

Förord

Riksdagen beslutade efter förslag i propositionen Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m. (1995/96:208) om ett nytt samhällsstöd – underhållsstöd – till barn med särlevande föräldrar. I regleringsbrevet för år 1997 uppdrog regeringen åt Riksförsäkringverket (RFV) att utvärdera det nya systemet. RFV lämnade i sin utvärdering vissa förslag till ändrade regler. Verket tog också upp några områden till belysning utan att lämna konkreta förslag till förändringar. RFV pekade bl.a. på att underhållsstödssystemets regler vid växelvis boende skapar konflikter mellan föräldrarna. Verket lämnade inte förslag till ändrade bestämmelser men skissade på en alternativ lösning till hur utfyllnadsbidrag i underhållsstödet skulle kunna beräknas och fördelas mellan föräldrarna.

Mot denna bakgrund har ett förslag till ändrade bestämmelser för hur underhållsstöd vid växelvis boende skall beräknas och fördelas mellan de båda föräldrarna utarbetats inom Socialdepartementet. Ett alternativt förslag innebärande att underhållsstöd vid växelvis boende slopas har även lämnats. Förslagen redovisas i denna rapport.

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Författningsförslag</i>	7
<i>1 Bakgrund</i>	17
<i>2 Något om föräldrabalkens regler om vårdnad och umgänge</i>	19
<i>3 Om barns folkbokföring</i>	25
<i>4 Översiktlig beskrivning av reglerna för underhållsstöd</i>	27
4.1 Nuvarande förhållanden	27
4.2 Underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag	29
<i>5 Riksförsäkringsverkets syn på utfyllnadsbidrag vid växelvis boende</i>	33
<i>6 Allmänna överväganden</i>	37
<i>7 Oförändrade regler för gränsen mellan umgänge och växelvis boende</i>	39

8	<i>Förslag A – Nya regler för fördelning och beräkning av utfyllnadsbidrag vid växelvis boende</i>	43
8.1	Överväganden	44
8.2	Varje förälder ansöker om utfyllnadsbidrag	50
8.3	Ekonomiska konsekvenser för staten	50
8.4	Ikraftträdande och övergångsregler	53
9	<i>Förslag B – Utfyllnadsbidraget vid växelvis boende slopas</i>	55
10	<i>Samarbetssamtal och samförståndslösningar</i>	59
11	<i>Hur påverkas barnen av växelvis boende?</i>	61
12	<i>Förslag A – Författningskommentarer</i>	63
12.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd	63
13	<i>Förslag B – Författningskommentarer</i>	67
13.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd	67

Lagförslag (Förslag A)

Förslag till Lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd

Härigenom föreskrivs att 3, 8, 10, 12, 17 och 37 §§ lagen (1996:1030) om underhållsstöd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ett barn har rätt till underhållsstöd, om föräldrarna inte bor tillsammans eller den ena föräldern är avliden. Det krävs dessutom att barnet varaktigt bor och är folkbokfört hos en av föräldrarna (boföräldern) samt att boföräldern bor här i landet och, om barnet är underårigt, är vårdnadshavare för barnet.

Föreslagen lydelse

3 §

Ett barn har rätt till underhållsstöd, om föräldrarna inte bor tillsammans eller den ena föräldern är avliden. Det krävs dessutom att barnet varaktigt bor hos *endast* en av föräldrarna och är folkbokfört *hos den föräldern* (boföräldern) samt att boföräldern bor här i landet och, om barnet är underårigt, är vårdnadshavare för barnet.

Ett barn har också rätt till underhållsstöd, om det bor varaktigt hos båda föräldrarna (växelvis boende) och är folkbokfört hos en av dem.

Det krävs dessutom att den förälder som söker stödet bor här i landet och om barnet är underårigt och att det står under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem.

Ett barn har också rätt till underhållsstöd, om det varaktigt bor och är folkbokfört hos en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som bor här i landet eller hos någon eller några som bor här i landet och som var särskilt förordnade vårdnadshavare för barnet, när det fyllde 18 år. Vad som i lagen sägs om boförälder gäller då den eller de särskilt förordnade vårdnadshavarna. Bestämmelserna i 4 § 1 och 5 § tillämpas inte i dessa fall.

Är barnet inte svensk medborgare, krävs för rätt till underhållsstöd, utöver vad som anges i första och *andra* styckena, att boföräldern eller barnet vistas här sedan minst sex månader. Ett barn som lämnar Sverige skall fortfarande anses vara bosatt här, om den som begär underhållsstöd eller som stöd betalas ut till visar att utlandsvistelsen är avsedd att vara längst sex månader. Om boföräldern sänds av en statlig arbetsgivare till ett annat land för att arbeta för arbetsgivarens räkning, skall barnet och boföräldern under utsändningstiden anses bosatta i Sverige.

Är barnet inte svensk medborgare, krävs för rätt till underhållsstöd, utöver vad som anges i första och *tredje* styckena, att boföräldern eller barnet vistas här sedan minst sex månader *och utöver vad som anges i andra stycke att den sökande föräldern eller barnet vistas här sedan minst sex månader*. Ett barn som lämnar Sverige skall fortfarande anses vara bosatt här, om den som begär underhållsstöd eller som stöd betalas ut till visar att utlandsvistelsen är avsedd att vara längst sex månader. Om boföräldern *eller vid växelvis boende den sökande föräldern* sänds av en statlig arbetsgivare till ett annat land för att arbeta för arbetsgivarens räkning, skall barnet och boföräldern *eller*

den sökande föräldern under utsändningstiden anses bosatta i Sverige.

Vad som sägs i *tredje* stycket om krav på vistelse här i landet sedan minst sex månader gäller inte, om något annat är särskilt föreskrivet.

Vad som sägs i *fjärde* stycket om krav på vistelse här i landet sedan minst sex månader gäller inte, om något annat är särskilt föreskrivet.

8 §

Underhållsstöd till ett barn lämnas med 1 173 kronor per månad. Om det finns anledning att anta att en bidragsskyldig förälder i rätt ordning betalar ett underhåll till barnet som motsvarar lägst det belopp som skulle ha fastställts enligt 24–28 §§, avräknas detta belopp från underhållsstödet.

Om barnet växelvis bor varaktigt hos båda föräldrarna eller om sökanden i annat fall begär det, lämnas underhållsstöd med 1 173 kronor per månad med avräkning för det belopp som skulle ha fastställts, om 24-28 §§ hade tillämpats på inkomsten för den av föräldrarna som inte är boförälder.

Vid växelvis boende lämnas underhållsstöd med hälften av 1 173 kronor per månad till var och en av föräldrarna med avräkning för halva det belopp som skulle ha fastställts, om 24-28 §§ hade tillämpats på inkomsten för föräldern.

Om boföräldern i annat fall begär det, lämnas underhållsstöd med 1 173 kronor per månad med avräkning för det belopp som skulle ha fastställts, om 24-28 §§ hade tillämpats på inkomsten hos den av föräldrarna som inte är boförälder.

Om ett barn bor hos en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare eller hos någon eller några som var särskilt förordnade vårdnadshavare när barnet fyllde 18 år, lämnas dubbla underhållsstöd enligt första stycket.

10 §

Om barnet har en sådan inkomst som framkommer vid en tillämpning av 25–27 §§, skall underhållsstödet minskas med ett belopp som motsvarar hälften av inkomsten. I stället för den minskning av framräknat belopp som anges i 26 § andra stycket skall beloppet minskas med 48 000 kronor.

Om barnet har en sådan inkomst som framkommer vid en tillämpning av 25–27 §§, skall underhållsstödet minskas med ett belopp som motsvarar hälften av inkomsten. I stället för den minskning av framräknat belopp som anges i 26 § andra stycket skall beloppet minskas med 48 000 kronor. *Vid växelvis boende minskas dock underhållsstödet för var och en av föräldrarna med hälften av de angivna beloppen.*

Om den bidragsskyldige enligt 23 § andra stycket har medgetts avdrag med ett visst belopp vid fullgörande av sin återbetalningsskyldighet, skall kommande underhållsstöd minskas med motsvarande belopp.

12 §

Underhållsstöd lämnas efter skriftlig ansökan av boföräldern hos den allmänna försäkringskassan. Ansökan om förlängt underhållsstöd skall göras av den studerande.

Underhållsstöd lämnas efter skriftlig ansökan av boföräldern hos den allmänna försäkringskassan. *Vid växelvis boende skall sådan ansökan göras av var och en av föräldrarna.* Ansökan om förlängt underhållsstöd skall göras av den studerande.

Ansökan skall innehålla nödvändiga upplysningar för bedömningen av barnets rätt till stöd och en försäkran på heder och samvete att de lämnade uppgifterna är riktiga. Om sökanden inte själv kan lämna en sådan försäkran, skall riktigheten av upplysningarna intygas av två trovärdiga personer som är förtrogna med förhållandena.

17 §

Underhållsstödet betalas ut till boföräldern. Har två särskilt förordnade vårdnadshavare utsetts att utöva vårdnaden gemensamt, utbetalas underhållsstödet till den kvinnliga vårdnadshavaren eller, om vårdnadshavarna begär det, till den manlige vårdnadshavaren.

Underhållsstödet betalas ut till boföräldern. *Vid växelvis boende utbetalas underhållsstödet till den förälder som söker stödet.* Har två särskilt förordnade vårdnadshavare utsetts att utöva vårdnaden gemensamt, utbetalas underhållsstödet till den kvinnliga vårdnadshavaren eller, om vårdnadshavarna begär det, till den manlige vårdnadshavaren.

Förlängt underhållsstöd betalas ut till den studerande.

Om det finns synnerliga skäl, får underhållsstödet på framställan av socialnämnden betalas ut till någon annan lämplig person eller till nämnden att användas för barnets bästa.

37 §

Ett ärende om stöd enligt denna lag prövas av den allmänna försäkringskassa som boföräldern är inskriven hos eller skulle ha varit inskriven hos, om åldersvillkoret i 1 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring varit uppfyllt.

Vid växelvis boende prövas ett ärende om stöd enligt denna lag av den allmänna försäkringskassa hos vilken den sökande föräldern är inskriven eller skulle ha varit

*inskriven, om denne uppfyllt
det nämnda åldersvillkoret.*

Finns det ingen behörig försäkringskassa enligt första stycket eller har barnet fyllt 18 år, prövas ärendet av den försäkringskassa hos vilken barnet är inskrivet eller skulle ha varit inskrivet, om det uppfyllt det nämnda åldersvillkoret.

Frågor om återbetalningsskyldighet och om minskning av underhållsstöd enligt 10 § andra stycket prövas dock av den försäkringskassa som den bidragsskyldige är inskriven hos eller skulle ha varit inskriven hos, om åldersvillkoret i 1 kap. 4 § lagen om allmän försäkring varit uppfyllt. Är den bidragsskyldige inte inskriven och skulle han eller hon inte heller under angiven förutsättning ha varit inskriven hos allmän försäkringskassa, skall Stockholms läns allmänna försäkringskassa pröva dessa frågor.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2000 och tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd som avser tid efter den 31 januari 2001.

