

Kommittédirektiv



Dir.
2009:56

Översyn av hur ekonomiska stöd till barnfamiljer stödjer samarbete mellan särlevande föräldrar

Beslut vid regeringssammanträde den 4 juni 2009

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska granska hur fördelningen av kostnader och inkomster som är kopplade till ett barn, påverkar och stödjer en fungerande försörjning och omsorg om barnet när dess föräldrar inte lever tillsammans.

Utredaren ska vidare analysera hur reglerna om ekonomiskt stöd till barnfamiljer påverkar separerade föräldrars beslut rörande vårdnad, boende, umgänge samt fördelningen av försörjningsansvar för det gemensamma barnet. I analysen ska även kostnader relaterade till barnet tas upp, exempelvis möjligheterna till fördelningen av avgifter för förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Hur existerande regelverk underlättar eller försvårar samarbete mellan föräldrarna ska kartläggas.

Utredaren ska kartlägga och analysera föräldrars uppfattning om förutsättningarna för balans mellan arbete och omsorg om barnet. Hur fördelningen sker, även mellan föräldrarna, och vilka grunder den baseras på ska framgå.

Utredaren ska vid behov föreslå förbättringsåtgärder, regeländringar och andra åtgärder som kan underlätta och uppmuntra samarbete mellan föräldrar som inte lever tillsammans.

Utgångspunkterna för utredaren är att föräldrar har ett gemensamt ansvar för att ta hand om och försörja sitt barn och att ett välfungerande samarbete dem emellan gagnar barnet. Föräldrarna ska sätta barnets bästa främst exempelvis vad gäller frågor om ekonomi, vårdnad, umgänge och boende efter en separation.

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 31 december 2010.

Problembeskrivning och behovet av översyn

Av Sveriges ca 1,9 miljoner barn och ungdomar i åldrarna 0–17 år bor 26 procent, eller ca 500 000 barn, tillsammans med en av föräldrarna. Efter en separation är det vanligast att barnet bor med en av föräldrarna (70 procent), och det är då oftast med mamman. Ungefär 10 procent av barnen bor mest med den ena föräldern men en viss del av tiden med den andra. Cirka vart femte barn till separerade föräldrar bor växelvis hos båda föräldrarna. Även i de fall barnet bor hos en av föräldrarna är det ändå vanligt att barnet träffar den andra föräldern regelbundet. (SCB, *ULF-undersökningen, 2005*) Beträffande ekonomiska förhållanden, se avsnitt Samarbete om tid, balans mellan förvärvsarbete och omsorg om barnet, s 7.

Efter en separation finns ett stort antal frågor, som berör det gemensamma barnet och som föräldrarna behöver komma överens om. Det kan gälla frågor om vårdnad, boende, umgänge och även kostnadsansvaret för barnet. Vårdnad och boende för barnet är i flera fall viktiga kriterier för att komma i fråga för de familjepolitiska stöden. Exempelvis är vårdnad om barnet en förutsättning när det gäller rätten att uppbära barnbidrag och underhållsstöd. För båda dessa förmåner spelar även fördelningen av barnets boende en central roll. För barnbidraget gäller att om barnet endast bor varaktigt tillsammans med en förälder så får denne barnbidraget. Om barnet är varaktigt bosatt hos båda föräldrarna (växelvis boende) går barnbidraget till mamman alternativt den förälder som föräldrarna gemensamt anmält som bidragsmottagare. Särlevande föräldrar med barn som bor växelvis har också möjlighet att dela barnbidraget så att hälften utbetalas till vardera föräldern. Delningen förutsätter dock att föräldrarna är överens om det. Vid osämja eller oförmåga att komma överens utges barnbidraget till mamman.

En förutsättning för rätt till bostadsbidrag som barnfamilj är att den som söker sådant bidrag antingen varaktigt bor tillsammans med barnet eller har barn tidvis boende hos sig. Boendets

varaktighet kan därmed ha olika betydelse i olika bidragssystem. Rätten till exempelvis barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag påverkas således av vilka val föräldrarna gör avseende var barnet ska bo och hur ofta barnet träffar sina båda föräldrar.

De flesta av dagens bidragssystem är utformade under en tid då det var ovanligt att barnen efter en separation bodde växelvis hos föräldrarna. Det faktum att rätten till bidrag i många fall endast kan tillfalla en förälder kan skapa konflikter mellan föräldrarna och leda till att ekonomiska överväganden i stället för det enskilda barnets behov, intressen och rättigheter blir utgångspunkten för beslut. Det kan uppstå starka incitament att av ekonomiska skäl begränsa barns umgänge eller boende hos den andra föräldern. Regelsystemen kan därmed fördjupa eller skapa en konflikt mellan föräldrarna. Det samarbete som bör råda efter en separation kan skadas.

