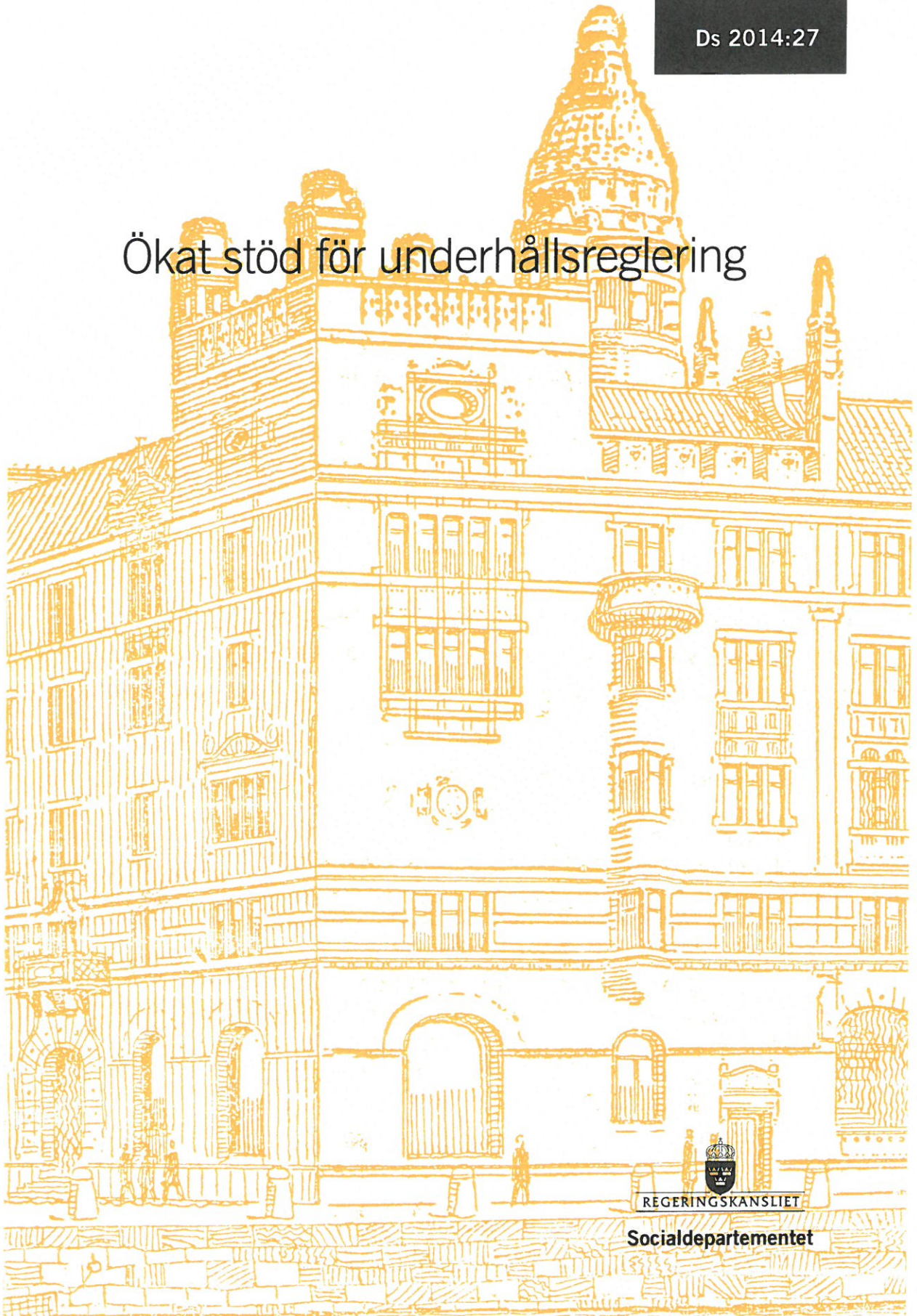


Ds 2014:27

Ökat stöd för underhållsreglering



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

Ds 2014:27

Ökat stöd för underhållsreglering



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

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

Omslag: Regeringskansliets standard.
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

