

Ökat stöd för underhållsreglering



Ökat stöd för underhållsreglering



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss

Omslag: Regeringskansliets standard.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24151-6

ISSN 0284-6012

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Lagtext.....	13
2.1	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	13
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.	19
3	Uppdragsbeskrivning – ökad direktreglering av underhåll till barn	21
3.1	Bakgrund	21
3.2	Uppdraget.....	22
3.3	Avgränsning	24
4	Bakgrund	25
4.1	Two sätt att reglera underhåll till barn.....	25
4.2	Särlevandeutredningens betänkande (SOU 2011:51)	26
5	Gällande rätt.....	31
5.1	Inledning.....	31
5.2	FN:s konvention om barnets rättigheter	31
5.3	Innebörden av vårdnad om barn	32
5.4	Föräldrars underhållsskyldighet.....	33
5.5	Underhållsbidrag.....	34

5.6	Underhållsstöd	35
6	Underhållsbidrag eller underhållsstöd – skillnader i storleken på underhåll.....	41
6.1	Sammanfattning.....	41
6.2	Beräkning av ett fiktivt underhållsbidrag jämfört med underhållsstöd.....	45
6.2.1	Många barn skulle förmodligen kunna få mer i underhåll genom underhållsbidrag.....	46
6.2.2	Metodbeskrivning vid beräkning av fiktivt underhållsbidrag.....	49
7	En instans med ansvar för information och frågor om underhållsbidrag.....	53
7.1	Tidigare utredningar om behov av stöd	54
7.2	TNS/Sifo:s enkätundersökning.....	56
7.3	Försäkringskassan ges utökat uppdrag	56
7.4	Incitament för föräldrar att reglera underhåll utanför underhållsstödet	60
7.5	Försäkringskassans föreslagna uppdrag i förhållande till kommunernas samarbetsamtal.....	60
7.6	Förvaltningslagen	62
7.7	Utökat uppdrag	62
8	Försäkringskassans uppdrag	65
8.1	Information på Försäkringskassans webbplats.....	66
9	Incitament för föräldrar att reglera underhåll utanför underhållsstödet.....	71
9.1	Underhållsstöd lämnas från och med andra månaden.....	74
9.2	Om tidsbegränsade underhållsstöd	78

9.3	Rätten till underhållsstöd upphör om den bidragsskyldige betalar till Försäkringskassan i rätt ordning	79
9.4	Expeditionsavgift	83
9.5	Ränta för tid efter förfallodagen	87
9.6	Umgängesavdrag inom underhållsstödet bör avskaffas.....	90
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	93
11	Konsekvenser för enskilda	95
11.1	En instans med ansvar för information om underhållsskyldighet och underhållsbidrag.....	96
11.2	Förslag för att få föräldrar att reglera underhållet utanför underhållsstödet	96
12	Ekonomiska konsekvenser	101
12.1	Underhållsstöd lämnas från och med andra månaden	101
12.2	Rätten till underhållsstöd upphör när den bidragsskyldige betalar i s.k. rätt ordning.....	102
12.3	Expeditionsavgift	103
12.4	Ränta från och med förfallodagen.....	104
12.5	Umgängesavdrag inom underhållsstödet bör avskaffas.....	105
12.6	Ny instans.....	105
13	Författningskommentar	109
13.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	109
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.	114

1 Sammanfattning

I betänkandet *Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull* (SOU 2011:51) lämnade Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad (nedan förkortad Särlevandeutredningen) flera förslag avseende underhållsstöd och underhållsskyldighet samt gjorde även bedömningen att det bör inrättas en instans som bistår särlevande föräldrar med råd och stöd för att de i större utsträckning själva ska komma överens om avtal om underhållsbidrag i stället för att reglera underhåll via underhållsstöd. Särlevandeutredningen hade bl.a. i uppdrag att se över och belysa hur utformningen av de familjeekonomiska stöden till särlevande föräldrar påverkar samarbetet i frågor som rör barnet.

Av remissynpunkterna som lämnades på förslagen i betänkandet framkommer att en klar majoritet av remissinstanserna instämmer i behovet av en instans som ansvarar för frågor om underhållsbidrag och som kan bistå föräldrar med att beräkna och upprätta avtal om underhållsbidrag.

Socialdepartementet har genomfört en fördjupad översyn av behovet att förbättra stöd till föräldrar för att reglera underhåll civilrättsligt. En interdepartemental arbetsgrupp har utrett och belyst vilken instans som är mest lämpad att bistå föräldrar med stöd för att de själva ska kunna reglera underhållet. I uppdraget har ingått att lämna förslag på lagändringar i befintliga bestämmelser om detta behövs för att ytterligare tydliggöra att det är föräldrarna som är primärt ansvariga för barnets försörjning (se avsnitt 3).

Särlevandeutredningen (SOU 2011:51) fann vid sin bedömning att Försäkringskassan är den mest lämpade instansen för att bistå föräldrar med råd och stöd i frågor om underhållsbidrag. Arbetsgruppen delar bedömningen att Försäkringskassan är den statliga myndighet som är bäst lämpad att lämna samlad information om föräldrars ansvar för sina barns försörjning, normalkostnader för

barn i olika åldrar, underhållsbidrag och underhållsstöd samt ge föräldrar stöd i beräkningen av underhållsbidrag. Skälen till detta är flera. Inom Försäkringskassan finns redan i dag kompetens när det gäller de olika reglerna för underhållsbidrag och underhållsstöd. Den kombinerade kompetensen är till stor fördel i situationer när föräldrarna behöver information för att förstå hur de båda regelverken skiljer sig åt och vilken betydelse detta får i förhållande till barnets behov. Detta gäller såväl på strukturell nivå som i de enskilda fallen.

Åtgärder som rör underhållsstödet

Särlevandeutredningen (SOU 2011:51) bedömde att reglerna för underhållsstöd behöver utformas så att det finns tydliga incitament för föräldrar att inte vända sig till Försäkringskassan för underhållsstöd när de har förutsättningar att avtala om ett underhållsbidrag som bättre kan tillgodose barnets behov.

Arbetsgruppen har låtit SCB genomföra en replikering av den undersökning som Särlevandeutredningen tidigare lämnade uppdrag om vad gäller att undersöka storleken på ett fiktivt underhållsbidrag för de barn som för närvarande finns i underhållsstöds-systemet (jfr avsnitt 12 i SOU 2011:51).

Undersökningen visar att barnet i vissa fall skulle kunna få 80 procent mer i underhållsbidrag (vilket motsvarar drygt 1 000 kronor per månad) än vad som är det maximala underhållsstödsbeloppet.

Underhållsstöd lämnas från och med andra månaden

I dag kan en boförälder vid en separation i princip vända sig direkt till Försäkringskassan och ansöka om underhållsstöd. Den bidragskyldige föräldern har genom detta inte någon verklig möjlighet att komma överens med boföräldern om ett underhållsbidrag. Om underhållsstöd i stället lämnas tidigast fr.o.m. andra månaden efter att föräldrarna flyttat isär ger detta en tydlig signal om att föräldrarna förutsätts samarbeta för att komma överens om ett underhåll till barnet.

Med det lämnade förslaget kommer boföräldern inte att få något stöd från samhällets sida för den första månaden efter en separation, men sett utifrån ett längre perspektiv skulle många barn få sitt behov täckt på ett bättre sätt om underhållsbidraget beräknades efter föräldrarnas förmåga att försörja barnet. Underhållsstödet lämnas med samma belopp för alla barn, 1 273 kronor, oavsett barnets ålder och oavsett föräldrarnas ekonomiska förmåga att försörja barnet.

Rätten till underhållsstöd upphör om den bidragsskyldige betalar till Försäkringskassan i s.k. rätt ordning

Arbetsgruppen anser att rätten till underhållsstöd ska upphöra om den bidragsskyldige under minst sex månader i följd i rätt ordning betalat det fastställda betalningsbeloppet till Försäkringskassan. Med rätt ordning avses att föräldern fullgjort sin underhållsskyldighet genom att betala fastställda betalningsbelopp för det lämnade underhållsstödet i enlighet med 19 kap. 16–21 §§ SFB.

I nuvarande lagstiftning finns det inte någon möjlighet att dra in underhållsstödet när betalningsskyldigheten fullgörs till Försäkringskassan. Den föreslagna bestämmelsen handlar om att det inte ska finnas en fortsatt rätt till underhållsstöd när betalningsbeloppet betalas i rätt ordning till Försäkringskassan och det därför finns anledning att anta att underhållet skulle kunna betalas direkt till boföräldern.

Det framkom vid Riksrevisionens granskning (2010:22) av underhållsstödet, enligt uppgifter från Försäkringskassan, att det fanns drygt 53 000 bidragsskyldiga inom underhållsstödssystemet som var skuldfria och fullbetalande. Det motsvarade då 30 procent av de bidragsskyldiga föräldrarna inom systemet.

Arbetsgruppen har hämtat in nya siffror från Försäkringskassan. Till och med februari 2013 fanns det cirka 44 000 bidragsskyldiga som har förmåga att återbetala det maximala betalningsbeloppet 1 273 kronor i månaden. Av dessa var nästan 27 000 helt utan skuld, dvs. drygt 61 procent. I denna grupp fanns det bidragsskyldiga som någon gång fått en fordran överlämnad till Kronofogdemyndigheten. Om dessa räknades bort fanns det fortfarande nästan 22 000 bidragsskyldiga som var helt skuldfria, dvs. nästan

50 procent av de bidragsskyldiga med det maximala betalningsbeloppet på 1 273 kronor.

Det finns även ett stort antal ärenden där betalningsbeloppet understiger 1 273 kr och den bidragsskyldige är skuldfri. Fullt underhållsstöd utbetalas trots att det i stället borde vara ett utfyllnadsbidrag. Om dessa ärenden ändrades till utfyllnadsbidrag skulle det bli en administrativ besparing. Förutom besparingen skulle en betalning direkt till boföräldern tydliggöra föräldrarnas gemensamma ansvar för barnets underhåll.

Det skulle kunna göras en total besparing med cirka 55 miljoner kronor per år om samtliga dessa föräldrar hade löst underhållsfrågan själva, dels genom underhållsbidrag dels genom att utfyllnadsbidrag betalas ut i stället för fullt underhållsstöd.

Det är dock viktigt att betona att det inte finns någon målsättning i sig att göra besparingar inom underhållsstödssystemet. Det primära syftet är i stället att sätta fokus på att ansvaret för barnets försörjning ligger i första hand hos föräldrarna, inte staten. Att de flesta föräldrar reglerar underhållsskyldigheten genom att använda det statliga underhållsstödet trots att de inte behöver det av ekonomiska skäl, är enligt Särlevandeutredningen i stor utsträckning en kunskapsfråga. Det behövs därför utökad information och stöd till särlevande föräldrar om civilrättslig reglering av underhållsbidrag enligt föräldrabalkens regler.

Villkoren för rätt till underhållsstöd blir såväl tydligare som striktare genom att rätten till underhållsstöd upphör om den bidragsskyldiga föräldern betalar i rätt ordning i sex månader. Det ska inte vara möjligt för boföräldern att ensam ”välja” på vilket sätt betalningen av underhållet ska ske.

Arbetsgruppen anser dock att bestämmelsen inte ska tillämpas om det föreligger särskilda skäl. Så kan exempelvis vara fallet om boföräldern och barnet har skyddad identitet eller om det finns en hotbild mot någon av dem. Detsamma gäller om den bidragsskyldige föräldern vid tidigare indragning av underhållsstödet regelmässigt misskött sina betalningar till boföräldern.

Expeditionsavgift

Om ansökan om fullt underhållsstöd görs för samma barn inom två år från den tidpunkt då underhållsstödet drogs in föreslår arbetsgruppen att en expeditionsavgift ska tas ut av såväl boföräldern som den bidragsskyldige föräldern. Syftet är att expeditionsavgiften ska ses som ett incitament för att få föräldrarna att försöka lösa underhållsfrågan själva och inte använda sig av underhållsstödet när betalningsförmåga finns.

Avgiften ska endast tas ut om ansökan om underhållsstöd beviljas. Om ansökan görs för mer än ett gemensamt barn vid samma tidpunkt ska endast en avgift tas ut av respektive förälder. Vid särskilda skäl ska inte någon avgift tas ut. Det kan t.ex. handla om att boföräldern och barnet lever under skyddad identitet eller att det finns en hotbild mot någon av dem. Men det kan också finnas andra skäl, t.ex. om den bidragsskyldige trots god betalningsförmåga regelmässigt inte betalar i tid.

Vid ansökan om utfyllnadsbidrag eller underhållsstöd vid växelvist boende föreslås ingen expeditionsavgift tas ut.

Arbetsgruppen föreslår att Försäkringskassan i den utsträckning det är skäligt får göra avdrag på underhållsstöd, om boföräldern är skyldig att betala expeditionsavgift.

Beslut om betalningsskyldighet för expeditionsavgift får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken. De belopp som den bidragsskyldige betalar in ska i första hand avräknas på expeditionsavgiften och i andra hand på upplupen ränta.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela ytterligare föreskrifter om expeditionsavgiften.

Ränta för tid efter förfallodagen

När underhållsstödet ersatte bidragsförskottet 1997 infördes även en ny regel som innebär att en bidragsskyldig förälder ska betala ränta på skulden om han eller hon inte betalar i rätt tid till staten. Ränta ska betalas även om anstånd har beviljats. Någon ränta behöver dock enligt gällande bestämmelser inte tas ut vid kortare dröjsmål med betalningen.

Underhållsstödsbestämmelserna har genomgått stora förändringar sedan regeln om ränta beslutades. En ändring gjordes 2006 i

indrivningsförordningen (1993:1229) som innebar att Försäkringskassan ska lämna över skulden till Kronofogdemyndigheten senast när den äldsta skulden är fem månader gammal. Före 2006 var Försäkringskassan tvungen att överlämna skulden redan när äldsta skulden var två månader gammal. I realiteten kunde skulderna hos Försäkringskassan före 2006 aldrig bli äldre än cirka 1 ½ månad varför Försäkringskassan beslutade att ränta endast skulle betalas vid anstånd.

Ränta som tas ut vid anstånd skulle vara ett incitament för att få de bidragsskyldiga föräldrarna att amortera sin skuld fortare än vad bestämmelserna krävde. Fram till februari 2006 behövde en bidragsskyldig som haft anstånd inte amortera på anståndsskulden, dvs. han eller hon behövde endast betala ett belopp som motsvarade det löpande betalningsbeloppet när anståndet upphört. Det innebar att skulden inte kunde minska förrän underhållsstöd inte längre betalades ut för ett barn.

Enligt de nuvarande bestämmelserna från 2006 ska en bidragsskyldig förälder efter att anståndsbeslutet har upphört betala ett belopp som motsvarar 1,5 gånger betalningsbeloppet eller, om betalningsskyldigheten upphört för något barn, skulle ha fastställts till, dock minst 150 kr per månad och barn.

Enligt arbetsgruppen bör bestämmelsen om ränta ändras så att bidragsskyldiga föräldrar som har haft anstånd inte belastas med ränta. På så vis kan de betala av sin skuld något fortare. Skälet för att ta ut ränta när en förälder har anstånd föreligger inte längre.

Däremot bör ränta debiteras när det löpande betalningsbeloppet betalas efter förfallodagen. Nuvarande bestämmelser gör det dock möjligt för en bidragsskyldig förälder att ha en fem månader gammal skuld utan att ränta tas ut. Fem månader kan dock enligt arbetsgruppens bedömning inte anses utgöra s.k. kortare dröjsmål. Något utrymme för att inte ta ut ränta vid kortare dröjsmål anses inte behövas.

Dessa båda förslag innebär att fler bidragsskyldiga föräldrar kommer att betala i tid och inte släpa efter med betalningen eftersom de inbetalda pengarna då avräknas på anståndsskulden så denna kan minska.

Umgängesavdraget inom underhållsstödet bör avskaffas

Särlevandeutredningens (SOU 2011:51) förslag om att umgängesavdraget inom underhållsstödet ska avskaffas bör enligt arbetsgruppen genomföras. Umgänge bör dock allttjämt kunna beaktas genom s.k. nettoberäkning av underhållsstödet (jfr 19 kap. 22-25 §§ SFB).

De nuvarande möjligheterna till umgängesavdrag har en utifrån föräldrarnas perspektiv ojämlig konstruktion. För att få göra ett umgängesavdrag krävs att det finns ett betalningsbelopp med minst 50 kronor per månad att göra avdrag ifrån. Bidragsskyldiga med en svag ekonomi har således en begränsad möjlighet att få något avdrag när de har barnet hos sig. Inte heller när det lämnas ett utfyllnadsbidrag kan de bidragsskyldiga använda sig av möjligheten till umgängesavdrag eftersom det då inte fastställs något betalningsbelopp.

Ikraftträdande

Arbetsgruppen anser att de nya bestämmelserna i 18 och 19 kap. SFB bör träda i kraft den 1 januari 2016. Äldre bestämmelser bör dock fortfarande tillämpas för underhållsstöd, förlängt underhållsstöd och ränta som avser tid före utgången av januari månad 2016. Ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar träder i kraft den 1 januari 2016.

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 18 kap. 1, 13 och 14 §§ samt 19 kap. 1 och 47-49 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas fem nya paragrafer, 18 kap. 9 a, 13 a och 44-46 §§, samt närmast före 18 kap. 9 a och 44-46 §§ och 19 kap. 48 § nya rubriker av följande lydelse,

dels att det närmast efter 18 kap. 43 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

1 §

I detta kapitel finns allmänna bestämmelser om rätten till underhållsstöd i 2-7 §§.

Vidare finns bestämmelser om

- undantag från rätten till underhållsstöd i 8-12 §§,
- förmånstiden i 13 *och* - förmånstiden i 13-14 §§,
- 14 §§,
- vem som får utbetalningen av underhållsstödet i 15-19 §§,
- beräkning av underhållsstöd i 20-32 §§,
- omprövning vid ändrade förhållanden i 33-35 §§,
- jämkning av underhållsstöd i 36 och 37 §§, *och* - jämkning av underhållsstöd i 36 och 37 §§,
- handläggningen i 38-42 §§. - handläggningen i 38-42 §§, *och*
- *expeditionsavgift* i 44-46 §§.

*Fullgörande av
betalningskyldighet mot
Försäkringskassan*

9 a §

Underhållsstöd lämnas inte om den bidragsskyldige föräldern under minst sex månader i följd i rätt ordning har betalat det betalningsbelopp som fastställts enligt 19 kap.

Om det finns särskilda skäl ska underhållsstöd ändå lämnas.

13 §

Underhållsstöd lämnas från och med månaden efter den månad när föräldrarna har flyttat isär eller rätt till stöd annars har uppkommit, dock inte för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden.

Underhållsstöd lämnas till och med månaden då barnet har fyllt 18 år eller den tidigare månad när rätten till stöd annars har upphört.

Underhållsstöd lämnas från och med *andra* månaden efter den månad när föräldrarna har flyttat isär eller rätt till stöd annars har uppkommit, dock inte för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden.

med månaden då barnet har fyllt 18 år eller den tidigare månad när rätten till stöd annars har upphört.

13 a §

Om underhållsstöd inte längre lämnas enligt 9 a § eller 33 §, får underhållsstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag enligt 21 § från och med månaden efter den då det tidigare underhållsstödet senast lämnades, dock inte för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden.

14 §

Förlängt underhållsstöd lämnas från och med månaden efter det att den studerande har fyllt 18 år eller återupptagit studier som avses i 6 §. *Förlängt underhållsstöd lämnas dock tidigast från och med månaden efter den månad när föräldrarna har flyttat isär eller rätt till stöd annars har uppkommit och inte för längre tid tillbaka än en månad före ansöknings-månaden.*

Förlängt underhållsstöd lämnas från och med månaden efter det att den studerande har fyllt 18 år eller återupptagit studier som avses i 6 § *dock* inte för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden.

Förlängt underhållsstöd lämnas från och med andra månaden efter den månad föräldrarna har flyttat isär eller rätt till stöd annars har uppkommit om underhållsstöd tidigare inte har lämnats.

Förlängt underhållsstöd lämnas till och med månaden när rätten till stöd upphör, dock längst till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år.

*Expeditionsavgift**Allmänna bestämmelser*

44 §

Om en ansökan om underhållsstöd enligt 20 § görs inom två år räknat från det att underhållsstödet upphörde att lämnas med stöd av 33 §, ska såväl boföräldern som den bidrags-

skyldige föräldern betala en expeditionsavgift.

Expeditionsavgiften ska endast tas ut om ansökan beviljas. Endast en expeditionsavgift ska betalas av respektive förälder även om ansökan avser flera gemensamma barn.

Om det finns särskilda skäl ska någon avgift inte tas ut.

Avdrag på ersättning

45 §

Försäkringskassan får, i den utsträckning det är skäligt, göra avdrag på underhållsstödet för expeditionsavgiften, om bo-föräldern är skyldig att betala sådan avgift.

Ytterligare föreskrifter

46 §

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar närmare föreskrifter om expeditionsavgiften.

19 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- betalningsskyldighet för underhållsstöd i 2–9 §§,
- inkomstunderlag för betalningsskyldighet i 10–15 §§,
- beräkning av betalningsbelopp i 16–27 §§,

- när den bidragsskyldige bor utomlands eller får lön från utlandet i 28–33 §§,
- omprövning och ändring av betalningsskyldighet i 34–39 §§,
- anstånd i 40–44 §§,
- eftergift i 45 och 46 §§,
- ränta i 47 och 48 §§, och
- indrivning i 49 §.

- ränta i 47 §,
- avräkning i 48 §, och
- indrivning i 49 §.

47 §

Om den bidragsskyldige inte betalar belopp som bestämts enligt 16–27 §§ i rätt tid *eller har beviljats anstånd med betalning*, ska han eller hon betala ränta på skulden. *Försäkringskassan behöver dock inte kräva betalning för räntebelopp som avser kortare dröjsmål med betalning.*

Om den bidragsskyldige inte betalar belopp som bestämts enligt 16–27 §§ i rätt tid, ska han eller hon betala ränta på skulden.

Den årliga räntan enligt första stycket tas ut efter en räntesats som för varje kalenderår beräknas med ledning av emissionsräntorna för Riksgäldskontorets statsskuldväxlar och statsobligationer för de senaste tre åren. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om ränta enligt denna paragraf.

Avräkning

48 §

De belopp som den bidragsskyldige betalar in ska i första hand avräknas på upplupen ränta.

De belopp som den bidragsskyldige betalar in ska i första hand avräknas på *expeditionsavgift enligt 18 kap. 44 § och i andra hand på upplupen ränta.*

49 §

Försäkringskassan ska utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fordringen, om den *bidragsskyldige* inte fullgör sin betalningsskyldighet.

Beslut om betalningsskyldighet enligt 16–27 och 43 §§ samt ränta enligt 47 och 48 §§ får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken.

Försäkringskassan ska utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fordringen, om den *betalningsskyldige* inte fullgör sin betalningsskyldighet.

Beslut om betalningsskyldighet enligt *18 kap. 44 § samt 19 kap.* 16–27 och 43 §§ samt ränta enligt 47 och 48 §§ får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.
 2. Lagen tillämpas första gången från och med den 1 februari 2016.
 3. Äldre bestämmelser ska fortfarande tillämpas för underhållsstöd, förlängt underhållsstöd och ränta som avser tiden före utgången av januari månad 2016.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Under indrivningen gäller bestämmelserna i 7 kap. 14 § utsökningsbalken om företrädesrätt vid utmätning av lön för böter och viten samt för fordringar som påförts enligt bestämmelserna i

1. lagen (1972:435) om överlastavgift,
2. lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,
3. vägtrafikskattelagen (2006:227),
4. lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordons-skatt,
5. lagen (1994:419) om brottsofferfond,
6. skatteförfarandelagen (2011:1244),
7. lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon,
8. 19 kap. socialförsäkrings- 8.18 eller 19 kap. socialbalken, eller försäkringsbalken, eller
9. lagen (2004:629) om trängselskatt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

¹ Senaste lydelse 2011:1355.

3 Uppdragsbeskrivning – ökad direktreglering av underhåll till barn

3.1 Bakgrund

Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad (nedan förkortad Särlevandeutredningen) gjorde i sitt betänkande SOU 2011:51 bedömningen att det bör inrättas en instans som bistår särlevande föräldrar med råd och stöd för att de i större utsträckning själva ska komma överens om avtal om underhållsbidrag i stället för att reglera underhåll via underhållsstöd.

Beräkningar gjorda av Särlevandeutredningen visar att en civilrättslig reglering av underhåll ofta skulle innebära ett betydligt högre underhåll till barnet och det gäller särskilt barn i de lägsta inkomstgrupperna. Stöd till föräldrar att direktreglera innebär dessutom att det blir tydligare att det är föräldrarna som primärt är försörjningsskyldiga för sina barn – inte staten.

