

Underhållsstöd

– bidragsskyldiga som
är föremål för indrivning

I serien RFV ANALYSERAR publicerar Riksförsäkringsverket sammanställningar av resultat av

- utrednings- och forskningsarbete
- uppföljnings- och konferensverksamhet

I huvudsak är det frågan om olika slag av rapporter och om minnesanteckningar från konferenser, som hållits av verket.

Publikationerna i denna serie utarbetas av olika enheter inom Riksförsäkringsverket.

I vissa slag av rapporter i denna serie kan det förekomma uttalanden som pekar på behovet av nya eller ändrade författningsbestämmelser eller rekommendationer på något område. Med anledning av sådana uttalanden tar Riksförsäkringsverket sedan i särskild ordning upp frågan om att ge ut nya eller ändrade författningar och allmänna råd på området. Uttalanden i rapporterna har således ingen självständig ställning som går utöver innehållet i gällande författningar och allmänna råd.

Utgivare: Bidragsenheten

Upplýsningar: Kerstin Jacobson tel 08-7869862
Bosse Häll tel 08-7869461

Skriftserier som ges ut av Riksförsäkringsverket:

RFV Föreskriver (RFFS)	Författningar med bindande föreskrifter
RFV Rekommenderar (RAR)	Allmänna råd om tillämpningen av författningar
RFV Vägledning	Beskrivning av författningsbestämmelser, allmänna råd, förarbeten, rättspraxis, exempel och kommentarer
RFV Analyserar	Resultat av utrednings- och utvärderingsarbete samt av uppföljnings- och konferensverksamhet.
RFV Anser	Tolkningar av rättsläget och uttalande om verkets åsikt i olika frågor
RFV Informerar	Redovisning av statistik, upplýsningar om regler, rutiner och praxis.
RFV Redovisar	Försäkringsanalyser och rapporter med mer begränsade frågeställningar.

Beställ hos: Riksförsäkringsverkets Kundtjänst Tfn 08-795 23 55

Fax 08-760 58 95 E-post: order@special.lagerhus.se eller på

Internet www.rfv.se

Tryck: Novum Grafiska 2001

Förord

Sedan införandet av underhållsstödet den 1 februari 1997 har antalet bidragsskyldiga med underhållsskulder som överlämnats till kronofogden (KFM) uppmärksammats. Antalet underhållsstödsärenden med skuld hos KFM har ökat nästan varje månad sedan 1997. Någon analys om varför antalet ärenden ökat har inte tidigare gjorts.

I denna rapport redovisas en sådan analys och kartläggning av de bidragsskyldiga med skulder hos KFM. Frågor som bl.a. besvaras är hur de bidragsskyldiga hos KFM skiljer sig från övriga bidragsskyldiga med avseende på antal barn, inkomst, skuldsättningen och eventuellt andra skulder hos KFM. Två förslag förs fram i rapporten. Det ena förslaget går ut på att utbetalning av underhållsstöd flyttas från den 20 i månaden innan den som underhållsstödet avser till den 20 i den månad som det avser. Det andra förslaget innebär att det för den bidragsskyldiges återbetalningsskyldighet inrättas återbetalningskonto (liknande skattekontot). Förslagen, om de genomförs, skulle underlätta för såväl den bidragsskyldige som för administrationen.

Underlaget för analysarbetet har tagits fram ur RFV:s ADB system och från kronofogdemyndighetens register. Register- och databearbetning har Charlotte Persson, Enheten för statistisk analys, ansvarat för.

Försäkringsanalysen har genomförts av Malin Larsson, Enheten för bidrag, som också svarat för den slutliga utformningen av rapporten. Bosse Häll och Kerstin Jacobsson, Enheten för bidrag, har bistått med synpunkter och faktagranskning.

Riksförsäkringsverket februari 2001

Jan Almqvist

Chef för bidragsenheten

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	10
1.1 Bakgrund	10
1.2 Uppdraget	10
1.3 Metod och disposition	11
2 Allmänt om underhållsstödet	13
2.1 Hur ser familjebildningen ut i Sverige idag?	14
2.2 Vilka finns inom underhållsstödssystemet	16
2.2.1 Nya beräkningsregler för fastställande av återbetalningsbeloppet infördes den 1 februari 2000	17
2.3 Nivån på underhållsstödet har inte ändrats sedan 1994	18
2.4 Vad kostar underhållsstödet	20
3 Varför har antalet underhållsstödsärenden hos KFM ökat så dramatiskt?	22
3.1 Vad händer med en fordran som inte betalas?	23
3.1.1 Underhållsstödsskulderna handläggs hos KFM som allmänna mål och bidragsförskottsskulderna är enskilda mål	24
3.1.2 Försäkringskassornas handläggning av återkrav som inte betalas, tiden före och efter 1 februari 1997	25
3.2 Olika förklaringar till att antalet underhållsstödsärenden som lämnats till KFM ökat under perioden 1997 till 2000	26
3.2.1 Problem vid övergången mellan det gamla bidragsförskottssystemet och nya underhållsstödssystemet	28
3.3 Vilken typ av ärenden är det som hamnar hos KFM?	32
3.4 Slutsatser	35

4	Kartläggning av bidragsskyldiga med skulder hos KFM	36
4.1	<i>Alla skulder har inte överlämnats till KFM.....</i>	36
4.1.1	<i>Hur stora skulder har de bidragsskyldiga vars skulder inte lämnats till KFM?39</i>	
4.2	<i>Skiljer sig bidragsskyldiga med skulder hos KFM från övriga bidragsskyldiga?</i>	40
4.2.1	<i>Skuldsättning</i>	41
4.2.2	<i>Inkomster</i>	42
4.2.3	<i>Antal Barn</i>	45
4.3	<i>Har bidragsskyldiga med underhållsstödsskulder hos KFM även andra skulder?</i>	47
4.4	<i>Slutsatser</i>	50
5	Behov av regelförändringar	52
5.1	<i>Ändrad utbetalningstidpunkt</i>	52
5.2	<i>Återbetalningskonto</i>	54

Sammanfattning

Den 1 februari 1997 infördes underhållsstödet. Underhållsstödet ersatte då bidragsförskottet och det särskilda bidraget till vissa adoptivbarn. I allt väsentligt är det samma förutsättningar för utbetalning av underhållsstöd som de som gällde för bidragsförskott.

Riksförsäkringsverket (RFV) gjorde en utvärdering av underhållsstödet 1998, "Underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar – en utvärdering av det nya underhållsstödet", RFV Anser 1998:3. I den framhålls bl.a. att många av de bidragsskyldiga fick fastställda återbetalningsbelopp som de hade svårt att betala.

I dag kan konstateras att ett stort antal bidragsskyldiga har underhållsstöds-skulder som överlämnats till kronofogdemyndigheten (KFM). Syftet med denna försäkringsanalys är att undersöka och kartlägga de bidragsskyldiga vars skulder överlämnats till KFM.

Totalt fanns i september 2000 cirka 226 000 bidragsskyldiga. Antalet bidragsskyldiga med skulder hos KFM uppgick vid samma tidpunkt till 66 892, vilket motsvarar 30 procent av alla bidragsskyldiga.

RFV har i undersökningen observerat att det finns flera orsaker till denna utveckling.

Ökningen av antalet bidragsskyldiga hos kronofogdemyndigheten har skett ojämnt under perioden 1997-2000. Flest underhållsstödsärenden överlämnades till kronofogden under 1997 och 1998. En stor mängd bidragsskyldiga hade redan när underhållsstödssystemet infördes skulder från det gamla bidragsförskottssystemet. Många av dessa skulder var emellertid inte överlämnade till KFM. För dessa bidragsskyldiga innebär det nya underhållsstödssystemet att skulderna lämnades till KFM.

Under 1999 och 2000 har en mycket påtaglig avmattning av antalet ärenden som överlämnats för indrivning jämfört med under systemets två första år kunnat iakttas.

RFV kan konstatera att bidragsskyldiga med skulder hos KFM, relativt andra bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet, har lägre inkomster, högre skulder och fler barn jämfört med bidragsskyldiga som inte har skulder överlämnade till KFM. Ett större antal barn att försörja innebär också att försörjningsbördan är större. I detta sammanhang är det också viktigt att betona att även om

det finns en överrepresentation av bidragsskyldiga med skulder hos KFM avseende låga inkomster och många barn är det trots allt fler bidragsskyldiga som i absoluta tal klarar av sina betalningar till försäkringskassan oberoende av om de har låga inkomster och mer än ett barn.

Att antalet skuldärenden ökat så dramatiskt sedan underhållsstödssystemet infördes i februari 1997 är bl.a. ett resultat av att det nya regelsystemet som innebär att den underhållsstödsskyldige förälderns betalningsförmåga i större utsträckning än tidigare tagits till vara genom högre återbetalningsbelopp. Denna skärpning har medfört att statens kostnad för underhållsstödet har minskat sedan det infördes 1997. Återbetalningsgraden, dvs. det belopp som de bidragsskyldiga betalar in till systemet i förhållande till vad som utbetalas, har också ökat under perioden. Denna uppstramning i systemet är självklart en förklaring till att antalet underhållsstödsärende hos KFM ökat kraftigt, men inte den enda.

Att fler ärende överlämnats till KFM beror också på att reglerna för när en fordran överlämnas till indrivning skärptes kraftigt den 1 februari 1997. I det gamla bidragsförskottssystemet ”doldes” många bidragsskyldiga som inte kunde betala eftersom försäkringskassorna i det gamla systemet inte skickade över fordringar lika systematiskt till KFM som det görs idag. Detta berodde bl.a. på att bidragsförskottsskulder vilade på civilrättslig grund som drivs in som enskilda mål (e-mål). Då låg det ett större ansvar på försäkringskassan att hantera förberedande utredningar i samband med indrivningen av skulden. Idag går alla obetalda fordringar automatiskt över till KFM eftersom en underhållsstödsskuld är en statlig fordran, dvs. en skuld som drivs in som allmänna mål (a-mål).

En viktig förklaring till det höga antalet bidragsskyldiga med skulder hos KFM härrör således till förändringarna i reglernas konstruktion om när ett ärende ska föras över till KFM.

I hur stor omfattning har bidragsskyldiga som är föremål för indrivning även andra aktuella skulder hos KFM? Sammanfattningsvis kan konstateras att 83 procent (cirka 55 000 bidragsskyldiga) av alla bidragsskyldiga med skulder hos KFM även är aktuella där för andra typer av skulder. Av dessa hade cirka 25 000 (46 procent) bidragsskyldiga redan andra skulder hos KFM när den första bidragsförskotts- eller underhållsstödsskulden överlämnades.

Cirka 30 000 bidragsskyldiga hade inga andra skulder hos KFM när underhållsstödsskulden överlämnades. Därefter har emellertid andra skulder överlämnats till KFM. Ifall detta beror på underhållsstödssystemet eller på att

dessa bidragsskyldiga har fått ändrade ekonomiska förhållande kan vi inte nu svara på.

För att underlätta för bidragsskyldiga som är återbetalningsskyldiga av underhållsstöd har RFV den 17 december 1998 till Socialdepartementet överlämnat förslag om ändringar i lagen om underhållsstöd (RFV Anser 1998:9). RFV vill återigen betona vikten av att dessa ändringar i lagen genomförs.

RFV föreslår att utbetalningen av underhållsstöd flyttas från den 20 i månaden innan den som underhållsstödet avser till den 20 i den månad som det avser. Även förfallodagen för återbetalningsskyldighet flyttas då en månad framåt.

RFV föreslår också att det för den bidragsskyldiges återbetalningsskyldighet inrättas ett återbetalningskonto. Ett återbetalningskonto har stora likheter med skattekontot och innebär att alla betalningsskyldigheter samlas i ett saldo.

Om dessa två förslag införs innebär det en lättnad och en förenkling både för de skuldsatta bidragsskyldiga men också för administrationen hos försäkringskassan och KFM.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Sedan 1930-talet har det funnits någon form av samhällsstöd för barns försörjning när föräldrar inte bor tillsammans. Under efterkrigstiden har stödet spelat en viktig fördelningspolitisk roll. Detta har gjort det möjligt för ensamföräldrar att ge sina barn en rimlig ekonomisk standard och har underlättat ensamstående föräldrars situation. Stödet har också inneburit att män och kvinnor inte behövt stanna i konfliktfyllda och dåliga relationer pga. ekonomiska skäl.

Den 1 februari 1997 infördes underhållsstödet. Underhållsstödet ersatte då bidragsförskottet och det särskilda bidraget till vissa adoptivbarn. I allt väsentligt är det samma förutsättningar för utbetalning av underhållsstöd som de som gällde för bidragsförskott. En skillnad är emellertid att underhållsstöd kan betalas ut när barnet bor växelvis hos sina båda föräldrar.

Underhållsstödssystemet infördes i en tid då en omfattande sanering av statens finanser genomfördes. Ensamföräldrarna hade tidigare drabbats av ett flertal olika statliga besparingar, bl.a. genom att nivån för bidragsförskottet inte längre automatiskt räknades upp då basbeloppet höjdes. Regeringen ville också att statens kostnader skulle minska genom att försörjningsförmågan hos den förälder som barnet inte bor hos togs i anspråk i större omfattning.

Utgångspunkterna för det nya stödet var bl.a. följande:

- att reglerna skulle utformas så att statens kostnader minskade
- att reglerna skulle utformas så att det tydligt framgick att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sitt barn
- att samhällsstödet till barn vars föräldrar lever åtskilda skulle vara oberoende av föräldrarnas regler om underhållsbidrag.

1.2 Uppdraget

Riksförsäkringsverket (RFV) gjorde en utvärdering av underhållsstödet 1998, "Underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar – en utvärdering av det nya underhållsstödet", RFV Anser 1998:3. I den framhålls bl.a. att många av

de bidragsskyldiga fick fastställda återbetalningsbelopp som de hade svårt att betala.

