



**Utredningen om
bostadsbidrag och
underhållsstöd – minskad
skuldsättning och ökad
träffsäkerhet (BUMS)**
S 2018:13

En justerad indragningsbestämmelse i underhållsstödet

Förslag från utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (BUMS)

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 att bemyndiga statsrådet och chefen för Socialdepartementet Annika Strandhäll att tillkalla en utredning för att se över reglerna om bostadsbidrag och underhållsstöd med syfte att öka träffsäkerheten och minska skuldsättningen. Till särskild utredare förordnades samma dag f.d. kommunalrådet Åsa Karlsson Björkmarker. Den 13 februari 2020 beslutade regeringen att utredningen också skulle utreda hur man kan förtydliga hur särskilda skäl för att fortsätta lämna underhållsstöd ska tillämpas. Utredningen har antagit namnet Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (BUMS).

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 24 oktober 2018 kanslirådet Linnéa Brossner (Justitiedepartementet), kanslirådet Mats Johansson (Finansdepartementet), departementssekreteraren Carina Nägling (Socialdepartementet) och departementssekreteraren Danielle Zachrisson (Näringsdepartementet, numera Finansdepartementet). Den 19 december 2018 förordnades som sakkunnig i utredningen kanslirådet Joakim Ceije (Finansdepartementet). Den 30 juni 2019 entledigades Linnéa Brossner, Carina Nägling och Joakim Ceije från sina uppdrag. Den 1 augusti 2019 förordnades som sakkunniga i utredningen ämnesrådet Jessica Löfvenholm (Socialdepartementet), rättssakkunniga Robin Palmgren (Justitiedepartementet) och departementssekreteraren Andreas Vågren (Finansdepartementet).

Som experter i utredningen förordnades den 24 oktober 2018 verksjuristen Jens Haggren (Kronofogdemyndigheten), rättsliga experten Anna Halvarsson (Skatteverket), juristen Assar Lindén (Boverket) och utredaren Niklas Löfgren (Försäkringskassan). Den 19 december 2018 förordnades som expert i utredningen budget- och skuldrådgivaren Marie Magnusson (Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst).

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 17 oktober 2018 enhetschefen Dan Ljungberg, fr.o.m. den 3 december 2018 juristen Katarina Sjöberg och fr.o.m. den 1 maj 2019 utredaren Nicklas Korsell.

Utredningen överlämnar härmed promemorian *En justerad indragningsbestämmelse i underhållsstödet*.

Växjö och Stockholm i juni 2020

Åsa Karlsson Björkmarker

/Dan Ljungberg

Katarina Sjöberg

Nicklas Korsell

Innehållsförteckning

En justerad indragningsbestämmelse i underhållsstödet	1
Sammanfattning.....	6
Författningsförslag	10
1. Bakgrund.....	13
1.1 Barns rättigheter och rätt till underhåll	13
1.2 Ökad ambition att få föräldrar att reglera underhåll utanför underhållsstödet	17
2. Indragningsbestämmelsen	18
2.1 2016 års reform – från underhållsstöd till underhållsbidrag	18
2.2 Indragningsbestämmelsen	19
2.3 Behovet av en indragningsbestämmelse.....	19
2.4 Indragningsbestämmelsens olika delar	21
2.5 Närmare om särskilda skäl	24
2.6 Särskilda handläggningsbestämmelser till indragningsbestämmelsen	27
2.7 Domstolarnas tillämpning.....	30
2.8 Försäkringskassans tillämpning	34
2.9 Beskrivande statistik om underhållsstödet.....	39
3. Uppmärksammade problem.....	46
3.1 Innebörden av begreppet särskilda skäl	46
3.2 Tiden till prövning.....	48
4. Överväganden	52
4.1 Allmänna överväganden	52
4.1.1 Underhåll ska i första hand lösas genom underhållsbidrag.....	53
4.1.2 Underhållsstöd behövs i vissa situationer.....	53
4.1.3 Mycket olika beräkningsgrunder får konsekvenser	54
4.1.4 Sannolikt många som borde kunna hantera underhållet själva.....	56
4.2 Att identifiera när föräldrar kan reglera underhållet själva	58
4.2.1 Stabil betalningsförmåga	58
4.2.2 Föräldrarna bör ha förutsättningar att komma överens	59
4.2.3 Två typer av särskilda skäl	61
4.2.4 Att visa att det finns särskilda skäl.....	62
4.3 Om tidpunkten för prövning.....	64
4.3.1 Tiden till en första prövning.....	65
4.3.2 Tiden till återkommande prövning.....	67
5. Förslag.....	69

5.1 Tiden till första prövning senareläggs.....	69
5.2 Särskilda skäl för att inte dra in förtydligas.....	72
5.3 Flexiblare hantering av återkommande prövning.....	75
5.4 Särskilda handlägningsbestämmelser.....	79
5.5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	80
6. Konsekvensanalys.....	82
6.1 Konsekvenser för antalet barn med underhållsstöd.....	82
6.2 Konsekvenser för enskilda.....	85
6.2.1 Konsekvenser för föräldrar.....	85
6.2.2 Konsekvenser för barn.....	88
6.2.3 Konsekvenser för jämställdheten.....	90
6.3 Konsekvenser för staten.....	91
6.3.1 Kostnader för underhållsstöd.....	91
6.3.2 Kostnader för Försäkringskassans administration.....	92
6.3.3 Konsekvenser för domstolarna.....	94
6.4 Övriga konsekvenser.....	94
Författningskommentar.....	96
Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	96
Bilaga 1 Tilläggsdirektiv.....	102

Sammanfattning

Den 1 april 2016 infördes nya regler i socialförsäkringsbalken om att underhållsstöd inte längre ska lämnas om en bidragsskyldig förälder i minst sex månader i följd betalar ett fastställt betalningsbelopp till Försäkringskassan, om det inte finns särskilda skäl att ändå fortsätta lämna underhållsstöd. I samband med detta fick Försäkringskassan också ett utökat uppdrag att ge föräldrar information och stöd i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet för barn för att öka förutsättningarna för civilrättslig reglering av barns underhåll.

Reglerna om att underhållsstöd inte längre ska lämnas gäller i de fall Försäkringskassan betalar ut hela det underhållsstödsbelopp (s.k. fullt underhållsstöd) som fastställts, dvs. 1 573 kronor per månad t.o.m. den månad barnet fyller 11 år, 1 723 kronor t.o.m. den månad barnet fyller 15 år och 2 073 kronor om barnet är äldre, och den som är bidragsskyldig för barnet har en fastställd betalningsskyldighet till Försäkringskassan. Regeln gäller både för barn under 18 år, dvs. i de fall underhållsstödet betalas ut till den andra föräldern (boföräldern), och för studerande på grundskole- eller gymnasienivå t.o.m. det första halvåret det år de fyller 20 år, då underhållsstödet betalas ut till den studerande. Om den bidragsskyldige betalar hela det belopp som fastställts i tid, dvs. i förskott före utgången av varje månad, i minst sex månader i följd ska Försäkringskassan sluta lämna fullt underhållsstöd, om det inte finns särskilda skäl. Om den bidragsskyldiga föräldern har ett fastställt betalningsbelopp som uppgår till hela det utbetalade underhållsstödet dras underhållsstödet in. Om den bidragsskyldiga föräldern har ett betalningsbelopp som är lägre, kan det fulla underhållsstödet omvandlas till ett utfyllnadsbidrag. Då betalar den bidragsskyldiga föräldern minst det belopp som hen annars skulle ha betalat till Försäkringskassan direkt till boföräldern eller den studerande, och Försäkringskassan betalar ut mellanskillnaden mellan det beloppet och fullt underhållsstöd. Varken indrag av fullt underhållsstöd eller omvandling till utfyllnadsbidrag ska dock ske om Försäkringskassan i sin prövning finner att det föreligger särskilda skäl som talar för att fullt underhållsstöd ska fortsätta lämnas.

Efter att reglerna om att fullt underhållsstöd ska sluta lämnas om den bidragsskyldiga föräldern under viss tid har skött sina betalningar (nedan kallad indragningsbestämmelsen) infördes har vissa tillämpningsproblem uppmärksamats. Framför allt framkom dessa i en granskning som

Inspektionen för socialförsäkringen genomförde (ISF 2019:7 *Från underhållsstöd till underhållsbidrag*) som publicerades i maj 2019.

Tillämpningsproblemen rörde främst hanteringen av s.k. återkommande prövningar, dvs. en prövning efter en period med underhållsstöd på grund av särskilda skäl. Även tillämpningen av i vilka situationer som det ska anses finnas särskilda skäl att inte sluta lämna fullt underhållsstöd hade inneburit vissa problem.

Enligt direktiven ska utredningen:

- utreda de rättsliga förutsättningarna för att underhållsstödet inte ska behöva prövas på nytt var sjätte månad när det redan har bedömts att det finns särskilda skäl,
- lämna förslag på hur reglerna om särskilda skäl kan förtydligas så att det som anges i förarbetena till indragningsbestämmelsen får ett större genomslag,
- ta ställning till om tidsperioden om sex månader i indragningsbestämmelsen bör förlängas.

Utredningen lämnar i denna promemoria förslag, inkl. författningsförslag, i alla tre delar.

Utredningen förslag

Utredningen föreslår att tidsperioden till en första prövning enligt indragningsbestämmelsen ska göras senare än i dag, efter att den bidragsskyldiga föräldern har betalat i rätt ordning i minst tolv månader i stället för dagens sex månader. Motiven för denna förändring är att ett helt års betalning i rätt ordning bättre visar på en stabil betalningsförmåga hos den bidragsskyldiga föräldern och att den längre tiden ger föräldrarna, och vid förlängt underhållsstöd även den studerande, mer tid att själva och med stöd av Försäkringskassan förbereda sig på att hantera underhållet utanför underhållsstödet. Försäkringskassan förväntas använda den förlängda tiden till att inom ramen för sitt utökade uppdrag intensifiera kontakterna med de föräldrar, och studerande, där betalning skett i rätt ordning i mer än sex månader.

Utredningen förslår också att vad som ska anses vara särskilda skäl att fortsätta lämna underhållsstöd förtydligas. Om det saknas förutsättningar för föräldrarna och, vid förlängt underhållsstöd, den studerande att hantera underhållet själva finns det särskilda skäl att fortsatt lämna underhållsstöd.

Två olika typer av särskilda skäl kan särskiljas. Särskilda skäl finns om det är olämpligt att föräldrarna eller den bidragsskyldiga föräldern och barnet eller den studerande har kontakt med varandra. Särskilda skäl finns också om det är osannolikt att den bidragsskyldiga föräldern kommer att betala minst det belopp som fastställts enligt reglerna för underhållsstöd om stödet dras in.

Utredningen föreslår slutligen också att det införs regler som gör det möjligt att mer flexibelt än i dag hantera återkommande prövningar av om underhållsstöd ska fortsätta lämnas eller inte. Med återkommande prövningar avses sådana som görs efter att det tidigare beslutats att det finns särskilda skäl att fortsätta lämna underhållsstöd. Försäkringskassan ska vid ett beslut om särskilda skäl också besluta om under vilken tidsperiod de särskilda skälen bedöms kvarstå. Perioden ska tidsbestämmas efter en bedömning som görs i varje enskilt fall. Bedömningen ska göras utifrån en avvägning mellan att å ena sidan inte låta underhållsstöd lämnas längre än att prövningen kommer till stånd när föräldrarna själva kan ha förutsättningar att hantera underhållet själva, å andra sidan inte kortare tid än att prövningen inte är meningsfull eller lämplig. Perioden med särskilda skäl är minst tre månader och högst tre år. Efter att den tidsbestämda perioden löpt ut ska underhållsstöd inte längre lämnas om den bidragsskyldige föräldern betalar det fastställda betalningsbeloppet i minst tre månader i följd. Det gäller dock inte om det då bedöms finnas särskilda skäl. En förnyad prövning av särskilda skäl bedöms på samma sätt som vid tidigare prövning.

Konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen kommer att ha positiva konsekvenser för barn. Risker minskar för att barn blir utan den del av försörjningen som den bidragsskyldiga föräldern förväntas stå för. Risker minskar också för att barn behöver leva i en situation med konflikter, särskilt sådana som innebär hot och våld, mellan föräldrar eller mellan dessa och andra personer i barnens närhet. Utredningen bedömer också att förslagen har positiva jämställdhetseffekter. Risker minskar att bidragsskyldiga föräldrar (som i stor majoritet är män) kan undandra sig sitt ekonomiska ansvar gentemot boföräldrar (som i stor majoritet är kvinnor). Också risken för hot och våld mellan föräldrar bedöms minska. Förslagen bedöms inte påverka kostnaderna för underhållsstödet. Initialt uppkommer mindre kostnader för Försäkringskassan i samband med införandet av nya regler, men i fortvarigt tillstånd tas kostnadsökningarna ut av kostnadsminskningar på samma nivå. För att få fullt genomslag för förändringens positiva effekter skulle dock

med fördel Försäkringskassan tillföras vissa resurser för att kunna intensifiera arbetet med information och stöd gentemot de föräldrar där en prövning av indragning kan bli aktuell.

Författningsförslag

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 18 kap. 9 a, 40 a, och 42 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 18 kap. 9 b och 42 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

9 a §¹

Underhållsstöd enligt 20 § lämnas inte längre om den bidragsskyldige under minst *sex* månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 1618 och 2127 §§. *Om det finns särskilda skäl, ska underhållsstöd ändå lämnas.*

Underhållsstöd enligt 20 § lämnas inte längre om den bidragsskyldige under minst *tolv* månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§.

Om det finns särskilda skäl ska underhållsstöd ändå lämnas. Underhållsstöd på grund av särskilda skäl lämnas under en tidsperiod om minst tre månader och högst tre år. Beslutet om att lämna underhållsstöd under en bestämd period gäller dock längst till och med den månad rätten till stöd annars upphör.

9 b §

Underhållsstöd enligt 20 § lämnas inte längre om den bidragsskyldige, efter en period med underhållsstöd på grund av särskilda skäl enligt 9 a § andra stycket, under minst tre månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§.

Bestämmelserna i 9 a § andra stycket tillämpas även i fall som avses i denna paragraf.

¹ Senaste lydelse 2015:755.

40 a §²

Inför Försäkringskassans prövning enligt 9 a § ska myndigheten sända meddelande till boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även till den studerande. Meddelandet ska innehålla en uppmaning till mottagarna att inom en viss tid yttra sig muntligen eller skriftligen, om de har något att anföra i fråga om huruvida underhållsstöd ska lämnas fortsättningsvis. Försäkringskassan ska sända ett sådant meddelande även om myndigheten har bedömt att det finns sådana särskilda skäl som medför att underhållsstöd ändå ska lämnas.

Inför Försäkringskassans prövning enligt 9 a och 9 b §§ ska myndigheten sända meddelande till boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även till den studerande. Meddelandet ska innehålla en uppmaning till mottagarna att inom en viss tid yttra sig muntligen eller skriftligen, om de har något att anföra i fråga om huruvida underhållsstöd ska lämnas fortsättningsvis. Försäkringskassan ska sända ett sådant meddelande även om myndigheten har bedömt att det finns sådana särskilda skäl som medför att underhållsstöd ändå ska lämnas.

42 a §³

När Försäkringskassan har fattat beslut med stöd av 9 a § om att underhållsstöd inte längre lämnas, ska boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande skriftligen underrättas om beslutet.

När Försäkringskassan har fattat beslut med stöd av 9 a och 9 b §§ om att underhållsstöd inte längre lämnas, ska boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande skriftligen underrättas om beslutet.

42 b §

När Försäkringskassan har fattat beslut med stöd av 9 a och b §§ om att underhållsstöd ska fortsätta lämnas, ska boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande skriftligen underrättas om beslutet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
 2. Bestämmelsen i 18 kap. 9 a § första stycket i den nya lydelsen tillämpas dock första gången på sådana betalningar som har gjorts till Försäkringskassan från och med den 1 augusti 2021.

² Senaste lydelse 2015:755.

³ Senaste lydelse 2015:755.

3. Bestämmelsen i 18 kap. 9 a § första meningen i den äldre lydelsen tillämpas på sådana betalningar som har gjorts under sex månader till Försäkringskassan före ikraftträdandet. Detta gäller dock inte om beslut om att fortsätta lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl har fattats under perioden den 1 augusti–31 december 2021.

1. Bakgrund

Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd har genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att överväga förändringar i de regler om indragning av underhållsstöd i de fall den bidragsskyldiga föräldern betalat sitt betalningsbelopp i rätt ordning till Försäkringskassan i minst sex månader i följd. Enligt direktiven ska utredningen:

- utreda de rättsliga förutsättningarna för att underhållsstödet inte ska behöva prövas på nytt var sjätte månad när det redan har bedömts att det finns särskilda skäl,
- lämna förslag på hur reglerna om särskilda skäl kan förtydligas så att det som anges i förarbetena till indragningsbestämmelsen får ett större genomslag,
- ta ställning till om tidsperioden om sex månader i indragningsbestämmelsen bör förlängas.⁴

1.1 Barns rättigheter och rätt till underhåll

Barn- och barnrättsperspektivet

Vid alla beslut och andra åtgärder som rör barn ska det finnas ett tydligt barnperspektiv. Denna grundsyn kommer till uttryck i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Barnkonventionen omfattar såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter för barn. Viktiga grundläggande principer i konventionen är barnets bästa och barnets rätt att komma till tals (artiklarna 3 och 12). Barnkonventionen sätter barnet i fokus vid beslut eller åtgärder som kan beröra barn i olika sammanhang. Det innebär att ansvarig beslutsfattare inför ett beslut eller en åtgärd ska överväga om det berör barnet och i så fall på vilket sätt (barnperspektiv). Om en åtgärd eller ett beslut bedöms få konsekvenser för barn ska hänsyn tas till de mänskliga rättigheter som barn har enligt bl.a. barnkonventionen.⁵ Barnets rätt fick år 2011 grundlagsstöd i Sverige. I regeringsformen anges att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara (1 kap. 2 § femte stycket). Att säkerställa barns rättigheter i åtgärder eller vid beslut som rör barn innebär att ha ett barnrättsperspektiv.

⁴ Dir. 2020:14. Bilaga 1.

⁵ Barn har också rättigheter som följer av andra konventioner, bl.a. av den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Beslut och åtgärder som har konsekvenser för barn måste också följas upp ur ett barnrättsperspektiv.

År 1990 ratificerade Sverige barnkonventionen och har därmed förbundit sig att leva upp till konventionens bestämmelser. År 2010 godkände riksdagen den strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige som hade föreslagits i propositionen *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*.⁶ Strategin vänder sig till offentliga aktörer på statlig och kommunal nivå. Några av principerna som slås fast i strategin är att:

- All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen
- Barnets fysiska och psykiska integritet ska respekteras i alla sammanhang.
- Barn ska ges förutsättningar att uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem.
- Barn ska få kunskap om sina rättigheter och vad de innebär i praktiken.
- Beslut och åtgärder som rör barn ska följas upp och utvärderas utifrån ett barnrättsperspektiv.

I juni 2018 röstade riksdagen för regeringens förslag att göra barnkonventionen till svensk lag. Beslutet ska ses som ett förtydligande av att domstolar och rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av konventionen. Barnets rättigheter ska beaktas vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn. Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter trädde i kraft den 1 januari 2020.⁷

Principer av särskild betydelse i vårt arbete

I barnkonventionen finns fyra grundläggande principer som inte bara har egna självständiga betydelser utan som också ska genomsyra de övriga bestämmelserna i konventionen. Dessa principer kommer till uttryck i

⁶ Prop. 2009/10:232.

⁷ Prop. 2017/18:186, bet. 2017/18:SoU25, rskr. 2017/18:389.

bestämmelserna om icke-diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), rätten till liv och utveckling (artikel 6) samt rätten att komma till tals och få sin mening respekterad (artikel 12). Vad gäller principen om barnets bästa stadgas att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3.1). Vidare anges i artikeln att konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har juridiskt ansvar för barnet, och ska för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder (artikel 3.2).

Barnkonventionen slår vidare fast att varje barn har rätt att bli omvårdat av sina föräldrar (artikel 7). Konventionsstaterna ska också respektera rätten för det barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna, att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa (artikel 9.3). Konventionsstaterna ska även göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling och ska enligt konventionen ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran (artikel 18.1).

Konventionsstaterna ska vidare erkänna varje barns rätt 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 barnets underhåll har och deras omständigheter i övrigt samt med hänsyn till varje annat förhållande som är av betydelse i samband med en ansökan om 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 (artikel 27.1). Föräldrarna har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling (artikel 27.2). 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 utarbete stödprogram (artikel 27.3). Konventionsstaterna ska vidare 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 (artikel 27.4).

Gällande bestämmelser om underhåll till barn

Indragningsbestämmelsen och de särskilda handläggningsbestämmelserna är tillämplig även i förhållande till förlängt underhållsstöd. I den här promemorian avses med underhållsstöd även förlängt underhållsstöd om inte något annat anges. Barn över 18 år benämns i promemorian som barn eller studerande beroende på situationen.

Enligt föräldrabalken (förkortad FB) är föräldrar underhållsskyldiga gentemot sina barn efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga.⁸ Av FB följer också att när ett barn bor varaktigt med bara den ena föräldern ska den andra föräldern fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag för barnet.⁹ Underhållsbeloppet fastställs sedan genom dom eller genom avtal mellan berörda parter.¹⁰

Samhället garanterar, genom underhållsstödet och det förlängda underhållsstödet, att barn till särlevande föräldrar får ett visst underhåll om en bidragsskyldig förälder av olika anledningar inte fullgör sin underhållsskyldighet enligt FB. För rätt till underhållsstöd krävs bl.a. att barnets föräldrar inte bor tillsammans samt att barnet är folkbokfört och bor varaktigt hos endast en förälder (boföräldern) som är bosatt i Sverige. Ett barn som har fyllt 18 år har rätt till förlängt underhållsstöd om han eller hon går i grundskola, gymnasium eller motsvarande på heltid. Förlängt underhållsstöd lämnas längst till och med juni månad det år barnet fyller 20 år. Även ett barn som varaktigt bor och är folkbokfört hos särskilt förordnade vårdnadshavare har rätt till underhållsstöd och förlängt underhållsstöd.

Det finns flera undantag från rätten till underhållsstöd och förlängt underhållsstöd. Ett av dessa undantag är om det finns anledning att anta att den bidragsskyldiga föräldern betalar underhåll med minst det belopp som

⁸ 7 kap. 1 § FB.

⁹ 7 kap. 2 § första stycket FB.

¹⁰ 7 kap. 2 § andra stycket FB.

skulle betalas ut som underhållsstöd till barnet. Ett annat av undantagen är om det är uppenbart att den bidragsskyldiga föräldern på något annat sätt ser till att barnet får motsvarande underhåll. Ytterligare ett undantag tillkom 2016 i och med att underhållsstöd inte längre ska lämnas om den bidragsskyldiga föräldern i rätt tid under minst sex månader betalar det fastställda betalningsbeloppet till Försäkringskassan. Om det finns särskilda skäl ska dock underhållsstöd fortsatt lämnas. Möjligheten att dra in underhållsstöd tillämpas bara när fullt underhållsstöd lämnas till barnet och om indragning sker kan utfyllnadsbidrag lämnas. Underhållsstödet betalas ut av Försäkringskassan månadsvis i förskott.

Underhållsstöd kan lämnas som fullt underhållsstöd eller utfyllnadsbidrag. Fullt underhållsstöd är 1 573 kronor i månaden till och med månaden när barnet fyller 11 år, därefter 1 723 kronor till och med månaden när barnet fyller 15 år och 2 073 kronor efter att barnet har fyllt 15 år. När stödet lämnas i form av utfyllnadsbidrag görs en avräkning för det underhåll som den bidragsskyldiga föräldern enligt Försäkringskassans beräkningar har möjlighet att betala direkt till boföräldern eller, vid förlängt underhållsstöd, den studerande. Ingen av föräldrarna är betalningsskyldig när underhållsstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag.

När fullt underhållsstöd lämnas för ett barn ska den bidragsskyldiga föräldern betala ett belopp till Försäkringskassan som högst motsvarar det stöd som lämnats till barnet. Betalningsskyldigheten fastställs av Försäkringskassan. Bidragsskyldig ska betala det fastställda betalningsbeloppet senast den sista i varje månad före den månad underhållsstödet avser.

1.2 Ökad ambition att få föräldrar att reglera underhåll utanför underhållsstödet

En rad åtgärder har vidtagits för att få föräldrar att reglera underhållet på egen hand. Försäkringskassan har sedan våren 2016 ett utökat uppdrag som innebär att myndigheten ska ge föräldrar information och stöd i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet för barn för att öka förutsättningarna för civilrättsliga regleringar av barns underhåll. Mot den bakgrunden infördes också regler om att fullt underhållsstöd inte längre ska lämnas om den bidragsskyldiga föräldern betalat det belopp som fastställts i minst sex månader i följd. Om det finns särskilda skäl ska dock underhållsstöd ändå lämnas.

2. Indragningsbestämmelsen

2.1 2016 års reform – från underhållsstöd till underhållsbidrag

Syftet med indragningsbestämmelsen, tillsammans med andra lagändringar som trädde i kraft under 2016, är att öka förutsättningarna för att regleringen av barns underhåll görs utanför underhållsstödssystemet.

I förarbetena till reformen anförs följande om syftet med reformen.

Regeringen konstaterar [...] att förslaget främst tar sikte på att förmå föräldrar som har förutsättningar för det att reglera underhållsskyldigheten utanför underhållsstödet. Enligt regeringens mening är det inte rimligt att tro att alla föräldrar har sådana förutsättningar, lika lite som att konflikter helt kan undvikas.¹¹

Vidare framgår det av propositionen att det förväntas att många av de barn, för vilka föräldrarna väljer att beräkna underhåll enligt reglerna i föräldrabalken, får ett högre underhållsbidrag än vad de får i underhållsstöd.¹²

Som ett led i reformarbetet har Försäkringskassan fått ett utökad uppdrag¹³ att ge föräldrar information och stöd i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet gentemot barn. Inom ramen för det utökade uppdraget ska Försäkringskassan på begäran av föräldrar bistå dem med hjälp och stöd att dels beräkna underhållsbidrag, dels utforma avtal om sådant bidrag i det enskilda fallet.

Som ett ytterligare led i reformarbetet infördes nya bestämmelser i form av möjlighet att dra in underhållsstöd och till den bestämmelsen tillkommande nya handläggningsregler. Indragningsbestämmelsen innebär att underhållsstöd inte längre ska lämnas om den bidragsskyldiga föräldern i rätt tid under minst sex månader har betalat det fastställda betalningsbeloppet till Försäkringskassan. Om det finns särskilda skäl för det, ska underhållsstöd ändå lämnas.¹⁴

¹¹ Prop. 2014/15:145, Ökad reglering av barns underhåll utanför underhållsstödet, s. 35.

¹² Anförd prop., s. 53.

¹³ 2 § p. 12 i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

¹⁴ 18 kap. 9 a § SFB.

2.2 Indragningsbestämmelsen

Indragningsbestämmelsen innebär att fullt underhållsstöd inte längre lämnas om den bidragsskyldiga föräldern, under minst sex månader i följd och i rätt ordning, betalat det fastställda betalningsbeloppet till Försäkringskassan. I förarbetena till bestämmelsen anges att föräldrarna i dessa situationer förutsätts kunna hantera underhållsfrågan avseende barnet direkt med varandra och ska inte omfattas av underhållsstödssystemet annat än om det är fråga om att barnet har rätt till underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag.¹⁵

Indragningsbestämmelsen är alltså avsedd att rikta in sig på de föräldrar som har faktiska möjligheter att själva hantera underhållsfrågan för sina barn. Varken i författningskommentaren eller i den allmänna motiveringen av särskilda skäl anges någon närmare definition av vad som ska avses med faktiska möjligheter att hantera underhållsfrågan. I andra sammanhang tar regeringen dock i propositionen upp frågor om förutsättningar att komma överens om underhållsbidrag.¹⁶ Den nämnda interdepartementala arbetsgruppen formulerade i sin promemoria ”Den föreslagna bestämmelsen träffar rätt målgrupp, dvs. de föräldrar som har en faktisk möjlighet att komma överens om ett underhållsbidrag”.¹⁷

Det finns dock möjlighet att ta hänsyn till att alla föräldrar inte har möjligheter att reglera underhållet själva. Underhållsstödet ska därför inte dras in om särskilda skäl talar emot det.

Om rätten till underhållsstöd upphör med stöd av 18 kap. 9 a § SFB och den bidragsskyldiga föräldern har ett fastställt betalningsbelopp som inte uppgår till fullt underhållsstöd, kan ett utfyllnadsbidrag lämnas.¹⁸

2.3 Behovet av en indragningsbestämmelse

Underhållsstöd är inte avsett att vara förstahandsvalet när föräldrar ska reglera underhållsskyldigheten. Flera tidigare utredningar har kommit fram till att underhållsstödet inte används på det sätt som är avsett. I Riksrevisionens granskning Underhållsstödet – för barnens bästa¹⁹ framkom att cirka en tredjedel av de bidragsskyldiga föräldrarna inom

¹⁵ Prop. 2014/15:145, s. 33.