Lagförslag (Förslag B)

Förslag till Lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd

Härigenom föreskrivs att 3 och 8 §§ lagen (1996:1030) om underhållsstöd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ett barn har rätt till underhållsstöd, om föräldrarna inte bor tillsammans eller den ena föräldern är avliden. Det krävs dessutom att barnet varaktigt bor och är folkbokfört hos en av föräldrarna (boföräldern) samt att boföräldern bor här i landet och, om barnet är underårigt, är vårdnadshavare för barnet.

Ett barn har också rätt till underhållsstöd, om det varaktigt bor och är folkbokfört hos en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som bor här i landet eller hos någon eller några som bor här i landet och som var särskilt förordnade vårdnadshavare för barnet, när det fyllde 18 år. Vad som i lagen sägs om boförälder

Föreslagen lydelse

3 §

Ett barn har rätt till underhållsstöd, om föräldrarna inte bor tillsammans eller den ena föräldern är avliden. Det krävs dessutom att barnet varaktigt bor hos *endast* en av föräldrarna och är folkbokfört hos *den föräldern* (boföräldern) samt att boföräldern bor här i landet och, om barnet är underårigt, är vårdnadshavare för barnet.

gäller då den eller de särskilt förordnade vårdnadshavarna. Bestämmelserna i 4 § 1 och 5 § tillämpas inte i dessa fall.

Är barnet inte svensk medborgare, krävs för rätt till underhållsstöd, utöver vad som anges i första och andra styckena, att boföräldern eller barnet vistas här sedan minst sex månader. Ett barn som lämnar Sverige skall fortfarande anses vara bosatt här, om den som begär underhållsstöd eller som stöd betalas ut till visar att utlandsvistelsen är avsedd att vara längst sex månader. Om boföräldern sänds av en statlig arbetsgivare till ett annat land för att arbeta för arbetsgivarens räkning, skall barnet och boföräldern under utsändningstiden anses bosatta i Sverige. Vad som sägs i tredje stycket om krav på vistelse här i landet sedan minst sex månader gäller inte, om något annat är särskilt föreskrivet.

8 §

Underhållsstöd till ett barn lämnas med 1 173 kronor per månad. Om det finns anledning att anta att en bidragsskyldig förälder i rätt ordning betalar ett underhåll till barnet som motsvarar lägst det belopp som skulle ha fastställts enligt 24–28 §§, avräknas detta belopp från underhållsstödet.

Om barnet växelvis bor varaktigt hos båda föräldrarna eller om sökanden i annat fall begär det, lämnas underhållsstöd med 1 173 kronor per månad med avräkning för det belopp som skulle ha fastställts, om 24–28 §§ hade tillämpats på inkomsten hos den av föräldrarna som inte är boförälder.

Om sökanden begär det, lämnas underhållsstöd med 1 173 kronor per månad med avräkning för det belopp som skulle ha fastställts, om 24–28 §§ hade tillämpats på inkomsten hos den av föräldrarna som inte är boförälder.

Om ett barn bor hos en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare eller hos någon eller några som var särskilt förordnade vårdnadshavare när barnet fyllde 18 år, lämnas dubbla underhållsstöd enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2000 och tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd som avser tid efter den 31 januari 2001.

1 Bakgrund

År 1997 infördes efter förslag i propositionen Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m. (prop. 1995/96:208) ett nytt samhällsstöd – underhållsstöd – till barn med särlevande föräldrar. Det nya underhållsstödet utformades så att det tydligt framgår att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn. Underhållsstödet ersatte det tidigare bidragsförskottet och det särskilda bidraget till vissa adoptivbarn. Lagen om underhållsstöd tillämpades första gången i fråga om underhållsstöd och återbetalningsskyldighet som avsåg tid efter den 31 januari 1997.

I regleringsbrevet för år 1997 uppdrog regeringen åt Riksförsäkringsverket (RFV) att utvärdera de nya reglerna om underhållsstöd. RFV har med anledning av uppdraget lämnat rapporterna Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar respektive underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar (RFV Anser 1997:8), Underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar – redovisning vad avser systemets tillämpning (RFV Anser 1998:2) och Underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar – en utvärdering av det nya underhållsstödet (RFV Anser 1998:3). Rapporterna har remissbehandlats.

Riksförsäkringsverket lämnade i den rapport som avsåg systemets tillämpning förslag till vissa förändringar i systemet. Förslagen har i vissa delar, efter förslag från regeringen, lett till lagändringar (se prop.1998/99:1). RFV tog emellertid också upp några områden till belysning och pekade på problem utan att lämna konkreta förslag till förändringar.

RFV pekade bl.a. på att det s.k. grundavdraget i underhållsstödssystemet var mycket lägre än såväl socialbidragsnorm som

normalbeloppet vid beräkning av förbehållsbelopp vid löneutmätning. RFV ansåg att det vore önskvärt att grundavdraget justerades upp så att bidragsskyldiga med små inkomster skulle kunna befrias från återbetalningsskyldighet utan att behöva ansöka om anstånd med en ökad skuldbörda som följd. Efter förslag i regeringens proposition Beräkning av underhållsskyldighet för underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar m.m. (prop. 1998/99:78, bet. 1998/99:SfU9, rskr. 1998/99:235) har riksdagen beslutat att grundavdraget skall höjas från nuvarande 24 000 kronor till 72 000 kronor, samtidigt som de procentsatser som bestämmer återbetalningsskyldighetens storlek höjs. Sammantaget innebär förslagen att den fördelningspolitiska träffsäkerheten förbättras eftersom återbetalningsbeloppen minskar för dem med de lägsta inkomsterna och ökar för dem med högre inkomst.

RFV pekade vidare på att regler vid växelvis boende har skapat konflikter mellan berörda föräldrar. Verket lämnade inte några konkreta förslag till ändrade regler men skissade på en alternativ lösning till hur utfyllnadsbidraget skulle kunna beräknas.

I denna promemoria lämnas ett förslag till ändrade regler om beräkning av utfyllnadsbidrag vid växelvis boende och om bidragets fördelning mellan de båda föräldrarna. Även ett alternativt förslag som innebär att utfyllnadsbidraget vid växelvis boende helt slopas, redovisas i promemorian.

2 Något om föräldrabalkens regler om vårdnad och underhållsskyldighet

Såväl föräldrabalkens regler om underhåll som reglerna om underhållsstöd syftar till att reglera frågor som gäller barns försörjning men från olika utgångspunkter. Föräldrabalken innehåller en civilrättslig reglering av föräldrars underhållsskyldighet gentemot sina barn. Reglernas funktion är att reglera alla situationer; både de fall där föräldrarna lever tillsammans och de fall där föräldrarna lever åtskilda, oavsett om samhällsstöd lämnas eller ej. Reglerna om underhållsstöd har en annan funktion än reglerna om underhållsbidrag. Underhållsstödet syftar till att garantera barn till särlevande föräldrar en viss försörjning och vilar på offentligt grund.

Genom 1997 års reform om stöd till barn till särlevande föräldrar frikopplades samhällsstödet från föräldrabalkens regler om underhållsbidrag. Reglerna om s.k. umgängesavdrag är dock alltså i huvudsak desamma i båda regelsystemen och en förälder som är återbetalningsskyldig enligt reglerna om underhållsstöd anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet intill det belopp som lämnas i underhållsstöd till barnet. Föräldrabalkens principer ligger också till grund för reglerna om underhållsstöd vid växelvis boende, dvs. när barnet anses varaktigt bo tillsammans med var och en av föräldrarna. Vid växelvis boende är normalt ingen av föräldrarna skyldig att betala underhållsbidrag utan svarar i stället för barnets kostnader under den tid barnet vistas hos honom eller henne. I linje med detta har föreskrivits att någon återbetalnings-

skyldighet gentemot staten för underhållsstöd vid växelvis boende inte kan åläggas.

För att ge en helhetsbild av samhällets syn på relationen mellan föräldrar och barn i de fall föräldrarna inte sammanlever, lämnas här en kort redogörelse för föräldrabalkens (FB) regler om vårdnad och underhåll.

Vårdnad och umgänge

Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och skall se till att barnet får omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barnets vårdnadshavare svarar för att barnet får den tillsyn som behövs och skall bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning (6 kap. 2 § FB). Vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter (6 kap. 11 §). Vårdnaden om ett barn består till dess barnet fyller 18 år eller gifter sig innan dess.

Enligt huvudregeln i föräldrabalken står ett barn under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem (6 kap. 2 §). Ett barn står från födseln under vårdnad av båda föräldrarna om de är gifta med varandra och i annat fall av modern ensam. Om barnet står under vårdnad av endast en av föräldrarna och föräldrarna gemensamt vill utöva vårdnaden kan de få gemensam vårdnad på ett enkelt sätt - genom en gemensam ansökan till tingsrätten eller genom en anmälan av dem båda till skattemyndigheten (6 kap. 4 §).

När en domstol avgör frågor om vårdnad skall domstolens ställningstagande ske efter vad som är bäst för barnet. Sedan den 1 oktober 1998 får domstol döma till gemensam vårdnad även om en förälder motsätter sig det. En förutsättning är dock att gemensam vårdnad är bäst för barnet. (6 kap. 5 §).

Föräldrabalkens bestämmelser om vårdnad och umgänge bygger på uppfattningen att barnet har behov av nära och goda relationer till båda föräldrarna. Barnets föräldrar har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt möjligt tillgodoses (6 kap. 15 §). Kan föräldrarna inte enas om umgänget kan domstol besluta om

det. Det gäller numera även om föräldrarna har gemensam vårdnad. Avgörande för domstolens ställningstagande är vad som är bäst för barnet (6 kap. 15 a §).

Barnets boende

Som framgått ovan menas med ”vårdnad” det *juridiska* ansvaret för barnets person. Oftast svarar den juridiska vårdnaden också mot den faktiska vårdnaden, dvs. vårdnadshavaren sköter själv om barnet och bor tillsammans med det. Det är dock inte alltid så att en vårdnadshavare varaktigt bor ihop med barnet. Vårdnadens juridiska natur kommer kanske klarast till uttryck i de fall då föräldrarna har gemensam vårdnad men inte bor tillsammans. Vanligen har då bara den ena föräldern den omedelbara tillsynen över barnet. Gemensam vårdnad betyder alltså inte att barnet skall bo lika lång tid hos varje förälder.

Gemensam vårdnad innebär alltså ett gemensamt juridiskt vårdnadsansvar. Föräldrarna skall tillsammans besluta i de frågor som rör barnet, t.ex. om hos vem av dem barnet skall bo.

Kan föräldrarna inte enas om barnets boende kan domstolen besluta om barnets boende. Beslutet kan innebära att barnet skall bo hos endast den ene föräldern eller växelvis hos båda föräldrarna. Avgörande för domstolens ställningstagande är vad som är bäst för barnet (6 kap. 14 a §).

Underhållsskyldighet

Föräldrar skall svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas förmåga. Sinsemellan skall föräldrarna ta del i kostnaderna för barnets underhåll var och en efter sin förmåga (7 kap. 1 §).

