

11 Inventering av konfliktfaktorer och problem i regler om underhåll till barn

11.1 Några utgångspunkter för föräldrars samarbete om underhåll till barn

Föräldraskapet i sig motiverar en skyldighet att svara för barnets försörjning. Denna grundläggande underhållsskyldighet framgår av 7 kap. föräldrabalken och gäller oavsett om barnets föräldrar sammanbor eller är särlevande. Alla särlevande föräldrar behöver således komma överens om eller ta ställning till frågan om underhåll för barnets försörjning efter en separation, eller i de fall de aldrig har levt ihop. Att enas om underhåll till barn är därför en situation när föräldrarnas samarbetsförmåga ytterst prövas och torde därmed i förhållande till ekonomiska frågor utgöra en av de mest konflikt-drivande frågorna mellan särlevande föräldrar.

Det offentliga underhållsstödet lämnas med syfte att vid uteblivet underhåll från den underhållsskyldige föräldern garantera barn med särlevande föräldrar en rimlig försörjning upp till en viss nivå. Inom stödet finns ett slags tvåpartsförhållande; det stöd som staten förskottsvis lämnar till den ena föräldern ska den andra sedan betala tillbaka till staten. Utifrån detta tvåpartsförhållande spelar därför utformningen och tillämpningen av regelverket en stor roll för de signaler samhället sänder ut om föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar, och i vilken utsträckning barnet kan få tillräckligt stöd till sin försörjning.

Underhållsstödssystemet har sedan det infördes vid flera tillfällen varit föremål för uppföljning och granskning. Underhållsstödsutredningen lämnade 2003 ett antal reformförslag för underhållsstödet varav regeringen endast har valt att gå fram med en del av (se mer nedan). Även Försäkringskassan har i flera rapporter belyst

olika problem och konsekvenser av underhållsstödsreglerna som bör åtgärdas, och som det också utvecklas mer om nedan i följande kapitel.¹

Underhållsstödets ändamål och effektivitet har dessutom nyligen granskats av Riksrevisionen.² Granskningen visar på ett antal brister som i olika avseenden har negativa konsekvenser för alla inblandade parter; barnet, boföräldern, den bidragsskyldige föräldern samt staten. Även i samband med utredningens arbete har det vid såväl utredningens hearing och forskarsamtal som fokusgruppsamtal, framkommit en rad olika problem och konfliktfaktorer inom ramen för underhållsstödsreglerna.

Det finns mot denna bakgrund anledning för utredningen att ifrågasätta om nuvarande underhållsregler fungerar tillfredsställande och är tillräckligt ändamålsenliga i förhållande till utredningens uppdrag; att betona det gemensamma föräldraansvaret, att undanröja konflikt drivande faktorer, förbättra förutsättningarna för samarbete, samt inte minst, bidra till att föräldrarna sätter barnets bästa främst i frågor som rör dess omsorg och försörjning.

I det följande redogörs därför för relevanta bestämmelser om föräldrars underhållsskyldighet, vissa aspekter som rör underhållsstödets utformning och tillämpning, samt vilka brister utredningen kan se med dagens system med två parallella regelverk för föräldrars underhållsskyldighet.

11.2 Två sätt att reglera underhåll till barn

Föräldrar ansvarar gemensamt för ett barns omvårdnad, fostran och försörjning. Föräldrarnas underhållsskyldighet följer av föräldraskapet och är inte kopplad till den rättsliga vårdnaden om barnet. Om barnet och föräldrarna bor tillsammans förutsätts föräldrarna fullgöra sin underhållsskyldighet inom ramen för familjegemenskapen. Även när föräldrarna inte lever ihop men barnet bor stadigvarande hos dem båda i form av ett växelvist boende, förutsätts det att underhållsskyldigheten fullgörs genom att föräldern utifrån

¹ Försäkringskassan Analyserar 2006:7, Skilda vägar, Försäkringskassan Analyserar 2005:1, Råd att umgås, Försäkringskassan Analyserar 2005:14, På egna ben – betalning av barnets underhåll direkt mellan föräldrarna, RFV Analyserar 2004:4, Skilda världar samt Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll.

² Riksrevisionen 2010:22, Underhållsstödet – för barnets bästa?

barnets behov och sin ekonomiska förmåga ansvarar för kostnaden för barnet när denne har det hos sig.

I Sverige finns två separata regelverk som reglerar barnens rätt till underhåll från den förälder som inte varaktigt bor med barnet. Det ena är det civilrättsliga regelverket i 7 kap. föräldrabalken (FB) avseende underhållsbidrag, och det andra är det offentlighetsrättsliga regelverket i 17–19 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) och som avser underhållsstödet som Försäkringskassan administrerar.

De båda regelverken kan sägas vara autonoma i förhållande till varandra. De existerar parallellt utan att vara beroende av varandra och ingen av dem har i praktiken ett uttalat företräde framför den andra,³ vilket innebär att särlevande föräldrar i princip kan välja om de vill reglera underhållet för sina barn utifrån föräldrabalken eller utifrån bestämmelserna om underhållsstöd (se mer om detta nedan under avsnitt 10.2.1).⁴ Samtidigt har den offentlighetsrättsliga lagstiftningen om underhållsstöd formen av en skyddslagstiftning, och kan därmed sägas vara ett komplement till den civilrättsliga lagstiftningen om underhållsbidrag. Underhållsstödet ska alltså garantera barnet en rimlig försörjning om underhållsbidrag inte lämnas.

Underhållsstödet infördes 1997 i samband med regeringens åtgärder för att sanera statsfinanserna under 1990-talets ekonomiska kris. Det uttalade syftet var att bl.a. uppnå besparingsmålet för de offentliga finanserna genom att försörjningsförmågan hos den underhållsskyldiga föräldern skulle tas i anspråk i större omfattning än tidigare.⁵ Reformen innebar att statens förskottning av underhåll i princip frikopplades från föräldrabalkens civilrättsliga regler om underhållsbidrag. Andra målsättningar var att tydliggöra att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn samt att systemet skulle vara fördelningspolitiskt rimligt. Återbetalningsskyldigheten för den bidragsskyldige föräldern skulle heller inte allvarligt försvåra dennes umgänge med barnet och underhållsstödsreglerna skulle dessutom vara enkla och tydliga.

³ Enligt 7 kap. 2 a § FB anses dock en förälder som är betalningsskyldig enligt 19 kap. SFB för utgivet underhållsstöd ha fullgjort sin underhållsskyldighet intill det belopp som lämnas till barnet, dvs. det betalningsbelopp som den bidragsskyldige föräldern har att betala till Försäkringskassan. Vid ett fastställt underhållsbidrag som understiger underhållsstödets belopp på 1 273 kronor per månad och barn, kan dock Försäkringskassan bevilja ett s.k. utfyllnadsbidrag upp till denna nivå inom ramen för reglerna om underhållsstöd.

⁴ Självfallet måste villkoren för att bevilja underhållsstöd vara uppfyllda. Grundvillkoret är att den bidragsskyldige inte fullgör sin underhållsskyldighet i tid med rätt belopp.

⁵ Prop. 1995/96:208, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m. och Socialförsäkringsutskottets betänkande 1996/97:SfU3, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m. Underhållsstödet ersatte det tidigare bidragsförskottet, det förlängda bidragsförskottet för studerande samt det särskilda bidraget till vissa adoptivbarn.

Underhållsstödsutredningen lämnade i april 2003 olika förslag som skulle reformera reglerna om underhållsstöd.⁶ Regeringen valde endast delvis att gå fram med några av dessa, bl.a. höjdes stödet med 100 kronor från 2006. Samtidigt infördes ett nytt sätt att beräkna omgångsavgiften, en möjlighet till att nettoberäkna underhållsstödets storlek samt ändrade regler för återbetalningsskyldighet vid s.k. fortsatt anstånd.⁷ Även flera mindre justeringar skedde.

Närmare om bestämmelserna om underhållsbidrag

Föräldrabalkens bestämmelser om beräkning av underhållsbidrag är dispositiva, vilket innebär att det står föräldrarna fritt att använda sig av föräldrabalkens beräkningsgrunder. De kan således, oberoende av föräldrabalken, komma överens om ett valfritt underhållsbelopp som antingen kan vara ett engångsbelopp⁸ eller ett månatligt belopp, eller så kan de välja att på annat sätt reglera underhållsskyldigheten.⁹ Att reglerna om underhållsbidrag är dispositiva innebär således att parterna själva äger ämnet de reglerar, till skillnad från underhållsstödsreglerna som är offentlighetsrättsliga och där det lämnas avsevärt mindre utrymme för individuella bedömningar i det enskilda ärendet utifrån föräldrarnas egna synpunkter, behov och förutsättningar.

Föräldrabalkens grundläggande regler om underhållsskyldighet anger att föräldrarna ska svara för barnets underhåll efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga.¹⁰ Föräldrabalken anger inte någon fast metod för beräkning av underhållsbidrag, men en metod som normalt används (t.ex. av familjerättsjurister, domstolar och enligt Försäkringskassans webbaserade beräkningsverktyg) är den s.k. kvotdelningsmetoden.¹¹ Metoden är att se som ett hjälpmedel att bestämma ett

⁶ SOU 2003:42, Ett reformerat underhållsstöd.

⁷ Prop. 2005/06:116, Ett reformerat underhållsstöd.

⁸ Enligt 7 kap. 7 § FB måste engångsbelopp eller betalningsperioder som överstiger tre månader fastställas och godkännas av socialnämnden. Engångsbeloppet ska betalas till socialnämnden.

⁹ Även om tvister om underhållsbidrag i princip är av dispositiv natur anses den familjerättsliga underhållsskyldigheten vara av tvingande natur i den meningen att part inte i förväg kan med bindande verkan generellt avstå från sin principiella rätt till underhållsbidrag, jfr RH 2000:42.

¹⁰ Mer om innebörden av föräldrabalkens regler finns att lösa i avsnitt 3.4.1.

¹¹ Denna rättspraxis bygger på de tidigare allmänna råden (1989:6) från Socialstyrelsen, Underhållsbidrag till barn, som sedan 1997 när underhållsstödet infördes, är upphävda.

rimligt underhållsbidrag för barnet i enlighet med föräldrabalkens regler.

$$\begin{array}{r} \text{Den underhållsskyldiges ekonomiska överskott} \\ \text{Barnets behov } \times \text{ -----} = \text{Underhållsbidrag} \\ \text{Föräldrarnas samlade ekonomiska överskott} \end{array}$$

Underhållsbidrag fastställs genom dom eller avtal. Ett avtal om underhållsbidrag kräver normalt ingen särskild form för att vara giltigt och kan således vara antingen skriftligt eller muntligt.¹² För att ett avtal om underhållsbidrag ska vara verkställbart och föremål för indrivning genom Kronofogdemyndighetens försorg, krävs emellertid att avtalet är skriftligt och bevittnat.¹³

Det finns i dag ingen myndighet eller annan offentlig instans som har till uppgift att bistå föräldrar med beräkningen av underhåll eller att upprätta avtal om underhåll. Föräldrar är därför hänvisade till att själva komma överens om och beräkna ett underhåll för barnet eller till att anlita ett juridiskt ombud som hjälper dem. Om en överenskommelse inte kan nås är föräldrar ytterst hänvisade till att vända sig till domstol och driva en civilrättslig process.

Att driva en civilrättslig process i domstol är ofta en resurskrävande och tidsödande process som inte alla föräldrar orkar, har råd eller möjlighet att driva. Även om föräldrarna har en hemförsäkring, där rättsskydd i de flesta fall ingår (och som innebär att försäkringen kan finansiera kostnader för ett juridiskt ombud), gäller vanligtvis inte detta rättsskydd om tvisten innefattar en person som man har varit gift eller sambo med, och tvisten uppstår inom två år efter det att äktenskapet eller samboförhållandet upphörde. Rättsskyddet gäller inte heller om tvisten handlar om att överklaga ett myndighetsbeslut. Rättshjälpen, som är en social skyddslagstiftning som ska hjälpa personer som inte själva har ekonomisk möjlighet att betala för ett ombud, är inte helt kostnadsfri utan den sökande får betala efter förmåga. Dessutom gäller rättshjälpen bara för per-

¹² Avtal om att underhållsbidrag för framtiden ska betalas med ett engångsbelopp eller för en längre period än tre månader, ska dock vara skriftligt och bevittnat av två personer för att vara giltigt. Om avtalet avser ett barn under 18 år ska avtalet dessutom vara godkänt av socialnämnden.

¹³ 3 kap. 19 § utsökningsbalken.

soner med en inkomst lägre än 260 000 kronor per år.¹⁴ Frågan om underhållsbidrag kan dock enligt 6 kap. 17 § FB och 14 kap. 5 och 7 §§ äktenskapsbalken tas upp vid mål om äktenskapsskillnad.

Försäkringskassan tillhandahåller på sin webbplats information om hur underhållsbidrag kan beräknas samt standardblanketter för avtal om underhållsbidrag. Myndigheten har dock inget ansvar att hjälpa föräldrar i att skriva avtal om underhåll eller att beräkna storleken på bidraget.¹⁵ Försäkringskassan har således inget uppdrag att bistå föräldrar i hur reglerna om underhållsbidrag ska tolkas eller tillämpas.

Kommunernas ansvar inom familjerättens område sträcker sig till att bistå föräldrar som vill komma överens om eller träffa avtal om barns vårdnad, boende och umgänge i samband med en separation. Däremot har de inget ansvar att bistå föräldrar i att träffa avtal om underhåll vid en separation eller skilsmässa.¹⁶

Närmare om bestämmelserna om underhållsstöd

Underhållsstödet är unikt i den meningen att det är det enda familjeekonomiska stöd som särskilt riktar sig till särlevande föräldrar och deras barn. Underhållsstödet skiljer sig från andra familjeekonomiska stöd i och med att det inte riktar sig till en ensamstående förälder med anledning av dennes ekonomiska situation eller individuella behov. För underhållsstödet gäller att den förälder som har barnet boende hos sig, boföräldern, kan ansöka om underhållsstöd om den betalningsskyldige föräldern inte fullgör sin underhållsskyldighet på annat vis. När ansökan kommer in till Försäkringskassan görs först en kontroll om vårdnadsförhållandet för barnet och barnets folkbokföring innan myndigheten kan betala ut underhållsstödet. I samband med detta utreds också den bidragsskyldiges ekonomiska förmåga. I Försäkringskassans information till den bidragsskyldige föräldern om att boföräldern sökt underhållsstöd, finns förslag om vad den bidragsskyldige förväntas kunna återbetala. Underhållsstödet finns i tre former: fullt underhållsstöd, utfyllnadsbidrag och underhållsstöd vid växelvis boende.¹⁷

¹⁴ Rättshjälpslagen (1996:1619).

¹⁵ <http://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/separerar/underhallsbidrag>

¹⁶ Kommunens/socialnämndens uppdrag och ansvar i denna del regleras i föräldrabalken och socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁷ Mer om underhållsstödsreglerna och förutsättningarna för att bevilja stödet finns att läsa i avsnitt 3.6.3.

11.2.1 Två olika underhållssystem verkar konflikt drivande

En boförälder kan oberoende av den bidragsskyldiges samtycke och utan att informera denne, i praktiken välja att ansöka om underhållsstöd¹⁸ i stället för att försöka reglera underhållet via föräldrabalkens regler. Den bidragsskyldige kan därmed, mer eller mindre ofrivilligt bli återbetalningsskyldig till staten, något som ibland kan få långtgående och långvariga ekonomiska konsekvenser för den enskilde och som även kan påverka möjligheterna till umgänge mellan den bidragsskyldige och barnet (se mer nedan i avsnitt 11.12 om skuldyngda bidragsskyldiga).

I 18 kap. 9 § SFB anges att underhållsstöd inte lämnas om det finns anledning att anta att den bidragsskyldige föräldern i rätt ordning betalar underhåll med minst det belopp som skulle betalas ut som underhållsstöd, eller om det är uppenbart att denne på något annat sätt ser till att barnet får motsvarande underhåll. Såväl utredningens som Försäkringskassans och Riksrevisionens undersökningar visar dock att särlevande föräldrar i dag saknar kunskap om underhållsregler; vilka rättigheter och skyldigheter de har i fråga om underhåll, att det finns två olika sätt att reglera underhåll och vad som är skillnaden mellan dem. Även avsaknaden av en instans som kan bistå föräldrarna och hjälpa dem att komma överens om ett underhåll, samt det faktum att Försäkringskassan inte har mandat att ställa något krav på att föräldrarna ska försöka samarbeta om barnets försörjning, har i praktiken medfört att det endast finns en väg att gå för de särlevande föräldrarna som inte har kunskap om underhållsreglerna. Det är vägen *in* i underhållsstöds-systemet, trots att det i enlighet med den politiska målsättningen (se avsnitt 11.3 nedan), i stället borde vara *ut* ur detta system.

Enligt utredningen framstår det som att det ytterst har lämnats åt boföräldern att ensidigt avgöra på vilket sätt underhållet till barnet ska regleras, trots att föräldrarnas försörjningsansvar för barnet är gemensamt. Skälet till denna konstruktion är sannolikt att den förälder som bor tillsammans med barnet förutsätts vara den som bäst kan avgöra om underhållsskyldigheten fullgörs på annat sätt, eller om barnets försörjning delvis behöver garanteras genom underhållsstödet. Att det endast handlar om en delvis försörjningsgaranti beror på att även boföräldern förutsätts bidra med 1 273 kronor per månad till barnets försörjning då underhållsstödets belopp tillsam-

¹⁸ <http://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/separerar/underhallstod>

mans med barnbidraget, är avsett att täcka hälften av normalkostnaden för barnet.

När en boförälder har ansökt om underhållsstöd till Försäkringskassan blir den bidragsskyldige, enligt uppgift från Försäkringskassan, omgående informerad om detta. Han eller hon får också veta hur mycket som ska återbetalas enligt gällande återbetalningsbestämmelser, vilket möjliggör för den bidragsskyldige att omgående reglera underhållet på egen hand till boföräldern och samtidigt bestrida att underhållsstöd ska lämnas.¹⁹ I de fall den bidragsskyldige har förmåga att återbetala fullt underhållsstöd (1 273 kronor) kontakter Försäkringskassan även den bidragsskyldige föräldern inom en vecka efter att denne har kommuncerats, och frågar om han eller hon skulle kunna betala beloppet direkt till den andra föräldern. Om detta samtal inte resulterar i s.k. direktbetalning beviljas underhållsstöd. Försäkringskassan kontakter åter igen den bidragsskyldige efter sex månader och föreslår en direktbetalning.

Försäkringskassan gör visserligen så mycket som kan begäras av myndigheten utifrån nuvarande regelverk och målsättningen om att fler föräldrar ska reglera underhållet själva. Däremot finns det enligt utredningen anledning att ifrågasätta om det finns tillräckliga verktyg för Försäkringskassan att få föräldrar att göra så. Försäkringskassans arbetssätt kan dessutom innebära att beloppet om 1 273 kronor blir än mer normerande då det sannolikt upplevs som det maximala belopp som man som bidragsskyldig förälder ska betala i underhåll²⁰ (se mer om beloppets normerande effekt nedan under avsnitt 11.4). Eftersom det för många bidragsskyldiga föräldrar är mer ekonomiskt fördelaktigt att reglera underhållet via underhållsstödet finns det sannolikt ett motstånd mot att lämna detta system. Även för en boförälder kan det upplevas som en fördel om denne kan undgå samarbete med den andra föräldern samt en trygghet att veta att underhållsstödet alltid betalas ut vid rätt tidpunkt varje månad.²¹

¹⁹ I det s.k. kommuniseringsbrevet finns ett förslag till återbetalningsbelopp. Bifogat finns även ett informationsblad om reglerna för underhållsbidrag, underhållsstöd samt betalningsskyldigheten. I brevet finns också ett datum angivet när synpunkter senast ska lämnas till Försäkringskassan.

²⁰ Detta framkom också i utredningens fokusgruppsamtal där flera bidragsskyldiga föräldrar uttryckte att de "betalade max-beloppet i underhåll", dvs. 1 273 kronor per månad och barn.

²¹ Detta framkommer av Riksrevisionens genomförda enkätundersökning i granskningsrapporten Underhållsstöd – för barnets bästa? Se mer nedan i avsnitt 11.7 där det redogörs för resultatet av denna undersökning.

Även om Försäkringskassan lämnar information om regelverken för både underhållsstöd och underhållsbidrag visar gjorda undersökningar att föräldrarna inte har tillgodogjort sig denna. Föräldrarna i såväl utredningens som Försäkringskassans fokusgruppsamtal hade generellt sett mycket låga kunskaper om underhåll; i Försäkringskassans fokusgruppsamtal anges t.o.m. att ingen kände till skillnaden mellan underhållsbidrag och underhållsstöd.²²

Det finns därför en risk att den bidragsskyldige i samband med Försäkringskassans kommunikering om att boföräldern sökt underhållsstöd, inte vet eller inser att det finns en annan möjlighet att reglera underhållet. Särskilt som det inte är helt ovanligt att föräldrar i samband med en separation kan ha svårt att samarbeta och nå överenskommelser som rör barnet. Det är heller inte ovanligt att nyseparerade ensamstående föräldrar har en ansträngd ekonomi eftersom att gå från ett hushåll med två inkomster till endast en, ofta innebär att utgifterna inte minskar i motsvarande grad. Det kan således finnas andra frågor som i stället är i fokus för föräldrarna. Om föräldrarna lyckas tillgodogöra sig information om att det finns två olika sätt att reglera underhåll är det ändå inte det samma som att få tillräckligt stöd för att på egen hand komma överens om underhållsbidrag för barnet.

Att boföräldern har ett förhållandevis stort utrymme att själv avgöra om underhållsstöd ska sökas, kan i sig innebära en konfliktfaktor. För den bidragsskyldige föräldern blir konsekvensen att denne måste återbetala ett utgivet underhållsstöd oberoende av sin egen vilja eller ekonomiska förmåga att kunna betala ett underhåll som överstiger underhållsstödets belopp på 1 273 kronor per månad.

Det finns självfallet också situationer när underhållsstödet är det enda sättet för boföräldern att få något underhåll överhuvudtaget, t.ex. om relationen med den andra föräldern är mycket infekterad, eller om den bidragsskyldige föräldern helt eller delvis saknar ekonomisk förmåga.

En utbetalning av underhållsstöd kräver inte att något underhållsbidrag är fastställt; det är t.o.m. så att även om föräldrarna är överens om att något underhållsbidrag inte ska lämnas, hindrar inte det att boföräldern kan använda sig av det offentlighetsliga systemet.²³ En förälder kan alltså i vissa fall uppbära underhållsstöd även om det föreligger ett civilrättsligt giltigt avtal om att något under-

²² Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, s. 69.

²³ Situationen torde dock inte vara vanligt förekommande även om den är möjlig.

hållsbidrag till barnet inte ska lämnas.²⁴ I samband med både utredningens egna fokusgruppsamtal och synpunkter från enskilda har flera exempel framkommit där den underhållsskyldige föräldern trots önskan om att reglera underhållet utanför underhållsstödssystemet upplever sig ha blivit förbigången av boföräldrarnas ansökan om underhållsstöd. En bidragsskyldig förälder anses sedan ha fullgjort sin underhållsskyldighet när återbetalningsbelopp för underhållsstöd är betalt till Försäkringskassan (enligt 7 kap. 2 a § FB), vilket gäller även om det fastställda återbetalningsbeloppet är lägre än 1 273 kronor.

Två underhållssystem gagnar heller inte barnet

De grundläggande skillnaderna mellan det civilrättsliga respektive det offentlighetsrättsliga underhållssystemet gagnar enligt utredningen inte föräldrarnas samarbete och framstår som bristfälligt utifrån ett barnperspektiv. Barnet riskerar att bli bärare av en ekonomisk förmån som ger boföräldern möjlighet och rätt att ansöka om underhållsstöd. Det kan i sin tur leda till att respektive förälder tävlar om hos vem av dem barnet ska bo eller vistas för att som antingen boförälder kunna ansöka om underhållsstödet eller som växelvisförälder slippa bli återbetalningsskyldig för utgivet underhållsstöd till Försäkringskassan – och i stället, beroende på inkomsternas storlek, kunna uppbära det nuvarande växelvisbidraget inom underhållsstödet.

Utredningen anser att denna situation behöver neutraliseras. Det ligger heller inte i barnets intresse att underhållet som regel fastställs till 1 273 kronor per månad oavsett hur stort det individuella barnets behov är, och oavsett om föräldrarnas ekonomiska överskott enligt de civilrättsliga reglerna innebär att barnet skulle vara berättigat till ett mycket större underhållsbelopp.²⁵

²⁴ Underhållsskyldigheten kan dock inte avtalas bort men kan fullgöras t.ex. inom ramen för en bodelning mellan makar eller på annat sätt.

²⁵ Se mer nedan under avsnitt 11.4 om att underhållsstödets belopp har blivit normerande för de som inte reglerar underhållet via underhållsstödssystemet.

Dubbla budskap och otydliga roller

Vidare är det ett särskilt problem att de två olika systemen för att reglera underhåll är autonoma i förhållande till varandra då detta medför att en civilrättslig överenskommelse inte alltid blir gällande.²⁶ Om ett avtal om underhållsbidrag sluts på ett belopp som understiger underhållsstödets belopp om 1 273 kronor per månad, kan boföräldern vända sig till Försäkringskassan och begära utfyllnadsbidrag inom underhållsstödssystemet.²⁷ Det civilrättsliga avtalet riskerar därmed att bli överskuggat av den offentlighetsregleringen. Det är i och för sig svårt att undvika den nackdel självständigheten i systemen innebär om man vill ha ett offentlighetsligt skydd som inte innebär något tvång på att det måste finnas ett civilrättsligt avtal eller en dom, i likhet med vad som förelåg i det tidigare bidragsförskottssystemet.

I rättsdoktrinen har det framförts förslag om att bindande civilrättsliga avtal borde få betydelse också i ärenden om underhållsstöd, utan att det är en förutsättning för att underhållsstöd kan lämnas.²⁸ Detta skulle kunna uppnås inom ramen för nuvarande regelverk genom att binda de båda underhållssystemen till varandra så att ett civilrättsligt avtal om underhållsbidrag som huvudregel alltid får verkan även i det offentlighetsreglerade systemet.²⁹ Inte heller ur praktisk administrativ synpunkt torde ett sådant system ställa till med problem; upplysningen om ett befintligt avtal kan komma till myndighetens vetskap genom den kommunikation som Försäkringskassan genomför med parterna.³⁰ Det finns flera fördelar med ett sådant system. I den uppsjö av olika lösningar som kan finnas mellan olika föräldrars ansvar för sina barn är det en stor nackdel med ett icke-flexibelt system som styr kostnadsfördelningen avseende barnets försörjning. Föräldrarnas möjlighet att nå samförstånds lösning som är hållbara bör i stället uppmuntras. Detta kräver att ingångna avtal också rättsligt sett kan upprätthållas. Om således ett föräldrapar har slutit ett avtal om att något underhåll

²⁶ Kritik som framförts av Eva Ryrstedt i JT 2004/05, *Bidrag och särboende föräldrar*, s. 829.

²⁷ Här bör det uppmärksammas att Försäkringskassan i enlighet med reglerna om underhållsstöd bortser från ett civilrättsligt avtal och domar vid beräkning av utfyllnadsbidraget. När Försäkringskassan gör denna beräkning kan det dock visa sig att ett fullt underhållsstöd bör utges i stället. Det går således inte att kombinera underhållsstöd och underhållsbidrag som vilar på två helt separata lagstiftningar. Se mer i avsnitt 3.6.3, om förutsättningarna för att utge utfyllnadsbidrag.

²⁸ Eva Ryrstedt i JT 2004/05, *Bidrag och särboende föräldrar*, s. 23.

²⁹ Jfr utredningens övervägande i denna del i avsnitt 13.4.1 nedan.

³⁰ Se 18 kap. 38–42 §§ SFB.

inte ska utges, exempelvis för att båda föräldrarna ska dela på kostnaderna för barnet, eller pga. att bodelningen mellan parterna har anpassats till det uteblivna underhållet, ska inte boföräldern via systemet med underhållsstöd kunna kullkasta det civilrättsliga avtal parterna har ingått.³¹

Utredningen anser sammanfattningsvis att staten skickar dubbla budskap till föräldrarna då det finns två olika regelverk för att reglera föräldrars underhållsskyldighet. Det blir därför inte tydligt att det är föräldrarna som primärt har huvudansvaret för sina barns försörjning, och att statens roll är att sekundärt garantera barnets försörjning genom underhållsstödet. Det ställs heller inga krav på att föräldrarna måste försöka komma överens eller samarbeta om barnets underhåll innan ett underhållsstöd kan komma ifråga.

Vissa iakttagelser talar också för att underhållsstödet möjliggör för föräldrar att undgå sitt fulla försörjningsansvar för barnet, och att helt enkelt inte vilja komma överens om underhållsbidrag för barnet även om de ekonomiska förutsättningarna finns.

11.2.2 Ekonomiska incitament påverkar val av underhållssystem och boendeform för barnet

Incitament att välja underhållsstöd före underhållsbidrag

De särlevande föräldrarnas ekonomiska situation kan vara ett viktigt skäl för att vilja reglera underhållet via underhållsstöd i stället för avtal om underhållsbidrag. Detta framgår av såväl utredningens fokusgruppssamtal, hearing som forskarseminarium. Även Riksrevisionens enkät till föräldrar som reglerar underhållet via underhållsstödssystemet, visar att det i stor utsträckning är ekonomin som styr valet att använda underhållsstödet framför underhållsbidraget.³² I den undersökningen förefaller det främst vara boföräldrarnas behov av att känna trygghet över att underhållsstödet lämnas i rätt tid varje månad som är av avgörande betydelse för att man helst vill reglera underhållet via Försäkringskassan. Så många som 42 procent av föräldrarna svarade att ingenting skulle kunna få dem att sköta underhållet för sina barn på egen hand.

³¹ Här bör nämnas att om avtal slutits om att något underhållsbidrag inte ska utges, kan det inverka negativt på barnets standard om inte boföräldern kompenseras på annat sätt.

³² Riksrevisionen, Underhållsstödet – för barnets bästa? Se mer om resultatet av Riksrevisionens undersökning nedan i avsnitt 11.7.

En ekonomisk aspekt som kan påverka föräldrarna att välja underhållsstöd framför underhållsbidrag är möjligheten till att uppbära underhållsstöd vid växelvis boende. Att ingen av föräldrarna enligt det nuvarande regelverket kan åläggas underhållsskyldighet vid växelvis boende har sannolikt också haft betydelse för att många väljer denna boendeform. Detta innebär att vid en separation kan föräldrarna i och för sig genom att välja växelvis boende undvika konflikter om underhåll till barnet. Det finns dock mycket som talar för att detta är en falsk harmoni som leder till att fördelningen av det ekonomiska ansvaret blir oklar och att det i slutändan innebär en sämre ekonomisk situation för barnet (se mer om detta nedan i avsnitt 11.5). Samtidigt visar undersökningar som utredningen låtit göra, att de föräldrar vars barn bor växelvis, har lättare att komma överens och samarbeta i frågor som rör barnet.³³ Även ULF-undersökningar som presenteras i betänkandet samt Försäkringskassans studie om särlevande föräldrar visar på samma resultat.³⁴

Av utredningens beräkningar (i kapitel 12) om jämförelser mellan underhållsstöd och underhållsbidrag, framgår att det kan finnas stora skillnader på underhållets storlek beroende på inkomstsituation och på vilket sätt underhåll regleras. Utredningens beräkningar om ett fiktivt underhållsbidrag baserat på registerdata och schablonbelopp, visar att ett stort antal barn skulle få mer i underhållsbidrag jämfört med ett underhållsstöd. Detta gäller särskilt för de barn som har en boförälder som tillhör de lägsta inkomstklasserna. Typfallsberäkningarna visar också att vid låga inkomster hos den bidragsskyldige föräldern är underhållsbidraget ofta lägre än underhållsstödet, medan det motsatta gäller om denne har högre inkomster. När boföräldern har låga inkomster är underhållsbidraget ofta högre än underhållsstödet.

Incitament för val av boendeform för att slippa reglera underhåll

Att det finns ekonomiska skäl bakom valet av underhållslösning styrks också av en enkätundersökning om familjeekonomiska stöd och särboende föräldrar som genomfördes vid Juridiska institutionen i Lund år 2004.³⁵ Undersökningen avsåg olika faktorer som

³³ TNS Sifo telefonbusundersökning januari 2011, se betänkandets bilaga 4.

³⁴ Se kapitel 9 ovan samt Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, s. 62 f.

³⁵ Enkätstudien gjordes av professor Eva Ryrstedt och presenteras i JT 2004/05 s. 814, *Bidrag och särboende föräldrar*.

påverkade föräldrarna att enas om den rättsliga vårdnaden om barnet samt barnets bosättning, och frågor ställdes till tre olika yrkesgrupper som träffar föräldrar i samband med en separation; familjerättsadvokater, handläggare vid kommunala familjerättsmottagningar/socialtjänsten samt underhållsstödshandläggare vid Försäkringskassan. Anledningen till att frågorna ställdes till personer som i sin profession möter föräldrar och barn i den livssituation som det är fråga om, i stället för direkt till föräldrar, var att det kunde ifrågasättas om föräldrarna kan ge objektivt sanningsenliga svar om hur ekonomiska frågor påverkar dem.³⁶

Undersökningen visar att möjligheten att få underhållsstöd eller underhållsbidrag inte påverkar förutsättningarna att komma överens om den rättsliga vårdnaden. I stället är det var barnet ska bo som underhållsregleringen har betydelse för. Det mest slående resultatet i undersökningen är att så många av de svarande uppger att det förekommer att bidragsskyldiga föräldrar försöker få till stånd ett växelvis boende för att slippa betala underhållsbidrag eller slippa återbetalningsskyldighet för underhållsstöd (98 procent av familjerättsadvokaterna, 86 procent av familjerättshandläggarna samt 100 procent av underhållsstödshandläggarna ansåg att detta förekommer). Familjerättsadvokaterna ansåg att så skedde i genomsnitt 43 procent av de fall de kom i kontakt med, familjerättshandläggarna och underhållsstödshandläggarna i genomsnitt 48 respektive 26 procent av fallen. Här bör dock påpekas att de föräldrar som dessa tre yrkesgrupper träffar sannolikt inte motsvarar den genomsnittliga särlevandeföräldern, utan snarare de föräldrar som i en större utsträckning har konflikter och samarbetssvårigheter.

Att en förälder inte betalar underhåll när barnet bor växelvis kan således innebära att det är ekonomiska incitament som styr barnets bosättning i stället för föräldrarnas syn på vad som är bäst för barnet. Att den ena föräldern försöker undgå att betala underhåll för barnet kan bero på att underhållsskyldigheten ibland uppfattas som mer betungande än den objektivt sett är; om barnet i stället skulle bo hos föräldern skulle denne många gånger haft större utgifter för barnets kostnader än underhållsbidraget eller återbetalningsbeloppet för lämnat underhållsstöd. I en del situationer kan det i stället vara så att det handlar om en ovilja att ge den andra föräldern något som uppfattas som en ekonomisk fördel. En annan anledning kan

³⁶ JT 2004/05 s. 814.

vara att även om det kostar mer att ha barnet hos sig så kan föräldern då vara säker på att pengarna går till barnet – med andra ord en fråga om kontroll. Det kan också vara en fråga om önskan att få ta direkt ekonomiskt ansvar för barnet och därmed få påverka barnets liv. Det går inte att bortse från att underhållet kan ha stor betydelse för hushållets ekonomi. Den samlade effekten av flera andra familjeekonomiska stöd (som lämnas beroende på var barnet bor) kan dessutom bli betydande varför det är svårt att se hur ekonomin inte har betydelse för föräldrarnas samarbete och möjligheter att enas. Grunden är ändå att den förälder som inte lever med sitt barn måste bidra till barnets försörjning. En större medvetenhet om skillnaderna mellan de olika sätten att reglera underhåll och vilka ekonomiska incitament de kan ge upphov till skulle sannolikt kunna förbättra situationen.

Regelsystem som rör underhåll bör vara mer flexibla och bättre anpassade till de faktiska kostnaderna för barnet. Det kan också behöva göras tydligare att det lämnade underhållet kommer barnet till godo. I dag finns det många gånger en misstänksamhet mellan föräldrarna i och med att det är boföräldern som disponerar underhållet och den underhållsskyldige kan varken kräva redovisning eller påverka hur underhållet används.

Ett sätt att minska de ekonomiska incitamentens betydelse för barnets boende skulle kunna vara att inom underhållsstödssystemet öka förbehållsbeloppet för den bidragsskyldiges egna levnadskostnader. Det skulle medföra att återbetalningsskyldigheten för bidragsskyldiga med låga inkomster skulle minska. Det ekonomiska incitamentet för växelvis boende liksom för enbart boende med en av föräldrarna, skulle då inte vara lika stort för denna grupp. För föräldrar med högre inkomster skulle inte situationen förändras, men dessa torde dock inte vara lika ekonomiskt utsatta. Nackdelen med ett sådant förslag är dock att det skulle innebära avsevärt högre kostnader för staten samt att det riskerar undergräva föräldrarnas primära ansvar för barnets försörjning. Dessutom finns det risk att det leder till att särlevande hellre reglerar underhållet via underhållsstödet än underhållsbidrag – dvs. helt motsatt det uppsatta målet om att föräldrar själva ska reglera underhållet utanför underhållsstödssystemet (jfr nedan avsnitt 11.3).

Ytterligare en faktor som kan innebära ekonomiska incitament att välja ett underhållssystem framför det andra kan vara det faktum att den underhållsskyldige föräldern har olika möjligheter till att förbehålla sig ett belopp för egna levnadsomkostnader mellan de

två systemen. Inom underhållsstödet finns ett grundavdrag på 100 000 kronor (per år) som den bidragsskyldige får förbehålla sig för egna levnadskostnader innan han eller hon åläggs återbetalningskyldighet för utgivet underhållsstöd. Återbetalningsbeloppet beräknas som en viss procentsats av den bidragsskyldiges inkomst i enlighet med senast fattade taxeringsbeslut, efter det att avdraget på 100 000 kronor per år har gjorts. Procentsatsen för vad som ska återbetalas är beroende av antalet barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för. Vid fastställelse av ett underhållsbidrag beräknas i stället den underhållsskyldiges förbehållsbelopp för egna levnadskostnader som 120 procent av gällande prisbasbelopp.³⁷ Förbehåll för bostadskostnad räknas för sig och beräknas efter vad som kan anses vara skäligt. Om det finns särskilda skäl får den underhållsskyldige även förbehålla sig underhåll på 60 procent av prisbasbeloppet åt en (ny) make som den underhållsskyldige varaktigt bor tillsammans med. Med make jämställs sambo som den bidragsskyldige har barn med. För den bidragsskyldiges nya hemmavarande barn i ett ombildat hushåll får även förbehåll ske för 40 procent av prisbasbeloppet.³⁸

Skillnaderna för hur förbehållsbeloppen beräknas i de två underhållssystemen innebär också relativt stora skillnader i hur mycket en bidragsskyldig förälder får behålla av en eventuell löneförhöjning (se mer om detta nedan i avsnitt 12.3.2). Hur stor skillnaden på marginaleffekt blir mellan de två systemen är självfallet beroende av inkomsternas storlek men inom underhållsstödssystemet blir marginaleffekten exempelvis 30 procent av inkomstökning över 100 000 kronor (grundavdraget) när den bidragsskyldige har tre barn.³⁹ En motsvarande situation för underhållsbidraget innebär i stället att hela förändringen i överskott går till underhållsbidraget, dvs. en marginaleffekt på 100 procent. Vid vissa inkomster och förhållanden (antal barn) kan således marginaleffekten för den bidragsskyldige föräldern bli väldigt hög, vilket skulle kunna få till följd att föräldern är mer benägen att reglera underhåll via underhållsstödssystemet i stället för via föräldrabalkens regler. Fortsätter föräldrarna i en sådan situation

³⁷ Reglerna om hur förbehållsbelopp beräknas vid fastställelse av underhållsbidrag finns i 7 kap. 3 § FB. 120 procent av prisbasbeloppet innebär 51 360 kr för 2011.

³⁸ Se mer nedan i kapitel 12 om utredningens typfallsberäkningar och empirisk studie om ekonomiska skillnader mellan underhållsstöd och underhållsbidrag. Där framgår effekten av de olika förbehållsbeloppen inom 7 kap. 3 § FB.

³⁹ När inkomsten vid denna situation överstiger 21 100 kronor per månad påverkar inte löneförhöjningar längre i form av högre återbetalningsbelopp.

att reglera underhållet via föräldrabalkens regler kan det innebära att det inte lönar sig att arbeta i en större utsträckning. Med vetskap om den låga kunskap föräldrar förefaller ha om underhållsreglerna⁴⁰ är det dock inte sannolikt att föräldrar i någon större utsträckning gör sådana överväganden i valet mellan de två sätten att reglera underhåll. Det största ekonomiska incitamentet torde inte utgöras av marginaleffekten utan snarare av att själva underhållsbeloppet kan skilja så pass mycket mellan de två olika systemen. Det är dessutom så att storleken på ett underhållsbidrag vanligtvis inte ändras pga. en löneökning om denna inte är avsevärd, såvida parterna inte är överens om det.⁴¹

Utredningen anser dock att det utifrån den nuvarande situationen, i stället bör skapas drivkrafter för att förändra föräldrars beteende så att de ges bättre förutsättningar att ta ett större gemensamt ansvar för att själva komma överens om barnets underhåll och fortsatta försörjning (se mer om detta nedan under avsnitt 13.4.1 och 13.4.3).

Sett över en längre tid kan utredningen konstatera att föräldrars inställning till underhåll har utvecklats. Från att den frånlevande föräldern tidigare betalade underhåll för att denne av olika anledningar inte ville eller kunde ta hand om barnet, till att numera inte vilja betala underhåll just för att denne i stället vill vara med barnet. Detta är i sig positivt ur ett barnperspektiv att barnen i större utsträckning får tillgång till båda sina föräldrar men samtidigt har skillnader i den ekonomiska situationen mellan de två särlevande föräldrarna fått större betydelse i och med att barnet i större utsträckning vistas i bådars hushåll. Rättviseargument mellan barnets två föräldrar har fått större fokus och det gäller särskilt i förhållande till rätten att uppbära olika familjeekonomiska stöd. Detta handlar i stor utsträckning om ett föräldrarättighetsperspektiv även om det många gånger sker med en argumentation från respektive förälder om att det är till barnets bästa.

⁴⁰ Jfr bl.a. Riksrevisionens enkätundersökning i granskningsrapporten Underhållsstöd – för barnets bästa? samt Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, där detta framkommer.

⁴¹ Dom eller avtal om underhållsbidrag kan enligt 7 kap. 10 § FB jämkas om en ändring i förhållandena föranleder det. Underhållsbidrag kan räknas upp med index och Försäkringskassan fastställer varje år efter ändring i prisbasbeloppet det procenttal med vilka underhållsbidragens belopp ska ändras enligt förordning (1979:321) om ändring av vissa underhållsbidrag. Se även 4 § lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag. Det har inte blivit någon höjning sedan den 1 februari 2009 då ändringen av prisbasbeloppet inte har uppgått till minst 1 procent. Föräldrarna måste själva räkna upp sitt underhållsbidrag med det fastställda procenttalet.

11.3 Försäkringskassans insatser utifrån målet om att särlevande föräldrar i ökad utsträckning ska reglera underhållet på egen hand

Sedan 2002 har regeringen haft ett verksamhetsmål för underhållsstödet om att underhåll i ökad utsträckning ska regleras direkt mellan föräldrarna. Försäkringskassan (och dåvarande Riksförsäkringsverket) har sedan dess enligt regeringens årliga regleringsbrev till myndigheten, haft i uppdrag att arbeta för målet och återsrapportera hur det uppfylls. Syftet med målet är dels att minska antalet ärenden hos Försäkringskassan där fullt underhållsstöd lämnas och där betalningsförmåga finns, dels att det kan finnas ekonomiska fördelar för barnet om föräldrarna löser underhållet direkt mellan sig, eftersom en beräkning av ett underhållsbidrag utifrån båda föräldrarnas ekonomiska förmåga, i vissa fall kan innebära att barnet får ett högre underhåll än underhållsstödets maximala belopp på 1 273 kronor per månad. Om färre föräldrar reglerar underhållet via underhållsstödet förväntas dessutom Försäkringskassans administrationskostnader att minska.

Sedan 2009 är målet för underhållsstödet något förändrat och anger att Försäkringskassan ska verka för att särlevande föräldrar i större utsträckning på egen hand reglerar underhållet för barnet.

Riktade insatser för s.k. direktreglering

Mellan åren 2002 och 2005, innan Försäkringskassan blev en statlig myndighet, pågick inom flera av de regionala allmänna försäkringskassorna projekt som kallades ”Ut ur US”.⁴² Anledningen var att kassorna konstaterat att underhållsstödet inte nyttjades som det var tänkt vid dess införande. Från att vara samhällets yttersta stöd till barn med ensamstående föräldrar när den underhållsskyldige föräldern inte kan bidra till barnets försörjning genom att betala underhållsbidrag, kom underhållsstödet i stället att användas av en majoritet av de föräldrar som hade att komma överens om ett underhåll för barnet.⁴³ Föräldrarna gjorde med andra ord sällan egna överenskommelser och vände sig i stället till Försäkringskassan för

⁴² Bland annat i Dalarna och i Kronobergs län bedrevs sådana projekt. Se mer i Försäkringskassan Analyserar 2005:14 På egna ben – betalning av barnets underhåll direkt mellan föräldrarna.

⁴³ År 2002 fanns 2/3 av barn med ensamstående föräldrar inom underhållsstödssystemet.

att söka underhållsstöd, med resultatet att försäkringskassorna blev förmedlare av underhåll mellan föräldrarna.

De insatser som gjordes inom ramen för dessa ”Ut ur US”-projekt varierade mellan de olika försäkringskassorna, bl.a. vad gäller frågan om man hade gemensamma eller separata samtal med barnets föräldrar. I Kronobergs län handlade det om att försäkringskassan först kontaktade den bidragsskyldige föräldern och argumenterade och motiverade denne att betala underhållet direkt till den andra föräldern. Trots i vissa avseende tidskrävande arbetssätt hade vissa län (t.ex. Kronobergs län) goda resultat. En mycket stor andel av både bidragsskyldiga föräldrar och boföräldrar tyckte att direktbetalningen av underhållet fungerade bra eller ganska bra.⁴⁴ Utvärderingen av projekten visar att en avgörande faktor för att föräldrar ska övergå till att reglera underhållet utanför underhållsstödet är deras kontakt med varandra. De som övergick till att reglera underhållet direkt mellan varandra hade en betydligt bättre och mindre konfliktfylld relation jämfört med dem som fortsatte att sköta underhållet via Försäkringskassan och underhållsstödet.⁴⁵

Efter det att Försäkringskassan blev en statlig myndighet har det skett omfattande omorganisationer inom myndigheten. Numera har handläggningen av underhållsstöd koncentrerats till nio nationella försäkringscenter i landet.⁴⁶ I årsredovisningen för 2008 upp-gav Försäkringskassan att man pga. omorganisationen inte hade arbetat aktivt med att få föräldrarna att själva reglera underhållet. Myndighetens riktade insatser återupptogs dock under andra halvåret 2009.⁴⁷ Med målsättningen om en ökad direktreglering som grund arbetar således Försäkringskassan med att öka kunskapen hos separerade föräldrar om att barnets underhåll kan bestämmas genom ett civilrättsligt avtal om underhållsbidrag, eller att underhållsstödet i stället kan bestå av ett utfyllnadsbidrag som fyller upp till det maximala underhållsstödsbeloppet om 1 273 kronor per månad. På Försäkringskassans webbplats finns som framkommit, information om hur föräldrar kan träffa avtal om underhållsbidrag

⁴⁴ Försäkringskassan Analyserar 2005:14, s. 8. Utvärdering och uppföljning av projektet i Kronobergs län visade att 95 procent av de bidragsskyldiga och 89 procent av boföräldrarna tyckte att direktbetalningen av underhållet fungerade bra eller ganska bra. Undersökningen baserades på 258 intervjuer, efter ett bortfall av 97 personer, dvs. en svarsfrekvens på 73 procent. Bortfallsanalys finns i nämnda rapport, s. 20.

⁴⁵ Försäkringskassan Analyserar 2005:14, s. 7.

⁴⁶ Totalt finns 17 nationella försäkringscenter och underhållsstödet handläggs i Stockholm Klara, Stockholm Sollentuna, Göteborg City, Göteborg Gårda, Malmö, Falun, Jönköping och Visby. I Visby henteras enbart underhåll i internationella ärenden.

⁴⁷ Försäkringskassans årsredovisning 2009, s. 75.

till sina barn. Där finns också blanketter för avtal och ett beräkningsinstrument som föräldrarna kan ha hjälp av.

I Försäkringskassans arbetsprocess för underhållsstöd ingår i dag att informera separerade föräldrar om att de själva i första hand ska sköta barnets försörjning. Om det vid ansökningstillfället inte är möjligt för den bidragsskyldige föräldern att betala direkt till boföräldern, kontaktas den bidragsskyldige efter ett halvår med förslag om direktbetalning till den andra föräldern.

Enligt Försäkringskassans återrapportering har målet allt sedan det infördes bedömts vara uppfyllt. Försäkringskassan har grundat denna bedömning på att allt färre särlevande föräldrar reglerar underhållet via underhållsstödet. Försäkringskassan har dock inte redovisat hur myndighetens egna insatser för målet har bidragit till måluppfyllelsen, även om Försäkringskassan ansett att dess arbete med att få föräldrarna att sköta underhållet direkt mellan sig har haft effekt. För detta har Riksrevisionen kritiserat regeringen för att man inte har efterfrågat någon analys av effekterna av Försäkringskassans insatser, utan nöjt sig med den positiva utvecklingen av måluppfyllelsen.⁴⁸

Tabellen nedan visar andel föräldrar som reglerar underhållet utanför underhållsstödssystemet. Utgångspunkten för beräkningen är det totala antalet barn med särlevande föräldrar och de fall där fullt underhållsstöd lämnas från Försäkringskassan. Från dessa har de föräldrar (underhållsären den) dragits bort som inte har förutsättningar att reglera underhållet själva med anledning av bristande betalningsförmåga; dvs. de ärenden där den bidragsskyldige har 0 kronor fastställt i återbetalningsbelopp eller har blivit beviljad anstånd med anledning av bristande betalningsförmåga.

⁴⁸ Riksrevisionen, Underhållsstödet för barnets bästa?, s. 36.

Tabell 1 Utveckling av måluppfyllelse andel föräldrar som reglerar underhållet utanför underhållsstödet (US), åren 2002–2010

År	Totalt antal barn i landet med särlevande föräldrar	Antal barn med fullt US vid årets slut, 0–17 år	Antal med anstånd	Antal med 0 kr i återbetalningsbelopp	Antal barn som det finns potentiell möjlighet till direktreglering för	Antal som reglerar utanför US	Andel som direktreglerar underhåll
2002	517 877	274 278	39 600		478 277	243 599	50,9
2003	519 687	262 280	39 070	55 826	424 791	257 407	60,6
2004	518 374	250 632	38 970	53 962	425 442	267 742	62,9
2005	510 000	238 943	37 356	51 331	421 313	271 057	64,3
2006	512 000	230 567	33 798	57 694	420 508	281 433	66,9
2007	500 000	217 062	28 308	56 637	415 055	282 938	68,2
2008	495 000	205 087	24 053	54 065	416 882	289 913	69,5
2009	498 000	203 912	23 110	53 964	420 926	294 088	69,8
2010	494 000	199 832	22 706	53 972	417 322	294 168	70,5

Källa: Försäkringskassan.

Försäkringskassan har i sin åiterrapportering av målet angett att den främsta orsaken till att antalet barn med underhållsstöd har minskat beror på de låga födelsetalen under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Av den hittillsvarande bedömningen av måluppfyllelsen förefaller det också som om slutsatsen dragits att de särlevande föräldrarna reglerar underhållet på egen hand om de inte finns inom underhållsstödssystemet. Under den nämnda tidsperioden har dock antalet separationer minskat och antal barn som bor växelvis hos föräldrarna ökat markant. Enligt utredningen förefaller den mest troliga förklaringen till måluppfyllelsen snarare vara att det är just det växelvisa boendet som är orsaken till att de särlevande föräldrarna inte längre finns inom underhållsstödssystemet. När barnet bor växelvis torde det vanligtvis vara så att föräldrarna reglerar underhållet genom att de ansvarar för barnets kostnader när vardera föräldern har barnet hos sig (se mer om detta i avsnitt 11.10 nedan samt 13.4.5).

Hur många har förutsättningar att direktreglera?

I Riksrevisionens granskning av underhållsstödet framgår att det, enligt uppgifter från Försäkringskassan,⁴⁹ finns drygt 53 000 bidragsskyldiga föräldrar inom underhållsstödssystemet som är skuldfria och fullbetalande som trots att de sannolikt har ekonomisk förmåga att betala underhåll utan Försäkringskassans inblandning, använder sig av underhållsstödssystemet för att reglera underhållet.⁵⁰ Detta motsvarar cirka 30 procent av de bidragsskyldiga inom systemet. Försäkringskassan har tidigare beräknat att de årligen skulle kunna spara in 60–78 miljoner kronor om de skuldfria och fullbetalande föräldrarna reglerade underhållet för sina barn på egen hand.⁵¹ En sådan besparing skulle motsvara cirka 20 procent av administrationskostnaderna för underhållsstödet.⁵² Beräkningen baseras på att alla de föräldrar i underhållsstödssystemet som har ekonomiska förutsättningar att i stället reglera underhållet via ett avtal om underhållsbidrag. Ur barnets perspektiv bör det dock beaktas att om föräldrarna har mycket stora samarbetsvärigheter kan det – oavsett den bidragsskyldiges goda ekonomi – trots allt ligga i barnets intresse att underhåll ändå regleras med stöd av underhållsstöd. Det är inte realistiskt att tro att *samtliga* skuldfria och fullbetalande föräldrar kommer att vilja, eller har förutsättningar, att reglera underhållet på egen hand.

Det kan dock inte anses vara vare sig försvarbart eller ett effektivt användande av statens medel att låta föräldrar som har förutsättningar att själva reglera underhållet, använda Försäkringskassan och underhållsstödet som en betalningsförmedlare för att själva slippa komma överens om underhåll för ett barn. Särskilt inte som det primära ansvaret för barnets försörjning åvilar föräldrarna, inte staten. Med en tydligare styrning mot det uppsatta målet om ökad direktreglering skulle dels fler barn kunna få ett högre underhåll, dels skulle staten få möjlighet att spara in såväl bidrags- som administrationskostnader för underhållsstödet.

⁴⁹ Riksrevisionen, Underhållsstödet – för barnets bästa?, s. 37 f och 41.

⁵⁰ Gruppen bidragsskyldiga har emellertid begränsats till att avse de föräldrar som har ett första beslut om underhållsstöd från år 2002, då målet om en ökad direktreglering mellan föräldrarna infördes i Försäkringskassans regleringsbrev. Sannolikt är därför gruppen skuldfria och fullbetalande bidragsskyldiga ännu fler.

⁵¹ Försäkringskassans årsredovisning för 2008 samt Försäkringskassans Analyserar 2005:14, s. 41. Besparingen beräknas bli 60 miljoner kronor det första året och 78 miljoner kronor fr.o.m. år 2 och framåt.

⁵² Den totala förvaltningskostnaden för underhållsstödet uppgick för 2009 till 366 miljoner kronor. För 2010 har kostnaden dock ökat något till 369 miljoner kronor.

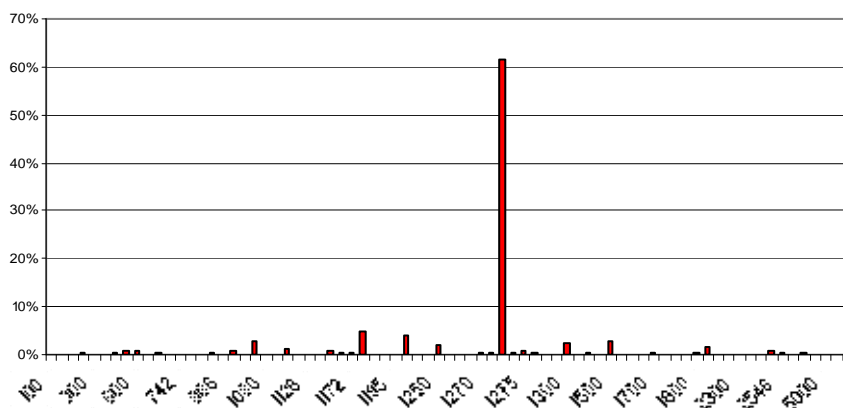
11.4 Underhållsstödsbeloppet har blivit norm

I detta sammanhang vill utredningen lyfta fram de många indikationer som utredningen har fått på att underhållsstödets belopp har blivit starkt normerande för det underhåll som ska lämnas för barnet. Av såväl utredningens fokusgruppssamtal som Försäkringskassans intervjuundersökning⁵³ framgår att underhållsbelopp på 1 173 eller 1 273 kronor per månad (vilket är underhållsstödets tidigare respektive nuvarande månadsbelopp), är det som vanligtvis lämnas i underhållsbidrag (eller underhållsstöd) för barnet.⁵⁴

Av Försäkringskassans undersökningar framgår att ett underhållsbelopp på 1 273 kronor är helt dominerande, över 50 procent av de 2 000 föräldrar som ingått i undersökningen har angett att de betalar exakt detta belopp i underhåll. Av de bidragsskyldiga föräldrarna betalar 65 procent mellan 1 173 och 1 300 kronor. Det genomsnittliga beloppet är 1 284 kronor. De föräldrar som inte betalar något underhåll, men som kanske borde göra det, är exkluderade. Även boföräldrarna i undersökningen har lämnat en samstämmig bild om att 1 273 kronor är den helt dominerande storleken på underhåll. Av dessa är det t.o.m. över 60 procent som uppgett att de tar emot exakt 1 273 kronor per månad. Hela 78 procent ligger inom intervallet 1 173 till 1 300 kronor. Av de föräldrar som svarat på frågan om storleken på underhållets storlek är det 40 procent som reglerar underhållet via underhållsstöd. Underhållsstödsbeloppet har därmed en normativ effekt på de föräldrar som själva reglerar underhållet.

⁵³ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5.

⁵⁴ Underhållsstödsbeloppet höjdes med 100 kronor per månad fr.o.m. 2006.

Diagram 1 Hur stort underhåll tar boföräldern emot för barnet per månad, 2010

Källa: Försäkringskassan.

Det torde vara ett rimligt antagande att särlevande föräldrar vill ändra underhållets storlek om det inträffar förändringar avseende deras inkomster, familjesammansättning, boendekostnad, barnets ålder etc. Av de särlevande föräldrar som deltagit i Försäkringskassans undersökning är det dock endast drygt 17 procent som har uppgett att underhållets storlek har förändrats pga. ändrade förhållanden, trots att 37 procent av föräldrarna samtidigt har uppgett att barnets boende har förändrats sedan separationen och att den genomsnittliga tiden sedan separationen är knappt sju år.⁵⁵ Det förefaller således som det underhåll som fastställs i samband med separationen i stor utsträckning ligger fast trots ändrade förhållanden.

Spridningen av underhållets storlek är enligt Försäkringskassans rapport liten och särskilt gäller detta när underhållsstöd lämnas eftersom ingen förälder då betalar mer än 1 273 kronor per månad och barn. Bland föräldrar som reglerar underhållet själva är det genomsnittliga underhållsbidraget 1 353 kronor.⁵⁶

Det finns en tydlig koppling mellan förälders utbildningsnivå och på vilket sätt underhåll regleras. Bland föräldrar med låg utbildning är det vanligare med underhållsstöd.

⁵⁵ Anförd rapport, s. 46 f.

⁵⁶ Anförd rapport, s. 48.

Tabell 2 Kopplingen mellan förälders utbildning och underhållsform, radprocent, 2010

	Underhållsbidrag	Underhållsstöd	Inget underhåll lämnas
Grundskola	36 %	32 %	31 %
Gymnasium	32 %	24 %	44 %
Högskola/universitet	31 %	16 %	53 %

Källa: Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, s 50.

Det är rimligt att anta att den underhållsskyldige förälderns inkomst påverkar underhållets storlek. Försäkringskassans undersökning visar emellertid att det finns ett mycket svagt samband mellan den underhållsskyldige förälderns inkomst och hur mycket denne betalar i underhåll. Endast 2 procent av variationen i underhållets storlek kan förklaras av den underhållsskyldige förälderns inkomst (för samtliga som ingått i Försäkringskassans undersökning).⁵⁷ Sambandet är dock något starkare om analysen endast sker på de fall när barnet bor *enbart* med en förälder, s.k. exklusiva bo-föräldrar; knappt 7 procent av variationen i underhållets storlek kan då förklaras av den underhållsskyldige förälderns inkomst.

Kopplingen mellan inkomst och underhållets storlek borde rimligen vara starkare bland föräldrar som själva reglerar underhållet, eftersom underhållsbidragets regler inte har ett tak och är baserade på båda föräldrarnas ekonomiska förmåga. Men Försäkringskassans studier visar att för dessa är endast 0,8 procent av variationen i underhållsbidragets storlek som förklaras av den underhållsskyldiges inkomst. Många av de särlevande föräldrar som deltagit i Försäkringskassans fokusgruppssamtal har spontant påtalat att de skulle vilja se en mycket starkare koppling mellan föräldrarnas ekonomiska förmåga och storleken på underhållet.⁵⁸ Den svaga kopplingen som i dag finns torde i hög grad vara en konsekvens av att så många föräldrar reglerar underhållet via underhållsstödet och att övriga pga. låga kunskaper har föreställningen att ett underhåll ska vara maximalt 1 273 kronor per månad.

Att underhållsstödets belopp tenderar att få en normativ effekt för storleken på av föräldrarna överenskommet underhållsbidrag, förekom även när det tidigare bidragsförskottet fanns. De juridiska ombuden yrkade då för sina klienters räkning vanligtvis bidragsför-

⁵⁷ Anförd rapport, s. 51–53.

⁵⁸ Anförd rapport, s. 69.

skottets belopp som underhållsbidrag, för att på så sätt undvika att underhållsbidraget blev alltför lågt och som därmed föranledde ett reducerat bidragsförskott. Den slutsats som kan dras är att när staten bestämmer beloppet som ska förskottas för ett uteblivet underhåll, är det mycket viktigt att vara medveten om beloppets normativa effekt.

Om det är önskvärt att underhållets storlek i större utsträckning ska spegla båda föräldrarnas ekonomiska förutsättningar i förhållande till barnets behov, krävs det att den normativa effekten av beloppet på 1 273 kronor försvagas. Det är tydligt att en stor majoritet av de förhandlingar som uppstår mellan föräldrarna i samband med en separation, slutar med att beloppet på 1 273 kronor fastställs som barnets underhåll. Det är möjligt att detta beror på att beloppet uppfattas som ett ”tak” för den underhållsskyldige och som ett ”golv” för den mottagande föräldern. För de föräldrar som reglerar underhållet utanför underhållsstödet finns egentligen ingen koppling till detta belopp men trots det verkar beloppet tillämpas oavsett föräldrarnas ekonomiska förmåga. En bidragande orsak till detta kan vara att det beräkningsverktyg som tillhandahålls på Försäkringskassans webbplats är relativt svårt att tillämpa och komma överens om. Underhållsbidragsbeloppet baseras i detta verktyg på ett tjugotal olika variabler som föräldrarna har att bedöma, varav många är svåra att uppskatta och ha en samstämmig bild av. Om boföräldern inte är nöjd med ett underhåll på 1 273 kronor återstår dessutom endast möjligheten att söka juridisk hjälp för att ytterst få ett avgörande i domstol. Det är enligt utredningen inte rimligt att en domstol ska vara den enda instans som kan besluta om ett högre underhåll. Detta måste anses vara bristfälligt utifrån ett barnperspektiv.

11.4.1 Informella transaktioner

Alla ekonomiska transaktioner mellan föräldrarna sker dock inte inom ramen för det ordinarie månatliga underhållsbidraget eller underhållsstödet. Drygt 23 procent av boföräldrarna i Försäkringskassans undersökning har uppgett att den underhållsskyldige föräldern bidrar utöver det ordinarie underhållet med i genomsnitt 445 kronor per månad.⁵⁹ Av de underhållsskyldiga föräldrarna har drygt 70 procent angett att de bidrar med i genomsnitt 942 kronor per

⁵⁹ Anförd rapport, s. 55 f.

månad utöver underhållet. Föräldrarna har således väldigt olika uppfattningar om i vilken omfattning den underhållsskyldige föräldern bidrar ekonomiskt utöver det ordinarie underhållet, både i förhållande till att det förekommer och till hur mycket som i så fall lämnas. Föräldrarna har dock relativt samstämmiga uppfattningar om vad det extra ekonomiska stödet går till. Ungefär hälften av föräldrarna uppger att det täcker kostnader för fritidsaktiviteter och kläder.

Baserat på vad särlevande föräldrar uppgett i såväl utredningens som Försäkringskassans fokusgruppsamtal, torde det vara vanligast att den bidragsskyldige föräldern köper en sak direkt till barnet. Påfallande många uttalade i Försäkringskassans fokusgruppsamtal att man gör så för att veta exakt vad de extra pengarna går till. Detta bekräftar den misstro som kan råda mellan de särlevande föräldrarna och som har framkommit i flera andra sammanhang i betänkandet när det gäller föräldrars förutsättningar att komma överens om barnets försörjning.

11.5 Risk att barn går miste om underhåll

Av Försäkringskassans studie om särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll framkommer att det är en överraskande stor andel barn till särlevande föräldrar som det inte regleras något underhåll för överhuvudtaget.⁶⁰ Baserat på de barn som huvudsakligen bor hos en förälder är det knappt 17 procent av dessa som inte mottar något underhåll alls. Om de barn som finns i underhållsstödssystemet räknas bort är andelen drygt 26 procent som inte mottar något underhåll. Försäkringskassan har inte kunnat uppskatta hur många av dessa som saknar underhåll av "legitima" skäl (se mer om detta nedan).

⁶⁰ Anförd rapport, s. 57 och 84.

Tabell 3 Omfattningen av underhållsreglering enligt föräldrars svar på Försäkringskassans enkätundersökning, exkl. föräldrar vars barn bor växelvis, procent, 2010

Barnet bor:	Bidragsskyldig betalar	Boföräldern tar emot underhåll	Underhåll utges ej	Totalt
Bara hos mig	0,9	85,2	13	100
Mest hos mig	1,6	72,5	24,4	100
Mest hos den andra föräldern	85,5	1,5	12	100
Bara hos den andra föräldern	86,5	1,9	9,6	100
Totalt	28,7	53,2	16,8	100

Källa: Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, s. 57. Tabellen omfattar 1 167 barn som har sitt huvudsakliga boende hos en av föräldrarna.

Omständigheterna kring barnen varierar i enskilda fall och en del kan förklaras med att föräldrarna har tagit huvudansvaret för varsitt barn, dvs. syskon eller liknande. Situationen kan liknas vid ett växelvist boende då inget underhåll enligt föräldrabalkens regler behöver fastställas, men i stället väljer föräldrarna att låta ”varsitt” barn bo på heltid hos respektive förälder. Enligt Försäkringskassans studie framgår emellertid att cirka 70 procent av barnen bodde på samma sätt som sitt syskon, vilket torde tala för att det ändå finns en viss andel barn som det inte utges underhåll för trots att det bor huvudsakligen hos en förälder.

I såväl utredningens egna som i Försäkringskassans fokusgruppssamtal har det förekommit boföräldrar som har uppgett att de inte mottar något underhåll för att de i stället prioriterar barnets kontakt med den andra föräldern, eller som inte vill förvärra en konflikt med den frånlevande föräldern genom att kräva underhåll, eller söka underhållsstöd som får till följd att den andra föräldern blir återbetalningsskyldig. Det finns även föräldrar som valt att avstå från underhåll för barnet pga. rädsla och hot från den andra föräldern, det har flera fokusgruppsdeltagare vittnat om i Försäkringskassans studie.⁶¹ Gjorda överenskommelser mellan föräldrarna i samband med separationen kan dessutom vara sköra vilket kan medföra att föräldrar avstår från att kräva underhåll.

Bland de barn som det enligt uppgift inte utges något underhåll för, kan det också förekomma att barnet bor med enbart en föräl-

⁶¹ Anförd rapport, s. 72

der som inte är vårdnadshavare samtidigt som barnet är folkbokfört hos den andra föräldern. I en sådan situation föreligger inte rätt till underhåll.⁶² Det kan således till viss del finnas legala skäl till varför underhåll inte lämnas.

Ytterligare en förklaring till varför underhåll inte lämnas kan vara att boföräldern har en betydligt högre inkomst än den bidragskyldige och därför inte tar emot underhåll – vilket skulle kunna bli resultatet även om ett underhållsbidrag skulle fastställas. Det kan även tänkas att i de fall båda föräldrarna har mycket god ekonomi, anser föräldrarna att de inte behöver underhållet och att det därför inte är mödan värt att komma överens om ett underhåll.

Försäkringskassan har också ställt frågan om hur många dagar per månad som barnet bor eller vistas hos föräldern. Dessa svar visar att det finns föräldrar som, trots att de uppgett att barnet inte bor växelvis, har angett att barnet ändå bor hos dem 10–20 dagar per månad. Det är möjligt att dessa föräldrar anser att barnets umgänge är så pass omfattande att de därför inte har valt att reglera något underhåll.

I vilken omfattning det finns rimliga förklaringar till varför underhåll inte utges mellan de föräldrar som deltagit i Försäkringskassans enkätundersökning är mycket svårt att bedöma. Det bör därför inte dras alltför långtgående slutsatser av resultatet avseende denna aspekt. Försäkringskassans samlade bedömning är ändå att det inte lämnas något underhåll för cirka 10 procent av barn som bor huvudsakligen hos en förälder.⁶³ Det faktum att en andel föräldrar i Försäkringskassans intervjuundersökning har uppgett att det inte lämnas något underhåll för barnet tillsammans med två helt separat genomförda fokusgruppsamtal med liktydiga signaler, ger emellertid en fingervisning om att det finns en grupp barn som helt går miste om ett underhåll trots att de många gånger är berättigade till det. Även utredningens bearbetningar av SCB:s studie Jämställt föräldraskap har uppvisat resultat som pekar i samma riktning. Det går dock inte att dra några säkra slutsatser av detta pga. definitionen av växelvis boende i de bakomliggande enkätfrågorna.

⁶² Jfr 7 kap. 2 § FB respektive 17 kap. 3 § och 18 kap 15 § SFB.

⁶³ Anförd rapport, s. 58.

11.5.1 Bristande kunskaper om underhållsregler

Att inget underhåll lämnas för barnet kan också vara ett tecken på att föräldrarna har låga eller inga kunskaper om underhållsregler. Såväl utredningens egna som Försäkringskassans undersökning om särlevande föräldrar visar att det saknas kunskap om vilka kostnader ett underhåll ska täcka och vad barn kostar. Utöver Försäkringskassans information och beräkningsverktyg på myndighetens webbplats, finns i dag ingen annan officiell information om underhåll som riktar sig till särlevande föräldrar.

Det politiskt uppsatta målet för underhållsstödet om att fler föräldrar, när de har förutsättningar för det, ska reglera underhållet själva, kan förefalla märkligt i det avseendet att det inte finns någon instans som kan ge erforderligt stöd för att föräldrarna ska kunna komma överens om barnets underhåll. Detta framstår än mer som ett problem när det enligt Försäkringskassans undersökningar förefaller finnas många barn som det inte lämnas något underhåll för trots att barnet många gånger har rätt till det (se tabell 3 ovan och diagram 2 nedan). Om det fanns större möjligheter till rådgivning i dessa situationer eller samordning mellan de olika systemen skulle föräldrars kunskap om vad försörjningsansvar för ett barn innebär öka, och sannolikt skulle det också minska möjligheterna att undkomma den underhållsskyldighet som en frånlevande föräldern har. I avsnitt 13.7–10 nedan lämnar utredningen förslag om bättre stöd till föräldrar för att få till stånd ett fungerande samarbete om barnet.

Riksrevisionens enkätundersökning till underhållsstödsföräldrar visar att Försäkringskassans insatser för att nå målet är otillräckliga (se mer om detta nedan under avsnitt 11.7). En fjärdedel av föräldrarna känner enligt denna undersökning inte till att de kan reglera underhållet på egen hand.⁶⁴

En annan kunskapsmätning som Försäkringskassan har genomfört visar också att kunskapen om möjligheten för separerade föräldrar att själva komma överens om underhållsbidrag är bristfällig.⁶⁵ Endast 29 procent hade då kunskap om att föräldrarna själva kan enas om underhållets storlek. Mer än hälften av föräldrarna i mätningen angav vidare att de i första hand skulle vända sig till Försäkringskassan när det gäller frågor om (civilrättsliga) underhållsbidrag. Även i den undersökning som Försäkringskassan genomfört under

⁶⁴ Riksrevisionen, Underhållsstöd – för barnets bästa?, s. 41 och 66.

⁶⁵ Försäkringskassan Analyserar 2006:7, Skilda vägar.

2010 konstateras att föräldrar har bristfälliga kunskaper om underhållsregler.⁶⁶

Utredningen kan konstatera att det således finns tre fristående undersökningar som visar att särlevande föräldrar har bristfälliga kunskaper om underhållsregler och de två olika sätt som underhåll kan regleras på. Även utredningens och Försäkringskassans fokusgruppsamtal indikerar detsamma. Utredningen instämmer därför med Riksrevisionen om att det inte kan anses vara en god ordning att barn riskerar att gå miste om ett högre underhåll pga. att föräldrarna inte känner till regelverket, inte vet hur man går tillväga, eller att de inte kommer överens. Enligt utredningen krävs det därför ökade stöd- och informationsinsatser för dessa föräldrar, vilket utredningen återkommer till under avsnitt 13.4.1. och 13.7–10 nedan.

11.6 Underhållets omfattning och storlek

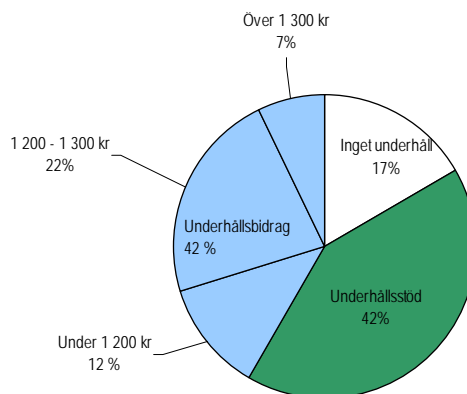
Genom att bearbeta resultat från Försäkringskassans intervjuundersökning om särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll, har utredningen försökt kartlägga hur föräldrar reglerar underhåll samt hur stort underhållet är vid olika situationer. I diagram 2 nedan framgår hur många av boföräldrarna som tar emot underhåll, antingen via underhållsstödssystemet eller via ett överenskommet underhållsbidrag. De föräldrar som angett att barnen bor växelvis är exkluderade. Hela 62 procent – varav 40 procent inom underhållsstödet samt 22 procent med underhållsbidrag – tar emot 1 173 eller 1 273 kronor per månad. Enbart 7 procent av boföräldrarna har angett att de tar emot ett underhåll som är högre än 1 273 kronor per månad, medan 11 procent tar emot ett underhållsbidrag som är mindre än 1 173 kronor per månad. De boföräldrar som har ett underhållsbidrag som överstiger 1 273 kronor per månad mottar i genomsnitt 1 980 kronor per barn. Det förekommer dock enligt Försäkringskassans enkätsvar betydligt större belopp i enstaka fall⁶⁷ vilket gör att det genomsnittliga värdet överstiger medianen. Den slutsats som kan dras är att det finns ett

⁶⁶ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, s. 85.

⁶⁷ Försäkringskassan har i sin undersökning (Socialförsäkringsrapport 2011:5) funnit att kvotdelningsmetoden för beräkning av underhållsbidrag under vissa ekonomiska förhållanden kan resultera i mycket höga underhåll. I Socialstyrelsens tidigare allmänna råd om underhållsbidrag (1989:6) fanns tidigare en reduceringsregel om att orimligt höga underhållsbidrag som kvotdelningsmetoden kan ge upphov till inte skulle gälla. Allmänna rådet upphörde att gälla 1997.

mycket litet samband mellan den bidragsskyldiges inkomst och storleken på underhållet (se avsnitt 11.4 ovan).

Diagram 2 På vilket sätt regleras underhållet samt storleken på underhållet per månad, Försäkringskassans intervjustudie 2010



11.6.1 Underhåll högre än 1 300 kronor per månad

Av ovanstående cirkeldiagram framgår att endast 7 procent av de föräldrar som reglerar underhållet själva har ett högre underhåll än 1 300 kronor per månad. En slutsats som kan dras av detta är att det finns många barn som går miste om ett underhåll som överstiger detta belopp.

De bidragsskyldiga föräldrar som betalar mer än 1 300 kronor, har i allmänhet en högre inkomst. Deras genomsnittliga inkomst är 42 600 kronor per månad i jämförelse med resterande bidragsskyldiga i Försäkringskassans undersökning som har en genomsnittsinkomst på 32 200 per månad. I övrigt avviker inte dessa bidragsskyldiga som betalar mer än 1 300 kronor från andra bidragsskyldiga med avseende på utbildning, födelseland eller barnets ålder.

Som framkommit ovan är en av utgångspunkterna för det uppsatta målet om att fler föräldrar ska reglera underhållet på egen hand, att fler barn ska kunna få det underhåll de enligt föräldrabeloken är berättigade till. Utredningens undersökningar (i kapitel 12 nedan) visar att om barnets föräldrar i en större utsträckning valde att avtala om ett underhållsbidrag skulle många barn, utifrån föräldrarnas ekonomiska förutsättningar, få mer i underhåll än vad de får

i dag. Totalt skulle 41 procent av barnen som det i dag lämnas fullt underhållsstöd för, få mer i underhållsbidrag enligt utredningens fiktiva beräkningar (se mer om dessa beräkningar i avsnitt 12.5). En mycket hög andel barn, 90 procent, som återfinns bland de tre tiondelar (deciler) som är mest ekonomiskt utsatta, skulle enligt utredningens beräkningar få ett avsevärt större underhåll om föräldrarna kom överens om ett underhållsbidrag i stället för att söka underhållsstöd. Enligt Riksrevisionens undersökning har cirka en tredjedel av barnen som det i dag lämnas fullt underhållsstöd för (vilket motsvarar cirka 50 000 barn), föräldrar som har ekonomiska förutsättningar att själva reglera underhållet.

Det finns således en stor andel barn inom underhållsstödet som skulle kunna få ett större underhåll om föräldrarna i stället skulle överenskomma om ett underhåll (utifrån föräldrabalkens regler).⁶⁸ Det bör dock poängteras att beroende på skillnader i föräldrarnas ekonomiska överskott, kan det, om än i liten omfattning, även finnas boföräldrar som skulle få ett lägre belopp om föräldrarna själva reglerade underhållet utanför underhållsstödet. Det gäller generellt sett den situationen när boföräldern har förhållandevis höga inkomster och den underhållsskyldige föräldern har mycket låga.

11.7 Orsaker till att föräldrar väljer underhållsstöd

Riksrevisionen har i samband med granskningen av underhållsstödet, frågat föräldrar om orsakerna till varför de valt att reglera underhållet för sina barn via underhållsstödet.⁶⁹ En enkät sändes till 2 000 föräldrar, både betalningsskyldiga och bidragsmottagare.⁷⁰ Föräldrarna valdes slumpmässigt ur den grupp av föräldrar som i april 2010 använde sig av underhållsstödet och som bedömdes av Försäkringskassan ha full betalningsförmåga samt inte hade några skulder för obetalda återbetalningsbelopp hos Kronofogdemyndigheten. Gruppen var begränsad till de föräldrar som hade ett första beslut om underhållsstöd från år 2002, det år då målet om att fler

⁶⁸ Utredningen vill dock åter igen framhålla att även om de ekonomiska förutsättningarna finns för att reglera ett underhåll via FB:s regler, kan det finnas andra orsaker till att föräldrarna inte har förutsättningar att komma överens om ett avtal om underhållsbidrag.

⁶⁹ En komplett redovisning av Riksrevisionens enkätstudie om underhållsreglering som är utförd av företaget Statisticon i maj 2010, finns i Riksrevisionens rapport s. 37 ff samt dess bilaga 2.

⁷⁰ 1 000 föräldrar i vardera gruppen och totalt sett hälften kvinnor och hälften män, kvinnorna utgjorde cirka 90 procent av bidragsmottagarna och männen cirka 90 procent av de betalningsskyldiga.

föräldrar ska reglera underhållet för sina barn på egen hand infördes. Totalt representerar enkätstudien 104 704 unika föräldrar. Kvinnorna finns företrädesvis i de lägre inkomstgrupperna, upptill 25 000 kronor i månadsinkomst, medan männen företrädesvis återfinns i de högre inkomstgrupperna, 25 000 kr i månadsinkomst och däröver.

Svarsfrekvensen var (som ofta i den här typen av undersökningar), relativt låg. Endast 34 procent svarade på enkäten. Det är därför vanskligt att dra alltför långtgående slutsatser av resultaten. Svaren ger dock en förhållandevis tydlig bild av hur föräldrarna uppfattar situationen, oavsett kön, ålder, inkomstgrupp och region.

Av svaren står det klart att var fjärde förälder inte känner till att de kan lösa underhållet för sina barn på egen hand utan Försäkringskassans inblandning. Resultatet är detsamma oavsett grupp. 27 procent av de betalningsskyldiga och 25 procent av bidragsmottagarna kände inte till att de kunde lösa underhållet på egen hand. Resultatet blir detsamma om man delar upp svaren i kvinnor och män, åldersgrupper eller inkomstgrupper.

Hälften av de svarande angav att de inte fått någon information från Försäkringskassan om att de kan sköta betalningen av underhållet på egen hand. Även här kvarstår bilden oavsett grupp av svarande. 53 procent av de betalningsskyldiga och 46 procent av bidragsmottagarna angav att de inte hade fått någon information av Försäkringskassan om att de kan sköta betalningen av underhållet själva. Av de som svarat att de har fått information från Försäkringskassan angav majoriteten att informationen har förmedlats till dem muntligen via telefon eller i ett personligt möte. Omkring 60 procent svarade att de fått muntlig information. Även här kvarstår bilden oavsett vilken grupp som analyseras.

På frågan om varifrån föräldrarna fått information om hur underhåll för sina barn kan lösas svarade hälften att de fått information från Försäkringskassan. Närmare 15 procent angav vänner och bekanta som den främsta informationskällan och inte fler än var tionde angav att de fått information från kommunernas socialtjänst, familjerätt eller familjerådgivning. Endast några få procent av de svarande hade fått informationen från sociala medier eller andra typer av medier. Försäkringskassan framstår av naturliga skäl som den instans som underhållsstödsföräldrar i första hand vänder sig till när de har frågor om hur underhåll för barn ska lösas (endast föräldrar som reglerar underhåll via underhållsstöd deltog i undersökningen).

Riksrevisionen ställde också frågor om vilket eller vilka de viktigaste skälen är till att föräldrarna låter Försäkringskassan sköta betalningen av underhållet samt vad som skulle kunna få dem att ändra sig. Mer än hälften svarade att den främsta anledningen är att säkerställa att pengarna kommer i tid. Omkring var sjätte svarade att det antingen var de själva eller den andre föräldern som inte accepterade att underhållet löses på annat vis än genom underhållsstöd. Var tionde angav att det främsta skälet var att de får ett kvitto på att underhållet är betalt.

Det som enligt enkätstudien skulle kunna få föräldrarna att ändra sig och betala underhållet för sina barn utan Försäkringskassans inblandning var om det fanns ett sätt att säkerställa att pengarna kommer i tid (23 procent av de svarande), om en opartisk instans kunde hjälpa dem att beräkna underhållets storlek (10 procent av de svarande), eller om det fanns ett enkelt sätt att göra omgäengesavdrag (7 procent av de svarande). Så många som 42 procent svarade att ingenting skulle kunna få dem att sköta underhållet för sina barn på egen hand, inte ens om Försäkringskassan skulle ta betalt för att sköta in- och utbetalningar av underhållet.

Det förefaller finnas en förhållandevis stor misstro mellan barnets föräldrar i den meningen att boföräldern inte litar på att underhållet ska betalas i enlighet med deras egna överenskommelse. Svaren kan, enligt Riksrevisionen, också betyda att det finns föräldrar som inte vill betala mer i underhåll än de 1 273 kronor per månad som motsvarar underhållsstödets belopp.⁷¹ Undersökningens resultat kan dessutom tolkas som att underhållsstödssystemets konstruktion har inneburit att föräldrar under många år inte har behövt ta sitt försörjningsansvar, och själva försöka komma överens om ett underhåll för barnet. I stället har föräldrarna getts möjligheten att utnyttja staten som betalningsförmedlare.

Som tidigare konstaterats finns det anledning att ställa frågan vilka incitament som kan få föräldrarna att ändra sin inställning. Skulle en avgiftsbelagd betalningsförmedling innebära att föräldrar i större utsträckning reglerar underhållet på egen hand? Är frågeställningarna om underhåll alltför komplicerade för de separerade föräldrarna att försöka lösa på egen hand? Svaren på dessa frågor varierar säkert från fall till fall. Samtidigt kan utredningen konstatera att med nuvarande beräkningsverktyg har föräldrar cirka 20 olika variabler att uppskatta och komma överens om för att själva

⁷¹ Riksrevisionens rapport s. 39.

kunna beräkna ett underhållsbidrag. Försäkringskassan har också konstaterat att det inte är lätt för föräldrar att själva komma överens om ett underhållsbidrag när det saknas en fungerande och lättanvänd formel för att göra egna beräkningar.⁷² Föräldrarnas kunskapsnivå förefaller enligt såväl Riksrevisionens som Försäkringskassans undersökningar vara förhållandevis låg och frågan är om boföräldrarna skulle ha en annan inställning om de var medvetna om att underhållet många gånger skulle vara högre om det reglerades via föräldrabalkens regler i stället för underhållsstödet.

Så länge det finns två olika sätt att reglera underhåll och som inte vilar på samma beräkningsgrund, kommer det sannolikt fortsätta att finnas ekonomiska skäl för föräldrar att välja det ena regelverket framför det andra. Enligt utredningens mening finns det därför starka skäl som talar för att ett nytt framtida offentligrättsligt system för att reglera underhåll i stället bör vila på en civilrättslig överenskommelse mellan föräldrarna. Det bör dock enligt utredningen alltjämt finnas ett offentligrättsligt stöd som förskotterar underhåll till barn i händelse av att föräldrar inte kan komma överens eller som utges för att garantera barnet en rimlig försörjning när underhåll enligt fastställt underhållsbidrag av någon orsak uteblir, eller för det fall att det saknas en bidragsskyldig förälder. Utredningen återkommer närmare till detta i avsnitt 13.4.3.

11.8 Föräldrar saknar stöd att reglera underhåll på egen hand

Det har ovan framkommit att det finns stora kunskapsbrister hos särlevande föräldrar om vilka rättigheter och skyldigheter de har i fråga om underhåll till barn. Denna kunskapsbrist kan säkert vara en avgörande förklaring till varför underhållsbeloppet 1 273 kronor är så pass normerande även för de föräldrar som väljer att själva reglera underhållet.

I samband med att underhållsstödet infördes avskaffades det ansvar som socialnämnden hade enligt föräldrabalkens regler att se till att barn tillförsäkrades underhåll.⁷³ Socialnämnden kunde då också självständigt för barnets räkning väcka talan i domstol om fastställande av underhållsbidrag. Denna bestämmelse ansågs emellertid inte längre behövas då underhållsstödet infördes. De bestäm-

⁷² Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, s. 82.

⁷³ Tidigare 7 kap. 11 § FB som nu är upphävd genom lag (1996:1031).

melser som finns i 6 kap. FB skapar möjligheter för föräldrarna att komma överens om hur om vårdnad, boende och umgänge ska ordnas. Det förefaller dock som om frågan om underhåll har blivit underordnad dessa aspekter. Utredningen anser därför att det finns skäl att ifrågasätta varför socialnämnderna som i dag kan godkänna avtal om vårdnad, boende och umgänge, inte också ska kunna bevaka att barnets ekonomiska situation blir tillfredsställande reglerad och att ett barn får ett tillräckligt underhåll från båda sina föräldrar. Detta är dock inte liktydigt med att det är socialnämnden som är den mest lämpade instansen för att beräkna underhållsbidrag.

Avsaknaden av en instans som har ansvar för att bistå de föräldrar som så önskar, med att räkna fram och sluta överenskommelser om underhållsbidrag, innebär att i de fall föräldrarna inte kan komma överens är de i dag hänvisade till ett juridisk ombud eller till att vända sig till domstol. Båda alternativen är kostsamma och en domstolsprocess är dessutom tidsödande och kan vara konflikt-drivande i sig, vilket kan vara till nackdel för såväl barnet som föräldrarna. Hemförsäkringens rättsskydd och den offentliga rätts-hjälpen lämnar som framkommit ovan (se avsnitt 11.2), begränsat utrymme för ekonomiskt bistånd i dessa frågor.

Bristen på information och konkret stöd till föräldrar om bestämmelser om underhållsbidrag samt hur detta kan beräknas resulterar därför i att få avtal sluts och att föräldrarna, som egentligen har ekonomiska förutsättningar att komma överens om ett underhållsbidrag, i stället i stor utsträckning – i det närmaste per automatik – vid en separation vänder sig till Försäkringskassan med ansökan om underhållsstöd.

I samband med det forskarsamtal som utredningen hade i december 2010 framkom synpunkter om att sedan underhållsstödet infördes (fr.o.m. den 1 januari 1997) finns det mycket som talar för att det skett en förändring i synen på hur föräldrarnas försörjningsansvar ska fullgöras. Många föräldrar som separerar tror – eller får rentav sådan information – att frågor om underhåll *ska* eller *måste* skötas via Försäkringskassan. Det har blivit allt mindre vanligt att föräldrar träffar avtal om underhållsbidrag, trots att detta många gånger skulle vara ekonomiskt mer fördelaktigt för barnet. Även antalet domar rörande underhållsbidrag har minskat markant sedan underhållsstödet infördes.⁷⁴ I den information som

⁷⁴ Minskningen beror sannolikt till stor del på att en vårdnadshavare tidigare ofta var tvingad att vända sig till domstol med yrkande om underhållsbidrag för att kunna vara säker på att få bidragsförskott.

Domstolsverket tidigare lämnade till föräldrar tillsammans med en blankett om ansökan om äktenskapsskillnad, lämnades information om att underhåll vanligtvis regleras via underhållsstöd och inte underhållsbidrag.⁷⁵ Sådan information kan sända signaler om att underhåll ska regleras via underhållsstödet. Blanketten har visserligen ändrats och i informationen som i dag är bilagd anges kortfattat om reglernas innehåll för både underhållsstöd och underhållsbidrag. Den tidigare informationen är ändå enligt utredningen talande för den syn som har funnit under många år att underhåll som huvudregel regleras via underhållsstödet.

Utredningen anser att den samhällsinformation som finns på ett bättre och tydligare sätt än i dag borde informera om att det är föräldrarna som har det primära försörjningsansvaret, och att statens ansvar är sekundärt. Även om såväl lagstiftaren⁷⁶ som Försäkringskassan⁷⁷ i olika sammanhang uttalar att det är föräldrarna som har det primära ansvaret för barnets försörjning, så är det utredningens bedömning att de särlevande föräldrarna många gånger handlar utifrån uppfattningen att underhåll måste regleras via underhållsstödssystemet.

Det förefaller som att det för särlevande föräldrar är otydligt vilket ekonomiskt ansvar man som förälder faktiskt har för sitt barn. Utredningen anser därför att det finns behov av att i en mycket större utsträckning klargöra vilket ansvar föräldrar har och vad det konkret sett innebär för dem. På så sätt kan eventuella missuppfattningar förhindras. Konsekvensen av den okunskap som nu tycks råda bland föräldrar samt att ingen myndighet har ett ansvar för barnets underhåll, blir som konstaterats att barn många gånger inte får det underhåll de enligt föräldrabalken är berättigade till.

Ansvarsfördelningen mellan föräldrarna och staten är enligt utredningen inte tillräckligt tydligt uttalad och underhållsstödssystemet kan uppfattas som orättvist och inte tillräckligt flexibelt av föräldrarna. Underhållsstödets konstruktion riskerar att urholka det gemensamma ekonomiska ansvaret för barnet om boföräldern alltför enkelt kan vända sig till Försäkringskassan för att söka underhållsstöd i stället för att försöka nå en överenskommelse med den bidragsskyldige föräldern. Att boföräldern har getts denna

⁷⁵ Följande information lämnades "Det vanliga i dag är att det utgår underhållsstöd och inte underhållsbidrag. Det är Försäkringskassan som beslutar om underhållsstöd och i det beslutet regleras även den bidragsskyldige föräldrarnas återbetalningsskyldighet."

⁷⁶ Se t.ex. prop. 1995/96:208, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m. s. 33 samt prop. 2004/05:116, Ett reformerat underhållsstöd, bl.a. s. 21 och 33.

⁷⁷ Försäkringskassans webbplats: www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/separerar

möjlighet kan försvåra samarbetet mellan föräldrarna och än mer försvåras dessa möjligheter om den bidragsskyldige har eller tycker sig ha en sämre ekonomisk situation än boföräldern. Detta gäller inte minst eftersom underhållsstödet endast inkomstprövas gentemot den bidragsskyldiges inkomst.

Det saknas i dag en instans eller en möjlighet för föräldrarna att få avtal om underhållsbidrag registrerade eller godkända. Detta får även konsekvenser när det gäller indrivning av underhåll utomlands. För att ett avtal om underhållsbidrag ska erkännas och kunna verkställas utanför Norden krävs någon form av godkännande eller registrering av myndighet eller domstol. Sverige uppfyller för närvarande inte dessa krav.⁷⁸

Utifrån målsättningen om att särlevande föräldrar i en större utsträckning ska reglera underhållet själva (se ovan avsnitt 11. 3), gav regeringen år 2006 Försäkringskassan i uppdrag att redovisa hur myndigheten själv eller tillsammans med andra kan ge föräldrar bättre stöd i att träffa avtal om underhållsbidrag.⁷⁹ Försäkringskassan föreslår i sin återrapportering att myndigheten skulle få regeringens uppdrag att bistå och hjälpa föräldrar att träffa avtal om underhållsbidrag, samt få befogenhet att godkänna avtal om underhållsbidrag som föräldrarna har enats om, för att på så vis möjliggöra verkställighet utomlands. Regeringen har dock inte återkommit i denna fråga. I stället gav regeringen samma år Försäkringskassan i uppdrag att lämna information om reglerna för underhållsbidrag på sin webbplats.⁸⁰ Enligt uppgifter från Försäkringskassan måste myndigheten avvisa föräldrar som har frågor om tolkningar av underhållsbidragsreglerna och hur dessa kan tillämpas med hänvisning till att det inte ingår i Försäkringskassans uppdrag.⁸¹

⁷⁸ Med undantag för avtal om engångsbelopp eller betalningsperioder som överstiger tre månader som måste fastställas och godkännas av socialnämnden, se 7 kap. 7 § FB. Sådana avtal är dock oerhört sällsynta.

⁷⁹ Socialdepartementets dnr S2006/2920/FST.

⁸⁰ Före den 1 december 2005 hade i stället Socialstyrelsen information om underhållsbidragsreglerna samt en lathund för beräkning på sin webbplats. Denna var endast tänkt att ge föräldrar som själva ville räkna ut ett underhållsbidrag en grund att utgå ifrån. Då många föräldrar felaktigt uppfattade lathunden som att Socialstyrelsen svarade på frågor som kan uppstå vid en beräkning av underhållsbidrag, beslöt Socialstyrelsen att ta bort lathunden. Samtidigt tog myndigheten bort sin informationsbroschyr om underhållsbidrag till barn. I samma situation befinner sig Försäkringskassan i dag.