¹⁶ Prop. 2014/15:145, s. 32.

¹⁷ Ds 2014:27, s. 82.

¹⁸ 18 kap. 21 § SFB och prop. 2014/15:145 s. 33.

¹⁹ Riksrevisionens granskningsrapport 2010:22, Underhållsstödet – för barnets bästa?

underhållsstödssystemet var skuldfria och hade ekonomisk förmåga att betala hela det lämnade underhållsstödet. Riksrevisionen konstaterade att trots att de flesta av dessa föräldrar sannolikt hade ekonomisk förmåga att betala underhåll utan hjälp av Försäkringskassan använde de sig av det statliga underhållssystemet.

I granskningen tillfrågades föräldrar själva om orsakerna till att de lät underhållet för sina barn gå via underhållsstödet. Frågorna ställdes i en enkät som sändes till 2 000 föräldrar, både betalningsskyldiga och bidragsmottagare (1 000 föräldrar i vardera gruppen). Svarefrekvensen var låg (34,2 procent) och Riksrevisionen ansåg därför att det inte borde dras alltför långtgående slutsatser baserat på resultatet. Mer än hälften svarade att den främsta anledningen var att säkerställa att pengarna kom 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 Försäkringskassans underhållsstöd. Var tionde angav att det främsta skälet var att de får ett kvitto på att underhållet är betalt. Det som skulle kunna få föräldrarna att ändra sig och betala underhållet för sina barn utan Försäkringskassans inblandning var om det fanns ett sätt att säkerställa att pengarna kom i tid (23 procent av de svarande), om en opartisk instans kunde hjälpa dem att beräkna underhållets storlek (10 procent av de svarande) eller om det fanns ett enkelt sätt att göra umgängesavdrag (7 procent av de svarande). Så många som 42 procent svarade att ingenting skulle kunna få dem att sköta underhållet för sina barn på egen hand, inte ens om Försäkringskassan skulle ta betalt för att sköta in- och utbetalningar av underhållet.²⁰

Även Särlevandeutredningen²¹ kom fram till att underhållsstödssystemet inte användes på ett sätt som är avsett och att föräldrar använde underhållsstödet som en ren förmedling av underhåll. Utredningen ansåg därför att det fanns anledning att skapa incitament för föräldrar, som har förutsättningar att reglera underhållet på egen hand, att i stället reglera underhållet civilrättsligt.

I propositionen till indragningsbestämmelsen anförs bl.a. följande om föräldrars möjlighet att fritt välja att reglera underhållet via det statliga underhållssystemet. Det finns behov av att utforma villkor för att få underhållsstöd så att föräldrarna förstår att det handlar om ett statligt stöd avsett för dem som behöver det, inte ett system för förmedling av

²⁰ Anförd rapport, s. 37 ff. och 81 f.

²¹ SOU 2011:51, Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull.

underhållet för att det är enklare och för att föräldrarna inte ska behöva samarbeta om barnets försörjning. Det bör inte vara möjligt att av rena bekvämlighetskäl ”välja” underhållsstödet när det finns förutsättningar såväl i ekonomiskt hänseende som i samarbetshänseende att komma överens om ett underhållsbidrag. Ökade förutsättningarna för en reglering av underhåll utanför underhållsstödssystemet torde vara till fördel för barnet, bl.a. genom att barnet då har större möjlighet att få det underhåll som det har rätt till enligt föräldrabalkens bestämmelser.²²

2.4 Indragningsbestämmelsens olika delar

Så här lyder 18 kap. 9 a § SFB:

Underhållsstöd enligt 20 § lämnas inte längre om den bidragsskyldige under minst sex månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§. Om det finns särskilda skäl, ska underhållsstöd ändå lämnas.

Genom hänvisningen till 20 § blir indragningsbestämmelsen bara tillämplig i de fall fullt underhållsstöd lämnas, dvs. inte i de fall utfyllnadsbidrag lämnas. Skälet till denna begränsning är att om utfyllnadsbidrag lämnas bör föräldrarna redan ha gjort vad de kan för att reglera underhållet själva utifrån sina ekonomiska förutsättningar. Hänvisningen till 19 kap. avser bestämmelserna om beräkning av betalningsbelopp. Det finns några formuleringar i paragrafen som kan behöva beskrivas närmare. Dessa är ”lämnas inte längre”, ”under minst sex månader i följd”, ”i rätt ordning” och ”särskilda skäl”.

Lämnas inte längre

Formuleringen att underhållsstöd inte längre lämnas innebär i praktiken att stödet dras in. Orden ”lämnas inte” valdes för att samma uttryckssätt ska användas som i de kringliggande paragraferna.²³ Eftersom det i indragningsbestämmelsen hänvisas till den paragraf som handlar om när barnet har rätt till fullt underhållsstöd (20 §) är det endast i dessa situationer som stödet inte längre ska lämnas. Om den bidragsskyldiga föräldern har ett

²² Prop. 2014/15:145, s. 32.

²³ Anförd prop., s. 60.

fastställt betalningsbelopp som inte uppgår till fullt underhållsstöd, kan ett underhållsstöd fortsätta lämnas i form av utfyllnadsbidrag.

Under minst sex månader i följd

Av förarbetena till indragningsbestämmelsen framgår att en period om minst sex månader anses vara väl avvägd. Regeringen anför bl.a. följande om tidsrymden.²⁴

Regeringen anser att den bidragskyldige bör ha fullgjort sin betalningsskyldighet gentemot Försäkringskassan i minst sex månader för att det ska bli fråga om att dra in underhållsstödet till barnet. En period om sex månader bör vara tillräcklig för att det ska kunna konstateras att den bidragskyldige har förutsättningar att fullgöra sina förpliktelser. Under denna tid bör Försäkringskassan ha haft en dialog med föräldrarna om att underhållet kan regleras utanför underhållsstödsystemet och ha upplyst dessa om att det finns information och stöd att tillgå i frågan om underhållsbidrag [...]. Med beaktande av bl.a. att de enskilda ärendena kan vara av olika komplicerad art bör det finnas ett visst utrymme för flexibilitet när det gäller den angivna tidsrymden, därför anges ordet "minst" i den föreslagna bestämmelsen. Utrymmet för flexibilitet bör dock inte vara obegränsat (jfr de allmänna kraven på myndigheters handläggning av ärenden i 7 § förvaltningslagen [1986:223]). Utgångspunkten är givetvis att Försäkringskassan ska inleda ett ärende om indragning enligt den föreslagna bestämmelsen [...] efter sex månaders fullgjord betalningsskyldighet och detta bör enligt regeringens mening inte utsträckas mer än en till två månader. I de fall indragning av underhållsstöd blir aktuell kommer tiden innan stödet faktiskt dras in att bli något längre än sex månader. Detta följer av att Försäkringskassan, innan beslut fattas om att underhållsstöd inte längre lämnas på nu aktuell grund, har en skyldighet att utreda ärendet och inom ramen för detta kommunicera med de berörda personerna [...]. Av ordet "minst" följer att betalningsskyldigheten ska fullgöras även under handläggningstiden för att grundförutsättningarna för indragning enligt den föreslagna bestämmelsen ska vara uppfyllda.

²⁴ Anförd prop., s. 33 f.

I JUNO:s²⁵ lagkommentar till 18 kap. 40 a § SFB anges att så länge som den bidragsskyldiga föräldern i rätt ordning fullgör sin återbetalningsskyldighet ska prövning om indragning av underhållsstöd enligt 9 a § göras var sjätte månad. I lagkommentaren hänvisas till förarbetena²⁶ där det anges att Försäkringskassans meddelande kan innehålla information om att den preliminära bedömningen är att underhållsstöd även fortsättningsvis ska lämnas på grund av särskilda skäl för att stilla den oro som en förälder kan känna över denna återkommande prövning.

Försäkringskassan betraktar betalningsbelopp som avser flera månader och som förfaller till betalning vid samma tillfälle som en fullgjord inbetalning. Det kan till exempel vara när betalningsskyldigheten ändras eller fastställs retroaktivt.²⁷

I rätt ordning

”I rätt ordning” är ett vedertaget uttryck inom underhållsstödet. Med orden i rätt ordning avses att betalning ska ha gjorts på det sätt och vid den tidpunkt som Försäkringskassan har angett till den bidragsskyldiga föräldern.²⁸ Den bidragsskyldiga föräldern ska som huvudregel betala det fastställda betalningsbeloppet senast den sista i varje månad före den månad underhållsstödet avser.²⁹

På samma sätt ska underhållsbidrag, om annat inte har avtalats, betalas i förskott för kalendermånad enligt föräldrabalkens bestämmelser.³⁰

Enligt äldre praxis från Försäkringsöverdomstolen (FÖD), rörande bidragsförskott, har dock enstaka betalningsförseningar godtagits om dessa berott på omständigheter utanför den bidragsskyldiga föräldrarnas kontroll eller av annan anledning har framstått som ursäktlig.³¹

Särskilda skäl

I paragrafen anges att underhållsstöd även fortsättningsvis ska lämnas om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan finnas i förhållande till både barnets,

²⁵ JUNO är ett digitalt verktyg med juridiskt material från Nordstedts Juridik.

²⁶ Prop. 2014/15:145, s. 40.

²⁷ Försäkringskassans vägledning 2001:9, version 15, Underhållsstöd, s. 39.

²⁸ Prop. 2014/15:145, s. 60.

²⁹ 6 § förordningen (1996:1036) om underhållsstöd.

³⁰ 7 kap. 7 § föräldrabalken.

³¹ Se FÖD 2906/82 och FÖD 474/83.

boförälderns och den bidragsskyldiga förälderns situation. De särskilda skälen kan vara av olika dignitet. Det kan handla om hot och våld. Om det finns en hotbild mot boföräldern eller barnet från den bidragsskyldiga förälderns sida, kan det vara lämpligare att underhållsskyldigheten regleras genom underhållsstöd än genom underhållsbidrag. Särskilda skäl för att fortsätta lämna underhållsstöd kan även vara om den bidragsskyldiga föräldern tidigare underlåtit eller nu saknar förmåga att betala underhållsstödet i rätt ordning.

2.5 Närmare om särskilda skäl

Vad utgör särskilda skäl att fortsätta lämna underhållsstöd?

Olika förslag har lagts fram för att få föräldrar att hantera underhållsfrågan på egen hand när det är möjligt. Särlevandeutredningen föreslog att underhållsstöd skulle tidsbegränsas och lämnas efter beslut för en period om maximalt tre år. Därefter skulle, efter ansökan, en förnyad prövning av rätten till underhållsstöd ske.

I samband med beredningen av Särlevandeutredningens förslag genomförde Socialdepartementet en fördjupad översyn av behovet att förbättra stödet till föräldrar för att reglera barns underhåll civilrättsligt. Den interdepartementala arbetsgruppens bedömning var att Särlevandeutredningens förslag, om att tidsbegränsa underhållsstödet, inte skulle genomföras. En av anledningarna till att förslaget avstyrktes var att ett tidsbegränsat beslut med påföljande ansökan skulle innebära en stor psykisk påfrestning för de boföräldrar som tillsammans med barnet levde under skyddad identitet eller där det fanns en hotbild mot dem.³² Arbetsgruppen föreslog i stället en indragningsbestämmelse med i stort sett samma innehåll som den som i dag är i kraft. Bestämmelsen kunde enligt arbetsgruppen ersätta Särlevandeutredningens förslag om tidsbegränsat underhållsstöd. Indragningsbestämmelsen ansågs också träffa rätt målgrupp, dvs. de föräldrar som hade faktiska möjligheter att komma överens om ett underhållsbidrag. Ett exempel på särskilda skäl som arbetsgruppen tog upp var om boföräldern och barnet hade skyddad identitet eller om det fanns en hotbild mot någon av dem. Vidare ansåg arbetsgruppen att detsamma borde gälla om underhållsstödet tidigare hade dragits in på grund av att den

³² Ds 2014:27, Ökat stöd för underhållsreglering, s. 78 f.

bidragsskyldiga föräldern hade betalat till Försäkringskassan i rätt ordning, men sedan efter ett tag regelmässigt började betala för sent eller med ett för lågt belopp för att på så sätt förorsaka boföräldern olägenhet.³³

Flera remissinstanser gav uttryck för att det borde övervägas om en tydligare precisering eller exemplifiering kunde göras av vad som utgjorde särskilda skäl för att underhållsstöd ändå skulle fortsätta att lämnas samt att sekretesskydd och risk för att utsättas för våld kunde utgöra hinder för ett fungerande samarbete mellan föräldrarna.³⁴

I propositionen anförs följande exempel på situationer där det kan vara lämpligare att underhållsskyldigheten regleras genom underhållsstöd än genom underhållsbidrag.

Det kan t.ex. finnas [...] mycket infekterade konflikter föräldrarna emellan som går ut över barnet och där ett samarbete mellan föräldrarna är utsiktslöst eller olämpligt.³⁵

Sådana skäl kan finnas i förhållande till både barnets, boförälderns och den bidragsskyldiga förälderns situation [...].

Försäkringskassan behöver vid prövningen av särskilda skäl vara uppmärksam på om det finns hinder för samarbete mellan föräldrarna, t.ex. om det finns sekretesskydd av olika slag. [...].

Det kan [...] redan här konstateras att de särskilda skälen kan vara av olika dignitet och att vissa av dem kommer att kunna påverka bedömningen av huruvida underhållsstödet ska dras in eller inte vid flera prövningstillfällen.³⁶

Särskilda skäl som kan motivera fortsatt underhållsstöd kan exempelvis vara att boföräldern och barnet har skyddade personuppgifter eller att det finns en hotbild mot dem från den bidragsskyldiges sida. Ett annat skäl kan vara att underhållsstödet tidigare har dragits in med stöd av nu aktuell paragraf och att den bidragsskyldiga föräldern sedan regelmässigt betalat barnets underhåll för sent eller med ett för lågt belopp. De bristande betalningarna till boföräldern eller den studerande kan ha sin grund såväl i en avsikt

³³ Prop. 2014/15:145, s. 82.

³⁴ Anförd prop., s. 30.

³⁵ Anförd prop., s. 21.

³⁶ Anförd prop., s. 35.

att förorsaka dessa personer olägenhet som i omständigheter utom den bidragsskyldiges kontroll, såsom att han eller hon har drabbats av en sjukdom som påverkar förmågan att fullgöra betalningarna. Ett annat särskilt skäl för att underhållsstöd ska lämnas även fortsättningsvis kan vara att den bidragsskyldiges ekonomiska situation, innan Försäkringskassan har fattat beslut om att inte längre lämna underhållsstöd, har blivit så avsevärt försämrad i jämförelse med de taxerade inkomsterna som legat till grund för beräkningen av betalningsbeloppet att hans eller hennes förmåga att för en tid framöver betala underhåll för sitt barn i praktiken är obefintlig.³⁷

Att den bidragsskyldiga föräldern regelmässigt betalar underhållsbidraget för sent kan alltså vara ett särskilt skäl för att fortsätta lämna underhållsstöd. I Försäkringskassans vägledning om underhållsstöd anges följande vad gäller oregelbundna betalningar till boföräldern.³⁸

De särskilda skälen kan vara av olika dignitet och vissa av dem kan påverka bedömningen av om underhållsstödet ska dras in eller inte vid flera prövnings-tillfällen. Ett sådant prövningstillfälle kan vara att underhållsstöd tidigare har dragits in med stöd av 18 kap. 9 a § och att den bidragsskyldiga föräldern därefter regelmässigt betalat barnets underhåll för sent eller med ett för lågt belopp. De bristande betalningarna till boföräldern eller den studerande kan ha sin grund i en avsikt att förorsaka dessa personer olägenhet. Det kan vara ett särskilt skäl.

Exemplen i förarbetena är inte uttömmande utan beskriver situationer som kan utgöra särskilda skäl för att fortsätta betala ut underhållsstöd. Lagstiftaren har lämnat till rättstillämpningen att närmare bestämma vad som är särskilda skäl.³⁹

Prövningen av särskilda skäl i nu aktuellt sammanhang ska ses mot bakgrund av att bestämmelsen i denna del har karaktären av en ventil. Ventilen finns för att göra det möjligt att undanta situationer där indragningsregeln skulle

³⁷ Anförd prop., s. 35 och 60.

³⁸ Försäkringskassans vägledning 2001:9, version 16, Underhållsstöd, s. 40.

³⁹ Prop. 2014/15:145, s. 35.

slå på ett sätt som inte är önskvärt och den möjliggör en mer förutsättningslös prövning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Inspektionen för socialförsäkringen anför i rapporten Att använda lagens bedömningsutrymme bl.a. följande om behovet av att i vissa fall lämna ett sådant utrymme. Syftet med bedömningsutrymmet kan vara att göra det möjligt att ta hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet. Målet med detta är då att öka sannolikheten att utfallet överensstämmer med lagstiftningens intentioner. Syftet kan också vara att göra lagstiftningen hållbar över tid, att lämna utrymme för sakområdesexpertis eller för en precisering genom rättspraxis. Utan ett bedömningsutrymme skulle socialförsäkringen sannolikt upplevas som både stelbent och orättvis.⁴⁰

Att visa att det finns särskilda skäl

I förarbetena till indragningsbestämmelsen anförts att utgångspunkten är att det är den part som hävdar särskilda skäl som har att visa detta. Det är fallet även om Försäkringskassan kan få kännedom om sådana skäl också på annat sätt, såsom genom egen utredning. Vidare anges att det i vissa fall kan vara fråga om sådana komplicerade relationer mellan föräldrarna som inte finns dokumenterade och att det därför som utgångspunkt inte bör krävas att den åberopade utredningen har en särskild form.⁴¹

2.6 Särskilda handlägningsbestämmelser till indragningsbestämmelsen

Ärenden om underhållsstöd berör ofta flera personers ekonomiska situation och inbördes relation. Det handlar om boförelälder och bidragsskyldig förälder, och i fråga om förlängt underhållsstöd även den studerande. Dessa personer kan ha olika inställningar till vad som framkommer i ett ärende och till Försäkringskassans bedömning. För att säkerställa att samtliga berörda personer bereds möjlighet att komma till tals, oavsett vilken partsställning respektive person har i det enskilda ärendet⁴², finns det inom underhållsstödet ett antal särskilda handlägningsbestämmelser. Två av dessa bestämmelser, 18 kap. 40 a och 42 a §§ SFB, handlar om hur berörda personer ska kommuniceras i ärenden om indragning enligt 18 kap. 9 a § SFB. Utöver de särskilda handlägningsbestämmelserna i

⁴⁰ ISF kommenterar 2016:1, Att använda lagens bedömningsutrymme.

⁴¹ Prop. 2014/15:145. s. 35 och 60 f.

⁴² Se HFD 2018 ref. 70. I avgörandet slås fast att det i mål om rätt till underhållsstöd är boföreläldern, men inte de underåriga barnen, som är part.

18 kap. SFB. finns allmänna handläggningsbestämmelser i 110 kap. SFB och i förvaltningslagen.

Tillkomsten av särskilda handläggningsbestämmelser i samband med införandet

Den interdepartementala arbetsgruppen som föreslog indragningsbestämmelsen lämnade inte några förslag gällande särskilda handläggningsregler.

Vissa remissinstanser framhöll vilka konsekvenser det kunde få om inte alla berörda parter kommunicerades vid prövningen om indragning av underhållsstöd.⁴³ Remissinstanserna anförde i korthet bl.a. följande. Tidpunkten för indragning enligt bestämmelsen blir oförutsebar för den studerande och boföräldern eftersom de inte nödvändigtvis känner till att den bidragsskyldiga föräldern fullgjort sin betalningsskyldighet på det sätt som föreskrivs i bestämmelsen. Kommunikering är av central betydelse även med beaktande av att berörda personer själva ska hantera frågan om underhåll civilrättsligt om underhållsstödet dras in. Det är även av stor vikt att samtliga berörda personer får en möjlighet att framföra synpunkter kring frågan om det finns särskilda skäl.

Socialdepartementet lämnade, till följd av remissinstansernas synpunkter, i en lagrådsremiss⁴⁴ förslag på bestämmelser om Försäkringskassans kommunikering och underrättelse om beslut i indragningsärenden enligt 18 kap. 9 a § SFB. Förslaget innebar att bl.a. att en ny bestämmelse, 18 kap. 40 a § SFB, skulle införas. Enligt den föreslagna bestämmelsen var Försäkringskassan, inför prövningen enligt 18 kap. 9 a § SFB, skyldig att sända meddelande till boföräldern och den bidragsskyldiga föräldern och, vid förlängt underhållsstöd, även till den studerande. Meddelandet skulle innehålla en uppmaning att inom en viss tid yttra sig muntligen eller skriftligen, särskilt över frågan om det fanns skäl för att underhållsstöd skulle lämnas även fortsättningsvis.

Lagrådet lämnade följande synpunkter på 18 kap. 40 a § SFB. Eftersom Försäkringskassan enligt föreslagen bestämmelse inför prövningen enligt 9 a § ska sända meddelande till de närmast berörda och att meddelandet ska

⁴³ Prop. 2014/15:145 s. 38 f.

⁴⁴ Lagrådsremissen Ökad reglering av barns underhåll utanför underhållsstödet, ärendenummer S2015/03796/FST.

innehålla en uppmaning att yttra sig saknas en föreskrift om det innehåll i sak som de berörda personerna ska yttra sig över. Under föredragningen har det upplyst att avsikten med ifrågavarande bestämmelse är att Försäkringskassan ska ta upp frågan om upphörande på eget initiativ och det även om kassan anser att det finns särskilda skäl som motiverar att underhållsstödet lämnas fortsättningsvis. Eftersom det inte av den föreslagna lagtexten framgår att Försäkringskassan har en sådan initiativskyldighet, alltså inte bara när myndigheten anser att underhållsstödet ska upphöra, förordas att det i lagen uttryckligen föreskrivs att:

[...] Försäkringskassan ska ta upp frågan om upphörande så snart en bidragskyldig under sex månader i följd i rätt ordning har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 1618 och 2127 §§.

Lagrådets yttrande hanteras på olika sätt i propositionen. I propositionen anförs bl.a. följande. Det lagförslag som Lagrådet har lämnat behövs inte för att Försäkringskassan ska anses ha en sådan initiativskyldighet som Lagrådet har pekat på i de situationer när Försäkringskassan, vid sin inledande genomgång av de för myndigheten kända omständigheterna i ett enskilt fall, gör bedömningen att underhållsstödet ska dras in. Försäkringskassan initiativskyldighet följer av bl.a. bestämmelser i SFB och av den föreslagna indragningsbestämmelsen. Med anledning av Lagrådets synpunkter finns det dock skäl att i lagstiftningen tydliggöra att Försäkringskassan har en motsvarande initiativskyldighet i de fall myndigheten, vid sin inledande genomgång av ett enskilt fall, gör bedömningen att det finns sådana särskilda skäl som innebär att underhållsstöd ändå ska lämnas. Det bör därför föras in en bestämmelse som innebär att Försäkringskassan inför dess prövning av indragningsbestämmelsen ska sända ett sådant meddelande som är i fråga även när myndigheten anser att det finns särskilda skäl för fortsatt underhållsstöd. Lagrådsremissens lagförslag ändras också med anledning av Lagrådets synpunkt om att det saknas en föreskrift om det innehåll i sak som de berörda ska yttra sig över.

Nedan visas utformningen av två lagförslag till 18 kap. 40 a § SFB som lämnades i aktuell lagstiftningsprocess. Det är dels lagförslaget i lagrådsremissen, dels lagförslaget till riksdagen.

Lagförslaget i lagrådsremissen:

40 a §

Inför Försäkringskassans prövning enligt 9 a § ska myndigheten sända meddelande till boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även till den studerande. Meddelandet ska innehålla en uppmaning att inom en viss tid yttra sig muntligen eller skriftligen, *särskilt över frågan om det finns skäl för att underhållsstöd ska lämnas även fortsättningsvis.*

Lagförslaget till riksdagen:

40 a §

Inför Försäkringskassans prövning enligt 9 a § ska myndigheten sända meddelande till boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även till den studerande. Meddelandet ska innehålla en uppmaning *till mottagarna* att inom en viss tid yttra sig muntligen eller skriftligen, *om de har något att anföra i fråga om huruvida underhållsstöd ska lämnas fortsättningsvis. Försäkringskassan ska sända ett sådant meddelande även om myndigheten har bedömt att det finns sådana särskilda skäl som medför att underhållsstöd ändå ska lämnas.*

I propositionen föreslås även en bestämmelse gällande Försäkringskassans kommunikering när det gäller en underrättelse om myndighetens beslut att inte längre lämna underhållsstöd med stöd av den föreslagna indragningsbestämmelsen.

2.7 Domstolarnas tillämpning

Lagstiftaren har lämnat till rättstillämpningen att närmare avgöra vad som ska anses vara särskilda skäl för att fortsätta lämna underhållsstöd. Det finns i nuläget inget avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen och endast ett fåtal kammarrättsdomar som ger viss ledning om hur särskilda skäl ska tolkas och hur bevisningen ska värderas.

Allmänna ombudet för socialförsäkringen (allmänna ombudet) har fört processer i ett antal mål som handlar om vad som ska anses utgöra särskilda skäl enligt 18 kap. 9 a § SFB och vilken bevisning som krävs för att visa att

särskilda skäl föreligger.⁴⁵ Kammarrätterna har prövat fyra av dessa mål. I målen har allmänna ombudet yrkat att underhållsstöd ska betalas ut för barnen även efter november 2016. Allmänna ombudet har fått avslag på överklagandena och har inte överklagat domarna till Högsta förvaltningsdomstolen.⁴⁶

Samtliga kammarrättsdomar har avgjorts inom en period av sju månader och den sist avgjorda domen är avkunnad för snart två år sedan.

I målen har föräldrarna åberopat särskilda skäl av olika dignitet. I flera av rättsfallen har domstolarna återgett vad som står i förarbetena till indragningsbestämmelsen om att det är föräldrarna som har det primära ansvaret för sina barns försörjning och att tanken med den nya lagstiftningen är att föräldrarna i ökad utsträckning själva skulle hantera underhållsfrågan. Domstolarna nämner även att det strider mot syftet med bestämmelsen att låta föräldrarnas önskan om fortsatt underhållsstöd få en avgörande betydelse för om särskilda skäl föreligger. I ett par av underinstansernas domar beaktas särskilt att det rör sig om ett ekonomiskt samarbete och att detta inte kräver någon långtgående kontakt mellan föräldrarna. Det förekommer även att rätten konstaterar att *enbart* den omständigheten att föräldrarna inte haft någon kontakt med varandra på flera år inte utgör särskilda skäl för att underhållsstödet fortsättningsvis ska betalas ut. I dessa mål finns en historia av samarbetsvårigheter och konflikter rörande barnet samt ett barn som blivit utsatt för brott av den bidragsskyldiga föräldern.

Här nedan redogörs för ovan nämnda rättsfall.

- I det första fallet motsatte sig båda föräldrarna att underhållsstödet skulle upphöra. Föräldrarna hade tidigare haft konflikt om underhållet till barnet och de hade därför haft samarbetsamtal via kommunen. Förvaltningsrätten i Malmö⁴⁷ framhöll att det skulle strida mot syftet med den aktuella bestämmelsen att låta föräldrarnas önskan om fortsatt underhållsstöd få en avgörande betydelse för frågan om särskilda skäl. Domstolen konstaterade att samarbetsamtalen i socialtjänstens regi skedde 2011 och att föräldrarna inte verkade ha haft kontakt med varandra sedan dess. Förvaltningsrätten kom fram till att även om föräldrarnas

⁴⁵ Allmänna ombudet för socialförsäkringen, Årlig rapport 2018, s. 49.

⁴⁶ Anförd rapport, s. 19.

⁴⁷ Förvaltningsrätten i Malmös dom den 3 juli 2017 i mål nr 635-17.

yttranden gav stöd för att det fanns en viss risk för förnyade samarbetsvårigheter kunde detta inte anses tillräckligt för att visa att de saknade faktiska möjligheter att själva hantera underhållsfrågan. Kammarrätten i Göteborg⁴⁸ konstaterade att det inte fanns skäl att göra annan bedömning än den förvaltningsrätten hade gjort.