En förälder kan uppfylla sin underhållsskyldighet genom att faktiskt ta hand om ett barn eller genom att betala underhållsbidrag till barnet. En förälder som inte har vårdnaden om barnet och inte heller varaktigt bor tillsammans med detta skall fullgöra

sin underhållsskyldighet genom att betala underhåll till barnet. Detsamma gäller en förälder som har vårdnaden om barnet gemensamt med den andra föräldern men barnet varaktigt bor tillsammans med endast den andra föräldern (7 kap 2 §).

När barnet bor växelvis hos båda föräldrarna liknar barnets situation på många sätt den som ett barn har vars föräldrar sammanlever. Båda föräldrarna tar del i barnets uppfostran, tillsyn och dagliga vård. Anses barnet varaktigt bosatt hos båda föräldrarna är ingen av föräldrarna enligt föräldrabalken normalt skyldig att betala underhållsbidrag till barnet. Utgångspunkten är att ett växelvis boende föreligger i sådana fall där barnet vistas ungefär lika mycket hos den ena som hos den andra föräldern. Även om barnet regelbundet vistas något längre tid hos den ene föräldern än hos den andra, kan förhållandena vara sådana att barnet bor växelvis hos var och en av dem. Varje förälder fullgör då sin underhållsskyldighet genom att svara för de direkta kostnaderna för barnet under den tid barnet vistas hos honom eller henne.

Umgängesavdrag och kostnader för umgängesresor

När ett barn vistas hos en bidragsskyldig förälder har den föräldern vissa kostnader för barnet utöver det underhållsbidrag som föräldern kan vara skyldig att betala. Samtidigt har den förälder som barnet bor tillsammans med minskade kostnader för barnet. En förälder som har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn får därför göra ett visst avdrag från det underhållsbidrag som han eller hon skall betala. För varje helt dygn av barnets vistelse är det s.k. umgängesavdraget 1/40 av det månatliga underhållsbidraget. Motsvarande avdragsmöjlighet gäller även vid återbetalningsskyldighet enligt lagen om underhållsstöd. Skälet till att avdraget fastställts till 1/40 av det månatliga underhållsbeloppet, i stället för vad som kanske kan synas naturligare 1/30, är enligt propositionen (prop. 1978/79:12) att den andre föräldern har vissa kostnader som inte minskar därför att barnet inte bor hos honom/henne.

Efter förslag i regeringens proposition Vårdnad, boende och umgänge (prop. 1997/98:7, bet. 1997/98:LU12), har riksdagen beslutat att rätten till s.k. umgängesavdrag skall vidgas. Fr.o.m. den 1 oktober 1998 får avdrag göras även för de fall den bidragskyldige förälder har barnet hos sig i minst sex hela dygn under en kalendermånad. De förbättrade avdragsmöjligheterna gäller också vid återbetalning enligt lagen om underhållsstöd.

En särskild bestämmelse har också införts för de reskostnader som kan uppstå i samband med att barnet umgås med en förälder som bor på en annan ort än barnet. Den förälder som barnet bor hos skall ta del i kostnaderna för umgängesresor efter vad som är skäligt med hänsyn till föräldrarnas ekonomiska förmåga och övriga omständigheter (6 kap. 15 b §).

3 Om barns folkbokföring

Även om folkbokföringslagen (1991:481) inte innehåller några särskilda bestämmelser som tar sikte på bedömningen av barns bosättning finns det ändå anledning att helt kort redogöra för dess regler eftersom folkbokföringen – i sig – har betydelse i olika avseenden, bl.a. för frågan om underhållsstöd vid växelvis boende

Folkbokföringsreglerna innebär i korthet följande. En person skall folkbokföras på den fastighet och i den församling där han eller hon är att anse som bosatt (6 § folkbokföringslagen). En person anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar sin dygnsvila. Den som därigenom kan anses vara bosatt på fler än en fastighet anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon sammanlever med sin familj eller med hänsyn till övriga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist. En person anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på en fastighet där han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i annan omfattning men med en annan förläggning i tiden (7 § folkbokföringslagen).

Folkbokföringsbestämmelserna utgår från att bosättningen skall bedömas på grundval av faktiska omständigheter. Exempelvis folkbokförs ett barn hos den förälder som barnet faktiskt bor tillsammans med, även om den andra föräldern är ensam vårdnadshavare. Ett domstolsbeslut om boende (eller ett av socialnämnden godkänt avtal) får därför inte någon avgörande betydelse vid beslut om barnets folkbokföring. Däremot är domstolens avgörande naturligtvis en omständighet som vägs in i bedömningen (jfr RÅ 1997 ref. 8 om betydelsen av vårdnadshavarens uppfattning eller önskemål).

Det ankommer på ett barns vårdnadshavare att anmäla flyttning till skattemyndigheten (30 § folkbokföringslagen och 6 kap. 11 § FB). Har föräldrarna gemensam vårdnad, skall de i princip göra flyttningsanmälan gemensamt (se 6 kap. 13 § FB och RÅ 1995 ref. 74). Skattemyndigheten kan dock självmant ta upp folkbokföringsfrågan när det finns skäl för det (34 § folkbokföringslagen). Kan vårdnadshavarna inte komma överens i frågan får vardera föräldern förse skattemyndigheten med den information som från hans eller hennes synpunkt kan vara relevant för frågans prövning.

4 Översiktlig beskrivning av reglerna för underhållsstöd

4.1 Nuvarande förhållanden

Underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar infördes den 1 februari 1997 genom lagen (1996:1030) om underhållsstöd. Det belopp som betalas ut är detsamma som gällde år 1994 i det tidigare bidragsförskottssystemet, dvs. 1 173 kronor per barn och månad. Om barnet bor växelvis hos båda föräldrar kan stöd betalas ut som s.k. utfyllnadsbidrag. Någon återbetalningsskyldighet fastställs inte i sådana fall (se avsnitt 4.2). Om barnet enligt den senaste taxeringen har egna inkomster, reduceras stödet med hälften av det belopp som överstiger 48 000 kronor per år.

I de fall barnet varaktigt bor och är folkbokfört hos en av föräldrarna (boföräldern) är det den förälder som barnet inte bor tillsammans med (den bidragsskyldige) som helt eller delvis skall betala tillbaka underhållsstödet till staten. (Någon återbetalningsskyldighet föreligger som angavs ovan inte vid växelvis boende.) Återbetalningsbeloppet beräknas som en viss procent av den bidragsskyldiges inkomst enligt den senaste taxeringen, efter ett avdrag på 24 000 kronor. Procentsatsen varierar med det totala antalet barn som den bidragsskyldige har. Återbetalningsskyldigheten är begränsad till den summa som betalas ut, dvs. i allmänhet 1 173 kronor per barn och månad. Omräkning av återbetalningsbelopp sker varje år per den 1 februari. Domar och avtal föräldrarna emellan om underhållsbidrag till barnet har betydelse för återbetalningsskyldigheten endast när den bidragsskyldige bor utomlands.

Om den bidragsskyldige inte anser sig kunna betala det beslutade återbetalningsbeloppet kan han eller hon ansöka om anstånd med betalningen. Anstånd kan beviljas helt eller delvis för att den bidragsskyldige skall få behålla vad som behövs för sitt eget och sin familjs underhåll. Beräkningen av detta belopp görs på samma sätt som vid kronofogdemyndighetens beräkning av förbehållsbelopp vid utmätning av lön enligt 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken. Anstånd kan också beviljas med hänsyn till den bidragsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra särskilda förhållanden.

För obetalda återbetalningsbelopp skall den bidragsskyldige betala ränta, som fastställs årligen av regeringen till en nivå som motsvarar statens utgifter för sin upplåning. Räntesatsen för år 1999 har fastställts till 4,1 procent. Räntan är inte avdragsgill vid taxeringen.

Om den bidragsskyldige inte betalar fastställt återbetalningsbelopp och inte heller får anstånd med betalningen, överlämnas fordran till kronofogdemyndigheten. Enligt 4 § indrivningsförordningen (1993:1229) skall en sådan fordran överlämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning senast två månader efter det att den skulle ha betalats. Denna tid har den 1 april 1999 förlängts till fem månader om det kan antas att den bidragsskyldige inom denna period kommer att slutbetala förfallna återbetalningsbelopp.

Om det finns synnerliga skäl med hänsyn till den bidragsskyldiges ekonomi får försäkringskassan helt eller delvis efterge statens fordran avseende återbetalningsskyldigheten.

Riksdagen har, efter förslag i regeringens proposition Beräkning av återbetalningsskyldighet för underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar m.m. (prop. 1998/99:78), den 1 juni 1999 beslutat om ändrade regler för hur den bidragsskyldiges återbetalningsskyldighet inom underhållsstödssystemet skall beräknas. Förändringarna innebär att grundavdraget i systemet höjs till 72 000 kr samtidigt som de procentsatser som bestämmer återbetalningsskyldighetens storlek höjs. Förslagen sammantaget leder till en bättre fördelningspolitisk träffsäkerhet eftersom återbetalningsbeloppen minskar för dem de lägsta inkomsterna och ökar för dem med högre inkomst. Vidare skall hänsyn tas till realisationsför-

luster och avdrag enligt lagen (1993:1469) om uppskovsavdrag vid byte av bostad vid beräkningen av det inkomstunderlag som används för bestämmande av återbetalningsskyldighet. De nya reglerna, som tillämpas i fråga om återbetalningsskyldighet för tid efter den 31 januari 2000, leder till en besparing på 160 miljoner kronor per år. Samtliga återbetalningsskyldiga som finns i dagens system kommer att omfattas av de nya reglerna.

Ärenden om underhållsstöd handläggs av de allmänna försäkringskassorna. Bestämmelserna i lagen (1992:381) om allmän försäkring om omprövning, ändring och överklagande av beslut tillämpas också i ärenden om underhållsstöd. Kostnaderna för underhållsstödet täcks av statsmedel i den mån stödet inte återbetalas av de bidragsskyldiga. Statens utgifter för bidraget beräknas år 1999 uppgå till närmare tre miljarder kronor.

4.2 Underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag

I normalfallet utges underhållsstöd till boföräldern med 1 173 kronor per barn och månad. Den bidragsskyldiga förälder som barnet inte bor tillsammans med skall helt eller delvis betala tillbaka underhållsstödet till staten. I tre situationer kan underhållsstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag utan att någon återbetalningsskyldighet föreligger. Detta gäller dels när det finns grundad anledning att tro att en förälder betalar underhåll till barnet som motsvarar återbetalningsskyldigheten enligt reglerna om underhållsstöd, dels om barnet bor växelvis hos båda föräldrarna, dels om den som söker bidraget begär det.

Utfyllnadsbidrag vid direktbetalning av underhåll till barnet

I propositionen 1995/96:208 som föregick införandet av underhållsstödssystemet angav regeringen att det från flera utgångspunkter är en fördel om den bidragsskyldige föräldern betalar

underhåll direkt till sitt barn. Kontakten mellan barnet och den bidragsskyldige blir då på ett naturligt sätt mer direkt. Om underhållsbidrag betalas direkt till barnet minskar också statens kostnader för underhållsstöd genom att de administrativa kostnaderna minskar.

