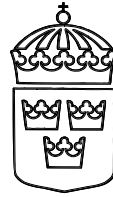


Regeringens proposition 2012/13:189



Förstärkta samarbetsamtal

Prop.
2012/13:189

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 september 2013

Fredrik Reinfeldt

Maria Larsson
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att kommuner ska vara skyldiga att bereda föräldrar möjlighet att i samarbetsamtal ta upp frågor som gäller barnets försörjning.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund.....	6
4.1	Gällande bestämmelser om samarbetsamtal	6
4.2	Särlevandeutredningens förslag om samarbetsamtal	7
4.3	Förutsättningar för samarbetsamtal om frågor som gäller barnets försörjning.....	7
4.3.1	Separationen ur barnets perspektiv.....	9
4.4	Behov av bättre stöd och information till särlevande föräldrar.....	9
4.4.1	Information och stöd i dag till föräldrar i frågor som gäller barnets försörjning	9
4.4.2	Föräldrars behov av information och stöd i frågor som gäller barnets försörjning	10
5	Regeringens överväganden	11
5.1	Förstärkning av innehållet i samarbetsamtalen	11
5.1.1	Frågor som gäller barnets försörjning ska kunna bli föremål för samarbetsamtal.....	12
5.1.2	Mer om innehållet i samtalen	13
5.1.3	Bestämmelsens utformning	15
5.1.4	Avtal mellan föräldrarna.....	15
5.1.5	Uppföljningssamtal	16
5.1.6	Sekretess vid samarbetsamtal	17
5.2	Erbjudande om samarbetsamtal.....	17
5.3	Utbildningsmaterial till kommunernas samtalsledare	19
6	Ikraftträdande.....	20
7	Konsekvensanalys.....	20
7.1	Konsekvenser för enskilda	20
7.2	Konsekvenser för staten och kommuner	21
7.3	Konsekvenser för de allmänna domstolarna.....	22
7.4	Konsekvenser för jämställdheten	22
8	Författningskommentar.....	22
Bilaga 1	Utdrag ur sammanfattningen av utredningens betänkande Fortsatt förälder – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull (SOU 2011:51).....	24
Bilaga 2	Utdrag ur utredningens lagförslag.....	28
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	29
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	30
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	31

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde
den 6 september 2013 32

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Prop. 2012/13:189

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap. 3 §¹

Kommunen *skall* sörja för
– att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som gäller vårdnad, boende *och* umgänge (samarbetsamtal) *samt*

– att föräldrar får hjälp att träffa avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket föräldrabalken.

Kommunen *skall* sörja för att familjerådgivning genom kommunens försorg eller annars genom lämplig yrkesmässig rådgivare kan erbjudas dem som begär det.

Med familjerådgivning avses i denna lag en verksamhet som består i samtal med syfte att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer.

Kommunen *ska* sörja för
1. att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som gäller vårdnad, boende, umgänge *och frågor som gäller barnets försörjning* (samarbetsamtal), *och*

2. att föräldrar får hjälp att träffa avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket föräldrabalken.

Kommunen *ska* sörja för att familjerådgivning genom kommunens försorg eller annars genom lämplig yrkesmässig rådgivare kan erbjudas dem som begär det.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

¹ Senaste lydelse 2006:463.

3 Ärendet och dess beredning

Genom beslut den 4 juni 2009 bemyndigade regeringen chefen för Socialdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en allmän översyn av hur ekonomiska stöd till barnfamiljer stöder samarbete mellan särlevande föräldrar (dir. 2009:56). Utredningen tog sig namnet Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad (i det följande även kallad Särlevandeutredningen). Utredningen lämnade i juni 2011 sitt slutbetänkande Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull (SOU 2011:51).

Ett utdrag ur sammanfattningen av betänkandet finns i *bilaga 1*. Ett utdrag ur betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av samtliga remissyttranden finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2011/5725/FST).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 19 juni 2013 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

4 Bakgrund

4.1 Gällande bestämmelser om samarbetsamtal

Bestämmelser om samarbetsamtal finns i 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL. Kommunen ska, enligt dessa bestämmelser, sörja för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som gäller vårdnad, boende och umgänge (samarbetsamtal) samt för att föräldrar får hjälp att träffa avtal om vårdnad, boende eller umgänge, (i bestämmelserna görs en hänvisning till 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket och 15 a § tredje stycket föräldrabalken, förkortad FB). Om ett skriftligt avtal i dessa frågor upprättas och socialnämnden godkänner avtalet, kan det läggas till grund för verkställighet.

I föräldrabalken finns vidare (se 6 kap. 18 § första stycket FB) en bestämmelse som upplyser om den möjlighet föräldrar har att enligt 5 kap. 3 § SoL genom samarbetsamtal få hjälp att nå enighet i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Det finns också (se 6 kap. 18 § andra stycket FB) bestämmelser om allmänna domstolars möjlighet att i mål om vårdnad, boende och umgänge uppdra åt socialnämnd att anordna samarbetsamtal.

4.2 Särlevandeutredningens förslag om samarbetsamtal

Prop. 2012/13:189

Särlevandeutredningen har haft i uppdrag att redovisa hur samarbetet i frågor som rör ekonomi och omsorg om barnet fungerar mellan föräldrarna och i vilken utsträckning barnet drabbas av konflikter i dessa frågor. Utredningen konstaterar i sitt betänkande (SOU 2011:51, avsnitt 9.2.2) att särskilt när kommunikationen och förtroendet mellan föräldrarna inte fungerar, kan ekonomiska frågor om barnet vara en konflikt-drivande faktor som hämmar eller försvårar samarbete. Barnet kan uppfattas som bärare av olika ekonomiska förmåner och användas som ett slagträ i föräldrarnas konflikt om ekonomi och andra frågor som rör barnet. Utredningen konstaterar även att ekonomiska frågor om barnet inte har något stort utrymme i kommunernas stöd till särlevande föräldrar. Mot denna bakgrund har utredningen föreslagit att de kommunala samarbetsamtalen ska utökas till att gälla även ekonomiska frågor. Avsikten är, enligt utredningen, att föräldrar ska få större möjligheter att nå samförstånd och att de ska få övergripande information om ekonomiska frågor rörande barn, som innefattar frågor om barns kostnader, föräldrars gemensamma försörjningsansvar samt olika familjeekonomiska stöd. Utredningen pekar på att det, utöver detta, finns ett stort behov av en ansvarig instans som dels kan bistå föräldrarna att enas kring ett avtal om underhållsbidrag, dels godkänna sådana avtal, så att de kan bli verkställbara, såväl nationellt som internationellt. Utredningen anser att det finns flera faktorer som talar för att Försäkringskassan skulle få ett sådant ansvar. Frågan om en eventuell instans med ansvar särskilt för att bistå föräldrar i frågor om underhållsbidrag är under beredning i Regeringskansliet. Regeringen tar således inte ställning till den frågan i denna proposition.

4.3 Förutsättningar för samarbetsamtal om frågor som gäller barnets försörjning

Avsikten med samarbetsamtal är att föräldrar ska bli eniga i frågor gällande ett barns vårdnad, boende och umgänge i samband med eller efter en separation. Samarbetsamtal kan genomföras på begäran av den ena eller båda föräldrarna eller initieras av allmän domstol. Kommunerna ansvarar enligt SoL för att föräldrar erbjuds samarbetsamtal i dessa frågor.