⁸¹ Framkom i samband med utredningens hearing i januari 2010.

11.8.1 Tidigare utredningar om behov av instans som hjälper föräldrar i frågor som rör barns försörjning

Socialnämnderna hade enligt föräldrabalken tidigare skyldighet att se till att underhållsbidrag till barn blev fastställt. Det gällde i de fall modern till barnet inte var gift och faderskapet till barnet därför skulle fastställas. Den bestämmelsen togs bort fr.o.m. februari 1997 i samband med att lagen om underhållsstöd trädde i kraft.

Både *Familjeutredningen* (SOU 2001:24) och *Underhållsstödsutredningen* (SOU 2003:42) framförde en modell som gick ut på att kommunerna skulle vara skyldiga att erbjuda samarbetsamtal även beträffande barns försörjning.⁸² Drygt hälften av de remissinstanser som yttrade sig över Underhållsstödsutredningens betänkande tillstyrkte förslaget.⁸³ Övriga remissinstanser avstyrkte eller ställde sig tveksamma till det. Många instanser påpekade dock att det finns ett behov av en myndighet som kan bistå föräldrarna med information och hjälp i frågor som rör barns försörjning, framför allt information om underhållsbidrag och underhållsstöd. Vissa uteslöt inte att det låga antalet mål om underhållsbidrag vid domstolarna delvis har sin förklaring i att boföräldern inte känner till att barnet har möjlighet att få underhållsbidrag som överstiger underhållsstödets belopp. Vissa av remissinstanserna som var negativa eller tveksamma till Underhållsstödsutredningens förslag menade att det skulle innebära ökade kostnader för kommunerna. Socialstyrelsen avvisade i sitt remissvar att socialtjänstens resurser skulle användas för att tillförsäkra barn ett underhåll som låg över nivån för underhållsstöd. Socialstyrelsen ansåg att det fanns mera prioriterade områden för socialtjänstens resurser. Socialstyrelsen påpekade också att uppdraget att skriva avtal skulle innebära en ny och personalkrävande uppgift som kräver omfattande utbildningsinsatser.

Några remissinstanser ifrågasatte om det verkligen är till barnets bästa att koppla ihop barnets försörjning och barnets behov av och rätt till umgänge med båda föräldrarna; det finns då en risk att ekonomiska frågor om barns försörjning tar över frågor om barns boende eller umgänge. Statskontoret menade att kommunerna skulle komma att ge sig in och konkurrera med den privata juridiska näringsen, vilket skulle resa frågan om konkurrensneutralitet. Några instanser hävdade att boföräldern ofta befinner sig i en beroende-

⁸² SOU 2001:24, Ur fattigdomsfällan, s. 163 ff och SOU 2003:42, Ett reformerat underhållsstöd, s. 394 f.

⁸³ Se Socialdepartementets dnr S2003/4201/SF.

ställning gentemot den andra föräldern och därför kan backa i sina ekonomiska krav för att den bidragsskyldige ska ha ett kontinuerligt och fungerande umgänge med barnet.

Dåvarande Riksförsäkringsverket delade Underhållsstödsutredningens uppfattning men föreslog också ett annat alternativ, nämligen att de (då) allmänna försäkringskassorna skulle få ansvaret att bistå föräldrarna med att göra överenskommelser om barnets försörjning. Även dåvarande Försäkringskassaförbundet ansåg att det var försäkringskassorna som borde beräkna om underhållsbidrag enligt föräldrabalkens regler vore mer förmånligt för barnet än underhållsstöd. Så skulle ske om det var till en försäkringskassa som föräldrarna först vände sig.

2002 års *vårdnadskommitté* lämnade inga lagförslag vad avser stöd till föräldrar i fråga om att någon myndighet ska bistå dem vid fastställande av underhållsbidrag. I betänkandet *Barnets bästa, föräldrarnas ansvar* (SOU 2005:43), framfördes dock olika uppfattningar om att vid samarbetssamtal i fråga om vårdnad, boende och umgänge, borde även kunna tas upp ekonomiska frågor som t.ex. storleken av ett underhållsbidrag.⁸⁴ 2002 års *vårdnadskommitté* anförde att lagstiftningen kring vårdnad, boende och umgänge präglas av en strävan efter samförståndslösningar. En allmän utgångspunkt är att samförståndslösningar kan antas vara bäst för barnet. Kommittén konstaterade att det finns både för- och nackdelar med en ordning där kommunerna är skyldiga att erbjuda föräldrar samarbetssamtal om barnets försörjning samt att hjälpa föräldrar att träffa avtal om underhåll. Kommittén framhöll att det för barnets skull givetvis är önskvärt att föräldrarna ingår mer heltäckande överenskommelser i frågor som rör barnet och att det är viktigt att enighet nås även i fråga om hur barnets försörjning ska delas mellan föräldrarna.

Vårdnadskommittén fann också att det från såväl familjerätts-handläggare som advokater framfördes positiva omdömen om en sådan ordning. De flesta familjerettssekreterare som kommittén samtalade med avvisade dock tanken med hänvisning till både bristande resurser och bristande kompetens hos kommunerna. En annan invändning var att de ekonomiska frågorna skulle kunna komma i fokus och att det kunde medföra en risk för att barnperspektivet tappades. Efter att ha diskuterat med familjerettssekreterare och advokater framförde Vårdnadskommittén att det är de ekonomiska

⁸⁴ SOU 2005:43, *Barnets bästa, föräldrarnas ansvar*, s. 231 ff.

frågorna som många gånger utgör grunden till tvist mellan föräldrarna. Det är därför viktigt att även denna del klaras ut. Det finns därmed ett behov av en instans som kan hjälpa föräldrarna att komma överens rörande barns försörjning. Kommittén konstaterade att det finns både positiva och negativa synpunkter på frågan med framförde för sin del att det är angeläget att föräldrar får hjälp att i samförstånd lösa frågan om barnets försörjning.

För utredningen är det således en nyckelfråga hur föräldrar i större utsträckning än i dag ska kunna ta sitt gemensamma försörjningsansvar för barnet och själva komma överens om ett underhållsbidrag som kan tillgodose barnets behov. Det finns några möjliga alternativ (se ovan avsnitt 11.2.2 samt överväganden i avsnitt 13.4.1–3 och 13.7–10). Det är angeläget att föräldrar i betydligt större utsträckning än i dag kommer överens om ett underhållsbidrag för barnet eftersom det möjliggör att bättre hänsyn tas till föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga i förhållande till det enskilda barnets behov. Detta torde i de flesta fall bättre gagna samarbetet om barnets försörjning, samt tydliggöra att det är föräldrarna som är primärt ansvariga för barnets försörjning – inte staten. Regelsystemet behöver därför utformas så att det finns tydliga incitament för föräldrarna att inte i första hand vända sig till Försäkringskassan för underhållsstöd. Innan en förälder vänder sig till Försäkringskassan i detta syfte bör samhället i stället ha erbjudit ett antal stödjande insatser och ställt ett antal villkor för att underhållsstöd överhuvudtaget ska komma ifråga. Angående utredningens förslag i detta hänseende, se avsnitt 13.4.1–2 och 13.4.4 nedan.

11.9 Underhållsstödet som fördelningspolitiskt instrument eller förskott för uteblivet underhåll?

Statens stöd för att förskottera ett uteblivet underhåll till barn med särlevande föräldrar bör fungera som ett komplement till de civilrättsliga underhållsreglerna i föräldrabalken, och inte som ett stöd för att förbättra levnadsstandarden för den ensamstående föräldern. Underhållsstödets uttalade syfte är att garantera barnet en rimlig försörjning när föräldrarna – som har det primära ansvaret för barnet – inte har förutsättningar att reglera underhållet med stöd av de civilrättsliga reglerna.⁸⁵ Underhållsstödet garanterar barnet en rim-

⁸⁵ Prop. 1995/96:208, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar m.m., s. 31.

lig försörjning både när den underhållsskyldige föräldern inte har någon ekonomisk förmåga eller bara en begränsad sådan, samt när föräldern visserligen har ekonomisk förmåga men inte betalar i rätt tid eller av olika orsaker helt enkelt inte vill medverka till att betala underhåll. När underhållsstödet höjdes med 100 kronor fr.o.m. år 2006 motiverades dock höjningen med att många av de ekonomiskt utsatta barnen lever i hushåll som mottar underhållsstöd.⁸⁶ Lagstiftaren gav därmed underhållsstödet även en fördelningspolitisk roll. För att inte återbetalningsbeloppet för den bidragsskyldige skulle innebära 100 kronor mer att återbetala i och med höjningen, kompenenserades visserligen de bidragsskyldiga föräldrarna till viss del med ett högre s.k. grundavdrag (förbehållsbelopp för egna levnads-kostnader) för de hushåll som hade de lägsta inkomsterna.⁸⁷ För närmare 40 procent av de bidragsskyldiga föräldrarna innebar dock höjningen ett större återbetalningsbelopp.⁸⁸

Utredningen anser att det är olyckligt att lagstiftaren använder underhållsstödssystemet som ett fördelningspolitiskt instrument. Om en höjning av stödet inte är motiverat utifrån barnets behov, utan i stället lämnas för att stärka en ensamstående förälders ekonomi finns en risk att den bidragsskyldige föräldern har starka invändningar mot ett högre återbetalningsbelopp. Detta kan innebära en konfliktfaktor för föräldrarna som i slutändan riskera drabba barnet. Det finns enligt utredningen därför starka skäl att på ett tydligare sätt än i dag särskilja å ena sidan samhällets stöd till barn och deras familjer som lämnas av fördelningspolitiska skäl, och å andra sidan stöd som förskotterar ett uteblivet underhåll. Att blanda samman dessa båda aspekter i ett och samma stöd riskerar att försvåra föräldrarnas möjligheter till ett bra samarbete om barnets försörjning. Hushåll med låg ekonomisk standard är visserligen ofta mottagare av underhållsstöd men det finns andra ersättningar som är avsedda att kompensera för låga inkomster.

⁸⁶ Prop. 2004/05:116, Ett reformerat underhållsstöd, s. 28.

⁸⁷ Prop. 2004/05:116, s. 28 och 32 ff.

⁸⁸ Prop. 2004/05:116, s. 73.

11.10 Växelsstödet – en diskrepans i underhållssammanhang

Underhållsstöd vid växelvis boende infördes 1997. Syftet var att stödja föräldrar som efter en separation önskar ta ett gemensamt ansvar för sina barn. Grunden för detta ställningstagande var att barnets bästa skulle sättas i centrum samt att barn i en allt större utsträckning hade börjat bo växelvis hos båda sina föräldrar. Genom stödet har särlevande föräldrar fått ekonomiska möjligheter att låta barnet bo lika mycket hos båda föräldrarna. Samtidigt har det tidigare Riksförsäkringsverket (RFV) i en utvärdering av underhållsstöd vid växelvis boende, gjort bedömningen att stödets inverkan på valet av barns boende anses vara i det närmaste obefintligt.⁸⁹

Det finns i dag enligt SCB cirka 494 000 barn vars föräldrar är särlevande. Hur stor andel som bor växelvis varierar mellan olika studier, men som framkommit tidigare tycks siffran variera mellan 30–40 procent av alla barn med särlevande föräldrar (se avsnitt 7.1.2). Försäkringskassans undersökningar visar dessutom att över hälften av de som separerat under de senaste fyra åren har valt växelvis boende för sina barn.⁹⁰ Inom underhållsstödet fanns det i december 2010 cirka 20 250 barn som det lämnades växelvisstöd för.⁹¹ Det innebär att stödet utges för omkring 11–13,5 procent av samtliga barn som bor växelvis.

RFV har tidigare framfört att frågan om växelvis boende ofta skapade konflikter mellan föräldrarna och att antalet konflikter ökade när stödet infördes.⁹² I de fall det finns djupa konflikter mellan föräldrarna kunde de ekonomiska frågorna enligt RFV efter hand komma att bli det konfliktämne som överskuggade allt annat. Såväl utredningens som Försäkringskassans nyare studier har dock snarare visat på att det omvända gäller. Det är de föräldrar vars barn bor växelvis som samarbetar bättre och som har färre konflikter, se mer ovan i avsnitt 9.2.

Underhållsstödet har till uppgift att täcka eller förskotta ett uteblivet underhållsbidrag. Underhållsstödets särskilda växelvisstöd bryter därför mot den rådande principen i föräldrabalken att ingen

⁸⁹ RFV Analyserar 2003:1, Underhållsstöd vid växelvis boende – utvärdering av reformen, s. 58.

⁹⁰ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:4 s. 29.

⁹¹ Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområden budgetåren 2010–2015, Försäkringskassans dnr 152/2011.

⁹² RFV Anser 1998:2, Underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar – redovisning vad avser systemets tillämpning.

förälder normalt är skyldig att betala underhåll när barnet bor växelvis. Varje förälder anses då fullgöra sin underhållsskyldighet genom att svara för de direkta kostnaderna för barnet under den tid barnet vistas hos honom eller henne. Växelvisstödet kan således betraktas som ett inkomstprövat stöd till en grupp särlevande föräldrar som valt en specifik boendeform för barnen. Genom bidraget särbehandlas således denna grupp föräldrar. Växelvisstödet kan t.o.m. ha lett till att föräldrar som tidigare klarade av själva att hantera de ekonomiska frågorna i stället har kunnat komma in i det statliga stödsystemet. Föräldrar som tidigare delade på ansvaret för barnets försörjning, kan i ökad utsträckning ha fått kännedom om möjligheten att söka underhållsstöd vid växelvis boende.

Underhållsstödets belopp ska baseras på barnets behov och är avsett att tillsammans med barnbidraget täcka hälften av normalkostnaden för barnet. Det kan därför ifrågasättas att det inom ramen för underhållsstödsreglerna finns ett inkomstprövat stöd enbart för dem som valt växelvis boende för sitt barn. Denna inkomstprövning är dessutom individuell och tar inte sikte på hushållets levnadsstandard eller hur mycket den andra föräldern (eller en styvförälder) eventuellt bidrar till barnet. Växelvisstödet innebär också att man premierar en viss boendetyp framför andra och det kan enligt utredningen ifrågasättas om detta är motiverat.

Utredningens analyser har dessutom visat att i vissa fall får en förälder med barnet boende hos sig halva tiden, sammanlagt mer i bidrag än en förälder med samma ekonomi som har barnet boende hos sig hela tiden. Orsaken till detta resultat är avsaknaden av samordning mellan underhållsstödets växelvisstöd och bostadsbidraget. Se mer om detta i avsnitt 10.3.1 ovan.

Att avskaffa underhållsstöd vid växelvis boende skulle understryka att det i första hand är föräldrarna som ska försörja sina barn. Regeringen lade fram ett sådant förslag 2004 som remissbehandlades.⁹³ En majoritet av remissinstanserna var positiva men förslaget har inte lett till lagstiftning.

Utredningen lämnar i betänkandet även förslag om att en ny nivå införs i det nuvarande bostadsbidragssystemet för de föräldrar med låga inkomster vars barn bor växelvis (se nedan avsnitt 13.3). På så sätt kan växelvisstödet inom underhållsstödet sägas ersättas av denna nivå och samtidigt bli ett renodlat stöd för hushåll med låga inkomster, (se mer om detta i avsnitt 13.4.5 nedan). Det är

⁹³ Departementspromemoria, Slopät underhållsstöd vid växelvis boende, Socialdepartementets dnr S2004/4656/SF.

viktigt i en sådan övergång att föräldrar som i dag uppbär underhållsstödets växelvisstöd får information om en sådan förändring. Det bör också nämnas, och som också framkommit tidigare i betänkandet, att kostnaderna för ett barn som bor växelvis många gånger är större jämfört med andra barn. Främst för att barnet behöver utrymme i båda föräldrarnas bostäder men även pga. behov av dubbel uppsättning av olika basutrustning i respektive hushåll.

Effektivitetsvinster inom underhållsstödets växelvisstöd och bostadsbidraget

Underhållsstöd vid växelvis boende skiljer sig som framkommit ovan från de andra delarna i underhållsstödet genom att det inte är en kompensation för uteblivet underhåll från den andre parten, utan ett ekonomiskt stöd till barn med särlevande föräldrar, där den sökande har en svag ekonomi. Av Riksrevisionens granskning av underhållsstödet framgår att ungefär hälften av de föräldrar som får underhållsstöd vid växelvis boende, också får bostadsbidrag.⁹⁴ När en förälder ansöker om både bostadsbidrag och underhållsstödets växelvisstöd fattas två beslut som båda avser stöd för boendet men som vilar på två helt olika grunder. Beslut om bostadsbidrag baseras på de uppgifter den sökande lämnar om en framtida förväntad inkomst. Beslut om underhållsstöd vid växelvis boende utgår i stället från sökandes senaste taxerade inkomst, vilket kan vara en upp till två år gammal uppgift. Inkomstuppgifterna ligger sedan till grund för beslut om stöd och bidrag för en och samma ekonomiska situation inom samma hushåll.

Riksrevisionen har i sin granskning varit kritisk till detta och anser att det innebär onödigt merarbete. Den sökande behöver skriva två ansökningar och Försäkringskassan fattar två olika beslut, baserade på två olika inkomstuppgifter. Genom att föra samman dessa två stöd borde arbetsbördan därmed minska för såväl sökanden som Försäkringskassan. Sannolikt skulle sådana beslut också upplevas som mer rättvisa och rättsäkra av de sökande.

Utredningen kan dock konstatera att överföra underhållsstödets växelvisstöd till bostadsbidraget inte är en okomplicerad fråga eftersom de båda ersättningarna har olika konstruktion, såväl målgrupperna som inkomstprövningen är olika. Ett sådant förslag innebär en omfördelning av resurser mellan berörda hushåll. Se mer

⁹⁴ Riksrevisionen, Underhållsstödet – för barnets bästa?, s. 31 och 70.

om utredningens förslag i dessa delar i avsnitt 13.3 *Bostadsbidrag vid växelvis boende*, respektive avsnitt 13.4.5 *Avskaffat växelvisstöd inom underhållsstödet*, samt dess konsekvenser i avsnitt 15.4.3.

11.11 Umgängesavdrag och nettoberäkning

SCB:s enkätundersökningar om levnadsförhållanden (ULF) har visat att umgänget mellan ett barn och den frånlevande föräldern har ökat kontinuerligt under de senaste 10–15 åren. Denna utveckling hänger också nära samman med ökningen barn som bor växelvis. Andelen barn som träffar föräldern minst en gång per vecka har ökat från 27 procent till 40 procent från början av 1990-talet till början av 2000-talet.⁹⁵ Tendensen är således att barnet och den förälder som barnet inte bor stadigvarande med umgås mer och mer. FN:s barnkonvention (artikel 9) tar fasta på barnens rätt till båda sina föräldrar:

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

Artikel 9 innehåller i och för sig ingen annan skyldighet än att staterna ska *respektera* barnets rätt till regelbunden kontakt med föräldrarna. Men av barnkonventionens allmänna principer bör man lägga till att staterna också har en skyldighet att *underlätta* kontakten.⁹⁶ Möjligheten för en umgängesförälder att göra avdrag på underhållet för umgänget med sitt barn kan sägas ligga i linje med artikel 9 i barnkonventionen. Rätten till umgängesavdrag är reglerat i föräldrabalken och gäller såväl när en förälder betalar underhållsbidrag direkt till den andre föräldern eller det vuxna barnet (dvs. när barnet är över 18 år⁹⁷), som när underhållsstöd lämnas från Försäkringskassan.

Rätten för en bidragsskyldig förälder att göra umgängesavdrag har funnits sedan 1980. En förälder som inte bor tillsammans med sitt barn kan, förutom att betala underhåll, bidra direkt till barnets försörjning genom att ha barnet hos sig under kortare eller längre

⁹⁵ Försäkringskassan Analyserar 2005:1, Råd att umgås, s. 7. Siffran inkluderar barn som bor växelvis.

⁹⁶ SOU 1997:116, Barnets bästa i främsta rummet, s. 230 f.

⁹⁷ Se mer ovan under avsnitt 3.4.1 och 3.6.3 om vad som gäller om barnets rätt till underhållsbidrag eller förlängt underhållsstöd när barnet studerar.

perioder. När barnet vistas hos en bidragsskyldig förälder har den föräldern vissa kostnader för barnet samtidigt som boföräldern har minskade kostnader för barnet. En förälder som har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn eller i minst sex hela dygn under en kalendermånad får göra umgängesavdrag. För varje helt dygn av barnets vistelse är avdraget 1/40 av det månatliga underhållsbidraget eller återbetalningsbeloppet.⁹⁸ Vid dygnsberäkningen räknas enbart hela dygn med undantag från det dygn då barnets vistelse avslutas som räknas som ett helt dygn. Det senare har motiverats med att även tiden för hämtning och lämning bör beaktas inom ramen för umgängesavdragen och beräkningsmässigt görs detta genom att dagen då umgänget avslutas räknas som ett helt dygn (jfr 19 kap. 22–23 §§ SFB).

11.11.1 Nettoberäkning av underhåll

Föräldrarna har även möjlighet att beakta umgänget redan vid fastställandet av underhållsbidragsbeloppets storlek genom ett s.k. nettoavtal. Om föräldrarna kommit överens om ett sådant avtal finns det ingen rätt för den bidragsskyldige föräldern att göra umgängesavdrag. Möjlighet till nettoberäkning finns även av underhållsstödets storlek, se 18 kap. 23 § SFB. När såväl underhållsbidrag som underhållsstöd ska fastställas eller beslutas, kan hänsyn tas till att den bidragsskyldige föräldern delvis fullgör sin underhållsskyldighet genom att tidvis ha barnet hos sig. Underhållet får då fastställas till ett lägre belopp än som annars skulle ha utgetts. En sådan metod; s.k. nettoberäkning kan vara lämplig när föräldrarna i förväg med ganska stor säkerhet kan avgöra i vilken utsträckning barnet kommer vistas hos den bidragsskyldige föräldern. I de fall då underhållsbidrag inte har bestämts enligt denna metod ger lagstiftningen den bidragsskyldige möjlighet att tillgodoräkna sig umgängesavdrag på såväl underhållsbidraget som underhållsstödet för kostnader som uppkommer medan han eller hon ansvarat för barnet.⁹⁹ För underhållsstödets del finns således en möjlighet att beakta individuella behov och förutsättningar vid bestämmande av underhållsbeloppets storlek som vanligtvis endast är möjligt vid beräkning av ett underhållsbidrag (eftersom det är civilrättsligt avtal där parterna själva äger avtalsinnehållet).

⁹⁸ 7 kap. 4 § första stycket föräldrabalken och 18 kap. 22–23 §§ SFB.

⁹⁹ Se mer om umgängesavdragen nedan i avsnitt 10.11.2.

När underhållsstödets storlek beräknas med en sådan nettoberäkning krävs det att ett umgänge om minst 30 hela dygn per kalenderår har beslutats i dom eller genom ett avtal som godkänts av socialnämnden. Domen eller avtalet kan då läggas till grund vid bestämmande av såväl återbetalningsskyldigheten som underhållsstödets belopp. Den bidragsskyldige ska anmäla eventuella ändringar i umgänget som görs av domstol eller i avtal, och Försäkringskassan har rätt att upphäva beslut om nettoberäkning om den bidragsskyldige begär det eller om beslutet av annan anledning inte längre bör bestå. Om ett beslut om nettoberäkning har upphävts måste det gå två år innan en ny begäran om nettoberäkning kan prövas. Enligt Försäkringskassan är det mycket få föräldrar som tillämpar möjligheten till nettoberäkning. Inkomna ansökningar om nettoberäkning varierar i genomsnitt mellan 20–30 per månad, antal beslutade är ännu färre.¹⁰⁰

11.11.2 Förutsättningar för umgängesavdrag

När möjligheten till umgängesavdrag infördes var avsikten att undvika att kontakten med barnet och den bidragsskyldige föräldern skulle försvåras av att föräldern inte hade råd att bekosta barnets vistelse hos sig. Lagstiftaren såg det som ett rättvisekrav att en bidragsskyldig förälder som hade barnet hos sig vissa perioder kunde få en rimlig lättnad av sin bidragsskyldighet. Skälet till att nivån på avdraget blev 1/40 av det månatliga underhållsbeloppet var att den andre föräldern har vissa kostnader som inte minskar därför att barnet inte bor hos honom eller henne under umgängesperioderna.¹⁰¹

För att kunna göra ett umgängesavdrag inom underhållsstödet måste den bidragsskyldige ha ett av Försäkringskassan fastställt återbetalningsbelopp. Bidragsskyldiga med så låga inkomster att de inte kan betala något till Försäkringskassan har inte möjlighet att göra avdrag för umgänge. Om en bidragsskyldig har fått ett återbetalningsbelopp som är lägre än 50 kronor per barn och månad bortfaller återbetalningsskyldigheten (jfr 19 kap. 27 § SFB). Det innebär att dessa bidragsskyldiga heller inte kan göra några umgängesavdrag. De föräldrar vars barn bor växelvis kan heller inte göra umgängesavdrag inom underhållsstödssystemet eftersom ingen av för-

¹⁰⁰ Opublicerad uppgift från Försäkringskassan till utredningen i mars 2011.

¹⁰¹ Se prop. 1978/79:12, Underhåll till barn och frånskilda m.m.

äldrarna då är bidragsskyldig. Dessa anses i stället fullgöra sin underhållsskyldighet genom att ha barnet boende hos sig ungefär halva tiden. Ett umgängesavdrag inom underhållsstödssystemet innebär att den bidragsskyldiges skuld eller kommande återbetalningsbelopp till Försäkringskassan för underhållsstöd minskar med avdragsbeloppet. Boföräldrarnas kommande underhållsstöd reduceras sedan med motsvarande belopp.

Fram till 1998 kunde en bidragsskyldig förälder bara göra umgängesavdrag om umgänget varat minst fem dygn i sträck. Genom vårdnadsreformen 1998 utökades rätten till umgängesavdrag till att gälla även då umgänget varat minst sex hela dygn under en kalendermånad.¹⁰² Lagstiftaren motiverade den utökade rätten med att ett mer flexibelt system bättre skulle gå ihop med den grundläggande principen om barnets bästa. Lagstiftaren noterade att umgängesavdragen med 5-dagarsregeln utnyttjades i relativt liten utsträckning. Införandet av 6-dagarsregeln motiverades dock med vikten av att barnet får träffa föräldern ofta och i vardagssituationer.

11.11.3 Föräldrars användning av umgängesavdrag

Även om umgänget mellan barn och umgängesföräldrar har ökat under årens lopp så visar Försäkringskassans undersökningar att avdrag för umgänge görs i liten utsträckning.¹⁰³ Registerdata i Försäkringskassans rapport för åren 1997, 2002 och 2003 visar att möjligheten till att göra umgängesavdrag inte tillämpas i någon större utsträckning. Endast omkring 6 procent av föräldrarna i underhållssystemet använder umgängesavdrag.¹⁰⁴ Omfattningen av föräldrar som inom underhållsstödssystemet gör umgängesavdrag har enligt undersökningen minskat sedan 1997. Under 2010 var det igenomsnitt cirka 1 500 ärenden om umgängesavdrag per månad.

Föräldrar gör umgängesavdrag enligt ett tydligt säsongsmönster.¹⁰⁵ De flesta avdrag görs under sommarmånaderna och i december. Detta kan bero på att det är svårt att nå upp till ett tillräckligt vardagsumgänge under övriga månader för att kunna göra avdrag. Införandet av 6-dagarsregeln 1998 var tänkt att underlätta för föräldrar och barn att träffas ofta och i vardagssituationer. Men med

¹⁰² Se prop. 1997/98: 7, Vårdnad, boende och umgänge, s. 66 ff.

¹⁰³ Försäkringskassan Analyserar 2005:1, Råd att umgås, s. 7.

¹⁰⁴ Enligt den senaste publicerade uppgiften om värdet av umgängesavdragen motsvarades de, för 2003, 11 miljoner kronor.

¹⁰⁵ Anförd rapport, s. 7.

facit i hand har Försäkringskassan konstaterat att effekten av regel­förändringen mer eller mindre uteblev. Bara en femtedel av alla umgängesavdrag år 2003 gjordes enligt 6-dagarsregeln.

Försäkringskassans rapport visar också att föräldrar med relativt bra inkomster oftare gör avdrag jämfört med föräldrar som tjänar sämre. Det kan bero på att föräldrar med dålig ekonomi inte har råd att träffa sina barn. Samtidigt görs många umgängesavdrag av kvinnor som oftare har lägre inkomster än män. Mammorna hittar, enligt rapporten, sätt att träffa barnen trots att de har dålig ekonomi. Enligt Försäkringskassan kan könsroller och olika förväntningar på föräldrarollerna ha en stor betydelse. Försäkringskassans sammanfattande analys av undersökningen är att ekonomin förefaller ha en stor betydelse för hur mycket föräldrar kan umgås med sina barn. Det viktiga är föräldrarnas totala ekonomiska situation snarare än storleken på de umgängesavdrag föräldern gör. Avdragen handlar i normalfallet om relativt små belopp (maximalt 29 kronor per dygn år 2003, i dag maximalt 31 kronor per dygn), som inte är avgörande för om föräldern ska kunna träffa sitt barn. Samhällets möjligheter att genom reglerna för umgängesavdrag stimulera till ökat umgänge tycks därför vara starkt begränsad. Andra faktorer spelar sannolikt en större roll för att föräldrar i högre utsträckning ska umgås med sina barn.

11.11.4 Umgängesavdragen är konflikt drivande

I samband med såväl utredningens hearing under 2010 som vid de forskarsamtal som utredningen haft, har kritiska åsikter lyfts om konstruktionen av umgängesavdragen. Även föräldrar som deltagit i utredningens fokusgruppsamtal har framfört att möjligheten till att göra avdrag kan vara konflikt drivande då det är utformat på ett sätt som premierar en utökad umgängestid, men som i praktiken innebär låga avdragsbelopp.

Tyvärr finns det en risk att även barn ibland dras in när föräldrarna vill påvisa hur omfattande boendet eller vistelsen är hos respektive förälder. Barnet bör i sådana sammanhang inte objektifieras och ses som en bärare av en ekonomisk förmån, det är inte lämpligt utifrån ett barnperspektiv. Den konstruktion som umgängesavdragen har leder till att föräldrar i stor utsträckning tvingas till att ha en millimeterrättvisa och räkna timmar med eller utan barnet för att utifrån sina syften antingen uppnå avdrag på sin åter-

betalning för underhållsstöd, eller bevaka att inte avdrag görs på underhållet för barnet. Detta innebär många gånger låsta positioner för föräldrarna och försvårar avsevärt möjligheterna till ett bra samarbete om barnets försörjning. Reglerna för hur umgängesavdragen ska beräknas är förhållandevis komplexa och det förefaller inte sannolikt att särlevande föräldrar alltid har tillräckliga kunskaper om när umgängesavdrag kan ske – särskilt mot bakgrund av att det är relativt få föräldrar som använder sig av rätten till avdrag. Det kan innebära att föräldrar av okunskap går miste om avdragen för att exempelvis barnet lämnas på morgonen i stället för kvällen innan. Ytterst riskerar detta sämre ekonomiska förutsättningar för barnen.

Utredningen anser i stället att det är ett gott samarbete mellan föräldrarna som borde premieras. Avsaknaden av stöd till föräldrar som kan ge dem bättre förutsättningar att komma överens om ekonomiska frågor som rör barnet gör det dock svårt att skapa incitament för föräldrarna att i större utsträckning själva reglera kostnader för umgänge, t.ex. genom att det beaktas när ett underhållsbidrag (eller underhållsstöd) beslutas eller fastställs. Genom att i större utsträckning tillämpa möjligheten till s.k. nettoberäkning skulle dock sannolikt umgängeskostnader i en mindre utsträckning bli föremål för konflikter och innebära färre samarbetsproblem mellan föräldrarna.

Försäkringskassan uppgav på utredningens hearing att den huvudsakliga orsaken till konflikter mellan de separerade föräldrar som myndigheten kommer i kontakt med har ekonomisk grund. Detta bekräftas också av SCB:s enkätstudie om Jämställt föräldraskap, se mer i kapitel 9. När särlevande föräldrar ska försöka samarbeta om barnets försörjning och fördela kostnadsansvaret mellan sig kan många olika frågor uppkomma att ta ställning till, vilket lätt kan ge upphov till diskussioner och konflikter. Detta kan också vara grunden till att många väljer att reglera underhåll via underhållsstödet i stället för att själva komma överens om ett underhåll och trots att de har ekonomiska förutsättningar att avtala om ett underhållsbidrag som överstiger underhållsstödets belopp. Utredningens arbete har också visat att de som inte reglerar underhåll via underhållsstödet kommer mycket bättre överens, se avsnitt 9.2 ovan. Med ett stöd från samhället både vad avser rådgivning och beräkning skulle många föräldrar själva kunna enas om umgängeskostnader.

Försäkringskassan har även uppmärksammat utredningen på att det i dag finns tillämpningsproblem med att dra en gräns mellan vad som kan anses vara ett växelvist boende och vad som är ett um-

gänge. I praktiken handlar Försäkringskassans handläggning i dessa fall om att räkna antal dagar eller dygn. I förlängningen kan t.o.m. krävas att myndigheten konkret måste bedöma om barnet har sovit över eller inte hos en förälder.¹⁰⁶ Försäkringskassans bedömningar i sådana fall kan många gånger innefatta svåra bevisvärderingar som upplevs som konflikt drivande för föräldrarna, samtidigt som de också kan lyfta integritetsaspekter å den enskildes sida. Det är inte ovanligt att dessa ärenden är föremål för omprövningar och överklaganden till förvaltningsdomstolen. Att avskaffa möjligheten till att göra umgängesavdrag skulle sannolikt undanröja sådana aspekter av Försäkringskassans handläggning samt innebära en ökad tillämpning av nettoberäkning (där hänsyn kan tas till individuella förutsättningar). Se utredningens förslag i detta hänseende under avsnitt 13.4.7 nedan.

11.12 Skuldtyngda bidragsskyldiga

När underhållsstöd lämnas till ett barn ska den som är bidragsskyldig återbetala stödet till staten. Det betyder att Försäkringskassan i samband med ett beslut om att bevilja underhållsstöd också beslutar om återbetalningsskyldighet. Beslutet om återbetalningsskyldighet ska delges den det berör innan Försäkringskassan kan börja återkräva pengar. Det är viktigt att delgivningen sker så snabbt som möjligt för att inte riskera att en stor skuld börjar byggas upp för den bidragsskyldige.

Hur mycket den bidragsskyldige ska betala tillbaka till Försäkringskassan bestäms utifrån det senaste taxeringsbeslutet, vilket innebär att återbetalningsbeloppet för exempelvis 2011 styrs av 2010 års taxeringsbeslut, vilket innebär inkomster som den betalningsskyldige hade under 2009. Det är med andra ord en två år gammal årsinkomst som ligger till grund för återbetalningsbeloppet. Den bidragsskyldige ska betala en viss procentsats baserat på det senaste taxeringsbeslutet efter att Försäkringskassan har gjort ett grundavdrag om 100 000 kronor (för egna levnadskostnader, jfr avsnitt 3.6.3 ovan). Hur stor procentsatsen är beror på hur många barn den bidragsskyldige är underhållsskyldig för; ju fler barn desto mindre behöver betalas tillbaka för varje barn. Den bidragsskyldige har

¹⁰⁶ En ansökan om umgängesavdrag kräver underskrift av båda föräldrarna och i samband med detta skapas mycket konflikter där både barn, grannar och andra närstående dras in för att bevisa omfattningen av vistelsen.

också möjlighet att göra umgängesavdrag på återbetalningsbeloppet om han eller hon haft barnet boende hos sig under vissa perioder (jfr avsnitt 11.11 ovan). Återbetalningsbeloppet kan aldrig överstiga underhållsstödets belopp om 1 273 kronor per barn och månad, och Försäkringskassan räknar årligen om återbetalningsbeloppet när den nya taxeringen blivit fastställd.

Om den bidragsskyldige inte kan eller vill betala tillbaka återbetalningsbeloppet till Försäkringskassan ska myndigheten utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in pengarna.¹⁰⁷ Försäkringskassan är alltså skyldig att överlämna fordringen till Kronofogdemyndigheten (KFM) för verkställighet enligt gällande lagstiftning, och detta ska ske senast fem månader efter att den äldsta skulden skulle ha betalats.¹⁰⁸ Före år 2006 lämnades den bidragsskyldiges skuld över till KFM redan två månader efter att den skulle ha betalats. En annan förändring fr.o.m. 2006 var också att det nya debiterade månadsbeloppet lämnades för varje månad till KFM. Det betydde att bidragsskyldiga snabbare hamnade i ett läge där KFM skulle verkställa en indrivning. I utsökningsbalken (UB), anges att innan utmätning sker ska underrättelse om målet sändas till gäldenären med post eller lämnas på annat lämpligt sätt. Genom underrättelsen ges gäldenären möjlighet att inom viss tid (15 dagar) betala sin skuld. När denna tid löpt ut och skulden fortfarande är obetald påbörjar KFM verkställigheten. Verkställighet kan ske på många olika sätt, t.ex. genom utmätning av lön, överskjutande skatt eller av lös och fast egendom.¹⁰⁹

Av Riksrevisionens granskning av underhållsstödet framkommer att gäldenärer som har skulder i form av obetalda återbetalningsbelopp för lämnat underhållsstöd, ofta inte har andra tillgångar än lön eller motsvarande inkomster, och därför blir löneutmätning ofta den enda verkställighetsform som kan användas.¹¹⁰ För en gäldenär med en pågående löneutmätning var medelinkomsten för 2008, enligt uppgift i samma rapport, 14 000 kronor brutto per månad. För 2011 är medelinkomsten för motsvarande gäldenär cirka 16 000 kronor per månad.¹¹¹ De låga inkomsterna medför att det inte går att driva in så mycket pengar genom den här

¹⁰⁷ 19 kap. 49 § SFB.

¹⁰⁸ 4 § tredje stycket indrivningsförfordningen (1993:1229) och 6 a § förordning (1996:1036) om underhållsstöd.

¹⁰⁹ 4 kap. 12 § UB.

¹¹⁰ Riksrevisionen, Underhållsstöd – för barnets bästa?, s. 52.

¹¹¹ Enligt opublicerad uppgift från KFM i maj 2011. KFM ser en trend att inkomsterna för löneutmätningsgäldenärerna har ökat betydligt de senaste åren.

typen av verkställighet, enligt KFM:s uppskattning ligger ett genomsnittligt löneutmätningssbelopp på mellan 500 och 1 500 kronor per månad.¹¹²

Antalet bidragsskyldiga som blivit föremål för verkställighet har ökat sedan 1997 när underhållsstödssystemet ersatte det tidigare bidragsförskottet. Detta uppmärksammade också av Underhållsstödsutredningen som påpekade att det utöver besvär och obehag för den skuldsatta, också har inneburit ökat arbete och ökade kostnader för staten.¹¹³

Av Riksrevisionens granskning av underhållstödet förefaller det som att andelen bidragsskyldiga som har skulder hos KFM har ökat mellan åren 2000 och 2010.¹¹⁴ Enligt en tidigare studie från dåvarande Riksförsäkringsverket var det i september 2000 cirka 30 procent av de bidragsskyldiga som var föremål för verkställighet hos KFM.¹¹⁵ Enligt KFM:s uppgifter i juli 2010 var det i stället cirka 35 procent. De två studierna är inte gjorda med samma förutsättningar och är därför inte helt jämförbara, men indikerar ändå en försämring.

Enligt uppgift från KFM hade knappt 47 000 personer skulder för återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd i maj 2011. Det innebär 1,7 miljoner skuldposter och 1,6 miljarder kronor i skuldbelopp, vilket motsvarar cirka 34 000 kronor per gäldenär.¹¹⁶ Underhållsstödsskulder är den vanligaste skuldposten hos KFM. Uppskattningsvis handlar dessa skulder om cirka 100 000 barn. Som en jämförelse är det omkring 1 000 personer som har skulder hos KFM för återbetalning av underhållsbidrag. En slutsats är att återbetalningsreglerna inte fungerar på ett tillfredsställande sätt när så pass många återbetalningsskyldiga lever under mycket knappa förhållanden och inte klarar av att sköta sin återbetalning.

11.12.1 Problem vid löpande återbetalningar och anstånd för bidragsskyldig som är föremål för indrivningsåtgärder

För en bidragsskyldig som är föremål för indrivningsåtgärder hos KFM och samtidigt ska sköta löpande återbetalningar hos Försäkringskassan kan det uppstå en rad olika dilemman. När KFM

¹¹² Riksrevisionen, Anförd rapport, s. 52.

¹¹³ SOU 2003:42, Ett reformerat underhållsstöd, s. 263.

¹¹⁴ Riksrevisionen, Anförd rapport, s. 53.

¹¹⁵ RFV Analyserar 2001:2, Underhållsstöd – bidragsskyldiga som är föremål för indrivning.

¹¹⁶ Uppgifter från KFM i maj 2011.

genomför löneutmätning underrättar myndigheten den som betalar ut lönen om vilket belopp som den som är föremål för löneutmätningen får behålla (ett s.k. förbehållsbelopp för egna och familjens levnadskostnader enligt 7 kap. 4 § UB). Ett dilemma består i att KFM inte kan räkna in löpande återbetalningar till Försäkringskassan i förbehållsbeloppet som ska räknas av från inkomsten. Om ärendet i stället handlat om underhållsbidrag så hade kommande betalningar för underhållsbidrag räknats in i förbehållsbeloppet. Underhållsskyldiga föräldrar som blir föremål för verkställighet hos KFM kan således riskera drabbas hårdare om de reglerar underhållet via underhållsstödet än via reglerna om underhållsbidrag. Detta beror på att skulder till följd av obetalt underhållsstöd är skulder till staten medan en skuld för obetalt underhållsbidrag är en skuld till barnet. Hur dessa olika skuldtyper hanteras styrs av regler i utsökningsbalken.¹¹⁷

En liknande situation uppstår när den betalningsskyldige ansöker om anstånd med betalning till Försäkringskassan och samtidigt är föremål för indrivningsåtgärder hos KFM. När Försäkringskassan bedömer en ansökan om anstånd, räknas även då ett förbehållsbelopp ut enligt utsökningsbalkens regler.¹¹⁸ Också i detta fall är Försäkringskassan förhindrad att ta hänsyn till att KFM driver in obetalda underhållsstöd.

Sammantaget kan dessa situationer leda till att skuldsatta bidragsskyldiga hamnar i en situation där det blir mycket svårt att betala tillbaka obetalda återbetalningsbelopp till Försäkringskassan. Det kan resultera i att den skuldsatte får en ekonomisk situation som ligger under nivån för vad gäldenären får förbehålla sig för sitt och familjens underhåll enligt nämnda regler i utsökningsbalken. För den enskilde framstår det sannolikt som ologiskt att hanteringen är så ojämlig beroende på vilket sätt underhållet regleras (underhållsbidrag eller underhållsstöd). Med anledning av föräldrars låga kunskapsnivå om underhållsregler,¹¹⁹ är det emellertid inte säkert att bidragsskyldiga föräldrar inser att det finns en sådan ojämlig hantering, vilket i sig torde vara ännu mer kännetecknande för att det finns ett problem i detta hänseende.

¹¹⁷ 7 kap 4 och 14 §§ UB.

¹¹⁸ Se 19 kap. 41 § SFB och 7 kap. 4–5 §§ UB.

¹¹⁹ Jfr enkätstudie om detta i Riksrevisionens rapport, Underhållsstöd – för barnets bästa? samt Försäkringskassans studier som visar detta, se avsnitt 11.8 ovan.

Återkommande gäldenärer

Riksrevisionens granskning av underhållsstödet har visat att många bidragsskyldiga inte förmår att betala sina skulder utan återkommer år efter år för indrivningsåtgärder.¹²⁰

Tabell 4 Andelen återkommande gäldenärer med skulder till följd av obetalda återbetalningsbelopp, åren 2007–2010

	2007	2008	2009	2010
Antal inkomna gäldenärer	38 890	35 459	38 432	37 011
Varav antal återkommande gäldenärer	16 651	26 478	25 468	26 245
Andel återkommande gäldenärer	43 %	75 %	66 %	71 %

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Tabellen visar att antalet gäldenärer med skulder till följd av obetalda återbetalningsbelopp återkommer år efter år för indrivningsåtgärder hos KFM. Andelen återkommande gäldenärer har dessutom ökat relativt mycket. Under 2010 hade nästan tre av fyra gäldenärer tidigare varit föremål för indrivningsåtgärder på grund av obetalda återbetalningsbelopp i underhållsstödet. Sannolikt finns det flera faktorer som har betydelse för utvecklingen, inte minst konjunkturutvecklingen i landet. En omständighet som sannolikt spelar roll i sammanhanget är reglerna för hur förbehållsbelopp beräknas när en bidragsskyldigs skuld är föremål för både KFM:s indrivningsåtgärder och Försäkringskassans handläggning av anstånd (som det redogjorts för ovan). Här bör dock uppmärksammas att om hänsyn skulle tas till den bidragsskyldiges betalning av återbetalningsbelopp vid KFM:s beräkning av förbehållsbelopp så skulle det innebära att andra skulder som gäldenären har som är föremål för indrivning, skulle lämnas obetalda. Gäldenärens totala skuldsituation skulle således generellt sett inte förbättras, utan det skulle snarare handla om en omfördelning av betalning mellan dennes skulder. Gäldenärens ekonomiska utsatthet är dock i sig del av en större fattigdomsproblematik som bör ses i ett större sammanhang och som inte kan lösas genom förändringar enbart i reglerna om indrivning och genom att beakta obetalda underhållsstödsskulder inom ramen för förbehållsbelopp.

¹²⁰ Riksrevisionen, Underhållsstöd – för barnets bästa?, s. 54.

Särskilt om betalningsanmärkningar och s.k. klumpskulder

Ytterligare ett dilemma för en bidragsskyldig förälder som är föremål för verkställighet hos KFM är det sätt på vilket betalningsanmärkningar ges den skuldsatte. Detta baseras på antal skuldärenden (mål) som finns registrerade på personen hos KFM. Principen om att en skuld är ett mål gäller även i förhållande till alla slags skulder och allmänna mål hos KFM.¹²¹

För underhållsstödsskulder registreras ett mål för varje obetalt månadsbelopp per barn. Det innebär exempelvis att en bidragsskyldig som har en skuld för ett helt år och som har två barn får 24 betalningsanmärkningar (12 månader x 2). Detta sker oavsett om överlämnandet från Försäkringskassan till KFM för indrivning avser skuldbelopp som motsvarar flera månader åt gången. Anledningen till detta förfarande hos KFM beror på att en skuld betraktas som ett mål. Varje månatligt obetalt återbetalningsbelopp betraktas därmed som en självständig skuld och registreras således som ett självständigt mål. Om flera månatliga obetalda återbetalningsbelopp skulle läggas samman till ett mål hos KFM, skulle problem uppstå då två återbetalningsbelopp som avser två olika månader kan löpa med olika räntesatser och preskriptionstider.¹²² Inom reglerna för underhållsstödet finns det dessutom regler som anger att skuldens förfallotidpunkt inträffar kontinuerligt allt eftersom den bidragsskyldige har delgetts beslutet om betalningsskyldighet.¹²³

Ett särskilt problem är att det av reglerna om underhållsstöd inte tydligt framgår vilken betydelse ett beviljat anstånd har för frågan om när ett belopp ska anses ha förfallit till betalning. I de flesta andra situationer torde ett anståndsbeslut anses innebära att en förfallotidpunkt skjuts på framtiden – vilket är själva syftet med anståndet. Det belopp som beslutet om anstånd avser ska enligt 19 kap. 42 § SFB betalas före återbetalning som avser senare tid. Det innebär att de återbetalningsbelopp som löpande förfaller till betalning i många fall blir en tillkommande skuld. Det framgår dock inte av lagen vilken betydelse det får om den bidragsskyldige försummar att betala ett senare månadsbelopp efter det att han eller hon har beviljats anstånd.

¹²¹ Dock med undantag för skattekontoskulder som kan innehålla många olika poster.

¹²² Olika räntesatser beror på att det blir olika tidpunkter från vilken räntan ska börja beräknas.

¹²³ Se 6 § andra stycket förordning (1996:1036) om underhållsstöd, som anger att återbetalningsskyldighet förfaller tidigast till betalning tio dagar efter den dag då den bidragsskyldige har delgetts beslutet om betalningsskyldighet.

När anstånd beviljas är detta för de tillkommande återbetalningsbeloppen. Så länge helt anstånd är beviljat behöver den bidragsskyldige föräldern inte göra några inbetalningar. När anståndet upphör ska den bidragsskyldige föräldern betala av på sin skuld och det är den äldsta skulden som ska betalas först. Har den bidragsskyldige föräldern beviljats delvis anstånd innebär det att han eller hon får en betalningsplan på den del som ska betalas och som förfaller till betalning varje månad, och den inbetalning som görs avräknas den äldsta skulden. Detsamma gäller den som tidigare haft anstånd men som får s.k. fortsatt anstånd endast för att han eller hon ska betala av skulden (se 19 kap 43 § SFB). Om den bidragsskyldige föräldern inte följer den betalningsplan som beslutats så bryts förutsättningarna för det beviljade anståndet. Brister den bidragsskyldige i sin betalning gäller indrivningsförordningens regler, dvs. är den äldsta skulden minst fem månader lämnas hela skulden till KFM för indrivning. Detta är många gånger inte lätt för den skuldsatte att förutse och indrivningen av hela anståndsbeloppet, som därmed kan vara ett förhållandevis stort belopp, kan komma som en kалldusch för honom eller henne.

Bristfälliga kunskaper om i vilken utsträckning skuldsatta bidragsskyldiga har umgänge med barn

Enligt uppgifter från Försäkringskassan till utredningen har det tidigare, före 2006 när reglerna för umgängesavdrag ändrades, varit få bidragsskyldiga föräldrar som var aktuella för indrivningsåtgärder hos KFM som samtidigt begärde umgängesavdrag på underhållsstödets återbetalningsbelopp. Detta kan vara en indikation på att det inte förekommer umgänge med barnet i någon större utsträckning. Om detta i sin tur beror på att den bidragsskyldige föräldern inte har ekonomiska möjligheter att utöva något umgänge eller om det beror på andra orsaker, t.ex. dålig kunskap om möjligheten till umgängesavdrag, finns det alltför liten kunskap om, och detta klargjordes heller inte när Försäkringskassan undersökte i vilken omfattning umgängesavdrag förekom för denna grupp bidragsskyldiga. Eftersom ett umgängesavdrag kan göras först efter det att barnet varit hos den bidragsskyldige föräldern, kan det naturligtvis vara svårt att inom ramen för normalbeloppet ha råd med ett frekvent umgänge med sitt barn.

11.12.2 Särskilt om förbehållsbelopp vid utmätning

Slutligen vill utredningen uppmärksamma ytterligare ett problem i samband med verkställighet hos KFM som rör inte enbart underhållsstödsskulder, utan alla typer av skulder. De regler om förbehållsbelopp för egna levnadskostnader som avräknas inkomsten innan utmätning kan ske varierar i dag i storlek beroende på i vilken omfattning barnet bor hos den skuldsatte. Enligt KFM:s föreskrifter (KFMFS 2010:1) om bestämmande av förbehållsbelopp vid utmätning av lön m.m. under år 2011, anges att förbehållsbelopp ska bestämmas med ledning av ett s.k. normalbelopp. Normalbeloppet för en ensamstående gäldenär är 4 549 kronor i månaden, för sammanlevande makar och därmed jämställda, 7 515 kronor i månaden. För varje barn är det 2 413 kronor i månaden t.o.m. det kalenderår då barnet fyller sex år, och 2 778 kronor för tid därefter. Med makar avses även personer som ingått registrerat partnerskap, och med uttrycket *jämställda* avses två personer som bor tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden (sambo). Med barn avses sådant barn som en gäldenär, dennes sammanlevande make eller sambo varaktigt bor tillsammans med och är skyldig att försörja enligt 7 kap. 1 § FB.¹²⁴

Tabell 5 Normalbelopp vid utmätning av lön m.m. i kronor per inkomstperiod för 2011

	Månad	Två veckor	Vecka	Dag
Ensamstående	4 549	2 123	1 061	152
Makar och jämställda	7 515	3 507	1 753	250
Barn t.o.m. det år barnet fyller 6 år	2 413	1 126	563	80
Barn fr.o.m. det år barnet fyller 7 år	2 778	1 296	648	93

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Av KFM:s allmänna råd framgår att när förbehållsbelopp bestäms för ett försörjningsberättigat barn bör avdrag göras för barnbidrag, flerbarnstillägg samt underhållsbidrag som tillkommer barnet. Förlängt barnbidrag och studiebidrag jämföras med barnbidrag och underhållsstöd samt förlängt underhållsstöd jämföras med underhållsbidrag. Avdrag kan även ske för eventuell pension och preliminär skatt som tillkommer barn.

¹²⁴ Se KFM:s allmänna råd (KFM A 2006:1 Exekution) om bestämmande av förbehållsbelopp vid utmätning av lön m.m., under 2 *Familjeförhållanden*.

Normalbeloppet för ett barn minskas till hälften om föräldrarna inte bor tillsammans och barnet vistas ungefär lika mycket hos den ena som hos den andra föräldern (växelsvis boende).¹²⁵ När barn inte bor varaktigt med en förälder utan endast har umgänge med den förälder som är föremål för utmätning, får denne förälder inte tillgodoräkna sig några kostnader för barnet, varken kostnader för barnets uppehälle eller för kostnader som kan uppstå vid umgänge (reskostnader m.m.). Detta förefaller ologiskt enligt utredningen och kan endast vara motiverat i de fall det inte förekommer något umgänge alls mellan föräldern och barnet. Att det inte förekommer något umgänge mellan barnet och gäldenären kan dock ha sin förklaring i att denne inte har några ekonomiska möjligheter att ha ett umgänge med barnet eftersom föräldern inte får förbehålla sig något belopp i sådant fall. Det förefaller vara svårt att bedöma orsakssambanden i detta. Anledningen till att det förhåller sig på detta sätt är den restriktiva rättspraxis som finns på löneutmätningens område. Det finns två avgöranden från Högsta domstolen där viktiga principer rörande förbehållsbelopp finns uttalade.¹²⁶ De s.k. normalbeloppen ska visserligen tjäna som utgångspunkt vid bestämmande av utmätningens belopp och dessa kan frångås när omständigheter i det särskilda fallet föranleder det. Intresset av likformighet talar enligt Högsta domstolen, emellertid för att normalbeloppen ska tillämpas i största möjliga utsträckning. Denna rättspraxis har medfört att varken KFM eller domstolar medger tillägg till normalbeloppet för en mängd olika kostnader, varav umgängeskostnader är en.

Vid kommunernas bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd verkar det vanliga i stället vara att en förälder som uppbär bistånd och som barnet inte huvudsakligen bor tillsammans med, kan få ett tillägg för umgänge med barnet som avser barnets personliga kostnader i riksnormen för mat, hygien och fritid. I flertalet av de kommuner vars hemsidor utredningen tagit del av, godtas normalt en kostnad för umgänge sex dagar per månad och barn. Överstiger antalet umgängesdagar detta får föräldrarna själva reglera dessa umgängeskostnader.¹²⁷ Kommuner med sådana riktlinjer torde som synes ha utgått från ett "normalumgänge" som sker med frekvensen varannan helg.

¹²⁵ KFM:s allmänna råd, under 3.1.3 *Barnbidrag och underhållsbidrag m.m. till försörjningsberättigat barn.*

¹²⁶ NJA 1993 s. 679 och NJA 1994 s. 226.

¹²⁷ Se exempelvis Riktlinjer och vägledning för handläggning av ekonomiskt bistånd i Askersunds kommun.

Löneutmätningssystemet fick sin nuvarande utformning genom 1996 års reform av utskökningsbalken. Vid reformen behölls den tidigare konstruktionen av förbehållsbelopp. En av utgångspunkterna var att när förbehållsbeloppens storlek lades fast skulle de ligga på en högre nivå än normen för socialbidrag. Under 2008 genomförde KFM en analys som visade att skillnaderna numera är mycket små.¹²⁸ Undantagsvis kan det t.o.m. vara så att normalbeloppet blir något lägre. Detta väcker som KFM konstaterat, frågan om inte gäldenärernas situation har blivit alltför utsatt. När den frågan prövas måste det särskilt beaktas att riksnormen är avpassad för ett kortvarigt biståndsbehov medan löneutmätning relativt ofta pågår under lång tid. KFM har ansett att det krävs en förändring och att ett nytt förenklat system bör utformas så att gäldenären får en mindre betungande situation än i dag, och ett avgörande skäl för detta är den stora andelen gäldenärer med långvarig löneutmätning.¹²⁹

Dagens system är mycket effektivt i meningen att de belopp som är disponibla för löneutmätning också utmäts men denna effektivitet har emellertid en baksida. Gäldenären ges inte tillräcklig motivation för att öka sina inkomster eller minska sina kostnader. Om en gäldenär väljer att gå upp i arbetstid, ta ett extraarbete eller byta bostad för att sänka sin hyra så medför detta att KFM höjer utmätningens belopp i motsvarande mån som löneökningen eller kostnadsänkningen. Gäldenären får alltså inte själv behålla något av de pengar som löneökningen eller kostnadsänkningen genererar. KFM har även ansett att det i denna del krävs en förändring.¹³⁰ Regelsystemet måste på ett tydligare sätt uppmuntra individen att vara fortsatt ekonomiskt aktiv och stödja dennes initiativ för att minska sin skuldsättning. Utredningen instämmer till fullo i KFM:s bedömningar om behov av förändringar i dessa delar.

Om återbetalningsskyldigheten för underhållsstöd är alltför sträng kan det kraftigt försvåra möjligheten till umgänge med barnet för den föräldern. Utredningen anser att underhållsskyldigheten och det försörjningsansvar som föräldrar har enligt föräldrabalkens regler ska hållas strikt och inte ha alltför många undantag. Utredningen kan samtidigt konstatera att den nuvarande fordringshanteringen för underhållsstödsskulder är så skarp att den får samma effekt som en hundraprocentig marginaleffekt, vilket inne-

¹²⁸ KFM, Förenklad löneutmätning, 2009, s. 4.

¹²⁹ Anförda rapport, s. 4 samt KFM:s pressmeddelande 2009-07-10, Förenklad löneutmätning.

¹³⁰ Anförda rapport, s. 4.

bär att den skuldsatte har ytterst små drivkrafter att förbättra sin ekonomiska situation genom eget arbete. Detta är visserligen inte en aspekt som helt och hållet ryms inom utredningens direktiv men vi anser ändå att det kan finnas anledning att i särskild ordning se över konsekvenserna av dessa regler. Detta gäller också utifrån ett barnperspektiv – eller snarare utifrån bristen på barnperspektiv. För en svårt skuldsatt förälder kan det finnas betydande svårigheter att ha ett fungerande umgänge med sitt barn. Här finns exempel på situationer från att de grundläggande behoven inte kan tillgodoses, till att barns önskan eller behov av tillgång till dator och bredband som förälder inte har råd med (kostnad för dator och bredband ingår för övrigt heller inte i riksnormen för försörjningsstöd).

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att reglerna om återbetalningsskyldighet av lämnat underhållstöd i vissa situationer kan få långtgående ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Angående utredningens överväganden i denna del, se avsnitt 13.3.8–9 nedan. Utöver ekonomiska problem kan de bidragsskyldiga föräldrarnas utsatthet också förstärkas av att andra psykosociala problem.

11.12.3 Skuldtungda boföräldrar

Även om utredningen i ovanstående avsnitt har fokuserat på bidragsskyldiga som är skuldtungda – vilket till viss del kan bero på inkonsekventa regelverk – är utredningen mycket medveten om att det även finns boföräldrar som lever under mycket knappa ekonomiska förhållanden. Deras utsatthet, såväl ekonomiskt som psykosocialt, kan förstärkas av att de lider av psykisk ohälsa och är långtidssjukskrivna eller arbetslösa. Om den andra föräldern är en frånvarande förälder, kan det ytterligare bidra till att påverka barnens situation på ett negativt sätt.¹³¹ En del av dessa boföräldrar kommer inte vara hjälpta av utredningens förslag, då de ständigt lever på marginalen (vilket beror på orsaker som i de flesta fall ligger utanför denna utrednings direktiv).

Förr var det det faktum att barnets föräldrar separerade som innebar att ett barn tvingades leva med en låg ekonomisk standard. I dag förefaller det främst vara de barn som efter en separation

¹³¹ Uppgifter från projektledare vid Fryshuset, Stockholm, som bl.a. driver projektet "Barn till ensamamma mammor". Ett hälsofrämjande projekt som syftar till att stödja ensamstående mammor och deras barn som lever i ekonomisk eller annan utsatthet.

lever enbart med sin mamma och som har en frånvarande pappa som är den marginaliserade gruppen. Utredningens analyser visar att bland ensamstående mammor har 55 procent uppgett att de har upplevt ekonomiskt kris jämfört med mammor i kärnfamiljer där 13 procent uppgett detsamma (se avsnitt 5.4.2). Barn som bor växelvis hos båda sina föräldrar efter en separation, har enligt utredningens analyser, vanligtvis en situation som ekonomiskt sett, helt kan likställas med barn som växer upp i en s.k. kärnfamilj (se mer om detta i avsnitt 6.3.3 ovan).

11.13 Internationella aspekter om olika sätt att reglera underhåll

Det finns flera internationella instrument som rör underhåll till barn. Sverige har tillträtt både 1958 års Haagkonvention om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhåll till barn och 1973 års Haagkonvention om erkännande och verkställighet av avgöranden angående underhållsskyldighet. Konventionerna har införlivats i svensk rätt genom lag.¹³² Inom EU gäller bl.a. Bryssel I-förordningen, som är direkt tillämplig i Sverige.¹³³

I juni 2009 tillsatte regeringen en utredning¹³⁴ som hade till uppgift att utreda vilka författningsändringar och kompletterande författningsbestämmelser som aktualiseras inför en framtida bundenhet till två nya internationella instrument som rör familjerättslig underhållsskyldighet; nämligen 2007 års Haagkonvention och EU:s underhållsförordning.¹³⁵ Utredningen, som antog namnet Utredningen om underhållsskyldighet i internationella situationer, lämnade sitt betänkande i september 2010.¹³⁶ Ett avtal om underhållsbidrag kan vara verkställbart enligt de nya internationella instru-

¹³² Lagen (1965:723) om erkännande och verkställighet av vissa utländska domar och beslut angående underhåll till barn och lagen (1976:108) om erkännande och verkställighet av utländska avgörande angående underhållsskyldighet.

¹³³ Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område.

¹³⁴ Se kommittédirektiv 2009:54.

¹³⁵ Haagkonventionen av den 23 november 2007 om internationell indrivning av underhåll till barn och andra familjemedlemmar, respektive rådets förordning (EG) nr 4/2009 av den 18 december 2008 om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet.

¹³⁶ SOU 2010:59, Underhållsskyldighet i internationella situationer – Underhållsförordningen, 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll.

menten om det är verkställbart i ursprungsstaten samt har registrerats eller ingåtts inför en myndighet.¹³⁷

Ett avtal om underhållsbidrag enligt föräldrabalken och äktenskapsbalken är verkställbart enligt svensk rätt om det är skriftligt och bevittnat av två personer.¹³⁸ Det finns alltså inget krav på att avtalet ska ha ingåtts inför eller registrerats av en myndighet. Ett sådant avtal uppfyller således inte kraven i de internationella instrumenten för att kunna verkställas utomlands.¹³⁹ Om avtalet gäller underhåll till barn under 18 år, som ska betalas med ett engångsbelopp eller för längre perioder än tre månader, ska det dock godkännas av socialnämnden (7 kap 7 § andra stycket FB). Ett sådant avtal omfattas således av de nya instrumenten men är i praktiken oerhört sällsynta.

I Norden baseras samarbetet i fråga om underhållsskyldighet på 1962 års nordiska indrivningskonvention.¹⁴⁰ Skriftliga avtal om underhållsbidrag kan inom ramen för det nordiska samarbetet verkställas även om de inte registrerats hos eller ingåtts inför en myndighet. Detta innebär att verkställighet kan göras direkt hos Kronofogdemyndigheten eller motsvarande i respektive land inom Norden.

Enligt utredningens uppfattning vore det mycket värdefullt om föräldrar i större utsträckning än i dag kunde träffa avtal om underhåll till barn som är verkställbara utomlands. Detta kräver dock att det införs ett system där avtal om underhållsbidrag kan registreras av eller ingås inför en myndighet. En sådan möjlighet bör omfatta inte bara de avtal där det finns en internationell anknytning eller där man kan förutse en sådan anknytning, utan även rent nationella avtal om underhåll till barn. Det kan tänkas att ett avtal träffas när föräldrarna bor i Sverige men att det inte blir aktuellt med verkställighet förrän långt senare när en av föräldrarna har flyttat utomlands. Införande av ett sådant system kräver dock ställningstagande till en rad olika frågor,¹⁴¹ som t.ex. vilka slags

¹³⁷ Se art. 2.1.3 i underhållsförordningen och art. 3 i 2007 års Haagkonvention. Jfr även art. 57 i Bryssel förordningen.

¹³⁸ Se 3 kap. 1 § första stycket 5 och 19 § UB.

¹³⁹ Ett avtal om underhållsbidrag skulle dock indirekt kunna bli föremål för verkställighet utomlands enligt underhållsförordningen och 2007 års Haagkonvention, om det åberopas som grund för en talan i domstol eller en ansökan om betalningsföreläggande. En efterföljande dom eller utslag erkänns och verkställs då enligt bestämmelserna som gäller för avgöranden och inte för avtal, se SOU 2010:59, s. 232.

¹⁴⁰ Konventionen av den 23 mars 1962 mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om indrivning av underhållsbidrag, som ändrats genom en överenskommelse år 2000.

¹⁴¹ Jfr SOU 2010:59, s. 233.

avtal det är som ska kunna registreras och godkännas, ska myndighetens prövning vara såväl formell som materiell, vilken myndighet är lämplig att sköta sådana uppgifter, och måste avtalet vara träffat inför myndigheten eller kan ett privat avtal registreras i efterhand? Detta är dock frågor som inte ryms inom utredningens uppdrag.¹⁴²

I sammanhanget kan även nämnas att Domstolsverket i en utvärdering av rättshjälpslagen har föreslagit att regeringen bör ge Försäkringskassan ett uppdrag att hjälpa föräldrar att beräkna underhållsbidrag till barn.¹⁴³ Detta skulle enligt Domstolsverket leda till att föräldrarna få personlig hjälp med uträkning av underhållsbidrag och på så sätt kan underhåll regleras genom avtal.

Indrivning av återbetalningsbelopp för lämnat underhållsstöd vid internationell anknytning

När ett underhållsstöd har lämnats här i landet och den bidragskyldige är bosatt utomlands eller är bosatt i Sverige men har sin inkomst från utlandet, inträder Försäkringskassan i barnets rätt till underhållsbidrag till den del det svarar mot utbetalt underhållsstöd. Anledningen till att så sker är för att öka möjligheten att driva in statens fordran avseende underhållsstödsskulder.¹⁴⁴ Möjligheten att driva in underhållsskulder utomlands som vilar på offentlig grund är nämligen mer begränsad än när det gäller fordringar som vilar på civilrättslig grund. Det underhållsbidrag Försäkringskassan kräver in är således det belopp som betalningsskyldigheten har fastställts till för utbetalt underhållsstöd i Sverige.

Många länder, både inom och utanför EU, hjälper Försäkringskassan med indrivningsprocessen.¹⁴⁵ Det är enligt uppgift främst de länder som har tillträtt den s.k. New York-konventionen som hjälper till.¹⁴⁶ New York-konventionen innehåller bestämmelser om administrativt samarbete vid indrivning av underhållsbidrag. Det innebär att vissa länder ger administrativt stöd med att fastställa

¹⁴² Se kommittédirektiv 2011:8.

¹⁴³ Se Domstolsverkets rapport 2009:2, Översyn av rättshjälpslagen – ett regeringsuppdrag, s. 76 ff.

¹⁴⁴ Se prop. 1995/96:208, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m., s. 68 f och Socialförsäkringsutskottets betänkande 1996/97:SfU3, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m., samt prop. 2005/06:116, Ett reformerat underhållsstöd, s. 65 f.

¹⁴⁵ Se Riksrevisionen, Underhållsstöd – för barnets bästa?, s. 58 och 62. Jfr även SOU 2010:59, s. 238 ff.

¹⁴⁶ FN:s konvention om indrivning av underhållsbidrag i utlandet, undertecknad i New York den 20 juni 1956. Sverige anslöt sig till konventionen 1958.

och driva in underhållsbidrag. Trots att många länder har tillträtt New York-konventionen, är det ändå ett antal länder som inte bistår med administrativt stöd när Försäkringskassan inträder i barnets rätt till underhållsbidrag till den del det svarar mot utbetalt underhållsstöd. Troligtvis beror detta på att det kan vara en kostsam process för det hjälpande landet samtidigt som en del länder anser att skuld för underhållsbidrag endast kan vara till ett barn och inte till en myndighet. Avgörande för hur mycket administrativ hjälp Försäkringskassan får är ofta helt beroende på hur det andra landet tolkar konventionen och hur landets egen lagstiftning om underhållsbidrag är utformad. Det har resulterat i att den svenska staten förlorar pengar eftersom fordringar motsvarande det belopp som Försäkringskassan betalat ut i underhållsstöd i vissa fall inte kan drivas in. Möjligheten att driva in dessa fordringar kommer dock att öka med de nya instrumenten.

Slutsatser av olika sätt att reglera underhåll vid internationell anknytning

Till skillnad från Sverige finns det många länder som har ett särskilt administrativt system för fastställande och indrivning av underhållsbidrag. Australien, Danmark och Norge är exempel på länder med både administrativa och förenklade förfaranden.¹⁴⁷

Utredningen om underhållsskyldighet i internationella situationer gjorde bedömningen att de nya internationella reglerna kommer att leda till ett mer effektivt och omfattande internationellt samarbete om indrivning av underhållsbidrag.¹⁴⁸ Vidare föreslog utredningen att Försäkringskassan skulle vara centralmyndighet i förhållande till EU:s underhållsförordning respektive 2007 års Haagkonvention.¹⁴⁹ Regeringen har genom tillägg i Försäkringskassans instruktion, nyligen beslutat att Försäkringskassan ska vara sådan centralmyndighet.¹⁵⁰

Problemet med att de svenska avtalen om underhållsbidrag inte uppfyller villkoren som de internationella instrumenten uppställer

¹⁴⁷ Michael Hellner, Ny Juridik 2008, *Nya regler om underhållsbidrag över gränserna från Haagkonferensen för internationell privaträtt*, volym 1:08, s. 8.

¹⁴⁸ SOU 2010:59, s. 31 ff. I praktiken krävs det dock att nya betalningsbelopp fastställas varje år och delges den bidragsskyldige i utlandet för att bli verkställbara. Om denne inte har någon inkomst i Sverige måste en skälighetsbedömning göras av inkomsten.

¹⁴⁹ SOU 2010:59, s. 264 ff.

¹⁵⁰ Se 2 § 13 förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Tillägget träder i kraft den 18 juni 2011 och gäller i förhållande till underhållsförordningen.

för erkännande och verkställighet av avtal om underhållsbidrag kvarstår dock, vilket beror på att de svenska avtalen inte ingås inför en administrativ myndighet eller bestyrkts av en sådan myndighet.¹⁵¹ Det enda sättet för föräldrar i Sverige att få ett avtal om underhållsbidrag gällande utanför Norden är att väcka talan i svensk domstol eller att ansöka hos Kronofogdemyndigheten om ett betalningsföreläggande med avtalet som grund.

Utredningen anser att det finns anledning att ifrågasätta varför svenska föräldrar inte ges ett bättre stöd från samhället i att ta ett gemensamt ansvar för sitt barns försörjning och ges bättre förutsättningar att reglera underhållsbidrag genom civilrättsliga avtal. En nordisk utblick ger vid handen att samtliga nordiska länder har ett system för att förskotta ett underhåll från staten som är kopplat till de civilrättsliga reglerna, samtidigt som de även uppfyller reglerna i de internationella instrumenten. Som framkommit ovan krävs det enligt underhållsförordningen och 2007 års Haagkonvention att det finns ett avtal som är verkställbart i ursprungslandet och som har registrerats eller har ingåtts inför en myndighet, för att det ska vara verkställbart.

De övriga nordiska länderna har alltså system för statens förskottering av underhåll som utgår från de civilrättsliga reglerna i om underhållsbidrag i respektive land. Detta innebär att staten i dessa länder driver in ett civilrättsligt underhållsbidrag för barnets räkning. I Sverige driver Försäkringskassan in en skuld för underhållsstöd för statens räkning och inte barnets, vilket många länder inte godtar. Genom sina respektive system tydliggör de andra nordiska länderna att det är föräldrarna som har ett huvudansvar för barnets försörjning i och med att det utgår från civilrättsliga överenskommelser. Principen att föräldrarna primärt är ansvariga för sina barns försörjning är väl förankrad i såväl svensk som internationell rätt. De flesta länder har dessutom undertecknat FN:s barnkonvention där denna princip kommer till uttryck i artikel 27.

Storleken på ett underhållsbidrag baseras på barnets behov och föräldrarnas ekonomiska förmåga. I Danmark, Norge och Island har man tagit fram schabloner om hur mycket en bidragsskyldig förälder ska betala baserat på den bidragsskyldiges inkomster och antal barn som ska försörjas. De övriga nordiska länderna har dessutom en instans dit föräldrarna kan vända sig och få hjälp, till en avgift eller kostnadsfritt, med att upprätta avtal om underhålls-

¹⁵¹ SOU 2010: 59, s. 232. Undantag gäller för avtal som avser en längre period än tre månader och avtal om engångsbelopp som godkänns av socialnämnden.

bidrag. Denna instans kan även fastställa storleken på underhållsbidraget om föräldrarna har svårigheter med att komma överens (Finland undantaget). I de övriga nordiska länderna finns vidare en instans som kostnadsfritt hjälper till att driva in underhållsbidraget om den bidragsskyldige inte betalar.

Utredningen menar inte att allt fungerar bättre i våra grannländer men faktum är att det svenska systemet skiljer ut sig och är behäftat med betydande problem som andra länders regleringar visar att det finns möjligheter att åtgärda. De två skilda systemen med en civilrättslig respektive offentlighetsrättslig reglering av underhåll brister i samsyn och är sinsemellan alltför inkonsekventa för att inte innebära konfliktfaktorer för föräldrarna. Utredningen är enligt direktiven förhindrad att lämna konkreta förslag på åtgärder i detta hänseende men gör vissa överväganden nedan i kapitel 13.4.3 som delvis skulle kunna förbättra situationen.

11.14 Behov av att fastställa underhållsbidrag när barn bor växelvis

Enligt 7 kap. 2 § FB ska en förälder fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag till barnet om föräldern inte har vårdnaden om barnet och inte heller varaktigt bor tillsammans med barnet, eller om föräldern har vårdnaden om barnet gemensamt med den andra föräldern men barnet varaktigt bor tillsammans med endast den andra föräldern. Av detta följer att ingen av vårdnadshavarna kan förpliktigas att utge underhållsbidrag om barnet varaktigt bor hos en tredje person eller har ett eget hem.¹⁵² En grundläggande förutsättning för att bidragsskyldighet ska föreligga enligt nämnda lagrum är ju att barnet och föräldern inte varaktigt bor tillsammans. Om barnet bor varaktigt hos båda föräldrarna (växelvis boende) anses varje förälder fullföra underhållsskyldigheten genom att ansvara för de direkta kostnaderna för barnet under den tid som barnet vistas hos honom eller henne.¹⁵³ Föräldrar med gemensam vårdnad kan alltså inte utan vidare åläggas att betala underhållsbidrag när barnet stadigvarande vistas på annan ort.¹⁵⁴ Vid växelvis boende kan dock bidragsskyldighet möjligen inträda enligt 7 kap. 6 § FB om föräldern försummar sin under-

¹⁵² Se Walin-Vängby, *Föräldrabalken, En kommentar*, s. 7:16.

¹⁵³ Se prop. 1978/79:12, Underhåll till barn och frånskilda m.m., s. 91.

¹⁵⁴ I RH 1982:84 togs inte yrkande om skyldighet för make som hade vård om makarnas barn att utge underhållsbidrag, upp till prövning i ett äktenskapsmål när makarna skulle ha gemensam vårdnad.

hållsskyldighet och den ena föräldrarnas bidragsförmåga avsevärt överstiger den andras.¹⁵⁵ Den mycket begränsade möjligheten att vid växelvis boende ålägga en av föräldrarna att betala underhållsbidrag kan leda till en orättvis fördelning av barnets kostnader och medföra konflikter mellan föräldrarna, särskilt gäller detta om föräldrarnas ekonomiska förhållanden väsentligt skiljer sig åt.¹⁵⁶ SCB:s enkätstudie Jämställt föräldraskap visar dessutom att stora inkomstskillnader försämrar samarbetet just för de föräldrar vars barn bor växelvis (se ovan avsnitt 9.2).

När föräldrar väljer växelvis boende för barnet innebär det således att barnet vanligtvis inte är berättigat till underhållsbidrag, utan förväntas leva på respektive förälders ekonomiska nivå under de perioder som barnet bor hos honom eller henne. I de fall föräldrarnas ekonomiska förmåga (kraftigt) skiljer sig åt kan motsättningar skapas mellan såväl föräldrarna som barnet och föräldern/föräldrarna. Om skillnaderna är stora mellan föräldrarnas ekonomiska förhållanden kan det betyda att barnet får pendla mellan en förälder med hög ekonomisk standard och en förälder med låg ekonomisk standard.¹⁵⁷ Om den ena föräldern t.ex. har en inkomst på 80 000 kronor per månad och den andra på 25 000 kronor, så har barnet fortfarande rätt att leva på samma standard hos båda föräldrarna.¹⁵⁸ Föräldrarna kan dock inte erbjuda barnet samma standard till barnet. Att bibehålla samma standard bygger på att föräldrarna delar på barnets kostnader och samarbetar om vad som är barnets behov och hur stora dessa är, t.ex. vilken vinterjacka eller skidutrustning som ska inhandlas till barnet. Förutsättningarna för ett sådant samarbete finns ofta inte om föräldrarna har samarbetsproblem. Den ekonomiskt svagare föräldern kan därför inte gå med på att barnet ska bo växelvis och därmed riskera att inte få underhållsbidrag.

När skillnaderna är stora mellan föräldrarnas ekonomiska förhållanden kan det dessutom innebära en press för den förälder som

¹⁵⁵ Prop. 1978/79:12, s. 166 f samt Walin-Vängby, *Föräldraskapet – en kommentar*, s. 7:16.

¹⁵⁶ Se FT 2004 s. 329, Anita Wickström, *Barn som bor hos var och en av föräldrarna – skärningspunkt civilrätt/offentlig rätt*. Risken för konflikter om fördelning av barnets kostnader är särskilt påtaglig i de fall domstol beslutat om gemensam vårdnad och växelvis boende mot den ena förälderns vilja. Så kan ske om det bedöms vara bästa för barnet.

¹⁵⁷ Se Johanna Schiratzki, *Rättvis underhållsbidrag till barn*, s. 69 f. Särskilt stora kan skillnaderna i de ekonomiska villkoren bli för föräldrar där det inte sker någon bodelning enligt äktenskapsbalkens regler, vilket ju är fallet om föräldrarna inte varit gifta eller om egendomen till största del varit enskild.

¹⁵⁸ Individuella förhållanden på barnets sida kan göra att barnet behöver högre underhåll än som följer av schabloner (jfr kvotdelningsmodellen). Barn har även rätt till s.k. standardtillägg, dvs. barnet kan göra anspråk på högre standard och därmed större underhåll ju bättre föräldrarnas ekonomiska förmåga är. Även mindre angelägna behov bör tillgodoses om föräldrarna har det gott ställt, se prop. 1978/79:12 s. 105, samt rättsfallen NJA 1985 s. 781 och NJA 1995 s. 297.

har den sämre ekonomin om det växelvisa boendet uppfattas så att var och en av föräldrarna i lika hög grad ska bidra till olika kostnader för barnet – och då inte enbart vardagliga utgifter utan även ibland kanske större kostnader för olika fritidsintressen (som t.ex. kostnad för hockeyläger som nämndes i utredningens fokusgruppsamtal med föräldrar vars barn bor växelvis). Det kan också vara svårt för den förälder med den sämre ekonomin att stå för barnets reskostnader till den andra föräldern vid byte av bostad när barnet bor växelvis.

Det skulle enligt utredningen i många fall kunna vara till barnets fördel om det fanns en möjlighet till underhållsbidrag även vid växelvis boende. Ett sådant bidrag skulle givetvis beräknas med hänsyn till att barnet i stor utsträckning bor hos båda föräldrarna. Sådan hänsyn kan tas redan i dag när underhållsbidraget fastställs med beaktande av att barnet kommer att ha ett relativt omfattande umgänge med den bidragsskyldige föräldern (s.k. nettoberäkning av underhållet).

En rätt till underhållsbidrag i sådana situationer skulle medföra att det blir klarlagt att föräldrarna inte beloppsmässigt behöver dela lika på kostnader för barnet, utan att var och en i enlighet med 7 kap. FB bidrar efter sin ekonomiska förmåga. I likhet med vad som gäller för barn vars föräldrar lever tillsammans bör var och en av föräldrarna bidra till underhållet utifrån sin förmåga. Den nuvarande ordningen ger lätt upphov till föreställningen att föräldrarna måste bidra i exakt lika stor utsträckning till barnets försörjning. Om föräldrarnas förutsättningar i ekonomiskt hänseende skiljer sig åt kan denna missuppfattning medföra konflikter som ytterst drabbar barnet. Utredningen har t.ex. fått många beskrivningar från föräldrar att den ena föräldern skickar räkning på hälften av barnets nya slalomutrustning och liknande till den andra föräldern, oavsett om denne har instämt i behovet av utrustningen.

Om rätten till underhållsbidrag fanns även vid växelvis boende skulle det underlätta föräldrarnas förutsättningar att samarbeta om bl.a. barnets boende och umgänge. I dag förekommer det enligt uppgift¹⁵⁹ att den ena föräldern inte vill gå med på att den andra föräldern ges för mycket tid med barnet eftersom det innebär att förstnämnda föräldern då får mindre i underhåll. För barnets bästa finns det ett behov av att i större utsträckning ha ett regelverk som

¹⁵⁹ Uppgifter från bl.a. dels utredningens hearing i januari 2010, dels från Justitiedepartementets protokoll från möte om beslutanderätt vid gemensam vårdnad, maj 2009 (dnr Ju2009/3164/L2).

ger bättre förutsättningar för att minska den typen av konflikter mellan föräldrarna.

Att det i dag inte finns en uttalad skyldighet att betala underhållsbidrag när barn är varaktigt bosatt hos båda föräldrarna (växelvis boende), är enligt utredningen ett problem som bör åtgärdas. Utredningen är emellertid enligt sina direktiv förhindrad att föreslå ändringar som rör föräldrabalkens regler men har förhoppningen att detta är en fråga som kan åtgärdas enligt förslag från den utredning som regeringen har aviserat ska tillsättas inom kort (Justitiedepartementet).¹⁶⁰

Utredningens arbete har dessutom visat att i de fall barnet bor växelvis och det finns stora ekonomiska skillnader mellan respektive förälders inkomster, så har föräldrarna svårare att samarbeta om frågor som rör barnets försörjning.¹⁶¹ Skillnader i inkomst har visat sig påverka samarbetet mer för de som bor växelvis än för andra. Enligt utredningen är detta ytterligare ett skäl som motiverar såväl ekonomisk rådgivning som ett regelverk som anger hur underhållsbidrag kan beräknas även i de fall barn bor växelvis.

11.15 Underhållsstöd kan lämnas trots att behov inte finns

Det kan enligt utredningen också finnas anledning att ifrågasätta varför barn till särlevande föräldrar ska vara berättigade till ett offentligt stöd som barn till föräldrar som lever tillsammans inte kan uppbära, även om de skulle vara i stort behov av ekonomiskt stöd. Den enda ersättning som står till buds i dessa fall är försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453).

I dag lämnas underhållsstöd till barn som lever med en ensamstående förälder även om denna förälder har god ekonomi och ensam har förmåga att försörja barnet. Detta innebär i vissa fall att samhället utan behovsprövning förskotterar ett underhåll utan att någon annan förälder åläggs återbetalningsskyldighet. Det kan i vissa andra fall också innebära att en bidragsskyldig förälder som har mindre god ekonomi åläggs återbetalningsskyldighet för ett underhåll som barnet egentligen inte behöver, eftersom den förälder som barnet lever med ensam kan sörja för barnet. Situationen

¹⁶⁰ Kommittédirektiv 2011:8.

¹⁶¹ Se avsnitt 9.2 samt bilaga 7 med utredningens regressionsanalyser av SCB:s studie Jämställt föräldraskap.

kan inträffa att trots att en allmän domstol fastställt att något underhållsbidrag inte ska utges, kan Försäkringskassan ålägga en förälder att återbetala underhållsstöd som lämnats till barnet.¹⁶² Underhållsstödet kan som framkommit lämnas till barn som lever i s.k. ombildade familjer, dvs. där två vuxna lever tillsammans och båda eller en av dem har barn från tidigare förhållanden som inte är deras gemensamma. Generellt sett har ombildade familjer en högre ekonomisk levnadsstandard än ensamstående föräldrar.

En annan aspekt av underhållsstödsreglerna som delvis ligger utanför utredningens uppdrag är när stödet lämnas till den som ensam har adopterat ett barn. Av 18 kap. 2 § SFB framgår att underhållsstöd lämnas till ett barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar, vilket även innefattar den som adopterats av endast en förälder. I denna situation kan det ifrågasättas om underhållsstöd alltid ska utges utan någon form av behovsprövning.

Det är endast, i sammanhanget, ett litet antal barn som erhåller underhållsstöd i denna situation men det kan principiellt framstå som tveksamt att så är fallet. Det tidigare bidragsförskottet lämnades inte till dessa barn eftersom det då inte fanns någon bidragskyldig förälder som förmånen kunde utges i förhållande till.¹⁶³ I dag finns inte heller någon förälder som kan åläggas återbetalningskyldighet för underhållsstöd. Det kan antas att den som ensam önskar adoptera ett barn många gånger har förmåga att ensam svara för barnets underhåll, och att detta är en bland många faktorer som vägs in vid prövningen om adoptionen, i enlighet med 4 kap. 6 § FB, är till fördel för barnet att adoptionen sker.

Om ett barn som är adopterat av en ensam förälder inte får sina behov tillgodosedda och lever under ekonomiskt knappa förhållanden förefaller det dock lämpligare att garantera detta barns försörjning genom annat slags stöd än genom ett stöd som reglerar underhåll mellan två särlevande föräldrar. Vid jämförelse med situationen när ett barns ena förälder är avliden är det i stället främst barnpension som lämnas av Pensionsmyndigheten för att barnet ska garanteras en rimlig försörjning. För att förbättra särlevande föräldrars förutsättningar att samarbeta och att kunna enas om

¹⁶² Angående detta och andra problem med underhållsstödet, se Anders Agell, *Underhållsstödet – ett rättssystematiskt misstag*, i Festskrift till Fredrik Sterzel (red. Lena Marcusson, 1999) s. 17–33.

¹⁶³ Före införandet av underhållsstöd fanns det dock möjlighet för barn som adopterats av en ensam adoptant att få ett bidrag som motsvarade bidragsförskottet enligt lagen (1984:1096) om särskilt bidrag till vissa adoptivbarn. Lagen upphörde när lagen om underhållsstöd infördes eftersom de nya reglerna kom att omfatta dessa adoptivbarn.

underhåll och barnets försörjning kan det, som framkommit ovan, finnas klara fördelar med att stöd som förskotterar underhåll hålls rena och inte blandar inslag av fördelningspolitik och stöd för att täcka uteblivet underhåll från en förälder. Motsvarande invändning kan även resas mot underhållsstöd som lämnas till ensamstående förälder vars barn tillkommit genom insemination och äggdonation utan att det finns ett föräldraskap fastställt för mer än en av barnets föräldrar.

11.16 Slutsatser av probleminventeringen och att det finns två olika system för att reglera underhåll

När underhållsstödet infördes 1997 innebar det att den statliga förskotteringen av underhåll i princip frikopplades från föräldrabalansens regler om underhållsbidrag. Vid utformningen av det nya samhällsstödet var följande krav och målsättningar vägledande.¹⁶⁴

- Besparingsmålet för de offentliga finanserna skulle uppnås.
- Besparingarna skulle åstadkommas genom att försörjningsförmågan hos den förälder som barnet inte bor hos skulle tas i anspråk i större omfattning än tidigare.
- Sambandet mellan reglerna om samhällsstöd och reglerna om underhållsbidrag skulle minska.
- Det skulle tydligt framgå att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn.
- Systemet skulle vara fördelningspolitiskt rimligt.
- Återbetalningsskyldigheten skulle inte vara så betungande för den bidragsskyldiga föräldern att det allvarligt försvårade umgänget med barnet.
- Reglerna skulle vara enkla och tydliga.

Utredningen kan konstatera att besparingsmålet om att man i större utsträckning skulle ta de underhållsskyldiga föräldrarnas försörjningsförmåga i anspråk, har uppfyllts. Frågan är dessvärre om inte reglerna om återbetalningsskyldighet för lämnat underhålls-

¹⁶⁴ Prop. 1995/96:208, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m., och Socialförsäkringsutskottets betänkande 1996/97:SfU3, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m.

stöd i vissa fall har visat sig vara så betungande att det allvarligt försvårar umgänget mellan barnet och den bidragsskyldige föräldern. Utredningens enkät till barn via BRIS:s webbplats visar åtminstone att det finns barn som inte träffar sin ena förälder pga. ekonomiska skäl.¹⁶⁵

Vad gäller den tredje och fjärde målsättningen med underhållsstödet är dessa i utredningens mening, mer eller mindre motstridiga. Om lagstiftaren vill att det tydligt ska framgå att det är föräldrarna som har det primära ansvaret för barnets försörjning tycks det märkligt att välja en väg som innebär att man frångår reglerna om underhållsbidrag som vilar på föräldrarnas egna överenskommelse om barnets försörjning.

Även målsättningen om att underhållsstödssystemet ska vara fördelningspolitiskt rimligt kan ifrågasättas. Det kan inte vara motiverat varken utifrån fördelningspolitiska skäl eller ligga i barnets intresse att statens förskottade underhåll innebär samma belopp oavsett barnets ålder och oavsett vilka behov barnet har. Ännu svårare blir det att försvara att det inom underhållsstödssystemet dessutom har införts ett inkomstprövat stöd för en viss boendeform som inte alls är kopplat till ett uteblivet underhåll för barnet. Att det kan finnas motiv för att öppna upp för reglering av underhållsskyldighet när barn bor växelvis hos båda sin föräldrar är dock en helt annan sak. Utredningens undersökningar visar dessutom att en följd av att underhållsstödets växelvisstöd inte är synkroniserat med bostadsbidraget är, att föräldrar som har hela försörjningsbördan – där barn bor på heltid – i vissa situationer får mindre i stöd än de föräldrar vars barn bor växelvis och som ofta kan antas endast ha halva försörjningsansvaret för barnet. Mot detta kan visserligen invändas att växelvis boende inte alltid innebär att föräldrarna delar på försörjningsansvaret, men det torde ligga närmare till hands att hävda att det ofta förhåller sig så, än att hävda det motsatta. För de föräldrar som inte delar någorlunda lika på försörjningsansvaret när barnet bor växelvis, bör det därför enligt utredningen, även i dessa situationer övervägas om en skyldighet att betala underhållsbidrag bör införas. I dag finns rättsliga förutsättningar att avtala om underhållsbidrag endast när en förälder inte har vårdnaden om barnet och inte varaktigt bor tillsammans med barnet, eller när en förälder har vårdnaden om barnet gemensamt

¹⁶⁵ En sammanfattning av enkätsvaren återges i bilaga 5.

med den andra föräldern men barnet varaktigt bor tillsammans med endast den andra föräldern.

Vad gäller den sistnämnda målsättningen om att underhållsstödsreglerna ska vara enkla och tydliga kan utredningen i likhet med både Riksrevisionens och Försäkringskassans studier om detta, konstatera att särlevande föräldrars kunskaper om gällande underhållsregler är mycket bristfälliga. Detta trots att Försäkringskassan, Domstolsverket och även andra myndigheter – även om de inte alltid har sådan skyldighet – lämnar relevant information om reglerna för såväl underhållsstöd som underhållsbidrag.

Konsekvenserna av att föräldrar har låga kunskaper om underhållsregler har inneburit att många föräldrar reglerar underhållet via underhållsstödssystemet, trots att de har ekonomiska förutsättningar att avtala om ett underhållsbidrag som i en större utsträckning skulle tillgodose barnets behov.

Denna situation understryker det behov som finns och som särlevande föräldrar också ger uttryck för, att det bör inrättas en instans som kan bistå föräldrar att hjälpa dem komma överens om ett avtal om underhållsbidrag. Denna fråga kommer emellertid snart att bli föremål för egen utredning, se regeringens avisering om denna i kommittédirektiv 2011:8. Utredningen anser vidare att det bör erbjudas möjlighet för att föräldrar inom ramen för samarbetsamtal, ska kunna diskutera ekonomiska frågor som rör barnet.

12 Underhållsbidrag eller underhållsstöd – skillnader i storleken på underhåll

12.1 Sammanfattning och slutsats

Beräkningsgrunderna för det civilrättsliga underhållsbidraget och det offentlighetsrättsliga underhållsstödet är olika.¹ Detta kan leda till beloppsmässiga skillnader som kan ha betydelse för barnets ekonomiska standard och för boföräldrarnas möjligheter att täcka kostnader för barnets försörjning. För att förstå hur stora skillnaderna kan vara har utredningen gjort två studier i form av typfallsberäkningar och en empirisk studie. Typfallen syftar till att åskådliggöra vilka skillnader storleken på underhållet till barn kan bli mellan olika föräldrapar beroende på om underhållet regleras via underhållsstöd eller underhållsbidrag. Den empiriska studien syftar till att ge en fingervisning om vad skillnaderna i underhållets storlek skulle kunna bli om alla föräldrar som i dag har underhållsstöd via Försäkringskassan i stället skulle reglera underhållet genom ett civilrättsligt underhållsbidrag.

Typfallen visar sammanfattningsvis följande.

- Det finns stora skillnader i storleken på underhållsbidrag jämfört med underhållsstöd beroende på hur föräldrarnas inkomster tas i anspråk.
- Det finns även skillnader i hur föräldrarna efter deras relativa inkomster tar del av underhållet.
- Vid låga inkomster hos den bidragsskyldige (dvs. den frånlevande) föräldern är underhållsbidraget ofta lägre än underhållsstödet, medan det motsatta gäller vid högre inkomster.

¹ Se kap. 3 *Gällande rätt*, samt kap. 11 *Inventering av konfliktfaktorer och problem i regler om underhåll till barn* för en närmare redogörelse för dessa regelverk.

- När boföräldern har låga inkomster är underhållsbidraget ofta högre än underhållsstödet.
- När den bidragsskyldige får en inkomstökning har underhållsstödsreglerna fasta marginaleffekter som framgår av lag² som är betydligt lägre än inom reglerna för underhållsbidrag. Enligt sistnämnda regler kan marginaleffekten vara 100 procent av föräldrarnas ekonomiska överskott. Får den bidragsskyldige en inkomstökning går således olika stor del till underhåll för barnet beroende på enligt vilket underhållssystem föräldrarna använder.
- När boföräldern har relativt låg inkomst i kombination med att underhållsstöd utges, finns det en risk att barnets behov inte tillgodoses.

Den empiriska studien visar sammanfattningsvis följande.