Riksdagens tillkännagivande

Riksdagen har lämnat ett tillkännagivande till regeringen om att tillsätta en samlad utredning om bidrag m.m. som påverkar barn till särlevande föräldrar (bet. 2005/06:SfU7). I sitt ställningstagande anför riksdagen bl.a. att barn till föräldrar som gått skilda vägar ofta är ekonomiskt och socialt utsatta och att det finns ett behov av att ta ett större grepp om de bidrag och regler som påverkar möjligheterna till en väl fungerande försörjning av och omsorg om dessa barn. Vidare anføres att det behövs en samlad utredning om särlevande föräldrar och att en sådan utredning även bör beakta de stora kostnaderna för barnet och hur kostnadsansvaret fördelas mellan föräldrarna.

Den ekonomiska familjepolitiken i dag

Det har skett vissa anpassningar av reglerna för de ekonomiska stöden till barnfamiljer i takt med den förändrade bilden av barns boende och det medföljande försörjningsansvaret. Från och med den 1 juli 2006 kan föräldrar med gemensam vårdnad välja vem av föräldrarna som *barnbidraget* ska utbetalas till. Tidigare betalades barnbidraget automatiskt ut till mamman.

Samtidigt infördes en möjlighet för särlevande föräldrar med växelvis boende barn att, om de är överens, dela på bidraget.

Barnbidraget är inte avsett att täcka vissa specifika kostnader för barnet. Det kan innebära en överkompensation jämfört med den andra föräldern om bidraget tillfaller föräldrar som inte fullt ut tar del av kostnaderna för barnet. Samtidigt kan det underkompensera en förälder som tar stor del av barnets kostnader samtidigt som hela eller halva bidraget ges till den andra föräldern. Detta kan skapa eller förstärka konflikter mellan föräldrarna vilket drabbar det enskilda barnet.

När det gäller *underhållsstöd* styrs storleken på stödet i vissa fall av hur många dagar som barnet bor hos respektive förälder. Det innebär att konflikter kan uppstå om hur umgänget om barnet ska fördelas och boendet ska arrangeras. Trots att underhållsskyldigheten civilrättsligt sett anses fullgjord när barnet bor växelvis hos båda föräldrarna finns inom underhållstödet ett bidrag vid växelvis boende. Föräldrabalkens regler om underhållsbidrag, som till viss del även ligger till grund för underhållsstödsreglerna, utgår från att det är föräldrarna som är primärt ansvariga för barnets försörjning. Endast när föräldrarnas förmåga brister går staten in och garanterar barnet en rimlig försörjning via underhållstödet. Det är denna ansvarsprincip som är bakgrunden till att föräldrar i ökad utsträckning ska reglera underhållet själva genom egna samförståndslösningar i stället för att använda och belasta underhållsstödssystemet när behov av detta inte föreligger. Så kan till exempel vara fallet när den bidragsskyldige föräldern har förmåga att återbetala fullt underhållsstöd samt är skuldfri. I sådana situationer skulle föräldrarna i många fall själva kunna reglera underhållet i stället för att lösa underhållsfrågan med hjälp av underhållsstödssystemet. Det är angeläget att insatser görs så att underhållsstödssystemet inte enbart används som en förmedling av pengar.

Även för *bostadsbidraget* är beloppets storlek beroende av hos vem barnet anses vara boende och för hur stor del av tiden, samt vilken förälder som barnet är folkbokfört hos. Det särskilda bidraget inom bostadsbidraget utges endast för hemmavarande barn. Ett betydligt lägre umgängesbidrag lämnas till

den förälder som på grund av vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem.

Fördelning av kostnader för barnet

Kunskapen om de totala kostnaderna för barnet, förknippade med barns behov, intressen och rättigheter, är relativt okända. Kostnader förknippade med fritidsintressen, umgängesresor, mediciner m.m. är exempelvis inte inkluderade i Konsumentverkets kostnadsnormer. Barnets levnadsomkostnader för fritidsaktiviteter, kläder, mediciner m.m. är en betydande kostnad för föräldrarna. Behoven och därmed kostnaderna skiftar också med barnets ålder.

Det finns vissa avgifter och utgifter, kopplade till barnet, som fördelas antingen efter vem som har vårdnad om barnet eller efter barnets folkbokföring. Ett exempel är avgifter för plats i förskola, fritidshem och familjedaghem. Möjligheten att dela på avgifterna om vårdnadshavarna inte bor tillsammans finns i vissa kommuner men inte i andra.

Den faktiska fördelningen av kostnader för barnet överensstämmer inte alltid med de aktuella förhållandena för barnets boende eller umgänge med den andra föräldern. Fördelningen av kostnader mellan föräldrarna kan därför vara en källa till konflikt. För att få ökad kunskap är en kartläggning av omfattningen och fördelningen av dessa kostnader nödvändig.

