningen av barns och vuxnas förhållanden och behov vid olika tidpunkter endast avser förhållanden och behov som går att mäta i ekonomiska termer. Huruvida en underhållsskyldig upplever en förbättring eller en försämring av förhållandet till sina barn efter 1979 års underhållsreform eller hur vårdnadshavaren upplever sin situation genom det ökade ansvaret och den praktiska omsorgen om barnen efter en skilsmässa är naturligtvis faktorer som påverkar föräldrarnas och barnens sociala situation men som inte omfattas av granskningen.

3.2 Statens utgifter för bidragsförskott (exkl. adm. kostn.)

För budgetåret 1983/84 utbetalades 1 980 milj. kr. i bidragsförskott, vilket är en ökning med 743 milj. kr. eller 60% från budgetåret 1979/80. Av det budgetåret 1983/84 utbetalade beloppet utgjorde 1 135 milj. kr. utfyllnadsbidag och 845 milj. kr. förskott med återbetalningsskyldighet för de under-

hållsskyldiga. Sistnämnda belopp hade under jämförelseperioden ökat med 177 milj. kr. eller 26%. Denna utveckling innebär naturligtvis en minskning av andelen debiterade belopp i förhållande till utbetalade belopp. under föreliggande period från 54% 1979/80 till 43% budgetåret 1983/84.

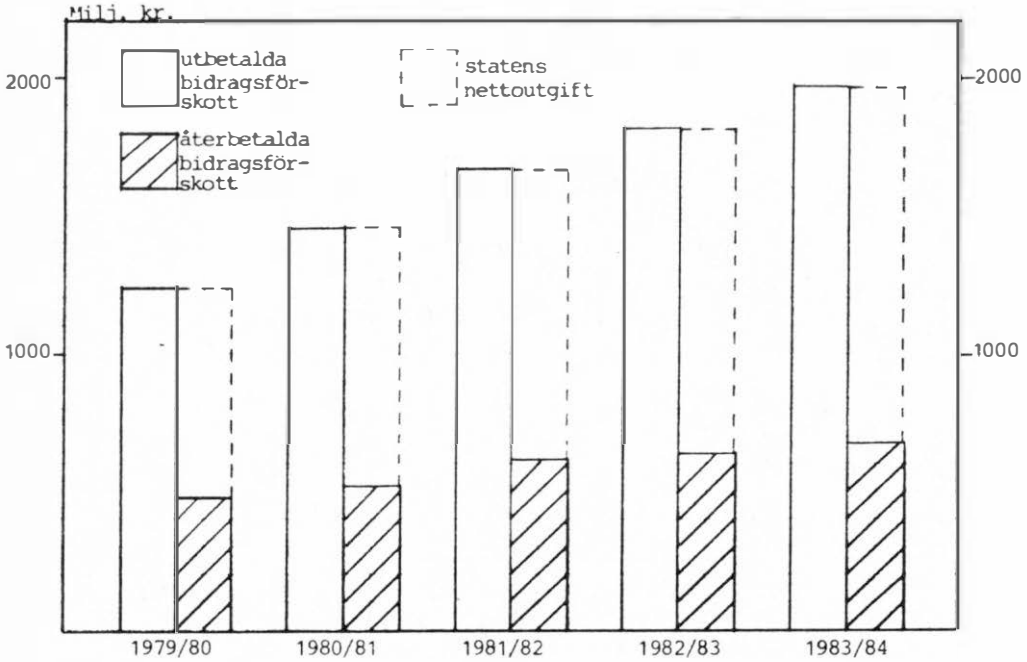
Statens utgifter för bidragsförskott, brutto och netto, debiterade och återbetalda belopp och olika relativtal för budgetåren 1979/80–1983/84 redovisas i *tabell 3: 1* och *diagram 3: 1*.

Tabell 3: 1 Utbetalda bidragsförskott samt återbetalda och debiterade förskott budgetåren 1979/80–1983/84

Budgetår	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84
Utbetalda belopp, milj. kr.	1 237	1 442	1 667	1 812	1 980
Återbetalda belopp, milj. kr.	478	558	615	648	658
Statens nettoutgift, milj. kr.	759	884	1 052	1 164	1 322
Debiterade belopp, milj. kr.	668	747	801	837	845
Återbetalda belopp i % av					
a) debiterade belopp	72%	75%	77%	77%	78%
b) utbetalda belopp	39%	39%	37%	36%	33%

Av tabellen framgår att återbetalda belopp under perioden ökat från 478 milj. kr. till 658 milj. kr. (med 38%). Mot denna utveckling kan ställas förändringen i statens nettoutgifter från 759 milj. kr. till 1 322 milj. kr. (74%). Av tabellen framgår vidare att andelen återbetalda belopp i procent av debiterade belopp ökat något från 72% budgetåret 1979/80 till 78% 1983/84 samtidigt som deras andel av totalt utbetalda belopp minskat från 39 till 33%. Statens andel av de totala utgifterna för bidragsförskott ökade således från 61 till 67%. Relationerna mellan utbetalda och återbetalda bidragsförskott samt statens nettoutgifter kan också utläsas ur diagram 3: 1.

Diagram 3: 1 Utbetalda och återbetalda bidragsförskott samt statens nettoutgift budgetåren 1979/80–1983/84. milj. kr., löpande priser



Totalt uppgick antalet barn med bidragsförskott till ca 257 000 i december 1984, vilket är ca 14% av samtliga barn i åldrarna 0–17 år. Den helt övervägande delen, eller 86% av antalet bidragsberättigade barn uppbär fullt bidragsförskott. I denna grupp ingår dels de fall där försäkringskassan förskotterar underhållsbidrag som motsvarar eller är lägre än bidragsförskottsnivån dels de fall där underhållsbidraget är fastställt till 0 kr. Om underhållsbidraget är fastställt till ett lägre belopp än bidragsförskottsnivån betalar staten även ut utfyllnadsbidrag upp till bidragsförskottsnivån utan krav på den underhållsskyldige i denna del. I 14% av fallen betalar den underhållsskyldige fastställt underhållsbidrag direkt till barnet (vårdnadshavaren). I fråga om dessa barn betalar försäkringskassan endast ut utfyllnadsbidrag.

Storleken av det genomsnittliga underhållsbidraget som fastställs för barn inom bidragsförskottssystemet har varit nära nog oförändrat sedan år 1981. Medianvärdet har i stort sett legat på en oförändrad nivå om 350 kr./mån., medan medelvärdet stigit med ett tiotal kronor och uppgick till drygt 330 kr./mån. i december år 1983.

Genom att det genomsnittliga underhållsbidraget i stort sett legat på en oförändrad nivå samtidigt som bidragsförskottsnivån stigit i takt med basbeloppsförändringarna, har det s. k. utfyllnadsbidraget kommit att utgöra en allt större andel av de utbetalda bidragsförskotten. Det genomsnittliga utfyllnadsbidraget, som i sin helhet bekostas av staten, utgjorde 46% av det månatliga bidragsförskottsbeloppet om 591 kr. år 1981 medan det för år 1983 svarade för hälften av bidragsförskottsbeloppet om 663 kr. Antalet

underhållsbidrag som fastställts till 0 kr. har mer än fördubblats sedan reformen genomfördes och utgjorde år 1983 ca 20% av samtliga underhållsbidrag inom bidragsförskottssystemet.

Anledningen till att andelen återbetalda belopp i förhållande till debiterade belopp ökat från 72% budgetåret 1979/80 till 78% budgetåret 1983/84 kan naturligtvis diskuteras. Det kan vara ett uttryck för att betalningsviljan eller betalningsförmågan hos de underhållsskyldiga ökat eller en avspegling av effekterna av 1979 års underhållsreform, nämligen att fastställda underhållsbidrag bättre anpassats till de underhållsskyldigas betalningsförmåga.

Det bör här påpekas att återbetalning ett budgetår av förskotterade underhållsbidrag kan avse utbetalningar som är att hänföra till närmast tre föregående budgetår. Dessa betalningsrörelser avseende återbetalda och debiterade förskott tenderar emellertid att ske tämligen jämnt, sett över ett antal år. Vi har dock utifrån särskilt framtagen statistik från riksförsäkringsverket analyserat hur de faktiska återbetalningarna av förskotterade underhållsbidrag fördelar sig över tiden och därvid funnit att återbetalningstakten är högst i början av en återbetalningsperiod – mer än 50% betalas tillbaka inom ett år efter det att fordran uppstod. Därefter sjunker återbetalningstakten mycket kraftigt för att under år tre, dvs. året som närmast föregår preskriptionsåret, endast uppgå till 2–3% av de debiterade beloppen av förskotterade underhållsbidrag.

Beräkningar har gjorts för redovisning av hur beloppen för debiterade underhållsbidrag slutligt fördelar sig på återbetalning, preskription och eftergift. De visar att ca 73% återbetalas, 8% efterges och 19% preskriberas. Av det återbetalade beloppet avser ca 58% frivilliga inbetalningar, 35% införsel, ca 1% utmätning av lön eller egendom samt ca 6% utmätning av överskjutande skatt.

De bakomliggande faktorerna till att statens åtagande för bidragsförskotten ökar skall vi försöka klarlägga genom att i ekonomiska termer visa hur förändringar inom systemet påverkar statens utgifter för bidragsförskotten.

Vi inleder med att visa storleken av de i systemet inbyggda automatiska utgiftsökningarna, varefter de ekonomiska konsekvenserna av 1979 års underhållsreform belyses. Därutöver kommer avslutningsvis att redovisas i hur stor utsträckning som statens åtagande växer vid en höjning av bidragsförskottsnivån från bl. a. 40 till 41 % av basbeloppet.

3.2.1 Utgifter till följd av automatiken i bidragsförskottssystemet

I det följande lämnas först en redovisning för utgiftsökningarna till följd av ökningen av antalet barn med bidragsförskott och utgiftsökningarna till följd av basbeloppsförändringar, s. k. fullständig automatik. Inom ramen för bidragsförskottssystemet kan man naturligtvis utöka automatikbegreppet till att även omfatta andra faktorer som ökar statens utgifter utan att regelsystemet ändras.

Totalt ökade antalet barn med bidragsförskott under budgetåret 1983/84 med 3468 eller i genomsnitt med 289 barn per månad. Med hänsyn tagen

till bidragsförskottsform, genomsnittligt underhållsbidrag resp. utfyllnadsbidrag för de nytillkommande barnen kan statens direkta utgifter i form av utfyllnadsbidrag för de nya barnen beräknas uppgå till 11 milj. kr. för budgetåret 1983/84. Även utbetalningarna av förskotterade underhållsbidrag ökar till följd av att nya barn tillkommer i systemet. För budgetåret 1983/84 beräknas ökningen av förskotterade underhållsbidrag för de nya barnen uppgå till 7 milj. kr.

Till följd av basbeloppsförändringarna mellan åren 1982 och 1983, resp. mellan åren 1983 och 1984 ökade statens utgifter för utfyllnadsbidragen med 103 milj. kr. budgetåret 1983/84. Även utbetalningarna av förskotterade underhållsbidrag ökar till följd av att basbeloppet ändras. För budgetåret 1983/84 beräknas ökningen av förskotterade underhållsbidrag till följd av basbeloppsförändringarna 1982–1983 resp. 1983–1984 uppgå till 27 milj. kr.

3.2.2 Utgifter till följd av 1979 års underhållsreform

3.2.2.1 Begränsningen av underhållsbidragens uppräkning

En av de regeländringar som genomfördes i samband med reformen i syfte att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi var reduceringen av den årliga höjningen av underhållsbidraget till 7/10 av den procentuella basbeloppshöjningen. Bakgrunden till regeländringen var bl. a. att indexuppräkningarna medfört kännbara påfrestningar för många underhållsskyldiga. De kostnadsaspekter som framfördes i propositionen med anledning av denna lagändring var bl. a. att denna åtgärd genom sin generella karaktär kunde, möjligen mer än de övriga åtgärderna, vara ägnad att medföra ett bortfall av återbetalningarna av bidragsförskottsbeloppen, och att bortfallet givetvis blev beroende av hur basbeloppet utvecklades i framtiden.

Enligt lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag, den s. k. indexlagen, skall underhållsbidrag till barn ändras den 1 februari varje år om basbeloppet med minst 5% över- eller understiger det basbelopp som låg till grund för senaste ändring. Bidragsbeloppet ändras med ett procenttal som utgör 7/10 av den procentuella basbeloppsförändringen. Är procenttalet för ändring av bidragsbeloppet brutet, avrundas det till närmast lägre hela procenttal.

Som lagen är uppbyggd påverkas utgifterna för staten i tre avseenden, nämligen förutom genom 7/10-regeln, genom 5%-regeln och genom avrundningsregeln.

Beräkningar som gjorts vid olika basbeloppsförändringar har gett vid handen att staten får svara för en betydligt större andel av de ökade utbetalningarna vid nuvarande regelsystem än vid en följsamhet av underhållsbidragen till basbeloppsförändringarna. Sammantaget kan – beroende på storleken av basbeloppsförändringarna – statens utbetalningar av utfyllnadsbidragen bli 20–50 milj. kr. lägre om underhållsbidragen följer de faktiska basbeloppsförändringarna.

Även om 5%-regeln och avrundningsregeln inte är att härleda till 1979 års underhållsreform vill vi ändå fästa uppmärksamheten på hur dessa lagregler påverkar statens utgifter för bidragsförskotten.

Så t. ex. utgjorde utgifterna för 5 %-regeln 39 milj. kr. budgetåret 1983/84 – räknat på utfyllnadsbidragen. Dessa hade varit 19 milj. kr. lägre om underhållsbidragen räknats upp med den faktiska basbeloppshöjningen om 4,6% mellan åren 1983 och 1984.

När det gäller avrundningsregeln framgår det av rapporten att vid en antagen basbeloppsförändring om 7,0% skall – enligt lagen om ändring av vissa underhållsbidrag – underhållsbidragen ändras med 7/10 av höjningen, som ger 4,9% och som avrundas till närmast lägre hela procenttal som är 4,0%. Denna avrundningsregel innebär i detta exempel en ökad merutgift om 10 milj. kr. för utfyllnadsbidragen.

3.2.2.2 Konsekvenserna av förbehållsreglerna

En av de mest betydelsefulla regeländringar som genomfördes i samband med 1979 års underhållsreform var regeln om att underhållsskyldigheten inte längre skulle vara ovillkorlig utan beroende av föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga och barnets behov. Denna lagändring fick sin största praktiska betydelse när det gäller bestämmandet av underhållsbidrag genom att den underhållsskyldige fick möjlighet att förbehålla en viss del av sin inkomst för sin egen och sin familjs försörjning.

I vårt granskningsuppdrag har vi – i likhet med vad som framfördes i propositionen 1978/79: 12 – inte kunnat uppskatta de budgetmässiga konsekvenserna av just denna del av reformen. En ansats blir då att i stället redovisa hur förbehållsbeloppen påverkar den underhållsskyldiges betalningsförmåga och därmed underhållsbidragets storlek. Utifrån detta och vad som framkommer av denna analys lämnas underlag till en bedömning av de materiella reglernas inverkan på underhållsbidragens storlek och därmed statens utgifter för bidragsförskotten.

Analysen har gjorts så att man kan följa en underhållsskyldig i en given familjesituation för åren 1980, 1983 och 1985 – med beaktande av gällande förbehållsbelopp för resp. år. Syftet har varit att klarlägga vid vilka inkomstnivåer den underhållsskyldige har förmåga att betala underhållsbidrag av viss storlek, för att därefter jämföra dessa med de inkomstnivåer i förhållande till underhållsbidragets storlek för underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet som gällde för åren 1980 och 1983.

I den följande inkomstanalysen, som således redovisar *betalningsförmågan för underhållsskyldiga utifrån gällande regler om förbehåll*, har utgångspunkten varit att förbehåll kan göras för högsta godtagbara bostadskostnad samt att den s. k. reduceringsregeln tillämpats. Denna regel innebär att när underhållsbidrag skall fastställas begränsas underhållsbördan till 60% av överskottet om det är fråga om ett barn, till 70% vid två barn och till 80% vid tre barn. När reduceringsregeln inte tillämpas har således 100% av överskottet kunnat utnyttjas för uttagande av underhållsbidrag. Genom att ha utgångspunkten i tillämpning av reduceringsregeln resp. den högsta godtagbara bostadskostnaden erhålls den potentiella, eller snarare maximala, inkomstgräns som de materiella reglerna resp. riktlinjerna tillåter.

Av inkomstanalysen, som baseras på gällande förbehållsbelopp för resp.

år, har framkommit att för en ensamstående underhållsskyldig inträdde år 1980 förmåga att över huvud taget kunna börja betala underhållsbidrag vid en årsinkomst om 51 000 kr. År 1985 var motsvarande belopp 75 300 kr. Förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott till ett barn låg för motsvarande år vid inkomsterna 69 000 kr. resp. 102 000 kr., vilket framgår av *tabell 3: 2*.

Tabell 3: 2 Betalningsförmåga för ensamstående underhållsskyldig vid förbehåll för högsta godtagbara bostadskostnad och vid tillämpning av den s. k. reduceringsregeln. Bruttoinkomst per år.

Betalningsförmåga	1980 kr/år	1983 kr/år	1985 kr/år
Förmåga inträder att kunna börja betala underhållsbidrag till			
– ett barn	51 000	69600	75 300
– två barn	51 000	69600	75 300
– tre barn	51 000	69600	75 300
Förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett *halvt* bidragsförskott till			
– ett barn	58200	79 800	85 800
– två barn	63 000	87000	94200
– tre barn	65400	91 200	99 000
Förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett *helt* bidragsförskott till			
– ett barn	69000	94200	102 000
– två barn	82800	114000	118 800
– tre barn	93000	127800	132600

Såsom framgår av tabellen krävdes det mycket stora inkomstökningar för att den underhållsskyldige skulle kunna upprätthålla oförändrad betalningsförmåga mellan jämförelseåren. För att den underhållsskyldige skulle kunna betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott såväl år 1980 som år 1985 till ett, två eller tre barn krävdes en inkomstökning om 43–48%, eller uttryckt i absoluta tal 33000–40000 kr.

För att få underlag till en bedömning av om detta kan anses motsvara den verkliga löneutvecklingen har tillgänglig statistik om löneindex för industriarbetare tagits fram för åren 1980 och 1983. Denna statistik ger vid handen att en industriarbetarlön steg med mellan 18 och 25% under perioden november 1980 till november 1983. Inkomstanalysen, som baseras på gällande förbehållsbelopp för motsvarande år, visar att en ensamstående underhållsskyldig hade förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott till ett barn vid en årsinkomst om 94200 kr. år 1983. Jämfört med år 1980 är detta en ökning med 25 200 kr. eller 37%.

För att upprätthålla oförändrad betalningsförmåga krävdes – utifrån beräkningarna om gällande förbehållsbelopp – en löneutveckling mellan åren 1980 och 1983 som var 10–16% högre än för en industriarbetare. Även vid underhållsskyldighet gentemot två och tre barn var förhållandet i stort sett detsamma, likaså när det gäller den gräns då förmåga inträdde att över huvud taget kunna betala underhållsbidrag, resp. att betala underhållsbidrag motsvarande ett halvt bidragsförskott till ett, två eller tre barn.

En jämförelse av förbehållsbeloppens utveckling mellan åren 1980 och

1985 visar att förbehållsbeloppet för egen del resp. för hemmavarande makes eller barns del ökat med 35% under jämförelseperioden medan normbeloppen för genomsnittligt resp. högsta godtagbara bostadskostnad ökat med mer än 50%. Denna utveckling har således medfört att bostadskostnaden utgör en allt större andel av de sammanlagda förbehållsbeloppens storlek.

Av intresse kan vara att jämföra de maximala förbehållsbelopp för bostadskostnad som angavs i familjelagssakkunnigas förslag till nytt återkravssystem för underhållsskyldiga med bidragsförskott med de belopp som anges som gränsvärden i dag. Av en sådan jämförelse torde man få en anvisning om bostadskostnadens utveckling och dess betydelse för underhållsbidragets fastställande. Således var högsta godtagbara bostadskostnad för ensamstående underhållsskyldig 7 200 kr. år 1977 jämfört med 25 200 kr. år 1985. Sett i relation till inkomstnivån för att över huvud taget kunna börja betala underhållsbidrag utgjorde högsta godtagbara bostadskostnad 27% av denna inkomst år 1977 resp. 33% år 1985. Om detta avspeglar den faktiska bostadskostnadsutvecklingen mellan åren eller om beräkningssättet för högsta godtagbara bostadskostnad skiljer sig mellan familjelagssakkunniga och de nu gällande allmänna råden från riksförsäkringsverket och socialstyrelsen ligger inte inom ramen för denna utredning att analysera. Vi får begränsa oss till att enbart konstatera dessa förhållanden.

I det följande redovisas den underhållsskyldiges betalningsförmåga sett utifrån beräkningarna om gällande förbehållsbelopp för ytterligare två familjetyper vid högsta godtagbara bostadskostnad och med tillämpning av den s. k. reduceringsregeln. Redovisningen av betalningsförmågan för övriga familjetyper återfinns i rapporten 1984/85: 6, Ekonomiska konsekvenser av 1979 års underhållsreform, avsnitt 5.2.1. I rapporten redovisas också betalningsförmågan för olika familjetyper vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad liksom när reduceringsregeln inte tillämpats vid underhållsbidragets fastställande.

För underhållsskyldig med två hemmavarande barn och förvärvsarbetande make inträdde förmåga att över huvud taget kunna börja betala underhållsbidrag vid en årsinkomst om 54 600 kr. år 1980 jämfört med 78 900 kr. år 1985. Förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott till ett barn låg för motsvarande år vid inkomsterna 73 800 kr. resp. 105 000 kr. Även för denna familjetyp krävdes en relativt hög inkomst av den underhållsskyldige för att ha förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott till ett barn, trots antagandet att denne endast gjort förbehåll för halva bostadskostnaden och de hemmavarande barnens halva behov.

För underhållsskyldig med två hemmavarande barn och hemmamake inträdde förmåga att över huvud taget kunna börja betala underhållsbidrag vid en årsinkomst om 142 800 kr. år 1980 resp. 162 900 kr. år 1985. Förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott till *ett* barn låg för motsvarande år vid inkomsterna 199 200 resp. 204 000 kr. För denna familjetyp, som omfattar en underhållsskyldig med rätt att göra förbehåll för hemmamake och två hemmavarande barn, krävs redan bety-

dande inkomster för att ha förmåga att över huvud taget kunna börja betala underhållsbidrag. Detta medför således att utfyllnadsbidrag kan utgå och staten har att utge dessa vid inkomster för den underhållsskyldige som överstiger 200 000 kr./år.

Vi har nu redovisat vilka inkomster resp. inkomstökningar som fordras för att en underhållsskyldig – oavsett om denne ingår i bidragsförskottssystemet eller inte – skall kunna betala underhållsbidrag av viss storlek i olika familjesituationer. Nästa steg i analysen är att försöka ge en bild av *inkomstnivå och inkomstutveckling för underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet* för bedömning av vilken betydelse förbehållsbeloppen har. I detta syfte har beräkningar gjorts utifrån dels riksförsäkringsverkets officiella statistik om bidragsförskott, dels av riksförsäkringsverket särskilt framtagen statistik för revisorernas räkning.

I statistiken, som bl. a. omfattar inkomstuppgifter för underhållsskyldiga och vårdnadshavare i december åren 1980 och 1983, har en fördelning gjorts med hänsyn till underhållsbidragets storlek och den genomsnittliga årsinkomsten vid resp. tidpunkt. Det inkomstmaterial som riksförsäkringsverket har att tillgå och som statistiken bygger på är underhållsskyldigas och vårdnadshavares uppgifter om den sjukpenninggrundande inkomsten för resp. år. Dessa uppgifter om inkomstnivå resp. inkomstökningar ligger således till grund för den jämförelse av betalningsförmågan för underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet med den betalningsförmåga för underhållsskyldiga som redovisats ovan och som bygger på inkomster som beräknats utifrån gällande förbehållsbelopp för december år 1980 resp. december år 1983.

Mot bakgrund av vissa begränsningar i statistikunderlaget har jämförelsen inriktats på förhållandena för ensamstående underhållsskyldiga. Denna kategori underhållsskyldiga torde dock vara den helt övervägande kategorin av underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet, vilket vi delvis fått bekräftat av en undersökning som gjorts inom Stor-Stockholmsområdet. Av denna undersökning framkom att ca 80% av de underhållsskyldiga mot vilka ansökan om bidragsförskott riktats i september 1984 inte hade hemmavarande barn. Hur inkomststrukturen för andra familjetyper än ensamstående underhållsskyldiga ser ut kan vi således – med utgångspunkt i den statistik som finns att tillgå – inte helt överblicka. I de fall materialet lämnat utrymme för tolkningar i sådan riktning, har uppgifter om detta tagits fram och redovisas i det följande.

Vi vet att den genomsnittliga underhållsbidragsnivån för underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet i det närmaste varit oförändrad under en följd av år. Mellan år 1980 och år 1983 steg det genomsnittliga underhållsbidraget med 4%. Om vi däremot jämför det genomsnittliga underhållsbidraget för underhållsskyldiga som såväl år 1980 som år 1983 fanns inom bidragsförskottssystemet blir bilden en annan. För denna identiska population steg det genomsnittliga underhållsbidraget med 11%, vilket i stort motsvarar den förändring av underhållsbidragen som erhålls om bestämmelserna enligt lagen (1966: 680) om ändring av vissa underhållsbidrag tillämpas.

En jämförelse av faktiska och utifrån förbehållsreglerna beräknade inkomstnivåer visar att den genomsnittliga inkomsten för ensamstående underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet med ett bidragsberättigat barn mellan år 1980 och år 1983 steg med 27% vid förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott. Motsvarande ökning för den – i enlighet med förbehållsreglerna – beräknade inkomsten var ca 30% vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad, resp. 37% vid förbehåll för högsta godtagbara bostadskostnad. I faktiska belopp var inkomstökningen för de ensamstående underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet 16800 kr., vilket i stort sett motsvarar den inkomstökning som fordrades för att upprätthålla oförändrad betalningsförmåga i enlighet med inkomstberäkningarna vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad och tillämpning av reduceringsregeln. Vid förbehåll för högsta godtagbara bostadskostnad var motsvarande ökning 25 200 kr.

Sammanfattande kan sägas att de genomsnittliga inkomsterna vid förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett halvt resp. ett helt bidragsförskott för ensamstående underhållsskyldiga med ett bidragsberättigat barn inom bidragsförskottssystemet i stort sett låg i nivå med de – i enlighet med förbehållsreglerna – beräknade inkomsterna vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad och med tillämpning av reduceringsregeln.

För en ensamstående underhållsskyldig med två bidragsberättigade barn var bilden delvis en annan. Vid förmåga att för varje barn betala underhållsbidrag motsvarande ett halvt bidragsförskott låg den genomsnittliga inkomsten för de underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet år 1983 på ca 70000 kr., dvs. i nivå med den – i enlighet med förbehållsreglerna – beräknade inkomsten vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad och med tillämpning av reduceringsregeln. Vid ett helt bidragsförskott låg däremot den genomsnittliga inkomsten ca 10000 kr. under den inkomst som erhölls vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad och med tillämpning av reduceringsregeln.

I fråga om ensamstående underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet med tre bidragsberättigade barn kan nämnas att vid gränsen för att kunna betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott var den genomsnittliga inkomsten 85 200 kr. år 1983. Detta var en inkomstnivå som klart understeg de inkomster som räknats fram utifrån förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad vid såväl med som utan tillämpning av reduceringsregeln.

Underhållsskyldiga med bidragsskyldighet gentemot tre barn kan alltså betala underhållsbidrag motsvarande fullt bidragsförskott trots att de enligt förbehållsreglerna egentligen inte skulle ha förmåga till detta. Orsaken kan vara att de underhållsskyldiga har haft en lägre faktisk bostadskostnad än normbeloppet för genomsnittlig bostadskostnad eller lägre levnadsomkostnader än vad som motsvarar 120% av basbeloppet. Här bör påpekas att bostadsbidrag som den underhållsskyldige kan vara berättigad till inte beaktats för de inkomstgränser som beräknats utifrån gällande förbehållsbelopp år 1980 resp. år 1983.

Om vi gör ett antagande om att det utgått ett bostadsbidrag om 500

kr./mån. och lägger detta till den genomsnittliga inkomsten om 85 200 kr. för en ensamstående underhållsskyldig med tre bidragsberättigade barn, erhålls en inkomst om 91 200 kr., vilket motsvarar den inkomst man får fram vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad och vid ett uttag av hela inkomstöverskottet vid underhållsbidragets fastställande. Det bör dock tilläggas att underhållsskyldiga med bidragsskyldighet gentemot tre barn och som betalar underhållsbidrag motsvarande fullt bidragsförskott till dessa endast utgör en obetydlig andel, ca 3% av samtliga underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet.

Om vi skall sammanfattande kommentera och fästa uppmärksamheten på vad som framkommit av analysen av inkomstnivåerna för ensamstående underhållsskyldiga, bör det i första hand pekas på att de genomsnittliga inkomsterna år 1983 för ensamstående underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet med bidragsskyldighet gentemot ett barn i stort sett sammanföll med de inkomster som erhållits utifrån beräkningarna vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad och tillämpning av reduceringsregeln. Detta gällde vid förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande såväl ett helt som ett halvt bidragsförskott. Vid bidragsskyldighet gentemot två eller tre barn gällde motsvarande förhållande vid förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett halvt bidragsförskott. Vid förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott var de genomsnittliga inkomsterna i dessa fall närmare den inkomstnivå – beräknad utifrån förbehållsreglerna – som erhölls då reduceringsregeln inte tillämpades.

Analysen visar också att inkomstutvecklingen mellan år 1980 och år 1983 för ensamstående underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet i stort sett motsvarade löneutvecklingen för en industriarbetare för motsvarande år.

Av analysen framgår också att den procentuella basbeloppsförändringen och därmed förändringen i förbehållsbeloppens storlek var lägre än inkomstutvecklingen för de ensamstående underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet, medan normbeloppens procentuella förändring för såväl genomsnittlig som högsta godtagbara bostadskostnad klart översteg den procentuella inkomstutvecklingen för de underhållsskyldiga inom systemet.