- Även i det andra fallet motsatte sig båda föräldrarna att underhållsstödet skulle dras in. Den bidragsskyldiga föräldern var dömd för grov fridskränkning mot barnet. Hon uppgav att hon inte hade haft kontakt med vare sig boföräldern eller barnet och att det hade varit flera vårdnadstvister. Enligt Förvaltningsrätten i Stockholm⁴⁹ kunde det inte anses visat att fanns en pågående hotbild mot barnet. Den omständigheten att båda föräldrarna pekade på att det varit flera vårdnadstvister var inte heller i sig tillräckligt för att ett samarbete mellan föräldrarna skulle anses vara helt utsiktslöst. Vid denna bedömning beaktade domstolen särskilt att det rörde sig om ett ekonomiskt samarbete och att detta inte krävde någon långtgående kontakt mellan föräldrarna. Kammarrätten i Stockholm⁵⁰ konstaterade inledningsvis att brottmålsdomen mot den bidragsskyldiga föräldern var cirka fyra år gammal. Enligt domstolen framgick det inte att det fanns en pågående hotbild mot barnet, en pågående konflikt mellan föräldrarna eller risk för att sådana förhållanden uppstod igen. Kammarrätten kom fram till att enbart den omständigheten att föräldrarna inte har haft någon kontakt med varandra på flera år inte utgjorde särskilda skäl för att underhållsstödet skulle fortsätta betalas ut.
- I den tredje fallet uppgav den bidragsskyldiga föräldern att hon hade utsatts för våld av boföräldern och att de inte hade någon kontakt med varandra. Den bidragsskyldiga föräldern hade uttryckte tvekan över att underhållet skulle regleras föräldrarna emellan. Förvaltningsrätten i Stockholm⁵¹ konstaterade inledningsvis att särskilda skäl kunde föreligga även om hotbilden var riktad mot den bidragsskyldiga föräldern, och inte bara mot boföräldern och barnet som nämndes i förarbetena. Domstolen fann vidare att det inte gick att ställa krav på att föräldrar kom in med skriftlig dokumentation på det förhållande som åberopades, även om det hade ett stort värde. Det räckte dock inte med att en förälder endast påtalade att en situation förelåg då detta skulle leda till en alltför extensiv tolkning av bestämmelsen och motarbeta dess ändamål. Förvaltningsrätten fann sammanfattningsvis att den bidragsskyldiga förälderns uppgifter om misshandel var mycket allmänt hållna samt inte omfattade den grad av precisering och konkretisering som borde krävas för att kunna grunda

⁴⁸ Kammarrätten i Göteborgs dom den 23 november 2017 i mål nr 4656-17.

⁴⁹ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 16 juni 2017 i mål nr 297-17.

⁵⁰ Kammarrätten i Stockholms dom den 11 december 2017 i mål nr 4331-17.

⁵¹ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 16 juni 2017 i mål nr 486-17.

särskilda skäl. Kammarrätten i Stockholm⁵² gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten med tillägget att inte heller ett påstående från föräldrarna om att de inte kunde lösa underhållsfrågan var tillräckligt för att anse att det förelåg särskilda skäl.

- I det fjärde fallet uppgav boföräldern att hon och den bidragsskyldiga föräldern i flera år har haft stora samarbetsvärigheter och konflikter rörande barnet. Vidare uppgav boföräldern att det förekommit sociala problem hos den bidragsskyldiga föräldern som också drabbat barnet. Föräldrarna hade även haft en uppslitande vårdnads- och umgängestvist och inte haft någon kontakt med varandra på över två år. Förvaltningsrätten i Falun⁵³ angav att den tidigare vårdnads- och umgängestvisten samt avsaknaden av kontakt mellan föräldrarna inte i sig var tillräckligt för att ett samarbete mellan föräldrarna kunde anses vara helt utsiktslöst. Enligt domstolen fanns det en viss risk för förnyade samarbetsvärigheter, men det var inte tillräckligt visat att föräldrarna saknade faktiska möjligheter att själva hantera underhållsfrågan. Förvaltningsrätten beaktade särskilt att det rörde sig om ett ekonomiskt samarbete och att detta inte krävde någon långtgående kontakt mellan föräldrarna. Kammarrätten i Sundsvall⁵⁴ uppgav inledningsvis att samarbetsvärigheter och konflikter mellan föräldrarna kunde vara särskilda skäl. Enbart allmänt hållna påståenden om risken för att konflikter skulle uppstå på nytt borde däremot inte vara tillräckligt. För att risken för framtida konflikter skulle kunna beaktas borde det finnas omständigheter som med viss styrka talade för att ett samarbete mellan föräldrarna var utsiktslöst eller olämpligt. Enbart det förhållandet att föräldrarna inte haft någon kontakt med varandra på flera år utgjorde inte särskilda skäl. Kammarrätten fann slutligen att utredningen i målet inte visade att föräldrarna saknade faktiska möjligheter att själva hantera underhållsfrågan.

Det finns ytterligare ett antal domar från förvaltningsrätterna där frågan om särskilda skäl enligt 18 kap. 9 a § SFB har prövats. Fyra av dessa domar beskrivs kortfattat här nedan i syfte att ge en vidare bild av hur föräldrarna och domstolar ser på särskilda skäl.

I en dom från Förvaltningsrätten i Stockholm⁵⁵ uppgav klaganden och tillika den bidragsskyldiga föräldern att han under inga omständigheter tänkte betala underhåll direkt till barnens mor. Han menade att det var nödvändigt

⁵² Kammarrätten i Stockholms dom den 5 februari 2018 i mål nr 4330-17.

⁵³ Förvaltningsrätten i Faluns dom den 29 november 2017 i mål nr 67-17.

⁵⁴ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 15 juni 2018 i mål nr 214-18.

⁵⁵ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 27 februari 2018 i mål nr 21279-17.

att en tredje part förmedlade underhållet. Anledningen därtill var att barnens mor hade försökt att förstöra hans liv genom att ta hans barn, fara med osanning om vad han gjort samt fått socialtjänsten och familjerätten att kontakta honom. Förvaltningsrätten bedömde att de förhållanden som klaganden framhållit inte var sådana omfattande samarbetsvårigheter eller konflikter som kunde utgöra särskilda skäl att fortsätta betala underhållsstöd. Att han inte ville ha kontakt med boföräldern utgjorde således inte särskilda skäl enligt indragningsbestämmelsen.

I två mål från Förvaltningsrätten i Växjö (samma klagande) och i ett mål från Förvaltningsrätten i Karlstad⁵⁶ överklagade de bidragsskyldiga föräldrarna Försäkringskassans beslut att fortsätta betala ut underhållsstöd till boföräldern på grund av särskilda skäl. Klagandena anförde att de hade betalat betalningsbeloppet i rätt ordning i sex månader och ville nu betala direkt till boföräldern. De uppgav att de annars skulle gå miste om möjligheten att få göra umgängesavdrag.⁵⁷ Förvaltningsrätten i Växjö fann att föräldrarna haft en lång och infekterad konflikt och att det förelåg särskilda skäl att fortsätta lämna underhållsstöd i båda målen. I Förvaltningsrätten i Karlstad fick den bidragsskyldiga föräldern bifall till sitt överklagande. Förvaltningsrätten fann att de uppgifter som framkommit om föräldrarnas relation, vid tidpunkten för rättens beslut, inte kunde anses utgöra särskilda skäl för att fortsätta lämna underhållsstöd.

2.8 Försäkringskassans tillämpning

Styrande och stödjande dokument

Försäkringskassan har tagit fram ett antal olika dokumentslag som syftar till att styra och stödja i myndighetens rättstillämpning och hantering av interna angelägenheter. Vissa är bindande och måste alltså följas, medan andra är rekommendationer om hur man kan eller bör göra i en specifik situation. I Försäkringskassans vägledning Förvaltningsrätt i praktiken⁵⁸ finns

⁵⁶ Förvaltningsrätten i Växjös dom den 10 december 2018 i mål nr 245-18 och den 6 mars 2019 i mål nr 87-19 samt Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 11 april 2019 i mål nr 4600-18.

⁵⁷ Det tidigare s.k. umgängesavdraget inom underhållssystemet har avskaffats från och med april 2016. Detta avdrag innebar att den bidragsskyldiga föräldern hade rätt att i efterhand minska betalningsbeloppet när barnet vistats hos denne förälder. Avdraget medförde att kommande underhållsstöd reducerades med motsvarande belopp. Om föräldrarna hanterar underhållsfrågan civilrättsligt kan den bidragsskyldiga föräldern få göra umgängesavdrag enligt föräldrabalkens bestämmelser. Det kan i detta sammanhang noteras att den bidragsskyldiga förälderns kostnader vid umgänge med barnet fortfarande kan beaktas inom underhållsstödet genom s.k. nettoberäkning (19 kap. 22–25 §§ och 18 kap. 29 § andra stycket SFB).

⁵⁸ Försäkringskassans vägledning 2004:7, version 13, Förvaltningsrätt i praktiken.

beskrivning av vad de innehåller och hur de ska användas. Följande fyra typer av dokument är intressanta i nu aktuellt sammanhang:

- *Domsnytt* Domsnytt innehåller Försäkringskassans tolkning av prejudikat och rättspraxis. De ställningstaganden som görs i dokumenten är bindande för myndighetens medarbetare. De är dock inte bindande för domstolar eller andra aktörer.
- *Vägledning* Vägledningar innehåller samlad information om framför allt olika försäkringsområden. De har en tillämpningsdel som beskriver vad som gäller för förmånerna, dvs. författningar, förarbeten, rättspraxis, allmänna råd och rättsliga ställningstaganden m.m. Vägledningar kan också ha en metodstödsdel.
- *Metodstöd* Metodstöd innehåller beskrivningar av hur man ska handlägga ärenden inom det aktuella området och vilka metoder som ska användas för att på bästa sätt åstadkomma effektivitet och kvalitet i handläggningen.
- *Produktionsprocess* Produktionsprocesser används för att beskriva verksamheten på ett strukturerat sätt och syftar till att skapa förståelse för helheten i det arbete som utförs. Processbeskrivningen beskriver de aktiviteter och arbetsmoment som ingår i processen, hur de ska utföras och ibland även av vilken yrkesroll. De innehåller också avsnitt om vad som gäller generellt för vissa viktiga arbetsmoment, till exempel hur dokumentationen ska göras i ett ärende. De innehåller dessutom information om andra styrdokument, typärenden, förkortningar, impulser m.m.

Nedan ges en redogörelse för vad som står i olika styrdokument med fokus på indragningsbestämmelsen.

Särskilda skäl

Efter att kammarrätterna har meddelat de tidigare nämnda domarna har Försäkringskassan uppdaterat *vägledningen* om underhållsstöd.⁵⁹

Förutom de situationer som nämns i förarbetena anser Försäkringskassan även att det föreligger särskilda skäl enligt 18 kap. 9 a § SFB när socialnämnden har begärt att underhållsstödet ska betalas ut till nämnden eller annan lämplig person, för att pengarna på så vis ska användas för

⁵⁹ Försäkringskassans vägledningen 2001:9, version 16, Underhållsstöd.

barnets bästa.⁶⁰ Det kan även finnas anledning att på Försäkringskassans initiativ utreda särskilda skäl när någon av föräldrarna har lämnat en förmedlingsfullmakt till socialförvaltningen som gäller underhållsstödsärendet. Även när en förälder har en god man eller förvaltare kan det finnas särskilda skäl. Det särskilda skälet finns då i anledningen till att föräldern har en god man eller förvaltare, inte i det faktum att föräldern har en god man eller förvaltare.⁶¹ Det är alltså inte tillräckligt att konstatera att en förälder har en god man eller förvaltare utan det är motivet för beslutet som har betydelse för om särskilda skäl ska anses föreligga.

Försäkringskassan behandlar och kommenterar tidigare nämnda kammarrättsdomar i *Domsnytt* 2018:11. Frågeställningen är om det finns särskilda skäl att fortsätta betala ut underhållsstöd trots att den bidragsskyldiga föräldern betalat fastställt belopp under minst sex månader i följd. Av aktuellt domsnytt följer att Försäkringskassans handläggning ska utgå från bl.a. följande:

- Samarbetssvårigheter och konflikter mellan föräldrarna kan utgöra särskilda skäl.
- Särskilda skäl kan föreligga om det finns risk för hot eller våld, oavsett om det är den bidragsskyldiga föräldern, boföräldern eller barnet som löper en risk att utsättas.
- Det är inte tillräckligt att åberopa förhållanden som förekommit flera år tidigare även om det finns en risk att dessa förhållanden uppstår på nytt. Det krävs i sådana fall att det är fråga om en påtaglig risk för att underhållsfrågan inte kommer att kunna lösas.

Försäkringskassan har även tagit fram ett *metodstöd* som riktar sig till handläggare inom underhållsstödet.⁶² Metodstödet handlar om hur handläggarna kan identifiera och bemöta våldsutsatta personer.

⁶⁰ Om det finns synnerliga skäl får underhållsstödet, på framställan av socialnämnden, betalas ut till någon annan lämplig person eller till nämnden för att användas för barnets bästa (18 kap. 19 § SFB). Bestämmelsen gäller också när barnet är betalningsmottagare vid förlängt underhållsstöd. Med synnerliga skäl avses till exempel att det är klarlagt att boföräldern använder bidraget till att finansiera sitt missbruk av alkohol eller narkotika, äventyrligt spel eller dylikt.

⁶¹ Försäkringskassans vägledning, 2001:9, version 16, Underhållsstöd, s. 40.

⁶² Försäkringskassan, Stöd till handläggare inom underhållsstöd för att identifiera och bemöta våldsutsatta. Internt dokument, daterat 2017-12-04.

Av Försäkringskassans *produktionsprocess* för att stödja föräldrar och säkra barns rätt till underhåll⁶³ följer att handläggarna ska informera om att när underhållsstöd beviljas så prövar Försäkringskassan rätten till underhållsstöd efter sex månader, om den bidragsskyldiga föräldern betalar sitt betalningsbelopp i rätt tid och med rätt belopp.

Om det finns risk för hot och våld ska föräldern få veta hur Försäkringskassan prövar rätten till underhållsstöd igen och vilka kontakter myndigheten tar med den andra föräldern. Syftet är att föräldrarna ska få veta vad som kan anses som särskilda skäl om underhållsstöd betalas ut och den andra föräldern betalar till Försäkringskassan i rätt tid och med rätt belopp i minst sex månader.

I produktionsprocessen tas följande situationer upp som exempel på vad som kan vara särskilda skäl:

- Någon av föräldrarna eller barnet har skyddade personuppgifter eller att det finns en hotbild mot dem från den andra föräldern
- Underhållsstöd tidigare har dragits in med stöd av 18 kap. 9 a § och att den andra föräldern därefter regelmässigt betalat barnets underhåll för sent eller med ett för lågt belopp
- Omständigheter som är utom den andra förälderns kontroll, såsom att han eller hon har drabbats av en sjukdom som påverkar förmågan att fullgöra betalningarna
- Den andra förälderns ekonomiska situation har blivit så avsevärt försämrad i jämförelse med de taxerade inkomsterna som legat till grund för beräkningen av betalningsbeloppet.

För att utreda om det kan finnas särskilda skäl till fortsatt rätt till underhållsstöd ska handläggaren kontrollera avslutade eller pågående ärenden i ÄHS och konversationer eftersom det där kan finnas information som kan hjälpa handläggaren i bedömningen av särskilda skäl.⁶⁴

Om den förälder som får underhållsstöd hör av sig och är tveksam till att den bidragsskyldiga föräldern kommer att betala i rätt tid och med rätt

⁶³ Försäkringskassan, *Processen för att stödja föräldrar och säkra barns rätt till underhåll* – nationellt. Process 2008:01, version 3.12, s. 24 f.

⁶⁴Anförd process, s. 112.

belopp kan handläggaren behöva utreda skälet till det. Om det trots ny information ändå bedöms inte finnas särskilda skäl, upplyses den förälder som får underhållsstöd om att hen kan kontakta Försäkringskassan med en ny ansökan om underhållsstöd om det visar sig att den bidragsskyldiga föräldern inte betalar enligt den överenskommelse som föräldrarna gjort.⁶⁵

Om det finns risk för hot och våld ska handläggaren kontakta den förälder som sedan tidigare har meddelat att det finns risk för hot och våld för att informera hen om vad som kommer att hända. Handläggaren behöver ställa frågor för att ge föräldern möjlighet att beskriva sin eller barnets situation och för att du ska kunna bedöma om det fortfarande finns risk för hot och våld.⁶⁶

Att visa att det finns särskilda skäl

I Försäkringskassans *vägledning* om underhållsstöd anges att det visserligen inte finns några formkrav när det gäller vilket underlag som krävs för att visa att det föreligger särskilda skäl. Det är dock inte tillräckligt att lämna allmänt hållna muntliga uppgifter. Om det bara finns muntliga uppgifter måste de dokumenteras utförligt för att det ska vara tydligt vad som ligger till grund för handläggarens bedömning.⁶⁷

I *Domsnytt* 2018:11 framgår att Försäkringskassans handläggning ska utgå från att det är den som hävdar att särskilda skäl finns som har att visa detta, antingen genom att lämna utförliga muntliga uppgifter eller genom annan typ av bevisning. Det är inte tillräckligt att enbart påstå att en viss situation föreligger.

I Försäkringskassans *produktionsprocess* framhålls att handläggaren ska informera den förälder som hävdar att det finns särskilda skäl att hen också ska visa det, men att det är Försäkringskassan som bedömer om skälen kan ligga till grund för att fortsätta lämna underhållsstöd.⁶⁸

⁶⁵ Anförd process, s. 113.

⁶⁶ Anförd process, s. 115.

⁶⁷ Försäkringskassans vägledning 2001:9, version 16, Underhållsstöd, s. 41.

⁶⁸ Försäkringskassan, Processen för att stödja föräldrar och säkra barns rätt till underhåll – nationellt. Process 2008:01, version 3.12, s. 71.

Prövningsperioden

I Försäkringskassans *vägledning* om underhållsstöd anges bl.a. följande om när en ny prövning ska påbörjas enligt 18 kap. 9 a § SFB.⁶⁹

Försäkringskassan ska sända ett [...] meddelande även om myndigheten redan vid genomgången av kända omständigheter i det enskilda fallet har bedömt att det finns särskilda skäl för att underhållsstöd ändå ska lämnas (prop. 2014/15:145 s. 61). Det kan följaktligen bli aktuellt både när Försäkringskassan för första gången ska pröva ärendet, men även när Försäkringskassans har sådana uppgifter från en tidigare prövning enligt bestämmelsen (prop. 2014/15:145 s. 40). Försäkringskassan tolkar förarbetsuttalandena på så sätt att ett beslut, om att särskilda skäl finns att fortsätta betala ut underhållsstöd till barnet, innebär att grunden för indragning inte är uppfylld vid prövningstillfället. Därför blir Försäkringskassan skyldig att påbörja en ny prövning när den bidragsskyldige föräldern har betalat i rätt tid och med rätt belopp i minst sex månader i följd.

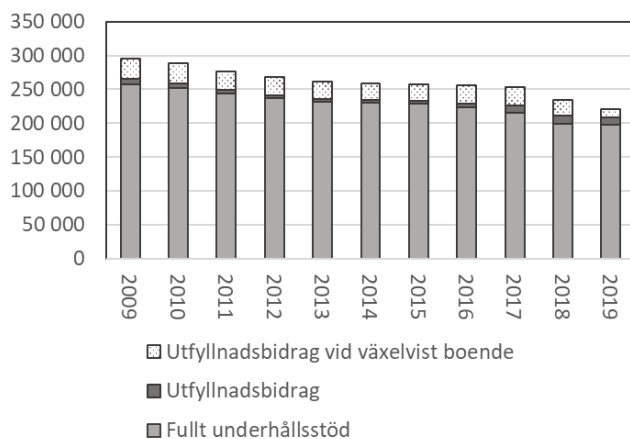
2.9 Beskrivande statistik om underhållsstödet

I december 2019 betalade Försäkringskassan ut underhållsstöd eller förlängt underhållsstöd för cirka 184 000 barn till cirka 124 000 boföräldrar. År 2018 fanns det cirka 532 000 barn i Sverige som bodde med bara en av sina ursprungliga föräldrar. Det innebär att cirka en tredjedel av alla barn som har behov av underhåll får detta tillgodosett via underhållsstöd från Försäkringskassan. I december 2019 fanns det dock endast cirka 59 000 bidragsskyldiga föräldrar som var betalningsskyldiga till Försäkringskassan. En bidragsskyldig förälder kan vara det för flera barn, men den huvudsakliga orsaken till att det är mindre än en tredjedel så många betalningsskyldiga som antalet barn är att många av de bidragsskyldiga inte har någon betalningsförmåga, dvs. deras betalningsbelopp är fastställt till 0 kronor. Underhållsstöd betalas också ut som utfyllnadsbidrag och då fastställs inget betalningsbelopp. Innan 2016 var det relativt få barn som hade utfyllnadsbidrag men efter indragningsbestämmelsens införande ökade antalet kraftigt: från cirka 3 500 barn per år under åren 2014–15 till runt

⁶⁹Försäkringskassans vägledning 2001:9, version 16, Underhållsstöd, s. 74 f.

11 000 (Figur 2-1). Detta avspeglar att en viss del av de underhållsstöd som dras in omvandlas till utfyllnadsbidrag.

Figur 2-1: Antal barn som hade utbetalning av underhållsstöd någon gång under året.



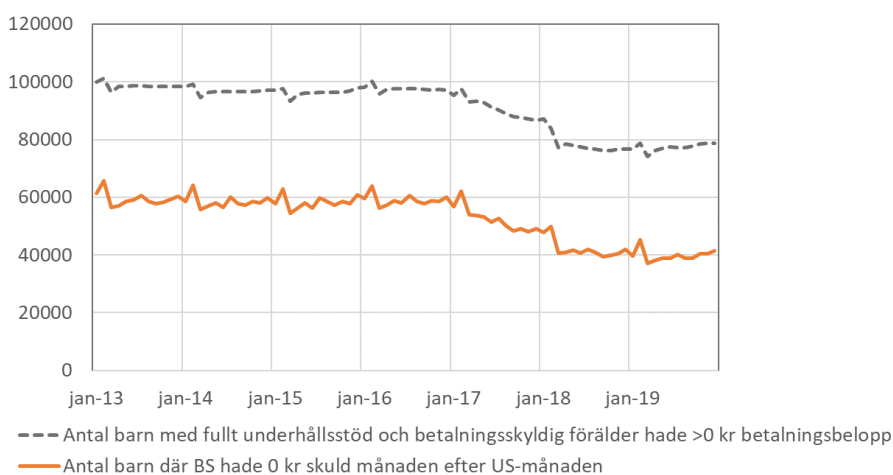
Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE. Utredningens beräkningar

I det följande beskrivs statistik som utredningen har kunnat ta fram utifrån de data som utredningen haft tillgång till. Data är i huvudsak inhämtad från Försäkringskassan.

Runt hälften av alla inbetalningar görs inte i rätt ordning

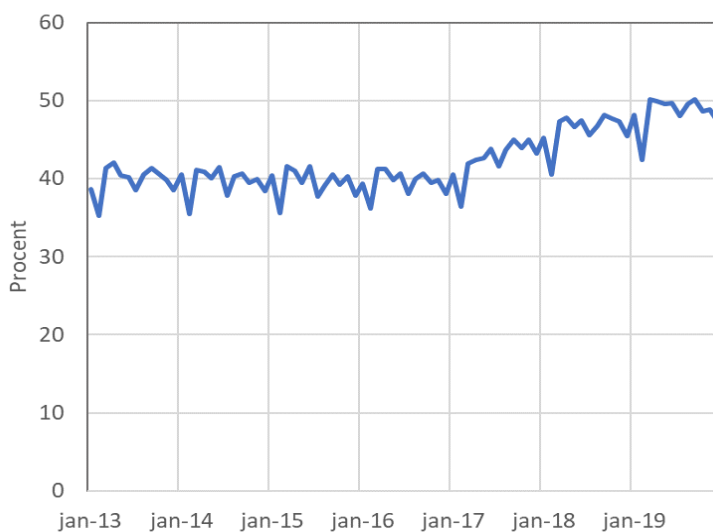
Sedan indragningsbestämmelsens införande har antalet barn där betalningsskyldig har mer än 0 kronor i betalningsbelopp såväl som antalet barn där betalningsskyldig hade skuld månaden efter förfalldatum minskat (Figur 2-2). Men tittar man på andelen ej fullgjorda inbetalningar för fullt underhållsstöd – månad för månad – så har den gradvis ökat: från en ganska stabil nivå på cirka 40 procent fram till slutet av år 2016 till cirka 50 procent vid slutet av år 2019 (Figur 2-3). Detta avspeglar att efter indragningsbestämmelsens införande har många av dem som skötte inbetalningarna successivt lämnat underhållsstödet. Bland de som finns kvar är det vanligare med ej fullgjorda inbetalningar. Runt hälften av alla gällande beslut om betalningsskyldighet för fullt underhållsstöd – där ett beslut avser en kombination av ett barn och bidragsskyldig förälder med ett fastställt betalningsbelopp större än 0 kronor – fullgörs alltså i rätt ordning, dvs. rätt belopp betalas in senast förfalldatum.

Figur 2-2: Antal ärenden fullt underhållsstöd per månad.



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE. Utredningens beräkningar

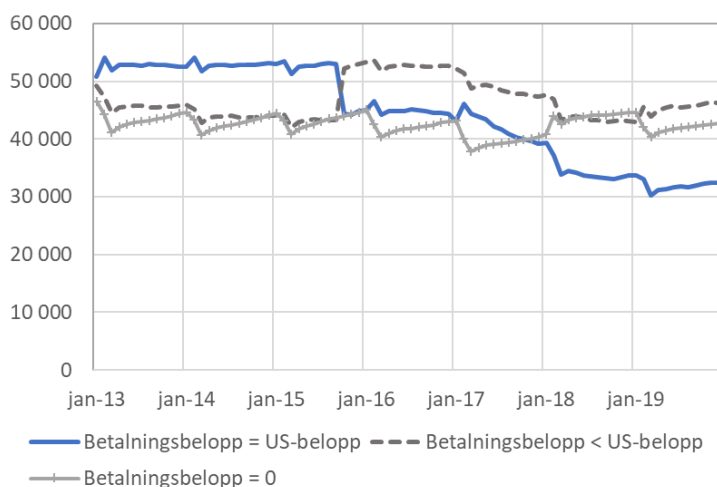
Figur 2-3: Andel ärenden gällande fullt underhållsstöd där betalningsskyldig hade skuld till Försäkringskassan i början på månaden efter förfalldatum. Ärenden med betalningsbelopp > 0 kr



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE. Utredningens beräkningar

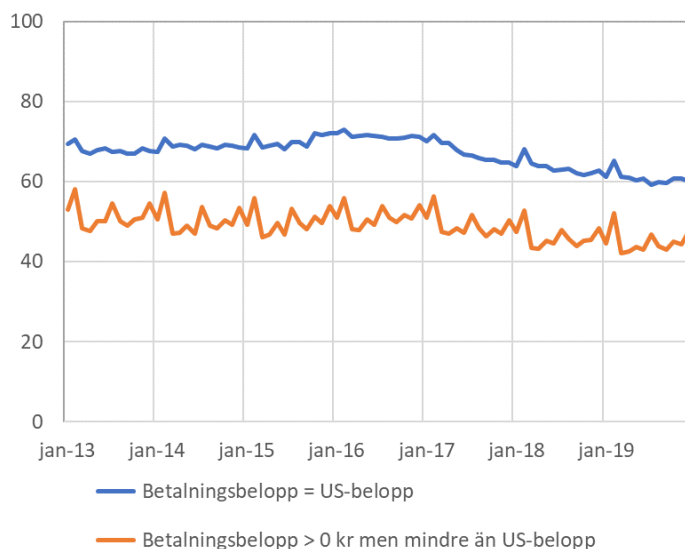
Det är framförallt de barn där betalningsskyldig har ett betalningsbelopp som motsvarar hela underhållsstödsbeloppet som åkt ur underhållsstödssystemet medan antal barn där betalningsskyldig mindre än underhållsstödsbeloppet i betalningsbelopp har ökat något (Figur 2-4). Det är också den förstnämnda gruppen där andelen betalningsskyldiga som fullgör inbetalningar minskat mest efter indragningsregelns införande (Figur 2-5).

Figur 2-4: Antal barn med fullt underhållsstöd månadsvis. Med uppdelning på betalningsbeloppets nivå.



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE. Utredningens beräkningar

Figur 2-5: Andel skuldfria månaden efter US-månaden. Med uppdelning på betalningsbeloppets nivå.



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE. Utredningens beräkningar

Hur länge betalar betalningsskyldiga i rätt ordning?