Föräldrarnas underhållsskyldighet följer av föräldraskapet och är inte kopplat till den rättsliga vårdnaden om barnet. När barnet och föräldrarna bor tillsammans förutsätts föräldrarna fullgöra sin underhållsskyldighet inom ramen för familjegemenskapen. Om en förälder inte varaktigt bor med barnet regleras barnets rätt till underhåll dels genom bestämmelserna i föräldrabalken, förkortad FB, dels genom bestämmelser om underhållsstöd i socialförsäkringsbalken, förkortad SFB. Den offentligrättsliga lagstiftningen om underhållsstöd har formen av en skyddslagstiftning och är ett komplement till den civilrättsliga lagstiftningen om underhållsbidrag. Underhållsstödet ska garantera barnet en rimlig försörjning om underhållsbidrag inte lämnas. Staten förskotterar då

ett underhåll som sedan ska betalas tillbaka av den bidragsskyldige föräldern.

Om en bidragsskyldig förälder enligt underhållsstödets beräkningsbestämmelser saknar möjlighet att betala ett belopp som motsvarar 1 273 kronor kan direktreglering till den andra föräldern av underhållet ändå göras. I denna situation kan ett utfyllnadsbidrag betalas ut. Även om fullgörandet av underhållsskyldigheten då sker med stöd av underhållsstödsbestämmelserna finns det en fördel med att det tydliggörs att det är föräldrarna som har det primära ansvaret för sina barn.

Även om en bidragsskyldig förälder har förmåga att betala ett underhållsbidrag som överstiger underhållsstödets maximala belopp om 1 273 kronor per månad, kan den andra föräldern ha behov av att underhållsskyldigheten regleras inom det offentlig-rättsliga systemet. Det kan t.ex. handla om att det finns en hotbild mot boföräldern och barnet, eller att det förekommer mycket infekterade konflikter som går ut över barnet.

3.2 Uppdraget

Socialdepartementet har genomfört en fördjupad översyn av dessa frågor. En arbetsgrupp har utrett hur föräldrar kan ges bättre stöd för att i en större utsträckning reglera underhåll till barn samt vilken instans som kan bistå föräldrar med sådant stöd.

Frågeställningar som arbetsgruppen har haft i uppdrag att se över är:

- Vilken instans som är mest lämpad att bistå föräldrar med stöd för att de själva ska kunna reglera underhåll till barn samt skälen till detta.
- Vilken hjälp ska den behöriga instansen bistå med och hur ska denna vara utformad? Den behöriga instansens stöd till särlevande föräldrar inrymmer en rad olika frågeställningar om hur långt utredningsskyldigheten ska sträcka sig.
 - Var ska t.ex. gränsen för instansens stöd gå i förhållande till de samarbetsamtal som kommunerna ansvarar för och som

förutom frågor om vårdnad, boende och umgänge, även rör barnets försörjning?²

- Ska stödet endast ges utifrån föräldrarnas faktaunderlag, eller ska myndigheten vara aktiv i att ta fram och initiera sådana underlag?
 - Ska stöd kunna ges till endast en av föräldrarna, t.ex. en bidragsskyldig som önskar hjälp med att utforma och beräkna underhållsbidrag?
- Vilken påverkan har de materiella reglerna när det gäller föräldrarnas vilja att reglera underhållsfrågan själva? Finns det regler i SFB:s bestämmelser om underhållsstöd som innebär alltför starka drivkrafter för föräldrarna att välja det offentlig-rättsliga systemet framför det civilrättsliga? Har även FB:s regler om underhållsbidrag betydelse i detta hänseende? Om arbetsgruppen anser att det finns behov av lagändringar i befintliga bestämmelser avseende underhållsstödet för att ytterligare förstärka att det är föräldrarna som primärt är ansvariga för barnets försörjning, bör förslag på detta lämnas. Utifrån ett barnrättsperspektiv är det av stor vikt att barn i en större utsträckning får det underhåll som de enligt FB är berättigade till. Det är därför av avgörande betydelse att särlevande föräldrar inte i första hand väljer att ansöka om underhållsstöd när de har förutsättningar att avtala om underhållsbidrag som bättre kan tillgodose barnets behov.
- Vilka administrativa och ekonomiska konsekvenser medför uppdraget för den föreslagna instansen? Även frågan om det är nödvändigt med en lokal förankring för att kunna ge stödet bör belysas samt i vilken utsträckning råd och stöd kan lämnas till föräldrarna i elektronisk form.
- Vidare ska arbetsgruppen i sina konsekvensanalyser belysa om det i angränsande verksamhetsområden finns bestämmelser som påverkar föräldrarnas val att vilja reglera underhåll civilrättsligt?

² Se dock prop. 2012/13:189 Förstärkta samarbetsamtal där regeringen föreslår att kommuner ska vara skyldiga att bereda föräldrar möjlighet att i samarbetsamtal ta upp frågor som gäller barnets försörjning men som inte innefattar en skyldighet för kommunen att bistå med att beräkna eller upprätta avtal om underhållsbidrag. Förslagen träder i kraft den 1 juli 2014.

Det kan t.ex. handla om att förbehållsbeloppet vid utmätning eller ekonomiskt bistånd inom socialtjänsten påverkas av hur underhållet betalas, genom underhållsstödssystemet eller direkt till barnet.

- Arbetsgruppen ska dessutom belysa om det finns behov av en sekretessbestämmelse hos den ansvariga instansen i den stödverksamhet som lämnas till föräldrar i samband med att underhållsbidrag regleras.

Arbetsgruppen ska i sin analys jämföra bestämmelserna om underhållsstöd i SFB med reglerna om underhållsbidrag i FB. Arbetsgruppen får endast lämna förslag till ändringar i FB om det bedöms finnas omständigheter som begränsar eller är ett hinder för föräldrar att få stöd från den nya instansen för att komma överens om ett civilrättsligt avtal om underhållsbidrag.

Arbetsgruppen ska föreslå de författningsändringar som behövs med anledning av de förslag som lämnas. Arbetsgruppen ska redovisa budgetära konsekvenser av lämnade förslag samt föreslå finansiering för eventuella kostnadsökningar eller intäktsminskningar.

3.3 Avgränsning

Arbetsgruppens förslag till förändringar av underhållsstödet syftar till att få föräldrar att bättre samarbeta i frågor som rör barnets försörjning. De ändringar som föreslås i denna promemoria berör flertalet av särlevande föräldrar. I Särlevandeutredningens betänkande (SOU 2011:51) lämnas förslag på ytterligare åtgärder som rör underhållssystemet som inte tagits med i denna promemoria och som kräver fortsatt analys.

4 Bakgrund

Varje år är cirka 50 000 barn med om en föräldrareparation. En del barn har föräldrar som aldrig har levt ihop. Tillsammans handlar det om att nära en halv miljon barn i åldern 0–17 år har särlevande föräldrar, vilket motsvarar ungefär en fjärdedel av alla barn i Sverige.

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har varje barn rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran, att få utvecklas i sin egen takt och utifrån sina egna förutsättningar. Barnets föräldrar har det huvudsakliga och primära ansvaret för att tillgodose barnets grundläggande behov och rättigheter och de ska sätta barnets bästa främst.

I föräldrars ansvar för barnets omvårdnad, uppfostran och trygghet ligger också ett ansvar för att försörja barnet under dess uppväxt, dvs. en underhållsskyldighet. Föräldrars underhållsskyldighet gäller oavsett om föräldern bor tillsammans med barnet eller har rättslig vårdnad om barnet.

De grundläggande bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet finns i 7 kap. föräldrabalken, förkortad FB. Föräldrarna ska svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. I kostnaderna för barnets underhåll ska föräldrarna sinsemellan ta del, var och en efter sin förmåga. Det innebär att barnet också kan göra anspråk på högre standard och därmed större underhåll ju bättre föräldrarnas ekonomiska ställning är.

4.1 Två sätt att reglera underhåll till barn

Om en förälder inte bor tillsammans med sitt barn ska föräldern fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag

till barnet. Detta gäller oavsett om föräldern har vårdnaden om barnet gemensamt med den andra föräldern eller inte alls har vårdnad om barnet. Underhållsbidrag fastställs genom dom eller avtal. Ett avtal om underhållsbidrag för framtiden för en längre period än tre månader är giltigt endast om det är skriftligt och bevittnat av två personer. Är barnet under 18 år ska avtalet dessutom vara godkänt av socialnämnden.

Underhållsbidrag ska vanligtvis betalas förskottsvis för kalendermånad. Regler om hur underhållsbidraget ska anpassas till ändringar i penningvärdet finns i lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag.

Förutom det civilrättsliga regelverket i 7 kap. FB avseende underhållsbidrag finns det offentlighetsrättsliga regelverket i 17-19 kap. SFB som avser underhållsstödet som Försäkringskassan administrerar. Underhållsskyldigheten regleras i sådant fall genom att ett betalningsbelopp fastställs av Försäkringskassan. Detta belopp är baserat på uppgifter från den senaste taxeringen för den bidragsskyldige, dvs. en två år gammal inkomst, samt det totala antalet barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för. Om den bidragsskyldige är bosatt eller arbetar utomlands får betalningsskyldigheten i stället baseras på ett civilrättsligt underhållsbidrag.

De båda regelverken existerar parallellt utan att vara direkt beroende av varandra och inget av dem har i praktiken företräde framför den andra. Den offentlighetsrättsliga lagstiftningen om underhållsstöd har formen av en skyddslagstiftning och ska garantera barnet en rimlig försörjning om underhållsbidrag inte lämnas. Även i vissa andra situationer kan vårdnadshavaren, den s.k. boföräldern ha behov av att underhållsskyldigheten regleras inom det offentlighetsrättsliga systemet. Det kan t.ex. handla om att det finns en hotbild mot föräldern och barnet, eller att det förekommer mycket infekterade konflikter som går ut över barnet.

4.2 Särlevandeutredningens betänkande (SOU 2011:51)

Särlevandeutredningen hade bl.a. i uppdrag att se över och belysa hur utformningen av de familjeekonomiska stöden till separerade

föräldrar påverkar samarbetet i frågor som rör barnet. Utredningen skulle undersöka om det finns regler som försvårar alternativt underlättar samarbete mellan föräldrarna. En annan fråga var omfattningen av särlevande föräldrars behov av hjälp och stöd för att uppnå samförstånd gällande ekonomiska frågor som rör barnet. Utredningen redovisade sitt uppdrag och arbete i betänkandet Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull (SOU 2011:51).

Utredningen kunde konstatera att det i flera fristående undersökningar³ framkommer att särlevande föräldrar har bristfälliga kunskaper om underhållsregler och de två olika sätt som underhåll kan regleras på. En kunskapsmätning som Försäkringskassan genomförde 2006 visade att endast 29 procent av föräldrarna hade kunskap om att föräldrarna själva kan komma överens om underhållets storlek. Även i den undersökning som Försäkringskassan genomförde 2010 kunde konstateras att föräldrar har bristfälliga kunskaper om underhållsregler. Utöver Försäkringskassans information och beräkningsverktyg på myndighetens webbplats finns det i dag ingen annan officiell information som riktar sig till särlevande föräldrar när det gäller frågor om underhållsbidrag.

Sedan 2002 har regeringen haft ett verksamhetsmål för underhållsstödet om att underhåll i ökad utsträckning ska regleras direkt mellan föräldrarna. Syftet med målet är dels att minska antalet ärenden hos Försäkringskassan där fullt underhållsstöd lämnas och där betalningsförmåga finns, dels att ta till vara de ekonomiska fördelar för barnet som kan finnas om föräldrarna löser underhållet direkt mellan sig.

Särlevandeutredningens beräkningar visar att om barnets föräldrar i en större utsträckning valde att avtala om ett underhållsbidrag skulle många barn, utifrån föräldrarnas ekonomiska förutsättningar, få mer i underhåll än vad de får i dag. Totalt skulle 43 procent av barnen som det i dag lämnas fullt underhållsstöd för, få mer i underhållsbidrag. Framför allt gäller detta barn i de tre lägsta inkomstgrupperna. Enligt uppdaterade beräkningar gjorda av SCB på uppdrag av Socialdepartementet liknande de som

³ Jfr bl.a. Riksrevisionens granskningsrapport Underhållsstöd – för barnens bästa? samt Försäkringskassans Socialförsäkringsrapport 2011:5.

genomfördes av Särlevandeutredningen, skulle 90 procent bland barnen i de tre lägsta inkomstgrupperna få mer i underhållsbidrag. I den lägsta inkomstgruppen skulle barnen i genomsnitt få mer än 1 100 kronor mer i månaden. Detta innebär ekonomiska förbättringar som det inte är realistiskt att höja underhållsstödet med. En direktreglering av underhållet tydliggör även att det är föräldrarna som primärt är försörjningsskyldiga för sina barn – inte staten. Statens ansvar är att se till att det finns ett stöd för föräldrarna som gör det möjligt att uppfylla reglerna i FB och barnkonventionen, vilket också tydliggörs genom föreslagna åtgärder. I avsnitt 6 nedan redovisas en replikering av den undersökning som SCB genomfört.

Om en bidragsskyldig förälder enligt beräkningar av betalningsbeloppets storlek saknar förmåga att betala ett belopp som motsvarar det maximala underhållsstödet som har lämnats till bo-föräldern, kan en direktreglering till den andra föräldern av underhållet ändå göras. I en sådan situation kan ett s.k. utfyllnadsbidrag betalas ut av Försäkringskassan. Även om underhållsskyldigheten då hanteras med stöd av underhållsstödsbestämmelserna tydliggörs det att det är föräldrarna som har det primära ansvaret för sina barn och därför bör lösa underhållsfrågan direkt mellan sig.

För att belysa och få kunskap om hur föräldrar fördelar kostnader för barnet mellan sig och hur föräldrasamarbetet fungerar i olika avseende genomförde Särlevandeutredningen egna undersökningar och tog del av och analyserade även andra undersökningar – såväl kvalitativa som kvantitativa. Synpunkter hämtades in från frånskilda föräldrar, barn, organisationer, myndigheter och forskare.

Med anledning av vad som framkom vid dessa undersökningar föreslog Särlevandeutredningen en rad åtgärder för att få särlevande föräldrar att i större utsträckning ta sitt gemensamma ansvar för barnets försörjning, samt att tillförsäkra att barnet får det underhåll det har rätt till enligt föräldrabalken.

I denna promemoria behandlas Särlevandeutredningens bedömning 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. Det finns enligt Särlevandeutredningen ett stort behov av

stödande insatser från samhällets sida i frågor som rör underhåll till barn. Dessa insatser behöver utvecklas och ytterligare villkor för att bevilja underhållsstöd kan behöva uppställas i vissa fall.

Nuvarande promemoria inriktar sig därför också på de ändringar som krävs i reglerna för statens förskottering av underhåll för att det ska finnas tydliga incitament för särlevande föräldrar att inte i första hand vända sig till Försäkringskassan för underhållsstöd. Detta gäller inte minst när de har förutsättningar att avtala om ett underhållsbidrag som bättre kan tillgodose barnets behov, men också när betalningsförmåga motsvarande underhållsstödet finns. Om föräldrarna kan samarbeta när det handlar om frågor som rör försörjningen av barnet gagnar detta också barnet.

5 Gällande rätt

5.1 Inledning

I det här avsnittet redogörs närmare för de bestämmelser som rör föräldrars ansvar för barnets försörjning, men också det stöd som staten är skyldig att bistå med när föräldrarna inte själva har ekonomisk förmåga till detta, eller av annan anledning inte kan ge barnet sitt stöd.

5.2 FN:s konvention om barnets rättigheter

Sverige har genom att 1990 ratificera Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) förbundit sig att leva upp till konventionens bestämmelser (artiklar) som bl.a. slår fast att barn är självständiga individer med egna rättigheter, som ska respekteras.

Barnkonventionen innehåller såväl medborgerliga och politiska rättigheter som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Konventionens grundläggande principer om icke-diskriminering, barnets bästa, rätten till liv och utveckling samt rätten att komma till tals har en egen självständig betydelse, men de ska också genomsyra de övriga bestämmelserna i konventionen.

Konventionen slår bl.a. fast att varje barn har rätt att bli omvårdat av sina föräldrar. Konventionsstaterna ska respektera rätten för det barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna, att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa.

Sverige har också förbundit sig att göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling (artikel

18). Enligt konventionen innebär det att konventionsstaten ska ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran. Konventionsstaterna ska erkänna rätten för varje barn att åtnjuta social trygghet, innefattande socialförsäkring och ska vidta nödvändiga åtgärder för att förverkliga denna rätt. Förmånerna ska, där så är lämpligt, beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som ansvarar för dess underhåll har och deras omständigheter i övrigt, samt med hänsyn till varje annat förhållande som är av betydelse i samband med en ansökan om eller en sådan förmån för barnet eller för dess räkning (artikel 26).

Konventionen slår också fast att varje barn har rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrarna har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling (artikel 27). Konventionsstaterna ska i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt, och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram. Konventionsstaterna ska också vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa indrivning av underhåll för barnet från föräldrar eller andra som har ekonomiskt ansvar för barnet, både inom konventionsstaten och från utlandet. Vidare stadgas det att i de fall då den person som har det ekonomiska ansvaret för barnet bor i en annan stat än barnet, ska konventionsstaterna främja såväl anslutning till internationella överenskommelser eller ingående av sådana överenskommelser som upprättande av andra lämpliga arrangemang.

Enligt den av riksdagen beslutade Strategin för att stärka barnets rättigheter (prop. 2008/10:232) ska all lagstiftning som rör barn utformas i överensstämmelse med barnkonventionen.

5.3 Innebörden av vårdnad om barn

Med vårdnad, som är ett rättsligt begrepp, avses det juridiska ansvaret för barnets personliga förhållanden, dvs. rätten och

skyldigheten att sörja för barnet, att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter och att företräda barnet utåt i sådana angelägenheter. Vårdnadshavaren ska allt efter att barnet blir äldre och mer moget ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.

De grundläggande bestämmelserna om vårdnad, boende och umgänge finns i 6 kap. föräldrabalken.

Barn står under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem. I vissa fall kan vårdnaden i stället anförtros åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Vårdnaden om ett barn består till dess att barnet fyller 18 år eller dessförinnan gifter sig.

Om föräldrarna är gifta med varandra när barnet föds får de automatiskt gemensam vårdnad om barnet. Om föräldrarna gifter sig först senare, får de genom äktenskapet automatiskt gemensam vårdnad om barnet. I annat fall blir mamman ensam vårdnadshavare.

Föräldrarna kan också få gemensam vårdnad om barnet genom registrering hos Skatteverket efter anmälan av båda, antingen till socialnämnden i samband med att socialnämnden ska godkänna en bekräftelse av faderskap eller föräldraskap, eller direkt till Skatteverket. För detta krävs att barnet är folkbokfört i Sverige.

Det är också möjligt för föräldrarna att väcka talan i domstol. Domstolen beslutar då enligt föräldrarnas önskemål, om det inte är uppenbart att gemensam vårdnad är oförenlig med barnets bästa.

5.4 Föräldrars underhållsskyldighet

De grundläggande bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet finns i 7 kap. föräldrabalken. Föräldrarna ska svara för barnets försörjning efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarna samlade ekonomiska förmåga. Underhållsskyldigheten upphör när barnet fyller 18 år. Om barnet går i skolan efter 18 års ålder är föräldrarna fortfarande underhållsskyldiga fram till dess skolgången upphör, dock längst till barnet fyller 21 år. Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan och annan jämförlig grundutbildning.

5.5 Underhållsbidrag

I vissa situationer ska en förälder fullgöra underhållsskyldigheten genom att betala underhållsbidrag. Så är fallet om föräldern inte har vårdnad om barnet och inte heller varaktigt bor tillsammans med barnet. Detsamma gäller om föräldern har vårdnad om barnet tillsammans med den andra föräldern, men barnet bor varaktigt med endast den andra föräldern.

Om ett barn anses varaktigt bosatt hos båda föräldrarna (växelvist boende) har det tidigare funnits en osäkerhet om det funnits en skyldighet att fullgöra underhållsskyldigheten genom att betala ett underhållsbidrag vid växelvist boende/liknande situationer. Vanligt förekommande har varit att varje förälder antagits fullgöra sin underhållsskyldighet genom att svara för de direkta kostnaderna för barnet under den tid barnet vistas hos respektive förälder. HD har dock i rättsfallet NJA 2013 s. 955, ansett att när barn bor växelvis ska den förälder som har ett större ekonomiskt utrymme än den andre kunna åläggas att betala underhållsbidrag enligt 7 kap. 6 § föräldrabalken, om barnet inte får det underhåll från föräldern som det har rätt till enligt 7 kap 1 § samma balk. En förutsättning för att ålägga en förälder att betala underhållsbidrag är att föräldern försummar sin underhållsskyldighet.

Beräkning av underhållsbidrag

Föräldrabalken anger inte någon fast metod för beräkning av underhållsbidrag, men en metod som används är den s.k. kvotdelningsmetoden. Den går i korthet ut på att man först uppskattar barnets behov av underhåll. Därefter beräknas vad respektive förälder kan bidra med. Det belopp som räknats fram för barnets behov fördelas sedan mellan föräldrarna i förhållande till deras överskott.

$$\text{Barnets behov} \times \frac{\text{Den underhållsskyldiges ekonomiska överskott}}{\text{Föräldrarnas samlade ekonomiska överskott}} = \text{Underhållsbidrag}$$

Metoden är endast ett hjälpmedel att bestämma ett rimligt underhållsbidrag för barnet i enlighet med föräldrabalkens regler. Det framräknade underhållsbidraget bör kontrolleras genom en allmän skälighetsbedömning och kan behöva korrigeras.⁴

Även om barnets behov av underhåll varierar efter bl.a. barnets ålder och levnadssituation utgår man vanligtvis från vissa schablonbelopp, motsvarande vad ett barn normalt kostar. Till detta belopp, som är knutet till prisbasbeloppet, läggs eventuella kostnader för förskola och/eller fritidshem. Avdrag görs för bl.a. det allmänna barnbidraget eller studiebidraget eller andra sociala förmåner som utges för barnet.

Vid beräkningen av underhållsbidraget får den bidragsskyldige föräldern förbehålla sig ett belopp för eget underhåll. I förbehållsbeloppet ingår alla vanliga levnadskostnader. Bostadskostnaden beräknas för sig efter vad som är skäligt.

Levnadskostnaderna beräknas med ledning av ett normalbelopp som utgör 120 procent av prisbasbeloppet enligt 2 kap. socialförsäkringsbalken.

Om det finns särskilda skäl får förbehåll göras för make som den bidragsskyldige varaktigt bor tillsammans med. Detsamma gäller en registrerad partner och en person som den bidragsskyldige lever varaktigt med om de har barn tillsammans.

Det finns även en garantiregel i föräldrabalken för hemmavarande barn. Om det hemmavarande barnet inte får sitt minimi-behov täckt vid tillämpningen av den allmänna fördelningsregeln får förbehåll göras för barnet med 40 procent av prisbasbeloppet. Från beloppet avräknas vad som kan utges av det hemmavarande barnets andra förälder.

5.6 Underhållsstöd

Bakgrund

Fram till februari 1997 garanterade samhället barn till särlevande föräldrar en viss ekonomisk standard genom bidragsförskott, se numera upphävda lagen (1964:143) om bidragsförskott. Att staten

⁴ Prop. 1978/79:12 s. 107 och s. 397 f.

går in och förskotterar ett underhåll under vissa förutsättningar finns det alltjämt ett behov av. Utan en sådan garanti skulle många barn hamna i en mycket svår ekonomisk och social situation. Som exempel kan nämnas situationer där den bidragsskyldige föräldern inte betalar alls eller inte i rätt tid trots att han eller hon skulle kunna bidra till barnets försörjning.

Reglerna om bidragsförskott blev föremål för kritik i olika sammanhang. Dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) framförde i en effektivitetsrevision att bidragsförskott i en inte obetydlig omfattning betalades till barn som inte kunde anses vara i behov av det och att samhällsstödet i stor utsträckning kommit att få en omvänd fördelningsprofil.⁵ Ett annat problem som konstaterades av RRV var att underhållsbidrag inte omprövades tillräckligt ofta. Det ledde enligt RRV till för låga underhållsbidrag.