För analys av statens utgifter för bidragsförskott är det angeläget att känna till antalet *s. k. 0-avtal*. Inom ramen för gällande regelsystem utgår fullt bidragsförskott till 22% av de bidragsberättigade barnen utan krav gentemot den underhållsskyldige om återbetalning, dvs. hela bidragsförskottet utgör utfyllnadsbidrag. I dessa fall är underhållsbidraget 0 kr. antingen beroende på att den underhållsskyldige saknar ekonomisk förmåga (19%) eller att faderskapsutredning pågår resp. att faderskapet inte gått att fastställa (3%). Förhållandena avser juni månad år 1984. Jämfört med juni år 1980 har antalet underhållsbidrag som fastställts till 0 kr. ökat från 22 900 till 48 600 i juni 1984, vilket är mer än en fördubbling.

Antalet barn för vilka fullt bidragsförskott utgått till följd av att faderskapsutredning pågått eller att faderskapet inte gått att fastställa har varit tämligen konstant eller ca 8 000 per år de senaste fem åren.

Totalt uppgick budgetåret 1983/84 statens utgifter för underhållsbidrag som var fastställda till 0 kr. till 374 milj. kr. och för underhållsbidrag med faderskapsutredning etc. till 65 milj. kr. Jämfört med budgetåret 1981/82 är detta en ökning med 129 resp. 5 milj. kr. Statens nettoutgift för bidragsförskotten ökade mellan motsvarande år med 270 milj. kr., vilket således ger vid handen att hälften av denna ökning faller på 0-avtalen.

Statens utgifter för bidragsförskott har alltså stigit betydligt under senare år. En del av förklaringen härtill ligger i att nivån på det genomsnittliga underhållsbidraget för underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet varit oförändrad, vilket i sin tur bl. a. torde förklaras av den kraftiga ökningen av 0-avtalen under senare år. För år 1984 ökade antalet 0-avtal med närmare 4 900, vilket är ca 1 900 mer än nettoökningen av antalet barn med bidragsförskott.

Vi har också funnit att de genomsnittliga inkomsterna för bl. a. ensamstående underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet i stort sett överensstämmer med de inkomster som erhållits utifrån beräkningar om gällande förbehållsbelopp för år 1980 och år 1983.

Den genomsnittliga årsinkomsten för underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet med 0-avtal var 53 000 kr. år 1983. Denna årsinkomst kan jämföras med motsvarande som erhållits utifrån beräkningar om gällande förbehållsbelopp för ensamstående underhållsskyldiga för år 1983. Om förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad medgavs så låg förmågan att kunna börja betala underhållsbidrag vid 54 600 kr. Här har reduceringsregeln inte någon praktisk betydelse. Utifrån dessa beräkningar har också framkommit att det fordrades inkomster vid motsvarande förmåga om ca 100 000 kr. eller mer då den underhållsskyldige hade hemmamake och ett eller två hemmavarande barn.

En fördelning av inkomsterna över olika inkomstintervall för underhållsskyldiga med 0-avtal inom bidragsförskottssystemet visar att det förekommer mycket höga inkomster för denna kategori underhållsskyldiga. För det högsta inkomstintervallet som redovisas i rapporten – en årsinkomst om 150 000 kr. eller mer – var den genomsnittliga årsinkomsten 170 100 kr. för år 1983. Detta belopp kan naturligtvis förefalla väl högt, men utifrån vad som framkommit av den på gällande förbehållsbelopp baserade inkomstkalkylen för motsvarande år, så inträdde inkomstgränsen för att kunna börja betala underhållsbidrag vid 171 600 kr. för en underhållsskyldig med hemmamake och två hemmavarande barn och med förbehåll för högsta godtagbara bostadskostnad.

En fördelning av inkomsterna över olika inkomstintervall för vårdnadshavare inom bidragsförskottssystemet som har bidragsberättigade barn för vilka underhållsbidraget är fastställt till 0 kr. visar att det även här förekommer mycket höga inkomster.

Utifrån vad som framkommit av redovisningen i det föregående lämnas nu några *exempel på hur bl. a. förändringar i förbehållsbeloppens storlek resp. den tillämpade reduceringsregeln inverkar* på den underhållsskyldiges betalningsförmåga.

För följande två exempel antar vi att basbeloppet och den genomsnittliga resp. högsta godtagbara bostadskostnaden förändras mellan åren 1985 och

1986 med ett årligt genomsnitt som motsvarar förändringen av basbeloppet och bostadskostnaden mellan år 1980 och år 1983 samt att skatteuttaget förblir oförändrat. Då måste en ensamstående underhållsskyldig med bidragsskyldighet gentemot ett barn och med en årsinkomst om 75 000 kr. öka sin inkomst med ca 11% vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad, resp. med ca 14% vid förbehåll för högsta godtagbara bostadskostnad, för att år 1986 kunna betala ett lika stort underhållsbidrag som år 1985.

Om samma underhållsskyldige har en årsinkomst om ca 100 000 kr. år 1985 blir motsvarande beräknade inkomstökningar ca 8 resp. ca 10%. I detta fall krävs dock förmodligen inte en inkomstökning om 8 resp. 10% för att den underhållsskyldige skall kunna betala ett lika stort underhållsbidrag år 1986 som år 1985. Det beror på att det reducerade överskottet, som skall tas i anspråk för underhållsbidrag, kan komma att vara större än det fastställda underhållsbidraget. Härmed finns visst utrymme för att låta detta extra överskott i första hand gå till underhåll.

I rapporten redovisas olika exempel på hur bostadskostnad och reduceringsregel inverkar på den underhållsskyldiges betalningsförmåga. I dessa exempel utgår man från en genomsnittlig årsinkomst om 70 500 kr. för samtliga underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet år 1983 samt ett genomsnittligt underhållsbidrag för dessa om 332 kr. per månad. Vidare utgår vi ifrån dels att betalningsförmågan för den underhållsskyldige kan beräknas utifrån förbehåll för genomsnittlig resp. högsta godtagbara bostadskostnad enligt de allmänna råden för år 1983 dels utifrån en – efter ett underhållsbidrag om 332 kr. per månad – framräknad teoretisk bostadskostnad. Med detta som utgångspunkt kan vi bl. a. visa hur olika nivåer i bostadskostnaden får effekter på den underhållsskyldiges betalningsförmåga och därmed på underhållsbidragets storlek.

För en ensamstående underhållsskyldig med bidragsskyldighet gentemot ett barn blir i dessa exempel den teoretiskt framräknade bostadskostnaden 1 585 kr./mån. vid förmåga att betala ett underhållsbidrag om 332 kr./mån. Vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad, som år 1983 uppgick till 1 275 kr./mån. enligt de allmänna råden, hade motsvarande underhållsskyldig förmåga att betala ett underhållsbidrag om 518 kr./mån. Bostadskostnaden i det senare fallet är 310 kr. lägre än i det förra, vilket medför en ökad betalningsförmåga om 186 kr. vid ett uttag om 60% av överskottet. Vid förbehåll för högsta godtagbara bostadskostnad blir överskottet 40 kr./mån. och det reducerade överskottet 24 kr./mån., vilket förmodligen torde leda till att underhållsbidraget kommer att fastställas till 0 kr.

Utifrån vissa givna antaganden har beräkningar i rapporten gjorts i syfte att fästa uppmärksamheten på hur reduceringsregeln påverkar statens utgifter för bidragsförskott.

Vi utgår ifrån de faktiska förhållandena i december år 1983, dvs. att det fanns ca 253 800 barn med bidragsförskott, att det genomsnittliga underhållsbidraget till dessa var 332 kr./mån. samt att en andel om 65% av överskottet i genomsnitt togs i anspråk för underhåll. Om i stället hela överskottet togs i anspråk för underhållsbidrag skulle statens utgifter för utfyllnadsbidragen rent teoretiskt kunna minska med 545 milj. kr. per år.

Detta skulle motsvaras av en höjning av det genomsnittliga underhållsbidraget med 179 kr./mån. I motsvarande omfattning skulle utbetalningarna av förskotterade underhållsbidrag, dvs. debiteringen, öka. Vi vet dock att ca 25% av förskotterade underhållsbidrag inte kommer att återbetalas av de underhållsskyldiga, vilket i detta exempel således får som konsekvens en återbetalning med ca 410 milj. kr./år.

I praktiken torde det inte vara realistiskt att kalkylera med en höjning av det genomsnittliga underhållsbidraget med 179 kr./mån. och inte heller med att 75 % av förskotterade underhållsbidrag skulle komma att återbetalas när hela överskottet tas i anspråk för underhåll. Om 75% eller 85% av överskottet i genomsnitt skulle tas i anspråk för underhåll skulle vid de angivna förutsättningarna statens utgifter teoretiskt kunna minska med 116 resp. 233 milj. kr. per år, vilket framgår av sammanställningen nedan. I detta sammanhang bör påminnas om att familjelagssakkunniga pekade på att det avgörande för kostnaderna vid en liberalisering av återkraven var vilken nivå man bestämde för vad som skulle förbehållas den underhållsskyldige och vad som skulle tas ut av överskottet.

	Ökning av det genomsnittliga underhållsbidraget kr./mån.	Minskade utbetalningar av utfyllnadsbidrag milj. kr./år	Ökade utbetalningar av förskotterade underhållsbidrag milj. kr./år	Minskade utgifter för staten milj. kr./år
100% av överskottet tas i anspråk för UHB[1]	+179	−545	+545	−409
95 % - " -	+153	−466	+466	−349
90 % - " -	+128	−390	+390	−292
85 % - " -	+102	−311	+311	−233
80 % - " -	+ 77	−235	+235	−176
75 % - " -	+ 51	−155	+155	−116
70 % - " -	+ 26	− 79	+ 79	− 59
65 % - " -	+ 0	0	0	0

[1] Underhållsbidrag

3.2.2.3 Förkortningen av preskriptionstiden

Förkortningen av preskriptionstiden från tio till tre år innebar att ca 300 milj. kr. av utestående fordringar på bidragsförskott preskriberades i januari år 1980. Totalt för budgetåret 1979/80 preskriberades 371 milj. kr. Därefter har fordringar på ca 70 milj. kr. preskriberats per halvår, eller mellan 136 och 144 milj. kr. per budgetår. Utifrån vissa antaganden kan statens utgifter beräknas bli 4–17 milj. kr. lägre per budgetår vid en förlängning av preskriptionstiden från tre till tio år.

3.2.2.4 Eftergift, gemensam vårdnad och umgängesavdrag

Genom 1979 års underhållsreform ändrades eftergiftsinstitutet på så sätt att försäkringskassorna lättare skulle kunna meddela eftergift. Summan av de årligen beviljade kraveftergifterna har uppgått till ca 70 milj. kr. fr. o. m. budgetåret 1980/81.

Lagändringarna som gällde rätten till bidragsförskott vid gemensam vårdnad samt rätten att göra avdrag på underhållsbidraget för kostnader som uppstår vid umgänge med barnet infördes också i samband med 1979 års underhållsreform. Dessa lagändringar har dock inte behandlats särskilt i rapporten. Där har endast gjorts en beräkning av utgifterna för år 1983. Denna visar att utbetalningarna av utfyllnadsbidrag resp. förskotterade underhållsbidrag till särlevande föräldrar med gemensam vårdnad uppgick till vardera ca 76 milj. kr. och det sammanlagda umgängesavdraget som beviljades underhållsskyldiga till ca 2,5 milj. kr.

3.2.3 Utgifter till följd av höjningen av bidragsförskottsnivån

I den följande analysen redovisas de budgetmässiga konsekvenserna vid olika antaganden om bidragsförskottsnivån med avseende på den andel av basbeloppet som bidragsförskottet skall utgöra. Denna andel har ändrats vid fyra tillfällen sedan bidragsförskottslagens tillkomst år 1964.

Den nu gällande lagen (1964: 143) om bidragsförskott trädde i kraft 1 juli 1964. Lagen innebar ett väsentligt förbättrat skydd till barn med ensamstående föräldrar. Dessa barn garanterades då ett generellt underhåll som i princip motsvarade 25% av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Föredragande departementschefen anförde i propositionen (1964: 70) med förslag om lag om bidragsförskott m. m. att bidragsförskottets storlek borde anpassas efter barnpensionens regler. Bidragsförskottets belopp borde alltså anknyta till basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring och i princip utgöra 25% av basbeloppet. Förelåg rätt till bidragsförskott i förhållande till båda föräldrarna, borde förskottet utgöra 17,5% av basbeloppet för vardera föräldern eller tillsammans 35%. Om barnet åtnjöt barnpension från folkpensioneringen – 25% av basbeloppet – borde bidragsförskottet utgöra 10%.

Bidragsförskottslagen har senare ändrats vid flera tillfällen, senast den 1 juli år 1981. Ändringen innebar att bidragsförskotten – i likhet med barnpensionerna – bestämdes till 41% av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring och till 62% (31+31) i de fall bidragsförskott utgick i förhållande till båda föräldrarna. Om barnet var berättigat till barnpension fastställdes nivån till 31% av basbeloppet. Dessa höjningar genomfördes för att ge kompensation för den något långsammare utvecklingen av basbeloppet, enligt de nya beräkningsgrunderna för ändring av basbeloppet.

En redovisning av de budgetmässiga konsekvenserna vid olika antaganden om bidragsförskottsnivån med avseende på den andel av basbeloppet som bidragsförskottet skall utgöra, visar att vid ett uttag om 40% av basbeloppet i stället för nu gällande uttag om 41% skulle utbetalningarna av utfyllnadsbidragen blivit 995 milj. kr. i stället för 1 045 milj. kr. för budgetåret 1983/84, dvs. 50 milj. kr. lägre. Vid ett uttag om 30% skulle utbetalningarna av utfyllnadsbidragen uppgått till 494 milj. kr., och vid ett uttag om 25% till 243 milj. kr., dvs. 551 resp. 802 milj. kr. lägre än vid ett uttag om 41% av basbeloppet. För varje procentenhet med vilket uttaget av bidragsförskottet förändras påverkas utbetalningarna av utfyllnadsbidragen. Så skulle t. ex. vid ett uttag om 40% av basbeloppet bidragsförskotts-

nivån vara 17 kr. lägre per månad än vid ett uttag om 41% av basbeloppet och minska statens utgifter med ca 50 milj. kr. räknat på 1984 års basbelopp.

Även här, och i likhet med vad som framkommit av analyser i tidigare avsnitt i rapporten, framgår att små förändringar i bidragsförskottsnivån, med avseende på såväl förskotterade underhållsbidrag som utfyllnadsbidrag, påverkar statens utgifter för bidragsförskotten i stor omfattning.

3.3 Rapportens slutsatser

Av den ekonomiska analysen har framkommit att utgifter till följd av regeländringar på grund av 1979 års underhållsreform samt de efter år 1964 vid olika tidpunkter genomförda höjningarna av bidragsförskottsnivån är de tunga utgiftsposterna i systemet. När det gäller utgifter till följd av automatiken i bidragsförskottssystemet utgör basbeloppsförändringarna den kostsamma utgiftsposten.

Dessa slutsatser grundas främst på följande konstateranden.

- Lagändringarna innebärande att underhållsskyldigheten inte skall vara ovillkorlig utan beroende av föräldrarnas ekonomiska förmåga och barnets behov, samt att den underhållsskyldige vid underhållsbidragets fastställande får förbehålla visst belopp för egen del och för eventuellt hemmavarande make eller barn, är tillsammans med de därav följande tillämpningsreglerna, den största orsaken till statens alltmer ökade utgifter för bidragsförskotten under senare år. Bakgrunden är följande.
  - Inkomstutvecklingen (mätt med den sjukpenninggrundande inkomsten) för underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet har varit lägre än den sammanlagda förändringen av förbehållsbeloppen – varav bostadskostnaden utgör en allt större andel – vilket medfört att de underhållsskyldigas förmåga, beräknad utifrån gällande regler om förbehåll, successivt minskat och statens åtaganden i form av utfyllnadsbidrag i motsvarande grad kontinuerligt ökat.
  - Tillämpningsregeln om att endast en viss andel av den underhållsskyldiges överskott skall tas i anspråk för underhållsbidrag medför ökade utgifter för staten. Till exempel skulle en höjning av det genomsnittliga uttaget av tillgängligt överskott inom bidragsförskottssystemet från 65 till 80% resp. från 65 till 85% teoretiskt kunna minska statens årliga utgifter med upp till ca 175 resp. ca 235 milj. kr.
- Ett uttag om exempelvis 35 resp. 40% av basbeloppet i stället för nu gällande uttag om 41% skulle ha minskat statens utbetalningar av utfyllnadsbidrag med i runda tal 300 resp. 50 milj. kr. budgetåret 1983/84.
- Av statens totala utbetalningar av bidragsförskott budgetåret 1983/84 utgjorde utbetalningar av förskotterade underhållsbidrag och utfyllnadsbidrag till följd av basbeloppsförändringar 27 resp. 103 milj. kr.

4 Handläggningen av bidragsförskottsärenden (Rapport 1984/85: 7)

4.1 Inledning

I rapporten 1984/85: 7 granskas vissa konsekvenser av bidragsförskottssystemets utformning liksom även hur bidragsförskottssystemet i olika avseenden fungerar i praktiken. Syftet är att visa hur de olika regelsystemen för underhållsbidrag och bidragsförskott samverkar och påverkar handläggningen av bidragsförskott. Samtidigt pekas på vissa detaljer där små förändringar av regelsystemet kan förenkla handläggningen. Även handläggningskostnaderna för bidragsförskott belyses.

Administrationen av bidragsförskottssystemet handhas av landets 26 allmänna försäkringskassor. Dessa är organiserade länsvis i centralkontor under vilka hör ett varierande antal lokalkontor, sammanlagt 455 stycken. På det lokalkontor som vårdnadshavaren tillhör handläggs frågor som rör barnet och vårdnadshavaren. Här beviljas t. ex. bidragsförskott. På det centralkontor som den underhållsskyldige tillhör handläggs återkraven mot denne. En mindre del av. centralkontorens resurser används för rådgivning till och tillsyn över lokalkontoren och även utbildning av lokalkontorspersonal. Varje ärende är sålunda ständigt aktuellt dels på vårdnadshavarens lokalkontor, dels på den underhållsskyldiges centralkontor.

En enkät angående försäkringskassornas bidragsförskottsverksamhet har genomförts. Enkäten har rört dels vilka personalresurser försäkringskassorna under budgetåret 1983/84 disponerat för bidragsförskottsverksamheten, dels tillämpningen av regelsystemet i vissa hänseenden under år 1984.

4.2 Sambandet mellan underhållsbidrag och bidragsförskott

Samordningen mellan rätten till bidragsförskott och rätten till underhållsbidrag har stora brister. Rätten till bidragsförskott är i princip oberoende av såväl den underhållsskyldiges betalningsförmåga som underhållsbidragets storlek. Bidragsförskott utgår vidare utan behovsprövning mot barnets eller vårdnadshavarens ekonomi. Underhållsbidrag utgår däremot endast om barnet har behov av det.

Ett barn kan alltså ha rätt till bidragsförskott trots att det saknar rätt till underhållsbidrag eftersom det är självförsörjande. En ökning av sociala förmåner, t. ex. barnbidrag, minskar också i princip barnets behov av underhållsbidrag. Om bidragsförskottet är oförändrat ökar utfyllnadsbidraget och härigenom statens utgifter för bidragsförskott.

Ett lågt underhållsbidrag kan också bero på att vårdnadshavarens inkomst är hög och den underhållsskyldiges låg, eftersom den totala försörjningsbördan enligt föräldrabalken fördelas mellan föräldrarna efter deras inbördes förmåga. Ett underhållsbidrag kan därför jämkas nedåt om vårdnadshavarens inkomst ökat. Bidragsförskottet påverkas dock inte vilket innebär att utfyllnadsbidraget stiger och det trots att föräldrarnas sammanlagda försörjningsförmåga ökat.

Rätten till förlängt bidragsförskott för studerande påverkas av vid vilken tidpunkt under året den studerande är född. Förskottet utgår längst till och med juni månad det år han eller hon fyller 20 år, dvs. när barnet är mellan 19 1/2 och 20 1/2 år gammalt. Barnets rätt till underhållsbidrag kan däremot kvarstå tills barnet fyller 21 år. Underhållsbidrag för tiden efter barnets 18-årsdag får inte mot den underhållsskyldiges bestridande bestämmas innan det kan tillförlitligt bedömas om underhållsskyldighet föreligger.

4.3 Avtalsfrihet och spärregler

Ett barns föräldrar kan ingå avtal om underhållsbidrag åt barnet på de villkor de själva bestämmer. De kan även låta domstol avgöra underhållsfrågan. Även då har emellertid föräldrarna stora möjligheter att styra prövningen. Mål om underhållsbidrag är nämligen dispositiva. I sådana mål disponerar parterna över processen på så sätt att domstolen är bunden vid de yrkanden och medgivanden som parterna gör. Domstolen tar heller inga egna initiativ för att komplettera processmaterialet, dvs. det underlag som parterna tar fram för domstolens bedömning.

Skäligheten i fastställt underhållsbidrag skall alltid, alltså även om domstol fastställt underhållet, prövas av försäkringskassan när bidragsförskott söks. Kassan tillämpar då officialprincipen. Denna innebär att kassan kontrollerar och – om så är erforderligt – införskaffar uppgifter om parternas ekonomi. Beroende på de olika handläggningssätten kan domstolen och försäkringskassan komma till helt olika resultat trots att ingen av dem förfarit felaktigt.

Parternas möjligheter att råda över utgången i underhållsmål skiljer sig inte från vad som gäller i andra dispositiva mål. Vid rättsförhållanden i allmänhet föreligger emellertid normalt en intressekonflikt mellan parterna som – oavsett om de ingår avtal eller för tvisten till domstol – gör dem obenägna att medverka till ett för dem själva ofördelaktigt avtal eller en ofördelaktig dom. Vad gäller underhållsbidrag under bidragsförskottsnivån har emellertid denna intressekonflikt satts ur spel, eftersom ingen av parterna har intresse av ett högt underhållsbidrag så länge detta i vart fall ligger under bidragsförskottsnivån.

I avtalsfriheten ingår även rätten att underlåta att träffa avtal. Härifrån finns emellertid ett undantag. När föräldrarna inte är gifta skall socialnämnd sörja för att faderskap till barn fastställs och se till att barnet tillförsäkras underhåll. Socialnämnden torde dock utnyttja sin talerätt främst i de fall där barnets föräldrar inte sammanbor och där den utpekade mannen bestrider faderskapet och/eller vägrar att betala underhållsbidrag.

För att missbruk av utfyllnadsbidraget skall kunna stävjas har vissa spärregler införts i bidragsförskottslagen. Det befarades nämligen i propositionen 1964:70 att systemets konstruktion skulle kunna leda till en minskning i vårdnadshavarens benägenhet att utverka underhållsbidrag eller största möjliga bidrag av den underhållsskyldige. Det allmänna skulle således kunna åsamkas kostnader utan en häremot svarande återbetalningsskyldighet för den underhållsskyldige. Utfyllnadsbidrag skall därför vägras om det fastställda underhållsbidraget uppenbarligen understiger

vad den underhållsskyldige bör betala i underhållsbidrag. Bidragsförskott skall vägras om vårdnadshavaren uppenbarligen utan giltigt skäl underlåter att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidrag eller faderskap fastställt.

En följd av spärreglerna är att försäkringskassan, innan bidragsförskott beviljas, i varje enskilt fall måste kontrollera att underhållsbidraget är rimligt. Kassans kontroller kan dock vara översiktliga, då bidrag endast kan vägras i uppenbara fall.

Möjligheten att vägra utfyllnadsbidrag skall enligt förarbetena till bidragsförskottslagen utnyttjas restriktivt. Försäkringskassorna accepterar normalt ett upp till 100–149 kr. för lågt underhållsbidrag. Det kan noteras att om underhållsbidragen inom bidragsförskottssystemet genomsnittligt är 10 kr. för låga, innebär detta ökade utgifter för utfyllnadsbidrag för staten med omkring 30 milj. kr. årligen.

I propositionen 1978/79: 12 synes man ha räknat med att försäkringskassorna skall begära att barnets vårdnadshavare skall medverka till att underhållsbidraget jämkas uppåt när barnets behov ökat på grund av att det blivit äldre. En sådan begäran om jämkning framställs dock endast undantagsvis. En vägran att medverka kan medföra att utfyllnadsbidraget dras in.

Ett barn kan i vissa fall ställas utan såväl underhållsbidrag som bidragsförskott. Teoretiskt kan detta inträffa även om vårdnadshavaren efter bästa förmåga medverkat vid fastställandet av underhållsbidraget. Enligt riksförsäkringsverket krävs dock att en ingående utredning företas innan försäkringskassan kan vägra bidragsförskott.

4.4 Umgängesavdraget

Umgängesavdraget är ett avdrag som den underhållsskyldige får göra på underhållsbidraget när han haft barnet hos sig.

Avdrag sker enligt huvudregeln från det månatliga underhållsbidraget med 1/40 per dygn, som barnets vistelse varar,under förutsättning att vistelsen varat minst fem hela dygn i följd. Föräldrarna kan även i avtal – eller i dom – bestämma att avdrag skall utgå för kortare tid än fem dagar.

Det är också möjligt, om än sällan förekommande, att underhållsbidraget sätts lägre än vad som eljest skulle ha skett på grund av det planerade umgänget mellan barnet och den underhållsskyldige. Ett sådant avtal kallas nettoavtal medan ett avtal där de ekonomiska konsekvenserna av umgänget inte berörs kallas bruttoavtal.

I 4a§ bidragsförskottslagen finns en mot föräldrabalkens huvudregel svarande reglering av avdragsrätten vid barnets vistelse hos den underhållsskyldige. Denna innebär vid nettoavtal att bidragsförskott inte utgår för den del av avtalet som motsvarar umgänget. Vid bruttoavtal har den underhållsskyldige rätt att göra avdrag på underhållsbidraget enligt huvudregeln i föräldrabalken. I dessa fall utbetalas inte det kronbelopp av bidragsförskottet till vårdnadshavaren som motsvarar umgängesavdraget.

Vid den indexuppräkning som enligt lag sker av underhållsbidrag, blir utfallet olika beroende på om det rör sig om ett netto- eller ett bruttoavtal.

Regleringen i bidragsförskottslagen innebär att umgängesavdraget blir stort vid höga underhållsbidrag, litet vid små och inget alls då underhållsbidrag inte utgår. Om underhållsbidraget är 0 kr. kommer barnet och vårdnadshavaren alltså inte att drabbas av avdragsrätten utan fullt bidragsförskott utgår trots umgänget. Om däremot underhållsbidraget är lika högt som bidragsförskottet kommer avdraget per dygn att uppgå till 1/40 av detta eller år 1985 till 18 kr. Reglerna slår olika också för de underhållsskyldiga. Ett högt underhållsbidrag medför nämligen för den underhållsskyldige att han kan tillgodogöra sig ett högt umgängesavdrag medan den underhållsskyldige som saknar förmåga att utge underhållsbidrag då också måste klara kostnaden för umgänget själv.

Ensamförälderkommittén har för att råda bot på dessa förhållanden föreslagit att umgängesavdraget normalt skall uppgå till 1/40 av bidragsförskottet per dygn och att vårdnadshavaren skall få vidkännas motsvarande avdrag. Därutöver har kommittén föreslagit att ett särskilt umgängesbidrag skall kunna utgå till den underhållsskyldige i vissa fall.

Inom bidragsförskottssystemet ges inte möjlighet till avdrag för kortare tids umgänge än fem dygn. Vidare förlorar den underhållsskyldige rätten till avdrag om han inte anmäler umgänget inom tre månader. Enligt föräldrabalken däremot kvarstår avdragsrätten så länge det finns ett obetalt underhållsbidrag som avser tid högst sex månader efter umgänget. Dessa skillnader orsakar problem främst vid indrivning av underhållsbidrag.

Innan umgängesavdrag får göras måste den underhållsskyldige styrka att han haft barnet hos sig. Detta sker enklast genom ett intyg från den andre föräldern. Om denne inte vill medverka kan intyg i stället ges av en granne eller annan som känner till förhållandena. I sistnämnda fall måste kassan göra en utredning om barnets vistelse innan umgängesavdrag kan beviljas. Konflikter mellan föräldrarna med anledning av umgängesavdraget är inte ovanliga. Det måste dock anmärkas att det, som nedan framgår, begärs avdrag för umgängeskostnader för endast några få procent av barnen i bidragsförskottssystemet. I övriga fall där villkoren för avdrag är uppfyllda sköter föräldrarna själva detta eller bryr sig inte om avdrag. Det kan alltså tänkas att konflikter mellan föräldrarna leder till att avdrag begärs och att dessa föräldrapar därför är överrepresenterade i den grupp som försäkringskassan kommer i kontakt med.

Vid handläggningen inom kassan skall umgängesavdraget beaktas både vid utbetalningen av bidragsförskott och i kravverksamheten. Detta kräver omständliga rutiner.

År 1984 utbetalades 2,5 milj. kr. i umgängesavdrag. Handläggningskostnaderna uppgick till 1,4 milj. kr. motsvarande 56% av de totala avdragsbeloppen. Endast en liten del av de underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet, 6,8%, utnyttjar sin rätt till umgängesavdrag. Det genomsnittliga sammanlagda avdraget per underhållsskyldig under år 1984 kan beräknas till 194 kr. och den genomsnittliga administrationskostnaden till 109 kr. per underhållsskyldig.

De höga administrationskostnader som umgängesavdraget förorsakar framstår knappast som försvarliga om man ser till de små belopp avdraget i regel uppgår till. Avdraget har vidare en konstruktion som kan upplevas

som orättvis av både vårdnadshavare och underhållsskyldiga. Umgängesavdraget kan också tjäna som katalysator för konflikter mellan föräldrarna.

De flesta föräldrar som inte klarar av att lösa ekonomiska frågor om barnet efter separationen finns sannolikt redan i dag i bidragsförskottssystemet. Ett borttagande av rätten till umgängesavdrag i föräldrabalken skulle därför endast beröra ca 4% av samtliga underhållsskyldiga med i genomsnitt ett avdrag år 1984 på 194 kr. per underhållsskyldig. Det kan däremot ställa sig svårt att ta bort umgängesavdraget enbart i bidragsförskottslagen och inte i föräldrabalken, då detta skulle öka olikheterna i avdragsrätt mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen.

4.5 Delgivning av beslut om bidragsförskott

Delgivning med den underhållsskyldige av ett beslut om bidragsförskott medför dels att tiden för besvär över beslutet börjar löpa och dels att den underhållsskyldige inte längre kan betala underhållsbidraget direkt till barnet med befriande verkan.