- När registerdata används för att räkna ut ett "fiktivt"³ underhållsbidrag för barn som finns i underhållsstödssystemet, framkommer det att ett stort antal barn med fullt underhållsstöd, dvs. 1 273 kronor per månad, skulle få mer i underhåll vid en fiktiv beräkning av underhållsbidrag. Sammantaget skulle nästan 50 000 barn, 41 procent av de barn med fullt underhållsstöd som är med i analysen, få mer i underhåll än 1 273 kronor per månad. De barn som skulle ha fått mer i underhåll och som har en boförälder som tillhör den lägsta inkomstklassen skulle, enligt utredningens beräkningar, få i snitt cirka 1 000 kronor mer per månad i underhållsbidrag jämfört med underhållsstöd.
- Andelen barn som skulle få mer i underhållsbidrag är högre ju lägre inkomstklass boföräldern tillhör. Detsamma gäller skillnaden i underhålllets belopp, vilket är en logisk konsekvens av att underhållsbidraget, till skillnad från underhållsstödet, tar hänsyn till boföräldrarnas inkomst.
- I gruppen där den bidragsskyldige föräldern har en relativt god ekonomi (dvs. återbetalar 1 273 kronor per månad) är det en

² Marginaleffekten av en inkomstökning inom underhållsstödet fastställs genom en viss angiven andel i procent av den bidragsskyldiges överskott. Andelen varierar i storlek beroende på hur många barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för, t.ex. 14 procent för ett barn, 11,5 procent per barn för två barn och 10 procent per barn för tre barn. För varje ytterligare barn ökar den totala procentsatsen med cirka en procentenhet.

³ Med fiktivt underhållsbidrag avses i detta sammanhang att det beräknas hur stort ett underhållsbidrag skulle bli om föräldrarna reglerade underhållet via föräldrarnas regler i stället för via underhållsstödet.

ganska stor andel, 67 procent, av barnen som beräknas kunna få ett större underhållsbidrag än vad underhållsstödet medger. När dessa barn samtidigt har en boförälder med en inkomststandard i någon av de tre lägsta inkomstdecilerna, beräknas över 90 procent kunna få ett större fiktivt underhållsbidrag än 1 273 kronor per månad.

- Även i den andra gruppen – där den bidragsskyldige föräldern inte har förmåga att återbetala hela beloppet – skulle många barn beräknas få ett högre underhåll. Av dessa barn skulle 31 procent få mer i underhållsbidrag än 1 273 kronor per månad.

Slutsatserna utifrån både typfallen och den empiriska studien är att det för vissa bidragsskyldiga föräldrar finns starka ekonomiska incitament att finnas i underhållsstödssystemet i stället för att ett underhållsbidrag fastställs för barnet. Underhållsstödet kan nämligen i jämförelse med underhållsbidraget många gånger medföra en lägre kostnad för den bidragsskyldige föräldern, t.ex. med anledning av föräldrarnas relativa inkomstförhållanden eller barnens ålder.⁴ En lägre kostnad för den bidragsskyldige är synonymt med ett lägre underhåll för barnet. Detta kan också innebära att boföräldern får ta ett större försörjningsansvar för barnet än vad denne borde relativt den bidragsskyldiges och/eller sin egen ekonomi.

Anmärkningsvärt är att den största andelen barn som går miste om underhåll är de som bor hos en förälder med låg inkomst. Barn som bor med en förälder som tillhör den lägsta inkomstklassen (decil 1) beräknas kunna få 80 procent mer i underhållsbidrag (vilket motsvarar cirka 1 000 kronor per månad) än vad som är det maximala underhållsstödsbeloppet, dvs. 1 273 kronor per månad.

Eftersom underhållsstödet inte är inkomstprövat mot boföräldern förekommer också den omvända situationen, dvs. att underhållsstödet kan vara större än vad ett underhållsbidrag skulle bli. Så är fallet när boföräldern har en relativt sett hög inkomst i förhållande till den bidragsskyldige föräldern. I dessa fall får den bidragsskyldige ett återbetalningsbelopp som är högre än det underhållsbidrag som skulle ha fastställts. Detta innebär att barnet får mer i underhåll genom underhållsstödet än vad barnet skulle ha fått i underhållsbidrag. Samtidigt innebär det att den bidragsskyldige står

⁴ Detta beror på att schablonbeloppet för underhållsbidrag ökar med barnets ålder medan underhållsstödet är åldersneutralt. För en närmare redogörelse för schablonbeloppen, se avsnitt 8.2.3 *Barns behov och kostnader för barn*.

för en större andel av barnets behov än vad föräldrarnas respektive inkomst indikerar.

12.2 Något om olika beräkningsgrunder för underhållsbidrag och underhållsstöd

Underhåll till barn kan regleras på olika sätt, antingen genom ett avtal mellan föräldrarna eller en dom om underhållsbidrag, eller genom att Försäkringskassan beviljar underhållsstöd. Det önskvärda är att föräldrarna i första hand själva ska komma överens om ett underhållsbidrag för barnet (jämför det uppsatta målet om detta, avsnitt 11.3 ovan). Om varken någon egen överenskommelse görs eller om domstolen inte fastställer något underhåll finns underhållsstöd via Försäkringskassan som en yttersta garanti för barnets försörjning.

Om föräldrarna kommer överens om ett underhållsbidrag kan de själva bestämma storleken på underhållet. Det förekommer också att den underhållsskyldig förälder inte har förmåga att betala något underhåll alls för barnet.⁵ (Se diagram 2).

Det finns några grundläggande skillnader mellan beräkningsgrunderna för underhållsbidrag och underhållsstöd. Underhållsbidrag beräknas utifrån den relativa ekonomiska förmågan hos båda föräldrarna i förhållande till barnets behov. Den ekonomiska förmågan bestäms utifrån respektive förälders aktuella årsinkomst. Inom underhållsstödet ska den bidragsskyldiga föräldern återbetala utgivet underhållsstöd till staten utifrån antal barn och sin ekonomiska förmåga, dock maximalt 1 273 kronor per månad. Nivån på återbetalningsskyldigheten bestäms av den bidragsskyldiges taxerade årsinkomst, dvs. inkomsten två år tillbaka i tiden, och oavsett den andra förälderns ekonomiska förmåga.

En annan skillnad i beräkningsgrunderna är att inkomstunderlaget för underhållsbidrag baseras på nettoinkomsten, dvs. efter det att skatteavdrag har gjorts, medan inkomstunderlaget för underhållsstödet i stället baseras på den bidragsskyldiges bruttoinkomst, dvs. före skatteavdrag.

Det är även skillnad på vad den bidragsskyldige får förbehålla sig för egna levnadskostnader. Den bidragsskyldige föräldern får inom underhållsstödet göra ett grundavdrag på 100 000 kronor. Av den

⁵ Se även avsnitt 11.5 ovan samt diagram 2 i kapitel 11.

resterande inkomsten går en andel till återbetalning av underhållsstöd. Andelen beror på hur många barn som den betalningsskyldige föräldern har. Inom underhållsbidraget får samma person behålla 120 procent av aktuellt prisbasbelopp och sedan kan hela resterande överskott gå till underhållet (efter det att andra förbehåll kan ha skett, t.ex. för nytt hemmavarande barn eller för make).

Dessa skillnader mellan regelverken kan givetvis påverka storleken på barnets underhåll beroende på om underhållet regleras via underhållsstöd eller underhållsbidrag. Med andra ord kan en bidragskyldig förälder få betala mer eller mindre i underhåll beroende på vilket sätt underhållet regleras.

12.2.1 Antal barn i och utanför underhållsstödssystemet

Cirka 58 procent av särlevande föräldrar till barn under 18 år reglerar underhållet utanför underhållsstödssystemet.⁶ En relativt stor andel, enligt utredningens bedömning mer än hälften, av de barn som inte finns i underhållsstödet bor växelvis hos föräldrarna, vilket innebär att ett underhållsbidrag som regel inte utges för barnet. Riksrevisionen uppger i sin granskningsrapport⁷ av underhållsstödet att 30 procent av föräldrarna i underhållsstödssystemet skulle ha betalningsförmåga att kunna reglera underhållet själva. För två procent av barnen utbetalas ett s.k. utfyllnadsbidrag och åtta procent av barnen får ett underhållsstöd vid växelvis boende.

Tabell 1 Antal tusen barn med olika typer av underhållsstöd, årsgenomsnitt 2010

	Totalt	Fullt underhållsstöd	Underhållsstöd vid växelvis boende	Utfyllnadsbidrag
2010	247	223	20	4,6

Källa: Försäkringskassans budgetunderlag.

⁶ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, s. 48.

⁷ Riksrevisionen 2010:22, Underhållsstödet – för barnets bästa?, s. 38.

12.3 Typfallsberäkningar för att åskådliggöra skillnader mellan underhållsstöd och underhållsbidrag

12.3.1 Antaganden

Mot bakgrund av att det finns skillnader i beräkningsgrunderna för underhållsbidrag respektive underhållsstöd, och att flera undersökningar⁸ pekar på att många barn i underhållsstödet skulle kunna få ett större underhåll vid användning av underhållsbidrag, vill utredningen i detta avsnitt visa att det finns skillnader i utfall mellan underhållsstöd och underhållsbidrag beroende på föräldrarnas ekonomiska situation. För att illustrera denna skillnad har utredningen konstruerat typfall med föräldrapar med olika förutsättningar.

Utredningens typfall har beräknats enligt följande antaganden.

Underhållsstöd

Barnen bor enbart hos en förälder, den s.k. boföräldern, och får underhållsstöd via Försäkringskassan. Barnen får enbart fullt underhållsstöd, alltså det finns inga typfall där den bidragsskyldige föräldern betalar ett underhållsbidrag och Försäkringskassan betalar ett s.k. utfyllnadsbidrag. För att fastställa den bidragsskyldiges återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd görs först ett grundavdrag på 100 000 kronor från hans eller hennes bruttoinkomst. Därefter delas inkomsten på 12 för att få ett månadsbelopp. Beroende på hur många barn den bidragsskyldige är betalningsskyldig för går olika stor andel av den resterande inkomsten till betalning av det underhållsstöd som lämnats. Tabell 2 visar hur stor del av den bidragsskyldiges inkomst som betalas efter det att grundavdrag har skett. Återbetalningsbeloppet för den bidragsskyldige kan aldrig bli mer än det belopp som lämnats i underhållsstöd, dvs. 1 273 kronor per barn och månad.

⁸ Se bl.a. Riksrevisionens enkätundersökning som finns återgiven i RiR 2010:22, Försäkringskassans telefonintervju som finns återgiven i Socialförsäkringsrapport 2011:5, Försäkringskassans rapport Skilda världar från 2006 samt utredningens fokusgruppsamtal som finns återgivna i rapport från TNS Sifo, se bilaga 9, m.m.

Tabell 2 Hur stor andel den bidragsskyldige föräldern får betala av sin inkomst efter grundavdraget per barn resp. totalt vid återbetalning av underhållsstöd

Antal barn	Återbetalning per barn	Sammanlagd återbetalning
1 barn	14,0%	14,0%
2 barn	11,5%	23,0%
3 barn	10,0%	30,0%
4 barn	7,8%	31,2%
5 barn	6,4%	32,0%
6 barn	5,5%	33,05%

Källa: Försäkringskassan (jfr 19 kap. 17 § SFB).

En bidragsskyldig förälder med en årsinkomst på 210 000 kronor och två barn får exempelvis följande belopp att återbetala till Försäkringskassan:

$$210\ 000 - 100\ 000 = 110\ 000 \text{ kronor}$$

$$110\ 000/12 = 9\ 167 \text{ kronor}$$

$$9\ 167 * 0,115 * 2 = 2\ 108 \text{ kronor per månad}$$

Föräldern ska således återbetala 2 108 kronor i månaden till Försäkringskassan för utgivet underhållsstöd för sina båda barn. Försäkringskassan har betalat ut fullt underhållsstöd (2 546 kronor) för barnen.

För att beräkna återbetalningsbeloppet för underhållsstöd används den senast taxerade årsinkomsten, vilket i praktiken innebär inkomsten två år tillbaka i tiden. I nedanstående typfall används därför en real lönetillväxt på 2,5 procent per år för att kunna jämföra inkomsten vid fastställande av återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd med aktuell inkomst vid beräkning av underhållsbidrag.⁹

Underhållsbidrag

För att beräkna underhållsbidrag behövs ytterligare underlag eller antaganden jämfört med när återbetalningsbeloppet för underhållsstödet beräknas. När underhållsbidrag bestäms enligt föräldrabal-

⁹ Den genomsnittliga reala lönetillväxten mellan åren 1995 och 2008. Uppgifter om lönetveckling från Medlingsinstitutets hemsida, www.mi.se, och uppgifter om prisutvecklingen från SCB:s hemsida www.scb.se

kens regler görs det med utgångspunkt i vad som är skäligt med hänsyn tagen till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Även barnets egna inkomster och tillgångar liksom dess sociala förmåner beaktas. Föräldralken anger inte någon fast metod för beräkning av underhållsbidrag, men en metod som används, av bl.a. många domstolar och familjerättsjurister, är den s.k. kvotdelningsmetoden.¹⁰ Utredningen har således i sina typfall utgått från kvotdelningsmetoden och de bestämmelser om beräkning av underhållsbidrag som finns i 7 kap. föräldralken.¹¹

Den underhållsskyldiges överskott
Barnets behov x ----- = Underhållsbidrag
Föräldrarnas samlade överskott

När underhållsbidrag bestäms får var och en av föräldrarna förbehålla sig ett belopp för eget underhåll, som innefattar avdrag för levnadskostnader och skälig bostadskostnad. I överskotten ingår således föräldrarnas nettoinkomst efter det att sådana avdrag har skett. Levnadskostnader för en vuxen är 1,2 prisbasbelopp, dvs. för 2011 motsvarar detta 4 280 kronor i månaden. Om den underhållsskyldige har andra hemmavarande barn får förbehåll ske med ytterligare 0,4 prisbasbelopp.

För att ange en skälig bostadskostnad har utredningen använt den genomsnittliga hyreskostnaden i Stockholm. Vid beräkningen av skälig bostadskostnad för boföräldern har en lägenhet motsvarande ett rum för varje barn och ett rum för den vuxne samt ett extra rum använts. Motsvarande kostnad för den bidragsskyldige föräldern har beräknats på en lägenhet för 1–2 vuxna personer. Det motsvarar 6 250 kronor i månaden för en vuxen och ett barn, 9 725 för en vuxen med tre barn och 5 250 kronor i månaden för 1–2 vuxna.¹²

De barn som i exemplen är 0–12 år antas ha plats på antingen förskola eller fritidshem. När barnets behov i övrigt har beräknats

¹⁰ När landets socialnämnder tidigare hade ansvar för att beräkna underhållsbidrag användes denna metod. Ursprungligen baseras den på Socialstyrelsens allmänna råd som togs fram som stöd för socialnämndernas arbete med att beräkna underhållsbidrag, se Socialstyrelsens numera upphävda allmänna råd 1989:6, Underhållsbidrag till barn.

¹¹ Se närmare avsnitt 3.4.1, *Gällande rätt*.

¹² Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2010:13) om genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad för år 2011.

har utredningen använt de sedan tidigare av Socialstyrelsen fastställda schablonbeloppen för vad barn i olika åldrar normalt kostar.¹³ Dessa schabloner följer prisbasbeloppet, se tabell 3 nedan.

Tabell 3 Barns behov enligt schablonbelopp 2011, kronor per månad

Ålder	Procent av prisbasbelopp	Månadsbelopp
0–6 år	65	2 318
7–12 år	80	2 853
13–17 år	95	3 388

Månadsbeloppet för barnets behov minskas sedan med barnbidraget samt ökas med det maximala beloppet för avgift för förskola respektive fritidshem. För ett åttaårigt barn innebär det exempelvis en kostnad för barnets behov på 2 853 kr – 1 050 kr + 840 kr, dvs. 2 643 kronor i månaden. Det är således det belopp som ska ligga till grund för beräkning av underhållsbidragets storlek.

Det ingår inte nya vuxna eller barn i de beräkningar av typfall som utredningen har gjort, detta för att underlätta jämförelserna mellan de två olika sätten att reglera underhåll samt för att det många gånger saknas skäl för att göra sådana förbehåll.¹⁴ Det har således inte skett några förbehåll för vare sig hemmavarande make/sambo eller barn. I de fall det finns fler än ett barn i hushållet antas de vara helsyskon och i dessa fall inkluderas den s.k. syskonrabatten för den kommunala maxtaxeavgiften för förskola och fritidshem. Det innebär att det vanligtvis är de äldre syskonen som får syskonrabatten.

¹³ Socialstyrelsens upprädda allmänna råd 1989:6.

¹⁴ Jämför kritik som har riktats mot sådana förbehåll, bl.a. i Underhållsstödsutredningens betänkande SOU 2003:42, s. 209 f, då det inte kan anses försvarbart att den bidragsskyldiges alla barn inte kan göra anspråk på lika stort underhåll av den bidragsskyldige förälderns ekonomiska överskott. Regeln om förbehållsbelopp för hemmavarande barn i 7 kap, 3 § fjärde stycket föräldrabalken (FB), är dock att betrakta som en garantiregel som ska aktualiseras först när det står klart att det hemmavarande barnet inte får sitt minimibehov tillgodosett med tillämpning av den allmänna fördelningsregeln (jfr kvotdelningsmodellen). Se Walin-Vängby, Föräldrabalken, en kommentar del 1, s. 7:29. Vad gäller förbehåll för hemmavarande make eller sambo (sistnämnda gäller om de har gemensamt barn), får sådant förbehåll ske endast om det finns särskilda skäl, och rätten till underhåll tar främst sikte på den situationen då make/sambo står utan egen inkomst och förvärvsförmåga. Se 7 kap. 3 § tredje stycket FB och Walin-Vängby, s. 7:28.

12.3.2 Typfallsberäkningar

Nedan presenteras ett antal typfall som syftar till att åskådliggöra vilken skillnad det blir i underhållsbidrag respektive återbetalningsbelopp för underhållsstöd i olika situationer. För varje bidragsskyldig förälder beräknas ett återbetalningsbelopp för underhållsstöd som sedan jämförs med ett underhållsbidrag. Jämförelse sker av såväl underhållets storlek som det återbetalningsbelopp som den bidragsskyldige föräldern får.

Samma inkomst för den bidragsskyldige – olika belopp att betala i underhåll beroende på boförälderns inkomst

En bidragsskyldig förälder har 25 000 kronor i månadsinkomst. Föräldern är bidragsskyldig för tre barn som är 6, 10 och 15 år. Alla barnen bor mestadels hos den andra föräldern, boföräldern. Det sammanlagda behovet för barnen, barnbidraget avräknat, är beräknat till 6 906 kronor i månaden. I tabell 4 visas vilka olika underhållsbelopp som kan beräknas för den bidragsskyldige utifrån om föräldrarna väljer underhållsstöd eller underhållsbidrag. För underhållsstödet gäller fullt återbetalningsbelopp för tre barn, 3 819 kronor i månaden, eftersom den bidragsskyldige föräldern bedöms ha full återbetalningsförmåga. Av tabellen framgår tydligt att vid låga inkomster hos boföräldern blir underhållsbidraget högre än underhållsstödet, vilket syns i tabellen genom att den bidragsskyldige betalar hela underhållet upp till över 15 000 kronor i månadsinkomst för boföräldern. När boföräldern har relativt hög inkomst är underhållsstödet högre än underhållsbidraget.

Tabell 4 Skillnad i underhållsbelopp beroende på boförälderns inkomst, när den bidragsskyldiges inkomst är 25 000 kronor per månad, tre barn

Boförälderns månadsinkomst brutto	Underhållsbidrag	Underhållsstöd (återbetalningsbelopp)	Skillnad Underhållsbidrag -underhållsstöd
10 000	6 596	3 819	2 750
15 000	6 596	3 819	2 750
25 000	3 701	3 819	-188
40 000	2 597	3 819	-1 222

Effekt av inkomstutveckling

I nästa typfall har den bidragsskyldige föräldern en månadsinkomst på 35 000 kronor och en boförälder med en månadsinkomst på 20 000 kronor. Föräldrarna har två barn, en fyraåring som går i förskola och en sjuåring som går på fritidshem. Det sammantagna behovet för barnen beräknas till 4 674 kronor i månaden utifrån ovan nämnda schablonbelopp inklusive barnomsorgsavgift efter avdrag för barnbidraget. Efter avdrag för förbehållsbelopp (se beskrivning ovan) för egna levnadskostnader för båda föräldrarna beräknas överskottet för boföräldern till 676 kronor i månaden, medan överskottet för den bidragsskyldige föräldern beräknas till 12 972 kronor i månaden. Underhållsbidraget för barnen beräknas, enligt formeln ovan, på följande sätt:

$$12\,972 - \frac{4\,674 \times 13\,648}{13\,648} = 4\,442$$

Den bidragsskyldige föräldern antas nu få en löneförhöjning på 5 000 kronor i månaden. Alla andra förutsättningar är desamma som tidigare.

Tabell 5 Skillnad i underhållsbelopp beroende på löneförhöjning när boföräldrarnas inkomst är 20 000 kronor per månad

Den bidragsskyldige föräldrarnas inkomst	Underhållsbidrag	Underhållsstöd (återbetalningsbelopp)	Skillnad Underhållsbidrag - underhållsstöd
30 000	4 442	2 546	1 896
35 000	4 477	2 546	1 931

Vid löneförhöjningen stiger underhållsbidraget från 4 442 till 4 477 kronor per månad.

Förändringen i underhållsbidrag kan jämföras med samma föräldrapar med underhållsstöd. Med underhållsstöd skulle den bidragsskyldige föräldern betala 2 546 kronor i månaden, dvs. bedömas ha full återbetalningsförmåga för två barn. Löneförhöjningen påverkar inte detta återbetalningsbelopp, eftersom en bidragsskyldig förälder aldrig kan bli återbetalningsskyldig för mer än det underhållsstöd

som lämnats, dvs. 1 273 kronor per barn och månad. En inkomst över 19 400 kronor i månaden ger således fullt återbetalningsbelopp vid lämnat underhållsstöd för två barn, och påverkas inte av högre inkomster. Hur stor skillnad en löneförhöjning ger för underhållsbidraget beror dels på hur stor löneökningen är, dels på boförälderns inkomst.

Marginaleffekter vid löneförhöjningar

De olika förbehållsbeloppen inom underhållsbidraget respektive underhållsstödet innebär skillnader i hur mycket av en eventuell löneförhöjning som en bidragsskyldig föräldern får behålla.

Vid underhållsstödet är det den andel av inkomsten efter grundavdrag (som återfinns i tabell 2 ovan) som går till återbetalningsbeloppet för underhållsstödet vid olika antal barn. Exempelvis vid tre barn kan 30 procent av den återstående inkomsten efter schablonavdraget på 100 000 kronor gå till underhållsstödet. När inkomsten överstiger 21 100 kronor i månaden påverkas inte återbetalningsbeloppet av löneförhöjningar. En löneförhöjning påverkar däremot storleken på underhållsbidraget. Vid vissa inkomster och förhållanden kan således margineffekten för den bidragsskyldige bli relativt hög. I tabell 6 nedan visas hur mycket en bidragsskyldig förälder med relativt låg inkomst får behålla av en löneökning beroende på om det är ett underhållsbidrag eller återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd som ska beräknas. Margineffekten, dvs. förändringen av det betalade beloppet i förhållande till löneökningen, blir betydligt högre för underhållsbidraget än för underhållsstödets återbetalningsbelopp.

Tabell 6 Skillnad i underhållsbelopp beroende på löneförhöjning, boförälderns inkomst 15 000 kronor per månad, ett barn

Den bidragsskyldiges bruttoinkomst	Underhållsbidrag	Underhållsstöd
15 000	0	933
17 000	656	1 213
Marginaleffekt*	33 %	14 %

* Margineffekten beräknas genom att relatera förändringen i underhåll till bruttoinkomstförändringen.

När boföräldern har en relativt hög månadsinkomst på 40 000 kronor blir effekten något annorlunda. I tabell 7 framgår att när en boförälder har relativt hög inkomst blir margineffekten för den bidragsskyldige betydligt lägre medan det blir samma utfall för underhållsstödets återbetalningsbelopp.

Tabell 7 Skillnad i underhållsbelopp beroende på löneförhöjning, boföräldrarnas inkomst 40 000 kronor per månad, ett barn

Det bidragsskyldiges bruttoinkomst	Underhållsbidrag	Underhållsstöd (återbetalningsbelopp)
15 000	0	933
17 000	115	1 213
Marginaleffekt*	6 %	14 %

* Margineffekten beräknas genom att relatera förändringen i underhåll till bruttoinkomstförändringen.

För föräldrar med tre barn ser situationen återigen annorlunda ut. Margineffekten är högre för tre barn än för ett barn och när det gäller underhållsbidrag går en mycket stor del av inkomstökningen till underhållet. Det är naturligtvis en effekt av att det sammanlagda bedömda behovet helt enkelt är större ju fler barn underhållet gäller

Tabell 8 Skillnad i underhållsbelopp beroende på löneförhöjning, boföräldrarnas inkomst 15 000 kronor per månad, tre barn

Den bidragsskyldiges bruttoinkomst	Underhållsbidrag	Underhållsstöd (återbetalningsbelopp)
17 000	656	2 600
19 000	2 225	3 200
Marginaleffekt*	78 %	30 %

* Margineffekten beräknas genom att relatera förändringen i underhåll till bruttoinkomstförändringen.

Effekt av olika inkomster som beräkningsgrund

Ytterligare en skillnad mellan de två olika underhållssystemen är som ovan framkommit att vid beräkning av återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd används den bidragsskyldiges taxerade årsinkomst och för underhållsbidraget används båda föräldrarnas aktuella årsinkomst. Detta innebär också effekter för det belopp

som den bidragsskyldige ska betala. I detta exempel används den genomsnittliga reala lönetillväxten på 2,5 procent per år.

Den bidragsskyldige föräldern har en månadsinkomst på 20 000 kronor och tre barn vilkas sammanlagda behov bedöms vara 6 906 kronor i månaden. När underhållsstödet beräknas används den taxerade inkomsten som två år tidigare var 17 100 kronor i månaden. Skillnaden i vilken inkomst som används för att bestämma underhållsbelopp respektive återbetalningsbelopp för den bidragsskyldige, innebär i detta fall att ett underhållsbidrag skulle bli större än underhållsstödets återbetalningsbelopp. Om den aktuella årsinkomsten skulle användas även för beräkning av återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd vore förhållandet det omvända.

Tabell 9 Skillnad i underhållsbelopp beroende på vilken inkomst som ligger till grund för beräkningen, boföräldrarnas inkomst 15 000 kronor per månad, tre barn

Underhållsform	Boföräldrarnas månadsinkomst brutto	Tre barn
Underhållsbidrag aktuell inkomst	15 000	2 829
Underhållsstöd taxerad inkomst	**	2 625
Underhållsstöd aktuell inkomst	**	3 500

12.3.3 Inkomstens påverkan på underhållsbeloppets storlek

För att ge en något bredare bild av vilka effekter som olika inkomster kan ha på återbetalningsbeloppet för utgivet underhållsstöd respektive storleken på underhållsbidrag, visas nedan ett diagram för särlevande föräldrar med ett barn och ett diagram med särlevande föräldrar med tre barn. Alla barn antas vara mellan 7 och 12 år och ha en plats på fritidshem.

Ett barn

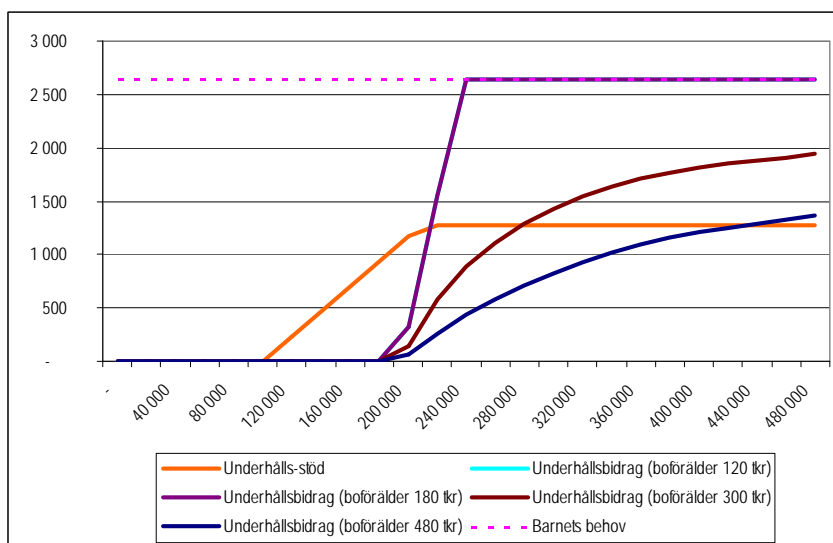
I diagram 1 visas vad en bidragsskyldig förälder med ett barn får betala för detta barn i månaden i förhållande till sin årsinkomst. Av diagrammet kan utläsas att från och med en årsinkomst på knappt 210 000 kronor eller 17 400 kronor i månaden återbetalar den bidragsskyldige föräldern fullt underhållsstöd på 1 273 kronor per månad. I diagrammet redovisas även underhållsbidraget beräknat för fyra olika inkomster för boföräldern.

Särskilt tydlig är skillnaden vid vilken inkomst som den bidragskyldige måste börja betala underhållsbidrag respektive bli återbetalningsskyldig för utgivet underhållsstöd. Ett återbetalningsbelopp för ett underhållsstöd fastställs redan vid en månadsinkomst på 8 700 kronor i månaden, medan ett underhållsbidrag kan bli aktuellt först vid cirka 16 300 kronor i månaden, beroende på boförälderns ekonomiska förmåga.

I förhållande till underhållsstödet upphör en högre lön att påverka återbetalningsbeloppet efter drygt 17 400 kronor i månaden. För underhållsbidraget innebär det att när en boförälder har hög inkomst, behöver den bidragskyldige ha en relativt hög inkomst (40 000 kronor i månaden) för att underhållsbeloppet ska bli lika högt som återbetalningsbeloppet för (utgivet) underhållsstöd.

Diagrammet nedan visar även tydligt vilken effekt boförälderns inkomst har på underhållsbidragets belopp. Vid lägre inkomster för boföräldern, som exempelvis 15 000 kronor i månaden (180 000 kronor/år), överstiger underhållsbidraget den bidragskyldiges återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd redan vid 17 450 kronor i månaden. Med andra ord – när boföräldern har låg inkomst får den bidragskyldige betala mer i underhållsbidrag redan utifrån en egen relativt låg inkomst.

Diagram 1 Underhållsstöd och underhållsbidrag per månad beroende på den bidragskyldiges årsinkomst – ett barn vid olika årsinkomster för boföräldern i tkr



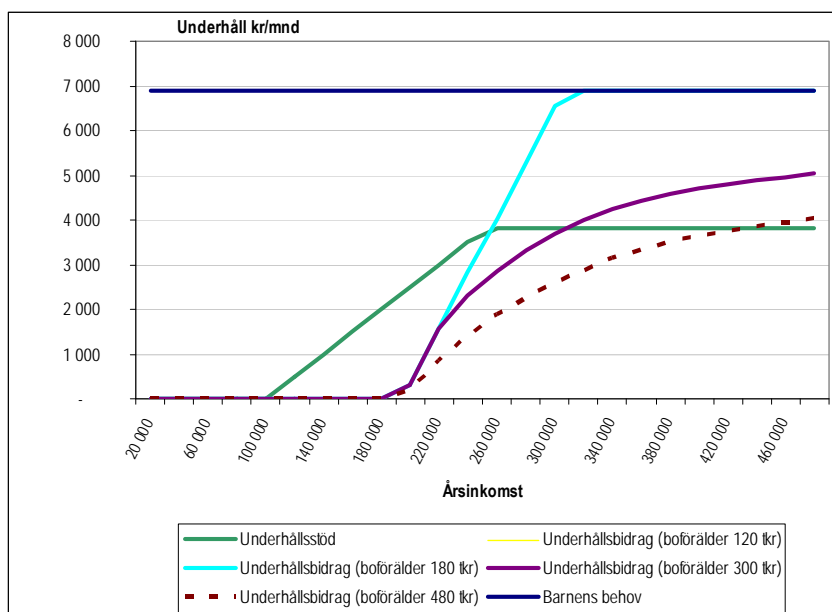
Tre barn

I diagram 2 visas att underhållsstödet börjar återbetalas redan vid en inkomst på cirka 8 800 kronor i månaden (motsvarar 10 000 kronor i årsinkomst) för den bidragsskyldige. Denna nivå är densamma oavsett antal barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för. Ett underhållsbidrag betalas först vid en inkomst som överstiger 16 300 kronor i månaden (196 000 kronor i årsinkomst).¹⁵ När det gäller underhållsstödet så upphör löneökningar att påverka återbetalningsbeloppet efter drygt 21 000 kronor i månaden (253 000 kronor i årsinkomst).

Oavsett antalet barn är inverkan av boförälderns inkomst på underhållsbidragets storlek stor. Vid lägre inkomster för boföräldern, som exempelvis 15 000 kronor i månaden (180 000 kronor/år), överstiger underhållsbidraget underhållsstödet redan då den bidragsskyldige har en inkomst på cirka 21 700 kronor per månad (260 000 kronor i årsinkomst). Har boföräldern en hög inkomst på 40 000 kronor i månaden (480 000 kronor i årsinkomst) så är det först när den bidragsskyldige har en relativt hög inkomst (36 700 kronor i månaden/440 000 kronor i årsinkomst) som underhållsbeloppet uppgår till samma nivå som underhållsstödets återbetalningsbelopp.

¹⁵ Det vill säga att oavsett boförälderns inkomst behöver den bidragsskyldige ha en inkomst på cirka 196 000 kronor per år för att efter förbehållsbelopp när det finns tre barn i hushållet.

Diagram 2 Underhållsstöd och underhållsbidrag per månad beroende på den bidragsskyldiges årsinkomst – tre barn vid olika årsinkomster för boförälder



12.3.4 När bidragsskyldigs inkomst upphör att påverka underhållsbidraget respektive återbetalningsbeloppet

Ett sätt att illustrera skillnader mellan underhållsstöd och underhållsbidrag för den bidragsskyldige är att visa vid vilken inkomst som återbetalningsbeloppet för utgivet underhållsstöd respektive storleken på underhållsbidraget upphör att öka. Av tabell 10 nedan framgår vid vilken inkomst den bidragsskyldige når full återbetalningsförmåga för utgivet underhållsstöd. All eventuell inkomst över den höjer inte återbetalningsbeloppet för den bidragsskyldige.

Tabell 10 Hur mycket den bidragsskyldige föräldern får betala av sin inkomst per barn i underhållsstödssystemet, 2011

Årsinkomst	Månadsinkomst	1 barn	2 barn	3 barn	4 barn
104 282	8 690	50	-	-	-
105 313	8 776	60	50	-	-
105 994	8 833	69	57	50	-
107 735	8 978	90	74	64	50
120 000	10 000	233	191	166	129
140 000	11 667	466	383	333	258
160 000	13 333	700	575	500	387
180 000	15 000	933	766	666	516
200 000	16 667	1 166	958	833	645
209 110	17 426	1 273	1 045	909	704
232 830	19 403	1 273	1 273	1 106	857
252 754	21 063	1 273	1 273	1 273	986
297 102	24 759	1 273	1 273	1 273	1 273

Källa: Försäkringskassan.

Av tabellen nedan kan det utläsas att inkomsten hos den bidragsskyldige föräldern och boföräldern är avgörande för när underhållsbidraget blir högre än återbetalningsbeloppet för utgivet underhållsstöd.

Tabell 11 Vid vilken bruttoinkomst en ytterligare inkomstökning inte innebär ett höjt underhållsbidrag respektive höjt återbetalningsbelopp inom underhållsstödssystemet, 2011

Underhållsform	Boförälderns månadsinkomst	Bidragsskyldigs inkomst		
		Ett barn	Två barn	Tre barn
Underhållsbidrag	10 000	19 200	21 100	24 600
	15 000	19 200	21 100	24 600
Underhållsstöd	oberoende	17 425	19 402	21 063

Effekter för den bidragsskyldige föräldern

Vad avser skillnader för den bidragsskyldige föräldern av att reglera underhållet via underhållsstöd eller underhållsbidrag visar utredningens beräkningar att:

- Det finns stora skillnader i belopp för återbetalning av utgivet underhållsstöd och storleken på underhållsbidrag beroende på egen inkomst och boföräldrarnas inkomst.
- Vid låga inkomster är underhållsbidraget ofta lägre än återbetalningsbeloppet för utgivet underhållsstöd medan det motsatta gäller vid högre inkomster.
- När boföräldern har låga inkomster är ofta underhållsbidraget högre än återbetalningsbeloppet för utgivet underhållsstöd.
- När boföräldern har låga inkomster går ofta en stor del av, eller hela, förändringen av den bidragsskyldiges överskott till underhållsbidraget.
- Underhållsstödet har fasta marginaleffekter på inkomsthöjningar medan den kan vara 100 procent (av det beräknade överskottet) när underhållsbidrag beräknas.

12.3.5 Konsekvenser för barnet och dess ekonomiska levnadsstandard av olika sätt att reglera underhåll

När underhållsbidraget och återbetalningsbeloppet för utgivet underhållsstöd har beräknats enligt de olika förutsättningarna ovan, är det tydligt att den bidragsskyldige föräldern kan få väldigt olika belopp att betala beroende på inkomstnivå m.m. Men det mest väsentliga är att "valet" av underhållsform innebär stora skillnader för barnets ekonomiska levnadsstandard.

I diagrammen 1 och 2 ovan framgår tydligt att underhållsstödet i de allra flesta fall inte når upp till det bedömda behovet för barnet. När underhållet lämnas i form av underhållsstöd antas båda föräldrarna bidra med 1 273 kronor vardera¹⁶ och för barnets försörjning finns även ett barnbidrag. Sammanlagt motsvarar detta cirka 3 600 kronor i månaden. I de fall boföräldern har en låg inkomst är det dock inte alltid som möjligheten att bidra med motsvarande belopp (1 273 kronor i månaden) finns. Beroende på boföräldrarnas inkomst kan barnets ekonomiska standard då bli betydligt lägre än det bedömda behovet. Vid de tillfällen när behovet bedöms vara högre än 2 323 kronor i månaden (dvs. 1 273+1 050), samtidigt som boför-

¹⁶ Följer av att underhållsstödets belopp är avsett att täcka hälften av normalkostnaden för barnet. Se prop. 1995/96:208 Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m. s. 35–37 och prop. 2004/05:116, Ett reformerat underhållsstöd, s. 26.

äldern inte har ekonomiska förutsättningar att stå för den delen själv kommer alltså barnet att få leva på en lägre nivå än vad som faktiskt är behovet. Alternativet är förstås att boföräldern eller eventuella syskon får avstå från sina behov för att tillgodose barnets behov.

För att åskådliggöra detta beräknas nedan ett fiktivt underhållsbidrag för en boförälder med två barn (nettoinkomst efter avdrag för en vuxens förbehållsbelopp och en bostadshyra för två barn och en vuxen). Först när boföräldern har en månadsinkomst över 19 200 kronor i månaden finns det ett överskott hos denne som kan användas till underhållsbidrag. Innan det finns ett överskott som täcker det förväntade underhållsstödsbeloppet på $2 * 1\,273 = 2\,546$ kronor behövs en månadsinkomst på 22 900 kronor i månaden. Det betyder att för de barn där den bidragsskyldige föräldern är fullt återbetalningsskyldig för utgivet underhållsstöd, kommer inte antagandet att boföräldern bidrar med lika mycket vara en realitet för dem som har en boförälder med mindre än 22 900 kronor i månadsinkomst.

I följande avsnitt görs ett försök att empiriskt studera om många barn eventuellt skulle kunna få mer i underhållsbidrag än vad de i dag får med fullt underhållsstöd, dvs. 1 273 kronor per månad.

12.4 Beräkning av ett fiktivt underhållsbidrag jämfört med underhållsstöd – en empirisk studie

12.4.1 Metod

Det material som utredningen har använt för att beräkna ett fiktivt underhållsbidrag är skapat genom att alla barn som är folkbokförda i Sverige och har två föräldrar folkbokförda i Sverige har kopplats ihop med sina biologiska/adoptivföräldrar med hjälp av flergenerationsregistret.¹⁷ Analysen utgår från barnet, vilket innebär att varje förälder är representerad lika många gånger som antalet barn han eller hon har.

Med hjälp av detta material har ett fiktivt underhållsbidrag beräknats för en majoritet av alla barn i underhållsstödssystemet. För beräkning av barns levnadskostnader har Socialstyrelsens numera

¹⁷ De som inte har två föräldrar folkbokförda i Sverige kan bl.a. vara barn som har den ena föräldern utomlands, vars ena förälder har avlidit eller de fall då fadern är okänd.

upphävda schabloner använts (jfr den s.k. kvotdelningsmodellen ovan). Barnomsorgsavgift, barnbidrag och studiebidrag har beaktats i beräkningarna. Inkomsterna som har använts är inkomster för 2008. Enligt föräldralken får den bidragsskyldige behålla 120 procent av prisbasbeloppet för egna kostnader. Motsvarande belopp har använts i beräkningen. Bostadskostnaden har satts till genomsnittlig kostnad enligt Försäkringskassans föreskrifter¹⁸ vid bedömning av bostadsbidraget. Dessutom har hänsyn tagits till om det finns flera barn som den bidragsskyldige ska betala för. Barn som har en bidragsskyldig förälder med en fordran som har lämnats över till Kronofogdemyndigheten för indrivning, är borttagna ur det analyserade materialet. Dessa utgjorde cirka 50 000 av de knappt 170 000 barnen. Oavsett dessa föräldrars inkomster är det nämligen inte troligt att dessa barn för tillfället skulle kunna få del av ett större underhåll.

Beräkningarna är gjorda av Statistiska centralbyrån på uppdrag av utredningen. I bilaga 6 finns en metodbeskrivning för hur det fiktiva underhållsbidraget har beräknats. Utredningen är medveten om att verkligheten avseende de individuella förutsättningarna inte framkommer med hjälp av registerdata och schabloner. Utredningen gör dock bedömningen att i snitt torde dessa uppgifter spegla gruppens förutsättningar väl.

12.4.2 Föräldrarnas inkomster relativt varandra

Som framkommit av typfallsberäkningarna ovan är skillnaden mellan, och nivån på, föräldrarnas inkomster några faktorer som påverkar storleken på ett underhållsbidrag. Som bakgrund till den fiktiva beräkningen av underhållsbidrag presenteras därför en översiktlig bild av hur föräldrarnas inkomster relaterar till varandra och till viss del även deras inkomstnivåer.

Vid undersökning av samtliga föräldrar, både sammanboende och särlevande, är det 74 procent av föräldraparen där pappan har en högre inkomst än mamman. I det undersökta materialet fanns det 1,8 miljoner barn. Alla barn vars båda föräldrar var folkbokförda i landet finns med. Bland de cirka 410 000 barn vars föräldrar är särlevande har i 65 procent av paren, pappan en högre inkomst än mamman.

¹⁸ Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2010:13) om genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad för år 2011.

I denna studie ligger fokus dock på de barn som får fullt underhållsstöd, dvs. 1 273 kronor per månad. Barn med utfyllnadsbidrag ingår inte i undersökningen, eftersom det inte finns några registeruppgifter om hur stort underhåll dessa barn får. Inte heller de som får underhållsstöd vid växelvis boende ingår eftersom dessa föräldrar som regel anses fullgöra sin underhållsskyldighet under den tid barnet bor hos dem.

Av barn med fullt underhållsstöd är 89 procent folkbokförda hos sin mamma och 11 procent hos sin pappa (vilket i enlighet med regelverket överensstämmer med vem av dem som är mottagare av underhållsstödet eftersom en mottagande boförälder måste ha barnet folkbokfört hos sig). I tabellen nedan visas inkomstrelationen mellan de studerade föräldrarna. Det är inte lika vanligt att bidragsskyldiga pappor har en högre lön än mamman, 55 procent, jämfört med särlevande i stort, 65 procent. Om uppdelning görs efter pappors återbetalningsgrad framgår att hela 80 procent av de pappor som återbetalar fullt underhållsstöd, har en högre lön än mamman. Det är ovanligt att mamman har högre lön än pappan då hon är bidragsskyldig, det förekommer enbart i 22 procent av fallen.

Tabell 12 Andel av föräldraparen där den bidragsskyldiga har högre inkomst än boföräldern

		Andel bidragsskyldiga med högre inkomst
Alla som tar emot fullt underhållsstöd	Mamma boförälder	55
	Pappa boförälder	22
<i>Varav</i>		
De som återbetalar fullt	Mamma boförälder	80
	Pappa boförälder	34
De som ej återbetalar fullt	Mamma boförälder	47
	Pappa boförälder	20

Som tidigare nämnts har både nivån på inkomsterna och relationen mellan föräldrarnas inkomster betydelse då underhållsbidrag beräknas. Nedan görs en översiktlig beskrivning över vem av föräldrarna som har högst inkomst tillsammans med den inkomstnivå de har. Om föräldrarna indelas efter låga respektive höga inkomster gäller att de 50 procent som har de lägsta inkomsterna är de föräldrar som här räknas som dem som har låg inkomst. De 50 procent med de högsta inkomsterna utgör här gruppen med hög inkomst.

Detta är en mycket grov indelning som görs men kan ändå ge en bild av hur mammors och pappors inkomster förhåller sig till varandra.

Om samtliga föräldrar studeras framgår att allra vanligast är att pappan har hög inkomst och mamman låg inkomst. Föräldrar med de lägsta inkomsterna får relativt ofta barn med varandra. Det samma gäller för föräldrar med de högsta inkomsterna. Bland särlevande föräldrar är det vanligare att båda föräldrarna har låg inkomst. Det är även något vanligare att mamman har högre inkomst än pappan, än bland sammanboende föräldrar.

Diagram 3 visar att det även bland gruppen särlevande är vanligt att pappan har hög inkomst och mamman låg inkomst. Detta är intressant eftersom chansen i dessa fall är stor att barnet skulle kunna få reellt mer i underhåll om föräldrarna själva kom överens om ett underhållsbidrag för barnet i stället för att ansöka om underhållsstöd. Anledningen är troligen att i de allra flesta fall skulle pappan, om reglerna för underhållsbidrag tillämpades, få betala en större andel av barnets försörjning, eftersom han med stor sannolikhet har ett större överskott då storleken på underhållsbidrag beräknas. Däremot antas föräldrarna betala lika mycket för barnet, oavsett deras relativa förmåga, i underhållsstödsystemet.

Diagram 3 Relationen mellan föräldrarnas inkomster, andel i procent

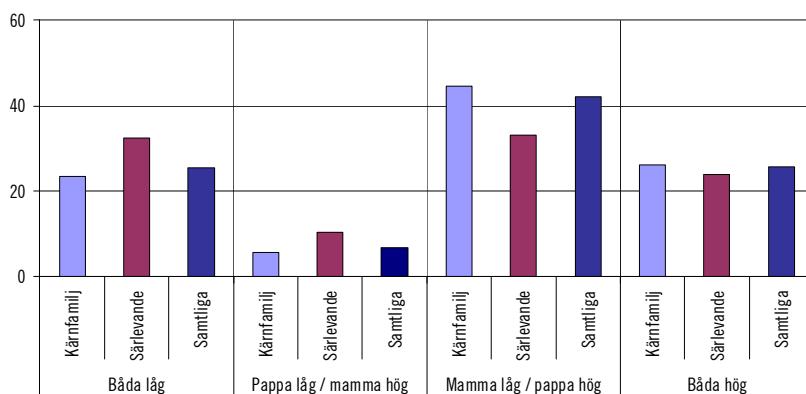
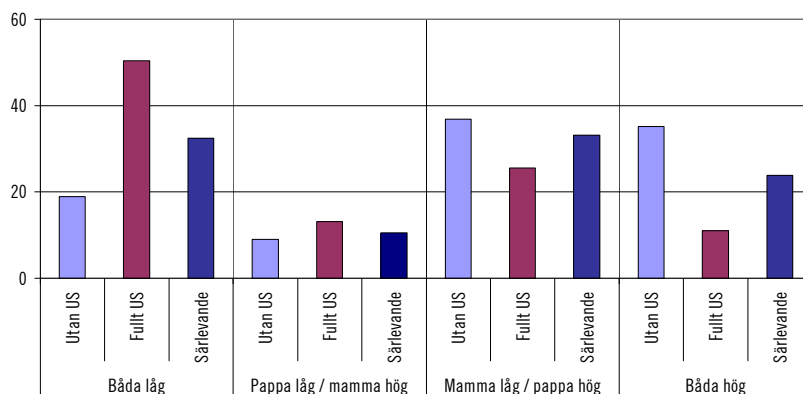


Diagram 4 visar särlevande föräldrarnas inkomster när mamman är boförelärd; 89 procent av barnen där underhållsstöd lämnas är folkbokförda hos mamman. Uppdelning har gjorts på barn som har

fullt underhållsstöd och barn som ligger utanför underhållsstöds-systemet. Diagrammet visar att en relativt stor andel av de studerade barnen med underhållsstöd har två föräldrar med relativt låg inkomst. Men 26 procent av barnen har föräldrar där pappan har en hög inkomst och mamman en låg inkomst. I ytterligare 11 procent av fallen har båda föräldrarna hög inkomst. Med andra ord har 37 procent av barnen en bidragsskyldig pappa som har en inkomst på över 20 000 kronor per månad. Sannolikheten att en del av barnen skulle få mer i underhållsbidrag är stor.

Diagram 4 Relationen mellan de särlevande föräldraparens inkomster då mamma är boförälder, andel i procent

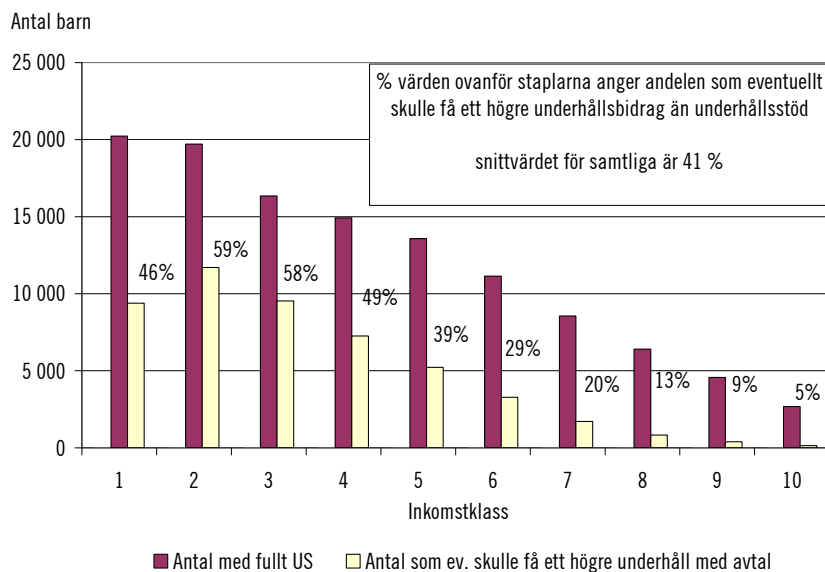


För den minoritet barn som bor hos sin pappa, och får underhållsstöd, gäller att enbart 14 procent av de bidragsskyldiga mammorna har en inkomst över 20 000 kronor per månad.

12.4.3 Många barn skulle förmodligen kunna få mer i underhåll genom underhållsbidrag

Diagram 5 visar att med all sannolikhet skulle många barn kunna få mer i underhållsbidrag än de 1 273 kronor per månad som de i dag får i underhållsstöd. Enligt den fiktiva beräkningen skulle nästan 50 000 barn, 41 procent av de undersökta barnen med underhållsstöd få mer i underhållsbidrag.

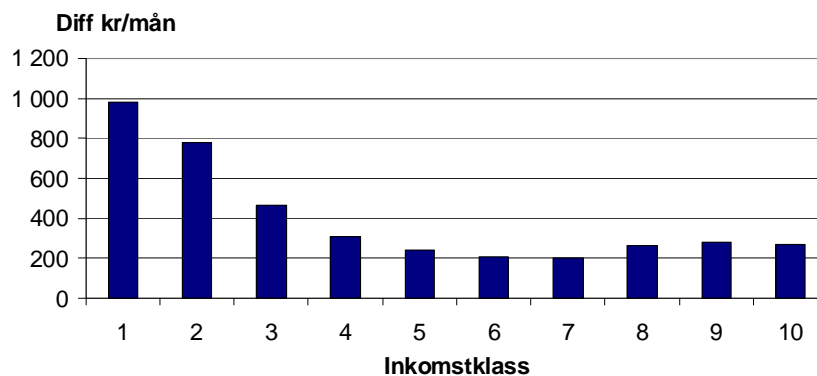
Diagram 5 Alla barn med 1 273 kronor per månad i underhållsstöd, antal och andel barn som beräknas få mer i underhållsbidrag än underhållsstöd, fördelat på boföräldrarnas inkomstklass efter decil



Skillnaden mellan underhållsstöd och underhållsbidrag är störst för de barn som har en boföräldrar med låg inkomst. I snitt skulle de barn som skulle få mer i underhållsbidrag, och som har en boförälder i den lägsta inkomstklassen, få nästan 1 000 kronor mer per månad i underhållsbidrag jämfört med ett underhållsstöd.

Diagram 5 tillsammans med diagram 6 visar att ju lägre inkomstklass boföräldern tillhör desto större skillnad i både andelen som skulle ha fått mer i underhållsbidrag än 1 273 kronor samt skillnaden i storleken på belopp. Detta är en konsekvens av att underhållsbidraget även tar hänsyn till boföräldrarnas inkomst. Även vid beslut om underhållsstöd antas varje förälder stå för barnets halva kostnad, maximalt 1 273 kronor per månad, medan vid fastställandet av ett underhållsbidrag ska föräldrarna stå för den andel som motsvarar deras ekonomiska förmåga. Detta innebär att en förälder kan få stå för hela barnets kostnad när underhållsbidrag fastställs.

Diagram 6 Alla barn med 1 273 kronor per månad i underhållsstöd, genomsnittlig skillnad mellan beräknat underhållsbidrag och 1 273 kronor bland dem som beräknas få mer, fördelat på boföräldrarnas inkomstklass, decil 1–10

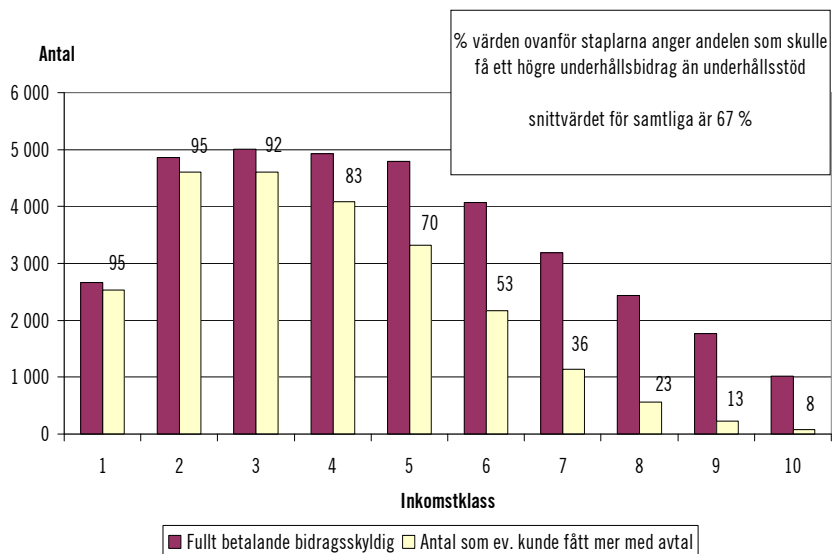


Av alla de undersökta barnen (de som har bidragsskyldiga föräldrar med skulder hos Kronofogdemyndigheten är borttagna) med ett underhållsstöd på 1 273 kronor per månad är det 22 procent där den bidragsskyldige återbetalar hela underhållsstödsbeloppet, dvs. 1 273 kronor per månad. Dessa 22 procent motsvarar 35 000 barn. Denna grupp är den där den bidragsskyldige föräldern har relativt god ekonomi och den grupp som Försäkringskassan främst har försökt att få ut ur underhållsstödsystemet för att de själva ska reglera underhållet (se avsnitt 11.3 ovan).

Diagram 7 och 8 nedan visar motsvarande det som visas i diagram 5 och 6 men enbart för den del av gruppen där den bidragsskyldige återbetalar 1 273 kronor i månaden. Bland dessa föräldrar borde andelen som har förmåga att betala mer än 1 273 kronor i underhållsbidrag vara större än bland dem som inte återbetalar fullt. I gruppen beräknas 23 000 barn (67 procent) få mer i underhållsbidrag än i underhållsstöd vilket är betydligt mer än för hela gruppen.¹⁹ Bland de barn som samtidigt har en boförälder i de tre lägsta inkomstklasserna beräknas över 90 procent få ett större fiktivt underhållsbidrag än 1 273 kronor per månad. Detta är en konsekvens av att hänsyn inte tas till mammans inkomst när underhållsstöd lämnas.

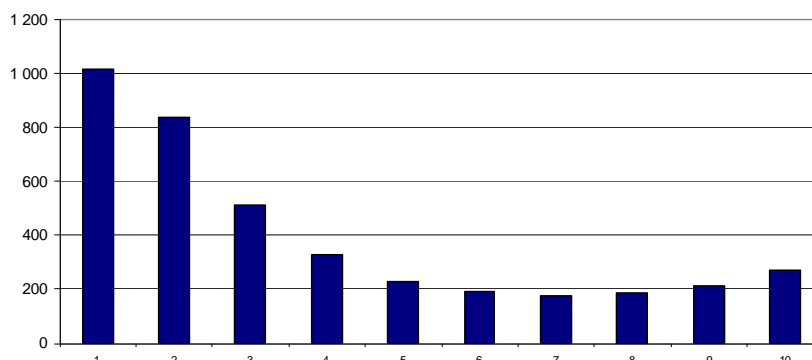
¹⁹ Knappt 2 000 barn vars förälder har ett återbetalningsbelopp på 1 273 kronor i månaden är borttagna ur analysen för att de har haft ärenden hos Kronofogdemyndigheten.

Diagram 7 Barn där den bidragsskyldige återbetalar 1 273 kronor per månad, antal och andel barn som skulle få mer i underhållsbidrag än underhållsstöd, fördelat på boförälderns inkomstklass



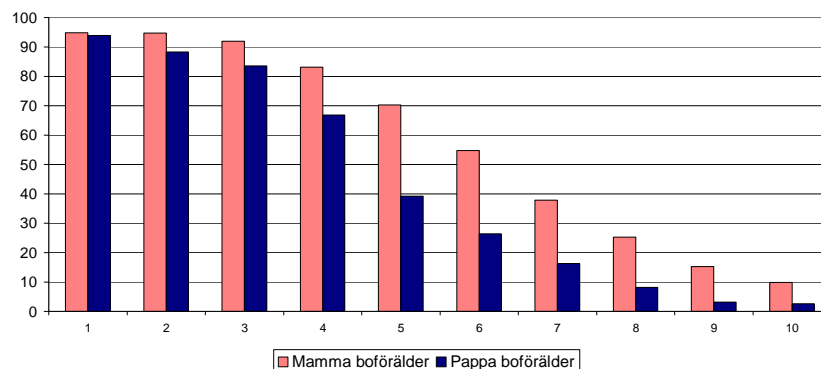
I diagram 7 visas att det är i de lägsta inkomstklasserna som störst andel barn återfinns som kan gå miste om ett underhåll. I diagram 8 syns att det även är i de lägsta inkomstklasserna som barnen finns som i genomsnitt går miste om de största beloppen. Ända upp till i snitt 1 000 kronor mer i månaden skulle barnen med en boförälder i den lägsta inkomstklassen få i underhållsbidrag.

Diagram 8 Barn vars bidragsskyldig förälder återbetalar 1 273 kronor per månad, genomsnittlig skillnad mellan beräknat underhållsbidrag och underhållsstöd på 1 273 kronor bland dem som beräknas få mer fördelat på boförälderns inkomstklass decil 1–10, kronor per månad



Av diagram 9 framgår att om boföräldern är en mamma beräknas en större andel få mer i underhållsbidrag, vilket med all sannolikhet beror på att män ofta har högre inkomster än kvinnor.

Diagram 9 Barn vars bidragsskyldig förälder betalar 1 273 kronor per månad, andel barn som skulle ha få mer i underhållsbidrag, fördelat på mamma eller pappa som boförälder samt boförälderns inkomstklass, decil 1–10

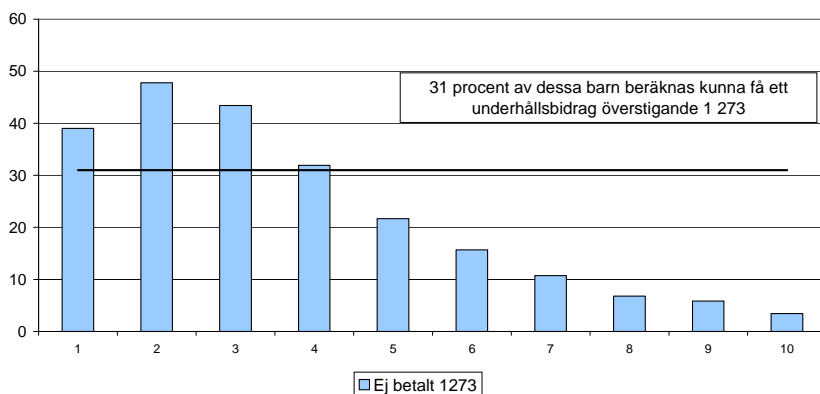


Även de som enligt underhållsstödsystemet inte återbetalar 1 273 kronor per månad, skulle ändå vid fastställande av ett underhållsbidrag anses kunna betala ett månadsbelopp överstigande 1 273 kronor.

Detta beror på att systemen är så olika i sin konstruktion. Därför har även beräkning gjorts för de barn som får ett underhållsstöd motsvarande 1 273 kronor per månad, men där den bidragsskyldige enligt underhållsstödssystemet inte behöver återbetala hela detta belopp pga. storleken på sin inkomst.

Diagram 10 visar att även om dessa bidragsskyldiga inte anses kunna återbetala 1 273 kronor per månad enligt underhållsstödssystemet, så skulle 31 procent antas kunna betala mer än 1 273 kronor om de fastställde ett underhållsbidrag enligt schablonerna. Dessa 31 procent motsvarar 26 000 barn. Dock är dessa bidragsskyldigas betalningsförmåga relativt låg med tanke på att Försäkringskassan har fastställt ett återbetalningsbelopp som är lägre än 1 273. Detta beror på regelverkens olika utformning. Inom underhållsstödet betalas enbart en viss andel av inkomsten över en viss nivå i underhållsstöd men då underhållsbidrag betalas går varenda krona över ett visst belopp till underhållet.²⁰ Först och främst torde det enligt det uppsatta målet om ökad direktreglering vara önskvärt att dessa bidragsskyldiga föräldrar betalar det de har förmåga till direkt till boföräldern och enbart använder sig av Försäkringskassans avseende utfyllnadsbidrag.²¹

Diagram 10 Barn vars bidragsskyldiga förälder återbetalar mindre än 1 273 kronor per månad, andel som skulle ha fått mer än 1 273 kronor per månad i ett fiktivt beräknat underhållsbidrag, fördelat på mammas inkomstklass, decil 1–10



²⁰ Se ovan under rubriken margineffekter.

²¹ Se ovan i avsnitt 11.3 angående Försäkringskassans mål för underhållsstödet.

Vid en analys av de studerade barnen med underhållsstöd är andelen som skulle få mer i underhållsbidrag, ungefär densamma oavsett barnets ålder (om uppdelning görs i åldersgrupperna 0–6, 7–12 och 13–17 år). Om en analys sker separat bland de fullt återbetalande bidragsskyldiga föräldrarna, är det många fler bland dem med de yngsta barnen som skulle kunna betala mer än 1 273 kronor per månad. Det är 83 procent av dem med de yngsta barnen 0–6 år, 69 procent av föräldrar med 7–12 åringar och 64 procent bland de äldsta barnen, 13–17 år, som skulle betala mer i underhållsbidrag än 1 273. Detta beror förmodligen på att schablonen antar att de äldre barnen kostar mer än de yngre barnen vid beräkning av underhållsbidrag.

13 Förslag till åtgärder för förbättrat föräldrasamarbete i ekonomiska och andra frågor som rör barnet, m.m.

Några utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag

Utredningen kan konstatera att särlevandehushållen i Sverige ser mycket olika ut både vad avser familjesammansättning och ekonomiska förutsättningar. Den senaste femtonårsperioden har inneburit förändrade familjemönster och boendeformer för barnen. Framför allt har barns växelvisa boende hos föräldrarna ökat kraftigt. Omkring 30 procent (enligt vissa undersökningar cirka 40 procent) av barn till särlevande föräldrar bor växelvis hos sina båda föräldrar. Cirka 60 procent av barnen bor antingen hela eller merparten av tiden med sin mamma. Motsvarande andel för barn boende hos pappa är tio procent.

Utredningen kan också konstatera att hur föräldrarna fördelar den faktiska försörjningen av barnet mellan sig hänger nära samman med hos vem av föräldrarna barnet bor. Med andra ord är särlevande föräldrars försörjningsbörda nära kopplad till barnets boende och i vilken omfattning barnet tillbringar tid i respektive förälders bostad. Samarbetet avseende ekonomi och andra frågor som rör den vardagliga omsorgen om barnet fungerar för de allra flesta av dessa föräldrar tämligen väl vid växelvis boende för barnet, medan en större andel av boföräldrar och umgängesföräldrar uppger att samarbetet inte fungerar så bra. Bland alla grupper av föräldrar finns det de som uppger att samarbetet fungerar dåligt eller mycket dåligt. Samarbetet är i hög grad personberoende och varie-

rar utifrån personliga, sociala och ekonomiska förutsättningar samt över tid.

I utredningens uppdrag ligger bland annat att föreslå åtgärder som kan underlätta och uppmuntra samarbete mellan särlevande föräldrar. En central utgångspunkt för detta arbete är att föräldrar har ett gemensamt ansvar för att ta hand om och försörja sitt barn och att ett väl fungerande samarbete mellan dem gynnar barnet.

Målet för utredningens arbete är att tydliggöra föräldrarnas gemensamma ansvar för barnets omsorg och försörjning även efter en separation, samt att undanröja samarbetshinder och underlätta för särlevande föräldrar att komma överens och samarbeta i såväl ekonomiska som andra närliggande frågor som rör barnet.

Utredningens förslag syftar därför till att:

- bättre anpassa regelverken för de familjeekonomiska stöden till förändrade familjemönster och boendeformer för barnet, genom att öka möjligheterna till fördelning av olika familjeekonomiska stöd utifrån respektive förälders antagna försörjningsbörda för barnet,
- tydliggöra föräldrarnas primära, och gemensamma, försörjningsansvar för barnet,
- öka föräldrarnas valfrihet i frågor som rör barnets boende och försörjning, samt
- öka utbudet av informations- och stödinsatser för att föräldrarna ska kunna göra välinformerade val.

Om båda föräldrarna i större utsträckning kan kompenseras utifrån sin antagna försörjningsbörda för barnet, borde några för föräldrarna betydelsefulla konflikt drivande faktorer i regelverket minska. Det torde också bidra till att minska de ekonomiska incitament som kan påverka föräldrarnas överväganden om barnets boende eller vistelse i respektive föräldrahushåll. Ur ett barnperspektiv torde också betydelsen av att barnet kan uppfattas som bärare av ekonomiska förmåner och därmed bli ett slagträ i föräldrakonflikter, minska. Detta tillsammans med ett förbättrat och mer uttalat stöd till föräldrar i frågor som rör barnets omsorg och försörjning borde betydligt förbättra förutsättningarna för samarbete mellan föräldrarna.

Utifrån dessa utgångspunkter presenteras nedan ett antal förslag. Del I innehåller förslag som syftar till att undanröja konflikt-

drivande faktorer i de familjeekonomiska regelverken genom att på ett bättre sätt än i dag ta hänsyn till att det kan finnas barn i ett hushåll, även om barnet inte är folkbokfört i hushållet, samt i konsekvens härmed ett ökat hänsynstagande till föräldrarnas antagna försörjningsbördor för barnet.

Del II tar sikte på åtgärder för förbättrat stöd och information till föräldrar för att förbättra förutsättningarna för ett fungerande samarbete om barnets omsorg och försörjning.

Del III innehåller förslag till åtgärder för att förbättra samhällets kunskap om de olika särlevandehushållens faktiska sammansättning och situation.

Del I Åtgärder för att undanröja konflikt drivande faktorer i regelverken

13.1 Utökade möjligheter för båda föräldrar att vara mottagare av barnbidraget

Utredningens förslag: Föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn ska gemensamt kunna anmäla om en av dem eller båda ska vara mottagare av det allmänna barnbidraget. Om inte någon anmälan görs i samband med att rätten till barnbidrag inträder eller om anmälan inte är samstämmig, ska båda föräldrarna vara bidragsmottagare. När båda föräldrarna är bidragsmottagare lämnas bidraget med hälften till vardera föräldern.

När barnet bor varaktigt ungefär lika mycket hos båda föräldrarna (växelsvis boende), ska barnbidraget kunna lämnas med hälften till vardera föräldern efter anmälan av endast en av dem. En förutsättning för det är att det finns en lagakraftvunnen dom eller ett av socialnämnden godkänt avtal om växelsvis boende, eller ett beslut av Försäkringskassan om bostadsbidrag till barnfamiljer i form av växelsvisbidrag. Om det framkommer omständigheter som gör det sannolikt att barnet inte bor växelsvis hos föräldrarna, ska den förälder som anmäler om delning av barnbidraget visa att barnet bor växelsvis. Om han eller hon inte kan visa detta ska bidraget inte delas.

13.1.1 Båda föräldrar ska kunna vara mottagare av barnbidraget

Dagens familjebildning och den kraftiga utvecklingen av barns växelvisa boende liksom pappors ökade uttag av föräldraledighet visar att föräldrar alltmer tar ett gemensamt ansvar för barnets omsorg och försörjning. De flesta föräldrar har dessutom gemensam vårdnad om barnet, även efter en separation. Denna utveckling återspeglas dock inte tillräckligt i bestämmelserna om barnbidrag.

Barnbidrag lämnas för att täcka de merkostnader som följer av att det finns barn i ett hushåll. Enligt nuvarande bestämmelser om bidragsmottagare kan föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn gemensamt anmäla vem av dem som ska vara bidragsmottagare. Om ingen anmälan görs betalas bidraget ut till barnets mor. Även om andelen pappor har ökat sedan möjligheten att välja bidragsmottagare infördes i juli 2006, är det fortfarande i de flesta fall mammor som är mottagare av barnbidrag.

En delning av barnbidraget mellan föräldrarna är för närvarande endast möjlig när barnet bor växelvis hos dem. En förutsättning för att dela barnbidraget är att föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet och att de gemensamt anmäler om delning.

De begränsade möjligheterna för båda föräldrar att vara bidragsmottagare skickar enligt utredningen inte bara otidsenliga signaler om det gemensamma föräldraansvaret. Det kan dessutom påverka möjligheten för en förälder att fullgöra sitt försörjningsansvar för barnet, särskilt i de fall barnet bor växelvis hos föräldrarna. Risken för konflikt ökar dessutom mellan föräldrarna i de fall den förälder som är bidragsmottagare inte vill medverka till en gemensam anmälan om delning vid växelvis boende, vilket i sin tur riskerar att drabba barnet. (Se närmare utredningens probleminventering i avsnitt 10.3.2.)

Tidigare gjorda undersökningar har indikerat att frågan om delning av barnbidraget inte är av något större intresse för sammanboende föräldrar.¹ Det kan finnas många förklaringar till detta. En förklaring kan vara att det inom en familj inte spelar så stor roll vem som tar emot barnbidraget om man har gemensam hushållsekonomi. I praktiken kommer ändå barnbidraget hela familjen till del, oavsett vem som står som mottagare av bidraget. Utredningen

¹ Se bl.a. Riksförsäkringsverkets rapport RFV Analyserar 2000:3, Delat barnbidrag. Under år 2000 genomförde ARS Research AB på uppdrag av RFV, samtal med föräldrar i form av fokusgrupper. Resultatet redovisas i rapporten.

har inom ramen för en egen undersökning² frågat föräldrar om hur de ställer sig till att dela barnbidraget. Drygt 55 procent av föräldrarna anser att man ska kunna dela på bidraget med hälften till vardera föräldern, medan 30 procent anser att det inte ska vara möjligt. Av dem som är positiva till delning anser 43 procent att delningen ska ske efter anmälan från båda föräldrarna. Särlevande föräldrar med växelvis boende barn är mer positiva till delning jämfört med de föräldrar vars barn bor hos endast en av föräldrarna. Av de föräldrar som är positiva till delning tycker strax över hälften (54 procent) att en delning är en viktig signal för att betona föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar. Andra skäl är att en delning är rättvis utifrån fördelningen av kostnaderna för barnet (29 procent) och att det är jämställt för föräldrarna (26 procent). För särlevande föräldrar är rättvisa mer viktigt än för föräldrar som lever tillsammans.

Även om resultaten av denna undersökning inte ger något entydigt svar på frågan om barnbidraget i större utsträckning bör delas eller inte, anser utredningen att det finns ett stort värde i om möjligheten för föräldrar att välja bidragsmottagare utökas till att också omfatta dem båda. Denna möjlighet bör gälla oavsett om föräldrarna bor tillsammans eller inte. Föräldrarna ska kunna anmäla sitt val redan när rätten till bidraget inträder, dvs. som regel i samband med ett barns födelse.

Närmare om utökade möjligheter att välja bidragsmottagare

Utredningen anser att lagstiftningen inte ska lägga hinder i vägen för föräldrar som redan i samband med barnets födelse eller senare vill dela barnbidraget mellan sig. Att låta föräldrarna själva bestämma över om en av dem eller båda ska vara mottagare av barnbidraget är en viktig signal från samhällets sida om föräldrarnas gemensamma ansvar för barnet, där de förutsätts ta lika ansvar i vården, omsorgen och försörjningen av barnet. Utökade möjligheter att i det enskilda fallet välja vem av föräldrarna som ska vara bidragsmottagare torde minska risken för framtida konflikter om barnbidraget mellan föräldrarna, och dessutom kunna bidra till ökad jämställdhet mellan könen. Det är emellertid angeläget att bestämmelserna om bidragsmottagare utformas på ett sätt som

² TNS Sifo genomförde på uppdrag av utredningen en telefonintervju bland 796 föräldrar med barn under 18 år i november 2010. Se närmare bilaga 4.

både betonar det gemensamma föräldraansvaret och så långt möjligt bidrar till att säkerställa att bidraget verkligen kommer barnet till del.

Mot denna bakgrund anser utredningen att föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn ska, utöver nuvarande möjlighet att välja en av dem som bidragsmottagare, också gemensamt kunna anmäla att båda ska vara mottagare av barnbidraget, dvs. att beloppet ska kunna lämnas med hälften var till dem båda. Att föräldrarna gemensamt ska bestämma i frågan om bidragsmottagare står i överensstämmelse med den gemensamma beslutanderätt som följer av gemensam vårdnad om ett barn. Ökad valfrihet för föräldrarna att själva bestämma i frågan om bidragsmottagare står också i överensstämmelse med intentionerna i familjepolitiken.

Att båda föräldrarna är bidragsmottagare bör enligt utredningen inte hindra dem från att vid ett senare tillfälle gemensamt kunna anmäla att bidraget i stället ska lämnas till en av dem.

Utredningen har övervägt möjligheten att automatiskt betala ut barnbidraget med hälften till vardera föräldern för alla föräldrar från den tidpunkt när rätten till bidraget inträder, men anser att detta inte är lämpligt.³ En automatisk utbetalning med hälften till vardera förälder har visserligen flera fördelar. Den är lätt att förstå, förutsägbar och lättadministrerad. En sådan ordning är också könsneutral och därmed fördelaktig ur jämställdhetssynpunkt. Den signalerar dessutom ett gemensamt föräldraansvar. Trots dessa fördelar är utgångspunkten för utredningen att samhället inte ska styra över hur eller när en delning av barnbidraget ska göras. En stor brist med automatisk delning är nämligen att alla föräldrar berörs oavsett om de vill dela barnbidraget, och oavsett i vilken omfattning föräldrarna lever tillsammans med barnet. En sådan ordning saknar därmed enligt utredningen ett barnperspektiv.

Kravet på att en bidragsmottagare måste ha rättslig vårdnad om barnet innebär dessutom att en delning av barnbidraget mellan ogifta föräldrar är möjlig först när faderskapet för barnet har blivit fastställt och föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet. För att göra en automatisk delning av bidraget krävs således att det är känt vem som är pappa till barnet och att denne också har del i vårdnaden om barnet. Det faktum att frågan om fastställande av faderskap

³ I TNS Sifo:s undersökning svarar 38 procent av dem som är positiva till delning av barnbidraget att bidraget ska delas automatiskt i samband med barnets födelse (av svarsalternativet framgår emellertid inte hur denna automatiska delning ska ske). I gruppen föräldrar vars barn bor växelvis, ansåg 49 procent att bidraget ska delas automatiskt när det är klarlagt att barnet bor växelvis hos föräldrarna.

i vissa fall kan dra ut på tiden skulle kunna påverka handläggningen av ärendena på ett negativt sätt.

När ingen anmälan görs eller anmälan inte är samstämmig

Om ingen anmälan om bidragsmottagare görs lämnas enligt nuvarande bestämmelser barnbidraget till barnets mor. En sådan ordning har flera fördelar. Som regel bor mammor med sina barn då barnen är nyfödda. Undersökningar har också visat att mammor ofta står för de flesta inköpen till sina barn, såsom kläder, skor och leksaker, och detta är en ordning de flesta föräldrar verkar vara nöjda med.⁴ Det är dock oklart i vilken utsträckning detta beror på att mamman är bidragsmottagare eller om det ändå skulle vara så att hon står för inköpen till barnet även om hon inte skulle vara bidragsmottagare. Majoriteten av de barn som bor endast med den ena föräldern bor med sin mamma.

Även om det finns en rad fördelar med att barnets mor är bidragsmottagare i de fall ingen anmälan görs, anser utredningen att den är otillfredsställande, framför allt utifrån synen på det gemensamma föräldraskapet, att hon av lagstiftaren väljs före barnets andra förälder. Utredningen anser i stället att barnbidraget ska betalas ut med hälften till vardera förälder när någon anmälan inte ges in till Försäkringskassan eller när anmälan inte är samstämmig. En sådan ordning speglar enligt utredningen bättre utvecklingen av det alltmer gemensamma och jämställda föräldraskapet. Det ger också en tydlig signal till föräldrarna om att de har ett gemensamt försörjningsansvar för barnet. Det finns i och för sig en viss risk att barnbidraget kan komma att betalas ut till en förälder som inte alls tar ansvar för barnets försörjning, dvs. att bidraget inte kommer barnet till del, vilket är en brist sett ur ett barnperspektiv. Detta kan i vissa fall förmodligen bli en källa till konflikt mellan föräldrarna. Utredningen anser emellertid att barnperspektivet till övervägande del beaktas genom att föräldrarnas gemensamma ansvar för barnet kommer till uttryck i bestämmelsen om bidragsmottagare och att de därmed får likvärdiga förutsättningar att också kunna ta detta ansvar, vilket förutsätts komma barnet till del.

Om en förälder av någon anledning är eller har visat sig vara olämplig som vårdnadshavare torde det vanligtvis vara så att den andra föräldern är ensam vårdnadshavare för barnet. Utredningen

⁴ Jämför uppgifter om detta i studien Jämställt föräldraskap, se ovan avsnitt 10.3.2.

har övervägt behovet av att föreslå en undantagsregel om barnbidraget inte kommer barnet till del, men anser att det finns tillräckliga skyddsmekanismer i den nuvarande regleringen (se vidare nedan).

Det finns visserligen andra möjliga sätt att betala ut barnbidrag när föräldrarna inte gör någon anmälan om bidragsmottagare, eller om anmälan inte är samstämmig.⁵ De varianter som står till buds är att lämna bidraget till den av föräldrarna som är yngst alternativt äldst, eller att det lämnas till antingen barnets mamma eller pappa. I alla dessa fall måste en avvägning göras mellan föräldrarnas intresse att få bidrag till att täcka en del av kostnaderna för barnet och behovet av lättadministrerade och förutsägbara bestämmelser. Frågan om könsneutrala regler, jämställdhet och vikten av att betona det gemensamma föräldraansvaret har också betydelse.

Att låta den yngste av barnets föräldrar få barnbidraget skulle leda till att mammor även fortsättningsvis blir bidragsmottagare i de flesta fall eftersom de i allmänhet är yngre än papporna. Motsatsvis kommer bidraget att i högre grad lämnas till pappor om den som är äldst av föräldrarna blir bidragsmottagare. Detta kommer att slå olika från hushåll till hushåll. En sådan ordning står inte i överensstämmelse med vad föräldrar i allmänhet själva vill och kan inte heller sägas ta tillvara barns intressen eftersom det blir alltför oförutsägbart vem av föräldrarna som kan få bidraget. En sådan ordning skulle också kunna innebära att en förälder som inte bor tillsammans med barnet ändå kan bli bidragsmottagare.

13.1.2 Delning av barnbidrag vid växelvis boende på anmälan av endast en förälder

Utredningen har i avsnitt 10.3.2 redogjort för vilka problem som är förknippade med att båda föräldrarna vid växelvis boende för barnet måste vara överens för att en delning av barnbidraget ska vara möjlig att göra. Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att de problem som lagstiftaren avsåg att komma till rätta med fortfarande till viss del kvarstår som innan delningsbestämmelsen infördes 2006. Lagstiftarens välvilja för barnets skull om att föräldrarna måste vara överens om att dela på barnbidraget har i motsats till vad som var avsett, i stället till viss del kommit att försvåra sam-

⁵ En anmälan är inte samstämmig om endast den ene av föräldrarna har skrivit under anmälan eller om föräldrarna har angett olika bidragsmottagare.

arbetet mellan föräldrarna. Utredningen anser därför att övervägande skäl talar för att en delning av barnbidraget vid växelvis boende för barnet ska vara möjlig även om föräldrarna inte är överens om det.

Att föräldrarna inte lever tillsammans påverkar inte deras gemensamma ansvar för barnets omsorg och försörjning. Nuvarande bestämmelser innebär att det oftast är mamman till barnet som är mottagare av barnbidraget, även efter en separation. Alltfler pappor tar emellertid del i omsorgen av barnet, vilket inte minst utvecklingen av det växelvisa boendet visar. Oavsett föräldrarnas inkomst och eventuellt nya familjeförhållanden förutsätts vardera föräldern bära kostnader för barnet under den tid som barnet vistas hos honom eller henne. I konsekvens härmed anser utredningen att barnbidraget också bör komma båda föräldrarna till del på lika villkor. Av de särlevande föräldrar som tillfrågats i utredningens telefonbussundersökning anger 89 procent av dem att de delar på kostnaderna för barnet.⁶

Det är otillfredsställande att en av föräldrarna, genom att inte medverka till en gemensam anmälan om delning, i praktiken kan hindra den andra föräldern att få del av barnbidraget. Enligt utredningens mening torde det vara mindre konflikt drivande om Försäkringskassan kan besluta om delning av barnbidraget på anmälan av en av föräldrarna eftersom det då ger den föräldern bättre möjligheter att fullgöra sitt försörjningsansvar. Ur barnets perspektiv är det också bättre att denne förälder kan få halva barnbidraget för att täcka kostnader för barnet under den tid barnet vistas hos honom eller henne. Detta skulle också harmoniera bättre med bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet i den meningen att föräldrarna antas ha fullgjort sin underhållsskyldighet genom att ta de kostnader som uppkommer när de har barnet boende hos sig.

Att det finns en risk för att den bidragsmottagande förälderns ekonomiska situation försämras vid delning utgör enligt utredningen inte ett tillräckligt skäl för att den andra föräldern, som har barnet boende hos sig i lika stor utsträckning, ska vara beroende av att bidragsmottagaren medger att barnbidraget delas. Möjligheten att dela barnbidraget vid växelvis boende ska därför gälla för vardera föräldern oberoende av om de är överens eller inte. I dag är många av de föräldrar som har barn boende växelvis hos sig och

⁶ Anförda undersökning av TNS Sifo.

som tar emot ett helt barnbidrag överkompenserade, sett utifrån sin antagna försörjningsbörda.

Delning på anmälan av en förälder kräver att växelvis boende kan visas

En förälders möjlighet att vid växelvis boende få barnbidraget delat mot den andra förälderns vilja kan dock inte gälla oinskränkt. När en anmälan om delning görs av bara den ena föräldern måste det så långt som möjligt stå klart att barnet bor växelvis hos föräldrarna. Det ska alltså inte räcka med att en av föräldrarna påstår att barnet bor växelvis hos honom eller henne. I ärenden om underhållsstöd är det i dag inte ovanligt att den förälder som inte är boförälder i underhållsstödets mening, hävdar att barnet bor växelvis hos föräldrarna. Detta innebär ofta omfattande utredningar för Försäkringskassan. Därför är det viktigt att det finns underlag och förhållanden som styrker att barnet verkligen bor växelvis hos föräldrarna.

Om endast en av föräldrarna gör anmälan om delning av barnbidraget ska bidraget enbart delas om det finns en lagakraftvunnen dom eller ett av socialnämnden godkänt avtal om växelvis boende, eller om Försäkringskassan har beslutat om bostadsbidrag till barnfamiljer i form av växelvisbidrag (se närmare om detta under avsnitt 13.3). Det behöver dock inte uttryckligen anges i en dom eller ett avtal att barnet ska bo växelvis. Det väsentliga är att det av domen eller avtalet framgår att det är fråga om ett varaktigt boende i en omfattning som enligt gällande rättspraxis kan bedömas som ett växelvist boende, och inte endast ett umgänge.

Barnets växelvisa boende behöver heller inte endast komma till uttryck genom en dom eller ett avtal rörande barnets boende. Även bedömningen av den faktiska tiden och varaktigheten av barnets vistelse hos föräldrarna är av central betydelse för om det ska anses föreligga ett sådant boende eller inte. En dom som benämns att den reglerar ett barns umgänge med den ena föräldern kan i praktiken innebära att umgänget har bestämts i en sådan omfattning att det är fråga om ett växelvis boende för barnet.⁷ Även en sådan dom om umgänge kan utgöra ett underlag för Försäkringskassans bedömning i ärendet.

⁷ Av 6 kap. 15 § FB framgår att barnet ska ha rätt till umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med.

Det är inte säkert att ett underlag i form av en dom eller ett avtal om barnets boende återspeglar de verkliga boendeförhållandena för barnet. Barnets boendesituation kan ha förändrats, exempelvis sedan domen vann laga kraft. Det är därför nödvändigt att ställa upp ytterligare villkor för delning på anmälan av endast en förälder. Om det framkommer omständigheter som gör det sannolikt att barnet inte bor växelvis hos föräldrarna, ska den förälder som anmäler om delning av barnbidraget visa att barnet bor växelvis. Om han eller hon inte kan visa detta ska bidraget inte delas.

13.1.3 Övriga frågor om barnbidrag

Ska barnbidraget alltid kunna lämnas till båda föräldrarna?

Utredningen har övervägt om det ska införas en särskild möjlighet för en förälder att förhindra att båda föräldrar ska kunna vara bidragsmottagare om det är olämpligt eller oförenligt med barnets bästa. Ett exempel är om barnbidraget sannolikt går till föräldrarnas missbruk eller liknande och därmed inte alls kommer barnet till godo, eller om det annars finns befogad anledning att tro att det inte är förenligt med barnets bästa att lämna barnbidraget till en viss förälder.

I 16 kap. 18 § socialförsäkringsbalken (SFB) finns en undantagsbestämmelse som kan gälla även i dessa fall. Av bestämmelsen framgår att om det finns synnerliga skäl får barnbidraget på begäran av socialnämnden betalas ut till den andra av föräldrarna, någon annan lämplig person eller nämnden att användas för barnets bästa. Med synnerliga skäl avses t.ex. att det är klarlagt att bidragsmottagaren använder bidraget för att finansiera missbruk av alkohol eller narkotika, äventyrligt spel eller liknande⁸.

En särskild fråga är om det ska vara möjligt att förhindra att bidraget betalas ut till båda föräldrarna om en av föräldrarna är i uppenbart behov av hela bidraget. Främst skulle detta kunna bli aktuellt när barnet bor växelvis hos föräldrarna och föräldrarnas ekonomiska situation och förutsättningar ser mycket olika ut. I praktiken skulle det bli fråga om en slags behovsprövning i det enskilda fallet. Undantagsbestämmelsen i 16 kap. 18 § SFB tar dock inte sikte på en sådan situation. Eftersom barnbidraget är ett generellt bidrag är det inte aktuellt att införa någon behovsprövning.

⁸ Prop. 1979/80:1 om socialtjänsten, s. 635.

Det skulle för övrigt vara mycket vanskligt att knyta bidraget till enskilda föräldrars kostnader för sitt barn. Man skulle dessutom i detalj behöva beakta hur kostnaderna konkret fördelas mellan föräldrarna. I sammanhanget måste även hänsyn tas till att kostnaderna för barnet kan variera stort över tiden. En sådan ordning skulle ge upphov till svåra bedömningar med en krånglig och dyr hantering som följd. Utredningen har därför funnit att det inte är lämpligt att föreslå en sådan lösning.

Ska barnbidraget kunna fördelas på annat sätt än till hälften?

Enligt 7 kap. föräldrabalken ska försörjningsansvaret för barnet fördelas mellan föräldrarna efter deras ekonomiska förmåga och barnets behov. Barnbidraget syftar till att täcka de merkostnader som följer av att det finns barn i hushållet. Att ett barnbidrag betalas ut med hälften var till båda föräldrarna torde sällan innebära problem när föräldrarna lever tillsammans. För särlevande föräldrar kan det vara annorlunda. De ekonomiska förutsättningarna kan variera, bland annat utifrån inkomstskillnader mellan föräldrarna, deras fördelning av kostnader för barnet samt utifrån barnets ålder och över tid. Efter en separation kanske den ena föräldern behöver komplettera viss utrustning till barnet, medan den andra föräldern redan har en uppsättning saker.

Utredningen anser att det inte finns något angeläget behov av att kunna utbetala barnbidraget på andra sätt än med hälften till vardera föräldern. Att föreslå andra alternativ än hälften skulle bl.a. innebära ökad administration och kostnader för Försäkringskassan. Fördelningen av bidraget skulle också riskera att bli en detaljerad rättvisekonflikt mellan föräldrarna som skulle innebära ytterligare konflikter. Utredningen anser att fördelningen av barnbidraget i stället bör stå i relation till den gemensamma vårdsnaden. Rättsligt sett kan inte den ena föräldrar vara mer vårdnadshavare än den andra föräldern. Det talar således för att barnbidraget inte bör fördelas på annat sätt än till hälften till vardera föräldern. I de flesta fall torde också en hälftendelning närmast spegla den verkliga kostnadsfördelningen för barnet, framför allt när barnet bor växelvis hos föräldrarna.

Flerbarnstillägg

Barn som det lämnas allmänna barnbidrag för grundar också en rätt till flerbarnstillägg.⁹ Vid beräkningen av flerbarnstillägg ska enligt 15 kap. 12 § SFB de barn för vilken någon får barnbidrag räknas samman med de barn för vilken någon annan får barnbidrag, om dessa bidragsmottagare är gifta med varandra och stadigvarande sammanbor, eller är sambor och tidigare har varit gifta med varandra eller har eller har haft barn gemensamt. Den förälder som vill att flerbarnstillägg ska räknas samman på detta sätt måste i dag göra anmälan till Försäkringskassan för att uppbära flerbarnstillägget enligt en proportionell beräkning, vilket framgår av 16 kap. 12 § SFB.

Denna anmälningsskyldighet omfattar även de ärenden där barnbidraget kommer att delas med automatik med anledning av utredningens förslag. Det är därför lämpligt att Försäkringskassan ser till att en anmälningsblankett för flerbarnstillägget bifogas föräldrarnas anmälningsblankett för val av betalningsmottagare för att minimera risken att föräldrar går miste om flerbarnstillägg.

13.1.4 Ikraftträdandebestämmelse

Utredningens förslag: De nya bestämmelserna om bidragsmottagare av barnbidrag ska träda i kraft den 1 januari 2013. Bestämmelserna ska tillämpas även på beslut som har fattats före ikraftträdandet, om anmälan sker enligt dessa.

Förslaget innebär att barn födda från och med ikraftträdandet automatiskt omfattas av de nya bestämmelserna. Utbetalningen av barnbidrag för dessa barn sker då i februari 2013. Föräldrar som vid tidpunkten för ikraftträdandet mottar barnbidrag ska kunna begära ändring i enlighet med de nya bestämmelserna.

⁹ Se 15 kap. 9 § SFB.

13.2 Utökade möjligheter till vårdbidrag

Utredningens förslag: Föräldrar som i ett hushåll vårdar eller har merkostnader för ett barn med funktionsnedsättning eller sjukdom, kan ha rätt till vårdbidrag. Rätten till vårdbidrag ska bedömas utifrån det totala behov av särskild tillsyn och vård som barnet har när det bor eller vistas i hushållet.

När båda föräldrarna vårdar eller har merkostnader för ett barn i ett gemensamt hushåll, ska ansökan om vårdbidrag vara gemensam, om det inte finns särskilda skäl för att ansökan görs av endast den ena föräldern. I övriga fall ska ansökan göras av var och en av föräldrarna.

Om båda föräldrarna uppfyller förutsättningarna för rätt till vårdbidrag för ett barn som bor eller vistas i deras gemensamma hushåll, lämnas vårdbidraget till den förälder som står för den huvudsakliga tillsynen och vården av barnet. Om båda föräldrarna begär det ska vårdbidraget i stället lämnas med hälften till var och en av dem.

Utredningens bedömning: Vårdbidragets förmåns- och ersättningsnivåer behöver ses över.

Endast en av barnets föräldrar kan i dag ha rätt till vårdbidrag

Enligt bestämmelser i 22 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) kan en förälder under vissa i lagen angivna förutsättningar ha rätt till vårdbidrag. Om båda föräldrarna har rätt till vårdbidrag får den förälder vårdbidraget som står för den huvudsakliga synen och vården av barnet.¹⁰ Om föräldrarna delar lika på vården men inte bor tillsammans lämnas vårdbidraget, enligt rättspraxis, till den förälder som barnet är folkbokfört hos.¹¹ Vårdbidrag kan i dag således endast beviljas en av barnets föräldrar.

Utbetalningen av vårdbidraget kan emellertid delas om båda föräldrarna begär att halva vårdbidraget ska betalas ut till var och en av dem. En förutsättning för detta är att föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet och att båda tar del i vården av barnet. På liknande sätt som för barnbidraget innebär kravet på att föräldrarna

¹⁰ Se även prop. 1973:47 angående förbättrade familjeförmåner inom den allmänna försäkringen, m.m., s. 63.

¹¹ RÅ 2008 ref. 34.

ska vara överens att den ursprungliga mottagaren av vårdbidraget får en slags vetorätt att avgöra om bidraget ska delas eller inte. En begäran om delning kan när som helst återkallas på initiativ av en av föräldrarna. Delningen av utbetalningen upphör då med omedelbar verkan och hela vårdbidraget betalas ut till den förälder som bedömts ha rätt till det.

Utredningen har i avsnitt 10.3.3 närmare redogjort för de problem som är förknippade med att endast en förälder kan beviljas rätt till vårdbidrag.