I de kartläggningar som gjorts inom ramen för Särlevandeutredningen framkommer att många separerade föräldrar saknar såväl information och kunskap som stöd och hjälp i frågor som gäller barns försörjning. Då de ekonomiska frågorna många gånger kan vara grunden för föräldrarnas tvist kan brist på kunskap och stöd i dessa frågor bidra till att försvåra föräldrarnas samarbete i frågor som rör barnet. Det kan även förstärka andra redan pågående konflikter mellan föräldrarna och bidra till att barn inte får tillräckligt underhåll för sin försörjning. Av Särlevandeutredningens betänkande (SOU 2011:51) framgår att kartläggningarna visat på att föräldrar bör erbjudas mer råd och stöd i frågor gällande barnets

Prop. 2012/13:189 försörjning än vad som är fallet i dag. Det finns i nuläget inte något som hindrar att frågor rörande barnets försörjning tas upp vid samarbetsamtalen om detta bedöms som lämpligt. Enligt uppgifter i utredningens betänkande (se avsnitt 13.7) förefaller dock sådana frågor inte ha något stort utrymme i kommunernas stöd till separerade föräldrar.

Varje år separerar föräldrar till närmare 50 000 barn. Under 2011 deltog föräldrar till cirka 18 900 barn i samarbetsamtal. 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 (Socialstyrelsen, Familjerätt 2011). Enligt tidigare undersökningar har cirka hälften av föräldrarna som deltagit i samtal gjort det på egen begäran och knappt hälften efter förordnande av allmän domstol (Rejmer, Lunds universitet, Sociologiska institutionen, 2003).

Samarbetsamtalen erbjuds i de flesta fall inom den kommunala socialtjänstens eller familjerättsens regi och är den vanligaste offentliga stödinsats som föräldrar i dag kan få i samband med en separation. Det finns även möjlighet till råd och stöd inom olika familjerådgivningsverksamheter men fokus ligger då som regel på relationen mellan föräldrarna och problem och konflikter inom denna.

Kommunerna kan genom samarbetsamtalen bistå föräldrar att träffa avtal om vårdnad, boende och umgänge. För att sådana avtal ska bli juridiskt bindande och verkställbara måste de 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 inte. Det finns dock inget som uttryckligen hindrar att kommunerna också bistår föräldrar med att upprätta avtal om underhållsbidrag.

Frågan om samarbetsamtalen även ska behandla frågor gällande barnets försörjning har tidigare berörts i flera 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 (jfr Familjeutredningen [SOU 2001:24], Underhållsstödsutredningen [SOU 2003:42] och 2002 års vårdnadskommitté [SOU 2005:43]). Samtidigt som det i de tidigare utredningarna 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 många gånger kan vara orsaken 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 umgänge och boende hos den andra föräldern, till vad som kan anses vara bäst utifrån ekonomiska överväganden. Det har också invänts att föräldrarnas ekonomiska förhållanden kan vara komplicerade, varför det i dessa fall inte kan anses lämpligt, om ens möjligt, för en familjerättssekreterare att hjälpa till med att lösa frågor kring barnets försörjning. Ytterligare invändningar har varit bristande resurser och behov av kompetensutveckling hos kommunerna.

Föräldrarnas gemensamma ansvar för ett barn upphör inte vid en separation eller skilsmässa. 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.

Särlevandeutredningens analyser 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 (SOU 2011:51, avsnitt 6). 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 förefaller över lag fungera sämre mellan dessa föräldrar och samarbetet riskerar dessutom att försämrats över tid. 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. Det kan dock påpekas att det främst är de bakomliggande orsakerna till varför barnet inte bor hos båda sina föräldrar eller har liten kontakt med någon av dem som har betydelse för barnets välmående – inte själva omfattningen av barnets boende hos respektive förälder.

4.4 Behov av bättre stöd och information till särlevande föräldrar

4.4.1 Information och stöd i dag till föräldrar i frågor som gäller barnets försörjning

Det finns i dag flera myndigheter och funktioner som arbetar med att erbjuda stöd i ekonomiska frågor, utifrån sina respektive ansvarsområden. Från Försäkringskassan lämnas många av de familjeekonomiska stöden till barnfamiljerna. Bland annat ansvarar Försäkringskassan för barnbidrag, bostadsbidrag, föräldrapenning och underhållsstöd.

Kommunernas budget- och skuldrådgivare har en viktig roll för att hjälpa skuldsatta personer med att på olika sätt komma till rätta med sin ekonomiska situation. Kommunerna ska stödja och ge vägledning till

Prop. 2012/13:189 skuldsatta både före och under hela skuldsaneringsförfarandet. Rådgivningsansvaret omfattar inte bara dem som är berättigade till en skuldsanering enligt lag, utan alla skuldsatta som är i behov av hjälp att finna lösningar på sina skuldsättningsproblem. Rådgivningen ska även bidra till att förebygga att människor blir överskuldsatta.

Konsumentverket gör regelbundet beräkningar av skäligen levnadskostnader för såväl vuxna som barn. De informerar om konsumenters rättigheter och erbjuder stödmaterial kring privatekonomi anpassat till privatpersoner. De lokala konsumentvägledarna finns i de flesta kommuner men är inte en tjänst kommunerna är ålagda att erbjuda medborgarna enligt lag. Då resurserna varierar mellan kommuner erbjuder de lokala konsumentvägledningarna delvis olika tjänster i olika kommuner. Den huvudsakliga verksamheten är dock rådgivning till privatpersoner i konsumentärenden. Advokater och andra jurister kan lämna såväl juridisk som ekonomisk rådgivning till enskilda, dock mot ersättning.

4.4.2 Föräldrars behov av information och stöd i frågor som gäller barnets försörjning

Samhällets stöd till föräldrar i ekonomiska frågor som gäller barnet är, enligt Särlevnadsutredningen, bristande och det saknas en samlad information. Samtidigt är behovet av information, kunskap och stöd i dessa frågor stort. Utredningen framhåller att föräldrarna själva förutsätts lösa ekonomiska frågor om barnet men att de ofta har svårt att klara detta utan att hamna i konflikter. Många föräldrar är mycket osäkra på vad som förväntas av dem i ekonomiskt hänseende i fråga om barnet, hur man ska gå till väga när det gäller att enas om barnets försörjning och om vad barn egentligen kostar. Även i de undersökningar som Försäkringskassan har genomfört med särlevande föräldrar framkom liknande beskrivningar (Socialförsäkringsrapport 2011:5). Ett önskemål från föräldrarna var, enligt dessa undersökningar (se avsnitt 5 i nämnda socialförsäkringsrapport), att samhället ska bistå med samlad information i dessa frågor direkt i samband med en separation. 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 Särlevandeutredningens undersökning om ekonomi och samarbete mellan särlevande föräldrar, visste knappt hälften, 44 procent av föräldrarna, var de kan hitta information i ekonomiska frågor om barnet (TNS/Sifo:s undersökning som genomfördes i november 2010 på uppdrag av Särlevandeutredningen, se bilaga 4 i SOU 2011:51).

5.1 Förstärkning av innehållet i samarbetsamtalen

Regeringens förslag: Kommuner ska vara skyldiga att sörja för att föräldrar kan erbjudas samarbetsamtal i frågor som gäller barnets försörjning.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. Regeringen föreslår dock att lagtexten ges en något annan utformning än den utredningen föreslagit och att det därutöver görs några ändringar av redaktionell karaktär i aktuell bestämmelse (5 kap. 3 § SoL).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som kommenterat förslaget är positiva till detta. *Försäkringskassan* tillstyrker förslaget och framhåller att det från föräldrahåll finns en efterfrågan om mer information i dessa frågor. *Barnombudsmannen*, förkortad BO, ställer sig positiv till förslaget och framför att samhället måste arbeta mer aktivt för att föräldrar ska få bättre kunskap gällande ekonomiska frågor rörande barnet. BO påpekar även att det gynnar barnet om konfliktområden så långt som möjligt undanröjs. *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* ställer sig bakom förslaget och framför att ekonomiska frågor som i realiteten ofta försvårar samarbetet mellan föräldrar öppet bör redovisas så att den eventuella överenskommelse som föräldrarna kan nå i största möjliga omfattning speglar barnets bästa. *Riksorganisationen Sveriges makalösa föräldrar* framför att de utvidgade samarbetsamtalen är ett bra första steg.