Försäkringskassan inträder i barnets rätt till underhållsbidraget så snart ett mot underhållsbidraget svarande bidragsförskott utbetalas. Den underhållsskyldiges skyldighet att betala direkt till kassan inträder däremot först när denne har delgetts bidragsförskottsbeslutet. Vad nu sagts gäller även beslut om förlängt bidragsförskott. Konsekvensen av denna reglering är att varken försäkringskassan eller barnet kan få en ansökan om indrivning bifallen under perioden mellan beslutet och delgivningen av beslutet.

Kravet på delgivning enligt bidragsförskottslagen är mer långtgående än vad som vanligen gäller vid överlåtelse i fordringsförhållanden av motsvarande slag. Det orsakar i praktiken problem i de fall den underhållsskyldige inte betalar underhållsbidraget och medvetet håller sig undan. Problemet kan lösas genom en reglering i bidragsförskottslagen motsvarande den i 29§ skuldebrevslagen. Motsvarande bör även gälla för förlängt bidragsförskott. Enligt skuldebrevslagen 29§, som generellt sett torde vara tillämplig på underhållsavtal, gäller beträffande enkla skuldebrev att gäldenären inte kan freda sig mot krav från den nye borgenären om han visste eller hade skälig anledning att misstänka att överlåtelse av fordran skett. Om däremot gäldenären i god tro betalar till den tidigare borgenären räknas betalningen honom till godo. Det ligger alltså i den nye borgenärens intresse att underrätta gäldenären om överlåtelsen.

Försäkringskassans delgivningsskyldighet påverkas inte av den här skisserade lösningen. Delgivning av beslutet kommer alltjämt att vara en förutsättning för att besvärstiden skall börja löpa.

Kassorna delger i första hand beslut om bidragsförskott genom översändande av brev innehållande beslutet och ett delgivningskvitto som skall undertecknas och återsändas. Försäkringskassorna är enligt en uttrycklig bestämmelse i 19§ bidragsförskottslagen förhindrade att utnyttja de delgivningssätt som normalt står till buds om någon saknar känt hemvist eller om det kan antagas att han avvikit eller eljest håller sig undan. Kungörelsedelgivning (annonsering i pressen) och s. k. spikning (handlingen fästs på den underhållsskyldiges dörr eller läggs i dennes brevlåda) kan alltså inte användas.

4.6 Utbetalning av bidragsförskott

Förfallodagen för underhållsbidrag avseende en viss månad är den sista i månaden innan. Bidragsförskottet utbetalas emellertid redan den 20:e i sistnämnda månad, medan alltså försäkringskassan träder in i barnets rätt till underhållsbidraget först den sista i månaden. Denna tidsdifferens medför ett räntebortfall för staten som teoretiskt kan beräknas till drygt 3 milj. kr.

Om barn och underhållsskyldig förälder flyttat ihop efter den 20:e, dvs. sedan bidragsförskott utbetalats, har försäkringskassan inte möjlighet att kräva in underhållsbidraget för den kommande månaden eftersom underhållsbidrag inte skall betalas när barnet och den underhållsskyldige sammanlever.

Återkrav av bidragsförskottet kan endast ske om vårdnadshavaren förorsakat utbetalningen obehörigen, vilket ej är fallet om föräldrarnas flyttbeslut fattades efter utbetalningen. Kassan måste emellertid alltid göra en utredning för att få underlag för beslutet att underlåta återkrav.

Det finns ingen principiell anledning till att bidragsförskottet skall betalas ut innan underhållsbidraget skulle ha betalats. Utbetalningarna av bidragsförskott och barnbidrag är emellertid samordnade till den 20:e i varje månad, vilket beräknas spara omkring 2,8 milj. kr. i portokostnader under år 1985.

En utbetalning av bidragsförskottet den 20:e i bidragsmånaden skulle i stället medföra en teoretisk ränteintäkt för 20 dagar med 6 milj. kr. årligen. Med hänsyn till de underhållsskyldigas betalningsfrekvens är dock en mer realistisk uppskattning att staten skulle få en ränteintäkt på ca 1 milj. kr. årligen. Dessutom skulle besparingar göras på utredningssidan och på bidragsförskott som inte behöver betalas ut. En sådan förändring skulle dock förutsätta *antingen* att underhållsbidrag förfaller till betalning redan den 20:e i månaden innan den månad bidraget avser (ändring i föräldrabalken) *eller* att den underhållsskyldiges betalningsskyldighet till försäkringskassan inträder på underhållsbidragets förfallodag även om motsvarande bidragsförskott då inte utbetalats. En omläggning kan medföra vissa övergångsproblem. Dessa torde dock gå att lösa.

4.7 Återkrav och preskription

4.7.1 Synen på skulden på underhållsbidrag

Skyldigheten att betala ett fastställt underhållsbidrag till barnet är absolut. Den underhållsskyldige kan alltså inte freda sig mot barnets krav på underhållsbidrag genom att påstå att han inte kan betala. Underhållsbidraget kan drivas in oavsett den underhållsskyldiges betalningsförmåga, dock med de begränsningar som föranleds av utsökningsbalkens regler om förbehållsbelopp för levnadskostnader. För att undvika betalningsskyldighet är den underhållsskyldige hänvisad till att genom dom eller avtal få underhållsbidraget jämkat. I det rättsliga förhållandet mellan barnet och den underhållsskyldige saknas också eftergiftsinstitutet.

Om däremot barnet har beviljats bidragsförskott och den underhållsskyl-

dige därför är betalningsskyldig mot försäkringskassan, är betalningsskyldigheten inte längre ovillkorlig utan enligt bidragsförskottslagen beroende av den underhållsskyldiges sociala och ekonomiska förhållanden. Den absoluta skyldigheten att betala har ersatts av en skyldighet att betala efter förmåga.

Det kan framstå som lockande för underhållsskyldiga att fingera betalningsförsummelse för att komma i åtnjutande av bidragsförskottssystemets fördelar både vad gäller service och den trygghet reglerna för återkrav och kraveftergift erbjuder vid eventuella framtida betalningssvårigheter.

Skuld till staten för obetalda underhållsbidrag löper dessutom utan ränta och försäkringskassans service är kostnadsfri.

4.7.2 Betalningsförmågan i krav- och eftergiftssammanhang

Det ankommer på försäkringskassan att avgöra om den underhållsskyldige fullgör betalningsskyldigheten efter förmåga, vilket innebär att kassan måste göra en utredning om orsaken till den bristande betalningen. Enligt riksförsäkringsverket skall denna förmågeprövning i princip ske fortlöpande allt eftersom underhållsbidragen förfaller till betalning.

Av propositionen 1978/79: 12 framgår att den underhållsskyldiges betalningsförmåga i krav- och eftergiftssammanhang skall bestämmas med ledning av de riktlinjer som gäller vid fastställande av underhållsbidrag. Vissa skillnader finns dock. Någon reducering av överskottet skall inte ske. Inte heller behöver barnets behov av underhållsbidrag prövas och vårdnadshavarens ekonomi lämnas helt utanför.

Effekten av beräkningssättet blir att mindre förändringar till det sämre i den underhållsskyldiges ekonomi inte påverkar skyldigheten att betala det fastställda underhållsbidraget, eftersom underhållsbidraget bör ha fastställts till högst 80% av överskottet.

Underhållsskyldiga kan komma att behandlas olika beroende på om de vid betalningssvårigheter kontaktar kassan eller ej. En underhållsskyldig som kontaktar kassan och får sin betalningsförmåga omprövad, får ett förbehållsbelopp som beräknats efter föräldrabalkens regler om fastställande av underhållsbidrag. En underhållsskyldig som är passiv får däremot nöja sig med utsökningsbalkens som regel mindre förmånliga förbehållsregler.

Om underhållsbidraget bestämts till ett högre belopp än bidragsförskottet och den underhållsskyldiges betalningsförmåga av försäkringskassan bestämts till ett lägre belopp än förskottet kommer den underhållsskyldige likväl att bli betalningsskyldig mot barnet för skillnaden mellan underhållsbidraget och bidragsförskottet.

4.7.3 Eftergift

Försäkringskassan kan – antingen efter ansökan av den underhållsskyldige eller ex officio – bevilja den underhållsskyldige eftergift av kravet på förskotterade underhållsbidrag. Eftergift kan helt eller delvis medges om

det är påkallat av ändring i den underhållsskyldiges ekonomiska förhållanden eller om det eljest framstår som skäligt med hänsyn till den underhållsskyldiges personliga förhållanden eller annan särskild anledning. Budgetåret 1983/84 eftergavs 70 milj. kr.

I propositionen 1978/79: 12 betonas att eftergift inte skall ses som ett alternativ till jämkning. Den underhållsskyldige bör i stället uppmanas att försöka få underhållsbidraget jämkat. Med hänsyn till utformningen av nuvarande regler kan man dock förmoda att det kan vara svårt att åstadkomma den önskade aktiviteten hos den underhållsskyldige. Dennes passivitet i jämkningshänseende får ofta samma resultat, dvs. han får betala ett mindre belopp än det fastställda underhållsbidraget. Arbetsinsatsen för försäkringskassan torde däremot bli större genom återkommande betalningsförmåge- och eftergiftsprövningar.

4.7.4 Preskription

Genom 1979 års underhållsreform förkortades preskriptionstiden för obetalda underhållsbidrag från tio till tre år. Samtidigt togs möjligheten till preskriptionsavbrott bort. Budgetåret 1983/84 preskriberades 144 milj. kr.

Det främsta skälet till förkortningen av preskriptionstiden var enligt propositionen 1978/79: 12 att underhållsskulder för vissa underhållsskyldiga medförde betydande sociala påfrestningar. Höga skulder kunde också medföra ökat betalningsmotstånd. Dessutom fanns det skäl att söka undvika tvister kring äldre rättsförhållanden och att bespara myndigheterna tidskrävande och ofta resultatlösa indrivningsåtgärder. Bl. a. dessa synpunkter vägdes i propositionen mot barnets rätt till det obetalda underhållsbidraget. Härom anfördes att underhållsfordringar skiljer sig från flertalet andra fordringar genom sin starka inriktning på ett aktuellt behov. Det allmänna säkrar även i de flesta fall barnets uppehälle genom bidragsförskott.

Mot vad som anförts i propositionen kan anföras att det finns ett uppenbart intresse för såväl barnet som staten av att erhålla underhållsbidraget också i efterhand. Om barnet inte har bidragsförskott eller om underhållsbidraget överstiger bidragsförskottsnivån, medför det uteblivna underhållsbidraget en standardsänkning för barnet och i sämsta fall en skuldsättning för vårdnadshavaren. Om å andra sidan bidragsförskott utgår, utgör underhållsbidraget egentligen inte längre medel för barnets löpande försörjning. Dessa har ju redan utbetalats i form av bidragsförskott. Ur statens synvinkel blir det då mer betydelsefullt *att* försäkringskassans fordran på underhållsbidrag betalas än *när* den betalas.

Vid en omprövning av preskriptionstiden bör en avvägning göras mellan preskriptionstidens längd och möjligheterna att bevilja eftergift. Vidare bör hänsyn tas till att betalningsfrekvensen i slutet av den nuvarande preskriptionstiden är mycket låg.

4.7.5 Kravverksamheten

Kostnaden för kravverksamheten kan enligt centralkontorens egna uppgifter i bidragsförskottsenkäten för budgetåret 1983/84 beräknas till omkring 46 milj. kr. Det återbetalda beloppet uppgick under samma period till 658 milj. kr. Budgetåret 1983/84 gjordes 58,3 % av inbetalningarna frivilligt, dvs. antingen spontant eller efter påminnelse eller annan åtgärd från försäkringskassan, medan 41,7 % återbetalades först efter tvångsåtgärder. Av tvångåtgärderna avsåg 35,1 % införsel, 0,9 % utmätning av egendom m. m. och 5,7 % utmätning av överskjutande skatt.

Även om betalningar som sker utan exekutiva åtgärder betecknas *frivilliga* är det bara en liten del – 12 % – av de förskotterade underhållsbidragen som betalas i rätt tid. Övriga frivilliga betalningar sker antingen för sent eller först efter det att kassan vidtagit någon kravåtgärd eller senast på kronofogdens anmodan innan exekutiva åtgärder vidtas.

Innan ett kravärende överlämnas till kronofogdemyndigheten tillställs den underhållsskyldige en inbetalningsavi före förfallodagen, en påminnelse en månad senare samt en betalningsanmaning ytterligare en månad senare. Efter det att reaktionen på betalningsanmaningen avvaktats överlämnas ärendet till kronofogdemyndigheten. Detta torde alltså kunna ske tidigast 2 1/2 månad efter förfallodagen för underhållsbidraget.

Om underhållsbidraget betalas frivilligt kan den underhållsskyldige rikta betalningen, dvs. ange att den avser t. ex. det underhållsbidrag som närmast skall förfalla, och härigenom uppnå att en äldre skuld preskriberas. Om den underhållsskyldige inte riktat betalningen sker avräkning mot den äldsta skulden. Antalet riktade betalningar torde enligt riksförsäkringsverket uppgå till ca 2 500 per år.

De *tvångsåtgärder* som kan tillgripas om den underhållsskyldige inte betalar underhållsbidraget är införsel och utmätning. Åtgärderna verkställs av kronofogdemyndigheten efter ansökan av försäkringskassan om bidragsförskott utgår.

För införsel får tas i anspråk bl. a. lön och vissa löneliknande inkomster såsom pension och livränta samt sjukpenning. Däremot får bl. a. arbetslöshetsersättning, arbetmarknadsutbildningsbidrag och utbildningsbidrag inte tas i anspråk. Frågan om att vidga möjligheterna till införsel är för närvarande under övervägande inom regeringskansliet.

Försäkringskassans arbete med införselärenden utförs i första hand i samband med att den underhållsskyldiges betalningsförmåga prövas och resultatlösa försök görs att förmå den underhållsskyldige att betala frivilligt.

Utmätning för underhållsbidrag används huvudsakligen då det blir fråga om att ta i anspråk den betalningsskyldiges överskjutande skatt. Detta torde sammanhänga med att en förutsättning för utmätning eljest är att den underhållsskyldige har utmätningsbara tillgångar. I sällsynta fall kan även utmätning i lön förekomma.

4.7.6 Allmänt eller enskilt mål

Försäkringskassans krav på underhållsbidrag behandlas av kronofogdemyndigheterna vid indrivning som enskilt mål[1]. I sådana mål vidtar kronofogdemyndigheten endast den indrivningsåtgärd som ansökan avser. Statens fordran på t. ex. obetalda skatter är däremot ett allmänt mål[1]. I sådana mål är kronofogdemyndigheten sökandens företrädare och övertar därmed ansvaret för att genom olika åtgärder driva in hela beloppet.

Konsekvensen av skillnaden mellan enskilda och allmänna mål är bl. a. att ett ärende angående underhållsbidrag återsänds till försäkringskassan när den begärda åtgärden vidtagits oavsett om åtgärden medfört att skulden reglerats eller ej. Kassan måste då överväga vilken ny indrivningsåtgärd som kan vara lämplig. Härigenom uppstår ett visst merarbete jämfört med att kronofogdemyndigheten vid allmänna mål behåller ärendet till dess att skulden betalats eller preskriberats. Vissa uppgifter tyder dock på att merarbetet är av begränsad omfattning.

Om försäkringskassans fordran på underhållsbidrag handlades som allmänt mål skulle kronofogdemyndigheten bättre kunna prioritera indrivningen från varje gäldenär. Vidare skulle även lagen (1985: 146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter kunna göras tillämplig. Avräkningslagen innebär i princip att det allmänna inte skall behöva betala ut skatte- eller avgiftsbelopp till någon som står i skuld till staten för t. ex. skatter, avgifter eller böter.

Ensamförälderkommittén har ansett att denna fråga bör utredas närmare. Detta är en uppfattning som vi kan instämma i. En sådan utredning bör dock inte avse endast de principiella skillnaderna mellan de båda olika typerna av mål och vad detta har för konsekvenser. Ett försök bör också göras att uppskatta indrivningsresultatet i förhållande till nedlagda kostnader i det ena eller andra fallet.

4.7.7 Räntor och avgifter

Som tidigare nämnts medför utbetalningen av bidragsförskott tio dagar innan underhållsbidrag förfaller till betalning att staten åsamkas räntekostnader om ca 3 milj. kr. om året.

Vad avser för sent återbetalade underhållsbidrag uppgår statens ränteförluster till ca 53 milj. kr. per år. Huvuddelen av räntekostnaderna hänför sig till tiden fr. o. m. andra halvåret efter det halvår utbetalningarna avser, då fordringsbeloppen visserligen inte är så stora men tidsfaktorn betyder desto mer.

Den underhållsskyldige har vissa servicefördelar av att låta försäkringskassan förskottera underhållsbidragen (inbetalningsavier etc). Underlåtenhet att betala vid utsänt krav på förskotterade underhållsbidrag medför inte heller att någon avgift eller dröjsmålsränta måste betalas. Detta leder i praktiken till att den underhållsskyldige kan låta sådana krav komma i sista hand.

[1] Jfr 1 kap. 6 § utsökningsbalken

Antalet aviseringar, påminnelser och betalningsanmaningar från riksförsäkringsverket eller försäkringskassorna som direkt eller slutligt sänds till de underhållsskyldiga är ca 750000 per år. Om en avgift på 10 kr. debiterades för varje sådan försändelse skulle det ge staten en årlig kostnadsersättning av mellan 5 och 7,5 milj. kr. beroende på hur stor andel av de underhållsskyldiga som slutligen betalar.

Det skulle vara rimligt att debitera dröjsmålsränta enligt förordning (1975: 1318) om dröjsmålsränta på statliga fordringar eller reglerna i räntelagen (1975: 635) eller förordningen (1981: 475) om ränta på statens kapital.

Dröjsmålsräntan enligt räntelagen uppgick i augusti 1985 till 18,5%. Tillämpades förordningen om statens utlåningsränta på statens fordringar på för sent inbetalade underhållsbidrag skulle det budgetåret 1984/85 innebära att en årsränta av 13% skulle debiteras.

De ränteintäkter staten skulle kunna erhålla genom att räntebelägga underhållsfordringar skulle teoretiskt kunna uppgå till drygt 50 milj. kr. vid räntenivån 13%. Detta under förutsättning av oförändrad struktur för återbetalningarna samt att dröjsmålsränta faktiskt erläggs av alla gäldenärer som fullgör försenade betalningar. Detta är dock inte ett helt realistiskt antagande.

Ett system med avgifter för aviseringar, påminnelser och betalningsanmaningar till de underhållsskyldiga skulle tillsammans med en beläggning av bidragsskulderna med dröjsmålsränta kanske i gynnsamma fall kunna tillföra statsverket inkomster av storleksordningen 50 milj. kr. per år. Ränteberäkning av statens fordran på underhållsbidrag skulle dock bli mycket komplicerad. Om problemen går att lösa till en rimlig kostnad går inte att bedöma utan särskild utredning.

4.8 Centralkontorens kontroll av underhållsbidraget

En stickprovskontroll av lokalkontorens beslut ingår i varje centralkontors arbetsuppgifter enligt riksförsäkringsverkets instruktion. Kontrollen skall utföras av vårdnadshavarens centralkontor. Därjämte kontrollerar den underhållsskyldiges centralkontor underhållsbidraget. Denna kontroll, som rutinmässigt utförs av 24 av de 30 centralkontoren (80%), saknar däremot stöd i kassornas instruktion. Det framstår i och för sig som sannolikt att centralkontoren här anser sig inte kontrollera underhållsbidragets skälighet utan den underhållsskyldiges betalningsförmåga. Denna kontroll bör dock kunna anstå till dess att bristande betalning konstaterats. Härigenom undviks onödigt arbete.

Orsaken till den omfattande kontrollen är enligt underhandsuppgifter från riksförsäkringsverket att felfrekvensen i lokalkontorens beslut är hög. Det är uppenbart att kontrollerna i sådana fall är svåra att undvika.

4.9 Missbruk av bidragsförskottssystemet

Missbruk av systemet förekommer i princip i två olika former. Antingen bor barnet och den underhållsskyldige i realiteten tillsammans eller överenskommer föräldrarna om ett för lågt underhållsbidrag, vilket medför att barnet får ett för högt utfyllnadsbidrag.

Antalet fall av misstänkt sammanboende som varit aktuella under 1984 har av lokalkontoren uppgetts till sammanlagt 2 754 och av centralkontoren till 768. Detta kan jämföras med att det under 1984 fanns 257 000 barn och 189 000 underhållsskyldiga i bidragsförskottssystemet. Utifrån denna synpunkt skulle missbruket kunna bedömas närmast som negligerbart.

Lokalkontorens svar varierar mycket kraftigt. Enstaka lokalkontor svarar för en anmärkningsvärt stor del av de uppgivna fallen. Av centralkontoren har tre stycken över huvud taget inte besvarat frågan om antalet fall av misstänkt sammanboende. Samtidigt har ett annat centralkontor uppgett att man normalt upptäcker sammanboendefallen i samband med kravarbete, som ju handhas av centralkontoren. Slutligen har 129 lokalkontor (28%) och 12 centralkontor (40%) ingen uppfattning om hur missbruksfrekvensen förändrats under år 1984.

Den rimliga förklaringen härtill är att försäkringskassorna som regel helt saknar eller har endast en vag uppfattning om missbrukets omfattning. Detta måste anses allvarligt, särskilt då systemet i nu berört hänseende är svårkontrollerbart och därför ger möjlighet till missbruk.

Vid misstänkt sammanboende utreder lokalkontoret frågan och beslutar om bidragsförskottet skall dras in. Det är däremot centralkontoret som prövar om utgivet bidragsförskott skall återkrävas och om ärendet skall polisanmälas.

Det är svårt att se några bärande skäl till den nuvarande arbetsfördelningen mellan central- och lokalkontoren. Det måste ifrågasättas om inte lokalkontoren bör kunna anförtros att även besluta om återkrav och polisanmälan. Den nuvarande ordningen medför dubbelarbete genom att fler personer nödvändigtvis måste sätta sig in i och pröva varje ärende.

Polisanmälningar sker mycket sällan, då kassorna vanligen inte anser sig kunna bevisa att sammanboende faktiskt föreligger. Det får här anses naturligt och ändamålsenligt att kassan gör utredningen vid misstänkt bedrägeri. Denna utredning erfordras dessutom som nyss framgått av flera skäl. Om bevisningen är tillräcklig för åtal bör emellertid i vanlig ordning prövas av en åklagare och inte av försäkringskassan.

4.10 Försäkringskassans handläggningstid

Ett bidragsförskottsärende handläggs normalt på ca 25 dagar. För landsortskontoren är tidsåtgången i medeltal 23 dagar och för storstadskontoren 32 dagar. Skillnaden i medeltid mellan landsorts- och storstadskontor är alltså nio dagar. Vidare är andelen ärenden med extremt lång handläggningstid (48 dagar eller mer) påfallande stor i storstäderna medan andelen ärenden med kort handläggningstid (mindre än 14 dagar) där är liten.

4.11 Administrationskostnaderna för bidragsförskottsverksamheten

I förevarande avsnitt skall vi peka på vilka faktorer som kan vara av betydelse för kostnadssammanhangen i bidragsförskottsverksamheten. Grunden för den följande redovisningen utgörs dels av uppgifter från

riksförsäkringsverket, dels av uppgifter ur den tidigare nämnda bidragsförskottsenkäten (jfr. avsnitt 4.1).

Begrepp som används i det följande är *ärendekvot*, som här definierats som antalet ärenden per helårsarbetare, och *ärendekostnad*, som här är definierat som lönekostnad inkl. sociala avgifter per ärende. En hög ärendekvot innebär således att ärendekostnaden är låg. Vidare är *antalet ärenden* på lokalkontoren definierat som summan av antalet nybeviljade bidragsförskott, antalet avslag och antalet indragningar under budgetåret 1983/84. För centralkontorens del har antalet ärenden definierats som antalet underhållsskyldiga.

Det bör här noteras att vi i fortsättningen endast diskuterar lönekostnaden för bidragsförskottsverksamheten. I andra sammanhang har man räknat med ett påslag på 40% av lönekostnad inkl. sociala avgifter för att täcka lokaler, telefon och material m. m.

Utlandsavdelningen vid Stockholms läns allmänna försäkringskassa, som motsvarar ett centralkontor, handlägger ärenden där den underhållsskyldige är bosatt utomlands. Dessa ärenden har en speciell karaktär och ingår därför inte i enkätundersökningen.

4.11.1 Kostnadsutvecklingen

Den totala lönekostnaden för bidragsförskottsverksamheten (*inkl.* utlandsavdelningen) har enligt riksförsäkringsverkets uppgifter fördubblats mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84. Antalet helårsarbetare har ökat från 555 till 837, dvs. med 51% medan antalet bidragsberättigade barn ökat med endast 8%. Antalet bidragsberättigade barn per helårsarbetare uppgick budgetåret 1980/81 till 426 jämfört med 305 budgetåret 1983/84, vilket innebär en produktivitetsminskning med 28%. Utvecklingen år för år illustreras i *tabell 4.1*.

Tabell 4.1 Kostnadsutvecklingen för bidragsförskottsverksamheten budgetåren 1980/81—1983/84 i förhållande till antalet bidragsberättigade barn

Budgetår	Antal helårsarbetare		Lönekostnad inkl. sociala avgifter		Lönekostnad per bidragsberättigat barn		Antal bidragsberättigade barn per helårsarb.	
	antal	index	milj. kr.	index	kr.	index	antal	index
1980/81	555	100	52.7	100	223	100	426	100
1981/82	641	115	70.6	134	289	130	381	89
1982/83	712	128	81.9	155	327	147	352	83
1983/84	837	151	104.6	198	410	184	305	72

Källa: Riksförsäkringsverket

Den sammanlagda lönekostnaden för bidragsförskottsverksamheten (*exkl.* utlandsavdelningen) uppgick budgetåret 1983/84 enligt bidragsförskottsenkäten till 117 milj. kr. medan riksförsäkringsverket beräknat samma kostnad till 101 milj. kr. Skillnaden beror huvudsakligen på att lokalkontoren överskred den beräknade personalstyrkan med i genomsnitt 39%. Centralkontoren använde däremot genomsnittligt 5% mindre personal än riksförsäkringsverket beräknat.

4.11.2 Centralkontorens kostnader

Centralkontoren ägnar uppskattningsvis 80% av sina resurser för bidragsförskottsärenden åt kravarbete.

Den genomsnittliga kostnaden per *underhållsskyldig* budgetåret 1983/84 var enligt enkäten 341 kr. och den genomsnittliga ärendekvoten 373. För landsortskontorens del stiger ärendekvoten med ökat antal ärenden. Storstadskontoren har en lägre genomsnittlig ärendekvot (dvs. högre kostnader) än genomsnittet för landsortskontoren.

Tabell 4.2 Genomsnittlig ärendekvot och ärendekostnad (UHS) budgetåret 1983/84 för olika stora centralkontor

Antal handlagda UHS-ärenden per år	Ärendekvot	Ärendekostnad kr.
–4 499	358	374
4 500–5 499	408	323
5 500–	409	320
Stockholm, Göteborg och Malmö	351	355
Totalt	373	341

Källa: Enkäten

I stor utsträckning kan centralkontoren själva bestämma hur aktivt kontorets kravarbete skall vara. Detta gäller inte endast hur många ärenden som överlämnas till kronofogdemyndigheten och hur många betalningsplaner (amorteringsplaner) som upprättas utan även hur många eftergiftsutredningar som görs. Försäkringskassorna har nämligen själva möjligheten att ta upp frågan om kraveftergift och behöver alltså inte avvakta en ansökan från den underhållsskyldige.

En analys av kravverksamheten visar att en större andel av underhållsbidragen betalas om betalningarna sker utan kronofogdemyndigheternas medverkan. Samband saknas mellan graden av frivillig betalning och ärendekvoten. Vidare är benägenheten att frivilligt betala ungefär densamma oavsett det debiterade beloppets storlek. Ändå var det totala indrivningsresultatet markant sämre för gruppen centralkontor med högst debiterat belopp.

Resultatet skulle kunna peka på att ett effektivt indrivningsarbete inte behöver öka kostnaden för bidragsförskottsverksamheten. Vi ser också att försäkringskassans kravarbete medför resultat i form av att en hög andel frivilliga betalningar leder till ett bättre totalt indrivningsresultat.

Analysen visar genomgående sämre resultat för storstäderna. Det torde alltså inte vara någon tvekan om att bidragsförskottsverksamheten är mer svårarbetad i *storstäderna*. Följdriktigt är också ärendekvoten lägre där än vad som gäller för landsortskontoren.

4.11.3 Lokalkontorens kostnader

De i bidragsförskottssammanhang minsta lokalkontoren behandlade enligt enkäten mindre än fem ärenden under budgetåret 1983/84, medan det största kontoret handlade mer än 1 000 ärenden. Även ärendekostnaden och ärendekvoten varierar kraftigt.

Under budgetåret 1983/84 varierade den genomsnittliga lönekostnaden per ärende mellan 716 kr. och 1 031 kr. och ärendekvoten mellan 129 och 180 för olika stora lokalkontor. Från nivån 100 ärenden per år steg ärendekvoten och minskade lönekostnaderna med ökande antal ärenden.

Förhållandena framgår av *tabell 4.3*.

Tabell 4.3 Antalet bidragsförskottsärenden samt genomsnittlig ärendekvot och ärendekostnad för olika stora lokalkontor budgetåret 1983/84

Antal ärenden	Antal lokalkontor	Genomsnittlig ärendekvot	Genomsnittlig lönekostnad per ärende
– 49	126	129	1 031
50– 99	131	135	966
100–199	95	129	998
200–299	44	134	970
300–399	22	143	916
400–499	22	159	806
500–	16	180	716
Totalt	**456**	**143**	**908**

Källa: Enkäten

Enligt riksförsäkringsverkets normer för personaldimensionering på lokalkontoren erfordras, med den ärendedefinition vi använt i enkäten, 199 ärenden för att sysselsätta en helårsarbetare (normalkvoten). Drygt hälften av lokalkontoren handlägger så få ärenden årligen att de inte bör sysselsätta mer än högst en halv årsarbetare med bidragsförskottsärenden, medan endast ca 8% av kontoren har tillräckligt många ärenden för två helårsarbetare eller mer. Den genomsnittliga ärendekvoten uppnår inte i något fall normalkvoten. Den genomsnittliga ärendekvoten är 134 om antalet ärenden understiger vad som krävs för att sysselsätta två helårsarbetare. Om antalet ärenden är tillräckligt många för två helårsarbetare eller fler stiger kvoten till 169 eller med 26%, se *tabell 4.4*.