Föräldrar som är överens om hur umgänge och försörjningsansvar skall fördelas kan alltså välja att endast söka utfyllnadsdelen i underhållsstödet. I ett sådant fall gör försäkringskassan en beräkning av hur mycket den föräldern som barnet inte är folkbokfört hos skulle ha återbetalat till staten enligt procentreglerna. Utfyllnadsbidraget utgörs av skillnaden mellan det framräknade återbetalningsbeloppet och fullt underhållsstöd. Skulle det visa sig att den underhållsbidragsskyldige föräldern inte betalar ett underhåll som uppgår till procentbeloppet kan den andra föräldern lämna in en ny ansökan och begära fullt underhållsstöd.

Utfyllnadsbidrag vid växelvis boende

Enligt föräldrabalken föreligger, som tidigare beskrivits, normalt ingen skyldighet att betala underhållsbidrag när barnet bor varaktigt hos båda föräldrarna, s.k. växelvis boende. Bidragsförskott, som föregick underhållsstödet, var nära kopplat till föräldrabalkens regler. En konsekvens av detta var att inte heller bidragsförskott betalades ut vid växelvis boende.

Enligt lagen om underhållsstöd kan däremot underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag betalas ut till boföräldern vid växelvis boende. Någon återbetalningsskyldighet fastställs inte utan utbetalningen av underhållsstöd minskas med det belopp som skulle ha betalats tillbaka av den förälder som inte är boförälder. Utfyllnadsbidraget är ett rent stöd från staten och någon återbetalningsskyldighet föreligger inte. Lagen innehåller inte någon bestämmelse som reglerar fördelningen av stödet mellan föräldrarna när barnet bor växelvis hos dem båda. Vid växelvis boende förutsätts att föräldrarna också kan komma överens om hur utfyllnadsbidraget eventuellt bör fördelas mellan dem.

Det kan i vissa fall vara svårt att dra gränsen mellan situationer då barnet bor varaktigt tillsammans med båda föräldrarna (*växelvis boende*) och de situationer då barnet varaktigt bor tillsammans med endast den ena föräldern och har ett omfattande umgänge med den andra föräldern.

Underhållsstödets uttryck ”växelvis bor varaktigt” anknyter helt till föräldrabalkens regler om när någon bidragsskyldighet inte kan fastställas trots att föräldrarna inte sammanbor. Enligt förarbetena till lagen om underhållsstöd (prop. 1995/96:208) skall frågan om när barnet skall anses varaktigt bosatt hos båda föräldrarna, trots att dessa bor isär, bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Därmed gäller också den praxis som utvecklats inom de allmänna domstolarna, dvs. beträffande de civilrättsliga reglerna, om när växelvis boende är för handen (se t.ex. NJA 1998 s. 267, och RH 1993:64).

5 Riksförsäkringsverkets syn på utfyllnadsbidrag vid växelvis boende

RFV anser: Ett bättre sätt att beräkna beloppet skulle vara att bägge föräldrarna skulle kunna få underhållsstöd beräknat på skillnaden mellan 1 173 kronor och de belopp de själva skulle betala i återbetalningsbelopp om det inte hade förelegat växelvis boende.

Som tidigare nämnts gav regeringen i regleringsbrevet för år 1997 Riksförsäkringverket (RFV) i uppdrag att utvärdera de nya reglerna om underhållsstöd.

RFV lämnade i rapporten Underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar – redovisning vad avser systemets tillämpning (RFV Anser 1998:2) förslag till vissa förändringar i systemet. Förslagen har i vissa delar, efter förslag från regeringen, lett till riksdagens beslut om lagändringar. RFV tog emellertid också upp några områden till belysning utan att lämna konkreta förslag till förändringar. RFV pekade bl.a. på att underhållsstödssystemets regler vid växelvis boende har skapat konflikter mellan föräldrarna. Verket lämnar inte något konkret förslag till ändrade regler men skissar på en alternativ lösning till hur utfyllnadsbidraget skulle kunna beräknas.

RFV:s rapport har, som tidigare nämnts, remissbehandlats och många remissinstanser lämnade synpunkter på reglerna för växelvis boende, trots att RFV inte lämnat konkreta förslag till ändrade regler. Synpunkter har lämnats dels på hur utfyllnadsbidraget

fördelas mellan föräldrarna, dels på frågan om när ett växelvis boende skall anses föreligga. Remissynpunkterna återges nedan i sammandrag.

Remissinstanserna: *Socialstyrelsen* anser att det är rimligt att underhållsstöd kan utges även vid växelvis boende men konstaterar att det nuvarande beräkningssättet skapar vissa problem. Styrelsen påpekar dock att det inte är säkert att det faktum att barnet bor lika mycket hos båda föräldrarna gör att deras utgifter för barnet blir lika stora. En förälder kan ha det ekonomiska huvudansvaret och bl.a. betala barnomsorgsavgifterna. *Barnombuds- mannen (BO)* stöder RFV:s alternativa lösning och delar verkets bedömning att en sådan lösning skulle leda till förbättring och minskade konflikter. BO anser vidare att en sådan förändring inte bör dröja. *Konsumentverket* ser positivt på att reglerna vid växelvis boende ses över.

Rättsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet instämmer i att frågan om i vilken omfattning ett barn skall bo hos vardera föräldern för att växelvis boende skall anses föreligga är komplicerad. Institutionen vill ändå avråda från att införa en ordning som innebär att barnet, för att få underhållsstöd, skall bo lika mycket hos vardera föräldern. En sådan ordning skulle enligt institutionen kunna medföra att frågan om barnets boende mera bestäms utifrån ekonomiska hänsyn än andra aspekter som avser barnets bästa, vilket knappast kan stå i samklang med de av riksdagen nyligen beslutade förändringarna i föräldrabalken.

Familjerättssociomerns riksförening pekar på att det vid diskussioner om växelvis boende för barnen ofta uppstår problem i samarbetsamtalen när de ekonomiska förutsättningarna tas upp, dels på grund av de skeva effekterna av de nu gällande reglerna för utfyllnadsbidrag, dels på grund av att reglerna för bostadsbidrag leder till att ett väsentligt högre bostadsbidrag utges till den förälder hos vilken barnet är folkbokfört. Detta kan leda till att föräldrar inte klarar av att enas om lösningar som skulle innebära goda möjligheter för barn att få god kontakt med icke-boföräldern. *Ensamstående mammors rättigheter i samhället (EMRIS)* framför att de stöder förslaget om att reglerna för växelvis boende för-

enklas. *Föreningen Söndagsbarn* stöder RFV:s förslag till beräkning av utfyllnadsbidrag vid växelvis boende.

Kristianstads och Värmlands, Gävleborgs, Jämtlands läns allmänna försäkringskassor instämmer i RFV:s synpunkter och ser det angeläget att ändring av reglerna genomförs skyndsamt. *Försäkringskassan i Jönköpings län* har uppfattningen att växelvis boende endast skall anses gälla när barnet bor lika mycket hos båda föräldrarna och att föräldrarna i normalfallet bör vara överens om detta för att ett växelvis boende skall anses föreligga. *Försäkringskassan i Stockholms län* framför att det också är Stockholmskassans erfarenhet att reglerna om växelvis boende leder till konflikter. Försäkringskassan ställer sig tveksam till den lösning som RFV diskuterar, då det skulle innebära ytterligare administration. Försäkringskassan framför uppfattningen att utfyllnadsbidrag vid växelvis boende bör tas bort. *Malmöhus läns allmänna försäkringskassa* betonar att nuvarande regler innebär en klar risk för en försämrad relation mellan parterna och förespråkar enklare regler t.ex. hälftenboende. Vidare anser försäkringskassan, i likhet med *Göteborgs allmänna försäkringskassa*, att utfyllnadsbeloppet inte skall kopplas till den bidragsskyldiges ekonomi utan lämnas enligt RFV:s synsätt. Alternativt kan ett halvt underhållsstöd alltid lämnas till båda föräldrarna. *Bohusläns allmänna försäkringskassa* tillstyrker ett förtydligande av reglerna med innebörden att växelvis boende avses endast i situationer där barnet bor lika mycket hos båda föräldrarna. Detta skulle, i kombination med en utvidgad möjlighet till avdrag på återbetalningsskyldigheten på grund av umgänge med barn, sannolikt minska konflikter mellan föräldrarna. *Älvsborgs läns försäkringskassa* anser att RFV:s skissade förändring är angelägen. *Örebro läns allmänna försäkringskassa* anser att reglerna bör ses över. *Västmanlands läns allmänna försäkringskassa* delar RFV:s uppfattning och lämnar även ett alternativt förslag att föräldrarna kan få utfyllnadsbidrag i förhållande till vistelsetiden.

6 Allmänna överväganden

I propositionen om underhållsstöd (prop.1995/96:208 s. 34) angavs följande skäl till att frånga principerna i det tidigare gällande bidragsförskottssystemet och att införa ett utfyllnadsbidrag vid växelvis boende.

Oftast bor barnet hos en förälder och umgås med den andra föräldern. I vissa fall, både vid gemensam vårdnad och vid ensam vårdnad förekommer s.k. växelvis boende, dvs. att barnet i stor omfattning bor hos båda föräldrarna. All erfarenhet talar för att det är bäst för barnet, om det kan vidmakthålla nära och goda relationer till båda sina föräldrar, även när föräldrarna inte lever tillsammans. De ändringar i föräldrabalkens vårdnadsregler som har gjorts under senare år har därför syftat till att främja samförståndslösningar och vidga utrymmet för gemensam vårdnad. Även när det gäller barnets underhåll bör reglerna ha en sådan inriktning. Reglerna för underhållsstöd bör därför, enligt regeringens uppfattning, utformas så att samhållsstöd kan lämnas såväl till barn som varaktigt bor hos endast en av föräldrarna, som till barn som bor växelvis hos båda föräldrarna.

Vid växelvis boende har båda föräldrarna kostnader för barnet. Vardera föräldern står för barnets kostnader under den tid barnet vistas hos honom eller henne. Någon bidragskyldighet kan inte heller fastställas enligt föräldrabalken vid växelvis boende. Den förälder som inte är boförälder bör vid växelvis boende inte heller åläggas återbetalningsskyldighet gentemot staten. Samtidigt har boföräldern lägre kostnader för barnet under den tid det vistas hos den andra föräldern.

Socialförsäkringsutskottet uttalade vid dess behandling av det nya underhållsstödet att det var utmärkt att stöd också skulle kunna

lämnas till barn som växelvis bor hos båda föräldrarna, så att hela denna grupp omfattas av samma regelsystem (bet. 1996/97:SfU3).

Som framgår bl.a. av de tidigare redovisade remissynpunkterna på RFV:s rapport om tillämpningen av det nya systemet för underhållsstöd, finns det två frågor med avseende på växelvis boende som upplevs som problematiska och som anses skapa konflikter mellan föräldrarna: beräkning och fördelning av utfyllnadsbidraget mellan föräldrarna samt bedömning av om ett växelvis boende föreligger eller inte.