Yrkesföreningen för Budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst samt *Sveriges Advokatsamfund* framför att de förstärkta samarbetsamtalen endast bör röra grundläggande information om hur beräkningen av underhållsbidrag sker, var vägledning finns att hämta samt hur föräldrarna går vidare om överenskommelse inte kan nås. *Uppsala tingsrätt*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Domstolsverket* framför att frågor som rör samarbetet kring barnen bör hållas ihop i ett sammanhang och att de familjerättsliga enheterna även bör ha uppdraget att hjälpa till med avtal om underhållsbidrag. Domstolsverket och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet påpekar att socialnämnderna redan i dag har uppgiften att godkänna avtal om vårdnad, boende och umgänge så att de blir rättsligt bindande och att en ordning som även omfattar underhållsbidrag därför inte vore främmande. *Sveriges Kommuner och Landsting*, förkortat SKL, avstyrker förslaget och framför att kommunerna saknar kompetens och resurser för det utökade uppdraget. SKL anför att föräldrarnas ekonomiska förhållanden många gånger kan vara av så komplicerad art att det behövs juridisk och ekonomisk kompetens för att hantera dem. SKL gör också bedömningen att det finns risk för att fokus flyttar från barnet till de ekonomiska frågorna.

Flera remissinstanser, bland annat *Sundsvalls kommun*, *Konsumentverket* och *BO* påpekar att förslaget kommer att kräva en ansenlig kompetensutvecklingsinsats. Ett antal remissinstanser, däribland *Malmö kommun* och *Vännäs kommun* framför att förslaget kommer att medföra

Prop. 2012/13:189 ett ökat antal samtal och därmed kräva utökade resurser. Sveriges kvinnojourers riksförbund, Riksorganisationen för *Sveriges kvinnojourer och tjejjourer i Sverige* samt *Sveriges kvinnolobby* har lämnat generella syn-punkter på samarbetsamtalens nuvarande utformning och när samtalen är lämpliga.

BO framför att det är viktigt att även barnen bör höras inom ramen för ett samarbetsamtal.

Skälen för regeringens förslag

5.1.1 Frågor som gäller barnets försörjning ska kunna bli föremål för samarbetsamtal

Av Särlevandeutredningens betänkande (SOU 2011:51) framgår att det finns ett stort behov för separerande föräldrar av samlad information om frågor som rör barns försörjning. Det är viktigt att föräldrar erbjuds en möjlighet att, under sakkunnig ledning, informeras om och diskutera ekonomiska frågor som gäller barnet. Detta kan bidra till att föräldrar når samförstånd i sådana frågor. Många föräldrar använder redan i dag samarbetsamtalen som ett verktyg för att försöka komma överens i frågor som gäller vårdnad, boende och umgänge om barnet. Detta talar för att samarbetsamtalen utgör en naturlig arena för föräldrar att där också kunna samtala om och försöka enas i andra till föräldransvaret kopplade frågor, framför allt frågor gällande barnets försörjning och innebörden av försörjningsansvaret för barnet. Kommunernas familjerättshandläggare och andra samtalsledare har dessutom en stor kompetens i att bemöta personer som befinner sig i kris och att hantera konfliktfyllda situationer. Detta ökar förutsättningarna för att de också ska kunna ge stöd och hjälp till föräldrar som har konflikter om försörjningsansvaret för barnet. Att i detta forum lyfta fram och tydliggöra föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar för barnet kan också ha stor betydelse för föräldrarnas överenskommelse om vårdnad, boende och umgänge.

SKL uttrycker i sitt remissvar en farhåga för att fokus riskerar att flyttas från barnet till de ekonomiska frågorna, om dessa frågor hanteras inom ramen för ett samarbetsamtal. Särlevandeutredningen gör dock, tvärtom, bedömningen att 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 bli större om föräldrarna helt lämnas utan hjälp i frågor som rör ekonomi och kostnader för barnet. Utredningen framför även att det kan öka risken för att barnet ses som en bärare av en ekonomisk förmån. En förälders vilja att samarbeta med den andra föräldern i frågor som rör barnets boende och umgänge kan t.ex. påverkas av faktorer som vem av föräldrarna som kommer att behålla den tidigare gemensamma bostaden och vad som blir utfallet av en eventuell bodelning. Det är därför betydelsefullt att genom samarbetsamtal försöka klargöra, på en övergripande nivå, hur föräldrarnas ekonomiska förmåga efter en separation kommer att se ut i förhållande till barnets behov. Om ekonomiska frågor gällande barnet diskuteras i samarbetsamtalen kan samtalsledaren ge objektiv och saklig information i dessa frågor till båda föräldrarna samtidigt. Sådan information kan bidra till att minska miss-

uppfattningar och misstro mellan föräldrarna om gällande bestämmelser eller kostnader för barn. Dessutom kan informationen bidra till att tydliggöra vad som anses ingå i deras gemensamma föräldraansvar inklusive försörjningsansvar.

Regeringen gör bedömningen att det innebär en större risk att barnperspektivet går förlorat om frågor som gäller barnets försörjning utesluts från föräldrarnas samtal om vårdnad, boende och umgänge. Att behandla frågor om försörjningsansvar för barnet i anslutning till frågor om vårdnad, boende och umgänge torde, enligt regeringen, förbättra föräldrarnas förutsättningar att nå samförstånd och kunna fatta väl genomtänkta beslut i dessa frågor, samt bidra till att även de ekonomiska frågorna diskuteras utifrån vad som är bäst för barnet. En helhetssyn på barnets situation och vad som ingår i föräldraansvaret kan inte uppnås med mindre än att också föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar uppmärksammas och behandlas under samtalen. Regeringens bedömning är därför att frågor som gäller barnets försörjning bör behandlas inom ramen för samarbetsamtalen. Regeringen lämnar således ett förslag som innebär att kommunerna ska vara skyldiga att sörja för att föräldrar kan erbjudas att i samarbetsamtal ta upp frågor som gäller barnets försörjning. Förslaget innebär ingen skyldighet att ta upp sådana frågor om föräldrarna inte önskar diskutera dessa.

Ett antal remissinstanser påpekar att förslaget om förstärkta samarbetsamtal medför ett behov av kompetensutveckling och eventuellt ökade resurser. *Degerfors kommun* framför att detta är särskilt betungande för mindre kommuner. I avsnitt 5.3 beskriver regeringen genom vilka åtgärder kommunerna bör ges förutsättningar att ta hand om detta utökade uppdrag. Flera remissinstanser lyfter frågan kring lämpligheten med samarbetsamtal för separerande föräldrar i relationer där våld och hot förekommit. Redan i dag har socialtjänsten att göra noggranna värderingar av risker inför bedömningen av om samtalen är lämpliga att genomföra eller inte. Vid värdering av riskerna bör socialtjänsten även ta hänsyn till att samtalen nu även kan föras kring frågor som gäller barnets försörjning. Regeringen instämmer i *BO:s* synpunkt, att det är viktigt att barnet kan komma till tals inom ramen för samarbetsamtal och vid uppföljningen av sådana samtal. Så bör ske redan i dag, vilket beskrivs i Socialstyrelsens allmänna råd om samarbetsamtal (SOSFS 2012:4, s. 6 och 7).

