

Fortsatt föräldrar - om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull

*Betänkande av Utredningen om ekonomi och
föräldrasamarbete vid särlevnad*

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:51

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23599-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Genom beslut den 4 juni 2009 bemyndigade regeringen chefen för Socialdepartementet, statsrådet Göran Hägglund, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av hur ekonomiska stöd till barnfamiljer stödjer samarbete mellan särlevande föräldrar. Med stöd av bemyndigandet förordnades den 3 september 2009 generalsekreteraren Göran Harnesk som särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades den 23 oktober 2009 departementssekreteraren Ursula Armbruster, verksamhetsområdeschefen Ann Eva Askensten, kanslirådet Agneta Björklund, utredaren Gunilla Cederström, kanslirådet Mårten Hultin, numera verksamhetscontrollern Anna Marnell, numera kanslirådet Danijela Pavic och professor Per-Anders Rydelius.

Den 23 april 2010 förordnades som experter privatekonomen Maria Ahrengart och utredaren Eva-Lena Arefäll. Samma dag förordnades som sakkunnig numera kanslirådet Martina Irving Magnusson.

Ursula Armbruster entledigades från sitt uppdrag den 1 juli 2010. Som expert förordnades samma dag departementssekreteraren Kristina Cunningham.

Som sekreterare i utredningen, med funktionen som huvudsekreterare, anställdes den 17 augusti 2009 ämnesrådet Tarja Birkoff. Som sekreterare anställdes den 1 oktober 2009 kanslirådet Sara Örnhall Ljungh, den 1 oktober 2009 numera kanslirådet Jessica Löfvenholm, den 1 januari 2010 departementssekreteraren Pia Fagerström och den 12 april 2010 stabsjuristen Jaan Entson. Utredningens assistent har varit Camilla Kivanç.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad. Utredningen överlämnar betänkandet *Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull* (SOU 2011:51). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2011

Göran Harnesk

/ Tarja Birkoff
Jaan Entson
Pia Fagerström
Jessica Löfvenholm
Sara Örnhall Ljungh

Innehåll

Sammanfattning	17
Författningsförslag	35
1 Utredningens uppdrag och arbete	49
1.1 Uppdraget.....	49
1.2 Utgångspunkter och mål.....	50
1.3 Utredningsarbetets bedrivande.....	51
2 Allmänt om barns rätt till omsorg och försörjning	53
2.1 Barns rätt till en god och trygg uppväxt.....	53
2.2 Barns grundläggande rättigheter och behov.....	54
2.2.1 Barnet är ett gemensamt ansvar för föräldrarna	55
2.2.2 Föräldrars ansvar för barnets försörjning	56
2.2.3 Samhällets insatser ska komplettera föräldrarna.....	56
3 Gällande rätt	59
3.1 Inledning.....	59
3.2 Konventionen om barnets rättigheter	59
3.3 Vårdnad, boende och umgänge	61
3.3.1 Innebörden av vårdnad om barn.....	61
3.3.2 Barnets boende.....	63
3.3.3 Umgänge	64
3.4 Föräldrars underhållsskyldighet.....	66
3.4.1 Underhållsbidrag	67

3.5	Folkbokföring av barn	70
3.6	De familjeekonomiska stöden	73
3.6.1	Barnbidrag	73
3.6.2	Bostadsbidrag till barnfamiljer	76
3.6.3	Underhållsstöd	78
3.6.4	Föräldraförsäkring	82
3.6.5	Kommunalt vårdnadsbidrag	85
3.6.6	Vårdbidrag för barn med sjukdom eller funktionsnedsättning.....	86
3.7	Studiestöd	87
3.7.1	Studiehjälp	87
3.7.2	Tilläggsbidrag för barn.....	88
3.8	Avgift för förskola, fritidshem m.m.....	89
4	Synpunkter från enskilda	91
5	Särlevandehushåll i Sverige	99
5.1	Sammanfattning.....	99
5.2	Vilka är de särlevande föräldrarna och hur många är de?	101
5.2.1	Föräldrarnas genomsnittliga ålder och antal barn.....	107
5.3	Stor ökning av barns växelvisa boende.....	108
5.3.1	Hushållstyper indelade efter barnets boende.....	110
5.4	Föräldrahushållens ekonomi.....	112
5.4.1	Ekonomisk standard för olika typer av föräldrahushåll.....	112
5.4.2	Ekonomisk utsatthet vanligast bland ensamstående mammor	117
5.4.3	Utbildning och sysselsättningsgrad för olika hushållstyper	121
6	Barn med särlevande föräldrar	123
6.1	Sammanfattning.....	123
6.2	Hur vanligt är det att vara barn med särlevande föräldrar?.....	124

6.3	Barns situation i olika hushållstyper	126
6.3.1	Barns välbefinnande.....	128
6.3.2	Barns fritid	130
6.3.3	Tillgång till teknik, eget rum och pengar	131
6.3.4	Relationen till de vuxna.....	135
7	Barns boende	141
7.1	Beskrivning av barns boende hos särlevande föräldrar	141
7.1.1	Utveckling av barns boende i ett längre perspektiv	141
7.1.2	Barns boende och vistelse hos föräldrarna i ett kortare perspektiv.....	143
7.1.3	Barns boende utifrån ålder och kön	148
7.1.4	Barns umgänge och kontakt med en frånlevande förälder	150
7.1.5	Boendeform beroende på föräldrars inkomst och utbildning.....	152
7.2	Hur resonerar föräldrar om barns boende och umgänge? ..	155
7.2.1	Erfarenheter från enkätstudien Jämställt föräldraskap.....	155
7.2.2	Erfarenheter från utredningens fokusgruppssamtal.....	160
7.2.3	Övriga kvalitativa studier avseende föräldrars val av boende för barnen	163
7.2.4	Föräldrar som bor växelvis i stället för barnen	165
7.2.5	Slutsatser om föräldrars val av boendeform.....	166
7.3	Barns uppfattning om separationen och boendets fördelning mellan föräldrarna.....	168
7.4	Utvecklingen av växelvis boende	174
7.4.1	Är växelvis boende bra eller dåligt för barnet?	174
7.4.2	Varför ökar växelvis boende?	176
7.4.3	Forskning och vetenskapliga studier om växelvis boende	182
8	Barns behov och kostnader för barn	183
8.1	Vad kostar barn?	183
8.2	Olika mått för barns kostnader.....	184

8.2.1	Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader.....	184
8.2.2	Riksnormen för försörjningsstöd	187
8.2.3	Underhållsbidrag.....	189
8.2.4	Underhållsstöd.....	191
8.2.5	Avgifter för förskola och fritidshem m.m.....	196
8.3	Vad bör ingå i barns kostnader?	199
9	Föräldrasamarbete i frågor som rör barnet	205
9.1	Något om begreppet samarbete	205
9.2	Samarbete mellan särlevande föräldrar – en probleminventering	206
9.2.1	Samarbete mellan särlevande föräldrar i frågor som rör barnets boende, ekonomi m.m.....	208
9.2.2	Närmare om hur föräldrar ser på samarbete om barnet	211
9.2.3	Förekomsten av bakgrundsfaktorer som påverkar uppfattningen av hur samarbetet fungerar – analys av insamlat datamaterial.....	215
9.3	Barns upplevelser av föräldrasamarbete om ekonomi.....	220
9.4	Samhällets stöd till särlevande föräldrar och deras barn	222
9.4.1	Samarbetssamtal	223
10	Inventering av konfliktfaktorer i de familjeekonomiska regelverken m.m.....	227
10.1	Utgör de familjeekonomiska reglerna hinder för samarbete?	227
10.2	Föräldrars synpunkter på försörjningsansvar och de familjeekonomiska stöden	229
10.2.1	Synpunkter på fördelning av försörjningsansvar	229
10.2.2	Synpunkter på de familjeekonomiska stöden.....	231
10.2.3	Föräldrars önskemål på åtgärder för att underlätta samarbete.....	235
10.3	Inventering av konfliktfaktorer och konsekvenser inom de familjeekonomiska stöden m.m.....	237

10.3.1 Bostadsbidrag.....	239
10.3.2 Barnbidrag	250
10.3.3 Vårdbidrag för barn med funktionsnedsättning eller sjukdom.....	269
10.3.4 Kommunalt vårdnadsbidrag	278
10.3.5 Tilläggsbidrag för barn till studerande föräldrar.....	280
10.3.6 Föräldrapenning.....	281
10.3.7 Avgiftsuttag för förskola, fritidshem m.m. inom ramen för maxtaxa	284
10.3.8 Ekonomiskt bistånd	293
10.3.9 Skolskjuts när barn bor växelvis	298
10.3.10 Konfliktfaktorer i regelverken för barn med funktionsnedsättning.....	299
11 Inventering av konfliktfaktorer och problem i regler om underhåll till barn	305
11.1 Några utgångspunkter för föräldrars samarbete om underhåll till barn.....	305
11.2 Två sätt att reglera underhåll till barn.....	306
11.2.1 Två olika underhållssystem verkar konflikt drivande	311
11.2.2 Ekonomiska incitament påverkar val av underhållssystem och boendeform för barnet.....	316
11.3 Försäkringskassans insatser utifrån målet om att särlevande föräldrar i ökad utsträckning ska reglera underhållet på egen hand.....	322
11.4 Underhållsstödsbeloppet har blivit norm.....	327
11.4.1 Informella transaktioner	330
11.5 Risk att barn går miste om underhåll.....	331
11.5.1 Bristande kunskaper om underhållsregler.....	334
11.6 Underhållets omfattning och storlek	335
11.6.1 Underhåll högre än 1 300 kronor per månad.....	336
11.7 Orsaker till att föräldrar väljer underhållsstöd.....	337
11.8 Föräldrar saknar stöd att reglera underhåll på egen hand....	340

11.8.1 Tidigare utredningar om behov av instans som hjälper föräldrar i frågor som rör barns försörjning.....	344
11.9 Underhållsstödet som fördelningspolitiskt instrument eller förskott för uteblivet underhåll?	346
11.10 Växelvisstödet – en diskrepans i underhållssammanhang...	348
11.11 Umgängesavdrag och nettoberäkning	351
11.11.1 Nettoberäkning av underhåll.....	352
11.11.2 Förutsättningar för umgängesavdrag	353
11.11.3 Föräldrars användning av umgängesavdrag	354
11.11.4 Umgängesavdragen är konflikt drivande	355
11.12 Skuldyngda bidragsskyldiga	357
11.12.1 Problem vid löpande återbetalningar och anstånd för bidragsskyldig som är föremål för indrivningsåtgärder	359
11.12.2 Särskilt om förbehållsbelopp vid utmätning.....	364
11.12.3 Skuldyngda boföräldrar	367
11.13 Internationella aspekter om olika sätt att reglera underhåll	368
11.14 Behov av att fastställa underhållsbidrag när barn bor växelvis	373
11.15 Underhållsstöd kan lämnas trots att behov inte finns	376
11.16 Slutsatser av probleminventeringen och att det finns två olika system för att reglera underhåll.....	378
12 Underhållsbidrag eller underhållsstöd – skillnader i storleken på underhåll.....	381
12.1 Sammanfattning och slutsats	381
12.2 Något om olika beräkningsgrunder för underhållsbidrag och underhållsstöd	384
12.2.1 Antal barn i och utanför underhållsstödssystemet ...	385
12.3 Typfallsberäkningar för att åskådliggöra skillnader mellan underhållsstöd och underhållsbidrag	386

12.3.1	Antaganden	386
12.3.2	Typfallsberäkningar	390
12.3.3	Inkomstens påverkan på underhållsbeloppets storlek.....	394
12.3.4	När bidragsskyldigs inkomst upphör att påverka underhållsbidraget respektive återbetalningsbeloppet	397
12.3.5	Konsekvenser för barnet och dess ekonomiska levnadsstandard av olika sätt att reglera underhåll ...	399
12.4	Beräkning av ett fiktivt underhållsbidrag jämfört med underhållsstöd – en empirisk studie	400
12.4.1	Metod	400
12.4.2	Föräldrarnas inkomster relativt varandra.....	401
12.4.3	Många barn skulle förmodligen kunna få mer i underhåll genom underhållsbidrag	404
13	Förslag till åtgärder för förbättrat föräldrasamarbete i ekonomiska och andra frågor som rör barnet, m.m.	411
Del I Åtgärder för att undanröja konflikt drivande faktorer i regelverken.....		
413		
13.1	Utökade möjligheter för båda föräldrar att vara mottagare av barnbidraget	413
13.1.1	Båda föräldrar ska kunna vara mottagare av barnbidraget	414
13.1.2	Delning av barnbidrag vid växelvis boende på anmälan av endast en förälder	418
13.1.3	Övriga frågor om barnbidrag	421
13.1.4	Ikraftträdandebestämmelse.....	423
13.2	Utökade möjligheter till vårdbidrag	424
13.2.1	Vårdbidrag ska kunna beviljas barnets båda föräldrar.....	426
13.2.2	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	433
13.3	Bostadsbidrag vid växelvis boende.....	434
13.3.1	Växelvisbidrag som ny bidragsform	440
13.3.2	Utformningen av växelvisbidraget.....	441
13.3.3	Bostadsbidragets storlek när det finns barn med olika slags boende i samma hushåll.....	446

13.3.4	Insamling av uppgifter samt bedömning och kontroll av barns boende	447
13.3.5	Höjning av det särskilda bidraget för hemmavarande barn	449
13.3.6	Barnets skolgång eller vård utanför hemmet.....	450
13.3.7	Beräkning av bidragsgrundande inkomst	451
13.3.8	Växelvisbidraget i förhållande till EU-rätten	452
13.3.9	Ikraftträdandebestämmelser.....	456
13.4	Åtgärder som rör underhållsstödssystemet.....	456
13.4.1	Incitament för att få särlevande föräldrar att reglera underhåll utanför underhållsstödet	457
13.4.2	Expeditionsavgift som incitament för att reglera underhåll utanför underhållsstödet.....	467
13.4.3	Ersätt underhållsstödssystemet med ett förskottsbidrag som utgår från civilrättsliga avtal om underhåll.....	470
13.4.4	Tidsbegränsade underhållsstöd	474
13.4.5	Avskaffat växelvisstöd inom underhållsstödet.....	479
13.4.6	Åldersdifferentierade underhållsstödsbelopp	489
13.4.7	Umgängesavdrag inom underhållsstödet avskaffas.....	505
13.4.8	Behov av kartläggning av bidragsskyldigas skuldsituation och dess konsekvenser	511
13.4.9	Förbehållsbelopp för umgängesförälder vid utmätning	516
13.4.10	Underhållsstöd och bostadsbidrag vid retroaktiv folkbokföring av barn	520
13.5	Fördelning och avstående av föräldrapenning.....	525
13.5.1	Ikraftträdandebestämmelser.....	527
13.6	Maxtaxa inom förskola och fritidshem m.m. – avgiftsuttag enligt platsinnehav	528
13.6.1	Avgiftsuttag inom ramen för maxtaxan.....	528
13.6.2	Platsinnehavsprincipen	530
13.6.3	Står villkoret för avgiftsuttag i konflikt med det kommunala självbestämmandet?.....	535
13.6.4	Ikraftträdandebestämmelser.....	537

Del II Åtgärder för bättre information och stöd till särlevande föräldrar	537
13.7 Samarbetssamtal om ekonomiska frågor som rör barnet	538
13.7.1 Skäl för att behandla ekonomiska frågeställningar i samarbetssamtalen	541
13.7.2 Upprättande av avtal om underhållsbidrag bör inte ingå i samarbetssamtalen.....	543
13.7.3 Erbjudande om samarbetssamtal	544
13.7.4 Kompetensutveckling och stöd till kommunerna	546
13.8 Försöksverksamhet med separationsteam.....	547
13.8.1 Behovet av tvärprofessionella insatser.....	550
13.8.2 Närmare om utformning av försöksverksamhet med separationsteam	552
13.9 Barnkonto.....	554
13.10 Föräldraportal och barnbudget	556
13.10.1 Föräldraportal	556
13.10.2 Barnbudget	559
Del III Vissa statistikfrågor	560
13.11 Brister i den officiella statistiken då barn bor växelvis	560
13.12 Mätproblem då barn bor växelvis.....	561
13.12.1 Att mäta ekonomisk standard – en metodbeskrivning	564
13.12.2 Typfall.....	565
13.12.3 Slutsatser och överväganden.....	569
14 Balans mellan arbete och familjeliv.....	571
14.1 Sammanfattning	571
14.2 Bakgrund och syfte med kartläggningen	573
14.2.1 Om resultatet.....	573
14.3 Det obetalda hem- och omsorgsarbetet	574
14.3.1 Skillnader mellan olika grupper av föräldrar	577
14.3.2 Omsorg om barnen	582
14.3.3 Att värdera fördelningen av arbete i hushållet	582
14.4 Tiden i förvärvsarbete	583

14.4.1	Skäl till deltidarbete.....	584
14.4.2	Skäl till heltidsarbete.....	586
14.4.3	Det egna inflytandet	587
14.4.4	Fördelningen av tid mellan arbete och barn.....	588
14.4.5	Stora skillnader mellan olika typer av hushåll	589
15	Konsekvenser av utredningens förslag.....	591
15.1	Utökade möjligheter för båda föräldrar att vara mottagare av allmänna barnbidrag.....	592
15.1.1	Konsekvenser för enskilda.....	592
15.1.2	Administrativa konsekvenser	593
15.1.3	Konsekvenser för jämställdheten.....	595
15.2	Utökade möjligheter till vårdbidrag.....	595
15.2.1	Konsekvenser för enskilda.....	596
15.2.2	Konsekvenser för staten	597
15.2.3	Konsekvenser för kommuner och landsting	598
15.2.4	Administrativa konsekvenser	599
15.2.5	Konsekvenser för jämställdheten.....	600
15.3	Införande av bostadsbidrag vid växelvis boende	600
15.3.1	Konsekvenser för enskilda.....	601
15.3.2	Konsekvenser för staten	605
15.3.3	Administrativa konsekvenser	605
15.3.4	Konsekvenser för jämställdheten.....	606
15.4	Avskaffat underhållsstöd vid växelvis boende	607
15.4.1	Konsekvenser för enskilda.....	607
15.4.2	Konsekvenser för staten och kommuner.....	608
15.4.3	Sammantagna konsekvenser för enskilda som för närvarande uppbär underhållsstöd vid växelvis boende och/eller bostadsbidrag	610
15.4.4	Konsekvenser för jämställdheten.....	612
15.5	Behov av övergångslösning med anledning av avskaffat växelvisstöd inom underhållsstödet och införande av växelvisbidrag inom bostadsbidraget	613
15.6	Tidsbegränsade underhållsstöd.....	614
15.6.1	Konsekvenser för enskilda.....	614
15.6.2	Administrativa konsekvenser	615
15.6.3	Konsekvenser för jämställdheten.....	616

15.7	Avskaffade umgängesavdrag	616
15.7.1	Konsekvenser för enskilda	616
15.7.2	Konsekvenser för staten.....	617
15.7.3	Administrativa konsekvenser.....	618
15.7.4	Konsekvenser för jämställdheten.....	618
15.8	Förbehållsbelopp vid utmätning för umgängesföräldrar.....	618
15.8.1	Konsekvenser för enskilda	619
15.8.2	Konsekvenser för staten.....	620
15.8.3	Administrativa konsekvenser.....	620
15.9	Fördelning och avstående av föräldrapenning.....	621
15.9.1	Konsekvenser för enskilda	621
15.9.2	Konsekvenser för staten.....	621
15.9.3	Konsekvenser för administrationen	622
15.9.4	Konsekvenser för jämställdheten.....	622
15.10	Maxtaxa inom förskola och fritidshem – avgiftsuttag	
	enligt platsinnehav	622
15.10.1	Konsekvenser för enskilda	622
15.10.2	Konsekvenser för kommuner.....	623
15.10.3	Konsekvenser för jämställdheten.....	624
15.11	Samarbetssamtal om ekonomiska frågor som rör barnet ...	624
15.11.1	Konsekvenser för enskilda	625
15.11.2	Konsekvenser för staten och kommuner	625
15.12	Försöksverksamhet med separationsteam.....	626
15.12.1	Konsekvenser för enskilda	626
15.12.2	Konsekvenser för staten och kommuner	627
15.12.3	Konsekvenser för jämställdheten.....	627
15.13	Föräldraportal och barnbudget	627
15.13.1	Konsekvenser för enskilda	628
15.13.2	Administrativa konsekvenser.....	628
15.14	Statistikfrågor.....	628
15.14.1	Konsekvenser för samhället	629
15.14.2	Administrativa konsekvenser.....	629
	Litteratur- och referensförteckning.....	631

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	639
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv.....	649
<i>Bilaga 3</i>	Tilläggsdirektiv.....	651
<i>Bilaga 4</i>	Resultatet av telefonintervjuer, november 2010.....	655
<i>Bilaga 5</i>	Brisenkäten – resultat.....	677
<i>Bilaga 6</i>	Metodbeskrivning av empirisk studie av fiktivt underhållsbidrag.....	687
<i>Bilaga 7</i>	Redovisning av logistisk regression avseende samarbete.....	691
<i>Bilaga 8</i>	Frågor i SCB:s enkät om jämställt föräldraskap.....	695
<i>Bilaga 9</i>	Fokusgrupper.....	707
<i>Bilaga 10</i>	Ekonomi och samarbete mellan särlevande föräldrar	741
<i>Bilaga 11</i>	Underlag med frågeställningar inför forskarsamtal om ekonomi och samarbete mellan särlevande föräldrar.....	755
<i>Bilaga 12</i>	Forskning och vetenskapliga studier om växelvis boende för barn – en översikt.....	761
<i>Bilaga 13</i>	Föräldrasamarbete efter separation – exemplet Norge.....	779

Sammanfattning

Varje år är cirka 50 000 barn med om en föräldraseparation. En del barn har också föräldrar som aldrig har levt ihop. Sammantaget har nära en halv miljon barn i åldern 0–17 år särlevande föräldrar, vilket motsvarar en fjärdedel av alla barn i Sverige.

Barn har både behov av och rätt till en nära och god kontakt med båda sina föräldrar. Denna rättighet slås fast i såväl barnkonventionen som föräldrabalken. Ur barnets perspektiv är det centralt att föräldrarna, oavsett om de lever tillsammans eller inte, kan samarbeta i frågor som rör barnet. En grundläggande utgångspunkt i föräldrars ansvar för sina barn är att barnets bästa ska stå i centrum vid beslut om till exempel vårdnad, boende, umgänge och försörjning av barnet.

I utredningens uppdrag ingår att belysa hur omsorgs- och försörjningsansvaret för barnet faktiskt fördelas mellan särlevande föräldrar och i vilken utsträckning de familjeekonomiska regelverken påverkar föräldrarnas överväganden rörande barnets boende och ekonomi. Utredningen ska beskriva barns behov i olika åldrar, liksom kostnader för att tillgodose behoven. Vidare ingår att redogöra för hur samarbetet i frågor som rör ekonomi och omsorg om barnet fungerar mellan föräldrarna och i vilken utsträckning barnet drabbas av konflikter i dessa frågor. Utredningen har också i uppdrag att belysa vilka möjligheter och hinder för samarbete som finns i regelverken för de familjeekonomiska stöden samt föräldrars behov av hjälp- och stödinsatser. Slutligen ska föräldrars uppfattning om förutsättningarna för balans mellan arbete och omsorg om barnet kartläggas och analyseras.

En avgränsning i uppdraget är att utredningen inte ska föreslå ändringar i föräldrabalkens reglering om vårdnad, boende, umgänge, underhållsskyldighet eller förmynderskap.

Utredningen vill också framhålla att det inte ingår i uppdraget att se över fördelningsekonomiska konsekvenser av gällande regler.

Det betyder att utredningen i sin översyn av konfliktfaktorer inom de familjeekonomiska regelverken har fokuserat på vem av föräldrarna som kan ha rätt till en viss förmån utifrån faktisk eller antagen försörjningsbörda för barnet, snarare än nivån med vilken förmånen lämnas, eller borde lämnas.

För att belysa och få kunskap om hur föräldrar fördelar kostnader för barnet mellan sig och hur föräldrasamarbetet fungerar i olika avseenden har utredningen genomfört egna undersökningar och tagit del av, analyserat, och till viss del bearbetat andra undersökningar – såväl kvalitativa som kvantitativa. Synpunkter från enskilda föräldrar och barn, organisationer, myndigheter och forskare har främst inhämtats genom hearingar, studiebesök och den egna webbplatsen.

Särlevande föräldrar och deras barn

Särlevandehushållen ser olika ut

Med särlevande föräldrar avses personer som har barn tillsammans men som inte lever ihop. Särlevandehushållen i Sverige ser mycket olika ut både vad avser familjesammansättning och ekonomiska förutsättningar. Hushållens sammansättning varierar också över tid. De tre största hushållstyperna bland särlevandehushållen är ensamstående mammor med barn (31 procent) följt av ombildade familjer (26 procent) och ensamboende¹ pappor (21 procent).

I vilken grad föräldrar i dessa hushåll har faktisk omsorg om barnet varierar. Den ena föräldern kan ha barnet boende hos sig hela tiden eller största delen av tiden (boförälder), medan den andra föräldern enbart har barnet boende hos sig ingen eller liten tid (umgängesförälder). Barnet kan också vara varaktigt boende hos båda föräldrarna, dvs. bo växelvis, vilket i praktiken innebär att barnet bor ungefär lika mycket hos båda föräldrarna.

Även om ett barn bor växelvis hos föräldrarna kan det bara vara folkbokfört hos en av dem. Statistiken i allmänhet definierar enbart hushåll där barnet är folkbokfört som hushåll med barn. I viss statistik räknas, undantagsvis, även alla hushåll där barn bor växelvis hos föräldrarna som hushåll med barn. Utredningens analyser visar att folkbokföringen stämmer överens med var barnet faktiskt bor

¹ Med ensamboende menas att denne inte har något barn folkbokfört hos sig samt inte bor ihop med någon ny partner.

för endast cirka 60 procent av alla barn till särlevande föräldrar. Den vanligaste anledningen till att folkbokföringen inte överensstämmer med boendet är att barnet bor växelvis hos föräldrarna.

Även om det inte finns barn folkbokförda i ett hushåll, kan det alltså ändå finnas minst en förälder i hushållet som har barn som denne är försörjningsansvarig för, och som har att samarbeta med en annan förälder i frågor som rör barnet. Utredningens analyser visar att det finns cirka 175 000 hushåll i den situationen.

Kraftig ökning av barns växelvisa boende

Sedan mitten av 1980-talet har det växelvisa boendet för barn ökat kraftigt, och utvecklingen under den senaste femtonårsperioden har varit särskilt markant. I dag bor drygt 30 procent (enligt vissa undersökningar cirka 40 procent) av barn till särlevande föräldrar växelvis hos dem båda. Cirka 60 procent av barn med särlevande föräldrar bor antingen hela eller merparten av tiden med sin mamma. Motsvarande andel för barn boende hos pappa är tio procent.

Det finns flera tänkbara orsaker till den kraftiga ökningen av barns växelvisa boende. Kvinnors ökade arbetskraftsdeltagande och ett alltmer jämställt föräldraskap har sannolikt haft stor betydelse för att det gemensamma omsorgsansvaret och viljan att dela den vardagliga omsorgen om barnen har ökat. De flesta föräldrar fortsätter att ha gemensam vårdnad om barnet även efter en separation. Detta kan också ha betydelse för att det numera finns en ökad medvetenhet om barnets behov av båda sina föräldrar. Det växelvisa boendet erbjuder goda möjligheter att både dela och uppleva vardagen med barnet och att utveckla en personlig relation till barnet.

En annan faktor som kan ha betydelse är att ingen av föräldrarna kan åläggas att betala underhållsbidrag för barnet vid växelvis boende, och vissa familjeekonomiska stöd kan sökas av båda föräldrarna, eller fördelas mellan dem vid växelvis boende för barnet. Ett ökat fokus på barns rättigheter och en ökad medvetenhet om barns behov, och en uppfattning om att denna boendeform är bäst för barnet, kan också ha inverkat på föräldrarnas val.

Sammantaget tyder utvecklingen på att det växelvisa boendet för barn kan komma att bli alltmer normativt för särlevande föräldrar i framtiden.