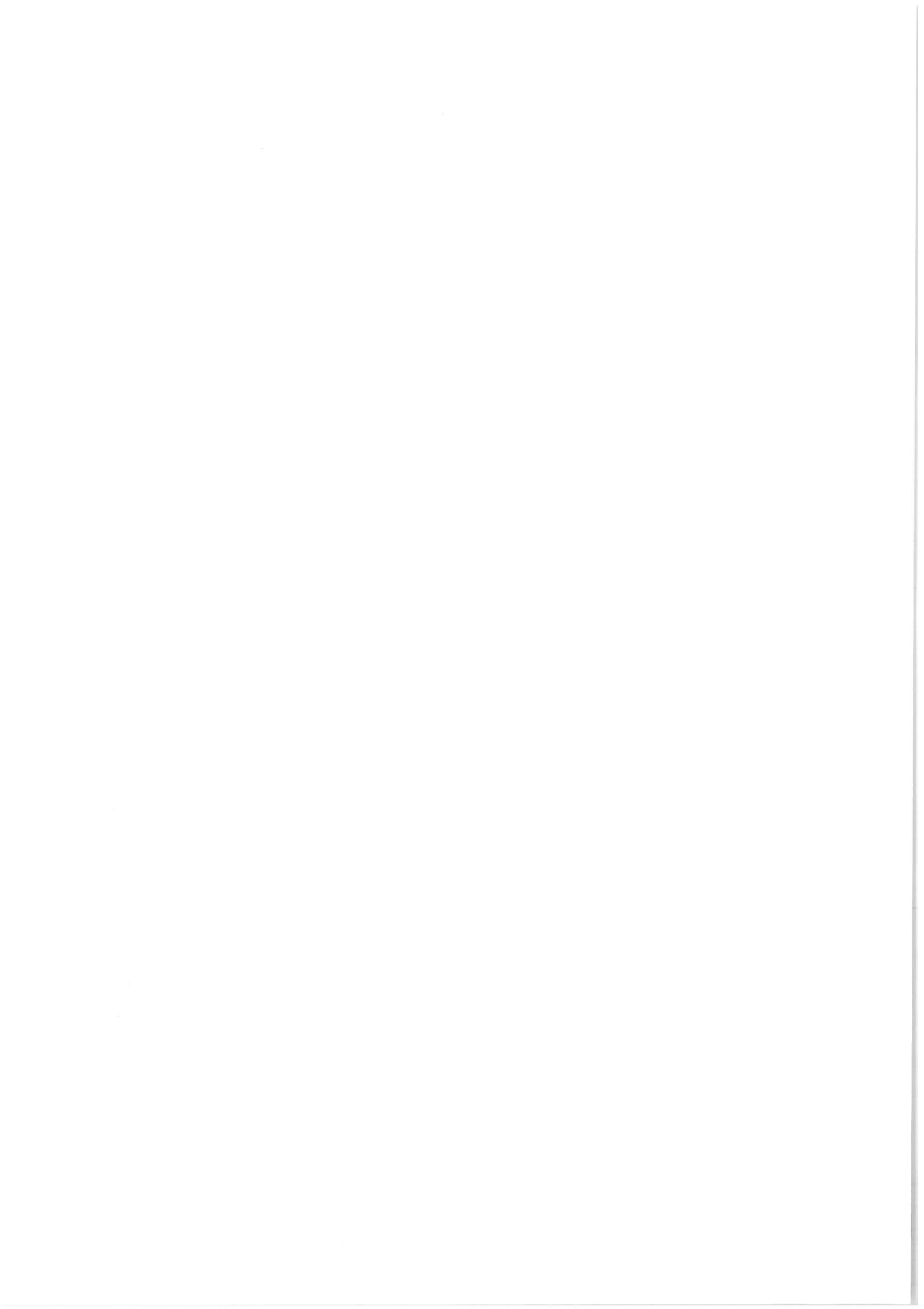
ISBN 978-91-38-24151-6
ISSN 0284-6012

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Lagtext.....	13
2.1	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	13
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.	19
3	Uppdragsbeskrivning – ökad direktreglering av underhåll till barn	21
3.1	Bakgrund	21
3.2	Uppdraget.....	22
3.3	Avgränsning	24
4	Bakgrund	25
4.1	Två sätt att reglera underhåll till barn.....	25
4.2	Särlevandeutredningens betänkande (SOU 2011:51).....	26
5	Gällande rätt.....	31
5.1	Inledning.....	31
5.2	FN:s konvention om barnets rättigheter	31
5.3	Innebörden av vårdnad om barn	32
5.4	Föräldrars underhållsskyldighet.....	33
5.5	Underhållsbidrag.....	34