Utökade möjligheter att dela vårdbidrag kan verka konflikt drivande

Även om båda föräldrarna till ett barn utför särskilda tillsyns- och vårdinsatser eller har merkostnader, är det inte ovanligt att det inte sker någon egentlig prövning av bådars insatser och merkostnader för barnet när en av föräldrarna ansöker om vårdbidrag. Det beviljade vårdbidraget kompenserar således i praktiken inte för den insats den andre föräldern också gör för barnet. Den enda möjlighet till ekonomisk kompensation som i dag står till buds för denne förälder är att båda föräldrarna begär att vårdbidraget ska delas mellan dem. En delning innebär i praktiken att föräldrarna delar ett vårdbidrag som enbart kan ha bedömts utifrån den sökande förälderns arbetsinsatser och merkostnader.

Enligt utredningen är det olyckligt att lagstiftaren vid delningsbestämmelsens införande¹² i huvudsak anförde liknande skäl till att kunna dela vårdbidraget som för att dela det allmänna barnbidraget. Detta har fått oönskade effekter då de två bidragsslagen är mycket olika, både till karaktär och syfte.

Utredningen anser mot denna bakgrund att utökade möjligheter till delning av ett redan beviljat vårdbidrag inte är en framkomlig väg för att minska eventuella konflikter och upplevda orättvisor mellan föräldrar som vårdar sitt barn. Det alternativ som närmast skulle stå till buds är nämligen att en förälder ensam skulle kunna ansöka om och beviljas en delning mot den andra förälderns vilja. Detta skulle snarare verka än mer konflikt drivande och förstärka orättvisan mellan två föräldrar som vårdar barnet, men där endast den ena föräldern har bedömts ha rätt till bidraget. Bedömningen av rätten till bidrag omfattar för närvarande ofta enbart den sökande förälderns insatser och kostnader, vilket innebär att denne

¹² Prop. 2005/06:20, Delat barnbidrag vid växelvis boende, m.m., s. 22.

förälder vid en delning mot sin vilja skulle få dela med sig av ett bidrag som enbart har bedömts utifrån dennes insatser och merkostnader. Det skulle också kunna innebära att den förälder som faktiskt vårdar barnet riskerar att få dela med sig av vårdbidraget till en förälder som inte vårdar barnet i samma omfattning. Detta kan knappast gagna barnet. Utökade möjligheter att dela vårdbidraget fyller därför enligt utredningen ingen funktion med mindre än att båda föräldrarnas arbetsinsatser, eller merkostnader, prövas i förhållande till barnets behov av särskild tillsyn och vård.

13.2.1 Vårdbidrag ska kunna beviljas barnets båda föräldrar

Det finns inget som tyder på att boendesituationen för barn med sjukdom eller funktionsnedsättning skiljer sig nämnvärt från boendesituationen för barn i allmänhet. De flesta barn bor tillsammans med båda sina föräldrar. I de fall ett barn har särlevande föräldrar bor barnet antingen hos den ena föräldern eller växelvis hos dem båda. Barnet kan också vistas hos en av föräldrarna inom ramen för ett umgänge. Som utredningen tidigare har konstaterat (se avsnitt 7.1.2 ovan) finns det inga tecken som tyder på att den kraftiga utvecklingen av barns växelvisa boende kommer att avstanna.

Att ett barn har behov av särskild tillsyn eller vård i mer än ett hushåll är emellertid en faktor som i dag inte beaktas vid prövningen av rätten till vårdbidrag, då det endast är en förälder som kan beviljas rätt till vårdbidrag, oavsett om barnet bor helt eller delvis i hushållet. Det finns därför anledning att i fråga om vårdbidrag för ett barn ta ökad hänsyn till att barnet kan bo eller vistas i mer än ett hushåll, och att barnets båda föräldrar i dessa fall kan vårda eller ha merkostnader för barnet. Utredningen anser därför att vårdbidrag ska kunna beviljas barnets båda föräldrar då de vårdar barnet i respektive föräldrahushåll. Detta innebär att en förälder, oberoende av insatser för barnet i det andra hushållet, ska ha möjlighet att få vårdbidrag för de arbetsinsatser och merkostnader som behövs för att tillgodose barnets behov av särskild tillsyn och vård när barnet bor eller vistas i föräldrarnas hushåll. Detta torde öka föräldrarnas förutsättningar att ta ansvar för vård och omsorg om barnet under den tid barnet bor eller vistas hos honom eller henne. Det gagnar också barnets rätt till en nära och god kontakt med båda sina föräldrar.

Utredningens förslag syftar främst till att underlätta för särlevande föräldrar som har barn med sjukdom eller funktionsnedsättning att kunna få vårdbidrag oberoende av varandra. Prövningen av rätten till vårdbidrag i sig blir inte annorlunda för att en förälder vårdar ett barn som tidvis bor eller vistas i hushållet – tvärtom så tydliggör det i vilken utsträckning respektive förälders insatser för barnet ska beaktas. Inte heller torde grunden för prövning av rätten till vårdbidrag påverkas av utredningens förslag.

Närmare om rätten till och utbetalning av vårdbidrag

En grundläggande förutsättning för att en förälder i dag ska ha rätt till vårdbidrag är att föräldern faktiskt vårdar barnet, eller har merkostnader, varför det är nödvändigt att pröva i vilken mån han eller hon deltar i den faktiska vården av barnet. Det får i dag anses oklart om, och i vilken mån, man vid prövningen kan ta hänsyn till de arbetsinsatser som utförs av den andra föräldern i hushållet som inte söker vårdbidrag, och de eventuella merkostnader som han eller hon har.¹³ Utredningen anser att nuvarande prövning av rätten till vårdbidrag saknar ett helhetsperspektiv på barnets situation och behov eftersom prövningen som regel endast baseras på de uppgifter som sökanden uppger i sin ansökan. Dessa uppgifter tar inte alltid nödvändigtvis upp barnets totala vårdbehov, vare sig inom det hushåll som söker vårdbidrag eller i förhållande till den andra förälderns hushåll.¹⁴

Utgångspunkten för utredningens förslag är att även särlevande föräldrar som har ett barn som kräver särskild tillsyn eller vård ska kunna få vårdbidrag för arbetsinsatser eller merkostnader som finns under den tid barnet bor eller vistas i denne förälders hushåll. Rätten till vårdbidrag bör i dessa fall finnas oavsett om en förälder i barnets andra hushåll ansöker om vårdbidrag för barnet.

Till skillnad från nuvarande bestämmelser om vårdbidrag anser utredningen att arbetsinsatser och merkostnader måste bedömas utifrån barnets totala behov av särskild tillsyn och vård i det hushåll där barnet bor eller vistas. Detta innebär följande. En förälder, eller

¹³ Vårdbidraget tar sikte på de arbetsinsatser och merkostnader som en av föräldrarna har med anledning av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning. Av tidigare förarbetsuttalanden framgår att vårdbidraget främst bör ses som en viss ersättning för att en av föräldrarna i regel måste avstå från förvärvsarbete för att vårda barnet, se bl.a. prop. 1981/82:216, om förbättringar av vårdbidraget till föräldrar med handikappade barn, m.m., s. 27, 34 och 40.

¹⁴ I utredningens uppdrag ingår inte att se över *hur* bedömningen av barnets behov ska göras, men detta är samtidigt en del av prövningen om förälderns rätt till vårdbidrag.

med förälder likställd person, kan ansöka om vårdbidrag för de arbetsinsatser och merkostnader som uppstår under den tid barnet bor eller vistas i hushållet. Barnet kan bo i hushållet på heltid, växelvis eller tidvis. När endast en av föräldrarna i hushållet uppger att han eller hon vårdar barnet eller har merkostnader till följd av barnets behov ska prövningen av vårdbidraget göras utifrån den förälderns insats.

I det fall barnet bor i ett hushåll där båda föräldrarna, eller med förälder likställd person¹⁵ tar del i tillsyn och vård av barnet, ska de arbetsinsatser och merkostnader som behövs för att tillgodose barnets behov vägas in i en samlad bedömning inom ramen för ett och samma vårdbidrag.¹⁶ Om förutsättningarna för rätt till vårdbidrag är uppfyllda ska prövningen mynna ut i en viss nivå av bidrag. Detta kommer till uttryck genom ett beslut om vårdbidrag som i detta fall ska rikta sig till båda föräldrarna. Eftersom det handlar om ett och samma vårdbidrag måste bidraget tilldelas någon av föräldrarna. Enligt utredningen är det lämpligt att i dessa fall bibehålla den ordning som gäller i dag, vilket innebär att vårdbidraget kommer att lämnas till den förälder som står för den huvudsakliga tillsynen och vården av barnet.

I och med att det måste utrönas vem av föräldrarna som står för den huvudsakliga tillsynen och vården när båda föräldrarna vårdar barnet i hushållet, är det nödvändigt att utreda hur föräldrarna faktiskt fördelar ansvar, omvårdnad och merkostnader mellan sig.

Föräldrar som bor gemensamt i ett hushåll ska ha möjlighet att anmäla om halva vårdbidraget ska betalas ut till var och en av dem. Motsvarande möjlighet till delning av bidraget finns redan i dag. En förutsättning för delning enligt dagens bestämmelser är dock att föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet och att båda tar del i vården av barnet eller har merkostnader. Detta innebär att en med förälder likställd person, som tar del i vården av barnet eller har merkostnader, inte kan få hälften av bidraget utbetalt till sig. Utredningen har övervägt om kravet på vårdnad om barnet ska kvarstå i det fall utbetalningen ska delas mellan föräldrarna, men anser att detta inte är lämpligt. Skälen till det behandlas utförligare nedan. Det nuvarande kravet att båda föräldrarna ska vårda barnet

¹⁵ En särlevande förälder kan ingå i ett ombildat hushåll och då likställs den nya partnern med en förälder om dessa är gifta eller har eller har haft ett gemensamt barn.

¹⁶ Utredningen föreslår nedan att föräldrarna som vårdar eller har merkostnader för ett barn i hushållet som huvudregel ska ansöka om vårdbidrag gemensamt.

för att vårdbidraget ska kunna delas blir överflödigt eftersom det redan är en förutsättning för rätten till bidraget.

Eftersom utredningens förslag innebär att föräldrar som inte lever ihop oberoende av varandra ska kunna söka vårdbidrag för ett barn, anser utredningen att dessa föräldrar inte längre ska ha möjlighet att kunna dela på vårdbidraget. De bör dock under en övergångstid kunna bibehålla en redan beviljad delning. Detta behandlas nedan under avsnitt 13.2.1.

Utredningen har övervägt möjligheten för sammanlevande föräldrar att var för sig kunna få vårdbidrag. En sådan möjlighet skulle dock i vissa fall öka risken för att en av föräldrarna inte alls kan komma i fråga för vårdbidrag eftersom hans eller hennes arbetsinsatser eller merkostnader i vissa fall inte når upp till vårdbidragets lägsta förmånsnivå, dvs. en fjärdedels förmån. En sådan effekt kan visserligen uppstå redan i dag genom att den förälder som inte har fått vårdbidrag eller inte har del i utbetalningen av bidraget, inte får någon kompensation för sina arbetsinsatser eller merkostnader. Vilka andra effekter en sådan ordning skulle få kan utredningen inte överblicka. Dessa frågor går utanför utredningens uppdrag men kan behöva ses över i ett större sammanhang.

Utredningens förslag innebär ändå ökade möjligheter för båda föräldrarna i ett hushåll att kunna ta del i vården av barnet och få en viss ekonomisk kompensation för den arbetsinsats som båda lägger ned genom att deras insatser bör vägas in i en sammantagen bedömning av barnets behov. En begränsning är dock att det inte kan bli fråga om mer än ett helt vårdbidrag för barnet inom hushållet.¹⁷ En sådan begränsning finns i och för sig redan i dag. Ändringen består i att båda föräldrarnas merarbete och merkostnader ska beaktas och läggas samman, vilket torde vara till fördel för dem. Detta innebär att föräldrarna många gånger når upp till ett fjärdedels vårdbidrag, vilket de kan dela utbetalningen av. Annorlunda kan det vara för en särlevande förälder. Denne kanske inte är berättigad till den lägsta förmånsnivån, vilket kan visa sig i samband med en omprövning av vårdbidraget, när en ansökan prövas eller en delad utbetalning vårdbidraget upphör. Detta är något som kan inträffa redan i dagsläget och löses inte fullt ut med utredningens förslag. Eventuellt kan det finnas behov av att införa en ytterligare (lägre)

¹⁷ I vissa fall kan ett barns behov av särskild tillsyn och vård vara så stort att det ger rätt till helt vårdbidrag utan att merkostnaderna beaktas. Om merkostnaderna i ett sådant fall är minst 18 procent av prisbasbeloppet ska merkostnadsersättning betalas ut utöver helt vårdbidrag, se 22 kap. 14 § SFB. Utredningens förslag ändrar inget i denna del.

förmånsnivå. Frågan om vilka förmåns- och ersättningsnivåer som vårdbidrag ska lämnas på ligger inte inom ramen för utredningens uppdrag. Denna fråga har dock stor betydelse för enskilda föräldrar och barn. Därför anser utredningen att även vårdbidragets förmåns- och ersättningsnivåer bör ses över.¹⁸

Flerbarnsprövningen

Om det inom en familj finns flera barn med sjukdom eller funktionsnedsättning grundas bedömningen av rätten till vårdbidrag enligt nuvarande bestämmelser på det sammanlagda behovet av tillsyn och vård för alla barn med funktionsnedsättning i familjen, samt på hur stora de sammanlagda merkostnaderna är, s.k. flerbarnsprövning. Enligt förarbetena är det alltid hela familjens situation som ska beaktas vid bedömningen av vårdbidrag när det finns flera barn med sjukdom eller funktionsnedsättning.¹⁹ Flerbarnsprövningen förändras inte genom utredningens förslag, men innebär sannolikt att fler flerbarnsprövningar kommer behöva göras eftersom det är fler särlevande föräldrar som kommer att kunna söka vårdbidrag jämfört med i dag. Dessa föräldrar bor många gånger i ombildade hushåll.

Ansökan om vårdbidrag

Utgångspunkten för ansökan om vårdbidrag är att den ska göras av en förälder i det hushåll barnet bor eller vistas och där arbetsinsatserna och merkostnaderna finns. Det torde vara vanligast att båda föräldrarna i ett gemensamt hushåll vårdar eller har merkostnader för ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning. Utredningen anser att i en sådan situation ska ansökan om vårdbidrag vara gemensam.

En gemensam ansökan bör ge en bra helhetsbild av barnets situation och omfattningen av barnets behov samt föräldrarnas arbetsinsatser och merkostnader. Den skapar också bättre förutsättningar för samstämmiga uppgifter. Detta underlag kan sedan ligga till grund för en sammanhållen prövning av rätten till och beslut om ett vård-

¹⁸ Se vidare i kapitel 15 om konsekvensanalyser av utredningens förslag.

¹⁹ Detta gäller såväl när en förälder ansöker om vårdbidrag för flera barn samtidigt som när vårdbidrag redan lämnas för ett eller flera barn och en förälder ansöker om bidrag för ett ytterligare barn (prop. 1981:82:216, s. 18 och 22).

bidrag. Med en gemensam ansökan behöver inte heller föräldrarna redogöra för barnets situation och behov i separata ansökningar. Därmed undviker man ett för dem frustrerande inslag, nämligen att i olika sammanhang återkommande lämna uppgifter av mer eller mindre integritetskänsligt slag.²⁰

Kravet att föräldrarna gemensamt ska ansöka om vårdbidrag kan emellertid inte vara ovillkorligt. Om det finns särskilda skäl ska den ena föräldern i hushållet ges möjlighet att ensam ansöka om vårdbidrag, även om den andra föräldern vanligtvis också vårdar barnet. Den andra föräldern kan vara tillfälligt förhindrad att vårda barnet, exempelvis pga. utlandsvistelse eller sjukdom.

I övriga fall än de som nu har nämnts, ska ansökan göras av var och en av föräldrarna. Det kan exempelvis handla om två särlevande föräldrar med ett gemensamt barn som ansöker var och en för sig. Om en av föräldrarna lever i ett ombildat hushåll och båda föräldrarna i det hushållet vårdar barnet eller har merkostnader, ansöker dess gemensamt om vårdbidrag. Det kan också handla om en sammanlevande förälder som ensam vårdar barnet.²¹

Den förälder som på egen hand har ansökt om och får vårdbidrag är anmälningsskyldig i det fall även den andra föräldern (eller någon annan) i hushållet börjar att vårda barnet.²² Om båda föräldrarna i hushållet vårdar barnet, eller har merkostnader, måste de lämna en gemensam ansökan enligt vad som sägs ovan.

Krav på rättslig vårdnad om barnet?

Utredningen har övervägt om det bör införas ett krav på rättslig vårdnad om barnet för att en förälder ska kunna komma i fråga för vårdbidrag. Ett sådant krav finns inte i dag. Enligt 22 kap. 2 § SFB likställs med barnets förälder en förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern, en förälders sambo som tidigare har varit gift med eller har (eller har haft) barn med föräldern, en särskilt förordnad vårdnadshavare²³ som har vård om barnet, samt en

²⁰ Se avsnitt 10.3.10 om synpunkter som har framförts av organisationer som arbetar med stöd och rådgivning till familjer med barn med funktionsnedsättning.

²¹ Detta är något annat än undantagssituationen vid en gemensam ansökan.

²² Se 110 kap. 46 § SFB.

²³ Se 6 kap. 8 § FB. Det kan i sammanhanget noteras att den som tar emot ett barn i ett familjehem enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (benämnd LSS) eller socialtjänstlagen (2001:453), s.k. familjehemsföräldrar, inte likställs med förälder i vårdbidragets mening. I vissa fall kan dock en sådan person komma att utses som särskilt förordnad vårdnadshavare (och därmed komma att likställas med förälder).

blivande adoptivförälder som ska adoptera ett utländskt barn. Det finns heller inget krav på vårdnad om barnet för att dessa personer ska kunna ha rätt till vårdbidrag.

Enligt utredningen kan det anses rimligt att kräva att endast den person som är legal vårdnadshavare, som regel en förälder, till ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning, ska kunna ha rätt till vårdbidrag eftersom det innebär att han eller hon också har både rätt och skyldighet att bestämma i frågor om bl.a. barnets omsorg och hälsa. Föräldern måste därför förutsättas kunna ha befogenhet att fatta beslut i personliga frågor som rör barnets hälsa och välbefinnande, t.ex. inom hälso- och sjukvården. Genom att som i dag likställa flera olika personer (vilka i de allra flesta fall inte är vårdnadshavare för barnet) med förälder, riskerar man därmed att undergräva innebörden av vårdnadsbegreppet. Vid en ansökan om vårdbidrag är det emellertid barnets samlade behov av särskild tillsyn och vård inom hushållet som ska vara föremål för bedömning, dvs. samtliga insatser inom hushållet som kan tillgodose barnets behov. Detta, tillsammans med det faktum att ett barns styvförälder redan i dag enligt i lagen angivna förutsättningar likställs med förälder i vårdbidragets mening, innebär enligt utredningen att det är enklare och mer flexibelt för såväl föräldrar som barn att ha kvar den nuvarande ordningen.²⁴

Krav på vårdnad om barnet gäller dock i det fall föräldrarna i dag vill dela på utbetalningen av vårdbidraget. Med det förslag till förändringar utredningen föreslår kan det övervägas om detta krav bör kvarstå. Å ena sidan har barnets vårdnadshavare både rätt och skyldighet i att bestämma i frågor som rör barnet till skillnad mot en styvförälder. Å andra sidan är det en mer praktisk ordning att även låta föräldrar i ombildade familjer kunna få vårdbidraget delat mellan sig, under förutsättning att både föräldern och styvföräldern tar del i vården av barnet. Det torde också underlätta för föräldern och styvföräldern att inom det gemensamma hushållet bestämma hur barnets behov på bästa sätt kan tillgodoses. Som framgår ovan anser utredningen att det därför inte är lämpligt att bibehålla kravet på vårdnad om barnet för att dela på utbetalningen av vårdbidraget.

²⁴ En person som bor tillsammans med barnets förälder utan att de är gifta eller har eller har haft barn tillsammans, likställs inte med förälder i vårdbidragets mening. Denne person räknas dock som styvförälder i andra sammanhang.

13.2.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: De nya bestämmelserna om vårdbidrag ska träda i kraft den 1 januari 2013.

Äldre bestämmelser ska fortfarande tillämpas på beslut som har fattats före ikraftträdandet. Detsamma gäller för beslut som har fattats före ikraftträdandet och som omprövas efter den tidpunkten och omprövningen resulterar i att förmånsnivån bibehålls. Äldre bestämmelser tillämpas även i det fall beslut ännu inte har fattats, men ansökan om vårdbidrag eller ansökan om delad utbetalning av vårdbidrag har gjorts före ikraftträdandet.

Vårdbidrag beviljas tills vidare eller för längre perioder med efterkontroll eller omprövning vartannat år när förutsättningarna för detta är uppfyllda. Detta innebär att ärendena omprövas successivt. Enligt 22 kap. 7 SFB får vårdbidraget begränsas till viss tid.

Utredningen föreslår att de nya bestämmelserna om vårdbidrag ska träda i kraft den 1 januari 2013. Detta är en lämplig tidpunkt, som också beaktar att IT-stödet för handläggning m.m. behöver förändras. Det är dock nödvändigt att låta äldre bestämmelser gälla fortsättningsvis, vilket särskilt gäller i fråga om omprövning enligt 22 kap. 7 § SFB och delad utbetalning enligt 22 kap. 16 § SFB.

Rätten till vårdbidrag ska omprövas minst vartannat år om det inte finns skäl för omprövning med längre mellanrum. En omprövning kan resultera i att föräldern bedöms ha fortsatt rätt till vårdbidrag på samma eller minskad förmånsnivå, eller att han eller hon inte längre har rätt till vårdbidrag på någon nivå. Enligt utredningen ska de föreslagna bestämmelserna tillämpas på de ärenden som omprövas.

Det är dock inte lämpligt att tillämpa dessa bestämmelser vid en omprövning som inte leder till att förmånsnivån ändras. I många fall kvarstår omständigheterna som funnits sedan tidigare. Om exempelvis de nya bestämmelserna i ett sådant fall tillämpas för föräldrar som delar på utbetalningen av en fjärdedels vårdbidrag, kanske inte en av dem, eller båda var och en för sig, kommer att nå upp till den lägsta förmånsnivån. Detta gäller främst de särlevande föräldrar som med de föreslagna bestämmelserna i stället kommer att kunna söka vårdbidrag var och en för sig. Enligt utredningen är det inte rimligt att de föräldrar som har fått vårdbidrag enligt äldre bestämmelser vid en omprövning riskerar att förlora vårdbidraget

om de nya bestämmelserna tillämpas.²⁵ Om förmånsnivån ändras genom omprövningen ska dock de nya bestämmelserna tillämpas.

I dagsläget finns ett stort antal redan meddelade beslut om vårdbidrag. Vissa av dessa ärenden är föremål för delad utbetalning. Utredningen föreslår förändringar i hur vårdbidrag ska lämnas, vilket innebär att möjligheten till delad utbetalning reduceras. Enligt utredningen är det dock rimligt att såväl särlevande som sammanlevande föräldrar som före ikraftträdandet delar på utbetalningen av vårdbidrag ska få fortsätta att göra det. Om de nya bestämmelserna tillämpas i dessa fall finns en risk att föräldrarna inte når upp till den lägsta förmånsnivån.

Äldre bestämmelser ska även tillämpas i det fall beslut ännu inte har fattats, men ansökan om vårdbidrag eller ansökan om delad utbetalning av vårdbidrag har gjorts före ikraftträdandet. En skillnad mellan dessa beslut är att beslut om delad utbetalning kan avgöras inom en kortare tidsrymd. Det torde därför endast handla om ett mycket marginellt antal fall där ansökan om delad utbetalning görs före årsskiftet 2012/2013 och där beslut fattas efter den tidpunkten. Övergångsbestämmelsen inbegriper även det fall ansökan om delad utbetalning görs i samband med ansökan om vårdbidrag. Beslutet om delad utbetalning kan då inte fattas förrän rätten till vårdbidrag har avgjorts, vilket kan dröja några månader.

Om en förälder ansöker om vårdbidrag på nytt efter tidpunkten för ikraftträdande ska de nya bestämmelserna tillämpas.

13.3 Bostadsbidrag vid växelvis boende

Utredningens förslag: En ny bidragsform, växelvisbidrag, för barn som bor växelvis i ett hushåll införs inom bostadsbidraget. Växelvisbidraget ska på motsvarande sätt som särskilt bidrag för hemmavarande barn och umgängesbidrag lämnas för att barn bor eller vistas i hushållet. Bedömningen av om ett barn ska anses bo växelvis i ett hushåll bör ske utifrån den rättspraxis som har utarbetats för underhållsstöd vid växelvis boende.

Ersättningsnivåerna för växelvisbidraget föreslås vara 1 100 kronor för ett barn som bor växelvis, 1 250 kronor för två barn som bor växelvis och 1 700 kronor för tre eller fler barn som bor växelvis.

²⁵ Enligt utredningen finns det därför, som även framkommit ovan, anledning att se över vårdbidragets förmåns- och ersättningsnivåer i ett större sammanhang.

Om det i hushållet finns såväl hemmavarande barn som växelvis boende barn lämnas växelvisbidrag med 150 kronor till hushåll med ett hemmavarande barn och ett barn som bor växelvis, 450 kronor till familjer med två hemmavarande barn och ett barn som bor växelvis, och 600 kronor till familjer med ett hemmavarande barn och två barn som bor växelvis.

Utredningens förslag: Bostadsbidrag i form av det särskilda bidraget för hemmavarande barn höjs med 150 kronor i månaden, oavsett antal barn i hushållet. Tillsammans med den höjning som har aviserats i budgetpropositionen för 2011 kommer det särskilda bidraget att lämnas med totalt 1 450 kronor per månad till hushåll med ett barn, 1 900 kronor per månad till hushåll med två barn och 2 500 kronor per månad till hushåll med tre eller flera barn.

Utredningens bedömning: De hushåll som i dag får bostadsbidrag i form av särskilt bidrag för hemmavarande barn trots att barnet bor växelvis i hushållet, får med utredningens förslag ett minskat bostadsbidrag i form av växelvisbidrag. Det finns ett antal möjliga lösningar för att under en övergångsperiod begränsa denna ekonomiska förlust.

Många särlevande föräldrar har behov av olika familjeekonomiska stöd för att bl.a. kunna ta det försörjningsansvar som följer av att barn bor eller vistas i hushållet. Bostadsbidraget fyller i det avseendet en viktig funktion genom sitt syfte att kompensera ekonomiskt utsatta hushåll. Bidraget utgör därmed främst ett fördelningspolitiskt instrument, och är i praktiken ett inkomstprövat konsumtionsstöd.

Bostadsbidraget är en behovsprövad förmån som lämnas dels till barnfamiljer, dels till ungdomar som fyllt 18 men inte 29 år och som inte har barn. Bostadsbidraget till barnfamiljer omfattar dels ett bidrag till bostadskostnader, dels ett bidrag för att barn bor eller vistas i hushållet. Det senare lämnas som ett särskilt bidrag för hemmavarande barn eller som ett bidrag för umgängesbarn. Bostadsbidraget till barnfamiljer är inkomstprövat för respektive förälder och kopplat till hushållets samlade inkomster. För en närmare redogörelse av gällande bestämmelser om bostadsbidrag till barnfamiljer se avsnitt 3.6.2.

Omfattningen av bostadsbidrag till barnfamiljer

Drygt 180 000 hushåll fick bostadsbidrag i december 2010. Den helt övervägande andelen är barnhushåll. De utgör 78 procent av det totala antalet, cirka 140 000 hushåll. Barnhushållen består till 57 procent av ensamstående kvinnor med hemmavarande barn. Motsvarande andel män är endast 5 procent. En relativt stor grupp av barnhushållen, 28 procent, är föräldrar som är sammanboende eller gifta. Föräldrar med umgängesbarn utgör den resterande delen, 10 procent. I den gruppen är förhållandet mellan män och kvinnor som tar emot bostadsbidrag omvänt på så sätt att det är dubbelt så många ensamstående män som har bostadsbidrag för umgängesbarn jämfört med kvinnor. Andel sammanboende med bostadsbidrag för umgängesbarn är låg, knappt en halv procent.

Tabell 1 **Antal barnhushåll med bostadsbidrag efter hushållstyp, december 2010**

	Hemmavarande barn		Enbart umgängesbarn		Samtliga		
	En sökande		Två sökande		Två sökande		
	Kvinna	Man	Kvinna	Man			
Antal samtliga	80 515	7 098	39 526	4 201	8 265	531	140 136
Andel	57 %	5 %	28 %	3 %	6 %	0,4 %	100 %

Källa: Försäkringskassan.

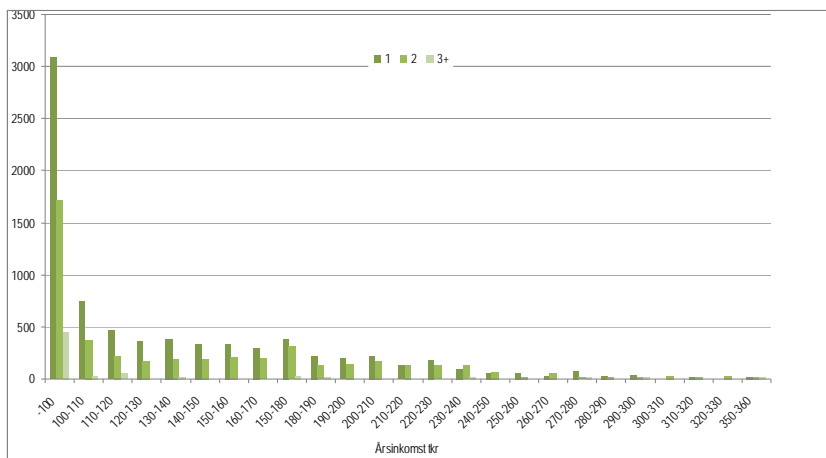
Ensamförälderhushåll med hemmavarande barn består till cirka hälften, 52 procent, av hushåll med ett barn. En knapp tredjedel, 32 procent, av ensamförälderhushållen har två barn. Resterande 16 procent av hushållen består av tre eller fler barn.

Att den övervägande andelen barnhushåll är ensamförälderhushåll beror inte endast på att ensamstående har låg ekonomisk standard (även om det är vanligare i den gruppen), utan på att de individuella inkomstgränserna inom bostadsbidraget enligt lag är bestämda till en viss nivå.²⁶ Av diagram 1 nedan framgår att den absolut största andelen och antalet hushåll har inkomster lägre än 100 000 kronor om året. Hälften av hushållen har en inkomst på under 150 000 kronor per år, vilket motsvarar 12 500 kronor i

²⁶ Se mer om innebörden av de individuella inkomstgränserna för bostadsbidraget i avsnitt 10.3.1.

månaden. Totalt återfinns 67 procent av samtliga ensamstående föräldrar med hemmavarande barn i den här kategorin.

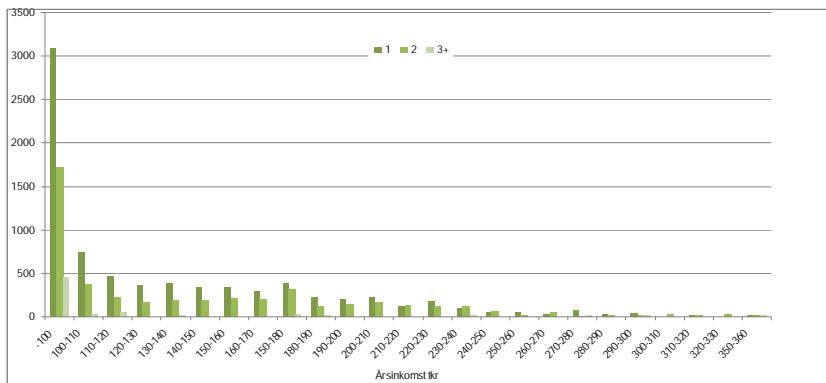
Diagram 1 Antal ensamförälderhushåll med hemmavarande barn och bostadsbidrag efter årsinkomst och antal barn, 2010



Källa: Försäkringskassan.

Bland de cirka 40 000 hushållen som får bostadsbidrag för att de har umgängesbarn har 40 procent en årsinkomst på 100 000 kronor eller lägre. Detta gäller hushåll med såväl en som två vuxna.

Diagram 2 Antal hushåll med umgängesbarn och bostadsbidrag efter årsinkomst och antal barn, 2010



Källa: Försäkringskassan.

Enligt utredningen bör bestämmelserna om bostadsbidrag i större utsträckning ta hänsyn till hur barn faktiskt bor. Som framkommit i kapitel 10 bör de familjeekonomiska stöden på ett bättre sätt än i dag ta hänsyn till såväl föräldrars gemensamma försörjningsansvar för barnet som barnets rätt till båda sina föräldrar. Detta ligger i linje med såväl barnkonventionens intentioner och inriktningen på familjepolitiken. Föräldrarnas försörjningsansvar gäller oberoende av vem som har den rättsliga vårdnaden om barnet, och oberoende av hos vem av föräldrarna barnet bor. Det är dessutom önskvärt att regelverkens utformning och tillämpning inte bidrar till att skapa eller förstärka konflikter mellan föräldrar. Barnets folkbokföring är en faktor som i vissa fall kan vara konflikt drivande, då ett barn endast kan vara folkbokförd på en fastighet, samtidigt som barnet kan bo i ungefär lika stor utsträckning hos båda föräldrarna i form av ett växelvist boende. Om de familjeekonomiska stöden är baserade på barnets folkbokföring kan detta leda till ekonomiskt sett stora skillnader mellan särlevande föräldrar som har likvärdiga ekonomiska förhållanden och kostnader för ett barn. Bestämmelserna bör dessutom i så liten utsträckning som möjligt vara utformade så att de styr föräldrarnas val av boendeform för barnet.

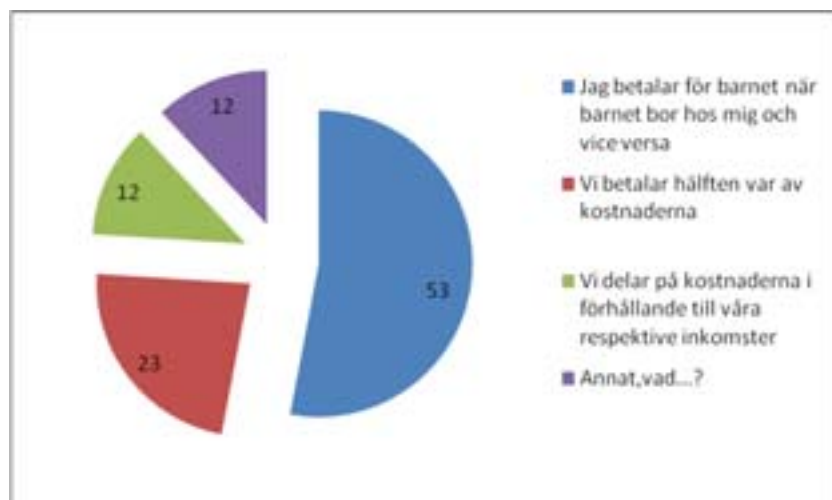
Behov av ekonomiskt stöd även för växelvis boende barn

De nuvarande bestämmelserna om bostadsbidrag tar inte hänsyn till det försörjningsansvar som kan antas följa av att ett barn bor stadigvarande ungefär lika mycket hos föräldrarna, dvs. är växelvis boende. Föräldrarna antas antingen ha barnet boende hos sig den största delen av tiden (boförälder) eller enbart ha umgänge med barnet (umgängesförälder). Det är endast boföräldern som kan få det särskilda bidraget för hemmavarande barn. Om boföräldern har barnet boende växelvis hos sig får han eller hon genom bidraget en kompensation som motsvarar att barnet bor i hushållet på heltid, trots att det i praktiken bor växelvis. Barnets andra förälder kan inte få motsvarande bidrag, utan är hänvisad till det s.k. umgängesbidraget, vilket är förhållandevis lågt jämfört med det särskilda bidraget. Denne förälder kan därmed ha svårt att ha sitt barn boende hos sig eller bära kostnaderna för barnets boende (se avsnitt 10.3.1). Detta kan skapa eller förvärra en redan pågående konflikt mellan föräldrarna, vilket har framförts vid utredningens fokusgruppsamtal och av enskilda som tagit kontakt med utredningen.

I dag bor mer än vart tredje barn till särlevande föräldrar växelvis hos sina föräldrar. Ökningen av barns växelvisa boende har hittills varit kraftig, och det finns inget som talar för att denna utveckling kommer att avstanna. Utvecklingen av det växelvisa boendet har emellertid inte varit lika markant bland den grupp föräldrar som har sämst ekonomi. Trots utvecklingen av det växelvisa boendet är de flesta barn till särlevande föräldrar mestadels bosatta hos en av föräldrarna, som regel mamman, och följaktligen också folkbokförda hos den föräldern.

Utredningen anser att bostadsbidraget i större utsträckning än i dag bör kopplas till den försörjningsbörda som respektive förälder kan antas ha genom att ha barnet boende hos sig. Detta bör även gagna föräldrarnas samarbete om barnets försörjning och torde också i de flesta fall upplevas som mer rättvist mellan föräldrarna. Utredningens undersökning visar också att växelvisföräldrar vanligtvis ansvarar för barnets kostnader när han eller hon har barnet hos sig. Detta framgår av diagrammet nedan.

Diagram 3 Hur föräldrar till växelvis boende barn delar på kostnader för barnen, andel i procent, omnibus TNS Sifo 2010



13.3.1 Växelvisbidrag som ny bidragsform

Inom ramen för underhållsstödet finns i dag ett stöd som kan lämnas till båda föräldrarna i det fall barnet bor växelvis hos dem. Detta växelvisstöd är individuellt inkomstprövat och är, till skillnad från bostadsbidraget, inte kopplat till hushållets samlade inkomster. I genomsnitt lämnades sådant stöd med 424 kronor per månad och barn under 2010, och maximalt kan stödet uppgå till 636 kronor per månad och barn.²⁷ Många av de föräldrar som får detta stöd har även bostadsbidrag. Både bostadsbidrag och underhållsstöd vid växelvis boende ger i dag upphov till en rad icke önskvärda effekter. En sådan effekt är att föräldrar vars barn bor växelvis kan få mer i stöd än föräldrar som har barn boende i hushållet hela tiden. För att visa på dessa effekter har utredningen tagit fram några typfall, vilka presenteras i probleminventeringen i kap. 10.3.1. Att de båda bidragslagen behöver harmoniseras har också uppmärksamats av Riksrevisionen i dess granskning av underhållsstödet.²⁸

Utredningen föreslår i avsnitt 13.4.5 nedan, att underhållsstöd vid växelvis boende avskaffas. Förslaget grundar sig på att bidraget fungerar just som ett fördelningspolitiskt instrument med syfte att stödja ekonomiskt svaga föräldrar, snarare än att kompensera ett barn för ett uteblivet underhåll som är underhållsstödets egentliga syfte. Växelvisstödet premierar därmed en viss boendeform för barnet framför andra. Av skäl som angivits ovan anser utredningen att bostadsbidraget bör ta ökad hänsyn till den försörjningsbörda som en förälder kan antas ha genom att barnet bor växelvis i hushållet. Utredningen föreslår därför att det inom ramen för bostadsbidraget införs en ny bidragsform – växelvisbidrag. Detta bidrag ersätter underhållsstödets växelvisstöd. Genom en sådan förändring kan bostadsbidraget renodlas till att vara ett bidrag som lämnas till hushåll med låga inkomster och underhållsstödet ett förskottat stöd för uteblivet underhåll.

Det kan i och för sig ifrågasättas om ett införande av växelvisbidrag inom bostadsbidraget leder till att föräldrar uppmuntras att låta barn bo växelvis. Bland föräldrar med bostadsbidrag är det 18 procent som har barnen boende växelvis, (vilket motsvarar 15 900 hushåll). Detta är en lägre andel än bland särlevande föräldrar i stort, där andelen som har barn boende växelvis ligger mellan 30 och 40 procent. Utredningen ser inte någon uppenbar orsak till varför för-

²⁷ Enligt uppgift från Försäkringskassan april 2011.

²⁸ Riksrevisionen 2010:22, Underhållsstöd – för barnets bästa?

äldrar med bostadsbidrag och många gånger en låg ekonomisk standard, inte i samma utsträckning som andra särlevande föräldrar väljer växelvis boende för sina barn, men en anledning kan vara att de av ekonomiska skäl upplever att de är förhindrade att välja växelvis boende.

Eftersom utredningens förslag i förhållande till nuvarande situation minskar den ekonomiska förlusten av att, inom ramen för bostadsbidraget, gå från att vara boförälder och ha barn boende på heltid i hushållet till att barnen i stället bor växelvis, kan det leda till att fler boföräldrar vill övergå till att låta barnen bo växelvis. I ett större samhällsperspektiv bedömer dock inte utredningen att förslaget om växelvisbidrag i sig kommer ge anledning för föräldrar att välja växelvis boende för barnen i en större utsträckning. Det är utredningens uppfattning att föräldrar som regel torde vilja välja den boendelösning som de anser är bäst för barnet, snarare än vad som är mest ekonomiskt fördelaktigt för föräldrarna. Det finns därför inte anledning för utredningen att tro att den nya bidragsformen skulle motivera fler föräldrar till att välja denna boendeform för barnet.²⁹ För att främja föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar för barnet och barnets rätt till båda sina föräldrar bör bostadsbidrag därför bättre anpassas till dagens olika boendeformer för ett barn. Inom ramen för bostadsbidrag bör det därmed beaktas att barn bor växelvis.

En konsekvens av förslaget till ett nytt växelvisbidrag är att de hushåll som i dag får bostadsbidrag i form av särskilt bidrag för hemmavarande barn trots att barnet enbart bor växelvis i hushållet, påverkas ekonomiskt i de fall de i stället får växelvisbidrag. För att begränsa den ekonomiska förlusten som en övergång från ett särskilt bidrag till ett växelvisbidrag skulle innebära för dessa hushåll, finns det alternativa lösningar som kan användas under en övergångsperiod, se mer om detta i avsnitt 15.5 nedan.

13.3.2 Utformningen av växelvisbidraget

Grundläggande för bostadsbidraget är att det lämnas för ett hushåll, inte till en enskild förälder, även om det endast är en av två vuxna i ett hushåll som kan få bidraget utbetalt till sig. Växelvisbidraget föreslås lämnas på motsvarande sätt som det särskilda

²⁹ För boföräldrarnas del blir ersättningsnivån på växelvisbidraget lägre jämfört med det särskilda bidraget för hemmavarande barn. Se längre ned i avsnittet.

bidraget och umgängesbidraget och i princip följa bostadsbidraget utformning och struktur i övrigt. Växelvisbidraget bör således vara kopplat till såväl hushållets inkomster som dess sammansättning. I ett hushåll kan det förutom de vuxna, finnas en förälders egna barn, make/sambos barn från ett tidigare förhållande, respektive de sökandes gemensamma barn. Barnen kan grunda rätt till bostadsbidrag genom att ingå i hushållet helt, växelvis eller tidvis. Även inkomstprövningen lämnas oförändrad av utredningen och kan ske på samma sätt som för de övriga två bidragsformerna. Ett växelvisbidrag ska kunna lämnas till ett särlevandehushåll, oberoende av om den andra föräldrarnas hushåll har motsvarande bidrag eller inte.

Krav på rättslig vårdnad om barnet

I dag kan endast den som har rättslig vårdnad om ett barn få bostadsbidrag i form av det särskilda bidraget. För umgängesförälder finns inget sådant krav. Att den sökande föräldern ska vara vårdnadshavare för barnet är enligt utredningen också lämpligt för växelvisbidraget. Detta torde också underlätta handläggningen av ärendet. Om inte någon av föräldrarna i hushållet är vårdnadshavare för barnet ska växelvisbidrag inte lämnas.

Inget krav på bostadens storlek

En förälder behöver inte ha en bostad av en viss storlek för att komma i fråga för det särskilda bidraget för hemmavarande barn. För att bostadsbidrag ska kunna lämnas i form av ett umgängesbidrag uppställs däremot ett sådant krav. Dennes bostad måste omfatta minst två rum utöver kök eller kokvrå, och ha en bostadsyta som uppgår till minst 40 kvadratmeter.³⁰ Utredningen anser inte att det finns anledning att uppställa liknande krav på bostadens storlek för att växelvisbidraget ska kunna lämnas. I dagens läge torde boendestandarden i landet anses vara relativt hög och bostadens storlek säger dessutom ofta inget om bostadens standard. Den nuvarande kravet på bostadens storlek torde sannolikt ge upphov till omotiverade tröskeeffekter för umgängesföräldrar och förefaller svårt att försvara. Att föreslå att kravet på bostadens storlek av-

³⁰ 96 kap. 6 § SFB.

skaffas när bostadsbidrag lämnas till umgängesföräldrar ligger dock utanför utredningens uppdrag och får bedömas i särskild ordning.

Växelvis boende och folkbokföring

Det som i huvudsak skiljer de olika bidragsformerna inom bostadsbidraget åt, är omfattningen av barnets boende i hushållet. Växelvisbidraget ska kunna lämnas när barnet bor stadigvarande ungefär halva tiden i ett hushåll. För det nuvarande växelvisstödet inom underhållsstödssystemet finns i dag en upparbetad rättspraxis om vid vilka situationer ett barn kan anses bo växelvis. Det är normalt fråga om umgänge och inte ett varaktigt (växelvis) boende när ett barn vistas endast en tredjedel av tiden hos den ena föräldern. Faktorer utöver vistelsetiden som kan få betydelse vid bedömningen av om barnet bor växelvis är hos vem barnet är folkbokfört, hur barnets boende är ordnat, t.ex. om det har ett eget rum eller egen säng, var barnet förvarar sina tillhörigheter och hur barnets försörjning har fördelats mellan föräldrarna.³¹

Enligt utredningen bör barnets folkbokföring inte grunda rätt till växelvisbidrag, då folkbokföringen inte alla gånger återspeglar barnets faktiska boende i hushållet. Detta är särskilt tydligt vid växelvis boende. Folkbokföringsuppgiften utgör visserligen en indikation på var barnet ska anses vara bosatt. Den underlättar också för Försäkringskassan då myndigheten inte behöver göra en egen bedömning av boendet. Enligt utredningen är det dock inte rimligt att i förevarande fall uppställa ett krav på folkbokföring då barnet, trots två boenden, inte kan vara folkbokfört på två olika fastigheter. För växelvisbidragets del bör således inte ett barns folkbokföring utgöra en presumtion för att barnet bor hos en av föräldrarna. Folkbokföringen kan heller inte vara en presumtion för boende på heltid för det särskilda bidragets del eftersom ett barn i stället kan bo växelvis hos föräldern.

Utredningen har övervägt om det i regleringen för bostadsbidrag uttryckligen bör framgå vad som är att anse som ett växelvist boende. Utredningens uppfattning är dock att det inte är lämpligt att i författningsform definiera detta begrepp. Anledningen är att en sådan definition skulle kunna utgöra en ny konflikt drivande faktor mellan särlevande föräldrar och lätt bli en norm

³¹ NJA 1998 s. 267. I Försäkringskassans vägledning (2001:9) Underhållsstöd, beskrivs växelvis boende närmare, s. 33.

för berörda föräldrar. En given definition kan innebära att kriterierna för växelvis boende blir alltför snäva. Risker är därmed uppenbara att barnet blir en bärare av en ekonomisk förmån. Att definiera växelvis boende saknar därför ett barnperspektiv. En jämförelse kan för övrigt göras med det nuvarande umgängesavdraget inom underhållsstöd, där föräldrar många gånger tvistar om hur omfattande boendet eller vistelsen är hos respektive förälder. Det bör samtidigt uppmärksammas att begreppet växelvis boende används även i andra sammanhang, bl.a. inom det kommunala välfärdsområdet.

Sammantaget anser utredningen att den upparbetade praxis som redan finns bör kunna bilda en god grund för Försäkringskassans bedömning av vad som är att anses som växelvis boende inom bostadsbidraget. Det torde också finnas utrymme för ett inte obetydligt tolkningsutrymme i frågan.

Mer om utredning och bedömning av växelvis boende i ett hushåll behandlas särskilt i avsnitt 13.3.4, nedan.

Växelvisbidragets ersättningsnivåer

En särskild fråga är enligt vilka ersättningsnivåer växelvisbidraget ska kunna lämnas. De höjda ersättningsnivåerna som utredningen föreslår möjliggörs genom att underhållsstödets växelvisstöd avskaffas, samt att bostadsbidraget blir lägre för de hushåll vars barn bor växelvis, men som i dag ändå uppbär det särskilda bidraget. Ersättningsnivåerna motsvarar med vissa justeringar hälften av summan för det särskilda bidraget för hemmavarande barn tillsammans med umgängesbidraget.³² De medel som frigörs räcker till att justera ersättningsnivån med 300 kronor till de hushåll som har ett barn respektive tre eller fler barn boende växelvis, och 200 kronor till hushåll som har två barn boende växelvis samt till att höja ersättningsnivån på det särskilda bidraget för hemmavarande barn med 150 kronor i månaden (höjningen av det särskilda bidraget behandlas längre ned i detta avsnitt).

Till en förälder vars barn bor växelvis kan maximalt 4 000 kronor per månad lämnas i bostadsbidrag (avser växelvisbidrag och bidrag till bostadskostnader), vilket framgår av tabellen nedan. En umgängesförälder kan få maximalt 2 750 kronor per månad i bo-

³² Beloppen som används avseende det särskilda bidraget är de som i budgetpropositionen för 2011 är aviserade att gälla fr.o.m. januari 2012. Se prop. 2010/11:1, utgiftsområde 12, s. 38.

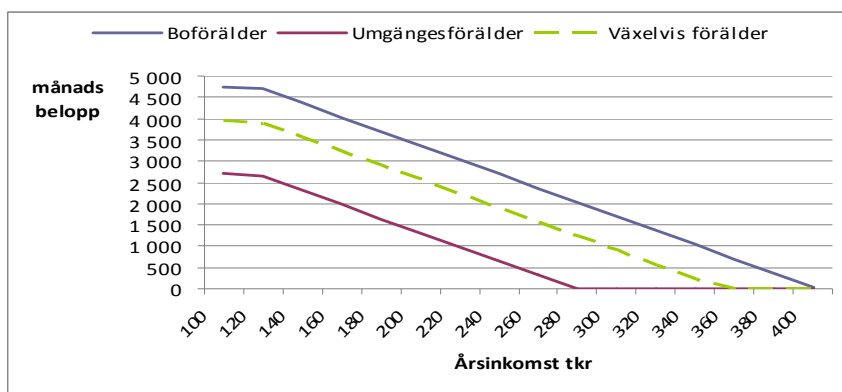
stadsbidrag. För en boförälder är motsvarande summa 4 800 kronor. Med dessa belopp framstår ersättningsnivåerna som rimliga i relation till den försörjningsbörda som kan antas följa av omfattningen av barnets boende.

Tabell 2 Maximalt bidragsbelopp i kronor för bostadsbidrag med utredningens förslag om nya ersättningsnivåer för olika boendeformer

	Boförälder	Växelsförälder	Umgängesförälder
1 barn	3 100	2 750	1 950
2 barn	3 850	3 200	2 325
3 barn	4 800	4 000	2 750

Av diagrammet nedan framgår att en förälder med växelvis boende barn ligger närmare ersättningsnivån för en boförälder med hela det försörjningsansvar som följer av att ha barnet på heltid i hushållet, än ersättningsnivån för en umgängesförälder. Det ligger i linje med utredningens grundläggande uppfattning att två växelvisa boenden vanligtvis genererar högre kostnader än när en av föräldrarna är boförälder och den andra är umgängesförälder.

Diagram 4 Förslag på nya ersättningsnivåer inom bostadsbidraget för förälder med 3 barn



13.3.3 Bostadsbidragets storlek när det finns barn med olika slags boende i samma hushåll

Barn kan bo i olika omfattning i ett hushåll och barnens boende kan även variera över tid. Inom bostadsbidraget kan det handla olika kombinationer av barn; hemmavarande barn, växelvis boende barn och/eller barn som vistas tidvis i hushållet. För dessa barn ska hushållet kunna få särskilt bidrag, växelvisbidrag och umgängesbidrag. Om det inom hushållet finns barn som bor eller vistas där i olika omfattning, ska i sådant fall det särskilda bidraget för hemmavarande barn först beräknas för det antal barn som är hemmavarande, varefter växelvisbidraget beräknas för det antal barn som bor växelvis i hushållet, och sist ska umgängesbidraget beräknas för det antal barn som bor tidvis hos föräldern. Att beräkna den del av bostadsbidrag som utges för att det finns barn i hushållet i en ordning som baseras på i vilken omfattning barnet bor eller vistas där, är mer fördelaktigt för hushållet. De tre bidragsformerna får tillsammans lämnas för högst tre barn.

De belopp som ska lämnas i växelvisbidrag räknas fram på motsvarande sätt som när umgängesbidrag lämnas för flera barn i hushållet. Beloppet på 75 kronor utgör i det fallet skillnaden mellan umgängesbidrag för två och ett, eller för tre och två barn. Om det finns flera barn i hushållet innebär detta följande för växelvisbidragets del. Ett belopp på 150 kronor utgör skillnaden mellan växelvisbidrag för två och ett barn (skillnaden mellan 1 250 och 1 100 kronor). Ett belopp på 450 kronor utgör skillnaden mellan växelvisbidrag för tre och två barn (skillnaden mellan 1 700 och 1 250 kronor), och slutligen ett belopp på 600 kronor utgör skillnaden mellan växelvisbidrag för tre och ett barn (skillnaden mellan 1 700 och 1 100 kronor).

Två exempel tydliggör hur beräkningen ska gå till. Om det i ett hushåll finns två hemmavarande barn och två växelvis boende barn, ska särskilt bidrag först lämnas för de två hemmavarande barnen med 1 900 kronor per månad (enligt föreslagen ersättningsnivå för det särskilda bidraget). Växelvisbidrag lämnas härutöver för ett tredje barn med 450 kronor per månad. För det fjärde barnet som bor växelvis, lämnas inte något ytterligare bidrag. Storleken på växelvisbidraget blir då skillnaden mellan växelvisbidraget för två barn och tre barn.

Ett annat exempel är ett hushåll där det finns ett hemmavarande barn, ett barn som bor växelvis samt ytterligare ett barn som vistas

där tidvis. Först lämnas då ett särskilt bidrag för det hemmavarande barnet med 1 450 kronor per månad (enligt föreslagen ersättningsnivå för det särskilda bidraget). Därefter lämnas för det barn som bor växelvis ett växelvisbidrag med 150 kronor per månad, där beloppet motsvarar skillnaden mellan växelvisbidrag för ett barn och två barn, och för det tredje barnet lämnas ett umgängesbidrag med 75 kronor per månad, som motsvarar skillnaden mellan umgängesbidraget för två barn och tre barn.

Tabell 3 Maximalt bostadsbidrag enligt utredningens förslag när det finns barn med olika boendeomfattning i hushållet

Antal barn i hushållet totalt	*HV	VXV	UMG	Bostads-kostnadsbidrag	Särskilt bidrag	Växelvis-bidrag	Umgänges-bidrag	Maximalt bostads-bidrag
2	1	1	0	1 950	1 450	150	0	3 550
	1	0	1	1 950	1 450	0	75	3 475
	0	1	1	1 950	0	1 100	75	3 125
3	2	1	0	2 300	1 900	450	0	4 650
	1	2	0	2 300	1 450	600	0	4 350
	1	1	1	2 300	1 450	150	75	3 975
	0	2	1	2 300	0	1 250	75	3 625
	0	1	2	2 300	0	1 100	150	3 550

* HV: Antal hemmavarande barn, VXV: Antal växelvis boende barn, UMG: Antal umgängesbarn.

13.3.4 Insamling av uppgifter samt bedömning och kontroll av barns boende

I och med att växelvisbidraget berör barnets boende i två olika hushåll, kan det finnas behov av fler hänsynstaganden till olika aspekter för att bedöma barnets boende jämfört med vad som i dag görs inom bostadsbidraget. Det kan också finnas behov av andra uppgifter som rör barnet än själva boendet. Det torde därför vara viktigt att ansökan om växelvisbidrag utformas på ett sådant sätt att bedömningen av barnets boende kan underlättas. De flesta av uppgifterna om boendet bör med fördel kunna lämnas av den sökande själv. Det handlar exempelvis om hur barnets boende är fördelat mellan föräldrarna, var den andra föräldern bor och var barnet går i skola.

Som utgångspunkt är det de uppgifter som den sökande lämnar som ligger till grund för prövningen av rätten till växelvisbidrag. I

likhet med vad som gäller för övriga uppgifter om faktiska förhållanden som ligger till grund för prövningen, ska uppgifter om boende lämnas på heder och samvete.³³ Om det vid ansökan om växelvisbidrag är oklart om barnet bor växelvis i hushållet, åligger det den sökande att visa att barnet bor på detta sätt. Han eller hon är också skyldig att lämna de uppgifter som behövs för prövningen.

I vissa fall kan det inte uteslutas att det kan finnas svårigheter för Försäkringskassan att bedöma barnets boendesituation och få fram objektiv och rättvisande information. Det kan komma fram helt motstridiga uppgifter om var barnet bor och omfattningen av barnets boende hos respektive förälder. Denna situation kan dock uppstå även i dag inom underhållsstödets växelvisstöd. Där har det med tiden upparbetats en relativt omfattande rättspraxis som kan ligga till grund även vid bedömningar av växelvisbidraget. Det finns dock avvikelser mellan de båda förmånsslagen och hur de handläggs. Underhållsstöd tar sikte på ett tvåpartsförhållande och i dessa ärenden sker kommunikering och andra kontakter gentemot parterna. Sådana kontakter kan föranleda en diskussion om barnets boende. Den ena föräldern kan anse att barnet bor växelvis, vilket den andra föräldern inte håller med om. Inom bostadsbidraget kan man inte lika enkelt få information om barnets boende från den andra föräldern, t.ex. i vilken omfattning barnet bor eller vistas i ett visst hushåll. När det gäller växelvisbidrag blir Försäkringskassan i en större utsträckning tvungen att förlita sig till de uppgifter som den sökande föräldern lämnar.

Det finns vissa handlingar som kan styrka att barnet bor ungefär lika mycket hos båda föräldrarna. Utredningen föreslår i avsnitt 13.1 att barnbidrag vid växelvis boende för barnet ska kunna delas på anmälan av endast en förälder. En förutsättning för det är, förutom gemensam vårdnad om barnet, att det finns en lagakraftvunnen dom om växelvis boende, ett avtal om växelvis boende som har godkänts av socialnämnden, eller som nu föreslås, ett beslut om bostadsbidrag till barnfamiljer i form av växelvisbidrag. Ett avtal eller dom om barnets boende av vilken det framgår att barnet bor växelvis kan underlätta Försäkringskassans bedömning av barnets boende. I de flesta fall torde emellertid föräldrar formlöst komma överens om barnets boende. Ytterst handlar det om en tillämpningsfråga, dvs. en bedömning måste göras om barnet bor växelvis hos föräldrarna.

³³ Se 110 kap. 4 § SFB.

Om underhållsstöd vid växelvis boende avskaffas så som utredningen föreslår, kan även ett tidigare beslut från Försäkringskassan om att sådant bidrag har lämnats, utgöra en indikation på att barnet har denna boendeform. I utredningens förslag till delningsbestämelse för barnbidraget vid växelvis boende finns en hänvisning till det nu föreslagna växelvisbidraget, som innebär att bedömningen av barnets växelvisa boende ska kunna göras inom ramen för bostadsbidraget. Det kan i och för sig övervägas om samma strikta krav på ovannämnda typ av avtal eller dom ska gälla för växelvisbidraget som sådant. Att ställa ett sådant krav torde emellertid inte vara lämpligt. Delning av barnbidrag avser en helt annan situation, nämligen att en av föräldrarna vill ha del i ett bidrag för barnet som redan lämnas till den andra föräldern. Dessutom handlar det om två helt olika bidrag, med skilda syften och karaktär. Om bosättningsvillkoren är uppfyllda lämnas barnbidraget till samtliga barnhushåll utan särskild ansökan, medan bostadsbidraget är individuellt behovsprövat.

Vid handläggning av bostadsbidragets växelvisbidrag torde kontroll kunna göras i Försäkringskassans interna system för att ta reda på om föräldrarna delar barnbidrag med anledning av att barnet bor växelvis. Om det inte finns något tidigare ärende om växelvis boende inom underhållsstödet eller delat barnbidrag, och barnet inte heller är folkbokfört hos den förälder som ansöker om växelvisbidrag, måste dock någon form av utredning av barnets boendeförhållanden göras.

För att Försäkringskassan ska kunna besluta om växelvisbidrag ska inte myndigheten behöva inhämta uppgifter från det hushåll som barnets andra förälder lever i. Det är inte lämpligt. Det skulle heller inte var lämpligt att behöva informera den andra föräldern att ansökan om bostadsbidrag har gjorts eller att låta denne intyga uppgifter om barnets boende. Om båda föräldrarna i sina respektive hushåll ansöker om eller redan uppbär bostadsbidrag, torde dock uppgifter i ärendena kunna stämmas av mot varandra.

13.3.5 Höjning av det särskilda bidraget för hemmavarande barn

Utredningen föreslår att det särskilda bidraget för hemmavarande barn höjs med 150 kronor i månaden, oavsett antal barn i hushållet. Detta sker för att förbättra den ekonomiska situationen för boför-

äldrar som i högst grad är ekonomiskt utsatta, samt för att justera bidragets storlek till en rimlig nivå i förhållande till växelvisbidraget och umgängesbidraget. Som framgått ovan under avsnittet *Växelvisbidragets ersättningsnivåer*, kan medel omfördelas med anledning av att växelvisstödet inom underhållsstödet föreslås avskaffas, samtidigt som en del av boföräldrarna inom bostadsbidraget kommer övergå från att uppbära det särskilda bidraget till att i stället uppbära det föreslagna växelvisbidraget om deras barn i själva verket bor växelvis. De medel som frigörs i denna omfördelning kan bl.a. tillföras barnfamiljer som är särskilt ekonomiskt utsatta, dvs. i de flesta fall ensamstående föräldrar med låga inkomster. Därigenom kan den ekonomiska situationen för dessa hushåll förbättras något.

Genom den föreslagna höjningen kommer det särskilda bidraget att lämnas med 1 100 kronor per månad till hushåll med ett barn, 1 475 kronor per månad till hushåll med två barn, och 1 900 kronor per månad till hushåll med tre eller flera barn.

I budgetpropositionen för 2011 har regeringen aviserat en höjning av det särskilda bidraget. Tillsammans med den aviserade höjningen uppgår beloppen som utredningen föreslår till totalt 1 450 kronor per månad till hushåll med ett barn, 1 900 kronor till hushåll med två barn och 2 500 kronor till hushåll med tre eller flera barn. Det maximala bostadsbidragsbeloppet i form av bidrag till bostadskostnader och särskilt bidrag för tre barn, kommer efter den föreslagna höjningen därmed att uppgå till sammanlagt 4 800 kronor per månad. Detta framgår ovan i tabell 2.

13.3.6 Barnets skolgång eller vård utanför hemmet

Utredningens förslag: Bostadsbidrag kan lämnas även för barn som för vård eller undervisning inte varaktigt bor hemma men vistas växelvis i hemmet under minst så lång tid varje år som motsvarar normala skolferier.

Ett barn kan gå i skola eller få vård på annan ort än där föräldrarna bor.³⁴ Även om barnet av nämnda skäl befinner sig utanför hemmet kan särskilt bidrag för hemmavarande barn lämnas. En förutsättning är att barnet för vård eller undervisning inte varaktigt bor

³⁴ Barnet anses ändå bosatt hos föräldern/föräldrarna och ska vara folkbokfört där under de förutsättningar som gäller enligt 11§ folkbokföringslagen (1991:481).

hemma, men vistas hemma under minst så lång tid varje år som motsvarar normala skolferier.³⁵ Såvitt utredningen har kunnat utröna är dessa ärenden ovanliga. Det torde huvudsakligen handla om barn som går i skola på annan ort i Sverige och främst avse barn som går i gymnasiet.³⁶

En förälder vars barn endast tidvis bor i hushållet omfattas däremot inte av motsvarande bestämmelser. Utredningen anser dock att det är rimligt att den ordning som gäller för det särskilda bidraget även ska gälla för växelvisbidragets del.

13.3.7 Beräkning av bidragsgrundande inkomst

Utredningens förslag: Vid tillägg till den bidragsgrundande inkomsten för en försäkrads barn som det lämnas växelvisbidrag för, ska halva barnets förmögenhet ingå i den sammanlagda förmögenheten.

Vid tillägg till den bidragsgrundande inkomsten för en försäkrads barn som det lämnas växelvisbidrag för och som har överskott i inkomstslaget kapital, ska hälften av varje sådant barns överskott läggas till den bidragsgrundande inkomsten i den utsträckning överskottet överstiger 1 000 kronor.

Både barnets förmögenhet och kapitalinkomster påverkar den bidragsgrundande inkomsten (s.k. BGI) som ligger till grund för bostadsbidraget. Enligt nuvarande bestämmelser är utgångspunkten att hemmavarande barns förmögenhet räknas med i denna. Detsamma gäller ett barn som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Detta gäller dock inte för ett barn som har placerats i familjehem eller som vistas endast tidvis i hemmet (umgängesbarn).³⁷ I förhållande till ett barn som bor växelvis i ett hushåll anser dock utredningen att halva barnets förmögenhet ska beaktas inom ramen för den bidragsgrundande inkomsten. En hälftendelning förefaller mest lämplig utifrån hur de flesta föräldrar delar på barnets kostnader när de har barnet hos sig.

³⁵ Se 96 kap. 4 § SFB. Vid skolgång utomlands räknas de ordinarie skolferierna i det land barnet går i skolan som normala skolferier, se Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2001:8) om bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar.

³⁶ Bestämmelserna gäller både för barn som är under 18 år och barn över 18 år som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp, vilket framgår av 96 kap. 9 § SFB.

³⁷ 97 kap. 6 § andra stycket SFB.

Ett barn vars kapitalinkomster ska beaktas inom den bidragsgrundande inkomsten, kan enligt gällande lagstiftning ha kapitalinkomster upp till 1 000 kronor utan att detta påverkar bostadsbidraget. Belopp som överstiger denna summa ska dock läggas till den bidragsgrundande inkomsten.³⁸ Av samma skäl som angetts ovan i fråga om barns förmögenhet, ska hälften av varje barns överskott läggas till den bidragsgrundande inkomsten i den utsträckning överskottet överstiger 1 000 kronor.

13.3.8 Växelvisbidraget i förhållande till EU-rätten

Utredningens bedömning: Bostadsbidragets växelvisbidrag är att bedöma som en social förmån enligt rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen.

Det behöver ytterligare utredas hur växelvisbidraget bör bedömas i förhållande till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetsystemen. Detta bör ske i särskild ordning och avse de olika bidragsformerna inom bostadsbidraget.

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) innebär bl.a. att arbetstagare ska kunna röra sig fritt mellan medlemsländerna utan att diskrimineras i förhållande till arbetslandets egna medborgare. För att främja den fria rörligheten finns gemensamma regler om rätten till och samordningen av medlemsländernas olika sociala förmåner. Föräldrar som arbetar eller bor i olika länder inom EU kan ha rätt till förmåner från båda länderna. En förälder kan få förmåner från ett land även om inte barnet, eller i vissa fall, föräldern själv bor i landet. Dessa förmåner samordnas i vissa fall, i syfte att familjen inte ska få dubbla ersättningar eller bli utan ersättning.

Trots EU:s samordningsregler är det den nationella lagstiftningen i respektive medlemsland som avgör vem som uppfyller villkoren för att omfattas av försäkringen i det landet och som har rätt till olika förmåner. I Sverige regleras detta av bestämmelser i socialförsäkringsbalken. Den svenska socialförsäkringen är indelad i en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad del. Det innebär att vissa förmåner grundas på bosättning i Sverige medan andra kräver arbete här i landet. Bostadsbidraget är en bosättningsbaserad förmån.

³⁸ 97 kap. 11 § SFB.

I fråga om en ny bidragsform, bostadsbidragets växelvisbidrag, måste främst två förordningar beaktas, nämligen Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen,³⁹ och rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen.

I förordning 883/2004 finns bl.a. bestämmelser om likabehandling, sammanläggning av försäkringsperioder och lagvalsregler. Förordningen gäller för alla medborgare, statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsländer, samt deras familjemedlemmar och efterlevande (artikel 2.1). Förordningen omfattar all lagstiftning om bl.a. familjeförmåner (artikel 3.1.j). Med förmansslaget familjeförmåner avses alla vård- eller kontantförmåner som, med vissa undantag, är avsedda att täcka en familjs utgifter (artikel 1.z). Vad som räknas som familjeförmån enligt förordning 883/2004 bestämmer varje medlemsland själv över. I Sverige har barnbidrag, studiebidrag och några andra ersättningar ansetts vara s.k. familjeförmåner. För bostadsbidragets del är det endast det särskilda bidraget som i dag bedöms vara en familjeförmån. Bostadsbidragets umgängesbidrag och bidrag till bostadskostnader har dock inte ansetts vara en familjeförmån enligt förordningarna 883/2004 (eller dess föregångare förordning 1408/71). Umgängesbidraget och bidraget för bostadskostnader är dock ersättningar som är att betrakta som sociala förmåner enligt 1612/68.⁴⁰

Ett viktigt inslag i förordning 883/2004 är att personer som omfattas av socialförsäkringen i ett EU-land kan ha rätt till familjeförmåner för familjemedlemmar som är bosatta i ett annat EU-land enligt lagstiftningen i den förra staten (artikel 67).⁴¹ Familjemedlemmar har ingen självständig rätt till familjeförmåner. De kan

³⁹ Denna förordning började tillämpas den 1 maj 2010. Detsamma gällde dess tillämpningsförordning, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. De båda förordningarna har ersatt rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, och dess tillämpningsförordning, rådets förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpning av systemen för social trygghet när anställda egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. I vissa situationer tillämpas fortfarande sistnämnda förordningar.

⁴⁰ Prop. 2004/05:112, Ändrade regler för bostadsbidrag, s. 17.

⁴¹ Att en förmån är att betrakta som familjeförmån och omfattas av förordning 883/2004 innebär också att den kan exporteras till en arbetstagares familjemedlemmar som bor i ett annat medlemsland när Sverige anses vara primärt ansvarigt för familjeförmåner. Även i de fall Sverige anses sekundärt ansvarigt land och våra familjeförmåner beloppsmässigt överstiger det primärt ansvariga landets familjeförmåner, kan det bli aktuellt att betala ut svenska familjeförmåner som ett tilläggsbelopp till arbetstagaren och dennes familjemedlemmar som är bosatta i det andra medlemslandet.

få förmånerna i egenskap av att de är familjemedlemmar till den person som omfattas av det andra landets socialförsäkring. I ett sådant fall ska familjeförmåner betalas ut som om de vore bosatta i det land där personen omfattas av lagstiftningen. Vem som ska anses vara familjemedlem bestäms av det medlemsland som ska utge förmåner (artikel 1.i 1–3). I den svenska nationella lagstiftningen saknas emellertid en generell bestämmelse om detta.⁴²

Som nämnt ovan innehåller förordning 883/2004 även lagvalsregler som reglerar vilket medlemslands lagstiftning som ska tillämpas i fråga om dels försäkring, dels rätt till olika förmåner. Rätt till familjeförmåner finns endast om den nationella lagstiftningen tillåter att förmånen betalas till honom eller henne. Med andra ord är det reglerna för respektive förmånsslag som avgör om det finns någon person som har rätt till den aktuella förmånen. För svenskt vidkommande innebär detta att barnet och bidragsmottagaren antingen ska vara bosatta i Sverige eller anses bosatta i Sverige genom att betraktas som familjemedlemmar till den person som grundar rätten, t.ex. genom han eller hon arbetar här i landet.

Enligt förordning 1612/68 har en arbetstagare rätt till anställning i ett annat medlemsland på samma villkor som det landets egna medborgare och ska åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare (artikel 1 och artikel 7.2).⁴³ Om arbetstagaren är anställd i ett annat medlemsland har han eller hon samma rättigheter och förmåner som landets egna medborgare i bostadsfrågor (artikel 9). Vad som utgör en social förmån framgår inte uttryckligen av förordningen. Det har i stället utformats i praxis från EU-domstolen. Förmåner som omfattas är bl.a. socialförsäkringsförmåner.⁴⁴ Att en förmån här i Sverige bedöms vara av sådant slag innebär att en medborgare i en annan medlemsstat men som är arbetstagare här i landet, har rätt till förmånen även om han eller hon inte är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Någon samordning sker i princip inte med stöd av förordningen.

⁴² Angående familjemedlemsbegreppet, se Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (2010:4) Familjemedlemsbegreppet avseende föräldrar i samband med familjeförmåner enligt förordning 883/2004 eller förordning 1408/71. Vid bedömningen av rätten till familjeförmåner för ett barn kan den andre föräldern till barnet betraktas som familjemedlem till den anställde, egenföretagaren, pensionstagaren, arbetslöse eller den i Sverige bosatta föräldern, endast om barnets föräldrar är gifta med varandra eller lever tillsammans. Föräldraskapet i sig är inte tillräckligt för att en förälder ska anses som familjemedlem.

⁴³ Genom EU-domstolens praxis har begreppet arbetstagare kommit att omfatta även arbetstagarens familjemedlemmar.

⁴⁴ Förordningen 1612/68 ger i sig inte stöd för att exportera förmånerna.

Hur bör det föreslagna växelvisbidraget definieras i förhållande till EU-rätten?

Mot bakgrund av ovanstående bör det klargöras hur växelvisbidraget bör förhålla sig till de båda förordningarna. Det handlar dels om att bedöma om bidragsformen som sådan utgör en familjeförmån i den mening som avses i förordning 883/2004 och/eller en social förmån enligt förordning 1612/68, dels bestämma vem som i särlevandehushållet ska anses vara familjemedlem.⁴⁵

Att växelvisbidraget bör definieras som en social förmån enligt förordning 1612/68 är givet. De krav som ställs för detta är relativt låga.

Däremot är det osäkert om växelvisbidraget bör anses vara en familjeförmån enligt förordning 883/2004. Mot bakgrund av att de två nuvarande bidragsformerna inom bostadsbidraget (det särskilda bidraget för hemmavarande barn och umgängesbidraget) i EU-sammanhang har bedömts på helt olika sätt är det osäkert vad som bör gälla för växelvisbidragets del.

Växelvisbidraget kan ses som

1. en familjeförmån som samordnas enligt förordning 883/2004,
2. en s.k. blandad förmån enligt förordning 883/2004 som kan undantas från samordning, eller
3. endast en social förmån enligt 1612/68.

Detta kan få olika EU-rättsliga konsekvenser. Frågan hur växelvisbidraget bör klassas är av speciell karaktär och vikt, främst med tanke på att detta kan få återverkningar bl.a. för de andra två bidragsformerna inom bostadsbidraget. Det ligger därför inte inom ramen för utredningens uppdrag att ta ställning i denna fråga. Utredningen anser att det ytterligare behöver utredas hur växelvisbidraget ska bedömas i förhållande till förordning 883/2004. Detta bör ske i särskild ordning och avse samtliga bidragsformer inom bostadsbidraget.

⁴⁵ Vad som gäller för familjeförmåner beskrivs närmare i Försäkringskassans vägledning (2004:8) EU-familjeförmåner, version 5.

13.3.9 Ikraftträdandebestämmelser

Utredningens förslag: Bestämmelserna om bostadsbidrag ska träda i kraft den 1 december 2012 och tillämpas på bostadsbidrag som lämnas från och med den 1 februari 2013.

De nya bestämmelserna om bostadsbidrag bör träda i kraft samtidigt som underhållsstöd vid växelvis boende avskaffas (se avsnitt 13.4.5). På grund av handläggningsrutiner avseende bostadsbidraget och underhållsstödet är det fördelaktigt om bestämmelserna inte börjar tillämpas vid ett årsskifte. Vid denna tidpunkt sker nämligen såväl en avstämning mellan preliminärt och slutligt bostadsbidrag som en omräkning av underhållsstödets betalningsbelopp.

Med beaktande av bl.a. dessa administrativa aspekter föreslås bestämmelserna om bostadsbidrag träda i kraft den 1 december 2012. Bestämmelserna bör dock inte börja tillämpas förrän två månader senare. Om bestämmelserna börjar tillämpas på bostadsbidrag som lämnas från och med den 1 februari 2013, krävs inte lika många anpassningar av IT-systemet för underhållsstöd jämfört med om denna tidpunkt hade tidigarelagts. Utredningen finner därför detta vara ett lämpligt datum.

Ett beslut om bostadsbidrag får avse längst tolv månader. En tolv månadersperiod kan börja när som helst i tiden, vilket innebär att ett redan fattat beslut om bostadsbidrag för ett år kan gälla för stora delar av det kommande året. Utredningens förslag innebär inte att samtliga ärenden där särskilt bidrag för hemmavarande barn eller umgängesbidrag lämnas ska bli föremål för omprövning ex officio, för att i stället lämnas som ett växelvisbidrag. Det är inte möjligt för Försäkringskassan att i de befintliga ärendena urskilja i vilka barn som bor växelvis. Om den enskilde vill fortsätta att få bostadsbidrag när den pågående beslutsperioden har löpt ut, måste han eller hon inkomma med en ny ansökan.

13.4 Åtgärder som rör underhållsstödssystemet

Utredningens fokus i frågor om underhåll är att få särlevande föräldrar att i större utsträckning ta sitt gemensamma ansvar för barnets försörjning, att undanröja eventuella samarbetshinder som försvårar möjligheterna att komma överens om detta, samt att tillförsäkra att barnet får det underhåll det har rätt till enligt föräldra-

balken. Nedan föreslås en rad åtgärder för att, inom ramen för vårt uppdrag, komma tillrätta med de brister och problem som utredningen har identifierat. Utredningen ser ett stort behov av att ändra grundförutsättningarna för hur underhåll regleras i dag. Detta gäller såväl i förhållande till den systematiska och juridiska skillnaden mellan de två sätt som underhåll kan regleras, som utrymmet för att bistå föräldrar med stöd för att komma överens om underhåll och barnets försörjning.

Inledningsvis följer två avsnitt som tar sikte på de primära grundläggande förändringar som utredningen anser behöver ske. I avvaktan på en större översyn av underhållsregleringen finns det ändå behov av att det befintliga underhållsstödssystemet fungerar bättre och verkar mindre konflikt drivande än i dag. Utredningen föreslår därför ett antal justeringar som syftar till att komma till rätta med vissa brister inom underhållsstödet.

13.4.1 Incitament för att få särlevande föräldrar att reglera underhåll utanför underhållsstödet

Utredningens bedömning: Det bör inrättas en instans som bistår föräldrar med råd och stöd för att i större utsträckning komma överens om avtal om underhållsbidrag i stället för att reglera underhåll via underhållsstöd. Om Försäkringskassan skulle få detta ansvar ökar förutsättningarna för föräldrar att komma överens om ett underhållsbidrag.

Regler för statens förskottering av underhåll behöver utformas så att det finns tydliga incitament för särlevande föräldrar att inte i första hand vända sig till Försäkringskassan för underhållsstöd när de har förutsättningar att avtala om ett underhållsbidrag som bättre kan tillgodose barnets behov. Det finns samtidigt ett stort behov av stödjande insatser från samhällets sida i frågor som rör underhåll till barn. Dessa insatser behöver utvecklas och ytterligare villkor för att bevilja underhållsstöd – eller annat förskottat underhåll från staten – kan behöva uppställas i vissa fall.

Olika undersökningar vilka närmare har redogjorts för i problembeskrivningen i kapitel 11, har visat att föräldrar i en mycket liten utsträckning avtalar om ett underhållsbidrag för barnet. Problem-

beskrivningen visar också att föräldrarna saknar grundläggande kunskaper och information om hur underhållsbidrag kan beräknas för barnet. Detta kan få negativa ekonomiska konsekvenser för alla inblandade parter. Det innebär att det finns många barn som inte får det underhåll som de är berättigade till och som därmed påverkar deras ekonomiska standard under uppväxten. Särskilt stor betydelse har det för barn i de lägsta inkomstgrupperna. Det är därför angeläget att föräldrar i betydligt större utsträckning än i dag kan komma överens om ett underhållsbidrag för barnet eftersom det möjliggör att större hänsyn tas till föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga i förhållande till det enskilda barnets behov. En överenskommelse mellan föräldrarna förutsätter någon form av dialog, varför ett underhållsbidrag också torde förbättra förutsättningarna för föräldrarna att samarbeta om barnets försörjning samt tydliggöra att det är föräldrarna som är primärt ansvariga för barnets försörjning – inte staten. Som utredningen har redogjort för i kapitel 11 står det i dag föräldrarna i princip fritt att välja om de vill komma överens om ett underhållsbidrag eller vända sig till Försäkringskassan för underhållsstöd när fråga uppkommer om underhåll för barnet. Regelsystemet behöver därför utformas så att det finns tydliga incitament för föräldrarna att inte i första hand vända sig till Försäkringskassan för underhållsstöd. Dessförinnan bör samhället i stället ha erbjudit ett antal stödjande insatser och ställt villkor för att underhållsstöd överhuvudtaget ska komma ifråga.

Syftet med att staten förskotterar ett uteblivet underhåll genom ett underhållsstöd, är att garantera att barnet får en rimlig försörjning i de fall den bidragsskyldige föräldern saknar förmåga eller förutsättningar för att fullgöra sin underhållsskyldighet enligt 7 kap. föräldrabalken. Det förekommer emellertid att föräldrar använder sig av underhållsstödssystemet även om behov av statens stöd egentligen inte föreligger. Så kan vara fallet då den bidragsskyldige föräldern har full betalningsförmåga och är skuldfri.⁴⁶ I dessa fall kan boföräldern ändå vända sig till Försäkringskassan och ansöka om underhållsstöd.⁴⁷ I stället för att föräldrarna själva kommer överens om underhållsbidrag används alltså underhållsstödet som

⁴⁶ Det finns även andra situationer då föräldrar använder sig av underhållsstödet även om behov egentligen inte föreligger, se avsnitt 11.15 ovan. Även dessa situationer kan det finnas anledning att se över. Detta rymms dock inte inom utredningens direktiv.

⁴⁷ Underhållsstöd lämnas dock inte i sådant fall om det finns anledning att anta att den bidragsskyldige föräldern i rätt ordning betalar underhåll med minst det belopp som skulle betalas ut som underhållsstöd till barnet eller om det är uppenbart att den bidragsskyldige föräldern på något annat sätt ser till att barnet får motsvarande underhåll, se 18 kap. 9 § SFB.

en förmedlare av pengar. Det kan bero på olika orsaker, exempelvis kan det vara så att boföräldern inte litat på att den underhållsskyldige kommer betala underhåll eller att pengarna inte betalas i rätt tid. Det kan också vara så att föräldrarna inte vill ha någon kontakt med varandra.

Ur barnets perspektiv kan det många gånger vara bättre att föräldrarna själva kommer överens om ett underhållsbidrag för barnet. Detta gäller särskilt i de fall barnet skulle få ett underhållsbidrag som överstiger underhållsstödets belopp.⁴⁸ Utredningens beräkningar av ett fiktivt underhållsbidrag för de barn som det i dag lämnas underhållsstöd för, visar att närmare 40 procent av dem skulle få mer i ett underhållsbidrag. Bland de mest ekonomiskt svaga grupperna (decilgrupp 1 och 2) skulle närmare 90 procent få mer i ett underhållsbidrag. I de fall den underhållsskyldige har betalningsförmåga är det ur statens perspektiv också kostnadsbesparande om endast de som behöver underhållsstödet använder sig av det.

En instans med ansvar för frågor om underhållsbidrag behöver inrättas

Ett grundläggande problem i Sverige är att det saknas en offentlig instans som har ansvar för att bistå föräldrar med information, råd och stöd i frågor som rör underhåll till barn. Särskilt gäller det de civilrättsliga aspekterna av föräldrars underhållsskyldighet och möjligheterna till att ta större individuell hänsyn än vad som är möjligt inom underhållsstödet. Det kan t.ex. handla om att tillmötesgå ett enskilt barns behov av läkemedel, fritidsutrustning eller reskostnad. Det kan också handla om tillfälligt hänsynstagande till förälders sjukdom eller arbetsförhållanden. Att det i dag inte finns något utrymme för föräldrarna att inom underhållsstödet kunna påverka den enskilda situationen kan upplevas som svårare än att leva på marginalen (jfr avsnitt 11.12 ovan). Särlevande föräldrar behöver därför få bättre vägledning i vad som är rimligt att betala i underhållsbidrag och hur olika bedömningar i samband med beräkningarna av underhållet kan göras. Det finns enligt utredningen ett stort behov av en ansvarig instans som dels kan bistå föräldrarna att enas

⁴⁸ Se mer om detta i avsnitt 11.6 samt kapitel 12 där det finns en beräkningsstudie om fiktivt underhållsbidrag.

om ett avtal om underhållsbidrag, dels godkänna sådana avtal så att de kan bli verkställbara, såväl nationellt som internationellt.

Utredningen anser att den mest lämpade instansen för detta är Försäkringskassan. Det finns en klar fördel ur ett medborgarperspektiv att den ansvariga instansen är väl insatt i regler och beräkning av såväl underhållsstöd som underhållsbidrag. Försäkringskassan har av naturliga skäl redan i dag mycket upparbetad kompetens i många av de aspekter som rör underhåll till barn. Föräldrarnas ekonomiska förhållanden, och även andra förhållanden, kan förändras över tid och det är då en klar fördel om föräldrarna inte behöver vända sig till en annan huvudman om det är så att föräldrarna växlar mellan underhållsstöd och underhållsbidrag. Det är också en fördel om Försäkringskassan kan bistå i att beräkna storleken på både ett underhållsstöd och ett underhållsbidrag utifrån föräldrarnas ekonomiska förhållandena och se hur detta skiljer sig åt och då kunna samtala och förklara för föräldrar vad som är skillnaden mellan de olika sätten att reglera underhåll, samt hur dessa förhåller sig till barnets behov. På så sätt kan det regelverk tillämpas som är mest lämpligt i det enskilda fallet (beroende på föräldrarnas ekonomiska situation) och större fokus kan läggas på hur barnets behov kan tillgodoses.

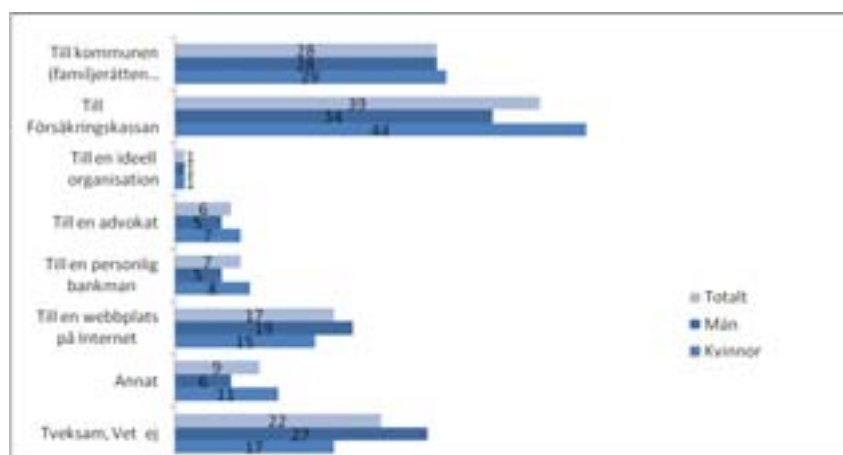
Om utredningens förslag avseende tidsbegränsade underhållsstöd införs (se avsnitt 13.4.4), kan det också vara värdefullt om Försäkringskassan har behörighet och kompetens att hjälpa föräldrar att börja reglera underhållet utanför underhållsstödet när tiden för ett redan beviljat underhållsstöd har löpt ut.

Ytterligare skäl som talar för Försäkringskassan som ansvarig instans är att handläggningen av underhållsbidrag bör ha en likformig tillämpning över hela landet. Med Försäkringskassan som en sammanhållen statlig myndighet finns det därmed bättre förutsättningar för nationell styrning och uppföljning. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla betydelsen av att Försäkringskassan kan få förutsättningar att ha en organisation som möjliggör personligt möte med föräldrar över hela, eller ett flertal ställen i landet. De personliga mötena skulle även kunna kompletteras med möten mellan myndigheten och föräldrarna med hjälp av olika tekniska lösningar.

Med Försäkringskassan som ansvarig myndighet för information och stöd i frågor om underhåll till barn minskas också utrymme för att föräldrar kan spela ut varandra mellan två olika instanser och två olika regelverk.

Utredningen lämnade under hösten 2010 i uppdrag till TNS Sifo att ställa ett antal frågor via telefon om föräldrars samarbete om barnets försörjning m.m. inom ramen för en s.k. omnibusundersökning.⁴⁹ I undersökningen ställdes bl.a. frågan vart föräldrarna skulle vända sig vid en eventuell separation för att få information och stöd i frågor som rör barnets försörjning, boende etc. Det var möjligt att ange flera källor. Resultatet visar att den vanligaste informationskällan är Försäkringskassan dit 39 procent skulle vända sig, fler kvinnor än män. Av föräldrarna skulle 28 procent vända sig till kommunen. En relativt stor andel 22 procent vet inte vart de skulle vända sig. Relativt många, 9 procent, har svarat *Annat* och har då kunnat lämna ett öppet svar. Vanliga svar är Konsumentverket, Skattemyndigheten eller vänner. Frågan tar visserligen inte sikte på en ansvarig instans för frågor om underhållsbidrag men kan ändå ge en fingervisning om att en relativt stor andel av föräldrarna kan tänka sig att få stöd från Försäkringskassan i frågor om barnets försörjning.

Diagram 5 Vart skulle föräldrar vända sig vid en ev. separation eller skilsmässa för att få information och stöd om frågor som rör barnets försörjning, boende etc., omnibus TNS Sifo 2010



Visserligen innebär föräldrars avtal om underhållsbidrag en rent civilrättslig reglering av barnets försörjning mellan två enskilda parter och det är därmed föräldrarna som själva förfogar över det

⁴⁹ 796 föräldrar med barn under 18 år svarade på utredningens frågor. Föräldrarna som deltog var både sammanboende och särlevande. Se mer i bilaga 4.

innehåll som avtalet reglerar. Trots detta anser utredningen att det är statens ansvar att bistå föräldrar med information och stöd så att de ges bättre förutsättningar att göra välinformerade val samt att andelen tvister som dras inför domstol och som har ekonomiska grunder på så sätt kan minskas. Detta är dessutom frågor som ofta har beröringspunkter med närliggande frågor om barnets vårdnad, boende och umgänge och som har stor betydelse för ett barns levnadsförhållanden. Staten bör inte utgå från att föräldrar alltid ska kunna klara av att enas i frågor om barnets försörjning och det bör heller inte vara helt avhängigt av att föräldrarna har ekonomiska förutsättningar att anlita ett juridiskt ombud att företräda dem i sådana frågor. Att det inrättas en instans för frågor om underhållsbidrag ligger dessutom i linje med statens ansvar att enligt barnkonventionen bistå föräldrar så att de kan fullgöra sitt ansvar för barnet såväl i förhållande till barnets uppfostran generellt sett, som till att barnet får det underhåll som det är berättigat till (jfr artikel 18 och 27).

Utredningen lämnar även i avsnitt 13.7 förslag om att de kommunala samarbetssamtalen bör omfatta frågor som rör barnets försörjning.⁵⁰ Detta är dock inte detsamma som att det inom ramen för samarbetssamtalen är lämpligt att beräkna storleken på underhållsbidrag. Samarbetssamtalen kan utgöra ett värdefullt komplement för föräldrar som vill diskutera och överenskomma om barnets försörjning och ett underhållsbidrag för barnet, men det finns enligt utredningen ett stort värde i att hålla själva beräkningen av ett underhållsbidrag utanför dessa samtal som kommunerna erbjuder. Kommunernas familjerättsliga resurser och kompetens kan variera och det kan enligt utredningen finnas risk för att det blir alltför stora lokala skillnader i vilken hjälp föräldrar kan få med att beräkna underhållsbidrag inom ramen för samarbetssamtalen. Ett kommunalt ansvar i att bistå föräldrar med att upprätta avtal om underhållsbidrag skulle dessutom, särskilt för små kommuner, kräva omfattande resursinsatser. Beräkningar av underhållsbidragets storlek riskerar också att ta fokus från de frågor som samarbetssamtalen ytterst syftar till, varför det enligt utredningen finns fördelar med att i stället låta Försäkringskassan ha ett ansvar för att utveckla nationella och enhetliga riktlinjer för hur föräldrar kan bistås i beräkning av underhållsbidrag. Sådan information kan med fördel också göras allmänt tillgänglig via internet och Försäkrings-

⁵⁰ Se även utredningens tilläggsdirektiv i dessa delar (dir. 2011:8), bilaga 3.

kassans webbplats. Utredningen anser att det krävs mer och bättre information från samhället i ekonomiska frågor som rör barnet och hur föräldrar kan samarbeta för att komma överens om barnets försörjning när de inte lever tillsammans. Vad gäller utredningens förslag om samarbetsamtalens innehåll i dessa delar, se avsnitt 13.7 nedan.

Från och med den 18 juni 2011 kommer Försäkringskassan att vara centralmyndighet i förhållande till EU:s underhållsförordning.⁵¹ Det övergripande syftet med förordningen är att stärka det rättsliga skyddet för enskilda genom att säkra en effektiv gränsöverskridande indrivning av familjerättsligt underhåll inom EU. En viktig nyhet är att (utländska) avgöranden om underhåll blir direkt verkställbara, utan s.k. exekvatur, i betydligt större utsträckning än i dag. Försäkringskassan ska som centralmyndighet samarbeta med motsvarande centralmyndigheter i andra medlemsstater och hjälpa till vid ansökningar i enlighet med förordningen. Medlemsstaterna ska också tillhandahålla sökanden rättslig hjälp. Om en ansökan görs genom centralmyndigheter och avser underhåll till barn under 21 år ska förfarandet vara kostnadsfritt. Att Försäkringskassan är centralmyndighet enligt EU:s underhållsförordning talar enligt utredningen ytterligare för att det är en fördel om myndigheten är ansvarig instans för fastställande av underhållsbidrag i nationella ärenden.

Regeringen har i tilläggsdirektiv till utredningen aviserat att frågan om hjälp och stöd till föräldrar att träffa avtal om underhållsbidrag, och vilken instans som i så fall kan vara lämplig för ett sådant ansvar, ska utredas inom ramen för en egen utredning som ska tillsättas under 2011.⁵² Mot bakgrund av detta lämnar därför utredningen inget uttryckligt förslag om ansvarig instans för frågor om underhållsbidrag, men ser det som angeläget att utifrån erhållen kunskap och utredningens uppdrag att föreslå lämpliga stödformer för föräldrar, ändå vilja förorda Försäkringskassans lämplighet i denna fråga.

⁵¹ Rådets förordning (EG) nr 4/2009 av den 18 december 2008 om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet (underhållsförordningen). Underhållsförordningen ersätter den s.k. Bryssel I-förordningen i frågor om underhåll och börjar med något undantag att tillämpas den 18 juni 2011. EU har ännu inte fattat beslut i fråga om tillträde till 2007 års Haagkonvention, men har undertecknat konventionen. EU har däremot tillträtt 2007 års Haagprotokoll som – om inte förr – börjar tillämpas samtidigt som underhållsförordningen (dvs. den 18 juni 2011).

⁵² Se kommittédirektiv 2011:8 i bilaga 3.

Behov av ytterligare incitament

Oberoende av om det finns en instans som kan bistå föräldrar att komma överens om ett underhållsbidrag för barnet kommer det sannolikt ändå finnas föräldrar som vill använda underhållsstödet som en ren pengaförmedling trots att de har ekonomiska förutsättningar att avtala om ett underhållsbidrag som bättre kan tillgodose barnets behov. Av den enkätundersökning som Riksrevisionen genomförde i samband med sin granskning av underhållsstödet framgår att så många som 42 procent av underhållsstödsföräldrarna angav att ingenting skulle få dem att sköta underhållet för sina barn på egen hand.⁵³ På frågan om vilket eller vilka de viktigaste skälen är till att de låter Försäkringskassan sköta betalningen av underhållet och vad som skulle kunna få dem att ändra sig, svarade mer än hälften att den främsta anledningen var att säkerställa att pengarna kommer i tid.