Föräldrar med barn som bor växelvis samarbetar bäst

Hur föräldrarna fördelar den faktiska försörjningen av barnet mellan sig hänger nära samman med hos vem av föräldrarna barnet bor. Ju mer tid barnet fördelar mellan sina föräldrar desto mer tycks föräldrarna dela på engagemang och kostnader för barnet, och desto bättre tycks de också samarbeta i frågor som rör barnet. Samarbetet fungerar tämligen väl för de flesta föräldrar med barn som bor växelvis, medan en stor andel boföräldrar och umgängesföräldrar uppger att de har ett mindre välfungerande samarbete. Bland alla grupper av föräldrar finns det de som uppger att samarbetet fungerar dåligt eller mycket dåligt. Den fråga som föräldrar i alla grupper samarbetar bäst om är barnets boende, medan samarbetet om ekonomi rörande barnet fungerar sämst.

Samarbetet mellan föräldrarna är i hög grad personberoende och varierar utifrån personliga, sociala och ekonomiska förutsättningar. Samarbetet tenderar att försämrats över tid och ju äldre barnen är. Detta gäller särskilt samarbetet mellan boföräldrar och föräldrar där barnet inte bor.

Regelbunden kontakt med båda föräldrarna har betydelse för barns välbefinnande

Barn som bor ihop med båda föräldrarna i en s.k. kärnfamilj och barn som bor växelvis hos föräldrarna, har vid frågor om sin livssituation och sitt välbefinnande ofta gett likartade svar som tyder på att dessa barn mår bättre, har mer fritidsaktiviteter och bättre relation till båda sina föräldrar. Utredningens undersökningar visar att för barn som bor enbart eller större delen av tiden med en förälder verkar utsattheten öka, såväl ekonomiskt som känslomässigt. Barn som har tillgång till fler vuxna har större utrymme för materiella tillgångar, de uppfattar att det finns mer tid för dem och de verkar generellt må bättre.

Utredningen kan inte uttala sig om det är så att vissa boendeformer ger bättre förutsättningar för barnets välmående, eller om det är så att en viss boendeform väljs med anledning av att föräldrarna har ett gott samarbete. Det är förmodligen vanligare att föräldrar som är engagerade i barnet väljer ett växelvist boende än när endast den ena föräldern är engagerad i barnet. Det går alltså inte

att dra några säkra slutsatser om att det är boendeformen i sig som skapar en viss livssituation för barnet.

Ekonomi som ett samarbetshinder

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

Behov av ett anpassat och moderniserat familjeekonomiskt regelverk

Det finns inga tecken på att de senaste årens utveckling av barns växelvisa boende kommer att avstanna. Enligt utredningen tyder utvecklingen snarare på att allt fler föräldrar vill ta ett gemensamt ansvar för sitt barn, även i de fall föräldrarna väljer att inte leva tillsammans.

Antalet växelvis boende barn var betydligt färre då de flesta av de nuvarande familjeekonomiska stöden infördes. De ekonomiska familjestöden är därför anpassade efter om en förälder har barnet folkbokfört hos sig, eftersom detta har ansetts vara likställt med barnets varaktiga bosättning. Att allt fler särlevande föräldrar genom växelvis boende barn tar ett gemensamt ansvar för barnet innebär att den ena föräldern inte längre kan betraktas som exklusiv boförälder.

Utredningen kan dock konstatera att flera av de nuvarande familjeekonomiska stöden är konflikt drivande i den meningen att de inte fördelas mellan särlevande föräldrar utifrån den försörjningsbörda som en förälder kan antas ha med anledning av att ett barn bor eller vistas tidvis i hushållet. Att i en större utsträckning ta hänsyn till detta skulle sannolikt öka särlevande föräldrars förut-

sättningar att komma överens, och att ta ett fortsatt gemensamt ekonomiskt ansvar för barnet efter en separation. Detsamma torde gälla i de fall föräldrarna aldrig har bott tillsammans.

En fördelning av familjeekonomiska stöd som på ett bättre sätt än i dag beaktar den försörjningsbörda en förälder kan ha för barn i hushållet torde uppfattas som mer rättvis av föräldrarna. Det torde generellt sett också vara i större grad överensstämmande med den kostnadsfördelning som föräldrarna enas om som särlevande. Utredningens undersökningar tyder på att en majoritet av de föräldrar vilkas barn bor växelvis, ansvarar för de kostnader som uppstår när barnet bor hos föräldern.

Lagstiftningen bör inte ge uttryck för att en boendesituation är att föredra framför någon annan, utan bör sträva efter att vara så neutral som möjligt i förhållande till föräldrarnas beslut om ett boende som enligt dem kan vara förenligt med vad som är det bästa för barnet. Regelverken för de familjeekonomiska stöden bör därför anpassas i förhållande till dagens familjebildning och barns boendemönster.

Mål och syfte med utredningens förslag

Målet för utredningens arbete är att tydliggöra föräldrarnas gemensamma ansvar för barnets omsorg och försörjning även när de inte lever tillsammans. Ett annat mål är att undanröja samarbetshinder och underlätta för särlevande föräldrar att komma överens och samarbeta i såväl ekonomiska som andra närliggande frågor som rör barnet. Utredningens förslag syftar därför till att:

- bättre anpassa regelverken för de familjeekonomiska stöden till förändrade familjemönster och boendeformer för barnet. Detta är särskilt påkallat pga. den kraftiga utvecklingen av växelvis boende för barn och bedöms öka möjligheterna till fördelning av olika familjeekonomiska stöd utifrån respektive förälders antagna försörjningsbörda för barnet,
- tydliggöra föräldrarnas primära och gemensamma försörjningsansvar för barnet genom att öka incitamenten för att de själva ska komma överens om ett underhållsbidrag för barnet,
- öka föräldrarnas valfrihet i frågor som rör barnets boende och försörjning genom att minska betydelsen av barnets folkbokföring och därmed minska de incitament som kan påverka för-

äldrarnas överväganden om barnets boende och vistelse i respektive föräldrahushåll, samt

- öka utbudet av informations- och stödinsatser för att föräldrarna ska kunna göra välinformerade val i frågor som rör barnets boende, umgänge och försörjning.

Förslag till åtgärder för att undanröja konflikt drivande faktorer i regelverken och anpassa regelverken till barns boendemönster

Utredningen lämnar ett antal förslag som syftar till att undanröja konflikt drivande faktorer i de familjeekonomiska regelverken. Det handlar bl.a. om att på bättre sätt än i dag ta hänsyn till att det kan finnas barn i ett hushåll, även om barnet inte är folkbokfört i hushållet, samt öka hänsynen till föräldrarnas antagna försörjningsbörda för barnet.

Utökade möjligheter för båda föräldrar att vara mottagare av allmänna barnbidrag

Dagens familjebildning och den kraftiga utvecklingen av barns växelsvisa boende liksom ett alltmer jämställt föräldraskap, visar att föräldrar i en allt större utsträckning tar ett gemensamt ansvar för barnets omsorg och försörjning. De flesta föräldrar har dessutom gemensam vårdnad om barnet även efter en separation. Den ökade gemensamma omsorgen om barnet återspeglas dock inte tillräckligt i bestämmelserna om barnbidrag. Utredningen anser att föräldrarna själva ska ha valfrihet att bestämma om en av dem eller båda ska vara mottagare av barnbidraget. Utredningen föreslår därför att föräldrarna gemensamt ska kunna anmäla om en av dem eller båda ska vara mottagare av det allmänna barnbidraget. Om inte någon anmälan om bidragsmottagare görs i samband med att rätten till barnbidrag inträder, eller om föräldrarnas anmälan inte är samstämmig, föreslås båda föräldrarna vara bidragsmottagare. Barnbidraget ska då lämnas med hälften till vardera föräldern. Att båda föräldrarna i dessa fall blir mottagare av barnbidraget skickar en tydlig signal om att båda föräldrarna är lika viktiga för barnet och att de har ett gemensamt ansvar för barnet. Detta är en omständig-

het som har framhållits som viktig av föräldrar som deltagit i utredningens undersökningar.

En förälder som tar lika del i försörjningsansvaret för ett barn ska inte vara beroende av att den förälder som är bidragsmottagare medger en delning av barnbidraget. Utredningen föreslår därför att när barnet bor växelvis hos föräldrarna ska barnbidraget, under vissa i lagen angivna förutsättningar, kunna lämnas med hälften till vardera föräldern efter anmälan av endast en av dem.

Utökade möjligheter till vårdbidrag

Endast en förälder kan i dag beviljas vårdbidrag för arbetsinsatser eller merkostnader för ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning. Detta gäller även om den andra föräldern tar lika del i vård och tillsyn av barnet, och kan särskilt i de fall föräldrarna inte lever tillsammans försvåra möjligheten för denne förälder att ta hand om barnet. Utredningen föreslår därför att särlevande föräldrar som i respektive hushåll vårdar eller har merkostnader för ett barn med funktionsnedsättning eller sjukdom, ska kunna ha rätt till vårdbidrag var och en för sig. Rätten till vårdbidrag ska bedömas utifrån det totala behov av särskild tillsyn och vård som barnet har när det bor eller vistas i respektive hushåll.

För att förbättra helhetssynen på barnets behov i förhållande till båda föräldrarnas insatser, föreslår utredningen också att när två sammanlevande föräldrar vårdar eller har merkostnader för ett barn i ett gemensamt hushåll, ska ansökan som huvudregel vara gemensam.

Bostadsbidrag vid växelvis boende

Nuvarande bestämmelser om bostadsbidrag tar inte hänsyn till om barnet bor växelvis hos sina föräldrar. Hänsyn tas därmed heller inte till hur föräldrarna sinsemellan fördelar kostnader för barnet. Det är endast den förälder som har barnet folkbokfört hos sig som kan få det särskilda bidraget för hemmavarande barn. Den andra föräldern, som barnet bor ungefär lika mycket hos, kan få ett omgäengesbidrag som är på en lägre nivå. Det finns därför en skevhet i hur bostadsbidraget fördelas mellan olika särlevandehushåll som beror på hos vem av föräldrarna barnet är folkbokfört. Detta innebär således att två särlevande föräldrar med likvärdiga ekonomiska

förutsättningar blir olika kompenserade när barnet bor växelvis hos dem.

Detta innebär också att vissa föräldrar som i bostadsbidragets mening anses som boföräldrar, och som därmed förutsätts ha barnet boende hos sig merparten eller hela tiden, i realiteten är s.k. växelvisföräldrar. Det innebär i sin tur att de genom att uppbära det särskilda bidraget för hemmavarande barn blir överkompenserade i förhållande till den försörjningsbörda de kan antas ha för barnet, eftersom barnet vistas halva tiden hos dem samtidigt som de uppbär stöd som baseras på att de har barnet boende hos sig hela tiden.

Utredningens analyser av bostadsbidrag och underhållsstöd vid växelvis boende har dessutom visat att de båda bidragen sammantaget ger upphov till en rad negativa och icke önskvärda effekter. Exempelvis får föräldrar med låga inkomster vars barn bor växelvis, mer i sammanlagt bidrag än vad föräldrar får vilkas barn bor hela tiden i hushållet.

Utredningen föreslår därför att en ny bidragsform, växelvisbidrag, införs inom ramen för bostadsbidragets bestämmelser för hushåll som har barn som bor växelvis. Växelvisbidraget ska på motsvarande sätt som bostadsbidragets särskilda bidrag för hemmavarande barn respektive umgängesbidrag, lämnas för att barn i olika utsträckning bor eller vistas i hushållet. Ersättningsnivåerna för bostadsbidragets växelvisbidrag föreslås vara 1 100 kronor för ett barn, 1 250 kronor för två barn och 1 700 kronor för tre eller fler barn.

I samband med införandet av ett växelvisbidrag föreslås det särskilda bidraget för hemmavarande barn höjas med 150 kronor. Till sammans med den höjning som regeringen har aviserat i budgetpropositionen för 2011 kommer det särskilda bidraget att fr.o.m. 2012 lämnas med totalt 1 450 kronor per månad till hushåll med ett barn, 1 900 kronor per månad till hushåll med två barn och 2 500 kronor per månad till hushåll med tre eller flera barn.

Förslaget lämnar umgängesbidraget oförändrat.

Avskaffat underhållsstöd vid växelvis boende

I konsekvens med att utredningen föreslår ett växelvisbidrag inom bostadsbidraget, föreslår utredningen att underhållsstöd vid växelvis boende avskaffas. För att begränsa de negativa ekonomiska kon-

sekvenser som förslaget kan innebära för vissa hushåll presenterar utredningen en möjlig övergångslösning.

Fördelning och avstående av föräldrapenning

För att båda föräldrarna ska ha lika möjligheter att ta ut föräldrapenning på både s.k. sjukpenningnivå och lägstanivå föreslår utredningen att respektive föräldrapenningdagar på dessa nivåer fördelas med hälften till vardera föräldern. En förälder ska efter anmälan fortsatt kunna avstå sin rätt till föräldrapenning till förmån för den andra föräldern, med undantag för de sextio sjukpenninggrundade dagarna som är reserverade för vardera föräldern.

Maxtaxa inom förskola och fritidshem – avgiftsuttag enligt platsinnehav

För att utjämna skillnader i avgiftshänseende mellan olika typer av föräldrahushåll, och för att bidra till att undanröja en konfliktfaktor mellan särlevande föräldrar föreslår utredningen att avgift för plats i förskola och fritidshem inom ramen för systemet med maxtaxa, ska beräknas för det hushåll där förälder innehar en plats för barnet, dvs. utifrån ett platsinnehav. När två hushåll nyttjar en och samma plats inom t.ex. förskola eller fritidshem, ska avgifterna således enligt utredningens förslag beräknas separat för respektive hushåll. Avgifterna får dock inte tillsammans överstiga avgiften för en plats. Om så är fallet föreslås avgiften fördelas efter hushållens inkomster.

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

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

Varje förälder är underhållsskyldig för sitt barn enligt bestämmelser i föräldrabalken och skyldigheten gäller oavsett om föräldern bor tillsammans med barnet och oavsett om denne har vårdnad om barnet. Föräldrarna ska svara för underhåll åt barnet efter

vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga.

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

Utredningen anser att det finns ett flertal problem förknippade med att det finns två parallella system för att reglera underhåll för barnet. Ett sådant problem är att staten skickar dubbla budskap till föräldrarna när det finns två olika regelverk rörande föräldrars underhållsskyldighet. Det blir därför inte tillräckligt tydligt att det är föräldrarna som primärt har huvudansvaret för sina barns försörjning, och att statens roll är att sekundärt garantera barnets försörjning genom att förskotta ett uteblivet underhåll. Det ställs i dag heller inga krav på att föräldrarna måste försöka komma överens eller samarbeta om barnets underhåll innan ett underhållsstöd kan komma ifråga.

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

med underhållsstöd, och bland barn som har en boförälder i de tre lägsta inkomstklasserna beräknas över 90 procent få ett större underhållsbidrag än 1 273 kronor per månad.

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

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

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

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

Det finns ett stort behov av stödjande insatser från samhällets sida i frågor som rör underhåll till barn. Utredningen anser att det bör inrättas en instans som bistår föräldrar med råd och stöd för att i större utsträckning komma överens om avtal om underhållsbidrag i stället för att reglera underhåll via underhållsstöd. Regeringen har tidigare uttalat sin avsikt att tillsätta en utredning i denna fråga. Utredningen anser att det finns flera faktorer som talar för att Försäkringskassan skulle få ett sådant ansvar.

Utredningen anser vidare att det behövs tydliga incitament för de särlevande föräldrar som har förutsättningar att avtala om ett underhållsbidrag att inte i första hand vända sig till Försäkringskassan för underhållsstöd. Ett sådant incitament kan i vissa situationer vara en expeditonsavgift för att Försäkringskassan ska pröva en

ansökan om underhållsstöd. Utredningen anser dock att framtida incitament för underhållsbidrag hellre bör utgå från att ett gott samarbete premieras och väljer därför att inte förorda en avgift.

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

Åtgärder som rör underhållsstödet

I avvaktan på en större översyn av underhållsregleringen finns det dock enligt utredningen behov av att det befintliga underhållsstödssystemet fungerar bättre och verkar mindre konflikt drivande än i dag. Utredningen föreslår därför några justeringar som syftar till att komma till rätta med vissa brister inom underhållsstödet.

Tidsbegränsade underhållsstöd

I dag kan underhållsstöd i princip betalas ut kontinuerligt ända fram till dess att ett barn fyller 18 år utan att det sker någon kontroll av om det finns förutsättningar för föräldrarna att överenskomma om ett underhållsbidrag för barnet. Det bidrar därför inte till att öka incitamenten för föräldrar att själva komma överens om ett underhållsbidrag. Utredningen föreslår därför att förmånstiden för underhållsstöd tidsbegränsas och lämnas efter beslut för en period om maximalt tre år. Därefter ska efter ansökan en förnyad prövning av rätt till underhållsstöd ske. Tidsbegränsningen ska inte gälla när underhållsstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag och inte heller i ärenden om underhållsstöd där det finns beslut om anstånd för obetalda återbetalningsbelopp.

Avskaffade umgängesavdrag

Nuvarande möjlighet till avdrag på återbetalningsbeloppet för lämnat underhållsstöd med anledning av umgänge, s.k. umgängesavdrag, är enligt utredningen konflikt drivande mellan föräldrarna och ökar risken för att barnet ses som en bärare av en ekonomisk förmån. Avdragen avser dessutom förhållandevis låga belopp sett till den administration de medför. Utredningen föreslår därför att umgängesavdraget avskaffas. Inom reglerna för underhållsstöd finns alltså möjligheten att beakta kostnader för umgänge genom s.k. nettoberäkning av underhållsstödets och återbetalningsskyldighetens storlek.

Övriga frågor som rör underhåll till barn

Barns behov varierar i olika åldrar. Det finns därför enligt utredningen skäl för att *åldersdifferentiera storleken på underhållsstödets belopp* för att bättre svara mot de kostnader som finns för att tillgodose barns varierande behov. Behovet av att införa ett åldersdifferentierat underhållsstöd bör dock övervägas först när frågan om hjälp och stöd till föräldrar att träffa avtal om underhållsbidrag har setts över.

Vidare anser utredningen att det bör tydliggöras vad som är rimliga *kostnader för barns behov*, inte minst för att förbättra föräldrars kunskap om vad som utgör normalkostnaden för barns behov i olika åldrar. Konsumentverkets befintliga uppdrag att kontinuerligt följa, redovisa och publicera vad flickor och pojkar i olika åldersgrupper kostar bör kompletteras med uppdraget att följa hur underhållsstödets belopp förhåller sig till prisutvecklingen i landet. På så sätt kan det etableras ett verktyg som kan användas vid eventuella justeringar av såväl underhållsstödets belopp som vid beräkning av underhållsbidrag.

Utredningen anser vidare att det finns anledning att särskilt kartlägga och analysera situationen för *skuldyngda bidragsskyldiga föräldrar*. De kan många gånger ha en särskilt ekonomiskt och på andra sätt utsatt situation genom att de är långvarigt skuldyngda, och föremål för utmätning hos Kronofogdemyndigheten p.g.a. obetalda underhållsstödsskulder. Även om utredningen kan redovisa att många bidragsskyldiga föräldrar är skuldsatta råder fortsatt okunskap om i vilken utsträckning detta beror på regler om underhåll.

Därmed saknas också tillräcklig kunskap om på vilket sätt situationen lämpligen kan åtgärdas. Utredningen föreslår därför att Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten får i uppdrag att i samverkan kartlägga och analysera dessa föräldrars skuldsituation och vilka konsekvenser den får för den enskilde, dennes familj och andra berörda. Med utgångspunkt i kartläggningen bör även behovet av förändringar av nuvarande regler analyseras.

För att förbättra möjligheterna för ett barn att ha kontakt med båda sina föräldrar anser utredningen att en *umgängesförälder* vid utmätning av lön ska få *förbehålla sig kostnader för barnets uppehälle*.

Utredningen förordar dessutom att Folkbokföringsutredningens förslag om att Skatteverkets *beslut om ett barns folkbokföring vid flyttning ska gälla retroaktivt* bör leda till lagstiftning. Detta skulle möjliggöra för en förälder att i större utsträckning än i dag kunna få bidrag till barnets försörjning genom att Försäkringskassan i ett pågående ärende om underhållsstöd eller bostadsbidrag kan innehålla ersättningen till dess att beslut om barnets folkbokföring har fattats.

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

Barnet har rätt till en nära och god relation till båda sina föräldrar, såvida det inte står i strid med barnets bästa. Ur barnets perspektiv är det viktigt att föräldrarna gör sitt bästa för att så långt möjligt försöka mildra de negativa konsekvenser som en separation kan innebära för barnet, särskilt om föräldrarna befinner sig i en konfliktfylld situation. Ibland kan det dock vara svårt för föräldrarna att se konsekvenser av separationen ur barnets perspektiv. Det är därför viktigt att eventuella konflikter så långt möjligt kan dämpas eller undvikas, genom att såväl föräldrar som barn i ett tidigt skede av separationen kan erbjudas stöd och hjälp i frågor som kan påverka barnets situation och vardag.

Många särlevande föräldrar saknar såväl information och kunskap, som stöd och hjälp i frågor som rör ekonomi och barns försörjning. Bristen på kunskap och stöd i dessa frågor kan både bidra till att försvåra föräldrarnas samarbete i frågor som rör barnet, förstärka andra redan pågående konflikter mellan föräldrarna och även bidra till att barn inte får tillräckligt underhåll för sin försörjning.

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

Samarbetssamtal om ekonomiska frågor som rör barnet

För att bidra till en bättre helhetssyn på barnets situation och för att även ekonomiska frågor ska diskuteras utifrån vad som kan anses vara bäst för barnet, föreslås de samarbetssamtal om vårdnad, boende och umgänge som oftast sker i familjerättens regi, även behandla ekonomiska frågor om barnet. Samarbetssamtal bör erbjudas gifta föräldrar i samband med ansökan om äktenskapsskillnad. För samboföräldrar och föräldrar som aldrig har levt ihop bör erbjudande om samarbetssamtal ske genom utökade informationsinsatser från stat och kommun. Ett utbildningsmaterial bör tas fram för kompetensutveckling av berörd personal.

Försöksverksamhet med separationsteam

Forskning visar att osämja, konflikter och dålig kommunikation mellan föräldrarna är en stark riskfaktor för ogynnsam social och känslomässig utveckling hos barn. Detta gäller oberoende av i vilken omfattning barnet bor hos respektive förälder. Ur barnets perspektiv är därför behovet av adekvata och individriktade insatser för att förebygga eller dämpa konflikter mellan separerade eller särlevande föräldrar stort.

Utredningen föreslår därför att en försöksverksamhet med separationsteam utvecklas och prövas i ett antal kommuner. Försöksverksamheten innebär att flera olika huvudmän och professioner samverkar under "samma tak" för att gemensamt bistå föräldrar och barn med skraddarsydda insatser utifrån enskilda behov. Syftet med verksamheten ska vara att förebygga, eller mildra, konflikter mellan föräldrar och främja ett fungerande föräldrasamarbete i frågor som rör föräldraansvar och omsorg om barnet. Ett övergripande mål bör vara att så långt möjligt försöka minska de skadeverkningar som föräldrarnas konflikter kan få för barnet och bidra till att barnet får en god och trygg relation med båda föräldrarna.

Föräldraportal och barnbudget

Information och stöd till föräldrar i olika situationer och skeden i livet behöver göras mer lättillgänglig, överskådlig och begriplig. Utredningen föreslår att en webbaserad föräldraportal etableras med information och stöd till föräldrar i frågor som rör föräldransvar, barns ekonomi och försörjning samt andra närliggande frågor. Vidare bör behovet av ett webbaserat verktyg för att åskådliggöra ekonomiska frågor rörande barnet – en barnbudget – prövas och utvecklas. Ett sådant verktyg kan med fördel rymmas i föräldraportalen.

Vissa statistikfrågor

De statistiska mätmetoderna har inte förändrats i takt med den kraftiga utvecklingen av växelvis boende, vilket leder till att statistik avseende bl.a. ekonomisk standard för såväl föräldrar som barn blir missvisande. Utredningen anser därför att samhällets kunskap om de olika särlevandehushållens faktiska sammansättning och situation behöver förbättras, och föreslår att i statistiken ska särlevande föräldrar med växelvis boende barn kunna särredovisas i de fall det kan anses relevant. I statistiken bör man i så hög grad som möjligt använda en enhetlig definition av växelvis boende för att kunna följa utvecklingen över tid. Dessutom föreslås Statistiska centralbyrån få i uppdrag att utveckla en metod att mäta ekonomisk standard där hänsyn tas till barns växelvisa boende. Mätningarna bör göras årligen och ingå som en naturlig del i den officiella statistiken.

Åtgärder för ett gemensamt föräldransvar

Utredningens sammantagna bedömning av förslagen är att om båda föräldrarna i större utsträckning kan kompenseras utifrån sin antagna försörjningsbörda för barnet, borde några för föräldrarna betydelsefulla konflikt drivande faktorer i regelverken minska. Det torde också bidra till att minska de ekonomiska incitament som kan påverka föräldrarnas överväganden om barnets boende eller vistelse i respektive föräldrahushåll. Ur ett barnperspektiv torde också betydelsen av att barnet kan uppfattas som bärare av ekonomiska förmåner och därmed bli ett slagträ i föräldrakonflikter,

minska. Detta tillsammans med ett förbättrat och mer uttalat stöd till föräldrar i frågor som rör barnets omsorg och försörjning, borde betydligt förbättra förutsättningarna för samarbete mellan föräldrarna och bidra till att de får bättre förutsättningar att ta ett gemensamt ansvar för barnet.

Författningsförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §¹

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

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

¹ Senaste lydelse 2006:463.

2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 17 kap. 4 §, 18 kap. 5, 16, 25, 37 och 39 §§, 19 kap. 19 och 20 §§, 22 kap. 16 § samt rubrikerna närmast före 17 kap. 4 § och 18 kap. 16, 25, 31 och 37 §§, ska upphöra att gälla,

dels att 12 kap. 15 och 17 §§, 16 kap. 5 och 8 §§, 18 kap. 1, 2 och 29 §§, 19 kap. 4 och 32 §§, 22 kap. 1, 3 och 15 §§, 95 kap. 2 §, 96 kap. 3 §, 97 kap. 6, 11, 22 och 23 §§, 110 kap. 5 §, samt rubriken närmast före 96 kap. 3 §, ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 18 kap. 13 a § och 22 kap. 5 a §, 96 kap. 5 a §, 97 kap. 22 a §, samt närmast före 22 kap. 5 a §, 96 kap. 5 a § och 97 kap. 22 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

15 §

Om föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn får vardera föräldern föräldrapenning under hälften av den tid som anges i 12 §. Om endast en av föräldrarna har rätt till föräldrapenning, får han eller hon dock föräldrapenning under hela den tid som anges i 12 §.

Om föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn får vardera föräldern föräldrapenning under hälften av den tid som anges i 12 §. *Det totala antalet dagar med föräldrapenning som kan lämnas på respektive ersättningsnivå enligt 18 och 19 §§ delas lika mellan föräldrarna.* Om endast en av föräldrarna har rätt till föräldrapenning, får han eller hon dock föräldrapenning under hela den tid som anges i 12 §.

17 §

En förälder kan genom skriftlig anmälan till Försäkringskassan avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern.

Detta gäller dock inte föräldrapenning på sjukpenningnivå enligt 21 och 22 §§ såvitt avser en tid om

1. 60 dagar för varje barn, eller
2. 60 dagar för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse.

Av anmälan ska framgå med vilken ersättningsnivå enligt 18 § avståendet avser.

16 kap.

5 §

Föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn kan hos Försäkringskassan gemensamt anmäla vem av dem som ska vara *bidragsmottagare*. Görs inte någon anmälan får barnets mor bidraget.

Föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn kan hos Försäkringskassan gemensamt anmäla vem av dem som ska vara *bidragsmottagare* eller om båda ska vara det. Om inte någon anmälan görs i samband med att rätten till barnbidrag inträder eller om anmälan inte är samstämmig, ska båda föräldrarna vara *bidragsmottagare*. När båda föräldrarna är *bidragsmottagare* lämnas bidraget med hälften till vardera föräldern.

8 §

Om föräldrarna inte bor tillsammans, men barnet är varaktigt bosatt hos båda föräldrarna (*växelvist boende*), får *bidraget* efter anmälan av båda föräldrarna lämnas med hälften till vardera föräldern.