I fall där det finns djupa konflikter mellan föräldrarna som kvarstår efter separationen kan de ekonomiska frågorna efter hand komma att bli det konfliktämne som överskuggar allt annat. I brev och telefonsamtal till regeringskansliet har föräldrar och handläggare från försäkringskassorna framfört att det förekommer att boföräldrar inte vill låta ett barn vistas i stor omfattning hos den andra föräldern för att man då riskerar att underhållsstödet dras in. Omvänt uppges bidragsskyldiga föräldrar, som av något skäl befinner sig i ett psykologiskt överläge, ha tvingat boföräldern att låta barnen vistas så lång tid hos denne att det betraktas som växelvis boende, vilket i sin tur innebär att den bidragsskyldige inte längre är återbetalningsskyldig för underhållsstödet. Tidigare fungerande växelvis boende har upphört på grund av att föräldrarna inte kommer överens om hur barnens faktiska försörjning skall fördelas mellan dem och beroende på bristande förståelse för varför just den andre föräldern anses vara boförälder.

7 Oförändrade regler för gränsen mellan umgänge och växelvis boende

Bedömning: Reglerna för vad som skall anses utgöra ett växelvis boende vid beslut om underhållsstöd bör gälla oförändrade och som tidigare följa de civilrättsliga reglerna i föräldrabalken.

Skälen för bedömningen: I Riksförsäkringsverkets (RFV) utvärdering av underhållsstödssystemet framför verket att frågan om växelvis boende ofta vållar konflikter mellan föräldrarna. Många bidragsskyldiga gör gällande att det föreligger ett växelvis boende medan boföräldrarna anser motsatsen. Antalet konflikter bedöms ha ökat med införandet av det nya underhållsstödet. En förklaring till detta kan enligt RFV vara att inom de tidigare tillämpade civilrättsliga reglerna om underhållsbidrag finns möjlighet till s.k. nettoberäkning av underhållsbidraget, dvs. att underhållsbidraget bestäms med beaktande av att den bidragsskyldige i väsentlig mån fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig och alltså "rabatteras" när barnet i stor utsträckning vistades hos den bidragsskyldige. I samband med att det nya underhållsstödet infördes har det i många ärenden, där bidragsförskott tidigare har beviljats, blivit uppmärksammat att det har förelegat växelvis boende. Detta har i flertalet fall påpekats av de bidragsskyldiga, när de underrättats om det nya betydligt högre återbetalningsbeloppet jämfört med det tidigare relativt sett låga underhållsbidraget.

Enligt RFV har många försäkringskassor framfört att ett sätt att minska konflikterna mellan föräldrarna är att slå fast att växelvis

boende enbart skall anses föreligga när barnet bor lika mycket hos båda föräldrarna. Detta skulle på ett väsentligt sätt underlätta försäkringskassornas handläggning.

Vare sig i lagen om underhållsstöd eller dess förarbeten finns det några närmare riktlinjer för gränsdragningen mellan umgänge och varaktigt boende. Till en början kan här slås fast att utgångspunkten är att ett växelvis boende föreligger i sådana fall där barnet vistas ungefär lika mycket hos den ena som hos den andra föräldern. Även om barnet regelbundet vistas något längre tid hos den andra, kan förhållandena vara sådana att barnet bor varaktigt hos var och en av dem. Hur gränsen i sådana fall bör dras mellan växelvis boende och umgänge kan vara vanskligt att avgöra. RFV har i enlighet med uttalanden i socialförsäkringsutskottet (bet. 1996/97:SfU3 s. 12) uttalat sig om gränsdragningen i sina allmänna råd (1996:15 s. 19) om underhållsstöd.

I de allmänna råden rekommenderar RFV att vistelsen räknas som umgänge med barnet och att fullt underhållsstöd betalas ut om barnet bor som mest en tredjedel av tiden hos den bidragsskyldige föräldern. Bor barnet mer än en tredjedel men mindre än hälften av tiden hos den bidragsskyldige bör, enligt RFV:s rekommendation, förutom den faktiska vistelsetiden, även andra faktorer vägas in, t.ex. hur barnets boende är ordnat och hur barnets försörjning fördelas mellan föräldrarna.

Rättspraxis på området är inte särskilt omfattande men det finns några fall som kan vara värda att nämna – NJA 1998 s. 267, FÖD 1998:23 och RH 1993:64. I rättsfallet NJA 1998 s. 267 slår Högsta domstolen (HD) fast att det normalt är fråga om umgänge – och inte om varaktigt boende – om vistelsetiden är endast en tredjedel av tiden. HD säger vidare att bedömningen normalt blir densamma även vid längre vistelsetid, om det inte finns faktorer som klart pekar i en annan riktning. Det gäller enligt HD i särskilt hög grad när barnet till övervägande delen vistas hos en förälder som är ensam vårdnadshavare och därmed har hela ansvaret för barnets personliga förhållande. Faktorer utöver vistelsetiden som kan få betydelse vid bedömningen är enligt HD var barnet är folkbokfört, hur barnets boende är ordnat, var barnet förvarar sina

tillhörigheter och hur barnets försörjning fördelas mellan föräldrarna.

Det är nödvändigt att vid bedömningen av om det är fråga om ett växelvis boende eller inte kunna ta hänsyn även till andra omständigheter än vistelsetiden. Regelsystemet skulle annars riskera att bli alltför fyrkantigt och i alltför liten grad ge utrymme för en allsidig och nyanserad bedömning med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet.

Dessutom bygger återbetalningsskyldigheten för underhållsstöd på reglerna om bidragsskyldighet i föräldrabalken. Olika bedömningsgrunder i föräldrabalken och i lagen om underhållsstöd – vilket skulle bli fallet av en definition eller precisering i lagen om underhållsstöd av "växelvis boende" – skulle därför komplicera systemet och i vissa fall leda till orimliga resultat.

Enligt uppgift från RFV har länsrätter under år 1998 lämnat 57 avgöranden om växelvis boende enligt lagen om underhållsstöd skall anses föreligga. I endast nio av dessa fall (16 %), har försäkringskassans beslut ändrats. Resultatet tyder på att försäkringskassan i stor utsträckning tolkar anvisningarna i RFV:s allmänna råd i enlighet med utvecklad praxis.

Mot ovan angiven bakgrund finns det inte skäl att föreslå någon ändring av bestämmelserna avseende gränsdragningen mellan varaktigt boende och umgänge.

8 Förslag A – Nya regler för fördelning och beräkning av utfyllnadsbidrag vid växelvis boende

Förslag: Vid växelvis boende lämnas underhållsstöd med hälften av 1 173 kronor per månad till var och en av föräldrarna med avräkning för halva det belopp som skulle ha fastställts om 24–28 §§ hade tillämpats på inkomsten för föräldern. Om ett barn, enligt den senaste taxeringen, har egna inkomster, reduceras stödet med hälften av det belopp som överstiger 48 000 kronor per år varefter vardera föräldern får hälften av det framräknade beloppet.

Skälen för förslaget: Riksförsäkringsverket (RFV) framhöll inledningsvis i sin utvärdering av de nya reglerna för underhållsstöd, att systemet har påtagliga fördelar jämfört med de tidigare gällande reglerna för bidragsförskott. Verket lämnade dock förslag till några förändringar, delvis av administrativ karaktär. Samtidigt tog verket upp ytterligare frågor till belysning utan att lämna förslag till regeländringar. RFV pekade bl.a. på att underhållsstödets regler för fördelning och beräkning av utfyllnadsbidrag vid växelvis boende skapat konflikter mellan särlevande föräldrar. Ett flertal remissinstanser, som lämnat synpunkter på RFV:s rapport, delade verkets uppfattning och många ansåg att den alternativa lösning som RFV presenterat skulle leda till förbättring och minskade konflikter.

Verket lämnade, som tidigare nämnts, inte ett förslag till lösning utan ville endast belysa frågan. Verket beskrev den tänkta modellen på följande sätt: *"Ett bättre sätt att beräkna beloppet (utfyllnadsbidraget) skulle vara att bägge föräldrarna skulle kunna få underhållsstöd beräknat på skillnaden mellan 1 173 kronor och det belopp som de själva skulle betala i återbetalningsbelopp om det inte förelegat växelvis boende."*

8.1 Överväganden

Vid en närmare analys av RFV:s alternativa beräkningsmodell framkommer skäl som talar för den konstruktion som RFV skisserat samtidigt som det finns vissa nackdelar.

Följande exempel illustrerar de nuvarande reglerna, den lösning som RFV presenterat och det förslag som presenteras i denna promemoria. Beräkningarna bygger på de regler som kommer att träda i kraft år 2000, dvs. med ett grundavdrag på 72 000 kronor och justerade procentsatser. Förutsättningarna i exemplen är att två särlevande föräldrar har tre barn. Mamman studerar på halvtid och arbetar halvtid och har en återbetalningsgrundande inkomst på 85 000 kronor. Pappan har en återbetalningsgrundande inkomst på 180 000 kronor. Barnen bor varannan vecka hos föräldrarna och någon återbetalningsskyldighet föreligger alltså inte.

Utfyllnadsbidragets storlek vid växelvis boende beräknas med nuvarande regler genom att ett fiktivt återbetalningsbelopp bestäms för den bidragsskyldige föräldern. Om ett barn, enligt den senaste taxeringen, har egna inkomster, reduceras stödet med hälften av det belopp som överstiger 48 000 kronor per år. Boföräldern får därefter utfyllnadsbidrag med mellanskillnaden mellan fullt bidrag, 1 173 kronor per barn och månad, och det fiktiva återbetalningsbeloppet. I *tabell 1* har såväl fullt underhållsstöd som det fiktiva återbetalningsbeloppet redovisats för att underlätta förståelsen av de olika exemplen. Vidare redovisas utfyllnadsbidraget samt statens kostnad för de olika alternativen. Exemplet visar också hur utfyllnadsbidraget påverkas av hos vilken förälder barnen är folkbokförda.

Tabell 1 Beräkning av utfyllnadsbidrag vid växelvis boende.**Tre barn**

	Inkomst kr/år	Grund- avdrag kr/år	Under- hålls- stöd kr/mån	Återbetaln.- belopp*	Utfyllnads- bidrag kr/mån	Kostnad staten kr/mån
Nuvarande regler						
Kvinna + 3 barn	85 000	72 000	3 519	0	819	
Mannen	180 000	72 000	0	2 700	0	819
Kvinna	85 000	72 000	0	325	0	
Man + 3 barn	180 000	72 000	3 519	0	3 194	3 194
RFV alternativ						
Kvinna + 3 barn	85 000	72 000	3 519	325	3 194	
Man	180 000	72 000	3 519	2 700	819	4 013
Kvinna	85 000	72 000	3 519	325	3 194	
Man + 3 barn	180 000	72 000	3 519	2 700	819	4 013
Förslag						
Kvinna + 3 barn	85 000	72 000	1 760	163	1 597	
Man	180 000	72 000	1 760	1 350	410	2 007
Kvinna	85 000	72 000	1 760	163	1 597	
Man + 3 barn	180 000	72 000	1 760	1 350	410	2 007

* Fiktivt återbetalningsbelopp som ej återbetalas till staten vid växelvis boende.