Svarsfrekvensen var visserligen låg i undersökningen (34,2 procent) och ingen bortfallsanalys har gjorts, men resultatet ger en tydlig fingervisning om att det finns många föräldrar som inte vill reglera underhållet utanför underhållsstödssystemet även om de har ekonomiska förutsättningar för det. Betydelsen av att veta säkert att pengarna finns tillgängliga vid en exakt tidpunkt varje månad kan många gånger vara viktigare än att försöka samarbeta med den andra föräldern om underhållet. Krasst sett kan det faktiskt också vara mycket enklare för föräldrarna att göra detta val. Utredningen anser att det i vissa fall är alltför enkelt för föräldrar att välja underhållsstödet som ett sätt att reglera underhåll för barn och det finns därför behov av att öka föräldrars drivkrafter att själva ansvara för barnets försörjning så som lagen också anger; det primära ansvaret för att reglera underhåll ligger hos barnets föräldrar, inte staten.

För de föräldrar som ändå väljer att fortsätta att använda underhållsstödet som en ren förmedling av underhåll trots att de har förutsättningar att reglera underhållet själva, kan det därför finnas anledning att skapa ytterligare incitament så att de i stället reglerar underhållet med ett avtal om underhållsbidrag. Det finns i dessa fall ett antal faktorer som skulle kunna påverka föräldrars överväganden om hur barnets försörjning bäst bör lösas. En sådan faktor kan

⁵³ Riksrevisionen, Underhållsstödet – för barnens bästa?, s. 39 samt rapportens bilaga 1 och 2 där enkätfrågorna och svaren redovisas i sin helhet. Undersökningen genomfördes av Statisticon AB under 2010.

vara att införa en expeditonsavgift för att Försäkringskassan ska behandla en ansökan om underhållsstöd. Utredningen återkommer närmare till för- och nackdelar med en avgift i avsnitt 13.4.2, nedan.

En annan faktor kan utifrån antagandet om att Riksrevisionens enkät ger en riktig bild över hur det förhåller sig med föräldrars inställning i frågor om underhåll, vara att statens förskottering av underhåll i stället bör vila på föräldrarnas civilrättsliga avtal om underhållsbidrag (jfr avsnitt 13.4.3 nedan). Detta torde kunna minska risken för att staten tar över föräldrarnas ansvar för barnets underhåll. Det är också svårt att förutsäga vilken effekt tidsbegränsade beslut om underhållsstöd kan få och om det kan innebära att fler föräldrar än i dag kan komma att reglera underhållet utanför underhållsstödssystemet (se förslag i avsnitt 13.4.4 nedan). Utredningen anser att detta först bör prövas innan ställning tas till vilka incitament som bäst behövs.

När det gäller vad som generellt sett kan betecknas vara förenligt med barnets bästa i särlevandefrågor, torde det viktigaste vara att barnet har föräldrar som kan samarbeta med varandra.⁵⁴ Även detta torde tala för att statens förskottering av underhåll bör vila på civilrättslig grund eftersom föräldrarna då måste lära sig samarbeta om de ekonomiska frågorna som rör barnet.

En annan eller kompletterande åtgärd för att uppnå syftet med att öka antalet överenskommelser om underhållsbidrag och som tidigare har diskuterats i olika sammanhang, skulle kunna vara att införa en huvudregel om att ansökan om underhållsstöd måste ske gemensamt av båda föräldrarna (i de fall det finns två föräldrar).⁵⁵ Mot detta talar dock att även om förutsättningarna finns för en gemensam ansökan och den underhållsskyldige föräldern inte har en bristande betalningsförmåga, skulle föräldrarna lika gärna kunna enas om ett underhållsbidrag; då finns ju ingen anledning för dem att reglera underhållet via underhållsstödet. I de fall underhållsstöd i form av ett utfyllnadsbidrag är aktuellt (beroende på den ekonomiska situationen), skulle emellertid en gemensam ansökan kunna ha betydelse. Med tanke på de många bidragsskyldiga föräldrar som upplever att de har hamnat i en skuldfälla delvis pga. underhållsstödet och indrivningsreglernas utformning (se ovan avsnitt 11.12), är det dock inte realistiskt att tro att underhållsskyldiga föräldrar i någon större utsträckning vill medverka till en gemensam ansökan.

⁵⁴ Detta framhölls av flera av de forskare som deltog i utredningens forskarsamtal, jfr betänkandets bilaga 11.

⁵⁵ Detta förslag har bl.a. framförts av Eva Ryrstedt i JT 2004/05, s. 814.

Enligt Riksrevisionens undersökning förefaller det vara rädslan för att inte få underhåll utbetalt vid rätt tidpunkt som är avgörande för att åtminstone boföräldrar kan föredra att underhåll regleras via underhållsstöd, även om förutsättningar finns för att reglera barnets underhåll genom ett underhållsbidrag.⁵⁶ För denna grupp av föräldrar skulle en möjlig lösning för att få dem att i stället välja underhållsbidrag framför underhållsstöd, kunna vara att i de fall den underhållsskyldige föräldern exempelvis inte betalar underhållsbidraget på utsatt tid vid sammanlagt tre tillfällen under en period av ett år, skulle underhållsstöd kunna beviljas även om det i teorin finns ekonomiska förutsättningar för att avtala om ett underhållsbidrag som överstiger underhållsstödets belopp. En sådan lösning skulle kunna vara motiverad för att garantera barnet en rimlig försörjning och för att en boförälder ska våga ta steget att försöka komma överens med den underhållsskyldige föräldern om ett underhållsbidrag. Utredningen anser dock att det för särlevande föräldrar i allmänhet är lämpligare att först etablera en ansvarig instans för frågor om underhållsbidrag samt göra beslut om underhållsstöd tidsbegränsade för att se vilken effekt det kan få på föräldrars vilja att reglera underhåll via ett civilrättsligt underhållsbidrag.

Svåra samarbetsproblem

Det bör dock sägas att även om den underhållsskyldige föräldern har en betalningsförmåga motsvarande underhållsstödets belopp (1 273 kronor per månad och barn) eller högre, kan det ändå finnas situationer när föräldrarna har så pass svåra samarbetssvårigheter att det ur både barnets och föräldrarnas perspektiv är lämpligare att underhållet regleras via underhållsstöd. Om föräldrarna helt saknar förutsättningar att komma överens om ett underhållsbidrag förefaller det lämpligare att underhållsstöd kan lämnas så att barnet i någon del kan undgå konflikter mellan föräldrarna. Det är enligt utredningen inte realistiskt att tro att alla föräldrar som har full betalningsförmåga inom underhållsstödet kan övergå till att i stället reglera underhållet via föräldrabalkens regler.

Utredningen är medveten om svårigheterna med att bedöma omfattningen av föräldrars samarbetsproblem och konflikter om ekonomiska spörsmål. Dessa konflikter härrör sig ofta till svårig-

⁵⁶ Riksrevisionen, Underhållsstödet – för barnens bästa?, s. 39

heter att enas också i andra närliggande frågor, eller de kan också många gånger bero på att den tidigare relationen inte är helt avslutad för båda parter.⁵⁷ Det finns dessutom familjer där våld förekommit och där det är helt olämpligt eller omöjligt för föräldrarna att försöka komma överens om ett underhåll till barnet. I de fall det finns risk för att barnets försörjning äventyras och underhåll inte alls lämnas, måste det i utredningens mening finnas utrymme för att pröva och bevilja ett underhållsstöd oavsett föräldrarnas ekonomiska situation.

13.4.2 Expeditionsavgift som incitament för att reglera underhåll utanför underhållsstödet

Utredningens bedömning: Även om det kan behöva utvecklas incitament för att få föräldrar att reglera underhållet utanför underhållsstödssystemet, bör inte införandet av en expeditionsavgift övervägas förrän andra lösningar har prövats.

Om de av utredningen (i detta kapitel) föreslagna åtgärder om bl.a. myndighetsansvar för underhållsbidragsfrågor, tidsbegränsade beslut om underhållsstöd samt att de kommunala samarbetsamtalen även ska innefatta frågor om barnets försörjning, ändå inte skulle visa sig ha någon effekt för att få föräldrar att reglera underhållet utanför underhållsstödssystemet, kan ett ytterligare medel vara att överväga införandet av en expeditionsavgift vid beviljande av underhållsstöd. Att avgiftsbelägga underhållsstödet kan dock enligt utredningen inte motiveras förrän det har etablerats en instans som kan bistå föräldrar att komma överens om ett avtal om underhållsbidrag. Det framstår inte som en lämplig lösning att införa en expeditionsavgift om de särlevande föräldrarna inte kan få erforderlig hjälp och stöd för att komma överens om och beräkna storleken på ett underhållsbidrag (jfr avsnitt 11.8 ovan).

Syftet med en avgift skulle främst vara att skapa incitament för särlevande föräldrar att i större utsträckning än i dag samarbeta om barnets försörjning och att enas om barnets underhåll i form av ett

⁵⁷ Detta framkommer t.ex. av den enkätundersökning som föreningen Makalösa föräldrar genomförde bland sina medlemmar under 2009. Denna visar att de flesta av de föräldrar som deltog i undersökningen angav obearbetade känslor som orsak till konflikt med den andra föräldern, vilket ger upphov till problem med kommunikation och information. och konflikterna förblir olösta. Se rapporten *Eget ansvar – delad glädje*, en rapport om konflikter och konfliktlösning mellan föräldrar, s. 7 och 9.

avtal om underhållsbidrag. Fördelen skulle vara att de föräldrar som enbart använder sig av underhållsstödssystemet som en ren pengaförmedling sannolikt skulle bli mer benägna, att tillsammans med stöd- och hjälpinsatser från en behörig instans, själva kunna komma överens om ett underhållsbidrag för barnet. Endast de fall där den underhållsskyldige föräldern försummar att betala underhållsbidrag på överenskommet sätt eller saknar förmåga, kan då förutsättas bli kvar i systemet.

I de fall det finns risk för att barnets försörjning äventyras och underhåll inte utges, måste det likväl som att det inte alltid är lämpligt att föräldrar tvingas till en överenskommelse om underhållsbidrag, ändå finnas möjlighet att vid allvarliga samarbetsproblem medge att underhållsstöd kan beviljas utan att en avgift tas ut. Detta måste dock vägas mot att ett undantag från avgiftsuttag i enskilda fall kan verka konflikt drivande, i den meningen att föräldrar med avsikt bråkar för att undgå att betala en avgift. Samtidigt som det finns starka motiv för att skapa incitament för föräldrar att ta det primära ansvaret för barnets försörjning, kan det alltså finnas en alltför stor risk för att man bygger in ytterligare konfliktfaktorer i regelverket om det ekonomiskt sett lönar sig att bråka.

Föräldrar med allvarliga samarbets svårigheter torde dock vara en klar minoritet bland särlevande föräldrar. Enligt de forskare som deltog i utredningens forskarsamtal framkom en samstämmig beskrivning att de särlevande föräldrar som har betydande svårigheter att komma överens utgör cirka en tiondel av särlevande föräldrar.

Ett system med avgiftsuttag för underhåll till barn tillämpas bl.a. i Norge. När ett underhållsbidrag (s.k. *barnebidrag*) ska fastställas där genom en administrativ åtgärd (*vedtak*) av ansvarig myndighet, kan en avgift (*gebyr*) tas ut på 850 NOK (avser 2010), för var och en av föräldrarna.⁵⁸ Undantag kan ske om förälder har låg inkomst, någon av dem bor utomlands eller om det är uppenbart att ett avgiftsuttag är oskäligt. Avgiften tas ut av Arbeids- og velferdsetatens innkrevingssentral och täckning för avgiften kan avräknas mot underhållsbidraget (*barnebidrag*). Avgift tas endast ut för fastställelse av ett underhållsbidrag, inte för motsvarigheten till underhålls-

⁵⁸ Se FOR 2001-11-04 nr 1250 Forskrift om gebyr for offentlig fastsettelse av barnebidrag, 2-4 §§ samt Barneloven 68, 70 och 74 §§. Avgiftens storlek motsvarar en "rettsgebyr" enligt lov om rettsgebyr av 17. desember 1982 nr 86.

stödet och statens förskottsbetalning av underhåll (*s.k. bidragsforskott*).⁵⁹

Om en expeditionsavgift skulle komma att införas, anser utredningen att det i så fall kan vara lämpligt att det finns en möjlighet att göra undantag från avgiftsuttag för ekonomiskt svaga föräldrar. Undantaget bör emellertid inte omfatta samtliga bidragsskyldiga som har låga eller inga inkomster, eller som har en förfallen skuld eller anstånd med återbetalningen. Att enbart avgränsa den grupp föräldrar som har låga inkomster från avgiftsbefrielse kan leda fel i de situationer då utfyllnadsbidrag lämnas av just den anledningen. Det faktum att föräldrarna då har kommit överens om ett underhållsbelopp (som understiger underhållsstödets maximala belopp) innebär att det inte är lämpligt att avgiftsbelägga dem; föräldrarna har ju då försökt enas om ett underhåll utanför underhållsstödet så långt det är ekonomiskt möjligt. För att avgift ska kunna tas ut kan det vara lämpligt att den bidragsskyldige föräldern har förmåga att återbetala underhållsstödets (eller motsvarande) månadsbelopp eller mer.

Inte heller det faktum att den bidragsskyldige har skulder inom underhållsstödssystemet bör generellt sett vara liktydigt med att bli befriad från avgift. När den äldsta skulden för obetalda återbetalningsbelopp är fem månader lämnas den i dag till Kronofogdemyndigheten för indrivning.⁶⁰ En bidragsskyldig förälder skulle då genom att avsiktligt släpa efter några månader med återbetalningen till Försäkringskassan kunna undgå en avgift.

Det finns också situationer då det kan vara omotiverat att ta ut en avgift av båda föräldrarna, t.ex. om endast den ena föräldern vill samarbeta.

Den enkätundersökning som Riksrevisionen genomförde i samband med sin granskning av underhållsstödet visar dock på resultat som föranleder utredningen att ställa sig tveksam till vilken effekt ett avgiftsbeläggande av underhållsstödet skulle få. 42 procent av de tillfrågade föräldrarna svarade att ingenting skulle få dem att sköta underhållet för sina barn på egen hand – inte ens om Försäkringskassan skulle ta betalt för att sköta in- och utbetalningar av under-

⁵⁹ Avgiftsuttaget "utløses ved offentlig fastsettelse og endring av barnebidrag, men ikke ved fastsettelse av bidragsforskott eller offentlig innkreving av barnebidrag". Avgift tas heller ikke ut "dersom partene kommer til enighet om barnebidraget gjennom en privat avtale".

⁶⁰ Se 4 § indrivningsförrordningen (1993:1229).

hållsstödet.⁶¹ Det kan därför finnas anledning att ifrågasätta vilken effekt en avgift skulle få. Utredningen kan konstatera att det finns många nackdelar med att införa en expeditionsavgift för att Försäkringskassan ska behandla en ansökan om underhållsstöd och är därför i dagsläget inte beredd att förorda en sådan möjlighet.

13.4.3 Ersätt underhållsstödssystemet med ett förskottsbidrag som utgår från civilrättsliga avtal om underhåll

Utredningens bedömning: Nuvarande utformning av underhållsstödssystemet bör förändras och i stället ersättas med ett förskottsbidrag som baseras på föräldrarnas civilrättsliga avtal om underhållsbidrag. Regeringen bör utreda utformningen av ett sådant system i särskild ordning.

Det är djupt otillfredsställande att staten genom underhållsstödet i stor utsträckning har kommit att ta över föräldrarnas primära underhållsskyldighet för sina barn, framför allt vad avser barn till föräldrar som både har förutsättningar och förmåga att reglera underhåll genom en civilrättslig överenskommelse om underhållsbidrag. Ur barnets perspektiv är det också olyckligt att det maximala beloppet för underhållsstöd har kommit att bli så starkt normerande för det underhållsbelopp som underhållsskyldiga föräldrar förväntas betala för sina barn. Detta drabbar inte minst de barn som lever i de ekonomiskt sett mest svaga grupperna.

Staten skickar dubbla budskap till föräldrarna när det finns två olika regelverk rörande föräldrars underhållsskyldighet. Det blir därför inte tillräckligt tydligt att det är föräldrarna som primärt har huvudansvaret för sina barns försörjning, och att statens roll är att sekundärt garantera barnets försörjning genom att förskotta ett uteblivet underhåll. Det ställs i dag heller inga krav på att föräldrarna måste försöka komma överens eller samarbeta om barnets underhåll innan ett underhållsstöd kan komma ifråga. Vissa iakttagelser talar också för att underhållsstödet möjliggör för föräldrar att undgå sitt fulla försörjningsansvar för barnet, och att helt enkelt inte vilja komma överens om ett underhållsbidrag även om de ekonomiska förutsättningarna finns.

⁶¹ Riksrevisionen, Underhållsstödet – för barnens bästa?, s. 39 samt rapportens bilaga 1 och 2 där enkätfrågorna och svaren redovisas i sin helhet. Undersökningen genomfördes av Statisticon AB under 2010.

Staten ska självfallet även fortsättningsvis ha ett ansvar för att ytterst garantera barn till särlevande föräldrar ett belopp för uteblivet underhållsbidrag. Detta komplementära ansvar får dock inte riskera att förväxlas med att staten har huvudansvaret, eller tar över föräldrars ansvar, för ett barns försörjning. Det är därför angeläget med en utveckling som syftar till att ytterligare understryka föräldrarnas primära försörjningsansvar för barnet. Enligt utredningen kan inte detta nås med mindre än att de grundläggande utgångspunkterna för statens ansvar förändras i riktning mot att tydligare utgå från de civilrättsliga bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet för sina barn.

Fördelarna med att de civilrättsliga bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet även bör ligga till grund för det offentlig-rättsliga regelverket om underhåll till barn är att de tydliggör att det är föräldrarna som har det grundläggande ansvaret för barnets försörjning, oavsett om de lever tillsammans eller åtskilda. Avgörande för vilken ekonomisk standard ett barn lever på borde vanligtvis vara föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga, oavsett om föräldrarna lever tillsammans eller inte. Underhållsbidraget är också tydligt kopplat till barnets behov och lämnar därför stort utrymme för individuella bedömningar i varje enskilt fall. En annan fördel är också att den underhållsskyldige föräldern betalar sin del av underhållet direkt till barnet och inte till staten. Om det är tydligt för den underhållsskyldige att underhållet kommer till nytta för barnet kan det öka viljan hos honom eller henne att betala sin del av kostnaderna för barnet. I dag finns det många gånger en misstänksamhet mellan föräldrarna i och med att det är boföräldern som disponerar underhållet och den underhållsskyldige kan varken kräva redovisning eller påverka hur underhållet används.

Det finns visserligen också nackdelar med att reglera underhåll via civilrättsligt underhållsbidrag. En sådan är att det kan bidra till konflikter mellan föräldrarna i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge. Om underhållsfrågan som huvudregel ska regleras i civilrättslig form mellan föräldrarna kan det finnas en risk att motsättningar rörande ekonomiska frågor spiller över och försvårar föräldrarnas förmåga att samarbeta i andra frågor som rör barnet. Denna farhåga ska dock inte överdrivas och torde förekomma även om underhållet regleras via underhållsstödssystemet. Vidare föreslår utredningen i avsnitt 13.7 att de kommunala samarbetsamtalen även ska innefatta frågor som rör barnets försörjning. Föräldrar kan i dessa fall få stöd, hjälp och vägledning i att hantera ekono-

miska frågor om barnet tillsammans med frågor om vårdnad, boende och umgänge. Detta torde öka möjligheterna till en bättre helhetssyn på barnets behov i förhållande till föräldrarnas ekonomiska och andra personliga förutsättningar och förmåga.

En annan nackdel med det civilrättsliga regelverket är att det i vissa delar har blivit föråldrat. Detta gäller särskilt reglerna om de olika förbehållsbelopp som den bidragsskyldige kan förbehålla sig innan underhållsbidragets storlek räknas fram. Det gäller även det faktum att det i dag saknas skyldighet att betala underhållsbidrag när barn bor varaktigt hos båda föräldrarna. Reglerna om underhållsbidrag utgår i stället från att barn endast bor med en förälder när föräldrarna är särlevande. Även schablonerna för hur barnets behov beräknas kan behöva ses över. Dessa nackdelar ligger dock utanför utredningens uppdrag att åtgärda.

De grundläggande skillnaderna mellan det civilrättsliga och det offentlighetsrättsliga underhållssystemet, för vilka utredningen närmare har redogjort för i kapitel 11, gagnar enligt utredningen inte heller föräldrarnas samarbete och framstår som bristfälligt utifrån ett barnperspektiv. Barnet riskerar att bli bärare av en ekonomisk förmån som ger boföräldern möjlighet och rätt att ansöka om underhållsstöd. Utredningen har fått flera återkommande signaler om att underhållsskyldiga föräldrar många gånger önskar reglera underhållet utanför underhållsstödet men upplever sig bli förbigångna av att boföräldern ändå söker underhållsstöd.

Ett regelsystem som rör underhåll till barn bör generellt sett vara mer flexibelt och bättre anpassat till de faktiska kostnaderna för barnet än vad det nuvarande underhållsstödet är. Föräldrarnas möjlighet att nå samförståndslösningar som är hållbara bör enligt utredningen uppmuntras. Detta kräver då att ingångna avtal också rättsligt sett kan upprätthållas. Det är i sammanhanget ett särskilt problem att de två olika systemen för att reglera underhåll är autonoma i förhållande till varandra då detta medför att en civilrättslig överenskommelse inte alltid blir gällande.⁶² Utredningen anser mot denna bakgrund att föräldrarnas grundläggande ansvar för barnets försörjning i enlighet med gällande bestämmelser i 7 kap. föräldrabalken bör förstärkas och tydligare återspeglas i den offentlighetsrättsliga lagstiftning som reglerar statens ansvar för barnets försörjning. Ett sådant sätt skulle kunna vara att det är fastställda avtal om underhållsbidrag som ligger till grund för statens ansvar att för-

⁶² Se mer om detta ovan i avsnitt 11.2 om konfliktfaktorer i regler om underhåll.

skottera ett underhåll. Samtidigt som detta skickar tydliga signaler om att föräldrarna förutsätts samarbeta för att komma överens om ett underhåll för barnet, understryker det att statens ansvar är sekundärt och inte som nu, parallellt och likvärdigt med underhållsbidraget. Samhället bör komplettera föräldrarna endast när dessa saknar förutsättningar eller förmåga att svara för barnets underhåll.

Utredningen är emellertid enligt direktiven uttryckligen förhindrad att lämna förslag som rör föräldrabalkens regler om bl.a. underhållsbidrag. Utredningen gör mot bakgrund av erhållen kunskap och iakttagelser ändå bedömningen att det bör ske en genomgripande översyn av hur föräldrars underhållsskyldighet och statens ansvar ska förhålla sig till varandra och hur samhällets stöd på ett tydligare sätt ska utgå från en civilrättslig grund. Denna begränsning i utredningens direktiv har kraftigt försvårat utredningens ambition att ta ett så brett helhetsgrepp som möjligt vad gäller att utreda föräldrarnas försörjningsansvar för barnet och de faktorer som påverkar deras förutsättningar att samarbeta om detta.

Att bibehålla två parallella regelverk som vilar på olika grund innebär att det alltid finns möjlighet för föräldrarna att använda sig av det offentlighetsliga systemet för barnets underhåll i stället för att själva söka överenskomma om ett underhållsbidrag. Utifrån en nordisk jämförelse och tanken om att det svenska regelsystemet om statens ansvar för barns underhåll tydligare bör baseras på en civilrättslig överenskommelse mellan föräldrarna, anser utredningen att det i särskild ordning behöver utredas hur de civilrättsliga bestämmelserna på ett ändamålsenligt sätt kan ligga till grund för att fastställa och förskottera ett offentlighetsligt underhåll. I ett sådant system bör staten spela en biroll till skillnad från dagens system där Försäkringskassan har huvudrollen.

Inom ett nytt offentlighetsligt system som baseras sig på föräldrarnas civilrättsliga överenskommelse om underhåll för barnet skulle Försäkringskassan kunna ges befogenhet att kunna hjälpa till att räkna ut underhållsbidrag utifrån barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Detta skulle kunna förenklas genom att det fastställs schabloner för barns behov och underhållsskyldighet utifrån föräldrars inkomster, t.ex. i olika intervall. I de fall föräldrarna inte kan komma överens om storleken på ett underhållsbidrag kan det vidare vara lämpligt att överväga om Försäkringskassan ska ges befogenhet att utifrån schabloner kunna fastställa ett underhållsbidrag för barnet genom ett administrativt

beslut⁶³ och också kunna förskotta ett sådant belopp i de fall den underhållsskyldige underlåter att betala.

Enligt utredningen bör det i sammanhanget också övervägas om ett utfyllnadsbidrag ska vara behovsprövat gentemot båda föräldrarnas inkomster. Underhållsstödet bygger för närvarande på en uppdelning mellan föräldrarna att de vardera ska bidra med hälften av normalkostnaden för ett barn medan underhållsbidraget i stället beräknas proportionerligt utifrån föräldrarnas ekonomiska överskott. Om utfyllnadsbidraget inte skulle bli behovsprövat skulle det sannolikt komma att bli mycket kostnadskrävande; det var bl.a. en av anledningarna till att det tidigare bidragsförskottet togs bort. Nackdelen med en inkomstprövning är dock att det påverkar margineffekten för den enskilde så det inte lönar sig för denne att öka sin arbetsinkomst.⁶⁴

Det är vidare också viktigt att regelverket inte utformas så att det uppmuntrar föräldrarna till att avsiktligt komma överens om låga underhållsbidrag som staten sedan fyller ut och successivt får ökade kostnader för.⁶⁵

13.4.4 Tidsbegränsade underhållsstöd

Utredningens förslag: Underhållsstöd tidsbegränsas och lämnas efter beslut för en period om maximalt tre år. Därefter ska efter ansökan en förnyad prövning av rätt till underhållsstöd ske.

Ärenden där underhållsstöd lämnas som utfyllnadsbidrag eller den bidragsskyldige föräldern helt eller delvis har beviljats anstånd med att fullgöra betalningsskyldigheten, undantas från tidsbegränsningen.

I dag kan underhållsstöd i princip betalas ut kontinuerligt ända fram till dess att ett barn fyller 18 år utan att någon kontroll sker.

⁶³ Jfr förfarandet i Norge där den ansvariga myndigheten NAV beräknar underhållet utifrån angivna schabloner.

⁶⁴ Här bör dock uppmärksammas att såväl boföräldern som den underhållsskyldige föräldern måste utnyttja hela sin arbetsförmåga vid bedömningen av underhållsbidrag och "föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga" (enligt 7 kap. 1 § FB). Det finns många rättsfall om detta, se bl.a. NJA 1992 s. 550, NJA 1991 s. 40, NJA 1990 s. 205, NJA 1985 s. 768 och RÅ 2008 ref. 71 (som rörde underhållsstöd men där Högsta domstolens praxis beaktades).

⁶⁵ Jfr utveckling av det tidigare bidragsförskottet som gällde innan lagen om underhållsstöd trädde i kraft fr.o.m. 1997.

Vissa ändringar av folkbokföringsuppgifter och taxeringsuppgifter meddelas automatiskt från Skatteverket till Försäkringskassan men i övrigt är det mottagarens skyldighet att anmäla förändringar. Detta innebär dels att det lämnas utrymme för att stödet fortsätter utges utan att föräldrarna behöver ha något större samarbete om barnets försörjning, dels kan det innebära att stödet lämnas felaktigt.

De utökade stöd och hjälpinsatser som utredningen föreslår kan enligt utredningen inte enskilt förutsättas bidra till att en ökad andel föräldrar reglerar underhållet via underhållsbidrag.⁶⁶ Förändringar och villkor måste också till inom reglerna för underhållsstöd. I linje med utredningens övriga överväganden och förslag om att båda föräldrarna ska ha och ta ett större gemensamt ansvar för barnets försörjning anser utredningen därför att beslut om underhållsstöd behöver tidsbegränsas. En tidsbegränsning skulle också ligga i linje med den politiska målsättning som finns om att fler föräldrar ska reglera underhållet själva. Ett rimligt tidsintervall innan rätten till stödet ånyo omprövas eller beviljas är enligt utredningen tre år. Därefter bör en förnyad prövning ske av Försäkringskassan om förutsättningarna för underhållsstöd fortfarande finns eller om föräldrarna har förutsättningar att i stället enas om ett avtal om underhållsbidrag. På så vis får föräldrarna anledning att ånyo försöka enas om ett underhåll utanför underhållsstödet. Erfarenhetsmässigt vet vi att barnets boendeförhållanden många gånger ändras de första åren efter en separation, så förslaget gör det möjligt att anpassa underhållet utifrån ändrade förutsättningar. I direkt anslutning till separationen kan det ibland vara svårt för föräldrar att komma överens om bl.a. underhållet. Efter några år kan dock situationen ha kommit att stabiliserats och det kan då vara lättare att hitta andra lösningar än vad som inledningsvis var möjligt. Exempelvis kan underhållsstödet i stället lämnas som utfyllnadsbidrag utifrån föräldrarnas överenskommelse innan de eventuellt senare kan komma överens om ett underhållsbidrag.

I Försäkringskassans studie om särlevande föräldrar har myndighetens underhållsstödshandläggare intervjuats. Dessa har gett en samstämmig bild av att – även om de är positiva till regeringens mål om att fler föräldrar själva ska reglera underhållet – det är svårt att i samband med en ny ansökan om underhållsstöd samtala med för-

⁶⁶ Se överväganden i avsnitt 11.4.1–11.4.2 och 11.7.

äldrarna i syfte att verka för målet.⁶⁷ Handläggarna omtalar att de i samband med en ny ansökan ofta möter föräldrar som är i kris, som är i konflikt med den andra föräldern och ofta har ekonomiska svårigheter. Att redan då verka för målet upplevs därför som för tidigt. Handläggarna tror att det skulle vara mer lämpligt att försöka få föräldrarna att lösa underhållet själva efter några år då situationen kan vara mindre infekterad.

För att tidsbegränsade underhållsstöd ska få optimal effekt så att en större andel föräldrar kommer reglera underhållet utanför underhållsstödet, är det lämpligt att som utredningen förordat ovan (se avsnitt 13.4.1), Försäkringskassan ges befogenheten att bistå föräldrar att komma överens om civilrättsliga underhållsbidrag. Det innebär att när ansökan inkommer eller omprövning ska ske av ett underhållsstödsärende så kan Försäkringskassan informera föräldrarna att de kan lösa frågan om barnets försörjning genom att avtala om ett underhållsbidrag i stället. Detta skulle kunna fungera bättre om Försäkringskassan skulle komma att bli ansvarig myndighet för underhållsbidrag och mer konkret kunna bistå föräldrarna att försöka komma överens om och beräkna ett underhållsbidrag. Som framkommit ovan ska frågan om sådan hjälp behövs och i så fall vem som bör ha ansvaret för det utredas i särskild ordning.⁶⁸

Ett införande av tidsbegränsade beslut om underhållsstöd bör dock enligt utredningen inte gälla i samtliga ärenden om underhållsstöd. Detta skulle utifrån förslaget syfte tynga administrationen i en onödig omfattning. Undantag bör därför ske för de underhållsstödsärenden där utfyllnadsbidrag lämnas. Det faktum att den bidragsskyldige föräldern, utifrån sin ekonomiska förmåga, då betalar ett underhåll direkt till boföräldern som Försäkringskassan sedan fyller upp till underhållsstödets beloppsnivå om 1 273 kronor per månad, innebär att föräldrarna då kan anses ha försökt att enas om ett underhåll utanför underhållsstödet så långt det är ekonomiskt möjligt. Det finns därmed ingen anledning att göra beslut om utfyllnadsbidrag tidsbegränsade. Ärenden där utfyllnadsbidraget blir lägre än 50 kronor bortfaller dock (18 kap. 32 § SFB).

Inte heller underhållsstödsärenden där det finns beslut om anstånd för obetalda återbetalningsbelopp bör göras tidsbegränsade. En bidragsskyldig förälder som har en skuld pga. att han eller hon har haft anstånd, ska enligt 19 kap. 43 § SFB, sedan anstånds-

⁶⁷ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll, s. 78 f.

⁶⁸ Se dir. 2011:8 i betänkandets bilaga 3.

beslutet har upphört, betala ett belopp som motsvarar 1,5 gånger det betalningsbelopp som fastställts, eller om återbetalningsskyldigheten för något barn har upphört, skulle ha fastställts, dock minst 150 kronor per barn och månad. För dessa bidragsskyldiga föräldrar förefaller det inte möjligt att de i någon större utsträckning ska kunna betala underhåll direkt till boföräldern om de samtidigt betalar 1,5 gånger det fastställda återbetalningsbeloppet. Utredningen anser därför att samtliga ärenden med anstånd inte bör omfattas av en tidsbegränsning så länge skulden är obetald eller inte har eftergetts.

Utredningen anser dock inte att ärenden där fullt underhållsstöd lämnas men där den bidragsskyldiges återbetalningsbelopp understiger 1 273 kronor, dvs. när den denne inte har ekonomisk förmåga att återbetala hela det lämnade underhållsstödet, bör undantas från den föreslagna tidsbegränsningen. I många av dessa ärenden är det visserligen inte sannolikt att ett underhållsbidrag skulle komma att överstiga underhållsstödets belopp om 1 273 kronor, men genom att även dessa ärenden omfattas av en tidsbegränsning finns möjligheten att de kan övergå till att i stället bli utfyllnadsärenden.

Tidsbegränsning utifrån ett kontrollperspektiv

Att beslut om underhållsstöd görs tidsbegränsade kan dessutom innebära stora fördelar ur ett kontrollperspektiv och förhindra att underhållsstöd lämnas felaktigt. Det kan således hindra ett överutnyttjande av statliga medel. Det kan t.ex. förekomma att särlevande föräldrar återupptar samlevnaden efter en tid. Om detta inte anmäls till Skatteverket eller Försäkringskassan kan underhållsstödet fortsätta utges trots att föräldrarna lever tillsammans (s.k. skenseparation). Att underlåta sådan anmälan kan vara särskilt gynnsamt i de fall där den bidragsskyldiges återbetalningsbelopp är lågt eller när denne helt saknar betalningsförmåga. Om den bidragsskyldige har ett högt återbetalningsbelopp och har förmåga att återbetala hela det utgivna underhållsstödet eller näst intill, innebär det dock ingen större ekonomisk vinst att återuppta samlevnaden. Även föräldrar som inte sammanbor när barnet föds kan komma att flytta samman senare.

I ärenden där föräldrar och barn har anknytning till ett annat land kan det förekomma att barn och boförälder reser till det andra landet/hemlandet för en längre tid utan att anmäla detta. Även i

sådant fall kan underhållsstöd fortsätta att betalas ut på felaktiga grunder.

De boendeförändringar som sker handlar dock enligt uppgifter från Försäkringskassan oftast om att barnet flyttar till den andra förälderns bostad.⁶⁹ Detta anmäls också som regel till Försäkringskassan eftersom den nya boföräldern då kan få rätt till underhållsstödet.

Det kan självfallet finnas situationer när det finns anledning att ompröva rätten till underhållsstödet innan en treårsperiod är till ända. Så kan t.ex. vara fallet om Försäkringskassan fått vetskap om att föräldrarna ingått äktenskap eller när det i övrigt anmäls att föräldrarna sannolikt inte är särlevande.

Att underhållsstöd blir tidsbegränsade innebär en harmonisering med de flesta andra socialförsäkringsförmåner som vanligtvis har tidsbegränsade beslut. Det kan därmed finnas anledning att ifrågasätta varför underhållsstöd ska behandlas annorlunda.

Ikraftträdandebestämmelser

Utredningens förslag: De nya bestämmelserna om tidsbegränsade beslut om underhållsstöd ska träda i kraft den 1 december 2012 och börja tillämpas från och med den 1 februari 2013.

Utredningen föreslår att förmånstiden för underhållsstöd begränsas till tre år. Förslaget berör samtliga ärenden om underhållsstöd med undantag för pågående utfyllnadsärenden och ärenden om anstånd. Denna lagändring bör träda i kraft från och med den 1 december 2012 och börja tillämpas från och med den 1 februari 2013. Detta är lämpligt med anledning av att februari är den månad från vilken de årligen omräknade betalningsbeloppen normalt gäller. En sådan ordning innebär att Försäkringskassan får tillräckligt med tid att fatta nödvändiga beslut med anledning av de lagändringar som utredningen föreslår.

⁶⁹ Jfr angående prövning av bosättningskrav i FUT-delegationens betänkande SOU 2008:74, Rätt och riktigt – åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, s. 154.

13.4.5 Avskaffat växelvisstöd inom underhållsstödet

Utredningens förslag: Underhållsstöd vid växelvis boende avskaffas.

Utredningens bedömning: Att underhållsstöd vid växelvis boende ersätts med ett växelvisbidrag inom ramen för bostadsbidrag, innebär att det finns hushåll som ekonomiskt sett påverkas negativt. Det finns alternativa lösningar för att under en övergångsperiod begränsa denna ekonomiska förlust.

Bestämmelserna om underhållsstöd i 18–19 kap. SFB medger i dag en ersättning som kan lämnas till båda föräldrarna när barnet bor växelvis hos dem. Detta s.k. växelvisstöd är individuellt inkomstprövat för respektive förälder och är därmed inte kopplat till hushållets samlade inkomster. Som framgått av det probleminventerande avsnittet 11.10 ovan, är bidraget inte en kompensation för uteblivet underhållsbidrag utan ett sätt att möjliggöra för ekonomiskt svaga föräldrar att välja ett växelvist boende för barnet. Bidraget kan därmed sägas premiera en viss boendeform framför andra. Växelvisstödet syftar främst fördelningspolitiskt och har därför större likhet med bostadsbidraget än med underhållsstödet, jfr avsnitt 10.3.1.

Riksrevisionen har rekommenderat regeringen att avskaffa växelvisstödet och i stället hantera stöd till föräldrar med växelvis boende barn inom bostadsbidraget.⁷⁰ Riksrevisionen grundar sin rekommendation på att det i dag är i princip två bedömningar som görs inom underhållsstödet respektive bostadsbidraget, som baserar sig på delvis olika underlag men som med fördel borde kunna samordnas till ett ersättningsbeslut. Riksrevisionen menar att en harmonisering av stöden borde minska arbetsbördan både för den sökande och för Försäkringskassan, samtidigt som besluten kan upplevas som mer rättvisa och rättssäkra av den sökande.

Utredningens fördelningsekonomiska analys visar dessutom att föräldrar med barn som bor växelvis och som får både bostadsbidrag och underhållsstödets växelvisstöd sammanlagt får en större ekonomisk ersättning än föräldrar som har barn boende i hushållet hela tiden.

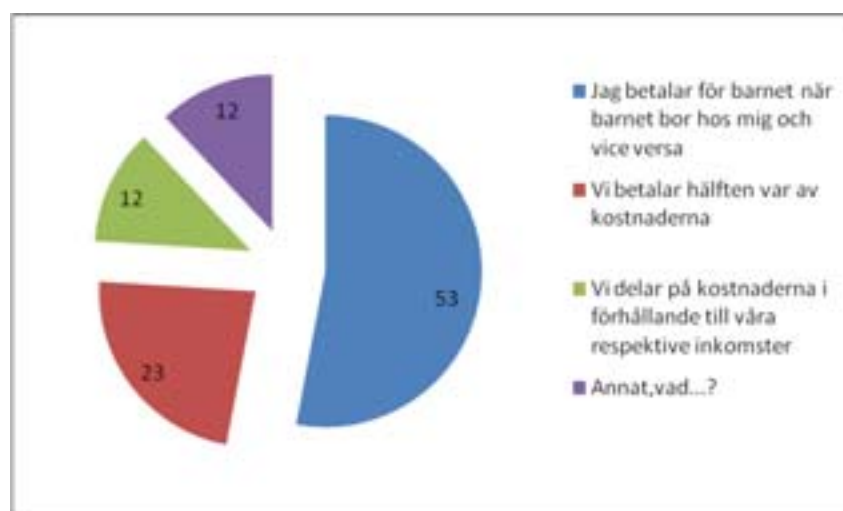
Utredningen gör bedömningen att föräldrasamarbete om barns försörjning torde gagnas om familjeekonomiska stöd i större ut-

⁷⁰ Riksrevisionen 2010:22, Underhållsstöd – för barnets bästa?

sträckning än i dag beaktar respektive förälders försörjningsbörda när barn bor i hushållet. Ett växelvist boende behöver nödvändigtvis inte innebära att föräldrarna fördelar barnets kostnader efter respektive förälders ekonomiska förmåga. Av praktiska skäl kan t.ex. en av föräldrarna ansvara för vissa inköp även om han eller hon inte har den högsta inkomsten. Hur föräldrarna fördelar försörjningsansvaret mellan sig är visserligen något som föräldrarna själva råder över och bör göra egna överenskommelser om, men bör samtidigt inte utgöra hinder för att bättre anpassa de familjeekonomiska stöden till barns boendeförhållanden och föräldrarnas försörjningsbörda.

Det torde enligt utredningen vara mer lämpligt att utgå från att föräldrar delar någorlunda lika på barnets kostnader och ansvarar för de kostnader som uppstår när barnet bor hos föräldern, än att anta det motsatta. Utredningens telefonbussundersökning tyder på att så är fallet.⁷¹

Diagram 6 Hur delar föräldrar till växelvis boende barn på kostnader för barnen, procent, omnibus TNS Sifo 2010



Mot denna bakgrund anser utredningen att det dessutom kan vara lämpligt att föräldrar ges rättsliga förutsättningar att reglera om

⁷¹ En redovisning av telefonbussundersökningen, finns i bilaga 4.

underhållsbidrag även i de fall barnet bor växelvis.⁷² För att föräldrar ska få tillräcklig hjälp och stöd för att komma överens om barnets försörjning är det också viktigt att de i framtiden kan erbjudas rådgivning i fråga om avtal om underhållsbidrag från en behörig instans (jfr utredningens övervägande i denna del i avsnitt 13.4.1 ovan).

Utredningen anser sammantaget att växelvisstödet grundkonstruktion inte är försvarbar och att det finns starka motiv för att avskaffa det. I stället bör bidraget ersättas med en ny bidragsform inom bostadsbidraget, för den situation när det finns barn i hushållet som bor växelvis, se närmare avsnitt 13.3. I det följande utvecklas närmare skälen för att avskaffa växelvisstödet.

Tidigare förslag om att avskaffa växelvisstödet

Frågan om att avskaffa växelvisstödet inom underhållsstödet har diskuterats tidigare. I en departementspromemoria från år 2004 föreslogs att växelvisstödet skulle avskaffas och flera skäl härför framfördes.⁷³ Ett sådant var att det dels skulle svara bättre mot den grundläggande principen om att föräldrarna är primärt underhållsskyldiga för sina barn, dels skulle det svara bättre mot föräldrabalkens regler om att vid växelvis boende är normalt ingen av föräldrarna skyldig att betala underhållsbidrag för barnet eftersom de anses fullgöra sin underhållsskyldighet genom att svara för de direkta kostnader som uppstår när barnet bor hos dem. Det ansågs vidare som inkonsekvent att en boförälder som inte kan bidra med 1 273 kronor per månad till barnets försörjning när ett fullt underhållsstöd utbetalas,⁷⁴ inte kan få något stöd för att täcka sin del av barnets försörjning, samtidigt som en förälder som har barnet boende växelvis – inom ramen för samma regelverk – kan få ett stöd till barnets försörjning.

Det fanns också skäl som talade mot ett avskaffat växelvisstöd. Ett sådant var att det kan finnas föräldrar med låg inkomst som inte har råd att ha barnet växelvis boende hos sig om bidraget avskaffas. I en uppföljning av växelvisstödet som det tidigare Riksför-

⁷² Utredningen är enligt direktiven förhindrad att lämna förslag som rör föräldrabalkens regler men resonerar i avsnitt 11.14 ovan om behov av att kunna reglera underhåll när barn bor växelvis.

⁷³ Departementspromemorian Slopas underhållsstöd vid växelvis boende, Socialdepartementets dnr S2004/4656/SF.

⁷⁴ Underhållsstödets belopp om 1 273 kronor är avsett att täcka hälften av normalkostnaden för barnet efter hänsyn tagen till barnbidraget.

säkringsverket har gjort framgång emellertid att växelvisstödets inverkan på valet av barns boende kan anses vara i det närmaste obefintligt.⁷⁵ Utvecklingen av det växelvisa boendet har dessutom ökat kraftigt trots att det endast är en liten andel föräldrar som är berättigad till växelvisstödet. Förslaget om ett avskaffat växelvisstöd fick stöd bland många remissinstanser, och det sågs som viktigt att systemen för underhållsstöd och underhållsbidrag harmoniserar i största möjliga utsträckning. Trots detta valde regeringen att inte lämna ett förslag till riksdagen i frågan.

Växelvisstödet inom underhållsstödet rymmer även andra aspekter, vilket också lyftes fram i samband med remissbehandlingen av ovanstående förslag. En sådan aspekt är om ett bidrag som stödjer en viss boendeform påverkar föräldrarnas val av boendeform för barnet utifrån vad som är bäst för barnet eller utifrån vad som är bäst ur ett ekonomiskt perspektiv. Utredningen anser att det ur ett barnperspektiv är fördelaktigt om reglerna för familjeekonomiska stöd så långt möjligt utformas så att det inte är främst ekonomiska överväganden som påverkar föräldrars val om barnets boende etc. Föräldrar torde som regel vilja välja den lösning som är bäst för barnet, och det finns inte anledning för utredningen att tro att växelvisstödet skulle bidra till att fler föräldrar väljer växelvis boende för att det är ekonomiskt fördelaktigt snarare än bäst för barnet.

Föräldrar uppmuntras visserligen genom växelvisstödet att låta barnet bo växelvis och det kan sägas ligga i linje med barnkonventionens intentioner och vikten av barnets nära kontakt med båda föräldrarna. Men om föräldrar väljer denna boendeform för sitt barn enbart med utgångspunkt i ekonomiska fördelar, kan det inte anses vara överensstämmande med barnkonventionens krav på barnets bästa.

Det gemensamma försörjningsansvaret och barnets rätt till båda sina föräldrar kan enligt utredningen bättre främjas om familjeekonomiska stöd kan lämnas vid olika boendeformer för barnet och därför är det enligt utredningen bättre om bostadsbidraget anpassas till att också omfatta barn som bor växelvis än att låta kompensation för växelvis boende utgå inom ramen för underhållsstödet.

⁷⁵ RFV Analyserar 2003:1, Underhållsstöd vid växelvis boende – utvärdering av reformen, s. 58.

Växervisstödets omfattning

I december 2010 lämnades underhållsstöd vid växelvis boende för cirka 25 000 växelvis boende barn till knappt 18 000 föräldrar.⁷⁶ Samma månad lämnades underhållsstöd för totalt 243 000 barn, varav fullt underhållsstöd lämnades för 214 000 barn och utfyllnadsbidrag för 5 000 barn. Växervisstödet avser således endast cirka 10 procent av hela underhållsstödet. Kostnadsmässigt är andelen ännu mindre eftersom växervisstödet maximalt kan lämnas med 636 kronor per barn och månad. Genomsnittsbeloppet (beroende på inkomstprövningen) som lämnades under 2010 var dock 424 kronor per månad.⁷⁷ Antalet växervisstöd har ökat från dryga 13 000 år 2000. Det hittills högsta antalet var cirka 28 000 utbetalda växervisstöd år 2007.

Av de knappt 18 000 föräldrar som fick växervisstöd var cirka 13 500 ensamstående, vilket motsvarar 77 procent av samtliga föräldrar med växervisstöd. Majoriteten (75 procent) av alla ensamstående med växervisstöd är kvinnor. Cirka 67 procent av de ensamstående föräldrar som mottog växervisstödet mottog också bostadsbidrag.

Cirka 4 000 sammanboende föräldrar mottog växervisstödet och ungefär en fjärdedel av dessa fick även bostadsbidrag. Även när det gäller sammanboende föräldrar med växervisstöd är en majoritet kvinnor (76 procent).

En anledning till varför det är så många färre sammanboende som samtidigt har bostadsbidrag – 67 procent bland de ensamstående och 24 procent bland de sammanboende – är att bostadsbidraget bedöms mot hushållets sammanlagda inkomst medan växervisstödet bedöms mot endast den sökande förälderns inkomst. Se mer i följande avsnitt nedan vad gäller beskrivning av de hushåll som uppbär både växervisstöd och bostadsbidrag.

Studier av utredningen och bl.a. Försäkringskassan och SCB visar att det är allt fler föräldrar som väljer växelvis boende för barnet efter en separation, åtminstone under en period av barnets uppväxt. Det talar för att antalet växelvis boende barn borde öka. Sam-

⁷⁶ Siffror från 2005 visar att av de barn som det då lämnades växervisbidrag för fick 18 procent det utifrån båda föräldrarnas ekonomiska situation (3 800 barn) och 82 procent fick det i förhållande till endast en av föräldrarna (17 200 barn), se departementspromemorian Slopas underhållsstöd vid växelvis boende, Socialdepartementets dnr S2004/4656/SF.

⁷⁷ Enligt Försäkringskassans årsredovisning 2010 var den totala bidragskostnaden netto för underhållsstödet 2 161 miljoner kronor. Kostnaden avseende växervisbidraget är inte specificerad i Försäkringskassans årsredovisning eller budgetunderlag men 24 700 ärenden gånger 424 kronor innebär en totalkostnad för 2010 på drygt 125 miljoner kronor.

tidigart visar utredningens studier att det inte är föräldrar med sämst ekonomi som väljer växelvis boende, vilket å ena sidan kan tala emot en kostnadsökning om växelvisstödet avskaffas och i stället ersätts med en ny bidragsform inom bostadsbidraget. Å andra sidan är barn som bor med endast en föräldrar berättigade till ett fullt underhållsstöd vilket är mer kostsamt för staten än när barn bor växelvis.

Fördelningsekonomiska effekter av växelvisstödet och bostadsbidraget

Utredningens bedömning är att de skäl som talade för det tidigare förslaget om ett avskaffat växelvisstöd (se ovan) äger fortsatt giltighet. Till detta kommer att den fördelningsekonomiska analys som utredningen har gjort visar på flera diskrepanser mellan hushåll som har barn boende växelvis eller hela tiden hos sig och de sammanbundna effekterna av växelvisstödet och bostadsbidraget.⁷⁸

En diskrepans avser hushåll med växelvis boende barn som ansöker om både växelvisstöd och bostadsbidrag. För att ett hushåll ska kunna få växelvisstöd inom underhållsstödet krävs att barnet bor ungefär halva tiden var hos vardera förälder (oavsett hos vilken förälder barnet är folkbokfört). Dessa föräldrar kan också tänkas ha behov av bostadsbidraget. Den högre ersättningsnivån som ges genom det särskilda bidraget för hemmavarande barn, lämnas dock endast till den förälder som har barnet folkbokfört hos sig. Det är således bara den ena föräldern som kan få detta bidrag när barnet bor växelvis. Den förälder som inte har barnet folkbokfört hos sig, men som likväl är ”oförälder i den meningen att barnet bor i lika stor utsträckning hos honom eller henne, kan endast ansöka om bostadsbidragets umgängesbidrag. Det vanligaste är att det är mammor som är boföräldrar, vilket innebär att det oftast är pappor som missgynnas av denna diskrepans mellan bidragen.

En annan diskrepans är att föräldrar vars barn bor växelvis kan få mer i stöd genom bostadsbidrag och växelvisstöd än vad föräldrar som har barn boende hos sig på heltid kan få genom bostadsbidrag. Föräldrar som faktiskt har barn boende hos sig på heltid kan inte komma ifråga för växelvisstöd. Samtidigt har dessa föräldrar ofta en låg ekonomisk standard. Det kan i sammanhanget nämnas att det tidigare Riksförsäkringsverket (RFV) för ett antal år

⁷⁸ Se mer om detta i avsnitt 10.3.1 ovan.

sedan ifrågasatte om det är motiverat med ett bidrag för växelvis boende barn då det är uppenbart att det finns andra typer av hushåll med betydligt större behov av ekonomiskt stöd (jfr avsnitt 5.4.1 ovan). RFV:s studie av sammantagna effekter av underhållsstöd och bostadsbidrag visade att hushåll med växelvis boende barn i allmänhet har det relativt bra, och att de som regel får ett relativt stort månatligt ekonomiskt överskott.⁷⁹

Utredningens fördelningsekonomiska analys av de sammantagna effekterna av växelvisstöd och bostadsbidrag visar bl.a. följande.

I tabell 1 nedan framgår de maximala belopp per månad som olika föräldrar sammantaget kan få i växelvisstöd och bostadsbidrag. Vid tre barn syns effekten av växelvisstödet tydligt. Föräldrar med tre barn som bor växelvis kan få ett högre belopp, om än ytterst marginellt, om de i bostadsbidragets mening är ”umgängesförälder” och därmed uppbär bostadsbidragets umgängesbidrag och samtidigt underhållsstödets växelvisstöd, jämfört med vad en boförälder kan få som har barnet boende på heltid i hushållet. Skillnaden kan bli högre beroende på antal barn eftersom växelvisstöd utges för alla barn i hushållet medan bostadsbidragets maximala nivå är begränsat till högst tre barn.

Tabellen visar tydligt att de två systemen tillsammans ger önskade effekter. En förälder med två växelvis boende barn som har barnen folkbokförda hos sig, kan i dag få sammanlagt 4 897 kronor i månaden i bostadsbidrag och växelvisstöd. En boförälder med samma förutsättningar vad gäller bostadskostnad och inkomst kan samtidigt få 3 625 kronor i månaden i bostadsbidrag. En förälder med växelvis boende barn får mer än 1 200 kronor mer i månaden än en boförälder som har barn boende hos sig hela tiden. Under ett år uppgår skillnaden till 15 264 kronor.

Tabell 4 Maximala månadsbelopp för bostadsbidrag (bob) och växelvisstöd från underhållsstödet (us), 2012 års nivå för bostadsbidraget

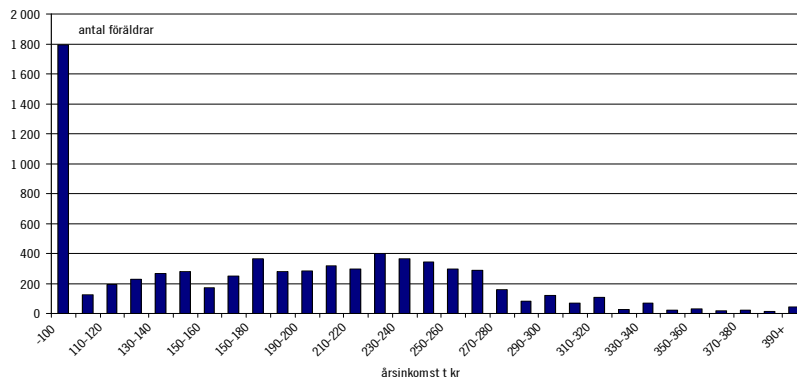
	1 barn	2 barn	3 barn
Boförälder (bob)	2 950	3 625	4 600
Umgängesförälder (bob)	1 950	2 250	2 700
Boförälder växelvis (bob+us)	3 586	4 897	6 508
Umgängesförälder växelvis (bob+us)	2 586	3 522	4 608

⁷⁹ Studien baseras på registerdata från hushåll som uppbär både underhållsstöd och bostadsbidrag, RFV Analyser 2004:04, Skilda världar, s. 8.

Cirka 7 300 föräldrar mottar enbart underhållsstöd vid växelvis boende. Dessa föräldrar återfinns inom ett ganska brett inkomstspann. Den största gruppen, cirka 24 procent, tjänar 100 000 kronor eller mindre per år.⁸⁰ Den låga inkomsten innebär fullt växelvisstödsbelopp, dvs. 636 kronor per månad och barn. Anledningen till varför dessa föräldrar med så pass låg inkomst inte samtidigt uppstår bostadsbidrag kan vara att de är sammanboende och att bostadsbidragets regler för sammanboendehushåll medför att de inte blir berättigade till bostadsbidrag.⁸¹ Inkomstförändringar under de senaste två åren eller innehav av förmögenhet kan vara andra förklaringar till att de inte uppstår bostadsbidrag. Det kan också bero på att de av någon annan anledning inte har sökt bostadsbidrag trots att de skulle vara berättigade till det.

Diagram 7 nedan visar antalet föräldrar som har växelvisstöd i dag och i vilket inkomstspann de återfinns. Diagrammet visar samtidigt vilken inkomst de föräldrar har som skulle förlora om växelvisstödet avskaffas.

Diagram 7 Inkomst enligt 2010 års taxering för föräldrar med (enbart) växelvisstöd, antal föräldrar och årsinkomst i tkr



En majoritet av de föräldrar som i dag har växelvisstöd mottar även bostadsbidrag (cirka 10 000 personer). Dessa föräldrar kan till viss

⁸⁰ Växelvisbidragets inkomstprövning baserar sig på taxeringsuppgifter som således kan vara upp till två år gamla medan bostadsbidragets preliminära inkomstprövning sker utifrån aktuella inkomstuppgifter från sökanden. Dessa stäms sedan av i form av ett slutligt bostadsbidrag efter det att taxering skett av det aktuella årets inkomst.

⁸¹ Jfr bostadsbidragets regler om individuella inkomstgränser som beskrivs ovan i avsnitt 10.3.1.

del kompenseras för ett avskaffat växelvisstöd genom att en ny bidragsform införs i bostadsbidraget som omfattar barn som bor växelvis. Utredningen lämnar därför i avsnitt 13.3 ovan, förslag som syftar till att även kompensera dessa föräldrar. Förlusten för de knappt 18 000 föräldrar som i dag uppbär växelvisstödet, blir olika stor beroende på hur många barn det gäller och vilken inkomst de har. De flesta föräldrar med växelvisstöd återfinns dock i de lägre inkomstklasserna där även de högsta bidragsbeloppen utges. Se mer om de sammantagna ekonomiska konsekvenser av ett avskaffat växelvisstöd som ersätts med växelvisbidrag inom bostadsbidraget, i avsnitt 15.4.3 och 15.5.

Utredningens sammanfattande bedömning av avskaffat växelvisstöd

Utredningen kan konstatera att växelvisstödet och bostadsbidraget sammantaget i dag ger önskade effekter. Utredningen anser att förevarande förslag att slopa växelvisstödet för att delvis ersätta det med ett växelvisbidrag inom bostadsbidraget, rättar till det problem som de facto ger föräldrar med en viss boendeform ett svårmotiverat högt stöd. Dessutom kommer man ifrån att föräldrar som har barnen lika mycket boende hos sig får olika mycket i bidrag. Problemet är dock att föräldrar vars barn bor växelvis i dag har en relativ fördel i förhållande till de föräldrar som har barnen boende hos sig hela tiden. Problemet med att omedelbart avskaffa underhållsstödets växelvisstöd är de relativt stora ekonomiska förluster som en stor andel av dem som uppbär detta bidrag skulle göra. Att förändra systemen till att stödet i stället finns i bostadsbidraget som i sin tur föreslås ha tre nivåer – en för boförälder, en för föräldrar med växelvis boende barn och en för umgängesföräldrar – blir dock en avvägning mellan två dåliga effekter.

Ett alternativ är att låta de två grupper som kommer förlora på utredningens förslag – dvs. föräldrar som uppbär växelvisstöd och som har de lägsta inkomsterna, samt de boföräldrar som i dag har bostadsbidrag för hemmavarande barn men som i praktiken bor växelvis utan att de uppbär växelvisstödet – vara utan kompensation och därmed riskera att förlora relativt stora belopp. Ett annat alternativ är att spendera mycket pengar på att höja ersättningsnivåerna inom bostadsbidraget för att undvika denna försämring. Båda dessa

alternativ är förknippade med betydande problem⁸² vilka försvårar en sådan reform som det enligt utredningen finns behov av.

Möjligheten finns dock att ha övergångsregler för de hushåll som skulle förlora på utredningens förslag. Utredningen lämnar i betänkandet (se avsnitt 15.5) utkast till övergångslösningar som i olika omfattning tillser att de som i dag uppbär högre belopp än de skulle bli berättigade till med utredningens förslag, inte skulle förlora lika mycket på det.

Ikraftträdandebestämmelser

Utredningens förslag: Bestämmelserna om underhållsstöd vid växelvis boende ska upphöra att gälla från och med tid efter den 31 januari 2013.

Utredningen föreslår att bestämmelser om bostadsbidrag vid växelvis boende (växelvisbidrag) ska träda i kraft den 1 december 2012 och tillämpas på bostadsbidrag som lämnas från och med den 1 februari 2013 (se avsnitt 13.3). Samtidigt som dessa bestämmelser börjar tillämpas måste, såsom utredningen föreslår, bestämmelserna om underhållsstöd vid växelvis boende upphöra att gälla, dvs. vid utgången av januari 2013. Valet av tidpunkt styrs också av att det vid varje årsskifte sker en omräkning av underhållsstöd och att de nya betalningsbeloppen gäller från och med den 1 februari varje år. Att förlägga tidpunkten till utgången av januari månad innebär dessutom att färre anpassningar behöver göras i Försäkringskassans IT-system.

Förslaget om att bestämmelserna om underhållsstöd vid växelvis boende ska upphöra att gälla från och med tid efter den 31 januari 2013, innebär att underhållsstöd för berörda personer dras in från och med den 1 februari 2013.

⁸² Se mer om dessa problem i avsnitt 13.3 ovan.

13.4.6 Åldersdifferentierade underhållsstödsbelopp

Utredningens bedömning: Barns behov varierar i olika åldrar. Det finns därför skäl att differentiera storleken på underhållsstödets belopp uppdelat på tre åldersgrupper för att bättre svara mot de kostnader som finns för att tillgodose barns varierande behov.

Behovet av att införa ett åldersdifferentierat underhållsstöd bör dock övervägas först när frågan om hjälp och stöd till föräldrar att träffa avtal om underhållsbidrag har setts över.

Oavsett framtida förändringar av underhållsstödets belopp bör det i större utsträckning än i dag tydliggöras vad som är rimliga kostnader för barns behov. För att förbättra föräldrars kunskap om vad som utgör normalkostnaden för barns behov i olika åldrar bör Konsumentverket få i uppdrag att kontinuerligt följa, uppdatera och redovisa vad barn i olika åldersgrupper och könsuppdelat kostar. På så sätt kan det etableras ett verktyg som kan användas vid eventuella justeringar av såväl underhållsstödets belopp som vid beräkning av underhållsbidrag.

Ett barns behov i form av mat, kläder, hygienprodukter, fritids- och lekutrustning etc. ökar i takt med stigande ålder och kostnaden skiljer sig också åt beroende på kön (se närmare under kapitel 8). Underhållsstödet syftar till att garantera att barn med särlevande föräldrar får ett visst bidrag till sin försörjning och ska kompensera barnet för uteblivet underhållsbidrag upp till en viss nivå. Underhållsstödsbeloppet ska motsvara ungefär hälften av normalkostnaden för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget. Den antagna normalkostnaden ska täcka ett barns normalbehov och motsvara en skälig levnadsnivå på lång sikt.

Efter utredningens genomgång av barns behov i olika åldrar och kostnader för att tillgodose dessa behov finns det dock enligt utredningen anledning att se över underhållsstödets belopp. Med nuvarande maximalt underhållsstödsbelopp på 1 273 kronor i månaden är äldre barn underkompenserade i förhållande till yngre barn. Frågan är därför om dagens underhållsstöd utgör ett tillräckligt belopp för att bidra till att täcka ett barns normalbehov och motsvara en långsiktigt skälig levnadsnivå för barnet. Med andra ord anser utredningen att det bör övervägas om inte underhållsstödet

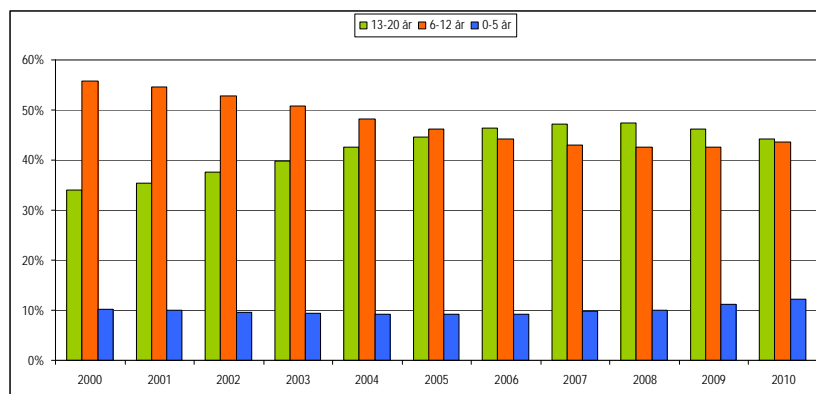
behöver åldersdifferentieras för att på ett bättre sätt än i dag motsvara hälften av normalkostnaden för barns behov i olika åldrar.

En bedömning av åldersdifferentierade underhållsstödsbelopp rymmer samtidigt flera delfrågor. Dels vilka kostnader som kan anses utgöra normalkostnaden för barn i allmänhet i olika åldrar, dels vilka av dessa behov som underhållsstödet i så fall ska täcka. Ytterligare en fråga är om underhållsstödsbeloppet bör följa prisutvecklingen för att inte riskera att dess värde urholkas.

Utgångspunkter för ett åldersdifferentierat underhållsstöd

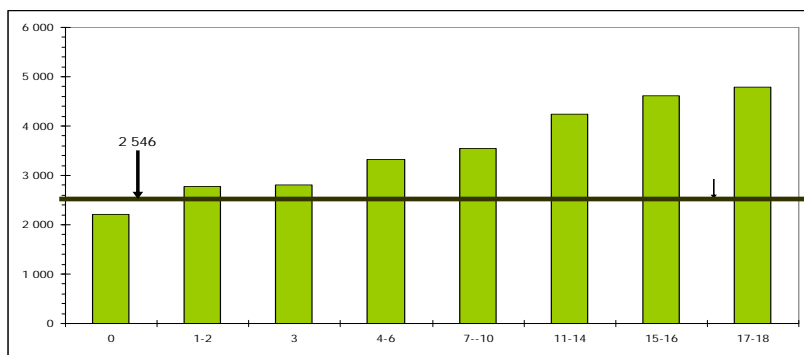
Över den senaste tioårsperioden har antalet underhållsstöd minskat från 335 000 barn i december 2000, till 243 000 barn i december 2010. I dag lämnas fullt underhållsstöd på 1 273 kronor per månad för drygt 213 000 barn. Under de senaste tio åren har antalet barn i samtliga åldrar, utom 18–20 åringar, minskat i absoluta tal (se diagrammet nedan). Det medför att gruppen 0–5 åringar i princip konstant har motsvarat en tiondel av alla barn som det lämnas underhållsstöd för under hela tioårsperioden. Gruppen 6–15 åringar har minskat sin andel från dryga 56 procent till 44 procent, medan åldersgruppen 15–20 åringar har ökat sin andel från 34 till 44 procent.

Diagram 8 Andel av samtliga barn som det lämnas fullt underhållsstöd för, efter ålder, 2000–2010



Som en följd av föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar för barnet är nuvarande maximala underhållsstödsbelopp avsett att täcka hälften av normalkostnaden för barnet efter att barnbidraget har beaktats. Detta innebär således att även boföräldern förutsätts tillgodose behov hos barnet som motsvarar 1 273 kronor per månad. I diagram 9 nedan framgår barns behov enligt utredningens beräkning per månad för olika åldersgrupper (se mer i kapitel 7). Det beräknade beloppet motsvarar ett teoretiskt sett dubbelt underhållsstöd på 2 546 kronor i månaden. I diagrammet är denna summa markerad med ett streck. Av diagrammet kan man utläsa att det enbart är spädbarns behov som generellt sett täcks av underhållsstödets nuvarande nivå. Barn i alla övriga åldrar, dvs. 98,7 procent av barnen med fullt underhållsstöd, har ett behov som överstiger nivån för underhållsstöd.

Diagram 9 Barns beräknade behov i kronor per månad för ålderskategorier efter avdrag för barnbidrag, 2011



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

normalkostnader och som bör ligga till grund för underhållsstödets belopp.

I samband med att underhållsstödets belopp höjdes fr.o.m. 2006 gjordes en bedömning av barnets normalkostnader.⁸³ Utredningen har uppdaterat dessa kostnader för 2011 vilka visar att underhållsstödets nuvarande nivå motsvarar de kostnader som bör täcka barns behov upp till tre års ålder. I underhållsstödets normalkostnader ingår förutom kostnader för barns grundbehov, kostnader för barnomsorg, spädbarnsutrustning samt ett schabloniserat belopp på 300 kronor för olika varierande behov som barn kan ha i form av resor, husdjur, fritidsintressen, utflykter m.m.

Tabell 5 Normalkostnad för barn i olika åldrar enligt de kostnadsposter som f.n. ingår i underhållsstödet uppdaterade för 2011

Ålder	0	1-2	3	4-6	7-10	11-14	15-16	17-18
Grundbehov	1 810	2 120	1 970	2 490	3 070	3 720	4 095	4 095
Barnomsorg	*	900	900	900	600		*	*
Spädbarnsutrustning	1 150							
Övrigt	300	300	300	300	300	300	300	300
Barnbidrag/studiebidrag	-1 050	-1 050	-1 050	-1 050	-1 050	-1 050	-1 050	-875
Summa	2 210	2 270	2 120	2 640	2 920	2 970	3 345	3 520
Hälften	1 105	1 135	1 060	1 320	1 460	1 485	1 673	1 760

Olika underhållsstödsbelopp beroende på ålder?

Med anledning av ovanstående behöver det enligt utredningen övervägas om inte underhållsstödet bör vara åldersdifferentierat. En åldersdifferentiering har flera fördelar. Dels skulle det tydliggöra att barns behov är olika, dels skulle det bättre motsvara barns faktiska kostnader i olika åldrar. Det kan dessutom leda till att föräldrar för samtal om vad som är ett rimligt underhåll utifrån varje enskilt barns ålder och individuella behov. Detta kan få till följd att beloppet om 1 273 kronor blir mindre normerande och förhoppningsvis inte blir det belopp som föräldrar med automatik enas om som underhållsbidrag för ett barn.⁸⁴

⁸³ Prop. 2004/05:116, Ett reformerat underhållsstöd, s. 26 samt SOU 2003:42, s. 131 om beräkningar från Konsumentverket av skäliga levnadskostnader.

⁸⁴ Utredningens bearbetningar av underlag från Försäkringskassans undersökning (Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll), visar att endast ett fåtal barn, 7 procent, får f.n. mer än 1 273 kronor i underhåll, se mer ovan i avsnitt 11.6.

Av administrativa skäl framstår det emellertid som omöjligt att ha en underhållsstödsnivå för varje ålderskategori. Därtill kommer att såväl beloppen som behovsbedömningarna grundar sig på schabloner och genomsnitt, samtidigt som de faktiska kostnaderna för barn i olika åldrar i praktiken varierar från fall. Barn som är 17 år kan exempelvis i praktiken ha både större och mindre behov än en 7-åring.

När underhållsbidrag ska bestämmas är det vanligt att barnets behov av underhållsbidrag beräknas utifrån en av Socialstyrelsen tidigare framtagen schablon för tre olika åldersgrupper; 0–6 år, 7–12 år respektive 13–20 år.⁸⁵ Tre åldersnivåer för underhållsstödet framstår enligt utredningen som ett lämpligt antal nivåer att administrera och som föräldrar kan förhålla sig till.

Utredningen anser att normalkostnaden för barn i tre olika ålderskategorier bör uppgå till en viss nivå, vilka redovisas i tabell 3 nedan. Dessa kostnader skiljer sig något från de schabloner som normalt används för beräkning av underhållsbidrag. Indelningen är främst gjord med anledning av hur kostnaden för de bedömda behoven skiljer sig åt för olika åldersgrupper. Barn upp till skolåldern (0–5 år), barn från skolstart upp till 15 års ålder (6–14 år) och slutligen gruppen tonåringar från årskurs 9 till utgången av gymnasiet (15–20 år). Beloppen är beräknade som ett genomsnitt av för varje ålderskategori ingående årskull. Underlaget baseras på utredningens beräkningar av kostnader för barns behov som återfinns i kapitel 8.

Som framkommit tidigare (se diagram 8) är barn i ålderskategorin 0–5 år avsevärt färre (knappt 26 000 barn) än de två andra kategorierna, (knappt 93 000 barn i ålderskategorin 6–14 år och 15–20-åringarna är knappa 95 000 stycken).⁸⁶ Denna åldersfördelning innebär att en åldersdifferentiering av underhållsstödets belopp skulle medföra ökade kostnader för underhållsstödet.

⁸⁵ Socialstyrelsens numera upphävda allmänna råd 1989:6, Underhållsbidrag till barn.

⁸⁶ Antalsuppgifter enligt Försäkringskassan för december 2010.

Tabell 6 Kostnad för barns behov efter avdrag för barnbidrag per ålderskategori, baserat på kostnadsposter som f.n. ingår i underhållsstödet uppdaterade för 2011, kronor per månad

	Kostnad för behov	Föreslaget underhållsstöd (halva kostnaden)	Skillnad mot dagens underhållsstöd
0–5 år	2 358	1 179	-94
6–14 år	2 911	1 456	183
15–20 år	3 462	1 731	458

De bidragsskyldiga föräldrarnas förmåga att återbetala underhållsstödet stiger i takt med barnets ålder, vilket i sin tur beror på föräldrarnas inkomstutveckling. Eftersom barn i de högre åldersgrupperna är fler inom underhållsstödssystemet innebär det att kostnaden för att åldersdifferentiera stödet då kan mildras något med anledning av bidragsskyldiga föräldrars stigande inkomster. Totalt sett är det i dag cirka en tredjedel av de bidragsskyldiga föräldrarna som har förmåga att återbetala hela underhållsstödsbeloppet.

Normalkostnaden för barns grundläggande behov

För underhållsstödets föregångare, bidragsförskottet, ändrades beloppet varje år och följde den allmänna prisutvecklingen. Då ansågs 40 procent av prisbasbeloppet ungefär motsvara kostnaden för att täcka ett barns behov. När bidragsförskottet ersattes av underhållsstödet 1997, sattes beloppet till just 40 procent av prisbasbeloppet (vilket då motsvarade 1 173 kronor). I dag sker det inte någon regelbunden uppdatering av beloppet och alltsedan underhållsstödets införande har beloppet höjts en gång, till 1 273 kronor år 2006. Om underhållsstödet i stället skulle vara kopplat till prisbasbeloppet skulle dagens underhållsstöd vara 1 427 kronor i månaden (för år 2011). Beloppet motsvarar i princip det belopp utredningen har beräknat som kostnad för att täcka behov för barn i åldersgruppen 0–5 år.

Utredningen har i avsnitt 8.2–3 redovisat sina beräkningar av skäliga levnadskostnader som är baserade på Konsumentverkets uppgifter. Utredningen anser att normalkostnaden för ett barn bör täcka dels de grundbehov som ett barn vanligtvis har såsom mat, kläder, hygien, läkemedel, försäkring, lokala resor, fickpengar och fritid/lek, dels en andel av hushållets gemensamma kostnader för

t.ex. TV, telefon, hushållsel, och liknande kostnader som påverkas av att det finns barn i hushållet.

Utredningen anser däremot inte att barns andel av bostadskostnaden bör beaktas vid övervägande om underhållsstödets belopp. Detta skulle innebära en dubbelkompensation för de många hushåll som uppbär både underhållsstöd och bostadsbidrag.⁸⁷ Det ska heller inte bortses från att även den bidragsskyldiga föräldern ofta har vissa kostnader för bostad pga. att barnet tidvis vistas hos honom eller henne. Utredningen anser därför att boendekostnaden inte bör beaktas inom ramen för underhållsstödets belopp.

Kostnad för förskola och fritidshem bör dock beaktas när underhållsstödets belopp bestäms. Med maxtaxan har avgiftsuttaget för dessa verksamhetsformer minskat betydligt i spridning. Med hänsyn till omfattningen av inskrivna barn i förskola samt att en majoritet av landets kommuner inte differentierar taxan efter närvarotid, anser utredningen att kostnaden för förskola och fritidshem bör beräknas som avgiftstaket för samtliga åldrar mellan 1 och 9 år. Även om andel hushåll som har inkomster som ligger över maxtaxans tak på 42 000 kronor i månaden ökar, anser utredningen att kostnaden bör grundas på en lägre inkomst. Barnet bör dock antas vara det yngsta barnet i hushållet, dvs. det barn där den högsta avgiften tas ut. Två låginkomsttagare med en gemensam bruttoinkomst på 30 000 kronor i månaden ger genom maxtaxa en avgift på 900 kronor i månaden för ett barn i förskoleverksamhet.⁸⁸

Utredningen anser även att normalkostnaden för barns behov behöver anpassas i förhållande till samhällsutvecklingen och de kostnader som numera finns för mobiltelefon. Enligt utredningen är det rimligt att det för barn som är 11 år eller äldre ingår ett genomsnittligt belopp om 75 kronor i barns normalkostnad.

Kostnaden för spädbarnsutrustning bör även framledes fortsätta ingå i normalkostnaden för barn. Även om sådan utrustning till stora delar införskaffas före barnets födelse, alltså innan underhållsstöd kan börja betalas ut, är det inte lämpligt att bortse från denna kostnad. Bilden av vad ett barn kostar riskerar annars att bli orealistiskt låg. Kostnad för t.ex. barnvagn och spjålsäng ingår också i det schablonbelopp som används när underhållsbidrag beräknas enligt föräldrabalken. Kostnaden för spädbarnsutrustning

⁸⁷ I Underhållsstödsutredningens betänkande SOU 2003:42 framkom det att ungefär 57 procent av boföräldrarna i underhållsstödssystemet även uppbär bostadsbidrag, se s. 123.

⁸⁸ Se mer om dessa beräkningar av kostnader för förskola och fritidshem i avsnitt 8.2.5.

enligt Konsumentverkets schabloner bör fördelas under barnets första år.

Utredningen anser även att det i barns normalbehov bör ingå en kostnad för semester. Inom posten för fritid och lek som ingår i barns grundbehov inkluderas inte någon kostnad för semester. Utredningen har valt att beräkna kostnaden för en förhållandevis enkel familjesemester; en vecka på vandrarhem (inklusive medlemskap i Svenska turistföreningen) med en resa med det billigaste färdmedlet på 100 mil tur och retur under sommarmånaderna.⁸⁹ Per månad innebär detta en kostnad på 175 kronor från 3 års ålder. Barn som är yngre än så åker oftast gratis på tåg och buss. Det är motiverat att bedöma kostnaden för semester på en miniminivå eftersom underhållsstödet ska utgöra ett grundskydd för barnet. Det får dessutom primärt anses vara föräldrarnas ansvar att bekosta och ordna med semester för barnet.

Kostnaden för övriga behov

Utöver ovanstående grundläggande behov som de flesta människor har anser utredningen att det är rimligt att det i barns normalkostnader även ingår behov som barn kan ha och som går utöver grundläggande behov. Underhållsstödets storlek bör enligt utredningen inte motsvara nivån för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen eftersom det till sin konstruktion inte är avsett att vara vare sig ett helt tillfälligt stöd eller ett yttersta skyddsnät för barnet. Visserligen har underhållsstödet i förhållande till underhållsbidraget mer karaktären av ett grundskydd för att garantera en rimlig försörjning för ett barn med anledning av ett uteblivet underhåll, vilket medför att ett barns faktiska och individuella behov inte kan beaktas fullt ut inom ramen för underhållsstöd. Men detta betyder inte att hänsyn inte bör tas till schabloniserade och genomsnittliga kostnader för behov som barn många gånger har för att vara likställda med barn som det inte lämnas underhållsstöd för. Samtidigt måste man ta i beaktande att även många barn med sammanboende föräldrar lever med små ekonomiska resurser. Detta talar för en viss försiktighet.

Kostnader för t.ex. resor till anhöriga, husdjur, speciella fritidsintressen, privatundervisning, musikinstrument ingår inte i den nuvarande beräknade kostnaden för barns grundbehov inom under-

⁸⁹ Se mer om utredningens beräkningar i dessa delar i avsnitt 8.3 ovan.

hållsstödet. Det finns dessutom vissa mindre men återkommande kostnader som är förknippade med barn som heller inte ingår i grundbehovet. De flesta barn åker t.ex. på utflykt med förskola eller skola vilket medför merkostnader för matsäck. I beräkningarna ingår inte heller kostnader för dator, skrivare, eller andra tekniska tillbehör.

Utredningen anser därför att det i likhet med de beräkningar som ligger till grund för underhållsstödets nuvarande belopp,⁹⁰ bör göras ett tillägg till barns grundbehov för dessa ovan nämnda övriga kostnader. Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att det är rimligt att det framräknade normalbeloppet påförs ett belopp om 300 kronor per månad.

I tabell 7 och 8 nedan presenteras ett åldersdifferentierat underhållsstöd för tre olika ålderskategorier som inkluderar de kostnadsposter som nu redogjorts för.

Tabell 7 Kostnad för barns behov efter avdrag för barnbidrag, per ålderskategori, kronor per månad 2011

	Kostnad för behov	Föreslaget underhållsstöd (halva kostnaden)	Skillnad mot dagens underhållsstöd
0–5 år	2 446	1 223	-50
6–14 år	3 119	1 560	287
15–20 år	3 712	1 856	583

Tabell 8 Sammanlagd normalkostnad för ett barn som bör ingå i underhållsstödets belopp, i kronor per månad 2011

Ålder	0	1–2	3	4–6	7–10	11–14	15–16	17–18
Grundbehov	1 810	2 120	1 970	2 490	3 070	3 720	4 095	4 095
Förskola/skolbarnomsorg	*	900	900	900	540	*	*	*
Spädbarnsutrustning	1 150							
Övrigt	300	300	300	300	300	300	300	300
Mobiltelefon						75	75	75
Semester			175	175	175	175	175	175
Barnbidrag/studiebidrag	-1 050	-1 050	-1 050	-1 050	-1 050	-1 050	-1 050	-875
Summa	2 210	2 270	2 295	2 815	3 035	3 220	3 595	3 770
Hälften	1 105	1 135	1 248	1 408	1 518	1 610	1 798	1 885

⁹⁰ Prop. 2004/05:116, s. 26.

Under senare år har det i flera sammanhang diskuterats i vilken utsträckning det ingår i barns behov att ha tillgång till dator, mobiltelefon, bredbandsuppkoppling och liknande.⁹¹ Både Konsumentverket och Socialstyrelsen inkluderar sådana kostnadsposter i sina beräkningar om levnadsnivå men de ingår ännu inte i riksnormen för försörjningsstödet. Oavsett vad denna pågående diskussion utmynnar i finns det anledning att tro att innehållet i vad som kan anses utgöra barns behov kommer fortsätta att utvecklas. Det bör därför enligt utredningen finnas ett sätt att med regelbundenhet inventera och bedöma innehållet i barns behov, dels för att ge hjälp till särlevande föräldrar som har att komma överens om hur kostnader för barnet ska fördelas mellan dem, eller i övrigt överenskomma om ett underhållsbidrag till barnet, dels för att förhindra att underhållsstödsbeloppet inte urholkas.

Vissa individuella kostnader som kostsamma läkemedel, särskild kost, kostsamma umgängesresor eller speciella fritidsaktiviteter bör enligt utredningen beaktas i det enskilda barnets behov när underhållsbidrag beräknas, men bör inte ingå i det mer grundläggande och schabloniserade underhållsstödet.

Behov av att värdesäkra underhållsstödsbeloppet?

Oavsett vilka kostnadsposter som ingår när barns normalbehov bedöms vid beräkning av underhållsstöd kan det finnas skäl att överväga om en indexering av underhållsstödet bör införas för att förhindra att stödet urholkas beloppsmässigt. En sådan ordning är dock förknippad med en del nackdelar.

En direkt indexering med koppling till prisbasbeloppet eller konsumentprisindex (KPI) skulle visserligen medföra att underhållsstödet på samma sätt som underhållsbidrag och efterlevandestöd till barn justeras för förändringar i det allmänna prisläget. Ett problem med att knyta underhållsstödet till ett sådant index är emellertid att man då inte tar hänsyn till förändrade konsumtionsmönster hos befolkningen i allmänhet. De levnadskostnader som ingår i underhållsstödet kan sägas motsvara varukorgar med produkter som anses nödvändiga för att uppnå en viss levnadsnivå. Innehållet i en sådan varukorg ändras med tiden, i takt med att människors behov förändras, produktutveckling m.m. Exempel på detta är ändringar som skett under årens lopp av Konsumentver-

⁹¹ Socialstyrelsen 2007, Översyn av riksnormen, s. 67.

kets beräkningar av skäliga hushållskostnader. Numera ingår t.ex. kostnad för mobiltelefon och mikrovågsugn vilket inte var fallet tidigare. Mot att knyta underhållsstödet till prisbasbeloppet eller KPI talar dessutom att underhållsstödets nivå är beroende av förändringar i det allmänna barnbidraget och studiehjälpen samt i kostnaderna för förskola etc. Sådana förändringar kan svårigen fångas upp med hjälp av ett index.

Ytterligare en nackdel är att prisbasbeloppet och KPI består av en sammanvägning av prisutvecklingen för många olika produktgrupper där vissa produkter, t.ex. bensin, inte ingår i barnets normalbehov. Det finns därför en risk för att förändringar i prisbasbeloppet och KPI inte ger en korrekt bild av hur priset på de produkter som ingår i normalbehovet för barn utvecklats.

En annan variant av indexering är att låta underhållsstödet följa löneutvecklingen. En löneindexering skulle innebära att även barn till särlevande föräldrar på samma sätt som barn med sammanboende föräldrar får del av en förälders standardökning när denne har en positiv reallöneutveckling. Utredningen vill dock inte förorda en sådan lösning. Underhållsstödets uppgift är att tillförsäkra barnet en viss konsumtionsstandard. Inkomstförändringar påverkar inte i sig den garanterade standarden. I stället är det bedömningar av vad som är en rimlig levnadsnivå som bestämmer beloppet. Sådana prövningar bör göras med utgångspunkt i de förhållanden och värderingar som gäller i samhället. Att då låta löneutvecklingen i samhället styra nivån på underhållsstödet framstår varken som lämpligt eller ändamålsenligt.

Enligt utredningen talar flera skäl för att behålla dagens ordning med ett fast krontalsbelopp. För det första är det enklare för den enskilde att förstå systemet än om beloppet knyts till ett index. Dessutom undviks problemet med att index inte beaktar att behoven kan förändras över tid. Givetvis går det inte att komma ifrån att en ordning med ett i kronor bestämt belopp är mer tungrodd än en ordning där man knyter underhållsstödet till ett index, eftersom varje förändring av beloppets storlek måste underställas riksdagen. Att behålla knytningen till ett fast krontal ligger dock i linje med underhållsstödssystemets konstruktion med ett i kronor bestämt grundavdrag och bidrar därmed till en enhetlighet i systemet. Om underhållsstödsbeloppet skulle komma att indexeras finns det starka skäl för att även grundavdraget för den bidragsskyldige föräldern bör göra det. Det bör poängteras att om underhållsstödet skulle indexeras skulle den bidragsskyldiges betalningsskyldighet

öka i samma omfattning som underhållsstödets belopp, vilket kan innebära betydande svårigheter för den enskilde föräldern.

Sammanfattande bedömning

Att koppla underhållsstödsbeloppet till prisutvecklingen eller prisbasbeloppet är förknippat med kostnadsökningar. Om beloppen dessutom skulle komma att differentieras utifrån barns behov i olika ålderskategorier finns det risk för avsevärda kostnadsökningar för det allmänna. Utredningens beräkningar visar att på tio års sikt skulle en indexering av underhållsstödets belopp i förhållande till KPI⁹² innebära en kostnadsökning på cirka 450 miljoner kronor, vilket motsvarar drygt 20 procent av kostnaden för hela anslaget för underhållsstöd. Om den bidragsskyldige föräldern skulle ges lättnader med anledning av ett högre underhållsstöd skulle kostnadsökningen bli ännu större.

Höjda underhållsstödsbelopp skulle också kunna innebära ökade incitament för föräldrar att vilja reglera underhåll via underhållsstödet i stället för att själva göra det utifrån ett civilrättsligt avtal om underhållsbidrag. Detta gäller särskilt i förhållande till det sätt på vilket barnets behov⁹³ (för närvarande) bedöms vid beräkning av underhållsbidrag vilket medför att barnets behov inom underhållsbidraget,⁹⁴ generellt sett, alltid blir lägre jämfört med barnets behov inom underhållsstödet. Detta gäller även i förhållande till de nya nivåerna för barns normalbehov i ett åldersdifferentierat underhållsstöd som utredningen förordar ovan (se tabell 7 ovan). Ett högre underhållsstödsbelopp skulle visserligen generellt motsvara barns behov i en större utsträckning men för den bidragsskyldige föräldern som har att återbetala ett högre belopp än i dag kan det innebära svårigheter.

Sammantaget anser utredningen att det för närvarande inte är lämpligt att föreslå en åldersdifferentiering av underhållsstödet. Då detta även skulle kräva en översyn av grundavdragets storlek och konstruktion innebär ett sådant förslag så genomgripande förändringar i systemet som får anses ligga utanför utredningens uppdrag.

⁹² Beräkningen baseras på en prisökning med 2 procent per år.

⁹³ Jfr de schabloner som finns i Socialstyrelsens numera upphäva allmänna råd men som fortfarande, i brist på annat, tillämpas när underhållsbidrag ska beräknas.

⁹⁴ Vad som bedöms vara barnets behov är dock inte detsamma som själva underhållsbidragets storlek. Baserat på 2011 års prisbasbelopp innebär Socialstyrelsens tidigare schabloner att barnets behov är 2 318 kronor per månad för barn 0–6 år, 2 853 kronor för barn 7–12 år samt 3 388 kronor för barn 13–20 år.

För att incitamenten att välja underhållsstöd före underhållsbidrag inte ska bli alltför stora är det dessutom lämpligare att invänta att frågan om hjälp och stöd till föräldrar att träffa avtal om underhållsbidrag har setts över (se närmare dir. 2011:08). Om en behörig instans skulle inrättas som kan bistå föräldrar att komma överens om underhållsbidrag skulle sannolikt fler föräldrar komma att reglera underhåll utanför underhållsstödet. Det skulle då finnas bättre förutsättningar att åldersdifferentiera underhållsstödet eftersom det skulle innebära färre barn inom systemet, vilket skulle vara mindre kostnadsdrivande jämfört med nuvarande situation.

Utredningen anser vidare att det i samband med en översyn av underhållsstödet i förhållande till civilrättsliga regler (se avsnitt 13.4.3 ovan) också bör övervägas om statens förskottering av uteblivet underhåll bör indexeras.

Att åldersdifferentiera underhållsstödet är även förknippade med ökade administrationskostnader.

Andra nackdelar med ett differentierat underhållsstödsbelopp är att det kan ge upphov till diskussion om att olika barn inom underhållsstödssystemet är olika värda. Det väcker dessutom frågeställningar huruvida en bidragsskyldigs överskott ska fördelas proportionerligt mellan dennes barn eller om barnen har rätt till lika stora andelar av överskottet, oavsett ålder.

Behov av kontinuerlig information om barns behov

Oavsett om underhållsstödet framledes kommer differentieras eller indexeras, bör det enligt utredningen i större utsträckning än i dag tydliggöras vad som är rimliga kostnader för barns behov. Att underhållsstödet är statiskt skickar felaktiga signaler till föräldrar om vad barn faktiskt kostar, vilket kan få betydelse för hur föräldrar väljer att fördela försörjningsansvaret för barnet mellan sig. Konsumentverket bör därför få i uppdrag att kontinuerligt följa, uppdatera och redovisa vad barn i olika åldersgrupper och könsuppdelat kostar. I uppdraget bör ligga att också göra informationen om normalkostnaden för barn i olika åldrar allmänt tillgänglig, vilket också kan förutsättas bidra till att förbättra föräldrars kunskap om barns behov och kostnaden för att täcka dessa behov. På så sätt kan det etableras ett verktyg som kan användas vid eventuella justeringar av såväl underhållsstödets belopp som vid beräkning av

underhållsbidrag. Ett sådant verktyg kan medföra att underhållsstödets belopp kan komma att bli mindre normativt.

Uppdraget bör gå utöver det som Konsumentverket årligen redovisar i dag i skriften *Koll på pengarna*. Det bör framgå vad barn som bor i olika omfattning i förälders bostad kostar schabloniserat, t.ex. vid boende på heltid, växelvis och vid olika omfattning av umgänge. Det kan också vara lämpligt att Konsumentverket över tid följer hur underhållsstödets belopp förhåller sig till utvecklingen av prisutvecklingen i landet.

Konsumentverkets redovisning bör även göras publikt på annat sätt än vad som sker med nämnda skrift. Det är avgörande att sådan information når de föräldrar som har att komma överens om barnets underhåll, vilket kan gälla såväl särlevande som sammanboende föräldrar. Förslagsvis kan Konsumentverkets redovisning finnas tillgänglig på den föräldraportal som utredningen föreslår nedan (avsnitt 13.10).

Om en instans inrättas för att kunna bistå föräldrarna att komma överens om underhållsbidrag förefaller det lämpligt att instansen löpande tillhandahåller sådan uppdaterad information om barnets kostnader.

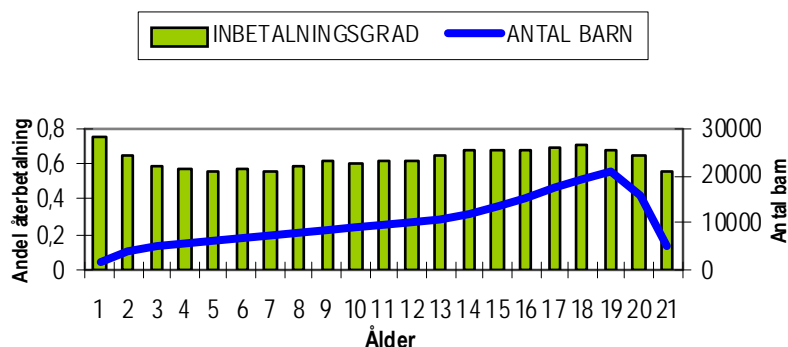
Vad skulle ett åldersdifferentierat underhållsstöd kosta?

Utredningen har gjort beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av ett åldersdifferentierat underhållsstöd, trots att vi valt att inte lägga ett sådant förslag. En avgörande faktor för att kunna göra sådana beräkningar är i vilken omfattning de bidragsskyldiga föräldrarna har förmåga att återbetala det utgivna underhållsstödet.

I december 2010 fanns det drygt 147 000 bidragsskyldiga föräldrar i underhållsstödssystemet. Cirka 87 procent av dessa är män och 17 procent av dem bor utomlands.⁹⁵ Av det belopp som de bidragsskyldiga föräldrarna är betalningsskyldiga för återbetalas cirka 65 procent (avser 2010). De debiterade beloppen motsvarar i sin tur drygt 40 procent av den totala kostnaden för lämnade underhållsstöd.

⁹⁵ Vid samma tidpunkt lämnades underhållsstöd för knappt 246 000 barn som betalades ut till drygt 153 000 boföräldrar. Cirka 87 procent av boföräldrarna är kvinnor.

Diagram 10 Antal barn med återbetalningsbelopp samt vilken inbetalningsgrad de bidragsskyldiga har för respektive ålder, 2010



Källa: Försäkringskassan 2011.