Om föräldrarna inte bor tillsammans, men barnet är varaktigt bosatt hos båda föräldrarna (*växelvis boende*), får *barnbidraget* lämnas med hälften till vardera föräldern efter anmälan av endast en av dem. En förutsättning för detta är att det finns

1. en lagakraftvunnen dom om *växelvis boende*,

2. ett avtal om *växelvis boende* som har godkänts av socialnämnden, eller

3. ett beslut om *bostadsbidrag* till barnfamiljer i form av *växelvisbidrag*.

Om det framkommer omständigheter som gör det sannolikt att

barnet inte bor växelvis hos föräldrarna, ska den förälder som anmäler sig som bidragsmottagare visa att barnet bor växelvis. Om han eller hon inte kan visa detta ska barnbidraget inte delas.

18 kap.

1 §

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

Vidare finns bestämmelser om

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

2 §

Ett barn har rätt till underhållsstöd under de förutsättningar som anges i 4 och 5 §§, om föräldrarna inte bor tillsammans och en av föräldrarna är *boförälder eller barnet har växelvist boende*.

Ett barn har rätt till underhållsstöd under de förutsättningar som anges i 4 och 5 §§, om föräldrarna inte bor tillsammans och en av föräldrarna är *boförälder*.

Om barnet har fyllt 18 år lämnas förlängt underhållsstöd, om även villkoren i 6 § är uppfyllda.

13 a §

Ett beslut om underhållsstöd får avse längst trettiosex månader. Detta gäller dock inte när underhållsstöd lämnas enligt 18 kap. 21 § eller när bidragsskyldig helt eller delvis har beviljats anstånd enligt 19 kap. 40 § eller 43 §.

29 §

Om den bidragsskyldige enligt 19 kap. 19 § har medgetts avdrag med ett visst belopp vid fullgörande av sin betalningsskyldighet, ska kommande underhållsstöd minskas med motsvarande belopp.

Har den bidragsskyldige, när hans eller hennes betalningsskyldighet bestäms, enligt 19 kap. 22–25 §§ fått tillgodoräkna sig ett avdrag för barnets vistelse hos honom eller henne, ska underhållsstödet minskas med ett belopp motsvarande avdraget.

19 kap.

4 §

Ett beslut om betalningsskyldighet ska inte meddelas, om 18 kap. 21, 24 eller 25 § tillämpas eller om underhållsskyldighet enligt föräldrabalken har fastställts i form av ett engångsbelopp.

Ett beslut om betalningsskyldighet ska inte meddelas, om 18 kap. 21 eller 24 § tillämpas eller om underhållsskyldighet enligt föräldrabalken har fastställts i form av ett engångsbelopp.

Om den bidragsskyldige är bosatt utomlands eller i Sverige och i eller från utlandet får lön eller annan inkomst som inte kan tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. utsökningsbalken och en tillämpning av bestämmelserna i 28 och 29 §§ därför övervägs, behöver betalningsskyldighet inte fastställas.

32 §

I fall som avses i 28 § tillämpas även 2, 18–20 och 40–46 §§ samt 49 § första stycket och 18 kap. 29 § första stycket samt 110 kap. 48 §. Det som där föreskrivs om betalningsskyldighet gäller då skyldighet att betala fastställt underhållsbidrag till Försäkringskassan. Betalning till Försäkringskassan ska dock ske allteftersom underhållsbidraget förfaller till betalning.

I fall som avses i 28 § tillämpas även 2, 18 och 40–46 §§ samt 49 § första stycket och 18 kap. 29 § första stycket samt 110 kap. 48 §. Det som där föreskrivs om betalningsskyldighet gäller då skyldighet att betala fastställt underhållsbidrag till Försäkringskassan. Betalning till Försäkringskassan ska dock ske allteftersom underhållsbidraget förfaller till betalning.

22 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- personer som likställs med förälder i 2 §,
- rätten till vårdbidrag i 3–5 §§,
- förmånstiden i 6–10 §§,
- beräkning av vårdbidrag i 11–14 §§,
- vem av föräldrarna som får vårdbidraget i 15 och 16 §§,
- omprövning vid ändrade förhållanden i 17 och 18 §§, och
- utbetalning av vårdbidrag i 19 §.

I detta kapitel finns bestämmelser om

- personer som likställs med förälder i 2 §,
- rätten till vårdbidrag i 3–5 §§,
- *ansökan i 5 a §*,
- förmånstiden i 6–10 §§,
- beräkning av vårdbidrag i 11–14 §§,
- vem av föräldrarna som får vårdbidraget i 15 och 16 §§,
- omprövning vid ändrade förhållanden i 17 och 18 §§, och
- utbetalning av vårdbidrag i 19 §.

3 §

En försäkrad förälder har rätt till vårdbidrag för ett försäkrat *barn, om*

1. barnet på grund av sjukdom, utvecklingsstörning eller *annat funktionshinder* behöver särskild tillsyn och vård under minst sex månader, eller

2. det på grund av barnets sjukdom eller *funktionshinder* uppkommer merkostnader.

Om *en förälder har flera barn* som avses i första stycket grundas bedömningen av rätten till vårdbidrag på det sammanlagda behovet av tillsyn och vård samt på de sammanlagda merkostnaderna.

En försäkrad förälder har rätt till vårdbidrag för ett försäkrat *barn som bor eller vistas i hushållet, om*

1. barnet på grund av sjukdom, utvecklingsstörning eller *annan funktionsnedsättning* behöver särskild tillsyn och vård under minst sex månader, eller

2. det på grund av barnets sjukdom eller *funktionsnedsättning* uppkommer merkostnader.

Om *det i hushållet bor eller vistas flera barn* som avses i första stycket grundas bedömningen av rätten till vårdbidrag på det sammanlagda behovet av tillsyn och vård samt på de sammanlagda merkostnaderna.

Ansökan

5 a §

När båda föräldrarna vårdar eller har merkostnader för ett barn i ett gemensamt hushåll, ska ansökan om vårdbidrag vara gemensam, om det inte finns särskilda skäl för att ansökan görs av endast den ena föräldern.

I andra fall än som avses i första stycket, ska ansökan göras av var och en av föräldrarna.

15 §

Om båda föräldrarna har rätt till vårdbidrag för ett visst barn får den förälder vårdbidraget som står för den huvudsakliga tillsynen och vården av barnet.

Om båda föräldrarna uppfyller förutsättningarna för rätt till vårdbidrag för ett barn som bor eller vistas i deras gemensamma hushåll, lämnas vårdbidraget till den förälder som står för den huvudsakliga tillsynen och vården av barnet. Om båda föräldrarna begär det ska vårdbidraget i stället lämnas med hälften till var och en av dem.

95 kap.

2 §

Bostadsbidrag lämnas i form av

1. bidrag till kostnader för bostad,
2. särskilt bidrag för hemmavarande barn, och

3. umgängesbidrag till den som på grund vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem.

2. särskilt bidrag för hemmavarande barn,

3. växelvisbidrag för barn som bor växelvis, och

4. umgängesbidrag till den som på grund vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem.

Med växelvis boende enligt första stycket 3 avses att ett barn

bor varaktigt hos båda sina föräldrar.

Särskilt bidrag och umgängesbidrag Särskilt bidrag, växelvisbidrag och umgängesbidrag

96 kap.

3 §

Bostadsbidrag i form av särskilt bidrag kan lämnas till familjer med barn som avses i 4, 7 och 8 §§.

Bostadsbidrag i form av växelvisbidrag kan lämnas till familjer med barn som avses i 5 a §.

Bostadsbidrag i form av umgängesbidrag kan lämnas till den som tidvis bor med barn i fall som avses i 6 §. Sådant bidrag lämnas endast till en försäkrad som bor i en bostad som han eller hon äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt.

Hushåll med växelvis boende barn

5 a §

Bostadsbidrag kan lämnas till en försäkrad som har vårdnaden om och bor tillsammans med barn växelvis.

Bostadsbidrag kan lämnas även för barn som för vård eller undervisning inte varaktigt bor hemma men vistas växelvis i hemmet under minst så lång tid varje år som motsvarar normala skolfrier.

97 kap.

6 §

Tillägg till den bidragsgrundande inkomsten ska göras med 15 procent av den sammanlagda förmögenhet som överstiger 100 000 kr, avrundad nedåt till helt tiotusental kronor.

I den sammanlagda förmögenheten ingår förmögenhet för varje försäkrad samt för varje barn som avses i 96 kap. 4 och 9 §§.

I den sammanlagda förmögenheten ingår förmögenhet för varje försäkrad samt för varje barn som avses i 96 kap. 4 och 9 §§. I

fråga om barn som avses i 96 kap. 5 a § ska halva barnets förmögenhet ingå i den sammanlagda förmögenheten.

11 §

Om ett eller flera barn som avses i 96 kap. 4 och 9 §§ har överskott i inkomstslaget kapital, ska till den försäkrades bidragsgrundande inkomst läggas varje barns överskott i inkomstslaget kapital i den utsträckning som överskottet överstiger 1 000 kronor.

Om ett eller flera barn som avses i 96 kap. 4 och 9 §§ har överskott i inkomstslaget kapital, ska till den försäkrades bidragsgrundande inkomst läggas varje barns överskott i inkomstslaget kapital i den utsträckning som överskottet överstiger 1 000 kronor. *I fråga om barn som avses i 96 kap. 5 a § ska hälften av varje barns överskott läggas till den bidragsgrundande inkomsten i den utsträckning överskottet överstiger 1 000 kronor.*

Vid beräkning av överskott i inkomstslaget kapital tillämpas 5 §.

22 §²

Bostadsbidrag lämnas månadsvis som särskilt bidrag med
– 950 kronor till familjer med ett barn,
– 1 325 kronor till familjer med två barn, och
– 1 750 kronor till familjer med tre eller flera barn.

Bostadsbidrag lämnas månadsvis som särskilt bidrag med
– 1 450 kronor till familjer med ett barn,
– 1 900 kronor till familjer med två barn, och
– 2 500 kronor till familjer med tre eller flera barn.

Växelvisbidrag

22 a §

*Bostadsbidrag lämnas månadsvis som växelvisbidrag med
– 1 100 kronor till familjer*

² I de angivna beloppen ingår de belopp som i budgetpropositionen för 2011 är aviserade att gälla fr.o.m. januari 2012 (prop. 2010/11:1, utgiftsområde 12).

*med ett barn,
 – 1 250 kronor till familjer
 med två barn, och
 – 1 700 kronor med familjer
 tre eller flera barn.*

*Om det i hushållet finns såväl
 hemmavarande barn som växel-
 vis boende barn lämnas växelvis-
 bidrag med*

*– 150 kronor till familjer med
 ett hemmavarande barn och ett
 barn som bor växelvis,*

*– 450 kronor till familjer med
 två hemmavarande barn och ett
 barn som bor växelvis, och*

*– 600 kronor till familjer med
 ett hemmavarande barn och två
 barn som bor växelvis.*

23 §

Bostadsbidrag lämnas månadsvis som umgängesbidrag med

- 300 kronor för ett barn,
- 375 kronor för två barn, och
- 450 kronor för tre eller flera barn.

Om det i hushållet finns så-
 väl hemmavarande barn som
 sådana barn som avses i 95 kap.
 2 § 3 lämnas umgängesbidrag
 med 75 kronor per månad för
 varje barn som berättigar till
 umgängesbidrag.

Om det i hushållet finns så-
 väl hemmavarande barn *eller*
växelvis boende barn som sådana
 barn som avses i 95 kap. 2 § 4
 lämnas umgängesbidrag med 75
 kronor per månad för varje barn
 som berättigar till umgänges-
 bidrag.

110 kap.

5 §

Ansökan om förlängt underhållsstöd enligt 18 kap. 6 § ska göras
 av den studerande själv, även om han eller hon ännu inte har fyllt
 18 år.

Beträffande äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg ska, om
 den försäkrade är gift, uppgifter om faktiska förhållanden lämnas
 på heder och samvete även av den försäkrades make.

När det gäller bostadsbidrag ska ett barn som avses i 96 kap. 4 § och som är över 18 år på ansökningshandlingen självt intyga de uppgifter som rör barnet, om det inte finns särskilda skäl mot det.

När det gäller bostadsbidrag ska ett barn som avses i 96 kap. 4 § eller 5 a § och som är över 18 år på ansökningshandlingen självt intyga de uppgifter som rör barnet, om det inte finns särskilda skäl mot det.

1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2012 i fråga om 18 kap. 1, 2 och 13 a §§, 19 kap. 4 §, 95 kap. 2 §, 96 kap. 3 och 5 a §§, 97 kap. 6, 11, 22, 22 a och 23 §§, och 110 kap. 5 §,

den 1 januari 2013 i fråga om 12 kap. 15 och 17 §§, 16 kap. 5 och 8 §§, 22 kap. 1, 3, 5 a och 15 §§, samt

den 1 februari 2013 i fråga om 18 kap. 29 § och 19 kap. 32 §.

Bestämmelserna i 19 kap. 19 och 20 §§ upphör att gälla från och med tid efter den 31 december 2012,

i fråga om 22 kap. 16 § från och med tid efter den 31 december 2012, samt

i fråga om 17 kap. 4 § och 18 kap. 5, 16, 25, 37 och 39 §§ från och med tid efter den 31 januari 2013.

2. Bestämmelserna i 12 kap. 15 och 17 §§ tillämpas på föräldrapenning som lämnas för barn födda från och med ikraftträdandet.

3. De nya bestämmelserna i 16 kap. 5 och 8 §§ tillämpas även på beslut om barnbidrag som har fattats före ikraftträdandet, om anmälan sker enligt de nya bestämmelserna.

4. Bestämmelserna i 18 kap. 13 a § om förmånstid för underhållsstöd tillämpas från och med den 1 februari 2013.

5. Bestämmelserna i 19 kap. 19 och 20 §§ om avdrag för underhåll vid umgänge ska fortfarande tillämpas beträffande avdrag som hänför sig till tid fram till om med den dag bestämmelserna upphör att gälla. Anmälan om avdrag får dock inte göras senare än den 31 januari 2013.

6. Äldre bestämmelser om vårdbidrag ska fortfarande tillämpas på beslut som har fattats före ikraftträdandet. Detsamma gäller för beslut som har fattats före ikraftträdandet och som omprövas efter den tidpunkten och omprövningen resulterar i att förmånsnivån bibehålls. Äldre bestämmelser tillämpas även i det fall beslut ännu inte har fattats, men ansökan om vårdbidrag eller ansökan om delad utbetalning av vårdbidrag har gjorts före ikraftträdandet.

7. Bestämmelserna i 95 kap. 2 §, 96 kap. 3 och 5 a §§, 97 kap. 6, 11, 22, 22 a, 23 §§ och 110 kap. 5 § tillämpas på bostadsbidrag som lämnas från och med den 1 februari 2013.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet

Härigenom föreskrivs att det i 3 § förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet ska införas en ny punkt, 4, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §³

Statsbidrag lämnas under förutsättning att:

1. Avgiften per månad i förskolan är högst tre, två respektive en procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst per månad för det första, andra respektive tredje barnet i hushållet. Avgiften får dock inte överstiga 1 260 kronor i månaden för det första barnet, 840 kronor i månaden för det andra barnet respektive 420 kronor i månaden för det tredje barnet i förskolan.

2. Avgiften per månad i fritidshemmet är högst två, en respektive en procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst per månad för det första, andra respektive tredje barnet i hushållet. Avgiften får dock inte överstiga 840 kronor i månaden för det första barnet och 420 kronor i månaden för det andra respektive tredje barnet i fritidshemmet.

3. Den högsta avgiften i den för barnet aktuella verksamhetsformen betalas för det yngsta barnet i hushållet och den närmast lägre avgiften i den för barnet aktuella verksamhetsformen betalas för det närmast äldre barnet. Från och med det fjärde barnet i hushållet betalas ingen avgift.

4. Avgift för plats i förskolan och fritidshemmet beräknas för det hushåll där förälder innehar sådan plats för barnet. Om ett barns föräldrar inte bor tillsammans, och båda föräldrarna innehar en gemensam plats för barnet, beräknas avgift för respektive hushåll. Avgifterna får tillsammans

³ Senaste lydelse 2011:000.

inte överstiga den maximala avgiften för en plats. Om avgifterna tillsammans blir högre fördelas avgiften för platsen proportionerligt i förhållande till den avgift som har räknats fram för respektive hushåll.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av hur ekonomiska stöd till barnfamiljer stödjer samarbete mellan särlevande föräldrar.

Utredningen ska se över och belysa:

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

föräldrarnas ansvar för att se till barnets bästa kan stödjas och främjas efter en separation. Förekomst och omfattning av konflikter samt konsekvenserna av dessa för barnet bör utgöra en viktig faktor för bedömningen av möjliga åtgärder.

- föräldrars uppfattning om förutsättningarna för balans mellan arbete och omsorg om barnet, hur fördelningen sker och vilka grunder den baseras på. Eventuella omständigheter som påverkar föräldrarnas arbetsutbud ska presenteras.

En avgränsning i uppdraget är att ändringar i föräldrabalkens reglering om vårdnad, boende, umgänge, underhållsskyldighet eller förmynderskap inte ska föreslås. Om förslagen direkt eller indirekt påverkar föräldrabalkens regelverk ska detta särskilt uppmärksammas. För utredningens uppdrag i denna del, se direktiv 2009:56, som återfinns i bilaga 1.

I tillägg till ovanstående direktiv har utredningen i uppdrag att se över vilka möjligheter det finns att erbjuda alla föräldrar som separerar samarbetsamtal. Vidare ska utredas om samarbetsamtalen, förutom nuvarande frågor om vårdnad, boende och umgänge, även ska innehålla frågor om fördelning av det ekonomiska ansvaret för barnet. För uppdraget i denna del, se direktiv 2011:8, som återfinns i bilaga 3.

1.2 Utgångspunkter och mål

Den grundläggande utgångspunkten för utredningen är att barnets rättigheter, behov och intressen ska stå i centrum för utredningens analyser, överväganden och förslag. Barn är unika individer med självständiga rättigheter, behov och önskemål som ska respekteras. Det är föräldrarnas ansvar att ge barnet kärlek, omvårdnad, trygghet och försörjning, och de ska sätta barnets bästa främst.

Föräldrarna har ett gemensamt försörjningsansvar – en underhållsskyldighet – för barnet. Föräldrarna ska bland annat sörja för att barnet får sina grundläggande materiella behov tillgodosedda. Hur försörjningsansvaret fördelas mellan föräldrarna hänger ofta nära samman med hos vem av föräldrarna barnet bor. När föräldrarna lever tillsammans med barnet i en familjegemenskap torde det inte spela så stor roll hur försörjningsansvaret för barnet fördelas mellan föräldrarna. Fördelningen av försörjningsansvaret har dock många gånger en stor betydelse när föräldrarna inte lever ihop, och

den inbördes fördelningen av såväl intäkter som kostnader för barnet påverkar föräldrarnas möjlighet att ta sitt försörjningsansvar. Den förälder som bär en kostnad för barnets materiella eller andra behov kan sägas ha en försörjningsbörda. Termen försörjningsbörda syftar i betänkandet till att åskådliggöra de kostnader som endera, eller båda föräldrarna, har för barnet. Syftet är att åskådliggöra hur försörjningsansvaret för barnet i praktiken fördelas mellan föräldrarna. Avsikten är inte att objektifiera barnet till enbart en bärare av kostnader. En utgångspunkt för utredningen är att analysera vilka konsekvenser fördelningen av försörjningsansvaret får för föräldrasamarbetet, och i vilken utsträckning de familjeekonomiska regelverken tar hänsyn till respektive förälders antagna försörjningsbörda.

En annan utgångspunkt är att föräldrar har ett gemensamt ansvar för sitt barn och att ett fungerande samarbete gagnar barnet. Föräldrarna ska sätta barnets bästa främst exempelvis vad gäller frågor om ekonomi, vårdnad, umgänge och boende. Det gemensamma ansvaret gäller även efter en separation, och i de fall föräldrarna aldrig har levt ihop.

Utredningen har mot denna bakgrund slagit fast att det övergripande syftet för utredningens arbete är att med utgångspunkt i barns rättigheter, behov och intressen skapa bättre förutsättningar för särlevande föräldrar att komma överens i frågor som rör försörjning av och omsorg om barnet. Utifrån detta syfte har utredningen formulerat ett antal målsättningar för utredningsarbetet. Utredningens arbete och förslag ska bidra till att:

- öka kunskapen om hur försörjnings- och omsorgsansvaret för barnet fördelas mellan särlevande föräldrar,
- tydliggöra föräldrarnas gemensamma ansvar för barnets omsorg och försörjning även i de fall de inte lever ihop, samt
- undanröja hinder och underlätta för särlevande föräldrar att komma överens och samarbeta i såväl ekonomiska som andra närliggande frågor som rör barnet.

1.3 Utredningsarbetets bedrivande

Utredningen har haft nio protokollförda sammanträden, varav ett tvådagarssammanträde, med experter och sakkunnig. Utredningen har inhämtat synpunkter från myndigheter och organisationer i

form av en hearing och har också fått ett antal frågeställningar belysta i samtal med forskare.

Utredningen har låtit TNS Sifo genomföra en fokusgruppsundersökning med särlevande föräldrar samt en telefonintervjuundersökning i frågor som rör ekonomi och föräldrasamarbete. En enkät har också genomförts på BRIS¹ webbplats riktad till barn som har särlevande föräldrar. Statistiska centralbyrån (SCB) har bistått utredningen med beräkningar för en empirisk studie om skillnader mellan underhållsstöd och fiktiva underhållsbidrag. Utredningen har också gjort egna bearbetningar och analyser av SCB:s enkätundersökning Jämställt föräldraskap som har genomförts på uppdrag av regeringen. Dessutom har utredningen beställt tabeller från SCB:s undersökning om barns levnadsförhållanden. Dessa har använts för att analysera barns situation vid olika boendeformer.

Utredningen har besökt Fryshuset i Stockholm som driver ett projekt för barn till ensamstående mammor som befinner sig i ekonomisk eller annan utsatthet. Utredningen har också gjort ett studiebesök i Norge för att ta del av hur de bl.a. arbetar med olika stöd till särlevande föräldrar. Vidare har enskilda personer haft möjlighet att lämna skriftliga synpunkter till utredningen via utredningens webbplats.

Frågeställningar, deltagare och undersökningsresultat framgår i bilagor till betänkandet.

¹ BRIS, Barnens rätt i samhället, är en ideell organisation som arbetar för barns rättigheter.

2 Allmänt om barns rätt till omsorg och försörjning

2.1 Barns rätt till en god och trygg uppväxt

Föräldrarna är i regel de viktigaste personerna i ett barns liv, även om de under olika perioder i barnets utveckling står barnet olika nära och fyller olika behov. Att barn under uppväxten har behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna råder det allmän enighet om. Det är därför viktigt att båda föräldrarna är delaktiga och tar ansvar för barnet – även om de inte lever ihop.

Av Sveriges nära två miljoner barn¹ har cirka en halv miljon barn särlevande föräldrar. Uppskattningsvis cirka 100 000 barn föds utanför ett parförhållande och lever inte med båda sina ursprungliga föräldrar under uppväxten, vilket motsvarar cirka fem procent av alla barn. Ytterligare cirka 23 000 barn har en avliden förälder. Närmare 50 000 barn är varje år med om att deras föräldrar separerar, vilket motsvarar cirka tre procent av alla barn med gifta eller samboföräldrar.²

En separation innebär ofta en livskris för alla inblandade, såväl föräldrar som barn, och separationen kan få negativa konsekvenser för barnet. Forskning om barn och separationer visar emellertid att barn inte behöver ta skada på lång sikt av en föräldraseparation, såvida de inte helt mister kontakten med den ena föräldern eller används som slagträn i föräldrarnas konflikt. För vissa barn kan dock en separation vara nödvändig för att undvika att barnet skadas av en fortsatt kontakt med den ena föräldern. Så kan exempelvis vara fallet då barnet har bevittnat våld i familjen eller utsatts för olika former av övergrepp.

¹ Med barn avses varje människa under 18 år.

² SCB Temarapport 2009:2, Barn i dag – En beskrivning av barns villkor med barnkonventionen som utgångspunkt, s. 17 f samt Barn- och familjestatistik 2010, www.scb.se, 2010-09-02.

Barns boendemönster och hushållens sammansättning har förändrats betydligt under de senaste två decennierna, och såväl utredningens egna undersökningar som andra studier visar att skillnaden i levnadsförhållanden och välbefinnande mellan barn som bor i en familj med båda sina föräldrar eller växelvis, dvs. ungefär lika mycket hos sina föräldrar, inte är särskilt stor. Situationen för barn som bor enbart eller större delen av tiden hos den ena föräldern, och har liten eller ingen kontakt alls med den andra föräldern, ser dock annorlunda ut. Dessa barn löper en större risk för en negativ utveckling såväl ekonomiskt, hälsomässigt som socialt i förhållande till barn som bor i en s.k. kärnfamilj eller växelvis. Det är sannolikt inte själva omfattningen av barnets boende hos föräldrarna som har betydelse för barnets välbefinnande, utan snarare de bakomliggande orsakerna till varför barnet inte bor med eller har liten kontakt med båda sina föräldrar som har betydelse. Det som i tidigare generationer kunde utgöra en riskfaktor för barnet, dvs. att ha separerade föräldrar, har i dag förskjutits till att i en större utsträckning gälla barn som bor i princip uteslutande hos endast den ena föräldern.³ (För en närmare statistisk redogörelse av barns situation i olika särlevandehushåll, se kapitel 6.) Samhällets strävan bör därför vara att så långt möjligt stötta såväl föräldrar som barn att kunna upprätthålla en nära och god relation med varandra.

2.2 Barns grundläggande rättigheter och behov

Både föräldrabalken och barnkonventionen⁴ ger uttryck för ett antal grundläggande rättigheter för barnet. Varje barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran, att få utvecklas i sin egen takt och utifrån sina egna förutsättningar, att få ge uttryck för sin mening, att bli lyssnad till och respekterad för den man är. Inget barn får utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Varje barn har ett egenvärde, med egna självständiga

³ Slutsats som framfördes vid utredningens samtal med forskare, se bilaga 11. Se även Gähler, M. 1998. *Life After Divorce. Economic, Social and Psychological Well-being among Swedish Adults and Children Following Family Dissolution*. Doktorsavhandling. Stockholm: Institutet för social forskning.

⁴ Se närmare 1989 års konvention om barnets rättigheter som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 20 november 1989 och som Sverige ratificerade 1990 och därmed har förbundit sig att följa, samt under avsnitt 3.2.

rättigheter, och ska varken ses eller behandlas som ett bihang till föräldrarna.

Barnets föräldrar har det huvudsakliga och primära ansvaret för att tillgodose barnets grundläggande behov och rättigheter och de ska sätta barnets bästa främst. En förutsättning för att barnet ska kunna växa upp under goda och trygga förhållanden är att föräldrarna har omtanke om och respekt för barnet och låter barnets behov gå före eventuella egna intressen, och att hänsyn till vad som är bäst för barnet präglar de överväganden och beslut man som vuxen gör och som rör barnet. Vad som är bäst för barnet måste i första hand bedömas individuellt. En sammanvägning bör göras av vad som allmänt anses vara bra för barn, utifrån allmänt rådande värderingar, forskning, vetenskap och beprövad erfarenhet etc., och utifrån det enskilda barnets behov och perspektiv, dvs. vad det enskilda barnet anser och ger uttryck för.

2.2.1 Barnet är ett gemensamt ansvar för föräldrarna

Som förälder är man oftast också vårdnadshavare för barnet. Att ha vårdnaden om ett barn innebär ett ansvar för barnets personliga förhållanden och för att barnet får omvårdnad, trygghet och en god fostran. Med vårdnadsansvaret följer också rättigheter och skyldigheter att ta ansvar för barnets person och besluta i frågor som rör barnet, såsom rutiner, förskoleverksamhet, skolgång, hälso- och sjukvårdsinsatser, boende och fritidsaktiviteter. Även frågor som rör barnets ekonomi och försörjning, dvs. att barnet löpande får sina materiella behov i form av mat, kläder, bostad etc. tillgodosedda, inbegrips i vårdnadsansvaret. Oavsett vårdnad om barnet ska varje förälder bidra till barnets försörjning utifrån sin ekonomiska förmåga.