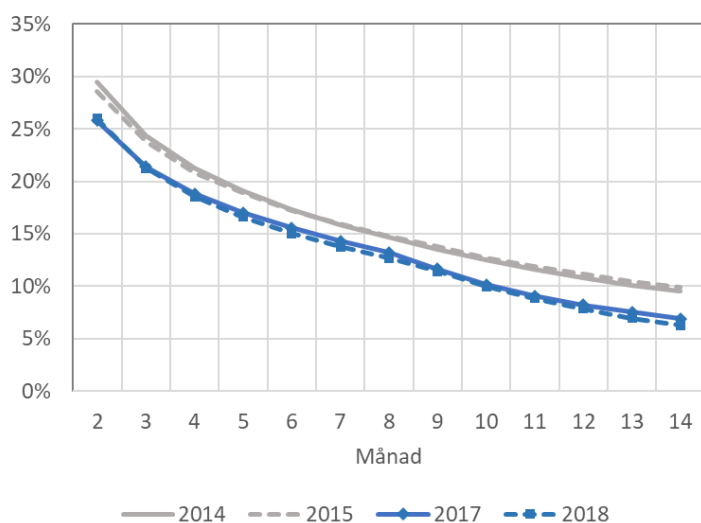
Andelen ärenden där betalningsskyldigheten inte fullgörs i rätt ordning en viss given månad har alltså ökat successivt sedan införandet av indragningsregeln. Men detta säger inte allt om hur många som fullgör betalningsskyldigheten flera månader i sträck och alltså kan bli aktuella för prövning enligt indragningsbestämmelsen. I ett särskilt system för inbetalningskontroll som infördes i samband med indragningsbestämmelsen

loggas hur många fullgjorda inbetalningar en betalningsskyldig förälder har t.o.m. aktuell månad. Har inte betalningsbeloppet betalats senast det datum det förfaller till betalning registreras omgående en skuld och antal fullgjorda inbetalningar nollställs för betalningsskyldig. Kriteriet för att betalningsskyldigheten en viss månad kan räknas som fullgjord är inte bara att betalningsbeloppet betalas i sin helhet senast förfalldatum, utan också att betalningsskyldig inte har oregerad skuld sedan tidigare. Betalningsskyldig förälder måste alltså, om hen har ett betalningsbelopp större än 0 kr som förfaller till betalning i slutet på en månad, vara skuldfri vid ingången till efterföljande månad för att inbetalningen ska räknas vara gjord i rätt ordning.

Tittar man på de ärenden där betalningsskyldig förälder en viss månad hade kommit upp i precis en fullgjord inbetalning enligt ovan kriterier och räknar hur stor andel av dem som också var skuldfria även månaden efter, två månader efter osv. får man en bild av betalningsbenägenheten över en längre tidsperiod⁷⁰. Figur 2-6 nedan illustrerar detta, dels under två kalenderår innan införandet av indragningsbestämmelsen (2014 respektive 2015) och de två efterföljande (2017 respektive 2018). Innan införandet var det knappt 30 procent av dem som föregående månad uppnått en fullgjord inbetalning som också fullgjorde efterföljande månadsinbetalning. Åren 2017-18 hade motsvarande andel sjunkit till drygt 25 procent. Drygt 17 procent var fortfarande skuldfria den sjätte månaden under perioden 2014-15 och drygt 15 procent under perioden 2017-18. Skillnaden före-efter införandet blir större när man tittar på andelen som var skuldfria månaderna 9-11. Utredningen tolkar detta som en effekt av indragningsbestämmelsen: en viss andel av dem som tidigare uppnått sex fullgjorda inbetalningar har då prövats enligt indragningsregeln och för en del av dessa beslutas om indrag. Anledningen till att skillnaden inte syns redan vid 6-7 månader beror på eftersläpning från det att Försäkringskassans inbetalningskontroll registrerat den sjätte fullgjorda inbetalningen i följd till dess att ett eventuellt beslut om indragning har fattats.

⁷⁰ En viss överskattning av antalet fullgjorda inbetalningar kan föreligga då utredningens analys bygger på uppgift om huruvida en betalningsskyldig hade betalningsbelopp > 0 kronor som förföll till betalning i slutet av månad t och uppgift om eventuell skuld vid ingången till månad $t+1$, inte uppgifter från Försäkringskassans betalningskontroll. Anledningen till utredningens tillvägagångssätt är att uppgifter från betalningskontrollen saknas för perioden innan indragningsbestämmelsens införande.

Figur 2-6: Andel av dem som hade 1 skuldfri månad från start som fortfarande var skuldfria månad 2,3,...,14. Årsgenomsnitt de två föregående respektive efterföljande åren till införandet av 6-månadersregeln



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE. Utredningens beräkningar

Det är bara en liten del av underhållsstödsärendena som blir föremål för prövning enligt indragningsregeln. Anledningen är att endast en liten andel uppnår minst sex fullgjorda inbetalningar i följd. Runt 50 procent av dem med betalningsskyldighet större än 0 kronor en viss månad betalar detta *och* eventuell oreglerad skuld så att fullgjord inbetalning registreras. Av dessa är det bara 25-26 procent som fullgör nästa månadsinbetalning i rätt ordning osv. 2019 uppnådde cirka 1 400 ärenden per månad exakt sex fullgjorda inbetalningar i följd (Tabell 2-1). Detta kan ställas i relation till i genomsnitt cirka 77 000 ärenden per månad med betalningsskyldighet större än 0 kronor under samma år.

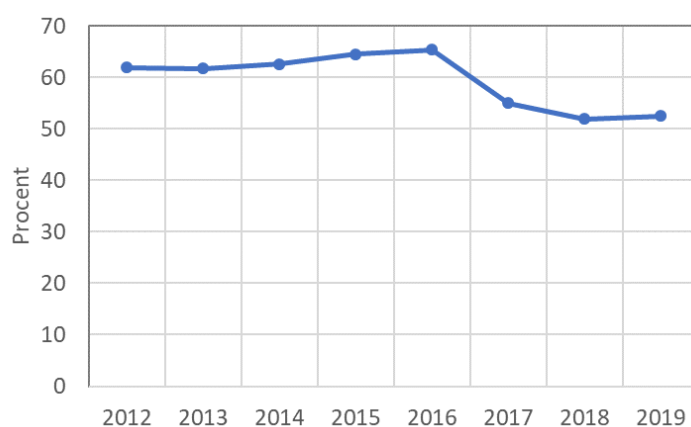
Tabell 2-1: Antal ärenden/månad med olika antal fullgjorda inbetalningar i följd. Årsgenomsnitt 2015,17 och 19

		2015	2017	2019
Antal (årssnitt) US-ärenden med betalningsbelopp > 0 kr		96 328	90 980	77 332
		Antal/kalendermånad som gjorde precis den j:te fullgjorda inbetalninge		
	2	2 675	2 448	2 520
	3	2 232	2 072	2 093
	4	1 996	1 819	1 802
	5	1 823	1 672	1 603
	6	1 670	1 542	1 445
	7	1 543	1 421	1 308
	8	1 443	1 305	1 189

Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE. Egna beräkningar

Utifrån perspektivet hur lång tid det bör ta till en första prövning enligt indragningsbestämmelsen är andelen av alla ärenden med betalningsskyldighet större än 0 kronor som uppnår sex fullgjorda inbetalningar men inte tolv, före respektive efter indragningsbestämmelsens införande särskilt intressant. Det är huvudsakligen denna grupp som i ett första skede påverkas av om en förlängning av tidsgränsen skulle göras. Efter att sexmånadersgränsen infördes minskade denna andel, från 63-65 procent åren 2014-2016, till 52-54 procent under åren 2017-2019 (Figur 2-7).

Figur 2-7: Andel ärenden/månad som uppnått 6 fullgjorda inbetalningar som också fullgjorde 12.Årsgenomsnitt 2012-2019



3. Uppmärksammade problem

Utredningens tilläggsdirektiv pekar på vissa problem förknippade med tillämpningen av den nyligen införda indragningsbestämmelsen i 18 kap. 9 a § SFB. De problem som uppmärksammas rör dels vad som i nuvarande tillämpning betraktas som sådana särskilda skäl som innebär att underhållsstöd ska fortsätta lämnas trots att en bidragsskyldig betalat i rätt ordning under minst sex månader, dels att prövning av om indragning ska göras är särskilt problematisk i fall där dessa görs återkommande med sex månaders mellanrum. Den problembild som beskrivs är främst hämtad från den rapport som ISF lämnade våren 2019 (ISF 2019:7).

Utredningen har under våren 2020 intervjuat företrädare för Försäkringskassan för att få en mer uppdaterad bild av problembilden. Utredningen har också genomfört en intervju med företrädare för ISF. I det följande görs en problematisering av de två mest centrala frågorna som utredningen har att analysera, vad som ska anses utgöra särskilda skäl respektive när en prövning ska göras.

3.1 Innebörden av begreppet särskilda skäl

Utredningen ska lämna förslag på hur reglerna om särskilda skäl kan förtydligas så att det som angavs i förarbetena får ett större genomslag i tillämpningen. Bakgrunden är att rättstillämpningen i dag anses vara förhållandevis snäv i förhållande till det utrymme som förarbetena anger. ISF konstaterar i sin rapport våren 2019 att det i huvudsak är i ärenden där det förekommer hot och våld som Försäkringskassan bedömt att det finns särskilda skäl att fortsätta betala ut underhållsstöd. De ärenden som ISF granskade avsåg dock prövningar genomförda fram till och med maj 2017, dvs. de prövningar som gjordes de första åtta månaderna efter att indragningsbestämmelsen började tillämpas. ISF konstaterar samtidigt att det under hösten 2017 och våren 2018 i fyra fall har prövats i kammarrätt vad som kan anses vara särskilda skäl. Även om inte något av dessa domstolsärenden ledde till att det ansågs föreligga särskilda skäl kan de ändå ha lett till en vidgning av praxis avseende särskilda skäl. Enligt uppgifter från Försäkringskassan är fortfarande situationer med hot och våld den dominerande orsaken till att särskilda skäl anses föreligga.

Tillämpningen av särskilda skäl i dag

Med nuvarande kunskapsunderlag kan det antas att fokus i tillämpningen av regeln om särskilda skäl för att inte dra in underhållsstöd hittills har legat på

att bedöma om det föreligger en situation med hot eller våld. Det kan finnas många andra situationer där förutsättningarna att hantera underhållet, om underhållsstödet dras in, i praktiken är dåliga.

Det är naturligt att fokus ligger på situationen med hot och våld särskilt om detta är det vanligaste hindret för att föräldrar ska kunna hantera underhållet själva. Utredningens bedömning är dock att det finns en risk att andra situationer kan ha kommit i skymundan och att regeln hittills inte kommit att tillämpas fullt ut utifrån utgångspunkten ”att rikta in sig på de föräldrar som har faktiska möjligheter att själva hantera underhållsfrågan för sina barn”⁷¹.

Några exempel på särskilda skäl för att inte dra in underhållsstödet tas upp i förarbetena. En del av de exempel som tas upp handlar om sådana situationer där det kan anses olämpligt att föräldrarna har kontakt, t.ex. att boföräldern och barnet har skyddade personuppgifter eller att det finns en hotbild mot dem från den bidragsskyldiga förälderns sida. En annan del av exemplen handlar mer direkt om att det finns skäl att tro att underhållet inte kommer att regleras om en indragning sker, t.ex. att den bidragsskyldiga föräldern har fått en sådan försämring av sin ekonomiska situation att hans förmåga att betala underhåll är obefintlig eller att den bidragsskyldiga föräldern vid en tidigare indragning av underhållsstödet inte har betalat underhåll i rätt ordning oberoende av om denna underlåtenhet berott på ovilja eller oförmåga att betala. I propositionen anges att vad som närmare avses med särskilda skäl får avgöras i rättstillämpningen.

Syftet med särskilda skäl är inte tydligt uttalat

Även om det i propositionen är uttalat att indragningsregeln är inriktad på de föräldrar som har möjlighet att hantera underhållet själva är detta inte tydligt uttalat som grund för tillämpningen av särskilda skäl. Det kan ha lett till att exemplen blir det enda som Försäkringskassan och domstolarna kan hänga upp sin tillämpning på.

Utredningen har av tidsskäl inte haft möjlighet att närmare studera tillämpningen hos Försäkringskassan. I de kammarrättsdomar som hittills kommit finns dock i viss utsträckning ett vidare resonemang om vad som kan utgöra särskilda skäl som sträcker sig utanför de konkreta exempel som

⁷¹ Prop. 2014/15:145, s. 60.

tas upp. Antalet domar i kammarrätter är dock få och hittills finns inga avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen.

I kammarrättsdomarna framkommer, enligt utredningens uppfattning, ett annat problem som kan härröra från avsaknaden av ett uttalat syfte med särskilda skäl. De resonemang som förs i domarna är i stor utsträckning sådana att vart och ett av de anförda skälen för att fortsätta lämna underhållsstöd bedöms för sig. Om det fanns ett uttalat syfte, t.ex. att det finns särskilda skäl om det finns skäl att tro att föräldrarna inte kan klara att reglera underhållet själva, skulle det vara naturligt att väga samman de olika omständigheter som kan finnas i det enskilda fallet så att de tillsammans kan tala för att det finns särskilda skäl.

3.2 Tiden till prövning

Enligt bestämmelserna ska underhållsstöd som huvudregel inte längre lämnas om den bidragsskyldiga föräldern i rätt ordning har betalat det hen ska betala under minst sex månader i följd. När detta villkor är uppfyllt krävs det särskilda skäl för att underhållsstöd ska fortsätta lämnas. Det finns inte uttryckligen uttalat i lag eller förarbeten vad som gäller i fråga om när en ny prövning ska göras efter att en prövning gjorts av indragning och beslutet inneburit att underhållsstödet ska fortsätta lämnas på grund av särskilda skäl. Försäkringskassans tolkning är att en ny prövning ska göras efter det att den bidragsskyldiga föräldern efter beslutet återigen har betalat i rätt ordning under minst sex månader i följd. ISF:s rapport visar att dessa återkommande prövningar är särskilt problematiska. Problemen består i att de särskilda skälen nästan alltid kvarstår också efter att ytterligare ett halvår har förflutit och att en ny prövning i vissa fall kan leda till att gamla konflikter rivs upp. Enligt tilläggsdirektiven ska utredningen dels utreda de rättsliga förutsättningarna för att underhållsstödet inte ska behöva prövas på nytt var sjätte månad, dels ta ställning till om tidsperioden om sex månader i indragningsbestämmelsen ska förlängas.

Indragningsbestämmelsen ger ingen tydlig vägledning för när en återkommande prövning ska göras...

Man kan konstatera att bestämmelsen 18 kap. 9 a § SFB ger stort utrymme för tolkning av när en återkommande prövning ska göras. I paragrafen anges att i de fall grundvillkoret är uppfyllt (sex månaders betalning i rätt ordning i följd) kan underhållsstöd bara fortsätta lämnas om Försäkringskassan finner att det finns särskilda skäl. I ena ytterligheten kan tolkningen därför vara att

de särskilda skälen löpande behöver prövas, t.ex. efter varje gång en ny betalning gjorts i rätt ordning, förutsatt att det fortfarande därmed skett betalningar i rätt ordning i minst sex månader i följd. I den andra ytterligheten kan paragrafen i stället tolkas som att ett beslut att det föreligger särskilda skäl gäller till dess att det tillkommer information som visar att skälen inte längre föreligger, dvs. beslutet gäller tills vidare.

...men möjligen ger handlägningsregeln mer ledning

Om det finns någon ledning i lagen och dess förarbeten i fråga om när en ny prövning ska göras kommer den snarare från den s.k. särskilda handlägningsregeln som finns i 18 kap. 40 a § SFB, och förarbetsuttalanden till den bestämmelsen. Denna särskilda handlägningsregel finns för att säkerställa att berörda personer i ett underhållsstödsärende, den som ska betala och den som tar emot underhållsstödet och vid förlängt underhållsstöd även boföräldern, ska ha möjlighet att påverka om stödet ska fortsätta lämnas eller inte. I många fall kan personerna ha olika önskan i den frågan. Emellertid framgår inte heller av denna paragraf, eller i förarbetena, när en ny prövning ska göras. Indirekt framgår emellertid att den bidragsskyldiga föräldern måste ges möjlighet att yttra sig i fråga om underhållsstöd ska fortsätta lämnas, och att en sådan möjlighet lämpligen ges i samband med en prövning av om det finns särskilda skäl. Indirekt framgår också av ett uttalande i propositionen (s. 40) ”att Försäkringskassan kan komma att var sjätte månad pröva om underhållsstödet ska dras in” att regeringen i vart fall inte förutsåg tätare prövningar än så. Att regeringen förutsåg återkommande prövningar framgår också av propositionen (s. 35) ”Det kan dock redan här konstateras att de särskilda skälen kan vara av olika dignitet och att vissa av dem kommer att kunna påverka bedömningen av huruvida underhållsstödet ska dras in eller inte vid flera prövningstillfällen”. Att det inte bör vara fråga om tätare prövningar än var sjätte månad kan uttolkas av 9 a § om den läses som att grundvillkoret om betalning i rätt tid under sex månader måste uppfyllas helt på nytt efter att en prövning har gjorts. Det kan också noteras att Lagrådet kommenterade frågan i sitt yttrande avseende lagrådsremissen. Lagrådet förordade att det i lagen uttryckligen föreskrivs att Försäkringskassan ska ta upp frågan om upphörande så snart den bidragsskyldiga föräldern sex månader i följd betalat i rätt ordning.

Tiden till en "första" prövning

Det finns inte någon direkt indikation på att tiden till den första prövningen inneburit ett problem vid tillämpningen av indragningsregeln. Det utesluter inte att det kan finnas sådana problem i vissa fall. Det är förstås troligt att det i många fall kan finnas djupa konflikter mellan föräldrar som separerar. I många av dessa fall kvarstår dessa konflikter även ett halvår efter separationen. Även om ventilen med särskilda skäl då kan användas för att fortsätta betala ut underhållsstöd så riskerar konflikterna att rivas upp igen av prövningen.

Ett ytterligare förhållande som talar för att det kan finnas problem med sexmånadersregeln är att den (även om den inte direkt tolkas som tiden också till en återkommande prövning) inte bara träffar en typ av ärenden. En stor del av beskrivningarna av motiven för att efter en viss tid kunna dra in underhållsstödet om betalningarna har skötts, tar sin utgångspunkt i en situation där underhållsstöd beviljas för första gången, t.ex. strax efter en separation mellan föräldrarna. Boföräldern kan ha sökt underhållsstöd för att hen inte vet att underhåll mellan föräldrarna bör skötas på annat sätt eller hen vågar inte lita på att den bidragsskyldiga föräldern skulle komma igång med betalning av underhåll direkt. Sexmånadersfristen i indragningsregeln är emellertid inte bara tillämplig i dessa situationer. Även i fall då föräldrarna är separerade sedan en lång tid tillbaka och under lång tid, kanske under många år, har reglerat underhållet själva, kan boföräldern därefter ansöka om underhållsstöd för att den bidragsskyldiga föräldern slutar betala. I en sådan situation kan det inte sällan finnas skäl att tro att det finns en ovilja från den bidragsskyldiga förälderns sida att betala direkt, även om hen sköter betalningen till Försäkringskassan under sex månader.

En ytterligare situation, som kanske är än mer problematisk, är den då en indragning enligt bestämmelsen har skett, men underhållsstöd därefter beviljas igen eftersom den bidragsskyldiga föräldern misskött betalningen av underhållet. Denna situation tas upp som ett exempel på ett särskilt skäl för att vid nästa prövning inte dra in stödet. När underhållsstöd på nytt beviljas kommer en ny prövning av indragning behöva göras om bidragsskyldig sköter betalningarna till Försäkringskassan på det sätt som anges i bestämmelsen. I många avseenden är dock dessa ärenden mycket lika dem där en återkommande prövning görs efter en period med underhållsstöd på grund av särskilda skäl. Eftersom prövningen av indragningen i sig kan riva

upp konflikter kan en prövning, som kan komma att ske så snart som efter sex månader vara problematisk.

Tiden mellan återkommande prövningar

Det huvudsakliga problemet med tiden till prövning är dock tiden mellan prövningar i de fall det har ansetts finnas särskilda skäl att inte dra in underhållsstödet. ISF:s rapport visar att det nästan alltid bedöms fortsatt finnas särskilda skäl när en ny prövning görs i de fall den första prövningen ledde till att stödet inte drogs in. Vid den förnyade prövningen är det genomgående samma underlag som i den första prövningen som används som stöd för att åter bedöma att det finns särskilda skäl, även om det i några ärenden också har tillförts ytterligare underlag. De ärenden som ISF granskade var ärenden där hot och våld utgör grunden för att inte dra in stödet. Även om, som tidigare nämnts, det förstås inte kan sättas likhetstecken mellan att det någon gång förekommit hot eller våld och att det för all framtid saknas förutsättningar för direktbetalning, är det sannolikt ofta så att det finns dåliga förutsättningar för direktbetalning under relativt lång tid efter att hot- och våld-situationer förekommit mellan föräldrarna. Andra typer av särskilda skäl för att inte dra in stödet kan emellertid vara av betydligt mer övergående karaktär. Det kanske tydligaste exemplet är om indragningen inte sker på grund av att den bidragsskyldiga föräldern har obefintlig betalningsförmåga, men en kort tid därefter åter får en betalningsförmåga. När en ny prövning, och analogt i många fall också en ”första” prövning, av indragning av stödet är lämplig eller meningsfull att genomföra kommer alltså att variera högst väsentligt beroende på vilken typ av särskilda skäl som kan vara grunden för att inte dra in stödet. För närvarande har reglerna inte tolkats på så sätt att det ges utrymme för att ta hänsyn till denna variation.

4. Överväganden

4.1 Allmänna överväganden

Enligt gällande lagstiftning är det föräldrarna som är primärt försörjningsskyldiga för sina barn. Denna primära försörjningsskyldighet framgår av barnkonventionen och regleras närmare i 7 kap. FB. Enligt dessa regler ska en förälder som inte bor varaktigt med barnet fullgöra sin försörjningsskyldighet genom att betala underhållsbidrag till barnet. Reglerna om underhållsstöd är en skyddslagstiftning avsedd att garantera barnet en rimlig försörjning. För att underlätta för föräldrar att ta sitt primära ansvar är det viktigt att ge dem information, kunskap och stöd att hantera underhållsbidrag. Att underhållet regleras direkt mellan föräldrarna genom ett underhållsbidrag har många fördelar. Föräldrarna kan gemensamt bestämma barnets behov, och fördela kostnaderna för dessa mellan sig så att var och en bidrar efter sin förmåga. Detta kan antas leda till en bättre relation mellan barnet och båda föräldrarna. Då det i dag finns föräldrar i underhållsstödet som har förutsättningar att reglera underhållet själva har indragningsregeln införts för att stärka incitamenten att reglera underhållet via underhållsbidrag snarare än underhållsstöd.

Underhållsstödet är dock viktigt för att garantera barnets försörjning i vissa situationer. Kan eller vill inte en bidragsskyldig förälder bidra till ett barns försörjning ska staten garantera boföräldern hälften av en rimlig försörjning för barnet (efter att hänsyn tagits till barnbidrag) genom underhållsstödet. Om en bidragsskyldig förälder, i rätt ordning betalar det fastställda betalningsbeloppet över en längre tid, kan det vara en indikation på att förutsättningar finns för föräldrarna att reglera underhållet själva. Den bidragsskyldiga föräldern har då visat att hen har haft betalningsförmåga och en vilja att betala till Försäkringskassan. Betalning i rätt ordning till Försäkringskassan är dock ingen garanti för betalningsförmåga även framöver eller för en betalningsvilja direkt till den andra föräldern.

Det är enligt utredningens mening viktigt att reglerna om indragning och tillämpningen av dem utgår från och förstärker de regler om underhåll som i övrigt gäller. Därför ska föräldrar förmås att ta sitt primära ansvar genom att reglera underhåll direkt mellan sig när det finns förutsättningar för det. Detsamma gäller den studerande och bidragsskyldig förälder när barnet fyllt 18 år. Samtidigt ska underhållsstödet fungera som det skydd det är avsett att vara.

4.1.1 Underhåll ska i första hand lösas genom underhållsbidrag

Föräldrars underhållsskyldighet regleras i 7 kap. FB. Föräldrarna ska svara för barnets underhåll utifrån vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Föräldrarna ska sinsemellan ta del i kostnaderna var och en efter sin förmåga.

Underhållsskyldigheten ska fullgöras genom betalning av underhållsbidrag till barnet om föräldern inte har vårdnaden om barnet och inte heller bor varaktigt med barnet eller har vårdnaden om barnet gemensamt med den andra föräldern men barnet bara bor varaktigt med den andra föräldern. Hur mycket underhållsbidrag som ska betalas regleras inte i detalj i FB, men enligt praxis används den s.k. kvotdelningsmetoden. Metoden innebär att barnets behov först fastställs och därefter beräknas hur stor del av kostnaderna för dessa som var och en av föräldrarna har ekonomisk förmåga att ta del av.

Underhållsbidrag fastställs normalt efter överenskommelse i avtal mellan föräldrarna eller mellan den bidragsskyldiga föräldern och den studerande om barnet fyllt 18 år, men kan också fastställas genom dom. Kan föräldrarna inte komma överens om kostnader för barnets behov finns olika metoder för att fastställa en mer schablonberäknad kostnad. I och med att underhållsbidraget kan fastställas genom avtal kan också föräldrarna komma överens om en annan fördelning av ansvaret än den fördelning efter förmåga som kvotdelningsmetoden ger. Ett underhållsbidrag kan därför innebära att föräldrarna gemensamt tar ansvar för barnets faktiska behov på ett jämlikt sätt, men kan också innebära såväl en ojämlik fördelning av ansvaret som att barnets behov inte tillgodoses.

Normalt bör en överenskommelse om underhållsbidrag vara till gagn för barnet. Hänsyn tas till barnets faktiska behov. Föräldrarna tar del i kostnader för dessa efter sin förmåga. Att föräldrarna därmed kommer överens om barnets behov och försörjer barnet efter sin förmåga torde öka förutsättningarna för en god relation mellan barnet och båda föräldrarna. En överenskommelse mellan föräldrarna om underhållsbidrag på detta sätt kan också främja möjligheterna för samarbete dem emellan i andra frågor om barnet.

4.1.2 Underhållsstöd behövs i vissa situationer

Underhållsstödet ska garantera barnet viss försörjning om den bidragsskyldiga föräldern inte gör det. Det kan bero på att den

bidragsskyldiga föräldern inte har tillräcklig ekonomi eller av något annat skäl underlåter att betala underhåll. Underhållsstödets konstruktion är sådan att det garanterar barnet hälften av en schablonmässigt beräknad normalkostnad efter att hänsyn tagits till barnbidraget. Oberoende av om den bidragsskyldiga föräldern inte vill betala underhåll eller helt eller delvis saknar förmåga att betala ett underhåll som motsvarar det utbetalda underhållsstödet garanteras boföräldern ett fast belopp på 1 573, 1 723 eller 2 073 kr per månad beroende på barnets ålder.

Den skyddslagstiftning som underhållsstödet utgör skyddar alltså barnet i två ganska skilda situationer, som visserligen kan vara aktuella för ett och samma barn. Att säkra ett barns försörjning när den bidragsskyldiga föräldern vägrar betala underhåll är viktigt. Även det barn som genom ett avtal eller en dom har ett fastställt underhållsbidrag kan få underhållsstöd, genom ansökan från boföräldern om barnet är under 18 år eller genom egen ansökan om förlängt underhållsstöd om barnet är över 18 år. För att beviljas förlängt underhållsstöd ska barnet studera på högst gymnasienivå. I det senare fallet kan underhållsstöd som längst beviljas till halvårsskiftet det år den studerande fyller 20 år. Visserligen kan barnet eller den studerande även stämma den bidragsskyldiga föräldern på det fastställda underhållsbidraget, men det riskerar att bli en både mer tidsmässigt långdragen och kostsam fråga.

Även att skydda det barn vars bidragsskyldiga förälder saknar förmåga att betala ett tillräckligt underhåll är viktigt. I många av de fall då den bidragsskyldiga föräldern har svag ekonomi finns heller ingen möjlighet att få underhållsbidrag. Inkomsten kan vara så låg att ett underhållsbidrag fastställs till ett så lågt belopp att barnet inte kan få sina behov tillgodosedda. Om den bidragsskyldiga föräldern har viss betalningsförmåga kan utfyllnadsbidrag beviljas i stället för fullt underhållsstöd, men det förutsätter att den bidragsskyldiga föräldern faktiskt betalar minst det fastställda betalningsbeloppet direkt till boföräldern. Oavsett om utfyllnadsbidrag eller fullt underhållsstöd beviljas är barnet garanterad minst underhållsstödsbeloppen.

4.1.3 Mycket olika beräkningsgrunder får konsekvenser

Som beskrivits bör en beräkning av underhållsbidrag göras med utgångspunkt i barnets behov och det ekonomiska ansvaret fördelas mellan föräldrarna utifrån var och ens förmåga. Underhållsstöd betalas vanligen ut

som ett fast belopp beroende på barnets ålder och oberoende av boföräldrarnas inkomst. Den bidragsskyldiga föräldrarnas betalningsbelopp beräknas på inkomsten det kalenderår för vilket det senaste beslutet om slutlig skatt fastställts. Både förbehållsbelopp och hur mycket av inkomstöverskottet som kan tas i anspråk för barnets underhåll skiljer sig åt mellan underhållsstöd och underhållsbidrag. Sammantaget leder dessa olikheter till att det kan vara betydande skillnad mellan underhållsbidrag och underhållsstöd när det gäller både vilket belopp som betalningsmottagaren får och vilket belopp den bidragsskyldiga föräldern ska betala.