5.6	Underhållsstöd	35
6	Underhållsbidrag eller underhållsstöd – skillnader i storleken på underhåll.....	41
6.1	Sammanfattning.....	41
6.2	Beräkning av ett fiktivt underhållsbidrag jämfört med underhållsstöd.....	45
6.2.1	Många barn skulle förmodligen kunna få mer i underhåll genom underhållsbidrag.....	46
6.2.2	Metodbeskrivning vid beräkning av fiktivt underhållsbidrag.....	49
7	En instans med ansvar för information och frågor om underhållsbidrag.....	53
7.1	Tidigare utredningar om behov av stöd	54
7.2	TNS/Sifo:s enkätundersökning.....	56
7.3	Försäkringskassan ges utökat uppdrag	56
7.4	Incitament för föräldrar att reglera underhåll utanför underhållsstödet	60
7.5	Försäkringskassans föreslagna uppdrag i förhållande till kommunernas samarbetsamtal.....	60
7.6	Förvaltningslagen	62
7.7	Utökat uppdrag	62
8	Försäkringskassans uppdrag	65
8.1	Information på Försäkringskassans webbplats.....	66
9	Incitament för föräldrar att reglera underhåll utanför underhållsstödet.....	71
9.1	Underhållsstöd lämnas från och med andra månaden.....	74
9.2	Om tidsbegränsade underhållsstöd	78

9.3	Rätten till underhållsstöd upphör om den bidragsskyldige betalar till Försäkringskassan i rätt ordning	79
9.4	Expeditionsavgift	83
9.5	Ränta för tid efter förfallodagen	87
9.6	Umgängesavdrag inom underhållsstödet bör avskaffas.....	90
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	93
11	Konsekvenser för enskilda	95
11.1	En instans med ansvar för information om underhållsskyldighet och underhållsbidrag	96
11.2	Förslag för att få föräldrar att reglera underhållet utanför underhållsstödet	96
12	Ekonomiska konsekvenser	101
12.1	Underhållsstöd lämnas från och med andra månaden	101
12.2	Rätten till underhållsstöd upphör när den bidragsskyldige betalar i s.k. rätt ordning.....	102
12.3	Expeditionsavgift	103
12.4	Ränta från och med förfallodagen.....	104
12.5	Umgängesavdrag inom underhållsstödet bör avskaffas.....	105
12.6	Ny instans.....	105
13	Författningskommentar	109
13.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	109
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.	114



1 Sammanfattning

I betänkandet *Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull* (SOU 2011:51) lämnade Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad (nedan förkortad Särlevandeutredningen) flera förslag avseende underhållsstöd och underhållsskyldighet samt gjorde även bedömningen att det bör inrättas en instans som bistår särlevande föräldrar med råd och stöd för att de i större utsträckning själva ska komma överens om avtal om underhållsbidrag i stället för att reglera underhåll via underhållsstöd. Särlevandeutredningen hade bl.a. i uppdrag att se över och belysa hur utformningen av de familjeekonomiska stöden till särlevande föräldrar påverkar samarbetet i frågor som rör barnet.

Av remissynpunkterna som lämnades på förslagen i betänkandet framkommer att en klar majoritet av remissinstanserna instämmer i behovet av en instans som ansvarar för frågor om underhållsbidrag och som kan bistå föräldrar med att beräkna och upprätta avtal om underhållsbidrag.

Socialdepartementet har genomfört en fördjupad översyn av behovet att förbättra stöd till föräldrar för att reglera underhåll civilrättsligt. En interdepartemental arbetsgrupp har utrett och belyst vilken instans som är mest lämpad att bistå föräldrar med stöd för att de själva ska kunna reglera underhållet. I uppdraget har ingått att lämna förslag på lagändringar i befintliga bestämmelser om detta behövs för att ytterligare tydliggöra att det är föräldrarna som är primärt ansvariga för barnets försörjning (se avsnitt 3).