Gemensam vårdnad om barnet innebär att båda föräldrarna har lika och gemensamt ansvar för barnet, att de som regel ska bestämma tillsammans, vilket också förutsätter samarbete mellan föräldrarna – även efter en separation. Det får anses självklart att barnets möjligheter till en nära och god kontakt med båda föräldrarna, liksom föräldrarnas förmåga att besluta om vad som är bäst för barnet, underlättas om föräldrarna kan samarbeta i frågor som rör barnet. Det förutsätter emellertid att föräldrarna så långt som möjligt har förutsättningar och möjligheter att själva kunna komma överens i frågor som rör barnet. I de fall samarbetet inte fungerar i

centrala frågor som rör barnet kan föräldrarna vända sig till kommunen för stöd, bl.a. i form av samarbetsamtal. Ytterst kan frågan om barnets vårdnad, boende och umgänge komma att hänskjutas till domstol. Domstolen ska pröva dessa frågor utifrån vad som kan anses vara bäst för barnet.

2.2.2 Föräldrars ansvar för barnets försörjning

I föräldrars ansvar för barnets omvårdnad, uppfostran och trygghet ligger ett ansvar för att försörja barnet under dess uppväxt, dvs. en underhållsskyldighet. Utgångspunkten för underhållsskyldigheten är att föräldrarna gemensamt ansvarar för sitt barns försörjning, oavsett om de sammanbor eller inte.

Principen att föräldrarna är de som i första hand ansvarar för sina barns försörjning är väl förankrad i såväl svensk som internationell rätt. Försörjningsansvarets omfattning och fördelning mellan föräldrar, andra släktingar och det offentliga kan visserligen variera från stat till stat. I Sverige är det barnets föräldrar som har det primära och huvudsakliga försörjningsansvaret för barnet. Föräldrars underhållsskyldighet gäller oavsett om föräldern har vårdnad om barnet eller inte. I vissa fall kan också en styvförälder ha en subsidiär underhållsskyldighet för styvbarn. I avsnitt 3.4 redogörs närmare för innebörden av föräldrars underhållsskyldighet.

Även om föräldrarna har det primära försörjningsansvaret för barnet garanterar ändå staten under vissa förutsättningar att barn till särlevande föräldrar får ett visst underhåll för sin försörjning. Denna garanti kommer till uttryck genom det statliga underhållsstödet (se närmare avsnitt 3.6.3). Vidare utgör socialtjänstens beslut om ekonomiskt bistånd samhällets yttersta skyddsnät för att den enskilde, även barn, ska garanteras en skälig levnadsnivå. Det ekonomiska biståndet utgör ett komplement till statens socialförsäkringssystem och är avsett att träda in tillfälligtvis vid korta perioder av försörjningsproblem.

2.2.3 Samhällets insatser ska komplettera föräldrarna

Barns liv och välbefinnande påverkas i hög grad av hur föräldrarna mår och hur deras sociala och ekonomiska situation ser ut. Samhällets stöd till familjer med barn, såväl ekonomiskt som när det

gäller själva föräldraskapet, är grundläggande för ett barns uppväxt och utveckling.

Barnkonventionen betonar att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för alla dess medlemmar och särskilt för barnens utveckling och välfärd. Familjen bör därför enligt konventionen ges nödvändigt skydd och bistånd för att kunna fullgöra sitt ansvar. Varje barn har rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrarna har det primära ansvaret för barnets uppfostran och utveckling, men varje konventionsstat ska inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar så att denna rätt kan tillgodoses och vid behov även tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram. Staten har dessutom, enligt konventionen, ett ansvar att säkerställa utvecklingen av institutioner, inrättningar och tjänster för vård av barn.

Sverige har också en lång tradition av att erbjuda föräldrar och barn stöd, skydd och hjälp. Samhällets basverksamheter i form av mödra- och barnhälsovård, förskoleverksamhet, skola, liksom den ekonomiska familjepolitiken samt det skyddsnet som försörjningsstödet och andra insatser enligt socialtjänstlagen erbjuder är centrala delar av samhällets insatser för att erbjuda barn och deras föräldrar bistånd och stöd. Det pågående arbetet med att utveckla samhällets stöd i föräldraskapet betonar ytterligare nödvändigheten av att samhällets insatser ska komplettera föräldrarna.⁵

⁵ Nationell strategi för ett utvecklat föräldrastöd – En vinst för alla, Informationsmaterial från Socialdepartementet i mars 2009.

3 Gällande rätt

3.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för de bestämmelser som har betydelse för, och som kan påverka, föräldrars samarbete och överväganden i frågor som rör barnets omsorg och försörjning. Inledningsvis ges en beskrivning av varje barns grundläggande rättigheter enligt barnkonventionen samt av gällande bestämmelser som rör föräldransansvaret, innefattande föräldrars ansvar för barnets försörjning, omvårdnad och personliga förhållanden. Vidare redogörs för de familjeekonomiska stöd som har betydelse för många barnfamiljers ekonomi, liksom för de förmåner som finns inom studiestödsystemet och som tar sikte på studerande med barn. Kapitlet innehåller också en kortfattad redogörelse för bestämmelserna om folkbokföring av barn samt för det regelverk som styr kommunernas uttag av avgifter för förskola och fritidshem m.m.

3.2 Konventionen om barnets rättigheter

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

Barnkonventionen innehåller såväl medborgerliga och politiska rättigheter som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Därutöver finns också, p.g.a. av barnets särskilda utsatthet och sårbarhet, ett antal artiklar som ger barnet rätt till skydd mot utnyttjande av olika slag. Barnkonventionen innehåller därmed rättigheter som rör de flesta områden i barnets liv såsom förskola och fritidshem, utbildning, hälso- och sjukvård, fritid, lek och kultur samt sociala förmåner. I detta avsnitt redogörs endast för de

bestämmelser som är av omedelbar betydelse för utredningens uppdrag.

Konventionens grundläggande principer om icke-diskriminering (art. 2), barnets bästa (art. 3), rätten till liv och utveckling (art. 6) samt rätten att komma till tals (art. 12) har en egen självständig betydelse men de ska också genomsyra de övriga bestämmelserna i konventionen. Detta innebär bl.a. att vid tolkningen av de olika materiella bestämmelserna om barnets rättigheter ska också frågan ställas i vilken utsträckning barnets rätt enligt de grundläggande principerna tillgodoses.

Konventionen slår bl.a. fast att varje barn har rätt att bli omvårdat av sina föräldrar (art. 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 (art. 9).

Sverige har också förbundit sig att göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling och ska enligt konventionen ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran samt ska säkerställa utvecklingen av institutioner, inrättningar och tjänster för vård av barn (art. 18).

Konventionen slår också fast att varje barn har rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling (art. 27). Föräldrarna har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Konventionsstaterna ska i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram. Konventionsstaterna ska 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.

3.3 Vårdnad, boende och umgänge

Den familjerättsliga lagstiftningen utgår från att barnets bästa ska stå i centrum i alla beslut som rör barnet, vilket betyder att andra intressen, t.ex. rättvisa mellan föräldrarna eller en förälders behov av kontakt med barnet, inte får sättas i främsta rummet. Barnets bästa ska således vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge med barnet.

3.3.1 Innebörden av vårdnad om barn

Vårdnad är ett rättsligt begrepp. Med vårdnad avses det juridiska ansvaret för barnets person, dvs. rätten och skyldigheten att sörja för barnets person, att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter och att företräda barnet utåt i sådana angelägenheter. Vårdnadshavaren ska därvid i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.

Enligt de grundläggande bestämmelserna om vårdnad, boende och umgänge i 6 kap. föräldrabalken har barn rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn ska behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska därför se till att barnets behov enligt ovan blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter samt ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning.

Om barnet står under vårdnad av två vårdnadshavare, ska de tillsammans utöva sina rättigheter och skyldigheter gentemot barnet. Utgångspunkten är att vårdnadshavarna ska enas i frågor som rör barnet.

Närmare om vårdnadshavare

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

Om föräldrarna är gifta med varandra får de automatiskt gemensam vårdnad om barnet när det föds. Om föräldrarna gifter sig först senare, får de genom äktenskapet automatiskt gemensam vårdnad. I annat fall är det mamman som får ensam vårdnad. Om barnet är folkbokfört i Sverige kan föräldrarna få gemensam vårdnad också genom registrering hos Skatteverket efter anmälan av dem båda antingen till socialnämnden i samband med att socialnämnden ska godkänna en bekräftelse av föräldraskap, eller direkt till Skatteverket under förutsättning att föräldrarna och barnet är svenska medborgare.

Föräldrar som vill utöva vårdnaden gemensamt kan också väcka talan i domstol. Domstolen ska besluta i enlighet med föräldrarnas önskemål, om det inte är uppenbart att gemensam vårdnad är oförenlig med barnets bästa.

Vid äktenskapsskillnad består den gemensamma vårdnaden om inte domstol förordnar annat eller föräldrarna avtalar om vårdnaden och avtalet godkänns av socialnämnden.

Om någon av föräldrarna vill åstadkomma en ändring i vårdnaden, ska domstolen besluta att vårdnaden ska vara gemensam eller anförtro vårdnaden åt en av föräldrarna. Vid bedömningen av om vårdnaden ska vara gemensam eller anförtros åt en av föräldrarna ska domstolen fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet. Gemensam vårdnad får inte beslutas om båda föräldrarna motsätter sig det.

Gemensam vårdnad förutsätter normalt att föräldrarna har ett någorlunda konfliktfritt samarbete i frågor som rör barnet. Det innebär inte att föräldrarna alltid måste ha samma uppfattning, men de måste kunna hantera sina delade meningar på ett sätt som inte drabbar barnet. Gemensam vårdnad kan emellertid vara oförenlig med barnets bästa även om en konflikt mellan föräldrarna inte kan sägas vara så svår och djup att det är omöjligt för dem att samarbeta.¹

Föräldrarna, eller en av dem kan väcka talan om ändring i vårdnaden, men i mål om äktenskapsskillnad får domstolen även utan yrkande upplösa den gemensamma vårdnaden om gemensam vårdnad är uppenbart oförenlig med barnets bästa.

Föräldrarna kan även ingå avtal om att vårdnaden ska vara gemensam eller att en av dem ska ha vårdnaden om barnet. Avtalet, som ska ingås skriftligen och undertecknas av båda föräldrarna, ska

¹ Prop. 2005/06:99, Nya vårdnadsregler, s. 87.

dock godkännas av socialnämnden för att vara juridiskt giltigt. Socialnämnden ska godkänna avtalet, om det som har överenskommits är till barnets bästa eller – när avtalet går ut på gemensam vårdnad – inte är uppenbart oförenligt med barnets bästa.

Vårdnadens fördelning mellan olika hushållstyper

De flesta föräldrar har gemensam vårdnad om sina barn. En sammanställning av vårdnadens fördelning mellan olika hushållstyper visar att gemensam vårdnad om barnet är regel i de familjer där föräldrarna är gifta med varandra. Nästan alla sammanboende föräldrar har gemensam vårdnad om barnet. I tabellen nedan visas vårdnadens fördelning i olika hushållstyper.

Tabell 1 Gemensam vårdnad och ensam vårdnad för barn i olika hushållstyper, 2008. Andel i procent.

	Gemensam vårdnad	Ensam vårdnad		Övriga*	Summa
		Mor	Far		
Gifta föräldrar	100	0	0	0	100
Samboföräldrar	97	3	0	0	100
Ensamstående mor	72	26	0	2	100
Mor och styvfar	65	32	0	3	100
Ensamstående far	87	1	11	1	100
Far och styvmor	77	0	18	4	100

Källa: SCB 2009:2 Barn i dag – en beskrivning av barns villkor med Barnkonventionen som utgångspunkt.

* Under kategorin Övriga finns särskilt förordnad vårdnadshavare för barnet.

3.3.2 Barnets boende

Vid gemensam vårdnad av ett barn får en domstol på talan av en av föräldrarna eller båda besluta vem av föräldrarna barnet ska bo tillsammans med. Ett beslut om barnets boende kan bli aktuellt när föräldrar som har gemensam vårdnad om barnet inte kan komma överens om var barnet ska bo, eller när föräldrarna vill få sin överenskommelse om boende fastställd av domstolen. Även i de fall domstolen mot en förälders vilja finner att barnet ska stå under föräldrarnas gemensamma vårdnad kan det bli aktuellt att besluta om barnets boende.²

² Prop. 1997/98:7, Vårdnad, boende och umgänge, s. 113.

Domstolen kan besluta om att barnet ska bo hos en av föräldrarna eller växelvis hos dem båda. Avgörande för domstolens beslut är vad som är bäst för barnet.

Föräldrarna får även avtala om barnets boende. Ett sådant avtal ska gälla om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det.

3.3.3 Umgänge

Utgångspunkten i förädrabalken är att barn behöver nära och goda kontakter med båda föräldrarna även om dessa inte bor tillsammans. Föräldrarna har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med den förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt möjligt tillgodoses.

Domstol kan besluta om umgänge. Avgörande för domstolens ställningstagande är vad som är bäst för barnet. Vid sin bedömning ska domstolen ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad. Domstolen ska vidare beakta risken för att barnet far illa. Föräldrarna kan även avtala om umgänge. Ett sådant avtal ska gälla om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det.

Resekostnader i samband med umgänge

Om den förälder som barnet ska umgås med är bosatt på en annan ort än barnet kan umgänget vara förenat med särskilda kostnader.

I 6 kap. förädrabalken regleras den inbördes fördelningen mellan föräldrarna av de resekostnader som kan uppkomma i samband med umgänge. Det primära ansvaret för sådana resor ligger på den förälder som inte bor tillsammans med barnet. Den förälder som barnet bor tillsammans med ska emellertid ta del i kostnaderna för de resor som föranleds av barnets behov av umgänge med den andra föräldern. Det ska ske efter vad som är skäligt med hänsyn till föräldrarnas ekonomiska förmåga och övriga omständigheter. Saknar den förälder som barnet bor hos förmåga att stå för någon del av resekostnaderna, ska den föräldern inte heller vara skyldig att göra det.³

I förarbetena⁴ till bestämmelsen om resekostnader anvisas en beräkningsmetod som i huvudsak motsvarar de principer som till-

³ Anförd prop. s. 73.

⁴ Anförd prop. s. 74.

lämpas vid beräkning av underhållsbidrag, se nedan avsnitt 3.4.1. Avsteg från denna beräkning är i vissa fall möjlig och enligt förarbetena bör vid en bedömning av den ekonomiska förmågan ett ganska stort utrymme lämnas åt mera skönsmässiga överväganden. Även andra omständigheter än de rent ekonomiska ska kunna beaktas vid fördelning av resekostnader. En anledning som kan motivera en annorlunda fördelning av resekostnaderna är om en förälder flyttar långt bort utan någon godtagbar anledning.

I förarbetena berörs också frågan om vilka kostnader som ska beaktas.⁵ För det första bör kostnaderna vara av någon betydelse för att de ska fördelas mellan föräldrarna. I allmänhet bör den förälder som barnet bor hos vara skyldig att ta del av resekostnaderna när avståndet mellan bostadsorterna är relativt stort. Ett riktmärke kan vara att avståndet överstiger tio mil. Hänsyn måste också tas till antalet umgängesresor. Även om kostnaden för varje enskild resa är låg kan antalet resor göra att kostnaderna totalt sett blir betydande. I skälighetsbedömningen ingår också att endast nödvändiga kostnader ska beaktas, t.ex. val av billigaste färdstätt med allmänna färdmedel. Av betydelse för valet av färdmedel är också restiden och den tid som barnet har på sig att umgås med föräldern. Både resor inom och utom landet omfattas. Resekostnader i samband med umgänge kan berättiga till bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453).

I förarbetena uppmärksammas även frågan om en bestämmelse om resekostnader borde införas även vid de fall barnet bor växelvis hos föräldrarna.⁶ Regeringen konstaterar dock att någon lagreglering inte framstår som nödvändig mot bakgrund av det inte har framkommit att dessa fall i praktiken vållar sådana problem att det finns behov av reglering. Det framhålls att i många fall av växelvist boende torde föräldrarna bo så nära varandra att några resekostnader inte uppkommer och i andra fall kan föräldrarna som regel förväntas komma överens om resekostnadernas fördelning.

Avslutningsvis bör det nämnas att i det belopp som kan utgå som underhållsstöd för ett barn (se avsnitt 3.6.3), dvs. 1 273 kronor i månaden, ingår ett schablonbelopp på 300 kronor som bl.a. är avsett att täcka kostnader för resor till anhöriga.⁷

⁵ Anförd prop., s. 74 och 118.

⁶ Anförd prop., s. 71.

⁷ Prop. 2004/05:116, Ett reformerat underhållsstöd, s. 25 f.

3.4 Föräldrars underhållsskyldighet

De grundläggande bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet finns i 7 kap. föräldrabalken. Föräldrarna ska svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. När föräldrarnas underhållsskyldighet bestäms ska hänsyn tas till barnets egna inkomster och tillgångar samt till vissa av barnets sociala förmåner. Bland de förmåner som anses minska barnets behov av underhåll kan nämnas det allmänna barnbidraget, det förlängda barnbidraget och studiebidraget inom studiehjälpssystemet. I kostnaderna för barnets underhåll ska föräldrarna sinsemellan ta del var och en efter sin förmåga.

Att underhållsskyldigheten för barnet är beroende av föräldrarnas ekonomiska förhållanden innebär inte bara att föräldrarna ska ha en viss ekonomisk förmåga för att något underhåll överhuvudtaget ska utgå, utan också att barnet kan göra anspråk på högre standard och därmed större underhåll ju bättre föräldrarnas ekonomiska ställning är.⁸

Underhållsskyldigheten upphör när barnet fyller 18 år. Går barnet i skolan efter 18 års ålder är föräldrarna underhållsskyldiga under den tid som skolgången pågår, dock längst till dess barnet fyller 21 år. Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan och annan jämförlig grundutbildning.

Underhållsskyldighet mot styvbarn

Den som varaktigt bor tillsammans med annans barn och med förälder som har vårdnaden om barnet är underhållsskyldig mot barnet, om han eller hon är gift med föräldern eller har eget barn tillsammans med föräldern. Om det finns särskilda skäl kvarstår underhållsskyldigheten även sedan styvbarnet har flyttat hemifrån, t.ex. för att studera. Motivet till styvförälders underhållsskyldighet är att alla barn i en och samma familj ska leva på samma standard.⁹ En styvförälders underhållsskyldighet bestäms på samma sätt som en förälders, men är *subsidiär* i förhållande till den underhållsskyldighet som åligger den förälder som styvbarnet inte bor tillsammans med.

⁸ Prop. 1978/79:12, Underhåll till barn och fränskilda, s. 83.

⁹ Anförd prop., s. 87.

Bestämmelserna om underhållsstöd (se avsnitt 3.6.3) innebär dock att styvföräldrarnas subsidiära underhållsskyldighet sällan aktualiseras i praktiken.

3.4.1 Underhållsbidrag

En förälder ska i vissa fall fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag till barnet. Så är fallet om föräldern inte har vårdnaden om barnet och inte heller varaktigt bor tillsammans med barnet. Detsamma gäller om föräldern har vårdnaden om barnet gemensamt med den andra föräldern, men barnet varaktigt bor tillsammans med endast den andra föräldern.¹⁰

Om ett barn anses varaktigt bosatt hos båda föräldrarna (växelvis boende) är ingen av föräldrarna skyldig att betala underhållsbidrag, utan varje förälder anses fullgöra sin underhållsskyldighet genom att svara för de direkta kostnaderna för barnet under den tid barnet vistas hos honom eller henne.¹¹ Barnet kan dock bara vara folkbokfört hos en av föräldrarna.

Underhållsbidrag fastställs genom dom eller avtal. Ett avtal om underhållsbidrag kräver normalt ingen särskild form för att vara giltigt. Det kan vara antingen skriftligt eller muntligt. Avtal om att underhållsbidrag för framtiden ska betalas med ett engångsbelopp eller för en längre period än tre månader ska dock vara skriftligt och bevitnat av två personer för att vara giltigt. Om avtalet avser ett barn under 18 år ska avtalet dessutom vara godkänt av socialnämnden. För att ett avtal ska kunna ligga till grund för verkställighet krävs att avtalet är skriftligt och bevitnat.¹²

Underhållsbidrag betalas normalt förskottsvis för kalendermånad. Regler om automatisk anpassning av underhållsbidraget till ändringar i penningvärdet finns i lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag.

¹⁰ I övrigt kan en förälder bli ålagd av domstol att betala underhållsbidrag om han eller hon försummar sin underhållsskyldighet (7 kap. 6 § FB).

¹¹ I NJA 1998 s. 267 behandlar Högsta domstolen frågan om gränsen mellan umgänge och varaktigt boende. Normalt är det fråga om umgänge och inte varaktigt boende när barnet vistas hos den ena föräldern endast en tredjedel av tiden. Även om skillnaden i vistelsetider hos de bägge föräldrarna är mindre bör bedömningen ofta bli densamma om det inte finns faktorer som klart pekar i en annan riktning. Faktorer utöver vistelsetiden som kan få betydelse vid bedömningen är var barnet är folkbokfört, hur barnets boende är ordnat, var barnet förvarar sina tillhörigheter och hur barnets försörjning fördelats mellan föräldrarna.

¹² Se 3 kap. 19 § utsökningsbalken.

En förälder som är betalningsskyldig för utgivet underhållsstöd enligt bestämmelser i 19 kap. socialförsäkringsbalken (se avsnitt 3.6.3) anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet intill det belopp som lämnas i underhållsstöd till barnet.

Beräkning av underhållsbidrag

När underhållsbidrag bestäms enligt föräldrabalkens regler görs det med utgångspunkt i vad som är skäligt med hänsyn tagen till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Också barnets egna inkomster och tillgångar liksom dess sociala förmåner beaktas. Föräldrabalken anger inte någon fast metod för beräkning av underhållsbidrag, men en metod som används är den s.k. kvotdelningsmetoden. Kvotdelningsmetoden går i korthet ut på att man först uppskattar barnets behov av underhåll. Därefter beräknas vad respektive förälder kan bidra med. Det belopp som har räknats fram för barnets behov fördelas sedan mellan föräldrarna i förhållande till deras överskott. Metoden är att se som ett hjälpmedel att bestämma ett rimligt underhållsbidrag för barnet i enlighet med föräldrabalkens bestämmelser. Det underhållsbidrag som har räknats fram bör kontrolleras genom en allmän skälighetsbedömning och vid behov korrigeras.¹³

Barnets behov av underhåll varierar efter bl.a. barnets ålder och levnadssituation. Det är dock vanligt att man utgår från vissa schablonbelopp, motsvarande vad ett barn normalt kostar, som från början har räknats fram av Socialstyrelsen.¹⁴ Till detta belopp, som är knutet till prisbasbeloppet, läggs eventuella kostnader för förskola och/eller fritidshem. Därefter görs avdrag för bl.a. det allmänna barnbidraget eller studiebidraget eller andra sociala förmåner som utgår för barnet.

Schablonbeloppen bildar endast en utgångspunkt för beräkningen av barnets behov av underhåll. Barnets behov varierar i enskilda fall. Barnet kan också, efter en glidande skala, göra anspråk på en högre standard och därmed större underhåll ju bättre ställt föräldrarna har det ekonomiskt, genom ett s.k. standardtillägg.

Den bidragsskyldige föräldern får förbehålla sig ett belopp för eget underhåll. Förbehållsbeloppet innefattar alla vanliga levnads-kostnader. Bostadskostnaden beräknas för sig efter vad som är skä-

¹³ Prop. 1978/79:12 s. 107 och s. 397 f.

¹⁴ Numera upphävda Allmänna råd från Socialstyrelsen 1989:6, Underhållsbidrag till barn.

ligt. De andra levnadskostnaderna beräknas med ledning av ett normalbelopp som för år räknat utgör 120 procent av prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken. För 2011 uppgår normalbeloppet till 4 280 kronor i månaden.

Om det finns särskilda skäl får förbehåll göras också för underhåll åt en make som den bidragsskyldige föräldern varaktigt bor tillsammans med, s.k. hemmamakeförbehåll. Rätten till förbehåll avser i första hand en make som inte har någon egen inkomst och förvärvsförmåga, och bestäms på samma sätt som förbehållet för föräldern själv. Normalbeloppet utgör dock 60 procent av prisbasbeloppet, dvs. 2 140 kronor i månaden för 2011.

Makeförbehåll får göras också för registrerad partner. Med make och registrerad partner jämförs annan som föräldern varaktigt bor tillsammans med, om de har barn tillsammans.

Det belopp som återstår sedan förbehållen har avräknats från nettoinkomsten utgör den bidragsskyldige föräldrarnas överskott. Den andra föräldrarnas överskott beräknas på samma sätt.

Förbehåll får också göras för hemmavarande barn.¹⁵ Beloppet utgör för varje hemmavarande barn 40 procent av prisbasbeloppet för år räknat, dvs. 1 427 kronor i månaden för 2011. Från beloppet avräknas dock vad som utges till barnet av den andra föräldern eller för den föräldrarnas räkning, t.ex. genom underhållsstödet.

Avdrag för umgängeskostnader

När barnet vistas hos den bidragsskyldige föräldern har den föräldern vissa kostnader för barnet utöver det underhållsbidrag som han eller hon kan vara skyldig att betala. Samtidigt har den förälder som barnet bor tillsammans med minskade kostnader för barnet.

Om den bidragsskyldige föräldern har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn eller under en kalendermånad haft barnet hos sig i minst sex hela dygn, får ett visst avdrag göras på det underhållsbidrag han eller hon ska betala, s.k. umgängesavdrag. Motsvarande bestämmelser gäller för underhållsstödet, se närmare avsnitt 3.6.3. För varje helt dygn av barnets

¹⁵ Regeln om förbehållsbelopp för hemmavarande barn i 7 kap, 3 § fjärde stycket föräldrabalken, är dock att betrakta som en garantiregel som ska aktualiseras först när det står klart att det hemmavarande barnet inte får sitt minimibehov tillgodosett med tillämpning av den allmänna fördelningsregeln (jfr kvotdelningsmodellen). Se Walin-Vängby, *Föräldrabalken, en kommentar del 1*, s. 7:29.

vistelse är avdraget 1/40 av det månatliga underhållsbidraget.¹⁶ Vid beräkningen av antalet hela dygn räknas det dygn då barnets vistelse upphör som ett helt dygn. Detta gäller dock inte om vistelsen börjar och upphör under samma dygn. Om det föreligger särskilda skäl får domstol förordna om andra villkor för avdragsrätten.

Det föreligger inte någon rätt till avdrag, om det redan då underhållsbidraget fastställdes togs hänsyn till att den bidragsskyldige föräldern i väsentlig mån fullgjorde sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig, s.k. nettoberäkning.

3.5 Folkbokföring av barn

Var barnet är folkbokfört har många gånger betydelse för förälders rätt till vissa familjeekonomiska förmåner och kommunernas skyldighet att tillhandahålla förskola, fritidshem m.m. för barnet. Vilka konsekvenser barnets folkbokföring kan få för samarbetet mellan särlevande föräldrar samt folkbokföringens betydelse för föräldrarnas överväganden och beslut kring barnets boende och försörjning berörs närmare i avsnitt 7.4.2, 10.3.1 och 13.4.10. I detta avsnitt lämnas en redogörelse för gällande bestämmelser om folkbokföring av barn.¹⁷

Barnets bosättning

Folkbokföringslagen (1991:481) innehåller inte några särskilda bestämmelser som tar sikte på bedömningen av barns bosättning. Barn under 18 år ska därför folkbokföras enligt samma regler som gäller för vuxna, med undantag för en specialregel för nyfödda.

Ett barn ska liksom övriga personer vara folkbokfört där det enligt reglerna i folkbokföringslagen är att anse som bosatt. Huvudregeln när det gäller bosättning är att en person anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar eller, efter flyttning, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila.

Folkbokföringslagen utgår från att bosättningen ska bedömas utifrån de faktiska omständigheterna. Ett barn som regelbundet

¹⁶ Skälet till att nivån på avdraget är 1/40 av det månatliga underhållsbidraget är att den andre föräldern (boföräldern) ändå har vissa kostnader som inte minskar under den tid barnet bor umgängesföräldern.