I andra sammanhang hade det framförts kritik mot det nära sambandet som rådde mellan den offentligrättsliga regleringen av bidragsförskott och de civilrättsliga reglerna om underhållsbidrag. Sambandet kan beskrivas på så sätt att reglerna om bidragsförskott utgår från reglerna om underhållsbidrag. Den del av bidragsförskottet som skulle återbetalas av den bidragsskyldige föräldern till staten bestämdes av det underhållsbidrag som fastställdes genom dom eller avtal. Det ledde i sin tur till att den del av bidragsförskottet som var ett rent bidrag från staten (utfyllnadsdelen) var beroende av storleken på det underhållsbidrag som fastställdes.

Sambandet mellan reglerna medförde i vissa fall oönskade konsekvenser. Detta gällde när barnet inte hade något behov av underhållsbidrag på grund av egna inkomster eller när den förälder som barnet bodde hos kunde försörja barnet helt själv. Reglerna medförde också att utfyllnadsbidraget höjdes om ekonomin hos den förälder som barnet bodde hos förbättrades och underhållsbidraget därför sänktes.

Kritiken mot bidragsförskottssystemet ledde till att regeringen i proposition 1995/96:208⁶ lämnade förslag om ett nytt samhällsstöd, kallat underhållsstöd som skulle ersätta det dåvarande bidragsförskottet. Av propositionen framgår att de nya reglerna om

⁵ Bidragsförskott – effektivitetsrevision av ett statligt stöd till barnfamiljer, RRV 1995:34, s. 9, 37 f. och 75 f.

⁶ Prop. 1995/96:208, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m.

förskottering av ett underhållsstöd bör vara utformade så att det tydligt framgår att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sitt barn. Den besparing som var nödvändig att genomföra skulle därför åstadkommas genom att försörjningsförmågan hos den förälder som barnet inte bor hos togs i anspråk i större omfattning än vad som var fallet med bidragsförskottet. Reglerna om återbetalning till staten skulle därför utformas så att den bidragsskyldige förälderns förmåga att bidra till barnets försörjning skulle tas i anspråk fullt ut. Detta skulle leda till en besparing för staten, och man skulle också undgå risken att föräldrarna försökte få ett så lågt underhållsbidrag som möjligt för att därigenom öka samhällets bidrag till barnet. Återkravet och återbetalningen skulle bli en angelägenhet mellan Försäkringskassan och den återbetalningsskyldige föräldern. I och med att kopplingen till FB inte längre skulle finnas, upphävdes också reglerna i FB om socialnämndernas skyldighet att se till att barn vars föräldrar är ogifta tillförsäkras underhåll, samt reglerna om socialnämndernas rätt att föra talan om underhåll i sådana fall.

Den nya lagstiftningen om underhållsstöd trädde i kraft den 1 december 1996 och började tillämpas för tid efter den 31 januari 1997. Bestämmelserna om underhållsstöd finns fr.o.m. januari 2011 i 17–19 kap. socialförsäkringsbalken och administreras av Försäkringskassan.

Underhållsstödets storlek

Underhållsstödsbeloppet ska motsvara ungefär hälften av normalkostnaderna för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget. Underhållsstödet uppgår till 1 273 kronor i månaden. I vissa fall betalas underhållsstöd som s.k. utfyllnadsbidrag. Det blir aktuellt när den bidragsskyldiges betalningsskyldighet understiger 1 273 kronor och den bidragsskyldige betalar det fastställda beloppet direkt till boföräldern. Underhållsstödet reduceras med detta belopp och resterande belopp betalas ut som ett stöd från det allmänna.

Underhållsstöd betalas också ut som en form av utfyllnadsbidrag när barnet bor varaktigt hos var och en av föräldrarna, dvs. är växelvis boende. Var och en av föräldrarna kan ha rätt till

maximalt ett halvt underhållsstöd; 636 kronor per barn och månad. Från detta belopp avräknas halva det betalningsbelopp som skulle ha fastställts om föräldern varit betalningsskyldig enligt bestämmelserna i 19 kap. SFB.

Om underhållsstöd lämnas i form av utfyllnad är ingen av föräldrarna återbetalningsskyldig för det lämnade stödet.

Underhållsstödet minskas om barnet har egna inkomster. Om barnet har en inkomst på 48 000 kronor per år eller mer minskas stödet med hälften av den del som överstiger 48 000 kr. Stödet trappas således av successivt.

Boföräldrarnas inkomst påverkar aldrig stödets storlek.

Bidragsskyldigs betalningsskyldighet mot staten

När underhållsstöd lämnas och det finns en bidragsskyldig förälder ska denne som regel betala tillbaka hela stödet eller en del av det till staten. Betalningsskyldigheten bestäms enligt en schabloniserad procentmetod. Den innebär att den bidragsskyldige föräldern ska betala en viss procent av sin årsinkomst minskad med ett grundavdrag om 100 000 kronor. Årsinkomsten beräknas med utgångspunkt från det taxeringsbeslut som fattats närmast före februari månad det år betalningsskyldigheten avser, dvs. i praktiken två år tillbaka i tiden.

Betalningsskyldigheten bestäms för varje barn som har rätt till underhållsstöd till ett visst belopp per år, ett så kallat betalningsbelopp. Detta belopp ska motsvara ett visst procenttal av den bidragsskyldiges inkomst. När procentsatsen bestäms räknas den bidragsskyldiges samtliga barn med i antalet barn. Hänsyn tas därigenom till den underhållsskyldige föräldrarnas samlade försörjningsbörda. Om den bidragsskyldige är underhållsskyldig för ett barn utgör procenttalet 14 procent av den bidragsskyldiges inkomst, för två barn 11,5 procent för varje barn med rätt till underhållsstöd och för tre barn 10 procent av inkomsten till varje barn med rätt till underhållsstöd (19 kap. 16–17 §§ SFB). Gäller underhållsskyldigheten fler barn tas procenttalet fram genom en kvotberäkning.

Betalningsbeloppet ska omprövas när det finns ett nytt beskattningsbeslut och när grunden för tillämplig procentsats

ändras, så kan t.ex. ske om den bidragsskyldige föräldern blir underhållsskyldig för ytterligare ett barn.

Om den bidragsskyldige är bosatt utomlands eller bor i Sverige men får lön eller annan inkomst från utlandet får underhållsstöd i stället betalas ut i förhållande till ett fastställt underhållsbidrag. Försäkringskassan träder då in i barnets rätt till underhållsbidrag till den del som motsvarar det utbetalda underhållsstödet.

När underhållsstöd betalas ut i förhållande till ett underhållsbidrag ställs krav på boföräldern att han eller hon måste vidta eller medverka till åtgärder för att få ett underhållsbidrag fastställt. Handlingen om fastställt underhållsbidrag måste också kunna ligga till grund för indrivning. Försäkringskassan kan även förelägga boföräldern att vidta åtgärder för att få ett underhållsbidrag höjt. I denna situation ställs alltså vissa krav på boföräldern för att rätt till underhållsstöd ska finnas. Bestämmelserna motsvarar de som gällde för bidragsförskottet.

Anstånd

Försäkringskassan kan efter ansökan bevilja den bidragsskyldige föräldern helt eller delvis anstånd med att fullgöra betalningsskyldigheten. Anstånd ska medges i den mån det behövs för att den bidragsskyldige ska få behålla vad som, enligt reglerna om förbehåll vid utmätning av lön, behövs för eget och familjens underhåll (jfr 7 kap. utsökningsbalken). Anstånd får också beviljas om det finns anledning till det med hänsyn till den bidragsskyldiges personliga och ekonomiska förhållanden eller andra särskilda förhållanden.

Ett beslut om anstånd gäller för högst ett år. När anståndet upphört ska den bidragsskyldige betala ett belopp som motsvarar 1,5 gånger det betalningsbelopp som fastställts eller, om betalningsskyldigheten har upphört för något barn, skulle ha fastställts enligt 19 kap. SFB, dock minst 150 kronor per barn och månad. Den bidragsskyldige behöver dock inte betala ett belopp som är högre än att han eller hon får behålla vad som behövs för eget och familjens underhåll enligt reglerna för förbehåll vid utmätning.

För belopp som överstiger det som den bidragsskyldige kan betala får efter ansökan från honom eller henne ett nytt beslut om anstånd meddelas.

6 Underhållsbidrag eller underhållsstöd – skillnader i storleken på underhåll

Arbetsgruppen har låtit SCB genomföra en replikering av den undersökning som Särlevandeutredningen tidigare lämnade uppdrag om vad gäller att undersöka storleken på ett fiktivt underhållsbidrag för de barn som för närvarande finns i underhållsstödssystemet (jfr avsnitt 12 i SOU 2011:51).

6.1 Sammanfattning

Beräkningsgrunderna är som konstaterats ovan olika för det civilrättsliga underhållsbidraget och det offentlighetsrättsliga underhållsstödet. Detta kan leda till beloppsmässiga skillnader som kan ha betydelse för barnets ekonomiska standard och för boföräldrarnas möjligheter att täcka kostnader för barnets försörjning. Den ifrågasatt empiriska studien syftar till att ge en fingervisning om vad skillnaderna i underhållets storlek skulle kunna bli om alla föräldrar som i dag har underhållsstöd via Försäkringskassan i stället skulle reglera underhållet genom ett civilrättsligt underhållsbidrag.

Arbetsgruppens slutsatser av studien:

- Det finns stora skillnader i storleken på underhållsbidrag jämfört med underhållsstöd beroende på hur föräldrarnas inkomster tas i anspråk.
- Det finns även skillnader i hur föräldrarna efter deras relativa inkomster tar del av underhållet.

- Vid låga inkomster hos den bidragsskyldige föräldern är underhållsbidraget ofta lägre än underhållsstödet, medan det motsatta gäller vid högre inkomster.
- När boföräldern har låga inkomster är underhållsbidraget ofta högre än underhållsstödet.
- När den bidragsskyldige får en inkomstökning har underhållsstödsreglerna fasta marginaleffekter som framgår av lag som är betydligt lägre än de inom reglerna för underhållsbidrag (jfr bestämmelser beskrivna ovan i avsnitt 5). Enligt sistnämnda regler kan marginaleffekten vara 100 procent av föräldrarnas ekonomiska överskott. Får den bidragsskyldige en inkomstökning går således olika stor del till underhåll för barnet beroende på enligt vilket underhållssystem föräldrarna använder.
- När boföräldern har relativt låg inkomst i kombination med att underhållsstöd utges, finns det en risk att barnets behov inte tillgodoses.
- När registerdata används för att räkna ut ett ”fiktivt” underhållsbidrag⁷ för barn som finns i underhållsstödssystemet, framkommer det att ett stort antal barn med fullt underhållsstöd, dvs. 1 273 kronor per månad, skulle få mer i underhåll vid en fiktiv beräkning av underhållsbidrag. Sammantaget skulle drygt 43 000 barn, 42,4 procent av de barn med fullt underhållsstöd som är med i analysen, få mer i underhåll än 1 273 kronor per månad. De barn som skulle ha fått mer i underhåll och som har en boförälder som tillhör den lägsta inkomstklassen skulle, enligt utredningens beräkningar, få i snitt cirka 1 150 kronor mer per månad i underhållsbidrag jämfört med underhållsstöd.
- Andelen barn som skulle få mer i underhållsbidrag är högre ju lägre inkomstklass boföräldern tillhör. Detsamma gäller skillnaden i underhållets belopp, vilket är en logisk konsekvens av att underhållsbidraget, till skillnad från underhållsstödet, tar hänsyn till boföräldrarnas inkomst.

⁷ Med fiktivt underhållsbidrag avses i detta sammanhang att det beräknas hur stort ett underhållsbidrag skulle bli om föräldrarna reglerade underhållet via föräldrabalkens regler i stället för via underhållsstödet.

- I gruppen där den bidragsskyldige föräldern har en relativt god ekonomi (dvs. återbetalar 1 273 kronor per månad) är det en ganska stor andel, 72 procent, av barnen som beräknas kunna få ett större underhållsbidrag än vad underhållsstödet medger. När dessa barn samtidigt har en boförälder med en inkomststandard i någon av de tre lägsta inkomstdecilerna, beräknas cirka 94 procent kunna få ett större fiktivt underhållsbidrag än 1 273 kronor per månad.

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

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

Eftersom underhållsstödet inte är inkomstprövat mot boföräldern förekommer också den omvända situationen, dvs. att underhållsstödet kan vara större än vad ett underhållsbidrag skulle bli. Det kan hända när boföräldern har en större ekonomisk förmåga än den bidragsskyldige föräldern. I dessa fall får den bidragsskyldige ett återbetalningsbelopp som är högre än det underhållsbidrag som skulle ha fastställts. Detta innebär att barnet får mer i underhåll via underhållsstödet än vad barnet skulle ha fått i underhållsbidrag. Samtidigt innebär det att den bidragsskyldige föräldern står för en större andel av barnets behov än vad föräldrarnas respektive inkomst indikerar. En bidragsskyldig förälder kan således få betala mer eller mindre i underhåll beroende på vilket sätt underhållet regleras.

I detta sammanhang bör även klargöras att om underhållet regleras genom ett avtal om underhållsbidrag som innebär ett lägre belopp än underhållsstödet, dvs. lägre än 1 273 kronor per månad, har boföräldern alltid rätt att söka utfyllnadsbidrag från Försäkringskassan på mellanskillnaden upp till underhållsstödets belopp. Noterbart är att mellanskillnaden i sådant fall inte beräknas i förhållande till storleken på det civilrättsliga underhållsbidraget utan baseras i stället på de mer schablonmässiga beräkningsgrunderna för underhållsstöd, avseende storleken på barnets behov samt den bidragsskyldige föräldrarnas ekonomiska förmåga. Detta kan innebära, inte minst i ett pedagogiskt hänseende, problem för Försäkringskassan att förklara för föräldrarna.

Antal barn i och utanför underhållsstödssystemet

Enligt en undersökning av Försäkringskassan reglerar cirka 58 procent av särlevande föräldrar med barn under 18 år underhållet utanför underhållsstödssystemet.⁸ En stor andel, hälften, av de barn som inte finns i underhållsstödet bor dock växelvis hos föräldrarna, vilket innebär att ett underhållsbidrag som regel inte utges för barnet. För två procent av barnen utbetalas ett s.k. utfyllnadsbidrag och åtta procent av barnen får ett underhållsstöd vid växelvist boende.

Tabell 6.1 Antal barn med olika typer av underhållsstöd, årsgenomsnitt 2012

	Totalt	Fullt underhållsstöd	Underhållsstöd vid växelvis boende	Utfyllnadsbidrag
2012	223 000	200 000	20 000	2 900

Källa: Försäkringskassans budgetunderlag, februari 2013

⁸ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, s. 48.

6.2 Beräkning av ett fiktivt underhållsbidrag jämfört med underhållsstöd

Metod

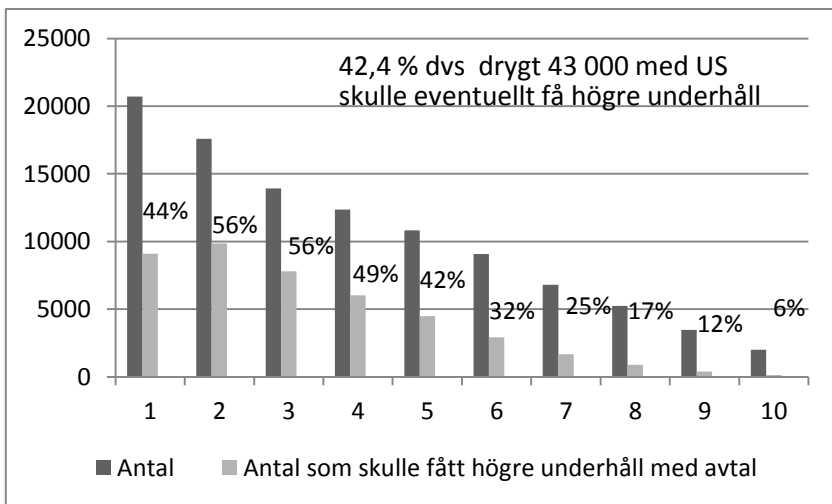
Det material som har använts för att beräkna ett fiktivt underhållsbidrag är skapat genom att alla barn som är folkbokförda i Sverige och har två föräldrar folkbokförda i Sverige har kopplats ihop med sina biologiska/adoptivföräldrar med hjälp av flergenerationsregistret. Analysen utgår från barnet,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

Med hjälp av detta material har ett fiktivt underhållsbidrag beräknats för en majoritet av alla barn i underhållsstödssystemet. För beräkning av barns levnadskostnader har Socialstyrelsens numera upphävda schabloner använts (jfr den s.k. kvotdelningsmodellen som beskrivs ovan i avsnitt 5.5). Barnomsorgsavgift, barnbidrag och studiebidrag har beaktats i beräkningarna. Inkomsterna som har använts är inkomster för 2011. Enligt föräldrabalken får den bidragsskyldige behålla 120 procent av prisbasbeloppet för egna kostnader. Motsvarande belopp har använts i beräkningen. Bostadskostnaden har satts till genomsnittlig kostnad enligt Försäkringskassans föreskrifter vid bedömning av bostadsbidraget.⁹ Dessutom har hänsyn tagits till om det finns flera barn som den bidragsskyldige ska betala för. Barn som har en bidragsskyldig förälder med en fordran som har lämnats över till Kronofogdemyndigheten för indrivning, är borttagna ur det analyserade materialet. Oavsett dessa föräldrars inkomster är det nämligen inte troligt att dessa barn för tillfället skulle kunna få del av ett större underhåll. Beräkningarna är gjorda av Statistiska centralbyrån.

⁹ Försäkringskassans föreskrifter (FKFS) 2010:13) om genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad för år 2011.

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

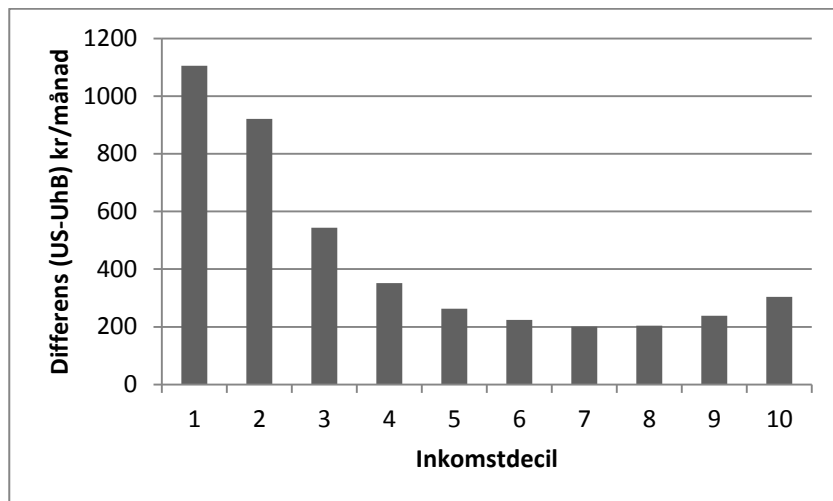
Diagram 6.1 Antal och andel barn som beräknas få mer i underhållsbidrag än fullt underhållsstöd, beräknat för alla barn som det lämnas fullt underhållsstöd för (1 273kr/mån), fördelat på boföräldrarnas inkomstklass efter decilklass



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

Diagram 6.1 tillsammans med diagram 6.2 visar att ju lägre inkomstklass boföräldern tillhör desto större skillnad i såväl andel som skulle ha fått mer i underhållsbidrag än 1 273 kronor som skillnad i beloppsstorlek. Detta är en konsekvens av att underhållsbidraget även tar hänsyn till boföräldrarnas inkomst. Även vid beslut om underhållsstöd antas varje förälder stå för barnets halva kostnad, maximalt 1 273 kronor per månad, medan vid fastställandet av ett underhållsbidrag ska föräldrarna stå för den andel som motsvarar deras ekonomiska förmåga. Detta innebär att en förälder kan få stå för hela barnets kostnad när underhållsbidrag fastställs.

Diagram 6.2 Genomsnittlig skillnad mellan beräknat underhållsbidrag och fullt underhållsstöd bland dem som beräknas få mer genom avtal om underhållsbidrag, beräknat på alla barn som det lämnas fullt underhållsstöd för, fördelat på boföräldrarnas inkomstklass, efter decilklass

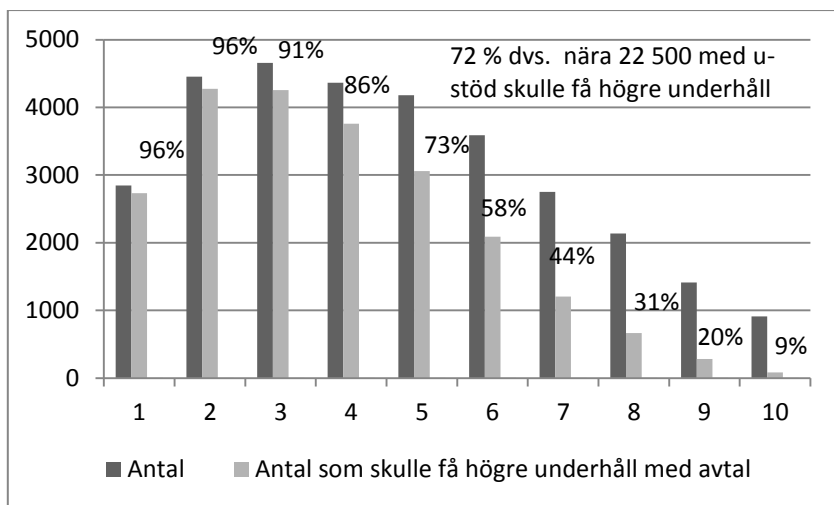


Av alla de undersökta barnen med ett underhållsstöd på 1 273 kronor per månad är det 37 procent där den bidragsskyldige återbetalar hela underhållsstödsbeloppet, dvs. 1 273 kronor per månad (de barn som har bidragsskyldiga föräldrar med skulder hos Kronofogdemyndigheten är borttagna). Dessa 37 procent motsvarar 30 000 barn. Denna grupp är den där den bidragsskyldige föräldern har relativt god ekonomi och den grupp som Försäkringskassan främst har försökt att få ut ur underhållsstöds-systemet för att de i stället själva ska reglera underhållet. Andelsmässigt har den gruppen ökat sedan Särlevandeutredningens undersökning baserat på inkomstår 2010.

Diagram 6.3 och 6.4 nedan visar motsvarande det som visas i diagram 6.1 och 6.2 men enbart för den del av gruppen där den bidragsskyldige återbetalar 1 273 kronor i månaden. Bland dessa föräldrar borde andelen som har förmåga att betala mer än 1 273 kronor i underhållsbidrag vara större än bland dem som inte återbetalar fullt. I gruppen beräknas 22 500 barn (72 procent) få mer i underhållsbidrag än i underhållsstöd vilket är betydligt mer

än för hela gruppen.¹⁰ Bland de barn som samtidigt har en boförälder i de tre lägsta inkomstklasserna beräknas 94 procent få ett större fiktivt underhållsbidrag än 1 273 kronor per månad. Detta är en konsekvens av att hänsyn inte tas till boförälderns inkomst när underhållsstöd lämnas.

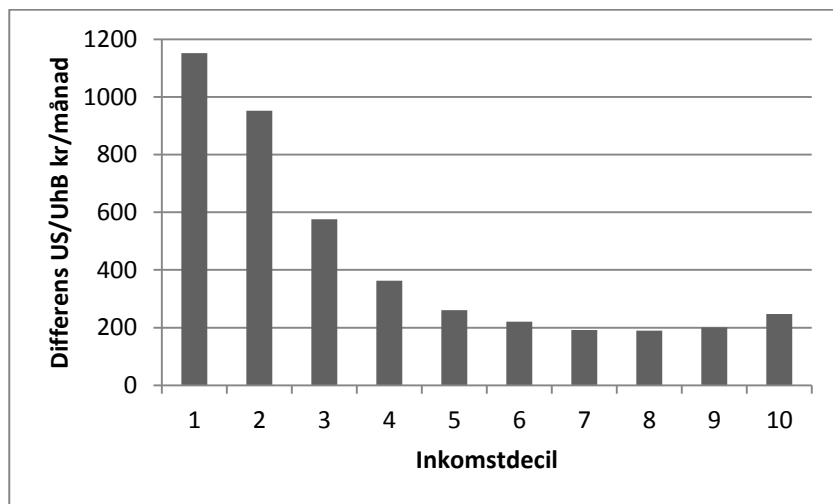
Diagram 6.3 Antal och andel barn som skulle få mer i underhållsbidrag än fullt underhållsstöd för alla ärenden där den bidragsskyldige återbetalar hela underhållsstödet (1 273 kr/mån), fördelat på boförälderns inkomstklass, decil 1–10



I diagram 6.3 visas att det är i de lägsta inkomstklasserna som störst andel barn återfinns som i dag kan gå miste om ett underhåll. I diagram 6.4 framgår att det även är i de lägsta inkomstklasserna som barnen finns som i genomsnitt går miste om de största beloppen. Ända upp till i snitt 1 150 kronor mer i månaden skulle dessa barn med en boförälder i den lägsta inkomstklassen kunna få i underhållsbidrag.