Särlevandeutredningen (SOU 2011:51) fann vid sin bedömning att Försäkringskassan är den mest lämpade instansen för att bistå föräldrar med råd och stöd i frågor om underhållsbidrag. Arbetsgruppen delar bedömningen att Försäkringskassan är den statliga myndighet som är bäst lämpad att lämna samlad information om föräldrars ansvar för sina barns försörjning, normalkostnader för

barn i olika åldrar, underhållsbidrag och underhållsstöd samt ge föräldrar stöd i beräkningen av underhållsbidrag. Skälen till detta är flera. Inom Försäkringskassan finns redan i dag kompetens när det gäller de olika reglerna för underhållsbidrag och underhållsstöd. Den kombinerade kompetensen är till stor fördel i situationer när föräldrarna behöver information för att förstå hur de båda regelverken skiljer sig åt och vilken betydelse detta får i förhållande till barnets behov. Detta gäller såväl på strukturell nivå som i de enskilda fallen.

Åtgärder som rör underhållsstödet

Särlevandeutredningen (SOU 2011:51) bedömde att reglerna för underhållsstöd behöver utformas så att det finns tydliga incitament för föräldrar att inte vända sig till Försäkringskassan för underhållsstöd när de har förutsättningar att avtala om ett underhållsbidrag som bättre kan tillgodose barnets behov.

Arbetsgruppen har låtit SCB genomföra en replikering av den undersökning som Särlevandeutredningen tidigare lämnade uppdrag om vad gäller att undersöka storleken på ett fiktivt underhållsbidrag för de barn som för närvarande finns i underhållsstöds-systemet (jfr avsnitt 12 i SOU 2011:51).

Undersökningen visar att barnet i vissa fall skulle kunna få 80 procent mer i underhållsbidrag (vilket motsvarar drygt 1 000 kronor per månad) än vad som är det maximala underhållsstödsbeloppet.

Underhållsstöd lämnas från och med andra månaden

I dag kan en boförälder vid en separation i princip vända sig direkt till Försäkringskassan och ansöka om underhållsstöd. Den bidragskyldige föräldern har genom detta inte någon verklig möjlighet att komma överens med boföräldern om ett underhållsbidrag. Om underhållsstöd i stället lämnas tidigast fr.o.m. andra månaden efter att föräldrarna flyttat isär ger detta en tydlig signal om att föräldrarna förutsätts samarbeta för att komma överens om ett underhåll till barnet.

Med det lämnade förslaget kommer boföräldern inte att få något stöd från samhällets sida för den första månaden efter en separation, men sett utifrån ett längre perspektiv skulle många barn få sitt behov täckt på ett bättre sätt om underhållsbidraget beräknades efter föräldrarnas förmåga att försörja barnet. Underhållsstödet lämnas med samma belopp för alla barn, 1 273 kronor, oavsett barnets ålder och oavsett föräldrarnas ekonomiska förmåga att försörja barnet.

Rätten till underhållsstöd upphör om den bidragsskyldige betalar till Försäkringskassan i s.k. rätt ordning

Arbetsgruppen anser att rätten till underhållsstöd ska upphöra om den bidragsskyldige under minst sex månader i följd i rätt ordning betalat det fastställda betalningsbeloppet till Försäkringskassan. Med rätt ordning avses att föräldern fullgjort sin underhållsskyldighet genom att betala fastställda betalningsbelopp för det lämnade underhållsstödet i enlighet med 19 kap. 16–21 §§ SFB.

I nuvarande lagstiftning finns det inte någon möjlighet att dra in underhållsstödet när betalningsskyldigheten fullgörs till Försäkringskassan. Den föreslagna bestämmelsen handlar om att det inte ska finnas en fortsatt rätt till underhållsstöd när betalningsbeloppet betalas i rätt ordning till Försäkringskassan och det därför finns anledning att anta att underhållet skulle kunna betalas direkt till boföräldern.

Det framkom vid Riksrevisionens granskning (2010:22) av underhållsstödet, enligt uppgifter från Försäkringskassan, att det fanns drygt 53 000 bidragsskyldiga inom underhållsstödssystemet som var skuldfria och fullbetalande. Det motsvarade då 30 procent av de bidragsskyldiga föräldrarna inom systemet.