¹⁷ Avsnittet är en något förkortad och reviderad version av Folkbokföringsutredningens redogörelse om barnets bosättning i betänkandet SOU 2009:75 Folkbokföringen, s. 364 ff.

tillbringar sin dygnsvila hos endast en av sina föräldrar anses ha *enkel bosättning* och ska vara folkbokfört hos den föräldern. Det gäller oavsett vad föräldrarna har avtalat om.

För ett barn som regelmässigt tillbringar sin dygnsvila hos båda sina föräldrar kan det vara svårt för Skatteverket, som beslutar om bosättningsort, att avgöra var barnet ska vara folkbokfört. För att ett barn ska anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på en viss fastighet krävs att det tillbringar dygnsvilan där minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med annan förläggning i tiden, alltså minst en sjundedel. Om ett barn bor hos ena föräldern, men vid umgänge sover en natt i veckan hos den andre föräldern, eller exempelvis två nätter under en tvåveckorsperiod, anses barnet alltså regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på två olika ställen. Barnet har då s.k. *dubbel bosättning*. Tillbringar barnet mindre tid än så hos den andre föräldern anses dygnsvilan regelmässigt tillbringas endast hos boföräldern.

Med utgångspunkt i de rättsfall som finns om barns folkbokföring har Skatteverket utvecklat en praxis vid dubbel bosättning för barn som innebär att om en av bostäderna är den så kallade ursprungsbostaden, dvs. den fastighet där familjen senast bodde tillsammans före separationen, ska barnet anses vara bosatt där, om det tillbringar sin dygnsvila där mellan 40 och 60 procent av tiden. Om fördelningen av tid är en annan eller om ingen av föräldrarna längre bor kvar i ursprungsbostaden ska barnet folkbokföras där det tillbringar flest dygnsvilor.

Om det inte finns någon ursprungsfastighet och barnet tillbringar lika mycket tid hos båda föräldrarna prövas barnets folkbokföring i nu nämnd ordning:

- barnet ska anses vara bosatt i den bostad som ligger närmast skola eller förskola. Avståndet mäts fågelvägen och om avståndsskillnaden är mindre än 200 meter anses de ligga på samma avstånd.
- om barnet mestadels har sina fritidsaktiviteter, sitt sociala nätverk osv. i den ena bostadens närområde och därigenom dagligen vistas i det området ska barnet anses vara bosatt där.
- om någon av bostäderna ligger i samma närområde som barnet tidigare varit folkbokfört i, eller i direkt anslutning till det, ska barnet anses vara bosatt där.

Om bosättningen inte kan bestämmas med hjälp av ovan får övriga omständigheter i det enskilda fallet avgöra. Som sådana kan vara bostädernas storlek och standard, föräldrarnas arbetsförhållanden, syskons bosättning m.m. Om inga andra omständigheter kan avgöra barnets bosättning kan en dom eller ett av socialnämnden godkänt avtal om att en förälder är ensam vårdnadshavare eller bo-förälder bli avgörande. Föräldrarnas egna önskemål vägs däremot inte in i bedömningen.

Flyttningsanmälan

För barn under 18 år ska en flyttningsanmälan göras av barnets vårdnadshavare. Det innebär att vid gemensam vårdnad om barnet måste båda vårdnadshavarna underteckna flyttningsanmälan, såvida inte hela familjen anmäler flyttning tillsammans. Om bara den ene vårdnadshavaren har skrivit under flyttningsanmälan för barnet skickas anmälan till den andre vårdnadshavaren som får tillfälle att instämma i anmälan. Om denne gör så behandlas anmälan av Skatteverket, annars avvisas den. Skatteverket påbörjar då i stället en utredning om var barnet ska vara folkbokfört. Vid ett eventuellt beslut om ändrad folkbokföring för barnet gäller folkbokföringen i dessa fall från beslutets dag i stället för från dagen för anmälan. En konsekvens av detta är att barnet under utredningstiden kan vara fortsatt folkbokfört på en fastighet där ingen av föräldrarna är folkbokförd.

Överklagande

Vid gemensam vårdnad av ett barn kan ett beslut om barnets folkbokföring endast överklagas av vårdnadshavarna gemensamt. I de fall vårdnadshavarna inte är överens om var barnet ska vara folkbokfört och den ene vårdnadshavaren därför inte vill underteckna ett överklagande kommer överklagandet att avvisas av domstolen och därmed inte att tas upp till prövning.

3.6 De familjeekonomiska stöden

Det civilrättsliga regelverket om föräldrars underhållsskyldighet för sina barn måste ses i samband med det offentligrättsliga regelverket för de familjeekonomiska stöden. För barnhushållen bidrog den ekonomiska familjepolitikens förmåner till att höja den disponibla inkomsten med i genomsnitt elva procent 2010. För ensamstående med två eller flera barn utgjorde de familjeekonomiska stöden samma år 25 procent av den disponibla inkomsten.¹⁸ De familjeekonomiska stöden fyller således en viktig funktion för de flesta barnfamiljers ekonomi, och de har störst påverkan för ensamståendehushållen.

De familjeekonomiska stöden kan delas in i tre typer av förmåner.

Generella bidrag: allmänna barnbidrag och bidrag till kostnader för internationella adoptioner.

Försäkring: föräldraförsäkring, barnpension och efterlevandestöd till barn och pensionsrätt för barnår.

Behovsprövade bidrag: bostadsbidrag, underhållsstöd och vårdbidrag för barn med sjukdom eller funktionsnedsättning.

I det följande lämnas en redogörelse för gällande bestämmelser för de familjeekonomiska förmåner som enligt utredningens bedömning kan ha betydelse för särlevande föräldrars överväganden och samarbete kring barnets omsorg och försörjning. Dessa förmåner är barnbidraget, föräldraförsäkringen, bostadsbidraget, underhållsstödet och vårdbidraget. Under avsnitt 3.7 redogörs kortfattat för studiehjälp och tilläggsbidrag för barn.

3.6.1 Barnbidrag

Bestämmelser om barnbidrag finns i 15–16 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). Barnbidraget är ett generellt stöd som i princip utgår till alla barnfamiljer i Sverige och syftar till att ge alla barnfamiljer lika förutsättningar till en god ekonomisk levnadsstandard.¹⁹ Barnbidrag för ett försäkrat barn lämnas i form av *allmänt barnbidrag, förlängt barnbidrag och flerbarnstillägg*.

¹⁸ Försäkringskassans årsredovisning för år 2010, s. 89.

¹⁹ Prop. 2010/11:1, Budgetpropositionen för 2011. Utgiftsområde 12, Ekonomisk trygghet för familjer och barn, s. 28.

Bidragsmottagare

Ett grundläggande kriterium för utbetalning av barnbidrag är den rättsliga vårdnaden om barnet. Om en person har ensam vårdnad om barnet är det han eller hon som får barnbidraget. Föräldrar som har gemensam vårdnad kan hos Försäkringskassan gemensamt anmäla vem av dem som ska vara bidragsmottagare. Om inte någon anmälan om bidragsmottagare görs får barnets mor bidraget. Om den bidragsmottagande föräldern till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak under en längre tid inte kan delta i vårdnaden om barnet, övergår rätten att få bidraget till den andre föräldern. Om barnet bor varaktigt tillsammans med endast en av föräldrarna har den föräldern efter anmälan rätt att få bidraget.

Om föräldrarna inte bor tillsammans, men barnet är varaktigt bosatt hos båda föräldrarna, dvs. växelvis boende, får barnbidraget efter anmälan av båda föräldrarna lämnas med hälften till vardera föräldern.

För barn som har särskilt förordnade vårdnadshavare gäller det som sagts ovan om barnets föräldrar och mor i stället barnets vårdnadshavare och kvinnliga vårdnadshavare. För de fall barnets föräldrar, eller särskilt förordnade vårdnadshavare, är av samma kön gäller det som sagts ovan om barnets mor i stället den äldre av dem. Blivande adoptivföräldrar likställs med föräldrar i fråga om rätten att få barnbidrag.

Om det finns synnerliga skäl får barnbidraget på begäran av socialnämnden betalas ut till den andra av barnets förälder, någon annan lämplig person eller nämnden att användas för barnets bästa.

Särskilda bestämmelser om utbetalning av barnbidrag gäller om barnet är placerat för vård utanför det egna hemmet (se 106 kap. SFB). Om ett barn vårdas i hem för vård eller boende inom socialtjänsten vid ingången av en viss månad får allmänt barnbidrag och förlängt barnbidrag betalas ut till det kommunala organ som svarar för vårdkostnaden som bidrag till denna kostnad. Eventuellt överskott ska redovisas till den som annars skulle ha fått bidraget.

Den vanligaste situationen torde vara att socialnämnden har placerat barnet i ett familjehem och begär att Försäkringskassan ska besluta att familjehemsföräldern får barnbidraget.

Allmänt barnbidrag

Allmänt barnbidrag lämnas med 1 050 kronor i månaden för varje barn från och med månaden efter barnets födelse (15 kap. 3 § SFB). Bidraget betalas till och med det kvartal barnet fyller 16 år (15 kap. 4 § SFB).

Förlängt barnbidrag

Förlängt barnbidrag ersätter det allmänna barnbidraget för de barn som har fyllt 16 år och går i grundskola, sameskola, specialskola, särskola eller får motsvarande utbildning i annan skola. Det förlängda barnbidraget betalas ut från och med kvartalet efter det att barnet fyller 16 år. Bidraget lämnas till och med den månad eleven slutför utbildningen eller avbryter studierna. Om barnet studerar på gymnasiet betalas därefter studiebidrag ut för barnet (se närmare under avsnitt 3.6).

Det förlängda barnbidraget betalas ut till samma person som skulle haft rätt till allmänt barnbidrag. Är den studerande 18 år eller gift betalas bidraget dock till den studerande själv.

Flerbarnstillägg

Flerbarnstillägg lämnas om någon får barnbidrag för två eller flera barn. Flerbarnstillägg lämnas med 150 kronor i månaden för det andra barnet, 454 kronor i månaden för det tredje barnet, 1 010 kronor i månaden för det fjärde barnet och 1 250 kronor i månaden för det femte barnet och varje ytterligare barn.

Vid beräkningen av flerbarnstillägget ska de barn för vilka någon får barnbidrag räknas samman med de barn för vilka någon annan i hushållet får barnbidrag om dessa bidragsmottagare stadigvarande sammanbor och är eller har varit gifta med varandra, eller har eller har haft barn gemensamt. Utöver barn för vilka allmänt barnbidrag lämnas får även studerande barn över 16 år räknas in i underlaget för flerbarnstillägg om studierna ger rätt till förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Den studerande måste dock för att berättiga till flerbarnstillägg stadigvarande sammanbo med den bidragssökande, bedriva heltidsstudier som omfattar minst åtta veckor samt vara ogift. Flerbarnstillägget betalas ut längst till och med andra kvartalet det år den studerande fyller 20 år. Den som vill räkna med

studerande barn över 16 år för flerbarnstillägg, måste anmäla detta till Försäkringskassan.

Barn i familjehem eller i hem för vård eller boende beaktas inte i beräkningen av flerbarnstillägg.

För särlevande föräldrar som delar på barnbidraget delas flerbarnstillägget proportionerligt i förhållande till antalet barnbidrag som föräldrarna uppbär.

3.6.2 Bostadsbidrag till barnfamiljer

Bestämmelser om bostadsbidrag finns i 95–98 kap. SFB. Bostadsbidraget syftar till att ge ekonomiskt svaga hushåll möjlighet att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder. Bidraget är en behovsprövad förmån som lämnas dels till barnfamiljer, dels till ungdomar som fyllt 18 men inte 29 år och som inte har barn. Om bostadsbidrag ska lämnas bestäms huvudsakligen med ledning av hushållets sammansättning, hushållets bidragsgrundande inkomst, bostadskostnaden och bostadens storlek. I det följande redogörs enbart för bostadsbidraget till barnfamiljer.

Rätt till bostadsbidrag som barnfamilj gäller för den som har vårdnaden om barn och varaktigt bor tillsammans med barnet, eller den som för minst tre månader har tagit emot barn för vård i familjehem, eller den som på grund av vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem.

Bostadsbidrag lämnas till hushåll med barn som är yngre än 18 år, eller som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Bostadsbidraget kan sägas uppfylla två olika syften. Bidraget syftar dels till att utgöra ett bidrag för bostadskostnader, dels till att utgöra ett konsumtionsstöd för att barn stadigvarande bor eller tidvis vistas i hushållet.

Särskilt bidrag

För hushåll med hemmavarande barn kan ett särskilt bidrag lämnas. För att särskilt bidrag ska beviljas måste vårdnadshavaren och barnet bo tillsammans varaktigt. Om ett barns föräldrar inte lever tillsammans men har gemensam vårdnad om barnet, har den förälder som barnet är folkbokfört hos rätt till det särskilda bidraget.

När ett barn bor i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende kan bidrag lämnas till föräldern eller föräldrarna, om det finns särskilda skäl.

Bidragets storlek beräknas efter antal barn i familjen, och inte efter bostadskostnad. Det särskilda bidraget varierar med antalet barn i familjen, 950 kronor per månad för ett barn, 1 325 kronor per månad för två barn och 1 750 kronor per månad för tre eller flera barn.

Umgängesbidrag

För den som på grund av vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem kan ett umgängesbidrag lämnas. Sådant bidrag lämnas endast om föräldern bor i en bostad som han eller hon äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt.

Umgängesbidraget uppgår till 300 kronor för ett barn, 375 kronor för två barn och 450 kronor för tre eller flera barn. Beloppen gäller om föräldern enbart har umgängesbarn. En förälder som har både hemmavarande och umgängesbarn får i första hand särskilt bidrag för hemmavarande barn och dessutom 75 kronor för varje umgängesbarn, men för maximalt tre barn totalt.

Bostadskostnadsbidrag

Den del av bostadsbidraget som utgör ett bidrag till bostadskostnaden är beroende av vilken bostadskostnad hushållet har. Bidraget för bostadskostnad baseras på den kostnad som en sökande har vid ansökningstillfället. Huvudregeln är att man måste ha en egen bostad, dvs. äga eller inneha hyres- eller bostadsrätt. Vissa begränsningar gäller för hur stor bostadsyta som får läggas till grund för bidraget. Begränsningen i bostadsyta varierar beroende på antalet barn i hushållet. En större bostadsyta får dock beaktas om sökanden eller någon familjemedlem har funktionsnedsättning. Bidrag till kostnader för bostaden lämnas till föräldrar som på grund av vårdnad eller umgänge tidvis har sina barn boende hos sig, under förutsättning att föräldern har barnet hos sig i en viss minsta omfattning, dvs. minst 30 dagar per år. I dessa fall finns emellertid en begränsning att bostaden inte får omfatta färre än två rum och kök eller kokvrå, eller understiga 40 kvadratmeter bostadsyta.

För barnfamiljer finns emellertid en garantinivå för den bidragsgrundande bostadskostnaden. Bostadskostnader upp till garantinivån beaktas oavsett ytgränser, dock högst den faktiska bostadskostnaden.

Bidrag ges inte för bostadskostnader upp till 2 000 kronor per månad. Vid högre bostadskostnader kan man erhålla bidrag med 50 procent av bostadskostnaden upp till en övre gräns som varierar med antalet barn.

Utbetalning, omprövning m.m.

Bostadsbidrag betalas ut löpande under året som ett preliminärt bidrag. Bostadsbidraget inkomstprövas, dvs. bidraget bestäms av det enskilda hushållets inkomster och tillgångar. Bidraget beräknas utifrån bidragsmottagarens uppskattade inkomst för hela kalenderåret, som då anses lika fördelad på varje månad i kalenderåret. För gifta och sammanboende med barn inkomstprövas bostadsbidraget individuellt. Bidraget minskas om årsinkomsten överstiger 58 500 kronor för någon av makarna/samborna. För en ensamsökande med barn är motsvarande gräns 117 000 kronor. Om den bidragsgrundande inkomsten är högre reduceras bostadsbidraget med 20 procent av den överskjutande inkomsten. Bidrag som beräknas till mindre belopp än 1 200 kronor för ett helt år betalas inte ut. Bidragsmottagaren är skyldig att anmäla ändrad inkomst till Försäkringskassan.

Slutligt bostadsbidrag bestäms i efterhand på grundval av taxeringen för varje kalenderår. Den som har haft lägre inkomster än vad som preliminärt uppgavs till Försäkringskassan, får en tilläggsutbetalning med ränta. Den som uppgivit för låga inkomster, får betala tillbaka det belopp som har betalats ut för mycket, plus en avgift. Det finns emellertid ett s.k. förlåtandeintervall, dvs. ett intervall inom vilket inkomstförändringar inte leder till tilläggsutbetalning eller återbetalning när det slutliga bidraget fastställs.

3.6.3 Underhållsstöd

Bestämmelser om underhållsstöd finns i 17–19 kap. SFB. Underhållsstödet är ett statligt bidrag till barn med särlevande föräldrar och syftet är att garantera barnet för uteblivet underhållsbidrag upp till en viss nivå.

Ett barn har rätt till underhållsstöd om föräldrarna inte bor tillsammans. Det krävs att barnet varaktigt bor hos endast en av föräldrarna och är folkbokfört hos den föräldern (boförälder). Det krävs vidare att boföräldern bor här i landet och, om barnet är under 18 år, att boföräldern är vårdnadshavare för barnet.

Ett barn har också rätt till underhållsstöd om föräldrarna inte bor tillsammans och barnet varaktigt bor hos var och en av föräldrarna, dvs. är växelvis boende hos dem. Det krävs då att barnet är folkbokfört hos en av föräldrarna och, om barnet är under 18 år, att det står under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem. Det krävs vidare att den förälder som söker stödet bor här i landet.

Ett barn kan också ha rätt till underhållsstöd om det varaktigt bor hos en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare.

I vissa fall saknar barnet rätt till underhållsstöd. Så är fallet t.ex. om en förälder som inte varaktigt bor tillsammans med barnet (en bidragsskyldig förälder) i rätt ordning betalar ett underhåll till barnet som inte understiger det belopp som annars skulle ha lämnats i underhållsstöd (dvs. i praktiken 1 273 kronor, se närmare nedan).

Underhållsstöd lämnas till och med den månad då barnet fyller 18 år. Ett barn som fyllt 18 år kan ha rätt till förlängt underhållsstöd under den tid som barnet bedriver grundläggande studier. Förlängt underhållsstöd lämnas längst till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år, och betalas ut till det studerande barnet.

Enligt bestämmelser i 106 kap. SFB lämnas inte underhållsstöd då barnet under en hel kalendermånad på statens bekostnad får vård på institution eller annars kost och logi, bor i familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller vårdas i familjehem eller hem för vård eller boende inom socialtjänsten. I dessa situationer är båda föräldrarna underhållsskyldiga för barnet och kan krävas av socialtjänsten.

Underhållsstödets storlek

Underhållsstödsbeloppet ska motsvara ungefär hälften av normalkostnaderna för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget. Den antagna normalkostnaden ska täcka ett barns normalbehov och motsvara en skälig levnadsnivå på lång sikt.²⁰ (Se närmare om detta i avsnitt 8.2.4.)

²⁰ Prop. 2004/05:116, s. 24.

Underhållsstödet uppgår för närvarande till 1 273 kronor i månaden. Underhållsstöd utges i vissa fall som s.k. utfyllnadsbidrag med ett lägre belopp än 1 273 kronor. Om det finns anledning att anta att en bidragsskyldig förälder i rätt ordning betalar ett underhåll till sitt barn som motsvarar minst det belopp som skulle ha fastställts som betalningsbelopp, reduceras underhållsstödet med detta belopp. En boförälder kan också välja att endast söka utfyllnadsdelen i underhållsstödet.

Underhållsstöd utges också som ett utfyllnadsbidrag om barnet bor varaktigt hos var och en av föräldrarna, dvs. är växelvis boende. Vid växelvist boende har var och en av föräldrarna rätt till maximalt ett halvt underhållsstöd; 636 kronor per barn och månad. Från detta belopp avräknas halva det betalningsbelopp som skulle ha fastställts om föräldern varit betalningsskyldig enligt bestämmelser i 19 kap. SFB.

Om underhållsstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag är ingen av föräldrarna betalningsskyldig för stödet.

Underhållsstödet minskas också om barnet har egna inkomster. Som inkomst räknas inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital. Om barnet har en inkomst på 48 000 kronor eller mer, minskas stödet med hälften av den del som överstiger 48 000 kronor per år. Detta innebär att underhållsstödet trappas av successivt. Om ett barn har inkomster om drygt 76 000 kronor eller mer per år lämnas inte något underhållsstöd. Beloppet räknas om i början av varje år. Vid växelvist boende minskas stödet för var och en av föräldrarna med hälften av det belopp med vilket underhållsstödet annars skulle ha minskats med på grund av barnets inkomster.

Underhållsstöd betalas ut månadsvis i förskott. Underhållsstödet betalas ut till boföräldern. Vid växelvist boende betalas underhållsstödet ut till var och en av föräldrarna.

Betalningsskyldighet för den bidragsskyldige föräldern

Lämnas underhållsstöd till ett barn och finns det en bidragsskyldig förälder är denne som regel skyldig att betala hela stödet eller en del av det åter till staten. Betalningsskyldigheten kan vara noll och högst 1 273 kronor per barn och månad. Betalningsskyldigheten bestäms till en viss procent av den bidragsskyldiges årsinkomst minskad med ett grundavdrag om 100 000 kronor och med beaktande av det antal barn som han eller hon är underhållsskyldig för.

Årsinkomsten beräknas med utgångspunkt från det taxeringsbeslut som fattats närmast före februari månad det år betalningsskyldigheten avser, dvs. i praktiken två år tillbaka i tiden. I de fall underhållsstöd lämnas som ett utfyllnadsbidrag föreligger emellertid inte någon betalningsskyldighet. Utfyllnadsbidraget är ett rent stöd från det allmänna.

Umgängesavdrag och nettoberäkning

Liksom vid beräkning av underhållsbidragets storlek finns det en rätt till umgängesavdrag för den bidragsskyldige föräldern. Om denne har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn eller under en kalendermånad haft barnet hos sig i minst sex hela dygn, får föräldern göra ett umgängesavdrag med 1/40 på det månatliga betalningsbeloppet. Underhållsstödet minskas med motsvarande belopp. Vid beräkningen av antalet hela dygn räknas det dygn då barnets vistelse upphör som ett helt dygn. Detta gäller dock inte om vistelsen börjar och upphör under samma dygn.

Den bidragsskyldige föräldern kan begära nettoberäkning av betalningsbeloppet om det finns en dom eller ett av socialnämnden godkänt avtal om ett umgänge med barnet om minst 30 hela dygn per kalenderår. Nettoberäkningen innebär att umgängesavdraget blir lika stort varje månad och att hänsyn tas till umgänget vid beräkning av underhållsstödsbeloppet respektive betalningsbeloppet.

Anstånd, eftergift och indrivning

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

Om det finns synnerliga skäl, bl.a. med hänsyn till den bidragsskyldiges ekonomi, får Försäkringskassan helt eller delvis efterge statens fordran.

Betalas inte fastställt betalningsbelopp i rätt tid eller har anstånd beviljats utgår ränta på skulden. Räntan fastställs årligen av regeringen och uppgår för 2011 till 1,9 procent.

Om den bidragsskyldige inte betalar fastställt betalningsbelopp i rätt tid, och inte heller har beviljats anstånd med betalningen, överlämnas fordran till Kronofogdemyndigheten för indrivning. En fordran avseende underhållsstöd ska i normalfallet överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning senast fem månader efter det att den skulle ha betalats.

Om den bidragsskyldige föräldern är bosatt i utlandet eller har inkomst från utlandet gäller särskilda regler.

3.6.4 Föräldraförsäkring

Föräldraförsäkringen, dvs. *graviditetspenning*, *föräldrapenning* och *tillfällig föräldrapenning* kompenserar för en stor del av inkomstbortfallet under föräldraledighet och syftar till att skapa goda förutsättningar för föräldrar att behålla anknytningen till arbetsmarknaden och att vara hemma med sina barn när de är små.

I detta avsnitt redogörs enbart för föräldrapenningsförmånerna, då det främst är dessa förmåner som föräldrarna kan samarbeta om och fördela sinsemellan. Bestämmelser om föräldrapenningsförmånerna finns i 11–13 kap. SFB. Kopplat till föräldrarnas uttag av föräldraledighet finns också en jämställdhetsbonus samt ett kommunalt vårdnadsbidrag, se närmare nedan.

Föräldrapenning

Föräldrapenning syftar till att stödja båda föräldrarnas möjlighet att kombinera föräldraskap och förvärvsarbete. Föräldrapenning kan man få med anledning av ett barns födelse eller vid adoption av barn under sammanlagt högst 480 dagar. Vid gemensam vårdnad om barnet är föräldrapenningen delad mellan föräldrarna, förutom sextio dagar som är reserverade för vardera föräldern. Övriga dagar kan föräldrarna överlåta sinsemellan. Om en förälder har ensam vårdnad om barnet har denne rätt till samtliga 480 dagar. Föräldern kan dock avstå sin rätt till föräldrapenning till den andra föräldern med undantag av 60 dagar motsvarande föräldrarnas sjukpenning.

Av de 480 dagarna betalas föräldrapenningen under 390 dagar ut med ett belopp motsvarande 80 procent av 0,97 procent av förälderns sjukpenninggrundande inkomst, dock högst tio prisbasbelopp, dvs. 428 000 kronor för 2011. För att ha rätt till föräldrapenning motsvarande sin sjukpenning under de 180 första dagarna krävs dock att föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför har varit försäkrad för en sjukpenning över lägstanivån och skulle ha varit det om Försäkringskassan känt till samtliga förhållanden, det s.k. kvalifikationsvillkoret. Om kvalifikationsvillkoret inte är uppfyllt får föräldern ersättning enligt den s.k. grundnivån med 180 konor om dagen. Motsvarande gäller för en förälder som har låg eller inte någon förvärvsinkomst alls. Han eller hon får också en föräldrapenning under de första 180 dagarna enligt åtminstone grundnivån på 180 konor om dagen. Resterande 90 dagar ersätts lika för alla enligt den s.k. lägstanivån med ett belopp om 180 kronor per dag.

Dagarna med föräldrapenning kan tas ut som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels ersättning. Dagarna kan tas ut till dess barnet fyllt åtta år eller till den senare tidpunkt då barnet avslutat det första skolåret. När någon tar emot ett barn i syfte att adoptera det, räknas tidpunkten då föräldern har fått barnet i sin vård som tidpunkten för barnets födelse. Föräldrapenning kan dock inte betalas ut när barnet har fyllt tio år. Mamman har även rätt till föräldrapenning före barnets födelse. Den betalas ut tidigast från och med den 60:e dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Bägge föräldrarna har rätt att ta ut föräldrapenning såväl före som efter barnets födelse för att delta i föräldrautbildning.

Tillfällig föräldrapenning

Tillfällig föräldrapenning syftar till att täcka en del av det inkomstbortfall som en förälder får då han eller hon behöver avstå från förvärvsarbete för att vårda sitt barn då barnet eller dess ordinarie vårdare blivit sjuk eller smittad. Med ordinarie vårdare avses t.ex. en hemarbetande förälder, en dagbarnvårdare eller släkting. Den ordinarie vårdaren behöver således inte vara densamma som barnets vårdnadshavare. En grundläggande förutsättning för att få tillfällig föräldrapenning är att en förälder, eller därmed likställd, har behövt avstå från förvärvsarbete för vård av barn.

En förälder som behöver avstå från förvärvsarbete för att vårda ett sjukt barn är berättigad till tillfällig föräldrapenning, som utgör 80 procent av 0,97 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten, dock högst 7,5 prisbasbelopp, dvs. 321 000 kronor för 2011. Detta gäller om barnet är under 12 år. I vissa fall kan ersättning betalas ut för barn upp till 16 år. Föräldrar till barn som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kan även få tillfällig föräldrapenning för barn i åldern 16–21 år (i vissa fall upp till 23 år).

Ersättning betalas ut under högst 60 dagar per barn och år. När de 60 dagarna är uttagna kan ersättning betalas ut under ytterligare högst 60 dagar, dock inte i samband med ordinarie vårdares sjukdom. Dagarna kan tas ut som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels ersättning.