¹⁰ Knappt 2 000 barn vars förälder har ett återbetalningsbelopp på 1 273 kronor i månaden är borttagna ur analysen för att de har haft ärenden hos Kronofogdemyndigheten.

Diagram 6.4 Genomsnittlig skillnad mellan beräknat underhållsbidrag och fullt underhållsstöd bland dem som beräknas få mer genom avtal om underhållsbidrag, beräknat på alla ärenden där den bidragsskyldige återbetalar hela underhållsstödet (1 273 kr/mån), fördelat på boföräldrarnas inkomstklass decil 1–10, kronor per månad



Om boföräldern är barnets moder beräknas en större andel få mer i underhållsbidrag, vilket med största sannolikhet beror på att män ofta har högre inkomster än kvinnor.

6.2.2 Metodbeskrivning vid beräkning av fiktivt underhållsbidrag

Bearbetningarna är gjorda på uppgifter avseende år 2011. Ett grundregister har skapats med barn som var mellan 0–17 år gamla den 31 december 2011. Detta register har sedan kompletterats med uppgifter om barnets biologiska föräldrar, och om barnet har adopterats jämföras i registret adoptivföräldrarna med biologiska föräldrar. Uppgift om föräldrar har hämtats från SCB:s flergenerationsregister.

Detta register har sedan kompletterats med uppgift om familjeidentitet för barnet och för föräldrarna från SCB:s familjeregister. I samband med denna bearbetning noteras också om föräldern var boende i Sverige den 31 december 2011.

När det finns uppgift om familjeidentitet för barnet och för föräldrarna kan en ny variabel bildas som anger om barnet bor hos båda föräldrarna, hos modern, hos fadern eller inte alls hos någon av de biologiska föräldrarna. Därefter bildas variabler som anger hur många biologiska barn som fadern och modern har, samt hur många av dessa som tillhör samma hushåll (dvs. bor med fadern eller modern). Dessa uppgifter läggs på barnets post.

I nästa steg har registret kompletterats med uppgifter om inkomster. På registret läggs uppgift om taxerad förvärvsinkomst, kapitalinkomst och slutlig skatt för fadern, modern och barnet. Uppgifterna hämtas från SCB taxeringsregister.

Därefter har registret kompletterats med uppgifter om barnet erhåller underhållsstöd. Underhållstödet kan antingen vara helt underhållsstöd, underhållsstöd vid växelvis boende eller utfyllnadsbidrag. I gruppen utfyllnadsbidrag hamnar också de där underhållstödet reducerats pga. barnets inkomster eller pga. ett fastställt underhållsbidrag.

Från Försäkringskassan finns ett register över utbetalningar per månad under 2011. För de vidare bearbetningarna har endast uppgifterna för december månad 2011 använts. I registret finns uppgift om mottagare och givare. Registret innehåller även en post per barn så om föräldrarna har flera gemensamma barn kan det förekomma mer än en post för föräldraparet. I bearbetningarna har endast en av dessa poster valts ut, dvs. ett underhållsbidrag har då endast beräknats för ett av föräldrarnas barn. För varje föräldrapar kan det bildas en variabel som anger vilken förälder som erhåller fullt underhållsstöd eller utfyllnadsbidrag, eller om någon eller båda föräldrarna erhåller underhållsstöd vid växelvis boende. De barn som har föräldrar som finns i registret över utbetalningar får uppgifter om vilken förälder som erhåller underhållsstöd, utfyllnadsbidrag eller underhållsstöd vid växelvis boende för barnet.

Från registret över inbetalningar har uppgift om den betalningsskyldige föräldern betalar fullt underhållsstöd hämtats. Uppgift har också hämtats om huruvida Försäkringskassan har lämnat över skulden till Kronofogdemyndigheten.

För alla barn med särlevande föräldrar beräknas sedan ett fiktivt underhållsbidrag. Detta beräknas på följande sätt. Först bestäms bostadskostnaden. Det sker genom att använda uppgifter från Försäkringskassans föreskrift (FKFS 2010:13) om genomsnittlig

och högsta godtagbar bostadskostnad för år 2011. Beräkningar har gjorts både med den genomsnittliga och med den högsta godtagbara bostadskostnaden.

Därefter beräknas faderns och moderns ekonomiska överskott som summan av taxerad förvärvsinkomst plus inkomst av kapital minus slutlig skatt. Från detta dras 1,2 basbelopp som utgör de egna levnadsomkostnaderna, och om föräldern har fler hemmavarande barn dras även 0,4 basbelopp bort för varje hemmavarande utöver det som beräkningen görs för. Slutligen minskas beloppet med hyreskostnaden för en lägenhet med ett rum per hemmavarande barn och ytterligare ett rum för föräldrarna, (vilket är ett vedertaget sätt att beräkna schabloner för bostadsstorlek och bostadskostnader enligt ovan nämnda föreskrift).

Efter detta beräknas barnens behov. För barn i åldern 0–6 år har behovet beräknats som 0,65 basbelopp minus barnbidrag och plus förskolekostnaden. I sistnämnda har utgått från maxbeloppet för förskola- och fritidshemsavgifter, dvs. 1 280 kronor per månad.

För barn 7–12 år har behovet beräknats som 0,80 basbelopp minus barnbidraget och plus en fritidskostnad på 540 kronor per månad dvs. maxbeloppet för fritidshem.

För barn 13–15 år har behovet beräknats som 0,95 basbelopp minus barnbidraget.

För barn 16–17 år har behovet beräknats som 0,95 basbelopp minus studiebidraget (dvs. endast under tio månader per år).

Det underhållsbidrag som ska betalas har sedan beräknats som barnets behov gånger den bidragsskyldiges överskott delat med föräldrarnas sammanlagda överskott (i enlighet med kvotdelningsmetoden).

7 En instans med ansvar för information och frågor om underhållsbidrag

Särlevandeutredningen (SOU 2011:51) ansåg att föräldrar har behov av råd och stöd i frågor om underhållsbidrag och att Försäkringskassan är den mest lämpade instansen för att ge det. Arbetsgruppen delar bedömningen att Försäkringskassan är den statliga myndighet som är bäst lämpad att lämna samlad information om bl.a. föräldrars ansvar för sina barns försörjning, normalkostnader för barn i olika åldrar, underhållsbidrag och underhållsstöd samt att ge föräldrar stöd i beräkningen av underhållsbidrag. Skälen till detta är flera. Inom Försäkringskassan finns redan i dag en stor kompetens när det gäller de olika reglerna för underhållsstöd och underhållsbidrag. Den kombinerade kompetensen är till stor fördel i situationer när föräldrarna behöver information för att förstå hur de båda regelverken skiljer sig åt och vilken betydelse detta får i förhållande till barnets behov. Detta gäller såväl på strukturell nivå som i de enskilda fallen. Den ekonomiska situationen kan också förändras för föräldrarna över tid och då är det en klar fördel om föräldrarna inte behöver vända sig till mer än en myndighet för att få relevant information.

Underhållsstödet handläggs i dag av Försäkringskassan på fyra nationella försäkringscenter (NFC); Göteborg, Stockholm, Norrköping och Visby (NFC Norrköping har filialer i Malmö, Lund och Jönköping, och NFC Göteborg har en filial i Falun). På NFC Visby handläggs samtliga ärenden där betalningsskyldigheten för underhållsstödet är kopplat till ett underhållsbidrag i stället för till ett betalningsbelopp som är fastställt för ett lämnat underhållsstöd (jfr 19 kap. 28–30 §§ SFB). Detta gäller för de ärenden där den bidragsskyldige är bosatt utomlands eller bor i Sverige men

har inkomst från utlandet. Det är således inom detta kontor som det i dag framför allt finns kompetens när det gäller såväl det offentlighetsrättsliga som det civilrättsliga regelverket. Att den bidrags-skyldiges betalningsskyldighet i sådana ärenden är kopplad till ett underhållsbidrag beror på att det i internationella ärenden är förknippat med svårigheter att driva in en offentlighetsrättslig fordran från utlandet. Därför träder staten in i barnets rätt till ett civilrättsligt underhållsbidrag i sådana fall.

Inget NFC tar emot personliga besök utan där sker endast den direkta handläggningen, dvs. efter att ansökningshandlingarna scannats in vidarebefordras de till dessa NFC för kommunikering och beslut.

7.1 Tidigare utredningar om behov av stöd

Tidigare utredningar, både *Familjeutredningen* (SOU 2001:24) och *Underhållsstödsutredningen* (2003:42) framförde en modell som gick ut på att kommunerna skulle vara skyldiga att erbjuda samarbetsamtal även beträffande barns försörjning.¹¹ Drygt hälften av de remissinstanser som yttrade sig över Underhållsstödsutredningens betänkande tillstyrkte förslaget.¹² Övriga remissinstanser avstyrkte eller ställde sig tveksamma till det. Många instanser påpekade dock att det finns ett behov av en myndighet som kan bistå föräldrar med information och hjälp i frågor som rör barns försörjning, framför allt information om underhållsbidrag och underhållsstöd. Socialstyrelsen avvisade i sitt remissvar att socialtjänstens resurser skulle användas för att tillförsäkra barn ett underhåll som låg över nivån för underhållsstöd. Socialstyrelsen ansåg att det fanns mer prioriterade områden för socialtjänstens resurser.

Dåvarande Riksförsäkringsverket delade Underhållsstödsutredningens uppfattning, men föreslog också ett annat alternativ, nämligen att de dåvarande allmänna försäkringskassorna skulle få ansvaret att bistå föräldrarna med att göra överenskommelser om barnets försörjning. Även dåvarande Försäkringskassaförbundet

¹¹ SOU 2001:24, Ur fattigdomsfällan, s. 163 ff. och SOU 2003:42, Ett reformerat underhållsstöd, s. 394 f.

¹² Se Socialdepartementets dnr S2003/4201/SF.

ansåg att det var försäkringskassorna som borde beräkna underhållsbidrag enligt föräldrabalkens regler.

I betänkandet *Barnets bästa, föräldrarnas ansvar* (SOU 2005:43), framfördes olika uppfattningar om huruvida samarbetsamtal i fråga om vårdnad, boende och umgänge även borde kunna ta upp ekonomiska frågor som t.ex. storleken av ett underhållsbidrag.¹³ 2002 års *vårdnadskommitté* lämnade dock inga lagförslag vad avser stöd till föräldrar i fråga om att någon myndighet ska bistå vid fastställande av underhållsbidrag. Däremot konstaterade kommittén att det finns både för- och nackdelar med en ordning där kommunerna är skyldiga att erbjuda föräldrar samarbetsamtal om barnets försörjning samt att hjälpa dem att träffa avtal om underhållsbidrag. Kommittén framhöll att det skulle vara önskvärt att föräldrar ingår mer heltäckande överenskommelser i frågor som rör barnet och att det är viktigt att föräldrarna även är eniga i frågor om hur barnets försörjning ska delas mellan dem. De flesta familjerättssekreterare som kommittén samtalade med avvisade dock tanken med hänvisning till både bristande resurser och bristande kompetens hos kommunerna. En annan invändning var att de ekonomiska frågorna skulle kunna komma i fokus och att det kunde medföra en risk för att barnperspektivet tappades.

Efter dialog med familjerättssekreterare och advokater konstaterade kommittén att det är de ekonomiska frågorna som många gånger utgör grunden till tvist mellan föräldrarna. Kommittén framförde därför för sin del att det är angeläget att föräldrar får hjälp att i samförstånd lösa frågan om barnets försörjning.

Som framkommit ovan i avsnitt 4.2. har Särlevandeutredningen lämnat förslag (SOU 2011:51) om att det bör inrättas en instans som bistår föräldrar med stöd för att de i större utsträckning ska kunna komma överens om avtal om underhållsbidrag i stället för att reglera underhåll via underhållsstöd. Utredningen ansåg att regler för statens förskottering av underhåll behöver vara utformade så att det finns tydliga incitament för särlevande föräldrar att inte i första hand vända sig till Försäkringskassan för underhållsstöd när de har förutsättningar att avtala om ett underhållsbidrag som bättre kan tillgodose barnets behov. Mot bakgrund av den låga kunskapsnivån om regler för underhållsreglering pekade

¹³ SOU 2005:43, *Barnets bästa, föräldrarnas ansvar*, s. 231 ff.

utredningen också på behovet av att utveckla fler stödjande insatser från samhällets sida i frågor som rör underhållsskyldighet för barn.

Särlevandeutredningen föreslog även att samarbetssamtalen borde förstärkas och behandla ekonomiska frågor som rör barnet. Detta förslag har lett till lagstiftning som träder ikraft den 1 juli 2014 (prop. 2012/13:189 Förstärkta samarbetssamtal). Se mer om detta nedan i avsnitt 7.5.

7.2 TNS/Sifo:s enkätundersökning

Hösten 2010 genomförde TNS/Sifo på uppdrag av Särlevandeutredningen en enkätundersökning till föräldrar om deras samarbete är det gäller barnets försörjning. En av frågorna gällde vart föräldrarna skulle vända sig vid en eventuell separation för att få information och stöd i frågor som rör barnets försörjning, boende etc. Det var möjligt att ange flera källor. Den vanligaste informationskällan skulle enligt svaren vara Försäkringskassan dit 39 procent skulle vända sig, fler kvinnor än män. 28 procent av föräldrarna uppgav att de skulle vända sig till kommunen. Särlevandeutredningen framhåller i sitt betänkande att frågan som ställdes inte tog sikte på en ansvarig instans för frågor om underhållsbidrag, men svaret ger ändå en fingervisning om att en relativt stor andel av föräldrarna kan tänka sig att vända sig till Försäkringskassan vid frågor om barnets försörjning.

7.3 Försäkringskassan ges utökat uppdrag

Arbetsgruppens bedömning: Försäkringskassan bör få ett utökat uppdrag för att ge föräldrar information och stöd i frågor gällande underhållsbidrag och underhållsskyldighet. Genom detta ökar förutsättningarna för föräldrar att komma överens om avtal om underhållsbidrag.

Skälen för arbetsgruppens förslag

En civilrättslig reglering av underhåll innebär att det är föräldrarna själva som ansvarar för innehållet i ett avtal om underhållsbidrag. Försäkringskassan ska inte fastställa eller fatta något annat beslut i fråga om underhållsbidrag som är överklagningsbart, utan avtalet är helt och hållet en fråga för föräldrarna själva. Trots att det är föräldrarna som har ansvaret för att barnets behov av försörjning blir tillgodosett, har staten ett ansvar att se till att det finns ett stöd som gör det möjligt att uppfylla reglerna i FB och barnkonventionen. Detta inte minst mot bakgrund av att Särlevandeutredningen vid sina beräkningar funnit att drygt 40 procent av barnen skulle få ett högre underhållsbidrag än vad som betalas ut i underhållsstöd. De barn som skulle få mer i underhåll om ett underhållsbidrag beräknades är främst de med en boförälder som tillhör de lägsta inkomstklasserna.¹⁴ Dessa resultat har bekräftats av den replikering av undersökningen som arbetsgruppen låtit SCB genomföra.

Bestämmelserna i FB är komplicerade och avtalen om underhållsbidrag kan dessutom utformas på många olika sätt. Det kan t.ex. ibland vara lämpligt att tidsbegränsa ett avtal, eftersom det krävs ändrade förhållanden för att få ändring av underhållsbidragets storlek om föräldrarna inte är överens om att en ändring bör ske. Saknas ändrade förhållande kan ändring av avtalet i så fall göras först efter sex år (jfr 7 kap. 10 § tredje stycket föräldrabalken). Föräldrarna har dessutom möjlighet att beakta barnets umgänge med den bidragsskyldige föräldern redan vid fastställandet av underhållsbidraget genom ett s.k. nettoavtal. Ett sådant avtal påverkar också underhållsstödets och betalningsbeloppets storlek. Komplexiteten i regelverket får inte upplevas som ett hinder för föräldrarna att komma överens om ett underhållsbidrag, eftersom det är genom FB:s regler som underhållsskyldigheten kan regleras efter barnets behov och föräldrarnas förmåga.

Underhållsstödet är, som nämnts tidigare, endast ett stöd från statens sida i de fall när föräldrarna saknar förmåga att fullgöra sin underhållsskyldighet. Underhållsstödsbeloppet ska motsvara unge-

¹⁴ SOU 2011:51, Fortsatt förälder – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull, s. 381 ff. Jfr även avsnitt 6 ovan.

får hälften av normalkostnaderna för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget. Den antagna normalkostnaden ska täcka ett barns normalbehov och motsvara en skälig levnadsnivå på lång sikt.¹⁵ Underhållsstödets nivå är således inte tänkt att vara styrande för nivån på det underhållsbidrag som föräldrarna kommer överens om. Underhållsstödet är dessutom inte avsett att vara det primära sättet att reglera underhållsskyldigheten på. I underhållsstödssystemet kan barnet endast få sin normalkostnad täckt om boföräldern har förmåga att svara för ett lika stort belopp som det som utbetalas i underhållsstöd.

Försäkringskassan är från och med 18 juni 2011 centralmyndighet i förhållande till Rådets förordning (EG) nr 4/2009 av den 18 december 2008 om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet (underhållsförordningen). Syftet med underhållsförordningen är att ge en underhållsberättigad person bättre möjligheter att hävda sina rättigheter. Syftet ska uppfyllas genom att göra det enkelt att få ett avgörande i en medlemsstat som automatiskt är verkställbart i en annan medlemsstat utan formaliteter. När underhållsförordningen tillämpas behövs därför som huvudregel inte något s.k. exekvaturförfarande. Underhållsförordningen ersätter den s.k. Bryssel I-förordningen när det gäller frågor om underhållsskyldighet.¹⁶ Även i förhållande till den tidigare Bryssel I-förordningen var Försäkringskassan centralmyndighet. Funktionen som centralmyndighet är i dagsläget placerad på NFC Visby. Att Försäkringskassan är centralmyndighet enligt underhållsförordningen talar för att myndigheten även är lämplig att vara den instans som kan ge information om underhållsbidrag i nationella ärenden.

Ett annat viktigt skäl som talar för Försäkringskassan ska ges en utökad och förtydligad roll avseende information och stöd till sårlevande föräldrar är dess organisation som en rikstäckande statlig myndighet. Genom detta finns goda förutsättningar för nationell styrning och uppföljning.

¹⁵ Prop. 2004/05:116, s. 24.

¹⁶ Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstolsbehörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område.

Arbetsgruppen anser sammantaget att Försäkringskassan är den myndighet som har de bästa förutsättningarna för att ge information och det stöd som behövs för att föräldrarna själva ska kunna upprätta ett avtal om underhållsbidrag. Försäkringskassan har möjlighet att ge en lättillgänglig information som är densamma över hela landet på sin webbplats. Här skulle det också kunna skapas möjligheter för föräldrarna att ställa frågor. Redan i dag finns det på Försäkringskassans webbplats exempel på hur ett avtal kan formuleras. Denna tjänst bör kunna utvecklas så att föräldrarna kan få betydligt fler exempel på avtal att välja mellan. Med ny informationsteknik minskar behovet av det personliga mötet när det inte handlar om svåra konfliktsituationer. De föräldrar som framför allt behöver det stöd som Försäkringskassan föreslås ge, är de som redan är överens om vårdnaden och var barnet ska bo. De saknar däremot kunskap om hur kostnaden för barnets försörjning bäst kan fördelas mellan dem. Förutom webbinformationen kan det i många fall räcka med att få ställa kompletterande frågor på telefon. Det kan dock inte uteslutas att Försäkringskassan trots sin kompetens ibland kommer att behöva hänvisa föräldrarna till juridiska ombud. När handläggningen av underhållsstödet i framtiden ska koncentreras ytterligare och handläggas endast på två NFC, förutom NFC Visby, ökar möjligheten för Försäkringskassan att ge handläggarna på dessa NFC en hög kompetens när det handlar om såväl föräldrabalkens regler om underhållsbidrag som underhållsstöd enligt socialförsäkringsbalken. Inom Försäkringskassan finns dessutom stor kunskap om övriga familjeekonomiska stöd.

Underhållsskyldigheten efter en separation pågår oftast under många år och föräldrarnas ekonomiska situation kan förändras över tid. Den bidragsskyldige föräldern kanske saknar betalningsförmåga i samband med separationen men får en bättre ekonomi efter några år. I denna situation är det sannolikt Försäkringskassan som kontaktas i första hand om underhållsstöd tidigare har betalats ut. Inom Försäkringskassan finns också en skyldighet att tillhandahålla en information om övriga familjeekonomiska förmåner och hur dessa påverkar försörjningen av barnet.

Arbetsgruppens förslag om att Försäkringskassan bör få ett utökat uppdrag för att bistå föräldrar med information och stöd i frågor om underhållsbidrag ligger också i linje med barnkonven-

tionens artikel 26 och 27 där det stadgas att förmåner ”ska beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som ansvarar för dess underhåll har” (art. 26), samt att ”föräldrarna har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling” (art. 27). Vidare ska konventionsstaterna, enligt samma artikel, också ”vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa indrivning av underhåll för barnet från föräldrar eller andra som har ekonomiskt ansvar för barnet.” Ur barnets perspektiv är det olyckligt att det maximala beloppet för underhållsstöd har blivit så starkt normerande för det underhållsbelopp som underhållsskyldiga föräldrar förväntas betala för sina barn. De undersökningar som gjorts visar att detta drabbar inte minst de barn som lever i de ekonomiskt sett mest svaga grupperna. Arbetsgruppens förslag innebär därmed en förstärkning av barnrättsperspektivet genom att barnets rätt till underhållsbidrag stärks.

7.4 Incitament för föräldrar att reglera underhåll utanför underhållsstödet

För att få fler föräldrar att reglera underhållet till barnet utanför underhållsstödet lämnas nedan i avsnitt 9 förslag till ändringar och begränsningar i rätten till underhållsstöd. Om Försäkringskassans uppdrag avseende information och stöd till föräldrarna förtydligas och utökas i fråga om bl.a. underhållsbidrag, kan det vara lämpligt att lämna sådan i samband med att rätt till underhållsstöd inte längre finns.

7.5 Försäkringskassans föreslagna uppdrag i förhållande till kommunernas samarbetsamtal

I prop. 2012/13:189 Förstärkta samarbetsamtal, har regeringen föreslagit att kommuner ska vara skyldiga att bereda föräldrar möjlighet att i samarbetsamtal ta upp frågor som gäller barnets försörjning. Propositionen har beslutats i Riksdagen och lagändringen kommer att träda i kraft den 1 juli 2014.

Det framhålls i nämnda proposition att främst handlar det om att det i samband med samarbetsamtalen även ska vara möjligt att diskutera barns kostnader och vad föräldrarnas försörjningsansvar innebär och vilka olika sätt detta kan regleras. Det innebär dock inte att kommuner ska vara skyldiga att bistå föräldrarna med att beräkna och upprätta avtal om underhållsbidrag. Om kommunen skulle ha ett sådant ansvar skulle det enligt arbetsgruppen finnas en risk att fokus flyttas från de frågor som kommunernas familjerättshandläggare och samtalsledare har stor kompetens i, dvs. att fokusera på barnets situation i frågor om vårdnad, boende och umgänge och att bemöta föräldrar som befinner sig i kris och konfliktfyllda situationer, och i stället kommer handla om ekonomiska aspekter. En samlad bild av barnets situation och barnets bästa i samband med separationen kan då riskera att gå förlorad.

Regeringen har i nämnda proposition ansett att eftersom många föräldrar redan i dag genom samarbetsamtalen försöker komma överens i frågor som gäller vårdnad, boende och umgänge bör även andra ekonomiska frågor som gäller barnets försörjning och som är kopplade till föräldraansvaret kunna ingå i samarbetsamtalen. Det kan t.ex. handla om fördelning av kostnader för umgänge eller för särskilda behov som barnet har för fritidsaktiviteter, mediciner m.m. Eller frågor om vilka kostnader som är rimliga i förhållande till barnets ålder.

Kommunernas familjerättshandläggare och samtalsledare för samarbetsamtal har kompetens i att bemöta personer som befinner sig i kris och att hantera konfliktfyllda situationer. Detta kan öka förutsättningarna för att de också kan ge stöd och hjälp när föräldrarna har olika syn på försörjningsansvaret för barnet.