5.1.2 Mer om innehållet i samtalen

Särlevandeutredningen konstaterar i sitt betänkande (SOU 2011:51) att det finns ett behov av stöd och vägledning i frågor kring särlevnad och ekonomi. *Yrkesföreningen för Budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst* samt *Sveriges Advokatsamfund* är av uppfattningen att de förstärkta samarbetsamtalen endast bör röra grundläggande information om hur beräkningen av underhållsbidrag sker, var vägledning finns att hämta samt hur föräldrarna går vidare om de inte kan enas. Regeringen instämmer i att den information kring beräkning av underhållsbidrag som samtalsledaren ska ha ansvar för att tillhandahålla bör vara av mer grundläggande karaktär samt att vägledning och hänvisning till vidare information

Prop. 2012/13:189 bör ske när föräldrarna efterfrågar mer detaljerad information i denna fråga. En utgångspunkt för samtalet bör vara information om föräldrarnas försörjningsplikt. Vad den innebär och hur den fullgörs bör vara inledande information under det gemensamma samtalet om frågor som gäller barnets försörjning.

Det finns ett behov även av information kring vad som kan vara rimliga kostnader för barn i olika åldersgrupper. Att beräkna kostnader för barn kan göras på olika sätt och barn har olika behov. För att bedöma hur mycket barns behov kostar används olika beräkningar eller mått. Användningen av olika mått kan leda till olika resultat, beroende på vad det finns för syfte med måttet och om kostnaden är avsedd att täcka behov på lång eller kort sikt. Exempel på olika mått är riksnormen för försörjningsstöd, av Konsumentverket beräknade skäliga levnadskostnader, beloppet för underhållsstöd och schablonbelopp vid beräkning av underhållsbidrag samt Kronofogdemyndighetens förbehållsbelopp vid löneutmätning. Lägst kostnad återfinns i dag inom det ekonomiska biståndet om enbart riksnormen tillämpas. Konsumentverkets skäliga levnadskostnader ligger något högre, framför allt för äldre barn. Underhållsstödets belopp motsvarar hälften av den beräknade normalkostnaden för barnet. Båda föräldrarna förväntas då bidra med 1 273 kronor vardera per månad och barn. Underhållsstödets belopp hamnar därmed i mitten av kostnadsbilderna, följt av Kronofogdemyndighetens förbehållsbelopp och en schablonberäkning av ett underhållsbidrag som är det högsta beloppet av dessa olika beräkningssätt. Samtalsledaren bör, om det finns anledning till det, kunna förklara de mått och delar av uträkningar som kan vara relevanta.

Kostnaden för yngre barn är generellt lägre än för äldre barn. Kostnaderna skiljer sig dock inte enbart åt mellan åldrar, de skiljer sig även åt mellan pojkar och flickor. För yngre barn tillkommer ofta kostnader för förskola och fritidshem. Även information om dessa kostnader, och hur de lokala riktlinjerna för avgiftsuttaget ser ut i den aktuella kommunen, bör finnas med i de delar av samarbetsamtalen som gäller barnets försörjning. Vad som kan anses vara rimliga och relevanta kostnader kan på en övergripande nivå diskuteras i det enskilda ärendet. Kunskap om detta bör också ingå i de kompetensinsatser som planeras för samtalsledarna (se nedan under avsnitt 5.3). Mer konkreta beräkningar av kostnadsposter som föräldrarna anser ska ingå i barnets behov bör dock lämpligen ske i samband med att civilrättsliga avtal om underhållsbidrag sluts.

Samtalsledaren bör ha god kunskap om den infrastruktur som finns kring olika stöd för att vid behov kunna hänvisa föräldrarna till rätt instanser. Samtalsledarna bör därmed ha kunskap om regelverket kring de olika familjeekonomiska stöd som finns tillgängliga hos Försäkringskassan och som det kan finnas behov av med anledning av separationen, som t.ex. underhållsstöd, bostadsbidrag, barnbidrag, inklusive flerbarnstillägg, och vårdbidrag. Samtalsledarna bör även kunna informera om andra stödformer som det kan finnas behov av såsom studiehjälpförmåner, skolskjuts, lokala riktlinjer om plats i förskola samt eventuell möjlighet till kommunalt vårdnadsbidrag, beroende på vilken kommun familjen är bosatt i. Regeringen gör bedömningen att samtalsledarna inte behöver ha detaljkunskap kring samtliga av dessa regelverk och stödfor-

mer. De bör dock på ett professionellt sätt kunna hjälpa föräldrarna att fundera kring de ekonomiska frågorna och lotsa dem vidare till de myndigheter och instanser som kan vara aktuella.

En närliggande fråga som samtalsledaren med fördel kan ha kunskap om är bestämmelser i äktenskapsbalken och sambolagstiftningen avseende bodelning.

SKL anför i sitt remissvar att föräldrarnas ekonomiska förhållanden många gånger kan vara av så komplicerad art att det behövs juridisk och ekonomisk kompetens för att hantera dem. Regeringen delar uppfattningen att det kan finnas situationer som är mer komplicerade än vad som rimligen kan hanteras inom ramen för samarbetsstalet, och då bör samtalsledaren kunna hänvisa föräldrarna vidare till specialister, t.ex. familjerättsjurister, privatekonomer, budget- och skuldrådgivare eller till Försäkringskassan. Regeringen gör dock bedömningen att, även om föräldrar inte skulle nå enighet vid samarbetsstalet, kan det som diskuterats vid detta i många situationer antas utgöra en bra utgångspunkt för fortsatta diskussioner med de specialister som hänvisning skett till.

5.1.3 Bestämmelsens utformning

Det är viktigt att en bestämmelse får en sådan språklig utformning att den inte omfattar något annat än vad som avsetts. Enligt förslaget till lagtext i utredningens betänkande (SOU 2011:51) åläggs kommunerna en skyldighet att kunna erbjuda samarbetsamtal om ekonomiska frågor som gäller barnet. Det framgår dock klart av betänkandet att avsikten är att skyldigheten ska omfatta frågor som gäller barnets försörjning, inte t.ex. frågor om vilken bank barnet ska ha ett sparkonto i eller hur pengar barnet fått i julklapp ska användas. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen ges en något snävare språklig utformning. Uttrycket ”frågor som gäller barnets försörjning” omfattar både barnets behov, föräldrarnas ansvar för att försörja barnet samt relevanta ekonomiska stödformer, se avsnitt 5.1.2.

5.1.4 Avtal mellan föräldrarna

Flera remissinstanser framför att kommunerna även bör få ansvar för att bistå föräldrar att upprätta ett avtal om underhållsbidrag för att arbetet kring barn bör hållas ihop i ett sammanhang. Särlevandeutredningen gör i stället bedömningen att det finns ett stort värde i att hålla själva beräkningen av ett underhållsbidrag utanför samarbetsamtalen. Om kommunerna skulle få en skyldighet för att inom ramen för samarbetsamtalen bistå föräldrar i att upprätta avtal om underhållsbidrag kan det, enligt utredningen, finnas risk för att det blir allt för stora lokala skillnader i vilken hjälp föräldrar vid dessa samtal kan få med att beräkna underhållsbidrag. Ett kommunalt ansvar att bistå föräldrar med att upprätta avtal om underhållsbidrag skulle dessutom, särskilt för små kommuner, kräva omfattande resursinsatser. Beräkningar av underhållsbidragets storlek skulle också kunna riskera att ta fokus från de frågor om samförstånd som samarbetsamtalen ytterst syftar till att värna.