Nuvarande regler

Det första exemplet visar effekterna av nuvarande regler. Om barnen är folkbokförda hos mamman får hon, med de givna förutsättningarna, ett utfyllnadsbidrag på mellanskillnaden mellan pappans återbetalningsskyldighet (2 700 kr) och det fulla bidraget; totalt 819 kronor i månaden ($3 \cdot 1\,173 \text{ kr} - 2\,700 \text{ kr}$). Pappan fullgör sin underhållsskyldighet genom att barnen bor hos honom halva tiden och han behöver då inte återbetala 2 700 kr till staten. Om barnen däremot är folkbokförda hos pappan får han totalt 3 194 kronor i utfyllnadsbidrag ($3 \cdot 1\,173 \text{ kr} - 325 \text{ kr}$). Kostnaden för staten blir ($12 \cdot 819 \text{ kr}$) 9 828 kronor per år om barnen är folkbokförda hos mamman och ($12 \cdot 3\,194 \text{ kr}$) 38 328 kronor per år om de är folkbokförda hos pappan. Det kan alltså ge betydligt mer i statligt stöd om föräldrarna kommer överens om att barnen skall vara folkbokförda hos den förälder som har högst inkomst. I extremfallet kan en förälder med mycket höga inkomster få fullt bidrag, 1 173 kronor per barn och månad, om den andra föräldern saknar inkomst, t.ex. på grund av studier. Å andra sidan kan en boförälder med låga inkomster bli helt utan utfyllnadsbidrag om den bidragskyldige föräldern har höga inkomster.

RFV:s alternativ

Det andra exemplet visar RFV:s alternativa förslag som innebär att utfyllnadsbidraget skall beräknas på skillnaden mellan 1 173 kronor och det belopp som varje förälder själv skulle ha betalat i återbetalningsbelopp om det inte hade förelegat växelvis boende. Förslaget är tilltalande eftersom det, till skillnad mot nuvarande system, är den förälder som har lägst inkomst som får ett större stöd. En nackdel är däremot att utfyllnadsbidrag bestäms utifrån två bidrag per barn. Statens kostnad skulle i det aktuella exemplet bli 48 156 kronor. I extremfallet skulle t.ex. två högskolestuderande med ett barn och bidragsgrundande inkomster under 72 000 kronor kunna få 1 173 kronor var för ett barn. En sådan uppbyggnad av stödet skulle innebära att staten skulle lämna ett högre stöd till

barn som bor växelvis med båda föräldrarna jämfört med barn som bor enbart med en förälder. Dessutom finns det risk för att statens kostnader för underhållsstöd skulle komma att öka väsentligt.

Förslag

Förslaget bygger på RFV:s alternativ men utgår från *ett* bidrag per barn. Om barnet enligt den senaste taxeringen har egna inkomster, reduceras stödet, i likhet med nuvarande regler. Det fiktiva maximala bidraget skall för varje förälder reduceras med hälften av det belopp som överstiger 48 000 kronor per år, fördelat lika mellan föräldrarna. Utgångspunkten är att om barnet bor växelvis varaktigt hos båda föräldrarna har varje förälder rätt till ett halvt underhållsstöd, 586 kr per barn och månad. Från detta belopp dras sedan halva det belopp som föräldern skulle bli återbetalningsskyldig med om barnet varit folkbokfört hos den andra föräldern. I exempelfamiljen skulle förslaget innebära att mamman med låg inkomst får utfyllnadsbidrag med totalt 1 597 kronor per månad och pappan med högre inkomst får 410 kronor per månad. Totalkostnaden för staten blir 24 000 kronor per år.

Fördelar med förslaget

De föreslagna reglerna ger ett mer rättvist resultat, eftersom storleken på bidraget beror på föräldrarnas egen ekonomiska situation och inte på den andra föräldrarnas. De föreslagna reglerna tar hänsyn till båda föräldrarnas inkomster och kan därigenom på sätt och vis anses närma sig föräldrabalkens underhållsregler (som även de utgår från båda föräldrarnas ekonomiska förmåga). Reglerna är också lätta att förklara och att förstå.

Eftersom båda föräldrarna har möjlighet att få utfyllnadsbidrag kommer frågan om hos vilken av föräldrarna barnet är folkbokfört att förlora i betydelse. Vidare är bidragets storlek detsamma oberoende av hos vilken av föräldrarna barnet är folkbokfört. Detta kan leda dels till minskade konflikter om folkbokföringen föräld-

rarna emellan, dels till mindre missnöje med skattemyndigheternas folkbokföringsbeslut. I vissa fall kan de nya reglerna sannolikt minska konflikter mellan föräldrarna även i fråga om själva utfyllnadsbidraget. Eftersom båda får del av bidraget behöver de inte själva hamna i diskussioner om hur stödet eventuellt skall fördelas dem emellan.

Vidare kan en uppdelning av stödet sägas ligga i linje med regeringens strävan att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige. I FN:s barnkonvention, vari barnets bästa är en av de grundläggande principerna, anges att föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. En viktig aspekt på barnets bästa är att barnet har ett varaktigt och stabilt förhållande till sina föräldrar. Staten skall, enligt konventionens art. 18, respektera föräldrarnas ansvar och plikter i förhållande till barnet. Barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn (art. 3).

Många gånger är det även vid växelvis boende en av föräldrarna som drar det tyngsta lasset och står för merparten av barnets kostnader. Sannolikt är det också så att räkningar för barnomsorg m.m. ofta ställs till den förälder som barnet är folkbokfört hos. Om den andra föräldern inte tar del i kostnaderna för barnet kan de föreslagna reglerna i vissa fall leda till förbättringar för den förälder som står för merparten av barnets kostnader. Om de föreslagna reglerna leder till en förbättring eller inte beror i det enskilda fallet på hur ekonomin ser ut hos respektive förälder.

Nackdelar med förslaget

Med dagens regler vill föräldrar ibland att barnet skall bo växelvis hos både föräldrarna, eftersom de då inte behöver återbetala något till försäkringskassan. Med de föreslagna reglerna får föräldrarna ytterligare ett skäl att vilja att barnet skall bo växelvis hos båda föräldrarna, nämligen för att få ett bidrag. Detta kan möjligen öka antalet processer om barnets boende i allmän domstol och eventuellt även öka antalet överklaganden av försäkringskassornas beslut om underhållsstöd. Detta ligger inte i linje med strävandena att så

långt möjligt förhindra konflikter och domstolsprocesser rörande barn. Frågan är också om ett sådant system verkligen ligger i linje med att tillvarata barnets bästa, som FN:s barnkonvention anger.

Många gånger är det även vid växelvis boende en av föräldrarna som drar det tyngsta lasset. Om en förälder inte tar del i kostnaderna för barnet kan de nya reglerna i vissa fall leda till försämringar för den andra. Om de nya reglerna leder till en försämring eller inte beror på hur ekonomin ser ut hos resp. förälder.

De föreslagna reglerna kan vidare sägas innebära ett brott mot principen att föräldrar med gemensam vårdnad skall kunna enas i alla frågor som rör barnet. Avsteg från den principen har dock gjorts även när det gäller underhållsbidrag, boende och umgänge.

Genom de föreslagna reglerna anpassas stödet till föräldrarnas behov. Det fulla underhållsstödet är emellertid alltför generellt (inte behovsprövat mot boföräldrarnas ekonomi) och förslaget kan därför sägas leda till bristande symmetri.

En annan invändning mot de föreslagna reglerna är att systemet blir för detaljerat om stödet skall delas upp. Det gäller förhållandevis små belopp samtidigt som kostnaderna för administration ökar. Försäkringskassorna måste ta in underlag och göra inkomstberäkningar mot båda föräldrarnas inkomster i stället för som nu mot endast en. Dessutom ökar de administrativa kostnaderna för utbetalningar, eftersom de görs till två personer i stället för till en.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis väger fördelarna med de föreslagna reglerna tyngre än nackdelarna. Barnets folkbokföring kommer inte längre att avgöra vem av föräldrarna som får bidraget. Vidare skulle utfyllnadsbidraget bestämmas utifrån varje förälders ekonomiska situation och ge större stöd till föräldrar som har låga inkomster. Eftersom båda föräldrarna får del av bidraget behöver de inte själva, som med nuvarande regler, lösa frågan om hur bidraget eventuellt skall fördelas mellan dem. Antalet konflikter bör därför minska.

Om förslaget leder till att många föräldrar använder sig av stödformen kan barnen få ett bättre och naturligare förhållande till båda sina föräldrar.

8.2 Varje förälder ansöker om utfyllnadsbidrag

Förslag: Var och en av föräldrarna ansöker om stödet där denne är skriven och utbetalningen knyts till den förälder som söker.

Skälen för förslaget: Som regel torde föräldrar vars barn bor växelvis hos dem båda vara överens om att det föreligger växelvis boende. I ett sådant läge skulle det naturliga vara att föräldrarna ansöker om utfyllnadsbidrag gemensamt hos den försäkringskassa som boföräldern tillhör. Den försäkringskassan skulle sedan inhämta nödvändiga uppgifter om båda föräldrarna. Det torde dock vara lämpligare att varje förälder söker utfyllnadsbidraget vid växelvis boende hos den försäkringskassa han eller hon tillhör. Det kommer sannolikt även fortsättningsvis att förekomma konflikter mellan föräldrar vid växelvis boende, varför det är lämpligare att varje förälder söker om bidraget hos den försäkringskassa där den sökande föräldern är skriven. I sammanhanget bör understrykas vikten av att försäkringskassorna sinsemellan samarbetar så att man undviker onödig eller dubbel handläggning när man t.ex. ska bestämma om det föreligger ett växelvis boende.

8.3 Ekonomiska konsekvenser för staten

Bakgrund

Riksförsäkringsverket (RFV) konstaterade i sin utvärdering av det nya underhållsstödet (RFV Anser 1998:3) bl.a. att antalet barn

med växelvis boende ökat kraftigt. RFV pekade även på att det fanns barn som i januari 1997 hade bidragsförskott som i december samma år fick underhållsstöd vid växelvis boende. Detta tydde enligt verkets uppfattning på att man i bidragsförskottssystemet inte uppgivit att det hade förelegat växelvis boende för dessa barn. I bidragsförskottssystemet lämnades inte utfyllnadsbidrag vid växelvis boende men utfyllnad upp till bidragsförskottsnivå om det fastställda underhållsbidraget betalades direkt till boföräldern.

RFV konstaterade även att det fanns en grupp på cirka 3 600 personer som var mottagare av bidragsförskott i januari 1997 som sedan blivit bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet i december 1997. Skillnaden i storlek på återbetalningsbelopp mellan dessa personer och övriga bidragsskyldiga kunde, enligt RFV, tyda på en eventuell anpassning till systemet, dvs att man väljer att låta den som tjänar minst vara bidragsskyldig eftersom detta ger ett högre utfyllnadsbidrag antingen i samband med "direktbetalning" eller vid växelvis boende.

I *Tabell 2* redovisas utvecklingen av antalet barn med olika former av underhållsstöd åren 1997 till 1999. Antalet barn med fullt underhållsstöd ökade med ca 5 000 (1,8 %). Antalet har därefter varit oförändrat. Antalet barn med utfyllnadsbidrag vid direktbetalning (se avsnitt 4.2) ökade, med drygt 6 000 (26 %) under perioden. Detta ligger helt i linje med regeringens uttalande i propositionen om underhållsstöd. Enligt regeringens uppfattning var det från flera utgångspunkter en fördel om den bidragsskyldige föräldern betalar underhåll direkt till sina barn.