Tabell 4.4 Genomsnittlig ärendekvot för lokalkontor som enligt riksförsäkringsverkets normer bör sysselsätta ett visst antal helårsarbetare

Antal handlagda ärenden budgetåret 1983/84	Genomsnittlig ärendekvot	
– 199 (Mindre än en helårsarbetare)	131	134
200–399 (En-två helårsarbetare)	138	
400– (Två eller fler helårsarbetare)		169

Källa: Enkäten

Resultatet pekar på att bidragsförskottsverksamheten vid små kontor är betydligt dyrare än vid stora kontor. Vidare synes det som om betydande kostnadsfördelar uppnås om verksamheten har en sådan omfattning att den kräver minst två helårsarbetare.

Riksrevisionsverket föreslog i revisionsrapporten (1979: 763) att möjligheten skulle prövas att flytta över beviljandet av bidragsförskott till centralkontoren. Syftet var att förbättra effektiviteten. Lokalkontoren skulle endast ha hand om uppgiftsinsamlandet. I den efterföljande utredningens

slutrapport ingick dock inte förslaget. Liknande förslag framfördes i en promemoria 1982-04-23 inom ett rationaliseringsprojekt inom riksförsäkringsverket. Förslaget togs emellertid inte heller då med bland de rationaliseringsåtgärder som föreslogs i slutrapporten.

Försäkringskassan i Västernorrlands län begärde i december 1984 att få disponera medel för att på prov få överföra arbetsuppgifterna med bidragsförskott från ett lokalkontor till centralkontorets bidragssektion. I ansökan beräknades personalbehovet för bidragsförskottsverksamheten på samtliga kassans lokalkontor kunna minskas från ca tio årsarbetare till sex eller med 40 % om hela bidragsförskottsverksamheten centraliserades. Av den skriftväxling med riksförsäkringsverket som föregått ansökan framgår att försäkringskassan i Västernorrland räknade med att uppnå en besparing på åtminstone 25 % på lokalkontorens nu aktuella löneanslag även med bibehållande av en omfattande service på lokalkontoren. Medel har inte beviljats.

Storleken på de uppskattade rationaliseringsvinsterna, 25 % på lokalkontorens personalanslag för bidragsförskottsverksamheten, överensstämmer med vad vi funnit vid granskningen av ärendekvoten på olika stora lokalkontor, se tabell 4.4. Som tidigare framgått fann vi en produktivitetsökning på 26% i de fall antalet ärenden på lokalkontoren var tillräckligt många för två helårsarbetare eller mer.

4.12 Rapportens slutsatser

Bidragsförskottssystemet har stora brister av såväl principiell som praktisk natur. Vi vill här särskilt peka på att rätten till bidragsförskott till skillnad från rätten till underhållsbidrag inte är behovsprövad. Vidare är det en brist att den underhållsskyldiges betalningsskyldighet till försäkringskassan kan vara mindre omfattande än betalningsskyldigheten till barnet. Bidragsförskottssystemet innehåller också på en rad punkter mindre lyckade lösningar av huvudsakligen praktiska problem. Slutligen är själva verksamheten organiserad på ett sådant sätt att onödigt höga handläggningskostnader uppstår.

Många av de problem som vi i rapporten redogjort för kan åtgärdas inom ramen för det nuvarande bidragsförskottssystemet. I andra fall kan det finnas anledning att göra vissa punktvisa insatser på utredningssidan för att kunna bedöma om själva systemet eller administrationen av det kan förenklas. Vi anser emellertid inte att en översyn av gällande regler bör förordas i första hand. Orsaken härtill är att bristerna i systemet är så väsentliga att ett åtgärdande av dem inom ramen för systemet med all sannolikhet skulle göra detta än krångligare och svårare att tillämpa. Det bör därför övervägas om inte införande av ett helt nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar vore en bättre lösning.

5 Internationell jämförelse av regelsystem för underhåll till barn (Rapport 1985/86: 1)

5.1 Inledning

I rapporten 1985/86: 1 jämförs olika länders familjerättsliga regler för underhåll till barn, bidragsförskottsregler, regler för indrivning av underhållsbidrag och i viss mån administrativa regler.

Främst har regelsystemen för underhåll till barn i Danmark, Finland och Norge jämförts med det svenska systemet. (Här kallade de nordiska länderna.) Jämförelserna har skett främst ur juridisk synvinkel.

5.2 Den familjerättsliga underhållsskyldigheten

5.2.1 Föräldrars underhållsskyldighet

I samtliga undersökta rättssystem har föräldrarna en skyldighet att försörja sina barn. Detta skall ske genom penningbidrag i de fall en förälder inte bor tillsammans med barnet.

I de nordiska länderna har utvecklingen gått därhän att individen ses som referens i många sammanhang i stället för som tidigare familjen, vilken i vad avser underhållsskyldighet fått till följd en minskad skyldighet för individen att direkt försörja sina barn.

I Sverige skall barnet i första hand försörjas av sina föräldrar. Föräldrars underhållsskyldighet är emellertid endast villkorlig, vilket medför att underhållsbidrag endast behöver betalas om barnet inte kan försörja sig själv och om föräldern har förmåga att betala bidraget efter sina utlägg för egen försörjning. Som subsidiär försörjare står staten.

I de övriga nordiska länderna finns liknande lagregler som i Sverige, dvs. att underhållsskyldigheten är beroende på både barnets behov och föräldrarnas förmåga. När det sedan gäller att fastställa ett underhållsbidrag varierar dock praxis kraftigt mellan länderna. I Danmark har utvecklingen gått mot en i det närmaste absolut underhållsskyldighet vid bidragsfastställelsen, med undantag för de fall där barnet har egen större inkomst.

I fråga om Danmark kan vidare noteras att föräldrarna även har en lagstadgad offentligrättslig underhållsskyldighet gentemot sina barn, dvs. de är gentemot staten skyldiga att försörja sina barn. Denna försörjningsplikt är inte närmare preciserad, men i praxis får den främst betydelse så till vida att barnet vid en behovsprövning inte i ekonomiskt hänseende betraktas som en självständig individ.

Till skillnad mot i Sverige är det i Norge inte möjligt att avtala bort försörjningsplikten, vilket medför att inte heller orealistiskt låga underhållsbidrag tillåts. Som en följd av detta synsätt kan inte underhållsbidrag genom avtal mellan föräldrarna fastställas till ett lägre belopp än det indexreglerade s. k. minstebeloppet. Lägre underhållsbidrag än minstebeloppet kan dock fastställas av fylkesman (administrativ myndighet) eller domstol.

5.2.2 Andra underhållsskyldiga än föräldrar

I Sverige anses principen att alla barn i en och samma faktiska familjebildning skall leva på samma standard som självklar. Därför är även en styvförälder underhållsskyldig gentemot ett styvbarn. Underhållsskyldigheten gäller även om parterna inte är gifta, fast då endast i de fall de har barn tillsammans.

En styvförälders underhållsskyldighet medför ingen förändring i den underhållsskyldighet som åligger den biologiske förälder som inte bor tillsammmans med sitt barn. Eftersom reglerna om bidragsförskott och barnpension alltid garanterar att underhållsbidrag utbetalas till en viss nivå, får styvförälderns underhållsskyldighet främst betydelse då ekonomin tillåter en standardökning för barnet.

I fråga om underhåll från styvförälder kan aldrig bidragsförskott komma i fråga. Däremot kan underhållsbidrag utdömas i det fall styvföräldern missköter sin försörjningsplikt under den tid han bor tillsammans med barnet och den vårdnadshavande föräldern. Regelns syfte är dock främst att vara normbildande.

I Finland är en styvförälder skyldig att bidraga till underhållet av den andra makens barn, såvida barnet omhändertagits för att i deras gemensamma hem eller på annat sätt gemensamt underhållas. Styvförälderns underhållsskyldighet medför dock ingen förändring i den underhållsskyldighet som åligger den biologiske föräldern som inte bor tillsammans med barnet, men det kan observeras att bidragsförskottsbeloppet är lägre om vårdnadshavaren är gift eller sammanbor under äktenskapsliknande förhållanden.

Den danska lagen nämner inget om styvförälders underhållsskyldighet, men i doktrinen har denna tystnad tolkats så att underhållsskyldighet inte föreligger för styvföräldrar. Inte heller i Norge är en styvförälder underhållsskyldig gentemot en makes barn.

Det skall noteras att man i de nordiska länderna ser familjen som en snävare krets än i många andra länder, där anhöriga i både upp- och nedstigande led och syskon kan räknas in i den skara som underhållsskyldighet föreligger gentemot.

5.2.3 Underhållsskyldighetens längd

I alla de nordiska länderna är föräldrarna underhållsskyldiga tills dess barnet blir myndigt, vilket sker när barnet fyller 18 år. Möjlighet finns dock att förlänga underhållsskyldigheten om barnet går i skolan.

I Sverige kan underhållsskyldigheten förlängas om det är fråga om grund- eller gymnasieskola. Barnet måste dock vara under 21 år för att föräldrarna skall kunna vara försörjningspliktiga vid skolgång.

Denna åldersgräns var tidigare även i Danmark 21 år, men den höjdes till 24 år med motiveringen att de krav som samhället ställer på kunskap och utbildning har ökat.

I den finska lagstiftningen finns det ingen högsta åldersgräns för när barnets rätt att erhålla underhåll från sina föräldrar upphör i de fall barnet går i skolan. Föräldrarna är där skyldiga att svara för kostnaderna för barnets utbildning efter det att barnet fyllt 18 år i den utsträckning som kan anses skälig.

5.2.4 Beräkning av underhållsbidragets storlek

I alla de nordiska länderna skall underhållsbidrag betalas av föräldrar som inte bor tillsammans med sina barn efter liknande grundprinciper. Beräkningsmetoderna för underhållsbidraget varierar emellertid betydligt mellan olika länder.

Av de jämförda ländernas olika beräkningspraxis för underhållsbidrag kan en grov indelning i tre olika beräkningsmetoder göras. Den danska och norska metoden med tyngdpunkt på ett normalbidrag, metoden där en viss procent av den underhållsskyldiges inkomst skall utges i underhållsbidrag – som t.ex. används i Wisconsin, USA, och föreslagits i en norsk utredning från 1982 (NOU 1982: 14), samt den svenska och finska metoden där bidraget skall fastställas så att barnets behov täcks av föräldrarna gemensamt efter förmåga. Beräkningsmetoderna är för enkelhets skull nedan kallade normalbidragsmetoden, procentmetoden och individualmetoden.

Föräldrarna kan dock alltid fritt avtala om underhållsbidragets storlek. Ett undantag härifrån finns emellertid i Norge, där föräldrarna som nämnts inte kan avtala om ett lägre belopp än minstebeloppet.

5.2.5 Normalbidragsmetoden

Den mest utpräglade formen av normalbidragsmetoden finns i dansk fastställelsepraxis. Enligt den danska lagtexten skall man emellertid vid beräkningen av underhållsbidragets storlek utgå ifrån barnets behov och föräldrarnas förvärvsförmåga. I praktiken tas det dock ingen hänsyn till om en underhållsskyldig har dåliga ekonomiska förhållanden. Hänsyn tas inte heller till eventuellt bättre ekonomiska förhållanden hos den andre föräldern. Den underhållsskyldige föräldern får alltid betala minst ett normalbidrag i underhåll till barnet, om det inte har egna inkomster.

Ett normalbidrag för en fader är för närvarande 3426 dkr./halvår (571 dkr./mån), medan om den underhållsskyldige är en moder så utgör normalbidraget ett lägre belopp, för närvarande 2 280 dkr./halvår (380 dkr./mån).

I de fall barnet har egna inkomster kan underhållsbidraget fastställas till ett lägre belopp än normalbidraget. Underhållsbidraget fastställs i dessa fall till halva normalbidraget om barnet tjänar över 2 1/2 normalbidrag. Skulle barnet tjäna över 3 normalbidrag bortfaller skyldigheten att betala underhållsbidrag helt.

Om en underhållsskyldig tjänar så pass mycket att denne inte kan betraktas som obemedlad, används i praxis normalbidraget som utgångspunkt vid bidragsfastställelsen. Normalbidraget ökas sedan med en viss procentsats, som varierar beroende på den underhållsskyldiges bruttoinkomst och på hur många barn som denne skall försörja.

Även i Norge används ett normalbidrag som utgångspunkt vid bidragsfastställelser. Föräldrarna skall där bära försörjnings- och utbildningsutgifterna för barnet i förhållande till deras ekonomiska villkor och barnets förmåga. Inbördes är föräldrarna skyldiga att efter förmåga täcka barnets underhållskostnader.

Utgångspunkten vid bidragsfastställelsen är att underhållsbidraget skall

beräknas efter skönsmässig värdering på individuell grund, men att bidraget i normalfallet inte skall fastställas till ett lägre belopp än det indexreglerade normalbidraget, som för närvarande är 660 nkr./mån.

5.2.6 Procentmetoden

Procentmetoden används bl. a. i Wisconsin, USA. Underhållsbidrag beräknas enligt en norm med procentsatser av den underhållsskyldiges bruttoinkomst, procentsatser som i avtagande grad ökar med antalet barn. I ett nyligen framlagt lagförslag krävs att domstolarna beräknar underhållsbidrag efter procentsatserna, om det inte är bevisat att resultatet skulle bli oskäligt för barnet eller någon av föräldrarna.

I den norska utredningen från 1982 föreslås att underhållsbidrag skall beräknas efter en metod som är lik den i Wisconsin. Enligt förslaget skall underhållsbidragets storlek beräknas utifrån en procentsats av den underhållsskyldiges pensionsgrundande inkomst. Procentsatserna varierar beroende på antalet barn som skall försörjas. Denna enkla regel för beräknande av underhållsbidrag har dock utvidgats med ett flertal undantag som föreslås medföra skönsmässig fastställelse av underhållsbidraget.

5.2.7 Individualmetoden

Principen vid bidragsberäkningar i Sverige är den att först skall barnets behov beräknas. Därefter beräknas hur mycket varje förälder kan bidraga med. Slutligen fördelas barnets beräknade behov mellan föräldrarna efter en avvägning av deras förmåga sinsemellan. Stort utrymme ges för individuella variationer och uppgiftsinhämtningen är omfattande.

Även i Finland skall bidragsberäkningen ske på individuell basis. Föräldrarna skall gemensamt svara för barnets underhåll efter sin förmåga.

5.2.8 Jämförelse av beräkningsmetoderna

Bidragsfastställelser enligt en strikt normalbidragsmetod har den fördelen att de är enkla. Jämfört med de nuvarande svenska underhållsprinciperna – att barnets behov skall täckas av föräldrarna gemensamt efter deras förmåga – medför dock ett införande av en normalbidragsmetod att underhållsskyldigheten inte längre skulle vara villkorlig. Barnets faktiska behov beaktas ej vid bidragsberäkningen, och det tas inte heller hänsyn till den andra makens förmåga att försörja barnet, vilket medför att föräldrarnas solidariska ansvar över sina barns försörjning även det måste överges.

När underhållsbidrag fastställs med hjälp av en procentmetod – vilket även det är en tämligen enkel fastställelse – ses i första hand till den underhållsskyldiges förmåga att betala bidrag, även om barns behov har legat till grund vid valet av de aktuella procentsatsernas storlek. Vid beräkningen tas det inte hänsyn till den andre förälderns försörjningsförmåga. Föräldrarnas solidariska ansvar för sina barns försörjning får således överges vid ett införande av en procentmetod.

I de länder där normalbidragsmetod eller procentmetod används, finns det ett varierande antal undantagssituationer där den enkla huvudregeln frångås och en mer eller mindre skönsmässig fastställelse i stället sker. I de fall undantagssituationerna är många blir den valda metoden närmast att se som en riktlinje.

Den svenska beräkningsmetoden är i sin grund tämligen enkel:

$$\text{Barnets behov} \times \frac{\text{Den underhålls-skyldiges disponibla överskott}}{\text{Föräldrarnas samman-lagda disponibla överskott}} = \text{underhållsbidrag}$$

Den svenska beräkningsmetoden avspeglar väl de familjerättsliga grundprinciperna som nämnts, dvs. att barnets behov skall täckas av föräldrarna gemensamt efter deras förmåga.

Att den svenska bidragsberäkningen har blivit komplicerad beror i första hand inte på valet av beräkningsmetod utan på att de strävanden som gjorts för att uppnå en så rättvis beräkning som möjligt i sin tur medfört att en ingående bedömning av varje inblandad individ måste göras. Vid bidragsberäkningen skall således en mängd omständigheter beaktas. Att införa en procentmetod eller en normalbidragsmetod som riktlinje vid bidragsberäkningen utan att samtidigt göra avkall på denna rättvisesträvan, dvs. att lika många omständigheter skall beaktas som vid nuvarande svenska bidragsberäkning, skulle inte medföra förenklade fastställelser av underhållsbidragen till barn.

Förenkling av bidragsberäkningen uppnår man i första hand inte genom att välja en ny beräkningsmetod utan genom att frångå noggranna individuella bedömningar.

5.3 Bidragsförskott

5.3.1 Bidragsförskottens syften

I Sverige, liksom i Norge och Finland, fyller bidragsförskottssystemet två syften. Det skall dels fungera som ett förskott på fastställt underhållsbidrag, dels garantera barnet en minimistandard oberoende av den underhållsskyldiges försörjningsförmåga.

Det danska bidragsförskottssystemet är teoretiskt ett rent förskottssystem. Denna strikta praxis i Danmark att fastställa underhållsbidraget till åtminstone normalbidraget får dock till följd att barnet nästan alltid kan erhålla normalbidragsbeloppet som förskott vid bristande betalning från den underhållsskyldige. Underhållsreglerna som helhet garanterar således barnet i nästan alla fall en minimistandard som är oberoende av den underhållsskyldiges försörjningsförmåga.

5.3.2 Villkor för att kunna erhålla bidragsförskott

De länder som tillämpar bidragsförskottssystem har mer eller mindre komplicerade regler med förutsättningar som skall vara uppfyllda för att bidragsförskott skall kunna utgå. Av stor principiell betydelse är för Sveriges

del frågan om behovsprövning av bidragsförskottet, då den icke-behovsprövade garantifunktionen hos bidragsförskottet, dvs. utfyllnadsbidraget, står i en grundläggande motsättning till principen att underhållsbidrag till barn skall fastställas med hänsyn till barnets behov och att en avvägning mellan båda föräldarnas förmåga skall ske.

I Danmark och Finland är bidragsförskottet behovsprövat så till vida att det finns en möjlighet för myndigheterna att vägra utgivandet av bidragsförskott, om barnet skulle ha erhållit egna medel till sin försörjning sedan underhållsbidraget fastställdes.

Enligt en rekommendation år 1982 från Europarådet till medlemsländernas regeringar angående bidragsförskottssystem bör bidragsförskott kunna vägras om vårdnadshavaren har tillräckliga finansiella resurser för att täcka barnets behov. Inget av de nordiska länderna har emellertid någon sådan regel. I Finland utbetalas dock bidragsförskottet med ett lägre belopp om vårdnadshavaren är gift eller sammanbor under äktenskapsliknande förhållanden.

Vad avser för lågt fastställda underhållsbidrag vållar dagens svenska regler stora problem för försäkringskassan, då det när bidragsförskott utgår är kassan som har intresse av att underhållsbidraget inte är för lågt fastställt, medan det fortfarande är barnet som är den underhållsskyldiges motpart i en process om underhåll.

Har bidragsförskott utgivits i Finland är det allmänna berättigat att på barnets vägnar föra talan om höjning av underhållsbidraget. I Norge är det i stället ett villkor för att utfyllnadsbidrag skall utgå att det bidragsberättigade barnet förpliktar sig att ansöka om höjning av underhållsbidraget om det allmänna så kräver.

5.3.3 Åldersgränser

I de nordiska länderna kan bidragsförskott erhållas tills dess ett barn fyller 18 år, vilket är samma år som barnet blir myndigt. I Sverige infördes nyligen även möjligheten att erhålla förlängt bidragsförskott för studerande barn som fyllt 18 år. Det förlängda bidragsförskottet utgår dock längst t. o. m. juni månad det år barnet fyller 20 år.

5.3.4 Utbetalningsperioder

Underhållsbidrag skall i Sverige utbetalas i förskott varje månad. Enligt bidragsförskottslagen skall även bidragsförskottet utges i förskott varje månad. Bidragsförskottet utbetalas redan den 20:e varje månad (samtidigt med barnbidraget), dvs. ca 10 dagar innan underhållsbidraget förfaller till betalning, vilket medför ränteförluster för staten, kostnader för utbetalda bidragsförskott som inte svarar mot något underhållsbidrag samt administrationsproblem för försäkringskassorna.

Även i Norge och Finland skall underhållsbidrag betalas i förskott varje månad. I dessa länder behöver det allmänna däremot inte betala ut bidragsförskott innan den 10:e i varje månad.

I Danmark betalas underhållsbidraget normalt halvårsvis i förskott, vil-

ket har medfört att även bidragsförskott normalt utbetalas halvårsvis i förskott.

5.4 Indrivning

Det svenska regelsystemet för indrivning av underhållsbidrag skiljer sig inte i någon större utsträckning från de övriga nordiska ländernas, bortsett från att fängelse inte används i Sverige som påtryckningsmedel. Preskriptionstiden varierar dock kraftigt mellan de olika länderna.

5.4.1 Indrivning via skattemyndigheten

Den norska utredningen från år 1982 föreslår ändringar i det nuvarande norska indrivningssystemet. Utredningen föreslår att det krav det offentliga har gentemot den underhållsskyldige skall indrivas via skattemyndigheterna i samband med och på samma sätt som inbetalning av preliminärskatt. Det privata kravet, dvs. det belopp som överskjuter förskottsbeloppet eller hela underhållsbidraget om ej bidragsförskott utgått, skall däremot indrivas enligt den existerande ordningen för indrivning av allmänna privata krav, dock med vissa särregler. Anledningen till den föreslagna övergången till att utnyttja skattemyndigheterna är att man önskar utnyttja deras effektiva indrivningsorganisation.

Enligt utredningens förslag är det tänkt att trygdekontoren, som i framtiden föreslås administrera bidragsförskotten, skall meddela skattemyndigheterna hur mycket som skall krävas tillbaka av den underhållsskyldiges skuld till staten. Trygdekontoren skall enligt förslaget starta tvångsindrivning direkt efter det att bidragsförskott utbetalats. Den underhållsskyldige ges således ingen möjlighet att betala skulden till staten på frivillig väg.

Vad avser de privata bidragskraven såg utredningen det som ett mål att indrivningsreglerna för dessa krav skall vara så lika som möjligt de som gäller för andra privata krav. Därför föreslås det att den nuvarande speciallagen för indrivning av underhållsbidrag skall upphävas och att den allmänna lagen för indrivning av fordringar i stället skall tillämpas.

Då underhållsbidragen är av stor betydelse för den bidragsberättigades ekonomiska och sociala situation, föreslås dock vissa särregler gentemot andra privata krav för att effektivisera indrivningen. Den viktigaste särregeln är att införsel i lön även fortsättningsvis skall tillåtas för bidragskrav.

Införsel föreslås emellertid bara kunna användas för bidrag som varit förfallna i högst 1 år från det att ansökan om indrivning gjorts. Anledningen till denna tidsbegränsning är att syftet med särregler för underhållsbidrag, dvs. att hänsynen till den bidragsberättigades liv och levnad kräver en snabb och effektiv indrivning, inte gör sig lika starkt gällande efter ett år eller mer. Efter denna tidpunkt behandlas således privata bidragskrav som andra privata krav.

5.4.2 Obligatorisk löneinförsel

Indrivning av underhållsbidrag genom obligatorisk löneinförsel prövas för närvarande i Wisconsin, USA. Är den underhållsskyldige löntagare skall bidraget alltid drivas in genom löneinförsel. Det är för dessa underhållsskyldiga således inte möjligt att betala underhållsbidraget frivilligt med befriande verkan. Domstolen har dock en möjlighet att besluta att obligatorisk löneinförsel inte skall ske, om domstolen anser detta lämpligt med hänsyn till barnets bästa och nöjaktiga arrangemang för barnets försörjning dessutom finns.

När en domstol fastställer ett underhållsbidrag skall den meddela en statlig myndighet om fastställelsen. Den statliga myndigheten kommer sedan att ansvara både för indrivningen och förmedlingen av bidraget. (Det skall noteras att det ej finns något bidragsförskottssystem i Wisconsin.) De som inte är löntagare får själva inbetala underhållsbidraget till myndigheten varje månad.

5.4.3 Ränta

Ränta på förfallna underhållsbidrag som staten förskotterat utgår för närvarande inte i något av de nordiska länderna. Ett förslag att räntebelägga utestående bidragsfordringar är dock för närvarande under övervägande hos den finska regeringen. Även den norska utredningen från år 1982 föreslog en räntebeläggning av utestående bidragsfordringar.

5.4.4 Preskription

Preskriptionstiden för underhållsbidrag varierar i de olika jämförda länderna från tre till tjugo år. Den svenska preskriptionstiden är tre år och möjlighet till preskriptionsavbrott finns ej.

I den danska lagstiftningen är preskriptionstiden olika vad gäller privata och offentliga bidragskrav. Privata bidragskrav preskriberas efter fem år. Offentliga bidragskrav preskriberas dock inte förrän efter tjugo år.

I Finland och Norge gäller en tioårig preskriptionstid. I en finsk utredning från år 1984 (Kommittébet. 1984: 62) föreslås emellertid att preskriptionstiden skall ändras till fem år efter utgången av det år då fordran förfallit till betalning.

5.5 Fastställande av underhållsbidrag

För Sveriges del gäller att underhållsbidrag aldrig kan fastställas av administrativ myndighet. Här fastställs underhållsbidrag i avtal eller i dom av allmän domstol.

I Danmark kan underhållsbidrag ej fastställas av domstol. Alla underhållsbidrag som inte fastställs i avtal skall fastställas av Øverövrigheden, som är en statlig myndighet.

Finland har ett system där fastställelsen antingen kan ske genom avtal eller genom dom. Ett avtal skall dock ha godkänts av socialnämnden i

resp. kommun för att bidragsförskott skall kunna beviljas samt för att indrivning av underhållet skall kunna ske.

Underhållsbidrag kan i Norge fastställas genom avtal, genom beslut av fylkesmannen (statlig myndighet) eller i vissa fall genom dom. Den norska utredningen från år 1982 föreslår att fastställelse enbart skall kunna ske av en administrativ myndighet, såvida inte föräldrarna tecknat underhållsavtal.

Den största skillnaden i administrativt hänseende är alltså att det i alla de jämförda nordiska länderna utom i Sverige finns en möjlighet för en administrativ myndighet att fastställa underhållsbidrag till barn.

5.6 Rapportens slutsatser

Våra grannländer tycks brottas med i princip samma problem som finns i Sverige. Som en genomgående tendens – vad avser de i rapporten jämförda reglerna – synes dock gälla att det svenska systemet är något mera generöst från statens sida än de övriga jämförda ländernas system.

Bilaga 3

SAMMANFATTNING AV REMISSYTTRANDEN ÖVER RAPPORTERNA 1984/85: 5–7 OM STATENS UTGIFTER FÖR BIDRAGSFÖRSKOTT

1 Inledning

I granskningsärendet Statens utgifter för bidragsförskott har yttranden avgetts av nedan nämnda myndigheter och organisationer över följande delrapporter, nämligen 1979 års underhållsreform, bakgrund och utveckling (1984/85: 5), Ekonomiska konsekvenser av 1979 års underhållsreform (1984/85: 6) och Handläggningen av bidragsförskottsärenden (1984/85: 7).

	1984/85: 5	1984/85: 6	1984/85: 7
Socialstyrelsen	X	X	X
Riksförsäkringsverket	X	X	X
Riksskatteverket	X	X	X
Statistiska centralbyrån	X		
Svea hovrätt	X	X	X
Hovrätten för Nedre Norrland	X	X	X
Stockholms tingsrätt	X	X	X
Stockholms läns allmänna försäkringskassa	X	X	X
Malmö allmänna försäkringskassa	X	X	X
Örebro läns allmänna försäkringskassa	X	X	X
Försäkringskasseförbundet	X	X	X
Familjelagssakkunniga	X	X	X
Ludvika kommuns socialförvaltning	X		X
Stockholms kommuns socialförvaltning	X	X	
Umeå kommuns socialförvaltning	X	X	X
Örebro kommuns socialförvaltning	X	X	
Svenska kommunförbundet	X	X	X
Tjänstemännens centralorganisation, TCO	X	X	X
Centralorganisationen SACO/SR			X
Sveriges advokatsamfund	X	X	X
Svenska domareförbundet	X	X	

Försäkringskasseförbundet har till sitt yttrande bilagt yttranden från ytterligare femton försäkringskassor. Centralorganisationen SACO/SR har som eget yttrande bifogat yttrande från JUSEK (Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer). I det följande ges en sammanfattning av yttrandena i den ordning frågorna tas upp i avsnittet Revisorernas överväganden i revisorernas skrivelse till riksdagen.

Först redovisas remissinstansernas mer övergripande och allmänna synpunkter rörande bidragsförskottssystemet. Därefter följer de synpunkter som förts fram på konkreta områden.

2 Allmänna synpunkter

Remissinstanserna har överlag pekat på bristerna i nuvarande bidragsförskottssystem. Nära nog samtliga tar på olika sätt upp behovet av ytterligare utredningar på området. Vissa pekar härvid på behovet av en övergri-

pande översyn av systemet som kan leda fram till mer grundläggande förändringar medan andra pekar på behovet av förändringar på begränsade områden.

Socialstyrelsen anser att ett helt nytt bidragsförskottssystem i första hand bör övervägas. I andra hand kan bristerna avhjälpas genom en bättre anpassning av bidragsförskottslagen till reglerna i föräldrabalken. Även *riksförsäkringsverket* pekar i sitt remissvar på behovet av förändringar på områden som skulle ge en bättre överensstämmelse mellan de båda regelsystemen. Även ett flertal andra remissmyndigheter pekar på konsekvenserna av kopplingen mellan bidragsförskottslagen och föräldrabalken. Bl. a. menar *familjelagssakkunniga* att ett fortsatt utredande bör styras av en bestämd politisk målsättning att komma bort från denna ordning. *Försäkringskasseförbundet* och flertalet försäkringskassor anser att en ändring av nuvarande bestämmelser bör ske så att försäkringskassans tillämpning bättre överensstämmer med föräldrabalkens anda. Som exempel på en bristande överensstämmelse mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen anförs att barnets behov och dess egna inkomster och tillgångar inte vägs in i kassans beslut om bidragsförskott.