I dag kan konstateras att ett stort antal bidragsskyldiga har underhållsstöds-skulder som överlämnats till kronofogdemyndigheten (KFM). Antalet underhållsstödsärenden med skuld hos KFM har ökat nästan varje månad sedan den nya lagen om underhållsstöd infördes den 1 februari 1997. Någon analys om varför antalet ärenden ökat så dramatiskt sedan det nya underhållsstödet infördes har inte tidigare gjorts.

Syftet med denna försäkringsanalys är att göra en analys och kartläggning av de bidragsskyldiga för underhållsstöd vars skulder har överlämnats till KFM.

Frågor att besvara:

- Hur skiljer sig bidragsskyldiga med skulder hos KFM från övriga bidragsskyldiga med avseende på:
 - antal barn
 - inkomst
 - skuldsättningen.
- Varför har antalet skuldärenden hos KFM ökat så dramatiskt i underhållsstödssystemet?
 - beskrivning av hur en obetald fordran hanteras inom underhållsstödssystemet jämfört med hur en fordran hanteras i bidragsförskottssystemet.
 - är de återbetalningsskyldiga redan tidigare aktuella hos KFM för andra skulder?

1.3 Metod och disposition

Underlaget för analysarbetet har tagits fram ur RFV:s administrativa system för underhållsstödet samt ur statistiksystemet Status. Uppgifterna som används är månadsdata från andra halvåret 1997 till och med september år 2000. Uppgifter om bidragsskyldiga av underhållsstöd har också inhämtats från Riksskatteverket – kronofogdemyndighetens register.

Försäkringsanalysen är sammanställd i fem kapitel. Analysen inleds i kapitel 2 med en kortfattad beskrivning av underhållsstödet. I kapitel 3 görs en redogörelse för hur hanteringen av en obetald fordran går till i underhållsstödssystemet jämfört med då lagen om bidragsförskott gällde. Vidare i kapitel 3 finns olika förklaringar till varför antalet underhållsstödsärenden hos KFM ökat sedan februari 1997. I kapitel 4 görs en jämförelse mellan de bidragsskyldiga som har skulder lämnade till KFM och övriga bidragsskyldiga med avseende på antal barn, inkomst, återbetalningsbelopp och skulder. I detta kapitel redogörs också för om de bidragsskyldiga med skulder hos KFM också har andra skulder där samt vilken av dessa skulder som var den första som kom till KFM, en underhållsstödsskuld eller en annan skuld. I det avslutande kapitlet redogör RFV för förslag på åtgärder som kan underlätta situationen för de bidragsskyldiga med skulder hos KFM.

2 Allmänt om underhållsstödet

I detta avsnitt görs en kortfattad beskrivning av underhållsstödssystemets regelverk, systemets omfattning av antal barn och föräldrar samt av kostnadsutvecklingen.

Underhållsstödet är ett statligt bidrag till barns försörjning när föräldrar inte bor tillsammans. Underhållsstöd betalas ut till den förälder (boföräldern) som barnet bor och är folkbokfört hos. För barn under 18 år måste föräldern också ha den rättsliga vårdnaden om barnet. När barnet fyllt 18 år och är studerande och samtidigt bor hos någon av föräldrarna betalas förlängt underhållsstöd ut. Det förlängda underhållsstödet betalas ut till den studerande.

Underhållsstödet kan betalas ut som fullt underhållsstöd, 1 173 kronor per månad och barn, eller som utfyllnadsbidrag vilket utgör ett komplement till det belopp som den bidragsskyldige betalar direkt till boföräldern. En form av utfyllnadsbidrag är när barnet bor växelvis hos båda sina föräldrar.

Bidragsskyldig är den förälder som barnet inte bor tillsammans med. Den föräldern ska i de flesta fall till staten återbetala hela eller delar av det underhållsstöd som betalats ut. Den bidragsskyldiges senaste taxerade inkomst, antal barn totalt samt antal barn att betala underhållsstöd för bestämmer storleken på återbetalningsbeloppet.¹ Beloppet fastställs efter ett procenttal av den bidragsskyldiges inkomst efter avdrag med 72 000 kronor. Återbetalningsbeloppet kan högst bli det som utbetalas i underhållsstöd.

¹ Inkomstuppgifterna är hämtade ur senaste taxering. De inkomster som används för fastställande av återbetalningsbelopp motsvaras inte helt av den taxerade inkomsten utan regleras i Lagen om underhållsstöd 25 §.

Tabell 1 visar nivån på procenttalet av inkomsten som bidragsskyldig betalar

<i>Antal barn</i>	<i>Procenttal för varje barn</i>
1 barn	14,00 procent
2 barn	11,50 procent
3 barn	10,0 procent
4 barn	7,75 procent
5 barn	6,40 procent
6 barn	5,50 procent
7 barn	4,86 procent
8 barn	4,38 procent

Det finns möjlighet för bidragsskyldiga som har svårt att betala återbetalningsbeloppet att ansöka om anstånd med betalningen. Anstånd innebär att försäkringskassan inte driver in återbetalningsbeloppet så länge anståndet varar. Försäkringskassan kan då bevilja anstånd för att den bidragsskyldige ska få behålla vad som behövs för eget och sin familjs underhåll.²

Om en bidragsskyldig inte betalar återbetalningsbeloppet och inte har beviljats anstånd, är försäkringskassan skyldig att överlämna ärendet till KFM senast två månader efter att beloppet skulle ha betalats.

2.1 Hur ser familjebildningen ut i Sverige idag?³

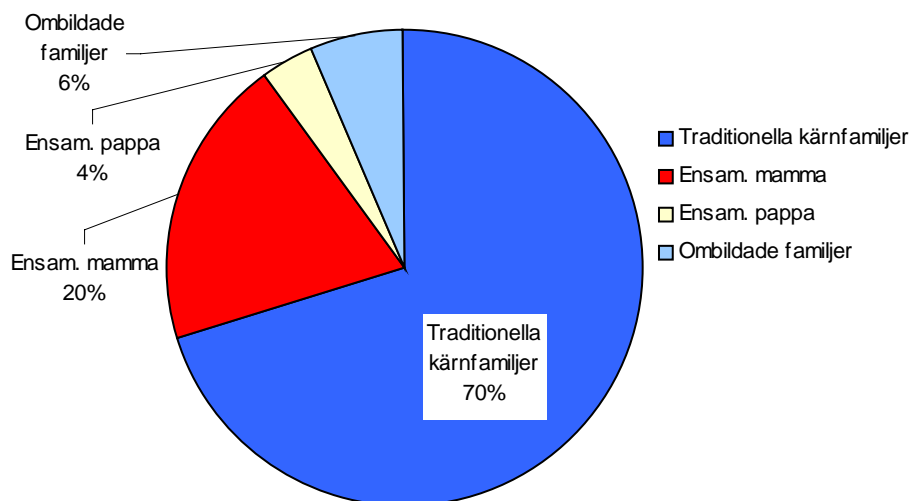
I december 1998 fanns det 1 943 000 barn mellan 0–17 år i Sverige. Av dessa bodde 1 461 000 eller cirka 75 procent med båda sina föräldrar och 25 procent eller cirka 482 000 barn hade särlevande föräldrar. Inom underhålls-

² Förutsättningen för att beviljas anstånd är bl.a. att den bidragsskyldige lever under så knappa omständigheter att fordringen inte kunnats drivas in om fordringen hade överlämnats till kronofogdemyndigheten. Enligt reglerna i utsökningsbalken, Riksskatteverkets rekommendationer, får den bidragsskyldige förbehållas ett visst belopp för eget och familjens underhåll innan utmätning av lön m.m. kan komma i fråga.

³ Här finns det problem när det gäller att identifiera hur de ombildade familjerna ser ut. Sam- borelationer med barn från tidigare relationer utan gemensamma barn går inte att identifiera i statistiken. Därför återfinns dessa som ensamstående med barn och denna grupp blir då något överskattad.

stödssystemet fanns vid samma tid cirka 323 000 barn mellan 0–17 år⁴ vilket motsvarar 67 procent av alla barn med särlevande föräldrar i åldersgruppen.

Figur 1 Familjetyp för familjer med barn mellan 0-17 år⁵



1998 fanns det cirka 1 065 000 barnfamiljer i Sverige. Ovanstående cirkeldiagram visar dessa fördelade efter familjetyp.

Även om de allra flesta familjer fortfarande är kärnfamiljer ökar andelen barn som har föräldrar som separerar. 1986 var det 2,5 procent av 0–17 åringar som hade föräldrar som separerade och 1998 var motsvarande andel 3,5 procent.

Efter det att föräldrarna har separerat lever den allra största andelen barn tillsammans med en ensamstående mamma. I genomsnitt 70 procent av barnen mellan 0–17 år gör det. Detta mönster återfinns även inom underhållsstödssystemet. Där är 86 procent av boföräldrarna kvinnor (september 2000). Mest sällsynt är det att leva tillsammans med sin pappa och styvmor. Endast två procent av barnen gjorde det under 1998.

⁴ Totalt fanns det 348 000 barn inom underhållsstödssystemet i december 1998

⁵ SCB "Barn och deras familjer 1998" Demografiska rapporter 1999:3

2.2 Vilka finns inom underhållsstödssystemet

I september år 2000 fanns det cirka 326 000 barn som erhöll underhållsstöd. Av dessa var cirka 51 procent pojkar och 49 procent flickor. De bidragsskyldiga var cirka 226 000 varav 85 procent var män och 15 procent kvinnor.

Tabellen nedan visar antal mottagare av underhållsstöd, antal barn, antal bidragsskyldiga totalt inom systemet och antal bidragsskyldiga med skulder aktuella hos KFM under september månad mellan 1997 och 2000.

Tabell 2 Antal mottagare, bidragsskyldiga och barn inom underhållsstödssystemet⁶

	sep-97	sep-98	sep-99	sep-00
Boföräldrar/mottagare	226 220	225 753	227 685	218 112
Antal barn	334 848	337 034	342 350	325 906
Bidragsskyldiga	226 487	231 306	234 208	226 361
Bidragsskyldiga - KFM	35 670	56 219	63 813	66 892

Cirka sju procent av alla underhållsstöd som betalades under september 2000 var förlängda underhållsstöd. Förlängt underhållsstöd utbetalas till barnet om barnet har fyllt 18 år och studerar.

Utvecklingen av antalet bidragsskyldiga med skulder som överlämnats till KFM har ökat sedan underhållsstödssystemets införande. Mellan september 1997 och september 1998 ökade antalet med cirka 20 000 ärenden. Därefter har ökningen avtagit mer och mer för varje år. (se vidare om tillväxten av ärende hos KFM i kapitel 3.2)

I september 2000 var det 66 892 bidragsskyldiga som hade skulder som överlämnats till KFM. Dessa motsvarar 29,5 procent av alla bidragsskyldiga.

⁶ Alla uppgifterna från 1997, utom antalet ärende hos KFM, är hämtade från kvartalsstatistik för tredje kvartalet (lista B 0844-L1). Övriga statistikuppgifter är hämtade från RFV:s statistiksystemet för underhållsstöd ;”Status” och är månadsuppgifter.

2.2.1 Nya beräkningsregler för fastställande av återbetalningsbeloppet infördes den 1 februari 2000

I syfte att minska återbetalningsbeloppen för personer med låga inkomster och förbättra den fördelningspolitiska profilen infördes den 1 februari 2000 höjt grundavdrag och ändrade procentsatser för återbetalningsbelopp.⁷ Grundavdraget höjdes från 24 000 kronor till 72 000 kronor. Samtidigt höjdes de procentsatser som bestämmer återbetalningsbeloppets storlek vid olika antal barn. Bidragsskyldiga med mer än ett barn med underhållsstöd fick därigenom betala tillbaka detta i sin helhet vid lägre inkomst än tidigare. Bidragsskyldiga med enbart ett barn fick en sänkning eller ingen höjning av återbetalningsbeloppet.

Riksförsäkringsverket har undersökt hur många det var som fick förändrat återbetalningsbelopp detta första år. Jämförelse är gjord mellan april månad 1999 och april månad 2000 av bidragsskyldiga som hade ett fastställt återbetalningsbelopp under båda månaderna och åren.

Det visade sig att av dessa bidragsskyldiga var det 44 procent som fick ett höjt återbetalningsbelopp jämfört med året innan. 30 procent av de bidragsskyldiga fick ingen förändring alls och 28 procent fick ett sänkt återbetalningsbelopp.

Det finns flera faktorer som påverkar storleken på återbetalningsbeloppet. Därför kan man inte påstå att dessa förändringar i återbetalningsbelopp enbart skulle bero på den ändrade beräkningsregel som började gälla från den 1 februari 2000. Andra förhållanden som spelar in är, t.ex. förbättrad konjunktur med en minskad arbetslöshet som följd och ökade löner. Dessa omständigheter har också bidragit till att många av de bidragsskyldiga fått ökade återbetalningsbelopp.

Riksförsäkringsverket har också tagit fram hur många av de bidragsskyldiga som hade 0 kronor i återbetalningsbelopp 1999 jämfört med 2000. I april 1999 hade 19 procent av de bidragsskyldiga ett återbetalningsbelopp på 0 kronor i månaden. I april 2000 var motsvarande procentsats 23 procent. Detta är en lindring för de bidragsskyldiga med låga inkomster och sannolikt en effekt av det höjda grundavdraget.

⁷ Enligt prop. 1998/99:78 "Beräkning av återbetalningsskyldighet för underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar m.m.

Motsvarande hade 19 procent av de bidragsskyldiga i april 1999 återbetalningsbelopp motsvarande fullt underhållsstöd för samtliga barn, dvs. 1 173 kronor per barn och månad. I april 2000 var andelen 33 procent. Det kan konstateras att det skett en avsevärd ökning av andelen bidragsskyldiga som ska återbetala 1 173 kronor per barn och månad. Trots att fler betalar ett högre återbetalningsbelopp har detta inte lett till någon märkbar ökning av antalet ärenden som överlämnats till KFM under 2000. Snarare är antalet ärende som lämnas till KFM lägre år 2000 än tidigare år.

2.3 Nivån på underhållsstödet har inte ändrats sedan 1994

Nivån på underhållsstödet har inte ändrats sedan 1994. Vilka konsekvenser har det fått för de bidragsskyldiga?