Det är viktigt att understryka att även de samarbetsamtal som gäller barnets försörjning har till mål att föräldrarna ska nå samförstånds-lösningar. De ska vid samtalet kunna få övergripande information och kunskap gällande barns försörjning, vilket innefattar frågor om barns kostnader, föräldrars gemensamma försörjningsansvar samt tillgång till olika familjeekonomiska stöd och annan befintlig rådgivning som föräldrar kan hänvisas till för fördjupat stöd. Förslaget att förstärka samarbetsamtalen till att även omfatta frågor som gäller barns försörjning innebär dock inte någon skyldighet för kommunen att bistå med att upprätta avtal om underhållsbidrag.

Samarbetsamtalen kan leda till att ett avtal mellan föräldrarna om vårdnad, boende och umgänge träffas. Avtalet måste vara skriftligt och godkänt av socialnämnden för att gälla och bli verkställbart. Samtalen kan också resultera i en överenskommelse mellan föräldrarna som gäller dem emellan, men som inte kan läggas till grund för verkställighet. Det finns dock inget som hindrar att föräldrarna kommer överens även om andra frågor. En sådan överenskommelse kan biläggas ett avtal om vårdnad, boende, umgänge och resekostnader vid umgänge. Regeringen konstaterar att det inte finns något som hindrar att detsamma görs också med en eventuell överenskommelse om frågor som gäller barnets försörjning. Det kan snarare vara en fördel att bilägga en överenskommelse avseende även dessa frågor, eftersom de hänger nära samman med frågor om vårdnad, boende och umgänge. Ett avtal om underhållsbidrag måste vara skriftligt och bevitnat av två personer för att kunna verkställas. För att undvika att föräldrarna förleds att tro att innehållet i en överenskommelse om underhållsbidrag som biläggs ett avtal om vårdnad, boende och umgänge 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 läggas till grund för verkställighet.

Det är, enligt regeringens bedömning, inte nödvändigt att göra några ändringar, ens av följdändringskaraktär, i föräldrabalken.

5.1.5 Uppföljningssamtal

Om samarbetsamtalen har resulterat i att föräldrarna når enighet bör de erbjudas en tid för ett uppföljningssamtal för att följa upp om överenskommelsen fungerar och är till barnets bästa, eller om någon ändring behövs. En sådan uppföljning bör kommunerna göra redan i dag, i enlighet med Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2012:4, s. 7 och 9).

Regeringen konstaterar att en sådan uppföljning självfallet även kan innefatta frågor som gäller barnets försörjning och om det finns anledning att göra några förändringar även i denna del. Regeringen vill här 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 hans eller hennes vardag. Detta ligger i linje med det ansvar socialnämnden har i förhållande till barn och unga i enlighet med 5 kap. 1 § SoL.

5.1.6 Sekretess vid samarbetsamtal

Bestämmelser om sekretess inom socialtjänstens område finns i 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men (socialtjänstsekretess). Med socialtjänst avses bl.a. verksamhet som enligt lag handhas av socialnämnden. Inom den kommunala familjerådgivningen gäller enligt 26 kap. 3 § OSL sekretess för uppgifter som en enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen (familjerådgivningssekretess). Sekretessen är i dessa fall absolut. Uppgifterna är alltså hemliga, oavsett om det skulle vara till men eller inte för den enskilde om de kom ut.

Uppgifter för vilka sekretess gäller får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter i andra fall än som anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till, (8 kap 1 § OSL). Detta gäller även i förhållandet mellan olika verksamheter inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra, (8 kap. 2 § OSL). Gäller sekretess, får uppgiften inte heller i övrigt utnyttjas utanför den verksamhet i vilken sekretess gäller för uppgiften (7 kap. 1 § OSL).

Sekretess hindrar inte att uppgifter lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). För socialtjänstens del finns olika bestämmelser om sådan uppgiftsskyldighet i 12 kap. socialtjänstlagen.

Under samarbetsamtalen kan kommunerna tillämpa såväl socialtjänstsekretess som familjerådgivningssekretess (se prop. 1997/98:7 – Vårdnad, boende och umgänge, sid. 94 f.). Vilken sekretessbestämmelse som en kommun tillämpar beror på samtalets karaktär i det enskilda fallet. Regeringen gör bedömningen att de sekretessbestämmelser som i dag kan tillämpas i förhållande till uppgifter som lämnas vid samarbetsamtal, även täcker in frågor om barns försörjning. Vid denna bedömning fäster regeringen särskilt avseende vid att den sekretess som gäller enligt 26 kap. 1 § OSL inom socialtjänsten för uppgifter om enskildas personliga förhållanden även täcker uppgifter om en persons ekonomi (se prop. 1979/80:2 Del A, s. 84).

5.2 Erbjudande om samarbetsamtal

Regeringens bedömning: Kommunerna bör intensifiera sina informationsinsatser och lyfta fram möjligheterna till stöd och hjälp i samband med separation och vid särlevnad.

Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att ta fram information om samarbetsamtal samt sprida den.

Utredningens bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning, dock med det tillägget att utredningen även ansåg att Domstolsverkets blankett i samband med ansökan om äktenskapsskillnad borde kompletteras med information om samarbetsamtalens innehåll och syfte.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna kommenterar inte förslaget. *Svenska kyrkan* stödjer förslaget om ökad riktad information till nyseparerade föräldrar. *Degerfors kommun* framför att de informationssatsningar som utredningen föreslår är av största vikt för att samarbetsamtalen ska kunna nå ut till ett större antal familjer och i ett tidigare skede.

Skälen för regeringens bedömning: Insatserna för att erbjuda samarbetsamtal till alla föräldrar i samband med en separation behöver förstärkas. Genom att erbjuda föräldrar ett samarbetsamtal vid separation kan fler föräldrar få hjälp att hitta konstruktiva lösningar och se till barnets bästa i stället för att ta frågan till domstol. Redan i dag har kommunerna en lagstadgad skyldighet att erbjuda samarbetsamtal till alla föräldrar som så önskar, vilket kan ses som ett indirekt erbjudande. Särlevandeutredningen har i sitt betänkande (SOU 2011:51) pekat på att det kan finnas anledning att utveckla former som innebär att föräldrar på ett mer aktivt sätt inbjuds till samarbetsamtal som stöd i samband med separation.

Särlevandeutredningen hade att ta ställning till vilka möjligheter som finns att erbjuda alla föräldrar som separerar samarbetsamtal (dir. 2011:8). Hur ett sådant erbjudande om samarbetsamtal kan utformas är dock beroende av om föräldrarna är gifta eller registrerade partner, sambor eller aldrig har levt ihop. Giftna föräldrar som vill skiljas måste ansöka om äktenskapsskillnad hos tingsrätten. Det finns inga formkrav för en sådan ansökan men det finns en särskild blankett som är tänkt att underlätta förfarandet. På blanketten finns redan i dag viss information kring samarbetsamtal, men den borde enligt utredningen kompletteras med ytterligare upplysningar. Av naturliga skäl har samhället inte samma möjligheter att nå samboföräldrar eftersom det inte finns något ansökningsförfarande när dessa separerar. Motsvarande svårigheter gäller för att nå föräldrar som aldrig har levt ihop, men som kan ha behov av stöd och hjälp i frågor som rör barnet.

För att kunna nå så många föräldrar som möjligt är det, enligt regeringen, 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 dock komplettera denna information genom att Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram information om samarbetsamtal 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 frågor som rör barns försörjning kan bidra till att fler föräldrar kan få råd och stöd i dessa frågor. Särlevandeutredningen visar att ju längre tid som har passerat sedan separationen, desto sämre tenderar samarbetet i vissa fall att bli (SOU 2011:51, avsnitt 9.2.3). Detta gäller framför allt samarbetet mellan föräldrar som har barnet boende hos sig hela eller merparten av tiden och umgängesföräldrar. Regeringen ser därför att det är angeläget att såväl

5.3 Utbildningsmaterial till kommunernas samtalsledare

Regeringens bedömning: Socialstyrelsen bör få i uppdrag att i samråd med Försäkringskassan och Konsumentverket ta fram ett utbildningsmaterial som kan erbjudas kommunerna för att kompetensutveckla personal i frågor som gäller barns försörjning.