Gruppen barn med utfyllnadsbidrag vid växelvis boende har, under samma period, mer än fördubblats, från 2 660 till 12 248 barn. Regeringen ville, genom att införa möjligheten till underhållsstödet även vid växelvis boende, stödja föräldrar som önskar ta ett stort gemensamt ansvar för sina barn. Den mycket kraftiga ökningen kan tolkas så att syftet med att införa stödet också har uppnåtts. Föräldrar har genom stödet fått möjlighet att övergå från att barn har bott till största delen hos en av föräldrarna till att bo växelvis hos båda föräldrarna. Samtidigt kan föräldrar som tidigare delat barnens försörjning och boende mellan sig, i ökande ut-

sträckning ha fått kännedom om möjligheten att söka underhållsstöd.

Med de här föreslagna reglerna har *båda* föräldrarnas inkomster betydelse. Det stöd som lämnas sätts i relation till varje förälders inkomst och behov av stöd.

Tabell 2 Barn med underhållsstöd åren 1997 – 1999, fördelat på typ av underhållsstöd

År	Fullt underhållsstöd Antal	Direktbetalning Antal	Växelvis boende Antal	Totalt Antal
1997-05	305 115	23 270	2 660	331 045
1998-06	310 554	28 431	8 313	347 298
1999-05	310 581	29 393	12 248	352 172

Kostnadskonsekvenser

Med nuvarande regler påverkas statens nettokostnad för underhållsstöd vid växelvis boende av flera faktorer; antalet barn som bor växelvis hos båda föräldrarna, den bidragsskyldige förälderns inkomst och totala antal barn. Som det framgår av tabell 1 kan det i dag vara ekonomiskt fördelaktigt att välja att barnet skall bo hos den förälder som har den högsta inkomsten. Om föräldrarna är överens finns det, som RFV antyder, en viss möjlighet att maximera statens bidrag i det enskilda fallet. Det kan finnas många skäl till att barn flyttar från en förälder till den andra. Det kan dock inte uteslutas att det i vissa fall kan vara av ekonomiska skäl.

Utgångspunkten för en bedömning av kostnaderna är det belopp som i dag betalas i utfyllnadsbidrag till barn med växelvis boende. I maj 1999 lämnades utfyllnadsbidrag med 6,2 miljoner kronor till närmare 13 000 boförfäldrar. Det innebär att årskostnaden kan uppskattas till ca 80 miljoner kronor.

För att det skall vara möjligt att beräkna statens kostnader för de föreslagna reglerna, med barns nuvarande boendeförhållanden, krävs det information även om boförfäldrarnas inkomster. Sådana

uppgifter finns i dag inte tillgängliga hos RFV eftersom de saknar betydelse vid beräkningen av underhållsstödets storlek.

För att göra en rättvisande bedömning av kostnaderna för förslaget skulle även eventuella beteendeförändringar behöva vägas in. Underlag för en sådan bedömning saknas dock.

Mot bakgrund av vad som ovan sagts bedöms statens utgifter för underhållsstöd att minska med ca 50 miljoner kronor per år.

8.4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Reglerna om nya regler för beräkning och fördelning av underhållsstöd skall träda i kraft den 1 oktober 2000 och tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd som avser tid efter den 31 januari 2001.

Skälen för förslagen: Enligt övergångsbestämmelserna skall ändringarna träda i kraft den 1 oktober 2000 och tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd som avser tid efter den 31 januari 2001. Samtliga underhållsstöd som har sin grund i växelvis boende kommer att behöva räknas om. Genom att föreslå en ikraftträdandetidpunkt den 1 oktober 2000 ges det viss tid för försäkringskassan att få in underlag och handlägga ärendena med stöd av de nya beräkningsreglerna innan de behöver fatta beslut.

9 Förslag B – Utfyllnadsbidraget vid växelvis boende slopas

Förslag: Utfyllnadsbidrag vid växelvis boende slopas.

Skäl för förslaget: Underhållsstöd vid växelvis boende infördes 1997. Regeringen ville, genom att införa möjligheten till underhållsstöd även vid växelvis boende, stödja föräldrar som önskar ta ett stort gemensamt ansvar för sina barn. Grunden för detta ställningstagande var att barnens bästa skall sättas i centrum.

Den mycket kraftiga ökningen av antalet barn som bor i växelvis hos båda föräldrarna kan tolkas så att syftet med att införa stödet också har uppnåtts. Föräldrarna har genom stödet fått ekonomiska möjligheter att övergå från att barn har bott till största delen hos en av föräldrarna till att bo lika mycket hos båda föräldrarna. Samtidigt kan föräldrar som tidigare delat barnens försörjning och boende mellan sig, i ökande utsträckning ha fått kännedom om möjligheten att söka underhållsstöd. Stödet har således lett till att föräldrar som tidigare klarade av de ekonomiska frågorna själva nu kommer in i det statliga stödsystemet.

Riksförsäkringsverket konstaterade emellertid i sin utvärdering av underhållssystemet, att det fanns en grupp på cirka 3 600 personer som var mottagare av bidragsförskott i januari 1997 som sedan blivit bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet i december 1997. Skillnaden i storlek på återbetalningsbelopp mellan dessa personer och övriga bidragsskyldiga kunde, enligt RFV, tyda på en eventuell anpassning till systemet, dvs att man väljer att låta den som tjänar minst vara bidragsskyldig eftersom detta ger ett högre

utfyllnadsbidrag antigen i samband med "direktbetalning" eller vid växelvis boende. Det kan finnas många skäl till att barn flyttar från en förälder till den andra. Det kan dock inte uteslutas att det i vissa fall kan vara av ekonomiska skäl.

RFV framförde också att frågan om växelvis boende ofta vållar konflikter mellan föräldrarna. Många bidragsskyldiga gör gällande att det föreligger ett växelvis boende medan boföräldrarna anser motsatsen. Antalet konflikter bedöms ha ökat med införandet av det nya underhållsstödet. Stödet vid växelvis boende är alltså inte oproblematiskt.

För många barn fungerar ett växelvis boende hos båda föräldrarna bra, för andra barn är det en mindre bra lösning. Med ett växelvis boende får barnet en fortlöpande vardagskontakt med båda föräldrarna. Men ett sådant boende kan också vara mer eller mindre påfrestande för barnet. Barn kan ha svårt att klara av de ständiga uppbrott från föräldrarna som varje flyttning innebär. Det kan också vara svårt för barnet att byta den närmaste omgivningen med kamrater m.m. Ett växelvis boende ställer också stora krav på föräldrarna vad gäller samarbetsförmåga, flexibilitet och respekt för varandra.

Vår kunskap om hur barn påverkas av växelvis boende är bristfällig, särskilt vad gäller de yngre barnen. Som framgår av avsnitt 11 har ett par undersökningar initierats. I debatten har framförts farhågor om att föräldrar väjer växelvis boende mer för att uppnå rättvisa sinsemellan än för barnets skull. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om underhållsstöd i dagsläget bör utgå vid växelvis boende.

Fördelar

Att ta bort utfyllnadsbidrag vid växelvis boende kan sägas ligga i linje med föräldrabalkens regler om underhållsbidrag - vid växelvis boende är normalt ingen av föräldrarna skyldig att betala underhållsbidrag.

Växelvis boende har också ifrågasatts utifrån principen om barnets bästa. Det kan mot den bakgrunden diskuteras om den bo-

endeformen bör uppmuntras. (Särskilt om föräldrarna inte kan enas, vilket är risken i de fall som reformen tar sikte på dvs. de fall där föräldrarna själva inte förmår komma överens om fördelningen av underhållsstödet.) Dagens regler kan dessutom leda till att föräldrar av ekonomiska skäl väljer – eller att en förälder får igenom – ett växelvis boende trots att det inte är bra för barnet. Så kan t.ex. bli fallet när en förälder annars skulle ha fått återbetala hela stödet eller en del av det.

Om man tar bort stödet faller också en konflikthantering mellan föräldrarna bort. De nya reglerna har nämligen lett till att frågor om barnets boende ofta leder till tvister mellan föräldrarna. Försäkringskassorna har också ofta att ta ställning till frågan om ett växelvis boende föreligger eller inte.

Om stödet tas bort kommer man visserligen inte helt bort från en sådan bedömning. Försäkringskassan har alltså att ta ställning till om ett växelvis boende föreligger eller inte och en förälder kan alltså ha skäl att försöka få till stånd ett växelvis boende för att slippa betala underhållsbidrag/återbetala underhållsstöd. Men konflikterna mellan föräldrarna kan komma att minska.

Nackdelar

Ett borttagande av stödet kan i vissa fall hindra eller försvåra för föräldrar att välja det boende som är bäst för just deras barn. I ett enskilt fall kan ju växelvis boende vara det bästa. Om stödet tas bort kan det leda till konflikter mellan föräldrarna och processer om hos vilken av dem barnet skall bo – var och en av föräldrarna vill att barnet skall bo hos just honom/henne eftersom det då utgår fullt underhållsstöd. Man riskerar alltså att de föräldrar som i dag har ett växelvis boende ändrar sig och försöker maximera det ekonomiska utfallet genom att kämpa för "ensam-boende".

Ekonomiska konsekvenser för staten

Ett borttagande av utfyllnadsbidrag vid växelvis boende beräknas innebära en besparing för staten med ca 70 miljoner kronor.

10 Samarbetsamtal och samförstånds lösningar

Bedömning: Försäkringskassan bör informera föräldrar som är oeniga om barns boende om att kommunen erbjuder föräldrar samarbetsamtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge.

Skälen för bedömningen: Ett barn har behov av nära och goda relationer till båda sina föräldrar även om föräldrarna bor isär. Det är givet att barnets möjligheter till en god kontakt med båda föräldrarna underlättas om föräldrarna kan samarbeta i frågor som rör barnet. Det ligger också i sakens natur att förutsättningarna för ett sådant samarbete är bättre, om föräldrarna själva kan komma överens i frågor som rör barnet än om avgörandet måste överlämnas till domstol. En tvist kan dessutom lätt bli mer konfliktfylld när föräldrarna uppträder i domstol än vad den annars skulle vara.

Utan tvekan är frågan om barnens boende en av de frågor som kan skapa konflikter mellan föräldrarna efter en separation. I början av 1970-talet introducerade socialtjänsten samarbetsamtal som en metod att lösa vårdnads- och umgängestvister. Den reform av reglerna om vårdnad m.m. som genomfördes år 1991 syftade särskilt till att bana väg för en utveckling mot att föräldrarna själva i så stor utsträckning som möjligt skulle komma överens i frågor som rör barn. Ett viktigt inslag i reformen var en satsning på samarbetsamtal. Sedan den 1 mars 1991 är kommunerna skyldiga att erbjuda samarbetsamtal. Reformen har verkat i önskad riktning. Den utvärdering som Vårdnadstvistutredningen redovisar i sitt be-

tänkande (SOU 1995:79) visar att samarbetssamtal är ett bra instrument för att lösa konflikter. Utredningen visar att antalet samarbetssamtal har mer än fördubblats mellan åren 1986 och 1993. Samtalen har lett till att föräldrarna i allt större omfattning kommer överens i frågor som rör barnet. Särskilt samarbetssamtal före ett domstolsförfarande ger bra resultat med liten resursåtgång.