Att underhållsstödet inte ökat sedan 1994 har för boföräldrarna inneburit en urholkning av underhållsstödets köpkraft. För de bidragsskyldiga har effekten blivit den omvända, dvs. återbetalningsbeloppet har "urholkats", eftersom beloppet inte ökat i takt med prisutvecklingen i kombination med att de bidragsskyldiga har fått reallöneökningar. Detta bekräftas i figur 2.

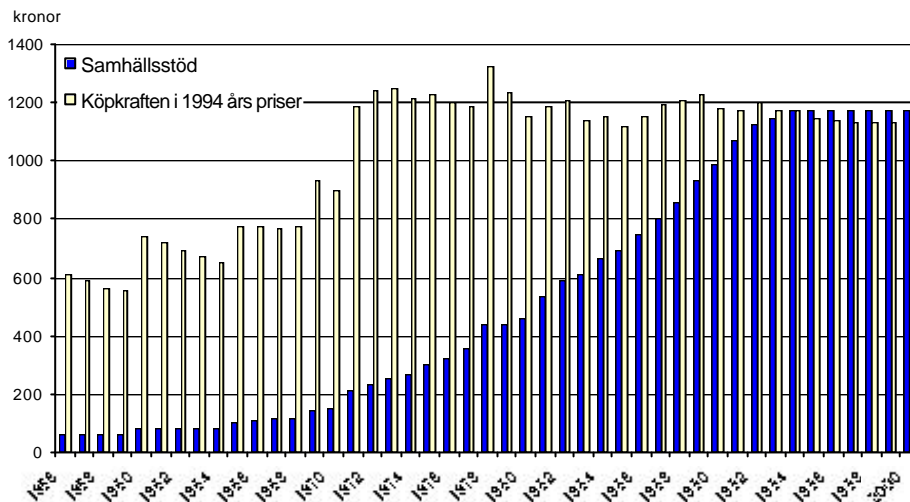
Figuren visar hur nivån på stödet till barn med särlevande föräldrar har utvecklats mellan 1956 och 2000. Staplarna illustrera dels nivån i rörliga (nominella) priser och dels hur mycket beloppet motsvarar i 1994 års priser.

1994 års priser är utgångspunkten eftersom det var sista gången som stödet skrevs upp med höjningen av basbeloppet.⁸ Genom att använda sig av 1994 års priser kan man jämföra vilken köpkraft som 1 173 kronor hade då jämfört med idag. År 2000 motsvara 1 173 kronor i 1994 års priser en köpkraft på 1 122 kronor.

Det framgår tydligt att det under flera år under perioden 1956 till 2000 funnits år då köpkraften varit högre än vad den är idag.

⁸ Prop. 1994/95:25 Vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m., avsnitt 7.2.4 Begränsningar i bidragsförskottssystemet

Figur 2 Utvecklingen av storleken på stödet jämfört med vilken köpkraft samhällsstödet haft mellan 1956 till 2000



Under mitten av 1990-talet skedde en omfattande sanering av statens finanser. Vid samma tid infördes en total begränsning i uppskrivning av basbeloppet. Från och med 1995 tog man bort den automatiska uppskrivningen av bidragsförskottet då basbeloppet höjdes. Nivån på stödet fastställdes till 40 procent av 1994 års basbelopp, dvs. 1 173 kronor per barn och månad.

Uppskrivningen - för de förmåner som fortfarande blev automatiskt uppräknade då basbeloppet höjdes - skulle från och med 1995 motsvara 60 procent av förändringen av det allmänna prisläget (KPI förändringar). Regeringen fastslog att den begränsade uppskrivningen skulle gälla så länge som underskottet i statsbudgeten översteg 100 miljarder kronor.⁹

Den begränsade uppräknningen av basbeloppet (numera prisbasbeloppet) togs bort under 1999. Men någon uppräknning av stödet till barn med särlevande föräldrar har inte gjorts. Nivån på stödet är fortfarande 1 173 kronor per månad.

För att underhållsstödet ska ha samma värde idag som år 1994 behöver det räknas upp med 57 kronor per månad till 1 230 kronor.

⁹ Prop. 1994/95:25 Vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m., avsnitt 7.3 Begränsad uppräknning av basbeloppet

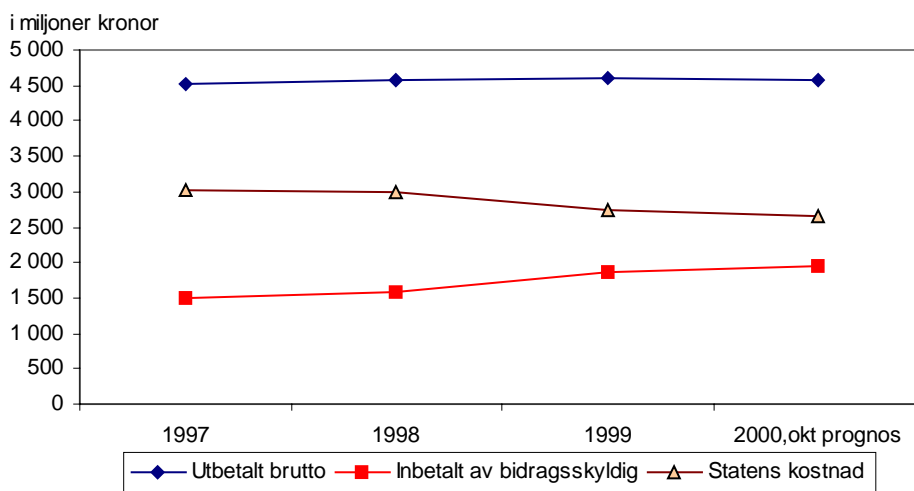
2.4 Vad kostar underhållsstödet¹⁰

Statens kostnad för underhållsstödet har minskat sedan det infördes 1997.

Det totalt utbetalda underhållsstödet beräknas ha ökat med drygt 100 miljoner kronor mellan 1997 och 2000 medan inbetalningarna av de bidragsskyldiga beräknas öka under samma period med drygt 400 miljoner kronor.

1999 utbetalades cirka 4 590 miljoner kronor i underhållsstöd. Av dessa återbetalades cirka 1 860 miljoner kronor av de föräldrar som betalar underhåll för sina barn. Nettokostnaden för underhållsstödet uppgick därför till 2 730 miljoner kronor. Figur 3 visar utvecklingen sedan de nya reglerna för underhållsstöd infördes 1997. Av den framgår att nettokostnaden för underhållsstödet har minskat fram till 1999 och prognostiseras att fortsätta minska även under år 2000.

Figur 3 Utbetalt, inbetalt belopp och statens kostnad under åren 1997-2000



Den utestående skulden av obetalda underhållsstöd ökar trots den tidigare redovisade positiva utvecklingen. Skulden uppgår till cirka 2 700 miljoner kronor i september 2000. Skuldens utveckling beror på att varje månad understiger inbetalningarna från de återbetalningsskyldiga det totala belopp som debiterats dem. Följden blir att även om inbetalningsgraden ökar dvs. det

¹⁰ RFV:s Budgetunderlag för år 2001-2003

inbetalade beloppet i förhållande till vad som debiterats så ökar skulden så länge inte inbetalningarna minst motsvarar det debiterade beloppet.

Cirka 1 800 miljoner av den totala skulden på 2 700 miljoner är skulder som överlämnats till KFM. Resterande skuldbelopp på 900 miljoner kronor är fordringar som finns kvar på försäkringskassorna.

Skuldbeloppet på 900 miljoner kronor är skulder som härrör från bidragsskyldiga som:

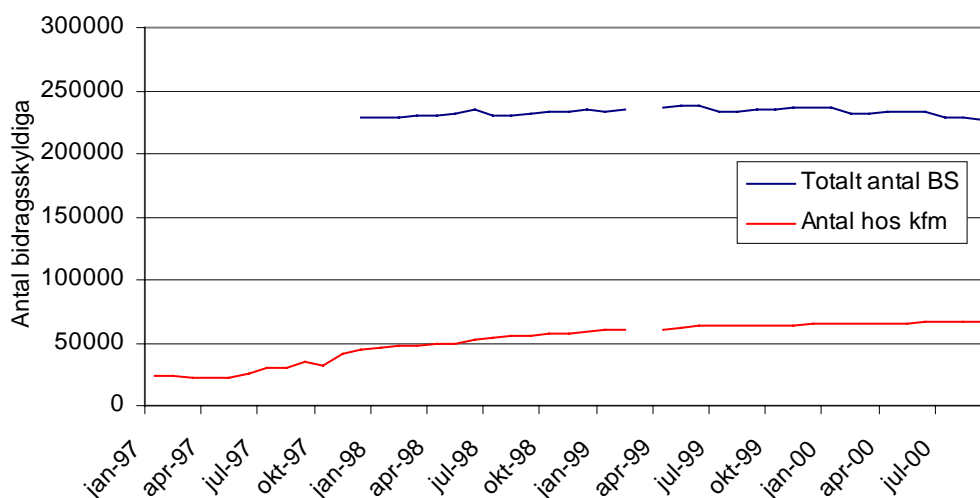
- har anstånd med betalningarna
- inte är delgivna beslut om återbetalningsskyldighet
- betalar återbetalningsbeloppet efter fordrans förfallodag men innan fordran översänds till KFM.

3 Varför har antalet underhållsstödsärenden hos KFM ökat så dramatiskt?

I detta avsnitt redogörs för hur antalet skuldärenden hos KFM har utvecklats sedan det nya systemet infördes 1997. Det görs också en beskrivning över hur kravärenden handlades på försäkringskassorna när lagen om bidragsförskott gällde och hur försäkringskassornas arbete har förändrats sedan lagen om underhållsstöd började gälla.

I figuren 4 visas utvecklingen av totala antalet bidragsskyldiga inom underhållsstödssystemet samt utvecklingen av antalet bidragsskyldiga som har skulder hos KFM. Det framgår att antalet bidragsskyldiga har legat på en relativt konstant nivå sedan underhållsstödssystemet infördes. Det sker en liten nedgång av antalet bidragsskyldiga under 2000. Det är en effekt av de nya beräkningsreglerna för fastställande av återbetalningsbelopp för den bidragsskyldige som infördes den 1 februari 2000.¹¹ I september 2000 är antalet bidragsskyldiga 226 361 stycken.

Figur 4 visar utvecklingen av antal bidragsskyldiga och antal ärende hos KFM



¹¹ Se prop. 1998/99:78 "Beräkning av återbetalningsskyldighet för underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar m.m.

Det är en stor mängd gamla bidragsförskottsärenden och underhållsstödsärenden som överlämnats till kronofogdemyndigheten sedan det nya underhållsstödssystemet infördes i februari 1997. Idag uppgår antalet bidragsskyldiga med skulder hos KFM till 66 892, vilken motsvarar 30 procent av alla bidragsskyldiga.

Ökning av antalet bidragsskyldiga hos kronofogdemyndigheten har skett ojämnt under denna period. Flest underhållsstödsärenden överlämnades till kronofogden under 1997 och 1998. En stor mängd bidragsskyldiga hade redan när underhållsstödssystemet infördes skulder från det gamla bidragsförskottssystemet. Många av dessa skulder var emellertid inte överlämnade till KFM. I avsnitt 3.1- 3.2 redovisas orsakerna till det. Under denna tid inträffade också vissa regelförändringar. Övergången mellan reglerna som gällde för det gamla bidragsförskottet och reglerna för underhållsstöd påverkade också när en skuld överlämnades till KFM. Ökningen pågår emellertid alltjämt om än i betydligt lägre takt.

För att bilden ska bli komplett av varför så många underhållsstödsärenden överlämnats till KFM måste en beskrivning göras över hur en obetald fordran hanteras i underhållsstödssystemet jämfört med hur en fordran hanterades tiden före det nya stödet infördes.

3.1 Vad händer med en fordran som inte betalas?

Övergången till det nya underhållsstödet den 1 februari 1997 förde med sig stora förändringar för hur försäkringskassorna i framtiden skulle komma att arbeta med återkrav som inte betalades av bidragsskyldig. I det gamla bidragsförskottssystemet var antalet återkrav som överlämnats för indrivning långt färre än vad som skulle visa sig gälla för nya underhållsstödssystemet.

3.1.1 Underhållsstödsskulden handläggs hos KFM som allmänna mål och bidragsförskottsskulden är enskilda mål

Alla skulder som överhuvudtaget kommer in till kronofogdemyndigheten delas upp i två grupper; allmänna och enskilda mål. Ett underhållsstödsärende handläggs som ett allmänt mål medan skulder från tiden då lagen om bidragsförskott gällde, är enskilda mål.¹²

Allmänna mål

Många fordringar som tillkommer staten handläggs hos KFM som allmänna mål. Dit räknas t.ex. olika skatter, parkeringsböter, studiemedel osv. Här ingår även belopp som bestämts av en myndighet och som får drivas in utan föregående dom, tex. återbetalningsbelopp enligt lagen om underhållsstöd.

I allmänna mål gör kronofogdemyndigheten en s.k. gäldenärsutredning som ligger till grund för hur man driver in skulden. Det innebär att information samlas in om den skuldsattes tillgångar och ekonomiska förhållande. I allmänna mål kan KFM ge uppskov och göra upp om avbetalningsplaner med den betalningsskyldige om denne inte kan betala hela skulden vid ett tillfälle. De allmänna målen handläggs normalt under fem år.

Enskilda mål

Enskilda mål avser bl.a. banklån, hyresskulder, kontokortsskulder, underhållsbidrag osv..

Enskilda mål handläggs av KFM under ett år från ansökningsdagen. En pågående löneutmätning avslutas när ett år har gått. Löneutmätning för underhållsbidragsmål enligt föräldrabalken som pågår vid ettårsperiodens slut fortsätter att handläggas under ytterligare ett år. Om KFM konstaterar att det inte finns några tillgångar att mäta ut i ett enskilt mål läggs ärendet på bevakning under resten av handläggningstiden.