Utredningens bedömning: Överensstämmer i sak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna kommenterar inte det föreslagna uppdraget till Socialstyrelsen. Ett flertal av remissinstanserna, bl. a. *Kammarrätten i Göteborg*, *Barnombudsmannen* och *Gällivare kommun* påpekar att för att förslaget kring utvidgade samarbetsamtal ska fungera som avsett krävs en ansevärd kompetensutvecklingsinsats. *Sveriges Kommuner och Landsting*, förkortat SKL, framför att utredningens förslag om kompetenshöjande insatser inte motsvarar den förändrade roll och krav på expertis som förändringarna i förslaget kräver. *Yrkesföreningen för Budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst* framför att det i förslaget på uppdrag till Socialstyrelsen bör framgå vilken information som ske ges kring ekonomi i samarbetsamtalen. *Lindesbergs kommun* uttalar att förutsatt att ett kompetenshöjande och bra material tas fram kan familjerätten bidra med en övergripande ekonomisk rådgivning till separerade föräldrar. *Gällivare kommun* påpekar att det i dag saknas en enhetlig metod för samarbetsamtalen och att utbildningsmaterial kan tänkas tas emot olika i olika kommuner.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen är medveten om att många familjerättssekreterare 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 förekomma långa väntetider för samtalen, varför utrymmet att också forma sig i frågor som rör barnets försörjning kan upplevas vara begränsat.

Ett antal remissinstanser påpekar att förslaget om förstärkta samarbetsamtal medför behov av kompetensutveckling och eventuellt ökade resurser, vilket kan vara särskilt tungt för mindre kommuner. Utbildning eller fortbildning i dessa frågor är dock nödvändig för att utöka kompetensen hos familjerättssekreterare och andra samtalsledare.

SKL framför att utredningens föreslagna kompetensutvecklingsinsats inte är tillräcklig för att samtalsledarna ska kunna hantera de nya frågorna. Redan i dag finns det dock kommuner som arbetar med dessa frågor inom ramen för samarbetsamtalen och arbetssättet för samtalsledarna kommer inte i någon större utsträckning att förändras genom förslaget.

Regeringen har för avsikt att erbjuda kommunerna stöd i att utbilda och kompetensutveckla berörd personal i frågor som gäller föräldrars försörj-

Prop. 2012/13:189 ningsansvar, kostnader för barn, befintliga familjeekonomiska stödformer m.fl. relevanta aspekter. Detta avses ske genom att regeringen uppdrar till Socialstyrelsen 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 föräldrars försörjningsansvar allmänt innebär, vilka bestämmelser som gäller för att reglera föräldrars underhållsskyldighet, vart föräldrar kan vända sig för att få hjälp med att beräkna och skriva avtal om civilrättsliga underhållsbidrag, samt information om familjeekonomiska stöd som finns för olika situationer och behov. En redogörelse för hur kostnader för sådant utbildningsmaterial avses täckas finns i avsnitt 7 Konsekvensanalys. Med denna satsning gör regeringen bedömningen att samtalsledarna kommer att ha fått de förutsättningar som krävs för att även kunna informera om och resonera kring frågor som rör barnets försörjning.

Gällivare kommun påpekar i sitt remissvar att det saknas en enhetlig metodik för samarbetsamtalen och att ett eventuellt utbildningsmaterial kommer att tas om hand på olika sätt i kommunerna. Det kommunala självstyret innebär att det står kommunerna fritt att själva välja form och upplägg för samarbetsamtalen, men regeringen gör bedömningen att ett utbildningsmaterial kan innebära bättre förutsättningar för att samtalen sker på ett likvärdigt sätt.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2014.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2013.

Remissinstanserna: Inga synpunkter rörande ikraftträdandet lämnas.

Skälen för regeringens förslag: De nya bestämmelserna bör träda i kraft så snart som möjligt, dvs. den 1 juli 2014. Vid ställningstagandet till den föreslagna ikraftträdandetidpunkten har beaktats de utbildningsinsatser som regeringen har för avsikt att lämna uppdrag om till Socialstyrelsen, och som avses kunna genomföras under tiden januari till och med juni 2014.

7 Konsekvensanalys

7.1 Konsekvenser för enskilda

Föräldrar till närmare 50 000 barn separerar varje år. För barnets skull är det 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. År 2011 genomfördes samarbetsamtal avseende cirka 18 900 barn (Socialstyrelsen, Familjerätt 2011). Många föräldrar använder på eget initiativ eller efter domstols förordnande samarbetsamtalen som ett verktyg för att söka komma överens i frågor som gäller vårdnad, boende och umgänge om barnet. Detta talar starkt för att samarbetsamtalen utgör en naturlig arena för föräldrar att också samtala och försöka nå en samsyn i andra till föräldraansvaret kopplade frågor, framför allt frågor som gäller barnets försörjning. Att även frågor som gäller barnets försörjning föreslås ingå i samarbetsamtalen ger en möjlighet att öka barnperspektivet då det i större utsträckning innebär en helhetssyn på barnets situation och vad som ingår i föräldraansvaret. Förhoppningen är också att det ger föräldrarna bättre underlag att fatta väl övervägda beslut i frågor som gäller vårdnad, boende och umgänge. Samarbetet kring ekonomi är ofta 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 så sätt även till viss del undvika processer i domstol.

7.2 Konsekvenser för staten och kommuner

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip vad gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Regeringens förslag innebär att kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda föräldrar samarbetsamtal i frågor som gäller barnets försörjning. Detta är förvisso ett nytt åliggande och kan ses som en viss inskränkning av mindre karaktär i det kommunala självstyret. Mot bakgrund av bristen på information och stöd till särlevande föräldrar i dessa frågor och den stora betydelse ett fungerande samarbete har för det enskilda barnet, får dock behovet av att samarbetsamtalen förstärks anses väga över den inskränkning i självstyret som förslaget innebär. Regeringen bedömer därmed att den utvidgade skyldigheten är proportionerlig.

Kommunen har i dag ansvar för att erbjuda samarbetsamtal i frågor kring vårdnad, boende och umgänge – frågor nära kopplade till frågor om barns försörjning. En konsekvens av förslaget är att kommunerna tilldelas en ny uppgift. Vid en samlad bedömning anser regeringen att förslaget om förstärkta samarbetsamtal inte ger upphov till någon väsentlig kostnadsökning för kommunerna. Förslaget innebär ökade förutsättningarna att nå samförståndslösningar i frågor som ofta är grundläggande i föräldrarnas konflikter. Förslaget kan därmed ha en förbyggande effekt som i sig är kostnadsbesparande då det kan bidra till att minska särlevande föräldrars behov av kommunala stödinsatser. Mot

Prop. 2012/13:189 bakgrund av ovan resonemang bedömer regeringen det inte nödvändigt att föreslå någon ekonomisk reglering i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

Regeringen avser att erbjuda kommunerna stöd i att utbilda och kompetensutveckla berörd personal i frågor som gäller barnets försörjning genom att Socialstyrelsen får i uppdrag att i samråd med Försäkringskassan och Konsumentverket ta fram ett utbildningsmaterial.

Socialstyrelsen ska vidare ges i uppdrag att ta fram information om samarbetssamtal och göra den allmänt tillgänglig på platser och kanaler som föräldrar i allmänhet besöker eller använder i egenskap av föräldraskapet, t.ex. mödra- och barnavårdscentraler, familjecentraler och öppna förskolor. En sådan informationsbroschyr bör även kunna tillhandahållas från Försäkringskassan, t.ex. i samband med ansökan om underhållsstöd och bostadsbidrag.