De nivåer som utredningen har använt för att beräkna kostnaden för åldersdifferentierade underhållsstöd är de som redovisats ovan, dvs. inklusive två nya kostnadsposter (semester från 3 års ålder samt mobilabonnemang från 11 års ålder). Detta innebär ett månatligt underhållsstödsbelopp om 1 223 kronor för barn i åldern 0–5 år, 1 560 kronor för barn i åldern 6–14 år och 1 856 kronor för barn som är 15–20 år. Beloppen är baserade på 2011 års priser och innebär ett lägre underhållsstöd än i dag för barn upp till 6 år, och högre belopp för övriga åldrar (jfr tabell 4 ovan).

Av tabell 6 nedan framgår att såväl debiteringsgraden som återbetalningsgraden stiger med barnens ålder. Det är i sig helt naturligt eftersom en majoritet av de bidragsskyldiga föräldrarna, i likhet med de flesta, har en positiv löneutveckling. Detta avspeglar sig i såväl Försäkringskassans beräkning av vad den bidragsskyldige bör kunna betala, som i vilken utsträckning de faktiskt gör det. En bidragande anledning är att bidragsskyldiga föräldrar är färre än antalet barn, dvs. varje bidragsskyldig är återbetalningsskyldig för i snitt 1,67 barn. I takt med barnens ålder bör det ingå ett element av att barnets syskon blir äldre och till slut inte är berättigad till underhållsstöd (eller förlängt underhållsstöd).

Tabell 8 Debiteringsgrad och återbetalningsgrad per ålderskategori för fullt underhållsstöd och återbetalningsbelopp, 2010

Åldersgrupp	Debiteringsgrad*	Återbetalningsgrad
0–5 år	34 %	58 %
6–14 år	48 %	63 %
15–20 år	50 %	68 %

Källa: Försäkringskassan 2010.

* Till följd av vissa kvalitetsbrister i datakällan kan de debiterade beloppen vara något överskattade och därmed inbetalningsgraderna något för låga.

Ett åldersdifferentierat underhållsstöd innebär att underhållsstödsbeloppet varierar med barnets ålder och följer utvecklingen av den ökade kostnaden för barnets behov. För att beräkna vilka kostnader en åldersdifferentiering skulle innebära har utredningen använt 2010 års förutsättningar och jämfört det med utfallet för 2010. Det nuvarande underhållsstödet vid växelvis boende är inte medräknat eftersom utredningen föreslår att detta stöd ska avskaffas. Inte heller de cirka 4 600 utfyllnadsbidrag som för närvarande finns i underhållsstödssystemet ingår i beräkningen.

En klar majoritet av underhållsstöden lämnas som fullt underhållsstöd, under 2010 motsvarade dessa 88 procent av samtliga ärenden och när underhållsstödet vid växelvis boende undantas, motsvarar de 98 procent av samtliga underhållsstödsärenden.

Utredningens beräkningar visar ett åldersdifferentierat underhållsstöd totalt skulle kostnaderna öka med så mycket som 966 miljoner kronor (brutto), dvs. så mycket mer underhållsstöd skulle lämnas för barnen. Detta motsvarar en 30-procentig ökning. Både det debiterade beloppet och de belopp som de bidragsskyldiga föräldrarna återbetalar blir följaktligen högre. Nettokostnaden efter de bidragsskyldiga återbetalningar, blir dock för anslaget 637 miljoner kronor vilket motsvarar en ökning om 28 procent.

Tabell 9 Kostnad för åldersdifferentierat underhållsstöd i förhållande till nuvarande underhållsstöd, miljoner kronor

	Barnets ålder	Utbetalat belopp (fullt US)	Belopp som återkrävs	Belopp som betalts* (exkl. KFM)	Nettokostnad	Återbetalningsgrad
I dag	0–20	3 263 916	1 516 573	982 062	2 281 854	64,8 %
Diff. us	0–5	380 787	128 257	74 163	306 624	57,8 %
	6–14	1 743 214	832 031	521 708	1 221 506	62,7 %
	15–20	2 106 252	1 051 010	715 260	1 390 992	68,1 %
	Summa	4 230 253	2 011 299	1 311 131	2 919 122	
	Differens kr	+966 337	+494 726	+329 069	+637 268	

Källa: Försäkringskassan.

* Det återbetalda beloppet är exklusive belopp som drivs in via Kronofogdemyndigheten. För år 2010 motsvarade det 432 miljoner kronor.

Det finns anledning att anta att debiteringsgraden för bidragsskyldiga föräldrar vars barn är i ålderskategorin 0–5 år borde öka med anledning av att deras återbetalningsbelopp blir lägre med ett åldersdifferentierat underhållsstöd. Det motsatta torde bli följden för bidragsskyldiga föräldrar till barn i högre åldrar, dvs. att deras debiteringsgrad torde bli lägre. Utredningen har inte tagit hänsyn till detta i ovanstående beräkning, men sannolikt bidrar det till att statens kostnader för ett åldersdifferentierat underhållsstöd ökar än mer.

Om debiteringsgraden skulle ändras med en procentenhet – öka en procentenhet för bidragsskyldiga vars barn är 0–5 år och minska en procentenhet för de övriga åldrarna – skulle nettokostnaden för ett åldersdifferentierat underhållsstöd enligt utredningens beräkningar i stället bli 660 miljoner kronor, dvs. en ökning av kostnaden med 23 miljoner.

13.4.7 Umgängesavdrag inom underhållsstödet avskaffas

Utredningens förslag: Umgängesavdraget inom underhållsstödet avskaffas.

Rätten för en bidragsskyldig förälder att göra umgängesavdrag har funnits sedan 1980 och har motiverats med att en förälder som inte bor tillsammans med sitt barn kan utöver underhållet, bidra direkt

till barnets försörjning genom att ha barnet hos sig under kortare eller längre perioder. När barnet vistas hos en bidragsskyldig förälder har den föräldern vissa kostnader för barnet samtidigt som boföräldrarnas kostnader minskar. En förälder som har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn eller i minst sex hela dygn under en kalendermånad får därmed göra umgängesavdrag. För varje helt dygn av barnets vistelse är avdraget 1/40 av den bidragsskyldiges månatliga återbetalningsbelopp.⁹⁶

När möjligheten till umgängesavdrag infördes såg lagstiftaren det som ett rättvisekrav att en bidragsskyldig förälder som hade barnet hos sig vissa perioder kunde få en rimlig lättnad av sin bidragsskyldighet. Ett umgängesavdrag inom underhållsstödssystemet innebär följaktligen att den bidragsskyldiges skuld eller kommande återbetalningsbelopp till Försäkringskassan för underhållsstöd minskas med avdragsbeloppet, och boföräldrarnas kommande underhållsstöd reduceras med motsvarande belopp.

Skälet till att nivån på avdraget är 1/40 av det månatliga underhållsbeloppet är att boföräldern har vissa kostnader som inte minskar under barnets umgängesperioder med den andra föräldern.⁹⁷ Utredningen anser dock att motsvarande också i vissa fall torde gälla för en bidragsskyldig förälder. Särskilt i de fall när barnet i stor utsträckning har kommit att ha kontakt med den bidragsskyldige föräldern, har sannolikt också denne fått vissa fasta kostnader för barnet som inte minskar när barnet är hos boföräldern. Även hos den bidragsskyldige föräldern kan barnet ha behov av viss basutrustning som inte flyttas mellan föräldrarnas bostäder vid varje umgängestillfälle. Dessa kostnader torde dock många gånger inte vara lika omfattande som boföräldrarnas kostnader. Utredningen anser att det nuvarande regelverket innebär en alltför uppdelad syn av hur barnets behov bör tillgodoses av respektive förälder, något som riskerar undergräva föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar.

De nuvarande möjligheterna till umgängesavdrag har dessutom en ojämlig konstruktion. Sannolikt är det de bidragsskyldiga som är mest ekonomiskt utsatta som har ett behov av att göra umgängesavdrag. Enligt det befintliga regelverket för underhållsstöd krävs det emellertid att den bidragsskyldige har ett fastställt återbetalningsbelopp som överstiger 50 kronor per månad för att det ska

⁹⁶ 18 kap. 29 § och 19 kap. 19 § SFB. Umgängesavdrag kan även ske på underhållsbidrag enligt likalydande regler, se 7 kap. 4 § första stycket föräldrabalken.

⁹⁷ Prop. 1978/79:12, Underhåll till barn och frånskilda m.m., s. 64.

vara möjligt att göra umgängesavdrag.⁹⁸ Detta torde innebära att de som har störst behov av denna lättnad inte har någon möjlighet att få det.

Som framkommit ovan i avsnitt 11.11.3 har Försäkringskassans studier visat att möjligheten till umgängesavdrag nyttjas i en förhållandevis liten utsträckning och att användandet har minskat sedan 1997. Endast omkring 6 procent av föräldrarna inom underhållsstödet använder umgängesavdrag. Under 2010 hanterade Försäkringskassan i genomsnitt cirka 1 500 ärenden om umgängesavdrag per månad. Umgängesavdragen sker efter ett tydligt säsongsmönster under sommar och julleddighet, vilket torde tala för att det är svårt att nå upp till ett tillräckligt umgänge under övriga månader för att kunna göra avdrag.

Försäkringskassans slutsats efter en analys av umgängesavdragen är att det är den bidragsskyldiges totala ekonomiska situation, snarare än storleken på umgängesavdragen som är avgörande för att barnet har umgänge med föräldern. Umgängesavdragen rör, i förhållande till den administration de kräver, små belopp. Det maximala umgängesavdrag som kan ske motsvarar 31 kronor per dygn (för de bidragsskyldiga som har förmåga att återbetala underhållsstödets hela belopp, dvs. 1 273 kronor per månad). Samhällets möjligheter att genom reglerna om umgängesavdrag stimulera bidragsskyldiga föräldrar till umgänge tycks sammantaget vara starkt begränsade.

Umgängesavdragen är konflikt drivande och bör därför avskaffas

Utredningens kartläggning i avsnitt 11.11.4 har visat att möjligheten till att göra umgängesavdrag kan vara konflikt drivande då det är utformat på ett sätt som premierar en utökad umgängestid med barnet, samtidigt som det i praktiken innebär låga avdragsbelopp. Tyvärr finns det en risk att även barn ibland blir indragna i föräldrarnas diskussion när de försöker påvisa hur omfattande boendet eller vistelsen är hos respektive förälder. Ur ett barnperspektiv bör alla sammanhang där barn riskerar att objektifieras och ses som en bärare av en ekonomisk förmån undvikas. Umgängesavdragens konstruktion leder till att föräldrar i stor utsträckning tvingas till att ha en millimeterrättvisa och räkna timmar med eller utan barnet,

⁹⁸ Enligt 19 kap. 27 § SFB bortfaller återbetalningsskyldigheten om det fastställda återbetalningsbeloppet är lägre än 50 kronor per månad och barn.

för att utifrån sina syften antingen uppnå avdrag på sin återbetalning för underhållsstöd, eller bevaka att inte avdrag görs på underhållet för barnet. Detta innebär låsta positioner för föräldrarna och försvårar avsevärt möjligheterna till ett bra samarbete om barnets försörjning.

Reglerna för hur umgängesavdragen ska beräknas är dessutom förhållandevis komplexa och det förefaller inte sannolikt att särlevande föräldrar alltid har tillräckliga kunskaper om när umgängesavdrag kan ske – särskilt mot bakgrund av att det är relativt få föräldrar som använder sig av rätten till avdrag. Det kan innebära att föräldrar av okunskap går miste om avdragen då barnet som exempel lämnas till boföräldern på morgonen i stället för kvällen innan.

Utredningen anser därför att umgängesavdragen bör avskaffas. Om lagstiftaren vill stimulera till ökat umgänge mellan barnet och den bidragsskyldige föräldern torde det i stället vara bättre att premiera ett gott samarbete mellan föräldrarna. Den nuvarande avsaknaden av stöd till föräldrar som kan ge dem bättre förutsättningar att komma överens om ekonomiska frågor som rör barnet, gör det dock svårt att skapa incitament för föräldrarna att i större utsträckning själva reglera kostnader för umgänge, t.ex. genom att det beaktas när ett underhållsbidrag eller underhållsstöd beslutas eller fastställs. Genom att i större utsträckning tillämpa nuvarande möjlighet till s.k. nettoberäkning skulle dock sannolikt umgängeskostnader i en mindre utsträckning bli föremål för konflikter och innebära färre samarbetsproblem mellan föräldrarna.⁹⁹

Ett avskaffande av umgängesavdragen kräver emellertid att föräldrar måste ges bättre stöd i att komma överens om de ekonomiska aspekterna rörande barnet. Även i förhållande till umgängeskostnader finns det således ett behov av att det inrättas en instans som kan bistå föräldrar att komma överens om barnets försörjning och ansvarsfördelning av kostnader för barn, inklusive umgängeskostnader. Se vidare avsnitt 13.7 nedan om att ekonomiska frågor bör ingå i de samarbetssamtal som kommunerna erbjuder, samt avsnitt 13.4.1 ovan om att det bör inrättas en instans som bistår föräldrar att komma överens om ett underhållsbidrag. Om särlevande föräldrar kan erbjudas sådana möjligheter och därmed kan få den hjälp och det stöd de behöver för att komma överens i eko-

⁹⁹ I avsnitt 11.11.1 ovan finns mer att läsa om nettoberäkning av underhåll.

ekonomiska frågor, finns det också bättre förutsättningar att beakta de ekonomiska konsekvenserna av umgänget.

Att avskaffa möjligheten till umgängesavdrag skulle sannolikt också undanröja de aspekter av Försäkringskassans handläggning som har uppmärksammats ovan i avsnitt 11.11.4. I praktiken handlar handläggningen av umgängesavdrag om att räkna antal dagar eller dygn, och många gånger kräver det att Försäkringskassan måste bedöma om barnet har sovit över eller inte hos en förälder. En ansökan om umgängesavdrag kräver underskrift av båda föräldrarna och i samband med detta skapas ofta konflikter där både barn, grannar och andra närstående kan dras in för att visa på omfattningen av vistelsen. Försäkringskassans bedömningar i sådana fall kan innefatta svåra bevisvärderingar som upplevs som konflikt-drivande, samtidigt som de också kan innefatta integritetsaspekter för föräldrar och barn. Det är inte ovanligt att dessa ärenden är föremål för omprövningar och överklaganden till förvaltningsdomstol.

Ett avskaffande av umgängesavdragen inom underhållsstödet reser också frågan om möjligheten till avdrag bör finnas kvar inom reglerna för underhållsbidrag. Utredningen är dock enligt sina direktiv förhindrad att lämna något sådant förslag. Utan en närmare analys i frågan kan utredningen ändå se att det kan finnas argument för att en sådan möjlighet bör finnas kvar inom föräldrabalkens regler. Parterna äger själva innehållet i sin civilrättsliga överenskommelse om underhållsbidrag och bör då vara fria att beakta alla de aspekter som kan påverka storleken på ett underhållsbidrag. För de föräldrar som inte önskar vara bundna av underhållsstödets ramar för att reglera underhåll, kan denna skillnad i de två underhållsregelverken utgöra ett incitament för föräldrar att lämna underhållsstödet och i enlighet med regeringens uppsatta mål, i stället välja att själva reglera underhållet med hjälp av föräldrabalkens regler. En sådan situation kräver dock alltså att det inrättas en instans som kan bistå föräldrarna att enas om ett avtal om underhållsbidrag. Möjligheterna till att tillämpa en nettoberäkning av underhållsstödets storlek innebär dessutom att det alltså skulle finnas en enhetlighet mellan de två olika sätten att reglera underhåll vad gäller möjligheten att beakta umgängets omfattning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Bestämmelserna om avdrag för underhåll vid umgänge ska upphöra att gälla från och med tid efter den 31 december 2012. Dessa bestämmelser ska dock fortfarande tillämpas beträffande avdrag som hänför sig till tid före ikraftträdandet. Anmälan om avdrag får dock inte göras senare än den 31 januari 2013.

Enligt nuvarande bestämmelser kan en bidragsskyldig få avdrag för underhåll när han eller hon har haft barnet hos sig, endast om anmälan om vistelsen görs till Försäkringskassan inom tre månader från utgången av den kalendermånad då barnets vistelse hos den bidragsskyldige upphörde.¹⁰⁰ Avdrag kan endast göras på tillkommande betalningsbelopp som underhållsstöd betalas ut för, eller på en redan befintlig skuld för utgivet underhållsstöd. Utredningen föreslår att bidragsskyldiga inte ska kunna göra umgängesavdrag från och med den 1 januari 2013. Möjligheten att anmäla umgänge för tiden till och med december 2012 behöver dock finnas kvar. Bestämmelserna måste därför gälla en tid efter tidpunkten för ikraftträdande. Detta har också beröringspunkter med utredningens förslag om att förmånstiden för underhållsstöd ska begränsas till tre år (se avsnitt 13.4.4). Med en begränsad förmånstid måste pågående ärenden om underhållsstöd dras in från och med februari 2013. Detta tillsammans med att umgängesavdraget föreslås upphöra, innebär att det som längst kan finnas en skuld för den bidragsskyldige till och med januari 2013, när anmälan om avdrag görs för en vistelsetid fram till och med den 31 december 2012. Med nuvarande bestämmelser om umgängesavdrag skulle anmälan om avdrag kunna göras senast den 31 mars 2013.

Det finns därför skäl att begränsa tiden inom vilken en sådan anmälan ska kunna göras. Utredningens förslag är att anmälan inte får göras senare än den 31 januari 2013. Detta innebär att avdrag som beviljas för vistelsetid till och med december 2012 endast kan dras av på eventuell skuld fram till och med januari 2013. För avdrag som beviljas för december 2012 kommer det inte finnas någon utbetalning av underhållsstöd som motsvarande avdrag kan göras för eftersom underhållsstöd för januari betalas ut förskottsvis i december.

¹⁰⁰ Se 19 kap. 19 och 20 §§ SFB.

13.4.8 Behov av kartläggning av bidragsskyldigas skuldsituation och dess konsekvenser

Utredningens bedömning: Kunskapen om bidragsskyldiga föräldrars skuldsituation och dess konsekvenser behöver uppdateras och fördjupas. Regeringen bör därför ge Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten i uppdrag att i samverkan kartlägga och analysera dessa föräldrars skuldsituation och vilka konsekvenser den får för den enskilde och andra berörda, dvs. barnet, make/sambo samt staten. Med utgångspunkt i kartläggningen bör även behovet av förändringar av nuvarande regler analyseras.

Utredningen har under utredningsarbetet fått många och starka signaler om att återbetalningsreglerna inom underhållsstödet och därtill hörande indrivningsregler för skulder uppkomna inom underhållsstödssystemet inte fungerar på ett helt tillfredsställande sätt. Många bidragsskyldiga fastnar i en långvarig skuldsituation vilket ytterst riskerar att gå ut över barnet (se mer i avsnitt 11.12). Detta kan i stor utsträckning vara del av en större fattigdomsproblematis som bör ses i ett större sammanhang, och som inte kan lösas enbart genom förändringar i regler om indrivning, eller genom att beakta obetalda underhållsstödsskulder inom ramen för en gäldenärs förbehållsbelopp.

Mellan de två olika sätten att reglera underhåll, dvs. genom underhållsbidrag eller underhållsstöd, finns det relativt stora skillnader i hur mycket den bidragsskyldige ska betala.¹⁰¹ En skillnad är att underhållsbidrag beräknas på föräldrarnas aktuella inkomst och levnadskostnader medan återbetalning av underhållsstöd beräknas på föräldrarnas senast taxerade inkomst, vilket i praktiken avser inkomster två år bakåt i tiden. Att återbetalningsskyldigheten är baserad på inkomster tillbaka i tiden kan i vissa fall, vid t.ex. långvarig sjukdom eller arbetslöshet, slå hårt mot den bidragsskyldige föräldrarnas ekonomi och kan också verka konflikt drivande mellan föräldrarna samt försvåra eller förhindra umgänge med barnet, pga. de kostnader det medför. Att beräkna återbetalningsskyldigheten inom underhållsstödssystemet på ett sätt som t.ex. tar hänsyn till den aktuella inkomsten har tidigare diskuterats i olika sammanhang

¹⁰¹ Jfr kapitel 12 ovan där det finns empirisk undersökning och typfallsberäkning om skillnader mellan underhållsbidrag och underhållsstöd.

utan att det har lett till någon lagändring.¹⁰² Under våren 2006 lämnade Försäkringskassan en åiterrapportering om underhållsstödets återbetalningsregler till regeringen där det framkom att det då var cirka 4 procent av de bidragsskyldiga (motsvarade då cirka 7 000 personer) som hade en väsentlig försämring av sin aktuella inkomst jämfört med den taxerade inkomsten.¹⁰³ Försäkringskassan ansåg i sin åiterrapportering att det behövs åtgärder för att underlätta för den här gruppen bidragsskyldiga. Myndigheten lämnade samtidigt ett förslag på att ränta inte ska debiteras när den bidragsskyldige har beviljats anstånd. Regeringen har inte föreslagit någon sådan förändring.

Det var visserligen en förhållandevis liten grupp som enligt återrapporteringen hade ett återbetalningsbelopp som var beräknat på en inkomst som var större än den rent faktiska, men konsekvenserna för den enskilde kan bli långtgående och ska därför inte underskattas. Utredningen kan emellertid konstatera att det saknas djupare kunskap om vilka konsekvenser återbetalningsreglerna inom underhållsstödet och därtill hörande indrivningsregler och skuldhantering innebär för bidragsskyldiga.

För att få en bättre helhetsbild behöver bl.a. följande frågor besvaras.

- I vilken omfattning är dessa personer skuldsatta vad avser såväl tid- som beloppsmässigt?
- Vilka konsekvenser för detta med sig för den bidragsskyldige själv och dennes familj?
- Hur påverkar det en ombildad familjs situation vad gäller möjligheterna att samarbeta och ta försörjningsansvar för ”mina, dina och våra” barn?
- Hur påverkar det livssituationen i stort och relationen och umgänget med barn?

¹⁰² Se SOU 2003:42, Ett reformerat underhållsstöd, s. 231 ff. samt prop. 2004/05:116, s. 56 ff. Jämförelser har också gjorts med reglerna för bostadsbidrag och studiemedelssystemet, i sistnämnda finns t.ex. möjlighet till nedsättning av årsbeloppet vid en förändrad inkomst.

¹⁰³ Se Försäkringskassans åiterrapportering (dnr 97679/2005) av uppdrag angående underhållsstöd daterad 2006-05-19, Socialdepartementets dnr S2006/4516/FST. Med väsentlig försämring av inkomsten avsågs en förändring på minst 50 000 kronor per taxeringsår.

- Skiljer sig umgängets omfattning åt mellan barnet och den bidrags-skyldige föräldern beroende på om denne är skuldsatt eller inte?¹⁰⁴
- Vad innebär principen om barnets bästa i detta avseende och finns det behov av att stärka denna; och i så fall hur?
- I vilken omfattning finns det samvariationer mellan olika orsaker till skuldsättningen, t.ex. vilken betydelse har den enskildes kunskaper, arbetsförmåga, hälsotillstånd m.m.¹⁰⁵ sammantaget med regler för underhåll och indrivning av obetalda underhållsskulder?

Svaret på dessa frågeställningar behövs i sin tur för att t.ex. kunna bedöma om de kriterier som ställs för att kunna bevilja eftergift är alltför snäva. Det bör vidare klargöras i vilken omfattning det är underhållsstödsskulder som har gett upphov till den enskildes skuldsättning eller om denne ofta har skulder redan dessförinnan.

Utredningen har övervägt om det vore lämpligt att föreslå ökade möjligheter till eftergift av återbetalningsbelopp när den bidrags-skyldige föräldern drabbas av väsentligt försämrade inkomstförhållanden för att motverka att föräldern hamnar i en "skuldfälla" som t.ex. kan försvåra möjligheterna att få till stånd umgänge med barnet pga. alltför knappa ekonomiska omständigheter. Ett sådant förslag skulle också kunna undanröja eller dämpa en konflikt-drivande faktor i förhållande till boföräldern som har ansökt om underhållsstöd (som enligt den bidrags-skyldige många gånger har gett upphov till skulden).

I vilken utsträckning ett sådant förslag skulle få avsedd effekt utan att i alltför stor utsträckning urholka underhållsskyldigheten är dock svårt att uttala sig om. Det kan också ifrågasättas hur lämpligt det är att luckra upp det strikta försörjningsansvar som föräldrar har för sina barn. En avvägning måste också göras av hur pass viktigt det är med ett enhetligt synsätt i dessa frågor mellan underhållsstödet å ena sidan och underhållsbidraget å den andra. Den nuvarande möjligheten till anstånd inom underhållsstöds-systemet ger visserligen lindring för den skuldsatte men innebär

¹⁰⁴ Eventuella skillnader kan indikera att det finns svårigheter att ha ett umgänge pga. den dåliga ekonomin.

¹⁰⁵ I SOU 2008:82, Vägen tillbaka för överskuldsatta, s. 73 f, finns en rad olika faktorer listade som har ansetts vara viktiga förklaringar till varför individer inte betalar sina räkningar; traumatiska händelser, system för sociala skyddsnet, kunskaper om ekonomi, socialt nätverk, ekonomisk situation, personlighet, hälsotillstånd och arbetsförmåga.

många gånger också en mycket utdragen och ofta långvarig skuld-situation till dess barnet är vuxet; skulden ska till sist ändå betalas.¹⁰⁶ Det finns därför anledning att ställa frågan om anståndsreglerna ibland riskerar att stjälpa den enskilde i stället för att hjälpa? En jämförelse kan göras med föräldrabalkens regler om underhållsbidrag där den bidragsskyldige inte kan anses vara underhållsskyldig om han eller hon inte har någon ekonomisk förmåga – underhållsskyldigheten enligt förädrabalken är alltså inte ovillkorlig. Inom underhållsstödssystemet växer i stället skulden under hela den tid som den bidragsskyldige har anstånd med betalningen.¹⁰⁷

Den huvudprincip som bär upp det nuvarande systemet och som innebär att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn och att barnets behov och kostnader ska vara en högt prioriterad utgift – ett primärt åtagande för föräldrarna – är dock enligt utredningen viktig att upprätthålla. Särskilt som det finns anledning att tro att underhållsstödssystemet som sådant har kommit att urholka denna princip (se avsnitt 13.4.1 ovan). Principen att föräldrarna är de som i första hand ansvarar för sina barns försörjning är också väl förankrad i såväl svensk som internationell rätt. Att kostnaden för ett barns försörjning inte övervältras på det allmänna är viktigt både för barnet och från rättvisesynpunkt. Utgångspunkten bör vara att samma krav ställs på bidragsskyldiga föräldrar som på föräldrar som lever tillsammans med sina barn. Övriga kostnader som en förälder har bör endast i begränsad utsträckning – bara när det är nödvändigt – tillåtas inkräkta på föräldrarnas ekonomiska ansvar för sina barn. Också av statsfinansiella skäl är det viktigt att våra gemensamma resurser används på bästa sätt och att inte en omotiverat stor del av kostnaderna för barn med särlevande föräldrar får bäras av det allmänna.

Strävan att upprätthålla den förhållandevis strikta principen om föräldrars underhållsskyldighet gör varken från eller till för en hårt skuldsatt bidragsskyldig förälder. Beror skuldsättningen på att den

¹⁰⁶ Enligt lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m., preskriberas dock en fordran på återbetalningsskyldighet för underhållsstöd fem år efter utgången av det kalenderår under vilket beloppet förföll till betalning. Har den bidragsskyldige helt eller delvis beviljats anstånd med betalningen preskriberas fordringen tidigast två år efter utgången av det kalenderår när anståndet upphörde att gälla. Eftersom ett beslut om anstånd många gånger följs av ett beslut om s.k. fortsatt anstånd, kan det ta mycket lång tid innan ett beslut om anstånd upphör. Därav följer att det i ett ärende om återbetalningsskyldighet där anstånd har beviljats som regel inte kan bli fråga om någon preskription av fordran.

¹⁰⁷ Det bör dock klargöras att återbetalningsskyldigheten för lämnat underhållsstöd inte är ovillkorlig. Har den bidragsskyldige en årsinkomst under grundavdragets storlek på 100 000 kronor blir betalningsbeloppet 0 kronor.

bidragsskyldige har fått en väsentlig försämring av den aktuella inkomsten, hjälper det inte att han eller hon hade en bättre inkomst två år tidigare. Principen om en strikt underhållsskyldighet innebär då inget ytterligare incitament för honom eller henne att ta ett större ansvar för barnets försörjning; det resulterar endast i en låg ekonomisk standard under en långvarig tid. Dessutom ofta en standard under nivån för försörjningsstöd eftersom skulder inom underhållsstödssystemet som sagt inte beaktas vid beräkning av ekonomiskt bistånd.

Om statens förskottering av underhåll i stället vilade på en civilrättslig grund skulle situationen sannolikt vara en annan (jfr utredningens övervägande i denna del, avsnitt 13.4.3). Betydligt färre bidragsskyldiga föräldrar skulle då hamna i sådana skuldsituationer som de gör med det nuvarande underhållsstödssystemet eftersom den aktuella inkomstsituationen skulle kunna påverka underhållsbidragets storlek i en större utsträckning. Det nuvarande problemet med skuldsättning förstärks dessutom av att det inte finns någon instans som kan bistå föräldrarna och hjälpa dem komma överens om ett underhåll baserat på förutsättningarna i det enskilda fallet (jfr avsnitt 13.4.1 ovan).

Utredningen anser att det finns mycket som talar för att det finns behov av en större flexibilitet även inom regelverket för återbetalning av underhållsstöd. Utredningen har fått många beskrivningar från enskilda om stelbenta regler som försvårar situationen på ett sätt som inte kan vara försvarbart. Det borde finnas större utrymme för att ta individuell hänsyn till den bidragsskyldiges situation och förmåga att betala, t.ex. utrymme för avbetalningsplaner som inte ryms inom det nuvarande regelverket som är detsamma för alla typer av statliga fordringar.

Utredningen anser emellertid att dessa frågeställningar inte i tillräcklig utsträckning täcks av befintliga direktiv då det främst rör insolvensrättsliga spørsmål. Utredningen anser dock att det är angeläget att frågeställningarna utreds i särskild ordning. Särskilt angeläget är det med anledning av resultatet från utredningens enkät på BRIS-webben enligt vilken barn har angett att pengar och ekonomiska spørsmål är det som deras föräldrar bråkar mest om, 29 procent av de barn som deltog uppgav detta. I webbenkäten svarade dessutom 15 procent av alla de barn som deltog att det händer att de inte kan träffa sin andra förälder för att det inte finns pengar. För enbart de barn som angav att föräldrarna bråkar om ekonomi så hade närmast en tredjedel (27 procent) varit med om den erfa-

renheten. Det är oroväckande att så många av de som svarat uppger att de skuldbelägger sig; ”om jag inte fanns så skulle de inte behöva bråka om pengar”.¹⁰⁸ De barn som svarade på enkäten torde dock inte ge en representativ bild av hur situationen ser ut för hela landet.

Sammantaget anser utredningen att regeringen bör ge Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten i uppdrag att i samverkan utifrån ett barnperspektiv, utvärdera effekterna av dels återbetalningsskyldigheten för utgivet underhållsstöd, dels reglerna om anstånd, eftergift samt indrivning av skulder för obetalda återbetalningsbelopp som uppkommit inom underhållsstödssystemet. Uppdragstagarna bör även analysera behovet av förändringar av nuvarande regler i detta hänseende och lämna förslag på erforderliga åtgärder.

13.4.9 Förbehållsbelopp för umgängesförälder vid utmätning

Utredningens förslag: En umgängesförälder ska vid utmätning av lön få förbehålla sig kostnader för barnets uppehälle.

Utredningens kartläggning i avsnitt 11.12 ovan visar att bidragskyldiga föräldrar med skulder till följd av obetalda återbetalningsbelopp för lämnat underhållsstöd har ökat hos Kronofogdemyndigheten (KFM) sedan 2003. Även andelen återkommande gäldenärer som har skulder för obetalda återbetalningsbelopp har ökat under de senaste åren, 71 procent av gäldenärerna för underhållsstödsskulder återkom hos KFM under 2010. Enligt uppgift från KFM hade knappt 47 000 personer skulder för återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd i maj 2011. Det innebär mer än 1,7 miljoner skuldposter och drygt 1,6 miljarder kronor i skuldbelopp, vilket motsvarar cirka 34 000 kronor per gäldenär.¹⁰⁹ Detta innebär att underhållsstödsskulder är den vanligaste skuldposten hos KFM. Uppskattningsvis handlar dessa skulder om cirka 100 000 barn. Som en jämförelse är det cirka 1 000 personer som har skulder hos KFM för återbetalning av underhållsbidrag. Utredningens slutsats är att återbetalningsreglerna inom underhållsstödet inte fungerar på ett tillfredsställande sätt när så pass många åter-

¹⁰⁸ Se mer om utredningens enkät till barn på BRIS-webben i betänkandets bilaga 5.

¹⁰⁹ Uppgifter till utredningen från KFM i maj 2011.

betalningsskyldiga lever under mycket knappa förhållanden och inte klarar av att sköta sin återbetalning.

En förälder som är återbetalningsskyldig för underhållsstöd och som är föremål för indrivningsåtgärder för obetalda underhållsstödsskulder, eller som ansöker om anstånd med sin återbetalningsskyldighet för lämnat underhållsstöd, får förbehålla sig ett belopp för egna levnadskostnader i enlighet med 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken (UB). Vid KFM:s beräkning av förbehållsbeloppet, dvs. den del av gäldenärens inkomst som inte får tas i anspråk vid utmätning, får KFM emellertid inte räkna in löpande återbetalningar för underhållsstöd till Försäkringskassan i det belopp som först ska räknas av från inkomsten innan löneutmätning sker. Detta innebär att gäldenärer som har skulder för obetalda underhållsstöd många gånger får en ekonomisk situation som ligger under nivån för vad gäldenären får förbehålla sig för sitt och familjens underhåll enligt nämnda regler i utsökningsbalken.¹¹⁰ Om skuldärendet i stället skulle handla om utmätning av obetalt underhållsbidrag kan kommande betalningar för underhållsbidraget räknas in i förbehållsbeloppet.¹¹¹ Underhållsskyldiga föräldrar som blir föremål för verkställighet hos KFM kan således riskera drabbas hårdare om de reglerar underhållet via underhållsstöd än via underhållsbidrag.

Storleken på förbehållsbeloppet varierar beroende på i vilken omfattning barnet bor hos den skuldsatte

De regler om förbehållsbelopp för egna levnadskostnader som avräknas inkomsten innan utmätning kan ske, varierar i dag i storlek beroende på i vilken omfattning barnet bor hos den skuldsatte. Enligt KFM:s föreskrifter¹¹² anges att förbehållsbelopp ska bestämmas med ledning av ett s.k. normalbelopp. Normalbeloppet för ett barn minskas till hälften om föräldrarna inte bor tillsammans och

¹¹⁰ När storleken på förbehållsbeloppet lades fast genom 1996 års reform av utsökningsbalken, var en av utgångspunkterna att det skulle ligga på en högre nivå än normen för försörjningsstöd (dåvarande socialbidrag) se KFM:s rapport 2009, Förenklad löneutmätning, s. 3 f.

¹¹¹ Denna skillnad mellan underhållsstöd och underhållsbidrag beror på att skulder för obetalda underhållsstöd är skulder till staten medan skulder för obetalda underhållsbidrag är att betrakta som en skuld till barnet. Dessa olika skuldtyper hanteras olika i utsökningsbalkens regler, se 7 kap. 4 och 14 §§ UB.

¹¹² KFMFS 2010:1 om bestämmande av förbehållsbelopp vid utmätning av lön m.m. under år 2011.

barnet vistas ungefär lika mycket hos den ena som hos den andra föräldern (växelsvis boende).¹¹³

När barn inte bor varaktigt med en förälder utan endast har umgänge med den förälder som är föremål för utmätning, får denne förälder inte tillgodoräkna sig några kostnader för barnet, varken kostnader för barnets uppehälle eller för kostnader som kan uppstå vid umgänge (resekostnader m.m.).

Utredningen anser att detta är ologiskt, framför allt i förhållande till föräldrars gemensamma försörjningsansvar för ett barn, och det var också ett problem som uppmärksammades i samband med utredningens hearing. Endast om det inte förekommer något umgänge alls mellan barnet och den skuldsatte bidragsskyldige kan detta anses vara motiverat. Att det inte förekommer något umgänge mellan barnet och gäldenären, kan dock bero på att denne inte har några ekonomiska möjligheter att ha ett umgänge med barnet pga. sin skuldtyngda situation och då heller inte har möjlighet att förbehålla sig något belopp för barnet i sådant fall. Det förefaller vara svårt att bedöma orsakssambanden i detta. Att umgängesföräldern ska få förbehålla sig kostnader för barnets uppehälle kan vara en nödvändighet för att barnet ska kunna träffa föräldern och bo hos föräldern ett antal dagar i månaden.

Inom ramen för kommunernas försörjningsstöd är det många gånger möjligt enligt kommunernas egna riktlinjer, att en umgängesförälder får ett tillägg för kostnader för umgänge på sex dagar per månad och barn.

Förbehållsbelopp för umgängesföräldrar i samband med utmätning bör införas

Utredningen anser att det med anledning av ovanstående finns grund för att ifrågasätta om bidragsskyldiga gäldenärer i vissa fall har blivit alltför utsatta. Detta gäller särskilt som ett utmätningsskäl kan pågå under en relativt lång tid. Om återbetalningsskyldigheten för underhållsstöd är alltför sträng kan det kraftigt försvåra möjligheten till umgänge med barnet för en skuldsatt förälder. Utredningens utgångspunkt är visserligen att det försörjningsansvar som föräldrar har (enligt föräldrabalkens regler och

¹¹³ KFM:s allmänna råd om bestämmande av förbehållsbelopp vid utmätning av lön m.m., (KFM A 2006:1 Exekution) under punkt 3.1.3 *Barnbidrag och underhållsbidrag m.m. till försörjningsberättigat barn.*

som ligger till grund för underhållsstödet), ska hållas strikt och inte ha alltför många undantag, men kan samtidigt konstatera att den nuvarande fordringshanteringen för underhållsstödsskulder är så skarp att den får samma effekt som en hundra procentig marginal-effekt. Detta får till följd att den skuldsatte har ytterst små drivkrafter att förbättra sin ekonomiska situation genom eget arbete. Detsamma gäller också utifrån ett barnperspektiv – eller snarare utifrån bristen på barnperspektiv. För en svårt skuldsatt förälder kan det finnas betydande svårigheter att ha ett fungerande umgänge med sitt barn och incitamenten för att ha umgänge med barnet kan vara alltför små om sådana kostnader inte beaktas i samband med ett utmättningsförfarande. Det är orimligt att en skuld ska kunna omöjliggöra för barn att ha kontakt med sin ena förälder.

Utredningen föreslår därför att umgängesföräldrar ska få förbehålla sig ett belopp för umgänge med sina barn i samband med utmätning. Utredningen anser att det är rimligt att utgå från de s.k. normalbelopp som för närvarande tillämpas av KFM för barn (som gäller per dag) och med en omfattning av umgänge som sker med ett s.k. varannan-helg-umgänge. Det är då rimligt att i genomsnitt beakta sex umgängesdygn per månad. Normalbeloppet för barn t.o.m. det år det fyller sex år är för 2011, 80 kronor per dygn och för barn fr.o.m. det år det fyller sju år, 93 kronor per dygn. Detta innebär ett månatligt normalbelopp för umgängesbarn på 480 respektive 558 kronor beroende på barnets ålder. Dessa belopp bör enligt utredningens förslag därmed ingå i KFM:s föreskrifter om bestämmande av förbehållsbelopp vid utmätning av lön m.m.¹¹⁴

Ett sådant förslag innebär bättre förutsättningar att beakta kostnader för att ha umgänge med barnet, vilket kan möjliggöra ett umgänge. Detta innebär i sig också ett tydligare barnperspektiv. KFM:s handläggning kan visserligen komma att öka med anledning av förslaget men bedöms rymmas inom befintliga ramar. På längre sikt kan förslaget medföra bättre relationer mellan barn och frånlevande föräldrar.¹¹⁵

Utredningens fokus har som framgått ovan varit bidragsskyldiga föräldrar som är skuldsatta med anledning av obetalda underhåll. Om det i enlighet med utredningens förslag blir möjligt att göra tillägg till normalbeloppet för gäldenärens kostnader för umgänge,

¹¹⁴ Se KFMFS 2010:1, Föreskrifter om bestämmande av förbehållsbelopp vid utmätning av lön m.m. under 2011.

¹¹⁵ Se mer om förslagets konsekvenser i avsnitt 15.8 nedan.

kommer detta självfallet även att gälla andra skuldsatta föräldrar som är föremål för utmätning hos KFM.

En annan aspekt som förslaget väcker är om det ska finnas en reciprocitet inom KFM:s normalbelopp vid utmätningens förfarandet. Med andra ord, om båda barnets föräldrar är föremål för utmätning, bör då den andra boförälderns normalbelopp minskas med anledning av att umgängesföräldern får förbehålla sig ett belopp för umgängeskostnaderna? Enligt uppgifter från KFM är de umgängeskostnader som inte omfattar reskostnader relativt marginella. Utredningen anser därför inte att umgängesförälderns förbehåll för umgängeskostnader ska föranleda något avdrag på boförälderns eventuella förbehållsbelopp.

13.4.10 Underhållsstöd och bostadsbidrag vid retroaktiv folkbokföring av barn

Utredningens bedömning: Folkbokföringsutredningens förslag om att Skatteverkets beslut om ett barns folkbokföring vid flyttning ska gälla retroaktivt från flyttningens dag eller datum för flyttanmälan gör det möjligt för Försäkringskassan att i ett pågående ärende om underhållsstöd eller bostadsbidrag hålla inne ersättningen fram till dess att Skatteverket har fattat beslut om barnets folkbokföring.

Förslaget har stor betydelse för att en förälder i större utsträckning än i dag ska kunna få bidrag till barnets försörjning. Det bidrar dessutom till att dämpa en konfliktfaktor mellan föräldrarna. Utredningen förordar därför att Folkbokföringsutredningens förslag leder till lagstiftning.

Vid gemensam vårdnad om ett barn måste båda vårdnadshavarna vid en flytt skriva under barnets flyttanmälan till Skatteverket.¹¹⁶ Detta gäller oavsett om barnet ska bo tillsammans med båda föräldrarna eller endast en av dem. Efter en flytt blir vanligtvis föräldern inom en relativt kort period folkbokförd på den nya adressen.¹¹⁷ Men om den andra vårdnadshavaren inte har skrivit under flytt-

¹¹⁶ Se 30 § folkbokföringslagen (1991:481), FBL. För föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn krävs båda föräldrarnas godkännande för att ändra folkbokföringen för barnet (jfr 6 kap. 11 och 13 §§ FB).

¹¹⁷ Föräldern blir folkbokförd på den nya adressen (fastigheten) från flyttningens dag, eller dagen för anmälan, om denna görs senare än inom en vecka (35 § första stycket FBL).

anmälan är barnet trots flytt fortsatt folkbokfört på den tidigare bostadsadressen.¹¹⁸

Den vanligaste situationen när ett barn fortsätter att vara folkbokfört på den tidigare adressen är enligt Försäkringskassan när boföräldern och barnet flyttar till en ny bostad en tid efter en separation eller skilsmässa. Om barnets folkbokföring inte ändras i samband med flytten kan detta påverka rätten till såväl underhållsstöd som bostadsbidrag.¹¹⁹ Detta kan utgöra en konfliktfaktor mellan föräldrarna och riskera att ytterligare försvåra samarbetet mellan dem.

Om barnets flyttanmälan inte är underskriven av båda vårdnadshavarna begär Skatteverket en komplettering. I de fall komplettering inte sker avvisar Skatteverket flyttanmälan och inleder en utredning om barnets boende.¹²⁰ En sådan utredning kan vara tidskrävande. Om Skatteverket efter sin utredning folkbokför barnet utan att det finns en anmälan från båda vårdnadshavarna blir folkbokföringsbeslutet gällande först från beslutsdagen. I annat fall skulle beslutet ha blivit gällande från flyttningsdagen, eller dagen för anmälan, om denna görs senare än inom en vecka.¹²¹

Försäkringskassan får normalt kännedom om att boföräldrarnas och barnets folkbokföringsadresser skiljer sig åt genom den löpande avisering av folkbokföringsuppgifter som sker från Skatteverket. Om Försäkringskassan i samband med en sådan avisering har ett pågående ärende om underhållsstöd och bostadsbidrag för boföräldern och barnet, inleds en utredning som vanligtvis leder till att förmånerna dras in. Bestämmelserna om bostadsbidrag och underhållsstöd innehåller nämligen krav på att det endast är boföräldern, dvs. den förälder hos vilken barnet är folkbokfört, som kan få särskilt bidrag inom bostadsbidraget eller underhållsstöd. Om den bidragsmottagande föräldern inte längre är boförälder för barnet anses rätten till förmånerna ha upphört.

Underhållsstöd lämnas till och med månaden då barnet har fyllt 18 år eller den tidigare månad när rätten till stöd annars har upp-

¹¹⁸ Ibland uttrycks detta som att barnet är kvarskrivet på den gamla adressen, vilket är missvisande. Kvarskrivning är en skyddsåtgärd som Skatteverket administrerar för personer som av särskilda skäl kan antas bli utsatta för brott, förföljelser eller andra allvarliga trakasserier. Kvarskrivning fungerar som ett adresskydd.

¹¹⁹ Att barnet trots faktisk flytt fortfarande är folkbokfört på den tidigare adressen kan även som exempel förhindra rätt till plats i förskola om barnet har flyttat till en annan kommun och den nya kommunen ställer krav på att barnet ska vara folkbokfört där.

¹²⁰ Skatteverkets vägledning Barns folkbokföring, version 2 (2009-07-31), s. 11.

¹²¹ 35 § FBL.

hört.¹²² Detta innebär bl.a. att folkbokföringsbeslut för barnet respektive boföräldern som fattas inom samma månad, inte påverkar underhållsstödet. Bostadsbidrag lämnas t.o.m. den månad då rätten till bidrag har ändrats eller upphört. Om rätten till bostadsbidrag har upphört den första i en månad, ska bidraget upphöra från och med den månaden.¹²³ För bostadsbidraget är det således förhållandena den första i varje månad som är avgörande för om föräldern har rätt till bidrag eller inte.

Eftersom bestämmelserna om bostadsbidrag och underhållsstöd kräver att barnet och boföräldern ska vara folkbokförda på samma adress finns det inte någon laglig möjlighet för Försäkringskassan att i pågående ärenden hålla inne förmånerna till dess att Skatteverket har meddelat beslut om barnets folkbokföring och därefter betala ut de innehållna beloppen.¹²⁴ Detta kan vara påverka möjligheterna för boföräldern att försörja barnet och i övrigt klara sina hushållskostnader. När Försäkringskassan får uppgift om att folkbokföringsadresserna skiljer sig åt för barn och boförälder kan både underhållsstöd och bostadsbidrag ha hunnit betalats ut felaktigt under några månader.¹²⁵ Det kan därför också bli aktuellt med återkrav.¹²⁶

Enligt uppgift från Försäkringskassan får cirka 4 000 barn per år sitt underhållsstöd indraget pga. att den andra vårdnadshavaren inte medverkar till att skriva under flyttanmälan. För bostadsbidraget handlar det om cirka 3 600 ärenden per år. Försäkringskassan har i samband med utredningens hearing framfört att dessa situationer många gånger kan vara ett problem för boföräldrar och deras barn eftersom underhållsstödet och bostadsbidraget är betydelsefulla förmåner för hushåll med svag ekonomi, och i vissa fall utgör ett nödvändigt tillskott för barnets försörjning.¹²⁷

Enligt Försäkringskassan är det sannolikt inte många barn som går miste om underhållsstöd eller bostadsbidrag när ansökan om

¹²² 18 kap. 13 § andra stycket SFB.

¹²³ 96 kap. 12 § SFB.

¹²⁴ Finns det sannolika skäl för att dra in eller minska en beslutad ersättning, kan Försäkringskassan besluta om att ersättningen ska hållas inne eller lämnas med lägre belopp till dess att ärendet avgjorts (112 kap. 3 § SFB).

¹²⁵ Det kan ta tid innan en flyttanmälan lämnas in till Skatteverket. Det kan samtidigt noteras att boföräldern är anmälningsskyldig om förhållandena ändras (110 kap. 46 § SFB).

¹²⁶ Enligt en dom från tidigare Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsrätten) så beviljas som regel eftergift av ett återkrav gällande underhållsstöd, se RÅ 2007 ref. 26. Enligt denna dom föreligger särskilda skäl då bidraget betalats ut i den situation som lagstiftaren har avsett.

¹²⁷ Se också Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll, s. 81.

dessa förmåner görs i anslutning till att föräldrarna separerar. Enligt Försäkringskassan fortsätter i många fall en av föräldrarna och barnet att bo i den tidigare gemensamma bostaden efter en separation. De har då vanligtvis samma folkbokföringsadress. Det torde dock enligt utredningen också förekomma att det är mamman och barnet som flyttar, medan pappan bor kvar i den gemensamma bostaden. Så kan exempelvis vara fallet om boendekostnaden är relativt hög och mannen är den som pga. högre inkomst har råd att bo kvar i bostaden.

Det är vanligtvis först vid separationstillfället som det blir aktuellt för boföräldern att ansöka om underhållsstöd och/eller bostadsbidrag. Det ovan nämnda problemet med barnets flyttanmälan kan även uppkomma i en ansökningssituation. En ansökan kan komma in till Försäkringskassan innan Skatteverket har fattat sitt beslut om barnets folkbokföring. Till skillnad från situationen i pågående ärenden anser Försäkringskassan att problemet inte är lika omfattande i situationen med en ny ansökan om någon av dessa förmåner. Om barnet inte är folkbokfört hos boföräldern när ansökan kommer in till Försäkringskassan utreds om barnets flyttanmälan har lämnats in till Skatteverket och om beslut om folkbokföring kommer inom kort, samt om barnet bor eller ska bo med boföräldern enligt Skatteverket.¹²⁸

Folkbokföring från flytt- eller anmälningsdatum?

Barnet och boföräldern kommer i de fall den andra vårdnadshavaren inte vill medverka till en komplett flyttanmälan att folkbokföras på den nya bostadsadressen vid olika tidpunkter, vilket medför att det i pågående ärenden om bostadsbidrag och underhållsstöd saknas rätt till dessa förmåner för tid fram till dess att barnets folkbokföring ändras.

Folkbokföringsutredningen har i sitt slutbetänkande föreslagit att Skatteverkets beslut om folkbokföring för barnet ska gälla retroaktivt från flyttningsdagen eller från datum för flyttanmälan.¹²⁹

¹²⁸ I detta hänseende måste hänsyn tas till att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Detta framgår av 7 § förvaltningslagen (1986:223). Det innebär bl.a. att beslutet inte får dra ut på tiden.

¹²⁹ SOU 2009:75 Folkbokföringen, s. 387 där det anges följande: *När det vid flyttning gäller folkbokföring av barn ska, även i de fall beslutet har meddelats utan föregående anmälan, samma regler gälla som vid folkbokföring efter anmälan, det vill säga att beslutet ska gälla från flyttningsdagen eller från anmälningsdagen. Med anmälan avses i dessa fall en anmälan som är gjord av endast en vårdnadshavare.*

Av Försäkringskassans remissvar framgår bl.a. att förslaget löser det nuvarande problemet med underhållsstöd och bostadsbidrag för perioden mellan dagen för flyttanmälan och Skatteverkets beslutsdag.¹³⁰ Med förslaget skulle Försäkringskassan kunna innehålla förmånerna fram till Skatteverkets beslut och därefter betala ut retroaktivt för perioden från och med flyttdagen. När Skatteverket har meddelat sitt beslut om att barnets folkbokföring är densamma som boföräldrarnas, kan således ersättning lämnas för tid dessförinnan.

En stor fördel med Folkbokföringsutredningens förslag är att barnets försörjning i större utsträckning än i dag kan tryggas jämfört med nuvarande situation, där ersättning helt och hållet uteblir och där det finns risk för återkrav. Utredningen förordar därför att Folkbokföringsutredningens förslag leder till lagstiftning. Förslaget innebär dock att boföräldern i praktiken får invänta de nämnda ersättningarna under den tid Försäkringskassan håller inne ersättningen.¹³¹

Folkbokföringsutredningens förslag medför dock ingen förändring i det fall en förälder inkommer med en nyansökan om underhållsstöd och bostadsbidrag. Är inte barnet och boföräldern folkbokförda på samma adress finns inte rätt till någon av förmånerna. I ett sådant fall måste boföräldern i praktiken invänta Skatteverkets beslut om barnets folkbokföring innan en ansökan görs. Underhållsstöd och bostadsbidrag får inte lämnas för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden.¹³² Om föräldern inkommer med ansökan om nämnda förmåner först när Skatteverket har fattat sitt beslut om barnets folkbokföring, får föräldern ingen ersättning för förfluten tid. Som framgått ovan torde ansökningsfallen dock inte föranleda några större problem. Att den sökande föräldern och barnet ska vara folkbokförda på samma adress utgör ett grundläggande rekvisit för rätt till dessa förmåner. Frågan är om det ska kunna vara möjligt att i ansökningsfallen göra undantag från detta krav. Det ligger dock inte inom utredningens uppdrag att se över de grundläggande rekvisiten för rätt till bostadsbidrag eller underhållsstöd. Utredningen vill dock framhålla att situationen åskådliggör nödvändigheten av att föräldrar i samband med en separation erbjuds adekvat rådgivning och stöd, i syfte att kunna samarbeta

¹³⁰ Försäkringskassans remissvar, FK dnr 10746-2009.

¹³¹ Om det finns ett civilrättsligt avtal om underhållsbidrag till barnet, kan boföräldern med avtalet som grund vända sig till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Ytterst finns möjligheten att ansöka om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen.

¹³² Se 18 kap. 13 § första stycket, respektive 96 kap. 14 § första stycket SFB.

om barnets försörjning och omsorg och i förekommande fall komma överens om ett underhållsbidrag för barnet.

13.5 Fördelning och avstående av föräldrapenning

Utredningens förslag: Vid gemensam vårdnad om ett barn fördelas de 390 dagar med föräldrapenning som är beroende av förälders inkomstnivå (dvs. sjukpenningnivå eller grundnivå) med hälften till vardera föräldern. Detsamma gäller för de 90 dagarna på lägstanivå som lämnas med samma belopp till alla föräldrar oavsett inkomst.

Den förälder som avstår sin rätt till föräldrapenning ska anmäla med vilken ersättningsnivå föräldrapenningen avstås.

Utredningen har i avsnitt 10.3.6 uppmärksammat att det finns vissa problem förknippade med föräldrarnas inbördes fördelning och avstående av dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivå. Av föräldrapenningens 480 dagar betalas 390 dagar på föräldrarnas sjukpenningnivå, dock lägst enligt grundnivån som för närvarande är 180 kronor per dag i de fall föräldern inte uppfyller det s.k. kvalifikationsvillkoret eller saknar eller har en mycket låg inkomst. De ytterligare 90 dagarna lämnas på en lägstanivå som är lika för alla föräldrar oavsett inkomst, för närvarande 180 kronor per dag.¹³³

Vid gemensam vårdnad om barnet har vardera förälder rätt till 240 föräldrapenningdagar. Dessa dagar är emellertid inte uppdelade på föräldrapenning med sjukpenningnivå (eller grundnivå) respektive lägstanivå. En förälder kan alltså välja att ta ut alla sina 240 dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivå, vilket innebär att det totala antalet dagar på sjukpenningnivå minskar för den andra föräldern. Föräldrarna kan avstå sin rätt till föräldrapenning till förmån för varandra. Den enda begränsning som finns i detta avseende är att sextio dagar på sjukpenningnivå är reserverade för vardera föräldern. I praktiken kan alltså en förälder överlåta 135 dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivån till den andra föräldern. Med undantag för de sextio reserverade dagarna på sjukpenningnivån finns det således inte någon begränsning i vilken typ av dagar den ena föräldern kan ta ut respektive avstå från inom ramen för det totala antalet dagar med föräldrapenning.

¹³³ För en närmare redogörelse för bestämmelserna om föräldrapenning, se avsnitt 3.6.4.

Det finns fördelar med att den förälder som faktiskt vårdar barnet också kan välja med vilken ersättningsnivå föräldrapenningen tas ut, såväl före som efter avstående från den andra föräldern. Särskilt i de fall en förälder inte tar ansvar för barnet och dess bästa och till och med försvårar för den andra föräldern att vara föräldraledig kan det, framför allt ur barnets perspektiv, vara bra om det inte finns begränsningar i vilken typ av föräldrapenningdagar som kan tas ut. Enligt utredningen torde det dock vara mer sällsynt att en förälder mer eller mindre medvetet vill försvåra den andra förälderns föräldrapenninguttag än att en förälder som senare önskar ta ut föräldrapenning har ett begränsat antal dagar på sjukpenningnivå att ta ut.

Särskilt i samband med en separation kan fördelningen av dagar med föräldrapenning mellan föräldrarna vara en konfliktdrivande faktor eftersom en förälders ekonomiska möjligheter att vara hemma med barnet påverkas av med vilken ersättningsnivå det finns dagar kvar att ta ut. Även föräldrar som lever ihop kan ha motsvarande konflikter. Utredningen har dock ingen uppgift om hur vanligt förekommande det är.

Enligt utredningen kan ovanstående konfliktfaktorer dämpas genom att hälften av dagarna med föräldrapenning på sjukpenningnivå respektive lägstanivå reserveras för vardera föräldern. Med andra ord fördelas de 390 dagarna med föräldrapenning som är beroende av förälders inkomst (dvs. sjukpenningnivå eller grundnivå) med hälften till vardera föräldern. Detsamma gäller för de 90 dagarna på lägstanivån.

Med undantag för de sedan tidigare reserverade sextio dagarna på sjukpenningnivån kan en förälder fortfarande fritt avstå från föräldrapenning till förmån för den andra föräldern. Till skillnad från nuvarande ordning måste emellertid föräldern i sin ansökan om avstående ange med vilken ersättningsnivå, dvs. sjukpenningnivå (eller motsvarande) eller lägstanivå, föräldrapenningen avstås till förmån för den andra föräldern.

I praktiken innebär utredningens förslag att den förälder som önskar att ta ut fler än 195 dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivån måste be den andra föräldern om att hon eller han avstår samtliga eller några av sina dagar med föräldrapenning på den nivån. Motsvarande ska gälla när en förälder önskar att ta ut fler än 45 dagar med föräldrapenning på lägstanivån.

Utredningens förslag begränsar visserligen i viss mån en förälders möjlighet att själv bestämma med vilken ersättningsnivå hon

eller han väljer att ta ut sin föräldraledighet.¹³⁴ Behovet av en dialog med den andra föräldern om hur antalet dagar med föräldrapenning och nivån på ersättningen för dessa dagar på bästa sätt ska fördelas och planeras kan därför antas öka. Detta kan i och för sig ha den fördelen att båda föräldrarna involveras i planering och uttag av föräldrapenningdagar. Att båda föräldrarna ska ha samma ekonomiska förutsättningar att kunna planera och ta ut ledighet med föräldrapenning för barnet överväger enligt utredningen den ena förälderns intresse av att själv kunna bestämma vilka slags dagar som tas ut.

Att bland annat reservera hälften av de inkomstberoende dagarna med föräldrapenning (dvs. på sjukpenningnivån) för vardera förälder torde också kunna bidra till att öka det jämställda föräldrapenninguttaget. Män har som regel högre inkomster än kvinnor, varför de ekonomiska incitamenten för pappor att ta ut föräldrapenning på sjukpenningnivån torde öka genom att hälften av de inkomstberoende dagarna med föräldrapenning är reserverade för såväl mamman som pappan.

13.5.1 Ikraftträdandebestämmelser

Utredningens förslag: De nya bestämmelserna om fördelning och avstående av föräldrapenning ska träda i kraft den 1 januari 2013 och tillämpas på föräldrapenning som lämnas för barn födda från och med ikraftträdandet.

För att undvika en omfattande administration är det enligt utredningen helt nödvändigt att de nya bestämmelserna om fördelning av föräldrapenning enbart tar sikte på föräldrapenning som lämnas för barn som föds framöver. En lämplig tidpunkt för ikraftträdande är den 1 januari 2013. När det handlar om att fördela dagar med föräldrapenning mellan föräldrarna behöver hänsyn tas till de dagar med föräldrapenning som kan tas ut före barnets födelse. Barnets mor har rätt till föräldrapenning från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse.¹³⁵ Utredningen

¹³⁴ En förälders möjlighet att välja med vilken ersättningsnivå föräldrapenningen kan tas ut är visserligen inte obegränsad. Under föräldrapenningens 180 första dagar kan ersättning endast lämnas på sjukpenningnivån eller grundnivån. Först därefter kan en förälder välja att ta ut föräldrapenning på antingen sjukpenningnivån, grundnivån eller lägstanivån.

¹³⁵ Se 12 kap. 5 § SFB.

anser att de dagar som modern har tagit ut föräldrapenning för ska räknas med i fördelningen.

13.6 Maxtaxa inom förskola och fritidshem m.m. – avgiftsuttag enligt platsinnehav

Utredningens förslag: Avgift för plats i förskolan och fritidshemmet inom ramen för systemet med maxtaxa, beräknas för det hushåll där förälder innehar sådan plats för barnet. Om ett barns föräldrar inte bor tillsammans, och föräldrarna innehar en gemensam plats för barnet inom förskolan och fritidshemmet beräknas avgift för respektive hushåll. Avgifterna får tillsammans inte överstiga den maximala avgiften för en plats. Om avgifterna tillsammans blir högre, fördelas avgiften för platsen proportionerligt i förhållande till den avgift som har räknats fram för respektive hushåll.

13.6.1 Avgiftsuttag inom ramen för maxtaxan

En kommun kan enligt förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet, få statsbidrag om en viss högsta avgift (maxtaxa) tillämpas för plats i förskola eller fritidshem.¹³⁶ Alla kommuner tillämpar i dag maxtaxa.

Genom reformen med maxtaxa har de flesta föräldrars kostnader för förskola och fritidshem kraftigt reducerats. Maxtaxan anger en högsta avgift för vad varje plats i verksamheten får kosta, ett s.k. avgiftstak. Även om kommunernas avgifter inom ramen för gällande maxtaxa är relativt låga, kan en avgift för exempelvis en förskoleplats ändå ha stor ekonomisk betydelse för ett hushåll med små ekonomiska marginaler. Sett över tid kan avgiften sammantaget uppgå till betydande belopp. Utredningen har i avsnitt 10.3.7 närmare redogjort för de konsekvenser kommunernas variation i avgiftsuttag kan få för framför allt särlevande föräldrar som har barn varaktigt boende ungefär lika mycket hos sig, s.k. växelvis boende. Både avgiftens storlek, hur den fördelas, men också hur den

¹³⁶ Med förskola eller fritidshem jämställs enligt 1 § förordningen om maxtaxa pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem samt omsorg som erbjuds enligt 25 kap. 5 § skollagen (2010:800) under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds.

faktureras mellan de båda särlevandehushållen, kan påverka föräldrarnas faktiska försörjningsförmåga för barnet och deras samarbete kring barnets ekonomi.

För att beräkna avgift för barn som har plats i förskola m.m. och som har växelvis boende, använder sig kommunerna huvudsakligen av två olika avgiftsprinciper, som vanligen benämns för folkbokföringsprincipen respektive platsinnehavsprincipen¹³⁷. Den förstnämnda avgiftsprincipen utgår från det hushåll där barnet är folkbokfört, och avgiften beräknas på den avgiftsgrundande inkomsten i det hushållet. Den andra avgiftsprincipen utgår från den avgiftsgrundande inkomsten i två hushåll (respektive platsinnehavares hushåll). Tillämpningen av dessa båda principer varierar bland kommunerna. Dessutom skiljer sig kommunernas faktureringsätt åt, dvs. avgiften kan beräknas på ett sätt, medan faktureringen sker på ett annat sätt. Hur avgiften för hushåll som har växelvis boende barn ska beräknas är en fråga som har blivit alltmer aktuell i och med de senaste årens kraftiga utveckling av barns växelvisa boende. Problematiken är dock inte isolerad till frågan om just denna boendeform, vilket utvecklas närmare nedan.

Behov av en enhetlig avgiftsprincip

Utgångspunkten för avgiftsberäkningen enligt maxtaxan är den avgiftsgrundande inkomsten i det hushåll som barnet tillhör.¹³⁸ Detta anges inte uttryckligen i förordningen om maxtaxa, men följer av dess 3 § som reglerar avgiftstaket. Någon omfattning i tid anges dock inte ifråga om barnets boende eller vistelse i hushållet.

Vilka personkategorier som ingår i ett hushåll anges i 4 § förordningen om maxtaxa. Skolverket har genom en framställan till regeringen om ändring i förordningen gjort gällande att det råder oklarhet kring hur hushållsbegreppet ska förstås och vad som ska gälla när ett barn bor växelvis hos sina föräldrar.¹³⁹ Enligt Skolverket kan det finnas skäl att förtydliga hushållsbegreppet i paragrafen. Utredningens bedömning är att problemet för avgiftsuttaget inte handlar om ett barns boende eller hur boendet är fördelat mellan

¹³⁷ Se närmare om dessa avgiftsprinciper i avsnitt 10.3.7.

¹³⁸ Jfr Svenska kommunförbundets (numera Sveriges Kommuner och Landsting) skrift *Lagens ramar kring avgifter inom förskola, fritidshem m.m.* (2001), s. 16.

¹³⁹ Framställan från Skolverket till Utbildningsdepartementet, daterad 2009-11-23, dnr U2009/6971/S om förändringar i förordningarna 2001:160 och 2001:161.

hushållen, utan om att ange vilket föräldrahushåll som ska avgiftsbeläggas.¹⁴⁰

Utredningen anser att ett avgiftsuttag inte bör grunda sig på barnets folkbokföring eftersom denna uppgift inte alla gånger avspeglar barnets faktiska boende i hushållet. Det är emellertid svårt att i regelverket för maxtaxa ta hänsyn till vilka olika boendeformer ett barn kan ha och hur detta ska påverka avgiftsuttaget. Dessutom ger inte barnets boende eller folkbokföring en rättvisande bild av föräldrarnas behov av omsorg. Avgiftsuttaget bör i stället ta sin utgångspunkt i det eller de hushåll där barnets förälder (en eller båda) innehar en plats för barnet.¹⁴¹ Avgiftsuttaget bör därför göras utifrån det eller de föräldrahushåll som innehar platsen, dvs. enligt en platsinnehavsprincip.

13.6.2 Platsinnehavsprincipen

Det finns flera skäl som talar för en platsinnehavsprincip som enhetlig grund för avgiftsuttaget med stöd av maxtaxan. Syftet med utredningens förslag om att platsinnehavet ska utgöra grunden för avgiftsuttaget är framför allt utjämna skillnader i avgiftshänseende mellan olika typer av hushåll, och därmed också bidra till att undanröja konflikt drivande faktorer mellan särlevande föräldrar. Genom att bestämma vilket hushåll som ska avgiftsbeläggas minskas omotiverade skillnader i avgiftsuttag för samma tjänst, samtidigt som ett visst boende inte premieras i avgiftshänseende framför ett annat. Platsinnehavsprincipen tar på ett bättre sätt än folkbokföringsprincipen hänsyn till respektive förälders behov av omsorg av barnet, inkomst och försörjningsbörda.

Dessutom minskar betydelsen av barnets folkbokföringsadress vid ett avgiftsuttag enligt platsinnehav. Barn till särlevande föräldrar är ofta folkbokförda på den fastighet där mamman är folkbokförd, vilket får till följd att det endast är den avgiftsgrundande inkomsten i mammans hushåll som beaktas när avgiften beräknas. Sett ur ett jämställdhetsperspektiv är det därför fördelaktigt med en platsinnehavsprincip eftersom det bidrar till en jämnare fördelning av avgiften mellan föräldrarna. Dessutom svarar det bättre mot

¹⁴⁰ Hushållsbegreppet förekommer även på andra håll inom utbildningsområdet.

¹⁴¹ Detta skulle också innebära att kommunerna fakturerar respektive hushåll den summa hushållet ska betala. Om respektive hushåll ska betala sin del av avgiften, behöver föräldrarna inte ansöka om en delad faktura. Att föräldrarna kan ha önskemål om hur faktureringen ska ske, t.ex. att en förälder faktureras hela beloppet, är en dock en annan sak.

principen om föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar för barnet om båda föräldrahushållens inkomst läggs till grund för avgiftsberäkningen. Det finns för övrigt också kommuner som enbart av administrativa skäl beräknar avgiften på barnets folkbokföring och skickar fakturan till detta hushåll, oavsett vilket av föräldrahushållen som nyttjar tjänsten. Genom platsinnehavsprincipen minskar också risken för att föräldrarna kan dra ekonomiska fördelar av var barnet är folkbokfört.

En annan fördel med en platsinnehavsprincip är att den ökar förutsägbarheten i fråga om vilket föräldrahushåll som ska avgiftsbeläggas. Det är också rimligt att föräldrar, oavsett vilken kommun de bor i, ska kunna förutse hur avgiften fördelas mellan två hushåll, och vad utfallet av en sådan fördelning blir.

Det är viktigt att understryka att utredningens förslag om vilket hushåll som ska avgiftsbeläggas inte handlar om att alla föräldrar med barn i t.ex. förskola och fritidshem ska betala lika mycket i avgift för denna tjänst. Det handlar heller inte om att kommunerna ska beräkna avgiften på ett visst sätt eller att samtliga kommuner ska ta ut samma avgift. Avgiften kan mycket väl variera beroende på i vilken kommun föräldrarna bor.¹⁴² Vilken avgift en kommun tar ut kan bl.a. bero på kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten. Maxtaxan sätter endast ett tak för avgiften. Utredningens förslag påverkar heller inte hur kommunerna väljer att fakturera hushållen. Exempelvis kan två särlevande föräldrar ha kommit överens med kommunen om hur avgifterna dem emellan ska faktureras.

Närmare om utformningen av platsinnehavsprincipen

Med utgångspunkt i ovanstående anser således utredningen att avgiften ska beräknas för det eller de hushåll där barnets förälder (en eller båda) innehar plats för barnet i t.ex. förskola. Därmed behöver man inte beakta hos vem av föräldrarna barnet bor. När det är fråga om två hushåll som har en gemensam plats för barnet föreslår utredningen att avgiften beräknas för respektive hushåll. Vid en viss nivå är det nödvändigt att de båda avgifterna relaterar

¹⁴² En kommun kan ta betalt för tjänster som den tillhandahåller andra än de egna kommunmedlemmarna. Detta framgår av 8 kap. 3 b § kommunallagen (1991:900). Kostnaderna för förskola m.m. torde i princip vara lika hög som för de egna medlemmarna. När det gäller vilken övergripande princip som ska gälla för avgiftsuttaget bör det därför inte spela någon roll i vilken kommun föräldrarna och barnet bor. Det torde nämligen inte vara ovanligt att en av föräldrarna bor i en kommun som gränsar till den kommun där platsen för t.ex. förskolan finns. Detta är särskilt vanligt i storstadsregionerna.

till varandra. I annat fall kan avgifterna tillsammans komma att överstiga den maximala avgiften för en plats. Enligt utredningen är det nödvändigt att detta kommer till uttryck i förordningen om maxtaxa. Dessa villkor bedöms heller inte stå i strid med det kommunala självbestämmandet, vilket utvecklas närmare nedan. Det bör också framhållas att redan i dag tillämpar en större andel av landets kommuner en avgiftsprincip som överensstämmer med utredningens förslag.

Föräldrarnas innehav av plats för barnet i förskola och fritidshem

Det ligger i sakens natur att avgiften för ett barns plats i t.ex. förskola är en gemensam angelägenhet för sammanlevande föräldrar, särskilt i de fall de båda pga. studier eller arbete har behov av en förskoleplats. Föräldrar som inte lever tillsammans har av naturliga skäl olika behov av platsen, både över tid och utifrån respektive förälders arbets- eller studieförhållanden. I de fall endast en av föräldrarna har behov av plats och har tilldelats en plats för barnet, kan det enligt utredningen inte vara rimligt att den andra föräldern helt eller delvis, beroende på vilken princip för avgiftsuttag som tillämpas i en enskild kommun, ska betala för tjänsten. Att avgiftsbelägga ett särlevandehushåll där föräldrarna inte har något behov av plats torde i sig många gånger vara konflikt drivande, vilket både många enskilda som företrädare för myndigheter och organisationer har påtalat till utredningen. Det är därför rimligt att båda föräldrarna ska inneha platsen för att avgiftsberäkningen ska göras enligt platsinnehavsprincipen.

En umgängesförälder kan också ha behov av omsorg för barnet, vilket kan skilja sig från boförälderns behov. Utredningen har dock ingen närmare uppfattning av i vilken omfattning umgängesföräldrar anmäler eget behov och får del av plats för barnet. Sannolikt förekommer det mer sällan. I praktiken är det förmodligen så att umgängesföräldern delvis nyttjar den plats boföräldern har för barnet, men utan att umgängesförälderns inkomster ligger till grund för avgiften. Utredningen kan inte se att det finns några övervägande skäl som talar för att närmare reglera hur avgiften ska beräknas i dessa fall, då hänsyn till avgift för förskola m.m. bör tas enligt föräldrabalkens bestämmelser om beräkning av underhållsbidrag och dessutom har beaktats inom ramen för underhållsstödets belopp.

Ett "avgiftstak" för respektive hushåll

Som redan följer av den kommunala likställighetsprincipen ska medlemmar i en kommun som utgångspunkt betala lika mycket i avgift för samma tjänst. Enligt likställighetsprincipen får de behandlas olika endast om det finns saklig grund för det.¹⁴³ Detta resonemang är relevant även i den situation det nu är fråga om. Ur utredningens perspektiv är den levererade tjänsten av plats i t.ex. förskola, likvärdig oberoende av hos vem av föräldrarna barnet bor. Med andra ord nyttjar föräldrarna samma plats, oberoende av hushållstyp.

Utredningens förslag innebär att avgift beräknas för det hushåll där barnets förälder (en eller båda) innehar platsen för barnet i omsorgen. I det fall särlevande föräldrar innehar en gemensam plats för barnet, ska avgift beräknas för respektive föräldrahushåll. I och med att det handlar om två hushåll, men ett och samma barn, bör de båda avgifterna vid en viss nivå relatera till varandra. I annat fall kan hushållen, beroende på den avgiftsgrundande inkomstens storlek, sammanlagt komma att betala mer än vad den maximala avgiften är för en plats.

En konstruktion av avgiftstaxan som tillåter att avgifterna för respektive hushåll sammantaget blir högre än den maximala avgiften (för en plats) gör skillnad i avgiftshänseende mellan olika typer av hushåll, och i realiteten mellan föräldrar. Så vitt utredningen känner till utgör avgiftsuttaget från två hushåll i dag inte något problem för de kommuner som tillämpar principen om platsinnehav – avgifterna tillsammans överstiger inte maxtaxans tak. Trots det bör det ändå framgå av regleringen om maxtaxa att avgifterna för en gemensam plats tillsammans inte ska överstiga den maximala avgiften för en plats. Detta innebär i realiteten ett slags "avgiftstak" för respektive hushåll inom ramen för taket i maxtaxan. På vilken nivå detta tak hamnar för vart och ett av de båda hushållen beror på vilka avgifter som räknats fram för respektive hushåll. Följande exempel kan tydliggöra detta. Om det ena hushållet ska betala 500 kronor i avgift och det andra hushållet ska betala 600 kronor i avgift, kommer dessa båda avgifter tillsammans inte att överstiga avgiften för en plats, dvs. 1 260 kronor. Men om avgiften för det sistnämnda hushållet i stället blir 900 kronor, når hushållens avgif-

¹⁴³ Vad Regeringsrätten i fråga om barnomsorgsavgifter har ansett utgöra sakliga skäl för särbehandling har vissa drag av allmänna skälighetsbedömningar (Petersén m.fl., *Kommunallagen - Kommentarer och praxis*, 2006, s. 357).

ter tillsammans över taket i maxtaxan. Detta innebär då att den maximala avgiften för platsen måste fördelas mellan hushållen.

Fördelning av den maximala avgiften

Om den framräknade avgiften för respektive hushåll tillsammans överstiger den maximala avgiften för en plats bör en fördelningsregel träda in.¹⁴⁴ Avgiften för en plats fördelas i dessa fall proportionerligt mellan hushållen motsvarande den avgift som har räknats fram för respektive hushåll. Det kan tydliggöras med följande exempel. Om den framräknade avgiften för det ena hushållet är 700 kronor och avgiften för det andra hushållet är 840 kronor, ska det första hushållet betala $700/(700 + 840) * 1\,260$ kronor, dvs. 573 kronor, och det andra hushållet den resterande delen, 687 kronor. Men det kan också bli så att båda hushållen kan komma att få betala lika mycket i avgift. Så blir fallet om de framräknade avgifterna för respektive hushåll är högre än den maximala avgiften för en plats, dvs. båda hushållens avgifter når taket i maxtaxan. De ska då betala hälften var, dvs. 630 kronor.

För den enskilda förälderns del finns det inte alltid en överensstämmelse mellan avgiftsuttaget och en förälders försörjningsförmåga på det sätt som underhållsskyldigheten kommer till uttryck i föräldrabalken (7 kap. 1 § FB). Om det i ett hushåll, på vilket inkomster det ska beräknas en förskoleavgift, finns en styvförälder med hög inkomst kan nämligen barnets förälder få betala en avgift som är högre än vad förälderns förmåga är. Detta är dock ofrånkomligt om avgiften ska beräknas utifrån det nuvarande hushållsbegreppet i förordningen om maxtaxa. Att föreslå ändringar i själva avgiftsobjektet, ligger dock inte inom ramen för utredningens uppdrag. En ändring i hushållsbegreppet skulle för övrigt leda till effekter på andra håll som inte utredningen kan överblicka. Den nuvarande ordningen följer också principen om att inkomstprövade stöd i allmänhet tar hänsyn till de inkomster som finns i ett hushåll.

¹⁴⁴ Det innebär ett särskilt moment i avgiftsberäkningen.

13.6.3 Står villkoret för avgiftsuttag i konflikt med det kommunala självbestämmandet?

Avgiftssystemet med maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet är finansierat med statsbidrag. En särskild fråga är vilket utrymme staten har att genom statsbidrag styra villkoren för avgifterna. Denna fråga är inte okomplicerad. En viktig utgångspunkt är att olika typer av hushåll inte ska behandlas olika. Det är dock möjligt att särbehandla vissa hushåll, men då måste det finnas saklig grund för det. Samtidigt måste man ta hänsyn till att varje kommun ges förutsättningar att ha egna avgiftskonstruktioner beroende på lokala förutsättningar, dock inom ramen för de principer som ligger till grund för kommunernas avgiftsuttag. Frågan om det föreslagna villkoret för avgiftsuttaget står i konflikt med det kommunala självbestämmandet behandlas i det följande.

Kommunerna har i stor utsträckning själva mandat att besluta om avgifter inom ramen för självbestämmandet. Utredningen ser därför inget behov av reglera hur avgiften ska beräknas eller vad den närmare ska grunda sig på inom ramen för maxtaxan.¹⁴⁵

Maxtaxan sätter endast ett tak för avgiften. Enligt utredningens bedömning är det tillräckligt att det i förordningen för maxtaxa endast anges vilket hushåll avgiften ska grunda sig på och hur avgifterna för en gemensam plats ska relatera till varandra. Detta innebär visserligen att staten anger ytterligare ett villkor för statsbidraget. Detta låter sig därför inte automatiskt göras, eftersom hänsyn måste tas till det kommunala självbestämmandet.

Varje form av åläggande för en kommun kan innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.¹⁴⁶ Systemet med maxtaxa är frivilligt för kommunerna att använda. Om en kommun väljer att tillämpa maxtaxa kommer de villkor som anges för att få statsbidraget medföra att kommunen också måste tillämpa en viss avgiftsprincip. Kommunerna ska dock själva kunna välja hur avgiften ska beräknas. Trots det torde de nu aktuella villkoret sannolikt vara att bedöma som en inskränkning av självstyret.

Frågan är då om inskränkningen går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Statsbidrag för maxtaxa i förskolan och fritidshemmet är ett villkorat bidrag till en verksamhet som är

¹⁴⁵ Jfr vad som anges om avgiftsgrundande inkomst i 5 § förordningen om maxtaxa.

¹⁴⁶ Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i det kommunala självstyret inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

obligatorisk.¹⁴⁷ Samtidigt utgör denna verksamhet en central del av det kommunala välfärdsområdet. Dessutom riktar sig bidraget till en verksamhet som rör hushåll med barn, varför det ur både ett hushållsekonomiskt- och jämlikhetsperspektiv är angeläget att inte särbehandla olika typer av hushåll. Inte heller bör två hushåll som har en gemensam plats debiteras avgifter på olika sätt. Samma hänsyn måste i det fallet tas till båda hushållens avgiftsgrundande inkomster.

Enligt utredningen bör principerna för avgiftsuttaget för de hushåll där föräldrarna inte bor tillsammans, men som ändå nyttjar samma plats vara så enhetliga som möjligt bland landets kommuner. Samtidigt måste det finnas ett stort utrymme för lokala anpassningar av avgiften. Redan i dag finns det ett stort antal kommuner som tillämpar samma avgiftsprincip. Många kommuner beräknar avgiften utifrån inkomsterna i två hushåll och hushållens behov av plats. Sammantaget anser utredningen att inskränkningen inte går utöver vad som i detta fall är nödvändigt med hänsyn dess ändamål.

Ur ett barnperspektiv är det dessutom viktigt att inte föräldrar drabbas ekonomiskt eller löper risk att diskrimineras av en hantering som har sin grund i att en kommun tillämpar en viss avgiftsprincip, eller av administrativa skäl använder sig av en viss debiteringsrutin, eller att det faktureringsystem kommunen använder är utformat eller fungerar på ett visst sätt. Även om kommuner använder olika avgiftsgrunder kommer det inte direkt att drabba barnet eftersom det ändå får sin plats i omsorgen. En enhetlig princip för avgiftsuttaget ger ändå likvärdiga villkor för barn i olika kommuner och olika typer av hushåll. Detta torde stå i överensstämmelse med barnkonventionens princip om icke-diskriminering, som bl.a. innebär att en konventionsstat ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering pga. föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning.

¹⁴⁷ Pedagogisk omsorg utgör inte någon obligatorisk del utan kommunerna ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det, se skollagen (2010:800).

13.6.4 Ikraftträdandebestämmelser

Utredningens förslag: Bestämmelserna i förordningen om maxtaxa ska träda i kraft den 1 januari 2013.

Skolverket fastställer slutligt statsbidrag för maxtaxa för kommande bidragsår senast den sista december varje år (bidragsåret motsvarar kalenderår). Kommunerna ansöker om statsbidrag för varje år och dessa ansökningar lämnas in i början av året. I det nu aktuella fallet måste hänsyn tas till att Skolverket behöver nödvändig tid att informera om förändringar. Kommunerna kan dessutom behöva göra nödvändiga anpassningar till följd av bestämmelserna. Det är därför lämpligt att de nya bestämmelserna om maxtaxa träder i kraft den 1 januari 2013.

Del II Åtgärder för bättre information och stöd till särlevande föräldrar

Föräldrarnas gemensamma ansvar för ett barn upphör inte vid en separation eller skilsmässa – föräldraskapet är livslångt. Hur föräldrarna än väljer att utforma sina liv och sin fortsatta relation till varandra efter en separation, måste barnet få möjlighet att utveckla en nära och god relation till båda sina föräldrar, såvida det inte står i strid med barnets bästa. Ur barnets perspektiv är det viktigt att föräldrarna gör sitt bästa för att så långt möjligt försöka mildra de negativa konsekvenser som en separation kan innebära för barnet. Ibland kan det dock vara svårt för föräldrarna att se konsekvenser av separationen ur barnets perspektiv, inte minst om föräldrarna befinner sig i en konfliktfylld situation. För barnets skull är det därför viktigt att eventuella konflikter så långt möjligt kan hanteras på ett bra sätt, eller i bästa fall undvikas, och att såväl föräldrar som barn i ett tidigt skede av separationen kan erbjudas stöd och hjälp i frågor som kan påverka barnets situation och vardag.

Utredningens analys (se bl.a. kapitel 6) visar att livssituationen och välbefinnandet för barn som bor växelvis hos föräldrarna inte skiljer sig i någon större utsträckning från situationen för barn som bor i kärnfamiljer. Föräldrar till barn som bor växelvis verkar också samarbeta tämligen väl i frågor som rör barnet. Bilden ser dock något annorlunda ut för de barn som bor hela eller merparten

av tiden hos en förälder, oftast mamman, och har umgänge eller ingen kontakt alls med den andra föräldern, oftast pappan. Samarbetet om barnet fungerar överlag sämre mellan dessa föräldrar, och samarbetet riskerar dessutom att försämras över tid. (För en närmare redogörelse om föräldrasamarbete, se kapitel 9.) Barn till dessa föräldrar riskerar att få en sämre livssituation än barn som bor växelvis, och de kan antas ha en ökad utsatthet efter en separation i jämförelse med andra barn till separerade föräldrar. Det finns därför stor anledning att särskilt vara uppmärksam på och rikta samhällets stödinsatser till dessa föräldrar och deras barn i syfte att få till stånd ett fungerande samarbete om barnet. Utredningen vill dock framhålla att det snarare är de bakomliggande orsakerna till varför barnet inte bor med eller har liten kontakt med båda sina föräldrar som har betydelse för barnets välmående – inte själva omfattningen av barnets boende hos respektive förälder.

Många särlevande föräldrar saknar såväl information och kunskap som stöd och hjälp i frågor som rör ekonomi och barns försörjning. Bristen på kunskap och stöd i dessa frågor kan både bidra till att försvåra föräldrarnas samarbete i frågor som rör barnet, förstärka andra redan pågående konflikter mellan föräldrarna och även bidra till att barn inte får tillräckligt underhåll för sin försörjning.

Utredningen lämnar i följande avsnitt förslag till hur samhällets stöd till särlevande föräldrar och deras barn kan utvecklas och förbättras för att så långt möjligt främja ett fungerande samarbete mellan föräldrarna i frågor som rör barnets omsorg och försörjning. Utgångspunkten för förslagen är att åtgärderna så långt möjligt ska sätta barnets intressen, behov och rättigheter främst.

13.7 Samarbetssamtal om ekonomiska frågor som rör barnet

Utredningens förslag: Samarbetssamtalen ska även behandla ekonomiska frågor som rör barnet.

Insatserna för att erbjuda samarbetssamtal till alla föräldrar i samband med en separation behöver förstärkas. Samarbetssamtal ska erbjudas gifta föräldrar i samband med ansökan om äktenskapsskillnad. För samboföräldrar och föräldrar som aldrig har levt ihop bör erbjudande om samarbetssamtal ske genom

utökad information via kommunernas egna informationskanaler samt genom information från Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen bör få regeringens uppdrag att, i samråd med Försäkringskassan och Konsumentverket, ta fram ett utbildningsmaterial som kan erbjudas kommunerna för att kompetensutveckla personal om ekonomiska frågor rörande barn, innefattande kunskap om kostnader för att täcka barns behov i olika åldrar, föräldrars försörjningsansvar m.m.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Samhällets stöd till föräldrar i ekonomiska frågor som rör barnet förefaller närmast vara obefintligt samtidigt som behovet av information, kunskap och stöd i dessa frågor är stort. I samband med utredningens hearing framfördes bl.a. att kunskapen om föräldrars gemensamma försörjningsansvar och beräkning av underhållsbidrag samt barns behov och kostnader i olika åldrar får anses som mycket låg.¹⁴⁸ Det framhölls också att samtidigt som föräldrarna själva förutsätts lösa ekonomiska frågor om barnet har de ofta svårt att klara detta utan att hamna i konflikter. Föräldrar är också mycket osäkra på vad som förväntas av dem i ekonomiskt hänseende i fråga om barnet, hur man ska gå tillväga när det gäller att enas om barnets försörjning och om vad barn egentligen kostar. Liknande beskrivningar gavs även av de föräldrar som deltog i utredningens fokusgruppsundersökning.¹⁴⁹ Även Försäkringskassan har nyligen genomfört fokusgruppsamtal med särlevande föräldrar och även där framkom liknande beskrivningar.¹⁵⁰ Ett önskemål från föräldrarna var att samhället ska bistå med samlad information i dessa frågor direkt i samband med en separation, och även kunna kalla föräldrar till ett obligatoriskt möte. Även önskemål om tydliga riktlinjer för vad barn kostar i olika åldrar fördes fram liksom normativ rådgivning om vad som kan anses vara bra för barn.

Av de föräldrar som svarade på utredningens telefonundersökning om ekonomi och samarbete mellan särlevande föräldrar visste knappt hälften (44 procent) av föräldrarna var de kan hitta information i ekonomiska frågor om barnet.¹⁵¹

¹⁴⁸ Se bilaga 10 för en sammanfattning av de synpunkter som framfördes vid hearingen.

¹⁴⁹ En sammanfattning av de synpunkter som framfördes vid utredningens fokusgruppsamtal finns redovisade i TNS Sifos rapport Särlevande föräldrar, bilaga 10.

¹⁵⁰ För en redovisning av de synpunkter som framfördes vid Försäkringskassans fokusgruppsamtal, se Socialförsäkringsrapport 2011:5.

¹⁵¹ TNS Sifo-telefonundersökning, november 2010, se bilaga 4.

Förutsättningar för samarbetsamtal om ekonomiska frågor rörande barnet

Samarbetsamtal riktar sig till föräldrar som i samband med en separation behöver stöd och hjälp i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge för barnet. Kommunerna ansvarar enligt socialtjänstlagen för att föräldrar erbjuds samarbetsamtal i dessa frågor, och ska också bistå föräldrar att träffa avtal om vårdnad, boende och umgänge. För att bli juridiskt gällande och verkställbara måste dessa avtal godkännas av socialnämnden. Motsvarande skyldighet att bistå föräldrar att komma överens i frågor om barnets försörjning eller att träffa avtal om underhåll till barn finns däremot inte. Det finns visserligen inget som hindrar att kommunerna också bistår föräldrar med att upprätta avtal om underhållsbidrag. Inte heller finns det något som hindrar att frågor rörande barnets försörjning tas upp vid samarbetsamtalen om detta bedöms som lämpligt. Utifrån de synpunkter som har framförts till utredningen i samband med vår hearing samt vid våra samtal med både föräldrar och forskare har ekonomiska frågor om barnet inte ansetts ha något stort utrymme i kommunernas stöd till separerade föräldrar.

Samarbetsamtalen erbjuds i de flesta fall i familjerättens regi och är den vanligaste, och i praktiken enda reglerade offentliga stödinsats som föräldrar i dag kan få i samband med en separation.¹⁵² Föräldrar till närmare 50 000 barn separerar varje år. År 2010 genomfördes samarbetsamtal avseende cirka 19 400 barn. Mellan åren 2005 och 2010 har antalet barn i åldern 0–17 år vars föräldrar deltagit i samarbetsamtal varierat från som mest cirka 19 700 barn år 2005 till som lägst cirka 18 200 barn år 2007.¹⁵³ Många föräldrar använder på eget initiativ, eller efter domstols förordnande, samarbetsamtalen som ett verktyg för att söka komma överens i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge om barnet. Detta talar enligt utredningen för att samarbetsamtalen utgör en naturlig arena för föräldrar att också samtala och försöka enas i andra till föräldraansvaret kopplade frågor, framför allt frågor som rör barnets försörjning och fördelning av kostnader för barnet.

Kommunernas familjerättshandläggare, och andra samtalsledare, har dessutom en stor kompetens i att bemöta personer som befinner sig i kris och konfliktfyllda situationer, vilket ökar förutsätt-

¹⁵² Det finns även möjlighet till stöd och råd inom familjerådgivningsverksamheten. I familjerådgivningen ligger emellertid fokus som regel på relationen mellan parterna och problem och konflikter inom parrelationen.

¹⁵³ Socialstyrelsen Familjerätt år 2010, s. 18.

ningarna för att de också kan ge stöd och hjälp till föräldrar som även har konflikter om försörjnings- och kostnadsansvaret för barnet.

Frågan om samarbetsamtalen även ska behandla ekonomiska frågor om barnet har berörts i tidigare utredningar, och har framför allt diskuterats tillsammans med frågan om ett ansvar för kommunerna att också kunna bistå föräldrar i att upprätta avtal om underhållsbidrag.¹⁵⁴ Samtidigt som det har påtalats att det är angeläget att föräldrar genom samarbetsamtalen kan få hjälp att i samförstånd lösa frågor om barns försörjning och att de ekonomiska frågorna om barnet många gånger kan utgöra grunden till föräldrarnas tvist, har det ändå funnits farhågor och invändningar mot att lägga ett sådant ansvar på kommunerna.

En sådan farhåga har varit att om ekonomiska frågor lyfts in i samarbetsamtalen kan fokus komma att flyttas från vad som anses vara barnets bästa i avvägningar om barnets boende och umgänge med den andra föräldern, till vad som kan anses vara bäst utifrån ekonomiska överväganden. Det kan därmed finnas en risk för att barnperspektivet tappas. Det har också inväntats att föräldrarnas ekonomiska förhållanden kan vara komplicerade, varför det i dessa fall vare sig kan anses lämpligt, om ens möjligt, för en familjerättssekreterare att hjälpa till med att lösa frågor kring barnets försörjning. Ytterligare en invändning har varit bristande resurser och behov av kompetensutveckling hos kommunerna.

13.7.1 Skäl för att behandla ekonomiska frågeställningar i samarbetsamtalen

Utredningens bedömning är att det finns fler fördelar med att även behandla ekonomiska frågor i samarbetsamtalen. Övervägande skäl talar för att samarbetsamtalen även bör innefatta stöd och rådgivning till föräldrar i ekonomiska frågor om barnet. Utredningen anser dock inte att samarbetsamtalen ska ha till syfte att få föräldrarna att upprätta ett verkställbart avtal om underhållsbidrag för barnet, se närmare nedan. I motsats till vad som har framförts ovan av tidigare utredningar anser utredningen att det snarare innebär en större risk att barnperspektivet förloras om ekonomiska frå-

¹⁵⁴ Se bl.a. betänkanden från Familjeutredningen (SOU 2001:24), Underhållsstödsutredningen (SOU 2003:42) och 2002 års vårdnadskommitté (SOU 2005:43). För en närmare redogörelse av dessa diskussioner se avsnitt 11.8.1.

gor om barnet utesluts från föräldrarnas samtal om vårdnad, boende och umgänge. En helhetssyn på barnets situation och vad som ingår i föräldraansvaret kan inte uppnås med mindre än att också föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar tydliggörs och behandlas under samtalen. Att lyfta fram och tydliggöra föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar för barnet kan också ha stor betydelse för deras överenskommelse eller avtal om vårdnad, boende och umgänge.

Risken för att ekonomiska överväganden kan ta över frågan om vad som anses vara bäst för barnet i frågor om vårdnad, boende och umgänge kan enligt utredningen också bli större om föräldrarna helt lämnas utan hjälp i frågor som rör ekonomi och kostnader för barnet, och kan även öka risken för att barnet ses som bärare av en ekonomisk förmån. En förälders vilja att samarbeta med den andra föräldern i frågor som rör barnets boende och umgänge kan påverkas av faktorer som vem av dem som kommer att behålla bostaden och vad som blir utfallet av en eventuell bodelning. Det är därför betydelsefullt att genom samarbetssamtal försöka klargöra hur föräldrarnas ekonomiska förmåga efter en separation kommer att se ut i förhållande till barnets behov. Samtalet bör därför tydliggöra båda föräldrarnas ekonomiska möjligheter och förmåga för att tillgodose barnets behov och hur kostnaderna ska fördelas. Att även behandla frågor om försörjnings- och kostnadsansvar för barnet i anslutning till frågor om vårdnad, boende och umgänge torde enligt utredningen därför snarast förbättra föräldrarnas förutsättningar att kunna fatta väl informerade beslut i dessa frågor, och bidra till att även de ekonomiska frågorna diskuteras utifrån vad som är bäst för barnet.