Pappan, eller den andra föräldern till barnet, har rätt att ta ut 10 dagars ersättning i samband med barns födelse för att vara med vid förlossningen, sköta hemmet eller ta hand om andra barn i familjen. Motsvarande gäller, i tillämpliga delar, vid adoption av ett barn som ännu inte har fyllt tio år.

I vissa fall kan emellertid rätten till tillfällig föräldrapenning överlåtas till en annan person, som i stället för föräldern stannar hemma från sitt arbete för att vårda barnet.

Sedan den 1 januari 2010 har rätten till tillfällig föräldrapenning utvidgats. Numera kan en ensamstående förälder som blir sjuk och inte kan vårda ett barn som inte har fyllt tre år låta någon annan person som avstår från förvärvsarbete få tillfällig föräldrapenning för vård av barnet. I dessa fall ställs det inte något krav på att den ensamstående föräldern behöver vara förvärvsarbetande. Syftet med bestämmelsen är att i så stor utsträckning som möjligt ge ensamstående föräldrar samma trygghet som gäller i familjer med två föräldrar.

Sedan den 1 januari 2011 har föräldrar rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med att ett barn som inte har fyllt 18 år har avlidit. Ersättningen kan betalas ut under högst 10 dagar till var och en av föräldrarna.

Jämställdhetsbonus

Jämställdhetsbonusen syftar till att förbättra förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män vad gäller såväl föräldraledighet som deltagande i arbetslivet. Bestämmelser om jämställdhetsbonus finns i lagen (2008:313) om jämställdhetsbonus.

Jämställdhetsbonusen beräknas utifrån föräldrarnas fördelning av föräldrapenningdagar för barn födda efter den 30 juni 2008. Ju jämnare föräldrarnas fördelning av föräldrapenningdagarna är, desto större blir bonusen. En lika fördelning av föräldrapenningdagarna berättigar till maximal bonus, som för ett barn uppgår till 13 500 kronor. Den förälder som totalt har tagit ut flest dagar med föräldrapenning får jämställdhetsbonus om han eller hon arbetar eller studerar när den andra föräldern tar ut föräldrapenning. För att bonus ska utgå får denne förälder således inte vara arbetslös, sjukskriven eller föräldraledig för ett annat barn under den aktuella perioden.

För bonus krävs också att föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet. Särlevande föräldrar har samma rätt till bonus som de som bor i ett hushåll.

Utbetalningen av jämställdhetsbonusen sker genom kreditering av förälderns skattekonto.

3.6.5 Kommunalt vårdnadsbidrag

Vårdnadsbidrag är ett kommunalt bidrag som är frivilligt för kommunerna att införa, finansiera och administrera. Syftet med vårdnadsbidraget är att ge ökade möjligheter för föräldrar att vara hemma och vårda sitt barn under den period då barnet är mellan ett och tre år, och att möjliggöra en mjukare övergång mellan föräldraledighet och arbete.

Bestämmelser om vårdnadsbidrag finns i lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag. De kommuner som önskar kan ge ett skattefritt bidrag på maximalt 3 000 kronor per månad och barn. Villkoret för att få fullt vårdnadsbidrag är att barnet, 1–3 år, är folkbokförd i den aktuella kommunen samt inte har en heltidsplats i förskola. Bidraget får utbetalas till en vårdnadshavare som både är folkbokförd och bor på samma adress som barnet. Vårdnadshavaren kan förvärvsarbeta och samtidigt uppbära vårdnadsbidrag om barnomsorgen är ordnad på annat sätt.

Vårdnadsbidraget får efter anmälan av båda vårdnadshavarna delas så att bidraget lämnas med hälften till vardera vårdnadshavaren. Vårdnadsbidrag får lämnas med hälften till vardera vårdnadshavaren även om endast en av dem är folkbokförd på samma adress som barnet och bor tillsammans med barnet. Vårdnadsbidraget får i sådant fall även lämnas till en vårdnadshavare som inte är folkbokförd i samma kommun som barnet.

Vårdnadsbidraget kan inte lämnas till en vårdnadshavare som har vissa andra ersättningar med anledning av föräldraledighet, arbetslöshet, hög ålder, långvarig sjukdom eller etableringsersättning som nyanländ invandrare.

3.6.6 Vårdbidrag för barn med sjukdom eller funktionsnedsättning

I 22 kap. SFB finns bestämmelser om vårdbidrag. Vårdbidrag syftar till att ge en förälder möjlighet att (i hemmet) ta hand om barn med sjukdom eller funktionsnedsättning som har behov av särskild tillsyn och vård. Ett krav är att barnet behöver särskild tillsyn och vård i minst sex månader. Vårdbidraget utgör dels en ersättning för det vård- och tillsynsarbete som en förälder utför, dels en ersättning för de merkostnader som uppkommer p.g.a. av barnets funktionsnedsättning eller sjukdom. Merkostnader kan till exempel vara kostnader för sjukvård och läkemedel eller utgifter för hjälpmedel, särskild mat eller resor av olika slag. Som merkostnad räknas även kostnader för att anpassa eller byta bostad.

Det är endast ett barns förälder som kan ha rätt till vårdbidrag. Med förälder likställs i lagen förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern, förälders sambo som har varit gift med eller har eller har haft barn med föräldern, samt blivande adoptivförälder i vissa i lagen angivna fall.

Möjligheten att uppbära vårdbidrag begränsas dock när barnet är placerat för vård utanför det egna hemmet (se närmare om detta i 106 kap. 9–11 §§ SFB).

Vårdbidrag utbetalas som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån. Vårdbidraget relateras till prisbasbeloppet, vilket för 2011 är 42 800 kronor. Hel förmån utgör 250 procent av prisbasbeloppet, vilket för 2011 innebär 107 000 kronor per år, eller 8 917 kronor per månad. Vårdbidrag kan beviljas från det att barnet är nyfött till och med juni månad det år barnet fyller 19 år.

Vårdbidraget betalas ut till den förälder som har ansökt om och beviljats vårdbidrag, normalt den som har den rättsliga vårdnaden om barnet. Om båda föräldrarna har rätt till vårdbidrag för ett visst barn, får den förälder vårdbidraget som står för den huvudsakliga tillsynen och vården. I likhet med det allmänna barnbidraget finns det också möjlighet för föräldrar att dela på vårdbidraget om föräldrarna gemensamt ansöker om det. En förutsättning för delning är att föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet och att båda tar del i vården av barnet. I annat fall tillfaller vårdbidraget den förälder som först ansökt om och beviljats rätten till vårdbidrag.

3.7 Studiestöd

Inom studiestödssystemet finns några förmåner som framför allt syftar till att dels täcka kostnader för barnets utbildning, dels ekonomiskt stödja familjer med låga inkomster och möjliggöra för föräldrar att studera. Nedan redogörs kort för dessa förmåner.

3.7.1 Studiehjälp

Studiehjälpen ingår i utbildningspolitiken men är även en del av det ekonomiska familjestödet, och är avsedd att bidra till att täcka kostnader för ett barns utbildning.

Bestämmelser om studiehjälp finns i 2 kap. studiestödslagen (1999:1395) och dess förordning (2000:655). Studiehjälpen består av studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg. Studiehjälp får den som är högst 20 år och studerar på heltid i gymnasieskola, folkhögskola, kommunal eller statlig vuxenutbildning och vissa utbildningar på gymnasial nivå. För ett normalt läsår beviljas studiehjälpen för totalt nio månader per år. Studiehjälp betalas ut till den studerandes föräldrar eller någon annan vårdnadshavare enligt samma grunder som tillämpas vid utbetalning av allmänt barnbidrag. Om den studerande är myndig betalas dock studiehjälpen ut till den studerande. Om det finns särskilda skäl, kan studiehjälp för en omyndig studerande betalas ut till en socialnämnd eller någon annan för att användas till den omyndiges utbildning och uppehälle.

Studiebidrag får lämnas från och med kvartalet närmast efter det kvartal då den studerande fyller 16 år. För den som går i en gymnasial utbildning ersätter studiebidraget det allmänna barnbidraget

som betalas ut till och med det kvartal man fyller 16 år. Den studerande behöver inte ansöka om bidraget; det betalas ut automatiskt. Studiebidraget lämnas med 1 050 kronor per månad under skolterminerna, vilket innebär nio månader per år.

Det extra tillägget syftar framför allt till att öka möjligheterna för ungdomar i inkomstsvaga hushåll att studera. För tillägget finns ingen nedre åldersgräns. Behovet av stöd bedöms genom att ett ekonomiskt underlag räknas fram. Det ekonomiska underlaget utgörs av elevens och föräldrarnas beräknade sammanlagda inkomster samt förmögenhet. Extra tillägg kan endast beviljas om det ekonomiska underlaget understiger en årlig bruttointkomst på 125 000 kronor. För en studerande som är gift beräknas det ekonomiska underlaget utan hänsyn till föräldrarnas inkomst och förmögenhet.

Inackorderingstillägget kan beviljas till elev vid folkhögskola, fristående skola eller riksinternatskola, som på grund av lång restid behöver inackordera sig på skolorten. Månadsbeloppet varierar beroende på avståndet mellan skolan och hemmet.

3.7.2 Tilläggsbidrag för barn

Studerande som har vårdnad om barn få ett tilläggsbidrag inom ramen för studiemedelssystemet. Syftet med bidraget är att hjälpa barn i ekonomiskt utsatta familjer och för att underlätta för föräldrar att studera. Bestämmelser om tilläggsbidraget finns i studiestödslagen (1999:1395) och dess förordning (2000:655). Tilläggsbidrag får lämnas till personer som uppbär studiemedel och som har vårdnad om barn t.o.m. det kalenderår barnet fyller 18 år. Tilläggsbidraget lämnas som ett differentierat stöd beroende på antal barn. Tilläggsbidraget är högst för det första barnet och därefter lägre per barn för den som har flera barn. Omfattningen av studierna påverkar storleken på beloppet, som beräknas per vecka och är knutet till gällande prisbasbelopp. Tilläggsbidraget är inte skattepliktigt.

Om båda vårdnadshavarna studerar är det bara en av dem som kan få tilläggsbidraget. Bidraget betalas ut till den av vårdnadshavarna som först får ett beslut om studiemedel.

Om barnets vårdnadshavare är folkbokförda på olika adresser, lämnas tilläggsbidraget till den av vårdnadshavarna som barnet är folkbokfört hos. Vårdnadshavarna kan emellertid själva komma

överens om att den andre föräldern i stället kan få tilläggsbidraget. Detta gäller bara det tilläggsbidrag som ännu inte har betalats ut.

3.8 Avgift för förskola, fritidshem m.m.

De grundläggande bestämmelserna om avgifter för förskola m.m. finns i skollagen (1985:1100). Från och med den 1 juli 2011 gäller en ny skollag (se SFS 2010:800), enligt vilken förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kommer att benämnas förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. För en plats i dessa verksamheter får kommunerna ta ut en skälig avgift. Från och med höstterminen det år barnet fyller tre år får avgiften avse bara den del av verksamheten som överstiger 525 timmar om året. Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga för vård av annat barn ska från och med ett års ålder erbjudas plats under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Avgiften för denna plats får avse bara den del av verksamhet som överstiger 15 timmar i veckan.

Sedan 2001 finns det möjlighet för kommunerna att ta ut en maxtaxa för plats i förskola, fritidshem m.m. Den innebär att kommunerna inte kan ta ut avgifter över ett visst angivet tak. Under detta tak får kommunerna själva besluta om avgiftssystemets konstruktion. Maxtaxan inom förskolan m.m. är frivillig för kommunerna. Kommuner som tillämpar maxtaxa är berättigade till särskilt statsbidrag för att kompensera för det intäktsbortfall detta kan medföra.²¹ Samtliga kommuner i landet tillämpar för närvarande maxtaxan.

Bestämmelser om förutsättningarna för statsbidraget finns i förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.

När det gäller förskola m.m. lämnas statsbidrag under förutsättning att avgiften per månad i verksamheten är högst tre, två respektive en procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst per månad för det första, andra respektive tredje barnet i hushållet. Avgiften får dock inte överstiga 1 260 kronor i månaden för det första barnet, 840 kronor i månaden för det andra barnet respektive 420 kronor i månaden för det tredje barnet i förskoleverksamheten.

För fritidshem m.m. gäller liknande regler, dock med andra belopp.

²¹ Kommunerna kan därtill få statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

För båda verksamhetsformerna gäller att den högsta avgiften i den för barnet aktuella verksamhetsformen betalas för det yngsta barnet i hushållet och den närmast lägre avgiften i den för barnet aktuella verksamhetsformen betalas för det närmast äldre barnet. Från och med det fjärde barnet i hushållet betalas ingen avgift.

Med hushåll menas enligt förordningen ensamstående och makar. Med makar jämställs man och kvinna som utan att vara gifta med varandra lever tillsammans och har eller har haft gemensamt barn eller är folkbokförda på samma adress. Med makar jämställs också personer som lever tillsammans i ett homosexuellt förhållande och är folkbokförda på samma adress. Definitionen innebär att även en styvförälders inkomst och ekonomiska situation ingår i den inkomst som avgiften för barnets omsorg baseras på. Det är utifrån denna definition av hushåll som avgiften räknas fram.

Med avgiftsgrundande inkomst avses i förordningen lön före skatt och andra skattepliktiga inkomster i inkomstslaget tjänst samt överskott i inkomstslaget näringsverksamhet enligt bestämmelser i inkomstskattelagen (1999:1229).

4 Synpunkter från enskilda

Utredningen har under arbetets gång fått ta del av många synpunkter från enskilda personer som antingen har ringt eller skrivit till utredningen för att berätta om hur de upplever sin situation som särlevande föräldrar, framför allt ur ett ekonomiskt perspektiv. Hur särlevandesituationen upplevs skiljer sig självfallet åt i det enskilda fallet, och den enskildes förutsättningar att klara sin ekonomi och vardag kan se väsentligt olika ut beroende på om man är boförälder, umgängesförälder eller om man har barnet boende hos sig växelvis. Utredningen redovisar i kapitel 5 statistik över hur situationen generellt kan se ut för olika särlevandehushåll. För utredningen har det dock varit värdefullt att få ta del av enskilda personers beskrivningar av sin situation och många av dem åskådliggör med sina berättelser flera av de problemområden som utredningen har identifierat. I det följande presenteras synpunkter från två föräldrar som skriftligen har hört av sig till utredningen, en pappa som är umgängesförälder och en mamma som är boförälder. Synpunkterna ska inte uppfattas som representativa för särlevande föräldrar i allmänhet utan syftar till att ge en bild av hur en särlevande förälder kan uppleva sin livssituation. Breven är aidentifierade, och de enskilda har samtyckt till att deras brev publiceras i denna form.

Brev från en pappa som är bidragsskyldig umgängesförälder, mars 2011

Hej! Jag är snart 53 år, lever som ensamstående sen ungefär tre år tillbaka. Jag har två barn, en dotter på 15 år och en son är 17. Ungarna bor hos sin mamma och är hos mig ungefär varannan helg. Jag har varit egenföretagare i stort sett hela mitt liv och jobbat i en rad olika branscher. På grund av en accelererande psykisk ohälsa som började i 2000-talets början är jag idag förtidspensionerad. Det har

sen också visat sig efter ett otal läkarundersökningar och andra undersökningar, att jag har en del andra sjukdomar, bland annat MS.

Mitt företagande kollapsade runt 2005 och jag vart satt i personlig konkurs 2006 med mycket stora skulder, mest skatter men också andra skulder. Jag lever idag på existensminimum enligt KFM:s normer och har underhållsbidrag att betala till ungarna. Det är så mycket jag vill berätta och belysa och hoppas bara att det jag skriver är förståligt.

När Försäkringskassan räknar ut det underhåll som jag skall betala så drar dom bort 100 000 kr från det jag tjänar och sen räknas viss procent på resten. – och ända tills för 2 månader sen så räckte pengarna inte till att betala detta underhåll. Det spelade ingen roll att jag hävdade att jag hamnade under existensnivån, det togs ingen hänsyn till detta. Och att jag skulle kunna få behålla några umgängespengar till barnen är det ingen instans som tillåter.

Dessutom så räknar Försäkringskassan med senaste taxerade inkomst när de gör denna uträkning och i mitt fall så diffar det i stort sätt 10 % mot vad jag har för inkomst idag. Konkret är det så här, Försäkringskassan räknar ut att jag skall betala 1 300 kr i underhåll enligt den senaste deklARATIONEN, men nu har det glidit iväg några kronor till KFM eftersom pengarna inte räckt till att betala det underhållet. Alltså så gör KFM på följande sätt att dom tar dessa pengar som jag enligt deras förbehållsberäkning har kvar och börjar betala på de skulder jag har på underhållsstödet. Det betyder att jag inte har några pengar över att betala de nya underhållsbidragen. Jag skickar då in en ansökan om uppskov och det fick jag tillbaka idag.

Försäkringskassan har nu enligt min nuvarande situation kommit fram till att jag skall betala ett underhåll på 441 kr. Deras system gör alltså att de räknar fram ett underhåll som är 850 kr mer än vad jag egentligen har råd med, den enda orsaken till detta är ju att de inte räknar med aktuella siffror utan använder sig av gamla uppgifter gällande inkomster. Jag kan inte för mitt liv förstå varför de inte kan räkna med den aktuella situationen. Detta beslut har ingenting med att KFM drar pengar från mig utan på den inkomst jag uppgett skall jag betala 441 kr i underhåll inte 1 300 kr.

Umgängespengar förresten, det handlar om att köpa mat till ungarna när de är här, det har jag ingen "tillåtelse" vare sig från Försäkringskassan eller KFM. Hos KFM gäller att du minst måste ha ungarna halvtid för att kunna få behålla något. Försäkringskassan har bestämmelser på att man måste ha ungarna minst 5 dagar i

rad eller totalt 6 dagar i månaden för att få göra avdrag på underhållet. Det hela ter sig ännu löjligare åt om man använder Försäkringskassans räknesätt för att räkna ut vad jag skulle få behålla om jag skulle ha ungarna dessa dagar. Eftersom jag inte betalar fullt underhåll så räknas det 1/40 per dag, vilket de motiverar med att mamman har större utgifter och det kan jag hålla med om, men det räknas 1/40 på det underhållet jag betalar, inte hela underhållet, och i mitt fall skulle jag få behålla 13 kr/dag och barn. Som slutkläm på detta så kan ju också nämna att de pengar som mamman förlorar på detta är också 13 kr, inte 1/40 av hela underhållet som man kan tycka, hon tjänar alltså på detta. Sen som grädde på moset så kan KFM ta dessa pengar för de har jag inte rätt att behålla.

En till sak med detta med kostnader, maten som ungarna äter här de två helger som de är hos mig är ungefär 20 % av månadens matkostnader eftersom de äts två gånger om dagen på helgerna mot endast en gång på vardagarna. Det är ytterligare en sak som förstärker det absurda att jag inte har rätt att behålla några pengar för ungarnas tid hos mig.

Ytterligare en synpunkt; eftersom jag nu inte har tillräckligt med inkomster för att betala fullt underhåll för ungarna så skjuter ju Försäkringskassan till differensen till mamman, vilket är bra. Men om det nu vore så att jag skulle vilja ha ungarna boendes på heltid hos mig, med underhåll från mamman, varför är det då inte lika självklart att Försäkringskassan då också skulle skjuta till det belopp som fattas. På så sätt straffas jag ut och skulle aldrig kunna erbjuda ungarna ett hem hos mig. Det finns ju faktiskt mammor som skiter i sina barns välbefinnande.

En annan reflektion är de siffror som de olika myndigheterna beräknar att ett barn skall kosta. Försäkringskassan anser att med det underhåll jag skall betala 1 273kr, plus lika mycket från mamman, plus barnbidraget, det blir sammanlagt 3 596 kr. Men när KFM tycker till så anser de att ett barn i stället får kosta ca 2 700 kr. KFM räknar barnbidraget som en inkomst vilket gör att det slår så snett. Detta betyder att jag aldrig skulle kunna ha mina barn skrivna hos mig om situationen skulle kräva detta, vilket den i mitt fall inte gör tack och lov.

Nytt brev från samma förälder, mars 2011

Hej igen,

Det är nu på gång att min dotter skall bo hos mig på halvtid. Med nuvarande regler så upphör ju underhåll att lämnas för henne då, men jag skall fortfarande betala för min son. När man tittar i plånboken så har jag de 1 389 kr som jag har rätt att behålla enligt KFM enligt deras existensminimum. Men då kliver Försäkringskassan och deras regelverk fram och tvingar mig att återbetala underhållsstödet för sonen, med vilka pengar då kan man undra?

Jag kan då söka anstånd med betalningen hos Försäkringskassan och blir sannolikt beviljad det enligt de samtal jag har haft med sakkunniga hos Försäkringskassan, för enligt deras uträkning så kommer de fram till att jag mycket riktigt inte har några pengar över till att betala med. Anståndet beviljat och det är ju bra, men sen är det ju så att jag inte slipper att betala för detta blir en skuld till Försäkringskassa som jag skall betala vid ett senare tillfälle, om och när min ekonomi skulle förbättras, vilket inte är troligt eftersom jag är förtidspensionerad.

Hur kan en myndighet resonera på det sättet, först kommer de fram till att jag inga pengar har för att sedan säga att det blir en skuld som jag sedan skall betala, det tar ju aldrig slut. Alternativet är att låta det ramla över till KFM för där skrivs det av efter 5 år.

Ytterligare problem som skapas i min situation är att jag kommer att få det svårt att söka skuldsanering på grund av detta.

Nästa steg i detta är att jag kan söka ett stöd som heter stöd vid växelvis boende och det skulle ge mig i dagsläget 286 kr. Det tycker Försäkringskassan att jag är berättigad till, men det gör inte KFM som räknar dessa pengar som inkomst och snyter dessa på grund av underhållsskulden. Detta växelvisstöd räknas ut också ifrån min senaste taxerade inkomst och effekten blir att istället för att kunna få drygt 500 kr som jag skulle få om det togs hänsyn till min nuvarande situation, får jag inte en krona mer i plånboken.

Brev från en mamma som är boförälder, november 2010

Hejsan! Jag är en ensamstående mamma sedan drygt två år tillbaka och har mailat regeringen ett par gånger om kostnaderna för att vara ensamstående och vad umgängesföräldern betalar. Nu sist fick

jag mailadressen till er och jag är väldigt intresserad av vad den här utredningen kommer fram till.

Jag skickar med de mail jag har skrivit till regeringen och jag bifogar även ett par dokument om vad jag har för kostnader för mina två barn. Båda är flickor, 11 och 12 år gamla. Min f.d. vägrar betala något mer än 1 273 kr/barn trots att han tjänar över en halv miljon per år. Det finns inte någon som helst möjlighet att det han betalar tillsammans med barnbidraget täcker ens hälften, men jag måste ju få det att gå ihop på något sätt ändå.

Jag efterlyser en enkel regel där man räknar ut föräldrarnas procentuella inkomst till varandra och betalar därefter, eller att man gör en inkomsttrappa på något sätt. Det är inte rimligt att jag ska behöva gå till en advokat för att få ut vad barnen har rätt till. Det är ju barnen som blir lidande i det långa loppet och det är dom som lider av att min f.d. vägrar prata med mej (bl.a. för att jag anser att han ska betala mer och för att jag gick till en jurist vid bodelningen sedan han hade kastat ut både mej och barnen).

Det här är ju ett så vanligt problem så här bör inte advokater behöva bli inblandade utan det bör finnas raka och tydliga regler om barnen ska kunna få ut vad de har rätt till. Jag vet tyvärr många familjer där underhållsfrågan är ett problem och där pappan bara bidrar med 1 273 kr/barn.

Mvh
N N

Brev till regeringen som ovanstående mamma hänvisar till

Hej igen, och tack för svaret. Jag tror dock inte att ni förstått riktigt vad jag menar. I mitt fall vägrar fadern prata med mej så vi har ingen kontakt alls utom den mycket lilla kontakt som går via hans nya sambo.

Swedbank har gjort en uträkning på vad ett barn kostar och den tror jag stämmer väldigt bra överens med verkligheten. Känns som att det är lite mer uppdaterat än vad de siffror Konsumentverket har där t.ex. en 17-åring kostar 2 570 kr medan en 20-åring som bor hemma ska betala 3 570 kr ! (och då står 20-åringen för kläder o.d. själv). Jag säger bara lycka till med att få mat, boende, kläder, aktiviteter och fritidsintressen att räcka för 17-åringen på den summan. Swedbanks 17-åring kostar 5 170 kr sedan barnbidraget är borträknat. Enligt Konsumentverket räcker det alltså att umgängesföräl-

dern betalar Försäkringskassans 1 273 kr i underhållsstöd – boföräldern går ju ändå plus på barnet eftersom boföräldern även får barnbidrag!

Enligt Swedbank går boföräldern minus 3 904 kr varje månad om barnet har ”normala” aktiviteter.

Jag måste alltså gå till advokat och troligen vidare till domstol för att få mer än 1 273 kr/barn när umgängesföräldern har en lön på över en halv miljon! Det kan väl ändå inte vara så systemet ska fungera på en grej som är så otroligt vanlig som skilsmässor?

Jag anser att alla barn har ungefär samma behov och där ligger Swedbanks uträkning ganska så normalt till. Är det så svårt att ha en räknesida där man skriver in båda föräldrarnas lön och sedan får fram den procentuella fördelningen mellan föräldrarna och betalar underhåll enligt det?

Jag är definitivt inte hjälpt av att flerbarnstillägget är höjt med 50 kr/mån. Jag är inte heller hjälpt av bostadsbidrag, utan det är väl i första hand föräldrarna som ska betala barnens kostnader och det anser jag måste lagstadgas på ett bättre sätt. Jag fixar mitt boende utan bostadsbidrag och om pappan bara kunde betala sin del av vad barnen kostar så fixar jag även deras aktiviteter utan att själv gå på knäna.

Mitt förslag:

Tjänar pappan 65% av båda föräldrarnas inkomst ska pappan betala 3 360 kr / barn.

Tjänar pappan 50 % ” ”
2 585 kr/ barn.

Tjänar pappan 75% ” ”
3 775 kr/ barn.

Tjänar pappan 40% ” ”
2 068 kr/ barn, osv.

Tjänar pappan under en viss inkomst betalar han 1 273 kr per månad eller så träder Försäkringskassan in och står för underhållet. Ska det vara så svårt?

Och kom inte och tyck synd om en pappa som tjänar så mycket och inte betalar mer än 2 500 kr totalt för sina två barn. Barnen har aldrig någonsin fått något av honom mer än en liten present när dom fyller år och en julklapp vid jul. Sedan hänvisar han bara till att han betalar underhåll så han behöver inte hjälpa till med slalom- och längdskidutrustning, skridskor, ridning och ridutrustning, läger,

kläder m.m. Inte ens en godispåse kan dom få när dom är där – han betalar ju underhåll så han behöver inte köpa något till dom.

Det är dyrt att ha barn, det vet vi ensamstående mammor redan, men inte de fäder som inte bryr sig om sina barn.

Jag är inte ute efter att samhället ska betala utan jag är ute efter att umgängesföräldern ska ta sitt ekonomiska ansvar för de barn han skaffar och jag vet att det är många pappor som inte tycker att dom behöver betala mer än 1 273 kr för sitt/sina barn. Det är väldigt många pappor som inte alls inser vad saker för barnen kostar. Däremot skaffar dom själva skoter, båt, fyrhjuling, fina bilar m.m.

Jag är nog inte alls ensam om att vara i en familj där det inte alls fungerar med något som helst samarbete kring barnen. Jag har 100 % ansvar för barnen dygnet runt, året runt, trots att det finns en levande pappa. Men eftersom han inte vill prata så fungerar ju ingenting. Jag kan inte diskutera vad barnen behöver osv. med honom, han bara hänvisar till att han betalar underhåll. Bifogar Swedbanks rapport. Läs och tänk till. Än en gång hoppas jag på en lagändring för oss ensamstående.

Mvh
N N

5 Särlevandehushåll i Sverige

5.1 Sammanfattning

Utredningen har gjort en kartläggning av alla föräldrahushåll i Sverige, i syfte att synliggöra särlevandehushållens omfattning, sammansättning och situation.¹ Kartläggningen visar sammanfattningsvis följande.