Om den skuldsatte inte kan betala i ett enskilt mål kan han träffa uppgörelse direkt med borgenären eller hans ombud. KFM kan däremot inte ge uppskov eller göra upp om avbetalningsplaner.

¹² Regleras i Utsökningsbalken 1 kap. 6 §

3.1.2 Försäkringskassornas handläggning av återkrav som inte betalas, tiden före och efter 1 februari 1997

Som framgår i 3.1.1 är handläggningen hos KFM av allmänna och enskilda mål mycket olika. Övergången från enskilda till allmänna mål innebär att det är indrivningsförordningens regler som gäller. Indrivningsförordningen beskriver bl.a. när en fordran ska överlämnas för indrivning.¹³ För försäkringskassornas handläggare är den praktiska konsekvensen att det nu endast finns ett begränsat utrymme att göra individuella bedömningar om fordran ska överlämnas eller inte.

I det gamla systemet övergick inte fordran med tvingande regler till kronofogdemyndigheten utan sändes efter bedömning av tjänsteman över av försäkringskassan. För att överlämna bidragsförskottsfordringar till kronofogden gjorde försäkringskassan i allmänhet först en utredning där det fastställdes att betalningsförmåga fanns hos den bidragsskyldige eller att den bidragsskyldige hade utmättningsbar egendom. Detta var en direkt följd av att en underhållsbidragsfordran handläggs som ett enskilt mål hos KFM. Det som i texten ibland omnämns som en bidragsförskottsfordran är när försäkringskassan har övertagit barnets rätt till underhållsbidrag, dvs. avser underhållsbidrag där försäkringskassan är borgenär. En bidragsförskottsfordran är egentligen en fordran där barnets rätt till underhållsbidrag har övertagits av försäkringskassan. Därför blir en sådan fordran ett enskilt mål när det överlämnas till KFM. Rätten till att uppbära underhållsbidrag grundas på civilrättsliga regler och fordran blir därför inte en statlig fordran.

Om den bidragsskyldige saknade inkomst eller utmättningsbar inkomst alternativt utmättningsbar egendom skickade försäkringskassan i regel inte ärendet till kronofogden. Istället försökte handläggaren själv göra upp med den bidragsskyldige om en avbetalningsplan. Försäkringskassan försökte i princip alltid först på frivillig väg göra upp med den bidragsskyldige om hur avbetalningen av skulden skulle se ut. Om fortsatt krav verkade utsiktslöst p.g.a. att den bidragsskyldige saknade såväl känd inkomst som utmättningsbar egendom stoppade försäkringskassan ofta kravverksamheten. Ärendet lades på bevakning.

Försäkringskassan hade i bidragsförskottssystemet större frihet att göra upp om betalningsplaner med de bidragsskyldiga som hade svårt att klara betal-

¹³ Regleras i Indrivningsförordningen 1993:1229 4 §.

ningen av det fastställda underhållsbidraget. Detta faktum fick konsekvenser även efter det att lagen om underhållsstöd infördes, se vidare avsnitt 3.2.

I dag gäller följande regler när en bidragsskyldig inte betalar det fastställda återbetalningsbeloppet enligt indrivningsförfordningen:

För andra fordringar skall indrivning, om inte särskilda skäl talar emot det, begäras senast två månader och när det gäller fordran på felparkeringsavgift senast fem månader efter det att fordringen skulle ha betalats. Indrivning av fordran avseende återbetalningsskyldighet enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd får, om den bidragsskyldige kan antas komma att slutbetala förfallna återbetalningsbelopp enligt nämnda lag, begäras senare, dock senast fem månader efter det att fordran skulle ha betalats.

När den bidragsskyldige inte betalar i dagens system överlämnas fordran till kronofogdemyndigheten två månader efter förfalldag, utan bedömning. Fordran är då en statlig fordran, vilket innebär att KFM helt har övertagit borgenärsfunktionerna. Försäkringskassan råder inte över fordran och behöver därför inte längre göra några förberedande utredningar. Dessa sköts nu av KFM, eftersom KFM i allmänna mål alltid gör s.k. gäldenärsutredningar.

3.2 Olika förklaringar till att antalet underhållsstödsärenden som lämnats till KFM ökat under perioden 1997 till 2000

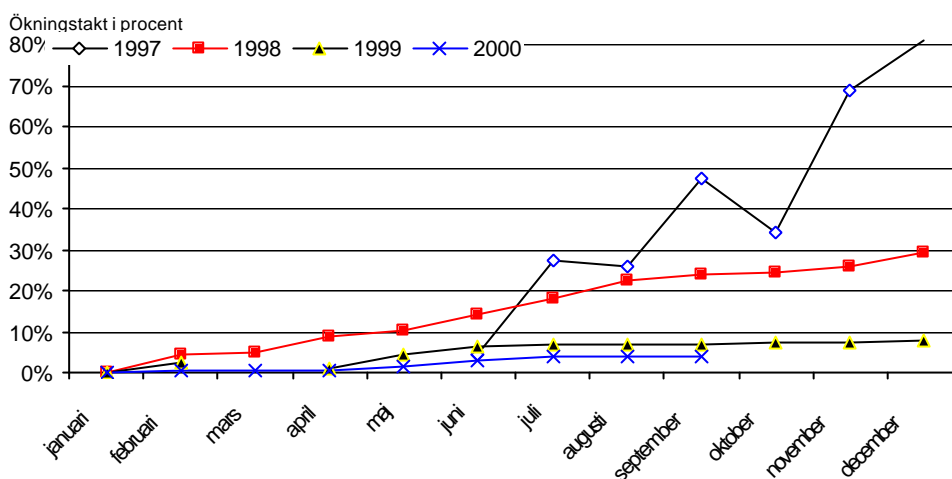
Överordnat andra skäl till att antalet ärenden som överlämnas till KFM ökat är naturligtvis att reglerna för när en fordran lämnas till indrivning skärptes kraftigt den 1 februari 1997, genom att indrivningsförfordningen skulle tillämpas på fordringarna. Detta var också en av intentionerna med underhållsstödet. Tanken var att den underhållsskyldige förälderns betalningsförmåga i större utsträckning, än vad som tidigare gjorts, skulle tas till vara. Kopplingen till att det först och främst är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn skulle också vara tydligare. Detta faktum tillsammans med en rad andra skäl förklarar den kraftiga tillväxten av ärenden hos kronofogdemyndigheten.

Figur 5 visar tillväxten av underhållsstödsärende till KFM månadsvis per kalenderår mellan juni 1997 till september 2000. Totalt har antalet bidragsskyldiga med skulder som överlämnats till KFM ökat med 41 000 under peri-

oden. I figuren framgår att antalet ärende ökade mest under 1997 och 1998. Under 1999 och 2000 har tillväxten av underhållsstödsärende som lämnas till KFM emellertid planat ut.

Under underhållsstödssystemets första år, 1997, ökade antalet bidragsskyldiga med skulder hos KFM med 20 000 ärenden. 1997 var också det år då ökningen var som störst. Även under 1998 ökade antalet underhållsstödsärenden som överlämnades till KFM mycket. Ökningen omfattade 13 200 ärenden. Skäl till den kraftiga ökningen under dessa år står bl.a. att finna i övergångsregler/-problem mellan det gamla bidragsförskottssystemet och det nya underhållsstödssystemet. Detta utvecklas mera i avsnitt 3.2.1.

Figur 5 visar tillväxten av underhållsstödsärenden som överlämnats till KFM



Tillväxten av ärenden som lämnas till KFM avtar påtagligt efter 1998. Under 1999 ökar antalet ärende hos KFM med cirka 4 700 stycken eller med cirka 7 procent. Minst är ökningen under år 2000. Tillväxten för perioden januari till september 2000 ligger på knappt 4 procent. Det motsvarar en ökning med 2 518 bidragsskyldiga.

Det finns också skäl att tro att bidragsskyldiga som enbart varit återbetalningsskyldiga för underhållsstöd har tagit till sig det nya regelverket på ett bättre sätt än de som tidigare varit med om ett annat förfaringsätt av försäkringskassans handläggare.

Att färre ärenden lämnas till KFM kan också bero på att arbetslösheten har minskat och sysselsättningen har ökat. Sedan 1997 och framåt har sysselsättningen ökat kraftigt. Även långtidsarbetslösheten har minskat under samma period.¹⁴ Många av de bidragsskyldiga har fått en förbättrad ekonomi under de senaste åren. Detta samt det faktum att det är inkomstuppgifter ur den senaste taxerade inkomsten som ligger till grund för hur stort återbetalningsbeloppet blir, dvs. återbetalningsbeloppet för t.ex.1999 grundades på inkomståret 1997, kan också ha bidragit till att färre skulder lämnas till KFM.

Av figur 5 framgår att antalet ärende ökat efter maj månad varje år. Detta mönster är sannolikt en säsongvariation. Variationen kan t.ex. bero på att varje år i februari fastställs nya återbetalningsbelopp för bidragsskyldiga. De bidragsskyldiga som då inte anser att de kan betala det nya återbetalningsbeloppet ansöker om anstånd med betalningen. Många bidragsskyldiga som gjort anståndsansökan betalar inte under tiden. Om behandlingen av dessa ansökningar dragit ut på tiden på försäkringskassan och ansökan om anstånd avslås, har en skuld ackumulerats. Sker inte betalningen då inom föreskriven tid skickas ärende över till KFM i samma ordning som för övriga ärenden.

Hur snabbt försäkringskassan handlägger ansökan om underhållsstöd påverkar också antalet ärenden som överlämnas till KFM. Om handläggningen av ärendet drar ut på tiden kan en skuld ackumuleras. Den kan uppgå till betydligt fler än en månads återbetalningsbelopp och därmed bli svår att betala för den bidragsskyldige inom två månader. Från 1 april 1999 ges försäkringskassan emellertid möjlighet att dröja med att vidta indrivningsåtgärder i upp till fem månader om bedömning gjorts att skulden kommer att betalas.

3.2.1 Problem vid övergången mellan det gamla bidragsförskottssystemet och nya underhållsstödssystemet

Den kraftiga ökningen av antalet ärende som överlämnades till KFM under underhållsstödssystemets två första år står, som tidigare nämnts, bl.a. att finna i övergångsproblem mellan det gamla bidragsförskottssystemet och det nya underhållsstödssystemet. Dessa redovisas nedan under tre punkter.

¹⁴ Konjunkturinstitutets ”Konjunkturläget augusti 2000”

- *Underhållsstödsåterkrav som inte betalas överlämnas med tvingande regler till kronofogden och blir där allmänna mål (se avsnitt 3.1.2)*

När en beskrivning ska göras över händelseförloppet för ökningen av antalet ärenden hos KFM är det viktigt att betona att reglerna för när en fordran ska överlämnas för indrivning skärptes kraftigt när underhållsstödssystemet infördes. Denna skärpning är också en förklaring till att antalet ärende hos KFM ökat kraftigt.

En bidragsskyldig har normalt två månader på sig att betala förfallna belopp. Efter denna tid överförs fordran till KFM utan beslut av någon tjänsteman. Det kan konstateras att övergången från att fordran tidigare handlagts som ett enskilt mål hos KFM till att nu vara ett allmänt mål har fått stora implikationer på hur snabbt ett ärende kan överlämnas till KFM. Tidigare när försäkringskassan var tvungen att utreda om det fanns några tillgångar att mäta ut var processen självklart längre än vad som gäller idag då hela processen är automatiserad och utredningsansvaret helt vilar på KFM.

Vissa lättnader infördes emellertid för den bidragsskyldige från den 1 april 1999.¹⁵ Från då gavs försäkringskassan möjlighet att avvakta viss tid med att skicka fordran till KFM om kassan gör bedömningen att skulden kan betalas.¹⁶

- *I underhållsstödssystemet finns inga möjligheter att ställa ut avbetalningsplaner om inte någon form av anstånd med betalningen beviljats*

I bidragsförskottssystemet hade många av de bidragsskyldiga med skulder till systemet fått avbetalningsplaner utställda av försäkringskassan. Det innebar att vissa av de bidragsskyldiga fick problem vid övergången till nya underhållsstödssystemet i februari 1997, eftersom en avbetalningsplan i underhållssystemet enbart kan fastställas när den bidragsskyldige har fått helt eller delvis anstånd med det fastställda återbetalningsbeloppet¹⁷.

¹⁵ Enligt prop. 1998/99:1, utgiftsområde 12.

¹⁶ Regleras i Indrivningsförordningen 1993:1229 4 §

¹⁷ Förutsättningen för att beviljas anstånd är bl.a. att den bidragsskyldige lever under så knappa omständigheter att fordringen inte kunnats drivas in om fordringen hade överlämnats till kronofogdemyndigheten. Enligt reglerna i utsökningsbalken, Riksskatteverkets rekommendationer, får den bidragsskyldige förbehållas ett visst belopp för eget och familjens underhåll innan utmätning av lön m.m. kan komma i fråga.

Men för att övergången mellan de gamla och nya reglerna inte skulle bli alltför svår för de bidragsskyldiga tilläts ett undantag. Undantaget gjorde det möjligt för försäkringskassorna att under en övergångsperiod stå fast vid gjorda betalningsplaner och bevilja anstånd med att genast betala hela skulden trots att kriterierna för dessa inte var uppfyllda enligt lagen om underhållsstöd. Bidragsskyldiga som kunde komma ifråga för ett sådant undantag var bidragsskyldiga som sedan tidigare hade en dokumenterad betalningsplan utställd av försäkringskassan och före övergången till underhållstödssystemet betalat enligt den.

Samtidigt fanns det också andra bidragsskyldiga som i bidragsförskottssystemet haft betalningsplaner utställda men som inte skött avbetalningen enligt denna. Dessa bidragsskyldiga kom inte ifråga för övergångsregeln enligt ovan. Effekten för dessa bidragsskyldigas blev att skulder lämnades till KFM om skulden inte betalades inom två månader.