I budgetpropositionen för 2011 gjorde regeringen bedömningen att det finns behov av särskilda insatser för att ytterligare stödja föräldrar i deras föräldraskap (se prop. 2010/2011:1, utgiftsområde 9, Barnrättspolitik, anslag 7:3, s. 8). För detta ändamål anslog regeringen både tidsbegränsade och permanenta medel. Förslaget om att erbjuda utbildning i de ekonomiska frågorna för de kommunala samtalsledarna bör finansieras via dessa medel.

7.3 Konsekvenser för de allmänna domstolarna

Förslagen bedöms inte medföra någon ökning av antalet mål i de allmänna domstolarna. De bedöms inte heller i övrigt påverka kostnaderna för dessa domstolar.

7.4 Konsekvenser för jämställdheten

Att samarbetssamtalen även inkluderar frågor som rör barnets försörjning skapar förutsättningar för ett bättre samarbete mellan barnets båda föräldrar. I och med detta kan föräldrarna i större utsträckning ta ekonomiskt ansvar på lika villkor för barnet. Detta bör på sikt öka delaktigheten för båda föräldrarna i ansvaret för och omsorgen om barnet och därmed öka jämställdheten mellan föräldrar.

8 Författningskommentar

5 kap.

3 §

I paragrafens *första stycke* ändras de två strecksatserna till en punktuppställning. Ändringen i *första punkten* innebär att kommunerna får en skyldighet att sörja för att föräldrar kan erbjudas att i samarbetssamtal ta upp, förutom frågor som gäller vårdnad, boende och umgänge, även frågor som gäller barnets försörjning. Samtalen bygger på frivillighet

från föräldrarnas sida och de har ingen skyldighet att diskutera sådana frågor. Med frågor som gäller barnets försörjning avses både föräldrars försörjningsansvar för barnet och frågor förknippade med detta, som barnets behov och relevanta ekonomiska stödformer, se avsnitt 5.1.2 och 5.1.3.

Syftet med att under sakkunnig ledning diskutera sådana frågor är att föräldrarna ska nå samförstånd. Bestämmelsen innebär dock inte någon skyldighet för kommunerna att vid samarbetsamtal bistå föräldrar med att upprätta avtal om underhållsbidrag eller att kommunerna ska godkänna innehållet i dem.

Det ankommer på kommunen att i varje enskilt fall och i överensstämmelse med föräldrarnas önskan bestämma omfattningen och inriktningen av samtalen.

Ändringen i *andra stycket* är av redaktionell karaktär.

Utdrag ur sammanfattningen av utredningens betänkande Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull (SOU 2011:51)

Särlevande föräldrar och deras barn

Ekonomi som ett samarbetshinder

Utredningen kan konstatera att särskilt när kommunikationen och förtroendet mellan föräldrarna inte fungerar, kan ekonomiska frågor som rör barnet vara en konflikt drivande faktor som hämmar eller försvårar samarbete. Särskilt i de fall båda föräldrarna har en låg inkomst eller om det råder ojämlika inkomstförhållanden mellan dem kan rätten till familjeekonomiska förmåner bli en konflikt drivande faktor som påverkar föräldrasamarbetet och ytterst barnet. Barnet kan uppfattas som bärare av olika ekonomiska förmåner, och användas som ett slagträ i föräldrarnas konflikt om ekonomi och andra frågor som rör barnet. Detta kan särskilt vara fallet då båda föräldrarna tar del i kostnader för barnet men där endast den ena föräldern har möjlighet att uppbära en familjeekonomisk förmån.

Åtgärder för att betona föräldrars försörjningsansvar för barnet m.m.

Föräldrarnas samarbetsförmåga kan ytterst provas när de ska enas om ett underhåll för barnet. Frågan om underhåll för barnet torde många gånger innefatta flera konflikt drivande aspekter mellan särlevande föräldrar.

Varje förälder är underhållsskyldig för sitt barn enligt bestämmelser i föräldrabalken och skyldigheten gäller oavsett om föräldern bor tillsammans med barnet och oavsett om denne har vårdnad om barnet. Föräldrarna ska svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga.

När ett barn bor varaktigt hos endast en av föräldrarna, ska den andra föräldern betala *underhållsbidrag* för barnet. Underhållsbidraget kan fastställas mellan föräldrarna genom avtal eller dom. Om föräldrarna av olika anledningar inte själva reglerar underhållet för barnet kan barnet ha rätt till *underhållsstöd* från Försäkringskassan. Det är ett offentligt stöd som utgår till barn med särlevande föräldrar med syfte att garantera barnet en försörjning upp till en viss nivå p.g.a. uteblivet underhållsbidrag.

Utredningen anser att det finns ett flertal problem förknippade med att det finns två parallella system för att reglera underhåll för barnet. Ett sådant problem är att 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 förskottera ett uteblivet underhåll. Det ställs i dag heller inga krav på att föräldrarna måste för-

söka komma överens eller samarbeta om barnets underhåll innan ett underhållsstöd kan komma ifråga.

Ett annat problem är att det finns stora kunskapsbrister hos många sårlevande föräldrar om de båda systemen för att reglera underhåll till barn. Bestämmelserna kan också ofta uppfattas som krångliga och tids-ödande, och många föräldrar har p.g.a. av regelverkens komplexitet svårt att överblicka konsekvenserna av att välja det ena underhållssystemet framför det andra. Vidare har många föräldrar svårt att enas om vad som utgör barnets behov och vad dessa förutsätts kosta. Utredningens bedömning är att underhållsstödets maximala belopp, 1 273 kronor per månad och barn, har kommit att bli normbildande för vad som kan anses utgöra ett maximalt belopp för ett barns underhåll. Detta kan ekonomiskt drabba barnet och boföräldern, då beloppet i vissa situationer kan vara lägre än det underhållsbidrag som barnet skulle ha haft rätt till. Detta drabbar främst de barn som lever i de ekonomiskt sett mest svaga grupperna. Utredningens beräkningar visar att drygt 41 procent av de barn (vilket motsvarar nästan 50 000 barn) som det i dag lämnas fullt underhållsstöd för, skulle få mer i underhållsbidrag än underhållsstödets belopp. De barn bland dessa som har en boförälder som tillhör den lägsta inkomstklassen skulle i genomsnitt få cirka 1 000 kronor mer per månad i underhållsbidrag jämfört med underhållsstöd, och bland barn som har en boförälder i de tre lägsta inkomstklasserna beräknas över 90 procent få ett större underhållsbidrag än 1 273 kronor per månad.

Dessutom indikerar utredningens analyser att det finns en grupp barn som inte mottar något underhåll alls för sin försörjning trots att de är berättigade till det. För vissa av dem är det dock troligt att underhållsskyldigheten fullgörs på annat sätt än genom att betala ett fastställt underhållsbidrag eller att det utges underhållsstöd.

Ett grundläggande problem är att det saknas en huvudman för vägledning och stöd i ärenden om underhållsbidrag. Detta kan många gånger leda till att föräldrarna vänder sig till Försäkringskassan och ansöker om underhållsstöd för barnet, trots att förutsättningar egentligen torde finnas för att föräldrarna själva skulle kunna enas om ett underhållsbidrag.

Mot denna bakgrund ifrågasätter utredningen om nuvarande underhållsregler fungerar tillfredsställande och om de är tillräckligt ändamålsenliga. Utredningen ser därför ett stort behov av att ändra grundförutsättningarna för hur underhåll regleras i dag. Även om utredningen är förhindrad att lämna förslag som rör de civilrättsliga aspekterna av underhåll till barn, anser utredningen att flera åtgärder behöver vidtas för att föräldrar i ökad utsträckning ska komma överens om ett underhållsbidrag för barnet.