Regeringen anför i den nämnda propositionen att det finns en risk att barnperspektivet går förlorat om ekonomiska frågor om barnet helt utesluts från föräldrarnas samtal om vårdnad, boende och umgänge. När även övergripande frågor om försörjnings- och kostnadsansvar för barnet kan tas upp i samtalen borde detta öka förutsättningarna för föräldrarna att nå samförstånd i frågor om vårdnad, boende och umgänge utifrån vad som är bäst för barnet. I propositionen gör regeringen därför bedömningen att ekonomiska frågor som gäller barnets försörjning bör behandlas inom ramen för samarbetsamtalen.

Det är angeläget att föräldrar har någonstans att vända sig om Försäkringskassan inte kan ge erforderligt stöd för föräldrar som är oense om hur ett underhållsbidrag ska beräknas. Detta kan t.ex. handla om skäligheten av att bedöma storleken på det enskilda barnets behov. Arbetsgruppen instämmer i regeringens bedömning och förslag i den nämnda propositionen.

Det är lämpligt att Försäkringskassan bör ha det huvudsakliga ansvaret för att tillhandahålla enhetlig och generell information i syfte att underlätta för föräldrar att komma överens om underhållsbidrag.

Om föräldrarna trots den information och det stöd Försäkringskassan tillhandahåller har alltför skilda åsikter för att enas om ett underhållsbidrag kan kommunernas samarbetsamtal vara ett sätt att försöka nå en samsyn avseende försörjningsansvaret och barnets behov. Försäkringskassans uppdrag bör primärt inte vara inriktat på konfliktlösning (se mer om Försäkringskassans uppdrag i följande avsnitt). Det är heller inte realistiskt att tro att alla föräldrar har förutsättningar för att kunna enas om ett avtal om underhållsbidrag, och för dessa finns då underhållsstödet att tillgå. Utifrån de problem som Särlevandeutredningen har identifierat anser dock arbetsgruppen att det krävs åtgärder för att undvika att underhållsstöd lämnas när det inte föreligger behov av det.

7.6 Förvaltningslagen

Av 4 § förvaltningslagen (1986:223) följer att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa denne till rätta.

7.7 Utökat uppdrag

Eftersom underhållsbidrag inte ingår i Försäkringskassans nuvarande instruktion måste Försäkringskassans uppdrag utökas och för-

tydligas avseende den information och det stöd Försäkringskassan ska tillhandahålla åt föräldrar för att underlätta för dessa att själva nå en överenskommelse om underhållsbidrag. Försäkringskassan bör enligt arbetsgruppens mening kunna lämna såväl övergripande och samlad information som riktad information i enskilda ärenden om bl.a. föräldrars ansvar för sina barns försörjning, normalkostnader för barn i olika åldrar, innebörden av att reglera underhåll via underhållsbidrag respektive underhållsstöd, samt ge föräldrar stöd i beräkningen av underhållsbidrag, t.ex. genom exempel på hur beräkningar kan göras, och stöd i att upprätta avtal genom exempel på hur sådana kan utformas. Det är dock viktigt att den information och det stöd som tillhandahålls är opartisk och lika för båda föräldrarna så att Försäkringskassan inte uppfattas som rådgivare eller ombud åt en av föräldrarna.

Det är också viktigt att det görs tydligt att det är föräldrarna som avtalsparter som själva äger innehållet i avtalet – inte myndigheten – och att det står föräldrarna fritt att enas om innehållet.

8 Försäkringskassans uppdrag

Föräldrars kunskap om det gemensamma försörjningsansvaret i fråga om barn och vad som förväntas av dem ur ekonomiskt hänseende generellt sett är mycket låg. Särlevandeutredningen¹⁷ liksom Försäkringskassan¹⁸ har genomfört fokusgruppsamtal med särlevande föräldrar och det framkom i dessa att föräldrarna önskar att samhället ska bistå med en samlad information i dessa frågor. Det framkom även önskemål om tydliga riktlinjer för vad barn kostar i olika åldrar.

Knappt hälften (44 procent) av de föräldrar som svarade på Särlevandeutredningens telefonundersökning om ekonomi och samarbete mellan särlevande föräldrar visste var de kan hitta information som rör ekonomiska frågor om barnet.¹⁹

Som nämnts tidigare fungerar den civilrättsliga regleringen av underhållsbidrag parallellt med underhållsstödet utan att någon av dem har företräde framför den andra. Det är dock i föräldrabalken, förkortad FB, som bestämmelser finns som rör ett barns rättigheter och föräldrarnas ansvar för att tillgodose barnets behov av såväl underhåll som vårdnad och omsorg. Enligt FB ska föräldrarna var och en efter sin förmåga svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov. Föräldrarnas underhållsskyldighet är således inte ovillkorlig. Båda föräldrarna har ett ansvar att ta del i kostnaden för barnets underhåll genom att använda hela sin förvärvsförmåga så långt detta är möjligt.

¹⁷ TNS Sifo:s rapport Särlevande föräldrar, bilaga 10 i SOU 2011:51.

¹⁸ Socialförsäkringsrapport 2011:5.

¹⁹ TNS Sifo-telefonundersökning, november 2010, bilaga 4 i SOU 2011:51.

8.1 Information på Försäkringskassans webbplats

Försäkringskassan har i dag viss information på sin webbplats om vad som gäller när föräldrarna separerar. Där framgår bl.a. de övergripande reglerna kring underhållsskyldighet och det finns ett beräkningsverktyg för att föräldrarna själva ska kunna räkna fram underhållsbidragets storlek samt två olika mallar som hjälp till utformningen av avtalet. Det finns även information om vad som gäller för ansökan om underhållsstöd och de olika formerna av underhållsstöd.

Betydelsen av tydlig information från Försäkringskassan

I och med att Försäkringskassans uppdrag utökas i fråga om information och stöd avseende bl.a. underhållsbidrag bör Försäkringskassans information om vad som gäller vid en separation göras tydligare när det gäller att beskriva föräldrarnas ansvar för att täcka barnets behov av underhåll. Informationen bör alltså rikta sig till båda föräldrarna och lyfta fram att ansvaret för barnets underhåll gäller såväl den förälder som ska betala underhållsbidrag som den som barnet stadigvarande bor eller ska bo hos. Eftersom var och en av föräldrarna efter sin förmåga ska ta del i kostnaderna för barnets underhåll innebär det att även den förälder som barnet bor hos har en skyldighet att se till att han eller hon använder sig av sin förvärvsförmåga för att barnet verkligen ska få sitt behov täckt.

Det bör lämpligen framgå på Försäkringskassans webbplats att Försäkringskassan är behjälplig i frågor om underhållsbidrag. En tydlig information kan bidra till att missuppfattningarna och oenigheter mellan föräldrarna om såväl gällande bestämmelser som vad som är rimliga kostnader för barnet minskar. Därutöver kan informationen också bidra till att tydliggöra vilka förväntningar samhället har på föräldrar och vad som anses ingå i deras gemensamma föräldra- och försörjningsansvar. Det är därför viktigt att det tydligt framgår för föräldrarna att deras gemensamma ansvar inte upphör när en av dem inte längre bor tillsammans med barnet. Trots att en separation är ett faktum ligger försörjningsansvaret kvar hos föräldrarna – oavsett om föräldern är rättslig vårdnadshavare eller inte.

Eftersom föräldrarna själva kommer att ansvara för avtalet i sin helhet bör detta tydligt framgå i den övergripande information som lämnas. Det är viktigt att informationen även anger i vilka situationer som det som bestämts om underhållet i dom eller avtal kan jämkas av domstol.

Det bör lämpligen finnas flera olika mallar för utformningen av avtal om underhållsbidrag, gärna med tydliga instruktioner och exempel om hur de kan användas. Med hänsyn till att föräldrarna själva ansvarar för de underlag som ligger till grund för avtalet kan detta påverka boföräldrarnas vilja att underteckna ett formellt bindande avtal. Det kan därför vara lämpligt att det även finns mallar för en s.k. betalningsförbindelse, dvs. när endast den bidragsskyldige föräldern undertecknar förbindelsen om underhållsbidrag och hans eller hennes namnteckning är bevitnad av två personer. Om den bidragsskyldige föräldern inte fullgör underhållsskyldigheten enligt betalningsförbindelsen kan boföräldern då vända sig till Kronofogdemyndigheten för ansökan om verkställighet.

Lättillgänglig och relevant information till föräldrarna torde också kunna lämnas avseende frekventa frågor och svar. Försäkringskassan har exempelvis tidigare använt sig av så kallade digitala kundcentermedarbetare (Fråga Hanna) som lämnar information inom myndighetens övriga verksamhetsområden.

Beräkning av underhållsbidrag

Vid beräkning av underhållsbidrag enligt Försäkringskassans beräkningsverktyg är även Konsumentverkets information om skäligen levnadskostnader relevant, vilket med fördel skulle kunna lämnas samlat tillsammans med övrig information om beräkning av underhållsbidrag. För att underlätta för föräldrarna kan beräkningsverktyget innehålla både hjälptexter och exempel. Det är t.ex. viktigt att det framgår hur en ny make eller partner påverkar vad som får förbehållas för bostadskostnaden, och att detta gäller för såväl den bidragsskyldiga föräldern som boföräldern.

Information och stöd

Försäkringskassan ska inte upprätta avtalet om underhållsbidrag åt föräldrarna. Detta bör i stället vara föräldrarnas egna ansvar. Försäkringskassan ska därför varken godkänna avtalet eller fatta något annat beslut, utan avtalet och dess innehåll är helt och hållet föräldrarnas angelägenhet.

Med hänsyn till att särlevande föräldrar förefaller ha så pass låg kännedom om vad som gäller för barns behov av underhåll och vilken lösning som blir bäst för barnet,²⁰ måste Försäkringskassan däremot kunna ge relevant information och stöd till föräldrarna. Som nämnts i avsnitt 7 har handläggningen av ärenden om underhållsstöd koncentreras till endast ett fåtal nationella försäkringscenter (NFC). Det torde skapa goda förutsättningar för att utveckla en hög kompetens bland handläggarna även när det gäller det civilrättsliga regelverket för underhållsfrågor. Eftersom inga NFC tar emot personliga besök finns det inte någon möjlighet för föräldrar att komma i personlig kontakt i form av ett fysiskt möte med en handläggare på Försäkringskassan när det gäller underhållsfrågor. Utifrån den information arbetsgruppen har fått från Försäkringskassan är det heller inte tänkt att bli någon förändring framöver vad avser möjligheterna till fysiska kundmöten. Enligt arbetsgruppen bör man inte överdriva betydelsen av sådana möten. Information kan lämnas på Försäkringskassans webbplats och det finns möjligheter att få kompletterande information och stöd via t.ex. telefon, e-post och internet.

Eftersom föräldrarna inte kan komma till Försäkringskassan tillsammans för ett personligt möte är det mycket viktigt att den information och det stöd som Försäkringskassan lämnar är sådan, att föräldrarna inte kan få uppfattningen att myndigheten tar ställning för någon av dem. I de fall det finns en ansökan om underhållsstöd, eller om ett underhållsstöd ska dras in, måste Försäkringskassan kommunicera med båda föräldrarna och kan då på ett naturligt sätt lämna samma information till dem båda. Detta är också något som görs redan i dag.

Försäkringskassans roll blir att lämna information och stöd när föräldrarna har möjlighet att reglera underhållet själva. I sådana

²⁰ Jfr Särlevandeutredningens slutsatser, SOU 2011:51

situationer saknas vanligtvis behov av att reglera underhållsskyldigheten via underhållsstödet. För att Försäkringskassan ska kunna fullgöra sin utökade och förtydligande uppgift att lämna information och stöd behöver Försäkringskassans personal genomföra en kompetensförstärkning om vad som ingår i föräldrars försörjningsansvar, och bestämmelser för att reglera underhåll civilrättsligt. Utbildningen behöver omfatta fler aspekter än hur själva underhållsbidraget beräknas, t.ex. avseende lämplig samtalsmetodik när föräldrar kan ha svårt att kommunicera med varandra.

Försäkringskassan ska dock inte ha uppdraget att försöka medla eller agera kurativt om det framgår att föräldrarna har olösta frågor som inte gör det troligt att de kan komma överens om ett underhållsbidrag förrän övriga tvistiga frågor har lösts. I sådana fall bör Försäkringskassan upplysa föräldrarna om möjligheten att vända sig till sin kommun för t.ex. samarbetsamtal. Det kan komma att finnas behov av ett utvecklat samarbete mellan Försäkringskassan och socialnämnderna vad gäller mer praktiska gränsdragningsfrågor för att försöka minimera risken för att föräldrar i onödan hänvisas mellan Försäkringskassan och kommunen.

Det är viktigt att Försäkringskassans webbplats med information om underhållsbidrag hålls uppdaterad med aktuella uppgifter om förbehållsbelopp m.m. Där kan förslagsvis även finnas länkar till andra webbplatser med information om samarbetsamtal och andra aspekter som kan vara adekvata i sammanhanget.

Uppföljning

Det är viktigt att det följs upp vilken effekt Försäkringskassans utökade och förtydligade uppgift får tillsammans med de begränsningar i rätten till underhållsstöd som föreslås nedan i avsnitt 9, i fråga om på vilket sätt föräldrar väljer att reglera underhållet.

Försäkringskassan bör därför även i fortsättningen registrera när en boförälder drar tillbaka sin ansökan om underhållsstöd efter samtal med Försäkringskassan. Det blir också viktigt att följa hur många ärenden som efter en indragning med stöd av 18 kap. 9 a § SFB återkommer med ny ansökan om underhållsstöd. Den före-

slagna expeditonsavgiften nedan torde underlätta en sådan uppföljning.

Framför allt blir det viktigt att kunna följa hur många föräldrar som vänder sig till Försäkringskassan för att få stöd vid beräkningen av underhållsbidrag och om informationen som ges på webbplatsen är tillräcklig.

Vidare vore det önskvärt om Försäkringskassan kunde ha möjlighet att över tid följa antal ingångna avtal om underhållsbidrag och att detta görs utan att föräldrarnas identitet röjs.

9 Incitament för föräldrar att reglera underhåll utanför underhållsstödet

Särlevandeutredningen bedömde att reglerna för underhållsstöd behöver utformas så att det finns tydliga incitament för föräldrar att inte vända sig till Försäkringskassan för underhållsstöd när de har förutsättningar att avtala om ett underhållsbidrag som bättre kan tillgodose barnets behov.

I betänkandet SOU 2011:51 redovisas svaren på frågor som Riksrevisionen ställt till särlevande föräldrar om vilket eller vilka de viktigaste skälen är till att de låter Försäkringskassan sköta betalningen av underhållet²¹. Mer än hälften av föräldrarna svarade att den främsta anledningen är att säkerställa att pengarna kommer i tid. Omkring var sjätte svarade att det antingen var de själva eller den andre föräldern som inte accepterade att underhållet löses på annat vis än genom underhållsstödet. Det sistnämnda svaret kan till viss del tolkas som att föräldrarna uppfattar att man kan välja fritt på vilket sätt underhållsfrågan ska lösas, dvs. att rätten till underhållsstöd inte skulle vara villkorad.

Vidare framkommer i Särlevandeutredningens betänkande SOU 2011:51, att föräldrar vars barns behov tillgodoses genom underhållsbidrag oftast kommer överens om ett belopp som motsvarar underhållsstödsbeloppet. Om underhållsbidraget beräknades på rätt sätt, dvs. efter föräldrarnas förmåga att försörja barnet, skulle många barn få ekonomiskt bättre levnadsförhållanden. Det är därför viktigt att underhållsstödet inte ska ses som någon form av normalbelopp utan snarare som ett garantibelopp, men inte mer. Som tidigare framgått skulle barnet i vissa fall kunna få 80 procent

²¹ Jfr RiR 2010:22, Underhållsstödet – för barnens bästa?

mer i underhållsbidrag (vilket motsvarar drygt 1 000 kronor per månad) än vad som är det maximala underhållsstödsbeloppet (jfr avsnitt 6).

Syftet med underhållsstödet är att garantera barnet en rimlig försörjning när föräldrarna inte gemensamt kan göra det genom en överenskommelse om underhållsbidrag. Särlevandeutredningen framhåller dock att underhållsstödssystemet inte bör användas som ett fördelningspolitiskt instrument, vilket skedde när det inom ramen för underhållsstöd infördes ett eget inkomstprövat stöd enbart för de föräldrar vars barn bor växelvis. Det skedde även till viss del 2006 när underhållsstödet höjdes med 100 kronor trots att det inte fanns anledning till det utifrån Konsumentverkets beräkningar om skäliga levnadskostnader avseende de yngre barnens behov. Höjningen motiverades med att många av de ekonomiskt utsatta barnen lever i hushåll som mottar underhållsstöd. En höjning av underhållsstödet påverkar även den bidragsskyldige förälderns betalningsbelopp. Höjningen 2006 innebar att 40 procent av de bidragsskyldiga föräldrarna fick ett högre betalningsbelopp. Systemets konstruktion innebär således att det i viss utsträckning är den bidragsskyldige föräldern som finansierar en eventuell höjning av underhållsstödet.

Särlevandeutredningen framhåller att statens stöd för att förskottera ett uteblivet underhåll ska ses som ett komplement till reglerna om underhållsbidrag i föräldrabalken och inte som ett stöd för att förbättra levnadsstandarden för den ensamstående föräldern. Detta har enligt utredningen även betydelse för vad som kan ge upphov till konflikter mellan föräldrarna. Enligt utredningens undersökningar har det visat sig vara konflikt drivande när staten lämnar olika ekonomiska stöd utan hänsyn tagen till storleken på den försörjningsbörda som följer av att barn bor eller vistas i respektive förälderns hushåll, t.ex. vid växelvist boende.

När underhållsstödet ersatte det tidigare bidragsförskottet fr.o.m. februari 1997 minskade kraven på boföräldern för att rätt till stödet skulle finnas. Det enda krav som nu ställs är att boföräldern ska medverka till att faderskapet eller föräldraskapet för barnet blir fastställt. Det finns alltså inte något krav på att en boförälder ska ha försökt lösa underhållsfrågan genom överenskommelse med den andra föräldern. Som nämnts tidigare finns dock fortfarande samma krav på medverkan till att få underhålls-

bidrag fastställt som gällde i förhållande till bidragsförskottet, om den bidragsskyldige är bosatt utomlands eller bor i Sverige men får sin lön från utlandet.

Underhållsstödet infördes inte minst mot bakgrund av de besparingskrav som fanns för de offentliga finanserna vid tidpunkten för införandet. Återbetalningen av det utbetalda samhällsstödet (dvs. underhållsstödet) skulle därför, enligt förarbetena (prop. 1995/96:208), vara en angelägenhet mellan Försäkringskassan och den betalningsskyldiga föräldern.

Det finns således inte några andra krav på medverkan för boföräldern än att medverka till att faderskap och föräldraskap blir fastställt. Däremot föreligger inte rätt till underhållsstöd om det finns anledning att anta att den bidragsskyldige föräldern i rätt ordning, dvs. enligt reglerna i 7 kap. FB betalar underhåll med minst det belopp som skulle betalas ut som underhållsstöd till barnet. Detsamma gäller om det är uppenbart att den bidragsskyldige föräldern på annat sätt ser till att barnet får motsvarande underhåll (18 kap. 9 § SFB). Detta kan exempelvis ske genom att boföräldern vid en bodelning tillskiftas egendom som tillgodoser barnets behov av underhåll, eller att boföräldern får ett mycket högt underhållsbidrag medan barnet får ett lägre belopp. Föräldrarna kan också ha löst underhållsfrågan genom att de tar hand om varsitt barn och på så sätt tillämpar en slags kvittning av underhållsskyldigheten.

Arbetsgruppen kan konstatera att det dels saknas krav på föräldrar om att försöka lösa underhållsfrågan genom en överenskommelse innan underhållsstöd kan beviljas, dels framgår det av den undersökning som Riksrevisionen tidigare genomfört att boföräldrar inte tycks vilja lämna underhållsstödssystemet, i vissa fall på grund av bekvämlighetsskäl. Mot denna bakgrund anser arbetsgruppen att det finns behov av incitament som tydliggör för båda föräldrarna att det är viktigt att barnet har föräldrar som kan samarbeta med varandra – det gäller även i ekonomiska frågor. Arbetsgruppens förslag nedan är därför inriktade på att såväl uppmantra föräldrarna att inte ansöka om underhållsstöd när sådant stöd inte behövs, men också att få föräldrarna att lämna underhållsstödet när de har förutsättningar för att klara underhållsfrågan själva.

De familjeekonomiska stöden är många gånger inriktade på att tydliggöra jämställdhetsaspekter och föräldrarnas gemensamma ansvar för barnet. Arbetsgruppen anser att det är viktigt att understryka det gemensamma försörjningsansvaret för barnet även om föräldrarna inte lever tillsammans. Det är inte statens skyldighet att se till att barnets försörjning säkras, utan det är fortfarande föräldrarna som i första hand har detta ansvar. Om föräldrarna kan bli medvetna om vikten av att kunna samarbeta kring underhållet för barnet kommer detta troligen leda till bättre samarbete även när det gäller andra frågor för barnets bästa.

9.1 Underhållsstöd lämnas från och med andra månaden

Arbetsgruppens förslag: Underhållsstöd ska lämnas från och med andra månaden efter den månad som föräldrarna har flyttat isär eller rätt till stöd annars har uppkommit. Det ska även gälla vid ansökan om förlängt underhållsstöd om underhållsstöd tidigare inte har lämnats.

Om underhållsstöd inte längre lämnas enligt 18 kap. 9 a § eller 33 § SFB får underhållsstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag enligt 21 § från och med månaden efter den då det tidigare underhållsstödet senast lämnades, dock inte för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden.

Skälen för arbetsgruppens förslag

I och med att boföräldern vid en separation oftast vänder sig direkt till Försäkringskassan och ansöker om underhållsstöd har den bidragsskyldige inte någon verklig möjlighet att betala underhåll ”i rätt ordning med minst ett belopp som motsvarar underhållsstödsbeloppet”, dvs. fullgöra sin underhållsskyldighet på annat sätt än genom underhållsstöd (jfr 18 kap. 9 § SFB). Om underhållsstöd i stället lämnas tidigast från och med andra månaden efter att föräldrarna flyttat isär ger detta en tydlig signal om att föräldrarna förutsätts samarbeta för att komma överens om ett underhåll till barnet. Samtidigt understryker det att statens ansvar är sekundärt

och inte som nu likvärdigt med underhållsbidraget. Med nuvarande ordning kan föräldrarna separera i slutet av månaden och boföräldern kan direkt från och med nästa månad få rätt till underhållsstöd. Exempel: Föräldrarna separerar den 17 mars och den bidragsskyldige är folkbokförd på annan adress den 29 mars. I dag finns det då rätt till underhållsstöd från och med april månad om den bidragsskyldige föräldern inte har betalat något underhåll.

En jämförelse kan göras med Norge som i en relativt stor utsträckning har motsvarande familjeekonomiska förmåner som i Sverige. Det är där inte möjligt att direkt söka motsvarigheten till underhållsstöd (bidragsforskudd). För att få rätt till bidragsforskudd måste underhållsbidraget först ha krävts in genom Kronofogdemyndighetens (Statens Innkrevingscentral) försorg. Statens förskottering av ett uteblivet underhåll är således subsidiärt i förhållande till föräldrarnas överenskommelse om underhållsbidrag. Den norska motsvarigheten till Försäkringskassan (NAV), bistår föräldrarna vid frågor om kostnader för beräkningar av underhållsbidraget. Om föräldrarna inte kan komma överens kan de mot en avgift begära att myndigheten fastställer ett underhållsbidrag.

Arbetsgruppens förslag innebär visserligen att boföräldern inte kommer att få något stöd från samhällets sida den första månaden efter en separation, men sett utifrån ett längre perspektiv skulle många barn få sitt behov täckt på ett bättre sätt om underhållsskyldigheten fullgjordes med underhållsbidrag i stället för genom underhållsstöd. Totalt skulle drygt 40 procent av barnen som det i dag lämnas fullt underhållsstöd för, få mer i underhållsbidrag enligt Särlevandeutredningens och arbetsgruppens beräkningar. Framför allt gäller detta barn i de tre lägsta inkomstgrupperna. I den lägsta inkomstgruppen handlar det om så pass mycket som i genomsnitt 1 100 kronor mer per månad och barn. Att inte boföräldern får underhållsstöd förrän en månad senare är dock inte detsamma som att barnets behov av underhåll inte tillgodoses. Underhållsskyldigheten föreligger även om ett underhållsstöd inte lämnas och det finns andra sätt för den underhållsskyldige föräldern att fullgöra sitt ansvar än att återbetala ett lämnat underhållsstöd.