I likhet med socialstyrelsen anser *Stockholms tingsrätt* tillsammans med ett flertal andra remissmyndigheter att ett införande av ett helt nytt bidragsförskottssystem är en önskvärd lösning. Införandet av en sådan reform kan dock ta lång tid varför det är av intresse att vidta åtgärder under tiden i syfte att få bort bristerna i det nuvarande bidragsförskottssystemet.

De *kommunala remissmyndigheterna* har i stor utsträckning pekat på det komplicerade regelsystemet och hur reformen snarare kommit att gynna höginkomsttagare i stället för låginkomsttagare. Bl. a. föreslår *Ludvika kommun* att en förändring av reformen skall göras så att det blir en allmänt omfattande lagstiftning med enhetliga bedömningar och ett särskilt skydd för utsatta grupper av underhållsskyldiga.

Umeå kommun menar att bristerna i det nuvarande systemet är så stora att marginella förbättringar inte kan anses ge tillräckliga effekter, utan man borde utifrån hittills gjorda erfarenheter genomföra mer grundläggande förändringar. Tvärtemot den ursprungliga målsättningen med reformen tycks, framhåller Umeå kommun, personer med låg standard missgynnas, medan personer med hög standard gynnas. Handläggarna av underhållsärenden i kommunen har frågat sig om det inte vore möjligt att ge alla bidragsberättigade barn ett generellt bidragsförskott och att reglera underhållsskyldigheten via skattesystemet.

Örebro kommun framför liknande tankegångar och konstaterar att underhållsskyldiga med hög inkomst och till synes god ekonomi hamnar på relativt låga underhållsbelopp genom att få förbehålla sig många poster såsom resor, egen bil, hög boendekostnad etc. medan underhållsskyldiga med låg inkomst, låg hyra och inte avdragsgilla lån omvänt tvingas betala ett högt belopp i underhåll. Vidare anser kommunen att de socialt utslagna borde mötas med selektiva insatser i stället för med en generellt verkande underhållsreform.

Svenska kommunförbundet påtalar behovet av förändringar och vidhåller den uppfattning som förbundet framfört i anslutning till ensamföräl-

derkommitténs arbete, nämligen att regelsystemet snarast måste förenklas. Vidare framförs i kommunförbundets remissvar uppfattningen att de ekonomiska konsekvenserna av föräldrars särlevnad har fått ett oproportionellt stort utrymme i förhållande till andra sociala konsekvenser som kan behöva uppmärksammas i en sådan situation. Kommunförbundet pekar också på hur underhållsskyldiga med höga bostadskostnader gynnas i de flesta fall medan underhållsskyldiga med låga bostadskostnader missgynnas.

Tjänstemännens centralorganisation, TCO, anser att underhållsbidrag och bidragsförskott inte kan ses isolerade från andra typer av familjepolitiska stöd. TCO menar därvid att som grupp betraktat befinner sig barnfamiljerna, och då i synnerhet de med flera barn, i en sämre ekonomisk situation än många andra grupper i samhället. Det kan därför finnas anledning, fortsätter TCO i sitt yttrande, att öka det generella kontantstödet till barnfamiljerna genom att höja barnbidragen. Ett sådant starkare generellt stöd till barnfamiljerna skulle bl. a. minska trycket på bidragsförskottssystemet.

Stockholms tingsrätt framhåller att det inom systemets ram finns möjlighet att göra inte obetydliga samhälleliga besparingar genom översyn av olika myndigheters rutiner vad gäller samhällets stöd till barn. Tingsrätten pekar härvid på utbetalningsrutinerna för barntillägg och bostadsbidrag samt anser att det uppkommer olägenheter på grund av domstolarnas och försäkringskassornas olika kompetensområden.

3 Statens utgifter för bidragsförskott

Statens stora utgifter och utgiftsökningar för bidragsförskott behandlas främst i rapporterna 1984/85: 6 och 1984/85: 7.

De sakförhållanden som beskrivits har remissinstanserna, förutom på vissa punkter, uttryckligen ansett korrekta eller lämnat utan kommentar.

Flera remissinstanser har emellertid kritiserat att revisorernas rapport endast utrett bidragsförskottshanteringen utifrån ett ekonomiskt perspektiv, vilket enligt vissa instanser bortser från den sociala grundsyn som hittills varit vägledande för myndigheternas handläggning av bidragsförskotten.

I *riksförsäkringsverkets* yttrande över rapport 1984/85: 6 pekar verket bl. a. på att utrymmet för besparingar kan vara mer begränsat än vad beräkningarna i rapporterna ger vid handen. Detta påpekande grundas på en beräkning av utgiftsökningen som verket gör i fast penningvärde för att härigenom visa på den reala kostnadsutvecklingen. Ökningen av underskottet (statens nettoutgift) – uttryckt i 1984 års penningvärde – blir då 21,1 % mellan åren 1978 och 1984, vilket kan jämföras, påpekar riksförsäkringsverket, med det faktum att antalet barn inom bidragsförskottssystemet ökat med 18,5% under motsvarande period.

Stockholms tingsrätt finner granskningens syfte att nedbringa statens kostnader för bidragsförskotten synnerligen lovvärt. Uttalat eller underförstått pekar rapporterna – enligt tingsrätten – på att målet kan nås genom att öka den underhållsskyldiges betalningsansvar. Här lurar emel-

lertid den faran, anser tingsrätten, att om underhållsbördan blir för tung riskerar man att den underhållsskyldige antingen resignerar och blir ett socialfall eller struntar i att betala; i bägge fallen blir den tänkta vinsten i stället en förlust för det allmänna.

Försäkringskasseförbundet anser att analysen av sambandet mellan de politiska intentionerna bakom bidragsförskottsinstitutet och den därmed sammanhängande nödvändigheten av ett relativt finmaskigt regelsystem kommit i skymundan. Detsamma gäller enligt förbundet analysen av hur försämrade reallöner, förändrade vårdnadsformer etc. har påverkat såväl kostnaderna för utgående förskott som för administrationen av bidragsförskottssystemet.

Flertalet remissinstanser har en starkt negativ inställning till det rådande bidragsförskottssystemet. Förslaget att ett helt nytt bidragsförskottssystem bör övervägas har mottagits positivt. Vid fortsatt utredningsarbete poängteras från flera instanser att även andra konsekvenser än rent ekonomiska måste tas i beaktande.

Vad avser möjliga förändringar inom det nuvarande bidragsförskottssystemet har remissinstansernas synpunkter gått isär i många frågor. Det verkar föreligga vissa skillnader mellan de olika instanserna i deras syn på besparingar inom den offentliga verksamheten och hur dessa besparingar skall få påverka den sociala sektorn.

Familjelagssakkunniga menar att det inte är utgiftsökningen för bidragsförskott som det finns anledning att anmärka på utan den omständigheten att denna är undandragen riksdagens kontroll. Detta beror enligt de sakkunniga på att bidragsförskotten är kopplade till de civilrättsliga underhållsbidragen och att summan av utbetalningar automatiskt ökar, när förmågan att betala underhållsbidrag mera allmänt minskar. De sakkunniga anför vidare att det också är denna koppling som medför att reglerna är krångliga och att administrationen av bidragsförskott är tungrodd och kostsam.

Några remissinstanser har kommenterat beräkningarna av statens utgifter för bidragsförskott vid gemensam vårdnad i rapport 1984/85: 6.

Således påpekar *socialstyrelsen* att regeländringarna om gemensam vårdnad helt naturligt medförde att fler barn fördes in i bidragsförskottssystemet och därmed ökade statens utgifter. Genom ändringarna i föräldrabalken rörande den gemensamma vårdnaden kommer allt fler föräldrar att i framtiden behålla den gemensamma vårdnaden även efter en separation, fortsätter socialstyrelsen i sitt yttrande. För att föräldrar med gemensam vårdnad sinsemellan kan reglera underhållsskyldigheten är dessa knappast att betrakta som en särskild grupp. Socialstyrelsen menar dock att reglerna om rätt till bidragsförskott innebär en viss begränsning för föräldrar med gemensam vårdnad på så sätt att bidragsförskott inte utbetalas om barnet flyttar till någon annan än föräldrarna eller om de har delat den faktiska vården lika.

Ett par försäkringskassor har dock framfört vissa synpunkter som ger en antydan om att statens utgifter till följd av den gemensamma vårdnaden även ökat i andra avseenden. *Malmös allmänna försäkringskassa* framhåller bl. a. att antalet ärenden med gemensam vårdnad ökat markant och

att man i dessa ärenden ofta får vidta mer omfattande utredningar för att kunna fastställa hos vem av föräldrarna barnet är stadigvarande bosatt.

4 Förbehållsbeloppen

I rapport 1984/85: 6 om de ekonomiska konsekvenserna av 1979 års underhållsreform, som bl. a. innebär att en förälder vid fastställande av underhållsbidrag får förbehålla sig ett belopp för egna levnadskostnader, anges att denna förändring liksom vissa tillämpningsregler är den främsta orsaken till statens alltmer ökade utgifter för bidragsförskott under senare år.

Socialstyrelsen anser att de sämst ställda underhållsskyldiga i allmänhet fått en lättnad genom införandet av förbehållsbeloppen. Reglerna om förbehåll får också anses generellt innebära att underhållsbidrag inte tas ut till så höga belopp att det inkräktar på den underhållsskyldiges förmåga att försörja sig och sin familj. Styrelsen anser vidare att lagstiftaren var väl medveten om att införandet av bestämmelsen om att den underhållsskyldige har rätt att förbehålla sig ett visst belopp för sin egen och sin familjs försörjning skulle medföra ökade utgifter för bidragsförskotten.

Socialstyrelsen upplyser om att styrelsen och riksförsäkringsverket i gemensam skrivelse till regeringen den 17 september 1982 ansett det önskvärt med en översyn av reglerna i föräldrabalken. De båda myndigheterna är i skrivelsen ense om att förbehållsbeloppet för en förälders egna vanliga levnadskostnader om 120% av basbeloppet är för lågt och anför vidare följande.

Genom rekommendationen att inte hela överskottet skall tas i anspråk för underhållsbidrag ges en möjlighet att undvika att det i vissa fall skulle bli ett orimligt högt underhållsbidrag. Eftersom denna reducering är relaterad till överskottets storlek, och därmed får större effekt ju större överskottet är, är denna rekommendation inte helt tillfredsställande. Socialstyrelsen och riksförsäkringsverket ifrågasätter om inte en höjning av förbehållsbeloppets storlek vore en bättre lösning.

Socialstyrelsen har i yttrandet till revisorerna anfört följande när det gäller förbehållsbeloppens storlek.

– – – När det gäller förbehållsbeloppet 120% av basbeloppet för egna vanliga levnadskostnader har i propositionen angivits vad som avses täckas med detta belopp. Vid en jämförelse med konsumentverkets beräkningar i Hushållets kostnader kan konstateras att flera poster inte kan täckas genom det lagstadgade förbehållsbeloppet. Bl. a. ger det inte utrymme för fritid, semester och umgänge med barnet – – –

Riksförsäkringsverket har hänvisat till sitt yttrande år 1984 över ensamföräldrarkommitténs betänkande (SOU 1983: 51) Ensamföräldrarna och deras barn, i vilket verket redovisat en annan syn på förbehållsbeloppens storlek än i ovannämnda skrivelse från 1983.

I yttrandet pekade verket på att det borde ha utretts hur stora levnadskostnader olika familjemedlemmar i ett hushåll kan beräknas ha. Denna fråga var av grundläggande betydelse för bedömningen av underhållsbidra-

gens storlek ansåg verket och ifrågasatte om inte de beräkningar som används – och som ensamförälderkommittén utgick ifrån – är alltför höga.

När det gäller förbehållsbeloppens storlek hänvisar verket till följande beräkningar som gjorts inom riksförsäkringsverket.

– – – Hösten 1984 tog riksförsäkringsverket fram några exempel på en metod att jämföra ekonomisk förmåga i enförälder- respektive tvåföräldrahushåll med ett till fyra barn. Som utgångspunkt gällde den standard som man anser att barn och vuxna bör få ha när man fastställer underhållsbidrag, dvs. de schabloner som ligger till grund för beräkning av förbehållsbelopp enligt 7 kap. 3 § FB och de normalbelopp för barns levnadskostnader som används vid bedömning av barns behov. Beräkningarna förutsatte att alla vuxna hade en årsinkomst på 80000 kr. per år.

Exemplen visade att hushåll med mer än två barn inte klarade sin försörjning på denna standard om de hade genomsnittshyror. Så snart familjerna bodde i det nyproducerade lägenhetsbeståndet var det endast familjer med två vuxna och ett barn som klarade sin försörjning med en sådan standard.

Samtliga hushåll med tre och fyra barn hade underskott i sin försörjning redan vid genomsnittshyror. Situationen för hushåll med en vuxen framstod dock här som genomgående bättre än för hushåll med två vuxna – – –

Med utgångspunkt i dessa exempel ifrågasatte riksförsäkringsverket hösten 1984 om inte schabloner för levnadskostnader som ger sådana resultat som i exemplen är alltför höga. Erfarenhetsmässigt, menade verket, måste många hushåll klara sin försörjning på en lägre standard än den som beräkningen av underhållsbidrag utgår ifrån.

Med hänsyn till att förbehållsbeloppet om 120% av basbeloppet innefattar samtliga vanliga levnadskostnader utom bostadskostnader anser *Försäkringskasseförbundet* att möjligheten att fastställa ett lägre förbehållsbelopp för makar och sammanboende bör utredas. En sådan sänkning av förbehållsbeloppet skulle kunna leda till minskade statsutgifter för bidragsförskotten. Vidare framför förbundet synpunkten att man bör få till stånd en samordning av reglerna för förbehållsbeloppet. Reglerna, menar förbundet, skiftar i dag mellan olika förvaltningar, vilket skapar problem i samband med handläggningen av underhållsbidrag och bidragsförskott.

Stockholms tingsrätt anmärker på att reglerna om förbehållsbelopp enligt tingsrättens erfarenhet medfört att ett ökat antal underhållsskyldiga ansetts sakna förmåga att utge bidrag.

Sveriges advokatsamfund anser att föräldrabalkens 7 kap. 3 § har fått en svårtolkad lydelse, som givit utrymme för socialstyrelsen att i samband med anvisningar för bestämmande av underhållsbidrag ange den andel av överskottet som skall tas i anspråk med olika procenttal beroende på antalet barn. Samfundet menar att det är rimligt att en översyn av lagrummet resulterar i att den underhållsskyldiges verkliga omkostnader och utgifter läggs till grund för det underhållsbidrag som den underhållsskyldige skall utge.

I remissyttrandet över ensamförälderkommitténs betänkande pekade riksförsäkringsverket också på att det i dagens samhälle finns många olika

existensminimiregler. Verket understryker återigen i sitt yttrande över rapporten 1984/85: 7 att det behövs en översyn av de olika förbehålls- och existensminimireglerna. Denna översyn bör enligt verkets mening även innefatta en kritisk granskning av de belopp som bör anses utgöra skäliga levnadskostnader för olika typer av hushåll.

Riksskatteverket har bl. a. hänvisat till sitt yttrande över ensamförälderkommitténs betänkande (SOU 1983: 51). I detta har verket mot bakgrund av kommitténs uttalande om en mer samordnad syn på förbehållsbeloppen m. m. understrukit vikten av att man ser över skattereglerna om existensminimum och extra avdrag för nedsatt skatteförmåga, reglerna om löneexekution samt socialtjänstlagens regler. En sådan översyn kan bl. a. även ta upp frågan varför det familjerättsliga förbehållsbeloppet är knutet till basbeloppet och det exekutionsrättsliga till konsumentprisindex.

5 Indexregleringen

Både underhållsbidragen och bidragsförskotten har en indexreglering med anknytning till basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring, dock av olika utformning. Bl. a. ändras underhållsbidragen med endast sju tiondelar av basbeloppets förändring, som närmare redovisas i rapport 1984/85: 6.

Socialstyrelsen anser liksom tidigare att det inte finns tillräckliga skäl att frångå den år 1979 beslutade begränsningen av uppräkningen av underhållsbidragen. Motiveringen anför socialstyrelsen vara följande.

Det kan konstateras att försörjningsförmågan för de bidragsskyldiga genomsnittligt har sjunkit. Den reella löneökningen följer inte ökningen av basbeloppet. En löneökning för den bidragsskyldige medför också en ökning av skatten så att han i själva verket får ut högst 50% av ökningen. Samtidigt höjs underhållsbidraget i de flesta fall med 70% av basbeloppshöjningen. Det är därför svårt att utan vidare säga att den lagändring som innebar en sänkning av indexhöjningarna till 7/10 var obefogad.

När det gäller bidragsförskottets storlek anser dock socialstyrelsen att det finns skäl att utreda om indexregleringen av bidragsförskottet generellt borde begränsas. En jämförelse kunde därvid göras med vad en sammanlevande familj disponerar till försörjningen av barnen och hur dessa belopp förändras.

Enligt *riksförsäkringsverkets* mening bör indexregleringen inom underhållsbidrags- och bidragsförskottssystemet diskuteras förutsättningslöst. Verket framför vidare att här borde exempelvis en jämförelse med förhållandena för andra grupper göras. Vidare, menar verket, bör man diskutera frågan om indexuppräkningarna bör ske med utgångspunkt i prisutvecklingen, löneutvecklingen eller med hjälp av något annat mått.

Regeln om den begränsade höjningen av underhållsbidragen har även tagits upp av *Svenska domareförbundet*, som menar att syftet med denna regel måste vara att nedbringa antalet jämkningar genom att leda till så långt som möjligt samma resultat som en jämkningsprocess skulle ha gjort. *Örebro läns allmänna försäkringskassa* har liknande tankegångar och an-

ser att mot bakgrund av eftersläpningar i löneutvecklingen jämfört med basbeloppshöjningarna under de senaste åren kan man befara att behovet av jämkningar och kraveftergifter skulle öka om indexuppräkningarna av underhållsbidragen skulle följa de faktiska basbeloppsförändringarna.

Familjelagssakkunniga anför att det visst kan sägas att den valda metoden att begränsa indexhöjningarna var diskutabel. Familjelagssakkunniga hade föreslagit en annan metod. Meningen var också att man skulle följa verkningarna av reformen.

6 Bakgrunden till 1978 års beslut om en underhållsreform

Såsom anges och vidare utvecklas i rapport 1984/85: 5 var målet för 1978 års beslut om en underhållsreform främst att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi samt att få till stånd en något mer enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna och tillgodose vissa reformkrav från riksdagens sida. Underlaget för reformen, begreppet "svag ekonomi" m. m. behandlas i rapporten.

6.1 Målsättningen

Kritiken i rapporten 1984/85: 5 av den bristande överensstämmelsen mellan målsättningen för reformen, nämligen att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi, och reformens faktiska utformning med lindring för alla underhållsskyldiga har på ett undantag när mötts av ett starkt gensvar hos remissorganen.

Familjelagssakkunniga hävdar nämligen att de flesta inslagen i 1979 års reform var inriktade på de underhållsskyldiga som levde under svåra ekonomiska förhållanden och att det egentligen bara var begränsningen av indexhöjningarna som kom hela gruppen underhållsskyldiga till del.

Andra remissorgan som berört denna fråga anser att reformen till största delen var en generell reform för samtliga underhållsskyldiga, trots målsättningens inriktning på de underhållsskyldiga med svag ekonomi.

Socialstyrelsen menar att de åtgärder som innebar en generell ekonomisk lindring för de underhållsskyldiga trots allt kunde vara befogade. Bl. a. anges att man på grund av den sjunkande reallöneutvecklingen inte utan vidare kan säga att den generella begränsningen av den årliga indexhöjningen av underhållsbidraget till sju tiondelar av kostnadsutvecklingen var obefogad. Även det generella umgängesavdraget kunde enligt styrelsen vara befogat med hänsyn till hur oerhört viktigt det är för barn att umgås med båda sina föräldrar.

Såväl *socialförvaltningar som allmänna försäkringskassor* har utifrån sin egen erfarenhet synpunkter på vad reformen har betytt för de underhållsskyldiga med svag ekonomi.

Örebro socialförvaltning anför följande.

Med de beräkningsgrunder som nu gäller konstateras att underhållsskyldiga med hög inkomst och till synes god ekonomi hamnar på relativt låga

underhållsbelopp, genom att få förbehålla sig många poster såsom resor, egen bil, hög boendekostnad etc. Omvänt tvingas en underhållsskyldig med låg inkomst, med låg hyra och med exempelvis lån, som ej är avdragsgilla, att betala ett högt belopp i underhåll. Detta skapar irritation och orättvisetänkande hos de underhållsskyldiga, vilket framskymtar i kontakten med handläggarna av underhållsärenden.

Departementschefen ansåg i propositionen att reformen skulle medföra samhälleliga vinster genom att den skulle mildra riskerna för social utslagning av de underhållsskyldiga med särskilt svåra problem. Vad departementschefen då ansåg har emellertid inte, enligt socialförvaltningens mening, förverkligats i praktiken alldenstund reglerna vid beräkning av underhåll blivit generellt verkande för hela gruppen underhållsskyldiga. De socialt utslagna borde mötas med selektiva insatser i stället för en generellt verkande underhållsreform, vilket också är revisorernas tankegångar.

Socialnämnden i Ludvika anser att det framför allt är höginkomsttagarna som gynnats av den nya lagstiftningen, bl. a. genom den s. k. kvotdelseffekten som medför att vårdnadshavarens överskott påverkar den andre förälderns skyldighet att betala underhållsbidrag. Staten får gå in med större stöd ju större överskott vårdnadshavaren har i förhållande till den underhållsskyldige.

Angående syftet med reformen anser *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* att för dem med mycket dålig ekonomi och/eller svår social situation har reformen fått avsedd verkan. Detta har förhoppningsvis medfört att antalet socialt utslagna underhållsskyldiga har minskat vilket man räknade med när ändringarna genomfördes. Däremot är det mer tveksamt om övriga med svag ekonomi verkligen fått det bättre. Försäkringskassan menar att förbättringarna snarare kommit dem till godo som redan har god ekonomi. För välavlönade med höga ränteavdrag och stabil social situation medför reformen förmodligen de största lättnaderna, vilket inte var avsikten. Som exempel påpekar kassan att det är ovanligt att domstolar och socialförvaltningar använder sig av möjligheten att göra standardtillägg.

Även *Örebro läns allmänna försäkringskassa* har den erfarenheten att även underhållsskyldiga med relativt god ekonomi har fått en lindring i underhållsbördan bl. a. genom att det vid beräkning av underhållsbidragens storlek görs stora förbehåll för räntor och amorteringar.

Malmö allmänna försäkringskassa säger att man delar uppfattningen att den i huvudsak generellt verkande underhållsreformen för hela gruppen underhållsskyldiga inte har uppfyllt målet som avsetts, nämligen att stödja underhållsskyldiga som har svag ekonomi.

6.2 Mildrad underhållsbörda

6.2.1 Begreppet "svag ekonomi"

I rapporten 1984/85: 5 har också hävdats att trots att reformen riktade sig till underhållsskyldiga med "svag ekonomi" har begreppet svag ekonomi inte definierats i beslutsunderlaget inför reformen. En del remissmyndigheter instämmer i denna kritik.

Socialstyrelsen och *familjelagssakkunniga* anser emellertid att begrep-

pet svag ekonomi har blivit preciserat genom det nya beräkningssättet för underhållsbidrag. Socialstyrelsen anför bl. a. följande.

Den som har en nettoinkomst som understiger eller obetydligt överstiger det totala förbehållsbeloppet anses inte kunna betala underhållsbidrag och får därmed anses ha svag ekonomi. Det hade varit önskvärt med en undersökning av på vilken nivå förbehållsbeloppen borde ligga för att täcka det som i propositionen angavs ingå i vanliga levnadskostnader. En närmare granskning visade redan vid reformens genomförande att samtliga poster beräknade efter konsumentverkets kostnader inte kunde rymmas inom det lagstadgade förbehållsbeloppet. Socialstyrelsen har i kontakter med kommunerna erfarit att bidragsskyldiga många gånger hamnar i nivå med socialbidragstagare.

Endast en remissinstans, *socialstyrelsen*, har synpunkter på förslagen i rapporten till definition av begreppet "svag ekonomi", nämligen anknytning till riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum alternativt den av socialstyrelsen rekommenderade normen för skälig levnadsnivå. Socialstyrelsen anser att gränsen för svag ekonomi för de underhållsskyldiga i stället skall bedömas som summan av aktuella förbehållsbelopp för egna och familjemedlemmars levnadskostnader, bostadskostnader osv. Skälet är att denna summa utgör en av beräkningsfaktorerna vid fastställandet av underhållsbidrag. Beträffande vårdnadshavarnas gräns för svag ekonomi har socialstyrelsen däremot inte uttalat sig.

6.2.2 De underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas ekonomi

I rapport 1984/85: 5 kritiseras 1979 års underhållsreform därför att det – mot bakgrunden av det beslutsunderlag som förelåg år 1978 vilket visade att de underhållsskyldigas ekonomiska situation överlag varit något bättre än vårdnadshavarnas – var omotiverat med en generell lindring för alla underhållsskyldiga.

Riksförsäkringsverket tar i detta sammanhang upp ett principiellt argument att det inte är självklart att underhållsskyldiga och vårdnadshavare skall jämföras vad gäller behov av ekonomiskt stöd. Verket anser att riksdag och regering självfallet är fria att sätta olika reformer mot varandra inom ett visst ekonomiskt utrymme.

De flesta remissinstanserna har intet att invända mot kritiken i rapporten att den generella reformen var omotiverad på den grunden att de underhållsskyldigas ekonomi genomsnittligt var bättre än vårdnadshavarnas. *Hovrätten för Nedre Norrland* hade redan i sitt remissvar över familjelagssakkunnigas betänkande angående underhåll till barn och frånskilda, SOU 1977: 37, ifrågasatt om det redovisade materialet gav fog för de sakkunnigas närmast generella slutsats om de underhållsskyldigas svåra ekonomiska situation. Mot bakgrunden av rapporten vidhåller hovrätten sin uppfattning om materialets ohållbarhet. *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* anför att den ensidiga fokuseringen på de underhållsskyldiga kan ha lett till att lagstiftaren inte uppmärksammat barnens och vårdnadshavarnas situation i tillräckligt hög grad. Som tidigare nämnts uttalade *Ludvika*

socialförvaltning en förmodan att reformen kunde baseras på föråldrad statistik, eftersom de underhållsskyldigas svaga ekonomi hade uppgivits som det verkliga skälet till lagen.

Socialstyrelsen anser att de underhållsskyldigas genomsnittligt högre inkomster inte betyder att de har möjlighet att betala högre underhåll och pekar på att de nya mer sammansatta familjebildningarna gör det svårt att dra generella slutsatser. Socialstyrelsen säger vidare att det är självklart att en underhållsskyldig skall betala ett i förhållande till förmågan rimligt underhållsbidrag. Styrelsen hävdar dock att så länge vårdnadshavare i allmänhet har en sämre ekonomisk situation än de underhållsskyldiga och dessa inte rimligen kan betala högre underhållsbidrag blir konsekvensen att staten måste stå för mellanskillnaden i form av utfyllnadsbidrag.

Familjelagssakkunniga hävdar att reformen inriktades på underhållsskyldiga med sämst ekonomisk bärkraft. De framhåller att även om de underhållsskyldigas pressade läge inte fanns dokumenterat i någon vetenskaplig undersökning krävdes det inte särskilt stora mått av medmänsklig fantasi för att begripa det demoraliserande i att införsel för underhållsskyldiga medförde att de under många år endast hade existensminimum att leva på. Med hänsyn till de underhållsskyldiga med svag ekonomi anser de sakkunniga att reformen var motiverad, även om de underhållsskyldigas genomsnittliga ekonomiska situation var bättre än vårdnadshavarnas. Det anförs att situationen för de underhållsskyldiga som inte kan betala underhållsbidrag inte hjälps upp av att det finns andra underhållsskyldiga som har god ekonomi. Den genomsnittliga ekonomiska situationen mätt i bruttoinkomst är till stor del beroende av hur många som saknar arbete eller endast arbetar deltid.

6.3 Enhetligare bedömning

Beträffande det andra syftet med 1979 års underhållsreform – att uppnå en något mera enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna – har i rapporten 1984/85: 5 redovisats den något osäkra slutsatsen att reformen tycks ha gett bättre förutsättningar för större likformighet, men att de skönsmässiga inslagen förefaller vara så stora att man ej klart kan uttala sig om huruvida syftet uppnåtts. De flesta remissorganen har kommenterat denna punkt.

Ett par remissorgan, nämligen *socialstyrelsen* och *Svea hovrätt*, kritiserar de undersökningar som ligger till grund för slutsatserna med motiveringen att de gjordes alltför nära lagändringen år 1979 och inte är representativa för dagens situation. Remissinstanserna har mycket skilda uppfattningar beträffande denna fråga.

De närmast ansvariga myndigheterna, *socialstyrelsen och riksförsäkringsverket*, vilka gemensamt gett ut allmänna råd för bl. a. fastställande av underhållsbidrag, anser båda att större stadga har uppnåtts genom de detaljerade anvisningarna. Riksförsäkringsverket anser dock att täckande regler fortfarande saknas på flera punkter, medan socialstyrelsen hävdar att en ökad schablonisering vore önskvärd. Enligt socialstyrelsen är den nuvarande detaljregleringen problematisk dels därför att det tar tid att

komma fram till ett skäligt belopp, dels därför att det är svårt för den enskilde att själv bedöma om beräkningen är riktig och förstå varför beloppet blir det föreslagna.

Samtliga domstolar som ingick bland remissmyndigheterna samt *Sveriges domareförbund* anser att rättstillämpningen vad gäller fastställande av underhållsbidrag har blivit mer enhetlig efter 1979 års underhållsreform. Domareförbundet påpekar att det nuvarande utrymmet för skälighetsbedömning inte innebär någon nackdel och att det är tveksamt om en längre driven schablonisering är att rekommendera. *Hovrätten för Nedre Norrland* anser att tills man har gjort en representativ undersökning med avseende på hur domstolar och andra organ, som har kontakt med underhållsreglerna, faktiskt tillämpar reglerna om underhållsbidrag, bör någon schablonisering inte komma i fråga.