De nämnda skillnaderna leder till att underhållsbidrag eller underhållsstöd i strikt ekonomisk mening kan vara fördelaktigt för den bidragsskyldiga föräldern respektive för barnet och boföräldern i vissa situationer. Det har i olika sammanhang gjorts beräkningar för att visa skillnaden mellan storleken på ett underhållsstöd och ett underhållsbidrag beräknat enligt kvotdelningsmetoden baserat på barns grund- eller normalbehov. Dessa beräkningar har visat på att drygt 40 procent av boföräldrar med underhållsstöd skulle kunna få mer i underhållsbidrag. Utredningen har inom ramen för denna del av arbetet inte gjort några nya beräkningar, men vill betona att viktiga förändringar har skett efter att de tidigare uppskattningarna gjordes. Den viktigaste av dessa är att underhållsstödet har höjts särskilt för äldre barn i och med införandet av åldersdifferentierade belopp.

Ur ett mer teoretiskt perspektiv kan följande sägas om skillnaden mellan underhållsstöd och underhållsbidrag beräknat med kvotdelningsmetoden. Har den bidragsskyldiga föräldern ett litet inkomstöverskott efter avdrag för förbehållsbelopp, blir underhållsstödet ofta mindre ekonomiskt betungande för föräldern, i synnerhet om boföräldrarnas inkomst är ännu lägre. Också ur barnets och boföräldrarnas synvinkel kan underhållsstödet vara bättre i många av dessa situationer. Även när den bidragsskyldiga föräldrarnas inkomstöverskott är relativt högt kan underhållsstödet vara mer ekonomiskt fördelaktigt ur hans synvinkel, åtminstone om boföräldrarnas inkomstöverskott är lågt. I dessa situationer är ett underhållsbidrag ofta mer fördelaktigt också för barnet och boföräldern. Ur den bidragsskyldiga föräldrarnas synvinkel är ett underhållsbidrag billigare om hans inkomstöverskott är lägre än boföräldrarnas om inte beräkningen av barnets behov uppväger det lägre försörjningsansvaret. I dessa situationer är underhållsbidraget sämre ur barnets och boföräldrarnas synvinkel. En

boförälder som har ett högt inkomstöverskott kan få betydligt mer i underhållsstöd än vad hen skulle fått med underhållsbidrag, i synnerhet om bidragsskyldigs inkomstöverskott är betydligt lägre. Är ändå bidragsskyldigs inkomst relativt hög, men alltså boförälderns väsentligt högre, kan underhållsstödet bli mer ekonomiskt betungande för bidragsskyldig än underhållsbidraget.

En intressant sak att notera är att ur ekonomisk synvinkel kan egentligen aldrig underhållsbidraget vara att föredra för både bidragsmottagare och bidragsskyldig samtidigt, men i vissa situationer kan underhållsstödet vara bättre för båda parter. Det vanligaste är emellertid att antingen bidragsskyldig förälder eller boförälder vinner ekonomiskt på underhållsbidrag. Viktigt att notera är att hela resonemanget här bygger på ett strikt ekonomiskt resonemang. Ett underhållsbidrag är ofta fördelaktigt för båda föräldrarna och inte minst barnet genom att det kan ge en fördelning efter förmåga av det ekonomiska föräldraansvaret för barnets faktiska behov. Fördelning efter förmåga innebär bland annat att en anpassning görs till de aktuella inkomsterna.

4.1.4 Sannolikt många som borde kunna hantera underhållet själva

Från resonemangen i föregående avsnitt följer att om ett av sätten att reglera underhållet – underhållsstöd eller underhållsbidrag – är ekonomiskt mest fördelaktigt för boföräldern, är det oftast inte det för den bidragsskyldiga föräldern. Väger man in att underhållsbidraget kan ta hänsyn till barnets faktiska behov och därtill fördela ansvaret mellan föräldrarna efter var och ens nuvarande ekonomiska förmåga minskar risken att underhållsstödet skulle föredras av någon av föräldrarna om inte barnets behov annars är svårt att tillgodose. Det finns dock enligt tidigare studier skäl att tro att många föräldrar har underhållsstöd snarare än underhållsbidrag på grund av okunskap. Okunskapen kan ligga i att föräldrarna inte vet att underhållsstödet inte är ett förstahandsval, även om denna okunskap rimligen bör ha minskat efter att Försäkringskassan fått sitt utökade uppdrag. Okunskapen kan också ligga i hur underhållsbidraget beräknas och därmed i vilka fördelar det kan ha. Att ge råd och stöd i beräkning av underhållsbidrag ingår också i Försäkringskassans utökade uppdrag, men det finns skäl att tro att dessa kunskaper är betydligt svårare att förmedla.

När en fråga om underhåll aktualiseras, antingen i samband med en separation, i samband med ett barns födelse när föräldrarna inte bor ihop

eller när föräldrarna efter att ha haft en överenskommelse i samförstånd om barnets försörjning inte längre är nöjda med den överenskommelsen, befinner sig föräldrarna ofta i konflikt. Om inte konflikten finns dessförinnan så är risken stor att den uppstår när frågan om att den ena föräldern ska betala ett underhåll, formellt till barnet men i praktiken, till den andra föräldern. Kombinationen av okunskap och konflikt, eller risk för konflikt, driver sannolikt många föräldrar till att lösa underhållet via underhållsstödet. Konflikter, eller risken för konflikter, försvårar en lösning där föräldrarna hanterar underhållet själva, men torde sällan vara av det slaget att de omöjliggör en lösning.

Eftersom det ofta finns starka drivkrafter för föräldrar att välja underhållsstödet finns det skäl för att motverka dessa drivkrafter. Föräldrarna är primärt ansvariga för barnets försörjning. I nästan alla fall är en överenskommelse om ett underhållsbidrag en bra metod att fördela ansvaret på det avsedda sättet mellan föräldrarna och det offentliga. Även om underhållsbidraget behöver kompletteras med ett utfyllnadsbidrag är ansvaret då oftast fördelat på avsett sätt mellan föräldrar och det offentliga, eftersom föräldrarna tar det primära ansvaret och staten endast kompletterar barnets försörjning när föräldrarna inte har tillräckliga egna resurser. Den enda gång en överenskommelse om underhållsbidrag inte är en förutsättning för en korrekt ansvarsfördelning mellan föräldrar och det offentliga är när den frånlevande föräldern helt saknar förmåga att försörja barnet.

Mot bakgrund av att olikheterna i hur ett underhållsbidrag påverkar respektive förälders ekonomi och hur motsvarande påverkan är av ett underhållsstöd, är det utredningens uppfattning att samhället behöver ta stort ansvar för att se till att ansvaret mellan föräldrar och det offentliga fördelas på ett sätt som överensstämmer med principerna i FB och barnkonventionen. Kunskapsspridning, rådgivning och stöd när det gäller hur underhållet bör lösas mellan föräldrar och hur ett underhåll kan beräknas är centrala i denna uppgift. En väl utformad regel för indragning av underhållsstödet i de fall det finns förutsättningar för föräldrarna att klara av att hantera underhållet kan ytterligare bidra. Väl utformade regler, och en bra tillämpning av dessa regler, betyder att indragning sker av underhållsstödet när föräldrarna har förutsättningar att reglera underhållet själva, men ändå inte har förmått göra det på helt frivillig väg. Det betyder också att indragning inte görs om förutsättningar att reglera underhållet inte finns.

4.2 Att identifiera när föräldrar kan reglera underhållet själva

4.2.1 Stabil betalningsförmåga

En förutsättning för att underhållsfrågan ska kunna hanteras av föräldrarna är att den bidragsskyldiga föräldern har betalningsförmåga. Om den bidragsskyldiga föräldern betalar det betalningsbelopp som bestämts enligt 19 kap. SFB visar hen på att det finns eller i vart fall har funnits betalningsförmåga upp till det beloppet. Detta betalningsbelopp fastställs utifrån inkomsten enligt det senast kända beslutet om slutlig skatt. Beräkningen baseras därför inte nödvändigtvis på den bidragsskyldiga förälderns nuvarande inkomst. Inkomsten kan variera både på längre sikt, år från år, och på kortare sikt, under ett år. Även om någon betalar det framräknade betalningsbeloppet en tid behöver därför inte detta alltid vara liktydigt med att hen också har förmåga att betala framöver. Problemet med varierande inkomster ska dock inte överdrivas. Det betalningsbelopp som beräknas enligt SFB kommer mycket sällan att ta mer än 30 procent av den bidragsskyldiga förälderns ekonomiska överskott i anspråk, och i de fall en större andel behöver betalas rör det sig aldrig om mer än strax över 30 procent. En bidragsskyldig kan därmed sänka sin inkomst relativt betydande och ändå förväntas ha möjlighet att betala, även om det förstås innebär att annan konsumtion behöver stå tillbaka.

Det finns ännu så länge relativt begränsad kunskap om hur vanligt det är att inkomsttagare har mer betydande variation på sin inkomst över året. De nyligen införda arbetsgivardeklarationerna på individnivå kommer dock att ge betydande kunskap. Preliminära analyser som utredningen gjort visar att en majoritet av alla personer med inkomst av tjänst har en relativt jämn inkomst över året. Personer med mycket låga inkomster och personer med mycket höga inkomster har dock oftare inkomster som under perioder av året kan avvika mer markant från den genomsnittliga. Av dem som inte har en stabil inkomst över hela året är det oftast så att inkomsten stiger eller sjunker markant en eller två gånger per år. Ett sådant inkomstmönster är i linje med att inkomsterna under en period av året är markant högre eller lägre än under övriga året, dvs. att det finns en säsongsvarierande inkomst. De preliminära analyserna kan dock inte visa om detta mönster återkommer för en och samma individ flera år, eftersom data ännu bara finns för ett helt kalenderår.

Vid sidan av en i stort sett stabil inkomst över året är ett av de vanligare inkomstmönster som kan identifieras alltså en säsongsvärande inkomst. Inkomsten kan alltså under en del av året för vissa personer vara betydligt lägre än under andra delar av året. För personer med ett sådant inkomstmönster kan det vara riskabelt att anta att en påvisad betalningsförmåga under en del av året är liktydigt med betalningsförmåga under hela året. För dem med hög årsinkomst kan det antas finnas betalningsförmåga även under de delar av året då inkomsten är lägre, eftersom en högre inkomst ger möjlighet att lägga upp en ekonomisk buffert för de månader då inkomsten är lägre. Bland låginkomsttagare med säsongsvärande inkomst kan möjligheten att lägga undan till en buffert som räcker både till det egna basala behovet och till barnets underhåll vara mer begränsad, även om årsinkomsten till synes är tillräckligt hög för att klara underhållet.

Med dagens regler för beräkning av betalningsbelopp baseras detta på inkomsterna från det senaste kalenderår för vilket slutlig skatt har beslutats. Den bidragsskyldiga förälder som därefter har fått en sänkt inkomst och därför har svårigheter att betala det beräknade beloppet kommer i de flesta fall inte fullgöra sina betalningar i rätt ordning. Det kan ta sig uttryck i att personen i fråga ansöker om anstånd eller missar betalningar till Försäkringskassan mer eller mindre regelmässigt. Att som i 18 kap. 9 a § koppla en indragning till betalning i rätt ordning under ett antal månader i följd torde vara tillräckligt för att undvika att bidragsskyldiga som på detta sätt fått försämrad ekonomi bedöms ha betalningsförmåga.

Bidragsskyldiga föräldrar som har säsongsvärande inkomst kan däremot uppvisa en betalningsförmåga genom att betala i rätt ordning under de sex månader i följd som i dag föreskrivs, men samtidigt ha problem att betala motsvarande belopp under andra delar av samma år. För att inte riskera att bedöma att personer med säsongsvärande inkomst har en stabil betalningsförmåga, när denna faktiskt inte finns, bör reglerna för under hur lång tid betalning ska ha skett sträckas ut.

4.2.2 Föräldrarna bör ha förutsättningar att komma överens

Syftet med indragningsregeln är att få fler föräldrar, och vid förlängt underhållsstöd studerande, att reglera underhållet genom direktbetalning från den bidragsskyldiga föräldern. I förarbetena till indragningsbestämmelsen beskrivs, som nämnts ovan, att den ska ta sikte på sådana fall där föräldrarna

har faktiska förutsättningar att själva hantera underhållet. I de fall föräldrarna redan i utgångsläget har en fungerande relation mellan sig och med barnet och de trots att de reglerar underhållet via underhållsstödet har ett väl fungerande samarbete är förutsättningarna för att de kan hantera en direktbetalning goda. Men i vissa fall kan också det omvända gälla. Om föräldrar förmås att reglera underhållet själva kan relationen och samarbetet påverkas positivt.

Om föräldrar går från att reglera underhållet helt genom underhållsstöd till direktbetalning kan det få som konsekvens, vid sidan av att Försäkringskassan kommer att hantera färre underhållsstödsärenden, att den frånlevande föräldern tar ett större eget föräldraansvar även utöver att hen eventuellt tar ett större ekonomiskt ansvar. Det i sin tur kan i många fall antas leda till en förbättrad relation mellan den bidragsskyldiga föräldern och barnet, vilket typiskt är till gagn för barnet. I vissa fall kan en övergång till direktreglering också innebära att föräldrarna kommer överens om ett underhållsbidrag som bättre tar hänsyn till barnets faktiska behov och föräldrarnas aktuella inkomst och också bättre fördelar det ekonomiska föräldraansvaret, vilket i ännu större utsträckning är till gagn för barnet. I förlängningen kan direktregleringen t.o.m. i några fall antas leda till att föräldrarna kommer överens om att i större utsträckning samarbeta i frågor som rör barnet även vid sidan av den rena underhållsregleringen, vilket ytterligare ökar fördelarna för barnet.

Formuleringen ”faktiska möjligheter att hantera underhållsfrågan” ger inte någon tydlig vägledning om avsikten är att det ska räcka med att möjligheterna ska finnas för att en direktbetalning ska kunna ske eller om avsikten också är att föräldrarna ska kunna komma överens, t.ex. om ett underhållsbidrag enligt FB. Skillnaden mellan dessa två tolkningar är stor. Förarbetenas uttalanden i övrigt ger i vart fall stöd för att det ska finnas möjligheter för direktbetalning.

Det finns alltså potentiella positiva bieffekter av direktbetalning. Trots det kan inte tillämpningen av indragningsbestämmelsen ta sikte på mer än att en indragning leder till en övergång från reglering via underhållsstöd till direktbetalning, men rimligen inte heller mindre. Det vill säga om det finns skäl att tro att en indragning av underhållsstödet leder till att betalning av underhållet uteblir bör indragning undvikas.

4.2.3 Två typer av särskilda skäl

I sammanhanget kan det vara på sin plats att skilja på två typer av särskilda skäl att fortsätta betala ut underhållsstöd, som båda tas upp i förarbetena. Den ena typen avser situationer då det bör undvikas att utbetalning av underhållsstöd ersätts av direktbetalning för att det är olämpligt att föräldrarna har kontakt. Det bör förstås vara tillräckligt att konstatera att en av föräldrarna utsätter den andra föräldern för hot eller våld, eller att den bidragsskyldiga föräldern gör det mot barnet, för att inte dra in stödet. Att föräldrarna i en sådan situation skulle behöva ha kontakt med varandra är olämpligt. På motsvarande sätt bör det vara tillräckligt att en av föräldrarna eller barnet har skyddade personuppgifter (skyddad folkbokföring, sekretessmarkering i folkbokföringen eller fingerade personuppgifter) i vart fall om det står klart att den andra föräldern inte ska få kännedom om uppgifterna. Rimligen bör även beslut om kontaktförbud mellan föräldrarna (eller mellan förälder och barn) utgöra ett sådant tillräckligt särskilt skäl, även om detta inte nämns i förarbetena.

Frågan om att bedöma sannolikheten för att direktbetalning kommer att ske blir mer aktuell i den andra typen av särskilda skäl, som i förarbetena exemplifieras med en försämring av den bidragsskyldiga förälderns ekonomiska situation och att direktbetalning inte fungerat vid en tidigare indragning. Orsaken till att det kan bedömas som osannolikt att en direktbetalning kommer att ske kan vara att den bidragsskyldiga föräldern saknar ekonomisk förmåga (oftast saknar inkomst men ibland inte klarar av att sköta betalningen). Orsaken kan också vara att den bidragsskyldiga föräldern inte vill göra en betalning till boföräldern, eller riskerar att använda direktbetalningen som ett medel för att utöva ekonomiskt våld gentemot boföräldern.

Det är viktigt att poängtera att utgångspunkten för bedömning om det finns särskilda skäl alltså är olika i de två typerna. Om det är olämpligt att föräldrarna har kontakt är det inte lämpligt att dra in underhållsstödet på den grunden i sig. I många fall kan det antas att även sannolikheten att den bidragsskyldiga föräldern i sådana situationer skulle sköta sina betalningar också är låg. Att bedömningen bör ta utgångspunkt i att kontakt bör undvikas beror dock på att även i en situation då den bidragsskyldiga föräldern sköter sina betalningar kan kontakten förstärka den aktuella situationen med hot och våld.

Ett ytterligare argument för att en bedömning av särskilda skäl också bör ta sikte på sannolikheten för att direktbetalning kommer att fungera är utformningen av reglerna om rätt till underhållsstöd. En indragning som enbart leder till att en boförälder återigen behöver ansöka om ett underhållsstöd som hen har rätt till har i bästa fall inga positiva effekter över huvud taget, men får i värsta fall påtagligt negativa effekter för konfliktnivån mellan föräldrarna och är därmed negativ för barnet.

4.2.4 Att visa att det finns särskilda skäl

En fråga som hänger nära samman med frågan om i vilka situationer det kan vara befogat att avstå från att dra in underhållsstödet trots att den bidragsskyldiga föräldern har betalat på föreskrivet sätt under en viss tid är hur en part ska kunna visa att en sådan situation föreligger. Direktiven till utredningen tar inte upp denna fråga särskilt. I ISF:s rapport lyfts dock svårigheten för handläggare på Försäkringskassan att utreda frågan om särskilda skäl. Det är alltid komplicerat att i detalj beskriva vilket underlag som ska anses tillräckligt för att påvisa att en viss situation föreligger. Läger man därtill att underlaget för bedömning i fråga om underhållsstöd i många situationer endast kan hämtas från enskildas beskrivningar blir det än mer komplicerat. Eftersom önskan om att underhållsstöd ska fortsätta lämnas eller inte dessutom kan skilja sig mellan de inblandade parterna blir frågan ytterligare komplicerad. I sådana situationer kan det därför också vara olämpligt att, t.ex. i förarbeten, närmare beskriva vad som, i fråga om att en viss situation ska anses föreligga, bör krävas för att detta ska vara tillräckligt klarlagt. Det måste kunna avgöras från fall till fall.

Frågan om vilket underlag som krävs för att visa på en viss situation kan med fördel delas upp utifrån vilken typ av särskilda skäl som åberopas. Inom den typ av särskilda skäl som avser dem där det är olämpligt att föräldrarna har kontakt finns sådana där det, enligt ovanstående resonemang, bör vara tillräckligt att bedöma att ett sådant förhållande föreligger. Har en person skyddad folkbokföring (respektive sekretessmarkering eller kontaktförbud) finns ett beslut om detta. Att visa att dessa förhållanden föreligger är därför okomplicerat. I fråga om hot och våld inom samma typ av särskilda skäl, och i de fall detta inte också lett till skyddade personuppgifter eller kontaktförbud, är frågan mer komplicerad. Det fokus som Försäkringskassan lagt på just den typen av särskilda skäl bör dock ha utvecklats såväl utredningen som bedömningsgrunderna för bevisvärdering. ISF tar i sin rapport upp frågan om hur handläggarna inledningsvis begärde

att få någon typ av skriftligt underlag som styrkte att det förekom hot och våld, men att de senare övergått till att acceptera muntliga berättelser i sådana situationer. Försäkringskassan har också utvecklat ett metodstöd till handläggarna för att identifiera och bemöta våldsutsatta.

Betydelsen av tidigare situationer med hot och våld

En svårighet är vilken betydelse en tidigare konstaterad situation med hot och våld ska tillmätas i bedömningen av den nuvarande situationen. Det torde vara relativt vanligt förekommande att det är klarlagt att det tidigare har förekommit hot och våld, men att det var för en relativt lång tid sedan. Vad som behöver bedömas för att komma fram till om det finns särskilda skäl vid en prövning av indragning av stödet är om det fortfarande påverkar om det är lämpligt att dra in stödet eller inte. Inte sällan har sannolikt kontakterna mellan föräldrarna efter situationen med hot och våld varit sparsam. Det ligger nära till hands att i vart fall den förälder som blivit utsatt för hot och våld bedömer risken för att situationen återkommer som hög om hen behöver återuppta kontakten med den andra föräldern. Om det bedöms att det finns en risk för att en återupptagen kontakt i enskilda fall leder till hot eller våld är det förstås inte lämpligt att dra in underhållsstödet. Samtidigt är det inte rimligt att anta att en tidigare situation med hot och våld, i alla enskilda fall, för all framtid utgör ett hinder för direktbetalning.

Underlag för bedömning av sannolikheten för utebliven betalning

När det gäller värderingen av underlagen för att bedöma den andra typen av särskilda skäl, de som handlar om att sannolikheten för att direktbetalning kommer att fungera, blir frågan än mer komplex. För det första handlar det sällan om situationer där det finns dokumentation i form av domar eller myndighetsbeslut. Det kan förstås finnas vissa uppgifter som kan styrkas, men det troliga är ändå att bedömningen av om det föreligger en situation som kan innebära särskilda skäl oftast kommer att behöva bedömas utifrån beskrivningar av var och en av föräldrarna och en jämförelse av deras berättelser. För det andra behöver ofta flera olika faktorer vägas samman i bedömningen. Det kan därmed finnas omständigheter som talar både för och emot att direktbetalning kommer att fungera, och inte sällan kan föräldrarna förmedla olika beskrivningar även rörande en och samma faktor. Bedömningen måste göras efter en sammanvägning av olika faktorer och föräldrarnas olika beskrivningar.

En sammanvägd bedömning av sannolikheten för att direktbetalning kommer att fungera kan emellertid också vara användbar i en situation då det finns uppgifter om att det förekommer hot, men som antingen är svåra att värdera eller i sig inte bedöms tillräckligt allvarliga för att utgöra ett särskilt skäl. Om andra faktorer också talar för att sannolikheten är låg att direktbetalning kommer att fungera kan slutsatsen ändå bli att det finns särskilda skäl. Men också omvänt, om det finns uppgifter om mindre allvarliga hot samtidigt som andra faktorer talar för att direktbetalning kan fungera kan slutsatsen bli att det inte finns särskilda skäl att fortsatt lämna stöd. Görs inte en sammanvägning av olika faktorer riskerar tillämpningen att inte ta tillräcklig hänsyn till situationen i det enskilda fallet. Om flera faktorer talar för att det föreligger särskilda skäl, men ingen av dem enskilt är tillräcklig, riskerar en avsaknad av sammanvägning att leda till en för restriktiv tolkning av de särskilda skälen.

4.3 Om tidpunkten för prövning

Som nämnts förutsåg regeringen att de situationer som kunde bedömas vara särskilda skäl för att inte dra in stödet var av olika dignitet och vissa av dem skulle kunna påverka bedömningen under en längre tid. Som framgår av genomgången av vad som kan utgöra särskilda skäl är det uppenbart att det kan vara stor skillnad mellan olika situationer när det gäller när en prövning av om underhållsstödet ska dras in kan vara meningsfull att göra. Det faktum att en prövning bara ska göras om den bidragsskyldiga föräldern har betalat i rätt ordning sex månader i följd utesluter naturligtvis prövning i en hel del fall där det sannolikt är meningslöst. Men att en bidragsskyldig har gjort betalningar till Försäkringskassan i rätt ordning är inte liktydigt med att hen är villig att betala direkt till den andra föräldern, och inte heller alltid att förmågan att betala kvarstår också framåt i tiden.

Som nämnts består utredningens uppdrag av två delar som rör tiden till en prövning av indragningen. Vi ska för det första ta ställning till om den tid, minst sex månader, som regleras i indragningsbestämmelsen ska förlängas. För det andra ska vi också utreda de rättsliga förutsättningarna för att inte behöva pröva en indragning var sjätte månad. Enkelt uttryckt kan uppdraget alltså sägas bestå i att överväga om tiden till en första prövning av indragning ska förlängas och om, och i så fall hur, det kan undvikas att en återkommande prövning görs när det inte är meningsfullt.

Orsaken till att det är viktigt att undvika att göra en prövning av indragning när en sådan prövning inte kan förväntas leda till att föräldrarna därefter klarar av att hantera underhållet utanför underhållsstödet är inte i första hand att det uppstår administrativa kostnader i handläggningen. En prövning kan i sig leda till att konflikter uppstår eller förvärras vilket med stor sannolikhet är till nackdel för barnet och hans relation till föräldrarna. Prövning i onödan riskerar alltså att få rakt motsatt effekt i förhållande till syftet med indragningsregeln.

4.3.1 Tiden till en första prövning

Tidigare studier har visat att en vanlig orsak till att föräldrar väljer att ansöka om underhållsstöd i stället för att komma överens om underhållsbidrag är att de inte har tillräckliga kunskaper om hur underhåll för gemensamma barn kan och bör regleras efter en separation. Detta är bakgrunden till både kommunernas utvidgade uppdrag att i samband med samarbetsamtal ge föräldrar möjlighet att ta upp barns försörjning och Försäkringskassans utökade uppdrag om information och stöd. Genom dessa åtgärder bör okunskapen om underhållsbidrag som det primära sättet att hantera underhåll ha minskat.

I samband med en separation eller att ett barn föds när föräldrarna inte lever ihop är det mycket som förändras i föräldrarnas liv. En hel del av dessa förändringar får stora ekonomiska konsekvenser. Ur föräldrarnas perspektiv, och då särskilt boföräldrarnas, är därför ett viktigt motiv för att ansöka om underhållsstöd att få garanterad tillgång till underhåll för att försörja barnet till en del. Att avvakta en överenskommelse om underhållsbidrag är för många inte ett val, särskilt om det upplevs osäkert om den underhållsskyldige kommer att kunna och vilja betala i tid.

Om en allt större andel av boföräldrarna ansöker om underhållsstöd för att de annars skulle gå miste om underhåll snarare än på grund av okunskap om regelverket, blir sammansättningen av gruppen föräldrar med underhållsstöd annorlunda. Det får antas att såväl kommunernas information som Försäkringskassans information och stöd innebär att de föräldrar som kommer in i underhållsstödet i allt större utsträckning tillhör stödets egentliga målgrupp. Det innebär inte att de alltid kommer att göra det, men det innebär att det kan krävas en relativt lång tid innan de kan hantera underhållet själva.

Efter en separation eller att någon ensamstående fått ett barn krävs ofta en betydande anpassning till ett nytt liv. Inkomsten försämras ofta och utgifter tillkommer för barnet. Även andra utgifter kan öka, främst bostadskostnaden. De omedelbara ekonomiska konsekvenserna kräver ofta anpassning av utgifterna till den nya situationen, inte sällan genom byte av bostad för en eller båda föräldrarna. Sådan anpassning tar ofta tid. På dagens bostadsmarknad är det inte troligt att föräldrarna klarar denna anpassning på bara några få månader. Förutsättningarna att snabbt komma överens om ett underhåll för barnet, särskilt ett som är långsiktigt hållbart, är därför inte gynnsamma.

Den grupp av föräldrar som har förutsättningar att samarbeta och komma överens om barnets försörjning redan inför en separation eller ett barns födelse, eller i omedelbar anslutning till en sådan händelse, får antas i allt mindre utsträckning finnas i underhållsstödet. Därför är det troligt att det också finns andra orsaker till att föräldrar med underhållsstöd inte kan nå en överenskommelse tidigt. Inte sällan torde det i dessa fall finnas en konflikt mellan föräldrarna som innebär att frågan om att själva reglera underhållet kan vara svår att adressera tiden närmast efter separationen. Föräldrarna kan behöva tid att först anpassa sig till den nya livssituationen för att därefter börja se möjligheter att påbörja arbetet med att nå en överenskommelse om direktreglering.

Försäkringskassans handläggning av en underhållsstödsansökan innebär i dag att frågan om direktreglering tas upp med föräldrarna i alla fall det är meningsfullt. I många fall innebär det att underhållsstöd därefter inte beviljas, eftersom föräldrarna i stället reglerar underhållet själva. I de fall det finns förutsättningar för föräldrarna att komma överens om underhållsbidrag är detta en god ordning som innebär att fler barn redan från början har föräldrar som tar sitt ekonomiska föräldraansvar. I många fall är det emellertid utsiktslöst att nå en överenskommelse trots Försäkringskassans försök i samband med ansökan. I dessa fall kan det antas att det, utöver tid för att komma över den första tidens turbulens, i många fall också kommer att krävas mer information och stöd från Försäkringskassans sida för att förmå föräldrarna att reglera underhållet själva. Om tiden till den första prövningen är relativt lång ges därför också Försäkringskassan mer tid för sitt stödjande och rådgivande arbete. Försäkringskassan ges dessutom möjlighet att inrikta sitt arbete mot de föräldrar som har bäst förutsättningar

att klara en direktreglering genom att bevaka vilka bidragsskyldiga som under en lång tid betalat i rätt ordning.