Baserat på den kunskapsbild som Särlevandeutredningen (SOU 2011:51) visat förefaller det sålunda viktigt att få framför allt boföräldern att ändra sitt beteende, dvs. att inte direkt vända sig till

Försäkringskassan med en ansökan om underhållsstöd. Direkt efter en separation har merparten av föräldrarna fortfarande en hel del gemensamma ekonomiska intressen varför underhållet till barnet borde inkluderas med dessa. En fördröjning av rätten till underhållsstöd poängterar ytterligare att detta ska ses som det yttersta skyddet för barnet. Underhållsstöd ska inte kunna beviljas i förväg direkt efter en ansökan, utan enligt arbetsgruppens förslag, först om den bidragsskyldige föräldern inte fullgjort underhållsskyldigheten för tiden före den månad som underhållsstöd kan utbetalas för.

Förslaget om Försäkringskassans utökade och förtydligade uppdrag avseende information och stöd (se avsnitt 7) bör ge fler föräldrar möjlighet att kunna komma överens om avtal om underhållsbidrag. Detta gäller särskilt om rätt till underhållsstöd inte finns direkt efter att föräldrarna flyttat isär utan endast efter en viss fördröjning.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2016. Föräldrar som flyttat isär eller för vilka rätt till stöd annars uppkommit under december 2015 kommer att omfattas av de äldre bestämmelserna och ha rätt till underhållsstöd för januari månad 2016 (jfr övergångsbestämmelser i avsnitt 10).

Den senarelagda rätten till underhållsstöd kommer i praktiken inte innebära någon större skillnad för boföräldern när det gäller tidpunkten för utbetalningen av det första underhållsstödet, dock sett i ett längre tidsperspektiv, ett månadsbelopp mindre. Försäkringskassan har i dag en handläggningstid på cirka 40 dagar. Det innebär att en ansökan om underhållsstöd som lämnas i februari månad kommer att beviljas tidigast i april månad. Det beror på att den bidragsskyldige föräldern måste få ett meddelande om att ansökan gjorts, och han eller hon har därefter 14 dagar på sig för att kontakta Försäkringskassan och lämna sina synpunkter. För att rätt till underhållsstöd ska föreligga måste också den bidragsskyldige föräldern ha brustit i sin betalningsskyldighet, dvs. inte betalat något underhållsbidrag för mars. När utbetalningen görs i april kommer den bidragsskyldige redan ha en skuld för två månader med nuvarande bestämmelser. Med arbetsgruppens förslag endast för en månad.

Den föreslagna ändringen i bestämmelsen kommer innebära att det finns en längre tid för föräldrarna att komma överens om ett underhåll fram tills det att rätt till underhållsstöd finns.

Det finns i dag och det kommer att fortsätta finnas barn vars föräldrar saknar ekonomisk förmåga att fullgöra underhållsskyldigheten genom ett underhållsbidrag. Dessa barn kommer i ett längre tidsperspektiv att gå miste om en månads underhållsstöd genom den föreslagna bestämmelsen. Här bör dock uppmärksammas att eftersom underhållsstödet i praktiken inte kan betalas ut förrän efter cirka 40 dagar efter ansökan har inkommit, förekommer det redan i dag att boföräldern får vänta drygt en månad innan den första utbetalningen kan se och i vissa fall även kan behöva vända sig till kommunen för ekonomiskt bistånd för att klara sitt och barnets uppehälle. Om någon som har rätt till periodisk ersättning enligt socialförsäkringsbalken har fått ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), får dock en retroaktivt beviljad ersättning på begäran av socialnämnden betalas ut till nämnden. Denna bestämmelse gäller fortsatt för den tid det finns rätt till underhållsstöd.

Arbetsgruppen anser att behovet av att få fler föräldrar att reglera underhåll utanför underhållsstödssystemet och att mot den bakgrunden bevilja underhållsstöd en månad senare än i dag, väger så pass tungt att det ändå bör genomföras. Sett i ett längre perspektiv har dessa barn så mycket att vinna på att underhållet i stället regleras via ett avtal om underhållsbidrag. Förslaget behövs som incitament för att förmå så många föräldrar som möjligt att reglera underhållet civilrättsligt. Gjorda undersökningar visar även att det främst är barn i hushåll med de lägsta inkomsterna som har mest att vinna på att reglera underhållet utanför underhållsstödet. Underhållsstödssystemet är dessutom inte avsett att fungera som det yttersta skyddsnetet för en förälder i samband med en förändrad ekonomisk situation med anledning av en separation. Det sätt som föräldrar väljer att reglera underhållet på förefaller också vara det som består under barnets uppväxt.

Förslaget bör enligt arbetsgruppen även gälla vid en nyansökan om förlängt underhållsstöd eftersom föräldrarnas underhållsskyldighet för den unge då fortfarande består. Även då ska stödet lämnas från och med andra månaden efter den månad föräldrarna har flyttat isär eller rätt till stöd annars har uppkommit.

Om underhållsstöd lämnas månaden före den unge fyller 18 år och denne ansöker om förlängt underhållsstöd är det emellertid viktigt att handläggningen på Försäkringskassan fungerar på ett sätt att det inte uppstår något avbrott i utbetalningen av underhållsstöd med anledning av att barnet fyller 18 år och underhållsstödet i stället lämnas direkt till barnet. I en sådan situation ska det förlängda underhållsstödet lämnas från och med månaden efter det att den studerande har fyllt 18 år eller återupptagit studier som avses i 18 kap. 6 § SFB, dock inte för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden.

Om underhållsstöd inte längre lämnas enligt 18 kap. 9 a § eller 33 § SFB anser dock arbetsgruppen att utfyllnadsbidrag alltså ska kunna lämnas från och med månaden efter den då det tidigare underhållsstödet senast lämnades. Utfyllnadsbidraget kan emellertid inte lämnas för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden. Om utfyllnadsbidrag lämnas av Försäkringskassan för mellanskillnaden mellan det belopp som den bidragsskyldige föräldern själv lämnar direkt till boföräldern och det maximala underhållsstödsbeloppet, kan föräldrarna anses ha gjort vad de ekonomiskt förmår för att reglera underhållsskyldigheten på egen hand. En ”karenstid” på en månad fyller i en sådan situation inte någon funktion för att förmå föräldrarna att reglera underhållet civilrättsligt.

9.2 Om tidsbegränsade underhållsstöd

Arbetsgruppens bedömning: Särlevandeutredningens lämnade förslag om tidsbegränsade underhållsstöd bör inte genomföras.

Särlevandeutredningen föreslog i sitt betänkande SOU 2011:51 att underhållsstödet skulle tidsbegränsas för en period om maximalt tre år. Arbetsgruppens anser dock efter sin utredning att förslaget inte bör genomföras. En djupare analys visar nämligen att fler situationer inom underhållsstödet måste undantas från en tidsbegränsning än vad som framkommer av Särlevandeutredningens förslag. Enligt utredningen ska utfyllnadsärenden och anståndsärenden undantas från tidsbegränsningen. Eftersom arbetsgruppen till skillnad från utredningen inte lämnar något förslag om att

underhållsstöd vid växelvist boende ska avskaffas (då arbetsgruppens uppdrag inte omfattar den frågan), skulle även dessa ärenden behöva undantas från tidsbegränsningen. Vid växelvist boende fullgör ofta föräldrarna sin underhållsskyldighet genom att stå för barnets kostnader som uppstår under den tid barnet bor hos respektive förälder. Arbetsgruppen har dessutom funnit att även ärenden där det saknas en bidragsskyldig förälder, dvs. ärenden utan fastställt faderskap/föräldraskap och ärenden som beviljats i förhållande till en ensamadoptant måste undantas från tidsbegränsningen. Ytterligare en grupp som skulle behöva undantas är ärenden där underhållsstödet beviljats i förhållande till ett underhållsbidrag, dvs. de ärenden där den bidragsskyldige föräldern är bosatt i utlandet eller bor i Sverige men får sin inkomst från utlandet. Eftersom tanken med en tidsbegränsning var att ge föräldrarna anledning att på nytt försöka enas om ett underhåll utanför underhållsstödet, finns det inte någon anledning att tidsbegränsa beslut där betalningsskyldigheten redan ska fullgöras genom ett underhållsbidrag.

För de boförelädrar som tillsammans med barnet lever under skyddad identitet eller där det finns en hotbild mot dem skulle ett tidsbegränsat beslut med påföljande ansökan kunna innebära en stor psykisk påfrestning.

Ett tidsbegränsat beslut skulle också i en hel del fall medföra en onödig administration för Försäkringskassan eftersom den ekonomiska situationen för många bidragsskyldiga föräldrar är sådan att de inte har möjlighet att fullgöra underhållsskyldigheten utanför underhållsstödssystemet.

9.3 Rätten till underhållsstöd upphör om den bidragsskyldige betalar till Försäkringskassan i rätt ordning

Arbetsgruppens förslag: Underhållsstöd ska inte lämnas om den bidragsskyldige föräldern under minst sex månader i följd i rätt ordning har betalat det fastställda betalningsbeloppet. Om det finns särskilda skäl ska underhållsstöd ändå lämnas.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen anser att rätten till underhållsstöd ska upphöra om den bidragsskyldige under minst sex månader i följd i rätt ordning betalat det fastställda betalningsbeloppet. Om betalningsbeloppet understiger underhållsstödsbeloppet kan det i stället finnas rätt till utfyllnadsbidrag. Det kan i sådant fall lämnas från och med månaden efter den då ett fullt underhållsstöd har dragits in.

Av Riksrevisionens tidigare granskning av underhållsstödet framkommer att det, enligt uppgifter från Försäkringskassan, finns drygt 53 000 bidragsskyldiga föräldrar inom underhållsstöds-systemet som är skuldfria och fullbetalande.²² Trots att de bidragsskyldiga föräldrarna sannolikt har ekonomisk förmåga att betala underhåll utan Försäkringskassans inblandning, använder de sig således av det statliga underhållssystemet i strid med vad som är syftet med det. Dessa föräldrar motsvarade då (2010) 30 procent av de bidragsskyldiga föräldrarna inom systemet. Försäkringskassan har tidigare beräknat att det årligen skulle kunna sparas 60-78 miljoner kronor per år om det statliga stödsystemet inte belastades i onödan. En sådan besparing skulle motsvara cirka 20 procent av administrationskostnaderna för underhållsstödet.

Detta visar att det är viktigt att villkoren för att få underhållsstöd måste vara så tydligt utformade att föräldrarna förstår att underhållsstödet är ett statligt stöd avsett för dem som behöver det, inte en form av transferering av underhållet. Det bör således inte vara möjligt att av bekvämlighetsskäl ”välja” underhållsstödet.

Arbetsgruppen har hämtat in nya siffror från Försäkringskassan. Till och med februari 2013 fanns det knappt 44 000 bidragsskyldiga föräldrar med 1 273 kronor i betalningsbelopp. Av dessa var nästan 27 000 helt utan skuld, dvs. drygt 61 procent. Det fanns dock några av dessa bidragsskyldiga som någon gång fått en fordran överlämnad till Kronofogdemyndigheten. Om dessa räknas bort fanns det fortfarande nästan 22 000 bidragsskyldiga som var helt skuldfria och som heller inte hade någon markering om att viss skuld lämnats till Kronofogdemyndigheten, dvs. nästan 50 procent. Antalet barn till dessa bidragsskyldiga var knappt 28 000 och utbetalning för dessa barn gjordes till drygt 23 000 boföräldrar.

²² Riksrevisionen, 2010:22, Underhållsstöd – för barnens bästa?

För nästan 50 procent av de bidragsskyldiga med fullt betalningsbelopp fungerade Försäkringskassan således som en mellanhand.

Styckkostnaden per utbetalning inom underhållsstödet uppgår till 176 kronor per månad. Det innebär att den administrativa kostnaden för utbetalningen i dessa ärenden blir cirka 44 miljoner kronor per år.

Antalet bidragsskyldiga föräldrar med ett betalningsbelopp mellan 100 och 1 272 kronor var knappt 29 000. Av dessa var drygt 11 000 utan skuld, dvs. knappt 39 procent. Eftersom drygt 3 000 bidragsskyldiga hade en markering att viss skuld lämnats till Kronofogdemyndigheten innebär det att i denna grupp var drygt 8 000 bidragsskyldiga föräldrar helt skuldfria, dvs. 28 procent. Även bland bidragsskyldiga med lägst fastställt betalningsbelopp, 50–99 kronor fanns det helt skuldfria bidragsskyldiga, nämligen 29 procent.

Det finns således ett stort antal ärenden med fullt underhållsstöd som egentligen borde kunna ändras till utfyllnadsbidrag. Enligt Försäkringskassan fanns det fr.o.m. februari 2013 dock endast 2 878 ärenden där underhållsstödet betalas ut i form av utfyllnadsbidrag.

Antalet boföräldrar i de båda grupperna där betalningsbeloppet understiger 1 273 kronor och de bidragsskyldiga är skuldfria uppgår till drygt 9 000. Styckkostnaden per utbetalning av utfyllnadsbidrag, dvs. exklusive kostnaden för den s.k. kravhanteringen är 109 kronor per månad. Det innebär att kostnaden för dessa ärenden minskar med 7,3 miljoner kronor per år om dessa ändras till utfyllnadsbidrag i stället för fullt underhållsstöd.

Förutom besparingen för staten skulle en betalning direkt till boföräldern tydliggöra föräldrarnas gemensamma ansvar för barnets underhåll.

Det skulle kunna göras en total besparing med drygt 56 miljoner kronor per år om samtliga dessa föräldrar hade löst underhållsfrågan själva, dels genom underhållsbidrag dels genom att utfyllnadsbidrag betalas ut i stället för fullt underhållsstöd. Besparingen motsvarar bortåt 17 procent av den totala administrationskostnaden för underhållsstödet.

I nuvarande lagstiftning finns det inte någon möjlighet att dra in underhållsstödet när betalningsskyldigheten fullgörs ”i rätt ordning” till Försäkringskassan. Bestämmelsen i 18 kap. 9 § SFB

handlar om att rätt till underhållsstöd inte finns om den bidragsskyldige ”i rätt ordning betalar underhåll med minst det belopp som ”skulle betalas ut som underhållsstöd”. Den täcker inte situationen när underhållsstöd redan betalas ut och den bidragsskyldige fullgör betalningsskyldigheten till Försäkringskassan. Villkoren för rätt till underhållsstöd bör enligt arbetsgruppen därför bli tydligare och även något striktare. Det handlar om att det inte ska finnas en fortsatt rätt till underhållsstöd när underhållet kan betalas i rätt ordning till Försäkringskassan och därför i stället skulle kunna betalas direkt till boföräldern. Det ska inte vara möjligt för boföräldern att ”välja” hur betalningen av underhållet ska ske.

En bestämmelse om att rätten till underhållsstöd upphör när den bidragsskyldige betalar beloppet till Försäkringskassan i rätt ordning kan, enligt arbetsgruppen, ersätta det av Särlevandetuvedningen lämnade förslaget om tidsbegränsade beslut. Den föreslagna bestämmelsen träffar rätt målgrupp, dvs. de föräldrar som har en faktisk möjlighet att komma överens om ett underhållsbidrag. Försäkringskassans roll som ansvarig för information och stöd i frågor om underhållsbidrag underlättas också genom att indragningen av underhållsstödet och informationen kring detta kan ske kontinuerligt.

Enligt arbetsgruppen ska bestämmelsen inte tillämpas om det föreligger särskilda skäl. Det kan exempelvis vara fallet om boföräldern och barnet har skyddad identitet eller om det finns en hotbild mot någon av dem. Detsamma bör gälla om underhållsstödet har dragits in tidigare på grund av att den bidragsskyldige föräldern har betalat till Försäkringskassan i rätt ordning, men sedan efter ett tag regelmässigt börjar betala för sent eller ett för lågt belopp för att på så sätt förorsaka boföräldern olägenhet.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft och börja tillämpas den 1 januari 2016.

9.4 Expeditionsavgift

Arbetsgruppens förslag: Om ansökan om underhållsstöd görs för samma barn inom två år räknat från den tidpunkt då underhållsstödet upphörde att lämnas ska såväl boföräldern som den bidragsskyldige föräldern betala en expeditionsavgift.

Expeditionsavgiften ska endast tas ut om ansökan beviljas. Endast en expeditionsavgift ska betalas av respektive förälder även om ansökan avser flera gemensamma barn.

Om det finns särskilda skäl ska någon avgift inte tas ut.

Försäkringskassan får i den utsträckning det är skäligt göra avdrag på underhållsstödet för expeditionsavgift om boföräldern är skyldig att betala sådan avgift.

Försäkringskassan ska utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in expeditionsavgiften, om den betalningsskyldige föräldern inte fullgör sin betalningsskyldighet. Beslut om betalningsskyldighet för expeditionsavgift får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om expeditionsavgiften.

Försäkringskassans fordringar avseende expeditionsavgift enligt 18 kap. 44 § SFB ska ha företrädesrätt vid utmätning av lön.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Särlevandeutredningen har tidigare bedömt att införandet av en expeditionsavgift inte borde ske förrän andra lösningar har prövats. Framför allt ansåg utredningen att detta inte är ett lämpligt incitament för att öka s.k. direktreglering av underhåll, om de särlevande föräldrarna inte kan få tillräcklig hjälp med att komma överens om och stöd kring beräkningen av storleken på underhållsbidrag.

Arbetsgruppen anser dock, att om Försäkringskassan ges ett utökat ansvar och förtydligat uppdrag i enlighet med avsnitt 7 avseende information och stöd i frågor om underhållsbidrag, bör en expeditionsavgift kunna införas. Även kommunerna kommer från och med den 1 juli 2014 ha en skyldighet att bereda föräldrar

möjlighet att i samarbetsamtal ta upp frågor som gäller barnets försörjning (prop. 2012/13:189).

Avgiften ska tas ut när det görs en ny ansökan som avser fullt underhållsstöd efter en tidigare indragning. Expeditionsavgiften bör tas ut om ansökan görs inom två år från den tidigare indragningstidpunkten. Indragningen kan t.ex. ha berott på att den bidragsskyldige föräldern har betalat regelbundet till Försäkringskassan och att rätten till underhållsstöd därför upphört (se förslaget i avsnitt 9.3), men indragning kan även ha gjorts på grund av någon annan anledning.

Expeditionsavgiften ska betalas av såväl boförälder som den bidragsskyldige föräldern. Den ska ses som ett incitament för att få föräldrarna att inte på nytt söka underhållsstöd, utan när förutsättningar finns för det, i stället försöka lösa underhållsfrågan själva.

En bidragsskyldig förälder som t.ex. skött betalningsskyldigheten under den tid som underhållsstöd har betalats ut, bör enligt arbetsgruppen ges incitament att inte börja missköta betalningen för att han eller hon vill att det ska finnas rätt till underhållsstöd igen. Genom Försäkringskassans förstärkta uppdrag kan föräldrarna få det stöd som behövs för att kunna komma överens om underhållet utanför underhållsstödet.

Arbetsgruppen anser att endast en expeditionsavgift ska tas ut av respektive förälder även om en ansökan görs för flera gemensamma barn samtidigt.

Någon avgift ska inte tas ut vid ansökan om förlängt underhållsstöd. Underhållsstödet dras visserligen in i samband med att barnet fyller 18 år men det är barnet, inte boföräldern, som ansöker om det förlängda underhållsstödet.

För att inte göra den administrativa hanteringen för omfattande bör boföräldrarnas expeditionsavgift tas ut i samband med första utbetalningen av underhållsstödet. När den bidragsskyldige föräldern fullgör sin betalningsskyldighet ska beloppet i första hand avräknas på expeditionsavgiften och i andra hand på upplupen ränta för skuld på betalningsbeloppet. Arbetsgruppen anser att Försäkringskassan i den utsträckning det är skäligt ska få göra avdrag på underhållsstödet för expeditionsavgiften om boföräldern är skyldig att betala sådan avgift.

Vidare ska Försäkringskassan utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in expeditionsavgiften, om den bidragsskyldige föräldern inte fullgör sin betalningsskyldighet. Beslut om betalningsskyldighet för expeditionsavgift får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken.

Med hänsyn till att Försäkringskassans faktiska administrativa styckkostnad för utbetalning av underhållsstödet för närvarande uppgå till 2 254 kronor per år anser arbetsgruppen att 1 000 kronor för såväl boföräldern som den bidragsskyldige bör vara en lämplig storlek på avgiften. Avgiften kommer då att knappt motsvara myndighetens faktiska administrationskostnad för ett års utbetalning av fullt underhållsstöd och återkrävande av detsamma. Eftersom den faktiska styckkostnaden beräknas i förhållande till utbetalat underhållsstöd per boförälder, bör beloppet vara detsamma oavsett antalet gemensamma barn eller hur många barn som en boförälder söker underhållsstöd för.

Det går inte att utesluta att en avgift visserligen kan vara en konflikt drivande faktor mellan föräldrarna, men samtidigt också utgöra en stark drivkraft, inte minst för boföräldern, att medverka till att underhållsbidrag fastställs. Vid en ny ansökan om underhållsstöd kommer samtliga barn att få rätt till underhållsstöd först fr.o.m. andra månaden efter det att rätten till stöd uppkommit (enligt förslag i avsnitt 9.1). Detta tillsammans med en expeditionsavgift bedöms utgöra tillräckliga incitament för att få föräldrar att i ökad utsträckning reglera underhåll utanför underhållsstödet. Ett ökat samarbete föräldrarna emellan kring deras försörjningsansvar för barnet är så pass viktigt att det krävs tydliga incitament för att få föräldrarna att ta det gemensamma ansvaret. Enligt arbetsgruppen väger fördelarna med en reglering av underhållet utanför underhållsstödet så pass tungt, att låta nuvarande situation vara oförändrad inte framstår som ett bättre alternativ. Även om arbetsgruppens förslag om en expeditionsavgift kan ge upphov till nya konflikter föräldrarna emellan gör arbetsgruppen bedömningen att de konfliktfaktorer som Särlevandeutredningen pekat på inom de befintliga bestämmelserna om underhåll är än viktigare att komma till stånd med.

Vid ansökan om utfyllnadsbidrag eller underhållsstöd vid växelvist boende ska ingen expeditionsavgift tas ut. Vid utfyllnadsbidrag får föräldrarna anses fullgöra underhållsskyldigheten genom

s.k. direktreglering i den utsträckning det finns ekonomiska möjligheter för det, eftersom staten lämnar ett bidrag för skillnaden mellan det som den bidragsskyldige föräldern lämnar direkt till boföräldern och underhållsstödets maximala belopp om 1 273 kronor per månad. Vid växelvist boende gäller förmånen boföräldrarnas ekonomiska förmåga och därmed försörjnings-skyldighet som fastställs först efter inkomstprövning.

Någon expeditionsavgift ska heller inte tas ut om det föreligger särskilda skäl. Om ansökan om underhållsstöd t.ex. görs på grund av att boföräldern och barnet lever med skyddade personuppgifter eller det finns en hotbild mot dem ska ingen expeditionsavgift tas ut. Särskilda skäl kan även föreligga om det vid ansökan om underhållsstöd görs bedömningen att den bidragsskyldige regelmässigt betalar underhållsbidrag för sent eller med ett för lågt belopp för att förorsaka boföräldern olägenhet.

Arbetsgruppen anser att det är lämpligt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om expeditionsavgiften. Detta gäller främst storleken på expeditionsavgiften som bör fastställas av regeringen i förordning. Förutom avgiftens storlek kan det även komma att behövas ytterligare föreskrifter för tillämpning av bestämmelserna om expeditionsavgift. Detta torde kunna göras med stöd av regeringens allmänna befogenhet enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen att meddela föreskrifter om verkställighet av lag. En förutsättning för att regeringen på detta sätt ska få meddela föreskrifter till materiell utfyllnad av en lag inom det obligatoriska lagområdet är emellertid att den lagbestämmelse som ska kompletteras är så detaljerad att den inte tillförs något väsentligt nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften (prop. 1973:90 s. 211). Arbetsgruppen gör bedömningen att det inte kommer att tillföras något väsentligen nytt i dessa verkställighetsföreskrifter.

I 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. anges vilka statliga fordringar som har företrädesrätt vid utmätning av lön enligt bestämmelsen i 7 kap. 14 § utsökningsbalken (UB). Försäkringskassans fordringar på betalningsbelopp och ränta enligt 19 kap. SFB har sådan företrädesrätt. Arbetsgruppen anser att även Försäkringskassans fordringar på expeditionsavgift enligt 18 kap. 44 § socialförsäkringsbalken ska ha företrädesrätt vid utmätning av lön. Enligt 7 kap. 14 § UB har fordringar på underhållsbidrag enligt

äktenskapsbalken eller föräldrabalken företrädesrätt framför fordringar som avses i 2 § i lagen om indrivning av statliga fordringar m.m.