Ytterligare en fördel med att föra in ekonomiska frågor om barnet i samarbetssamtalen är att samtalsledaren kan ge objektiv och saklig information i dessa frågor till båda föräldrarna samtidigt. Det kan bl.a. handla om gällande bestämmelser om föräldrars underhållsskyldighet, familjeekonomiska stöd som finns för olika situationer och vad som anses utgöra normalkostnaden för att täcka barns behov i olika åldrar (enligt Konsumentverkets normer).

Samtidigt som sådan information kan bidra till att minska missuppfattningar och misstro mellan föräldrarna om gällande bestämmelser eller kostnader för barn, kan informationen också bidra till att tydliggöra vilka förväntningar samhället har på föräldrar och vad som anses ingå i deras gemensamma föräldra- och försörjningsansvar.

Om föräldrarnas ekonomiska förhållanden verkar vara mer komplicerade än vad som rimligen kan hanteras inom ramen för samarbetsamtalen är det självklart att samtalsledaren ska kunna hänvisa föräldrarna vidare till specialister, t.ex. en familjerättsjurist, privatekonom eller budgetrådgivare.

13.7.2 Upprättande av avtal om underhållsbidrag bör inte ingå i samarbetsamtalen

Det bör understrykas att utredningens förslag om att samarbetsamtalen även ska rymma ekonomiska frågor rörande barnet huvudsakligen är avsett att fylla en rådgivande och stödjande funktion, och ska därför hållas åtskilda från de juridiska aspekterna av att komma överens om ett gällande avtal om underhåll. Avsikten är att föräldrar under samtalen ska få övergripande information om ekonomiska frågor rörande barn, som innefattar frågor om barns kostnader, föräldrars gemensamma försörjningsansvar samt olika familjeekonomiska stöd. Det är inte detsamma som att föräldrarna under samarbetsamtalen ska få hjälp med att upprätta ett avtal om underhållsbidrag. Utredningen har i avsnitt 13.4.1 utvecklat skälen till varför Försäkringskassan är en lämplig instans i att bistå föräldrar vid upprättande av avtal om underhållsbidrag.

Fördelarna med en sådan ordning skulle vara flera. Försäkringskassan har redan en upparbetad kompetens i frågor som rör underhåll till barn och en nationell myndighet har helt andra förutsättningar, såväl personella, juridiska som ekonomiska, att kunna ta fram riktlinjer och verka för en enhetlig tillämpning över landet i frågor som rör underhållsbidrag. Utredningen gör, i likhet med tidigare utredningar, bedömningen att ett kommunalt ansvar i att bistå föräldrar med att upprätta avtal om underhållsbidrag skulle kräva alltför omfattande resursinsatser i form av kompetensutveckling av befintlig personal, och i vissa fall nyanställning. Särskilt för små kommuner skulle det utan tillskott av ekonomiska resurser kunna innebära svårigheter att personal- och kompetensmässigt kunna ta ett sådant ansvar.

Samarbetsamtalen kan enligt bestämmelser i 6 kap. föräldrabalken leda till ett avtal mellan föräldrarna om vårdnad, boende och umgänge som ska godkännas av socialnämnden för att bli juridiskt bindande och verkställbart. Men samtalen kan också resultera i en överenskommelse mellan föräldrarna som gäller dem emellan men

som inte kan åberopas i en rättslig process. Det finns inget som hindrar att föräldrarna gör en överenskommelse om andra frågor. En sådan överenskommelse kan tas med som en bilaga till ett avtal om vårdnad, boende, umgänge och resekostnader vid umgänge.¹⁵⁵ Utredningen anser att det inte bör finnas något som hindrar att föräldrarnas eventuella överenskommelse om ekonomiska frågor som rör barnet också kan tas med i en sådan bilaga. Det kan snarare vara en fördel att bilägga även dessa frågor eftersom de hänger nära samman med frågor om vårdnad, boende och umgänge. Det kan t.ex. handla om att föräldrarna har enats om att den ena föräldern ansvarar för en specifik kostnadspost, medan den andra föräldrar ansvarar för andra kostnader, eller vem som ska bo kvar i gemensamma bostaden. För att undvika att föräldrarna förleds att tro att innehållet i en sådan bilaga ersätter ett verkställbart avtal om underhållsbidrag mellan föräldrarna är det av största vikt att samtalsledaren informerar föräldrarna om att innehållet i en sådan bilaga, även om det är giltigt mellan föräldrarna, inte kan åberopas i en rättslig process.

Om samarbetsamtalen har resulterat i en överenskommelse mellan föräldrarna bör de, enligt Socialstyrelsens allmänna råd¹⁵⁶, erbjudas en tid för ett uppföljningssamtal för att följa upp om överenskommelsen har löst sig till barnets bästa, eller om det finns anledning att göra tillägg eller ändringar. Utredningen anser att denna uppföljning självfallet även bör innefatta de ekonomiska frågor rörande barnet som föräldrarna har kommit överens om och om det finns anledning att göra några förändringar även i denna del. Utredningen vill understryka vikten av att även barnet erbjuds möjlighet till uppföljning, då barnet med tiden, och med stigande ålder och mognad, själv kan förutsättas ha synpunkter på sin boendesituation och andra frågor som rör barnets vardag. Detta ligger i linje med det ansvar socialnämnden har i enlighet med 5 kap. 1 § socialtjänstlagen.

13.7.3 Erbjudande om samarbetsamtal

En särskild fråga som utredningen har att ta ställning till är vilka möjligheter som finns att erbjuda alla föräldrar som separerar samarbetsamtal. Redan i dag kan kommunernas lagstadgade skyldighet

¹⁵⁵ SOU 2005:43, Vårdnad, boende och umgänge, s. 556.

¹⁵⁶ Socialstyrelsens allmänna råd, SOSFS 2003:14, s. 4.

att erbjuda samarbetsamtal till alla föräldrar som så önskar, anses vara en form av indirekt erbjudande. Det kan dock finnas anledning att utveckla former som innebär att föräldrar på ett mer aktivt sätt från samhällets sida erbjuds samarbetsamtal som stöd i samband med separation. Hur ett sådant erbjudande om samarbetsamtal ska utformas är dock beroende av om föräldrarna är gifta, sambor eller aldrig har levt ihop.

Gifta föräldrar som vill skiljas måste ansöka om äktenskaps-skillnad hos tingsrätten. Det finns inga formkrav för en sådan ansökan. En särskild blankett har dock tagits fram för att underlätta förfarandet.¹⁵⁷ På blanketten framgår redan i dag viss information om vart föräldrar kan vända sig för frågor som rör vårdnad, boende och umgänge, men ingen närmare information lämnas om samhällets stöd till föräldrar i samband med skilsmässa. Denna blankett bör enligt utredningen därför kompletteras med uttrycklig information om att föräldrarna kan få samarbetsamtal i frågor som rör vårdnad, boende, umgänge och ekonomiska frågor som rör barn samt vad som är syftet med samarbetsamtal.

Av naturliga skäl har samhället inte samma möjligheter att nå samboföräldrar eftersom de inte behöver ”ansöka” om att separera. Motsvarande svårigheter gäller för föräldrar som aldrig har levt ihop men som kan ha behov av stöd och hjälp i frågor som rör barnet. Utredningen anser att det för att kunna nå så många föräldrar som möjligt är mest lämpligt att kommunerna själva intensifierar sina informationsinsatser och tydligt lyfter fram vilka möjligheter till stöd och hjälp som finns till föräldrar i samband med separation och särlevnad, genom kommunernas egna informationskanaler, såsom webbplatser, nyhetsbrev m.m. Staten bör komplettera denna information genom att Socialstyrelsen tar fram information om samarbetsamtal och dess innehåll så att den kan finnas allmänt tillgänglig på platser som föräldrar i allmänhet besöker i egenskap av föräldrar, t.ex. mödra- och barnavårdscentraler, familjecentraler och öppna förskolor. Försäkringskassan informerar redan i dag på sin webbplats om samarbetsamtal, och kompletterande information om att samarbetsamtal även innefattar ekonomiska frågor som rör barn kan bidra till att fler föräldrar kan få råd och stöd i dessa frågor.

Utredningens analys av faktorer som kan påverka föräldrasamarbetet visar att ju längre tid som har gått sedan separationen, desto

¹⁵⁷ Se bl.a. http://www.domstol.se/Publikationer/Blanketter/DV_163.pdf

sämre tenderar samarbetet i vissa fall att bli, se närmare avsnitt 9.2.3. Detta gäller framför allt samarbetet mellan föräldrar som har barnet boende hos sig hela eller merparten av tiden, och umgängesföräldrar. Det är därför angeläget att såväl föräldrar som barn vid behov kan erbjudas möjlighet till samarbetsamtal även då ett antal år har gått sedan separationen. Hur ett sådant erbjudande bör gå till bör dock utvecklas inom ramen för familjerättsverksamheten på lokal nivå.

13.7.4 Kompetensutveckling och stöd till kommunerna

Utredningen är medveten om att många familjerettssekreterare och samtalsledare redan utifrån nuvarande skyldighet att erbjuda samarbetsamtal i frågor om vårdnad, boende och umgänge kan ha en ansträngd arbetssituation, och att det i vissa kommuner kan vara långa väntetider för samarbetsamtal, varför utrymmet att också fortbilda sig i ekonomiska frågor kan vara begränsat.

Utbildning eller fortbildning i dessa frågor är nödvändig för att utöka kompetensen hos familjerettssekreterare och andra samtalsledare. Staten bör därför erbjuda kommunerna stöd i att utbilda och kompetensutveckla berörd personal i frågor som rör föräldrars försörjningsansvar, familjeekonomiska förmåner och kostnader för barn. Socialstyrelsen bör få regeringens uppdrag att, i samråd med Försäkringskassan och Konsumentverket, ta fram ett utbildningsmaterial som kan erbjudas kommunerna för att kompetensutveckla personal på detta område. Materialet bör ge kommunerna underlag för att kunna informera och samtala med föräldrar om vad som anses utgöra normalkostnaden för att täcka barns behov i olika åldrar, vad som allmänt kan anses ingå i föräldrars försörjningsansvar, vilka bestämmelser som gäller för föräldrars underhållsskyldighet, samt information om familjeekonomiska stöd som finns för olika situationer och behov.

Ikraftträdandebestämmelser

Den nya bestämmelsen om samarbetsamtal föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

13.8 Försöksverksamhet med separationsteam

Utredningens bedömning: Även om en föräldraseparation i sig inte behöver innebära långsiktiga negativa konsekvenser för barnet, kan föräldrarnas osämja och oförmåga att samarbeta utgöra en riskfaktor för barnets känslomässiga och sociala utveckling. Ur barnets perspektiv är därför behovet av insatser för att förebygga eller dämpa konflikter mellan separerande eller särlevande föräldrar stort. Föräldrar bör i större utsträckning än i dag erbjudas adekvata råd- och stödinsatser där flera olika aktörer samverkar för att gemensamt och samlat bistå föräldrar och barn med tvärprofessionella kunskaper och insatser för att förbättra förutsättningarna för ett fungerande föräldrasamarbete om barnet.

Utredningens förslag: Socialstyrelsen får i uppdrag att i samarbete med Försäkringskassan och Sveriges Kommuner och Landsting, och ett antal kommuner utveckla och pröva en verksamhet med s.k. separationsteam. Försöksverksamheten innebär att flera olika huvudmän och professioner samverkar för att gemensamt bistå föräldrar och barn med adekvata insatser utifrån enskilda behov. Syftet med verksamheten ska vara att förebygga, eller mildra, konflikter mellan föräldrar och främja ett fungerande föräldrasamarbete i frågor som rör föräldraansvar och omsorg om barnet. Ett övergripande mål bör vara att så långt möjligt försöka minska de skadeverkningar som föräldrarnas konflikter kan få för barnet och bidra till att barnet får en god och trygg relation med båda föräldrarna.

En separation mellan föräldrarna är som regel en livsomvälvande händelse för alla inblandade parter. Oavsett om föräldrarna separerar i samförstånd eller inte, har de som regel olika känslor och uppfattningar om varandra som de har att förhålla sig till i samband med separationen och deras fortsatta samarbete om barnet. Föräldrarnas inbördes relation påverkar därför i stor utsträckning deras förutsättningar och förmåga att kunna samarbeta med varandra och att kunna ta ett gemensamt ansvar för barnets försörjning, omsorg och person (se bl.a. kommentarer från fokusgrupperna, vilka närmare har redovisats i kapitel 9). Föräldrarnas inbördes relation har

självfallet också betydelse i de fall föräldrarna aldrig har levt ihop, och dessa föräldrar kan vara inblandade i konflikter som rör barnet.

En slutsats från några av de kommentarer som framförts till utredningen i samband med bl.a. hearing och forskarsamtal är att ekonomiska frågor rörande barnet många gånger kan utgöra både en grundläggande konflikt drivande faktor mellan föräldrarna, och en förstärkande faktor i en redan pågående konflikt, där barnet inte sällan används som slagträ. Oavsett skälen till föräldrarnas konflikt finns det en stor risk för att den påverkar deras möjlighet att kunna komma fram till lösningar som är bäst för barnet.

Samtidigt som olika känslor och praktiska frågeställningar ska hanteras av föräldrarna i samband med separationen, har separationen av naturliga skäl även stor betydelse för barnet. En föräldras separation behöver i sig inte innebära negativa konsekvenser för barnet. Däremot visar forskning att allvarlig osämja och konflikter mellan föräldrarna är en stark riskfaktor för ogynnsam social och känslomässig utveckling hos barn.¹⁵⁸ Motsatsvis tycks de vuxnas förmåga att samarbeta vara det som har störst betydelse för barnets möjlighet att bearbeta separationen.¹⁵⁹

Många olika behov – men utbudet av stödinsatser är begränsat

En separation väcker många känslor och frågor av såväl praktisk, juridisk som ekonomisk natur. Behovet av hjälp och stöd hos både föräldrar och barn varierar från fall till fall, och inom en och samma familj kan behoven variera mellan syskon. Vissa föräldrar kan ha ett stort behov av att få hjälp med att bearbeta sin egen relation innan de har möjlighet att kunna fatta väl övervägda beslut i frågor som rör barnet. Ytterligare stöd kan behöva erbjudas de föräldrar för vilka samarbetssamtal inte är tillräckligt, eller där föräldrar inte vill delta i sådana samtal. I det senare fallet kanske föräldrarna inte befinner sig i konflikt med varandra, men de kan ändå vilja ha rådgivning för att få en samsyn kring barnet eller föräldraansvaret. Barnet, i sin tur, kan behöva stöd och hjälp i att förstå och hantera föräldrarnas separation, och få stöd i att hantera förändringarna i vardagen.

¹⁵⁸ Se bl.a. Gähler, M. 1998. *Life After Divorce. Economic, Social and Psychological Well-being among Swedish Adults and Children Following Family Dissolution*. Doktorsavhandling. Stockholm: Institutet för social forskning.

¹⁵⁹ Rädde Barnen, m.fl., *Skiljas, barnen berättar*, 2008, s. 46.

I dag kan många olika myndigheter och instanser vara inblandade i samband med en skilsmässa eller en separation. Det kan pågå flera parallella processer och utredningar som är helt eller delvis beroende av varandra. En familj kan exempelvis vara aktuell för samarbetsamtal hos familjerätten, utredning i samband med flyttningsanmälan hos Skatteverket, ansökan om bostadsbidrag och underhållsstöd etc. hos Försäkringskassan, eller ha en pågående tvist om barnets vårdnad, boende och umgänge samt underhåll i en domstol. Det kan också finnas frågor som behöver hanteras av en jurist i samband med en bodelning mellan föräldrarna. Samtidigt som en separation ofta innebär en livskris för alla inblandade parter ska alltså ett antal olika kontakter upprätthållas och hanteras av föräldrarna i samband med separationen. Det kan då finnas en stor risk för att helhetsperspektivet på barnets situation förloras.

I dag är det framför allt den kommunala familjerätten som genom samarbetsamtal kommer i kontakt med par som ska eller vill separera. Föräldrarna kan emellertid ha många olika behov vilket kan leda till för högt ställda förväntningar på en verksamhet som främst har till syfte att få föräldrar att komma överens i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge för barnet. Samarbetsamtalen kan av naturliga skäl inte förväntas hantera alla olika frågor och behov som kan uppstå i samband med en separation. Behovet av andra kompletterande insatser och en bättre helhetssyn på både föräldrarnas och barnens behov förefaller vara stort. Vid utredningens hearing lyftes frågan om såväl spets- som multidisciplinär kompetens fram som viktig att säkerställa inom verksamheter som möter separerande och särlevande föräldrar och deras barn. Vikten av tidiga insatser betonades.

Den möjlighet som i dag närmast står till buds för föräldrar som inte har lyckats nå en överenskommelse i frågor som rör barnet genom samarbetsamtal är att söka lösa sin tvist i domstol. Dessa tvister riskerar snarare att stärka föräldrarnas konflikt, och innebär ofta en långvarig ekonomisk och känslomässig påfrestning för inblandade parter. Domstolen har knappast bättre möjligheter än den kommunala familjerätten att få föräldrarna att sätta barnets behov före sina egna intressen och konflikter.

I de fall föräldrarna har deltagit i samarbetsamtal för att söka komma fram till lösningar om barnets vårdnad, boende och umgänge är det heller inte alltid säkert att föräldrarnas överenskommelse är till barnets bästa, se närmare under avsnitt 9.4.1. Samarbetsamtalen kan i bland ha större fokus på att få ett slut på en

konflikt mellan föräldrarna, snarare än att fokusera på barnets behov och komma fram till en långsiktigt hållbar och bra lösning för barnet.

13.8.1 Behovet av tvärprofessionella insatser

Enligt utredningen bör en självklar utgångspunkt för samhällets stöd till separerande eller särlevande föräldrar vara att alla lämpliga åtgärder ska vidtas så att barnets bästa står i fokus för alla inblandade parter. Åtgärder bör dessutom vidtas för att minimera risken för att barnet ses som ett förhandlingsobjekt, eller som en bärare av ekonomiska förmåner.

I Norge använder man sig av tvärprofessionell kompetens för att stödja föräldrar som önskar hjälp i sin parrelation, eller i samband med en separation. De statliga familjevärnskontoren erbjuder kostnadsfri stöd- och rådgivningsverksamhet till bl.a. föräldrar, och har för ändamålet knutit till sig en rad olika kompetenser, såsom psykologer, jurister, läkare, socionomer, terapeuter och i vissa fall präster. Enligt uppgift finns det även tvärprofessionella team där t.ex. även finansiell rådgivning ingår i bl.a. USA, Kanada och Australien. Såvitt utredningen känner till finns det dock inga allmänt spridda metoder i Sverige för multidisciplinär och tvärprofessionell myndighetssamverkan i frågor som uppstår i samband med separation.¹⁶⁰

Det torde vara värdefullt för såväl enskilda individer som samhället om föräldrar och barn på ett bättre sätt än i dag kan erbjudas adekvat stöd och hjälp anpassat till behoven i de enskilda fallen såväl under som efter en separation i syfte att förebygga eller minska konflikter mellan föräldrarna. Detta torde samtidigt kunna öka förutsättningarna för föräldrasamarbete samt minska risken för en ogynnsam utveckling hos barnet, och bidra till att barnet kan få en nära och god relation till båda sina föräldrar, även om de inte längre lever tillsammans.

Det behöver därför utvecklas nya arbetssätt som innefattar kunskap och kompetens från olika discipliner och verksamhetsområden för att så långt möjligt söka tillmötesgå behov i enskilda fall.

¹⁶⁰ Ett exempel är dock den rådgivningsverksamhet för separerande par med barn som erbjuds i Timrå kommun för ett antal år sedan. Separationsrådgivningen var en samordnad medling, där flera kompetenser samtidigt stod till förfogande för föräldrarna: en advokat samt representanter från Försäkringskassan, socialtjänsten, det lokala barnombudet, samt vid behov en adjungerad psykolog. Se närmare under avsnitt 9.4.1.

Det kan röra allt från samtalsterapi och ekonomisk rådgivning till juridiskt stöd vid bodelningar och stöd till barn med särskilda behov – allt utifrån behoven i det enskilda fallet.

Enligt utredningen bör det därför utvecklas kompletterande stödinsatser för att barn och föräldrar så tidigt som möjligt i samband med en separation ska kunna få ett adekvat stöd från flera olika kompetenser och verksamheter. Syftet är att så långt möjligt hjälpa föräldrarna till ett samarbete som gagnar barnet såväl kort- som långsiktigt, och som sätter barnets behov och intressen främst.

Adekvat stöd till såväl föräldrar som barn står också i överensstämmelse med Sveriges åtagande i barnkonventionen om att alla lämpliga åtgärder ska vidtas för att barnets rättigheter ska genomföras och att föräldrar ska få lämpligt bistånd i att utöva sitt föräldraskap (se närmast artikel 4 och 18).

Utredningen anser att staten bör ta på sig rollen att stödja en försöksverksamhet som på ett bättre sätt än i dag kan möta de behov som föräldrar och deras barn kan ha i samband med eller efter en separation. Socialstyrelsen bör därför få i uppdrag av regeringen att, i samarbete med Försäkringskassan och Sveriges Kommuner och Landsting, och ett antal kommuner utveckla och pröva en verksamhet med s.k. separationsteam där flera huvudmän och professioner, samverkar för att gemensamt bistå föräldrar och deras barn med konfliktlösning, information, råd och stöd. Syftet med verksamheten ska vara att förebygga, eller dämpa, konflikter mellan föräldrar och främja ett fungerande föräldrasamarbete i frågor som rör föräldrans ansvar och omsorg om barnet. Ett övergripande mål bör vara att så långt möjligt försöka minska de skadeverkningar som föräldrarnas konflikter kan få för barnet och bidra till att barnet får en god och trygg relation med båda föräldrarna.

Försöksverksamheten bör ha en geografisk spridning över landet, och innefatta både större och mindre kommuner, med i förekommande fall möjlighet till samarbete över kommungränser, samt tillräckligt lång försökstid för att möjliggöra tid för utveckling och utvärdering av verksamheten.

Utredningen utvecklar i det följande hur en sådan verksamhet bör utformas.

13.8.2 Närmare om utformning av försöksverksamhet med separationsteam

Ett s.k. separationsteam bör ha en tvärprofessionell sammansättning för att säkerställa att det finns olika kompetenser och professioner som kan stödja föräldrar och barn, utifrån enskilda behov. En grundläggande utgångspunkt bör vara att teamet har barnkompetens, innefattande kunskap om barns rättigheter, behov och utveckling i olika åldrar, hur barn påverkas av en föräldraseparation, samt kompetens att kunna möta och samtala med barn på barns villkor. Vidare bör separationsteamet ha såväl juridisk, psykologisk och ekonomisk kompetens som socionomkompetens. Även andra kompetenser kan ingå, vilket bör kunna prövas och bestämmas inom ramen för försöksverksamheten. För att tillvarata barnets behov och intressen i samband med separationen bör någon i teamet agera som företrädare för barnet. Vem som får detta uppdrag kan variera, det kan exempelvis vara en jurist, socionom eller terapeut, men ett grundläggande krav bör vara att denna person har god och gedigen barnkompetens. Vilken roll och uppgift denne företrädare närmare kan ha bör utvecklas och prövas inom ramen för försöksverksamheten.

Exempel på professioner som kan ingå i teamet är en familjerätts socionom, en handläggare från Försäkringskassan, en kommunal budget- och skuldrådgivare, en familjerättsjurist/-advokat, och en familjeterapeut. I förekommande fall bör teamet ha tillgång till psykologiskt stöd i de fall barnet kan behöva särskilt stöd pga. föräldraseparationen.

För att underlätta tillgänglighet och möjligheten till tidiga insatser bör separationsteamet ha sin hemvist i en lokal verksamhet, t.ex. i en familjecentral eller inom familjerätten.

Separationsteamet bör utifrån en inledande inventering och bedömning av den konfliktnivå föräldrarna befinner sig på kunna erbjuda olika insatser, för att möjliggöra för dem att ha barnets behov och bästa i fokus. Det kan handla om att teamet bistår föräldrarna med råd och stöd om barnets behov i samband med och efter separationen, erbjuder terapeutisk rådgivning och stöd för att lösa eller dämpa relationsberoende konflikter mellan föräldrarna, eller olika former av stöd till barnet. Föräldrarna bör också kunna erbjudas information och råd i frågor som rör barnets behov och rättigheter och det gemensamma föräldraansvaret, innefattande kostnader för att tillgodose barns behov i olika åldrar, möjligheten till familje-

ekonomiska stöd i olika situationer, hur försörjningsansvaret kan fördelas, hur umgänget ska fungera etc. Möjlighet ska också finnas att få rådgivning i andra juridiska och ekonomiska frågor som kan uppstå i samband med separationen. I vissa fall kan det vara nödvändigt att ge föräldrar egna individuella råd- och stödinsatser för att möjliggöra för dem att kunna fungera som föräldrar och ha förmåga att se barnets behov.

En del av dessa insatser kan erbjudas inom ramen för familjerättens samarbetssamtal. Andra insatser kan behöva utformas på nya sätt i samverkan mellan de olika professionerna. Utifrån en behovsinventering av de önskemål som föräldrar har kan insatserna ibland vara såväl individuella som riktade till en grupp föräldrar eller barn. Ett exempel på önskemål som har framförts vid både utredningens och Försäkringskassans fokusgruppsundersökningar¹⁶¹ är informationsträffar för särlevande föräldrar där frågor som rör ekonomi och föräldraansvar behandlas. Under sådana informationsträffar borde flera myndigheter och aktörer närvara. Sådan verksamhet kan vara ett sätt att samtidigt stödja flera föräldrar som har behov av information och stöd i olika frågor som rör barnet. Det bör dock ankomma på deltagarna i försöksverksamheten att pröva vilka metoder som fungerar bäst i olika situationer för att uppnå syftet med verksamheten.

Fördelen med ett separationsteam är att föräldrarna genom att besöka en sådan verksamhet kan få sammanhållen och gemensam information, råd och stöd från flera olika verksamheter och kompetenser samtidigt. Detta kan möjliggöra för föräldrarna att stegvis få hjälp genom olika delar av separationsprocessen och i en lämplig ordning. Exempelvis kan föräldrar först få hjälp med att bearbeta och lösa eventuella relationskonflikter, eller få juridisk eller ekonomisk rådgivning om exempelvis bodelning och framtida boendeförhållanden, innan de får hjälp med att komma överens om barnets boende och skolgång och hur försörjningsansvaret kan fördelas. Fokus ska dock ligga på det gemensamma föräldraansvaret och vad som är bäst för barnet.

Separationsteamet, eller en samordnare för teamet, bör i enlighet med gällande bestämmelser i socialtjänstlagen efter en tid följa upp hur samarbetet fungerar mellan föräldrarna, om eventuellt slutna överenskommelser följs samt konsekvenser för barnet. Uppföljning av gjorda överenskommelser med möjlighet till

¹⁶¹ Utredningens fokusgruppsundersökning finns i bilaga 9. Försäkringskassans fokusgruppsundersökning redovisas i Socialförsäkringsrapport 2011:5.

justeringar, eller kompletterande stödinsatser, bidrar till att säkerställa att hänsyn tas till barnet utifrån dess utveckling, vilja och behov.

Inom ramen för försöksverksamheten bör också prövas och utvärderas lämpliga modeller för stöd till barn. En sådan kan vara enskilda barnsamtal, men också gruppverksamhet för barn och ungdomar, som fokuserar på barns och ungdomars rättigheter och behov i samband med föräldrarnas skilsmässa.

Eventuellt kan frågan om behovet av en särskild föräldrautbildning riktad till särlevande föräldrar också prövas inom ramen för försöksverksamheten. I Norge erbjuds bl.a. separerade föräldrar ett utbildningsprogram som fokuserar på det fortsatta föräldraskapet och hur föräldrarna ska kunna få till stånd ett fungerande samarbete med varandra till barnets bästa.¹⁶²

Utvärdering

Utredningen vill också framhålla betydelsen av att försöksverksamheten redan från början utvärderas i förhållande till de mål som sätts upp för verksamheten. Detta är framför allt betydelsefullt inför en framtida planering och vidareutveckling av verksamheten.

13.9 Barnkonto

Utredningens bedömning: Barnkonto bidrar inte till att förbättra förutsättningarna för samarbete mellan särlevande föräldrar och bör därför inte införas.

En särskild fråga som utredningen enligt direktiven har att ta ställning till är de rättsliga förutsättningarna och konsekvenserna av att införa ett konto som innehas av föräldrar dit bidrag som avser barnet betalas ut, s.k. barnkonto.

Utredningen tolkar direktiven som att ett barnkonto ska kunna hantera ekonomiska transaktioner, i form av löpande utbetalningar från staten av olika familjeekonomiska förmåner och bidrag,

¹⁶² Utbildningsprogrammet genomförs av Modum Bads Senter for familie og samliv, och finansieras med bidrag från den norska statliga barn-, ungdoms- och familjmyndigheten, Bufetat, (Barne-, ungdoms- og familietaten), som lyder under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

respektive uttag av barnets vårdnadshavare för att täcka kostnader för barnets försörjning och behov. Detta betyder att barnkonto som en egen form av familjeekonomiskt stöd där föräldrarna har frihet att själva välja hur medlen ska disponeras under barnets uppväxt, som ett ”medborgar- eller välfärdskonto” ligger utanför utredningens tolkning av uppdraget.¹⁶³

Samtidigt som en analys av förutsättningarna för att införa ett barnkonto väcker frågor som vem som ska vara innehavare av kontot, vem som ska ha dispositionsrätt över insatta medel och vem som ska vara huvudman för kontot, så är den grundläggande frågan ur utredningens perspektiv om barnkontot bidrar till att underlätta samarbete mellan föräldrarna rörande barnets försörjning och kostnader. Utgångspunkten för utredningens överväganden om barnkonto är nämligen att kontot bör hjälpa och stimulera föräldrarna att fördela försörjningsansvaret för barnet mellan sig och försöka få till stånd ett samarbete om barnets ekonomi och försörjning. Sett ur det perspektivet är utredningens bedömning att ett barnkonto inte bidrar till att förbättra förutsättningarna för samarbete mellan föräldrar.

Dessutom visar utredningens undersökningar att många särlevande föräldrar, särskilt de som har barn som bor växelvis, redan i dag överför ekonomiska medel mellan sig eller innehar ett gemensamt bankkonto för att täcka kostnader för barnets försörjning. Det finns enligt utredningen därför inget som talar för att staten särskilt för detta ändamål ska bistå föräldrar med ett slags offentligt barnkonto. I samband med detta kan också gränsdragningsfrågor i förhållande till privata bankkonton uppstå, och även frågan om staten i dessa fall kan komma att bedriva en form av verksamhet, som i det närmaste kan liknas med bankverksamhet.

Även om det skulle finnas rättsliga förutsättningar för att införa ett barnkonto anser utredningen att nackdelarna med att införa ett sådant konto överväger fördelarna. Det är nämligen tveksamt om ett sådant konto gör det enklare för föräldrarna att fördela försörjningsansvaret för barnet mellan sig. Samarbetet kan i och för sig underlättas genom att in- och utbetalningar för barnet samlas på endast ett konto, men frågan om hur föräldrarna sinsemellan ska disponera kontosaldot för barnets räkning lämnas obesvarad. Ett barnkonto kan därför i vissa situationer rent av vara konflikttri-

¹⁶³ Se bland annat motionerna 1999/2000:So325 Barnkonto (c), och 2000/01:Sf308 Familjepolitik för valfrihet (fp) och 2005/06:Fi9 med anledning av prop. 2005/06:100 2006 års ekonomiska vårproposition (fp) och 2008/09:Sk 508 Barnkonto (m).

vande, och verkar därför inte till barnets bästa. Ett barnkonto kan också, beroende på dess utformning, innebära ett ökat statlig ingripande i familjepolitiken och skapa onödig administration på flera håll, både för föräldrar och det allmänna. En förälder kan också använda det samlade kontosaldot på ett sätt som inte kan anses vara förenligt med barnets bästa, vilket kan äventyra barnets ekonomiska situation. Utredningens sammantagna bedömning är att ett barnkonto inte bör införas. Utredningen har därför valt att inte närmare belysa och analysera ytterligare frågor med anknytning till barnkonto.

13.10 Föräldraportal och barnbudget

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av att utveckla information och verktyg för föräldrar så att de kan få stöd och hjälp med att hantera olika frågor som rör föräldraskapet i olika situationer och skeden i livet.

Utredningens förslag: Försäkringskassan får i uppdrag att utveckla och etablera en webbaserad föräldraportal med information och stöd till föräldrar i frågor som rör föräldransvar, barns ekonomi och försörjning samt andra närliggande frågor.

Konsumentverket får i uppdrag att, i samråd med Försäkringskassan, pröva behovet av ett administrativt barnbudgetverktyg, och om ett behov bedöms föreligga, utveckla ett webbaserat verktyg för att åskådliggöra ekonomiska frågor rörande barnet.

13.10.1 Föräldraportal

Utredningen har tidigare i betänkandet (se avsnitt 11.5) pekat på de kunskapsbrister som finns hos separerade föräldrar om gällande bestämmelser om underhållsskyldigheten för barn, samt barns behov och kostnader i olika åldrar. Många föräldrar känner visserligen till att de är underhållsskyldiga för sina barn, men få känner till skillnaden och innebörden av bestämmelserna om underhållsbidrag, respektive bestämmelserna om underhållsstöd. Det saknas också kunskap om vilka kostnader ett underhåll ska täcka och vad barn i allmänhet kostar. Vidare efterlyser många föräldrar tydlig informa-

tion om vad som bör anses ingå i försörjningsansvaret för ett barn. Detta har bl.a. framkommit vid utredningens hearing samt vid de fokusgruppsamtal som både utredningen och Försäkringskassan har anordnat.

Utöver den information, och det beräkningsverktyg för underhållsbidrag som finns på Försäkringskassans webbplats, finns i dag ingen annan officiell information om underhåll, och andra därtill kopplade frågor, som riktar sig till särlevande föräldrar. Ingen myndighet har heller i ansvar att informera föräldrar om alternativen till underhållsstöd och beräkning av underhållsbidrag. Vidare saknas det samlad information till föräldrar om vart man kan vända sig i samband med en separation, eller till vem man kan ställa frågor eller få hjälp av när man inte lever tillsammans med barnets förälder. Det saknas också enkel och överskådlig information om de regelverk som är relevanta för föräldrars rättigheter och skyldigheter i förhållande till barnet och varandra.

Utredningen lämnar i detta kapitel förslag som syftar till att ge föräldrar information och stöd i ekonomiska och andra frågor som rör barnet (se bl.a. 13.7 och 13.8 ovan). Vidare anser utredningen att Försäkringskassan på sikt bör få i ansvar att bistå föräldrar med att upprätta avtal om underhållsbidrag (se närmare i avsnitt 13.4.1). Om särlevande föräldrar får mer kunskap om rättigheter och skyldigheter i frågor som rör föräldraansvar, underhåll och försörjningsansvar för barnet, samt hjälp med att avtala och beräkna underhållsbidrag skulle sannolikt den ekonomiska situationen förbättras för många barn. Dessutom skulle samarbetet mellan föräldrar i dessa frågor underlättas genom förbättrad kunskap och information.

Även om behovet av stöd och information kan finnas kontakter vissa föräldrar av olika anledningar ändå aldrig de myndighetsfunktioner som finns för råd och stöd i frågor som rör föräldraskap och barn. Det kan bero på okunskap, men också på en ovilja att ta kontakt med det allmänna. Numera används i stor utsträckning internet för att söka information. Till skillnad från många andra länder saknar dock Sverige webbaserad offentlig information och rådgivning i ekonomiska och andra närliggande frågor som rör barn och familj. Framför allt gäller detta information riktad till särlevande föräldrar.

Utredningens bedömning är att det bör finnas en neutral, och allmänt tillgänglig, ingång till olika stödinsatser och information som samhället erbjuder föräldrar i olika livssituationer och skeden i

livet. Sådan information kan med fördel samlas i en webbaserad föräldrportal. Portalen kan fylla behovet av lättillgänglig och samlad information om föräldraskap och ansvar, t.ex. vad som ingår i föräldrars gemensamma försörjningsansvar, ekonomiska frågor som rör barn, såsom normer eller schabloner för vad barn i olika åldrar kostar, information om familjeekonomiska stöd etc. Även andra frågor som rör föräldrar och deras rättigheter och skyldigheter i förhållande till varandra och barnet kan rymmas i portalen. Dessutom kan information från olika aktörer och huvudmän för olika verksamheter, både offentligrättsliga och privata, länkas till portalen, t.ex. vad som gäller vid separation och vad man som förälder bör känna till i samband med en separation. Vidare kan portalen också innehålla olika hjälpverktyg, såsom beräkningsnyckel för underhållsbidrag, eller en barnbudget (se nedan). Dessa verktyg kan också bidra till att underlätta samtal om barns försörjning inom ramen för samarbetssamtal (se avsnitt 13.7, ovan). Utredningen vill dock betona att en föräldrportal inte ersätter behovet av en behörig instans som bistår föräldrar att komma överens om avtal om underhållsbidrag som är verkställbara (se avsnitt 13.4.1).

Utredningen har frågat föräldrar om vart de skulle vända sig vid en eventuell separation m.m. för att få information och stöd om frågor som rör barnets försörjning, boende etc.¹⁶⁴ Den vanligaste informationskällan är Försäkringskassan dit 39 procent skulle vända sig, medan 28 procent skulle vända sig till kommunen. En relativt stor andel, 22 procent, vet inte vart de skulle vända sig. Ytterligare 17 procent skulle söka sin information via en webbplats. Sammantaget visar svaren både att Försäkringskassan är en myndighet som många föräldrar redan i dag vänder sig till och att internet är en vanlig källa för information. Utredningen anser därför att Försäkringskassan bör få i uppdrag av regeringen att etablera en webbaserad föräldrportal med information och stöd till föräldrar i frågor som rör föräldraskap, barns ekonomi och försörjning samt andra närliggande frågor.

¹⁶⁴ Se bilaga 4 för en närmare redogörelse för den telefonundersökning som TNS Sifo genomförde på uppdrag av utredningen hösten 2010.

13.10.2 Barnbudget

Även om ett barnkonto enligt utredningen inte bidrar till att underlätta samarbete mellan föräldrar i ekonomiska frågor som rör barnet (se avsnitt 13.9, ovan), kan det ändå finnas anledning för föräldrar att ha tillgång till ett verktyg som – utan att hantera faktiska ekonomiska medel – hjälper dem att skapa överblick över intäkter och kostnader som rör barnet. Ett sådant verktyg kan även underlätta för olika professioner som arbetar med familjeekonomiska frågor, t.ex. handläggare på Försäkringskassan, kommunala budget- och skuldrådgivare, samtalsledare inom den kommunala familjerätten eller privatekonomer för att åskådliggöra för föräldrarna hur de kan fördela försörjningsansvaret för barnet mellan sig. För att underlätta åtkomst för alla berörda bör därför ett sådant verktyg vara webbaserat, och med fördel kunna kopplas till den föräldraportal som utredningen anser bör etableras.

Så vitt utredningen känner till finns det inget offentligt budgetstöd eller hjälpmedel som är anpassat för föräldrar i olika typer av hushåll. Konsumentverket har i och för sig olika budgetverktyg och publikationer för både enskilda individer och kommunernas budget- och skuldrådgivare, men inget av dem tar sikte på olika typer av föräldrahushåll.¹⁶⁵

Utredningens undersökningar ger anledning att anta att särlevande föräldrar skulle kunna vara hjälpta av ett administrativt verktyg där olika intäkter och kostnader som rör barnet, såsom barnbidrag, studiebidrag, underhållsbidrag eller underhållsstöd, vårdbidrag, kostnader för förskola samt andra kostnader för att täcka barnets behov, kan åskådliggöras för föräldrarna på ett samlat sätt. Ett sådant verktyg – en barnbudget – skulle helt enkelt kunna bidra till att synliggöra barnets behov och kostnader samt vilka ekonomiska medel som finns eller behövs för att täcka barnets behov. En barnbudget skulle kunna vara ett hjälpmedel för föräldrar att samarbeta och samtala om frågor som rör barnets ekonomi. Utredningen anser dock inte att en barnbudget bör hantera insättning och uttag av faktiska ekonomiska medel. Barnbudgeten kan framför allt tjäna som underlag för diskussion, och eventuella överenskommelser mellan föräldrarna, om fördelning av försörjningsansvar för barnet vid exempelvis samarbetsamtal eller vid eventuellt fram-

¹⁶⁵ Även från bankväsendets sida ges i vissa fall information till föräldrar. Exempelvis gör Institutet för Privatekonomi hos Swedbank varje år beräkningar för olika typer av hushåll. För särlevandehushållen finns emellertid ingen specifik information eller budgethjälp.

tida besök hos Försäkringskassan för råd och stöd i upprättande av avtal om underhållsbidrag (se närmare härom i avsnitt 13.4.1).

Det är dock nödvändigt att såväl behovet av en barnbudget som dess struktur, innehåll och funktion undersöks och konkretiseras närmare. Vilka poster som ska ingå i budgeten, vilka som ska ha tillgång till den, vilka funktioner som ska vara kopplade till den, är frågor som behöver utredas närmare. De aktörer som närmast har förutsättningar för att utveckla och realisera ett barnbudgetsystem är Konsumentverket och Försäkringskassan. Utredningen anser därför att Konsumentverket får i uppdrag att, i samråd med Försäkringskassan, pröva behovet av ett administrativt barnbudgetverktyg, och om behov bedöms föreligga, utveckla ett webbaserat verktyg för att åskådliggöra ekonomiska frågor rörande barnet.

Del III Vissa statistikfrågor

13.11 Brister i den officiella statistiken då barn bor växelvis

Utredningens bedömning: Statistiken bör på ett bättre sätt än i dag återspegla hushållens faktiska sammansättning. I den officiella statistiken framgår inte hushållens faktiska sammansättning då barn bor växelvis hos föräldrarna. Uppgifter om barns växelvisa boende bör därför framgå av såväl den officiella statistiken som annan statistik där det kan anses relevant. Hushållens faktiska sammansättning bör även framgå av den nya folk- och bostadsräkningen. Vid presentation av hushållens ekonomiska situation, t.ex. avseende både inkomster och utgifter, bör hushåll med barn som bor växelvis kunna särredovisas. I statistiken bör man i så hög grad som möjligt använda en enhetlig definition av växelvis boende.

Utredningen kan konstatera att det har blivit allt mer vanligt att barn till särlevande föräldrar bor växelvis hos dem båda.¹⁶⁶ I en enkätundersökning som Statistiska centralbyrån (SCB) har genomfört bland särlevande föräldrar uppges att 32 procent av barnen är

¹⁶⁶ I Försäkringskassan vägledning (2001:9) Underhållsstöd anges att umgänge färre än 12 dagar per månad (40 procent) inte anses vara växelvis boende och om vistelsen är mellan 12 och 13 dagar kan det eventuellt röra sig om växelvis boende (s. 33).

2010 bor halva tiden hos vardera föräldern.¹⁶⁷ Även Försäkringskassan har i en enkätundersökning frågat föräldrar om barns boende.¹⁶⁸ I den undersökningen har Försäkringskassan använt en vidare definition av växelvis boende än SCB. Försäkringskassan frågade föräldrarna om barnen bor *ungefär* lika mycket hos båda föräldrarna. Hela 40 procent svarade att så var fallet. I SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden (s.k. ULF-undersökningar) har andelen barn som bor växelvis varierat de senaste åren. ULF-undersökningarna baseras dock på ett betydligt mindre urval av föräldrar än vad undersökningen Jämställt föräldraskap och Försäkringskassans undersökning gör. Detta torde innebära att ULF-undersökningen i detta avseende är statistiskt mer osäker.

Utvecklingen av barns växelvisa boende har varit kraftig. I undersökningar från 1992/93 var andelen växelvis boende barn cirka 4 procent, jämfört med 32 procent år 2010.¹⁶⁹ I den officiella statistiken finns i dag inga uppgifter om barn som delar sitt boende mellan särlevande föräldrar. Inom en snar framtid ska en ny folk- och bostadsräkning genomföras med hjälp av det nya lägenhetsregistret. Med tanke på att den ska återspegla befolkningens faktiska boende bör den enligt utredningen också samla in uppgifter om barns växelvisa boende. I annat fall måste sådan statistik erhållas genom andra undersökningar.

13.12 Mätproblem då barn bor växelvis

Utredningens förslag: Statistiska centralbyrån får i uppdrag att utveckla en mätmetod som tar hänsyn till barns växelvisa boende. Mätningarna bör göras årligen och ingå som en naturlig del i den officiella statistiken.

Utredningens bedömning: De statistiska mätmetoderna har inte förändrats i takt med det senaste årtiondets kraftiga utveckling av växelvis boende för barn. Det leder till att de statistiska uppgifterna avseende ekonomisk standard för såväl föräldrar som barn blir missvisande. För att visa den verkliga ekono-

¹⁶⁷ SCB har på uppdrag av Socialdepartementet genomfört en enkät- och registerstudie om jämställt föräldraskap 2010. Se bilaga 8.

¹⁶⁸ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll.

¹⁶⁹ Enligt SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden, (ULF) 1992/93 respektive undersökningen Jämställt föräldraskap 2010.

miska situationen för hushållen bör den officiella statistiken också återspegla barns växelvisa boende hos särlevande föräldrar.

Det sätt som i allmänhet används för att mäta ekonomisk standard bland olika hushållstyper är utvecklat under en tid då barns växelvisa boende hos föräldrarna var förhållandevis ovanlig. Det finns därför inget vedertaget sätt att mäta ekonomisk standard där hänsyn tas till att barnet enbart bor viss tid i hushållet. Föräldrarnas fördelning av det gemensamma försörjningsansvaret hänger nära samman med hos vem av föräldrarna barnet bor.

I SCB:s befintliga datamaterial antas emellertid hela försörjningsbördan ligga enbart på den förälder där barnet(n) är folkbokfört. Dessutom tillförs den förälder hos vilken barnet är folkbokfört (boföräldern) i vissa statistiska datamaterial, bl.a. i datamaterialet avseende hushållens ekonomi, ett underhållsbelopp motsvarande beloppet i underhållsstödsystemet, även om föräldern inte har uppgett att denne har mottagit något underhåll.¹⁷⁰ Detta är med all sannolikhet felaktigt i de fall då barnen bor växelvis eftersom föräldrarna utifrån familjerättsliga principer om föräldrars underhållsskyldighet i dessa fall antas ha fullgjort sin underhållsskyldighet genom att ha barnet boende hos sig.

Sammanfattningsvis uppkommer två mätfel då barnen bor växelvis hos föräldrarna. För det första antas boföräldern ha hela försörjningsbördan trots att barnet enbart bor hos boföräldern halva tiden. Detta leder till att boförälderns ekonomiska standard underskattas eftersom denne antas stå för hela barnets försörjning. I och med att boföräldern antas stå för hela barnets försörjning tillförs boföräldern även felaktigt ett underhåll motsvarande 1 273 kronor per barn och månad, vilket i sin tur leder till att den ekonomiska standarden överskattas. Sammantaget kommer i allmänhet den ekonomiska standarden underskattas för boföräldern.¹⁷¹ För det andra antas på motsvarande sätt den förälder som inte har barnet folkbokförd hos sig inte ha någon försörjningsbörda för barnet, förutom att ett belopp motsvarande underhållsstödet dras från denna förälders inkomst trots att inget underhållsstöd lämnas.

¹⁷⁰ Att detta görs beror på att underhållsstödet alltid garanterar föräldrarna minst 1 273 kronor per månad och alla boföräldrar antas få minst detta i underhåll. Att så sker är ett resultat av att statistiken inte tar hänsyn till att barn kan bo växelvis hos föräldrarna.

¹⁷¹ Detta beror på att försörjningsbördan som uppskattas med hjälp av konsumtionsvikten oftast blir mer än de 1 273 kronor som föräldern antas få i underhåll.

Denna förälders ekonomiska standard kommer därmed i allmänhet överskattas.

Ett annat problem i statistiken är dessutom att de föräldrar som inte har barnet folkbokfört hos sig sällan presenteras som barnfamiljer trots att de har barn boende hos sig halva tiden. Cirka 2/3 av barnen som bor växelvis är folkbokförda hos mamman.

Även ur ett barnperspektiv blir mätningen av barnets ekonomiska standard förmodligen fel. Barnet har med all sannolikhet del av båda föräldrarnas ekonomiska standard och inte enbart del av den ekonomiska standarden i det hushåll där barnet är folkbokfört. Om barnet t.ex. är folkbokfört hos en mamma som har en mycket låg inkomst räknas den ekonomiska standarden för barnet enbart utifrån mammans ekonomiska situation. Om pappan däremot har hög ekonomisk standard har barnet i realiteten under sin tid hos pappan förmodligen en mycket högre ekonomisk standard än vad statistiken anger.

Utvecklingen av det växelvisa boendet för barn har med tiden medfört att detta mätproblem har blivit allt större. Om mellan 30 och 40 procent av alla barn till särlevande föräldrar bor hos dem båda ger antagandet att alla barn enbart bor hos en förälder en missvisande bild av både särlevande föräldrars och barns ekonomiska standard. Detta är inte tillfredställande ur vare sig ett barn- eller jämställdhetsperspektiv.

I detta avsnitt fokuseras på de barn som uppges bo halva tiden hos vardera föräldern eftersom det är bland dessa barn de största mätfelen uppkommer och de utgör den största gruppen av de barn som inte enbart bor hos en förälder.¹⁷² Det är viktigt att poängtera att mätproblem även finns då barn bor i en annan omfattning än halva tiden, men det borde då inte vara lika stort.

Särlevande föräldrars fördelning av försörjningsansvar för gemensamma barn som bor växelvis är ett relativt outforskat område. Socialdepartementet har tidigare gett SCB i uppdrag att undersöka möjligheterna att mäta separerade föräldrars och barns ekonomiska standard mer korrekt i de fall då barn bor växelvis. Uppdraget återrapporterades i rapporten, *Ekonomisk standard för separerade föräldrar och deras barn*, 2010-02-12.

I avsnittet nedan sammanfattas dels en del av SCB:s slutsatser, dels utredningens vidareutveckling av detta arbete.

¹⁷² Växelvis boende är ett något vidare begrepp än att bo halva tiden men i insamlad statistik finns endast uppgift om boende avseende halva tiden.

13.12.1 Att mäta ekonomisk standard – en metodbeskrivning

För att kunna jämföra inkomsten för hushåll med olika sammansättning bör hänsyn tas till både stordriftsfördelar och till att exempelvis barn antas ha andra behov än vuxna. Stordriftsfördelar innebär att i hushåll som består av fler än en vuxen kan vissa kostnader delas mellan de vuxna, exempelvis bostadskostnaden. Även då det finns fler än ett barn i hushållet antas kostnaderna bli något lägre per person. Dessutom antas barn i allmänhet inte kräva lika mycket ekonomiska resurser för att upprätthålla en rimlig ekonomisk standard som vuxna. Ett enkelt sätt att beräkna hushållets ekonomiska standard vore att ställa inkomsterna i relation till antalet personer i familjen. Då skulle dock ingen hänsyn tas till vare sig stordriftsfördelar eller att barn i allmänhet kräver mindre än vuxna för att upprätthålla en rimlig standard. Detta skulle ge en missvisande bild då jämförelse görs mellan hushåll med olika sammansättning. För att ta hänsyn till detta har vikter konstruerats, presenterade i en s.k. konsumtionsenhetsskala/ekvivalensskala. Det finns olika syn på hur stora de ovan nämnda stordriftsfördelarna är och hur mycket barn kostar vilket gör att det finns flera olika ekvivalensskalor. Utredningen har valt att använda SCB:s nya konsumtionsenhetsskala från 2004¹⁷³ som börjar med 1.0 för första vuxna person i hushållet. Om hushållet däremot består av två vuxna, dvs. ett sammanboende par utan barn, skulle detta hushåll enligt ekvivalensskalan behöva 1,51 gånger högre disponibel inkomst än en ensamstående utan barn för att erhålla samma ekonomiska standard. Nedan visas de olika konsumtionsvikterna som här används för att beräkna den ekonomiska standarden.

Ekvivalensskalan	
Ensamboende	1,00
Sammanboende par	1,51
Ytterligare vuxen	0,60
Första barnet 0–19 år	0,52
Andra och påföljande barn	0,42

¹⁷³ Den redovisade skalan är en revidering av den konsumtionsenhetsskala, ”svensk konsumtionsenhetsskala” som föreslogs i delbetänkandet; Förbättrad statistik om hushållens inkomster (SOU 2002:73). Det finns även andra skalor som används, bl.a. i olika internationella sammanhang.

Ett hushåll som består av ett sammanboende par och två barn får således konsumtionsvikten $1,51 + 0,52 + 0,42 = 2,45$. Hushållets totala disponibla inkomst¹⁷⁴ divideras med den summerade vikt som gäller för hushållet och varje hushåll får därmed en disponibel inkomst per konsumtionsenhet (ke).

Om hushållets disponibla inkomst är 490 000 kronor blir den disponibla inkomsten per ke $490\ 000/2,45 = 200\ 000$ kronor. Den disponibla inkomsten per ke är ett mått på ekonomisk standard.

I den officiella statistiken antas alla personer i hushållet ha samma ekonomiska standard, dvs. i detta fall 200 000 kronor. Redovisningen av ekonomisk standard ger en bild av vilken ekonomisk välfärd personer som ingår i hushåll av olika typer förfogar över. Denna mätmetod används även inom EU och av andra nationella statistikbyråer. Inkomsten justerad med någon konsumtionsenhetsskala med dess olika vikter ger givetvis inte en (alltigenom) korrekt bild av den ekonomiska standarden i varje enskilt hushåll. Varje hushåll har, utöver storleken på den disponibla inkomsten och hushållets sammansättning, även andra egenskaper som påverkar den ekonomiska standarden. Den uppmätta ekonomiska standarden ska främst ses som en indikator på skillnader mellan olika typer av hushåll och över hur inkomsten utvecklas över tid.

I den officiella statistiken redovisas inkomsten för barn och deras föräldrar med uppgifter från både dem som svarat på intervjufrågor och dem där endast registeruppgifter finns tillgängliga. Som tidigare nämnts saknas i den officiella statistiken uppgift om barn som delar sitt boende mellan särlevande föräldrar.

13.12.2 Typfall

Nedan redovisas tre olika typfall. Syftet är att åskådliggöra skillnaden i ekonomisk standard beroende på om hänsyn tas till barns växelvisa boende eller inte. Typfallen visar dels hur ekonomisk standard beräknas i den officiella statistiken, dels görs ett försök att beräkna ekonomisk standard då hänsyn tas till att barn bor halva tiden i vardera föräldrahushåll. Därefter jämförs utfallet av dessa olika beräkningssätt för vardera förälder samt för barnen.

Typfall 1 visar ett hushåll med ett barn som bor halva tiden hos var och en av två ensamstående föräldrar. *Typfall 2* och *3* visar hur

¹⁷⁴ Med disponibel inkomst avses hushållets samtliga inkomster efter skatt. Samtliga inkomster innebär i detta avseende arbetsinkomster, kapitalinkomster och transfereringar.

den ekonomiska standarden skulle ha blivit om samma föräldrapar skulle haft två respektive tre barn som bor växelvis hos dem båda. Hushåll 1 är det hushåll där barnen är folkbokförda och Hushåll 2 är det hushåll där barnen inte är folkbokförda. I alla tre typfallen bor barnen halva tiden i vardera hushåll. Inkomsterna som hushållen har i typfallen är hämtade från medianinkomsten för ensamstående mammor med ett barn folkbokfört hos sig samt ensamstående pappa som inte har ett barn folkbokfört hos sig. För hushåll med mer än ett barn, har samma disponibla inkomst använts förutom tillägg för barnbidrag och underhåll för barnen.

Typfallen visar att föräldrarnas ekonomiska standard förändras relativt mycket om hänsyn tas till att barnet vistas i hushållen enbart halva tiden jämfört med den hela tid eller ingen tid som statistiken utgår ifrån. För hushåll 1, där barnen är folkbokförda, ökar den ekonomiska standarden med mellan 8 och 9 procent om hänsyn tas till att barnen enbart bor där halva tiden. För hushåll 2, där barnen inte är folkbokförda, hos pappan, minskar däremot den ekonomiska standarden med mellan 14 och 25 procent beroende på antalet barn. Barnens ekonomiska standard ökar med omkring 25 procent i alla tre typfallen. Resultatet beror självfallet på vilka antaganden som görs, men oavsett antagandena, vilka presenteras under tabellerna, borde mönstret vara detsamma.

Tabell 10 Typfall 1: Ensamstående föräldrar med ett barn som bor växelvis hos dem båda

Typfall 1 utan hänsyn till växelvis boende			
	Hushåll 1	Hushåll 2	Barnet
	Mamma 1 barn folkbokfört	Pappa 1 barn ej folkbokfört	Barnet beräknas ha mammans ekonomi
Disponibel inkomst	221 462	244 793	
Konsumtionsvikt	1,52	1,00	
Ekonomisk standard	145 699	244 793	145 699
Typfall 1 med hänsyn till växelvis boende			
	Mamma 1 barn folkbokfört	Pappa 1 barn ej folkbokfört	Barnet beräknas ha del av bådas ekonomi
Disponibel inkomst	221 462	244 793	
Borttaget underhåll	206 186	260 069	
Delat barnbidrag	199 886	266 369	
Konsumtionsvikt	1,26	1,26	
Ekonomisk standard	158 640	211 404	185 022
Procentuell förändring	9%	-14%	27%

Tabell 11 Typfall 2: Ensamstående föräldrar med två barn som bor växelvis hos dem båda

Typfall 2 utan hänsyn till växelvis boende			
	Hushåll 1	Hushåll 2	Barnen
	Mamma barn folkbokförda	2 Pappa barn ej folkbokförda	2 Barnet beräknas ha mammans ekonomi
Disponibel inkomst	249 338	229 517	
Konsumtionsvikt	1,94	1,00	
Ekonomisk standard	128 525	229 517	128 525
Typfall 2 med hänsyn till växelvis boende			
	Mamma barn folkbokförda	2 Pappa barn ej folkbokförda	Barnet beräknas ha del av bådars ekonomi
Disponibel inkomst	249 338	229 517	
Borttaget underhåll	218 786	260 069	
Delat barnbidrag	206 186	272 669	
Konsumtionsvikt	1,47	1,47	
Ekonomisk standard	140 263	185 489	162 876
Procentuell förändring	9%	-19%	27%

Tabell 12 Typfall 3: Ensamstående föräldrar med tre barn som bor växelvis hos dem båda

Typfall 3 utan hänsyn till växelvis boende			
	Hushåll 1	Hushåll 2	Barnen
	Mamma barn folkbokförda	3 Pappa barn ej folkbokförda	3 Barnet beräknas ha mammans ekonomi
Disponibel inkomst	277 214	214 241	
Konsumtionsvikt	2,36	1,00	
Ekonomisk standard	117 464	214 241	117 464
Typfall 3 med hänsyn till växelvis boende			
	Mamma barn folkbokförda	3 Pappa barn ej folkbokförda	Barnet beräknas ha del av bådars ekonomi
Disponibel inkomst	277 214	214 241	
Borttaget underhåll	231 386	260 069	
Delat barnbidrag	212 486	278 969	
Konsumtionsvikt	1,68	1,68	
Ekonomisk standard	126 480	166 053	146 266
Procentuell förändring	8%	-22%	25%

Beräkningarna bygger på antagandet att den totala kostnaden för barnen är densamma även om de bor på två ställen. Detta kan i och för sig ifrågasättas eftersom barnen kan behöva dubbel uppsättning av olika saker, såsom exempelvis cykel, dator, träningsutrustning. Eftersom SCB i sin undersökning avseende hushållens utgifter inte särredovisar föräldrar som har barn boende växelvis, finns inte information om hur utgifterna för dessa hushåll skiljer sig från övriga hushåll. Dessutom har SCB ingen vetskap om hur många barn som faktiskt bor i hushållet då de mäter utgifterna. Exempelvis uppstår ett mätfel då drygt 30 procent av de ensamstående mammorna egentligen har barn boende hos sig halva tiden fastän dessa mammor redovisas under gruppen ensamstående med barn, vilket innebär att barn antas bo i hushållet hela tiden. Eftersom det inte har funnits någon information om den eventuellt ökade kostnaden vid växelvis boende, så antas i beräkningen att den totala kostnaden är densamma trots att detta med all sannolikhet inte stämmer.

Om det är så att kostnaden för barnen är högre om de bor växelvis, innebär det att både föräldrarnas och barnets inkomststandard i verkligheten är lägre än i typfallen och att ekvivalensskalan i sådant fall skulle behöva justeras utifrån detta. Utredningen antar i typfallen att inget underhåll utges då barnet bor växelvis eftersom föräldrarna då anses fullgöra sin underhållsskyldighet genom att ansvara för barnets kostnader när det vistas i respektive förälders hushåll. Dessutom har SCB:s enkätundersökning om jämställt föräldraskap visat att föräldrar oftast inte har kommit överens om något underhållsbidrag när barn bor växelvis.¹⁷⁵ Vidare antas i typfallen föräldrarna få halva barnbidraget vardera då barnen bor växelvis. Detta bygger på ett antagande om att mamman, som oftast är den som får barnbidraget, också spenderar mer på barnet än vad den förälder som inte har barnbidraget gör. Om inte barnbidraget delas på i ovanstående typfall antas barnbidraget som mamman får gå till annat än barnet, eftersom konsumtionsvikten antar att föräldrarna betalar lika mycket för barnet.

¹⁷⁵ SCB har på uppdrag av regeringen genomfört en enkät- och registerstudie om jämställt föräldraskap 2010. Se bilaga 8.

13.12.3 Slutsatser och överväganden

En slutsats som kan dras av ovanstående typfall är att barn som bor växelvis hos sina föräldrar ofta ser ut att ha en sämre ekonomisk standard än de i verkligheten har. Dessutom underskattas ekonomin för den förälder där barnet är folkbokfört (oftast mamman) medan den andra förälderns (oftast pappan) ekonomi överskattas. Detta beror på att de statistiska mätmetoderna och därtill hörande hushållsindelning inte har förändrats i takt med förändringen av barns boende. Om utvecklingen av barns växelvisa boende fortsätter som den hittills har gjort kan mätfelet snart komma att beröra hälften av alla ensamstående föräldrar med barn. Sett ur ett jämställdhetsperspektiv blir nuvarande mätmetod också missvisande då en stor del av de särlevande papporna som faktiskt tar ansvar för sina barn inte syns i statistiken. Dessa pappor framstår i statistiken som att de är ensamstående utan barn och därmed överskattas deras ekonomiska standard.

I SCB:s återrapportering till Socialdepartementet avseende uppdraget att bättre mäta barns växelvisa boende (se ovan) har ett av SCB:s förslag varit att en specialstudie är en lämplig metod för att täcka behovet av kunskap om den ekonomiska standarden för barn med delat boende.

Den ekonomiska statistiken om hushållen och deras sammansättning och ekonomiska standard utgör ett viktigt underlag för bl.a. politiska beslut om familjekononomiska stöd. Utredningen anser därför att statistiken i största möjliga mån bör visa den verkliga ekonomiska situationen för hushållen både avseende inkomster och utgifter och hushållens sammansättning. I annat fall riskerar exempelvis diskussioner om att införa nya stödformer eller ersättningsnivåer att föras utifrån missvisande förhållanden.¹⁷⁶ Utredningen vill framhålla att ju större gruppen barn som bor växelvis hos sina föräldrar är, desto större riskerar mätfelet att bli. Syftet med statistiken bör vara att så långt möjligt visa såväl korrekt hushållsindelning som korrekt ekonomisk information. Det finns ingen rimlig förklaring till att de föräldrar som har barnen växelvis boende hos sig inte framgår i statistiken. Följden blir att varken informationen om föräldrarnas eller barnets ekonomiska standard blir korrekt. En

¹⁷⁶ Ett exempel är bl.a. de diskussioner som har förts om s.k. ensamförälderstöd, en diskussion som förts mot bakgrund av att föräldrarna antingen bor med barnet hela tiden, liten del av tiden eller inte alls. Jämför Familjeutredningens förslag om ensamförälderstöd i SOU 2001:24, Ur fattigdomsfällan.

förutsättning för att kunna följa utvecklingen är naturligtvis att det finns en statistisk definition av växelvis boende.

Utredningen anser att SCB bör få i uppdrag att så snart som möjligt utveckla en metod där hänsyn tas till barns växelvisa boende. Mätningarna bör göras årligen och ingå som en naturlig del i den officiella statistiken/inkomstfördelningsundersökningen (HEK). Ett sådant uppdrag skulle bidra till att bättre återge verkligheten ur både ett barn- och jämställdhetsperspektiv.

14 Balans mellan arbete och familjeliv

14.1 Sammanfattning

Utredningen har i uppdrag att särskilt redovisa hur föräldrar uppfattar förutsättningarna för balans mellan arbete och omsorg om barnet. Utredningen har för ändamålet tagit del av en kartläggning av föräldrar med barn under 18 år som Statistiska centralbyrån har genomfört på uppdrag av regeringen. Kartläggningen visar sammanfattningsvis följande.

Majoriteten av föräldrarna anger att de är nöjda med arbetsfördelningen inom parförhållandet, att de har den arbetstid de vill ha och att de är nöjda med hur tiden fördelas mellan barn och arbete. Det finns dock föräldrar som är missnöjda med tidsfördelningen liksom den möjlighet de har att påverka sin situation.

Bland sammanboende föräldrar finns det ett tydligt mönster där kvinnor gör mer av hushållsarbetet och mindre av underhållsarbetet. Det är mindre ojämnt fördelat bland par där båda har högre utbildning, är yngre, där föräldraledigheten har delats mer lika eller när de bor i storstad. Det område som föräldrar delar mest lika på är omsorg om, och tid med, barnen.

Det är mycket vanligare bland mammor att arbeta deltid, och de anger även oftare än pappor skäl till deltidsarbete som kan kopplas till barnen. En stor andel föräldrar arbetar heltid och den vanligaste anledningen, framför allt bland män, är ekonomiska skäl. Bland ensamstående kvinnor anger dock mer än fyra av fem att ekonomin är anledning till heltidsarbete. Sammantaget uppger över 70 procent av samtliga föräldrar att de inte vill förändra sin arbetstid och nära 60 procent att de har valt sin arbetstid själva. I de fall det är något annat som påverkar arbetstiden är det vanligaste skälet arbetsgivaren.

Var femte förälder är missnöjd med fördelningen mellan tid för arbete och tid för barn, medan över hälften är nöjda. För ensamstående kvinnor är det enbart 50 procent som säger att de har stor påverkan på sin arbetstid och 27 procent som upplever sin påverkan som liten. Genomgående finns det störst skillnader mellan ensamstående och sammanboende kvinnor. Även ensamstående män utan barn boende hos sig anger att de är missnöjda med fördelningen mellan arbetstid och tid med barn.

Tillsammans med övriga undersökningar som utredningen har haft tillgång till förstärker denna undersökning bilden av att det är flera olika svårigheter som möter särlevande föräldrar jämfört med föräldrar i kärnfamiljer. Ensamstående föräldrar upplever att de har mindre påverkan på sin arbetstid, de arbetar oftare av ekonomiska skäl heltid, samtidigt som de är mer missnöjda med fördelningen av tid mellan barn och arbete. För särlevande föräldrar som därtill sinsemellan inte kommer överens om ekonomi, umgänge eller boende för barnet blir det extra betungande. Den grupp särlevande föräldrar som i andra undersökningar har bäst samarbete kring barnen i alla dessa frågor är de som har barn som bor växelvis hos föräldrarna. Situationen för barn som bor växelvis är i princip densamma som för barn i kärnfamiljer, både hälsomässigt, socialt och ekonomiskt. Däremot mår barn med ensamstående föräldrar i vissa fall sämre, och de har även sämre ekonomiska förutsättningar. Det finns således all anledning för samhället att försöka underlätta livssituationen för särlevande föräldrar genom att så långt möjligt undanröja konflikt drivande faktorer i bl.a. olika familjeekonomiska regelverk, och att genom råd och stöd främja samarbete för att så långt möjligt skapa förutsättningar för dem att dela på ansvaret för och omsorgen om barnen. Utredningen lämnar i kapitel 13 förslag till åtgärder för att främja föräldrasamarbete i frågor som rör barnet.

Kartläggningen ger inte underlag för några slutsatser om åtgärder för höjt arbetskraftsdeltagande. De flesta föräldrar är nöjda med sin arbetstid och önskar ingen förändring. De föräldrar som har högre arbetskraftsdeltagande, ensamstående kvinnor och män i kärnfamiljer, uppger oftast ekonomiska skäl till detta. Ungefär var femte deltidsarbetande anger dock att arbetsgivaren inte erbjuder heltidsanställning som skäl för deltidsarbete.

14.2 Bakgrund och syfte med kartläggningen

En del av utredningens uppdrag är att kartlägga och analysera föräldrars uppfattning om förutsättningarna för balans mellan arbete och omsorg om barn, hur fördelningen sker och vilka grunder den baseras på.

I utredningens direktiv (2009:56) anges bl.a. att ensamförälderhushållen har den lägsta disponibla inkomsten och den lägsta löneinkomsten. Deras förankring på arbetsmarknaden är generellt lägre än sammanboendehushållens. Bland ensamstående mödrar respektive ensamstående fäder var 76 respektive 90 procent sysselsatta. Det kan jämföras med sammanboende föräldrar där förvärvsfrekvensen var 84 procent för kvinnor och 93 procent för männen. Handlingsutrymmet för olika aktiviteter är dessutom i allmänhet mer begränsat för ensamstående föräldrar. Sammanboende föräldrar har möjlighet att avlasta varandra, varför tidspressen kan vara större för ensamstående föräldrar att hinna med nödvändiga uppgifter. Samförstånd mellan föräldrarna när det gäller balansen och fördelningen mellan arbete, ledighet och omsorg om barnet kan bli centralt för en god relation mellan föräldrarna. Även relationen mellan föräldrar och barn påverkas av tillgången till tid och omsorg. Mot denna bakgrund behövs därför enligt regeringen ytterligare kunskap om hur föräldrar upplever sitt handlingsutrymme gällande fördelning av tid mellan arbete och omsorg om barnen.

14.2.1 Om resultatet

För att kunna fullgöra sin uppgift enligt ovan har utredningen tagit del av en kartläggning som Statistiska centralbyrån (SCB) har gjort på uppdrag av regeringen. I det följande återges resultaten från denna kartläggning. De resultat som redovisas när det gäller särlevande föräldrar är utredningens egna vad gäller analyser och beräkningar. Uppgifterna om särlevande föräldrar är dock baserade på den kartläggning som SCB har gjort, se närmare nedan.

Under våren 2010 genomförde SCB en enkätundersökning inom ramen för ett regeringsuppdrag kallat Jämställt föräldraskap¹. Delar av datainsamlingen gjordes genom telefonintervjuer och vissa uppgifter hämtades från register. I urvalet ingick knappt 15 000

¹ Jämställt föräldraskap – en deskriptiv rapport. SCB januari 2011. De frågor som ställdes inom ramen för undersökningen återfinns i bilaga 8.

föräldrar med barn under 18 år, varav drygt 53 procent deltog i undersökningen. Resultaten som redovisas är uppräknade, vilket innebär att resultaten avser alla föräldrar med barn under 18 år och inte enbart de svarande. Antalet som varje grupp motsvarar redovisas i tabell 1.

Tabell 1 Föräldrar till barn under 18 år efter hushållstyp. Antal

Hushåll	Kvinnor	Män
Kärnfamilj	711 000	699 000
Ombildad familj		
Endast barn från nuvarande förhållande boende hos sig	12 000	24 000
Barn från nuvarande och tidigare förhållande boende hos sig	57 000	65 000
Endast barn från tidigare förhållande boende hos sig	65 000	58 000
Ensamstående		
Med barn boende heltid hos sig	76 000	20 000
Med barn boende växelvis hos sig	77 000	103 000
Utan barn boende hos sig	..	14 000

14.3 Det obetalda hem- och omsorgsarbetet

Omsorg om andra personer utgör en del av det obetalda arbete som kvinnor utför i större utsträckning än män. Samtidigt som kvinnornas inträde på arbetsmarknaden har skett förhållandevis snabbt har männens rörelse in i hemmen gått långsammare. Enligt tidigare undersökningar arbetar kvinnor och män ungefär lika mycket sett över alla veckans dagar, cirka 8 timmar per dag.² Skillnaden är att kvinnor arbetar lika mycket betald som obetald tid, medan män arbetar dubbelt så mycket betald som obetald tid. Frågor om upplevd arbetsfördelning i hushållet, fördelat på elva olika aktiviteter, ställdes i undersökningen enbart till *sammanboende* föräldrar (gifta och sambor). Nedan har dessa aktiviteter delats in i tre grupper; hushållsarbete, underhållsarbete och omsorg om barn.

Antalet aktiviteter är olika i de tre grupperna. Grupperingen utgår från *var* aktiviteterna sker och om de har *en direkt koppling till barnen eller inte*. Några av aktiviteterna kan dessutom utföras samtidigt, andra inte. Utöver detta rymmer de olika aktiviteterna olika mått av flexibilitet. En förälder som har mycket att göra på jobbet kan till exempel skjuta upp gräsklippningen till dagen efter. Andra

² SCB:s senaste tidsanvändningsundersökning som genomfördes under åren 2000 och 2001.

aktiviteter kan däremot inte vänta till morgondagen, t.ex. att hämta barnen från förskolan.

Hushållsarbete	<ul style="list-style-type: none"> • Städa • Tvätta • Handla mat • Laga mat
Underhållsarbete	<ul style="list-style-type: none"> • Bilen (tvätta, tanka) • Utvändigt arbete med hus/fritidshus (t.ex. gräsklippning, skottning och övrigt underhåll).
Omsorg om barn	<ul style="list-style-type: none"> • Förskola/skola (föräldramöten, hämta/lämna, läxor) • Umgås med barnet/barnen • Inköp till barnet/barnen • Fritidsaktiviteter (föräldramöten, hämta/lämna m.m.) • Vara hemma med sjukt barn

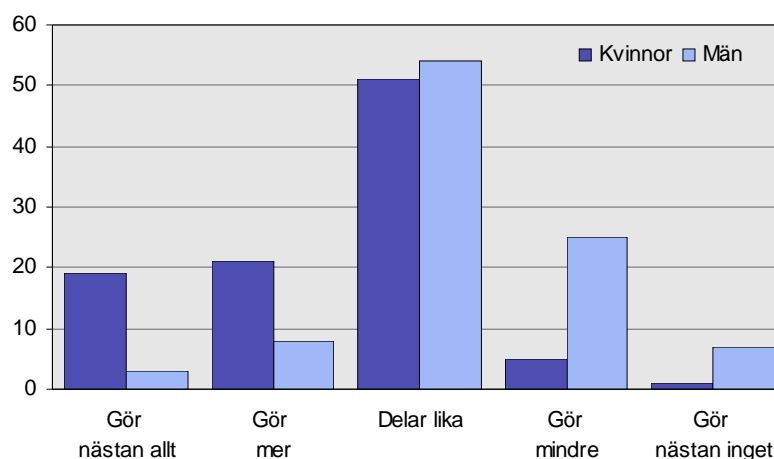
För varje aktivitet har de tillfrågade fått ange hur mycket de upplever att de gör i hushållet jämfört med sin make/sambo. Svarsalternativen går från ”jag gör nästan allt” till ”jag gör nästan inget”.

Den upplevda arbetsfördelningen visar på samma mönster för såväl kvinnor som män – kvinnorna utför mer hushållsarbete, männen utför mer underhållsarbete. Omsorgen om barnen är det som störst andel av både kvinnor och män upplever att man delar lika.

Samtidigt finns det skillnader. Andelen kvinnor som upplever att de gör nästan allt hushållsarbete är till exempel större än andelen män som upplever att de nästan inte gör något hushållsarbete alls. Samma sak gäller för omsorg om barnen. På samma sätt är andelen kvinnor som upplever att de nästan inte gör något underhållsarbete mindre än andelen män som upplever att de utför nästan alla sådana aktiviteter. Det här mönstret känns igen från så gott som samtliga studier som utredningen har gjort och/eller haft tillgång till vad gäller hur föräldrar ser på barnets boende, fördelning av försörjningsansvar etc. De flesta föräldrar verkar överskatta sina egna insatser i förhållande till den andra förälderns. De som har sinsemellan mest överensstämmande uppfattning är särlevande föräldrar med barn boende växelvis hos sig.

Resultaten nedan är grupperade och det kan finnas variationer mellan aktiviteterna i de olika grupperna, t.ex. att laga mat och att städa. Det är en mycket liten andel av föräldrarna som upplever att de delar allt lika. I kategorin hushållsarbete är tvätten den aktivitet som har den mest skeva könsfördelningen (49 procent av kvinnorna uppger att de nästan alltid är de som tvättar, medan 29 procent av männen uppger att de nästan aldrig tvättar). I omsorg om barnen är det i stället inköpen som har den mest ojämna arbetsfördelningen och i underhållsarbetet är det aktiviteter som har med bilen att göra. I diagram 1–3 nedan visas resultatet.³

Diagram 1 Upplevd arbetsfördelning i hushållet jämfört med makes/sambos insats när det gäller omsorg om barn. Procent.



³ Att i genomsnitt 32 procent av kvinnorna uppger att de utför nästan allt hushållsarbete ska inte tolkas som att 32 procent svarat att de gör nästan allt på frågan för alla aktiviteter. Det innebär istället att 32 procent av samtliga svar (alltså när alla kvinnors svar på frågor för alla aktiviteter lagts samman) för aktiviteterna som avser hushållsarbete utgjort alternativet "jag gör nästan allt".

Diagram 2 Upplevd arbetsfördelning i hushållet jämfört med makes/sambos insats när det gäller underhållsarbete. Procent.

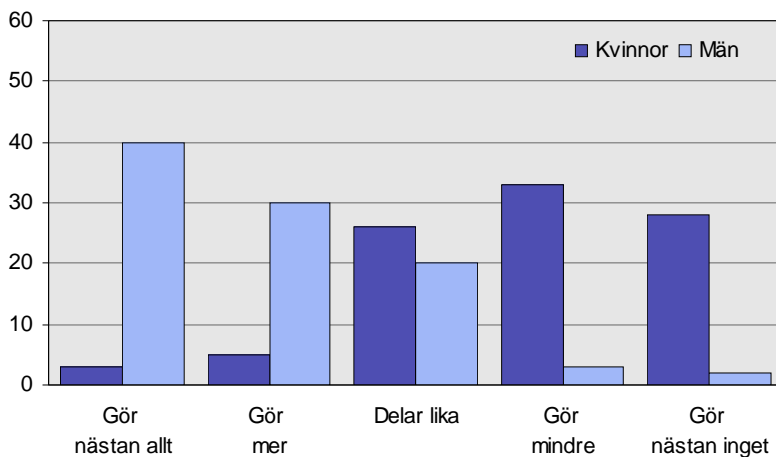
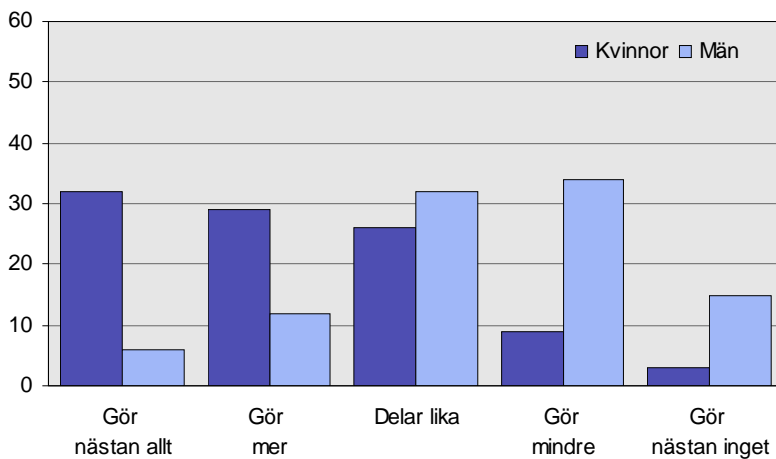


Diagram 3 Upplevd arbetsfördelning i hushållet jämfört med makes/sambos insats när det gäller hushållsarbete. Procent.



14.3.1 Skillnader mellan olika grupper av föräldrar

Det finns skillnader mellan olika grupper av föräldrar. Samtidigt förblir mönstret detsamma oavsett vilken grupp som studeras – i vissa grupper förstärks skillnaderna i arbetsfördelning, i andra grupper går en större andel svar stick i stäv med mönstret i diagrammen ovan.

Skillnader mellan kvinnor och män i olika grupper står inte sällan att finna i andelen kvinnor som uppger att de gör nästan allt respektive andelen män som uppger att de gör mindre än sin partner (alternativt; nästan inget alls). Skillnaderna är alltså små mellan dem som svarat enligt mittenalternativen. När det är skillnader mellan olika grupper av föräldrar är det skillnader i hur stor andel som säger att de gör (nästan) allt eller (nästan) inget. Det är dessa svarsalternativ som är större eller mindre mellan olika grupper.

Boende

Resultaten visar ett mönster med skillnader framför allt mellan föräldrar som bor i storstäder och föräldrar som bor i ”övriga kommuner”, dvs. på mindre orter.⁴ Vid en jämförelse av dem som bor i storstäder med dem som bor på mindre orter kan konstateras att de som bor på mindre orter beskriver en arbetsfördelning som följer, och i viss mån förstärker, de mönster som finns i diagram 1, ovan. För föräldrar som bor i större städer är det i stället en något större andel svar som har ett mindre ojämlikt mönster än generellt. På samma sätt är det en något mindre andel män i större städer som uppger att de gör mindre hushållsarbete än sin partner. Det finns ett mönster som tyder på en mindre ojämn arbetsfördelning i storstäder jämfört med mindre orter.

Ålder⁵

Det finns ett mönster som talar för att yngre föräldrar har en något jämnare arbetsfördelning än äldre föräldrar.

Utbildning⁶

Resultaten visar på ett mönster som talar för att ju längre utbildning föräldrarna har, desto mindre ojämn är fördelningen av arbetsuppgifter. De största skillnaderna finns mellan dem som har hög och låg utbildning. Bland kvinnor med enbart grundskoleutbildning

⁴ Grupperingen har gjorts med utgångspunkt i Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning.

⁵ En grov indelning har gjorts av de svarandes ålder mellan personer som är yngre än 35 år och personer som är 35 år eller äldre.

⁶ Personerna har delats in i tre grupper; grundskola, gymnasieskola eller universitets-/högskoleutbildning kortare än tre år samt universitets-/högskoleutbildning tre år eller längre (inklusive forskarutbildning).

uppger 39 procent att de utför nästan allt hushållsarbete. Motsvarande andel bland dem med en längre universitetsutbildning är 27 procent. Bland män med enbart grundskoleutbildning uppger 21 procent att de nästan inte gör något hushållsarbete alls. Motsvarande andel bland dem med en längre universitetsutbildning är 10 procent.

Det finns med andra ord skillnader mellan de föräldrar som har en längre respektive kortare utbildning. Frågeställningarna avser emellertid arbetsfördelningen mellan sammanboende personer. För att se till båda parternas utbildningsnivå har därför ytterligare en gruppering gjorts:

- båda har en längre utbildning,
- båda har en kortare utbildning,
- den svarande har en längre utbildning och partnern en kortare utbildning,
- den svarande har en kortare utbildning och partnern en längre utbildning.

Resultatet visar på skillnader mellan hushåll där båda föräldrarna har en längre utbildning respektive hushåll där båda föräldrarna har en kortare utbildning. Arbetsfördelningen är något mindre ojämn i hushåll där båda har en längre utbildning.

Föräldraledighet

Tidigare studier har visat att det för pappors del förefaller finnas ett samband mellan föräldraledighetens längd och tid i arbete, såväl förvärvsarbete som hemarbete. I den här studien finns ett mönster som talar för att föräldraledighetens längd samvarierar med upplevelsen av hur man i hushållet delar på hushållsarbetet.⁷ Pappor som har varit föräldralediga en längre tid i större utsträckning uppger att man delar hushållsarbetet lika än vad de pappor som har varit föräldralediga en kortare tid uppger.

Kvinnor som varit hemma en längre tid uppger i lägre utsträckning än övriga kvinnor att man delar hushållsarbetet lika.

⁷ Duvander och Jans 2009, *Hur länge spelar pappors föräldraledighet roll? En studie av sambandet mellan pappors föräldraledighet och deras kontakt med sina barn*, samt Boye 2008, *Happy hour? Studies on well-being and time spent on paid and unpaid work*.

Tabell 2 Upplevd arbetsfördelning i hushållet jämfört med makes/sambos insats efter föräldraledighetens⁸ längd. Andel, procent.

	Gör nästan allt	Gör mer	Delar lika	Gör mindre	Gör nästan inget
Kvinnor					
0–6 månader	24	27	33	11	..
7–12 månader	27	29	29	10	4
13–18 månader	32	30	26	9	3
Mer än 18 månader	38	29	22	8	3
Män					
0–1 månader	5	10	29	36	19
2–3 månader	5	12	32	37	13
4–6 månader	9	15	32	34	10
Mer än 6 månader	11	16	38	27	9

Förvärvsarbete

Kvinnor och män arbetar i genomsnitt lika många timmar per dag, men fördelar tiden olika mellan förvärvsarbete och obetalt arbete. Samtidigt som förvärvsarbetstiden är av betydelse för fördelningen av det obetalda arbetet kan den inte ensam förklara varför kvinnor utför mer obetalt arbete än män. Kvinnor som arbetar heltid utför inte lika stor andel av hushållsarbetet. Det verkar inte vara männen som gör mer hushållsarbete lika mycket som det är det att kvinnorna minskat sin *tid* i obetalt arbete.⁹ Heltidsarbetande kvinnor förväntas utföra en mindre andel av hushållsarbetet än deltidsarbetande kvinnor. En annan förklaring skulle kunna vara att det helt enkelt utförs mindre obetalt arbete i hushållet när kvinnan arbetar heltid.

När föräldrar som arbetar hel- respektive deltid jämförs med varandra finns ett mönster som pekar mot att deltidsarbetande föräldrar utför en större del av hushållsarbetet jämfört med heltidsarbetande föräldrar. Detta gäller såväl kvinnor som män. Skillnaderna mellan kvinnor och män är dock fortfarande stora. Till exempel uppger 33 procent av de deltidsarbetande kvinnorna att de utför nästan allt hushållsarbete. Motsvarande andel för männen är

⁸ Föräldraledigheten avser det yngsta barnet och flertalet av de sammanboende kvinnorna och männen lever tillsammans med barnets andra förälder.

⁹ SCB 2003, Tid för vardagsliv.

10 procent. De deltidsarbetande kvinnorna är också betydligt fler till antalet än de deltidsarbetande männen.

Inkomst(skillnad)

SCB:s föräldraenkät innehöll en fråga om de svarande "tjänar" mer eller mindre än sin make/sambo.¹⁰ I undersökningen finns det inte tillgång till inkomstregister men däremot säger frågan något om hur stor ersättning individerna, relaterat till varandra, får för sitt utförda förvärvsarbete. De svarande har delats in i tre grupper:

- tjänar mer än sin make/sambo,
- tjänar ungefär lika mycket som sin make/sambo,
- tjänar mindre än sin make/sambo.

Grupperna är långt ifrån lika stora. Nästan två tredjedelar av alla kvinnor uppger att de tjänar mindre än sin maka/sambo (och en lika stor andel män uppger att de tjänar mer). Det överensstämmer i stort med övriga resultat.

För kvinnors del visar resultaten att i hushåll där kvinnan tjänar mer än sin maka/sambo anger ungefär en fjärdedel av de kvinnor som tjänar mer att de gör nästan allt hushållsarbete, vilket är en lägre andel än för genomsnittet. För kvinnor som tjänar mindre än sina män är motsvarande andel i stället drygt en tredjedel. Bland de kvinnor som tjänar mer uppger även en något större andel jämfört med de kvinnor som tjänar mindre att de nästan inte gör något hushållsarbete alls. De är dock förhållandevis få till antalet.

Bland männen är mönstret det motsatta och tendensen därmed densamma. Bland de män som tjänar mer än sin maka/sambo är det en större andel som uppger att de gör mindre hushållsarbete än sin partner, jämfört med den grupp män som tjänar mindre än sin maka/sambo (37 respektive 29 procent). På samma sätt uppger männen som tjänar mer än sin maka/sambo i något lägre utsträckning att de gör nästan allt hushållsarbete jämfört med den grupp män som tjänar mindre.

¹⁰ Begreppet "tjänar" är inte entydigt eftersom det kan avse såväl lön som inkomst även om lön kanske är den tolkning som ligger närmast till hands. Frågeställningen lämnar inte en fullständig information om individernas ekonomiska situation (relaterat till varandra). Det saknas t.ex. uppgift om storleken på individernas inkomster och deras eventuella kapitalinnehav.

14.3.2 Omsorg om barnen

Det finns skillnader mellan kärnfamiljer och sammanboende par med barn som inte är gemensamma när det gäller omsorg om barnen. Andelen kvinnor respektive män som uppger att de delar allt lika är större i kärnfamiljerna.

Bland sammanboende par med barn som inte är gemensamma är det samtidigt en betydligt större andel män som uppger att de gör allt jämfört med männen i kärnfamiljer. I hushåll som består av sammanboende med barn från såväl tidigare som nuvarande relation beskriver männen i princip samma mönster som män i kärnfamiljer. Kvinnorna i dessa hushåll beskriver dock i stället en något mer ojämn arbetsfördelning jämfört med kvinnor i kärnfamiljer.

I likhet med hushållsarbetet finns det skillnader mellan hel- respektive deltidsarbetande föräldrar. Även här är resultaten osäkra. Sett till föräldraledighetens längd finns ett liknande mönster som för hushållsarbete. För männens del förefaller det gå en skiljelinje mellan de pappor som har varit föräldralediga i 0–1 månader och de pappor som har varit föräldralediga en längre tid. De som har varit föräldralediga en längre tid uppger i större utsträckning att de delar omsorgsarbetet lika med sin partner. Samtidigt finns även ett mönster som pekar mot att en större andel pappor uppger alternativet ”gör mer” (än sambon) om de varit föräldralediga en längre tid.

14.3.3 Att värdera fördelningen av arbete i hushållet

För att kunna ange hur stor del av hushållsarbetet de svarande utför krävs både en värdering av det egna arbetet och av partners arbete. Att jämföra det egna arbetet med någon annans är inte enkelt. Med städning kanske somliga dessutom refererar till en veckostädning, medan andra inkluderar att plocka upp strumpor från golvet eller torka av köksbordet efter middagen.

I enkätundersökningen har samma personer som fått frågorna om arbetsfördelningen även fått frågan om de upplever fördelningen av arbetsuppgifter i hushållet som bra. Hur svaren fördelar sig framgår av tabell 3.

Tabell 3 Anser du att du och din maka/sambo har en bra fördelning av arbetet i hushållet? Andel, procent.

Svarsalternativ	Kvinnor	Män
Ja	71	79
Nej, jag gör för lite	2	16
Nej, jag gör för mycket	27	4

Samtidigt som kvinnorna utför merparten av hushållsarbetet och männen merparten av underhållsarbetet uppger flertalet kvinnor och män att de upplever att arbetsfördelningen i hushållet är bra. En något större andel män än kvinnor är nöjda med fördelningen av arbetet. Bland dem som anser att arbetsdelningen inte är bra upplever flertalet kvinnor att de gör för mycket och flertalet män det motsatta – att de gör för lite.

14.4 Tiden i förvärvsarbete¹¹

Fortsättningsvis redovisas resultat från frågor som ställts till *samtliga* svarande, medan fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet (se ovan) enbart ställdes till sammanboende föräldrar. Enligt undersökningen arbetar 58 procent av kvinnorna heltid och 42 procent deltid. Bland männen är motsvarande andelar 93 respektive 7 procent. Enligt den officiella statistiken i Arbetskraftsundersökningarna (AKU) arbetade 60 procent av alla sysselsatta kvinnor i åldern 20–64 år heltid och 40 procent deltid under år 2010. Motsvarande andel för männen var 87 respektive 13 procent. Eftersom denna undersökning, till skillnad mot AKU-undersökningar, riktar sig till personer med barn under 18 år, verkar uppgifterna vara rimliga. Det är sedan tidigare också känt att kvinnors arbetstid varierar med antalet barn och med det yngsta barnets ålder, medan mäns arbetstid inte påverkas nämnvärt av detta¹².

Tabell 4 Arbetar du heltid eller deltid? Andel, procent.

	Kvinnor	Män
Heltid	58	93
Deltid	42	7

¹¹ Dessa frågor har riktats till alla som uppger sig "ha ett arbete".

¹² SCB, På tal om kvinnor och män 2010.

14.4.1 Skäl till deltidarbete

De svarande har fått frågor om orsaker till varför man arbetar hel- respektive deltid. Orsakerna till deltidarbete har nedan grupperats efter orsaker som är kopplade till barnen, till arbetsgivaren eller till något annat.

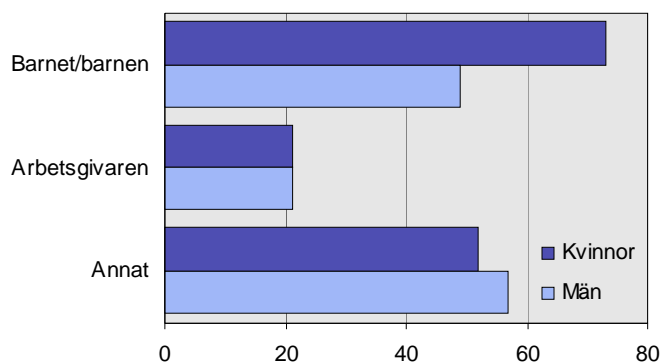
- | | |
|---------------|--|
| Barnet/barnen | <ul style="list-style-type: none">• Jag vill ha mer tid tillsammans med mina barn• För barnet/barnens bästa• Barnet/barnen behöver mindre dagis/fritids• Behöver inte ha barnomsorg om jag arbetar deltid |
| Arbetsgivaren | <ul style="list-style-type: none">• Arbetsgivaren erbjuder inte heltid |
| Annat | <ul style="list-style-type: none">• Jag vill ha tid för egna intressen• Jag orkar inte arbeta mer• Självklart val för mig att arbeta deltid• Jag studerar• Annan anledning |

Det kan finnas flera skäl till arbetstidens omfattning, vilket också har kunnat anges genom flera svarsalternativ. I den gruppering som gjorts ingår individer i en grupp om de uppgett *minst* en av orsakerna som ingår i gruppen.

Nästan tre fjärdedelar av de deltidarbetande kvinnorna och hälften av de deltidarbetande männen uppger barnet/barnen som en orsak till att de arbetar deltid. Ungefär en femtedel av såväl kvinnorna som männen uppger att arbetsgivaren inte erbjuder heltid som en orsak till deltidarbetet.

Bland dem som uppgett andra alternativ än sådana som är kopplade till barnen eller arbetsgivaren är det störst andel kvinnor som uppger att deltidarbete är ett självklart val. Nästan var femte kvinna som arbetar deltid uppger detta. Samtidigt uppger lite mer än var tionde deltidarbetande man att deltidarbete varit ett självklart val. Störst andel män, 30 procent, uppger i stället ospecificerade skäl (dvs. ”annan anledning”). Motsvarande andel bland kvinnorna är 15 procent. Anledningar till det kan vara deltidssjukskrivningar eller nattarbete.