Sammantaget bedömer utredningen att tiden till en första prövning av indragning av ovan anförda skäl bör förlängas.

Försäkringskassan får genom det informationsinhämtande som sker i samband med handläggning av en ansökan om underhållsstöd ett underlag för att bedöma förutsättningarna för föräldrarna att hantera underhållet själva. Även i de fall där en överenskommelse mellan föräldrarna inte kan nås redan från början kan förutsättningarna vara sådana att Försäkringskassan bedömer att det kan finnas möjlighet att nå en överenskommelse redan kort tid efter att underhållsstödet beviljats. I dessa fall bör Försäkringskassan förstås inte avvakta att regler om indragning på grund av betalning i rätt ordning under viss tid aktualiseras. Försäkringskassan bör istället, inom ramen för sitt utökade uppdrag, ge föräldrarna sådant stöd att de kan nå en överenskommelse som gör att underhållsstödet kan sluta lämnas med hänvisning till att underhållet fullgörs på annat sätt.

4.3.2 Tiden till återkommande prövning

De situationer som innebär att det finns särskilda skäl att inte dra in underhållsstöd trots att den bidragsskyldiga föräldern har betalat i rätt ordning är flera, och sinsemellan väldigt olika. Det kan finnas en hotbild från en av föräldrarna riktad mot barnet eller den andra föräldern som gör att det är olämpligt att föräldrarna har sådan kontakt med varandra som förutsätts för att hantera en direktreglering. Men det kan också handla om att den bidragsskyldiga föräldern har en mer eller mindre tillfälligt försämrad ekonomiska situation som gör att hen har svårt att klara av betalningar av underhållet tills dess ekonomin förbättrats eller betalningsbeloppet anpassats till den nya ekonomiska situationen. Olikheterna i dessa situationer gör det svårt att slå fast när det är lämpligt och meningsfullt att göra en ny prövning efter det att det slagits fast att underhållsstödet inte ska dras in. Har exempelvis en av föräldrarna under lång tid utsatt den andra föräldern för hot och våld, före och efter en separation och situationen kvarstår oförändrad eller t.o.m. förstärkt i samband med en prövning av indragningen ligger det nära till hands att tro att det inte är lämpligt att göra en ny prövning inom en snar framtid efter den prövningen. Men om det i stället exempelvis är så att den bidragsskyldiga föräldern befinner sig mellan två

arbeten, dvs. har avslutat en anställning och har avtalat om en ny anställning som hen inte ännu påbörjat, men det i övrigt inte finns några hinder för föräldrarna att komma överens, kan en ny prövning vara meningsfull redan kort tid efter den förra prövningen. Den stora bredden på omständigheter som kan föranleda att det finns särskilda skäl att fortsatt lämna underhållsstöd gör att det förefaller rimligt att tidpunkten för en ny prövning kan anpassas till det enskilda fallet. Bakgrunden till att tidpunkten för en ny prövning är viktig är att den behöver balanseras mellan två syften. Det ena syftet är att inte fortsätta betala underhållsstöd längre än nödvändigt när föräldrarna kan hantera underhållet själva. Det andra syftet är att undvika prövningar som inte är lämpliga för att de kan förvärra konflikter, i första hand, eller prövningar som inte är meningsfulla, i andra hand.

Det är viktigt med en indragningsbestämmelse som signalerar under hur lång tid underhållsstöd lämnas om rekvisiten i bestämmelsen uppfylls. Signalvärdet av att ha en tidsbestämd period ska inte undervärderas. Den gör det tydligt för den förälder som mest av bekvämlighetsskäl vill reglera underhållet via underhållsstöd att det (normalt) bara görs under en begränsad tid. Den gör det också tydligt för den förälder som inte tror att en direktreglering skulle fungera att underhållsstödet (normalt) inte kommer att ifrågasättas under den angivna tiden. Den gör det dessutom tydligt för den förälder som inte vill reglera underhållet via underhållsstödet att det efter en viss tid (normalt) kommer att dras in. För att bibehålla den viktiga signalen, även med en möjlighet att anpassa tidpunkten för en ny prövning till det enskilda fallet, bör därför föräldrar få information om när en ny prövning är aktuell.

5. Förslag

Det är viktigt att betona att såväl utformningen av regler om indragning av underhållsstöd som beslut i vilka dessa regler tillämpas i enskilda fall måste beakta barnkonventionen. Det kan utifrån tidigare beskrivning konstateras att såväl att fortsätta betala ut underhållsstöd som att dra in stödet, förutsatt att barnet får underhåll, kan vara för barnets bästa. Generellt talar således inte ett barnrättsperspektiv varken för en restriktiv eller generös tolkning av när indragning av underhållsstöd ska undvikas. I det enskilda fallet kan dock ett beslut om att dra in underhållsstöd eller fortsätta betala ut det få stora konsekvenser för barnet.

5.1 Tiden till första prövning senareläggs

Förslag: Bestämmelsen om att en bidragsskyldig förälder ska ha betalat på föreskrivet sätt under minst sex månader innan indragning kan ske ändras till minst tolv månader.

När en bidragsskyldig betalat på föreskrivet sätt under mer än sex månader i följd till Försäkringskassan bör Försäkringskassan intensifiera dialogen med föräldrarna, och vid förlängt underhållsstöd även den studerande, om att reglera underhållet utanför underhållssystemet.

I samband med remisshanteringen av förslaget att införa indragningsbestämmelsen lämnade flera remissinstanser synpunkter på att tiden om sex månader var för kort. I utredningens uppdrag ingår att ta ställning till om tidsperioden bör förlängas.

Utredningen anser att perioden bör förlängas till tolv månader av två huvudsakliga skäl. Det ena skälet är att betalning i rätt ordning under tolv månader ger bättre underlag för att bedöma om den bidragsskyldiga föräldern har betalningsförmåga även framgent. Det andra skälet är att en längre tid ger bättre förutsättningar för föräldrarna och, vid förlängt underhållsstöd, den studerande att förbereda sig på att hantera underhållet själva och för Försäkringskassan att ge dem stöd för detta. Genom att förlänga den tid som den bidragsskyldiga föräldern ska ha betalat på föreskrivet sätt minskar risken för att indragning sker i ärenden där den bidragsskyldiga föräldern troligen inte kommer att betala underhåll efter indragningen.

Det är inte ovanligt att privatekonomin varierar över ett år. Säsongsarbete, arbetslöshet, sjukdom, studier och föräldraledighet innebär ofta att månadsinkomsterna varierar. Också utgifterna, även de nödvändiga, kan variera över året. Det är därför i många fall en betydande skillnad mellan att uppvisa en betalningsförmåga under sex månader i följd jämfört med tolv månader i följd. Läger man därtill att de personer som här är aktuella inte sällan nyligen har genomgått en separation finns det ytterligare faktorer som kan påverka att ekonomin förändras. En längre period med betalningar i rätt ordning ger därför en tydligare indikation på en långsiktig betalningsförmåga.

De som ansöker om underhållsstöd i samband med en separation har sannolikt i de flesta fall mycket i livet som behöver anpassas. Det rör sig om många praktiska frågor rörande bostadssituationen, men också om ekonomiska frågor om anpassning av utgifterna till den nya livssituationen. Det rör sig också om hantering av frågor om barnen. Det är rimligt att anta att det i vissa fall kan dröja en tid efter en separation innan föräldrarna kan börja hitta varaktiga lösningar på frågor om barnens boende och umgänge. Under den tid dessa frågor inte är lösta kan det vara rimligt att ett underhållsstöd kan betalas ut. Det utesluter förstås inte att föräldrarna och, vid förlängt underhållsstöd, den studerande, dessförinnan kan komma överens om ett underhållsbidrag, och inom ramen för Försäkringskassans uppdrag ingår också att verka för detta. I den mån boende och umgängesfrågor inte är bestämda finns emellertid svårigheter att fastställa ett underhållsbidrag. Detta talar enligt utredningen för att underhållsstöd bör kunna betalas ut under längre tid innan en prövning av indragning görs.

I förarbetena⁷² argumenterade regeringen för att sex månader var en lämplig tid mot bakgrund av att Försäkringskassan under denna tid bör ha haft en dialog med berörda personer om underhåll. Det är enligt utredningen på flera olika sätt viktigt, speciellt ur ett barnrättsperspektiv, att den dialogen äger rum innan en indragning av underhållsstödet sker enligt indragningsregeln. Den typen av dialog kan i vissa fall ta tid. De inblandade personerna kan först behöva få information som ger kunskap om att underhållsbidrag är det primära sättet att lösa underhållet, om vad underhållsbidrag är och hur det beräknas. De kan sedan behöva tid för att sinsemellan, med eller utan stöd från Försäkringskassan, komma fram till en överenskommelse om underhåll. Eftersom samtliga nybeviljade

⁷² Prop. 2014/15:145, s. 33 f.

underhållsstöd, enligt nuvarande regler, potentiellt kan komma att bli prövade enligt indragningsregeln efter sex månader behöver Försäkringskassan vända sig till ett mycket stort antal föräldrar och studerande. Detta trots att det senare visar sig att den bidragsskyldiga föräldern inte betalar i rätt ordning så länge att en indragning blev aktuell. Vid en förlängning av tiden till en första prövning kan Försäkringskassan få underlag för att prioritera vilka ärenden där det kan antas finnas förutsättningar för att komma överens om underhållsbidrag och där indragning kan bli aktuell. Att en bidragsskyldig under mer än sex månader betalat i rätt ordning är ett bra underlag för en sådan prioritering. Utredningen anser därför att Försäkringskassan bör använda information om betalningar i rätt ordning mer än ett halvår för att inrikta delar av sitt arbete med information och stöd om underhållsbidrag och underhållsskyldighet för barn till den gruppen i god tid före kriteriet om tolv månaders betalning har uppnåtts. På så sätt kan förutsättningarna för att underhållsfrågan löses på ett bra sätt förbättras om och när en indragning blir aktuell.

Om Försäkringskassan har en pågående aktiv dialog med samtliga berörda personer och där betalning skett i rätt ordning upp emot tolv månader bör huvuddelen av det underlag som krävs finnas för att bedöma om indragning ska ske eller om det finns särskilda skäl att fortsatt betala ut underhållsstöd. Beslut bör därför kunna fattas i nära anslutning till att tolv månader med betalning i rätt ordning har uppfyllts. Eftersom kommunikering av beslutet ändå behöver ske efter att grundkriteriet om betalning i tolv månader i följd är uppfyllt, kan det i vissa fall ändå bli fråga om att beslut inte fattas förrän ytterligare en eller högst två månader har gått. Skulle den bidragsskyldiga föräldern ha underlåtit att betala i rätt ordning under handläggningstiden bör beslut om indragning inte ske förrän betalning åter skett i rätt ordning i minst tolv månader i följd, plus den tid som därefter förflyter till beslutet fattas.

5.2 Särskilda skäl för att inte dra in förtydligas

Förslag: Det förtydligas på vilka grunder ett underhållsstöd kan fortsätta lämnas om det finns särskilda skäl för att fortsätta lämna underhållsstöd trots att den bidragsskyldiga föräldern har betalat i rätt ordning under föreskriven tid.

Om det inte finns förutsättningar för föräldrarna, och vid förlängt underhållsstöd den studerande, att hantera underhållet själva finns det särskilda skäl att fortsätta lämna underhållsstöd. Två olika typer av särskilda skäl kan särskiljas. Särskilda skäl föreligger om det är olämpligt att föräldrarna har kontakt med varandra på grund av att det finns en hotbild riktad mot barnet, en förälder eller någon annan i barnets närhet eller om det finns beslut om skyddade personuppgifter eller kontaktförbud. Särskilda skäl föreligger också om det är osannolikt att den bidragsskyldiga föräldern kommer att betala ett underhåll som minst motsvarar det som hen skulle betala till Försäkringskassan om underhållsstödet dras in. För att bedöma sannolikheten för att betalning kommer att ske ska alla omständigheter som talar för och emot fortsatt betalning vägas samman.

Indragning enligt bestämmelserna i 9 a och b §§ är avsedda att rikta in sig på sådana fall där föräldrarna och, vid förlängt underhållsstöd, den bidragsskyldiga föräldern och den studerande har faktiska möjligheter att själva hantera underhållsfrågan. Därför innehåller paragrafen en bestämmelse som innebär att underhållsstöd kan fortsätta lämnas trots att grundkravet om betalning i rätt ordning under ett antal månader i följd är uppfyllt. Beskrivning och redogörelse för vad som avses med sådana särskilda skäl ges bäst i förarbetena.

Om det saknas förutsättningar för de berörda personerna att hantera underhållsfrågan själva finns det särskilda skäl för att inte dra in stödet. Att det tidigare funnits hinder för föräldrarna att hantera underhållsfrågan är relevant bara om det fortfarande bedöms utgöra ett hinder. Prövningen tar utgångspunkt i vilka konsekvenser en indragning av underhållsstödet bedöms få.

Särskilda skäl kan vara av två olika typer. I vissa situationer kan det vara olämpligt att de berörda personerna har kontakt med varandra, vilket innebär att förutsättningar för att lösa underhållsfrågan saknas. I andra situationer kan förutsättningar saknas för att det anses osannolikt att den

bidragsskyldiga föräldern skulle betala underhåll i rätt ordning om underhållsstödet drogs in.

Särskilda skäl då det är olämpligt att föräldrarna och, vid förlängt underhållsstöd, den bidragsskyldiga föräldern och den studerande har kontakt med varandra kan exempelvis vara att någon av dem eller barnet har skyddade personuppgifter. det finns ett beslut om kontaktförbud dem emellan eller det finns en hotbild från någon av föräldrarna mot den andra föräldern, den studerande eller barnet. Med hotbild ska förstås att det förekommer eller finns risk för att kontakt mellan parterna leder till att någon av föräldrarna eller barnet utsätts för hot om eller faktiskt blir utsatt för någon typ av våld eller kränkningar. En kontakt dem emellan är alltså olämplig oberoende av om det är den bidragsskyldiga föräldern, boföräldern, den studerande eller barnet som behöver skyddas. Det är centralt att Försäkringskassans bedömning har ett tydligt barnperspektiv, dvs. det som i första hand ska bedömas är om barnets situation påverkas av sådana kontakter som en underhållsreglering utanför underhållsstödet kräver. Av detta följer bl.a. att även situationer då andra personer i barnets närhet på motsvarande sätt kan behöva skyddas, t.ex. mor- eller farföräldrar eller en förälders nya partner, kan innebära att det är olämpligt att föräldrarna och, vid förlängt underhållsstöd, den bidragsskyldiga föräldern och den studerande har kontakt. Även sådana situationer kan utgöra exempel på när det finns särskilda skäl att fortsatt lämna underhållsstöd.

Vid bedömningen om det finns en hotbild bör utgångspunkten vara att hotbilden är aktuell vid prövningen av om det finns särskilda skäl. Underlaget för denna bedömning kan dock vara både aktuella händelser och sådana som ligger längre tillbaka i tiden. I samband med en förändring av föräldrabalkens bestämmelser om vårdnad, boende och umgänge, med syfte att stärka barnperspektivet, fördes ett resonemang som är relevant för den här utredningen.⁷³ Bedömningen bör ta sikte på risken att barnet far illa. Riskbedömningen bör grundas på vad som tidigare är utrett av olika instanser och på andra omständigheter, inklusive attityden till våld, missbruksproblem och psykisk sjukdom hos den som utgör ett hot. Det bör inte ställas samma beviskrav som vid brottmål. Det bör göras en nyanserad bedömning av det som tidigare har inträffat, och därvid bör skillnad göras på om personen t.ex. systematiskt under längre tid har utsatt någon för hot eller

⁷³ Se prop. 2005/06:99 s.42–43.

våld eller om det rör sig om en enstaka överilad handling. Ligger händelserna längre tillbaka i tiden och relationen mellan förövaren och offret därefter har fungerat är hotbilden svagare än om händelsen ligger närmare i tiden och relationen i dag är osäker. Har förövaren genomgått behandling för att undvika återfall i brott bör även utfallet av denna behandling vägas in i prövningen.

Särskilda skäl att fortsätta lämna underhållsstöd på den grunden att det är osannolikt att den bidragsskyldiga föräldern kommer att betala underhåll i rätt ordning kan exempelvis vara att den bidragsskyldiga föräldern tidigare har visat på ovilja eller oförmåga att betala underhåll i rätt ordning. Det är dock inte tillräckligt att konstatera att betalning tidigare inte skett, utan bedömningen ska utgå från att detta visar på en risk att sannolikheten för betalning också i dag är påverkad. Även en situation då den bidragsskyldiga föräldern, innan Försäkringskassan har fattat beslut om att inte längre lämna underhållsstöd, har fått en så avsevärt försämrad ekonomisk situation att förmågan att betala underhåll i rätt ordning framdeles är påtagligt begränsad kan utgöra ett särskilt skäl. Med att betala underhåll i rätt ordning avses här att betalning ska ske i förskott till Försäkringskassan med minst det belopp som bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§ SFB. Vid bedömning av hur sannolikt det är att den bidragsskyldiga föräldern skulle betala underhåll om underhållsstödet drogs in, bör en samlad bedömning göras av vad de berörda personerna uppger i samband med prövningen. Det är viktigt att utgångspunkten för bedömningen av om det finns särskilda skäl är om betalning av underhåll kommer att ske. Inte sällan torde de beskrivningar som initialt ges av parterna vara av typen att det finns en konflikt, att man inte har någon kontakt eller att det finns stora samarbetssvårigheter. Sådana beskrivningar kan i sig sällan användas för en bedömning av om det finns förutsättningar för att ett underhåll till barnet kommer att betalas om underhållsstödet dras in. Däremot kan de bakomliggande orsakerna till konflikter och samarbetssvårigheterna vara sådana som talar för att det finns särskilda skäl att fortsätta lämna underhållsstöd. Bakgrunden till konflikten eller samarbetssvårigheterna kan alltså tala för att det är osannolikt att betalning av underhåll kommer att ske eller t.o.m. att det är olämpligt att föräldrarna har kontakt. Även andra omständigheter som Försäkringskassan har kännedom om bör vägas in i denna bedömning, t.ex. att det tidigare funnits en hotbild från någon av föräldrarna mot den andra föräldern eller barnet, om dessa bedöms påverka sannolikheten för att den bidragsskyldiga föräldern kommer att fullgöra sin underhållsskyldighet. Eftersom det i vissa

fall inte finns dokumentation om påståenden om särskilda skäl bör utgångspunkten vara att det inte ska krävas att den utredning som en enskild lägger fram till stöd för att underhållsstöd ska fortsätta lämnas har en särskild form.

5.3 Flexiblare hantering av återkommande prövning

Förslag: Ett beslut om att det finns särskilda skäl ska gälla för viss tid om minst 3 månader och högst 36 månader.

Tidsperioden ska bestämmas utifrån en avvägning mellan att den inte är längre än att de som kan hantera underhållet själva blir kvar i underhållsstödet längre än nödvändigt och att den inte är så kort att en prövning inte är lämplig eller meningsfull.

När den tidsbestämda perioden med underhållsstöd på grund av särskilda skäl har löpt ut ska en ny prövning göras efter att den bidragsskyldiga föräldern har betalat på föreskrivet sätt under minst tre månader i följd.

Ett beslut om att det finns särskilda skäl för att fortsätta lämna underhållsstöd kan fattas i många olika situationer. I vissa fall kan det förefalla troligt att de särskilda skälen är av mycket övergående natur. I andra situationer kan det vid beslutet stå klart att det finns särskilda skäl för att fortsätta lämna underhållsstöd under lång tid då de förhållanden som gäller inte antas förändras på lång tid. Det är därför lämpligt att ett beslut om att särskilda skäl föreligger bör gälla olika länge beroende på situationen i varje enskilt fall. En återkommande prövning bör göras efter den tid som Försäkringskassan finner lämplig.

Bedömningen av när det är lämpligt att på nytt pröva om underhållsstödet ska dras in eller om det fortfarande finns särskilda skäl för att fortsätta betala ut underhållsstöd bör göras med utgångspunkt i en avvägning mellan två faktorer. En prövning bör göras så tidigt att inte fler än nödvändigt finns kvar i underhållsstödet då de har förmåga att hantera underhållet på egen hand. En prövning bör dock inte heller göras så tidigt att den inte är meningsfull eller lämplig för att den kan leda till onödiga konflikter. I promemorian används begreppet återkommande prövning för att beteckna den situation då ett ärende om underhållsstöd prövas en ytterligare gång utöver den som görs med anledning av bestämmelsen om indragning efter att den bidragsskyldige betalat i minst tolv månader i följd. När den första

prövningen innebär att det finns särskilda skäl ska alltså det under vissa förutsättningar på nytt prövas om det finns särskilda skäl, i en återkommande prövning. Avsikten med förslagen är inte att denna prövning normalt ska behöva ske återkommande i den mening att den ska göras upprepade gånger med regelbundenhet. Avsikten med förslagen är i stället att kunna undvika prövningar som inte är meningsfulla eller lämpliga. Det kommer dock att finnas fall då dessa prövningar ändå kan komma att bli regelbundet återkommande flera gånger under tid med underhållsstöd.

I vissa fall är grunden för de särskilda skälen av mycket tillfällig art, t.ex. att den bidragsskyldiga föräldern tillfälligt har en försämrad ekonomisk situation som gör det svårt att klara av betalningsskyldigheten. I sådana fall kan det vara lämpligt att inom en relativt snar framtid pröva om de särskilda skälen kvarstår. Finns det inte heller någon risk för att prövningen kan leda till konflikt bör tiden till nästa prövning sättas till en tidpunkt som motsvarar den tidigaste tidpunkten då den bidragsskyldiga föräldern kan förväntas ha tillräcklig betalningsförmåga. Är betalningsförmågan mycket tillfälligt nedsatt kan tre månader vara en lämplig tid. Förväntas betalningsförmågan vara begränsad under längre tid bör Försäkringskassan bestämma tiden efter en uppskattning om när det finns någon grad av sannolikhet att den bidragsskyldiga föräldern kan få en förbättrad ekonomi, alternativt när betalningsbeloppet har omräknats och anpassats till den bidragsskyldiga föräldrarnas ekonomiska situation.

Om det finns särskilda skäl på grund av försämrad ekonomi hos den bidragsskyldiga föräldern och det samtidigt finns en tydlig och allvarlig konflikt mellan berörda personer behöver hänsyn också tas till risken för att konflikten förvärras av återkommande prövningar. I sådana situationer kan det vara lämpligt att tiden för återkommande prövning sätts både med hänsyn till när den bidragsskyldiga föräldern kan ha återfått sin betalningsförmåga och när risken för att konflikten förvärras kan ha minskat.

Om grunden för det särskilda skälet är en mer permanent försämrad ekonomisk situation bör tiden för återkommande prövning sättas i förhållande till när betalningsskyldigheten genom omräkning har anpassats till den nya ekonomiska situationen.

I de fall grunden för det särskilda skälet är en hotbild behöver särskild hänsyn tas till risken för att återkommande prövningar kan förstärka

konflikterna. Med hot innefattas den typ av hot om ekonomiskt våld som den bidragsskyldiga föräldern kan utöva genom att vägra betala underhåll i rätt ordning. I dessa fall bör tiden för ny prövning sättas till en tidpunkt då det kan bedömas som sannolikt att det inte längre finns särskilda skäl på den grunden.

Som framgår ovan ser utredningen stora fördelar med att ha en tidsbestämd period för när underhållsstöd lämnas på grund av särskilda skäl. Dessutom ser utredningen flera fördelar med att tiden för detta varierar beroende på digniteten av de särskilda skälen. Det är över huvud taget inte lämpligt att avstå från att dra in underhållsstödet om grunden för bedömningen är något som är av ytterst övergående karaktär, bara någon enstaka månad. Det bör därför heller inte vara aktuellt att göra en ny prövning allt för nära inpå den föregående. Tiden bör därför, enligt utredningens mening, inte kunna sättas till mindre än tre månader. Utredningen menar också att en tidsperiod för särskilda skäl inte bör kunna bestämmas till allt för lång tid för att inte riskera att grundmotivet för indragningsregeln går förlorad, nämligen att i möjligaste mån undvika att personer som har faktiska möjligheter att hantera underhållet själva i stället använder underhållsstödet som en ren förmedling av underhåll. Utredningen anser att det är lämpligt att den längsta tid som bör kunna sättas är tre år, dvs. 36 månader. Även Särlevandeutredningen föreslog ett tidsbegränsat underhållsstöd som skulle lämnas efter beslut för en period om maximalt tre år. Därefter skulle en förnyad prövning av rätt till underhållsstöd ske om ansökan om underhållsstöd gjordes.⁷⁴

Det är inte möjligt att mer utförligt beskriva vad som är en lämplig längd på en tidsbestämd period i alla enskilda situationer, utan det måste avgöras från fall till fall. Vad som närmare ska gälla för tidsbestämningen får alltså avgöras i rättstillämpningen.

Det förhållandet att ett beslut om särskilda skäl att lämna underhållsstöd kan tidsbestämmas till högst tre år innebär att det i vissa fall kan stå klart att det finns särskilda skäl även efter att den perioden har löpt ut. Det är viktigt att handläggningen av ärenden om återkommande prövningar i dessa fall genomförs på ett sätt som innebär att den får så liten negativ konsekvens som möjligt för konflikter mellan inblandade parter. Försäkringskassan har även i dag olika sätt att hantera sådana återkommande prövningar där

⁷⁴ SOU 2011:51 Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull, s. 474.

berörda parter redan innan handläggningen inleds bedöms ha små möjligheter att hantera underhållet på egen hand, jämfört med de prövningar där sådana möjligheter kan finnas. Behovet av denna åtskillnad mellan olika ärenden kvarstår även med här lämnade förslag.

Hur lång tid ett beslut om särskilda skäl ska gälla ska alltså bero på vilken bedömning Försäkringskassan gör av när en ny prövning kan vara lämplig. Det är samtidigt viktigt att varken den betalningsskyldiga föräldern eller betalningsmottagaren behöver leva i ovisshet om hur länge underhållsstödet kan förväntas betalas ut. För att öka transparensen bör boförälder, bidragsskyldig och vid förlängt underhållsstöd, även studerande informeras om under hur lång tid beslutet om att fortsätta lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl gäller.

När den tid som har beslutats har förflutit bör en återkommande prövning göras om den bidragsskyldiga föräldern betalar på föreskrivet sätt. Kravet på hur länge den bidragsskyldiga föräldern ska göra sådana betalningar för att frågan om indragning ska prövas behöver här inte sättas så högt som i grundregeln. Utredningen anser att det bör räcka att betalningarna har gjorts till Försäkringskassan i rätt tid och med rätt belopp i minst tre månader i följd efter att perioden med särskilda skäl har löpt ut. Försäkringskassan har i dessa fall redan lämnat den information om underhåll som myndigheten ska lämna inför tidigare prövningar av om underhållsstödet ska dras in. Försäkringskassan bör dock åter ge information och stöd till berörda personer. Den återkommande prövningen behöver också göras på samma sätt som den prövning som görs för första gången, vilket bl.a. innebär att berörda personer kommuniceras om beslutet och ges möjlighet att lämna synpunkter. Det innebär i praktiken att ett nytt beslut sannolikt kan komma att fattas när ytterligare en eller två månader har förflutit. Skulle den bidragsskyldiga föräldern ha underlåtit att betala på föreskrivet sätt under tiden fram till dess beslut har fattats bör beslut om indragning inte ske förrän sådana betalningar åter skett i minst tre månader plus den tid som därefter förflyter till beslutet fattas.

5.4 Särskilda handläggningsbestämmelser

Förslag: Det görs tillägg i de särskilda handläggningsbestämmelserna i 18 kap. 40 a och 42 a §§ SFB om att de skyldigheter Försäkringskassans har enligt dessa paragrafer ska omfatta de s.k. återkommande prövningarna

Det införs en ny särskild handläggningsbestämmelse som föreskriver att beslutet om att fortsätta lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl ska meddelas den bidragsskyldiga föräldern, boföräldern och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande. Vidare föreskrivs att den bidragsskyldiga föräldern, boföräldern och, i tillämpliga fall, den studerande ska underrättas skriftligen om beslutet.

Samtidigt med indragningsbestämmelsen infördes också två särskilda handläggningsbestämmelser. Den ena bestämmelsen föreskriver hur Försäkringskassan ska kommunicera med den bidragsskyldiga föräldern, boföräldern och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande vid prövning av om underhållsstöd ska fortsätta lämnas eller inte. Den andra bestämmelsen stadgar att den bidragsskyldiga föräldern, boföräldern och, i tillämpliga fall, den studerande skriftligen ska underrättas om ett beslut om att dra in underhållsstöd. Bestämmelserna bör gälla även vid prövningar och beslut enligt den föreslagna paragrafen om återkommande prövningar.