9.5 Ränta för tid efter förfallodagen

Arbetsgruppens förslag: Om den bidragsskyldige inte betalar belopp som bestämts enligt 19 kap. 16–27 §§ SFB i rätt tid ska han eller hon betala ränta på skulden.

För tid då beslut om anstånd har beslutats enligt 19 kap. 41 och 43 §§ SFB ska ränta inte längre tas ut.

Det belopp som den bidragsskyldige betalar in ska i första hand avräknas på expeditonsavgiften enligt 18 kap. 44 § SFB och i andra hand på upplupen ränta.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Bakgrund

När underhållsstödet ersatte bidragsförskottet 1997 infördes en ny regel som innebär att en bidragsskyldig förälder ska betala ränta på skulden om han eller hon inte betalar i rätt tid till staten. Ränta ska betalas även om anstånd har beviljats. Skälet var att det inte skulle vara förmånligt för den enskilde att ha en skuld till staten. Ränta skulle debiteras på belopp som inte betalades i rätt tid. Genom att debitera ränta när den bidragsskyldige föräldern har beviljats anstånd skulle han eller hon stimuleras att så snabbt som möjligt betala av på skulden som uppstått på grund av anståndet.

Enligt bestämmelsen i 19 kap. 47 § SFB ska en bidragsskyldig som inte betalat i rätt tid eller har beviljats anstånd med betalningen betala ränta på skulden. Försäkringskassan behöver dock enligt bestämmelsen inte kräva betalning för räntebelopp som avser kortare dröjsmål med betalning.

Underhållsstödsbestämmelserna har genomgått stora förändringar sedan regeln om ränta infördes. Ända fram till 2006 skulle skulder avseende obetalda återbetalningsbelopp för lämnat underhållsstöd skickas över till Kronofogdemyndigheten senast när den äldsta skulden var två månader gammal. En bidragsskyldig

förälder kunde inte heller välja att betala till Försäkringskassan på tillkommande betalningsbelopp när ärendet hade överlämnats till Kronofogdemyndigheten. Nya betalningsbelopp skulle automatiskt skickas över i samband med att de debiterades, dvs. cirka tio dagar innan de förföll till betalning. I praktiken fanns det således inte några skulder hos Försäkringskassan som var äldre än drygt en och en halv månad. Av utformningen av 19 kap. 47 § SFB framgår att Försäkringskassan inte behöver ta ut ränta vid kortare dröjsmål. Men, eftersom en skuld skulle överlämnas senast när den var drygt en månad gammal, blev det aldrig aktuellt med kortare dröjsmål annat än i anståndsärenden. Mot denna bakgrund har Försäkringskassan i praktiken därför endast debiterat ränta när den bidragsskyldige föräldern har haft beslut om anstånd.

Behov av ändrade ränteregler

År 2006 gjordes en ändring i 4 § indrivningsförordningen (1993:1229) som innebär att Försäkringskassan ska lämna över skulden till Kronofogdemyndigheten senast när den äldsta skulden är fem månader gammal. Enligt arbetsgruppen undersökningar förefaller dock Försäkringskassan inte ha gjort någon förändring i sina handlägningsrutiner avseende bedömning av vad som kan anses utgöra ett kortare dröjsmål med anledning av den ändring som skett i indrivningsförordningen. Detta innebär att det är möjligt för en bidragsskyldig förälder att ha cirka fem månader gamla skulder utan att ränta alls tas ut.

Fem månader kan dock enligt arbetsgruppen inte anses vara ett kortare dröjsmål. Ränta bör därför debiteras från första dagen efter förfalldagen för att tydliggöra för den bidragsskyldige att skulder till staten ska betalas omgående.

Arbetsgruppen anser vidare att bestämmelserna även bör ändras så att ränta inte tas ut för skulder som uppstått på grund av att den bidragsskyldige föräldern har haft beslut om anstånd med betalningen. Fram till februari 2006 behövde en bidragsskyldig som haft anstånd inte amortera på anståndsskulden, dvs. han eller hon behövde endast betala ett belopp som motsvarade det löpande betalningsbeloppet när anståndet har upphört. Det innebar att skulden inte kunde minska förrän underhållsstöd inte längre

lämnades för något barn. Den bidragsskyldige skulle då, dvs. före februari 2006, fortsätta att betala det belopp som skulle ha fastställts om underhållsstöd fortfarande lämnades. Om betalningsbeloppet fastställdes till noll kronor behövde den bidragsskyldige inte göra någon betalning på skulden. Räntan skulle vara ett incitament för bidragsskyldig att amortera sin skuld fortare än vad som krävdes enligt lagen, vilket i dessa situationer blev verkningslöst.

Från och med februari 2006 gäller emellertid att en bidragsskyldig förälder efter att anståndsbeslutet har upphört, ska betala ett belopp som motsvarar 1,5 gånger betalningsbeloppet eller om betalningsskyldigheten har upphört för något barn, skulle ha fastställts till, dock minst 150 kronor per månad och barn (19 kap. 43 § SFB). Det sistnämnda beloppet om 150 kronor gäller när betalningsskyldigheten skulle ha fastställts till noll kronor. Syftet är således att den bidragsskyldige ska amortera på sin skuld.

I samband med den årliga omräkningen av de bidragsskyldiga föräldrarnas inkomster förlängs vanligtvis merparten av tidigare meddelade anstånd. Från och med den 1 februari 2013 förlängdes t.ex. knappt 1 600 ärenden med det lägsta avbetalningsbeloppet om 150 kronor per månad. Betalningsplanen varierar enligt uppgifter från Försäkringskassan (i februari 2013), mellan 150 kronor till 1 200 kronor per månad beroende på hur många barn som det lämnas eller har lämnats underhållsstöd för.

Vid samma tidpunkt var det drygt 2 200 ärenden som fick förlängt anstånd med en betalningsplan som grundats på betalningsbelopp mellan 101 och 1 272 kronor. Betalningsplanen varierar mellan 151 kronor och 11 515 kronor beroende på antalet barn som betalningsbeloppen har beräknats för. För 1 150 ärenden förlängdes anståndet med en betalningsplan som grundats på betalningsbeloppet 1 273 kronor. Dessa bidragsskyldigas betalningsplaner varierar mellan 1 909 kronor och 11 457 kronor – betalningsplanen är i dessa fall baserad på en betalningsskyldighet för mellan ett barn och sex barn.

Bestämmelsen om ränta bör enligt arbetsgruppen ändras så att bidragsskyldiga föräldrar som har haft anstånd inte belastas med ränta. På så vis kan de betala av sin skuld något fortare. Skälet för att ta ut ränta när bidragsskyldiga föräldrar har haft anstånd föreligger, som framgått ovan, inte längre. Betalningsskyldighetens

omfattning är reglerad i lag (SFB) och det är endast om den bidragsskyldige inte får behålla vad han eller hon behöver för sitt eget och familjens underhåll enligt bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken som ett nytt anstånd kan meddelas på beloppet som överstiger vad den bidragsskyldige egentligen ska betala. Med hänsyn till den mycket strikta lagstiftningen bör enligt arbetsgruppen ränta inte tas ut för tid då beslut om anstånd finns.

Genom dessa förslag kommer troligen fler bidragsskyldiga föräldrar att betala i tid och inte släpa efter med betalningen.

Försäkringskassan har i samband med en s.k. inbetalningskontroll i februari 2013 tagit fram uppgifter som visar att det finns cirka 7 000 bidragsskyldiga föräldrar som har skulder som är mellan en och fyra månader gamla. Nästan 2 000 av de bidragsskyldiga föräldrarna har fått mer än tre betalningsuppsmaningar utan att skulden har reglerats.

Om de bidragsskyldiga som har betalningsförmåga men som tillåtit sig att släpa efter med betalningen, börjar betala i rätt ordning skulle ytterligare ärenden om underhållsstöd komma att omfattas av förslaget i avsnitt 9.3, dvs. att rätten till underhållsstöd upphör om den bidragsskyldige föräldern betalar betalningsbelopp till Försäkringskassan i rätt ordning.

Ändringen i bestämmelsen avseende ränta ska gälla för tid efter den 31 december 2015.

9.6 Umgängesavdrag inom underhållsstödet bör avskaffas

Arbetsgruppens bedömning: Särlevandeutredningens lämnade förslag om att umgängesavdraget inom underhållsstödet avskaffas, bör genomföras. Umgänge bör dock alltjämt kunna beaktas genom s.k. nettoberäkning av underhållsstödet.

Skälen för arbetsgruppens bedömning

Arbetsgruppen delar Särlevandeutredningens uppfattning att umgängesavdraget bör avskaffas inom underhållsstödet (SOU

2011:51). Betänkandet har i sin helhet remissbehandlats under 2011.

De nuvarande möjligheterna till umgängesavdrag har en utifrån föräldrarnas perspektiv ojämlig konstruktion. För att få ett umgängesavdrag krävs att det finns ett betalningsbelopp med minst 50 kronor per månad. Bidragsskyldiga med en svag ekonomi har alltså inte någon möjlighet att få något avdrag eller ett ytterst litet sådant när de har barnet hos sig. Inte heller när det lämnas utfyllnadsbidrag kan de bidragsskyldiga använda sig av möjligheten till umgängesavdrag. Varken det civilrättsliga eller offentlighetsreglerverket för umgängesavdrag går att använda i denna situation.

Det maximala umgängesavdraget är för närvarande 31 kronor per dygn för bidragsskyldiga föräldrar som har ett betalningsbelopp motsvarande underhållsstödet hela belopp, dvs. 1 273 kronor per månad. Enligt uppgifter från Försäkringskassan är det endast sex procent av föräldrarna inom underhållsstödet som använder sig av möjligheten till umgängesavdrag.

Umgängesavdragens konstruktion kan leda till att föräldrarna börjar räkna timmar med eller utan barnet för att utifrån sina egna syften antingen uppnå avdrag på sin betalningsskyldighet, eller bevaka att inte avdrag görs på underhållsstödet för barnet. Umgängesavdraget bör enligt arbetsgruppen i stället ses som ett instrument för civilrättslig reglering av underhåll.

Med ett förbättrat stöd från samhället att komma överens om underhållsbidrag ökar förutsättningarna för att föräldrarna i större utsträckning tillämpar möjligheten till s.k. nettoavtal, dvs. att hänsyn tas till umgänget i avtalet om underhållsbidrag.

Bestämmelserna om avdrag på underhåll för umgänge ska upphöra att gälla från och med den 1 januari 2016, men tillämpas för tid dessförinnan. Anmälan om avdrag får dock inte göras senare än den 31 januari 2016.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Arbetsgruppens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2016 men tillämpas första gången från och med den 1 februari 2016.

Äldre bestämmelser ska fortfarande tillämpas för underhållsstöd, förlängt underhållsstöd och ränta som avser tiden före utgången av januari månad 2016.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Ändringarna i socialförsäkringsbalken (SFB) och lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. föreslås träda i kraft den 1 januari 2016. Ändringarna i SFB ska dock tillämpas första gången från och med den 1 februari 2016.

För underhållsstöd, förlängt underhållsstöd och ränta som avser tid före utgången av januari månad 2016 ska äldre bestämmelser i SFB fortsätta att gälla. Det innebär bl.a. att om rätten till underhållsstöd finns för december 2015 men ansökan görs först i januari 2016, kan underhållsstöd beviljas från och med januari 2016 med tillämpning av den äldre bestämmelsen om förmånstiden i 18 kap. 13 § SFB. Det innebär också att om en bidragsskyldig förälder inte i rätt tid betalar ett betalningsbelopp som avser tid före utgången av januari månad 2016, ska äldre bestämmelser tillämpas. Det innebär att Försäkringskassan inte behöver kräva ränta för skuldbelopp som avser kortare dröjsmål.

Vad gäller ändringen i lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. har arbetsgruppen inte identifierat något behov av övergångsbestämmelser.

11 Konsekvenser för enskilda

I detta avsnitt redovisas konsekvenserna av arbetsgruppens förslag i enlighet med 14–15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Arbetsgruppens förslag ska dessutom bedömas och analyseras utifrån ett jämställdhetsperspektiv och ett barnrättsperspektiv, dvs. utifrån barnets behov och intressen.

De familjeekonomiska stöden är alltmer inriktade på att tydliggöra jämställdheten mellan föräldrarna och deras gemensamma ansvar för barnet. Det är därför viktigt att detta framhålls även när föräldrarna inte lever tillsammans. Föräldrarna har fortfarande samma gemensamma försörjningsansvar för barnet och de ska också se till att barnets behov tillförsäkras på bästa sätt.

Föräldrarna måste fortsätta att samarbeta i frågor som gäller barnet och inte uppfatta underhållsfrågan som något som ligger utanför och där staten i första hand ska träda in och ansvara för barnets försörjning. I underhållsstödssystemet får föräldrarna speciella roller, en av dem är mottagare av statens stöd och en av dem har en betalningsskyldighet gentemot staten. Undersökningar visar att föräldrarnas uppfattning av varandras roller ofta kan leda till konflikter som i förlängningen riskerar gå ut över barnet.²³ Även om föreslagna åtgärder initialt kan ge upphov till oenighet och diskussioner mellan föräldrar som befunnit sig inom underhållssystemet en tid så är den sammantagna bedömningen att dessa åtgärder kommer att minska konflikterna på längre sikt. Det blir därmed också möjligt för föräldrarna att i högre utsträckning uppfylla de bestämmelser som finns i FB och barnkonventionen.

²³ SOU 2011:51 och Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5.

11.1 En instans med ansvar för information om underhållsskyldighet och underhållsbidrag

Genom att Försäkringskassan ges en utökad och förtydligad roll avseende information och stöd till särlevande föräldrar när det gäller frågor om underhållsbidrag kommer föräldrarna ha en utpekad instans dit de kan vända sig.

En majoritet av föräldrarna vänder sig vid en separation inte till kommunerna för ett samarbetsamtal. Det är denna grupp som Försäkringskassan i första hand behöver nå för att ge information om hur de kan reglera underhållet till barnet utan att underhållsstödssystemet kopplas in.

Eftersom underhållsskyldigheten ofta pågår under många år kan föräldrarnas ekonomiska situation och även barnets behov förändras över tid. Konflikterna som fanns direkt vid separationen går oftast över eller mildras, men själva underhållsfrågan behöver ses över på nytt. Dessa föräldrar bör kunna få ett bra stöd genom Försäkringskassans nya uppdrag.

11.2 Förslag för att få föräldrar att reglera underhållet utanför underhållsstödet

Många föräldrar tror att frågor om underhåll ska eller måste skötas via Försäkringskassan och systemet för underhållsstöd. Det har blivit allt mindre vanligt att föräldrar träffar avtal om underhållsbidrag, trots att det många gånger skulle vara ekonomiskt mer fördelaktigt för barnet. Om underhållet beräknades efter föräldrarnas förmåga skulle många barn få ekonomiskt bättre levnadsförhållanden. För att bryta mönstret där boföräldern direkt efter en separation ansöker om underhållsstöd krävs det förändringar i underhållsstödslagstiftningen.

Rätt till underhållsstöd en månad senare

Boföräldern föreslås vid en separation få rätt till underhållsstöd först fr.o.m. andra månaden efter separationen. Det krävs ett starkt incitament för att få boföräldern att medverka till att få fastställt ett underhållsbidrag i stället för att direkt ansöka om underhållsstöd

eftersom ett underhållsbidrag i stor utsträckning skulle innebära ett högre underhåll för barnet. Genom underhållsstödssystemet kommer det således med förslaget inte finnas rätt till underhåll första månaden efter separationen. Den föreslagna ändringen blir en drivkraft för framför allt boföräldern att samarbeta kring underhållet. Ett underhållsbidrag kan fastställas för tiden direkt efter separationen, men som påtalats, också med ett högre belopp än underhållsstödet så att barnets behov verkligen täcks. Sett i ett större perspektiv är det till fördel för barnet att underhållsfrågan löses mellan föräldrarna. Den nuvarande ordningen där boföräldern söker underhållsstöd utan att dessförinnan ha pratat igenom underhållsfrågan med den bidragsskyldige föräldern, leder inte sällan till en konflikt mellan föräldrarna.

Genom förslaget ökar möjligheten till att underhåll i en större utsträckning kan regleras via ett underhållsbidrag. Som arbetsgruppen visar i avsnitt 6 finns det, framförallt i de lägre inkomstklasserna, ett stort antal barn som skulle få ett större underhåll från den bidragsskyldige föräldern om underhållsbidrag lämnades i stället för underhållsstöd. Eftersom det är ett betydligt större antal mammor än pappor som mottar underhållsstöd skulle förslaget kunna ge kvinnor en höjning av den disponibla inkomsten samtidigt som även fäderna i större utsträckning kan ta ett försörjningsansvar efter ekonomisk förmåga. Den största andelen av de bidragsskyldiga föräldrarna är män, cirka 87 procent, och cirka 13 procent är kvinnor. Denna fördelning har varit förhållandevis konstant under de senaste tio åren. Bakgrunden är att det är mer vanligt att barn bor hos sin mamma än sin pappa om föräldrarna är särlevande. Andelen totalt av alla barn till särlevande föräldrar har dock minskat i takt med att det växelvisa boende har ökat kraftigt under senare år.

Det finns, och det kommer att fortsätta finnas barn vars föräldrar saknar ekonomisk förmåga att fullgöra underhållsskyldigheten genom ett underhållsbidrag. Dessa barn kan riskera att gå miste om en månads underhåll genom den föreslagna bestämmelsen. Här bör dock uppmärksammas, att eftersom underhållsstödet betalas ut tidigast cirka 40 dagar efter ansökan, innebär förslaget inte någon större förändring i praktiken.

I händelse av att en boförälder behöver vända sig till kommunen för ekonomiskt bistånd för att klara sitt och barnets uppehälle

finns med stöd av 107 kap. 5 § SFB en möjlighet för socialnämnden att begära att retroaktiv ersättning betalas ut till nämnden om någon fått ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Expeditionsavgift

Även den föreslagna expeditionsavgiften ska ses som ett starkt incitament för föräldrarna att inte på nytt söka underhållsstöd efter en tidigare indragning. Eftersom det inte handlar om en första-gångsansökan direkt efter en separation bör föräldrarna ha bättre möjligheter att samarbeta i underhållsfrågan. Expeditionsavgiften tillsammans med bestämmelsen att underhållsstöd kan beviljas först fr.o.m. andra månaden efter att rätten inträtt innebär incitament för båda föräldrarna att försöka enas i underhållsfrågan.

Expeditionsavgiften kommer att tas ut av båda föräldrarna även om det endast är boföräldern som kan ansöka om underhållsstöd. Det går dock inte att utesluta att förslaget även skulle kunna ge upphov till nya konflikter. Det är därför viktigt att om en sådan bestämmelse införs, konsekvenserna av denna noga följs av Försäkringskassan. Det bör också påpekas att avgiften kan vara en drivkraft för föräldrarna att samarbeta kring frågor som gäller barnets försörjning.

Någon avgift ska inte tas ut om det föreligger särskilda skäl. Så kan exempelvis vara fallet om barnet och boföräldern lever med skyddade personuppgifter eller att det finns en hotbild mellan föräldrarna. Särskilda skäl kan även föreligga om det vid ansökan framgår att den bidragsskyldige regelmässigt betalar för sent eller med ett för litet belopp för att på så sätt förorsaka olägenhet för boföräldern.

Rätten till underhållsstöd upphör om den bidragsskyldige har betalat till Försäkringskassan i rätt ordning

Om en bidragsskyldig är skuldfri sedan sex månader tillbaka genom att varje månad fullgöra sin betalningsskyldighet till Försäkringskassan fungerar underhållsstödssystemet endast som en pengaförmedling. Detta trots att det finns ekonomiska förutsättningar

att avtala om ett underhåll som många gånger är högre än underhållsstödets maximala belopp. De administrativa kostnaderna för staten blir väldigt höga när underhållsstödssystemet används som en mellanhand för att förmedla underhållet mellan föräldrarna.

Syftet är att den bidragsskyldige föräldern med anledning av de föreslagna bestämmelserna fortsättningsvis kommer att betala underhållet direkt till boföräldern i stället för via underhållsstödssystemet.

Umgängesavdraget tas bort

Möjligheten att göra umgängesavdrag används endast av 6 procent av de bidragsskyldiga föräldrarna inom underhållsstödssystemet. Det är de bidragsskyldiga med relativt bra inkomster som oftast gör avdrag. Vid betalningsbelopp under 50 kronor per månad eller vid utfyllnadsbidrag finns det inte någon möjlighet att göra umgängesavdrag.

Ur barnets perspektiv innebär förslaget att barnet inte längre blir en bärare av en ekonomisk förmån eller kostnad som båda föräldrarna kan ha intresse i. Det torde i sin tur bidra till att minska en konfliktfaktor mellan föräldrarna eftersom de inte behöver visa på omfattningen av barnets vistelse i samband med umgänge hos en förälder.

Eftersom det är fler män än kvinnor som använder sig av umgängesavdraget innebär förslaget att det är flest män som förlorar ekonomiskt på det, medan det är fler kvinnor som får behålla ett intakt underhållsstödsbelopp när umgängesavdraget avskaffas. Det är enligt uppgift främst män med relativt god ekonomi som i dag använder sig av umgängesavdraget vilket med anledning av de små summor som avdraget kan ge, inte borde innebära så stor påverkan på deras ekonomi. Förslaget om avskaffade umgängesavdrag innebär således en ekonomisk utjämning mellan könen.

Ränta

Förslaget att debitera ränta om betalning görs efter förfallodagen, dvs. att inte längre ha ett undantag för kortare dröjsmål, är avsett

att fungera som ett incitament för den bidragsskyldige föräldern att inte missköta betalningarna för att på så sätt undvika att bli omfattad av regeln att betalningsskyldigheten fullgjorts i rätt ordning i sex månader.

Däremot ska inte bidragsskyldiga som fått beslut om anstånd behöva betala ränta för denna tid. Genom att räntan tas bort kommer skulderna för anståndsperioderna att kunna amorteras fortare. Det kan i sin tur, förutom att det kan lindra en uppkommen skuldsituation för en bidragsskyldig förälder, förhoppningsvis även leda till att boföräldrar därefter i en större utsträckning kan komma överens med boföräldern om ett underhållsbidrag.

12 Ekonomiska konsekvenser

I detta avsnitt redovisas de ekonomiska konsekvenserna av arbetsgruppens förslag. Ekonomiska konsekvenser för enskilda, administrationen och staten.

12.1 Underhållsstöd lämnas från och med andra månaden

Arbetsgruppen föreslår att underhållsstöd lämnas från och med andra månaden efter den månad när föräldrarna flyttat isär eller rätt till stöd annars har uppkommit.

Förslaget innebär en ekonomisk besparing av administrationen med anledning av att kostnaden för nybeviljade underhållsstöd för en månad uteblir. Av de knappt 50 000 barn som är med om en separation mellan sina föräldrar varje år gör arbetsgruppen antagandet att hälften av föräldrarna väljer växelvist boende och därmed inte kommer att beräkna något underhållsbidrag. Av den resterande hälften görs bedömningen att cirka 60 procent kommer vara aktuella för underhållsstöd. Besparingen motsvarar således administrationskostnaden för 13 500 uteblivna ärenden per år. De allra flesta ärenden om underhållsstöd kostar 176 kronor i månaden vilket motsvarar kostnaden för administrationen av en utbetalning och ett återkrav av ett lämnat underhållsstöd. För en låg andel lämnas i stället underhållsstöd i form av ett utfyllnadsbidrag vilket innebär att den administrativa kostnaden är något lägre, 109 kronor per ärende och månad. Den sammanlagda årliga besparingen uppskattas därför till cirka 2,4 miljoner kronor.

För underhållsstödsanslaget i statsbudgeten innebär en utebliven utbetalning av underhållsstöd för en månad av nybeviljade ärenden cirka 17,2 miljoner kronor i utebliven bidragskostnad. För

den bidragsskyldige boföräldern samt barnet innebär det en månad mindre med underhållsstöd.

12.2 Rätten till underhållsstöd upphör när den bidragsskyldige betalar i s.k. rätt ordning

Arbetsgruppen föreslår att rätten till underhållsstöd upphör om den bidragsskyldige i rätt ordning under minst sex månader i följd betalat det fastställda betalningsbeloppet. Om det föreligger särskilda skäl finns fortsatt rätt till underhållsstöd.