Det fanns ytterligare några grupper som sannolikt hade skulder som överlämnades till KFM under första året. Det var bidragsskyldiga som:

1. aldrig haft någon formell avbetalningsplan utställd av försäkringskassan utan betalade lite då och då.
2. tillåtits att släpa med betalningarna ett antal månader så skuld ackumulerats. Sedan börjar bidragsskyldig att betala det löpande återbetalningsbeloppet, men inte på den ackumulerade skulden. Dessa ärenden hamnade hos KFM när underhållstödssystemet infördes.

Detta felaktiga förfaringssätt under punkt 1 och 2 kan ha berott på att försäkringskassan vid denna tid inte prioriterade kravverksamheten.

1. hade utsiktslösa krav där man inte hittat någon inkomst eller utmätningsbar egendom.
2. hade så låga inkomster att de skulle ha beviljats anstånd men som av olika skäl inte ansökte om det.

- *Försäkringskassorna har långa handläggningstider för delgivning av bidragsskyldiga*

Andra skäl till att så många ärenden överskickades till kronofogden under den första tiden var att många bidragsskyldiga delgavs sent om att de var återbetalningsskyldiga av underhållsstöd. Vid systemets införande gällde att den bidragsskyldige skulle delges när:

1. ansökan om underhållsstöds inkommit till försäkringskassan
2. beslut om att bevilja underhållsstöd tagits av försäkringskassan
3. beslut om återbetalningsbelopp tagits av försäkringskassan.

Reglerna för delgivning innebar att beslut om återbetalningsskyldighet, enligt punkt 3, inte fick meddelas förrän meddelande om ansökan av underhållsstöd delgivits, enligt punkt 1.

Effekten av denna delgivningsprocess kunde därför bli mycket besvärlig för bidragsskyldiga som dröjde med att skicka tillbaka delgivningskvittona till försäkringskassan. När den bidragsskyldige till slut kunde anses delgiven fick den bidragsskyldige ett ackumulerat återbetalningsbelopp. Kunde den bidragsskyldige inte betala inom två månader efter förfallodagen överlämnades ärendet till kronofogdemyndigheten.

Först från januari 1999 togs regeln bort som innebar att den bidragsskyldige skulle underrättas genom delgivning när ansökan om underhållsstöd inkommit till försäkringskassan.¹⁸ Det innebar en förenklad och förkortad delgivningsprocess. Nu kan försäkringskassan ta beslut om återbetalningsbelopp och inbetalningskort skickas ut till den bidragsskyldige oavsett om han är delgiven eller inte. Det innebär att den bidragsskyldige som inte skickar tillbaka delgivningskvittona nu är medveten om att en skuld ackumuleras.

Förändringen innebar också att bidragsskyldiga som var delgivna enligt punkt 2 och 3 ovan, att deras skulder automatiskt förföll till betalning från den 1 januari 1999. Här fanns det bidragsskyldiga som hade skulder som gällde underhållsstöd som utbetalats under två år, dvs. sedan systemet infördes. Många bidragsskyldiga klarade inte av att betala skulden inom två må-

¹⁸ Enligt prop. 1998/99:1, utgiftsområde 12.

Beslut om delgivning regleras i Lagen om underhållsstöd 13 §.

nader efter förfallodagen. Resultatet blev att dessa skuldärenden överlämnades till KFM.

Under 1997 och 1998 var andelen bidragsskyldiga som inte var delgivna stor. Under de senaste åren har andelen emellertid minskat. Se mer om delgivning i avsnitt 4.1.

3.3 Vilken typ av ärenden är det som hamnar hos KFM?

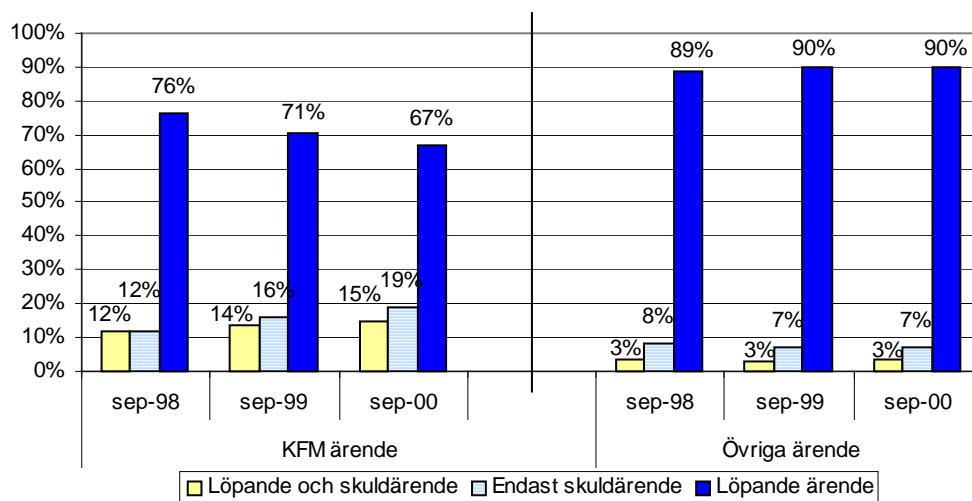
Underhållsstödsärenden kan delas in i tre olika kategorier. Bidragsskyldiga med :

- löpande ärenden
- ”skuldärenden”
- en kombination av löpande- och skuldärenden.

Löpande ärenden är ärende där det utbetalas underhållsstöd för något barn. ”Skuldärenden” är ärenden där det inte längre utgår något löpande underhållsstöd. I ”skuldärende” finns det enbart en skuld kvar till staten för den bidragsskyldige att betala. Det finns också de ärendena med en kombination av löpande- och skuldärenden. Det är bidragsskyldiga som har något barn som uppbär löpande underhållsstöd och något barn som inte uppbär underhållsstöd längre utan där det finns endast en skuld kvar att betala.

I figur 6 framgår att andelen som är ”skuldärende” och finns hos KFM har ökat de senaste åren. I september i år var dessa 19 procent av alla KFM-ärenden vilket motsvarar 12 471 ärende av 66 892 totalt. För motsvarande period 1998 var andelen 12 procent av alla KFM-ärenden eller 6 590 ärende av totalt 56 219. Även andelen av de bidragsskyldiga som har en kombination av skuld- och löpandeärende har ökat. Summeras ”skuldärenden” med löpande- och skuldärenden så är det 34 procent av de bidragsskyldiga som har ärende hos KFM som är någon form av skuldärenden. Motsvarande andel för 1998 är 24 procent.

Figur 6 visar fördelningen av ärende typ hos KFM och för övriga ärenden



I diagrammet har också samma uppdelning gjorts för de underhållsstödsärenden som inte finns hos KFM, dvs. övriga ärenden. Där framgår att förhållanden mellan löpande ärenden, ”skuldärenden” och kombinationen löpande och skuldärenden inte har förändrats mellan 1998 och 2000.

Analyserar man närmre vilka ärende som efter maj 2000 överlämnats till KFM framgår att många av dem har varit enbart ”skuldärende”, dvs. få bidragsskyldiga har löpande ärende.

En förklaring till att skuldärenden lättare hamnar hos KFM är att det belopp som den bidragsskyldige betalar in till försäkringskassan fördelas olika mellan fordringar för underhållsstöd beroende på om ärendet är ett löpande- eller skuldärende.¹⁹

När betalning sker till försäkringskassan och vid löneutmätning hos KFM, fördelas pengarna i första hand till de barn som löpande uppbär underhåll, dvs. löpande ärende. Efter denna fördelning går pengarna först till den äldsta fordran. I underhållsstödet skapas det en fordran för varje barn och månad.

¹⁹ Regleras i Utsökningsbalken 7 kap. 16 § och Riksförsäkringsverkets föreskrift RFFS 1996:18. Se även RFV anser 1998:9 Underhållsstöd m.m. – förslag om ändringar i lagen

Om mer än löpande återbetalningsbelopp betalas fördelas överskjutande betalning till den som har den äldsta fordran.

Problemet illustreras enklast med ett exempel:

Underhållsstöd utbetalas för Emma och Ida. För Emilie har rätt till underhållsstöd upphört. Peter har betalat återbetalningsbeloppet direkt till försäkringskassan för alla tre barnen genom att betala 1 000 kronor per månad och barn. Han har för varje barn legat efter med betalningen en och en halv månad så när rätt till underhållsstöd upphör för Emilie så har han en skuld på 1 000 kronor per barn för september. När han den 31 oktober ska betala för Emma och Ida för november så betalar han sammanlagt 2 500 kronor. Av inbetalningen fördelas 1 000 kronor för Emma och Ida. Skulden på 1 000 kronor för vardera av dessa barn för oktober försvinner och ersätts av en ny skuld för november på samma belopp. Skulden för Emilie för oktober minskar till 500 kronor. Trots att Peter betalar av på skulden så för detta med sig att ärendet i november kommer att överlämnas för indrivning då skulden för Emilie är två månader gammal.

Detta är ett förfaringssätt som gör att den bidragsskyldige många gånger har svårt att förstå hur inbetalningen påverkar skulden. En relativt liten skuld som avser ett barn som inte längre uppbär underhållsstöd, dvs. ett skuldärende, kan på detta sätt medföra att hela fordran överlämnas till KFM om bidragsskyldig inte betalar mer än det löpande underhållet. Detta förfaringssätt kan vara ett skäl till att andelen skuldärenden hos KFM ökar.

En lättnad för bidragsskyldiga i situationer som beskrivits ovan är om ett återbetalningskonto införs.²⁰ Återbetalningskontot beskrivs närmre i avsnitt 5.1.

²⁰ Se mer i RFV Anser 1998:9 ”Underhållsstöd m m – förslag till ändringar i lagen”

3.4 Slutsatser

Tanken med det nya stödet var att den underhållsskyldige förälderns betalningsförmåga i större utsträckning, än vad som tidigare gjorts, skulle tas till vara. Kopplingen till att det först och främst är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn skulle också vara tydligare.

Reglerna har således skärpts genom att den föräldern som barnet inte bor hos får betala underhåll i större utsträckning än i tidigare system, dvs. genom högre återbetalningsbelopp. Denna skärpning har medfört att statens kostnad för underhållsstödet har minskat sedan det infördes 1997. Återbetalningsgraden, dvs. det belopp som de bidragsskyldiga betalar in till systemet i förhållande till vad som utbetalas, har också ökat under perioden. Det kan ha inneburit att bidragsskyldiga som inte klarar av återbetalningen fått skulder överlämnade till KFM. Det har dock införts vissa lättnader med återbetalningen från den 1 februari 2000 för de bidragsskyldiga som har de lägsta inkomsterna. I april 1999 infördes det möjligheter för försäkringskassorna att avvakta i upp till fem månader med att överlämna fordringar för indrivning. Ovan beskrivna förändringar i systemet är en naturlig förklaring till att antalet underhållsstödsärende hos KFM ökat kraftigt, men inte den enda.

Det är således viktigt att peka på att det ökade antalet bidragsskyldiga hos KFM inte enbart är ett resultat av att bidragsskyldiga har svårare för att klara av sina betalningar idag jämfört med tidigare.

Reglerna för när en fordran överlämnas till indrivning skärptes kraftigt den 1 februari 1997. I det gamla bidragsförskottssystemet ”doldes” många fordringar eftersom försäkringskassorna i det gamla systemet inte skickade över fordringar lika systematiskt till KFM som det görs idag. Att man inte gjorde det berodde bl.a. på att bidragsförskottsskulder vilade på civilrättslig grund och därmed låg ett större ansvar på försäkringskassan att hantera förberedande utredningar i samband med indrivningen av skulden. Idag går alla obetalda fordringar som inte omfattas av beslut om anstånd över till KFM eftersom en underhållsstödsskuld är en statlig fordran.

Denna nya hantering av kraven på försäkringskassorna har inneburit en väsentlig skillnad för den bidragsskyldige jämfört med i det gamla bidragsförskottssystemet och fick effekten att många bidragsskyldiga fick se sina skulder överlämnas till KFM under de två första åren. Under 1999 och 2000 har en mycket påtaglig avmattning av antalet ärenden som överlämnas för indrivning jämfört med under systemets två första år kunnat iakttas.

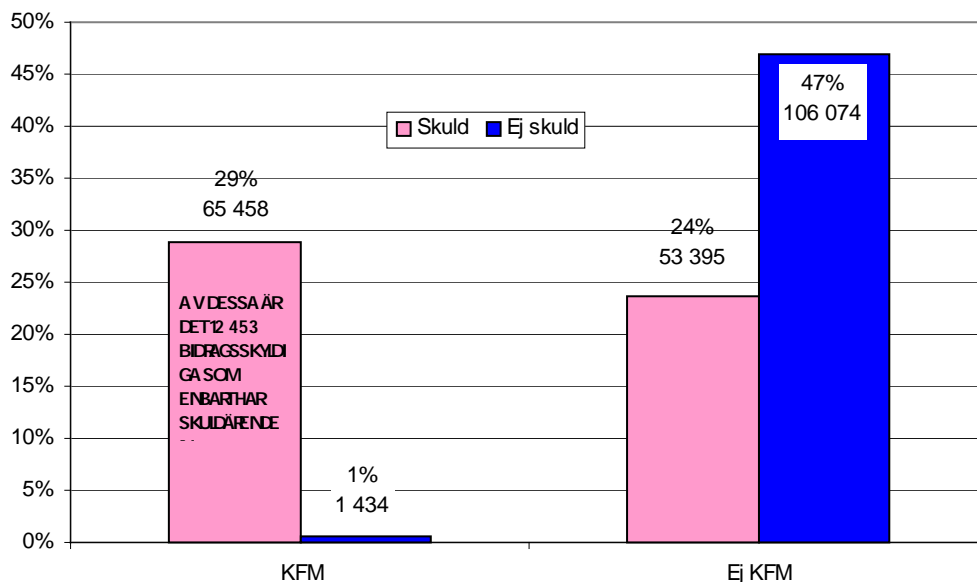
4 Kartläggning av bidragsskyldiga med skulder hos KFM

I avsnitt 3 konstateras att cirka 30 procent av de bidragsskyldiga har skulder som överlämnats till KFM. För att få en bättre bild av dessa bidragsskyldiga görs i detta avsnitt en jämförelse mellan bidragsskyldiga med skulder lämnade till KFM och övriga bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet, med avseende på skuldsättning, inkomstnivå och antal barn. Här redogörs också för vilka av de bidragsskyldiga med skulder hos KFM som också har andra skulder aktuella hos KFM.