- Även om det inte finns barn folkbokförda i ett hushåll kan det ändå finnas minst en förälder i hushållet. För att åskådliggöra detta talar utredningen om "föräldrahushåll". Föräldrahushåll är ett vidare begrepp av familjer med barn, då det i alla dessa hushåll finns minst en förälder som har barn som de är försörjningsansvariga för, och som har att samarbeta med en annan förälder i frågor som rör barnet. Denna hushållsdefinition är ny eftersom statistiken i allmänhet enbart räknar hushåll där barnet är folkbokfört som hushåll med barn. I viss statistik räknas, undantagsvis, även alla hushåll där barn bor växelvis som hushåll med barn.
- I cirka vart fjärde hushåll finns minst ett barn folkbokfört. Till detta kommer alla de föräldrahushåll som inte har barn folkbokförda hos sig. Totalt finns det knappt 1,3 miljoner föräldrahushåll, varav 1,1 miljoner har barn folkbokförda i hushållet, och 0,2 miljoner som inte har barn folkbokförda i hushållet.
- Av alla hushåll där det bor minst en förälder är 57 procent traditionella kärnfamiljer. Resterande 43 procent av hushållen består av hushåll med minst en särlevande förälder.
- År 2010 fanns det drygt 1,9 miljoner barn i åldrarna 0–17 år, varav 494 000 barn hade särlevande föräldrar. Barn med sär-

¹ Den använda statistiken är huvudsakligen baserad på urvalsundersökningar. Urvalsundersökningar ger en viss statistisk osäkerhet beroende på hur stort urvalet är och hur stor den undersökta gruppen är.

levande föräldrar kan både bo mest hos den ena föräldern eller bo ungefär lika mycket hos båda föräldrarna, dvs. bo växelvis. Föräldrarna kan vara ensamstående eller ha träffat en ny partner, dvs. vara sammanboende i en ombildad familj.

- Andelen föräldrar som har barn boende växelvis var 2010 cirka en tredjedel av alla särlevande föräldrar. Med tanke på att det fortfarande var mycket ovanligt med växelvist boende i mitten av 1980-talet är detta en stor ökning. Eftersom ett barn endast kan vara folkbokfört på en adress framgår det i dessa fall inte av folkbokföringen hur barnets faktiska boende ser ut.
- Cirka en tredjedel av särlevandehushållen (hushåll där minst en person i hushållet har barn tillsammans med någon som denne inte lever med), består av ensamstående mammor och nästan lika många av särlevandehushållen är ombildade familjer (26 procent). Även ensamboende pappor, dvs. pappor som inte har barn folkbokförda hos sig, är en ganska stor grupp (21 procent) av särlevandehushållen. Ensamstående pappor, dvs. pappor som har barn folkbokförda hos sig, utgör 10 procent av dessa hushåll. Sammanboende utan barn folkbokförda hos sig och ensamboende mammor är de minsta grupperna av särlevandehushållen.

Utredningens kartläggning av föräldrahushållens ekonomiska situation – med tyngdpunkt på särlevandehushållens situation – visar sammanfattningsvis följande.

- Minst risk att drabbas av ekonomiska problem har föräldrar i kärnfamiljer. Det är även bland dessa föräldrar som störst andel högskoleutbildade finns, vilket gäller både pappor och mammor.
- Störst risk för att drabbas av ekonomiska problem har ensamstående mammor med barn folkbokförda hos sig. Ensamstående mammor är den grupp som har högst andel ekonomiskt utsatta.
- Ensamstående pappor med barn folkbokförda hos sig upplever oftare ekonomisk kris än sammanboende pappor som har barn folkbokförda hos sig, men i jämförelse med ensamstående mammor är det en påtaglig skillnad. Cirka 20 procent av ensamstående pappor hade upplevt en ekonomisk kris jämfört med 50 procent av ensamstående mammor.
- En jämförelse mellan ensamstående mammor och ensamstående pappor gör det uppenbart att det inte enbart är att vara ensam-

stående med barn som kan vara ett problem utan problemet verkar snarare vara de relativt sett låga inkomsterna mammor generellt sett har. Ensamstående pappor har inte ekonomiska problem i samma utsträckning som mammor i motsvarande situation. En stor andel av mammorna i alla hushållstyper arbetar deltid och en viss del av inkomstskillnaderna mellan mammor och pappor kan förklaras av detta. Dessutom står en relativt hög andel av de ensamstående mammorna utanför arbetsmarknaden.

- Förutom ensamstående mammor är även ensamboende pappor, i relativt sett hög utsträckning ekonomiskt utsatta. De män som inte lever med sina barn är de pappor som i snitt har de lägsta inkomsterna och där återfinns flest föräldrar med enbart grundskoleutbildning. Inom denna grupp är inkomstspridningen stor, men en relativt stor andel är lågutbildad, har svag förankring på arbetsmarknaden och är ekonomiskt utsatt.
- Ensamboende mammor har de genomsnittligt högsta inkomsterna bland mammorna. Inom denna grupp återfinns även den största andelen mammor som befinner sig utanför arbetsmarknaden. Mammor som har barn boende växelvis hos sig har högre inkomster än mammor som har barnen boende hos sig hela tiden.
- Hushåll med särlevande föräldrar är en heterogen grupp. Trots att det är vanligare bland särlevande föräldrar att ha en dålig ekonomi, finns det även särlevande föräldrar med god ekonomi. Den grupp som i genomsnitt har den högsta ekonomiska standarden bland särlevande föräldrar är de som lever i ombildade familjer.

5.2 Vilka är de särlevande föräldrarna och hur många är de?

I Sverige fanns 2010 drygt 1,9 miljoner barn i åldrarna 0–17 år vilket motsvarar drygt en femtedel av Sveriges befolkning.² Dessa barn var folkbokförda i drygt 1,1 miljon hushåll av Sveriges cirka

² Enligt SCB 31/12 2010. Att definitionen på barn i betänkandet är individer till och med 17 år beror på att statistiken som används till stor del är uppbyggd på detta sätt. Det finns cirka 275 000 gymnasieelever som är 18–20 år vars föräldrar fortfarande är underhållsskyldiga för dem, men som genom denna definition exkluderas.

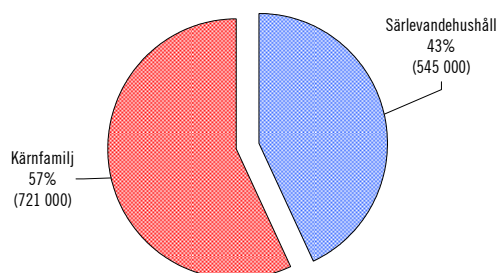
4,4 miljoner hushåll. Detta innebär att i en fjärdedel av hushållen finns barn under 18 år folkbokförda. Dessutom fanns det ytterligare drygt 175 000 hushåll med föräldrar som inte hade något barn folkbokfört hos sig.

Utredningen presenterar i detta kapitel en ny indelning av hushållen. Alla hushåll där det bor minst en förälder kallas *föräldrahushåll*. Indelningen är central för utredningens uppdrag och frågeställningar eftersom det i alla dessa hushåll finns minst en förälder som behöver samarbeta med en annan förälder. Föräldrar har ett försörjningsansvar för sina barn, oavsett vårdnad om barnet och oavsett om barnet bor hos föräldern eller inte. Båda föräldrarnas situation har därför ofta betydelse för barnets situation och levnadsvillkor och inte bara situationen i det hushåll där barnet är folkbokfört. Utredningen anser därför att båda föräldrarnas situation borde belysas även i andra analyser som rör barn till särlevande föräldrar. Om barnet bor växelvis hos föräldrarna är det uppenbart att båda föräldrahushållen bör tas med i analysen.

I fortsättningen benämns sammanboende par med enbart gemensamma, hemmaboende barn enligt SCB:s vedertagna begrepp *traditionell kärnfamilj*. Med *särlevandehushåll* menas ett hushåll där minst en person i hushållet har barn tillsammans med någon som denne inte lever med.³

Diagram 1 visar fördelningen av alla föräldrahushåll uppdelat på kärnfamiljer och särlevandehushåll.

Diagram 1 Föräldrahushåll fördelat på kärnfamilj och särlevandehushåll



Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK 2007.

³ I statistiska sammanhang används i allmänhet begreppet familj avseende hushåll där det bor fler än en person. De föräldrar som inte lever med sina barn anses i denna utredning lika viktiga men ryms inte under begreppet familj. Därför görs ett försök att undvika begreppet familj förutom i de fall då det betydligt underlättar förståelsen.

Diagrammet ovan visar att störst av alla hushållstyper är kärnfamiljen som utgör 57 procent av alla hushåll med minst en förälder. Resterande hushåll, 43 procent eller 545 000 hushåll, innehåller minst en särlevande förälder. Bland särlevandehushållen inkluderas även hushåll med föräldrar som inte har något barn folkbokfört hos sig. De särlevande föräldrarna återfinns alltid i två skilda hushåll.

De allra flesta barn med särlevande föräldrar har föräldrar som någon gång har bott tillsammans, dvs. de är separerade. Enligt SCB har ungefär 5 procent av barnen aldrig bott ihop med båda sina föräldrar. Dessutom finns barn som enbart har en förälder samt barn som inte bor med någon förälder alls.⁴ Dessa ingår i utredningens material men analyseras inte särskilt eftersom utredningens uppdrag handlar om frågeställningar som rör särlevande föräldrar.

Tabell 1a visar alla hushåll med minst en förälder. Till skillnad från det traditionella sättet att presentera barnfamiljer på – se den högra tabellen 1b – visar tabell 1a även hushåll med föräldrar som inte har barnet folkbokfört hos sig. Enligt det traditionella sättet att redovisa barnfamiljer på räknas barnet i allmänhet ”tillhöra” det hushåll där det är folkbokfört.

Tabell 1a Hushåll med föräldrar

	Hushållstyp	Tusental	Procent
Hushåll med barn folkbokförda hos sig	Sam. kärnfamiljer*	721	57
	Sam. ombildad familj*	140	11
	Ensamstående mamma	176	14
	Ensamstående pappa	53	4
	Summa barnfamiljer	1 090	86
Hushåll utan barn folkbokförda hos sig	Sam. utan bobarn	37	3
	Ensamboende mamma	25	2
	Ensamboende pappa	114	9
	Summa föräldrar ej bobarn	176	14
	Samtliga föräldrahushåll	1 266	100

* Sammanboende har av utrymmesskäl förkortats till sam.

Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK 2007.

Tabell 1b Barnfamiljer traditionellt sett

Hushållstyp	Tusental	Procent
Sam. (både kärn- och ombildad familj)*	861	79
Ensamstående mamma	176	16
Ensamstående pappa	53	5
Summa barnfamiljer	1 090	100

Tabell 2 visar antalet folkbokförda barn i olika hushållstyper. I genomsnitt finns per hushåll flest antal barn folkbokförda i de

⁴ I materialet ingår i vissa fall bara ett föräldrahushåll för barnet. Detta gäller bl.a. då fadern är okänd, en förälder har avlidit, en förälder bor utomlands, en förälder som har adopterat ensam eller en förälder som har inseminerats. Om barnet inte bor hos de biologiska föräldrarna ingår bägge föräldrarna i gruppen föräldrar utan barn folkbokfört hos sig.

ombildade familjerna (innebörden av detta begrepp utvecklas nedan). I mer än hälften av de ombildade familjerna finns gemensamma barn. Lägsta antalet barn finns i snitt i ensamstående-hushållen. Totalt bor cirka en tredjedel av alla barn i ett särlevandehushåll, dvs. drygt 600 000 barn.⁵

Tabell 2 **Antal hushåll med folkbokförda barn och antalet barn i olika hushållstyper, tusental**

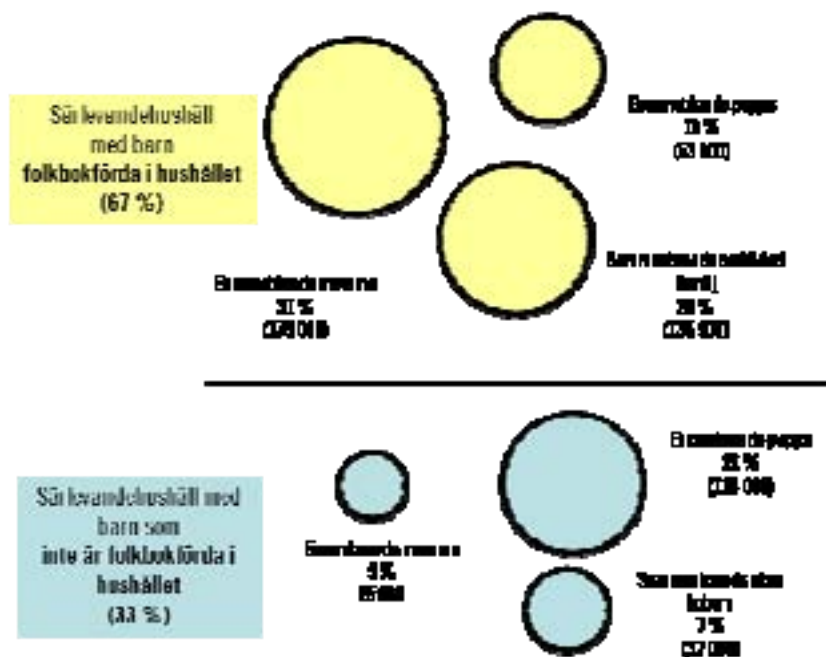
Hushållstyp	Antal hushåll	Antal barn	Genomsnittligt antal folkbokförda barn
Sammanboende kärnfamiljer	721	1 290	1,8
Sammanboende ombildade familjer	140	265	1,9
Ensamstående mamma	176	270	1,5
Ensamstående pappa	53	80	1,5
Summa barnfamiljer	1 090	1 905	1,7

Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK 2007.

Bild 1 nedan visar hur stor del av särlevandehushållen som vardera hushållstyp utgör. Cirklarnas storlek är proportionell mot de olika hushållstypernas andel av särlevandehushållen. Genom denna indelning av hushållen inkluderas drygt 175 000 hushåll med minst en förälder där inget barn är folkbokfört jämfört med det traditionella sättet att redovisa barnfamiljer på. Samtliga dessa hushåll ryms inom särlevandebegreppet, dvs. en person som har barn tillsammans med någon som denne inte lever tillsammans med.

⁵ I dessa hushåll kan det även finnas barn som bor med båda sina biologiska föräldrar men det finns även styvsyskon som inte bor med båda föräldrarna, i hushållet. Detta gör att hushållen här definieras som särlevandehushåll.

Bild 1 Hushåll med minst en särlevande förälder



Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK 2007.

I alla dessa hushåll finns minst en förälder som på ett eller annat sätt behöver samarbeta med en annan förälder.

Ombildade familjer utgör en delgrupp av särlevandehushållen och återfinns under det traditionella begreppet sammanboende med barn, (se tabell 1b).

Med ombildad familj menas ett hushåll där en förälder eller båda föräldrarna har barn sedan tidigare och som dessutom har något barn folkbokfört i hushållet. I drygt 55 procent av de ombildade familjerna med barn folkbokförda hos sig finns gemensamma barn. I de ombildade familjer där det finns minst ett barn folkbokfört men där det inte finns gemensamma barn är det vanligast, 58 procent, att kvinnan har barn sedan tidigare. I 34 procent av de ombildade familjerna hade båda föräldrarna barn sedan tidigare och i 8 procent av de ombildade familjerna var det enbart mannen som hade barn sedan tidigare. Övriga typer av särlevandehushåll med barn folkbokförda hos sig är ensamstående mammor och pappor. Gruppen särlevande föräldrar förknippas ofta med i första hand

ensamstående mammor, men av bilden ovan framgår att denna delgrupp endast utgör en tredjedel av alla hushåll med särlevande föräldrar.

Inte heller denna nya bild av särlevandehushållen är helt korrekt eftersom föräldrar kan ha barnen boende hos sig en viss del av tiden trots att barnet inte är folkbokfört där. I uppskattningsvis en tredjedel av hushållen som här benämns som föräldrar utan barn folkbokförda i hushållet, bor barnen ändå halva tiden i hushållet. Barnen bor således växelvis hos föräldrarna. Hushåll med barn folkbokförda hos sig benämns i statistiken oftast som hushåll med hemmavarande barn och antas oftast ha barnen boende hos sig hela eller merparten av tiden. Den andra gruppen antas i statistiken däremot i allmänhet inte alls ha barn boende hos sig. För nära en tredjedel av hushållen stämmer alltså inte detta.

De föräldrar som ingår i begreppet särlevande utan barn folkbokförda i hushållet, presenteras i bilden ovan som sammanboende utan bobarn, ensamboende mamma eller ensamboende pappa. Med en ensamstående mamma/pappa menar utredningen en förälder som bor utan partner men tillsammans med minst ett barn under 18 år. Med ensamboende menar utredningen att mamman/pappan varken bor med någon partner eller något barn under 18 år.⁶ Bland de sammanboende som inte har barn under 18 år folkbokförda hos sig är det vanligast att det enbart är mannen, i 74 procent av hushållen, som har barn sedan tidigare. I 18 procent av hushållen har båda barn sedan tidigare och i 8 procent av hushållen är det enbart kvinnan som har barn sedan tidigare. Sammanfattningsvis är de tre största grupperna bland särlevandehushållen ensamstående mammor med barn (31 procent) följt av ombildade familjer (26 procent) och ensamboende pappor (21 procent).

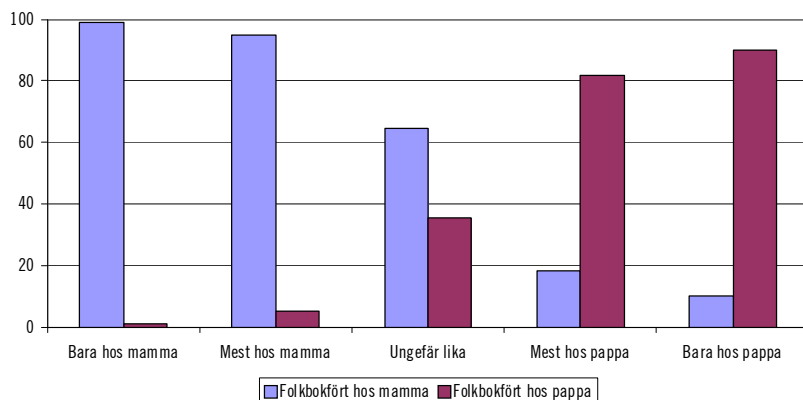
I Försäkringskassans enkätundersökning om särlevande föräldrar och deras barns boende m.m.⁷ har sambandet mellan barns boende och folkbokföringen undersökts. Diagram 2 visar att i de allra flesta fall då barnet bor mest hos mamman är barnet också folkbokfört där. Då mamman har svarat att barnet bor ungefär lika mycket hos mamman och pappan är det vanligast att barnet är folkbokfört hos mamman, detta gäller för 65 procent av barnen. Det är något vanligare att barnet är folkbokfört hos mamman trots att barnet uppges bo mest hos pappan.

⁶ I dessa hushåll kan det dock förekomma att vuxna barn bor kvar hemma.

⁷ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll.

För endast cirka 60 procent av barnen stämmer folkbokföringen överens med var barnet mestadels faktiskt bor. Detta är anmärkningsvärt eftersom de flesta analyser om hushållens sammansättning och situation m.m. baseras på barnets folkbokföring. De allra flesta fall där folkbokföring inte överensstämmer med var barnet bor mest, är då barnen bor växelvis.

Diagram 2 Folkbokföringens överensstämmelse med mammans svar om hur barnet bor, procent



Källa: Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll, Socialförsäkringsrapport 2011:5.

5.2.1 Föräldrarnas genomsnittliga ålder och antal barn

Åldersmässigt skiljer sig de olika hushållstyperna mycket lite åt. De ensamstående föräldrarna är något år äldre än de sammanboende föräldrarna. Papporna är i snitt ett par år äldre än mammorna. Genomsnittsåldern för föräldrar med barn folkbokförda hos sig är 39 år för mammorna och 41 år för papporna. De som inte har barn folkbokförda hos sig är något äldre, mammorna är i snitt 42 år och papporna 44 år.

En viss skillnad finns då det gäller antalet barn som föräldrarna har. De som har flest barn i genomsnitt är föräldrar i ombildade familjer som dessutom har fått nya gemensamma barn. Därefter följer kärnfamiljerna. Minst antal barn bland dem som har barn folkbokförda hos sig, har de som lever i en ombildad familj utan gemensamma barn. De som inte har barn folkbokförda hos sig har i snitt färre barn än de som har barn folkbokförda hos sig. Dessa har

i snitt 1,5 barn jämfört med i snitt 1,8 barn för familjer som har barn folkbokförda hos sig.

Tabell 3 Antal barn (biologiska/adoptiv) i genomsnitt fördelat på hushållstyp

Hushållstyp	Antal barn biologiska/adoptiv	
	Mamma	Pappa
Sammanboende kärnfamiljer	1,8	1,8
Sammanboende ombildad familj	1,9	1,9
<i>varav med gemensamma barn</i>	2,2	2,0
<i>varav utan gemensamma barn</i>	1,5	1,5
Ensamstående	1,6	1,7
Summa barnfamiljer	1,8	1,8
Sammanboende utan bobarn	1,6	1,3
Ensamboende	1,4	1,6
Summa föräldrar utan bobarn	1,5	1,5

Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK 2007.

5.3 Stor ökning av barns växelvisa boende

Det finns flera olika anledningar att närmare definiera och analysera hushållstyper utifrån omfattningen av barnets faktiska boende och inte efter var barnet är folkbokfört. I vilken omfattning barnet bor eller vistas hos respektive förälder har förmodligen stor betydelse för hur föräldrar fördelar försörjningsansvaret och hur de samarbetar om andra frågor som rör barnets person. Barnets boende utgör därmed en viktig utgångspunkt för föräldrasamarbetet.

Andelen barn som bor växelvis hos föräldrarna har ökat kraftigt under de senaste åren. Gruppen växelvis boende barn var i princip obefintlig då de flesta ekonomiska familjestöden infördes och följaktligen har inte dessa barns eventuella behov beaktats då systemen skapades. Exempelvis borde behovet av ett bra boende för barnet vara lika stort hos båda föräldrarna i de fall barnet bor lika mycket i båda hushållen. I allmänhet är emellertid de familjeekonomiska stödsystemen anpassade efter om en förälder har barnet folkbokfört hos sig eller inte.

Eftersom det inte finns några registeruppgifter om barnets faktiska boende kan enbart material där man frågat antingen föräldrar

eller barn om barnets boende användas. En stor brist i den vedertagna redovisningen av hushållstyper är således att barn endast redovisas i förhållande till det hushåll där barnet är folkbokfört. Detta innebär att ett barns växelvisa boende hos föräldrarna normalt inte framgår i redovisning om olika hushållstyper. I nedanstående tabell visas omfattning av barns boende hos respektive förälder och i efterföljande diagram visas utvecklingen av det växelvisa boendet för barn.

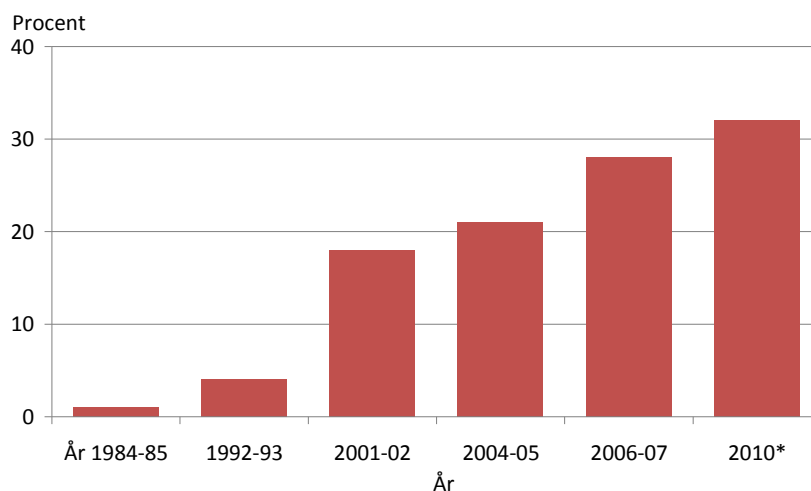
Tabell 4 visar hur föräldrar själva har angett det yngsta barnets faktiska boende oavsett barnets folkbokföring. Tabellen visar att bland samtliga hushållstyper som redovisats ovan är det vanligt att barnen bor halva tiden hos vardera föräldern.

Tabell 4 Det yngsta barnets boende fördelat på hushållstyp, procent

	Bor med ny partner		Ensamstående	
	Mamma	Pappa	Mamma	Pappa
Mest hos mig	69	28	67	14
Halva tiden	24	29	30	43
Mest hos den andra	7	43	3	43
	100	100	100	100

Källa: SCB:s material 2010, från regeringsuppdraget "Jämställt föräldraskap".

Diagram 3 visar den kraftiga utvecklingen av antalet barn som bor växelvis. Från att ha varit 1 procent åren 1984–85 till att vara 32 procent 2010. En mer genomgripande analys avseende det växelvisa boendet presenteras i avsnitt 7.1.

Diagram 3 Utvecklingen av andelen barn som bor växelvis 1984/85 till 2010

Källa: SCB 2009:2. Barn i dag – En beskrivning av barns villkor med Barnkonventionen som utgångspunkt.

* År 2010 SCB:s material 2010, från regeringsuppdraget "Jämställt föräldraskap."

5.3.1 Hushållstyper indelade efter barnets boende

Att definiera hushållstyper utifrån barnets boende är komplicerat eftersom i synnerhet de ombildade hushållstyperna blir många och antalet möjliga hushållstyper kommer att öka om hänsyn tas till barnets boende. I tabell 5 görs ett försök att illustrera hur många hushållstyper som kan finnas. Nedanstående exempel görs utifrån förutsättningen att alla syskon bor i samma omfattning hos sina respektive föräldrar, exempelvis bor alla förälder A:s barn hela tiden, och alla förälder B:s barn halva tiden, i hushållet. En annan förenkling är att omfattningen på boendet delas upp i tre olika kategorier; hela tiden, halva tiden eller aldrig. Det finns i verkligheten en mängd andra alternativ såsom varannan helg osv. Med dessa förenklingar av verkligheten blir antalet möjliga hushållskonstellationer ändå 16 stycken.

Tabell 5 Exempel på olika typer av ombildade familjer då hänsyn tas till omfattningen av barnets boende

Båda i hushållet har barn sedan tidigare

Den ena förälderns barn bor hela tiden i hushållet och den andre förälderns barn bor halva tiden i hushållet.

Den ena förälderns barn bor hela tiden i hushållet och den andre förälderns barn bor inte alls i hushållet.

Bådas barn bor hela tiden i hushållet.

Ingens barn bor i hushållet.

Bådas barn bor halva tiden i hushållet.

Båda i hushållet har barn sedan tidigare plus gemensamma barn

Den ena förälderns barn bor hela tiden i hushållet och den andre förälderns barn bor halva tiden i hushållet.

Den ena förälderns barn bor hela tiden i hushållet och den andre förälderns barn bor inte alls i hushållet.

Bådas barn bor hela tiden i hushållet.

Ingens barn bor i hushållet.

Bådas barn bor halva tiden i hushållet.

Enbart en i hushållet hade barn sedan tidigare

Barn bor hela tiden i hushållet.

Barn bor inte i hushållet.

Barn bor halva tiden i hushållet.

Enbart en i hushållet hade barn sedan tidigare och de har gemensamma barn

Tidigare barn bor hela tiden i hushållet.

Tidigare barn bor inte i hushållet.

Tidigare barn bor halva tiden i hushållet.

Som tidigare nämnts kan dessutom syskon bo i både olika och annan omfattning vad som har definierats här.

För att ytterligare belysa komplexiteten kan man betrakta hur en ombildad familj kan se ut ur barnets perspektiv. Barnet kan bo i två olika hushåll, ha fyra vuxna (föräldrar och styvföräldrar) och dessutom ha både helsyskon, styvsyskon och halvsyskon som de

bor med hela eller delar av tiden. Dessutom kan hushållets sammansättning variera över tid.