Genom 1998 års vårdnadsreform kan man säga att lagstiftaren har gått vidare på den inslagna vägen. Skyldigheten att erbjuda samarbetssamtal gäller numera även frågan om barnets boende. Kommunerna är vidare skyldiga att hjälpa föräldrar att skriva avtal om vårdnad, boende och umgänge och socialnämnden kan också godkänna avtalen. Godkännas avtalet blir det gällande på samma sätt som en dom från domstol. Samarbetssamtalen har också lyfts fram i föräldrabalken.

I den proposition som ligger till grund för 1998 års reform (prop. 1997/98:7) gjorde regeringen den bedömningen att åtgärder bör vidtas för att öka samarbetssamtalens tillgänglighet och kvalitet. Ansvaret för att informationen om möjligheterna till samarbetssamtal når ut till berörda föräldrar borde enligt regeringens uppfattning vila på Socialstyrelsen. I regleringsbrevet för år 1999 har styrelsen också fått i uppdrag att stödja utvecklingen av metoder för samarbetssamtal.

För barnets skull är det viktigt att föräldrarna får vetskap om de möjligheter som erbjuds genom samarbetssamtal. I sin egenskap av myndighet har försäkringskassorna en viktig roll som bl.a. informationspridare.

Det bör därför ankomma på försäkringskassorna – som ofta är det organ som föräldrar som separerat, eller står i begrepp att separera, först tar kontakt med – att bidra till att sprida information om den service kommunerna ger genom samarbetssamtal.

11 Hur påverkas barnen av växelvis boende?

Bedömning: Det är angeläget att resultatet av de här redovisade uppdragen och de slutsatser som därvid kan ha dragits, beaktas i kommande lagstiftningsarbete.

Vid behandlingen av proposition Strategi för att förverkliga FN:s barnkonvention om barnets rättigheter i Sverige m.m. (prop. 1997/98:182, behandlades en motion (motion So 435) om hur små barn påverkas vid växelvis boende. Motionärerna anförde att små barn efter en separation eller skilsmässa kan tvingas att bo omväxlande hos mamma och pappa på ett sätt som direkt strider mot vad man vet är barnets bästa. Motionärerna ansåg att studier angående hur små barn påverkas av växelvis boende bör uppmuntras. De studier som gjorts har företrädesvis rört situationen för barn över fem år.

Utskottet delade motionärernas bedömning och gav regeringen i mars 1998 till känna att studier snarast bör genomföras beträffande hur små barn påverkas vid växelvis boende Utskottet ansåg vidare att det bör utredas hur föräldrar bäst kan informeras och stödjas så att barnens behov får styra hur umgänget skall utformas.

I lagutskottets senaste – av riksdagen godkända betänkande – om familjerättsliga frågor (bet. 1998/99:LU18) behandlades en motion från den allmänna motionstiden år 1998 om hur barnet påverkas av växelvis boende (motion L419). Motionärerna anför att det förekommer att barnets självklara rätt till båda föräldrarna sammanblandas med föräldrarnas behov och önskningar om att få

en "rättvis" tillgång till sina barn. Detta kan, enligt motionärernas uppfattning, leda till att små barn tvingas bo omväxlande hos sina föräldrar på ett sätt som strider mot barnets bästa. Motionärerna menar att den kunskap som finns om hur små barn, i första hand de som är under fem år, påverkas av växelvis boende är bristfällig. I motionen begärde motionärerna om ett riksdagens tillkännagivande om att en kartläggning bör göras av hur domstolar dömer i vårdnadsärenden gällande små barn för att tydliggöra om nuvarande praxis är förenlig med barnets bästa.

Vid behandlingen av motionen erinrade utskottet (bet. 1998/99:LU18) om att riksdagen i mars 1998 givit regeringen till känna att studier snarast bör genomföras beträffande hur små barn påverkas vid växelvis boende. Enligt tillkännagivandet bör också utredas hur föräldrar bäst kan informeras och stödjas så att barnets behov får styra hur boendet och umgänget utformas (bet. 1998/99:SoU6, rskr 1998/99:171).

Utskottet påpekade även att Regeringskansliet, inom ramen för sitt arbete rörande automatisk gemensam vårdnad för ogifta föräldrar, nyligen har gett uppdrag åt en barnpsykiatrisk expert att belysa frågan om växelvis boende ur barnets perspektiv. I uppdraget ligger att överväga vilka för- och nackdelar som växelvis boende kan ha för barnet, huruvida växelvis boende bör undvikas om barnet understiger en viss ålder och i vilka situationer växelvis boende kan vara olämpligt eller mindre lämpligt. Små barns påverkan av växelvis boende är en fråga som särskilt skall belysas. Uppdraget skall redovisas senast i juni 1999.

Mot den angivna bakgrunden är det angeläget att resultatet av de ovan redovisade uppdragen och de slutsatser som därvid kan ha dragits, beaktas i kommande lagstiftningsarbete.

12 Förslag A – Författningskommentarer

12.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd

3 §

Första stycket ändras så att detta endast avser fall där barnet bor hos endast en av föräldrarna.

I *andra stycket* anges förutsättningarna för att underhållsstöd skall lämnas till barn som bor växelvis hos båda föräldrarna. Det krävs att barnet är folkbokfört hos en av föräldrarna, att föräldrarna bor här i landet och om barnet är underårigt att en av föräldrarna är vårdnadshavare eller att föräldrarna har gemensam vårdnad. Härigenom frångås den hittills rådande principen i lagen att rätten, ansökan och utbetalningen av stödet knyts till den förälder hos vilken barnet är folkbokfört (sk. boförälder). Om övriga förutsättningar som anges i paragrafen är uppfyllda räcker det således att barnet är folkbokfört hos en av föräldrarna för att de, oberoende av varandra, ska kunna ansöka och ges rätt till sin del av underhållsstödet. Se vidare kommentarer till 8, 12 och 17 §§ och vad som anförts i avsnitt 8.1.

Uttrycket ”växelvis boende” anknyter, som anges i prop. 1995/96:208 s. 86, till föräldrabalkens regler om när någon bidragsskyldig normalt sett inte kan fastställas trots att föräldrarna inte sammanbor. I övrigt hänvisas till den praxis som utvecklats om när växelvis boende kan anses föreligga (se NJA 1998: 267). Se vidare kap. 8.

Enligt *femte stycket* krävs det vid växelvis boende i de fall barnet inte är svensk medborgare att den förälder som söker stödet eller barnet vistas här sedan minst sex månader. Underhållsstöd skall även kunna utges i den situationen att barnet bor växelvis hos båda föräldrarna och en sökande föräldern för en statlig arbetsgivare räkning sänds till ett annat land. Den sökande föräldern och barnet anses under utsändningstiden som bosatta i Sverige.

Övriga ändringar i bestämmelsen är endast följdändringar.

8 §

Enligt andra stycket skall vid växelvis boende underhållsstöd lämnas med 586 kronor per månad till var och en av föräldrarna med avräkning för halva det belopp som skulle ha fastställts, om 24–28 §§ hade tillämpats på inkomsten för föräldern. Barnet har således rätt till underhållsstöd med 1 173 kronor, men stödet fördelas nu på var och en av föräldrarna och baserar sig på deras ekonomiska förmåga. Vid växelvis boende utges underhållsstödet fortfarande som sk. utfyllnadsbidrag.

En beräkning görs av vad som skulle ha fastställts i återbetalningsskyldighet om procentmetoden enligt 24–28 §§ tillämpats på föräldrarnas egen ekonomiska situation. En fiktiv återbetalningsskyldighet bestäms för föräldern och hälften av det sålunda framräknade beloppet dras från 586 kronor eller det lägre belopp som barnets inkomster delat med två kan föranleda enligt 10 § första stycket. Det belopp som man erhåller efter avräkning lämnas sedan i underhållsstöd.

I *tredje stycket* anges att boföräldern även i annat fall än vid växelvis boende kan begära att sk. utfyllnadsbidrag lämnas. I dessa fall behöver man inte göra någon prövning av om växelvis boende föreligger eller ej. Reglerna överensstämmer med nuvarande men har flyttats till ett eget stycke då begäran bygger på boföräldrarnas ansökan. Någon anledning att förändra dessa regler finns inte utan stödet bör även fortsättningsvis knytas till boföräldern. De situationer som avses kan vara när barnet i andra fall vistas mycket hos den bidragsskyldige föräldern och föräldrarna själva reglerar och hanterar den ekonomiska frågan eller i de fall föräldrarna är

överens om hur det ekonomiska ansvaret skall fördelas dem emellan.

10 §

Tillägget i *första stycket* innebär att vid beräkning av underhållsstöd vid växelvis boende skall barnets inkomster, som framkommer vid tillämpning av 25–27 §§, minskas med ett belopp som motsvarar hälften av inkomsten delat med två. I stället för minskningen av framräknat belopp som anges i 26 § andra stycket skall beloppet för var och en av föräldrarna minskas med 24 000 kronor.

12 §

I *första stycket* har lagts till att vid växelvis boende ansöker föräldern om sin del av underhållsstödet, dvs. maximalt 586 kronor. Ansökan lämnas hos den försäkringskassa där den sökande föräldern är skriven. Anledningen till att föräldrarna söker var och en för sig anges närmare i avsnitt 8.2.

17 §

I *första stycket* har lagts till att vid växelvis boende knyts utbetalningen av underhållsstödet till den förälder som sökt stödet.

37 §

I ett nyinsatt *andra stycke* anges vilken försäkringskassa som är behörig att pröva frågan om underhållsstöd vid växelvis boende.

Övergångsbestämmelser

Enligt övergångsbestämmelserna skall ändringarna träda i kraft den 1 oktober 2000 och tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd som avser tid efter den 31 januari 2001.

Samtliga underhållsstöd som har sin grund i växelvis boende kommer att behöva räknas om.

Genom att föreslå en ikraftträdandetidpunkt den 1 oktober 2000 ges det viss tid för försäkringskassan att få in underlag och

handlägga ärendena med stöd av de nya beräkningsreglerna innan de behöver fatta beslut.

13 Förslag B – Författningskommentarer

13.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd

3 §

Första stycket ändras så att detta endast avser fall där barnet bor tillsammans med i vart fall en av föräldrarna. Ändringen är en följd av att underhållsstöd inte längre skall kunna utges vid sk. växelvis boende. Se även vad som anförts i kap. 12.

8 §

Ändringen i paragrafen är en följd av att underhållsstödet vid växelvis boende avskaffas.

Övergångsbestämmelser

Enligt övergångsbestämmelserna skall ändringarna få genomslag för tid efter den 31 januari 2001. Någon rätt för barn att få underhållsstöd på grund av barnet bor växelvis hos båda föräldrarna föreligger inte längre efter denna tidpunkt.