Arbetsgruppen har hämtat in nya siffror från Försäkringskassan. Till och med februari 2013 fanns det cirka 44 000 bidragsskyldiga som har förmåga att återbetala det maximala betalningsbeloppet 1 273 kronor i månaden. Av dessa var nästan 27 000 helt utan skuld, dvs. drygt 61 procent. I denna grupp fanns det bidragsskyldiga som någon gång fått en fordran överlämnad till Kronofogdemyndigheten. Om dessa räknades bort fanns det fortfarande nästan 22 000 bidragsskyldiga som var helt skuldfria, dvs. nästan

50 procent av de bidragsskyldiga med det maximala betalningsbeloppet på 1 273 kronor.

Det finns även ett stort antal ärenden där betalningsbeloppet understiger 1 273 kr och den bidragsskyldige är skuldfri. Fullt underhållsstöd utbetalas trots att det i stället borde vara ett utfyllnadsbidrag. Om dessa ärenden ändrades till utfyllnadsbidrag skulle det bli en administrativ besparing. Förutom besparingen skulle en betalning direkt till boföräldern tydliggöra föräldrarnas gemensamma ansvar för barnets underhåll.

Det skulle kunna göras en total besparing med cirka 55 miljoner kronor per år om samtliga dessa föräldrar hade löst underhållsfrågan själva, dels genom underhållsbidrag dels genom att utfyllnadsbidrag betalas ut i stället för fullt underhållsstöd.

Det är dock viktigt att betona att det inte finns någon målsättning i sig att göra besparingar inom underhållsstödssystemet. Det primära syftet är i stället att sätta fokus på att ansvaret för barnets försörjning ligger i första hand hos föräldrarna, inte staten. Att de flesta föräldrar reglerar underhållsskyldigheten genom att använda det statliga underhållsstödet trots att de inte behöver det av ekonomiska skäl, är enligt Särlevandeutredningen i stor utsträckning en kunskapsfråga. Det behövs därför utökad information och stöd till särlevande föräldrar om civilrättslig reglering av underhållsbidrag enligt föräldrabalkens regler.

Villkoren för rätt till underhållsstöd blir såväl tydligare som striktare genom att rätten till underhållsstöd upphör om den bidragsskyldiga föräldern betalar i rätt ordning i sex månader. Det ska inte vara möjligt för boföräldern att ensam ”välja” på vilket sätt betalningen av underhållet ska ske.

Arbetsgruppen anser dock att bestämmelsen inte ska tillämpas om det föreligger särskilda skäl. Så kan exempelvis vara fallet om boföräldern och barnet har skyddad identitet eller om det finns en hotbild mot någon av dem. Detsamma gäller om den bidragsskyldige föräldern vid tidigare indragning av underhållsstödet regelmässigt misskött sina betalningar till boföräldern.

Expeditionsavgift

Om ansökan om fullt underhållsstöd görs för samma barn inom två år från den tidpunkt då underhållsstödet drogs in föreslår arbetsgruppen att en expeditionsavgift ska tas ut av såväl boföräldern som den bidragsskyldige föräldern. Syftet är att expeditionsavgiften ska ses som ett incitament för att få föräldrarna att försöka lösa underhållsfrågan själva och inte använda sig av underhållsstödet när betalningsförmåga finns.

Avgiften ska endast tas ut om ansökan om underhållsstöd beviljas. Om ansökan görs för mer än ett gemensamt barn vid samma tidpunkt ska endast en avgift tas ut av respektive förälder. Vid särskilda skäl ska inte någon avgift tas ut. Det kan t.ex. handla om att boföräldern och barnet lever under skyddad identitet eller att det finns en hotbild mot någon av dem. Men det kan också finnas andra skäl, t.ex. om den bidragsskyldige trots god betalningsförmåga regelmässigt inte betalar i tid.

Vid ansökan om utfyllnadsbidrag eller underhållsstöd vid växelvist boende föreslås ingen expeditionsavgift tas ut.

Arbetsgruppen föreslår att Försäkringskassan i den utsträckning det är skäligt får göra avdrag på underhållsstöd, om boföräldern är skyldig att betala expeditionsavgift.

Beslut om betalningsskyldighet för expeditionsavgift får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken. De belopp som den bidragsskyldige betalar in ska i första hand avräknas på expeditionsavgiften och i andra hand på upplupen ränta.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela ytterligare föreskrifter om expeditionsavgiften.