De försäkringskassor som fått rapporten på remiss har på denna punkt en från de juridiska organen fullständigt skild uppfattning. Enligt kassorna tycks den av reformen åsyftade enhetligheten inte ha uppnåtts.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa redovisar följande erfarenheter:

Vår erfarenhet är att den slutliga skälighetsbedömningen varierar väsentligt mellan olika socialförvaltningar och framför allt mellan olika domstolar. Rättspraxis är oenhetlig och kan svårligen tjäna till vägledning för dem som har att tillämpa reglerna. Tyvärr får vi konstatera att det stundtals föreligger betydande samarbetsproblem mellan kassan, socialförvaltningarna och åtskilliga advokater. De mest påtagliga bristerna ligger i att gällande bestämmelser många gånger inte följs samt i svårigheter att tillägna sig lagstiftarens synsätt vid t. ex. ''förvärvsförmågebedömningen''. Det förefaller även som vissa socialförvaltningar tar större hänsyn till den underhållsskyldiges situation än till barnets vilket de egentligen har att företräda.

Malmö allmänna försäkringskassa anser att det bör vidtas åtgärder som kan leda till att det blir en mer enhetlig bedömning av underhållsbidragen. Beräkningssättet för underhållsbidrag bör, enligt kassan, om möjligt till viss del utgöras av fasta beräkningsbelopp och möjligheten till skälighetsbedömning bör kvarstå.

Örebro läns allmänna försäkringskassa pekar på att enhetligheten fortfarande är otillfredsställande och anser att den huvudsakliga anledningen till detta är att frågor om underhållsbidrag handläggs av för många olika organ. Dessutom anser kassan att den nuvarande beräkningsmetoden är för komplex och att den medger för stort utrymme för skälighetsbedömningar i olika led av beräkningen. Av rättssäkerhetsskäl anser kassan därför att beräkningsmetoden bör förenklas och att administrationen av frågor om underhållsbidrag och bidragsförskott bör samordnas inom försäkringskassorna.

Försäkringskasseförbundet anser att den egentliga bristen inte ligger i beräkningsreglerna utan i att frågor om underhållsbidrag handläggs av för många organ. Därför skulle rapportens tentativa förslag om en ökad schablonisering inte hjälpa.

I remissvaren från *kommunerna* och *Svenska kommunförbundet* pekas genomgående på de svårigheter som har sin grund i det komplicerade regelsystemet.

Ludvika kommun redovisar följande erfarenheter:
Det vi kunnat märka med lagen är att vi inte fått enhetliga bestämmelser utan detaljregleringen som finns i dessa ärenden ger till resultat att man hamnar i skälighetsbedömningar oftare än tidigare (ex. skulder, skattereduktioner, bostadskostnader, barnomsorg, umgängeskostnader m.m. m.m.). Behovet av resurser hos kommunerna var också dåligt utrett innan lagen trädde i kraft. Det blev därför även för kommunerna en "dyrköpt" reform.

Umeå kommun anser att nuvarande regelsystem tenderar att bli obegripligt för en vanlig medborgare. Det ger ett sken av rättvisa och exaktheet som inte finns. *Örebro kommun* pekar på att trots de förfinade och komplicerade beräkningsmetoderna, så måste vart och vartannat ärende skälighetsprövas.

Kommunförbundet anser att varje förändring gör beräkningsunderlaget inaktuellt och framkallar behov av omräkning. Arbetet med att bestämma underhållsbidragen är enligt förbundet tidsödande och upplevs som ett onödigt byråkratiskt förfarande av såväl handläggande personal som berörda föräldrar. För den enskilde har det inneburit svårigheter att sätta sig in i regelsystemet, vilket enligt förbundet torde vara en anledning till att antalet mål som förts till allmän domstol ökat.

6.4 Beslutsunderlaget för 1979 års underhållsreform

Remissinstanserna, med undantag av familjelagssakkunniga, instämmer i den bedömning som görs i rapport 1984/85: 5 att beslutsunderlaget inför reformen var alltför bristfälligt.

Familjelagssakkunniga anser att underlag för reformen inte saknades eftersom det inte ingick i reformen att göra en översyn av samhällsstödet till familjer, där föräldrarna lever isär. De sakkunniga hävdar också att det fanns kostnadsberäkningar men att departementschefen, sedan han redogjort för kostnadsfaktorerna, avböjde att ange beloppen.

Riksförsäkringsverket instämmer i åsikten att det är av vikt att riksdagen har ett fullgott underlag för sina prioriteringar och välkomnar en debatt om vilket underlag riksdagen bör ha vid sitt beslutsfattande.

Socialstyrelsen framför argumentet att även om underlag och kostnadsberäkningar saknades inför reformen så var den motiverad. Styrelsen pekar på att vid denna tidpunkt var frågan om de underhållsskyldigas situation under ständig debatt och att den ovillkorliga skyldigheten att betala underhåll till barn lett till stora indrivningsproblem för myndigheterna.

Även *socialnämnden i Ludvika kommun* tar upp opinionens roll som bakgrundsfaktor till lagstiftningen:
Det verkade som att man ej hade gjort någon utredning om vilka konsekvenser denna form av lagstiftning skulle ge. Vi vill också ifrågasätta om

grunden till lagen togs mot bakgrund av en föråldrad statistik, eftersom svag ekonomi hos de underhållsskyldiga uppgavs som det verkliga skälet till lagen. Från oss som jobbar på fältet tycker vi inte att dessa påståenden har bevisats utan undrar om bakgrunden till lagstiftningen fanns att finna i starka opinionsbildande grupper.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) anser att det självfallet är en brist att fördelningspolitiskt underlag i stort saknades när reformen genomfördes och pekar på svårigheterna att jämföra löntagares resp. företagares inkomstförhållanden.

6.5 Beslutsunderlag för ett nytt system

För att få fram ett lämpligt beslutsunderlag för en eventuell omprövning av systemet hade i rapporten 1984/85: 5 föreslagits följande åtgärder, nämligen framtagande av statistik rörande underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomi jämfört med andra föräldrars, identifiering av målgrupper för statliga stödåtgärder på detta område samt en omprövning av behovet av detaljreglering vid fastställande av underhållsbidrag.

Samtliga remissorgan som yttrat sig instämmer i att det föreslagna beslutsunderlaget och i vissa fall ytterligare material måste tas fram inför en eventuell omprövning av det gällande systemet.

Beträffande förslaget att ta fram statistik över underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden är det endast *statistiska centralbyrån* som specificerat sina synpunkter.

Statistiska centralbyrån redovisar två löpande urvalsundersökningar nämligen inkomstfördelningsundersökningen (HINK) och undersökningen av levnadsförhållanden (ULF), vilka båda innehåller uppgifter om underhållsskyldiga och vårdnadshavare. Hittills har SCB inte publicerat uppgifterna i en sådan form att jämförelser kan göras mellan underhållsskyldiga och vårdnadshavare. Centralbyrån anser att adekvat statistik skulle kunna sammanställas om man på de medicinska födelsemeddelandena registrerar barnets båda ursprungliga föräldrar i samtliga fall då faderskapet inte är omstritt, vilket torde gälla närmare 99% av samtliga fall. Om denna uppgift tillfogades skulle det – enligt centralbyrån – finnas bättre förutsättningar att belysa sociala och ekonomiska förändringar för barn, vårdnadshavare och underhållsskyldiga.

7 Bristande samordning mellan underhållsbidrag och bidragsförskott

Samordningen mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen har enligt rapport 1984/85: 7 vissa brister eftersom rätt till bidragsförskott kan föreligga trots att barnet saknar rätt till underhållsbidrag.

7.1 Behovsprövning

Det har hos flertalet remissinstanser upplevts som stötande att bidragsförskott kan utgå utan att barnet har rätt till underhållsbidrag. Behovspröv-

ning av bidragsförskottet gentemot både barnet och vårdnadshavaren förespråkas, något som skulle ge större samstämmighet mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen samt minskade utgifter för utfyllnadsbidrag.

Socialstyrelsen hänvisar bl. a. till styrelsens och *riksförsäkringsverkets* gemensamma skrivelse till justitie- och socialdepartementen år 1982, där man ifrågasatte om inte en regel i bidragsförskottslagen om behovsprövning av bidragsförskottet kunde övervägas. *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* anser att både ekonomi- och rättviseskäl talar för behovsprövning av bidragsförskotten. Kassan uttrycker dock farhågor över de handläggningsproblem en behovsprövning medför om inte någon form av schablonisering samtidigt införs.

Negativa till behovsprövning av bidragsförskotten är emellertid *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, som i stället förordar ett starkare generellt stöd till barnfamiljerna. TCO menar att fler selektiva inslag i det socialpolitiska systemet skärper de flerdubbla marginaleffekterna och medför krav på individuell granskning, som både är administrativt krävande och förutsätter en kontroll av den enskilde som kan upplevas som integritetskränkande.

Effekten att en socialförmån som barnbidraget medför ökade utgifter för staten i form av utfyllnadsbidrag har även den ansetts negativ. *Riksförsäkringsverket* uttrycker här att en beräkningsmetod där barnbidragets inverkan på barnets behov av medel till sin försörjning får en likvärdig effekt på underhållsbidraget och bidragsförskottet är en önskvärd förbättring för att minska det allmännas utgifter.

7.2 Förlängda bidragsförskott

Enligt rapport 1984/85: 7 brister det i samordningen mellan underhållsbidrag och det förlängda bidragsförskottet för studerande, vad avser hur länge resp. stöd skall utgå.

Riksförsäkringsverket förordar här att föräldrabalkens regler anpassas till bidragsförskottslagens, då nuvarande åldersgräns för det förlängda bidragsförskottet – t. o. m. juni månad det år barnet fyller 20 år – stämmer väl överens med det stöd barnet och dess familj får genom annan lagstiftning, som t. ex. den rörande studiebidrag, bostadsbidrag och flerbarnstillägg.

Socialstyrelsen föreslår å sin sida en lösning där bidragsförskott skall utbetalas längst t. o. m. den månad då det bidragsberättigade barnet avslutar sin grundutbildning. Styrelsen önskar att denna tidsgräns även införs i föräldrabalken.

Vad avser handläggningen av det förlängda bidragsförskottet framhåller *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* att det ofta är svårt att få ett nytt underhållsbidrag fastställt eller att det i vart fall tar lång tid. Vidare framhålls att det även är omständligt att kontrollera om barnet går i skolan, samt att det inte är ovanligt att återkrav måste riktas därför att det i efterhand kommer fram att barnet avbrutit sina studier. Kassan menar därför att en lagändring, som innebär att den underhållsskyldige förälderns skyldighet att betala underhållsbidrag automatiskt fortsätter efter 18-årsda-

gen om barnet fortsätter sin skolgång, skulle väsentligt förenkla handläggningen av det förlängda bidragsförskottet.

Ludvika kommuns socialförvaltning uttrycker en tveksamhet till införandet av rätt till bidragsförskott för barn över 18 år. Reformen borde ha fått stå tillbaka i det nu trängda kostnadsläget, då de administrativa merkostnaderna enligt socialförvaltningen överskuggar de eventuellt positiva effekterna för den enskilde.

7.3 Avtalsfrihet och försäkringskassornas medverkan

Såsom beskrivs i rapporten 1984/85: 7 råder det *avtalsfrihet* vid bestämmandet av underhållsbidrag, vilket medför att försäkringskassan vid fastställande av bidragsförskott i varje enskilt fall måste kontrollera underhållsbidragets rimlighet. Bidragsförskott i form av utfyllnadsbidrag skall vägras om det fastställda underhållsbidraget uppenbarligen understiger vad den underhållsskyldige bör betala i underhållsbidrag.

Försäkringskasseförbundet anför bl. a.

Den grundläggande bristen i nuvarande bidragsförskottssystem är att samhället avstår från att på ett enhetligt och målinriktat sätt skaffa sig garantier för att rätt fastställda underhållsbidrag ligger till grund för rätt fastställda bidragsförskott och att de underhållsskyldiga på ett rättvist sätt efter faktisk betalningsförmåga bidrar till intäktssidan i systemet. Få andra "långivare" torde överlåta åt andra att i dispositiva mål avgöra vad som skall återbetalas.

Med hänsyn till de stora kostnader samhället åsamkas genom en alltför omfattande administration, som ofta leder till att alltför höga bidragsförskott betalas ut, anser förbundet att det är mycket angeläget att man så snart som möjligt får till stånd en ändrad administration i fråga om fastställande av underhållsbidrag. Försäkringskassorna, som svarar för administrationen av bidragsförskott, bör enligt försäkringskasseförbundet även ges uppgiften att bevaka samhällets intressen av att underhållsbidrag som svarar mot bidragsförskott fastställs till rätt nivå.

Jönköpings läns allmänna försäkringskassa föreslår här att parterna även i fortsättningen fritt får besluta om underhållsbidragets storlek, men i de fall bidragsförskott söks bör försäkringskassan ges uppdraget att enligt vissa gemensamma regler fastställa det underhållsbidrag som skall erläggas. Vid tvist bör ärendet gå till domstol med försäkringskassan som part, anser Jönköpingskassan vidare. Kassan framhåller även att kassorna har en officialprincip som garanterar att domstolen får ett fullständigt underlag för en dom.

Vid fastställelser av underhållsbidrag som inte kan bli högre än bidragsförskottet föreligger inte något direkt intresse från vårdnadshavarens sida att få ett så högt underhållsbidrag som möjligt. Lagstiftningens konstruktion i denna del innebär enligt *riksförsäkringsverkets* mening stora risker för att underhållsbidrag under nivån för bidragsförskottet sätts till för låga belopp. *Stockholms läns allmänna försäkringskassas* erfarenhet är att vårdnadshavarna har ett svagt intresse att driva underhållsfrågan i dessa

fall. Vidare anförs att föräldrarna inte sällan uttrycker att de är negativa till en process om högre resp. lägre underhållsbidrag då detta kan störa parternas relationer och t. ex. gå ut över umgänget med barnen. Kassan önskar därför att försäkringskassorna ges möjlighet att inträda som part i en underhållsprocess.

För att undvika dubbelarbete i form av kontroller av underhållsfastställelsen hos försäkringskassan föreslår *socialstyrelsen* att – i de fall då socialnämnd har medverkat till ett underhållsavtal – en underskrift av socialnämndens handläggare skall göras på avtalet, som en upplysning till kassan att avtalet är upprättat i enlighet med bestämmelserna i föräldrabalken. I dessa fall torde enligt styrelsen kassan kunna nöja sig med en enkel kontroll.

Socialstyrelsen anser vidare att mål om underhållsbidrag bör göras indispositiva och att domstolens avgörande därmed skall göras bindande för kassan. I ärenden där varken socialnämnd eller domstol har medverkat anser socialstyrelsen att försäkringskassan bör åläggas att lämna bindande förhandsbesked.

Riksförsäkringsverket anser att den försöksverksamhet med fastställelse och jämkning av underhållsbidrag som för närvarande bedrivs av fyra försäkringskassor först måste utvärderas innan verket kan ta ställning till var underhållsbidragen bör fastställas resp. jämkas. Några förändringar i administrationen bör enligt verkets mening inte beslutas förrän försäkringskassornas projekt har utvärderats.

Försöksverksamhet bedrivs vid försäkringskassorna i Jönköpings län, Kalmar län, Örebro län och Göteborgs län.

I rapporten 1984/85: 7 anförs att det endast undantagsvis förekommer att försäkringskassorna begär att barnet skall medverka till att underhållsbidraget jämkas uppåt när dess behov ökat på grund av att det blivit äldre, något som man synes ha räknat med i 1978 års proposition.

Malmö allmänna försäkringskassa påpekar i sammanhanget, att för att vårdnadshavarens medverkan till höjning av underhållsbidrag skall kunna krävas, måste underhållsbidraget vara "uppenbarligen för lågt". Ett eventuellt ökat behov av underhållsbidrag hos barnet utgör ofta ett så pass ringa belopp per månad att detta inte heller kan åberopas som ändrade förhållanden vid en eventuell stämning vid tingsrätten för ett förhöjt underhållsbidrag.

En anledning till att kassorna endast undantagsvis begär barnets medverkan till jämkning i dessa fall är, enligt *Bohusläns allmänna försäkringskassa*, att den underhållsskyldige trots barnets behov av bidrag inte har förmåga att betala högre underhållsbidrag på grund av maximalt uttag av hans överskott. Det är därför föga sannolikt att kassornas praxis härvidlag medför att statens utgifter för utfyllnadsbidrag blir onödigt stora anför Bohuskassan.

Förslaget i rapport 1984/85: 7 att försäkringskassorna skall ges möjlighet att *biträda föräldrar vid ingående av avtal* om jämkning av underhållsbidrag till barn i bidragsförskottssystemet samt biträda föräldrarna när frågan om förlängt bidragsförskott blir aktuell har, med undantag för de familjelagssakkunniga, mottagits positivt av remissinstanserna.

Familjelagssakkunniga anser att förslaget att försäkringskassorna skulle biträda föräldrar vid ingående av avtal om jämkning av underhållsbidrag till barn inom bidragsförskottssystemet är alldeles galet. Familjelagssakkunniga anför att "biträda föräldrar" inte bara är en fråga om att fylla i en blankett när man redan är ense, utan vad frågan gäller är att förhandla med dem om den lösning som man vill komma fram till. Försäkringskassorna är i denna situation inte ojäviga, anför de sakkunniga vidare. Det uppkommer tvärtom ett behov för vardera föräldern att få biträde för att tillvarata sina intressen mot kassan, som vid förhandlingen måste betraktas som part. Kassan som samtidigt har till uppgift att besluta om återkrav av bidragsförskottet kommer därigenom i en oklar mellanställning, menar de sakkunniga, och försäkringskassan bör, som nu, kunna uppmana den underhållsskyldige att på vanligt sätt söka få till stånd en jämkning genom avtal eller domstols avgörande. Men det bör inte tillkomma kassan att i sådant hänseende ställa såsom villkor att kraveftergift annars inte beviljas, avslutar familjelagssakkunniga.

7.4 Missbruk av bidragsförskottssystemet

I rapport 1984/85: 7 redovisas resultaten av frågor till försäkringskassorna om missbruk av bidragsförskottssystemet.

Blekinge läns allmänna försäkringskassa anför:
Att bidragsförskottssystemet är svårt att kontrollera och lätt att missbruka anser revisorerna som en brist och så är det förstås om man ser med fiskala ögon på ett trygghetssystem som bygger på förtroende för medborgaren och vari ingen anses som presumtiv brottsling i första hand.

Blekingekassan anför vidare att det måste vara att hänföra till en feltolkning att påstå att den vanligaste orsaken till att polisanmälan inte sker så ofta är bevissvårigheter. Orsaken är naturligtvis att kassorna har förtroende för den allmänhet de har att betjäna. Kassan anför emellertid vidare att härmed är naturligtvis inte sagt att all kontroll är onödig – rimligheten måste få gälla här som i övrigt hos oss.

Blekingekassan skriver även att risken för "missbruk i form av sammanboende" inte bör övervärderas till sina för samhället negativa konsekvenser. Barnet (barnen) har ju då både en pappa och en mamma, en hel familj, vilket förfarande (eller rättare sagt alltmer) anses som det lyckligaste för barnens utveckling.

Örebro läns försäkringskassa anser att det saknas grund för påståenden om ett omfattande avsiktligt missbruk av bidragsförskottssystemet. Med hänsyn till integriteten torde det inte vara önskvärt att ge försäkringskassorna utökade befogenheter för ytterligare kontroller i ärenden med misstänkt sammanboende.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa diskuterar för närvarande, i samband med en total översyn av missbruket av olika förmåner, hur den skall handskas med missbruket av bidragsförskottssystemet. Kassan anför att möjligheten finns att ett inte obetydligt antal felaktigt utbetalda bidragsförskott i själva verket är bedrägerier. Stockholmskassan påpekar de stora

bevissvårigheter som föreligger i den här typen av ärenden. Det är t.ex. mycket svårt att dra gränsen mellan sammanboende och utnyttjande av umgängesrätten. Bevissvårigheterna anger kassan som den främsta anledningen till att den polisanmält så få ärenden (ca 15 st. under åren 1981–1984). De nuvarande folkbokföringsbestämmelserna, som ger stora möjligheter till skenskrivningar, försvårar arbetet att beivra otillbörligt utnyttjande av bidragssystemet.

Södermanlands läns allmänna försäkringskassa anför att missbruksproblematiken förefaller överdriven. Den vanligaste orsaken till att så få ärenden polisanmäls är troligen att så få av de anmälda faktiskt åtalas.

Socialstyrelsen menar att det någon enstaka gång förekommer att bidragsförskottssystemet missbrukas genom att man felaktigt uppger var barnet bor eller genom att man uppger att parterna har separerat trots att så inte är fallet. Styrelsen anför att möjligen skulle en ändring i sekretesslagen kunna göra det lättare att lämna sådana uppgifter myndigheter emellan att det kan undvikas att bidragsförskott felaktigt betalas ut. Försäkringskassan torde enligt socialstyrelsen också ha skäl att vara mer aktiv i fall då man misstänker missbruk.

Riksförsäkringsverket, som ser allvarligt på problemen kring det eventuella missbruket av bidragsförskotten, har för närvarande två metoder att anvisa kassorna för att stävja ett eventuellt missbruk. Den ena är en väsentligt förbättrad information till vårdnadshavaren i samband med ansökan om bidragsförskott. En särskild broschyr som rör enbart sammanboende och anmälningsskyldighet har tagits fram för detta ändamål. Den andra metoden är stickprovskontroller.

Under första halvåret 1986 har verket även för avsikt att som vägledning till kassorna ge ut en rättslägesanalys rörande beviskravet vid misstänkt sammanboende inom bidragsförskottsområdet. Riksförsäkringsverket har även för avsikt att – efter kontakt med riksåklagaren – i form av allmänna råd ge kassorna ledning om när ärenden bör lämnas till åklagarmyndigheten.

Flera försäkringskassor instämmer i vad som anförs i rapport 1984/85: 7, att bidragsförskottssystemet kan upplevas så förmånligt att underhållsskyldiga fingerar betalningsförsummelse för att komma in i systemet.

Riksförsäkringsverket ställer sig däremot mera tveksamt till att så skulle vara fallet, och *socialstyrelsen* anför att det knappast är troligt att underhållsskyldiga i allmänhet har sådan kunskap om systemet och effekterna av den ena eller den andra åtgärden att det över huvud taget skulle vara möjligt att något dylikt kan inträffa. Enligt socialstyrelsen finns det heller ingen anledning att tro att det föreligger någon risk för en allmän spekulation i dessa avseenden.

8 Centralkontorens kontroll av underhållsbidraget

Stockholms läns allmänna försäkringskassa kommenterar vad som anförts i rapport 1984/85: 7 om centralkontorens kontroll av lokalkontorens beslut så, att det är angeläget att upptäcka eventuella fel så snart som möjligt.

Stockholmskassan, som kontrollerar från lokalkontoren inkomna ärenden i en mycket stor omfattning, anser sig inte kunna dra ned på denna kontroll. Kassan menar att något stöd i kassornas instruktion givetvis inte fordras för att de skall kunna kontrollera ärenden i en omfattning de själva anser lämpligt.

Enligt *riksförsäkringsverkets* mening behöver centralkontoren inte kontrollera varje ärende ur den aspekten att själva beslutet skulle vara felaktigt från lokalkontoren. Men eftersom centralkontoren framdeles skall kräva in underhållsbidraget från den underhållsskyldige menar verket att det är av stor vikt att alla uppgifter är korrekt inlagda i ADB-registret, i synnerhet som senare korrigeringar innebär både merarbete för kassan och ibland också olägenheter för den enskilde. Det är mot denna bakgrund man bör se centralkontorens kontroll av de ärenden som kommer in enligt riksförsäkringsverket.

9 Synen på skulden på underhållsbidrag

I rapporten 1984/85: 7 anförs att när ett underhållsbidrag är fastställt är skyldigheten att betala detta till barnet absolut. Om emellertid barnet har beviljats bidragsförskott och den underhållsskyldige därför är betalningsskyldig mot försäkringskassan, är betalningsskyldigheten inte längre ovillkorlig utan beroende av den underhållsskyldiges sociala och ekonomiska förhållanden.

Familjelagssakkunniga finner resonemanget formalistiskt i överkant. De sakkunniga menar att det ena kravet inte är mer ovillkorligt än det andra, då domstol kan sätta ned eller ta bort obetalda bidrag även för tid innan en jämkningstalan väckts. Den underhållsskyldige kan lika litet "genomdriva" en kraveftergift som en jämkning anför de sakkunniga och menar vidare att det inte har någon mening att tala om en absolut betalningsskyldighet också när betalningsförmåga saknas.

Det är bara i praktiskt hänseende som man enligt familjelagssakkunniga kan tala om skillnader. I allmänhet bygger ett avtal eller en dom på en förväntad förvärvsförmåga. Om det visar sig att förväntningarna inte håller och bidragsförskott har lämnats, innebär kraveftergift en enklare åtgärd för att anpassa kravet till den aktuella situationen än en jämkning, menar de sakkunniga. De anför vidare att eftergift också är den naturliga åtgärden eftersom försäkringskassan i den situationen är den verklige fordringsägaren. Endast om nedsättningen i betalningsförmågan kan antas bli varaktig, har det någon mening att söka få till stånd en jämkning av underhållsbidraget. Familjelagssakkunniga framhåller även att enskilda fordringsägare normalt inte påkallar indrivning om det inte kan antas att den leder till resultat.

10 Kravverksamhet och eftergift

Vad avser försäkringskassans krav på obetalda underhållsbidrag föreslås i rapporten 1984/85: 7 att utgångspunkten bör vara att den underhållsskyldige kan och skall betala det fastställda underhållsbidraget. Först om

underhållsbidraget jämkas nedåt skall frågan om eftergift normalt aktualiseras. Flertalet av de remissinstanser som kommenterat förslaget är dock negativa.

Endast *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* ställer sig positiv till förslaget. *Malmö allmänna försäkringskassa* anser att ändring inte bör ske innan en eventuell översyn av bidragsförskottssystemet har skett, då de menar att det finns risk för att underhållsskyldiga med svag ekonomi och sociala problem drabbas negativt.

Riksförsäkringsverket är åtminstone delvis negativt till förslaget i rapporten. Verket anför att en förenkling som i hög grad skulle minska kassornas problem med handläggningen, utan att för den skull innebära att den sociala grundsynen på handläggningen förändrades, vore att det i högre grad ankom på de underhållsskyldiga att styrka påstådd betalningsförmåga i stället för att, som nu, låta förmågeprövningen ex officio åvila kassorna i den löpande handläggningen. Riksförsäkringsverket föreslår därför att i ärenden där underhållsbidrag fastställts sedan juli 1979, där det kan förutsättas att hänsyn tagits till de underhållsskyldigas ekonomiska behov, skall försäkringskassan presumera att rätt bidrag fastställts. Verket anför vidare att förslaget kan genomföras utan lagändring men menar att det kan vara lämpligt att kassornas förändrade handläggning sker med det stöd som en ändrad författningstext erbjuder.

Med hänsyn till de ansenliga väntetider som för närvarande gäller vid jämkningsärenden anser riksförsäkringsverket att det ter sig mindre lämpligt att i nuläget förorda en handläggning som utökar antalet jämkningsärenden och som samtidigt innebär att exekutiva åtgärder skall vidtas gentemot den som inte betalar fastställt underhållsbidrag i avvaktan på jämkning, trots att den underhållsskyldige har skäl att erhålla jämkning. Verket anför även att den ökande betalningsbenägenheten som sker med nu rådande regelsystem bör beaktas vid övervägande av förslag med starkare tvångsinslag.

Örebro läns allmänna försäkringskassa anser att kravverksamheten även i fortsättningen bör utgå från den underhållsskyldiges betalningsförmåga och att bedömning av förmågan bör göras av försäkringskassan. En målsättning i kravet bör enligt Örebrokassan vara att underhållsbidraget betalas genom frivilliga inbetalningar. Vidare menar kassan att det bör inom kravverksamheten finnas utrymme för hänsynstagande till tillfälliga betalningssvårigheter och personliga förhållanden i övrigt.

Familjelagssakkunniga finner rapportens förslag totalt oacceptabelt då de menar att det träffar livsnerven i det nuvarande systemet och riskerar att föra återkraven tillbaka till de förhållanden som rådde tidigare, då stora fordringar lagrades för en del underhållsskyldiga. De sakkunniga menar att denna ändring av systemet skulle drabba just de underhållsskyldiga som lever under osäkra förhållanden och på grund av sjuklighet eller arbetslöshet har växlande perioder av goda och dåliga inkomster.

Familjelagssakkunniga ser det tvärtom angeläget att försäkringskassorna i tillräcklig omfattning gör bruk av sina befogenheter att meddela kraveftergift. Det är på den vägen som man enligt de sakkunniga effektivt kan rensa bort värdelösa fordringar som tynger administrationen och vållar

kostnader för det allmänna. Familjelagssakkunniga anför vidare att någon minskning av kostnaderna inte sker om man begränsar antalet ärenden hos försäkringskassorna men i stället vältrar över ett ökat arbete på socialnämnder, domstolar och kronofogdar.

I rapporten anförs bl. a. att förslaget skulle få till följd att den underhållsskyldige får ett eget intresse av att underhållsbidraget inte är för högt. Familjelagssakkunniga anför som kommentar till detta, att den underhållsskyldiges egna initiativ i många fall inte fungerade tidigare och det var därför som man fann det nödvändigt att få till stånd en mera effektiv kraveftergift. De sakkunniga påpekar även den roll reglerna om rättegångskostnader spelar för att avhålla den betalningsskyldige från att väcka talan om jämkning i fall då resultatet ter sig ovisst.

Socialstyrelsen anför att en mera rigorös tillämpning av återkravsregeln obönhörligen kommer att medföra en ökad belastning på den kommunala ekonomin i form av fler socialhjälpsfall.

11 Riktade betalningar av underhållsbidrag

Av rapport 1984/85: 7 framgår att om den underhållsskyldige anger att det belopp han frivilligt betalar in avser det bidrag som närmast skall förfalla till betalning kan äldre skuld preskriberas.

Det är i dag alltför lätt för underhållsskyldiga att sätta preskriptionsreglerna ur spel genom att rikta sina inbetalningar av underhållsbidrag anser *försäkringskasseförbundet* och menar att avräkning enligt 15 kap. 15 § utsökningsbalken därför bör gälla alla inbetalningar, dvs. avräkning skall göras på äldsta fordran. Åsikten delas även av *riksförsäkringsverket* och *riksskatteverket*.

Familjelagssakkunniga är av annan uppfattning. De anför att det bör eftersträvas att barnet kan ha en naturlig förbindelse med båda sina föräldrar också när dessa inte förmår att leva tillsammans. De sakkunniga anser därför att det är viktigt att tillse att denna strävan inte saboteras av ett överambitiöst indrivningsväsen. Det kan inte vara riktigt, fortsätter de sakkunniga, att i situationer med oförutsedda, övergående betalningssvårigheter beröva den underhållsskyldige dennes rättighet att i första hand bidra till barnets löpande underhåll. Återbetalning för en uppkommen skuld under tidigare månader bör därför komma i andra hand. En invändning att detta ökar risken för att skulden kan komma att preskriberas anser de sakkunniga inte kan ha någon betydelse, utan menar att det tvärtom är meningen att värdelösa fordringar skall rensas ut och inte tillåtas att vålla onödigt arbete och onödiga kostnader.