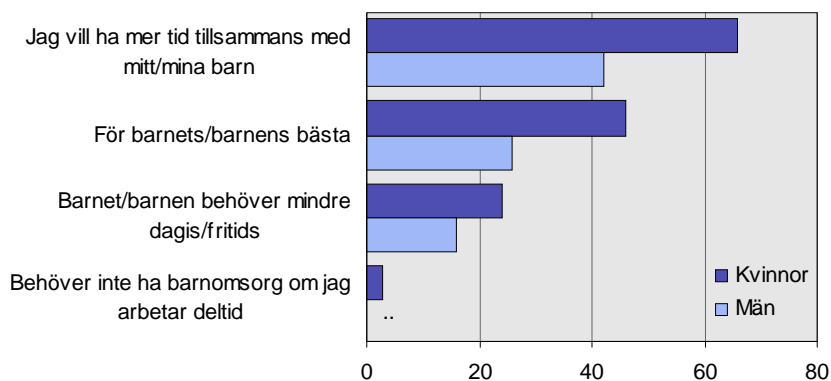
Diagram 4 Orsak till deltidarbete. Andel i procent som uppger respektive orsak.



En förhållandevis stor andel deltidarbetande kvinnor respektive män som uppger att de arbetar deltid till följd av orsaker kopplade till barnen. Dessa skäl kan vara av varierande karaktär och enkäten innehåller fyra olika alternativ. Bland såväl kvinnor som män är det vanligaste skälet att föräldern önskar få mer tid tillsammans med barnet/barnen. Svaren följer samma mönster för kvinnor och män, med den skillnaden att en större andel kvinnor har uppgett att de arbetar deltid till följd av orsaker som på olika sätt har med barnet/barnen att göra.

I diagram 5 nedan särredovisas orsakerna kopplade till barnen.

Diagram 5 Orsak till deltidarbete som avser omsorg om barnet/barnen. Andel i procent som uppger respektive orsak.



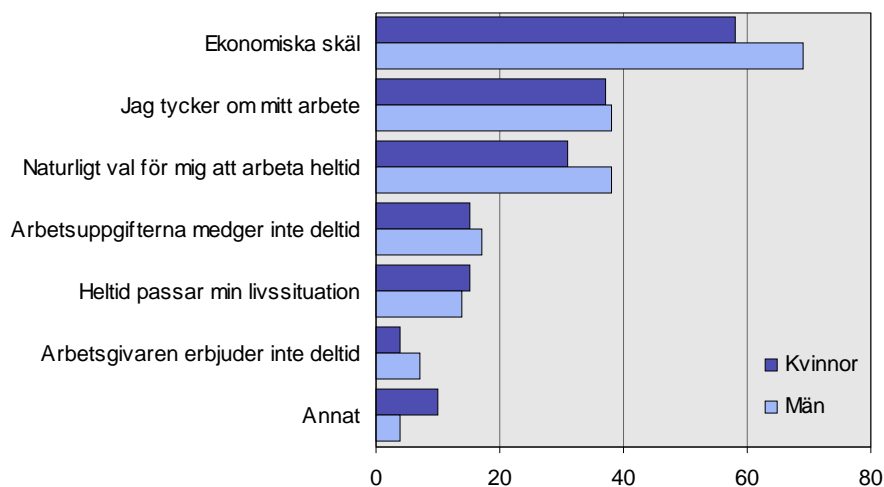
Viktigt i sammanhanget är att antalet män som uppgett de olika alternativen är mycket få jämfört med antalet kvinnor, vilket beror på att det är en betydligt lägre andel män som arbetar deltid. Enligt undersökningen arbetar 329 000 kvinnor och 59 000 män med barn under 18 år deltid. Bland kvinnorna är det sålunda 69 000 som arbetar deltid, bl.a. av skäl som att arbetsgivaren inte erbjuder heltid. Motsvarande antal för männen är 12 000 personer. På samma sätt är det nästan en kvarts miljon (242 000) kvinnor som arbetar deltid, bl.a. av skäl kopplade till barnen. Motsvarande antal för männen är 29 000.

14.4.2 Skäl till heltidsarbete

På samma sätt som de deltidsarbetande föräldrarna har uppgett orsaker till varför de arbetar deltid har de heltidsarbetande föräldrarna besvarat samma frågeställning, men med andra alternativ. De tre orsaker som störst andel heltidsarbetande kvinnor och män (med barn under 18 år) uppger är; ekonomiska skäl, att de tycker om sitt arbete eller att heltidsarbete varit ett naturligt val. Den orsak som störst andel föräldrar uppger som orsak till heltidsarbetet är ekonomiska skäl. Nästan 60 procent av kvinnorna och knappt 70 procent av männen uppger detta. Nästan 40 procent av kvinnorna och männen uppger att de arbetar heltid eftersom de tycker om sitt arbete. Lika stor andel män och en något mindre andel kvinnor uppger att heltidsarbete har varit ett naturligt val. På samma sätt som antalet deltidsarbetande kvinnor är större än antalet deltidsarbetande män, är antalet män som arbetar heltid större än antalet heltidsarbetande kvinnor (774 000 jämfört med 440 000).

Av diagram 6 nedan framgår hur svaren fördelar sig över de olika alternativen.

Diagram 6 Orsak till heltidsarbete. Andel i procent som uppger respektive orsak.



14.4.3 Det egna inflytandet

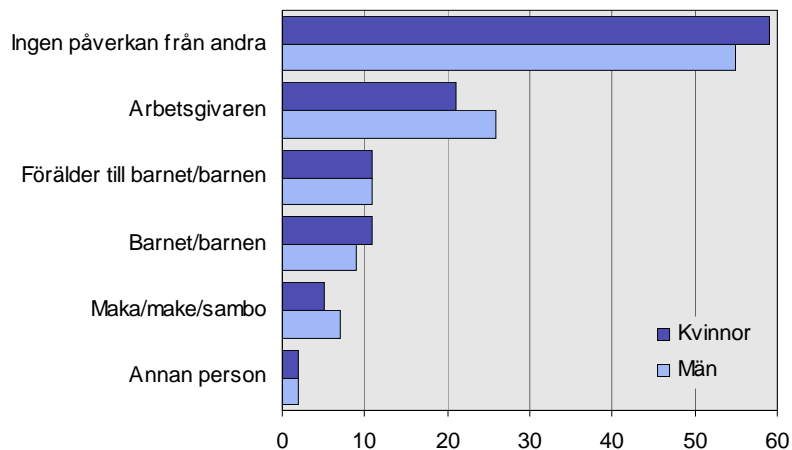
De svarande fick frågor om hur stor påverkan de själva upplever att de har över arbetstiden samt om de upplever att någon annan påverkat arbetstidens omfattning och i så fall vem.

Flertalet kvinnor och män uppger att de har en mycket eller ganska stor möjlighet att påverka den egna arbetstiden (68 respektive 59 procent). Femton procent av kvinnorna och 19 procent av männen upplever i sin tur möjligheterna till *egen* påverkan som mycket eller ganska liten. Enkäten innehåller även en fråga om påverkan från andra, där de svarande har fått uppge om de upplever att ett antal olika aktörer påverkat deras arbetstid. Mer än hälften upplever att det inte är någon annan än de själva som har påverkat arbetstiden. Den aktör som störst andel kvinnor och män upplever har en inverkan på arbetstiden är arbetsgivaren. En något mindre andel kvinnor (21 procent) än män (26 procent) uppger detta. Bland såväl kvinnor som män uppger 11 procent att den andra föräldern påverkat arbetstiden och 5 procent av kvinnorna respektive 7 procent av männen att make/sambo (om annan än förälder till gemensamma barn) påverkat deras arbetstid. Upplevelser av påverkan över den egna arbetstiden varierar naturligtvis med omgivning-

ens krav och förväntningar samt med den egna upplevelsen av dessa.

Hur svaren fördelar sig framgår av diagram 7 nedan.

Diagram 7 Påverkan av andra på arbetstidens omfattning. Andel i procent som angett olika alternativ.



14.4.4 Fördelningen av tid mellan arbete och barn

Som tidigare framgått upplever en förhållandevis stor andel kvinnor och män att de har haft stora möjligheter att själva påverka arbetstiden. Samtidigt är ekonomin det vanligaste skälet till heltidsarbete. Olika regelverk som rör hushållens ekonomi som t.ex. skatter och familjeekonomiska stöd kan i viss utsträckning påverka hur mycket en förälder arbetar. Det gäller bl.a. bostadsbidraget där de ofta uppmärksammade marginaleffekterna som träffar arbetsinkomster kan vara av betydelse för viljan att öka sin arbetstid.

Vid sidan av förvärvsarbetet finns även ett obetalt arbete som måste utföras – ett arbete som kvinnor utför i större utsträckning än män. Både hel- och deltidsarbetande kvinnor uppger att de utför större delen av hushållsarbetet. Bland de deltidsarbetande föräldrarna uppger två tredjedelar av kvinnorna och knappt hälften av männen att en orsak till deltidsarbetet är att de vill spendera mer tid tillsammans med sina barn. Samtidigt är det betydligt fler kvinnor än män som arbetar deltid.

På frågan om de är nöjda med fördelningen av tid mellan förvärvsarbete och barn framgår av tabell 5 att mer än hälften av såväl

kvinnorna som männen är nöjda med fördelningen av tid mellan arbete och barn. Noterbart är att var femte förälder är missnöjd med fördelningen av tiden mellan jobb och barn. Bland dem som upplever att de i hög grad kan påverka den egna arbetstiden är det en större andel som är nöjda med fördelningen av tid mellan arbete och barn, jämfört med dem som upplever att de har små möjligheter att påverka den egna arbetstiden. Bland dem som tycker att arbetsfördelningen är bra är en större andel nöjd med fördelningen av tid mellan arbete och barn än den som inte tycker att arbetsdelningen i hushållet är bra. Ensamstående med barn är mer missnöjda. Mest missnöjda är de som inte har barn boende hos sig alls. Bland män i den situationen är exempelvis 16 procent mycket missnöjda. Medan 53 procent av männen i parförhållanden är nöjda är enbart 43 procent av ensamstående män nöjda.

Tabell 5 Om du tänker på hur din vardag ser ut: Hur nöjd är du med fördelningen av tid mellan förvärvsarbete och barnet/barnen? Andel i procent.

	Kvinnor	Män
Nöjd	60	53
Varken nöjd eller missnöjd	20	25
Missnöjd	18	20

14.4.5 Stora skillnader mellan olika typer av hushåll

Medan frågorna om fördelning av arbetsuppgifter i hushållet enbart avser sammanboende individer, ingår personer från alla typer av hushåll i frågorna som avser förvärvsarbete. Som tidigare framgått är kärnfamiljer den, till antalet individer räknat, största hushållstypen. Så är även fallet bland dem som har ett arbete. Det får till följd att mindre grupper som svarat annorlunda på frågorna inte får så stort genomslag i resultaten för alla. Det finns mer eller mindre tydliga mönster där framför allt ensamstående kvinnor med barn avviker från andra grupper.

Resultaten visar att en större andel av ensamstående kvinnor förefaller arbeta heltid jämfört med kvinnor i kärnfamiljer. Detta avser dem som "har ett arbete". Störst andel heltidsarbetande kvinnor och män har uppgett ekonomiska skäl som orsak till arbetstiden. Samtidigt finns skillnader mellan ensamstående och sammanboende kvinnor. Något mer än hälften av kvinnorna som lever i kärn-

familjer uppger ekonomiska skäl. Motsvarande andel ensamstående kvinnor med barn i hushållet är betydligt större. Mer än fyra av fem ensamstående kvinnor med barn i hushållet uppger att ekonomin har varit en bakomliggande orsak till att de arbetar heltid. Högre andel kvinnor i parförhållanden än ensamstående kvinnor anger också att de jobbar heltid för att det passar in i deras livssituation. Bland männen tycks inte skillnaderna vara lika stora, även om ett liknande mönster syns. På liknande vis är 64 procent av kvinnor i kärnfamiljer nöjda med fördelningen mellan arbetstid och tid med barnen, medan 38 procent av de ensamstående kvinnorna med barn boende hos sig är nöjda med sin fördelning. Däremot är hälften av de ensamstående kvinnorna med barn som bor växelvis hos sig nöjda.

Ungefär två tredjedelar av kvinnorna och en lite mindre andel av männen upplever att de har ett stort inflytande över den egna arbetstiden. Även här finns skillnader mellan olika typer av hushåll. Flera av dessa är dock osäkra. Bland ensamstående kvinnor med barn boende heltid hos sig uppger 50 procent att de upplever den egna påverkan som stor, och 27 procent uppger att deras egen påverkan har varit liten. Bland kvinnor som lever i kärnfamiljer är motsvarande andelar 71 respektive 13 procent. Bland männen finns motsvarande mönster som hos kvinnorna, men mindre tydligt och med större osäkerhet.

Som framgått är det en något större andel kvinnor än män som är nöjda med fördelningen av tid. Samtidigt finns det en grupp som utmärker sig, nämligen ensamstående kvinnor med barn som bor i hushållet. Bland ensamstående kvinnor med barn boende hos sig hela tiden är 38 procent nöjda med fördelningen av tid mellan arbete och barn. Bland kvinnorna boende i kärnfamiljer är motsvarande andel 60 procent. Bland männen är resultaten mer osäkra för de ensamstående. Den grupp som i stället verkar avvika i sina svar genom att en mindre andel är nöjda, är männen i ombildade familjer med barn från såväl nuvarande som tidigare förhållande. I denna grupp förefaller det samtidigt vara en något större andel som arbetar heltid.

15 Konsekvenser av utredningens förslag

I detta kapitel redovisas konsekvensbeskrivningar av utredningens förslag i enlighet med 14–15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Utredningens förslag ska dessutom enligt direktiven (dir. 2009:56) bedömas och analyseras utifrån ett jämställdhetsperspektiv och ett barnperspektiv, dvs. utifrån barnets behov och intressen.

Sammantaget bidrar utredningens förslag till att förverkliga de principiella ställningstaganden som utredningen inledningsvis tar avstamp i, nämligen att:

- barn har rätt till en god och trygg uppväxt,
- barn har grundläggande rättigheter och behov,
- föräldrarna har ett gemensamt ansvar för barnets omsorg och försörjning, samt att
- samhällets insatser ska komplettera föräldrarna.

Genom att utöka möjligheterna för att två särlevande föräldrar samtidigt kan uppbära förmåner som t.ex. barnbidrag och vårdbidrag, ökar förslagen både barns tillgång till sina föräldrar och föräldrars möjlighet att ansvara för barnet på lika villkor. Signalen som samhället skickar genom förslagen tydliggör båda föräldrarnas ansvar för barnet. Genom att införa en ny bidragsform inom bostadsbidraget (växelvisbidrag) anpassas förmånen till hur boendet bland barn till särlevande föräldrar ser ut i dag, samtidigt som folkbokföringens betydelse inom förmånsslaget minskar. Utredningens förslag ger ökade möjligheter för föräldrar att ta del av förmåner utifrån hur barnet faktiskt bor och ger därmed ökade möjligheter för föräldrar att ta sitt försörjningsansvar. Ansvaret blir också tydligare genom att avgiften för förskola och fritidshem för de särlevande föräldrar som nyttjar sådan omsorg, beräknas utifrån ett

platsinnehav. Föräldrar som lever isär ska bli erbjudna samarbets-samtal där även frågor kring ekonomin för barnet kan behandlas. Det ger föräldrar möjlighet att diskutera frågor kring ekonomi och vad barns behov är och kostar, vilket därmed stärker fokus på barnet och dess rättigheter vid en separation. Sammantaget kommer förslagen ge mer stöd till föräldrarna, leda till färre potentiella konflikter och sannolikt även till färre processer i domstol och därmed bidra till en trygg uppväxt för barn till särlevande föräldrar.

15.1 Utökade möjligheter för båda föräldrar att vara mottagare av allmänna barnbidrag

Utredningen föreslår att föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn gemensamt ska kunna anmäla om en av dem eller båda ska vara mottagare av det allmänna barnbidraget. Om inte någon anmälan om bidragsmottagare görs i samband med att rätten till barnbidrag inträder, eller om föräldrarnas anmälan inte är samstämmig, föreslås båda föräldrarna vara bidragsmottagare. När båda är bidragsmottagare lämnas med hälften till vardera föräldern.

Vidare föreslår utredningen att när barnet bor växelvis hos föräldrarna ska barnbidraget, under vissa i lagen angivna förutsättningar, kunna lämnas med hälften till vardera föräldern efter anmälan av endast en av dem.

15.1.1 Konsekvenser för enskilda

Med utökade möjligheter för båda föräldrar att vara bidragsmottagare, kommer fler föräldrar än i dag att kunna ta del av barnbidraget. Genom att föräldrarna kan välja båda som bidragsmottagare, ökar deras valfrihet att själva bestämma hur de vill fördela försörjningsansvaret för barnet mellan sig. En delning mellan föräldrarna bedöms öka möjligheterna för dem att ta del av omsorgen om barnet utifrån sina egna förutsättningar och ekonomiska förmåga, oavsett om de lever ihop eller är särlevande. Förslaget bedöms också främja barnets kontakt med båda föräldrar och bör på sikt bidra till att förverkliga barns rätt till båda sina föräldrar på lika villkor.

Det är sannolikt att förslaget över tid även kan bidra till att minska antalet konflikter mellan särlevande föräldrar kring vem som får ta emot barnbidraget och vad bidraget ska användas till eller vilka kostnader det ska täcka.

Vid växelvis boende för barnet föreslås barnbidraget kunna delas på anmälan av endast en förälder. Den förälder som tidigare har fått hela barnbidraget utbetalat till sig, i dag är det oftast mamman, kan vid en delning komma att förlora ett halvt barnbidrag varje månad. Utredningen visar att mammor vars barn bor växelvis generellt sett dock har högre inkomster än andra särlevande mammor. Dessutom visar utredningens undersökning att särlevande föräldrar som har barnet boende växelvis ofta delar på kostnader för barnet.¹ Genom att öppna för större möjligheter att dela barnbidraget och kanske framför allt, att barnbidraget delas om inte ett aktivt annat val görs, ges en tydlig signal om föräldrars gemensamma ansvar för barnets försörjning. Utredningen anser att den effekt en sådan signal kan ha i ett längre perspektiv vad gäller synen på försörjningsansvaret för dagens föräldrar – och kanske främst för nya föräldrar – till viss del kan väga upp det faktum att föräldrar som i dag är mottagare av barnbidrag kan riskera förlora halva beloppet. Det är dessutom rimligt att anta att båda föräldrarna bidrar till och ansvarar för barnets kostnader som uppstår i hushållet när barnet bor där växelvis, vilket minskar risken för att barnbidraget lämnas till en förälder som inte bidrar till barnets försörjning.

15.1.2 Administrativa konsekvenser

Förslaget innebär inte någon tillkommande kostnad när barnbidrag lämnas vid barns födelse för barn som fötts inom äktenskapet, och när ingen anmälan görs om delat barnbidrag. Utöver denna situation innebär förslaget enligt Försäkringskassan ett antal tillkommande ärendetyper som medför kostnader. Det gäller:

1. barnbidrag vid barns födelse då föräldrarna inte är gifta eller vid invandring, när föräldrarna har gemensam vårdnad (cirka 23 000 barn per år),
2. gemensam anmälan om delning i ett pågående barnbidragsärende inklusive föräldrar med växelvis boende barn där föräldrarna är överens om en delning (gäller cirka 10 000 barn per år),

¹ Rapport från TNS Sifo 2010, se bilaga 4.

3. anmälan från endast en förälder om delad utbetalning vid växelvis boende när den andra föräldern antingen godkänner delningen eller inte hör av sig (cirka 30 000 barn per år), samt
4. anmälan från endast en förälder om delad utbetalning vid växelvis boende, när den andra föräldern inte godkänner delningen (10 000 barn per år).

Försäkringskassan uppskattar utifrån befintligt handlägningsstöd att den årliga kostnaden för utredningens förslag till cirka 16,8 miljoner kronor, vilket motsvarar 31 årsarbetare. Till detta tillkommer en engångskostnad på cirka 43 miljoner kronor, vilket motsvarar 80 årsarbetare, för handläggning av de ärenden där föräldrar kommer vilja dela eller byta mottagare, och för växelvis boende barn vars föräldrar är överens om att dela, samt för de situationer där en förälder anmäler delning och den andra inte instämmer.

Utredningen anser att det är osäkert om den administrativa tillkommande kostnaden kommer att bli såpass hög som Försäkringskassans uppskattning visar. Utredningen gör bedömningen att det bland tillkommande föräldrar vars barn bor växelvis eller som kommer att övergå till ett växelvist boende för barnet, är det en lägre andel som kommer att välja delat barnbidrag än vad Försäkringskassan har antagit. Anledningen till det är att utredningen visar att föräldrar vars barn bor växelvis i stor utsträckning är överens och att de redan i dag delar på kostnaderna för barnet. Över tid borde även de ärenden som kräver manuell handläggning minska eftersom fler föräldrar kommer att ha delat barnbidrag från när barnet är nyfött. Utredningen bedömer att den årliga tillkommande kostnaden för administration kommer att ligga på drygt 10 miljoner kronor med anledning av utredningens förslag.

I vilken utsträckning föräldrar kommer att byta bidragsmottagande förälder/föräldrar är dock mycket svårt att uppskatta. Utredningen delar Försäkringskassans bedömning av att det finns en initial kostnad för handläggning av ärenden bland föräldrar som redan uppstår barnbidrag. Det är dock svårt att uppskatta i vilken omfattning dessa kommer att generera mer handläggning hos Försäkringskassan. Utredningens uppfattning är att en klar majoritet av särlevande föräldrar har förmåga att komma överens och kunna samarbeta om barnets försörjning. Dessutom har en stor andel föräldrar som svarat på utredningens telefonundersökning uppgett att

de delar på kostnaderna för barnet. Det finns därför anledning att anta att en stor andel av föräldrar med ett fungerande samarbete inte kommer att anmäla om delad utbetalning av barnbidraget.

Analysen av administrativa kostnader omfattar inte ökade informationskostnader eller de initiala IT-utvecklingskostnaderna. Utredningen gör, trots de relativa höga administrativa kostnaderna, bedömningen att det är av stor vikt för särlevande föräldrar och deras barn, både i dag och i framtiden, att de ges bättre möjligheter att dela på barnbidraget jämfört med i dag. Enligt utredningen finns det utrymme att finansiera den ökade administrativa kostnaden för förslaget med hjälp av sänkta kostnader inom andra anslag i utredningens förslag, som t.ex. tidsbegränsade underhållsstöd och avskaffade umgängesavdrag (se avsnitt 15.6–7).

15.1.3 Konsekvenser för jämställdheten

Utökade möjligheter att välja båda föräldrarna som bidragsmottagare samt att båda föräldrar blir mottagare av bidraget i de fall ingen anmälan om bidragsmottagare görs eller anmälan inte är samstämmig, signalerar att föräldrarna har ett gemensamt ansvar för barnet. Detta bidrar till att betona pappors roll och ansvar för sina barn.

15.2 Utökade möjligheter till vårdbidrag

Utredningen föreslår att föräldrar som i ett hushåll vårdar eller har merkostnader för ett barn med funktionsnedsättning eller sjukdom, ska kunna ha rätt till vårdbidrag. Rätten till vårdbidrag ska bedömas utifrån det totala behov av särskild tillsyn och vård som barnet har när det bor eller vistas i hushållet. Förslaget innebär en förändring i förhållande till nuvarande bestämmelser genom att två särlevande föräldrar var och en för sig kan ges rätt till vårdbidrag om de uppfyller angivna förutsättningar.

När båda föräldrarna vårdar eller har merkostnader för ett barn i ett gemensamt hushåll, ska ansökan som huvudregel vara gemensam. Om båda föräldrarna uppfyller förutsättningarna för rätt till vårdbidrag för ett barn som bor eller vistas i deras gemensamma hushåll, lämnas vårdbidraget till den förälder som står för den huvudsakliga tillsynen och vården av barnet. Om båda

föräldrarna begär det ska vårdbidraget i stället lämnas med hälften till var och en av dem.

15.2.1 Konsekvenser för enskilda

Förslaget möjliggör för särlevande föräldrar som båda tar del i vården av barnet, att oberoende av varandra få vårdbidrag för ett barn som bor eller vistas i föräldrarnas hushåll. Förslaget bedöms kunna öka möjligheterna för en förälder att ta del i vården och omsorgen om barnet utifrån egna förutsättningar och ekonomisk förmåga, och större hänsyn kan tas till föräldrarnas insatser i förhållande till barnets behov.

Förslaget främjar dessutom möjligheterna för barnet att ha en nära och personlig kontakt med båda sina föräldrar genom förbättrade ekonomiska möjligheter för en förälder att ge barnet särskild tillsyn och vård när barnet bor eller vistas i ett hushåll. Till skillnad från i dag möjliggör förslaget att föräldrar som båda tar del i tillsyn och vård av barnet i ett gemensamt hushåll kan få sina arbetsinsatser och merkostnader kompenserade inom ramen för ett och samma vårdbidrag.

Utredningens förslag kan förvisso medföra att en av barnets föräldrar eller båda föräldrarna inte är berättigade till den lägsta förmånsnivån, dvs. en fjärdedels förmån. Detta påverkar inte enbart de föräldrar som ansöker för första gången. Det kan även få konsekvenser för föräldrar som i dag mottar vårdbidrag på denna nivå. Det gäller de föräldrar vilka under sin tid som sammanlevande har beviljats en fjärdedels vårdbidrag, och som sedan separerar. Om barnet efter separationen kommer att bo lika mycket hos båda föräldrarna och en av föräldrarna, själv eller tillsammans med en styvförälder, ansöker om vårdbidrag kan det visa sig att varken merarbetet eller merkostnaderna för hushållet sammantaget räknat kommer över lägstanivån. Att en förälder inte kommer upp i denna förmånsnivå kan visa sig vid den tidpunkt vårdbidraget ska omprövas. Vanligtvis ändras dock inte förmånsnivån genom en omprövning. Om omprövningen resulterar i att förmånsnivån bibehålls ska enligt utredningens förslag till övergångsbestämmelser, nuvarande bestämmelser fortsätta att tillämpas. Sådana ärenden om vårdbidrag påverkas således inte av utredningens förslag till nya bestämmelser.

I dagsläget har cirka 16 000 föräldrar vårdbidrag på lägsta föräldransnivå. Hur många av dessa som är särlevande finns ingen uppgift om.² Cirka 1 800 föräldrar med vårdbidrag på lägsta nivå har delad utbetalning av vårdbidrag. Dessa föräldrar torde med stor säkerhet och till allra största del utgöras av särlevande föräldrar. Med utredningens förslag kommer troligen en del av dessa föräldrar inte var för sig kunna kvalificera sig för vårdbidragets lägsta nivå. Även för denna grupp föreslås övergångsbestämmelser som gör det möjligt för föräldrarna att kunna behålla den delade utbetalningen.

De föräldrar som har barn med funktionsnedsättning som bor växelvis, står i dag utan möjlighet till vårdbidrag om en förälder redan sökt och fått beviljat och inte medger en delad utbetalning. Utredningens förslag ökar möjligheten att få ersättning på lika villkor och ökar även möjligheten till att barns behov kan tillgodoses hos var och en av de föräldrar som barnet bor eller vistas hos. Möjligheten för särlevande föräldrar där en förälder uppbär vårdbidrag att själva komma överens om en delning av bidraget finns i dag. Utredningen bedömer dock att genom att låta de föräldrar som har barnet boende hos sig söka vårdbidrag kommer undanröja potentiella konflikter mellan särlevande föräldrar.³ Detta gagnar såväl föräldrar och deras samarbete som barnets relation till båda föräldrarna.

Utredningens förslag innebär, liksom i dag, att sammanlevande föräldrar som ansöker om och beviljas vårdbidrag endast kan nå upp till ett helt vårdbidrag för barnet, vilket kan innebära att båda föräldrarnas merarbete och merkostnader inte kan ersättas fullt ut. Möjligheten att få ersättning för merkostnader utöver helt vårdbidrag ska dock bibehållas. Skillnaden för sammanlevande föräldrar är dock att båda föräldrars eventuella merarbete och merkostnader ska beaktas vid beräkning av vårdbidrag.

15.2.2 Konsekvenser för staten

Förslaget om utökade möjligheter till vårdbidrag möjliggör för fler föräldrar att ansöka om vårdbidrag, vilket kan driva på kostnader för bidraget. Möjligheten gäller främst de föräldrar som i dag inte

² Uppgift om hur barnets boende är fördelat mellan föräldrarna eller om barnet bor hos båda föräldrarna är dock inte heller avhängigt för att bedöma rätten till vårdbidrag i dag.

³ Se mer om detta i avsnitt 13.2 ovan.

alls har möjlighet att få vårdbidrag eller som får halva vårdbidraget utbetalat till sig. Om fler föräldrar bedöms ha rätt till vårdbidrag kan kostnaderna för barnets behov som ersätts via vårdbidraget komma att bli större än vad de är i dagsläget. Kostnadsökningen är främst hänförlig till de särlevande föräldrar som söker vårdbidrag för sina arbetsinsatser och merkostnader när barnet bor växelvis. I dessa fall torde kostnaderna tillsammans kunna bli större än vad som kompenseras för i dag, då barnet kan behöva dubbel uppsättning av vissa saker, t.ex. olika hjälpmedel eller grundläggande behov av kläder, utrustning och privata tillhörigheter. I regel står dock landstingen och kommunerna för en stor del av de hjälpmedel som barnet behöver.

Utgifterna kan även komma att öka genom att båda föräldrarnas arbetsinsatser och merkostnader för ett barn inom hushållet kommer att beaktas. I dag bärs dessa kostnader av den särlevande förälder som inte har möjlighet att söka vårdbidrag när den andre föräldern redan har vårdbidrag.

Samtidigt som fler föräldrar ges möjlighet att få vårdbidrag kommer sannolikt särlevande föräldrar som i dag lagt ihop sina insatser i en ansökan, var för sig kunna hamna under den lägsta gränsen för vårdbidrag på en fjärdedelsnivå, om de senare separerar och ansöker om vårdbidrag var och en för sig. Denna nivå är till antalet den största och den mest växande, vilket torde kunna minska utgifterna för anslaget. Att mer exakt bedöma dessa förändringar är i praktiken inte möjligt utan får utvisas av tiden. En av anledningarna till att det är svårt att bedöma kostnaden beror på att det saknas uppgifter om antalet växelvis boende barn som det lämnas vårdbidrag för. Sådana uppgifter finns heller inte inom Försäkringskassan eftersom uppgift om barnets boende inte är ett kriterium för rätt till vårdbidrag. Utredningen gör dock bedömningen att de ovan nämnda förväntade kostnadsökningarna respektive kostnadsminskningarna i stort kommer ta ut varandra.

15.2.3 Konsekvenser för kommuner och landsting

Landstingen och kommunerna står som regel för en stor del av de hjälpmedel som barn med olika former av funktionsnedsättning kan behöva.⁴ För vissa hjälpmedel har barnet inte behov av dubbel

⁴ Landstingen och kommunernas ansvar att erbjuda hjälpmedel framgår av 3 b § respektive 18 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

uppsättning, såsom en rullstol som i många fall används i samband med transport till och från bostaden. Behovet av hjälpmedel kan dock variera. En person med funktionsnedsättning har rätt till de hjälpmedel som han eller hon behöver för att klara sig och leva ett så normalt liv som möjligt, oavsett boendeform.⁵ Utredningen anser inte att det är sannolikt att förslaget i sig, i någon större utsträckning kommer medföra att fler barn med funktionsnedsättning kommer att börja bo växelvis. Att ge föräldrar vars barn bor växelvis möjligheten att söka vårdbidrag i en större utsträckning medför därför inte enligt utredningens bedömning ökade utgifter för hjälpmedel.

15.2.4 Administrativa konsekvenser

Genom utökade möjligheter till vårdbidrag kan antalet beslut och utredningar om vårdbidrag komma att öka, vilket leder till en ökning av Försäkringskassans administrativa kostnader. För 2010 var Försäkringskassans styckkostnad 8 821 kronor per beslut om vårdbidrag. Den totala förvaltningskostnaden för förmånslaget uppgick samma år till 179 miljoner kronor. Utredningens bedömning är att styckkostnaden inte bör förändras i någon större utsträckning till följd av utredningens förslag. Däremot kommer antalet utredningar i dessa ärenden att öka. Utredningen bedömer att andelen ytterligare utredningar med anledning av förslaget bör ligga på maximalt 10 procent. En sådan ökning skulle motsvara en höjning av administrativa kostnaden på cirka 18 miljoner kronor, vilket påverkar förvaltningsanslaget.

Risken för att utredningens förslag kan komma att öka antalet s.k. skenseparationer då vårdbidrag för ett barn kan beviljas till två hushåll, bedöms vara förhållandevis liten. I dessa fall måste det så långt möjligt undvikas att ett, eller i förekommande fall två, vårdbidrag ersätter samma unika arbetsinsatser eller kostnadsposter för barnet. Underlaget för Försäkringskassans ställningstagande i frågan om vårdbidrag bör därför bli så fullgott och riktigt som möjligt, vilket bl.a. kan ske genom att ansökningsformuläret för vårdbidrag utformas på ett adekvat sätt. Det bör också påpekas att uppgifter om faktiska förhållanden lämnas på heder och samvete och att Försäkringskassan har befogenhet att vidta olika utredningsåtgärder vid misstanke om att bidrag lämnas felaktigt. När det

⁵ Prop. 1992/93:159, om stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 126.

behövs för bedömningen av frågan om ersättning får myndigheten bl.a. göra förfrågan hos någon som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter och besöka den försäkrade.⁶

15.2.5 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens förslag öppnar för barnets båda föräldrar att kunna ge särskild tillsyn och vård på lika villkor under den tid de bor tillsammans med barnet, men även i de fall föräldrarna bor på skilda håll. På sikt bör det öka möjligheten för båda föräldrar att ta ansvaret för och omsorgen av barnet, vilket sammantaget bedöms ha positiva effekter på jämställdheten. Utredningens förslag innebär sannolikt att fler pappor kommer att kunna beviljas vårdbidrag jämfört med i dag. För närvarande är det mycket vanligt att det är barnets mamma som tillgodoser barnets vårdbehov och som kompenseras genom vårdbidrag. Vårdbidrag lämnas i dag i drygt 80 procent av fallen till barnets mamma.⁷

15.3 Införande av bostadsbidrag vid växelvis boende

För hushåll med barn som bor växelvis föreslås en ny bidragsform inom ramen för bostadsbidraget – växelvisbidrag. Detta bidrag ska på motsvarande sätt som bostadsbidragets särskilda bidrag för hemmavarande barn respektive umgängesbidrag, lämnas för att barn i olika utsträckning bor eller vistas i hushållet. Bedömningen av om ett barn ska anses bo växelvis i hushållet bör ske utifrån den rättspraxis som har utarbetats för underhållsstöd vid växelvis boende. Ersättningsnivåerna för bostadsbidragets växelvisbidrag föreslås vara 1 100 kronor för ett barn, 1 250 kronor för två barn och 1 700 kronor för tre eller fler barn.

I samband med införandet av ett växelvisbidrag föreslås det särskilda bidraget för hemmavarande barn höjas med 150 kronor. Tillsammans med den höjning som regeringen har aviserat fr.o.m. 2012 kommer det särskilda bidraget att lämnas med totalt 1 450 kronor per månad till hushåll med ett barn, 1 900 kronor per månad till

⁶ Se 110 kap. 14 § SFB.

⁷ I december 2010 var det enligt uppgift från Försäkringskassan 35 473 mammor som fick vårdbidrag av totalt 43 059 föräldrar (varav 3 480 delade på vårdbidraget). Se avsnitt 10.3.3 ovan.

hushåll med två barn och 2 500 kronor per månad till hushåll med tre eller flera barn.

15.3.1 Konsekvenser för enskilda

Den nuvarande utformningen av bostadsbidraget ger tillsammans med underhållsstöd vid växelvis boende oönskade effekter. Bidragstagande föräldrar som mottar särskilt bidrag för hemmavarande barn men vars barn i själva verket bor växelvis, har en relativ fördel i förhållande till de föräldrar vars barn bor hela tiden i hushållet. Förslaget att införa ett växelvisbidrag inom bostadsbidraget och att samtidigt avskaffa underhållsstödet vid växelvis boende (se nedan avsnitt 15.4), minskar omotiverade skillnader mellan de föräldrar som har barn som bor växelvis och de föräldrar som har barn på heltid i hushållet. Dessutom innebär växelvisbidraget att föräldrar vars barn bor växelvis kan få lika mycket i bidrag, till skillnad från i dag då den som har barnet folkbokförd hos sig kan få ett särskilt bidrag medan den andra föräldern endast kan få umgängesbidrag.

I dag mottar ungefär 140 000 hushåll med barn bostadsbidrag. Majoriteten av dessa hushåll har låga inkomster vilket är helt naturligt eftersom stödet är inkomstprövat.

Det finns tre grupper av hushåll inom nuvarande bostadsbidrag som påverkas ekonomiskt av utredningens förslag;

1. föräldrar vars barn bor på heltid i hushållet och som i dag mottar särskilt bidrag för hemmavarande barn,
2. föräldrar vars barn bor växelvis i hushållet men som i dag ändå mottar särskilt bidrag för hemmavarande barn, och
3. föräldrar vars barn bor växelvis i hushållet men som i dag endast mottar umgängesbidrag.

Den första gruppen utgörs av boföräldrar som har barn i hushållet på heltid. I detta fall lämnas bostadsbidrag i form av särskilt bidrag för hemmavarande barn. Dessa hushåll berörs inte i sig av förslaget om växelvisbidrag, men kommer genom förslaget ändå att få en höjning av bidraget med 150 kronor i månaden för att det ska vara rimligt i förhållande till föräldrarnas försörjningsbörda och nivåerna på växelvisbidraget respektive umgängesbidraget. Denna grupp föräldrar består främst av ensamstående mammor vilket är den grupp

som har lägst ekonomisk standard av alla grupper. Cirka 40 procent av ensamstående föräldrar med barn och bostadsbidrag har en inkomst på 110 000 kronor per år eller lägre.

En grupp som kommer att förlora ekonomiskt på utredningens förslag med växelvisbidrag är de föräldrar som i dag mottar bostadsbidrag i form av särskilt bidrag för hemmavarande barn såsom boföräldrar, trots att barnen i själva verket bor växelvis. Anledningen till att de i dag anses som boföräldrar är att de har barn folkbokförda hos sig. Gruppen förlorande föräldrar består i huvudsak av ensamstående mammor med låg inkomst, vilket gör bilden mer komplex eftersom även denna grupp ofta lever på en låg ekonomisk standard. Samtidigt framkommer det när särlevande föräldrars inkomst jämförs att föräldrar som valt att låta sina barn bo växelvis generellt sett har högre inkomst än andra särlevande föräldrar. Barnets växelvisa boende innebär sannolikt att dessa föräldrar inte heller har hela försörjningsbördan för barnet, eftersom barnet bor varaktigt även hos den andra föräldern.

Bland föräldrar med bostadsbidrag är det 18 procent som har barnen boende växelvis, vilket motsvarar 15 900 hushåll. Det är en lägre andel än bland särlevande föräldrar i stort där andelen som har barn boende växelvis ligger mellan 30 och 40 procent. Utredningen ser inte någon uppenbar anledning till varför föräldrar med bostadsbidrag och många gånger en låg ekonomisk standard, inte i samma utsträckning som andra särlevande föräldrar väljer växelvis boende för barnen. En anledning kan vara att de av ekonomiska skäl upplever att de är förhindrade att välja växelvis boende. Eftersom utredningens förslag i förhållande till nuvarande situation minskar den ekonomiska förlusten av att, inom ramen för bostadsbidraget, gå från att vara boförälder och ha barn boende på heltid i hushållet till att barnen i stället bor växelvis, kan det leda till att fler boföräldrar vill övergå till att låta barnen bo växelvis. I ett större samhällsperspektiv bedömer dock inte utredningen att förslaget om växelvisbidrag i sig kommer ge anledning för föräldrar att välja växelvis boende för sina barn i en större utsträckning.

De knappt 16 000 ensamstående hushållen tillsammans med de knappt 7 000 sammanboende boförälderhushållen, kommer genom införandet av ett växelvisbidrag att få ett minskat bostadsbidrag. Ett sådant hushåll med tre barn kommer att förlora maximalt 650 kronor per månad i bostadsbidrag, vilket motsvarar 7 800 kronor om året. Av ensamförälderhushållen har cirka 8 200 ett barn, 5 150 har två barn och 2 500 har tre barn eller fler. Motsvarande antal för

sammanboendehushållen är 2 200 med ett barn, 2 200 med två barn och 2 500 med tre eller fler barn. Nivåerna på växelvisbidraget är bestämda med utgångspunkt i en kombination av nivån på umgängesbidraget och nivån på det särskilda bidraget.

Tabell 1 Skillnad i bidragsbelopp för en boförälder vars barn bor växelvis fr.o.m. 2012⁸ jämfört med utredningens förslag, kronor per månad

	Bedöms som boförälder i dag	Som växelvisförälder med förslaget	Skillnad
1 barn	2 950	2 750	-200
2 barn	3 700	3 200	-500
3 barn	4 650	4 000	-650

Den tredje gruppen som påverkas av förslaget är de som får bostadsbidrag som umgängesföräldrar men vars barn i praktiken bor växelvis. Dessa föräldrar får genom förslaget ett höjt bostadsbidrag. I stället för ett umgängesbidrag kommer de att kunna få det föreslagna växelvisbidraget. För närvarande lämnas umgängesbidrag till cirka 13 000 hushåll och 18 procent av dessa hushåll bedöms i själva verket ha växelvis boende barn. Detta innebär att 2 600 hushåll skulle få ett höjt bostadsbidrag med utredningens förslag. Ett hushåll med tre eller fler växelvis boende barn som i dag mottar bostadsbidrag för umgängesbarn får genom det föreslagna växelvisbidraget ytterligare 1 250 kronor per månad. För två barn är motsvarande höjning 875 kronor per månad och för ett barn 800 kronor per månad.

Tabell 2 Skillnad i bidragsbelopp för en umgängesförälder vars barn bor växelvis (fr.o.m. 2012) jämfört med utredningens förslag, kronor per månad

	Bedöms som umgängesförälder i dag	Som växelvisförälder med förslaget	Skillnad
1 barn	1 950	2 750	800
2 barn	2 325	3 200	875
3 barn	2 750	4 000	1 250

⁸ Se regeringens aviserade höjning av bostadsbidraget i budgetpropositionen för 2011, prop. 2010/11:1, utgiftsområde 12, s. 38.

Umgängesföräldrar vars barn endast har umgänge med föräldern, dvs. barn som inte bor växelvis hos föräldern, berörs inte av utredningens förslag och påverkas därför inte heller av de föreslagna bidragsnivåerna. Cirka 13 000 hushåll mottar i dag umgängesbidrag.

Barn till umgängesföräldrar bedöms genom förslaget få förbättrade möjligheter att få tillgång till båda sina föräldrar genom att båda föräldrarna utifrån samma förutsättningar kan få möjlighet till hjälp för hushållets kostnader. Det föreslagna växelvisbidraget kan även bidra till att föräldrar har större möjlighet att ha en bostad där barn kan bo varaktigt.

Av tabell 3 nedan framgår att förslaget kommer att innebära att de flesta föräldrar kommer att få ett höjt bostadsbidrag, att föräldrar vars barn bor växelvis men som i dag betraktas som boförälder inom bostadsbidraget kommer att förlora på förslaget, samt att de stora skillnaderna i bidragsbeloppen främst återfinns bland växelvisföräldrar som i dag får bostadsbidrag som umgängesföräldrar. Den sistnämnda gruppen är dock den mindre till antalet.

Tabell 3 Antal föräldrar i olika hushållstyper, maximala respektive minsta förändring i kronor per månad för de olika hushållstyperna med utredningens förslag till bostadsbidrag

	1 barn max/min förändring	2 barn max/min förändring	3 barn max/min förändring	Totalt antal
Boförälder	+150	+150	+150	104 648
Umgängesförälder	0	0	0	10 451
Växelvisförälder med folkbokfört barn	0/-200	0/-500	0/-650	22 791
Växelvisförälder utan folkbokfört barn	+800/+50	+1 000/+190	+1 250/+250	2 546

En fördel med utredningens förslag om växelvisbidrag inom bostadsbidraget är att barnets folkbokföring minskar sin betydelse i förhållande till vilken nivå av bostadsbidrag som kan lämnas. Föräldrar vars barn bor växelvis får genom utredningens förslag lika mycket i bostadsbidrag oavsett hos vem av föräldrarna barnet är folkbokfört. Ersättningen blir därmed mer beroende av i vilken omfattning barnet bor eller vistas i hushållet än hos vem barnet är folkbokfört, vilket får antas minska barnet som en bärare av en ekonomisk förmån, liksom öka barnets tillgång till båda sina föräldrar. För föräldrar vars barn bor växelvis innebär förslaget ökade

möjligheter till att få bidrag till sitt boende på lika villkor. Förslaget kommer därmed undanröja en anledning till konflikt mellan särlevande föräldrar.

15.3.2 Konsekvenser för staten

Förslaget att införa ett växelvisbidrag inom bostadsbidraget för föräldrar med växelvis boende barn får sammantaget inga ekonomiska konsekvenser för staten. Höjningen av det särskilda bidraget för boföräldrar samt växelvisbidraget finansieras dels genom de boföräldrar som i själva verket är växelvisföräldrar och därmed kommer att få lägre bostadsbidrag med det nya förslaget (genom att de kommer att få växelvisbidrag i stället för särskilt bidrag för hemmavarande barn), dels genom förslaget att avskaffa underhållsstöd vid växelvis boende (se nedan avsnitt 15.4). Anslaget för bostadsbidrag till barnfamiljer skulle med anledning av förslaget behöva höjas med cirka 115 miljoner kronor per år. Genom att använda besparingen från förslaget med att samtidigt avskaffa växelvisbidraget inom underhållsstödet finansieras kostnaden.

15.3.3 Administrativa konsekvenser

Med anledning av att det kommer behöva göras en bedömning av vilka hushåll som kan få bostadsbidrag i form av växelvisbidrag, kommer troligtvis kostnaden för handläggning av bostadsbidraget att öka. I dag uppgår styckkostnaden för bostadsbidrag per beslut till 587 kronor. Vilken kostnad som förslaget kan leda till är dock svår att uppskatta.

Även om ett barns folkbokföring inte ska vara en förutsättning för rätt till växelvisbidrag kan uppgiften om barnets folkbokföring ha viss betydelse i samband med bedömning av barnets boende. Om ett barn inte är folkbokförd hos den förälder som ansöker om växelvisbidrag går det inte att utesluta att det i vissa fall kan komma att bli svårt att avgöra om barnet bor växelvis hos föräldern. Antalet utredningar om barnets boende kan således komma att öka.

Behovet av att ett växelvisbidrag införs väger dock enligt utredningen tyngre än den ökade administration som kan antas följa. Inom Försäkringskassan finns det redan i dag erfarenhet av att ut-

reda barns växelvisa boende inom ramen för underhållsstödet, vilket gör att påverkan på administrationen inte behöver bli alltför stor. Den nuvarande bedömningen av växelvis boende sker utifrån en enskild förälders ansökan. Med utredningens förslag till växelvisbidrag inom bostadsbidraget kommer större hänsyn behöva tas till båda föräldrarnas uppgifter om barnets boendeomfattning i de fall båda föräldrarna söker bostadsbidrag. Utredningen bedömer att ökningen av administrationskostnaden i denna del ryms inom befintliga ramar.

Ett växelvisbidrag som ny bidragsform innebär att IT-stödet för bostadsbidrag kommer att behöva anpassas. Utredningens initiala bedömning är att även denna kostnad bör rymmas inom ram då det handlar om tillkommande bidrag inom ramen för ett befintligt system. Samtidigt är besparingen på anslaget för det växelvisa underhållsstödet högre än den sammanlagda kostnaden för bostadsbidraget.

Att öka ekonomiska stöd till ensamstående föräldrar ökar generellt incitamenten att skenseparera, dvs. att föräldrarna uppger att de har separerat men i praktiken fortsätter att leva tillsammans. I dag finns det exempelvis ekonomiska incitament att skenseparera om båda har låg inkomst. Då kan folkbokföringshushållet få både underhållsstöd och bostadsbidrag samtidigt som den bidragsskyldiga föräldern kanske inte är fullt återbetalningsskyldig för utgivet underhållsstöd.

På motsvarande vis kan även växelvisbidraget innebära en risk för skenseparation. Risken består närmast i att båda föräldrarna ansöker om växelvisbidrag. Två växelvisbidrag kan i ett sådant fall tillsammans komma att överstiga det belopp som lämnas för det särskilda bidraget. Det är i nuläget svårt att bedöma hur stor denna risk är men den torde inte vara betydande.

I sammanhanget kan nämnas att Försäkringskassan har möjligheter att vidta vissa utredningsåtgärder. När det behövs för bedömningen i fråga om ersättning, får myndigheten enligt bestämmelser i socialförsäkringsbalken göra förfrågan hos den som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter och besöka den försäkrade.

15.3.4 Konsekvenser för jämställdheten

I dag är det vanligast att kvinnor har barnen folkbokförda på sin adress och som därmed är boföräldrar i bostadsbidragets mening och som då kan ha möjlighet att uppbära det särskilda bidraget för

hemmavarande barn. I två tredjedelar av hushållen som har barn som bor växelvis är barnen folkbokförda hos mamman. För föräldrar vars barn bor växelvis innebär förslaget ökade möjligheter till att få bidrag till sitt boende på lika villkor. Förslaget bedöms ha en positiv effekt på jämställdheten genom att båda föräldrar får likvärdiga möjligheter att ta sitt försörjningsansvar och ge omsorg om barnet.

15.4 Avskaffat underhållsstöd vid växelvis boende

Utredningen föreslår att underhållsstöd vid växelvis boende ska avskaffas.

15.4.1 Konsekvenser för enskilda

Konsekvensen av att avskaffa underhållsstöd vid växelvis boende innebär att de föräldrar som i dag uppbär detta bidrag, skulle förlora på utredningens förslag. Som mest handlar det om 1 908 kronor per månad eller 22 896 kronor om året för en förälder som uppbär maximalt växelvisstöd för tre barn.

I dag kan föräldrar som har barn boende växelvis som mest få 636 kronor i månaden (dvs. halva underhållsstödsbeloppet på 1 273 kronor i månaden) för varje barn. Växelvisstödet är inkomstprövat mot föräldern och inte mot hushållet och det genomsnittliga beloppet per barn som lämnas under 2010 var enligt Försäkringskassan 424 kronor i månaden. Cirka 7 500 personer har i dag växelvisstöd inom underhållsstödet utan att samtidigt få bostadsbidrag. För dessa personer blir ett avskaffat växelvisstöd inom underhållsstödet en förlust som inte kompenseras med familjeförmåner eftersom de med anledning av hushållets inkomst sannolikt inte heller kan förväntas få bostadsbidrag som till del kan komma att kompensera bortfallet av växelvisstödet.

Tabell 4 Antal personer med underhållsstöd vid växelvis boende som inte samtidigt uppbär bostadsbidrag, 2010

	Man	Kvinna	Totalt
Ensamstående	1 612	2 778	4 390
Sammanboende	687	2 428	3 115
Totalt	2 299	5 206	7 505

Underhållsstöd vid växelvis boende kan visserligen sägas bidra till att ekonomiskt svaga föräldrar har ekonomiska möjligheter att välja växelvis boende för sina barn om de så önskar. Det kommer även växelvisbidrag inom bostadsbidraget att göra. Detta bidrag kan dock endast till viss del ersätta den inkomstförlust som för de cirka 10 000 hushåll gör som i dag uppbär *både* underhållsstödets växelvisstöd och bostadsbidrag för hemmavarande barn. Det går inte att bortse från att det är ekonomiskt utsatta föräldrar som drabbas av att växelvisstödet ersätts med växelvisbidrag inom ramen för bostadsbidraget.

Det går heller inte att bortse från att en förälder också kan ha ett ekonomiskt intresse av att barnet ska anses bosatt hos endast den föräldern, för att därigenom kunna få ett fullt underhållsstöd för barnet, eller att få bostadsbidragets särskilda bidrag för hemmavarande barn som kan lämnas när barn bor på heltid hos föräldern. De föräldrar som i dag mottar sistnämnda bidrag trots att barnet i själva verket bor växelvis, kommer dock att förlora ekonomiskt på att övergå till att få växelvisbidrag inom bostadsbidraget. Det är därför viktigt att införandet av det nya växelvisbidraget går hand i hand med en övergångslösning för denna grupp föräldrar. Det gäller särskilt med vetskapen om att detta är en grupp föräldrar med låga inkomster och som redan i dag många gånger lever på marginalen.

15.4.2 Konsekvenser för staten och kommuner

Att avskaffa underhållsstödets växelvisstöd innebär en utebliven utgift på cirka 140 miljoner kronor per år. Utredningen använder emellertid denna uteblivna utgift för att finansiera förslaget om växelvisbidrag, samt till att höja det särskilda bidraget för de föräldrar som har barn hela eller merparten av tiden.

De administrativa besparingarna beräknas enligt uppgifter från Försäkringskassan bli cirka 6 miljoner kronor per år.

Den kraftiga utvecklingen av växelvis boende för barn tyder på att alltfler föräldrar uppenbarligen väljer denna boendeform trots att merparten av dem inte är berättigade till underhållsstödets väx-

elvisstöd.⁹ Detta talar för att barnets boendeform inte borde påverkas nämnvärt om detta stöd avskaffas.

Vilken typ av boendeform för ett barn som föräldrar väljer efter en separation bör dock enligt utredningen inte vara styrande för om samhället ska ge barn i dessa hushåll ekonomiskt stöd. Samhällets ekonomiska stöd bör i detta avseende göras mer neutralt och i större utsträckning kopplas till respektive förälders försörjningsansvar för barnet. Det faktum att bostadsbidraget är inkomstprövat säkerställer att enbart föräldrar med behov av ekonomiskt stöd kan komma ifråga för bidraget. En positiv följd av förslaget att avskaffa växelvisstödet och ersätta det med ett växelvisbidrag inom bostadsbidraget är att endast en inkomstprövning behövs oavsett barnets boendeform. I dag görs en form av inkomstprövning inom bostadsbidraget (mot aktuell hushållsinkomst som sedan stäms av två år senare) och en annan form av inkomstprövning inom underhållsstöd för växelvis boende (mot individuell taxerad inkomst). Systemen är olika både avseende inkomstnivåer och avtrappning.

Enligt utredningens beräkningar innebär förslaget om avskaffat underhållsstöd vid växelvis boende inga konsekvenser för utgifterna för kommunernas ekonomiska bistånd enligt socialtjänstlagen. Detta är inte liktydigt med att det inte kommer finnas hushåll som behöver ökat ekonomiskt bistånd. När även det höjda bostadsbidraget för boföräldrar beaktas blir det sammanlagda resultatet dock mer eller mindre neutralt. En stor andel av föräldrar som uppbär underhållsstödets växelvisstöd har låga inkomster och uppbär även ekonomiskt bistånd.

Av tabell 5 framgår att det är en relativt stor andel av hushållen med framför allt bostadsbidrag som även har ekonomiskt bistånd, vilket är vanligast bland dem med lägst inkomst. Det är även den grupp som mottar högst bostadsbidragsbelopp och som därför potentiellt kan förlora högst belopp om de har barn som bor växelvis.

⁹ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll. Rapporten visar att under åren 2007 t.o.m. 2010 valde mellan 50 och 60 procent av de nyseparerade föräldrarna växelvis boende för sina barn.

Tabell 5 Hushåll med bostadsbidrag och/eller underhållsstödets växelvisstöd, fördelat efter antal hushåll med låg inkomst och andel av hushållen som har ekonomiskt bistånd

	Antal hushåll totalt	Varav andel med ek. bistånd	Antal hushåll med disp. inkomst 100 tkr eller lägre	Varav andel med ek. bistånd
Ensamstående boföräldrar	87 000	31 %	33 495	67 %
Ensamstående umgängesföräldrar	12 500	43 %	4 750	73 %
Sammanboende boföräldrar	39 500	31 %	27 453	40 %
Sammanboende umgängesföräldrar	500	33 %	20	50 %
Sammanboende med växelvisstöd och bostadsbidrag	3 115	34 %	125	51 %
Sammanboende med växelvisstöd utan bostadsbidrag	982	2 %	39	32 %
Ensamstående med växelvisstöd och bostadsbidrag	9 116	34 %	365	67 %
Ensamstående med växelvisstöd utan bostadsbidrag	4 390	5 %	176	11 %

15.4.3 Sammantagna konsekvenser för enskilda som för närvarande uppbär underhållsstöd vid växelvis boende och/eller bostadsbidrag

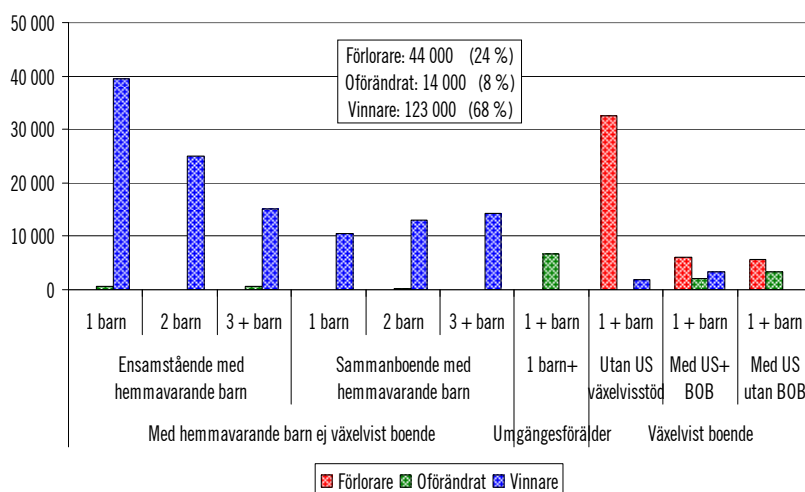
Sammantaget innebär utredningens förslag att avskaffa växelvisstödet och ersätta det med ett växelvisbidrag inom bostadsbidraget att fler personer vinner än förlorar, samtidigt som fler sannolikt uppfattar bidragsförändringarna som mer rättvisa. Utredningen anser därför att det finns skäl att ändra bestämmelserna för bostadsbidrag på det sätt som föreslås i avsnitt 13.3 och 13.4.5 trots att det finns hushåll som förlorar på förslagen.

Cirka 140 000 barnhushåll har i dag bostadsbidrag, 17 600 hushåll har underhållsstöd vid växelvis boende och drygt 10 000 hushåll tar emot båda stöden. Av diagram 1 framgår att det är bland föräldrar som har bostadsbidrag utan växelvisstöd som störst antal förlorare i ekonomisk standard finns. Detta är de föräldrar som i dag får bostadsbidrag som boföräldrar men som med utredningens förslag i stället kommer att få bostadsbidrag som växelvisföräldrar. Det som i dag enbart uppbär växelvisstödet kommer dock att bli av med det.

Att en del av dem ändå inte förlorar på utredningens förslag beror på att det minskade underhållsstödet ersätts med ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Diagrammet nedan visar föränd-

ringen i ekonomisk standard för olika hushållstyper. För 68 procent av hushållen innebär förslagen höjt bidrag, för 8 procent lämnas nivån oförändrad och för 24 procent av hushållen resulterar förslagen i en ekonomisk förlust.

Diagram 1 Andel hushåll som vinner, förlorar eller vars ekonomiska situation blir oförändrad med utredningens förslag om avskaffat underhållsstöd vid växelvis boende som ersätts med växelvisbidrag inom bostadsbidraget, fördelat på olika hushållstyper, 2010



I tabell 6 framgår bidragsbelopp per månad för olika hushållstyper före och efter utredningens förslag.¹⁰ Nivåerna på förändringen av beloppen visar tydligt att de stora förändringar kommer att kunna ske för det relativt sett lägre antal föräldrar som mottar underhållsstödets växelvisstöd.

¹⁰ Beloppet gäller med beaktande av den fr.o.m. 2012 aviserade höjningen av bostadsbidraget. Se budgetpropositionen för 2011, prop. 2010/11:1, utgiftsområde 12, s. 38.

Tabell 6 Bidragsbelopp för olika hushållstyper i dag samt enligt utredningens förslag, kronor per månad

	Maximalt bostadsbidrag och underhållsstödets växelvisstöd i dag	Maximalt bostadsbidrag utredningens förslag	Förändring max.belopp	Förändring min.belopp
Boförälder	4 600	4 750	150	50
Umgängesförälder	2 700	2 700	0	0
Växelvisförälder med folkbokfört barn	6 508	3 950	-2 558	-200
Växelvisförälder utan folkbokfört barn	4 608	3 950	1 100	-658

Konsekvensen av att införa ett växelvisbidrag inom bostadsbidraget och att avskaffa underhållsstöd vid växelvis boende innebär således att såväl de föräldrar som i dag uppbär sistnämnda stöd som de som har barn boende växelvis med bostadsbidrag inklusive särskilt bidrag för hemmavarande barn, skulle förlora på utredningens förslag. Som mest handlar det om 2 558 kronor per månad eller 30 696 kronor om året för en förälder som har tre barn folkbokförda hos sig. Detta belopp gäller de hushåll som har de lägsta inkomsterna. Det är således inte enbart de som i dag tar emot underhållsstöd vid växelvis boende som förlorar på utredningens förslag. De belopp som dessa växelvisföräldrar förlorar används dock till att stärka ekonomin för hela den grupp som generellt sett har den svagaste ekonomin, dvs. ensamstående föräldrar som har barn boende hos sig den största delen av tiden.

Att underhållsstöd vid växelvis boende avskaffas och ersätts med ett växelvisbidrag inom bostadsbidraget torde inte försvåra samarbetet mellan särlevande föräldrar och därmed inte heller leda till fler processer i domstol om barns boende eller omfattning av umgänge. Att stöd från samhället lämnas med ett större beaktande av föräldrarnas antagna försörjningsbördor torde i de flesta fall upplevas som mer rättvist mellan föräldrarna.

15.4.4 Konsekvenser för jämställdheten

För föräldrar vars barn bor växelvis innebär förslagen ökade möjligheter till att få bidrag till sitt boende på lika villkor. Förslagen bedöms ha en positiv effekt på jämställdheten genom att båda för-

äldrar får likvärdiga möjligheter att ta sitt försörjningsansvar och omsorg om barnet.

15.5 Behov av övergångslösning med anledning av avskaffat växelvisstöd inom underhållsstödet och införande av växelvisbidrag inom bostadsbidraget

Som framgått ovan kommer utredningens förslag att innebära negativa ekonomiska konsekvenser för de föräldrar som i dag mottar särskilt bidrag för hemmavarande barn som boföräldrar, trots att barnet bor växelvis. Dessa föräldrar kommer med utredningens förslag att få ett lägre bidragsbelopp genom det föreslagna växelvisbidraget. De föräldrar inom denna hushållstyp som samtidigt har mottagit underhållsstödets växelvisstöd kommer att få en ännu större minskning av totalt bidragsbelopp med anledning av att sistnämnda växelvisstöd föreslås avskaffas.

Enligt utredningen är det därför nödvändigt att dämpa de negativa ekonomiska konsekvenserna för denna grupp bidragsmottagare. Detta kan göras genom att antingen höja ersättningsnivåerna inom bostadsbidraget eller införa någon form av övergångslösning. Att höja ersättningsnivåerna för att helt undvika ekonomiska förluster för de enskilda, skulle innebära mycket stora höjningar och är vare sig realistiskt eller lämpligt.

För att övergången mellan det avskaffade växelvisstödet och växelvisbidraget inom bostadsbidraget inte ska innebära alltför stora förluster för berörda hushåll är det enligt utredningen lämpligt med en övergångslösning. En sådan kan utformas på flera olika sätt. Utredningen väljer att lämna förslag på en möjlig lösning som finansieras inom befintliga anslag.

En övergång som kan tillämpas är att under det första året låta boföräldrar få 100 kronor av den föreslagna höjningen av det särskilda bidraget på 150 kronor i månaden för att sedan nästföljande år få hela den föreslagna höjningen. Den nya nivån för växelvisbidrag kan dock införas redan från det första året. Under det första året kan underhållsstödets växelvisstöd lämnas med hälften för att sedan helt tas bort nästföljande år.

Vissa administrativa svårigheter kan uppstå under den tid en övergångslösning tillämpas eftersom rätten till bostadsbidrag grun-

das på en uppskattad inkomst för ett år framåt, medan underhållsstöd vid växelvis boende baseras på den senaste taxerade inkomsten, vilket vanligtvis är inkomsten som föräldern hade två år tidigare. Med anledning av detta är det angeläget att en eventuell övergångslösning inte blir alltför långvarig. Även det faktum att vissa av de oönskade effekter som utredningens förslag undanröjer, kvarstår under tiden för en övergångslösning talar för en kort övergångsperiod.

15.6 Tidsbegränsade underhållsstöd

Förmånstiden för underhållsstöd föreslås tidsbegränsas och lämnas efter beslut för en period om maximalt tre år. Därefter ska efter ansökan en förnyad prövning av rätt till underhållsstöd ske. Tidsbegränsningen föreslås inte gälla när underhållsstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag och inte heller i ärenden om underhållsstöd där det finns beslut om anstånd för obetalda återbetalningsbelopp.

15.6.1 Konsekvenser för enskilda

Att införa tidsbegränsade underhållsstöd innebär visserligen ingen förenkling för enskilda föräldrar eftersom de behöver ansöka flera gånger om de önskar fortsätta reglera underhållet via underhållsstöd. Förslaget kommer sannolikt att kräva fler diskussioner föräldrarna emellan om att i stället försöka komma överens om ett underhållsbidrag. Detta måste ändå anses vara rimligt då det är föräldrarna, inte staten, som har det primära ansvaret för barnets försörjning. Särskilt motiverat är det i de fall föräldrarna använder underhållsstödet som en ren pengaförmedling trots att de har ekonomiska förutsättningar att avtala om ett underhåll för barnet som är högre än underhållsstödets maximala belopp per månad.

Enligt Försäkringskassans uppgifter fanns det i december 2010 drygt 28 000 bidragsskyldiga föräldrar, vilket motsvarar 36 000 barn för vilka det återbetalas fullt underhållsstöd. Om underhållet i stället skulle regleras utanför underhållsstödet genom ett avtal om underhållsbidrag, torde det innebära att barn i större utsträckning skulle få ett högre underhållsbelopp jämfört med i dag, vilket är positivt för barnet och övriga i det hushåll där bidragsmottagaren bor. För den underhållsskyldige föräldern innebär en ökad

reglering av underhåll via ett avtal om underhållsbidrag att fler skulle få betala mer i underhåll än vad som görs i dag. Enligt utredningens beräkningar (se avsnitt 12.5) skulle drygt 40 procent av alla barn till särlevande föräldrar, motsvarande nästan 50 000 barn, få mer i underhållsbidrag än i underhållsstöd. Flertalet av dessa barn har boföräldrar som återfinns i de lägre inkomstdecilerna.

15.6.2 Administrativa konsekvenser

Förslag om tidsbegränsade underhållsstöd kommer innebära att fler beslut om underhållsstöd behöver fattas. Detta kommer medföra större personalinsatser från Försäkringskassan och därmed också ökade administrationskostnader; detta för en socialförsäkringsförmån som redan i dag är förknippad med relativt höga administrationskostnader, totalt 369 miljoner kronor för 2010.

Ökade administrationskostnader kan dock vägas upp av att tidsbegränsade underhållsstöd sannolikt ger möjlighet att få till stånd fler underhållsregleringar via underhållsbidrag samt att fler underhållsstöd kan betalas ut som utfyllnadsbidrag. Det innebär i sig både lägre administrations- och försäkringskostnader med anledning av lägre kostnad för utskick av inbetalningskort till bidragsskyldig, och även en minskad administration generellt sett med anledning av mindre ärendevolymer utan förluster i form av uteblivna återbetalningar.

Försäkringskassans handläggning av tidsbegränsade underhållsstöd kan införas i samband med den årliga omprövningen av underhållsstödet. I ett sådant fall dras ärenden med fullt underhållsstöd in om återbetalningsbeloppet kommer att bli 1 273 kr för det kommande året. Om alla föräldrar till de 36 000 barn (se avsnitt 15.6.1 ovan) som de bidragsskyldiga föräldrarna har förmåga att betala fullt underhållsstöd för skulle välja att reglera underhållet utanför underhållsstödet, skulle det med en styckkostnad på 171 kronor per utbetalning innebära en minskning av administrationskostnaden med cirka 58 miljoner kronor per år.

Dagens utfyllnadsärenden lämnas oförändrade. Ärenden där bidragsskyldiga har förmåga att återbetala ett belopp som är lägre än 1 273 kronor per månad men där fullt underhållsstöd lämnas för barnet, skulle i stället kunna omvandlas till utfyllnadsärenden.

För enskilda föräldrar och barn är det viktigt att Försäkringskassan i god tid går ut med information till berörda inom under-

hållsödssystemet om att tidsbegränsade underhållsstöd kommer att införas och vad detta medför.

15.6.3 Konsekvenser för jämställdheten

Genom förslaget att införa tidsbegränsade underhållsstöd ökar möjligheten till att underhåll i en större utsträckning kan regleras via ett underhållsbidrag. Som utredningen visar i kapitel 12 finns det, framförallt i de lägre inkomstklasserna, ett stort antal barn som skulle få ett större underhåll från den bidragsskyldige föräldern om underhållsbidrag beräknades i stället för underhållsstöd. Eftersom det är ett betydligt större antal mammor än pappor som mottar underhållsstöd skulle förslaget kunna ge kvinnor en höjning av den disponibla inkomsten samtidigt som även fäderna i större utsträckning kan ta ett försörjningsansvar efter förmåga.

15.7 Avskaffade umgängesavdrag

Utredningen föreslår att möjligheten till avdrag på återbetalningsbeloppet för lämnat underhållsstöd med anledning av umgänge, s.k. umgängesavdrag, ska avskaffas.

15.7.1 Konsekvenser för enskilda

Förslaget om avskaffade umgängesavdrag innebär att bidragsskyldiga som i dag nyttjar möjligheten till att göra umgängesavdrag kommer att få betala det fastställda återbetalningsbeloppet i en större omfattning än i dag. Försäkringskassans analyser av umgängesavdragen har visat att det är föräldrar med relativt bra inkomster som oftare gör avdrag jämfört med föräldrar som tjänar sämre.¹¹ De bidragsskyldiga föräldrar som har ett fastställt återbetalningsbelopp som understiger 50 kronor per månad och barn är dessutom i dag förhindrade att göra umgängesavdrag. Detta minskar risken för att ett avskaffat umgängesavdrag leder till att umgänge försvåras för de bidragsskyldiga som har de lägsta inkomsterna. De bidragsskyldiga som är föremål för utmätning genom Kronofogdemyndighetens försorg kommer också att med utred-

¹¹ Försäkringskassan Analyserar 2005:1, Råd att umgås, s. 7. Se även avsnitt 11.11.3 ovan.

ningens förslag få tillgodogöra sig ett s.k. normalbelopp för de kostnader för barnets uppehälle som uppstår i samband med umgänge.

Ett avskaffande av umgangesavdragen innebär att boföräldrar inte längre kommer få något motsvarande avdrag på utgivet underhållsstöd. Genom att i större utsträckning tillämpa nuvarande möjlighet till s.k. nettoberäkning skulle dock sannolikt umgangeskostnader i en mindre utsträckning bli föremål för konflikter och innebära färre samarbetsproblem mellan föräldrarna. Eftersom nettoberäkning innebär att föräldrarna kommer överens om ett umgänge borde det skapa förutsättningar både för samverkan mellan föräldrar och även ett kontinuerligt umgänge. Det skapar förutsägbarhet både för barnet vad gäller umgänget och för boföräldern vad gäller underhållsstödsbelopp. Eftersom de föräldrar som mest använder sig av umgangesavdraget är de med en relativt sett bättre ekonomi, kan de små belopp som umgangesbidraget medger vara av mindre betydelse ekonomiskt sett. För de föräldrar som har löneutmätning föreslår utredningen ett förbehållsbelopp för umgangesföräldrar som är större än umgangesavdraget. (se avsnitt 15.8 nedan). De föräldrar som önskar fortsätta med att i efterhand göra avdrag på underhåll har möjlighet att övergå till att i stället reglera underhåll via avtal om underhållsbidrag.

Ur barnets perspektiv innebär förslaget att barnet inte längre blir en bärare av en ekonomisk förmån eller kostnad som båda föräldrarna kan ha intresse i. Detta torde i sin tur bidra till att minska en konfliktfaktor mellan föräldrarna då de inte behöver visa på omfattningen av barnets vistelse i samband med umgänge hos en förälder. Umgangesavdraget är i dag en tydlig konfliktfaktor då den enes avdrag direkt återspeglas av ett sänkt underhållsstödsbelopp.

15.7.2 Konsekvenser för staten

Ett avskaffande av umgangesavdragen kommer inte att påverka kostnaden för förmånsslaget eftersom avdragsrätten i dag innebär att även underhållsstödet minskas med motsvarande belopp som den bidragsskyldige får minska sin betalningsskyldighet med. Om den bidragsskyldige inte återbetalar det debiterade beloppet kommer dock detta medföra ökade kostnader eftersom Försäkringskassan då kommer betala ut ett högre underhållsstödsbelopp än tidigare.

15.7.3 Administrativa konsekvenser

Förslaget om att avskaffa umgängesavdrag innebär en administrativ besparing eftersom vid varje ansökan om umgängesavdrag ska såväl boförelärdern som bidragsskyldig få meddelande om beslutet. Om boförelärdern inte bekräftat vistelsetiden i ansökan måste ytterligare kommunikering ske i ärendet. Under 2010 kom det in drygt 21 000 ansökningar om umgängesavdrag, vilket innebär minst två beslut i varje ärende. Enbart besparingen för utebliven portokostnad blir cirka 160 000 kronor per år. Enligt Försäkringskassans uppskattade schablon för tidsåtgång motsvarar besparingen för utebliven handläggning närmare 4 årsarbetare. Därtill bör det även tillkomma andra administrativa besparingar med anledning av att Försäkringskassans IT-system inte behöver uppdateras eller vara föremål för registervård.

15.7.4 Konsekvenser för jämställdheten

Eftersom det är fler män än kvinnor som använder sig av umgängesavdraget innebär förslaget att det är flest män som förlorar ekonomiskt på det, medan det är fler kvinnor som får behålla ett intakt underhållsstödsbelopp när umgängesavdraget avskaffas. Det är enligt uppgift främst män med relativt god ekonomi som i dag använder sig av umgängesavdraget vilket med anledning av de små summor som avdraget kan ge, inte borde innebära så stor påverkan på deras ekonomi. För män med sämre ekonomi och som är föremål för utmätning föreslår utredningen ett förbehållsbelopp för umgänge som är större än umgängesavdraget, (se avsnitt 13.4.9 och 15.8.). Förslaget om avskaffade umgängesavdrag innebär således en ekonomisk utjämning mellan könen.

15.8 Förbehållsbelopp vid utmätning för umgängesföräldrar

Utredningen anser att en umgängesförälder vid utmätning av lön ska få förbehålla sig kostnader för barnets uppehälle.

15.8.1 Konsekvenser för enskilda

Enligt uppgifter från Kronofogdemyndigheten (KFM) i oktober 2010 fanns det 104 000 gäldenärer som var föremål för löneutmätning. Av dessa hade 12 500 (vilket motsvarar cirka 12 procent) skulder avseende återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd. Det innebär att åtminstone 12 500 föräldrar med löneutmätning har barn för vilka de är, eller har varit, underhållsskyldiga och som skulle kunna få möjlighet att inom ramen för förbehållsbelopp, yrka på tillägg för umgängeskostnader. Huruvida dessa gäldenärer verkligen har ett aktivt umgänge med sina barn och kan påvisa faktiska merkostnader för umgänget är okänt.

Vid löneutmätning genom KFM:s försorg får en boförälder tillgodoräkna sig kostnader för barnets uppehälle genom det s.k. normalbeloppet, vilket inte en umgängesförälder får göra. Umgängesföräldern får inte tillgodoräkna sig några kostnader för barnet, varken sådana som kan uppstå vid umgänge eller kostnader för barnets uppehälle. Det får däremot en boförälder göra, både när barnet är folkbokfört hos denne och vid växelvis boende. Vid växelvis boende kan båda föräldrarna få tillgodoräkna sig kostnader för barnets uppehälle om båda är föremål för utmätning. Normalbeloppet för barnet delas då med hälften.

Att även en umgängesförälder ska få tillgodoräkna sig ett belopp för kostnader för barnets uppehälle i samband med umgänge innebär således en förbättring för umgängesföräldern och dennes barn. Det stämmer väl överens med utredningens utgångspunkt att det inom familjeekonomiska regelverk i större utsträckning bör beaktas vilken försörjningsbörd föräldern kan antas ha beroende på i vilken omfattning barnet bor eller vistas i föräldrarnas hushåll.

Utredningens förslag bedöms öka barns möjlighet till umgänge med en förälder och därmed också öka barnets kontakt med båda sina föräldrar. I utredningens undersökning på BRIS webbplats där barn till särlevande föräldrar har svarat på utredningens frågor, framkommer också att det händer att barn inte träffar den förälder som de inte bor stadigvarande med pga. att det saknas pengar. Utredningens förslag kan även bidra till att undanröja en konflikt-drivande faktor mellan särlevande föräldrar då det innebär ekonomiska förutsättningar för umgänge även för en förälder med löneutmätning då denne får en förbättrad möjlighet att själv bekosta umgänget.

15.8.2 Konsekvenser för staten

För staten uppgick under 2009 indrivet belopp genom löneutmätning till nästan 2,8 miljarder kronor. Om man antar att varje löneutmättningsbeslut genererar lika mycket pengar per år innebär det att de nämnda 12 500 löneutmättningsbesluten riktade mot gäldenärer med underhållstödsskulder, inbringar 336 miljoner kronor per år (12 procent av 2,8 miljarder), vilket innebär att utmätningssbelopp per gäldenär och månad blir 2 240 kronor (336 miljoner delat på 12 månader och därefter delat på 12 500 gäldenärer). Om man därefter gör antagandet att hälften av de 12 500 gäldenärerna kommer att bli berättigade till tillägg till normalbeloppet för umgängeskostnader, och att denna kostnad i genomsnitt kan beräknas till 500 kronor, medför den nya tillämpningen att indrivet belopp kommer att minska med drygt 37 miljoner kronor per år (500 kronor gånger hälften av besluten gånger 12 månader). Det vill säga en utebliven eller senarelagd inbetalning på 37 miljoner kronor.

En ny rättspraxis som innebär att KFM ska pröva gäldenärens yrkande om tillägg för umgängeskostnader och i förekommande fall beakta denna kostnad, kommer att innebära en ökad arbetsbelastning för myndigheten. Som ovan beskrivits går det inte att närmare ange hur många gäldenärer som kan komma yrka tillägg för umgängeskostnad men det är inte troligt att gruppen är av ringa omfattning.

15.8.3 Administrativa konsekvenser

KFM har lämnat förslag om ett mer förenklat och schabloniserat löneutmätningssystem som syftar till att bl.a. frigöra resurser som kan användas till andra arbetsuppgifter än att handlägga löneutmättningsbeslut.¹² En praxisförändring som innebär att KFM ska pröva frågor om umgängeskostnader är dock inte ett led i denna riktning, utan snarare tvärtom. Att KFM får en ökad arbetsbelastning med anledning av förslaget är dock enligt utredningen inget giltigt argument mot att införa förslaget.

¹² Kronofogdemyndigheten, Förenklad löneutmätning, 2009.

15.9 Fördelning och avstående av föräldrapenning

Utredningen föreslår att vid gemensam vårdnad om ett barn ska de 390 dagar med föräldrapenning som är beroende av förälders inkomstnivå (dvs. sjukpenningnivå eller grundnivå) fördelas med hälften till vardera föräldern. Detsamma gäller för de 90 dagarna på lägstanivå som lämnas med samma belopp till alla föräldrar oavsett inkomst.

15.9.1 Konsekvenser för enskilda

Den förälder som önskar att ta ut fler än hälften av de totalt 390 föräldrapenningdagarna på sjukpenningnivå, måste enligt utredningens förslag be den andra föräldern om att hon eller han ska avstå sina föräldrapenningdagar på den nivån. Motsvarande ska gälla när en förälder önskar att ta ut fler än hälften av de 90 dagarna med föräldrapenning på lägstanivån.

En förälders möjlighet att utan dialog med den andra föräldern, själv bestämma med vilken ersättningsnivå hon eller han väljer att ta ut sin föräldraledighet begränsas i viss mån genom utredningens förslag. Behovet av en dialog med den andra föräldern om hur antalet föräldrapenningdagar och nivån på ersättningen för dessa dagar på bästa sätt ska fördelas och planeras, kan därmed antas öka. Detta innebär att risken för att en förälder tar ut alla dagar med högre ersättning utan att den andra förälderns fullt ut inser konsekvenserna av detta, minskar.

Att hälften av sjukpenning- respektive lägstanivådagarna fördelas med hälften till vardera föräldern kan antas främja barnets anknytning och umgänge med båda föräldrarna, då de ekonomiska förutsättningarna, för framför allt pappor att var föräldralediga med sitt barn förbättras.

15.9.2 Konsekvenser för staten

Förslaget kan sannolikt leda till att fler män tar ut de sjukpenninggrundande föräldrapenningdagarna. Detta torde innebära en mindre ökning av kostnaden för föräldrapenninganslaget eftersom pappor i snitt har högre inkomst än mammor. Utredningen bedömer att ökningen kommer att vara låg och rymmas inom befintlig ram.

15.9.3 Konsekvenser för administrationen

En förälder ska fortsatt kunna avstå sin rätt till föräldrapenning till förmån för den andra föräldern, med undantag för de sextio dagar föräldrapenning på sjukpenningnivån som är reserverade för vardera föräldern. Den förälder som avstår sin rätt till föräldrapenning ska anmäla med vilken ersättningsnivå föräldrapenningen avstås. Det innebär en begränsad initial utveckling av Försäkringskassans handlägningsstöd för föräldrapenning.

Behovet av informationsinsatser om den faktiska innebörden av fördelning och avstående av olika typer av föräldrapenningdagar mellan föräldrarna antas öka i och med förslaget. Utredningen bedömer att denna kostnad ryms inom förvaltningsanslaget.

15.9.4 Konsekvenser för jämställdheten

Att fördela hälften av de inkomstberoende dagarna med föräldrapenning (dvs. på sjukpenningnivå och grundnivå) för vardera föräldern, kan bidra till att öka ett jämställt föräldrapenninguttag. Män har som regel högre inkomster än kvinnor, varför de ekonomiska incitamenten för pappor att ta ut föräldrapenning på sjukpenningnivån ökar när hälften av de inkomstberoende dagarna med föräldrapenning är fördelade till respektive förälder.

15.10 Maxtaxa inom förskola och fritidshem – avgiftsuttag enligt platsinnehav

Utredningen föreslår att avgift för plats i förskola och fritidshem inom ramen för systemet med maxtaxa, ska beräknas för det hushåll där förälder innehar en plats för barnet, dvs. utifrån ett platsinnehav. När två hushåll nyttjar en och samma plats inom t.ex. förskola, ska avgifterna således enligt utredningens förslag beräknas separat för respektive hushåll.

15.10.1 Konsekvenser för enskilda

Att barnets båda särlevande föräldrar som nyttjar en barnomsorgsplats är med och betalar för kostnaden för platsen är enligt utredningen en lämplig hantering av avgiften för barn- och skolbarns-

omsorgen. Ökad tydlighet i fråga om vilket hushåll som ska avgiftsbeläggas gagnar såväl förutsägbarheten som rättssäkerheten i fråga om vilken avgift kommunen kommer att ta ut när den tillämpar systemet med maxtaxa.

Utredningens förslag bedöms gagna barn och föräldrar genom att barnets boende och folkbokföring inte längre kommer att ha betydelse för avgiftsuttaget. För föräldrar som har barnet folkbokfört hos sig kommer inte avgiften att bli högre i förhållande till när avgiften beräknas enligt den s.k. folkbokföringsprincipen.¹³ Däremot kan avgiften med utredningens förslag innebära en minskning för föräldern där barnet är folkbokfört om den andra föräldern (i det andra hushållet) har en inkomst och den framräknade sammanlagda avgiften når upp till taket för maxtaxan.

För föräldrar som inte har ett barn folkbokfört hos sig kan förslaget om avgift utifrån platsinnehav innebära en ökad avgift om de bor i kommuner som i dag tillämpar folkbokföringsprincipen. Om den principen tillämpas och folkbokföringshushållet inte har någon inkomst debiteras i dag vanligtvis inte det andra föräldrahushållet någon avgift. Förslaget om avgiftsuttag utifrån platsinnehav kommer att innebära att fler hushåll kommer att få betala avgift för förskola och fritidshem.

En enhetlig princip för avgiftsuttaget ger likvärdiga villkor för barn i olika kommuner och olika typer av hushåll. Detta torde stå i överensstämmelse med barnkonventionens princip om icke-diskriminering.¹⁴

15.10.2 Konsekvenser för kommuner

De stora flertalet kommuner i landet tillämpar redan i dag platsinnehavsprincipen i någon form.

När två hushåll nyttjar en och samma plats inom t.ex. förskola, ska avgifterna enligt utredningens förslag beräknas separat för respektive hushåll. Detta leder till att fler hushåll än i dag kommer att debiteras avgift, eftersom avgiftsutrymmet kommer att öka för de kommuner som i dag beräknar och debiterar avgiften för endast det hushåll där barnet är folkbokfört. Utredningens beräkningar

¹³ Se mer i avsnitt 10.3.7 ovan om hur avgiften beräknas utifrån platsinnehavs- respektive folkbokföringsprincipen.

¹⁴ Detta innebär bl.a. att en konventionsstat ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering p.g.a. föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning.

visar att för kommunerna innebär förslaget med ytterligare ett hushålls inkomster i avgiftsunderlaget, att avgiftsutrymmet enbart kan bli högre och därmed kommer kostnadstäckningen inom området för förskola och fritidshem att öka.

De kommuner som i dag tillämpar folkbokföringsprincipen kommer att behöva inkomstuppgifter från fler hushåll. Det innebär en ökad administration i och med att avgiftsunderlaget måste hanteras, t.ex. genom kontroller och avstämningar. Kommunerna kan också behöva göra vissa anpassningar av exempelvis interna administrativa rutiner och extern information. Med tanke på att intäkterna i form av avgift kommer att öka anser utredningen att den ökade administrationskostnaden vara finansierad.

Förslaget påverkar inte det kommunala självbestämmandet, vilket behandlas mer utförligt i avsnitt 13.5.3.

15.10.3 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens förslag möjliggör att barnets båda föräldrar i större utsträckning kan ta ekonomiskt ansvar på lika villkor för barnet. Detta bör på sikt öka delaktigheten för båda föräldrar att dela på ansvar och omsorgen av barnet och därmed öka jämställdheten mellan föräldrar.

15.11 Samarbetssamtal om ekonomiska frågor som rör barnet

De kommunala samarbetssamtalen föreslås även behandla ekonomiska frågor som rör barnet. Samarbetssamtal ska erbjudas gifta föräldrar i samband med ansökan om äktenskapskillnad. För samboföräldrar och föräldrar som aldrig har levt ihop bör erbjudande om samarbetssamtal ske genom utökad information via kommunernas egna informationskanaler samt genom uppdaterad information från Socialstyrelsen. Ett utbildningsmaterial för kompetensutveckling av personal föreslås tas fram av Socialstyrelsen i samråd med Försäkringskassan och Konsumentverket.

15.11.1 Konsekvenser för enskilda

Föräldrar till närmare 50 000 barn separerar varje år. År 2010 genomfördes samarbetsamtal avseende cirka 19 400 barn.¹⁵ Många föräldrar använder på eget initiativ, eller efter domstols förordnande, samarbetsamtalen som ett verktyg för att söka komma överens i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge om barnet. Detta talar enligt utredningen starkt för att samarbetsamtalen utgör en naturlig arena för föräldrar att också samtala och försöka enas i andra till föräldraansvaret kopplade frågor, framför allt frågor som rör barnets försörjning och fördelning av kostnader för barnet. Genom att även ekonomiska frågor kring barnet föreslås ingå i samarbetsamtalen kommer föräldrars önskemål att få samlad information i dessa frågor i samband med en separation att uppfyllas.

Ekonomiska frågor i samarbetsamtalen ger möjlighet att öka barnperspektivet genom en helhetssyn på barnets situation och vad som ingår i föräldraansvaret eftersom föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar kan tydliggöras och behandlas under samtalen. Det ger också föräldrarna bättre underlag att fatta väl övervägda beslut i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge. Därtill har utredningen i flera undersökningar visat att särlevande föräldrar efterfrågar kunskap om barns ekonomi och behov. Samarbetet kring ekonomi är oftare också sämre än samarbetet kring andra frågor.

Genom att föräldrarna i samband med separationen kan få hjälp med att klargöra de ekonomiska förutsättningar som respektive förälder kommer att ha efter en separation, kan dessutom risken för att barnet ses som bärare av en ekonomisk förmån minska. Att föräldrar får hjälp att komma överens ger utrymme för att minska konflikter och på sätt även till viss del undvika processer i domstol.

15.11.2 Konsekvenser för staten och kommuner

Utredningen föreslår att staten erbjuder kommunerna stöd i att utbilda och kompetensutveckla berörd personal i ekonomiska frågor som rör barnet genom att Socialstyrelsen tar fram ett utbildningsmaterial. Vidare bör Socialstyrelsen uppdatera sin befintliga information om samarbetsamtal och göra den allmänt tillgänglig på platser som föräldrar i allmänhet besöker i egenskap av föräldra-

¹⁵ Socialstyrelsen, Familjerätt 2010.

skapet, t.ex. mödra- och barnavårdscentraler, familjecentraler och öppna förskolor.

I budgetpropositionen för 2011 bedömer regeringen att det finns behov av särskilda insatser för att ytterligare stödja föräldrar i deras föräldraskap.¹⁶ För detta ändamål anslår regeringen 17,5 miljoner kronor för 2012 och 10,5 miljoner kronor för 2013 respektive 2014. Utredningen menar att förslaget om att inkludera ekonomiska frågor kring barn i samarbetssamtalet bör finansieras via dessa medel.

På sikt finns det möjlighet att, som nämnts ovan i avsnitt 15.11.1, kostnaderna för domstolsväsendet minskar när färre konflikter behöver lösas i domstol.

15.12 Försöksverksamhet med separationsteam

Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att, i samarbete med Försäkringskassan, Sveriges kommuner och landsting, och ett antal kommuner utveckla och pröva en verksamhet med s.k. separationsteam.

15.12.1 Konsekvenser för enskilda

Försöksverksamheten innebär att flera olika huvudmän och professioner samverkar för att gemensamt bistå föräldrar och barn med adekvata insatser utifrån enskilda behov. Syftet med verksamheten ska vara att förebygga, eller mildra, konflikter mellan föräldrar och främja ett fungerande föräldrasamarbete i frågor som rör föräldrans ansvar och omsorg om barnet. Genom den tvärprofessionella inriktningen underlättas och förenklas föräldrarnas och barnets kontakt med olika myndighetsföreträdare och professioner, och de bedöms kunna få adekvat och individanpassad hjälp i ett tidigt skede av separationen. Försöksverksamheten bedöms därför kunna utgöra ett viktigt bidrag till att främja föräldrasamarbete och barnets rätt till en god och trygg uppväxt. Att föräldrar får hjälp att komma överens ger utrymme för att minska konflikter och på så sätt även till viss del undvika processer i domstol.

¹⁶ Prop. 2010/2011:1, Budgetpropositionen för 2011, utgiftsområde 9, Barnrättspolitik anslag 7:3, s. 8.

15.12.2 Konsekvenser för staten och kommuner

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen får i uppdrag att, i samarbete med Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Landsting och ett antal kommuner, pröva en verksamhet med s.k. separationsteam.

I budgetpropositionen för 2011 har regeringen bedömt att det finns behov av särskilda insatser för att ytterligare stödja föräldrar i deras föräldraskap.¹⁷ För detta ändamål har regeringen anslagit 17,5 miljoner kronor för 2012 och 10,5 miljoner kronor för 2013 respektive 2014. Utredningen menar att förslaget om försöksverksamhet med separationsteam bör finansieras via dessa medel.

De kommuner som deltar i försöksverksamheten bör enligt utredningens förslag få ersättning för kostnader under försöket.

På sikt finns det möjlighet att, som nämnts ovan i avsnitt 15.12.1, kostnaderna för domstolsväsendet minskar när färre konflikter behöver processas i domstol.

15.12.3 Konsekvenser för jämställdheten

Försöksverksamheten bedöms kunna utgöra ett viktigt bidrag till att främja föräldrasamarbete. Att särlevande föräldrar samarbetar ökar förutsättningarna för att dela på det gemensamma föräldransvaret och omsorgen av barnet efter förmåga och på lika villkor.

15.13 Föräldraportal och barnbudget

Utredningen föreslår att Försäkringskassan får i uppdrag att etablera en webbaserad föräldraportal med information och stöd till föräldrar i frågor som rör föräldransvar, barns ekonomi och försörjning samt andra närliggande frågor.

Vidare föreslås Konsumentverket få i uppdrag att, i samråd med Försäkringskassan, pröva behovet av ett administrativt barnbudgetverktyg, och om ett behov bedöms föreligga, utveckla ett webbaserat verktyg för att åskådliggöra ekonomiska frågor rörande barnet. Ett sådant verktyg kan med fördel rymmas i föräldraportalen.

¹⁷ Anförd proposition, s. 8.

15.13.1 Konsekvenser för enskilda

Genom förslaget om en föräldraportal kan föräldrar få tillgång till samlad information om vart man kan vända sig i samband med en separation, eller till vem man kan ställa frågor eller få hjälp av när man inte lever tillsammans med barnets förälder. En portal kan ge föräldrar mer kunskap om rättigheter och skyldigheter i frågor som rör föräldraskapet och föräldraansvar i allmänhet, men även i frågor om underhåll och försörjningsansvar för barnet, samt stöd för att kunna beräkna underhållsbidrag. Detta kommer sannolikt bidra till att den ekonomiska situationen kan förbättras för barn. Dessutom kommer samarbetet mellan föräldrar i dessa och andra närliggande frågor att underlättas genom förbättrad kunskap och information. En föräldraportal med därtill hörande barnbudgetverktyg har även fördelen att alla föräldrar har tillgång till samma information på en och samma plats.

15.13.2 Administrativa konsekvenser

Initialt innebär förslaget uppstartskostnader för föräldraportalen. På sikt bör det bli en plats där information från myndigheter och andra instanser på ett naturligt vis kan samordnas och spridas till föräldrar. Även kostnader för att etablera en föräldraportal kan finansieras genom de medel som regeringen har anslagit i budgetpropositionen för 2011 för att ytterligare stödja föräldrar i deras föräldraskap.¹⁸

15.14 Statistikfrågor

Statistiska centralbyrån (SCB) föreslås få i uppdrag att utveckla en mätmetod som tar hänsyn till barns växelvisa boende. Mätningarna bör göras årligen och ingå som en naturlig del i den officiella statistiken.

¹⁸ Anförd proposition, s. 8.

15.14.1 Konsekvenser för samhället

Statistiken syftar till att ge en bild av verkligheten. Om statistiken inte tar hänsyn till att ungefär en tredjedel av barn med särlevande föräldrar bor växelvis, utan i stället antar att barn antingen bor tillsammans med båda sina föräldrar i ett gemensamt hushåll, eller enbart hos en förälder, blir verklighetsbilden felaktig. Om statistiken tar hänsyn till att barn bor växelvis kommer den bättre kunna beskriva verkligheten. Dessutom utgör statistiken då ett bättre underlag för bl.a. politiska beslut inom en rad välfärdsområden, däribland de familjekononomiska stöden.

15.14.2 Administrativa konsekvenser

Utredningen bedömer att förslaget att tillse att den offentliga statistiken även inrymmer relevanta uppgifter om barn till särlevande föräldrar och särlevandehushåll, ryms inom SCB:s befintliga uppdrag. Utredningens bedömning är att detta uppdrag därför inte behöver finansieras i särskild ordning.