Utredningen föreslår också en ny paragraf som föreskriver att den bidragsskyldiga föräldern, boföräldern och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande skriftligen ska underrättas om ett beslut om att fortsätta lämnas underhållsstöd på grund av särskilda skäl. Mot bakgrund av att indragningsbestämmelsen föreskriver att huvudregeln är att underhållsstödet ska dras in om rekvisiten för indragning är uppfyllda, är det enligt utredningens mening viktigt att ett beslut om att frångå denna regel uttryckligen bör meddelas alla berörda personer. Ett beslut om att det finns särskilda skäl för att fortsätta lämna underhållsstöd innefattar, enligt förslaget, också ett beslut om under hur lång tid underhållsstöd ska lämnas på grund av särskilda skäl. Inte minst med anledning av att perioden tidsbestäms är det viktigt att alla berörda personer får ta del av beslutet.

Utredningen har övervägt om det finns skäl att närmare gå in på hur de berörda personerna ska underrättas om dessa beslut, utöver att det ska ske skriftligen. Eftersom huvudregeln vid en prövning av indragning, som nämnts, är att underhållsstödet ska dras in, är det av särskild vikt att den

bidragsskyldiga föräldern förstår att denna regel frångås om underhållsstöd fortsätter lämnas. Är den bidragsskyldiga föräldern i tron att underhållsstödet kommer att dras in, eftersom betalningen i stället ska göras direkt till den andra föräldern eller den studerande, finns risk att hen är oförberedd på ett betalningskrav från Försäkringskassan eller t.o.m. missar en betalning. I situationer där en sådan risk finns är det därför av särskilt stor vikt att Försäkringskassan försäkras sig om att den bidragsskyldiga föräldern är införstådd med beslutet.

5.5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Den nya bestämmelsen i 18 kap. 9 a § ska dock tillämpas på de betalningar som bidragsskyldiga föräldern har gjort i rätt ordning och med rätt belopp i en följd till Försäkringskassan från och med den 1 augusti 2021.

Betalningar som gjorts före ett beslut om särskilda skäl ska dock inte beaktas.

I de ärenden där betalningarna har skett på föreskrivet sätt i minst sex månader före ikraftträdandet ska den äldre bestämmelsen gälla, även om beslutet fattas efter ikraftträdandet. I dessa ärenden ska dock ett beslut om att det finns särskilda skäl tidsbestämmas enligt de nya reglerna. Punkten 3 i övergångsbestämmelsen gäller dock inte om beslut om att fortsätta lämna underhållsstöd på grund av särskilda har fattats under perioden den 1 augusti – 31 december 2021.

Utredningen föreslår ett snabbt ikraftträdande av lagförslagen. Förslaget behöver dock beredas i Regeringskansliet och vissa förberedelser kommer att krävas inom Försäkringskassan. Den pågående pandemin påverkar förutsättningarna för detta arbete. Med hänsyn till framför allt beredningen inom Regeringskansliet föreslås ikraftträdande 1 januari 2022. Om ikraftträdandet trots allt kan tidigareläggas, vilket utredningen skulle se stora fördelar med, t.ex. till den 1 juli 2021 finns det inte några hinder för att låta de föreslagna förändringarna träda i kraft under ett kalenderår. Motsvarande förskjutningar av tidpunkter i övergångsbestämmelserna behöver då göras. Detsamma gäller om ikraftträdandet av någon anledning skulle behöva senareläggas.

Den nya bestämmelsen, om att indragning ska ske efter att bidragsskyldig betalat det fastställda betalningsbeloppet i rätt ordning under minst tolv månader i följd, ska tillämpas på så sätt att inbetalningar gjorda från och med den 1 augusti 2021 beaktas. Skälet till det är att undvika en alltför lång införandeperiod. Anledningen till att betalningar före den 1 augusti 2021 inte bör beaktas är att en bidragsskyldig föräldrar då kan ha hunnit uppfylla nuvarande kriterium om betalningar i rätt ordning i minst sex månader i följd före ikraftträdandet. Genom denna övergångsbestämmelse kommer de ärenden där bidragsskyldig de sista fem månaderna under 2021 har betalat till Försäkringskassan på föreskrivet sätt att bli aktuella för prövning efter utgången av juli 2022, förutsatt att de även fortsättningsvis betalar i rätt ordning.

Även i de fall det finns ett beslut om särskilda skäl som fattats före ikraftträdandet ska tiden till nästa prövning räknas enligt huvudregeln, dvs. prövning ska göras när den bidragsskyldiga föräldern har betalat i rätt ordning minst tolv månader i följd räknat från den 1 augusti 2021. Betalningar som gjorts före det senaste beslutet om särskilda skäl ska dock inte beaktas.

I de fall en bidragsskyldig före ikraftträdandet har betalat på föreskrivet sätt i minst sex månader i följd ska prövningen göras enligt den gamla bestämmelsen. Det innebär att i de fall den bidragsskyldiga föräldern har betalat i rätt ordning i minst sex månader i följd före ikraftträdandet ska prövningen göras utifrån den gamla tidsgränsen, även om beslutet fattas efter ikraftträdandet. Skälet till detta är att undvika att beslut inte kan fattas i ärenden som har börjat handläggas före ikraftträdandet Om Försäkringskassan i dessa fall fattar beslut om att det finns särskilda skäl, men beslutet fattas efter ikraftträdandet ska dock perioden med särskilda skäl tidsbestämmas enligt de nya reglerna. I vissa fall kommer ett beslut om särskilda skäl att fattas under andra halvan av 2021. För att undvika att dessa fall på nytt prövas efter ikraftträdandet med samma gjorda betalningar som utgjort underlag för den tidigare prövningen bör särskilt uttalas att nämnda regel inte ska gälla om ett beslut om särskilda skäl har fattats under perioden 1 augusti till 31 december 2021.

6. Konsekvensanalys

De föreslagna förändringarna bedöms ha begränsade konsekvenser för enskilda och för kostnaderna för underhållsstödet och administrationen. Förslagen bedöms ha positiva konsekvenser för barn till separerade föräldrar liksom för jämställdheten. Försäkringskassans administration påverkas av förslagen både genom att fler kvarstår i underhållsstödet längre tid, och att samtidigt färre indragningar görs som med nuvarande regler leder till en ny ansökan om underhållsstöd. Konsekvenserna är svårbedömda eftersom de i hög grad beror på hur de föräldrar som lämnar underhållsstödet hanterar underhållet därefter.

6.1 Konsekvenser för antalet barn med underhållsstöd

Förslaget om förlängd tid till första prövning från sex till tolv månader

Den initiala effekten av de nya reglerna blir att färre prövningar och därmed färre indragningar kommer att ske. Under det första halvåret efter ikraftträdandet kommer inga nya prövningar att inledas. Försäkringskassan kommer emellertid att kunna prioritera information, råd och stöd till den grupp av föräldrar där betalning skett på föreskrivet sätt under mer än sex månader. Det innebär att rätten till underhållsstöd kan upphöra i vissa fall för att föräldrarna frivilligt kommer överens om att reglera underhållet själva även under detta halvår. Antalet underhållsstöd som upphör under detta halvår kommer att minska.

Den mer långsiktiga effekten av den förlängda perioden blir att något färre underhållsstöd kommer att prövas enligt den nya indragningsregeln. Det är inte liktydigt med en i lika hög grad minskad indragning av underhållsstöd. I många fall där den bidragsskyldiga föräldern har betalat i sex månader i följd men sedan inte klarar att betala i tolv månader kan det finnas en högre risk både för att det finns särskilda skäl och att en indragning leder till en ny ansökan om underhållsstöd eftersom bristen på betalningsförmåga visar sig också i direktbetalningen. I många av dessa fall förväntas boföräldern lämna in en ny ansökan om underhållsstöd när betalningen av underhållsbidrag från den bidragsskyldiga föräldern uteblir. Konsekvenserna av förslaget blir alltså en minskad risk för särskilda skäl och för att boföräldrar behöver ansöka om underhållsstöd på nytt efter en indragning. Sammantaget bedömer utredningen att antalet barn som får underhållsstöd kommer att öka något till följd av förlängningen till den första prövningen.

Sedan införandet av indragningsbestämmelsen har antalet barn med underhållsstöd minskat från cirka 220 000 till drygt 180 000. Antalet barn som har en bidragsskyldig förälder med ett fastställt betalningsbelopp större än 0 kr har minskat från knappt 100 000 till knappt 80 000. Indragningsbestämmelsen kan antas ha medfört cirka 20 000 färre barn med underhållsstöd som har en bidragsskyldig förälder som är betalningsskyldig. En förlängning av den period som betalning ska ske innan prövning, antas leda till en minskning av antalet prövningar av indragning med cirka 30 procent. Denna beräkning baseras på skillnaden mellan hur stor andel som uppnådde drygt sex månader med betalning i rätt ordning och dem som uppnådde drygt tolv månader med betalning från tiden före indragningsbestämmelsen infördes. Skälet till att denna skillnad inte är beräknad mellan gruppen som uppnår exakt sex månader och dem som uppnår exakt tolv månader är att det i praktiken krävs att betalningar i rätt ordning också görs ända fram till beslut om indragning. Färre prövningar skulle därför kunna antas leda till att antalet barn med underhållsstöd där den bidragsskyldiga har ett fastställt betalningsbelopp ökar med 30 procent av 20 000 dvs. 6 000 barn. Cirka hälften av dessa bedöms tillkomma till gruppen barn med underhållsstöd eftersom den bidragsskyldiga föräldern med nuvarande regler skulle ha fått helt indrag av underhållsstödet. Den andra hälften kommer att ha helt underhållsstöd i stället för utfyllnadsbidrag. Visserligen har en större del av dem som är betalningsskyldiga ett betalningsbelopp som inte uppgår till fullt underhållsstöd, men i gengäld har de med lägre betalningsbelopp i motsvarande mån lägre betalningsgrad (se kapitel 2 figurerna 2-2 och 2-3).

Eftersom förlängningen av perioden också förväntas leda till att föräldrarna ges längre tid att förbereda sig på att hantera underhållet själva och att Försäkringskassan ges mer tid att ge dem stöd kan såväl andelen prövningar som leder till att underhållsstödet dras in och den andel av dessa som därefter inte återkommer till underhållsstödet antas öka. Utredningen antar att den sammantagna effekten av detta blir att 10 procent av den direkta konsekvensen av färre prövningar uteblir och att antalet fler barn i underhållsstödet i stället blir cirka 5 400 barn.

Förslaget om förtydligande av de särskilda skälen

Avsikten med förslaget är att förtydliga att det finns ytterligare situationer där indragning av underhållsstöd bör undvikas om förutsättningarna för föräldrarna att reglera underhållet själva är dåliga. Antalet indragningar

förväntas därför minska. Merparten av de ärenden där det i dag bedöms finnas särskilda skäl att fortsätta lämna underhållsstöd beror på situationer med hot och våld. Utredningen bedömer att det fortfarande kommer att vara hotsituationer eller situationer med risk för hot som kommer att vara dominerande. Ökningen av antalet beslut om särskilda skäl kommer däremot i huvudsak röra andra situationer.

Utredningens bedömning är att de fall där indragning inte blir aktuell efter de föreslagna förtydligandena nästan uteslutande är sådana fall där indragningen skulle ha haft negativa konsekvenser. Merparten av de indragningar som i dag görs men som kan undvikas om förslagen genomförs bedöms i dag leda till en ny ansökan om underhållsstöd. I dessa fall påverkas inte antalet barn som har underhållsstöd nämnvärt. I en del av de indrag som med förslagen kan undvikas inkommer ingen ny ansökan och underhållsstöd uteblir även på längre sikt, men i dessa fall är risken stor att det sker på bekostnad av barnets och boföräldrarnas försämrade ekonomiska situation. Det finns ingen metod för att uppskatta hur mycket detta kan komma att påverka antalet barn med underhållsstöd. Utredningen bedömer att förslaget om förtydligande av de särskilda skälen kan leda till cirka 200 fler barn med underhållsstöd.

Flexiblare hantering av återkommande prövningar

Avsikten med förslaget är att det ska vara möjligt att anpassa tidpunkten för en återkommande prövning, efter att Försäkringskassan tidigare beslutat om att det finns särskilda skäl att fortsätta lämna underhållsstöd, efter vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Anpassning ska göras utifrån en avvägning mellan att göra prövningen så tidigt att inte fler föräldrar än nödvändigt finns kvar i underhållsstödet om de kan hantera underhållet själva och inte så tidigt att prövningar görs när de inte meningsfulla eller inte är lämpliga.

Tiden till återkommande prövningar kan bli längre än i dag.

Försäkringskassan kan besluta om en relativt kort tidsbestämd period för särskilda skäl, men kan också bestämma att en prövning inte ska göras på upp till tre år. I dag kan en prövning komma att göras redan efter sex månader om den bidragsskyldiga föräldern aldrig upphör med att betala i rätt ordning. ISF:s granskning visade dock tydligt att prövning så nära inpå den tidigare prövningen inte var meningsfull, och ofta olämplig. Dessa prövningar påverkade inte antalet barn med underhållsstöd eftersom den nya prövningen också ledde till ett beslut om särskilda skäl. De bedömningar

som Försäkringskassan kommer att göra enligt förslaget kan i vissa fall innebära att en ny prövning görs senare än den tidpunkt då underhållsstödet annars skulle ha dragits in om prövningarna görs var sjätte månad. Det skulle i så fall leda till att fler kvarstår i underhållsstödet längre och alltså fler barn med underhållsstöd än i dag.

Förslaget innebär samtidigt att kravet på under hur lång tid betalningar ska ha gjorts på det i bestämmelsen föreskrivna sättet minskar från dagens tillämpning om sex månader, till tre månader. Det kan leda till fler prövningar, fler indragningar och därmed färre barn med underhållsstöd. Sammantaget bedömer utredningen att förslaget leder till färre prövningar, men oförändrat antal barn med underhållsstöd.

6.2 Konsekvenser för enskilda

6.2.1 Konsekvenser för föräldrar

Om föräldrar övergår från att reglera underhåll via Försäkringskassan och underhållsstödet till att reglera det själva i en överenskommelse om underhållsbidrag kan två direkta konsekvenser förväntas. Relationen mellan föräldrarna förändras och både boförälder och frånlevande förälder kan få en förändrad ekonomisk situation. Hur dessa konsekvenser kan uppstå och hur förslagen påverkar sannolikheten för att de uppstår beskrivs nedan.

Relationen mellan föräldrar

Att föräldrar ska komma överens om och upprätthålla ett avtal om underhållsbidrag kan ofta antas leda till mer kontakt mellan föräldrarna. Det är inte alltid så. En del föräldrar har mycket kontakt även om underhållet regleras via Försäkringskassan och behöver därför inte ha mer kontakt än tidigare för att hantera ett underhållsbidrag. En del andra föräldrar har mycket begränsad kontakt, utan att det behöver inverka menligt på resultatet, både inför en överenskommelse om underhållsbidrag och under den tid som avtalet löper. Normalt kan dock en övergång till direktreglering av underhåll förväntas leda till att föräldrar behöver ha mer kontakt.

I den mån kontakten mellan föräldrarna ökar med anledning av att föräldrarna ska reglera underhållet själva kan det få positiva eller negativa effekter för relationen mellan föräldrarna. Den ökade kontakten kan förbättra relationen i den utsträckning en misstänksamhet mot den andra föräldern, t.ex. för att hen undanhåller resurser som skulle kunna ge barnet

en bättre situation, kan skingras. En ökad kontakt kan också leda till att föräldrarna får en ökad samsyn i frågor om barnet, vilket i sig förbättrar relationen dem emellan. Den ökade kontakten kan emellertid också försämra relationen. En ökad kontakt i allmänhet, och rörande ekonomiska transaktioner mellan föräldrarna i synnerhet, kan leda till att gamla konflikter åter kommer upp eller att nya konflikter uppstår. Inte sällan kan föräldrarna efter en separation ha minimerat kommunikationen helt eller i vissa frågor för att undvika konflikt. När så föräldrarna åter behöver kommunicera blossar konflikterna upp igen. En förhoppning kan förstås vara att föräldrarna, med eller utan externt stöd, på sikt kan lösa konflikterna, vilket i sig skulle kunna verka positivt på relationen. Emellertid innebär kravet på ökad kommunikation, i frågor som föräldrarna dessförinnan undvikit för att slippa konflikter, i vart fall på kort sikt en risk för en försämrad relation.

Förslagen, såväl förtydligandet av särskilda skäl som förändrad tid för prövning, syftar bl.a. till att Försäkringskassan ska ges bättre möjligheter att ge information, råd och stöd till de föräldrar som kan ha förutsättningar att hantera underhållet själva och att undvika såväl prövningar som faktisk indragning av underhållsstöd i de fall sådana förutsättningar inte finns. Utredningens bedömning är därför att förslagen leder till såväl ett minskat krav på kontakt mellan föräldrar när sådan kontakt är negativ för relationen som en minskning av de negativa konsekvenser som ökad kontakt mellan föräldrarna kan få i de fall kontakten ändå ökar på grund av indragning av underhållsstödet.

Ekonomiska konsekvenser

I samtliga ärenden där det är aktuellt att tillämpa indragningsregeln finns två parter där den ena tar emot underhållsstöd och den andra betalar hela eller en del av det utbetalade beloppet till Försäkringskassan. Betalar den bidragsskyldiga föräldern inte hela det utbetalda beloppet, för att hans betalningsbelopp beräknas till ett lägre belopp, blir det inte fråga om en indragning av underhållsstödet utan en omvandling till ett utfyllnadsbidrag. Sköter den bidragsskyldiga föräldern därefter betalningarna till boföräldern, eller den studerande, uppstår inga ekonomiska konsekvenser⁷⁵ för någondera part. Sköter den bidragsskyldiga föräldern inte sina betalningar försämras boföräldrarnas ekonomi och den bidragsskyldiga föräldrarnas ekonomi

⁷⁵ Formellt kan parterna komma överens om ett underhållsbidrag som är högre än det betalningsbelopp som beräknas enligt SFB och den bidragsskyldige kan då betala beloppet enligt överenskommelsen utan att det påverkar utfyllnadsbidraget. Vi utgår här ifrån att det är ovanligt att den bidragsskyldige betalar annat än det belopp som hen annars skulle ha betalat till Försäkringskassan.

förbättras. I de flesta fall får förutsättas att denna förändring inte kvarstår eftersom boföräldern då ansöker och beviljas underhållsstöd på nytt. Det kan inte uteslutas att det i några fall inte görs en ny ansökan och förändringen i föräldrarnas ekonomi permanentas. Konsekvenserna av förslagen är att risken för att betalningar från den bidragsskyldiga föräldern uteblir minskar, och att därmed sannolikheten för att ekonomiska konsekvenser uppstår, tillfälligt eller mer permanent, också minskar.

Dras underhållsstödet in ska reglering via underhållsstöd ersättas av ett underhållsbidrag som även det innebär att den ena parten tar emot pengar av den andra parten. Efter indragningen kan en av tre saker inträffa. För det första kan den bidragsskyldiga föräldern fortsätta att betala det belopp som tidigare betalades, dvs. samma belopp som underhållsstödet. Då uppstår inga ekonomiska konsekvenser.

Den bidragsskyldiga föräldern kan, för det andra, i stället avstå från att betala eller på annat sätt missköta betalningarna. Det får negativa konsekvenser för boförälderns ekonomi och omvänt för den bidragsskyldiga föräldern. I ännu större utsträckning, än vid omvandling till utfyllnadsbidrag (eftersom den ekonomiska förlusten här är ännu större), får förutsättas att boföräldern i de allra flesta fall på nytt ansöker om och beviljas underhållsstöd. Då uppstår inga, eller bara tillfälliga, ekonomiska konsekvenser av indragningen. Avstår boföräldern från att ansöka om underhållsstöd permanentas de ekonomiska konsekvenserna. De förslag som lämnas minskar antalet indragningar i situationer då risken är stor att den bidragsskyldiga föräldern skulle missköta sina betalningar. Därmed minskar också antalet fall där dessa ekonomiska konsekvenser uppstår.

För det tredje kan föräldrarna komma överens om ett underhållsbidrag, t.ex. genom en beräkning med hjälp av kvotdelningsmetoden, som avviker från underhållsstödets belopp. Om det överenskomna underhållsbidraget blir högre än underhållsstödet förbättras boförälderns ekonomi, samtidigt som den bidragsskyldiga förälderns ekonomi försämras. Om det överenskomna underhållsbidraget bli lägre än underhållsstödet försämras i stället boförälderns ekonomi, samtidigt som den bidragsskyldiga förälderns förbättras. I denna situation kan boföräldern ansöka om och beviljas underhållsstöd, även om incitamenten många gånger är mindre för detta. Om boföräldern åter ansöker om underhållsstöd uppstår inga ekonomiska konsekvenser. Förslagen kan i viss mån leda till att fler kommer överens om

ett underhållsbidrag, som kan vara högre eller lägre än underhållsstödet. Detta förutsätter att den ökade möjlighet, i form av tid och bättre möjligheter att prioritera information, stöd och råd till föräldrar, som Försäkringskassan får också förmår föräldrar att komma överens om ett underhållsbidrag enligt egen beräkning, I så fall leder förslagen till fler fall där endera av de två ekonomiska konsekvenserna uppstår. Ingen av dem bör betraktas som en negativ konsekvens eftersom de innebär att föräldrarna tar det fulla ekonomiska föräldraansvaret och fördelar det på det sätt de kommer överens om.

6.2.2 Konsekvenser för barn

Om föräldrar eller, vid förlängt underhållsstöd, en frånlevande förälder och en studerande kommer överens om underhållsbidrag i stället för att reglera underhållet via underhållsstödet kan konsekvenser uppstå både för relationen mellan parterna och för respektive parts ekonomiska situation.

Relationen mellan den frånlevande föräldern och barnet eller den studerande

Relationen mellan den frånlevande föräldern och barnet får antas utvecklas positivt i takt med ökad kontakt, men även i takt med att den frånlevande föräldern tar ett större ekonomiskt föräldraansvar. När det gäller det ekonomiska föräldraansvarets påverkan på relationen är det samtidigt sannolikt att det har betydelse också hur detta ansvar tas. Ju tydligare den ekonomiska transaktionen är från den frånlevande föräldern till barnet desto starkare samband med relationen. Det finns förstås inget självklart samband mellan relationen, kontakten och det ekonomiska ansvarstagandet. Ökad kontakt kan i undantagsfall vara negativt för relationen, och det tydligaste exemplet är förstås om barnet upplever kontakterna som hotfulla. En frånlevande förälder kan ta ett oproportionerligt stort ekonomiskt föräldraansvar för att på så sätt slippa ett tryck på att ta ansvar på andra sätt som förälder, vilket rimligen leder till minskad kontakt och försämrad relation. Normalt bör dock sambandet mellan relationen, kontakten och det ekonomiska ansvarstagandet antas vara positivt.

Hur mycket kontakt en frånlevande förälder har med sitt barn kan om barnet är yngre antas ha ett starkt samband med kontakten och relationen till boföräldern. När barnet blir äldre kan kontakten och relationen med barnet antas kunna utvecklas mer oberoende av relationen mellan föräldrarna. I gengäld kan i stället det ekonomiska ansvarstagandet antas vara viktigare för relationen när barnen blir äldre. Det kan dock vara viktigt att påpeka att en

frånlevande förälder kan tillgodose en del av barnets ekonomiska behov utan att det syns i t.ex. ett underhållsbidrag. Relationen mellan den frånlevande föräldern och barnet kan mycket väl utvecklas mer positivt av att den frånlevande föräldern bidrar med resurser till sådant som normalt inte ingår i sådana behov som tillgodoses via ett underhållsbidrag. Med detta sagt finns det ändå skäl att tro att det på ett övergripande plan finns ett samband mellan relationen mellan föräldrarna och relationen mellan den frånlevande föräldern och barnet. Därmed är utredningens bedömning att förslagen leder till en förbättrad relation mellan frånlevande föräldrar och barn eftersom förslagen syftar till att minska kraven på kontakt i de fall kontakten kan vara negativ för relationen och att mildra de eventuella negativa konsekvenserna av ökad kontakt i de fall kontakten ändå bedöms vara positiv för barnet i ekonomiskt avseende.

Som tidigare sagt kan även hur stort ekonomiskt ansvarstagande som den frånlevande föräldern tar påverka relationen till barnet. Därför kommer också en del av konsekvenserna för relationen mellan frånlevande föräldrar och barn att behandlas nedan.

Ekonomiska konsekvenser

Relationen mellan barnets ekonomi och boförälderns ekonomi får antas vara i princip fullständigt. Det innebär att alla ekonomiska konsekvenser som uppstår för boföräldern också gäller för barnet. Om en indragning av underhållsstödet görs, eller en omvandling görs till ett utfyllnadsbidrag uppstår därför i många situationer inga ekonomiska konsekvenser alls för barnet. Trots att inga ekonomiska konsekvenser uppstår om den frånlevande föräldern betalar ett underhållsbidrag i stället för underhållstöd kan sannolikt relationen mellan den frånlevande föräldern och barnet förbättras eftersom betalningen sker mer direkt till barnet.

I de situationer den bidragsskyldiga föräldern missköter sina betalningar uppstår negativa ekonomiska konsekvenser för barnet som, om boföräldern inte på nytt ansöker om underhållstöd, kan bli permanenta. I en sådan situation kommer sannolikt relationen mellan barnet och den frånlevande föräldern att försämrats betydligt.

Om föräldrarna kommer överens om ett underhållsbidrag efter egen beräkning kan som nämnts denna överenskommelse innebära såväl ett högre som ett lägre underhållsbidrag än underhållsstödsbeloppet. Så länge

överenskommelsen är tillfredsställande för båda föräldrarna får det antas att de upplever att fördelningen av det ekonomiska ansvaret görs på det sätt som föräldrarna vill, även om endera parts ekonomiska situation försämras till förmån för den andra. På motsvarande sätt får det antas att såväl barnets ekonomiska situation som hans relation till den frånlevande föräldern förbättras eller är oförändrad.

De förslag som lämnas bedöms minska risken för negativa utfall av indragningar för barnets ekonomiska situation. På så sätt ökar chansen för en förbättrad eller oförändrad relation mellan den frånlevande föräldern och barnet.

6.2.3 Konsekvenser för jämställdheten

Underhållsstödet och inte minst hanteringen av indragningsregeln har stor betydelse för möjligheten att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. De mest framträdande sambanden finns sannolikt med de två delmålen om ekonomiska jämställdhet och mäns våld mot kvinnor ska upphöra. I enlighet med resonemangen ovan om främst konsekvenser för föräldrar bedömer utredningen att de framlagda förslagen kan ha positiva konsekvenser för jämställdheten. Genom att undvika indragningar som får negativa konsekvenser för boföräldrarnas, som i en överväldigande majoritet av fallen är en kvinna, ekonomi ökar den ekonomiska jämställdheten. Att undvika en indragning som innebär att den bidragsskyldiga föräldern tillfälligt eller mer långvarigt underlåter att betala underhåll är förstas centralt i sammanhanget. Även ökade möjligheter för Försäkringskassan att i sin verksamhet med information, stöd och råd prioritera ärenden som har förutsättningar att hantera underhållet själva kan bidra till ökad ekonomisk jämställdhet. Med en mer intensifierad dialog med föräldrarna kan möjligheten öka för att ett underhållsbidrag beräknas så att barnets faktiska behov tillgodoses och det ekonomiska ansvaret fördelas så att den av föräldrarna som har det största ekonomiska utrymmet också tar i motsvarande mån större ansvar.

Genom att undvika indragningar om och när det är olämpligt att föräldrarna har kontakt kan såväl den ekonomiska jämställdheten som mäns våld mot kvinnor påverkas i positiv riktning. Om underhållsstödet fortsätter lämnas i dessa situationer kan situationer undvikas som innebär risk för hot och våld mellan föräldrar och mellan föräldrar och barn. Även färre prövningar av indragning i dessa situationer kan minska risken för att sådana situationer uppkommer.

6.3 Konsekvenser för staten

6.3.1 Kostnader för underhållsstöd

Den förlängda perioden med betalningar i rätt ordning förväntas leda till att något färre ärenden kommer att uppfylla kriteriet i indragningsbestämmelsen. Utredningens analyser visar att cirka 30 procent färre prövningar kommer att göras.

Initialt, under det första halvåret kommer antalet beslut om indragning enligt indragningsregeln att sjunka till nära noll. Vissa indragningar kommer ändå att göras eftersom övergångsbestämmelsen innebär att de som uppnådde sex månader med betalning i rätt ordning före ikraftträdandet ska prövas enligt gamla regler även om beslutet fattas efter ikraftträdandet.