Familjelagssakkunniga föreslår att den angivna principen bör komma till uttryck genom ett tillägg till 15 kap. 15 § tredje stycket utsökningsbalken av innebörd att, då införsel för underhållsbidraget enligt föräldrabalken avser både bidragsbelopp som är förfallet när verkställighet sker och belopp som förfaller näst därefter, avräkning på det senare beloppet skall ha företräde. Regeln bör enligt de sakkunniga även gälla vid frivillig inbetalning, om den underhållsskyldige inte har utpekat den fordran som betalningen skall avse.

12 Administrationskostnaderna

12.1 Försäkringskassornas produktivitet

I rapport 1984/85: 7 har utifrån riksförsäkringsverkets uppgifter beräknats att produktiviteten hos försäkringskassorna har minskat med 28% mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84, så till vida att antalet bidragsberättigade barn per helårsarbetare minskat från 426 till 305 under dessa år. *Riksförsäkringsverket* har inte kommenterat denna beräkning, men vissa försäkringskassor har visat stor skepsis gentemot påståendet om produktivitetsminskning.

Bohusläns allmänna försäkringskassa anser att en heltäckande bild av sanningen inte erhålls genom att strikt jämföra bidragsberättigade barn med antal helårsarbetare vid olika tidpunkter utan att ta hänsyn till genomströmningshastigheten av ärenden. Kassan menar att barnens rörlighet mellan föräldrarna ökat markant de senaste åren, vilket ger merarbete för kassorna. En annan förklaring till produktivitetsminskningen anser Bohuskassan vara att ärendena tenderar att bli alltmer komplicerade, då de allmänna råden som publicerades 1982 innebär att detaljeringsgraden av kassornas prövning av underhållsbidragens skälighet har ökat. Vidare menar kassan att det med åren blivit vanligare med s. k. villkorade avtal, dvs. avtal som skall gälla mellan parterna under förutsättning att försäkringskassan beviljar fullt bidragsförskott.

Malmö allmänna försäkringskassa framhåller att antalet ärenden med gemensam vårdnad har ökat markant genom de nya reglerna angående vårdnad om barn och barns umgänge som trädde i kraft den 1 juli 1983. I dessa ärenden får kassan ofta vidta mer omfattande utredningar för att kunna fastställa vem av föräldrarna barnet är stadigvarande bosatt hos.

Västmanlands läns allmänna försäkringskassa anför att en jämförelse bör ske mellan "inkomster och utgifter" för att få en rättvis bild av kostnaden för handläggningen av bidragsförskott.

Västerbottens läns allmänna försäkringskassa anför att produktivitetsberäkningen egentligen inte anger annat än att personaltätheten ökat men inget om produktiviteten per årsarbetare.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa ifrågasätter om beräkningen att produktiviteten har minskat med nästan 30% är korrekt. Stockholmskassan anför att de uppgifter som kassorna lämnat i enkäten i flera fall är direkt felaktiga. Den troliga förklaringen till felaktigheterna uppger kassan vara att fel uppstått då kompletterande uppgifter infordrats från kassorna i efterhand.[1]

Stockholmskassan framhåller även att man inte har någon känsla av att produktiviteten sjunkit och inte heller någon känsla av att man på lokalkontoren sysselsätter sig med "onödigt arbete".

Örebro läns allmänna försäkringskassa anför att produktivitetsminskningen i bidragshandläggningen har sin förklaring i att kvaliteten på arbetet

[1] Som angetts i rapporten är kassornas uppgifter behäftade med viss osäkerhet. Det kan dock poängteras att några uttalanden vad gäller enskilda lokalkontor ej gjorts i rapporten. Stockholmskassan är för övrigt den enda kassan som framfört att det skulle föreligga felaktigheter i lokalkontorens svar.

avsevärt förbättrats, bl. a. efter impulser från riksförsäkringsverket och justitieombudsmannen.

Blekinge allmänna försäkringskassa finner för sin del att "produktivitet" är ett ointressant mått i sammanhanget – det enda som kan ha något värde måste vara måttet "effektivitet", som inrymmer grad av måluppfyllelse och service och som beaktar "yttre" omständigheter som lagändringar och t. ex. personalrörlighet och utbildningsförhållanden på kassorna.

I rapporten anges att lokalkontoren överskred den av riksförsäkringsverket beräknade personalstyrkan för bidragsförskottsverksamheten med i genomsnitt 39%, medan centralkontoren använde i genomsnitt 5% mindre personal än riksförsäkringsverket beräknat.

Riksförsäkringsverket anför att dessa uppgifter inte kan anses tillräckligt tillförlitliga för att några längre gående slutsatser skall kunna baseras på dem. Skillnaden mellan verkets normer och kassornas svar på enkäten menar riksförsäkringsverket kan bero på flera olika faktorer, som t. ex. när enkäten besvarats, olika mättidpunkter, olikheter vad beträffar ärendefördelningen mellan olika kassor, att personlig tid inte beaktats samt att någon uppdelning av personal- och administrationskostnader mellan olika försäkringsgrenar inte görs av verket.

I rapporten 1984/85: 7 uttrycks att det förefaller finnas ett samband mellan låg ärendekvot och hög andel egna företagare. Riksförsäkringsverket anför att man av erfarenhet vet om att kassorna tidigare inte har lagt ned stora utredningsinsatser när det gäller egna företagare. Därför menar verket att man inte torde kunna dra slutsatsen att denna kategori underhållsskyldiga medför högre arbetsbelastning på kassorna än andra underhållsskyldiga. I dag har emellertid enligt riksförsäkringsverket kravverksamheten intensifierats gentemot de egna företagarna på grund av ett meddelande från verket till kassorna.

12.2 Centralisering av bidragsförskottshanteringen

I rapporten 1984/85: 7 hävdas att uppskattningsvis 25% av lokalkontorens lönekostnader skulle kunna sparas in om besluten om bidragsförskott fattades på centralkontoren och lokalkontoren endast svarade för information och service gentemot allmänheten.

Riksförsäkringsverket har här den principiella uppfattningen att decentralisering av handläggningen av olika ärendetyper bör drivas så långt det är praktiskt möjligt och kan därför inte ställa sig bakom ett centraliseringsförslag, trots att det kan medföra kostnadsbesparingar. Om administrationskostnaderna för varje stödform skulle ses isolerat, anser verket att man ytterst äventyrar synen på socialförsäkringsadministrationen och dess möjligheter att betjäna allmänheten.

Försäkringskasseförbundet, som också har en negativ inställning till centraliserad handläggning, påpekar att regeringen inom kort kommer att lägga en proposition om vidgat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna. Att i detta läge centralisera bidragsförskottshandläggningen torde enligt förbundet vara ett steg i fel riktning.

Bland försäkringskassorna synes uppfattningarna skifta. Bl. a. har det

framhållits att det bör ankomma på varje enskild kassa att göra avvägningen om bidragshandläggningen bör koncentreras inom resp. distrikt. Det har även framförts att handläggningen skulle kunna koncentreras till ett färre antal lokalkontor.

Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer, JUSEK, finner att det sannolikt finns avsevärda rationaliseringsvinster att göra om bidragsförskotten centraliseras till centralkontoren. Förbundet anser dock att en mer djupgående analys krävs innan man med säkerhet kan säga hur stora vinsterna blir.

13 De låga underhållsbidragen

I rapport 1984/85: 6 anges bl. a. oförändrat låga underhållsbidrag som en orsak till ökningen av statens utgifter för bidragsförskott.

Socialstyrelsen anser att en av orsakerna till att underhållsbidragen i genomsnitt bibehållits relativt oförändrade från år 1981 till år 1984 är att de underhållsskyldigas betalningsförmåga inte ökat i takt med basbeloppsförändringarna. Andra orsaker kan vara den ökade arbetslösheten och nya familjebildningar med flera barn. En ytterligare orsak, framhåller socialstyrelsen, kan vara att vårdnadshavarna i flera fall fått högre inkomst än tidigare, vilket verkat i sänkande riktning på underhållsbidragen på grund av den inbördes fördelningen mellan föräldrarna.

Socialstyrelsen fäster uppmärksamheten på att systemets utformning gör att det inte enbart är den underhållsskyldiges förmåga att betala som är avgörande för underhållsbidragets storlek. Styrelsen erinrar om att om vårdnadshavaren har en högre förmåga än den underhållsskyldige så minskar dennes andel. Likaså blir beloppet lägre om barnets behov minskar på grund av att barnet har egen inkomst eller förmögenhet. Trots att barnets behov i dessa fall blir täckt har barnet rätt till fullt bidragsförskott. Detta är ett förhållande som socialstyrelsen anser mycket otillfredsställande. Samma uppfattning framförs av flera andra remissinstanser.

Riksförsäkringsverket har framhållit att de ökade bostadskostnaderna antagligen varit en bidragande orsak till att underhållsbidragen sedan år 1975 sjunkit i förhållande till bidragsförskotten.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa tar delvis upp en annan aspekt när det gäller underhållsbidragets storlek. Således har kassan följande synpunkter att framföra när det gäller bidragsförskottslagens 4 §. Enligt detta lagrum lämnas inte bidragsförskott med högre belopp än underhållsbidraget om det underhållsbidrag som har blivit fastställt uppenbarligen understiger vad den underhållsskyldige bör erlägga i bidrag. Med hänvisning till detta lagrum så framhåller kassan att

> .... såväl i förarbetena som i allmänna råden och i praxis görs en mycket restriktiv tolkning av vad som är uppenbart för lågt. Det har visat sig vara svårt att med framgång hävda att t. ex. ett underhåll på 400 kr. per månad och barn är uppenbart för lågt om kassans beräkningar, strikt efter föräldrabalkens regler, visar att underhållet borde vara 500 kr. Man kan kanske tycka att 100 kr. per månad inte är någon stor summa, men med tanke på att underhållsbidrag utgår under lång tid – maximalt mer än 19 år

– kan det totalt röra sig om ansenliga belopp. En underhållsskyldig med t. ex. tre barn tolv, tio och fyra år gamla och 100 kr. för lågt underhållsbidrag per barn och underhållsskyldighet till barnen är 18 år skulle "slippa" betala 34 600 kr. Om man vidare tänker sig att det skulle finnas 1 000 liknande fall blir ju beloppet som de underhållsskyldiga inte blir krävda på närmare 35 milj. kr.

14 Bristerna svåra att åtgärda

I rapport 1984/85: 7 har anförts att bristerna i systemet är så väsentliga att ett åtgärdande av bristerna inom ramen för systemet med all sannolikhet skulle göra systemet än krångligare och svårare att tillämpa. Därför bör det övervägas om inte införande *av ett helt nytt bidragsförskottssystem är en bättre lösning.*

Majoriteten av de remissinstanser som kommenterat frågan instämmer i denna uppfattning.

Hovrätten för Nedre Norrland anser dock att det i rapporten inte på ett övertygande sätt visats att bristerna i det gällande regelsystemet är så väsentliga att en fullständig reformering av bidragsförskottslagen skulle vara nödvändig. Hovrätten menar att de ökade statsutgifterna för bidragsförskott till helt övervägande del torde bero på de förändringar som riksdagen beslutade om i samband med 1979 års underhållsreform och är således uttryck för en politisk viljeinriktning. Det framgår enligt hovrätten inte heller av vare sig bidragsförskottslagen eller rapportens innehåll att gällande författningsbestämmelser skulle vara särskilt krångliga eller svåra att tillämpa. Försäkringskassorna torde ställas inför betydligt besvärligare tillämpningsproblem inom andra verksamhetsområden anför hovrätten vidare. En annan sak är att bidragsförskottsverksamheten under hänsynstagande till rättssäkerhetsaspekter givetvis bör organiseras på ett så rationellt sätt som möjligt. Hovrätten kan dock inte heller finna att gällande bestämmelser innebär några hinder för sådana åtgärder. Slutligen anser hovrätten att det är angeläget att även konsekvenser på andra plan än rent ekonomiska utreds innan ett ställningstagande till behovet av förändringar i det gällande regelverket tas.

Försäkringskasseförbundet anser att man bör rätta till bristerna i det nuvarande systemet, då förbundet har svårt att föreställa sig att ett nytt system i grunden kan komma att te sig särskilt mycket annorlunda till sin utformning än nuvarande system, om inte de bakomliggande intentionerna bakom bidragsförskottssystemet förändras. Förbundet avvisar dock bestämt en sådan förändring.

Familjelagssakkunniga ansluter sig till ståndpunkten i rapporten att ett helt nytt bidragsförskottssystem bör övervägas och anför vidare, att det är meningslöst att orda om allehanda brister i det nuvarande systemet innan man har tagit itu med de grundläggande principerna för ett samhällsstöd till barn. Det primära måste vara att klarlägga vad som bör vara syftet med ett sådant samhällsstöd och de metoder med vilka syftet bäst tillgodoses. De sakkunniga önskar således att frågan om samhällsstöd till barn tas upp till en allsidig och förutsättningslös utredning, en åsikt som flera remissinstanser uttryckt.

Familjelagssakkunniga föreslår vidare att det bör undersökas om inte bidragsförskottet kan avskaffas och ersättas med ett särskilt barnbidrag eller annat samhällsstöd utan återbetalningsskyldighet.

Umeå kommun anger bl. a. följande:
Bristerna i det nuvarande systemet är så stora, att de marginella förbättringar som utredarna har diskuterat inte kan anses ge tillräckliga effekter. I stället bör man utifrån hittills gjorda erfarenheter genomföra mer grundläggande förändringar. Vid utformningen av ett nytt regelsystem bör insatserna begränsas till den ursprungliga målsättningen att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi.

Kommunen väcker tanken att via skattesystemet reglera underhållsskyldigheten.

15 Räntebeläggning av underhållsskuld

Räntebeläggning av underhållsskulder samt aviserings- och påminnelseavgifter diskuteras i rapporten 1984/85: 7.

Riksförsäkringsverket, riksskatteverket och *Malmö allmänna försäkringskassa* ställer sig positiva till att frågan om räntebeläggning av underhållsfordringar och avgiftsbeläggning av aviseringar och betalningspåminnelser från försäkringskassan utreds.

Riksförsäkringsverket anför att det är angeläget att ytterligare kravbelopp som uppstår inom bidragsförskottssystemet så långt som möjligt jämställs med fordringar för underhållsbidrag, så att inte skilda regler för införsel, utmätning och preskription kommer att gälla i samma kravärende. I annat fall menar verket att en avgifts- eller räntebeläggning skulle innebära stora problem såväl tekniskt som juridiskt för försäkringskassan.

För att få en överensstämmelse mellan avgiftstillämpningen vid frivillig betalning och exekution bör det, enligt *riksskatteverket*, i samband med utredningen även övervägas huruvida det finns skäl att ändra bestämmelserna om avgiftsfrihet för underhållsbidrag i samband med verkställighet hos kronofogdemyndighet. Verket anför vidare att om kronofogdemyndigheterna skall handlägga återkrav av bidragsförskott som allmänt mål skulle eventuellt en avgift motsvarande restavgiften kunna påföras den underhållsskyldige i samband med indrivningen. Vidare bör diskuteras om avgift som påförs gäldenär skall kunna tas ut genom införsel och när den skall preskriberas.

Socialstyrelsen anser att det inte föreligger några principiella hinder mot att också underhållsskulder – i likhet med andra skulder – beläggs med ränta. I de fall då förmågan till återbetalning är låg eller obefintlig framhåller styrelsen att det alltid finns möjlighet till kraveftergift, varför ett sådant system inte skulle drabba de betalningssvaga. Däremot anser inte socialstyrelsen att kassornas arbete med inbetalning av underhåll kan beläggas med avgift. Frågan om barns försörjning är enligt styrelsen en samhällsangelägenhet jämförbar med socialtjänsten och den bör därför inte vara avgiftsbelagd.

Stockholms tingsrätt är positiv till att både ränta och avgifter införs.

Försäkringskasseförbundet samt *Örebro och Stockholms läns allmänna försäkringskassor* är positiva till avgifter men tvekSamma till en räntebeläggning då de befarar att denna skulle bli krånglig att administrera. Stockholmskassan anser att det i vissa fall vore befogat med avgifter dels av ekonomiska skäl, dels för att underhållsbidrag inte skall framstå som den minst viktiga skulden att betala. Vad avser räntebeläggning av underhållsfordringar anser kassan att denna fråga bör ses i ett större sammanhang och ges en mer generell lösning för socialförsäkringsområdet som helhet. Örebrokassan menar att ett införande av avgifter inom bidragsförskottssystemet åstadkommer en större rättvisa för underhållsskyldiga inom och utom bidragsförskottssystemet. Örebrokassan anför vidare att avgifterna inte bör vara för höga med hänsyn till att många underhållsskyldiga i bidragsförskottssystemet har svag ekonomi samt att det bör finnas en möjlighet för försäkringskassorna att under vissa omständigheter avskriva avgifterna.

Östergötlands läns allmänna försäkringskassa är av uppfattningen att det skulle strida mot vedertagen praxis att avgiftsbelägga den första aviseringen. Vidare anser kassan det stötande att lägga en kostnadsökning på dem som betalar frivilligt – en kostnadsökning som ej skulle drabba alla dem som betalar via införsel i lön t. ex.

16 Allmänt eller enskilt mål

De fem remissinstanser som behandlat frågan huruvida indrivning av försäkringskassans krav på förskotterade underhållsbidrag skall handläggas som allmänt eller enskilt mål (rapport 1984/85: 7) har ställt sig positiva till fortsatt utredning. *Riksskatteverket* är positivt till att återkrav handläggs som allmänt mål. *Riksförsäkringsverket* samt *Malmö och Stockholms läns allmänna försäkringskassor* synes emellertid skeptiska till att kronofogdemyndigheten övertar alltför stor del i indrivningsarbetet. De betonar särskilt de uppgifter av social skyddskaraktär som anförtrotts kassorna enligt bidragsförskottslagen.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa anför att kronofogdemyndigheten är funktionellt en renodlad fiskal myndighet och menar att redan på grund härav föreligger ett principiellt hinder att anförtro kronofogdemyndigheten den prövning med socialt hänsynstagande som skall ske enligt bidragsförskottslagen. Om kronofogdemyndigheten anförtroddes denna prövning, fortsätter kassan, skulle lagstiftarens krav på kronofogdemyndigheten att alltid prestera bästa möjliga resultat i det exekutiva arbetet uppenbarligen kollidera med de sociala hänsyn som bestämmelserna i angivna lag anger.

Det kan inte enligt Stockholmskassan komma i fråga att kronofogdemyndigheten – i stället för kassan – inträder i barnets rätt till underhållsbidraget omedelbart i och med att bidragsförskott beviljas. Någon principiell invändning mot att kronofogdemyndigheten – sedan kassan överlämnat fall för exekutiva åtgärder – generellt övertar det kontinuerliga bevaknings- och indrivningsansvaret för det allmännas fordran gentemot den underhållsskyldige har inte kassan. Den anser att ett sådant generellt

övertagande av indrivningsansvaret dock bör förenas med en skyldighet för kronofogdemyndigheten att när omständigheterna motiverar det påkalla eftergiftsprövning hos kassan.

Malmö allmänna försäkringskassa poängterar i sammanhanget att huvuddelen av inbetalningarna av underhållsbidrag görs genom frivilliga inbetalningar, vilka har kommit till stånd efter kontakter mellan handläggare och den underhållsskyldige. Speciellt vad avser gruppen av underhållsskyldiga egna företagare är det de personliga kontakterna i utredningen som leder till det bästa indrivningsresultatet.

Som exempel på när underhållsbidragsärenden med fördel skulle behandlas som allmänt i stället för enskilt mål anges i rapporten de fall då kronofogdemyndigheten vill prioritera indrivningen från en gäldenär för att t. ex. undvika preskription av skattefordran. Enligt *riksförsäkringsverkets* mening kan en ändrad prioritetsordning i dessa ärenden erhållas genom ändrade regler om företrädesrätt. I kombination med en förlängd preskriptionstid för fordringar på underhållsbidrag erhålls då en avvägning mellan de motstridiga intressena menar verket.

En annan fördel som nämns i rapporten är att den nyligen antagna lagen (1985: 146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter borde kunna bli tillämplig i bidragsärenden. Riksförsäkringsverket anser att eftersom kravrutinerna vid utmätning i förtida uttag av överskjutande skatt numera är så pass avancerade att de tillgodoser högt ställda krav, kan det ifrågasättas om den ifrågavarande lagen skulle innebära något egentligt medelstillskott ifall den kunde tillämpas på ärenden med bidragsförskottsfordran.

Det begränsade merarbete som uppstår hos försäkringskassan och kronofogdemyndigheten under nuvarande ordning anser riksförsäkringsverket vara försumbart.

17 Reduceringsregeln

Regeln att endast en del av den underhållsskyldiges s. k. överskott skall tas i anspråk för underhållsbidrag, den s. k. reduceringsregeln, behandlas i rapport 1984/85: 7.

Socialstyrelsen anför när det gäller denna regel att då socialstyrelsen och riksförsäkringsverket år 1979 utarbetade anvisningar för socialnämndernas och försäkringskassornas tillämpning av de nya bestämmelserna följdes anvisningarna i proposition 1978/79: 12. Det kunde konstateras, fortsätter socialstyrelsen i sitt yttrande,

- att förbehållsbeloppet inte helt täckte vad som i propositionen angivits bör ingå i vanliga levnadskostnader,
- att vid framräkning av den bidragsskyldiges överskott hänsyn inte tas till hans faktiska löpande kostnader utan att det sker en reduktion av dessa,
- att den faktiska bostadskostnaden ofta är högre än vad som medges utan att den underhållsskyldige för den skull utan vidare kan ändra på sin bostadssituation och
- att underhållsbidrag i regel betalas under många år och därför får en avgörande effekt på den underhållsskyldiges ekonomi.

Med hänsyn till ovanstående infördes i anvisningarna en spärregel mot alltför höga uttag, den s. k. reduceringsregeln. Den innebar att när en fördelning görs mellan föräldrarna enligt den angivna formeln och utifrån föräldrarnas hela överskott görs en kontroll i efterhand av det erhållna beloppet. Om beloppet ryms inom angivna ramar kan det accepteras. I annat fall görs en reducering. Regeln är alltså avsedd att vara en spärr i vissa fall så att inte hela överskottet tas i anspråk. Många gånger ryms det framräknade underhållet inom den angivna ramen och någon reducering behöver därför inte göras. Det förefaller som om utredaren antagit att det sker en reducering i samtliga ärenden, vilket inte är fallet. Spärregeln är inte att betrakta som en generell regel att alltid ta ut en viss procentuell andel av överskottet, vilket system lagrådet hade avvisat. Ett av skälen till det föreslagna systemet var också att man borde försöka undvika orimliga marginaleffekter i inkomstskiktet närmast över förbehållsbeloppet.

Socialstyrelsen framhåller avslutningsvis i denna fråga att det är nödvändigt att bibehålla en gräns för vad som kan tas ut av överskottet. I annat fall skulle situationen till stor del bli densamma som före ändringen i lagstiftningen år 1979.

Riksförsäkringsverket har gjort ett par påpekanden med anledning av revisorernas beräkningar av hur statsutgifterna skulle kunna minska vid ett ökat ianspråktagande av de underhållsskyldigas överskott samt framhåller att andra metoder än en generell höjning av uttagsprocenten enligt verkets mening kan diskuteras. Dessa frågor bör dock övervägas noggrant innan några ändringar genomförs. Verket menar bl. a. att en metod som tar den underhållsskyldiges hela överskott i anspråk skulle innebära ett ökat antal jämkningar och ett väsentligt merarbete för försäkringskassorna, övriga inblandade myndigheter och berörda enskilda.

Försäkringskasseförbundet påpekar att frågan om överskottet är starkt knuten till frågan om förbehållsbeloppen. Förbundet anser att överskottet i sin helhet bör tas i anspråk för barnets behov av underhållsbidrag.

I flera underremisser till Försäkringskasseförbundet har frågan om det reducerade överskottet tagits upp. Således anser *Jönköpings läns allmänna försäkringskassa* att överskottet i sin helhet bör kunna tas i anspråk för barnets behov av underhållsbidrag. *Västerbottens läns allmänna försäkringskassa* stöder ensamförälderkommitténs förslag om att 80% av överskottet tas i anspråk för underhållsbidrag oavsett antalet barn intill dess hälften av barnets normalbehov täckts.

Bohusläns allmänna försäkringskassa instämmer i att statens utgifter för bidragsförskotten är starkt beroende av vilken procentsats av den underhållsskyldiges överskott som tas i anspråk för underhållsbidrag men menar att en minst lika viktig kostnadsaspekt är frågan om vilka s. k. särskilda förbehåll som kan godtas. Kassan anser att en minskning av den underhållsskyldiges överskott på grund av särskilt förbehåll kan bli en direkt subvention från statens sida exempelvis för inköp av möbler, bil etc. – en subvention som personen i fråga inte skulle vara berättigad till enligt t. ex. socialtjänstlagen. Kassans erfarenhet är att tveksamhet råder bland dem som har att beräkna/bedöma underhållsbidrag vad gäller hur socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets anvisningar skall uppfattas och tillämpas. Denna tveksamhet beror enligt kassans mening till största delen på att

anvisningarna är oklart utformade. Det är vidare, fortsätter kassan, omöjligt att finna närmare ledning av motivuttalandena i proposition 1978/79: 12, s. 99.

Norrbottens läns allmänna försäkringskassa anser att även om inte hela överskottet tas i anspråk för underhållsbidrag, borde en större del av överskottet gå till barnets försörjning. Antal bidragsberättigade barn bör inte föranleda någon skillnad i uttaget från överskottet så länge uttaget ligger under bidragsförskottsnivån och inte överstiger barnets behov. I detta sammanhang gör kassan följande konstaterande.

.... när skälighetsbedömningen och avrundningen sker av underhållsbidraget så blir det nästan uteslutande nedåt, mycket sällan uppåt, trots att uttaget är baserat på det procentuellt reducerade uttaget av överskottet. Detta bidrar till stora kostnader för staten, trots att den underhållsskyldige har en dokumenterad betalningsförmåga.

Svenska Kommunförbundet anser att reduceringsregeln inte bör förändras generellt. Vill man gynna låginkomsttagarna bör det procentuella uttaget inkomstrelateras så att låginkomsttagare får behålla en större andel av överskottet än höginkomsttagare. Konsekvenserna för den enskilde i olika familjesituationer och inkomstlägen måste dock först belysas ordentligt innan en slutlig ställning till en höjning av uttagsprocenten kan tas.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa anser det vanskligt att diskutera det reducerade överskottet utan att samtidigt diskutera förbehållsbeloppen och speciellt de särskilda förbehållsbeloppen. Kassan anför i detta sammanhang.

Är man mycket restriktiv när det gäller dessa är det förmodligen nödvändigt att begränsa den del av överskottet som tas i anspråk för UHB. När det gäller underhållsskyldighet är ju även tidsfaktorn mycket betydelsefull. Det är skillnad att leva på "gränsen" en kort tid mot att se en period av kanske 18 år framför sig med en begränsad ekonomi. Detta påverkar förmodligen betalningsbenägenheten. Att ta hela överskottet i anspråk kan också försvåra umgänget med barnen. Det finns helt enkelt inga pengar över.

Kassan anser det svårt att bedöma om ett högre ianspråktagande av överskottet skulle påverka samhällets utgifter totalt sett.

Örebro läns allmänna försäkringskassa anser att reduceringsreglerna i socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets allmänna råd bör ses över så att de enbart inriktas på att skydda de ekonomiskt svaga.

Svea hovrätt menar att det ingalunda är säkert att reduceringsregeln generellt tillämpas så att det i rapporten gjorda antagandet om ett genomsnittligt uttag om 65 % inom bidragsförskottssystemet är berättigat. Visserligen, fortsätter hovrätten i sitt remissvar, har reduceringsregeln i de allmänna råden givits en mycket generell utformning och synes bl. a. vara tillämplig oberoende av hur stort den underhållsskyldiges överskott är. I denna del synes emellertid råden inte ha stöd i lagens förarbeten och det är tveksamt om domstolarna tillämpar reduceringsregeln på detta sätt. I anslutning till detta pekar också hovrätten på vad som framhålls i rapporten, nämligen att en besparing för staten t. ex. genom slopande av reduce-

ringsregeln i sig innebär en risk för att viss del av besparingen kan gå förlorad genom att förmågan eller viljan att återbetala förskotterat underhållsbidrag minskas.

18 Bidragsförskottsnivån

Bidragsförskottsnivån behandlas i rapport 1984/85: 6.

Socialstyrelsen anser att det finns skäl att göra en förutsättningslös utredning om nivån på bidragsförskottet. Det finns eventuellt skäl att åldersdifferentiera bidragsförskottet.

I detta sammanhang framför socialstyrelsen följande synpunkter.
Om bidragsförskottet är avsett att utgöra den bidragsskyldiges andel av barnets försörjning kan den nuvarande nivån innebära en viss överkompensation för barn i de lägre åldrarna. Bidragsförskottet, 745 kr., är avsett att täcka den ena förälderns del i barnets försörjning. Detta kan jämföras med konsumentverkets beräkning av barns behov, där kostnader för bostad och barntillsyn dock inte är inräknade. Som exempel kan nämnas beloppet 1 140 kr. för barn i åldern 4–6 år. Detta motsvarar bidragsförskottet och barnbidraget tillsammans. Vid en utredning av bidragsförskottets nivå bör därför utgångspunkten vara barnets totala behov.

En sänkning av bidragsförskottet skulle medföra att antalet barn inom bidragsförskottssystemet skulle minska och att storleken på utfyllnadsbidragen skulle minska. Socialstyrelsen anser också att det kan ifrågasättas varför bidragsförskottet skall vara 41% av basbeloppet medan förbehållsbeloppet för hemmavarande barn är 40% av basbeloppet.

Umeå kommun menar att storleken på bidragsförskotten kan ifrågasättas om man jämför med den ekonomiska standard som sammanlevande föräldrar kan ha för sina barn. Kommunen finner det stötande att behovsprövning inte sker av bidragsförskottet i förhållande till vårdnadshavarens inkomst och menar att både underhållsskyldig och vårdnadshavare kan ha mycket stora ekonomiska resurser och ändå få samhällets stöd till barnets underhåll. Kommunen anser vidare att

. . . . föräldrarna bör ha ett fortsatt ekonomiskt ansvar för barnen efter en separation analogt med det nya tankesättet i reformen med gemensam vårdnad där föräldrarna uppmuntras att ta ett gemensamt vårdnadsansvar för barnen även om de inte bor tillsammans.