Samarbete mellan särlevande föräldrar

Barn har behov av nära och goda relationer med båda sina föräldrar, även när föräldrarna bor isär. Principen om föräldrarnas gemensamma ansvar för sitt barn ligger till grund för föräldrabalkens bestämmelser om vårdnad, boende och umgänge och återfinns i FN:s konvention om barnets rättigheter, (barnkonventionen). Utgångspunkten är att föräldrarna även efter en separation har ett gemensamt ansvar för sitt barn och ska sätta barnets bästa i främsta rummet i t.ex. frågor om vårdnad, boende och umgänge.

Den nuvarande lagstiftningen om vårdnad, boende och umgänge betonar vikten av samförståndslösningar i frågor som rör

barn. Lagstiftningens utformning ska underlätta för föräldrar att komma överens om hur vårdnad, boende och umgänge ska lösas. I frågor som rör försörjning finns ingen sådan reglering. I barnkonventionen anges också att föräldrarna har huvudansvaret för barnets levnadsvillkor, men att staten ska vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrarna i detta.

När samförstånd mellan föräldrarna inte går att uppnå ger nuvarande regelverk möjlighet att via dom eller avtal bestämma hos vem av föräldrarna barnet ska bo. Vid allvarliga samarbets svårigheter mellan föräldrarna kan ibland enda sättet att hitta en lösning vara att en förälder får ensam vårdnad.

Samförstånd och samarbete mellan föräldrarna när det gäller att ta ansvar för barnets försörjning är en mycket viktig utgångspunkt efter en separation. Samarbets svårigheter kring frågor som rör barnet är dock inte ovanliga i samband med eller efter en separation. Om ekonomin dessutom blir beroende av vilka val föräldrarna gör kan en sådan konflikt fördjupas. Ett antal studier har visat att konflikter i familjen påverkar barn negativt, exempelvis kan hälsan påverkas negativt. Det är därför av stor vikt att förebygga konflikter mellan föräldrar. Förebyggande metoder som till viss del används i Sverige idag har också visat sig ha goda effekter. (Ljungdahl och Bremberg, FHI, (2009) *"Barn till ensamstående i Sverige"* samt *"Föräldrastöd – en vinst för alla. Nationell strategi för samhällets stöd och hjälp till föräldrar i deras föräldraskap"*, SOU 2008:131).

Kommunen ska erbjuda samarbetsamtal för att hjälpa föräldrar att samarbeta i samband med och efter en separation. Föräldrarna kan få vägledning och hjälp att hitta lösningar under diskussioner om vårdnad, boende och umgänge. Samtalen är frivilliga. Socialstyrelsen har tagit fram allmänna råd om samarbetsamtal (SOSFS 2003:14[S]). Samarbetsamtalen har oftast inte omfattat ekonomiska frågor. Det saknas i dag en huvudman för vägledning och stöd i ärenden om underhållsbidrag, vilket kan innebära en osäkerhet för föräldrarna i samband med en separation. När underhållsfrågor inte har någon plats inom samarbetsamtalen kan vissa föräldrar som har svårt att komma överens i ekonomiska frågor föredra att ha Försäkringskassan att vända sig till när det gäller underhåll för barnet.

Detta kan drabba barnet ekonomiskt då underhållsstödets högsta belopp i vissa situationer kan vara lägre än det underhållsbidrag som barnet skulle ha haft rätt till, eftersom underhållsbidraget baseras på föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga.

Samarbete om tid, balans mellan förvärvsarbete och omsorg om barnet

Vid en jämförelse av inkomststrukturen för olika hushållstyper framgår att ensamförälderhushållen har den lägsta disponibla inkomsten och den lägsta löneinkomsten. Förankringen på arbetsmarknaden är generellt lägre i hushåll med ensamstående föräldrar än i familjer där föräldrarna lever tillsammans. Bland ensamstående mödrar respektive ensamstående fäder med barn i åldern 0–18 år var 76 respektive 90 procent sysselsatta. Det kan jämföras med sammanboende föräldrar där förvärvsfrekvensen var 84 procent för kvinnor och 93 procent för männen. En förklaring till skillnaderna i arbetsmarknadsanknytning är att utbildningsnivån i gruppen ensamstående generellt är lägre än för sammanboendehushållen. Bland de ensamstående föräldrar som är sysselsatta är dock arbetstiden längre än för samboende föräldrar. (SCB, AKU 2007, 1574, tab. 30).

När det gäller fördelningen av tid mellan olika aktiviteter är handlingsutrymmet i allmänhet mer begränsat för ensamstående föräldrar. Tidspressen att hinna med nödvändiga uppgifter är större än för sammanboende, som har möjlighet att avlasta varandra. Ensamståendes nätverk och resurser har sannolikt stor betydelse för fördelningen i det enskilda fallet. Samförstånd mellan föräldrarna när det gäller balansen och fördelningen mellan arbete, ledighet och omsorg om barnet kan bli centralt för en god relation mellan föräldrarna. Även relationen mellan föräldrar och barn påverkas av tillgången till tid och omsorg.