Färre indragningar leder till fler med underhållsstöd, men den förändrade kostnaden för staten för dessa underhållsstöd är sannolikt noll, helt enkelt eftersom den aktuella målgruppen är definierad som de som betalar det belopp de ska betala, och i direkt anslutning till utbetalningen. För att en kostnadsökning skulle uppstå skulle de bidragsskyldiga som betalat i rätt ordning i sex månader men inte tolv få så stora svårigheter att betala det fastställda beloppet att det uppstår en skuld som de inte helt kan reglera heller på sikt. För att detta ska innebära en kostnadsökning i förhållande till i dag krävs dock utöver att den bidragsskyldiga föräldern inte klarar sina betalningar också att kostnaden ändå inte hade uppkommit genom att boföräldern åter beviljats underhållsstöd. Om en bidragsskyldig hamnar i så stora betalningssvårigheter antar utredningen att boföräldern ansöker om underhållsstöd på nytt varför de obetalda skulderna ändå kommer att uppstå i underhållsstödet. Utredningen bedömer därför att kostnaderna för underhållsstödet (oräknat de administrativa kostnaderna) inte påverkas av förslagen.

En vidare tillämpning av särskilda skäl att fortsätta lämna underhållsstöd leder också till fler underhållsstöd. I ännu större utsträckning än när det gäller förlängningen av perioden till prövning finns det dock skäl att tro att de indragningar som undviks genom förslaget är sådana där sannolikheten för att boföräldern med nuvarande regelverk på nytt ansöker om underhållsstöd är hög. Utredningen bedömer därför att det inte påverkar kostnaderna för underhållsstödet.

Utredningen bedömer att förslaget om en flexiblare tidpunkt för återkommande prövning inte kommer att leda till förändrat antal underhållsstöd och inte heller till någon nämnvärd förändring i sammansättningen av föräldrar i underhållsstödet, med avseende på förmågan att betala fastställt betalningsbelopp. Förslaget är alltså kostnadsneutralt vad gäller kostnaderna för underhållsstöd.

6.3.2 Kostnader för Försäkringskassans administration

Initialt innebär de föreslagna regeländringarna kostnader för Försäkringskassan i form av it-kostnader för att anpassa de system som används för att kontrollera under hur lång tid den bidragsskyldiga föräldern gör betalningar i rätt ordning. Initialt uppkommer också kostnader i administrationen för att anpassa interna föreskrifter och stöd i handläggningen till de föreslagna reglerna. Kostnader för information om de nya reglerna uppkommer också initialt. I samband med införandet av indragningsbestämmelsen uppskattades kostnaderna för en informationskampanj till 1,3 miljoner kronor, utbildning av handläggare med anledning av ny vägledning och andra normerande styrdokument till 0,5 miljoner kronor och it-kostnaden för handlägningsstöd rörande förslaget om indragning till 0,35 miljoner kronor. Dessa kostnader inkluderade delvis också kostnader för de samtidiga förändringarna som rörde främst det utökade uppdraget om information och stöd om underhållsbidrag och underhållsskyldighet för barn. De initiala kostnaderna för de förslag som lämnas här torde vara mindre. I gengäld är ovanstående kostnader uttryckta i 2015 års priser. Utredningen bedömer att kostnaden för de initiala åtgärderna sammantaget kommer att uppgå till 2,7 miljoner kronor⁷⁶ (varav cirka två tredjedelar it-kostnader) och uppkommer huvudsakligen före ikraftträdandet och den närmaste tiden därefter.

Utredningens förslag leder till något färre prövningar enligt indragningsregeln både som en följd av den förlängda tiden till en första prövning och tidsbestämda beslut om särskilda skäl. Administrationskostnaderna för dessa prövningar kommer därför att minska. Baserat på hur många ärenden om fullt underhållsstöd som uppnår 9 månader (efter antagande om att det är den genomsnittliga tiden med betalningar i rätt ordning som krävs för att en prövning ska göras eftersom

⁷⁶ Försäkringskassan ha varit behjälplig med underlag för dessa beräkningar, men utredningen står själva för samtliga bedömningar. I vissa fall är de kostnader som används baserade på aktuella uppgifter som Försäkringskassan försett utredningen med, i andra fall finns inga sådana uppgifter tillgängliga. I sistnämnda fall anges detta särskilt.

betalningar måste göras i rätt ordning också efter sex månader fram till beslut) bör prövningar avseende cirka 13 000 barn göras årligen i dag. Eftersom en och samma bidragsskyldig förälder kan vara underhållsskyldig för flera barn gentemot samma boförälder är antalet prövningar färre än antalet barn. Utifrån utredningen dataunderlag uppskattar vi att antalet prövningar uppgår till cirka 9 750 per år. Till antalet prövningar tillkommer prövningar vid förlängt underhållsstöd som beräknas vara cirka 1 000 per år i dag. En prövning bedöms kosta 2 000 kronor att genomföra⁷⁷. Antalet prövningar kommer att minska med cirka 30 procent, dvs. 3 225 prövningar. Detta leder till en besparing på 6,45 miljoner kronor årligen. Initialt kommer antalet prövningar minska betydligt mer. Direkt efter ikraftträdandet prövas ärenden där den bidragsskyldiga föräldern före ikraftträdandet har uppfyllt det då gällande kravet på betalning sex månader i följd. Därefter kommer antalet prövningar att successivt sjunka för att före sommaren året efter ikraftträdandet vara nära noll. Eftersom emellertid de prövningar som görs tidigt under året är relativt sett fler, eftersom den gamla tidsgränsen fortfarande gäller, bedöms besparingen för hela det första året efter ikraftträdandet vara minst 1,5 miljoner kronor högre (750 färre ärenden⁷⁸) än den löpande besparingen som sedan uppkommer.

Utredningen har också antagit att antalet nyansökningar efter att underhållsstödet har dragits in kommer att minska med anledning av förslagen. Även detta skulle innebära en besparing på Försäkringskassans administrationskostnad. Att uppskatta hur mycket färre nyansökningar som behöver handläggas låter sig dock inte göras med någon grad av precision.

Samtidigt kommer antalet barn med underhållsstöd kunna öka något vilket leder till en viss kostnadsökning för administrationen. Utredningen har bedömt att sammanlagt cirka 5 600 fulla underhållsstöd till barn kommer att betalas ut som konsekvens av förslagen, varav hälften annars inte alls skulle ha haft underhållsstöd och hälften annars skulle ha haft utfyllnadsbidrag. Även här bör det uppskattade antalet barn reduceras till antalet ärenden om underhållsstöd. Det ger 4 200 ärenden. Till detta kommer uppskattningsvis

⁷⁷ Kostnaden för en sådan prövning kan inte uppskattas utifrån tillgängliga uppgifter. Utredningen har antagit samma kostnad för denna prövning som kostnaden för handläggning av en ansökan om underhållsstöd.

⁷⁸ Beräknat som att antalet prövningar under januari till april är lika stort som före regeländringen och att antalet prövningar fr.o.m. augusti är 30 % färre, men att inga prövningar görs däremellan. Förändringarna kommer inte vara så abrupta, men utgör en rimlig beräkningsgrund. Om den genomsnittliga handläggningstiden för äldre ärenden är kortare än fyra månader och hänsyn tas till att prövningar enligt den nya 12-månadersgränsen inte kommer igång fullt ut förrän ytterligare någon månad blir besparingen större.

400 ärenden om förlängt underhållsstöd. Ett ärende om fullt underhållsstöd beräknas kosta 2 000 kronor att administrera per år och kostnadsökningen för ett fullt underhållsstöd jämfört med ett utfyllnadsbidrag beräknas vara 750 kronor per ärende⁷⁹. Sammantaget bedöms de administrativa kostnaderna öka med 6,33 miljoner kronor (4,6 + 1,73).

För att utredningens förslag ska få de önskade konsekvenserna bör de besparingar som görs på grund av färre prövningar användas för att utöka arbetet med information, stöd och råd till främst de föräldrar som ännu inte har prövats för indragning men där den bidragsskyldiga föräldern har betalat i rätt ordning mer än sex månader. Eftersom de besparingar som görs med anledning av färre prövningar tas ut av den kostnadsökning som fler barn med fullt underhållsstöd innebär skulle i så fall Försäkringskassan behöva ges ett tillskott. Hur stort detta tillskott bör vara är en fråga om dels ambitionsnivå, dels i vilken utsträckning resurser för information och stöd till den nämnda gruppen kan omfördelas från andra delar av arbetet med information och stöd.

6.3.3 Konsekvenser för domstolarna

I samband med en regeländring som innebär att ett bedömningsutrymme införs eller förändras kan det förväntas en viss ökning av antalet överklaganden av Försäkringskassans beslut. Initialt kan därför förslagen leda till fler överklaganden av beslut enligt indragningsregeln. Antalet domstolsprövningar med anledning av indragning av underhållsstöd enligt dessa regler förväntas dock, liksom i dag, var så litet att förändringen är försumbar.

6.4 Övriga konsekvenser

Förslagen kan få mindre konsekvenser för kommunerna. Om färre indragningar görs av underhållsstöd där den bidragsskyldiga föräldern efter indragningen inte betalar underhållet kan behovet av ekonomiskt bistånd minska hos en del av berörda boföräldrar. Om både prövningar av och faktiska indragningar minskar i situationer då detta annars skulle ha lett till ökade konflikter kan kommunernas arbete med att verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden antas bli marginellt avlastat.

⁷⁹ Beräknat utifrån en tidigare gjord uppskattning (i prop. 2014/15:145) att kostnaden för ett utfyllnadsbidrag är cirka 62 procent av ett fullt underhållsstöd.

En minskning av antalet prövningar och faktiska indragningar av underhållsstöd i situationer då det förekommer hot och våld kan antas leda till en viss minskning av antalet brott som begås mot barn och mellan föräldrar. Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på sannolikheten för bidragsbrott eller på möjligheten till effektiva kontroller.

Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

18 kap.

9 a §

Paragrafen behandlar situationen när den bidragsskyldiga föräldern under en viss tid har fullgjort sin betalningsskyldighet mot Försäkringskassan.

Första stycket ändras genom att perioden, under vilken den bidragsskyldiga föräldern ska ha fullgjort sin betalningsskyldighet, förlängs från minst sex månader till minst tolv månader. Andra meningen om särskilda skäl flyttas till ett nytt andra stycke. Innehållet i paragrafens första stycke är i övrigt oförändrad.

Ett *andra stycke*, som är nytt, inleds med den andra meningen från paragrafen i dess äldre lydelse. Stycket reglerar särskilda skäl för att fortsätta lämna underhållsstöd. En indragning av underhållsstöd enligt 9 a § första stycket är avsedd att rikta in sig på sådana fall där föräldrarna och, vid förlängt underhållsstöd, den studerande har faktiska möjligheter att själva hantera underhållsfrågan. Bestämmelsen om särskilda skäl för att fortsätta lämna underhållsstöd är således avsedd att tillämpas på sådant sätt att indragning inte sker i de fall när sådana möjligheter inte finns. Om bedömningen är att berörda personer inte kan reglera underhållet på egen hand ska underhållsstödet alltså inte dras in. Att det tidigare funnits hinder för föräldrarna att hantera underhållsfrågan är relevant bara om det fortfarande bedöms utgöra ett hinder. Prövningen tar utgångspunkt i vilka konsekvenser en indragning av underhållsstödet bedöms få. Det finns i huvudsak två olika kategorier av särskilda skäl för att fortsätta lämna underhållsstöd. Den ena är situationer där det är olämpligt att föräldrarna och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande har kontakt. Särskilda skäl, som ska motivera fortsatt underhållsstöd, kan t.ex. vara att förälder, barn eller studerande har skyddade personuppgifter eller det finns beslut om kontaktförbud dem emellan. Även i de situationer där det föreligger en hotbild i barnets eller den studerandes närhet är det olämpligt att personerna hanterar underhållet på egen hand. Med hotbild ska förstås att det förekommer eller finns risk för att kontakt mellan personerna leder till att någon av föräldrarna, barnet eller studerande utsätts för hot om eller faktiskt blir utsatt för någon typ av våld eller kränkningar. I de fall där det kommer fram att det finns en risk för att barnet eller den studerande kommer att fara

illa, bör detta väga tungt i den helhetsbedömning av samtliga omständigheter som ska göras. Det är alltså inte enbart hur hotbilden ser ut när underhållsstödet lämnas som ska bedömas, utan också hur den kan komma att se ut om föräldrarna och en studerande har sådan kontakt som förutsätts om de ska hantera underhållet själva. Betydelsen av att det är olämpligt att de personer som ska komma överens om ett underhåll har kontakt innebär inte att det är ointressant hur andra personer i barnets eller den studerandes närhet är inblandade, som utövare eller offer, i hotsituationen. Det kan handla om en förälders nya partner, ett syskon eller en mor- eller farförälder. Listan är inte uttömmande. Det ska vid prövningen särskilt fästas avseende vid risken för att barnet eller den studerande far illa.

Den andra kategorin av särskilda skäl handlar om de situationer där det bedöms som osannolikt att betalning av underhåll kommer att ske efter att underhållsstödet inte längre lämnas. Det väsentliga är att en bedömning görs om vilka förutsättningar som finns för att barnet eller den studerande får ett underhåll, motsvarande det belopp som samhället garanterar i form av underhållsstöd, om stödet dras in. Särskilda skäl som kan motivera fortsatt underhållsstöd kan exempelvis vara att en bidragsskyldig förälder tidigare har visat en bristande betalningsvilja eller betalningsförmåga och att det vid prövningen av om underhållsstöd inte längre ska lämnas bedöms som osannolikt att den bidragsskyldiga föräldern kommer att betala underhåll efter att underhållsstödet dras in. Orsaken till detta kan exempelvis vara att den bidragsskyldiga föräldern är villig att göra inbetalningar till Försäkringskassan men uppvisar en bristande betalningsvilja gentemot boföräldern eller den studerande på grund av bakomliggande konflikter. En annan situation som kan innebära att det finns särskilda skäl är att den bidragsskyldiga föräldern inte har betalningsförmåga. Den bidragsskyldiga förälderns ekonomiska situation kan ha blivit så avsevärt försämrad i jämförelse med de inkomster som legat till grund för beräkningen av betalningsbeloppet att hans eller hennes förmåga att för en tid framöver betala underhåll för sitt barn i praktiken är liten till dess ekonomin förbättras eller betalningsbeloppet anpassas till den nya ekonomiska situationen. Det kan exempelvis handla om situationer där den bidragsskyldiga föräldern har blivit arbetsförmögen, arbetslös eller är frihetsberövad. Alla sådana faktorer, oberoende av ovan nämnda kategorisering, bör vägas samman vid bedömningen om det finns särskilda skäl att fortsätta lämna underhållsstöd eller inte. När det gäller att visa att särskilda skäl föreligger i det enskilda fallet är utgångspunkten att det är den som hävdar att sådana skäl finns som

har att visa detta. Försäkringskassan kan dock få kännedom om sådana skäl även på annat sätt, exempelvis genom vad som har kommit fram vid en tidigare prövning enligt paragrafen eller genom uppgifter som finns i tillgängliga och relevanta register. Vid sådant förhållande kan bestämmelsen i 25 § förvaltningslagen (2017:900) aktualiseras. Vidare föreskrivs i andra stycket att perioden med underhållsstöd på grund av särskilda skäl ska tidsbestämmas. De särskilda skälen kan vara av olika dignitet och variera från fall till fall. För att ha bättre möjlighet att anpassa periodens längd till förhållandena i det enskilda fallet är tidsintervallet brett. Periodens längd ska bestämmas till minst tre månader och högst tre år. Utgångspunkten för hur lång perioden bör vara är en avvägning mellan att en prövning bör göras så tidigt att inte fler än nödvändigt finns kvar i underhållsstödet då de har förmåga att hantera underhållet själva och inte så tidigt att prövningen inte är meningsfull eller lämplig för att den leder till eller förvärrar allvarliga konflikter. Det kan t.ex. bli aktuellt att besluta om en kortare tidsbestämd period med fortsatt underhållsstöd om den bidragsskyldiga föräldern har en tillfällig väsentligt försämrad betalningsförmåga och bedömningen är att hen därefter kommer att betala underhållsbidrag till barnet. Den tidsbestämda perioden bör då begränsas till den tidpunkt då betalningsförmåga sannolikt åter finns eller betalningsbeloppet har anpassats till den nya ekonomiska situationen. Det kan i vissa fall handla om att den bidragsskyldiga förälderns inkomst bedöms vara tillfälligt nedsatt på grund av byte av arbete. Tidsperiodens bortre gräns bör i dessa fall bestämmas till när det finns anledning att anta att hen återigen har tillräcklig inkomst för att betala det fastställda betalningsbeloppet. I andra situationer är inkomsten mer långvarigt försämrad. Då kan tidsperioden bestämmas utifrån när en omräkning görs av betalningsbeloppet och hänsyn tas till den nya inkomstsituationen. I andra fall kan det vara svårare att uppskatta vad som kan vara ett lämpligt tidsintervall. Det kan t.ex. handla om att det särskilda skälet till att underhållsstödet fortsatt lämnas hör till kategorin där det är olämpligt att berörda personer har kontakt med varandra. Situationen behöver även här bedömas från fall till fall, men finns det en allvarlig hotbild mot någon person i barnets närhet eller barnet själv kan det finnas skäl att den tidsbestämda perioden blir lång. Beslutet om att lämna underhållsstöd under en bestämd period gäller dock längst till och med den månad rätten till stöd annars upphör. Skälet till att detta anges är för att klargöra att underhållsstöd inte ska lämnas om rätten till stödet inte längre finns.

Det är viktigt att framhålla att det alltid ska göras en prövning i det enskilda fallet när en period med underhållsstöd på grund av särskilda skäl tidsbestäms. Det innebär att det också ska göras en sammantagen bedömning av de faktorer som bedömts utgöra det särskilda skälet även vid bedömningen av längden på den tidsbestämda perioden.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1, 5.2 och 5.3.

9 b §

I paragrafen, som är ny, regleras vad som gäller för prövning av om underhållsstöd inte längre ska lämnas efter en tidsbestämdperiod med underhållsstöd på grund av särskilda skäl enligt 9 a § andra stycket.

Första stycket behandlar situationen när den bidragsskyldiga föräldern under viss tid efter utgången av den tidsbestämda perioden enligt 9 a § andra stycket har fullgjort sin betalningsskyldighet mot Försäkringskassan. Efter att den tidsbestämda perioden har löpt ut krävs det att den bidragsskyldiga föräldern har skött betalningarna på föreskrivet sätt under minst tre månader i följd. En prövning kan alltså bli aktuell tidigast tre månader efter det att den tidsbestämda perioden har löpt ut, i de fall den bidragsskyldiga föräldern sköter sina betalningar direkt efter periodens utgång. Prövningen kan också komma att göras senare om den bidragsskyldiga föräldern först då sköter inbetalningarna på föreskrivet sätt i minst tre månader i följd. Perioden mellan två prövningar blir alltså minst sex månader lång (vid kortast möjliga period med särskilda skäl som är tre månader). Hänvisningen till 20 §, som reglerar när barnet har rätt till s.k. fullt underhållsstöd, innebär att bestämmelsen om indragning av underhållsstöd inte blir tillämplig i ärenden med utfyllnadsbidrag.

I *andra stycket* föreskrivs vad som gäller om särskilda skäl för att fortsätta att lämna underhållsstöd. Hänvisningen till 9 a § andra stycket innebär att de särskilda skälen för att fortsätta lämna underhållsstöd ska bedömas på samma sätt oavsett om prövningen görs enligt 9 a § andra stycket eller 9 b § andra stycket. Vidare ska perioden med fortsatt underhållsstöd tidsbestämmas. Underhållsstöd på grund av särskilda skäl lämnas dock längst till och med den månad rätten till stöd annars upphör, även om den bestämda tidsperioden inte har löpt ut.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.3.

40 a §

Paragrafen behandlar vissa kommuniceringsåtgärder som Försäkringskassan ska vidta inför prövningen av om underhållsstöd inte längre ska lämnas. I första meningen har hänvisning till den nya paragrafen 9 b § lagts till. Försäkringskassan är genom tillägget skyldig att vidta ifrågavarande kommuniceringsåtgärder även gällande de återkommande prövningarna efter period med underhållsstöd på grund av särskilda skäl. Innehållet i paragrafen är i övrigt oförändrad.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.

42 a §

Paragrafen reglerar Försäkringskassans underrättelse om myndighetens beslut att inte längre lämna underhållsstöd till ett barn. På samma sätt som i 40 a § har i paragrafen en hänvisning till den nya paragrafen 9 b § lagts till. Tillägget innebär att Försäkringskassans skyldighet enligt paragrafen även omfattar de återkommande prövningarna efter period med underhållsstöd på grund av särskilda skäl. Innehållet i paragrafen är i övrigt oförändrad.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.

42 b §

Paragrafen är ny och reglerar Försäkringskassans underrättelse om myndighetens beslut att med stöd av 9 a och b §§ fortsätta lämna underhållsstöd till ett barn. Härutöver finns den allmänna bestämmelsen om underrättelse om beslut till part i 33 § förvaltningslagen. Enligt den nu införda paragrafen ska boföräldern och den bidragsskyldiga föräldern och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande alltid underrättas skriftligen om sådana beslut som anges ovan. På vilket sätt underrättelsen ska göras i övrigt regleras inte i paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av den *första punkten* framgår att lagförslagen träder i kraft den 1 januari 2022.

Enligt den *andra punkten* ska den nya bestämmelsen i 9 a § första stycket dock tillämpas på sådana betalningar till Försäkringskassan som har gjorts från och med den 1 augusti 2021. Det innebär att prövning i ifrågavarande

ärenden ska göras när den bidragsskyldiga föräldern har betalat i rätt ordning under minst tolv månader i följd, räknat från och med den 1 augusti 2021. De betalningar som gjorts före ett beslut om särskilda skäl ska dock inte beaktas. Med uttrycket ”sådana betalningar” menas att betalningarna ska ha gjorts på det sätt som föreskrivs i 9 a § första stycket. Den första prövningen enligt 9 a § första stycket, efter att bestämmelsen börjar tillämpas i augusti 2021, kan göras först efter utgången av juli 2022, eftersom det är först då som en bidragsskyldig kan ha fullgjort sina betalningar till Försäkringskassan i rätt ordning i minst tolv månader i följd.

Av den *tredje punkten* följer att den äldre lydelsen av 9 a § första meningen fortfarande ska tillämpas på sådana betalningar som den bidragsskyldiga föräldern har gjort till Försäkringskassan under sex månader i följd före ikraftträdandet. Vissa beslut om att fortsätta lämna underhållsstöd på grund av särskilda skäl är fattade före ikraftträdandet. För att undvika att ärenden på nytt prövas efter ikraftträdandet, med samma gjorda betalningar som utgjort underlag för den tidigare prövningen, bör särskilt uttalas att nämnda regel inte ska gälla om ett beslut om särskilda skäl har fattats under perioden den 1 augusti–31 december 2021. Med uttrycket ”sådana betalningar” avses de betalningar som har gjorts på det sätt som föreskrivs i 9 a § första meningen i den äldre lydelsen. Övergångsbestämmelsen är tillämplig när den bidragsskyldiga föräldern, före utgången av december månad 2021, har fullgjort sin betalningsskyldighet på, enligt bestämmelsen, föreskrivet sätt under minst sex månader. Med uttrycket ”minst” menas, vilket också gäller i dag, att bidragsskyldig även under Försäkringskassans handläggning av ärendet ska sköta betalningarna av betalningsbeloppet på det sätt som är föreskrivet. Övergångsbestämmelsen blir därmed tillämplig på ärenden som handläggs efter ikraftträdandet. Hänvisningen till enbart första meningen i 9 a § i den äldre lydelsen innebär att om Försäkringskassan prövar ett ifrågavarande ärende efter ikraftträdandet ska, om särskilda skäl anses föreligga, perioden tidsbestämmas enligt andra stycket i den nya bestämmelsen 9 a §.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

Bilaga 1 Tilläggsdirektiv

Dir. 2020:14

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (S 2018:13)

Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 2020

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 kommittédirektiven Ökad träffsäkerhet och minskad skuldsättning inom bostadsbidrag och underhållsstöd (dir. 2018:97). En särskild utredare fick i uppdrag att göra en översyn av reglerna för bostadsbidrag och underhållsstöd. Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 1 oktober 2020.

Regeringen ger nu utredaren i uppdrag att även utreda hur tillämpningen av de särskilda skälen inom underhållsstödet kan förtydligas och få ett vidare tillämpningsområde utifrån syftet med regleringen. Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 10 juni 2020.

Utredningstiden för det ursprungliga uppdraget förlängs och ska i stället redovisas senast den 1 mars 2021.

Uppdraget att belysa tillämpningen av särskilda skäl inom underhållsstödet

I samband med 2016 års reform inom underhållsstödet fick Försäkringskassan ett utökat uppdrag att ge föräldrar information och stöd i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet för barn (prop. 2014/15:145). Syftet var att fler föräldrar själva ska komma överens om underhållsbidrag när de har förutsättningar för det, och inte använda Försäkringskassan som mellanhand om det inte finns behov av det. Ett annat motiv var att fler barn skulle kunna få ett högre underhåll om det reglerades civilrättsligt genom underhållsbidrag.

En ny indragningsbestämmelse har införts i 18 kap. 9 a § SFB för att öka incitamenten för föräldrarna att komma överens om underhållsbidrag. Enligt bestämmelsen ska fullt underhållsstöd inte fortsätta att lämnas om den bidragsskyldiga föräldern har skött sina inbetalningar till Försäkringskassan under minst sex månader i följd. På så sätt skulle man nå de föräldrar som har ekonomiska möjligheter att reglera underhållet själva.

Det finns dock enligt nämnda bestämmelser möjlighet att stanna kvar i underhållsstödssystemet om det finns särskilda skäl. I förarbetena nämns flera exempel på sådana särskilda skäl, såsom att det finns en hotbild mot barnet eller boföräldern från den bidragsskyldiga förälderns sida, att boföräldern och barnet har skyddade personuppgifter, att underhållsstödet tidigare dragits in och att den bidragsskyldiga föräldern regelmässigt betalat underhållet för sent eller med för lågt belopp. Ett annat exempel som anges är att den bidragsskyldiges ekonomiska situation har blivit så avsevärt försämrad att förmågan att för en tid framöver betala underhåll för sitt barn i praktiken är obefintlig (prop. 2014/15:145, s. 30-41). Det anges vidare att en indragning av underhållsstöd är avsedd att rikta in sig på sådana fall där föräldrarna har faktiska möjligheter att själva hantera underhållsfrågan för sina barn. Det kan finnas särskilda skäl i förhållande till både barnets, boförälderns och den bidragsskyldiga förälderns situation. Det anges också att Försäkringskassan vid prövningen ska vara uppmärksam på om det finns hinder för samarbete mellan föräldrarna. Vad som närmare avses med särskilda skäl är avsett att avgöras i rättstillämpningen.

Inspektionen för socialförsäkringen (förkortat ISF) har granskat 2016 års reform och har konstaterat att vissa föräldrar riskerar att åka in och ut ur systemet (ISF rapport 2019:7, Från underhållsstöd till underhållsbidrag?). ISF har ansett att fler borde kunna vara kvar i underhållsstödssystemet och att återkommande ärenden med särskilda skäl inte borde prövas på nytt var sjätte månad så som granskningen har visat sker. ISF har rekommenderat regeringen att utreda förutsättningarna för en lagändring så att rätten till underhållsstöd inte behöver prövas på nytt när det finns särskilda skäl och dessa sannolikt kvarstår.

Allmänna ombudet för socialförsäkringen har drivit ett antal mål om vad som ska anses utgöra särskilda skäl. Det finns än så länge endast ett fåtal kammarrättsdomar som ger viss ledning om hur särskilda skäl ska tolkas och det finns ännu inget avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen. Det kan konstateras att den rättspraxis i fråga om särskilda skäl som finns på området är förhållandevis snäv i förhållande till det utrymme som förarbetena medger.

Utredaren ska därför:

- utreda de rättsliga förutsättningarna för att underhållsstödet inte ska behöva prövas på nytt var sjätte månad när det redan har bedömts att det finns särskilda skäl,
- lämna förslag på hur reglerna om särskilda skäl kan förtydligas så att det som anges i förarbetena till indragningsbestämmelsen får ett större genomslag,

- ta ställning till om tidsperioden om sex månader i indragningsbestämmelsen bör förlängas,
- utarbeta nödvändiga författningsförslag

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser lämnade förslag får för berörda föräldrar och barn, jämställdheten mellan kvinnor och män, Försäkringskassans administration och möjligheten till effektiv kontroll samt föräldrarnas förutsättningar att samarbeta i frågan om underhållsskyldighet för deras barn. Förslagen ska vara kostnadsneutrala och redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 10 juni 2020.

Utredningstiden för det ursprungliga uppdraget förlängs och ska i stället redovisas senast den 1 mars 2021.

(Socialdepartementet)