I flera underremisser till Försäkringskasseförbundet har frågan om bidragsförskottsnivån behandlats.

Om målet är att finna sätt att minska statens utgifter bör det enligt *Skaraborgs läns allmänna försäkringskassa* i första hand utredas om 41% av basbeloppet är en rimlig nivå för bidragsförskottet. Skulle det visa sig att nivån är för hög, skulle ingen annan åtgärd få en sådan påtaglig besparingseffekt som ett lägre uttag. I detta sammanhang för kassan också fram följande synpunkter.

Ett bidragsförskott (f. n. 745 kr.) är tänkt att ersätta uteblivet underhållsbidrag från en av barnets föräldrar. Det torde då också vara underförstått att

den andre föräldern (vårdnadshavaren) bör bidra till barnet med ett belopp av motsvarande storlek. I många fall är detta också möjligt. Tillsammans med det allmänna barnbidraget erhåller i sådant fall barnet 1890 kr./mån. Detta belopp överstiger betydligt de olika schablonbelopp som finns för barns levnadskostnader.

Om bidragsförskottsnivån i stället låg mellan 30 och 35% av basbeloppet skulle det bli vanligare att underhållsbidraget blev lika stort som bidragsförskottet. Den av ensamförälderkommittén förordade hälftendelningsprincipen vid beräkning av underhållsbidrag skulle i så fall i större utsträckning kunna förverkligas. Om den förälder som bor ihop med barnet inte har förmåga att betala sin del till barnets försörjning bör hjälp inte ske genom bidragsförskottsinstitutet utan genom socialtjänsten.

Västerbottens läns allmänna försäkringskassa anser att det finns anledning att titta på storleken av bidragsförskottet och menar att det i dag föreligger en risk för en snedfördelning av försörjningsansvaret mellan föräldrar som separerat och de som sammanbor. Det kan vara tveksamt, menar kassan, om föräldrar i ett samboförhållande eller i ett bestående äktenskap kan avsätta 2×745 kr. per barn för deras underhåll. Med hänsyn till att kostnaderna för små barn är betydligt lägre än för tonårsbarn anser kassan att bidragsförskottet borde differentieras i likhet med den differentiering som används vid uträkning av barnets normalbehov.

Norrbottens allmänna försäkringskassa säger i sitt yttrande att den i olika diskussioner frågat sig om inte bidragsförskottsnivån är för hög. Kassan pekar på att statens utgifter kraftigt skulle minska om ett normalbidrag i stället infördes med vårdnadshavaren som bidragsmottagare och underhållsskyldig som betalningsskyldig. Storleken på normalbidraget skulle räknas ut i förhållande till barnets behov och med hälftendelning mellan föräldrarna. Detta belopp skulle dessutom överensstämma mer med de ekonomiska situationer kärnfamiljerna har, avslutar kassan.

19 Delgivning

Flertalet av de remissinstanser som kommenterat delgivningsfrågan, som tagits upp i rapporten 1984/85: 7, stöder revisorernas förslag att en reglering bör ske i bidragsförskottslagen så att en motsvarighet till 29 § skuldebrevslagen uppnås. Detta skulle innebära att den underhållsskyldiges betalningsskyldighet gentemot försäkringskassan inträder när underhållsbidraget förfaller till betalning och motsvarande bidragsförskott har utbetalats. Delgivning av beslut om bidragsförskott skulle alltså inte krävas.

Riksförsäkringsverket anför att en ändring välkomnas då delgivningskravet medför betydande olägenheter i kronofogdemyndigheternas verksamhet.

Stockholms läns allmänna försäkringskassas erfarenhet är att utebliven delgivning stoppar upp fortsatt handläggning i ärendet och ökar handläggningssvårigheterna i än högre grad än vad revisorerna anger i rapporten. *Örebro läns allmänna försäkringskassa* anser däremot att nuvarande regler för delgivning, med möjlighet att använda stämningsman, fungerar tillfredsställande. *Blekinge läns allmänna försäkringskassa* menar att del-

givningsproblemet är helt försumbart och att delgivningsproblem bara förekommer med dem som ändå inte betalar.

Riksförsäkringsverket anser att förslaget har sina fördelar vid vissa indrivningsärenden men vid frivilliga inbetalningar befarar verket däremot att tillämpningen av 29 § närmast kommer att komplicera kravverksamheten. Rekvisitet god tro i paragrafen medför nämligen enligt verket att en underhållsskyldig som inte vill betala till försäkringskassan kan fortsätta att betala till vårdnadshavaren genom att påstå att han varken visste eller misstänkte att vårdnadshavaren saknade rätt att uppbära underhållsbidraget.

En annan lösning på problemet kan enligt riksförsäkringsverkets mening vara att i bidragsförskottslagens 7 och 15 §§ ta bort kopplingen till delgivningslagen. Fortsätter den underhållsskyldige att betala underhållsbidrag direkt till vårdnadshavaren, anför verket vidare, bör konsekvensen då bli att försäkringskassan med stöd av 12 och 13 §§ bidragsförskottslagen prövar återbetalningsskyldighet gentemot vårdnadshavaren för belopp som erlagts direkt. För framtida underhållsbidrag kan försäkringskassan begära indrivning genom kronofogdemyndighetens försorg, avslutar riksförsäkringsverket.

20 Utbetalningsdagen

Bidragsförskott utbetalas den 20:e i månaden före den månad underhållsbidraget avser, vilket medför ränteförluster för staten, kostnader för utbetalda bidragsförskott som inte svarar mot något underhållsbidrag samt administrationsproblem för försäkringskassorna.

Riksförsäkringsverket och flertalet remissinstanser ställer sig positiva till att utbetalningsdagen flyttas, en fråga som aktualiserats i rapport 1984/85: 7. Flertalet remissinstanser förordar att bidragsförskottet – samt även det allmänna barnbidraget, som utbetalas samtidigt med bidragsförskottet – skall utbetalas den sista i varje månad, vilket skulle överensstämma med föräldrabalkens regler om betalning av underhållsbidrag.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa pekar på att antalet återkravsärenden som rör felaktigt utbetalda bidragsförskott har ökat betydligt sedan möjlighet öppnades att bevilja bidragsförskott vid gemensam vårdnad. Kassan påpekar att i de fall barnet och den underhållsskyldige flyttar samman mellan den 20:e och nästkommande månads början saknas grund för återkrav. Inom denna period, framhåller kassan vidare, sker ett stort antal sammanflyttningar. En framflyttning av tidpunkten för inbetalning av bidragsförskott till den sista i månaden före den månad förskottet avser skulle lösa detta problem.

Örebro läns allmänna försäkringskassa förordar att utbetalning av bidragsförskott görs den 20:e för innevarande månad i stället för som nu i förskott, och anför vidare att såväl bidragsförskott som barnbidrag därigenom kommer att utbetalas för innevarande månad. En sådan ordning menar kassan blir lättare för bidragsmottagaren att förstå och den medför även positiva effekter på handläggningen vid indragning av bidragsför-

skott. Kassan förordar vidare en successiv övergång för att mildra eventuella negativa konsekvenser för bidragsmottagarna.

Enligt *riksskatteverket* bör bidragsförskott inte utbetalas senare än underhållsbidragets förfallodag. Om utbetalningen görs senare uppstår problem. Förutom att partsförhållandet ändras under pågående indrivning kan försäkringskassan få en oförmånligare fördelning vid konkurrens med andra bidragsberättigade i införselmålet. Verket anför vidare att enligt 15 kap. 15 § utsökningsbalken skall i första hand underhållsberättigad med löpande bidrag tilldelas innehållet belopp. Har belopp innehållits före bidragsförskottsutbetalningen är det barnet och inte försäkringskassan som är part vid avdragstillfället. Eftersom försäkringskassan i detta ögonblick inte har fordran avseende löpande bidrag, får den sämre rätt vid fördelningen, påpekar riksskatteverket.

Riksförsäkringsverket – som förordar att utbetalningen av bidragsförskott sker den 20:e den månad förskottet avser – är av uppfattningen att en ändring av utbetalningsdag även bör föranleda en ändring i bidragsförskottslagen så att rätten till underhållsbidraget övergår till försäkringskassan redan på förfallodagen trots att utbetalningen av bidragsförskottet görs senare.

21 Preskriptionstid

Remissvaren på rapport 1984/85: 7 företer en splittrad uppfattning i synen på hur lång preskriptionstiden för underhållsbidrag bör vara. Vissa instanser önskar förlänga preskriptionstiden medan andra anser att den tre-åriga preskriptionstiden bör behållas.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa – som önskar en förlängd preskriptionstid – delar uppfattningen i rapporten att det är mer betydelsefullt att den underhållsskyldige betalar än när denne betalar. Med den inställningen är det lättare att kräva utestående skuld och det går oftare att komma överens om uppskov med betalningen eller om ett lägre belopp under en viss tid. Kassan delar därför inte uppfattningen att en förlängd preskriptionstid inte skulle kunna komma att medföra någon större ökning av betalningsfrekvensen.

Riksförsäkringsverket är för en förlängning av såväl preskriptions- som införseltiden till fem år. Verket anför bl. a. att t. ex. underhållsskyldiga som studerar eller som arbetar utomlands kan med nuvarande korta preskriptionstid medvetet underlåta att fullgöra sin betalningsskyldighet i visshet om att uppkommen skuld till stor del kommer att ha preskriberats när betalningsförmåga senare erhålls.

Örebro läns allmänna försäkringskassa synes tveksam till en förlängd preskriptionstid men påpekar att en utvärdering av den förlängning av införseltiden för underhållsbidrag som genomfördes från och med juli 1984 skulle möjligen kunna ge en antydan om vilken effekt en förlängning av preskriptionstiden skulle få.

Av de remissinstanser som önskar behålla den tre-åriga preskriptionstiden anför *socialstyrelsen* utöver de skäl som anfördes i propositionen till reformen, att motivet till sänkningen var bl. a. att en ändring av den

allmänna preskriptionstiden övervägdes. Det blev ingen ändring av den allmänna preskriptionstiden fortsätter socialstyrelsen, men en regel infördes 1981 med innebörd att preskriptionstiden numera är tre år för fordran mot en konsument, om fordringen avser en vara, tjänst eller annan nyttighet som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit konsumenten för huvudsakligen enskilt bruk. Enligt socialstyrelsen överensstämmer detta också med den preskriptionstid som gäller i socialtjänstlagen (36 §). Det finns därför inte skäl att ändra preskriptionstiden för fordran på underhållsbidrag anser socialstyrelsen.[1] Vidare menar socialstyrelsen att det kan ge psykologiskt negativa effekter att kräva ut underhåll åratal efter det att de förfallit till betalning, vilket i sin tur kan få negativ effekt på umgänget med barnet.

En förlängning av preskriptionstiden har i riksdagens revisorers rapport (1983/84: 6) Ekonomiska konsekvenser av 1979 års underhållsreform beräknats inbringa 4–17 milj. kr. per år. *Familjelagssakkunniga* kritiserar beräkningarna och uttrycker att man gör nog klokt i att räkna med att en förlängning av preskriptionstiden skulle leda till ökade kostnader för staten, då höga underhållsskulder medför en stegrad ovillighet att göra frivilliga betalningar och då exekutiva åtgärder är kostsamma för staten. Härtill kommer de sakliga skäl som talar för att den nuvarande preskriptionstiden för underhållsbidrag bör ligga fast menar familjelagssakkunniga.

22 Införsel

Riksförsäkringsverket framhåller i yttrandet över rapport 1984/85: 7 sin önskan att införsel skall tillåtas i ytterligare ersättningsformer vid inkomstbortfall som t. ex. arbetslöshetsersättning och utbildningsbidrag. Ändringen har även förordats av några ytterligare remissinstanser.

23 Umgängesavdraget

Umgängesavdraget har behandlats i rapport 1984/85: 7. Remissinstansernas syn på umgängesavdraget varierar kraftigt. Drygt hälften har en negativ syn på umgängesavdragen, medan övriga remissinstanser önskar behålla umgängesavdragen.

Ludvika kommuns socialförvaltning menar här att umgängesavdraget helt borde tas bort, eftersom det snarare är en källa till konflikter mellan föräldrarna än en resurs i umgänget med barnen. Även *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* är tveksam till om umgängesavdraget verkligen främjar umgänget. De anser det också osäkert om den i proposition 1978/79: 12 avsedda lättnaden för underhållsskyldiga nåtts med tanke på det låga genomsnittliga avdragsbeloppet. Stockholmskassan anser vidare att det helt borde ligga på föräldrarna att lösa själva kostnadsfördelningen dem emellan i samband med barnets umgänge med andra föräldern.

[1] Den av socialstyrelsen nämnda treårsfristen är inte preskriptionstid utan talefristregel. Rätten att föra talan om ersättning går enligt paragrafen förlorad *om talan inte har väckts* inom tre år från det att kostnaden uppkom. Om talan väckts inom nämnda tidsfrist gäller den allmänna tio-åriga preskriptionstiden.

Västerbottens läns allmänna försäkringskassa menar att umgängesavdraget har en liten ekonomisk betydelse i dag och att det skulle kunna tas bort. I stället för umgängesavdrag föreslår Västerbottenskassan att bidrag skall lämnas till umgängesresor, som enligt kassan är den största kostnaden för underhållsskyldiga vid utnyttjandet av umgängesrätten.

Hovrätten för Nedre Norrland anser att den nuvarande ordningen knappast kan anses försvarlig. Den enligt hovrättens mening enklaste lösningen är att nuvarande regler om umgängesavdrag ersätts med en bestämmelse i 7 kap. föräldrabalken, som anger att underhållsbidrag i normalfallet skall fastställas med beaktande av att den underhållsskyldige föräldern till viss del fullgör sin underhållsskyldighet mot barnet genom att utöva sin umgängesrätt. *Värmlands läns allmänna försäkringskassa* anför å sin sida att umgängesavdraget i bidragsförskottssystemet måhända bör upphöra eller i vart fall 5-dygnsregeln förlängas väsentligt, exempelvis till minst en halv månad.

Försäkringskasseförbundet förordar att umgängesavdraget behålls men att reglerna ses över så att en bättre överensstämmelse upp nås mellan föräldrabalkens och bidragsförskottslagens regler om umgängesavdrag. I syfte att åstadkomma en ökad rättvisa föreslår förbundet att avdraget på underhållsbidrag bör begränsas till 1/40 per vårdnadsdag av underhållsbidragets storlek och att avdraget på bidragsförskott fastställs till lägst 1/40 per vårdnadsdag av bidragsförskottsbeloppet. Förbundet bedömer det angeläget att försäkringskassorna även fortsättningsvis administrerar umgängesavdraget.

Riksförsäkringsverket finner att trots att umgängesavdraget utgörs av relativt små belopp kan avdraget vara av stor betydelse för de underhållsskyldiga såväl principiellt ur rättvisesynpunkt som ekonomiskt. Problemen med umgängesavdragen inom bidragsförskottsadministrationen hänger enligt verkets mening främst samman med det dubbla beslutsförfarandet och skillnaderna i föräldrabalkens och bidragsförskottslagens förutsättningar. Verket framför att det dubbla beslutsförfarandet som nu tillämpas genom lagändring kan ändras så att den underhållsskyldiges centralkontor blir behörigt att fatta beslut om avdrag på såväl underhållsbidraget som bidragsförskottet.

Riksförsäkringsverket välkomnar även en utveckling där nettoavtal skrivs oftare än vad som är fallet i dag, då dessa avtal ur adminstrativ synpunkt är att föredra framför bruttoavtal. Med anledning av att det i rapporten 1984/85: 7 anförts att en ökad användning av nettoavtal kan te sig oförmånlig för staten och öka utgifterna för bidragsförskott vill verket påpeka möjligheten att i viss mån göra indexlagen tillämplig även på nettoavtalets umgängesdel. Detta skulle kunna ske genom att umgängesdelen uttrycks i andel av det belopp som faktiskt skall erläggas i pengar.

Socialstyrelsen anför att med hänsyn till hur oerhört viktigt det är för barn att få umgås med den förälder det inte bor hos och med hänsyn till att alltför många barn inte har den möjligheten, måste *varje* reform som medverkar till att barn och förälder får umgås vara av stor betydelse. Statens kostnad för umgängesavdrag anser socialstyrelsen liten i förhållande till betydelsen av reformen och anser därför att det inte finns skäl att

ifrågasätta denna. Däremot finns det enligt socialstyrelsens mening skäl att överväga de av ensamförälderkommittén föreslagna reglerna för ersättning för långa resor vid umgänge. Så länge denna fråga inte är reglerad måste sådana kostnader, enligt socialstyrelsen, i vissa fall beaktas vid fastställande av underhållsbidraget. De administrationsproblem och orättvisor som finns i systemet borde kunna avhjälpas genom att åstadkomma samstämmighet mellan reglerna i föräldrabalken och bidragsförskottslagen, menar socialstyrelsen.

Bilaga 4

BIDRAGSFÖRSKOTTSENKÄTEN

Inom ramen för den förevarande granskningen har en enkät om bidragsförskottsverksamheten genomförts. Enkäten har rört dels vilka personalresurser försäkringskassorna under budgetåret 1983/84 disponerat för bidragsförskottsverksamheten, dels tillämpningen av regelsystemet i vissa hänseenden under år 1984.

Enkäten skickades ut i december 1984. De frågor som rört kassornas rutiner m. m. har alltså rört förhållandena under det kalenderår som då närmade sig sitt slut. Frågorna om resursutnyttjandet har däremot hänförts till budgetåret 1983/84. Enkäten har besvarats av landets samtliga central- och lokalkontor. Med centralkontor har därvid jämställts Stockholms läns allmänna försäkringskassas fem sektioner.

Central- och lokalkontoren har bl. a. angett den totala personalstyrkan, omräknad till helårsarbetare, som utnyttjats för bidragsförskottsverksamheten under budgetåret 1983/84. Kontoren har vidare angett den totala lönekostnaden inklusive sociala avgifter under samma tid.

Kassornas uppgifter angående resursutnyttjandet är behäftade med viss osäkerhet. Denna sammanhänger med svårigheter för personalen vid försäkringskassorna att i efterhand uppskatta den faktiska tidsåtgången för arbetet med bidragsförskottsärenden. Detta gäller särskilt när handläggare haft arbetsuppgifter utöver bidragsförskottsverksamheten, vilket är fallet om kontoret endast har ett fåtal bidragsförskottsärenden varje år. Det får därför antas att uppgifterna om tidsåtgången på lokalkontoren och då särskilt sådana med få bidragsförskottsärenden är osäkrare än motsvarande uppgifter för centralkontoren.

För lokalkontorens del finns en dimensioneringsnorm som baseras på att en helårsarbetare under ett år kan handlägga ett visst antal ärenden. Lokalkontoren kan därför tämligen enkelt räkna ut den i förhållande till dimensioneringsnormen korrekta tidsåtgången. Detta kan tänkas ha påverkat lokalkontorens svar. Om så är fallet är det rimligt att anta att lokalkontoren, efter att ha kontrollerat den faktiska tidsåtgången mot dimensioneringsnormen, justerat den faktiska tidsåtgången nedåt om denna överstigit dimensioneringsnormen. Detta innebär att undersökningsresultatet för lokalkontorens del skulle ange en minimitid snarare än en maximitid.

Det har vid genomgång av enkätsvaren visat sig att vissa kassor utgått från en schabloniserad lönekostnad. Åtskilliga har också glömt att räkna med sociala kostnader. När detta har framgått, t. ex. genom att den angivna lönekostnaden förefallit låg, har kontakt tagits med resp. kontor. I de fall det därvid framkommit att sociala avgifter inte inkluderats har tillägg härför skett med 39 % på den angivna lönesumman.

Uppenbara räknefel och s. k. avrundningsfel har rättats utan föregående kontakt med resp. kontor. I övrigt har inga ändringar gjorts utan att medgivande erhållits.

Riksförsäkringsverket liksom även försäkringskasseförbundet och vissa försäkringskassor menar att enkätresultatet inte kan anses så tillförlitligt

att det kan utgöra grund för några mer vittgående slutsatser. Som skäl härför anför riksförsäkringsverket följande.

- Enkäten avser budgetåret 1983/84 men besvarades år 1985.
- Subjektiva enkätsvar jämförs med objektiva uppgifter som inhämtats från kassorna i annat sammanhang.
- "Mätpunkterna" är olika. Personalläget gäller 1984–01.
- Fördelningen av arbetet med bidragsförskottsärenden resp. barnbidragsärenden varierar kraftigt mellan olika kassor.
- Tidsåtgången 420 min/bidragsförskottsärende (dimensioneringsnormen) är en genomsnittstid som grundar sig på frekvensstudier år 1983. Ärendetiden innehåller inte s. k. personlig tid.

Beträffande dessa punkter kan konstateras följande.

- Enkäten skickades ut i december år 1984.
- Med subjektiva enkätsvar avses förmodligen den på försäkringskassorna gjorda uppskattningen av hur mycket personal som arbetar med bidragsförskottsärenden. Det är riktigt att den sålunda uppskattade tidsåtgången jämförts med "objektiva" eller statistiskt belagda uppgifter, t. ex. antalet bidragsberättigade barn, under samma period. Enligt vår uppfattning är den här redovisade tekniken inte ägnad att minska säkerheten i resultatet jämfört med alternativet, nämligen att också t. ex. antalet bidragsberättigade barn hade uppskattats av försäkringskassorna. Inte heller är det jämförande momentet i sig ägnat att göra tidsuppskattningen mer osäker.
- Det av riksförsäkringsverket redovisade antalet årsarbetare grundar sig som framgår av rapporten på förhållandena i januari 1984, dvs. i mitten av undersökningsperioden. Med hänsyn till att försäkringskassorna får anslag för ett budgetår i taget bör, enligt vår mening, några större avvikelser härifrån inte ha skett under undersökningsperioden.
- Invändningen att fördelningen av arbetet mellan bidragsförskotts- och barnbidragsärenden är mycket olika från kassa till kassa är riktig. Detta påverkar emellertid inte analysen av enkätresultatet då denna bygger på lokalkontorens uppgifter om faktiska förhållanden.
- Att dimensioneringsnormen inte innehåller personlig tid på verkar inte själva enkätresultatet och inte heller det totala antalet årsarbetare som enligt riksförsäkringsverkets budget disponeras för bidragsförskottsverksamheten.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa har i sitt remissvar anfört att uppgifterna för flera av kassans lokalkontor är felaktiga. Vi anser att sannolikheten är mycket liten för att de genomsnitt som använts för den totala bedömningen av lokalkontorens resursutnyttjande nämnvärt skulle ha påverkats av dessa fel.

Vi anser sammanfattningsvis att inga avgörande invändningar framförts mot enkätundersökningen. Tvärtom får den anses ge en god bild, bl. a. av den genomsnittliga resursåtgången på försäkringskassorna. Däremot är vi väl medvetna om att det inte är lämpligt att enbart utifrån undersökningsresultatet dra slutsatser om kostnaderna vid ett enskilt lokalkontor.

Sida

Revisorernas förslag

1 Genomförd granskning ... 2
2 Revisorernas överväganden ... 3
2.1 Nuvarande system ... 6
2.1.1 Betydande utgifter och kostnader ... 6
2.1.2 Bakgrunden till 1978 års reformbeslut ... 9
2.1.3 Grundläggande brister i bidragsförskottssystemet ... 9
2.2 Förslag till utredning av ett nytt system ... 13
2.2.1 Allmänt om målsättningen ... 13
2.2.2 Utredningsfrågor ... 15
2.3 Förslag till kortsiktiga åtgärder ... 16
2.3.1 Reduceringsregeln ... 17
2.3.2 Bidragsförskottsnivån ... 18
2.3.3 Behovsprövning ... 19
2.3.4 Delgivning av beslut om bidragsförskott ... 19
2.3.5 Utbetalningsdagen ... 20
2.3.6 Prövningen av den underhållsskyldiges betalningsförmåga ... 20
2.3.7 Effektivare kravrutiner ... 21
2.3.8 Preskriptionstiden ... 21
2.3.9 Införsel ... 21
2.3.10 Umgängesavdraget ... 22
2.4 Sammanfattning och slutsatser ... 22
3 Hemställan ... 26

Bilagor

Bilaga 1 Nuvarande regler för underhållsbidrag och bidragsförskott 27
1 Gällande lagar m. m. ... 27
2 Underhållsskyldighet och underhållsbidrag ... 28
3 Bidragsförskott ... 30

Bilaga 2 Sammanfattningar av rapporterna 1984/85:5–7 och 1985/86: 1 ... 32
1 *Inledning* ... 32
2 *1979 års underhållsreform, bakgrund och utveckling (Rapport 1984/85:5)* ... 34
2.1 Riksdagsbeslutet ... 34
2.1.1 Ny bedömning av 1970-talets material beträffande de underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas situation ... 35
2.1.2 En enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna ... 39
2.2 1979 års reform i 1980-talets belysning ... 39
2.2.1 De underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas situation på 1980-talet ... 39
2.2.2 Mera enhetlig bedömning på 1980-talet? ... 42
2.3 Rapportens slutsatser ... 43
3 *Ekonomiska konsekvenser av 1979 års underhållsreform (Rapport 1984/85:6)* ... 44
3.1 Inledning ... 44

3.2 Statens utgifter för bidragsförskott (exkl. adm. kostn.) 44
3.2.1 Utgifter till följd av automatiken i bidragsförskottssystemet 47
3.2.2 Utgifter till följd av 1979 års underhållsreform 48
3.2.2.1 Begränsningen av underhållsbidragens uppräkning 48
3.2.2.2 Konsekvenserna av förbehållsreglerna 49
3.2.2.3 Förkortningen av preskriptionstiden 57
3.2.2.4 Eftergift, gemensam vårdnad och umgängesavdrag 57
3.2.3 Utgifter till följd av höjningen av bidragsförskottsnivån 58
3.3 Rapportens slutsatser 59

4 *Handläggningen av bidragsförskottsärenden (Rapport 1984/85:7)* 60
4.1 Inledning 60
4.2 Sambandet mellan underhållsbidrag och bidragsförskott 60
4.3 Avtalsfrihet och spärregler 61
4.4 Umgängesavdraget 62
4.5 Delgivning av beslut om bidragsförskott 64
4.6 Utbetalning av bidragsförskott 65
4.7 Återkrav och preskription 65
4.7.1 Synen på skulden på underhållsbidrag 65
4.7.2 Betalningsförmågan i krav- och eftergiftssammanhang 66
4.7.3 Eftergift 66
4.7.4 Preskription 67
4.7.5 Kravverksamheten 68
4.7.6 Allmänt eller enskilt mål 69
4.7.7 Räntor och avgifter 69
4.8 Centralkontorens kontroll av underhållsbidraget 70
4.9 Missbruk av bidragsförskottssystemet 70
4.10 Försäkringskassans handläggningstid 71
4.11 Administrationskostnaderna för bidragsförskottsverksamheten 71
4.11.1 Kostnadsutvecklingen 72
4.11.2 Centralkontorens kostnader 73
4.11.3 Lokalkontorens kostnader 73
4.12 Rapportens slutsatser 75

5 *Internationell jämförelse av regelsystem för underhåll till barn (Rapport 1985/86:1)* 76
5.1 Inledning 76
5.2 Den familjerättsliga underhållsskyldigheten 76
5.2.1 Föräldrars underhållsskyldighet 76
5.2.2 Andra underhållsskyldiga än föräldrar 77
5.2.3 Underhållsskyldighetens längd 77
5.2.4 Beräkning av underhållsbidragets storlek 78
5.2.5 Normalbidragsmetoden 78
5.2.6 Procentmetoden 79
5.2.7 Individualmetoden 79
5.2.8 Jämförelse av beräkningsmetoderna 79
5.3 Bidragsförskott 80
5.3.1 Bidragsförskottens syften 80
5.3.2 Villkor för att kunna erhålla bidragsförskott 80
5.3.3 Åldersgränser 81
5.3.4 Utbetalningsperioder 81

5.4 Indrivning ... 82
5.4.1 Indrivning via skattemyndigheten ... 82
5.4.2 Obligatorisk löneinförsel ... 83
5.4.3 Ränta ... 83
5.4.4 Preskription ... 83
5.5 Fastställande av underhållsbidrag ... 83
5.6 Rapportens slutsatser ... 84

Bilaga 3 Sammanfattning av remissyttranden över rapporterna 1984/85:5—7 om statens utgifter för bidragsförskott ... 85

1 Inledning ... 85
2 Allmänna synpunkter ... 85
3 Statens utgifter för bidragsförskott ... 87
4 Förbehållsbeloppen ... 89
5 Indexregleringen ... 91
6 Bakgrunden till 1978 års beslut om en underhållsreform ... 92
6.1 Målsättningen ... 92
6.2 Mildrad underhållsbörda ... 93
6.2.1 Begreppet "svag ekonomi" ... 93
6.2.2 De underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas ekonomi 94
6.3 Enhetligare bedömning ... 95
6.4 Beslutsunderlaget för 1979 års underhållsreform ... 97
6.5 Beslutsunderlag för ett nytt system ... 98
7 Bristande samordning mellan underhållsbidrag och bidragsförskott ... 98
7.1 Behovsprövning ... 98
7.2 Förlängt bidragsförskott ... 99
7.3 Avtalsfrihet och försäkringskassornas medverkan ... 100
7.4 Missbruk av bidragsförskottssystemet ... 102
8 Centralkontorens kontroll av underhållsbidraget ... 103
9 Synen på skulden på underhållsbidrag ... 104
10 Kravverksamhet och eftergift ... 104
11 Riktade betalningar av underhållsbidrag ... 106
12 Administrationskostnaderna ... 107
12.1 Försäkringskassornas produktivitet ... 107
12.2 Centralisering av bidragsförskottshanteringen ... 108
13 De låga underhållsbidragen ... 109
14 Bristerna svåra att åtgärda ... 110
15 Räntebeläggning av underhållsskuld ... 111
16 Allmänt eller enskilt mål ... 112
17 Reduceringsregeln ... 113
18 Bidragsförskottsnivån ... 116
19 Delgivning ... 117
20 Utbetalningsdagen ... 118
21 Preskriptionstid ... 119
22 Införsel ... 120
23 Umgängesavdraget ... 120

Bilaga 4 Bidragsförskottsenkäten ... 123

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1986