En ansvarig instans för underhållsbidrag och ökade incitament för att reglera underhåll utanför underhållsstödet

Det finns ett stort behov av stödjande insatser från samhällets sida i frågor som rör underhåll till barn. Utredningen anser att 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. Regeringen har tidigare uttalat sin avsikt att tillsätta en utredning i denna fråga. Utredningen anser att

det finns flera faktorer som talar för att Försäkringskassan skulle få ett sådant ansvar.

Utredningen anser vidare att det behövs tydliga incitament för de särlevande föräldrar som har förutsättningar att avtala om ett underhållsbidrag att inte i första hand vända sig till Försäkringskassan för underhållsstöd. Ett sådant incitament kan i vissa situationer vara en expeditionavgift för att Försäkringskassan ska pröva en ansökan om underhållsstöd. Utredningen anser dock att framtida incitament för underhållsbidrag hellre bör utgå från att ett gott samarbete premieras och väljer därför att inte förorda en avgift.

Utredningen anser också att nuvarande utformning av underhållsstöds-systemet bör förändras och i stället ersättas med ett förskottsbidrag som baseras på föräldrarnas civilrättsliga avtal om underhållsbidrag. Så länge det finns två olika sätt att reglera underhåll på och som baseras på olika beräkningsgrunder, kommer det att finnas incitament för föräldrar att vilja välja det ena sättet framför det andra – en situation som i sig är konflikt-drivande. Regeringen bör därför i särskild ordning utreda utformningen av ett nytt statligt förskottsbidrag som i stället baseras på föräldrarnas civilrättsliga överenskommelser om underhållsbidrag.

Åtgärder för bättre information och stöd till särlevande föräldrar för att underlätta samarbete

Barnet har rätt till 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, särskilt om föräldrarna befinner sig i en konfliktfylld situation. Ibland kan det dock vara svårt för föräldrarna att se konsekvenser av separationen ur barnets perspektiv. Det är därför viktigt att eventuella konflikter så långt möjligt kan dämpas eller undvikas, genom 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.

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

Samarbetssamtal om ekonomiska frågor som gäller barnet

För att bidra till en bättre helhetssyn på barnets situation och för att även ekonomiska frågor ska diskuteras utifrån vad som kan anses vara bäst för barnet, föreslås de samarbetssamtal om vårdnad, boende och umgänge som oftast sker i familjerättens regi, även behandla ekonomiska frågor om barnet. Samarbetssamtal bör erbjudas gifta föräldrar i samband med

ansökan om äktenskapsskillnad. För samboföräldrar och föräldrar som aldrig har levt ihop bör erbjudande om samarbetsamtal ske genom utökade informationsinsatser från stat och kommun. Ett utbildningsmaterial bör tas fram för kompetensutveckling av berörd personal.

Prop. 2012/13:189
Bilaga 1

Utdrag ur utredningens lagförslag

Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:463)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:463) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap. **3 §¹**

Kommunen *skall* sörja för
– att föräldrar kan erbjudas
samtal under sakkunnig ledning i
syfte att nå enighet i frågor som
gäller vårdnad, boende och um-
gänge (samarbetssamtal) samt

– att föräldrar får hjälp att träffa avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket föräldrabalken.

Kommunen *skall* sörja för att
familjerådgivning genom kom-
munens försorg eller annars
genom lämplig yrkesmässig råd-
givare kan erbjudas dem som
begär det.

Med familjerådgivning avses i denna lag en verksamhet som består i samtal med syfte att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer.

Kommunen *ska* sörja för
– att föräldrar kan erbjudas
samtal under sakkunnig ledning i
syfte att nå enighet i frågor som
gäller vårdnad, boende, umgänge
*och ekonomiska frågor som rör
barnet* (samarbetssamtal) samt

Kommunen *ska* sörja för att
familjerådgivning genom kom-
munens försorg eller annars
genom lämplig yrkesmässig råd-
givare kan erbjudas dem som
begär det.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

¹ Senaste lydelse 2006:463.

Utredningens betänkande remitterades till följande instanser:

Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK), Riksrevisionen, Svea hovrätt, Södertörns tingsrätt, Uppsala tingsrätt, Varbergs tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Umeå, Förvaltningsrätten i Malmö, Boverket, Statistiska centralbyrån, Domstolsverket, Försäkringskassan, Handisam, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Skolinspektionen, Socialstyrelsen, Statskontoret, Statens skolverk, Ungdomsstyrelsen, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Juridiska Fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Juridiska Fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska Fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Rättssociologiska enheten vid Lunds universitet, Institutet för social forskning vid Stockholms universitet, SOF, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU, Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet, Sociologiska institutionen vid Umeå universitet, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska kyrkan, Degerfors kommun, Ekerö kommun, Gällivare kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Huddinge kommun, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Leksands kommun, Lindesbergs kommun, Malmö kommun, Mora kommun, Partille kommun, Skara kommun, Sollefteå kommun, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Timrå kommun, Vännäs kommun, Östersunds kommun, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Allmänna Barnhuset, Ersta diakoni, Familjerättssociologernas Riksförening (FSR), Fredrika Bremerförbundet, Föreningen Enastående föräldrar, Föreningen Pappaliv, Föreningen Sveriges Kommunala Familjerådgivare (KFR), Föreningen Sveriges Kronofogdar, Föreningen Sveriges Socialchefer, Handikappförbundets samarbetsorganisation (HSO), Insolvens Riksförbundet för överskuldsatta, Lika Unika, Majblommans Riksförbund, Män för jämställdhet Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU), Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL), Riksförbundet Barnens Rätt i Samhället (BRIS), Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor (RIFFI), Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS), Riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet och föräldraskap (HARO), Rädda Barnen, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS), Sammanslutningen för Sveriges Juridiska Byråer (SJB), Stiftelsen KFUM Söder Fryshuset, Stockholms stadsmision, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Kvinnolobby, Sveriges Makalösa föräldrar, Sveriges Mansjourers Riksförbund, Sveriges Kvinnojourers Riksförbund, (SKR), UmgånesrättsFöräldrarnas Riksförening (UFR), Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst (BUS), Linköpings universitet, Forum för feministiska föräldrar, Pappor för individuell föräldraförsäkring och Synskadades Riksförbund.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §¹

Kommunen *skall* sörja för att

- att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som gäller vårdnad, boende och umgänge (samarbetssamtal) *samt*

- att föräldrar får hjälp att träffa avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket föräldrabalken

Kommunen *skall* sörja för att familjerådgivning genom kommunens försorg eller annars genom lämplig yrkesmässig rådgivare kan erbjudas dem som begär det.

Med familjerådgivning avses i denna lag en verksamhet som består i samtal med syfte att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer.

Kommunen *ska* sörja för

1. att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som gäller vårdnad, boende, umgänge och frågor som gäller barnets försörjning (samarbetssamtal), och

2. att föräldrar får hjälp att träffa avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket föräldrabalken.

Kommunen *ska* sörja för att familjerådgivning genom kommunens försorg eller annars genom lämplig yrkesmässig rådgivare kan erbjudas dem som begär det.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

¹ Senaste lydelse 2006:463.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2013-08-21

Närvarande: F.d. justitieråden Susanne Billum och Dag Victor samt justitierådet Annika Brickman.

Förstärkta samarbetsamtal

Enligt en lagrådsremiss den 19 juni 2013 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Angela Öst.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 september 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden
Björklund, Ask, Larsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Billström, Ohlsson,
Attefall, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf

Föredragande: statsrådet Larsson

Regeringen beslutar proposition 2012/13:189 Förstärkta samarbetsamtal