4.1 Alla skulder har inte överlämnats till KFM

Den totala skulden till staten uppgick i september 2000 till cirka 2 700 miljoner kronor. Det är emellertid inte hela skuldbeloppet som överlämnats till KFM. Underhållsstödskulden hos KFM motsvarar cirka 1 800 miljoner kronor. Figur 7 visar att cirka 48 procent av de bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet är helt utan skulder och att 52 procent har någon form av återbetalningsskuld. 24 procent av de bidragsskyldiga har skulder som inte finns hos KFM utan på försäkringskassorna. Dessa bidragsskyldiga är tillsammans skyldiga cirka 900 miljoner kronor.

Figur 7 visar fördelning mellan bidragsskyldiga med skuld och utan skuld uppdelat på skulder hos KFM och andra skulder i september 2000.



Enligt diagrammet är det 53 395 bidragsskyldiga som är skyldiga 900 miljoner kronor. Eftersom reglerna, som tidigare konstaterats, för hur snabbt en skuld överlämnas till KFM är mycket snäva kan det verka förvånande att en så stor skuld finns kvar på försäkringskassan. Förklaringen är att:

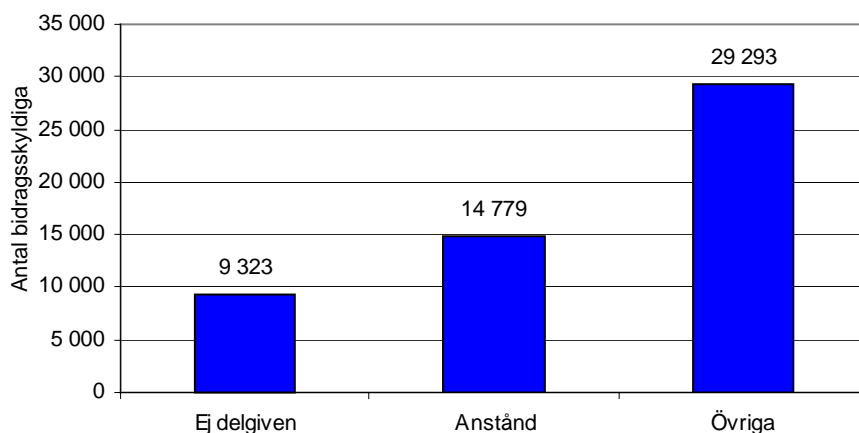
1. skulder överlämnas inte till KFM förrän två månader efter förfallodag
2. om bedömning gjorts att skulden kommer att betalas kan kassan avvakta i upp till fem månader innan ärendet överlämnas till KFM.
3. bidragsskyldiga som fått anstånd med betalningen av sina skulder
4. bidragsskyldiga som ännu inte blivit delgivna.

Av figur 7 framgår också att bland skuldärendena hos KFM finns ett litet antal löpande ärenden som är slutbetalda men inte återkallade av försäkringskassan. Försäkringskassorna får varje månad listor över bidragsskyldiga vars skuld är slutbetald. Försäkringskassornas åtgärd är då att återkalla dessa ärenden från KFM. I figuren framgår att det finns 1 434 sådana ärenden i

september 2000. Bidragsskyldiga som inte längre har ett löpande ärende och är skuldfria försvinner automatiskt från KFM:s register. Betalningsanmärkningar däremot finns kvar hos KFM i tre år. Det är av yttersta vikt att försäkringskassan är noggrann med att snabbt återkalla alla ärenden som blivit slutbetalda. Annars löper dessa bidragsskyldiga en risk att få fler betalningsanmärkningar än nödvändigt. KFM tar också ut vissa avgifter för att ha ärendet aktuellt, kostnader som belastar den bidragsskyldiges ekonomi.

I figur 8 visas hur skulden på 900 miljoner som finns på försäkringskassorna fördelas på de bidragsskyldiga som har anstånd med betalningen, inte är delgivna om återbetalningsbelopp och övriga. Uppdelningen är gjord för de 53 395 bidragsskyldiga som har en skuld till försäkringskassan. 14 779 bidragsskyldiga har beviljats anstånd med återbetalningen. Dessa är tillsammans skyldiga cirka 346 miljoner kronor, vilket motsvarar 38 procent av skulden.

Figur 8 visar antal bidragsskyldiga med skulder som inte är aktuella hos KFM uppdelat på ej delgivna, anstånd och övriga i september 2000.



Den minsta gruppen är bidragsskyldiga som inte är delgivna om återbetalningsbelopp av underhållsstöd. Dessa motsvarade 9 323 bidragsskyldiga i september 2000 och är sammanlagd skyldiga 182 miljoner kronor. Totalt har antalet som inte är delgivna beslut om återbetalningsbelopp minskat sedan 1998. Mönstret är att antalet bidragsskyldiga som inte är delgivna alls eller som är delgivna för något men inte för alla sina barn har minskat för alla försäkringskassor oavsett län sedan 1998.

Detta är en mycket positiv utveckling och kan vara en del av förklaringen till att antal ärenden som överlämnats till KFM minskat. Den regionala spridningen däremot är stor och det är olyckligt. Antalet ej delgivna är större i storstadsregionerna än i övriga regioner. Det är emellertid inte så egendommeligt eftersom dessa regioner har en större folkmängd. Men justerat för dessa skillnader har storstadsregionerna relativt fler bidragsskyldiga som inte är delgivna. En förklaring till denna skillnad kan vara att det är svårare att hitta personer i storstadsregioner och därmed också svårare att delge dem, jämfört med på landsbygden. På landsbygden är ofta den sociala kontrollen hårdare.

De flesta bidragsskyldiga med en skuld till försäkringskassan har hamnat som en ospecificerad övrig post, dvs. 29 293 bidragsskyldiga. Den posten innehåller bidragsskyldiga som har skuld av olika orsaker. Tillsammans är dessa bidragsskyldiga skyldiga staten 386 miljoner kronor, vilket motsvarar 42 procent av skulden till försäkringskassan.

Det kan t.ex. vara bidragsskyldiga som släpar efter med betalningen av återbetalningsbeloppet någon månad. Alternativt att kassan, när en bidragsskyldiga har en ny skuld, gjort bedömningen att betalning av skulden kommer att ske och därmed kan avvaktar upp till fem månader med att överlämna skulden till KFM.

Bland de 29 293 kan det också finnas bidragsskyldiga som är bosatta utomlands och har underhållsbidragsskulder. För dessa bidragsskyldiga hanterar försäkringskassan fordran på samma sätt som när lagen om bidragsförskott gällde, dvs. fordran överlämnas inte med automatik till KFM efter två månader utan överlämnandet sker efter utredning, se mer om det i avsnitt 3.1.

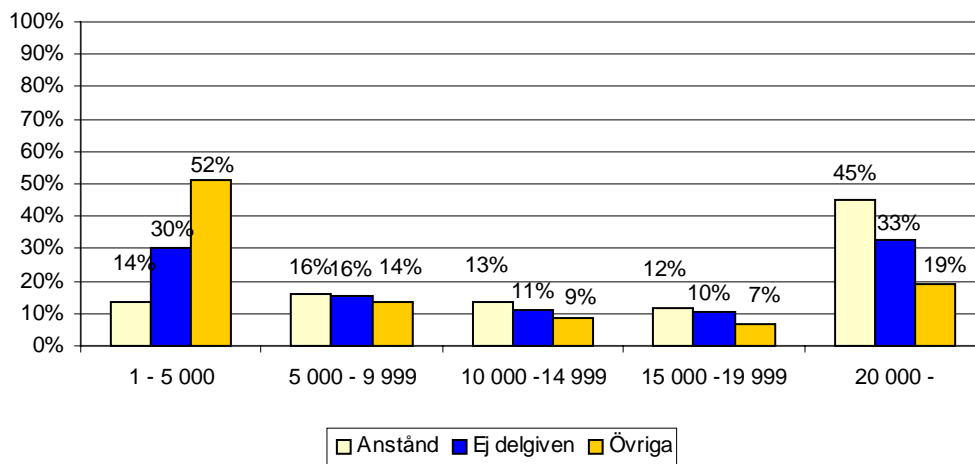
4.1.1 Hur stora skulder har de bidragsskyldiga vars skulder inte lämnats till KFM?

Skuldsättningsnivån för de 53 395 bidragsskyldiga visas i skuldintervall i figur 9. Varje stapel i diagrammet visar hur stor andel av de bidragsskyldiga med t.ex. anstånd som har skulder i ett visst intervall.

Vid en analys blir det uppenbart att mer än hälften i gruppen övriga bidragsskyldiga har mycket små skulder, mellan 1-5 000 kronor. Det indikerar att i detta skuldintervall återfinns många av de bidragsskyldiga som betalar sina återbetalningsbelopp, men gör det för sent. 30 procent av de bidragsskyldiga som inte blivit delgivna beslut om återbetalningsbelopp återfinns också i detta skuldintervall. Det är inte så ovanligt att det hinner ackumuleras en liten skuld innan den bidragsskyldige är delgiven beslut om återbetalningsbelopp.

45 procent av de bidragsskyldiga med anstånd har mer än 20 000 kronor i skuld. Att de bidragsskyldiga med anståndsärenden genomgående har högre skuldnivåer är inte märkligt. Det beror på att många bidragsskyldiga som har anstånd med betalningarna har haft det under en längre tid och då har skulderna ackumulerats.

Figur 9 andel bidragsskyldiga med skulder, men som inte lämnats till KFM fördelat på skuldintervall



Även bland de bidragsskyldiga som inte är delgivna är det en relativt stor andel, 33 procent, som har skulder på över 20 000 kronor. Dessa motsvarar cirka 3 000 bidragsskyldiga. Trots att gruppen är begränsad så är det oroande eftersom det innebär att när dessa bidragsskyldiga väl blir delgivna om underhållsstöd har de en stor ackumulerad skuld som förfaller till betalning. För betalning av denna skuld gäller samma regler som för övriga skulder, dvs. att skulden måste betalas inom två månader efter förfallodag annars överlämnas den till KFM. Dessa bidragsskyldiga löper därför en stor risk att få skulden överlämnad till KFM.

4.2 Skiljer sig bidragsskyldiga med skulder hos KFM från övriga bidragsskyldiga?

För att få en bild av hur bidragsskyldiga med skulder hos KFM skiljer sig från andra bidragsskyldiga görs en jämförelse med avseende på skuld, inkomst och antal barn.

4.2.1 Skuldsättning

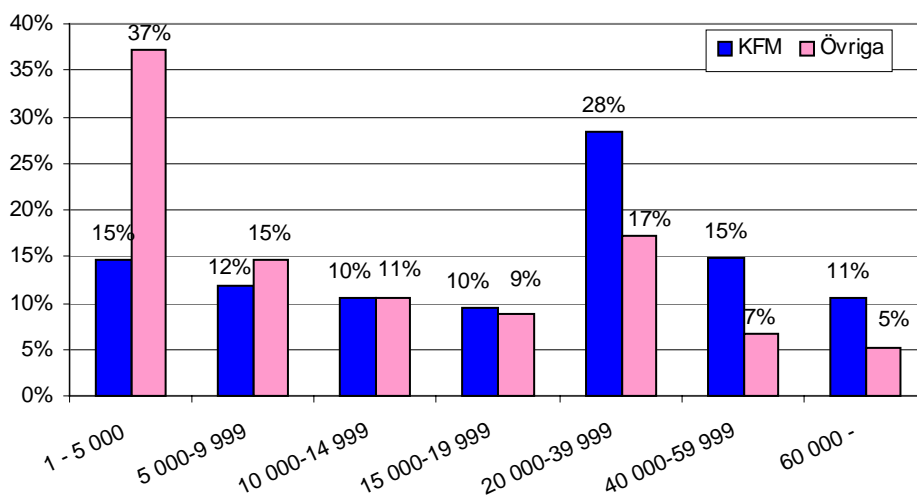
För att få en uppfattning om hur skuldsättningen för bidragsskyldiga som har skulder hos KFM ser ut i förhållande till de bidragsskyldiga som har skulder kvar på försäkringskassorna, görs nedan en jämförelse mellan båda grupperna. Gruppen bidragsskyldiga med skulder hos KFM är 65 458 stycken medan bidragsskyldiga i den andra gruppen är 53 395.

Mönstret som framträder är att de som inte har skulder hos KFM har oftare lägre skulder, under 15 000 kronor, medan de som har skulder hos KFM ofta har högre skulder.

En betydligt större andel bidragsskyldiga med skulder hos KFM återfinns i skuldintervallen över 15 000 kronor, 64 procent. Cirka 11 procent har skulder som överstiger 60 000 kronor.

Det är även intressant att notera att i det låga skuldintervallet 1 – 5 000 kronor återfinns 15 procent av de bidragsskyldiga med skulder hos KFM. Dessa motsvarar cirka 10 000 bidragsskyldiga.

Figur 10 andel bidragsskyldiga med skuld hos KFM i skuldintervall jämfört med övriga bidragsskyldiga.