Ränta för tid efter förfallodagen

När underhållsstödet ersatte bidragsförskottet 1997 infördes även en ny regel som innebär att en bidragsskyldig förälder ska betala ränta på skulden om han eller hon inte betalar i rätt tid till staten. Ränta ska betalas även om anstånd har beviljats. Någon ränta behöver dock enligt gällande bestämmelser inte tas ut vid kortare dröjsmål med betalningen.

Underhållsstödsbestämmelserna har genomgått stora förändringar sedan regeln om ränta beslutades. En ändring gjordes 2006 i

indrivningsförfordningen (1993:1229) som innebar att Försäkringskassan ska lämna över skulden till Kronofogdemyndigheten senast när den äldsta skulden är fem månader gammal. Före 2006 var Försäkringskassan tvungen att överlämna skulden redan när äldsta skulden var två månader gammal. I realiteten kunde skulderna hos Försäkringskassan före 2006 aldrig bli äldre än cirka 1 ½ månad varför Försäkringskassan beslutade att ränta endast skulle betalas vid anstånd.

Ränta som tas ut vid anstånd skulle vara ett incitament för att få de bidragsskyldiga föräldrarna att amortera sin skuld fortare än vad bestämmelserna krävde. Fram till februari 2006 behövde en bidragsskyldig som haft anstånd inte amortera på anståndsskulden, dvs. han eller hon behövde endast betala ett belopp som motsvarade det löpande betalningsbeloppet när anståndet upphört. Det innebar att skulden inte kunde minska förrän underhållsstöd inte längre betalades ut för ett barn.

Enligt de nuvarande bestämmelserna från 2006 ska en bidragsskyldig förälder efter att anståndsbeslutet har upphört betala ett belopp som motsvarar 1,5 gånger betalningsbeloppet eller, om betalningsskyldigheten upphört för något barn, skulle ha fastställts till, dock minst 150 kr per månad och barn.

Enligt arbetsgruppen bör bestämmelsen om ränta ändras så att bidragsskyldiga föräldrar som har haft anstånd inte belastas med ränta. På så vis kan de betala av sin skuld något fortare. Skälet för att ta ut ränta när en förälder har anstånd föreligger inte längre.

Däremot bör ränta debiteras när det löpande betalningsbeloppet betalas efter förfallodagen. Nuvarande bestämmelser gör det dock möjligt för en bidragsskyldig förälder att ha en fem månader gammal skuld utan att ränta tas ut. Fem månader kan dock enligt arbetsgruppens bedömning inte anses utgöra s.k. kortare dröjsmål. Något utrymme för att inte ta ut ränta vid kortare dröjsmål anses inte behövas.

Dessa båda förslag innebär att fler bidragsskyldiga föräldrar kommer att betala i tid och inte släpa efter med betalningen eftersom de inbetalda pengarna då avräknas på anståndsskulden så denna kan minska.

Umgängesavdraget inom underhållsstödet bör avskaffas

Särlevandeutredningens (SOU 2011:51) förslag om att umgängesavdraget inom underhållsstödet ska avskaffas bör enligt arbetsgruppen genomföras. Umgänge bör dock alltså kunna beaktas genom s.k. nettoberäkning av underhållsstödet (jfr 19 kap. 22-25 §§ SFB).

De nuvarande möjligheterna till umgängesavdrag har en utifrån föräldrarnas perspektiv ojämlig konstruktion. För att få göra ett umgängesavdrag krävs att det finns ett betalningsbelopp med minst 50 kronor per månad att göra avdrag ifrån. Bidragsskyldiga med en svag ekonomi har således en begränsad möjlighet att få något avdrag när de har barnet hos sig. Inte heller när det lämnas ett utfyllnadsbidrag kan de bidragsskyldiga använda sig av möjligheten till umgängesavdrag eftersom det då inte fastställs något betalningsbelopp.

Ikraftträdande

Arbetsgruppen anser att de nya bestämmelserna i 18 och 19 kap. SFB bör träda i kraft den 1 januari 2016. Äldre bestämmelser bör dock fortfarande tillämpas för underhållsstöd, förlängt underhållsstöd och ränta som avser tid före utgången av januari månad 2016. Ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar träder i kraft den 1 januari 2016.