Det behövs ytterligare kunskap om hur föräldrar upplever sitt handlingsutrymme gällande fördelning av tid mellan arbete och omsorg om barnen. Bristen på kunskap i dessa frågor skapar en osäkerhet om huruvida det är föräldrarnas egna val eller andra orsaker som är avgörande för fördelningen av tid mellan familjeliv och arbete. Sådana andra orsaker kan vara

restriktioner i arbetskraftsdeltagandet eller ekonomiska incitament för fördelning av exempelvis vårdnad och umgänge. Vilket inflytande finns över det ekonomiska utfallet och vilka överväganden görs av föräldrarna i vardagen? Vilka är förutsättningarna för valfrihet? Mot denna bakgrund behövs en undersökning riktad till föräldrar så att kunskapen om föräldrars fördelning av arbete och fritid ökar.

Uppdraget

Utredaren ska se över och belysa:

- Hur särlevande föräldrar samverkar gällande ekonomiska frågor som rör barnet. Det inkluderar kunskap om hur föräldrar faktiskt delar på inkomster och utgifter kopplade till barnen och vilka faktorer som är styrande för besluten. Eventuella samband mellan barnets tid med föräldern och fördelning av inkomster och kostnader ska uppmärksammas. Barns behov och rättigheter och vilka kostnader som är förknippade med dessa bör beskrivas samt hur behoven skiftar mellan olika åldersgrupper. Undersökningen bör ha både ett kvantitativt och ett kvalitativt angreppssätt.
- Hur utformningen av regler för de familjeekonomiska stöden till separerade föräldrar inverkar på samarbete i frågor som rör barnet. Utredaren ska undersöka om det finns regler som försvårar alternativt underlättar samarbete mellan föräldrarna. Om utredaren finner skäl till det kan förändringar föreslås. Utredaren ska särskilt undersöka de rättsliga förutsättningarna och konsekvenserna av införandet av ett konto som innehas av föräldrarna dit bidrag som avser barnet utbetalas (barnkonto).
- Omfattningen av särlevande föräldrars behov av hjälp och stöd för att uppnå samförstånd gällande ekonomiska frågor som rör barnet. Utredaren ska överväga hur olika samarbetsstöd och föräldrastöd kan utformas, anpassas och effektiviseras för att underlätta och uppmuntra samarbete mellan föräldrar samt hur föräldrarnas ansvar för att se till barnets bästa kan stödjas och främjas efter en separation. Förekomst och omfattning av konflikter samt konsekvenserna av dessa för barnet bör utgöra en viktig faktor för bedömningen av möjliga åtgärder.

– Föräldrars uppfattning om förutsättningarna för balans mellan arbete och omsorg om barnet, hur fördelningen sker och vilka grunder den baseras på. Om det i detta sammanhang finns några omständigheter som påverkar föräldrarnas arbetsutbud ska dessa presenteras.

Utgångspunkter för utredaren

Föräldrar har ett gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling och ska utifrån familjens livssituation och barnets behov se till hans eller hennes bästa. Efter en separation har föräldrarna ett ansvar att samarbeta om frågor som rör barnet. Barnets bästa ska stå i centrum vid beslut om umgänge, boende och fördelning av ekonomiskt stöd mellan föräldrarna. Utgångspunkten är att båda föräldrarna har ansvar för sitt barn. Utredarens förslag ska bidra till att tydliggöra detta ansvar även vid en separation. Principen om barnets bästa och att samarbete mellan föräldrarna gagnar barnet är därför en central utgångspunkt för utredarens arbete.

Utredaren ska inte föreslå ändringar i föräldrabalkens reglering om vårdnad, boende, umgänge, underhållsskyldighet eller förmynderskap. Om utredarens förslag direkt eller indirekt påverkar föräldrabalkens regelverk ska detta särskilt uppmärksammas.

Alla förslag ska bedömas och analyseras utifrån ett jämställdhetsperspektiv och ett barnperspektiv, d.v.s. utifrån barnets behov och intressen.

Om förslagen påverkar kostnader för stat, landsting eller kommuner ska en beräkning av dessa kostnader redovisas. Om förslagen medför kostnadsökningar för stat, landsting eller kommuner ska utredaren föreslå en finansiering av dem. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Redovisning

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter och organisationer, exempelvis Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Statens Skolverk m.fl. Utredarens förslag till förändringar ska conse-

kvensbeskrivas. Utredaren ska i sitt arbete följa och beakta den fortsatta beredningen av förslag som läggs fram av Folkbokföringsutredningen, Fi2007:11.

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 31 december 2010.

(Socialdepartementet)