Drygt 23 000 betalningsskyldiga föräldrar betalar varje månad, i rätt ordning och utan vare sig skuld till Försäkringskassan eller markering hos Kronofogdemyndigheten, tillbaka fullt underhållsstöd efter det att Försäkringskassan först lämnat underhållsstödet till boföräldern. Det är dessa underhållsstöd som i första hand kommer att upphöra. Eftersom det är mest lämpligt för vissa föräldrar att fortsätta låta Försäkringskassan sköta de ekonomiska kontakterna och regleringarna föräldrarna emellan grundar sig besparingen på antagandet att var tionde av dessa kommer att finnas kvar inom underhållsstödssystemet. Varje sådant underhållsstöd kostar drygt 2 000 kronor per år i administrationskostnad²⁴ (vilket motsvarar 176 kronor i 12 månader). Detta innebär därmed en besparing på 44 miljoner kronor årligen.

Till detta kommer en marginell besparing för de bidragsskyldiga föräldrar som varje månad betalar ett lägre belopp direkt till boföräldern medan Försäkringskassan står för utfyllnadsbeloppet.

Utöver detta gör arbetsgruppen även antagandet att var femte av de bidragsskyldiga som betalar utan att ha någon skuld men som har en tidigare markering hos KFM, kommer att reglera via ett avtal om underhållsbidrag, vilket motsvarar en administrativ besparing på 11 miljoner kronor. Sammantaget innebär detta en administrativ besparing på 55 miljoner kronor (44+11).

De ekonomiska konsekvenserna för boföräldern, den bidragsskyldige föräldern och barnet efter att ett underhållsstöd har är helt beroende på vilket sätt som föräldrarna väljer att reglera underhåll

²⁴ Styckkostnad per beslut är 2 254 kronor per beslut för 2013 enligt Försäkringskassans årsredovisning.

på. Om föräldrarna väljer att räkna underhållsbidrag enligt reglerna i föräldralken kommer den stora andelen av boföräldrarna att få ett högre underhållsbidrag än dagens underhållsstöd. Det innebär å sin sida att samma andel bidragsskyldiga kommer att betala mer i underhållsbidrag än vad de tidigare betalat i underhållsstöd. Om så blir fallet beror ökningen av underhållsbelopp på att den bidragsskyldige – om ett underhållsstöd lämnas – i dag betalar mindre än vad denne borde i förhållande till barnets behov och båda föräldrarnas ekonomiska förmåga. Detsamma gäller för boföräldern som mottagit ”för mycket” i förhållande till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga.

Den som dock i de flesta lägen borde få det bättre eller lika bra om underhållsskyldigheten regleras via avtal om underhållsbidrag, är barnet. Det finns två sätt förslaget kan medföra en förbättring för barnet. Det ena är genom att underhållsbeloppet blir högre genom avtalsreglering, det andra genom att det innebär bättre ekonomiska förutsättningar för umgänge med den frånlevande föräldern.

Ett rimligt antagande är att bland de föräldrar som inte har lång tid kvar till dess att försörjningsansvaret för barnet upphör, kan föräldrarna antas komma att göra överenskommelser om att utanför underhållsstödssystemet fortsätta betala eller ta emot 1 273 kronor per månad. Detta innebär då inte någon ekonomisk förändring mer än för Försäkringskassan som kan göra en administrationsbesparing.

12.3 Expeditionsavgift

Arbetsgruppen föreslår att om ansökan om underhållsstöd görs för samma barn inom två år från den tidpunkt då underhållsstödet drogs in ska en expeditionsavgift tas ut av såväl boföräldern som den bidragsskyldige föräldern. Vid särskilda skäl ska inte någon avgift tas ut.

Av de föräldrar som i dag betalar och tar emot underhållsstöd i rätt ordning räknar arbetsgruppen med att cirka tio procent kommer stanna kvar i underhållsstödet med anledning av att det inte är lämpligt att de av olika anledningar ska ha ekonomiska kontakter sinsemellan. Det är inte helt uppenbart vilka av de

återstående 90 procenten som kommer att välja att åter ansöka om underhållsstöd. Det verkar dock, utifrån de förslag som lämnas i promemorian som är avsedda att ge incitament att reglera underhåll utanför underhållsstödssystemet, rimligt att anta att flertalet föräldrar väljer att själva försöker komma överens om underhållet. Arbetsgruppen gör antagandet att tio procent kommer att åter ansöka om underhållsstöd inom två år.

Expeditionsavgiften kommer med nu gjorda antaganden att innebära en inkomst till staten på drygt 4,1 miljoner om året.

För boföräldern och den bidragsskyldige föräldern kommer det att innebära ett tydligt ekonomiskt incitament till att själva sköta underhållet utanför underhållsstödssystemet. För föräldrarna medför det ändå en lägre disponibel inkomst på sammantaget 2 000 kronor och att de måste lösa underhållet en månad på egen hand. Eftersom detta handlar om föräldrar som i minst sex månaders tid utan problem har skött sina betalningar borde det vara få som kommer välja det dyrare alternativet som underhållsstöd innebär.

12.4 Ränta från och med förfallodagen

Arbetsgruppen föreslår att om den bidragsskyldige inte i rätt tid betalar belopp som bestämts ska han eller hon betala ränta på skulden från och med förfallodagen.

Förslaget innebär att för de bidragsskyldiga som i dag kontinuerligt har skulder på upp till och med fyra månader utan att de lämnas över till KFM, kommer att få betala ränta på det upplupna beloppet. I januari 2013 fanns det nära 6 800 betalningsskyldiga föräldrar som har skulder till Försäkringskassan på mellan en och fyra månader. Tillsammans är det skulder för drygt 9 200 barn. Om dessa skulle betala ränta på den skuld som fanns vid tidpunkten januari 2013 och skuld från och med förfallodagen skulle det motsvara en inkomst på cirka 2 miljon kronor om året. Räntan som används är avkastningsräntan (samma som för statliga ålderspensionsavgifterna) som bestäms av Riksbanken. För 2013 motsvarar den 3 procent.

De ekonomiska konsekvenserna för bidragsskyldiga föräldrar är ganska små, men ger tydliga incitament till att betala sin skuld och i

förlängningen även kunna lösa underhållet utanför underhållssystemet.

12.5 Umgängesavdrag inom underhållsstödet bör avskaffas

Särlevandeutredningens förslag om att umgängesavdraget inom underhållsstödet ska avskaffas bör enligt arbetsgruppen genomföras. Umgänge bör dock alltså kunna beaktas genom s.k. nettoberäkning av underhållsstödet.

Från Särlevandeutredningen finns det uppgifter från Försäkringskassan om att förslaget innebär en besparing om 160 000 kronor om året på porto och handläggningstid motsvarande fyra årsarbetare. Under 2013 kom det enligt Försäkringskassans uppgifter in drygt 14 500 ansökningar om umgängesavdrag som vardera resulterat med minst två beslut (dvs. ett beslut om avdrag för respektive förälder). Det motsvarar en administrativ besparing på cirka 3 miljoner årligen. Antalet umgängesavdrag har legat konstant på drygt 14 000 stycken per år sedan 2010.

12.6 Ny instans

Arbetsgruppen anser att Försäkringskassan ska vara ansvarig instans för att ge föräldrar information och stöd i frågor avseende underhållsbidrag och underhållsskyldighet.

Med anledning av förslaget tillkommer även administrativa kostnader. Flera av dem är självklart svåra att uppskatta eftersom det avser en ny verksamhet. Hur mycket som kommer att vara it-utveckling och information till separerade föräldrar i grupp eller på individuellt plan är avhängigt av hur Försäkringskassan väljer att lösa den föreslagna uppgiften. Det är möjligt att genom att satsa mycket på hur information via nätet presenteras och i vilken utsträckning den kan vara interaktiv, skapa mindre behov av individuella kontakter.

Olika föräldrar kommer att behöva olika hjälp, allt från att enbart ha behov av att läsa på hemsidan och därefter ta ställning till underhållsbidrag, till att behöva prata med Försäkringskassans handläggare flera gånger. Arbetsgruppen har valt att dela upp

ärendena i två olika typer; en enkel som i snitt tar cirka en timmes handläggning i anspråk av Försäkringskassan och en svårare som tar cirka 2,5 timme i anspråk. Det betyder att kostnaden för ett enkelt ärende är 450 kronor per beslut och för ett svårare 1 125 kronor.

Av de som separerar varje år har det antagits att 30 procent kommer att reglera inom underhållsstödssystemet, åtminstone initialt. Med antagande om att cirka 50 procent av de nyseparerade föräldrarna har bedömts reglera underhållsskyldigheten genom att låta barnen bo växelvis, innebär det att de återstående 20 procenten kommer att, på något sätt, ta hjälp av Försäkringskassan för att beräkna underhållsbidrag. Av dessa antar arbetsgruppen att cirka 80 procent är av den enklare sorten. Dessa antaganden innebär en handläggningskostnad för de nytillkommande ärendena på drygt sju miljoner kronor per år. Detta motsvarar också den löpande årliga kostnaden.

Försäkringskassan kommer även att få en initial handläggning för de föräldrar som i dag reglerar underhållsskyldigheten via underhållsstödet och för vilka underhållsstödet kommer att upphöra. Det är alltså en kostnad för samma personer som ovan har beräknats som en löpande besparing.

Det tillkommer sannolikt även ett behov för de föräldrar som i dag inte reglerar underhåll via vare sig underhållsstöd eller underhållsbidrag. Försäkringskassan visade i en rapport från 2011²⁵ att sådana fall förekommer även om det av naturliga skäl är svårt att veta hur stor andel av särlevande föräldrar de är eller vilka specifika karakteristiska de har. Det finns anledning att tro att delar av dem helt enkelt har så god ekonomi att de inte behöver reglera något underhåll, medan andra har så svåra samarbetsproblem att de inte anser det möjligt att ens ansöka om underhållsstöd.

Sammantaget bedömer arbetsgruppen att kostnaden för handläggning för de föräldrar som i dag befinner sig i, eller utanför, underhållsstödssystemet och väljer att reglera underhåll via underhållsbidrag motsvarar en engångskostnad på närmare 18 miljoner kronor. Den kostnaden kommer att uppstå åtminstone för Försäkringskassan över en tvåårsperiod.

²⁵ Socialförsäkringsrapport 2011:5.

Sammanfattning ekonomiska konsekvenser

I nedanstående tabell finns de ekonomiska förutsättningarna sammanfattade.

Tabell 12.1 Administrationskostnader och besparingar på helårsbasis, mkr

Regelförändring	Belopp
Besparing/intäkt	
Underhållsstöd lämnas från och med andra månaden	2
Rätten till underhållsstöd upphör om bidragsskyldige betalar i rätt ordning	55
Expeditionsavgift för återansökningar	4
Ränta	2
Avskaffa umgängesavdrag	3
Summa besparing/intäkt	66
Kostnad	
Ny instans, löpande kostnader	7
Ny instans, engångskostnad	18
It-utveckling	10
Informationsutveckling	10
Summa engångs- och uppstartskostnader	38
Summa kostnader löpande	7

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

18 kap.

1 §

I paragrafen finns en innehållsförteckning över bestämmelserna i 18 kap. Följändringar görs i paragrafen med anledning av de nya bestämmelserna i 13 a och 44–47 §§.

9 a §

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Paragrafen, som är ny, införs i den del av 18 kap. som behandlar undantag från rätten till underhållsstöd. Den situation som avses är att den bidragsskyldige föräldern under viss tid har fullgjort sin betalningsskyldighet mot Försäkringskassan.

Enligt bestämmelsens *första stycke* lämnas inte underhållsstöd om den bidragsskyldige föräldern under minst sex månader i följd i rätt ordning har betalat det betalningsbelopp som fastställts enligt 19 kap. Storleken på det betalningsbelopp som har fastställts saknar betydelse. Det kan konstateras att om betalningsbeloppet understiger underhållsstödsbeloppet kan det i stället finnas rätt till utfyllnadsbidrag.

Av 33 § framgår att Försäkringskassan ska ompröva rätten till underhållsstöd, om något har inträffat som gör att underhållsstöd inte ska lämnas eller att det ska lämnas med ett lägre belopp. Att betalningsskyldigheten mot Försäkringskassan har fullgjorts på det sätt som avses i 9 a § kan i vissa fall konstateras redan när lagen träder i kraft (den 1 januari 2016). Det krävs således inte att betalningarna har gjorts efter ikraftträdandet. Eftersom underhållsstöd utbetalas månadsvis i förskott (se 32 §) kan indragningen av

underhållsstöd i den aktuella situationen tidigast ske från och med februari 2016 (efter sedvanlig kommunicering i ärendet).

Av bestämmelsens *andra stycke* framgår att underhållsstöd ändå ska lämnas om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan exempelvis vara att boföräldern och barnet har skyddad identitet eller att det finns en hotbild mot någon av dem. Ett annat särskilt skäl kan vara att underhållsstödet har dragits in tidigare på grund av att den bidragsskyldige föräldern har betalat till Försäkringskassan i rätt ordning, men att denne sedan regelmässigt börjar betala för sent eller ett för lågt belopp för att på så sätt förorsaka boföräldern olägenhet.

13 §

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

I paragrafen behandlas förmånstiden för underhållsstöd. Enligt den nya lydelsen av bestämmelsens *första stycke* lämnas underhållsstöd från och med andra månaden efter den månad när föräldrarna har flyttat isär eller rätt till stöd annars har uppkommit, dock inte för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden. Ändringen i paragrafen innebär att underhållsstödet lämnas en månad senare än enligt paragrafens hittillsvarande lydelse. Se vidare kommentaren till punkterna 2 och 3 i övergångsbestämmelserna.

13 a §

Övervägandena behandlas i avsnitt 9.1.

Paragrafen, som är ny, innehåller en särskild bestämmelse om förmånstiden när underhållsstöd inte längre lämnas enligt 9 a § eller 33 §. I en sådan situation får underhållsstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag enligt 21 § från och med månaden efter den då den tidigare rätten till underhållsstöd upphörde, dock inte för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden. Innebörden av bestämmelsen är att barn med rätt till underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag inte ska drabbas av "karensmånaden" enligt 13 §. Någon expeditonsavgift enligt 44 § påförs inte heller med anledning av ansökan om utfyllnadsbidrag.

14 §

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Paragrafen har delats upp i tre stycken.

I paragrafens *första stycke* behandlas förlängt underhållsstöd till en studerande som har fyllt 18 år eller återupptagit studier som avses i 6 §. Liksom tidigare gäller att förlängt underhållsstöd inte lämnas för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden. Detta gäller i ett pågående ärende, dvs. när underhållsstöd lämnas vid tidpunkten för barnets artonårsdag. Avsikten är att det inte ska finnas någon ytterligare ”karensmånad” när underhållsstöd övergår till förlängt underhållsstöd.

Av *andra stycket* följer att underhållsstöd lämnas från och med andra månaden efter den månad när föräldrarna har flyttat isär eller rätt till stöd annars har uppkommit. Andra stycket blir tillämpligt när en ny ansökan om förlängt underhållsstöd ges in, dvs. när underhållsstöd inte har lämnats i omedelbar anslutning till barnets artonårsdag. I dessa situationer införs en ytterligare ”karensmånad” motsvarande vad som gäller i fråga om underhållsstöd enligt 13 §. Se vidare kommentaren till punkterna 2 och 3 i övergångsbestämmelserna.

Paragrafens *tredje stycke* har inte ändrats.

44 §

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

Paragrafen är ny. Bestämmelsens *första stycke* reglerar skyldigheten för föräldrarna att var för sig betala en expeditionsavgift, om en ansökan om fullt underhållsstöd görs inom två år räknat från det att underhållsstödet upphörde att lämnas, oavsett anledning.

Av *andra stycket* framgår att expeditionsavgiften endast får tas ut om ansökan beviljas helt. Endast *en* expeditionsavgift ska tas ut av respektive förälder även om ansökan avser flera gemensamma barn.

Av *tredje stycket* följer att någon avgift inte ska tas ut om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan exempelvis vara att ansökan om underhållsstöd görs på grund av att boföräldern och barnet lever med skyddade personuppgifter eller att det finns en hotbild mellan dem. I dessa fall är det inte rimligt att kräva att föräldrarna ska nå en frivillig civilrättslig överenskommelse om underhållsbidrag. Särskilda skäl kan även föreligga om den bidragsskyldige

regelmässigt betalar underhållsbidrag för sent eller med ett för lågt belopp för att förorsaka boföräldern olägenhet.

45 §

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

Paragrafen, som är ny, behandlar Försäkringskassans rätt att göra avdrag för expeditionsavgift vid utbetalning av underhållsstöd. Enligt bestämmelsen får Försäkringskassan, i den utsträckning det är skäligt, göra avdrag på underhållsstöd, om boföräldern är skyldig att betala expeditionsavgift.

Kravet på att avdraget ska vara skäligt överensstämmer med vad som gäller enligt 108 kap. 22 §, som behandlar kvittning vid återkrav av för mycket utbetald ersättning. Skälighetsbedömningen ska göras på samma sätt som vid tillämpning av bestämmelsen i 108 kap. 22 §. Det innebär att bedömningen avser såväl avdragsmöjligheten i sig som avdragsbeloppets storlek. I varje särskilt fall måste skälig hänsyn tas till underhållsstödets betydelse för barnet. Avdraget får således inte göras om det skulle innebära att boende-föräldern därigenom fråntas möjligheten att ge barnet en skälig levnadsnivå.

46 §

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysning om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar närmare föreskrifter om expeditionsavgiften. Storleken på expeditionsavgiften kommer exempelvis att framgå av sådana föreskrifter.

19 kap.

1 §

I paragrafen finns en innehållsförteckning över bestämmelserna i 19 kap. En följdändring görs i paragrafen med anledning av ändringen i 47 och 48 §§.

47 §

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

Paragrafen behandlar skyldigheten för den bidragsskyldige föräldern att betala ränta på betalningsbelopp enligt 19 kap. om betalning inte görs i rätt tid. En ändring i paragrafens *första stycke*

innebär att den bidragsskyldige föräldern inte längre är skyldig att betala ränta när han eller hon har beviljats anstånd med betalningen av betalningsbeloppet. Vidare utgår meningen om att Försäkringskassan inte behöver kräva betalning för räntebelopp som avser kortare dröjsmål med betalning. I stället gäller 49 § som stadgar att Försäkringskassan utan dröjsmål ska vidta åtgärder för att driva in fordringen, om den betalningsskyldige inte fullgör sin betalningsskyldighet. Se vidare kommentaren till punkten 2 i övergångsbestämmelserna.

48 §

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

I paragrafen behandlas avräkningsordningen vid den bidragsskyldige föräldrarnas inbetalningar till Försäkringskassan. Ändringen i paragrafen innebär att de belopp som den bidragsskyldige betalar i första hand ska avräknas på expeditionsavgift enligt 18 kap. 44 § och i andra hand på upplupen ränta. Först därefter kan avräkning ske mot skuld för betalningsbelopp enligt 19 kap.

49 §

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

I paragrafens *första stycke* har en ändring gjorts på så sätt att uttrycket "bidragsskyldige" har ersatts med "betalningsskyldige".

Innebörden av tillägget i *andra* stycket är att beslut om betalningsskyldighet för expeditionsavgift får verkställas enligt bestämmelserna i utsköningsbalken på samma sätt som gäller för ränta.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Övervägandena finns i avsnitt 10.

Lagen ska enligt *punkten 1* träda i kraft den 1 januari 2016.

En övergångsbestämmelse införs i *punkten 2* med innebörden att lagen ska tillämpas första gången från och med den 1 februari 2016.

Enligt *punkten 3* ska äldre bestämmelser fortfarande tillämpas för underhållsstöd, förlängt underhållsstöd och ränta som avser tiden före utgången av januari månad 2016. Det innebär exempelvis att om rätten till underhållsstöd har uppstått i december 2015 och

ansökan görs i januari 2016, kan underhållsstöd beviljas från och med januari 2016 med tillämpning av den äldre bestämmelsen i 18 kap. 13 §.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

2 §

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

Lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. innehåller bestämmelser om Kronofogdemyndighetens handläggning av allmänna mål om verkställighet enligt utsökningsbalken. Kronofogdemyndighetens handläggning av allmänna mål enligt lagen kallas för indrivning.

I 2 § anges vilka statliga fordringar som har företrädesrätt vid utmätning av lön enligt bestämmelsen i 7 kap. 14 § utsökningsbalken. Försäkringskassans fordringar på betalningsbelopp och ränta enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken har sådan företrädesrätt. Ändringen i paragrafens *åttonde punkt* innebär att även Försäkringskassans fordringar på expeditionsavgift enligt 18 kap. 44 § socialförsäkringsbalken har företrädesrätt.

Enligt 7 kap. 14 § utsökningsbalken har fordringar på underhållsbidrag enligt äktenskapsbalken eller föräldrabalken företrädesrätt framför fordringar som avses i 2 § lagen om indrivning av statliga fordringar m.m.

Departementsserien 2014

Kronologisk förteckning

1. Gröna boken
Riktlinjer för författningsskrivning. SB.
2. Patent- och marknadsdomstol. Ju.
3. Europeisk skyddsorder
– Samarbete om skydd för hotade och förföljda personer inom EU. Ju.
4. Våldsbejakande extremism i Sverige
– nuläge och tendenser. Ju.
5. Särskilt ömmande omständigheter. Ju.
6. Gårdstödet 2015–2020
– förslag till svenskt genomförande. L.
7. Minskat svartarbete i byggbranschen. Fi.
8. Den mörka och okända historien
Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet. A.
9. En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst. S.
10. En tydligare beredning av myndighetsföreskrifter. Fi.
11. Sveriges sjätte nationalrapport om klimatförändringar
I enlighet med Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar.
+ Engelsk översättning. M.
12. Ekonomiska effekter av ett längre arbetsliv.
Långsiktiga ekonomiska effekter av Pensionsåldersutredningens förslag. S.
13. Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken. Ju.
14. Genomförande av brottsofferdirektivet. Ju.
15. Ersättning för höga sjuklönekostnader. S.
16. Framtidsfullmakter. Ju.
17. Samordnat ansvar för vissa familjefrågor. S.
18. Den nya polisorganisationen – några frågor om personuppgiftsbehandling m.m. Ju.
19. Statlig ersättning till barn och unga som insjuknat i narkolepsi efter pandemivaccinering. S.
20. Försvaret av Sverige
Starkare försvar för en osäker tid. Fö.
21. Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. N.
22. Stärkt konsumentskydd vid försäkringsförmedling. Fi.
23. Datalagring, EU-rätten och svensk rätt. Ju.
24. Ökad endomarbehörighet i tvistemål. Ju.
25. Nya regler om upphandling. Del 1 + 2. S.
26. Avtal om val av domstol – 2005 års Haagkonvention. Ju.
27. Ökat stöd för underhållsreglering. S.

Departementsserien 2014

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Den mörka och okända historien
Vitbok om övergrepp och kränkningar
av romer under 1900-talet. [8]

Finansdepartementet

Minskat svartarbete i byggbranschen. [7]
En tydligare beredning av myndighets-
föreskrifter. [10]
Stärkt konsumentskydd vid
försäkringsförmedling. [22]

Försvarsdepartementet

Försvaret av Sverige
Starkare försvar för en osäker tid. [20]

Justitiedepartementet

Patent- och marknadsdomstol. [2]
Europeisk skyddsorder
– Samarbete om skydd för hotade och
förföljda personer inom EU. [3]
Våldsbejakande extremism i Sverige.
– nuläge och tendenser. [4]
Särskilt ömmande omständigheter. [5]
Åtalsförordnande enligt 2 kap. brotts-
balken. [13]
Genomförande av brottsofferdirektivet. [14]
Framtidsfullmakter. [16]
Den nya polisorganisationen – några frågor
om personuppgiftsbehandling m.m.
[18]
Datalagring, EU-rätten och svensk rätt.
[23]
Ökad endomarbehörighet i tvistemål. [24]
Avtal om val av domstol – 2005 års
Haagkonvention. [26]

Landsbygdsdepartementet

Gårdsstödet 2015–2020
– förslag till svenskt genomförande. [6]

Miljödepartementet

Sveriges sjätte nationalrapport om
klimatförändringar
I enlighet med Förenta Nationernas
ramkonvention om klimatförändringar.
+ Engelsk översättning. [11]

Näringsdepartementet

Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.
[21]

Socialdepartementet

En samlad kunskapsstyrning för hälso-
och sjukvård och socialtjänst. [9]
Ekonomiska effekter av ett längre
arbetsliv. Långsiktiga ekonomiska
effekter av Pensionsåldersutredningens
förslag. [12]
Ersättning för höga sjuklönekostnader. [15]
Samordnat ansvar för vissa familjefrågor. [17]
Statlig ersättning till barn och unga som
insjuknat i narkolepsi efter
pandemivaccinering. [19]
Nya regler om upphandling. Del 1 + 2. [25]
Ökat stöd för underhållsreglering. [27]

Statsrådsberedningen

Gröna boken
Riktlinjer för författningskrivning. [1]



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-598 191 90 Fax 08-598 191 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-24151-6 ISSN 0284-6012