I skuldintervallen 1 – 5 000 återfinns 37 procent av de bidragsskyldiga som har skulder till försäkringskassan. Många av dessa bidragsskyldiga betalar sannolikt sina återbetalningsbelopp, men för sent, dvs. efter förfallodagen. Man kan konstatera att nästan tre fjärdedelar av dessa bidragsskyldiga har

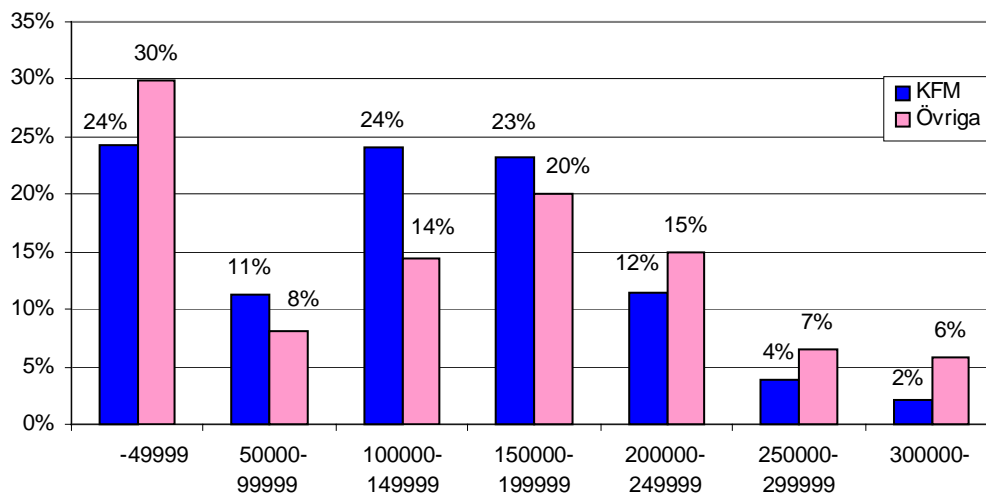
skulder som understiger 20 000 kronor. En fjärdedel av dessa bidragsskyldiga har emellertid större skulder. Det är förmodligen bidragsskyldiga som har anstånd med betalningen eller inte är delgivna och därmed också en högre skuldsättning.

Skillnaden mellan de båda grupperna är tydligt och förvisso också intuitiv. Andelen bidragsskyldiga med skulder hos KFM är större i de högre skuld-klasserna än de som inte har skulder hos KFM.

4.2.2 Inkomster

För att ytterligare komplettera bilden analyseras i nedanstående diagram skillnaden i inkomst mellan bidragsskyldiga som har skulder hos KFM, dvs. 65 458 stycken, och resten av de bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet, 160 903.

Figur 11 visar inkomstfördelningen för bidragsskyldiga med KFM-markering jämfört med övriga bidragsskyldiga.



Vid jämförelse av inkomstnivå mellan dessa två grupper framgår att det är en större andel av de bidragsskyldiga som inte finns hos kronofogdemyndigheten som har mycket låga inkomster, dvs. upp till 49 999 kronor om året. Att så är fallet beror på att många av de som har extremt låga inkomster inte behöver betala tillbaka någonting till underhållsstödssystemet dvs. har ett återbetalningsbelopp på 0 kronor. I februari 2000 ändrades beräknings regler för

fastställande av återbetalningsbelopp. Då höjdes bl.a. fribeloppet från att ha varit 24 000 kronor till 72 000 kronor om året.

Men det är samtidigt märkligt att en så stor andel som 24 procent av de bidragsskyldiga med skulder hos KFM har inkomster under 50 000 kronor om året. Det motsvarar cirka 16 000 personer i september 2000. Bidragsskyldiga med så låga inkomster borde ha stora möjligheter att beviljas anstånd med betalningarna och på så sätt undvika att få skulder överlämnade till KFM.

Skäl till att dessa finns hos KFM kan vara att de:

1. inte ansökt om anstånd
2. när skulden överlämnades till KFM hade så höga inkomster att man fick avslag på ansökan
3. ansökt om anstånd men gjort det för sent, dvs. efter det att skulden överlämnats till KFM.

RFV och försäkringskassorna har fram till maj 2000 haft uppfattningen att när ett ärende överlämnats till KFM avvisa ansökan om anstånd med betalningarna även om den sökande uppfyllt kriterierna för anstånd. Många bidragsskyldiga har överklagat den här typen av beslut. Flera ärenden har varit i kammarrätten för prövning och domsluten där har varit splittrade. Regeringsrätten²¹ fastställde emellertid en dom i maj 2000 som innebar att försäkringskassan inte är förhindrad att pröva en anståndsansökan trots att ärendet är överlämnat till KFM. Denna regeringsrättsdom ger bidragsskyldig möjlighet att ansöka om anstånd även efter det att en skuld överlämnats till KFM. Detta ändrade synsätt kan komma att påverka bidragsskyldiga med låga inkomster positivt.

I övrigt är det mönster som framkommer i figur 11 intuitivt. Där framgår att i de lägre inkomstnivåerna 50 000 – 199 999 kronor om året är representationen högre för bidragsskyldiga med skulder hos KFM. I de högre inkomstnivåerna över 200 000 kronor om året är representationen högre för de övriga bidragsskyldiga.

Mot bakgrund av detta kan man påstå att det är en större andel av de bidragsskyldiga med skulder hos kronofogden som har lägre inkomster än den andel

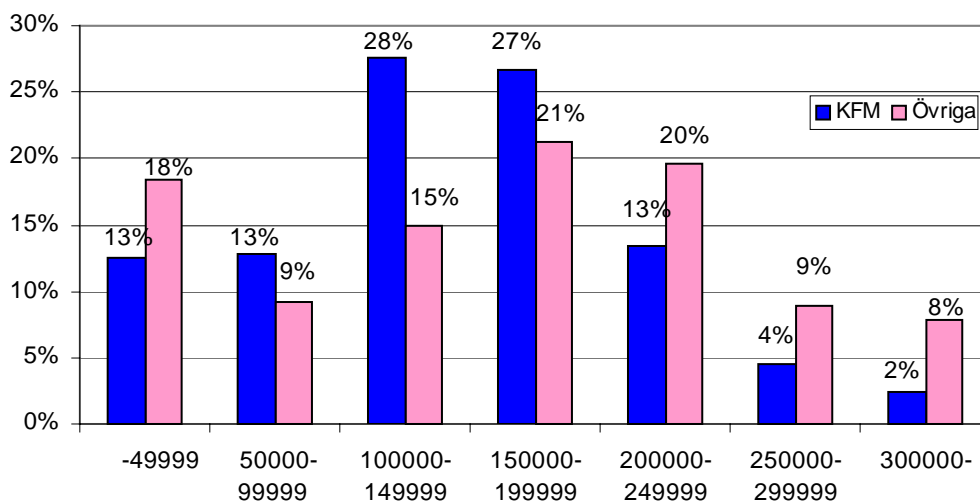
²¹ Regeringsrätten meddelade domen 31 maj 2000 i mål nr:5228/1998.

bidragsskyldiga som klarar av att betala sina fastställda återbetalningsbelopp. Men i absoluta tal är det fortfarande fler bidragsskyldiga som trots låga inkomster betalar återbetalningsbeloppen som de ska.

Figur 12 visar också inkomstnivåer för bidragsskyldiga, men enbart för de bidragsskyldiga som har fastställt återbetalningsbelopp. Totalt har 24 procent av alla bidragsskyldiga med fastställt återbetalningsbelopp noll kronor i återbetalningsbelopp. Av dessa har två tredjedelar (67 procent) under 50 000 kronor i inkomst per år.

För bidragsskyldiga i figur 12 framträder ett liknande mönster som i figur 11, om än mer förstärkt. Det innebär att det är en större andel av de bidragstagare som har skulder hos KFM som har lägre inkomster jämfört med den grupp som inte finns hos KFM.

Figur 12 visar inkomstfördelningen för bidragsskyldiga med återbetalningsbelopp och skulder hos KFM jämfört med övriga bidragsskyldiga.



Cirka 70 procent av de bidragsskyldiga med skulder hos kronofogden återfinns i inkomstintervallet 50 000 till 199 999 kronor om året. 45 procent av de övriga bidragsskyldiga återfinns i motsvarande inkomstintervall.

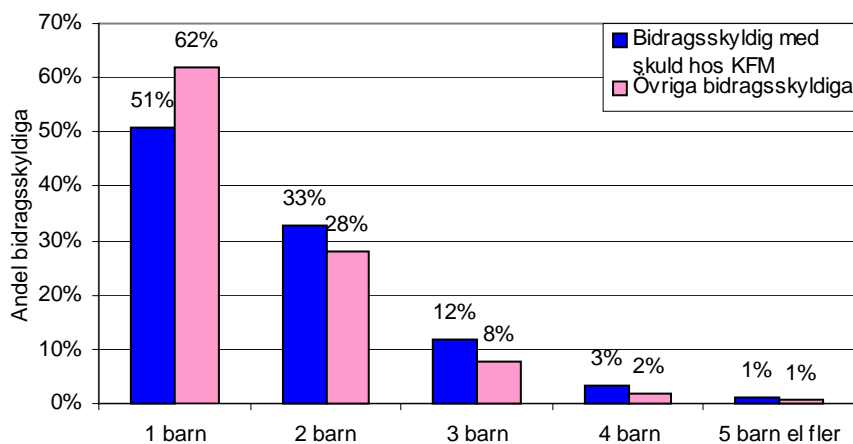
Totalt i underhållsstödssystemet har 75 procent av alla bidragsskyldiga ett fastställt återbetalningsbelopp. Dessa motsvarar cirka 170 000 stycken. Övriga bidragsskyldiga har antingen utfyllnadsärende, växelvis boende, är under-

hållsbidragsärenden (när den bidragsskyldige är bosatt utomlands) eller är enbart ”skuldärenden”, dvs. har inte längre några aktuella barn i systemet. Dessa ”skuldärenden” utgör cirka 10 procent av alla ärende.

4.2.3 Antal Barn

För att ytterligare nyansera bilden av de bidragsskyldiga av underhållsstöd, visas nedan hur många barn som de bidragsskyldiga betalar underhåll för. En hypotes som ofta framförs i diskussioner kring vilka de bidragsskyldiga med skulder hos KFM är, är att dessa framförallt är bidragsskyldiga som har många barn. Av figur 13 framgår att denna hypotes förefaller stämma.

Figur 13 visar hur många barn bidragsskyldiga med skulder hos KFM har jämfört med de bidragsskyldiga som inte har skulder hos KFM



Diagrammet visar hur stor andel av de bidragsskyldiga som betalar underhåll för ett barn, två barn osv. I denna redovisning ingår endast de bidragsskyldiga som har löpande ärenden, dvs. det utgår underhållsstöd för något barn. Det innebär att de bidragsskyldiga som enbart har ”skuldärende”, dvs. inte har några barn kvar i systemet, är borttagna. ”Skuldärenden” motsvarade totalt 23 600 stycken i september 2000.

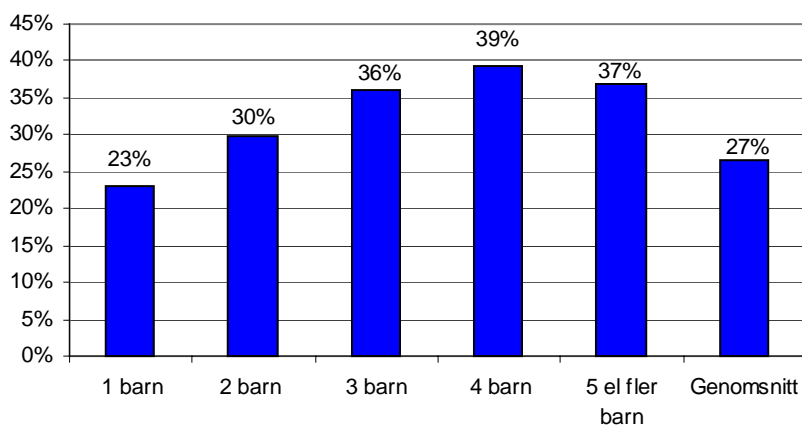
Bidragsskyldiga med skulder hos KFM har oftare två eller fler barn jämfört med övriga bidragsskyldiga. Bidragsskyldiga med skulder hos KFM är un-

derrepresenterade i gruppen bidragsskyldiga med ett barn, medan de är överrepresenterade i grupperna med två eller flera barn.

Cirka 16 procent av bidragsskyldiga med skuld hos KFM har tre eller fler barn. Motsvarande för andra bidragsskyldiga är 10 procent.

Figur 14 illustrerar hur stor andel av de bidragsskyldiga med 1 barn, 2 barn osv. som har skulder hos KFM. Här framgår tydligt att andelen bidragsskyldiga med skulder hos KFM ökar med antalet barn för vilka de är återbetalningsskyldiga. Detta gäller till och med för fyra barn, därefter avtar andelen något. 39 procent av de bidragsskyldiga med fyra barn har skulder hos KFM. Andelen för fem eller flera barn är något lägre. Det kan bero på att antalet bidragsskyldiga som har fem eller fler barn är mycket få, cirka 1 500 stycken. Som framgår av figur 13 är det en mycket liten andel av det totala antalet bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet som har fyra eller flera barn.

Figur 14 visar andel av bidragsskyldiga med t.ex. 1 barn som har skulder hos KFM.



Av analysen framkommer också att andelen bidragsskyldiga med skulder hos KFM ökar ju större försörjningsböroda en bidragsskyldig har. Sammantaget kan konstateras, att dessa grupper inte bara har en större försörjningsböroda utan också lägre inkomster.

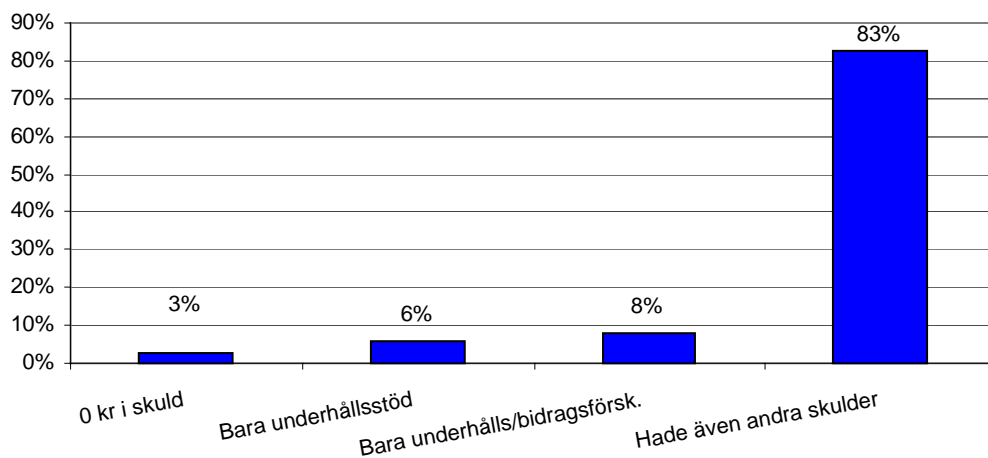
4.3 Har bidragsskyldiga med underhållsstödsskulder hos KFM även andra skulder?

När de bidragsskyldigas situation debatteras framförs ibland åsikter om att systemets konstruktion är sådan att de bidragsskyldiga hamnar i skuldfällor och hos KFM.

Det är därför viktigt att ytterligare belysa bilden av vilka dessa bidragsskyldiga är. Det sker genom att undersöka om bidragsskyldiga med underhållsstödsskulder (US-skulder) eller bidragsförskottsskulder (BDF-skulder) hos KFM även har andra skulder aktuella där. Exempel på sådana skulder är skatteskulder och studiemedel (A-mål) eller skulder till banker och kontokortskrediter (E-mål).²²

Vid en sådan analys framkommer, enligt figur 15, att det är hela 83 procent av de bidragsskyldiga som även har andra typer av skulder aktuella hos KFM. En mindre andel skuldärenden är slutbetalda, dvs. har noll kronor i skuld. 14 procent av de bidragsskyldiga har enbart underhållsstöds- eller bidragsförskottsskulder aktuella hos KFM. Det finns inga bidragsskyldiga som enbart har skuld från det gamla bidragsförskottssystemet.

Figur 15 visar andelen av de bidragsskyldiga hos KFM som också har andra skulder aktuella där.

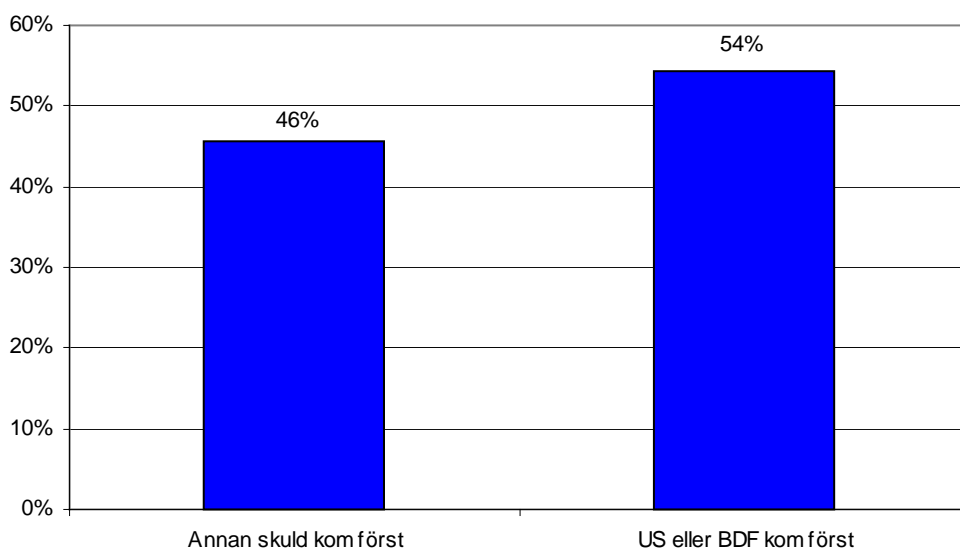


²² Se avsnitt 3.1.1 om allmänna mål s.k. A-mål och enskilda mål s.k. E-mål.

83 procent av de bidragsskyldiga har i september 2000 alltså även andra skulder hos KFM. En fråga som uppstår är; hur många av dessa bidragsskyldiga hade redan skulder aktuella hos KFM när den första underhållsskulden överlämnades dit?

I nedanstående figur framgår att nästa hälften, cirka 46 procent, av de bidragsskyldiga hade det. Dessa bidragsskyldiga motsvarar cirka 25 000 personer.

Figur 16 visar hur stor andel av de bidragsskyldiga som förutom bidragsförskotts- och underhållsstödsskulder även har andra skulder aktuella hos KFM.



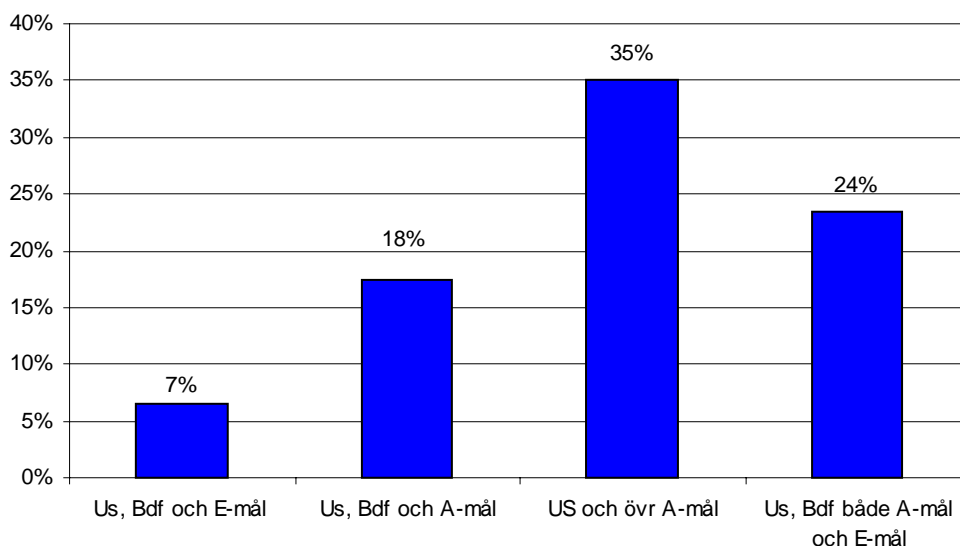
I figur 17 framgår vilka andra typer av skulder det är, förutom US och BDF-skulder, som bidragsskyldiga har. De bidragsskyldiga som har andra skulder är uppdelade i fyra grupper. Minst är gruppen som, förutom US och BDF-skulder, också har skulder till privata fordringsägare, dvs. s.k. enskilda mål hos KFM. I denna grupp är det enbart 9 procent som redan hade en skuld när den första US eller BDF-skulden lämnades till KFM.

Cirka en fjärdedel av de bidragsskyldiga har alla typer av skulder hos KFM, dvs. 24 procentenheter eller cirka 15 500 personer. De har alltså förutom underhållsstödsskulder också gamla bidragsförskottsskulder kvar, andra skulder som drivs in som a-mål samt skulder till andra privatpersoner eller före-

tag (E-mål). Ungefär hälften av dessa hade redan sedan tidigare skulder aktuella hos KFM. Det finns skäl att misstänka att dessa bidragsskyldiga har tydliga ekonomiska problem eftersom de har skulder till alla typer av fordringsägare.

För de andra två grupperna i figur 17 var det i båda grupperna ungefär hälften av de bidragsskyldiga som redan hade en skuld hos KFM när den första US eller Bdf skulden överlämnades.

Figur 17 visar vilken typ av skulder de bidragsskyldiga som har andra skulder förutom underhållsskulder hos KFM.



Sammanfattningsvis kan noteras att totalt fanns det cirka 66 800 bidragsskyldiga med skulder aktuella hos KFM i september 2000. Av dessa hade cirka 25 000 bidragsskyldiga redan andra skulder hos KFM när den första bidragsförskotts- eller underhållsstödsskulden överlämnades. Cirka 30 000 bidragsskyldiga hade inga andra skulder hos KFM när deras underhållsstödsskuld överlämnades, men har det idag. Ifall detta beror på underhållsstödssystemet eller på att dessa människor har fått ändrade ekonomiska förhållande kan vi inte svara på.

4.4 Slutsatser

I detta avsnitt har bidragsskyldiga med skulder hos KFM jämförts med bidragsskyldiga som inte har det med avseende på skuldsättning, inkomst och antal barn. I analysen konstateras det som förefaller vara ganska intuitiv, nämligen att bidragsskyldiga med skulder hos KFM har en mer ansträngd ekonomisk situation relativt sett. Dessa har en högre skuldsättning, lägre inkomst och fler barn, vilket genererar en större försörjningsbörda, än bidragsskyldiga som inte har skulder hos KFM. Men för att bilden ska bli komplett är det viktigt att också betona att bidragsskyldiga med skulder hos KFM endast i relativa tal är överrepresenterade bland bidragsskyldiga med mer än ett barn och låga inkomster. Det är alltså fler bidragsskyldiga i absoluta tal som klarar av sina betalningar till försäkringskassan trots låga inkomster och mer än ett barn.

Därutöver kan vi konstatera att lite drygt hälften av alla bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet i september 2000 har någon form av återbetalningsskuld. Av dessa har drygt hälften skulder som överlämnats till KFM. Övriga bidragsskyldiga med återbetalningsskuld har skulder som finns kvar på försäkringskassan.

En intressant fråga att undersöka vidare är varför en så stor del av skulden finns kvar på försäkringskassorna och då särskilt analysera om det finns några regionala skillnader mellan försäkringskassornas arbete med att hantera fordringar.

I redovisningen framgick också att det fanns skuldärenden hos KFM som var slutbetalda av den bidragsskyldige men som inte återkallats av berörda försäkringskassor. RFV ser allvarligt på att försäkringskassorna inte omedelbart återkallar de ärenden som är slutbetalda. Även här är eventuella regionala skillnaderna mellan hur försäkringskassorna arbetar av intresse.

I diskussionen om det höga antalet bidragsskyldiga med skulder hos KFM har framförts att nya underhållsstödssystemets har inneburit att bidragsskyldiga har svårare för att fullgöra sina betalningar idag jämfört med i tidigare system. För att i detta sammanhang kunna göra en rättvis bedömning av hur systemet fungerar, har det varit nödvändigt att ta reda på hur många av de bidragsskyldiga med underhållsskulder hos KFM som också har andra skulder där.

Vid en sådan analys kan RFV konstatera att 83 procent av de bidragsskyldiga har det. Dessutom hade nästan hälften av dessa i sin tur redan innan den första underhållsstödsskulden överlämnades till KFM andra skulder aktuella där.

Samtidigt bör emellertid nämnas att den andra hälften bidragsskyldiga faktiskt inte hade några andra skulder när deras första underhållsstödsskuld överlämnades, men har däremot fått det i efterhand. Ifall detta beror på underhållsstödssystemet eller på att dessa människor har fått ändrade ekonomiska förhållande kan vi inte nu svara på.

5 Behov av regelförändringar

För att underlätta för bidragsskyldiga som är återbetalningsskyldiga av underhållsstöd har RFV den 17 december 1998 till Socialdepartementet överlämnat förslag om ändringar i lagen om underhållsstöd (RFV Anser 1998:9).²³

RFV vill återigen betona vikten av att dessa ändringar i lagen genomförs.

Det ena förslaget går ut på att utbetalningen av underhållsstöd flyttas från den 20 i månaden innan den som underhållsstödet avser till den 20 i den månad som det avser.

Det andra förslaget innebär att det för den bidragsskyldiges återbetalningsskyldighet inrättas ett återbetalningskonto. Ett återbetalningskonto har stora likheter med skattekontot.

Om dessa två förslag införs samtidigt innebär det en lättnad och en förenkling både för de skuldsatta bidragsskyldiga men också för administrationen.

5.1 Ändrad utbetalningstidpunkt

Utbetalningen av underhållsstöd föreslås flyttas från den 20 i månaden innan den som underhållsstödet avser till den 20 i den månad som det avser. En ändrad utbetalningstidpunkt innebär inte att det samlade underhållsstödet blir mindre eller större.

När försäkringskassan beviljar underhållsstöd med retroaktiva belopp för flera månader har bidragsskyldig kort tid på sig att reglera den återbetalningsskyldighet som uppstått. De fordringar som är obetalda vid den tidpunkten överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

För en bidragsskyldig blir det med senarelagd förfallodag lättare att reglera den uppkomna skulden för retroaktiva återbetalningsbelopp.

²³ För att ta del av förslaget i sin helhet se RFV Anser 1998:9 ”Underhållsstöd m m – förslag om ändringar i lagen”.

5.2 Återbetalningskonto

En bidragsskyldig som vill reglera kommande återbetalningsskyldighet samtidigt som indrivning pågår för redan uppkommen skuld får med nuvarande regler betalningsanmärkning även för de kommande fordringarna. Detta därför att betalning i första hand ska tillgodoräknas uppkommen skuld. Det krävs att han eller hon reglerar hela skulden för att kommande belopp inte ska överlämnas för indrivning och resultera i nya betalningsanmärkningar.

Ett återbetalningskonto innebär att bidragsskyldigs alla betalningsskyldigheter samlas i ett saldo. Om betalning inte sker i tillräcklig grad överlämnas den fordran som finns på saldot för indrivning.

Bidragsskyldig kan sedan fullgöra sin kommande återbetalningsskyldighet till Försäkringskassan utan att dessa fordringar måste överlämnas för indrivning. Han eller hon undviker därmed nya betalningsanmärkningar så länge den betalningen pågår.

Underhållsstöd

– Bidragsskyldiga som är föremål för indrivning

I rapporten redovisas resultaten från en kartläggning och analys av bidragsskyldiga som är föremål för indrivning. En av riks försäkringsverkets (RFV) slutsatser är att ökningen av antalet underhållsstödsärenden hos KFM till stor del kan förklaras av de skärpta reglerna som trädde i kraft 1997. Under de två senaste åren har en påtaglig minskning av antalet till KFM överlämnade ärenden kunnat iakttas.

I rapporten bevaras bl.a. frågor om hur de bidragsskyldiga hos KFM skiljer sig från övriga bidragsskyldiga med avseende på antal barn, inkomst, skuldsättning och eventuellt andra skulder hos KFM.

RFV redovisar också två förslag som innebär en lättnad och en förenkling för de skuldsatta bidragsskyldiga.

Under året har följande RFV Analyserar utkommit:

2001:1 Skillnader i försäkringskassorna styckkostnader
1996–1999