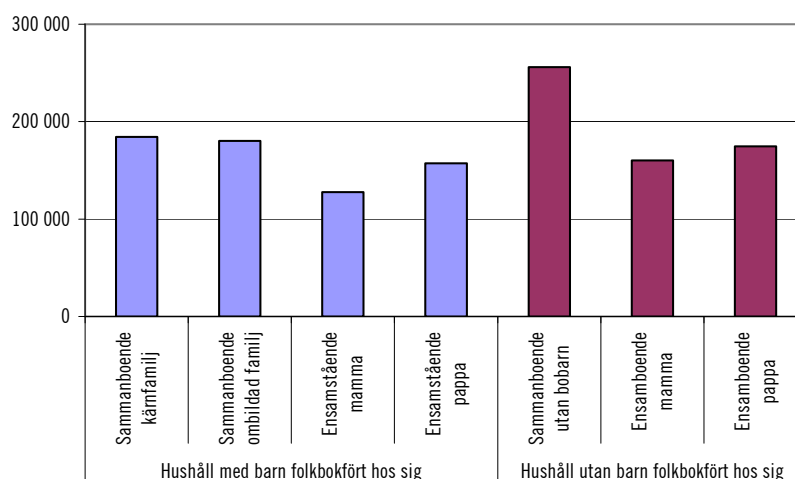
Mot denna bakgrund kan det vara svårt att utforma olika former av familjeekonomiska stöd som exakt kan anpassas efter varje typ av hushållssammansättning.

5.4 Föräldrahushållens ekonomi

5.4.1 Ekonomisk standard för olika typer av föräldrahushåll

Diagram 4 nedan visar den ekonomiska standarden för olika föräldrahushåll. Alla personer i hushållet antas ha samma ekonomiska standard, såväl barn som vuxna. Med ekonomisk standard menas hushållets disponibla inkomst med hänsyn tagen till stordriftsfördelar och försörjningsbörda. Med andra ord att sammanboende har ekonomiska fördelar på grund av att det är två vuxna som delar på kostnaderna för exempelvis hyra, telefon, el, tidning, tv m.m. och den högre försörjningsbörda som eventuella barn innebär.⁸

Diagram 4 Ekonomisk standard för olika föräldrahushåll prognos 2010, median kronor



Källa: Beräkningar i HEK 2007 framskrivet till 2010.

⁸ För metodbeskrivning och definitioner se Budgetpropositionen för 2010, Bilaga 4, fördelningspolitisk redogörelse (prop. 2009/10:1). Det bör dock noteras att i utredningens beräkningar används en annan konsumtionsenhetsskala – SCB:s konsumtionsenhetsskala – för att ta hänsyn till försörjningsbördan än den som redogörs för i budgetpropositionen.

Diagrammet ovan visar att sammanboende har högst ekonomisk standard. Hushåll med barn har en lägre ekonomisk standard. Lägst ekonomisk standard har ensamstående mammor som inte har någon att dela kostnaderna med och dessutom har de ökad försörjningsbörda på grund av ett eller flera barn. Den tillgängliga statistiken utgår från att barnet endast bor hos den förälder där barnet är folkbokfört och hänsyn kan därför inte tas till om barnet bor växelvis hos båda föräldrarna. Detta innebär att mätningen av ekonomisk standard för hushåll med barn som bor växelvis blir missvisande eftersom hushållets försörjningsbörda är felaktigt uppskattad. Detta berör drygt 30 procent av särlevandehushållen. Utredningen behandlar i avsnitt 13.11 nuvarande brister i den officiella statistiken då barn bor växelvis och lämnar förslag på hur statistiken härvidlag skulle kunna förbättras.

Utredningen har också undersökt om det enbart är skillnader i hushållets sammansättning som ger skillnader i ekonomisk standard eller om de olika hushållstyperna i genomsnitt också har olika löner, olika utbildningsnivå och arbetsmarknadsdeltagande m.m. Dessa bakgrundsfaktorer kan till viss del förklara skillnader i ekonomisk standard.

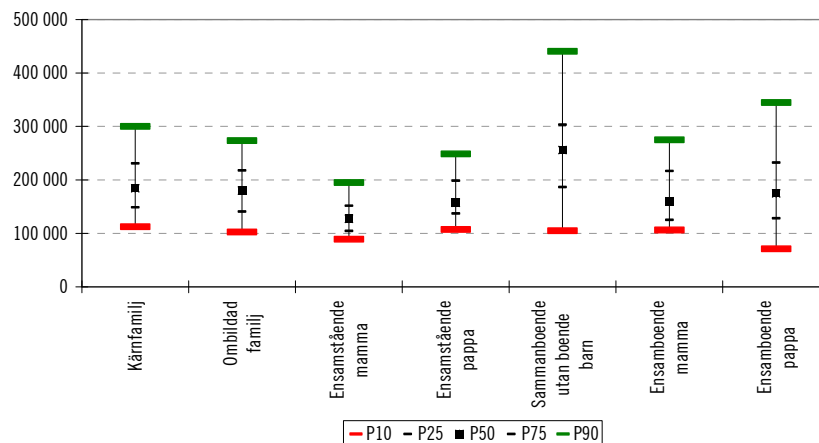
Diagram 5 nedan visar hur stora variationerna inom hushållstyperna är avseende ekonomisk standard.⁹ Den största variationen finns bland de hushåll som inte har barn folkbokförda hos sig. Allra störst andel med hög ekonomisk standard återfinns bland sammanboende utan barn. Även bland ensamboende pappor finns en relativt stor andel med hög ekonomisk standard.

Bland ensamboende pappor finner man även en större andel som har låg ekonomisk standard i förhållande till övriga hushållstyper. Inkomstgränsen för de 10 procent mest ekonomiskt utsatta, P10, är betydligt lägre för de ensamboende papporna än för de övriga hushållstyperna. Med andra ord rymmer denna grupp pappor med mycket olika ekonomisk situation. Inom gruppen ensamstående mammor med barn är spridningen av ekonomisk standard relativt liten. P10 för mammorna ligger ganska nära inkomststandarderna för den genomsnittliga ensamstående mamman. Att spridningen nedåt

⁹ Måttet P10 visar den inkomstgräns som de 10 procent med de lägsta inkomsterna ligger under. Måttet P25 visar gränsen som de 25 procenten med de lägsta inkomsterna ligger under. P50 (medianen) visar den inkomstgräns som hälften av individerna ligger under. Samma resonemang gäller P75 och P90. När P10 är lågt i förhållande till övriga grupper innebär det att de som har en låg ekonomisk standard har en sämre ekonomisk situation än de med låg ekonomisk standard i övriga grupper. Analogt med P10 visar ett relativt högt värde på P90 att de med höga inkomster har relativt sett höga inkomster. Är skillnaden mellan P10 och P90 stor innebär det att spridningen i inkomster är stor inom gruppen.

är så liten beror förmodligen dels generellt på de familjepolitiska stöden, dels på de inkomstprövade bidragen såsom bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd som sätter en nedre gräns för den ekonomiska standarden. Bland de ensamboende mammorna finns en mycket större andel med hög ekonomisk standard än bland de mammor som har barn folkbokförda hos sig.

Diagram 5 Variationen i ekonomisk standard inom olika föräldrahushåll prognos 2010, kronor



Källa: Beräkningar i HEK 2007, framskrivet till 2010.

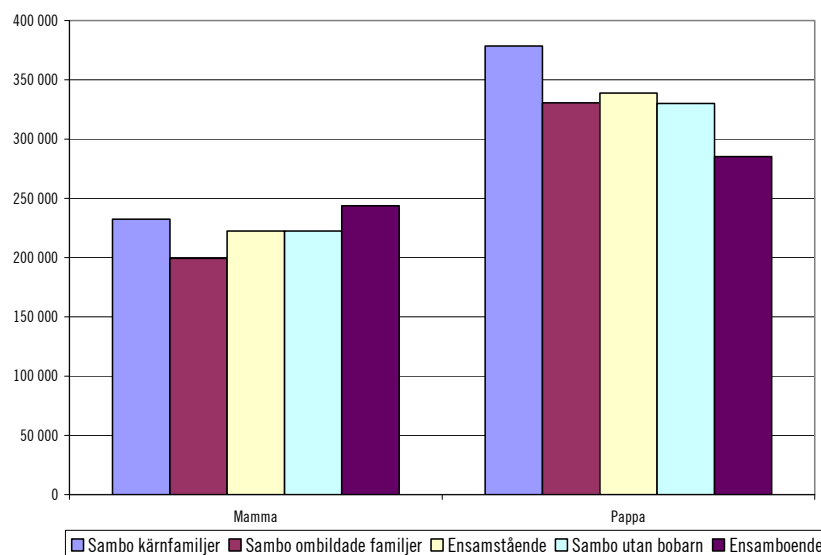
Sammanfattningsvis är spridningen över medianvärdet större för föräldrar utan barn folkbokförda hos sig vilket visar att det i denna grupp ryms personer med höga inkomster. Spridningen nedåt är stor för ensamboende pappor vilket tyder på att i denna grupp finns pappor som av olika anledningar har svag anknytning till arbetsmarknaden. Diagrammet visar även att alla hushåll med särlevande föräldrar inte har dålig ekonomi. Den dryga fjärdedel som lever i en ombildad familj har i allmänhet liknande ekonomisk standard som de som bor i en kärnfamilj. Denna slutsats bygger dock på antagandet att hushållet delar på alla inkomster och utgifter, vilket i och för sig inte behöver vara lika vanligt i en ombildad familj.

I diagram 6 nedan visas föräldrarnas inkomst av tjänst.¹⁰ Ingen hänsyn är tagen till försörjningsbörda utan i stället visas vilka individuella inkomster föräldrarna i respektive grupp har. Diagrammet visar att allra högst inkomst har pappor i kärnfamiljer följt av pappor i ombildade familjer, ensamstående pappor och sammanboende pappor utan bobarn. Betydligt lägre medianinkomst än övriga pappor har ensamboende pappor.

Mammor har betydligt lägre medianinkomst än pappor. Alla grupper av mammor har lägre medianinkomst än den grupp pappor med den lägsta medianinkomsten. Till skillnad från ensamboende pappor har ensamboende mammor högre inkomst än övriga mammor. Generellt har mammor lägre medianinkomst och mindre spridning i inkomsterna, speciellt uppåt i inkomsterna, än vad pappor har. Att pappor har högre inkomster än mammor är en återspeglning av hur det ser ut i samhället i stort där män i allmänhet har högre inkomster än kvinnor.

¹⁰ För att få statistiskt säkerställda resultat används här STAR-urvalet som består av drygt 15 procent av Sveriges befolkning. STAR bygger endast på registeruppgifter vilket leder till att hushållsbegreppet därför blir något sämre. Sammanboende som varken har gemensamma barn eller är gifta räknas som ensamstående enligt registeruppgifter vilket överskattar storleken på denna grupp samtidigt som gruppen ombildade familjer blir underskattad. Resultatet ger samma bild som HEK-urvalet men är statistiskt säkrare. Gruppen sambo ombildade familjer består i detta urval främst av familjer med nya gemensamma yngre barn vilket säkert förklarar denna grupps lägre inkomster, denna skillnad syns inte med det mer korrekta hushållsbegreppet i HEK:en.

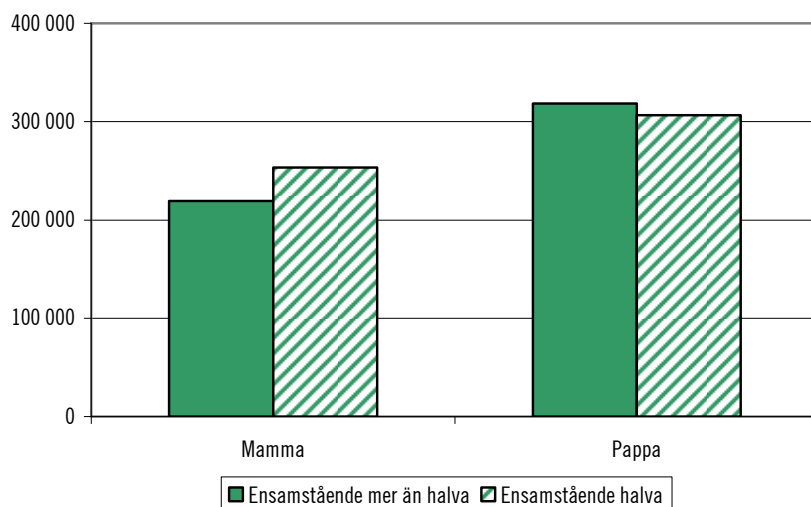
Diagram 6 Inkomst av tjänst för mammor respektive pappor i olika hushållstyper, prognos 2010, median kronor



Källa: Beräkningar i STAR 2007 framskrivet till 2010.

Som tidigare nämnts är det många bland dem som klassas som ensamstående och ensamboende som har barnen boende hos sig växelvis, dvs. av statistiken ser det ut som om de antingen har barnet boende hos sig på heltid eller inte alls. Nedan presenteras inkomst av tjänst för dessa föräldrar, det bör dock noteras att de ingår som en delgrupp bland de ensamstående och ensamboende i diagram 6 ovan. I diagrammet visas att de mammor som har barnen boende hos sig halva tiden har högre inkomst än de mammor som har barnen boende mer än halva tiden. När det gäller pappor verkar det knappt finnas någon skillnad. Här bör dock noteras att urvalet är så litet, speciellt avseende papporna, varför den statistiska osäkerheten är relativt stor.

Diagram 7 Inkomst av tjänst för ensamstående fördelat på omfattningen av barnens boende 2007, median kronor



Källa: Beräkningar i ULF 2006/2007.

Slutsatsen utifrån de två ovanstående diagrammen blir att ju mindre mammor har barnen hos sig, desto högre genomsnittlig inkomst har de, medan snarare det omvända gäller för pappor.

5.4.2 Ekonomisk utsatthet vanligast bland ensamstående mammor

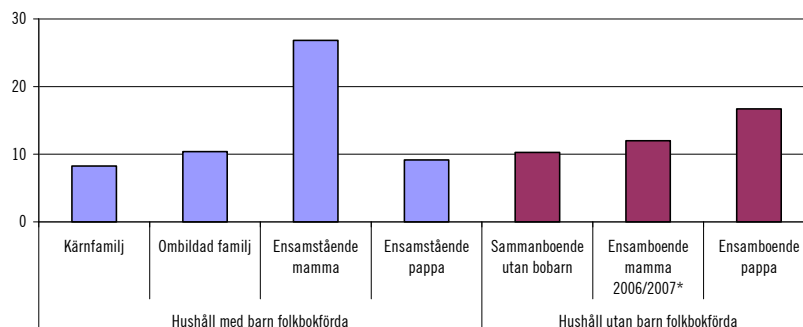
Det finns flera olika mått för att mäta ekonomisk utsatthet.¹¹ Utredningen presenterar den ekonomiska utsattheten bland olika hushållstyper utifrån ett antal olika mått.

Inledningsvis visar diagram 8 nedan hur stor andel av olika hushållstyper som beräknas ha låg ekonomisk standard mätt som andelen med en lägre inkomststandard än 60 procent av medianen. Nästan 28 procent av de ensamstående mammorna, vilket är betyd-

¹¹ Olika mått har olika svagheter och styrkor. Måtten kan mäta relativ fattigdom, absolut fattigdom eller upplevd fattigdom men även kombinationer av dessa. För mer information om olika sätt att mäta ekonomisk utsatthet se Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken, Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag 2010-06-04 Bilaga. Mått på låga inkomster i indikatorerna för den ekonomiska familjepolitiken.

ligt fler än i övriga grupper, är enligt detta mått ekonomiskt utsatta. Därefter följer ensamboende pappor där 17 procent är ekonomiskt utsatta, tätt följda av sammanboende utan bobarn som till stor del består av pappor som inte har barn boende hos sig men som har träffat en ny partner. Detta överensstämmer med ovanstående resultat om att det finns relativt många ekonomiskt utsatta pappor bland dem som inte har barnen folkbokförda hos sig. Dessutom beräknas sammanboende i ombildade familjer i något högre grad vara ekonomiskt utsatta än sammanboende i kärnfamiljer.

Diagram 8 Ekonomiskt utsatta i olika hushållstyper prognos 2010, andel med en inkomst under 60 procent av medianen procent



* Antalet observationer för ensamboende mammor 2007 var för få. För att få en ungefärlig uppgift presenteras därför 2006 och 2007 års material sammanslaget. Uppgiften är förmodligen något underskattad.

Källa: Beräkningar i HEK 2007 framskrivet till 2010.

I tabell 6 redovisas andelen som mottagit ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen någon gång under året, vilket är ett annat sätt att mäta ekonomisk utsatthet. Mönstret är i princip detsamma som har visats med måttet ovan i diagram 8 men andelen som mottagit ekonomiskt bistånd är på en lägre nivå. Ensamstående mammor ligger i topp följt av ensamboende pappor. Skillnaden i ekonomisk utsatthet är större mellan ombildade familjer och kärnfamiljer när man ser till andelen med ekonomiskt bistånd, än när man ser till andelen med en lägre inkomststandard än 60 procent av medianen. Att det generellt är fler som räknas som ekonomiskt utsatta enligt 60 procent av medianen-måttet beror till viss del på att man enligt detta mått kan räknas som ekonomiskt utsatt trots att man har tillgångar. För att komma ifråga för ekonomiskt bistånd måste man däremot först avyttra sina tillgångar. Att man inte har några registrerade inkomster enligt officiella inkomst-

register behöver emellertid inte alltid betyda att man i realiteten är ekonomiskt utsatt. Dessutom behöver individen göra en aktiv åtgärd genom att ansöka om ekonomiskt bistånd, medan för att räknas som ekonomiskt utsatt enligt det andra måttet behövs ingen aktiv åtgärd.

Tabell 6 Andel ekonomiskt utsatta mätt på två olika sätt prognos 2010, procent

Hushållstyp	Andelen under 60 % av medianinkomsten	Andelen med ekonomiskt bistånd någon gång under året
Kärnfamilj	8	3
Ombildad familj	10	8
Ensamstående mamma	27	15
Ensamstående pappa	9	2
Summa barnfamiljer	12	6
Sammanboende utan bobarn	10	10
<i>Ensamboende mamma, 2006/2007*</i>	<i>12</i>	<i>14</i>
Ensamboende pappa	17	12
Summa föräldrar utan bobarn	14	12

* Antalet observationer för ensamstående mammor 2007 var för få. För att få en ungefärlig uppgift presenteras därför 2006 och 2007 års material sammanslaget. Uppgiften är förmodligen något underskattad.

Källa: Beräkningar i HEK 2007 framskrivet till 2010.

Ytterligare ett mått för att mäta ekonomisk utsatthet är hämtat från SCB:s levnadsnivåundersökning (ULF). Måttet visar om individen har upplevt en ekonomisk kris. Uppgifter saknas dock för föräldrar som har barnet boende hos sig mindre än halva tiden. En fördel med materialet är att alla som har barn boende hos sig halva tiden eller mer definieras som ensamstående med barn oavsett om de har barnet folkbokfört hos sig eller inte.

Frågan i ULF-undersökningen är formulerad enligt följande: ”Har det under de senaste 12 månaderna hänt att du haft svårigheter med att klara de löpande utgifterna för mat, hyra, räkningar m.m.?”. Tabell 7 visar att det är fler föräldrar som är ekonomiskt utsatta enligt denna definition jämfört med hur många som har en inkomst under 60 procent av medianen och med hur många som fått ekonomiskt bistånd någon gång under året.

Tabell 7 Andel som upplevt ekonomisk kris i olika hushållstyper, procent

Hushållstyp	Mamma	Pappa
Kärnfamilj	13	12
Ombildad familj	24	14
Ensamstående med barn boende hos sig mer än halva tiden	55	22
Ensamstående med barn hos sig halva tiden	48	16

Källa: Socialdepartementets beräkningar i ULF 2006/2007.

Tydligt är att särskilt mammor i de ombildade familjerna har upplevt ekonomisk kris i högre grad än mammor i kärnfamiljer, vilket inte framgår av de tidigare tabellerna. Andelen pappor i de ombildade familjerna som har upplevt ekonomisk kris är däremot enbart marginellt högre än i kärnfamiljerna. En möjlig förklaring till detta är att föräldrar i ombildade familjer inte har gemensam ekonomi i lika hög grad som i kärnfamiljer och att mammorna i snitt har lägre inkomster. Mer än hälften av de mammor som har barnen hos sig mer än halva tiden har upplevt ekonomisk kris liksom nästan hälften bland de mammor som har barnen hos sig halva tiden. Knappt en fjärdedel av ensamstående pappor som har barnen hos sig mer än halva tiden har upplevt ekonomisk kris och motsvarande siffra för dem som har barnen hos sig halva tiden är något lägre.

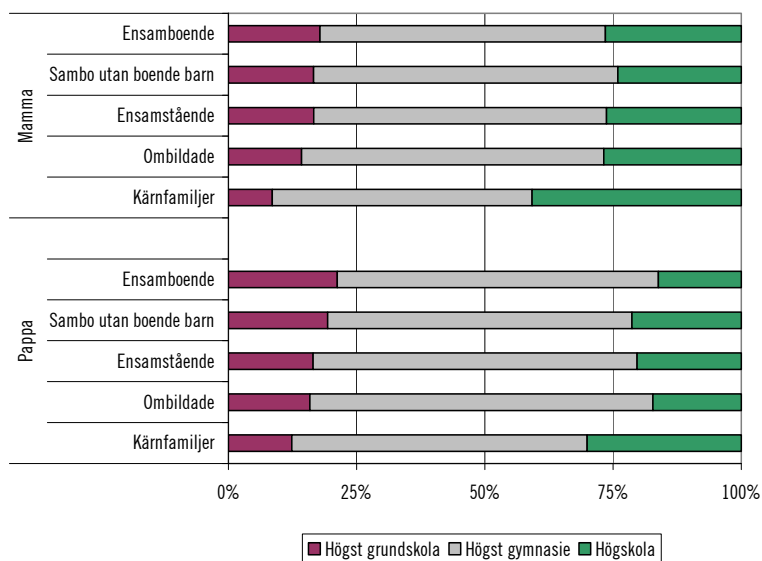
Sammanfattningsvis indikerar detta mått, till skillnad från de tidigare presenterade måtten, att det bland särlevande föräldrar med barn boende hos sig inte enbart är ensamstående mammor som i hög grad har det ekonomiskt svårt, utan också mammor i ombildade familjer. Även ensamstående pappor har oftare än föräldrar i kärnfamiljer upplevt ekonomisk kris. Enligt de flesta vedertagna metoder att mäta ekonomisk standard antas alla i hushållet i allmänhet ha samma ekonomiska standard. Detta resultat antyder dock att detta inte i lika hög grad gäller i ombildade familjer som i kärnfamiljer. Dessutom visar det att även för pappor som är ensamstående kan det vara svårt att få pengarna att räcka till, trots att andelen med låg ekonomisk standard inte är så hög. De föräldrar som har barnen hos sig halva tiden har något mer sällan upplevt ekonomisk kris, vilket indikerar att det kan vara så att de ekonomiska förutsättningarna är något bättre för dessa föräldrar än för dem som har barn boende hos sig i större utsträckning. Ett växelvist boende innebär att föräldern i allmänhet inte ensam behöver stå för alla utgifter för barnet liksom att det oftast finns fler perso-

ner i barnets omgivning som kan hjälpa till med kostnaderna. Detta kan vara några av de faktorer som gör att risken är mindre för föräldrarna att uppleva ekonomisk kris om man har barnet boende hos sig halva tiden.

5.4.3 Utbildning och sysselsättningsgrad för olika hushållstyper

Diagram 9 nedan visar att mammor i högre utsträckning har högskoleutbildning än pappor och att särlevande föräldrar generellt har lägre utbildningsnivå än de som lever i kärnfamiljer. Störst andel högskoleutbildade hittar man bland kvinnor i kärnfamiljer och det är även bland dessa mammor man hittar lägst andel med grundskola som högsta utbildning. Lägst andel högskoleutbildade finns bland ensamboende pappor. Även flest föräldrar med grundskola som högsta utbildning återfinns bland dessa pappor. Med andra ord är det bland mammor i kärnfamiljer man finner den högsta utbildningsnivån, medan det är gruppen ensamboende pappor som har den lägsta utbildningsnivån.

Diagram 9 Andel med olika utbildningsnivå i olika hushållstyper 2010, procent



Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2007, framskrivet till 2010.

Tabell 8 nedan visar sysselsättningsgraden för de olika hushållstyperna. Mammor står i högre grad utanför arbetsmarknaden än pappor. Mönstret då det gäller sysselsättningsgrad är ungefär detsamma för respektive kön i kärnfamiljer och ombildade familjer. Drygt 80 procent av papporna arbetar heltid och knappt 50 procent av mammorna. Sammanlagt knappt 40 procent av mammorna arbetar lång eller kort deltid. Ensamstående mammor arbetar mer sällan deltid, knappt 30 procent, däremot förvärvsarbetar de mer sällan och de arbetar i marginellt högre grad heltid. Ensamboende föräldrar, både mammor och pappor, verkar oftare ha en dålig förankring på arbetsmarknaden. Dessutom verkar de ensamboende papporna i betydligt mindre omfattning arbeta heltid än övriga pappor. Liksom tidigare resultat antytt verkar det finnas en större grupp bland dem som inte har barnen folkbokförda hos sig, drygt en fjärdedel av ensamboende mammor och drygt en femtedel av ensamboende pappor, som står utanför arbetsmarknaden.¹² Även en ganska stor grupp bland ensamstående mammor som har barnen folkbokförda hos sig har en svag förankring på arbetsmarknaden.

Tabell 8 Sysselsättningsgraden i olika hushållstyper 2010, procent

Hushållstyp			Ej förvärvsarbetande	Kort deltid (1-49 %)	Lång deltid (50-89 %)	Heltid (90 %-)
Föräldrar med barn folkbokförda hos sig	Kärnfamilj	Pappa	7	2	6	85
		Mamma	12	5	34	49
	Ombildad familj	Pappa	8	2	8	82
		Mamma	14	8	30	48
Ensamstående	Pappa	8	5	8	79	
	Mamma	21	5	24	50	
Föräldrar utan barn folkbokförda hos sig	Sammanboende utan bobarn	Pappa	16	3	9	72
		Mamma	11	9	27	53
	Ensamboende	Pappa	22	4	12	61
		Mamma	27	6	18	49

Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK 2006/2007 framskrivet till 2010.

¹² För att klassas som förvärvsarbetande krävs en "arbetsinkomst" som är större än ett prisbasbelopp. Med "arbetsinkomst" menas i detta avseende även föräldrapenning och sjukpenning. Även företagare med företagarinkomst räknas som förvärvsarbetande. Gruppen ej förvärvsarbetande omfattar med andra ord bl.a. personer med sjukersättning, studerande, arbetslösa och övriga under förutsättning att de inte uppfyller något av de ovan angivna kriterierna.

6 Barn med särlevande föräldrar

6.1 Sammanfattning

I detta kapitel analyseras barns situation i särlevandehushåll. Analysen är gjord utifrån hur barn bor: i kärnfamilj, hos en förälder eller växelvis hos båda föräldrarna. Utredningen har analyserat barns svar på frågor som har ställs i SCB:s undersökning om barns levnadsförhållanden. Det bör noteras att det är oklart om barnens svar är beroende av om de bor på ett visst sätt. Utredningen kan inte uttala sig om det är så att vissa boendeformer ger bättre förutsättningar för barnets välmående, eller om det är så att en viss boendeform väljs med anledning av att föräldrarna har ett gott samarbete.¹ Det är förmodligen vanligare att föräldrar som är engagerade i barnet väljer ett växelvist boende än när endast den ena föräldern är engagerad i barnet. Det går alltså inte att dra några säkra slutsatser om att det är boendeformen i sig som skapar en viss livssituation för barnet.

Utredningens analys av barnens situation i olika särlevandehushåll visar sammanfattningsvis följande.

- Separationer är endast något vanligare i dag än för drygt 20 år sedan. Antalet barn som har varit med om en separation ökade under 1980- och 1990-talen, medan det minskade under 2000-talet.
- Bland 0-åringarna har nio procent särlevande föräldrar medan motsvarande andel för 17-åringarna är 41 procent.
- Barn som bor ihop med båda föräldrarna och barn som bor växelvis hos båda föräldrarna har vid frågor om sin livssituation och sitt välbefinnande ofta svarat på liknande sätt. Dessa barn

¹ Det är snarare de bakomliggande orsakerna till varför barnet inte bor med eller har liten kontakt med båda sina föräldrar som har betydelse för barnets välmående – inte själva omfattningen av barnets boende hos respektive förälder.

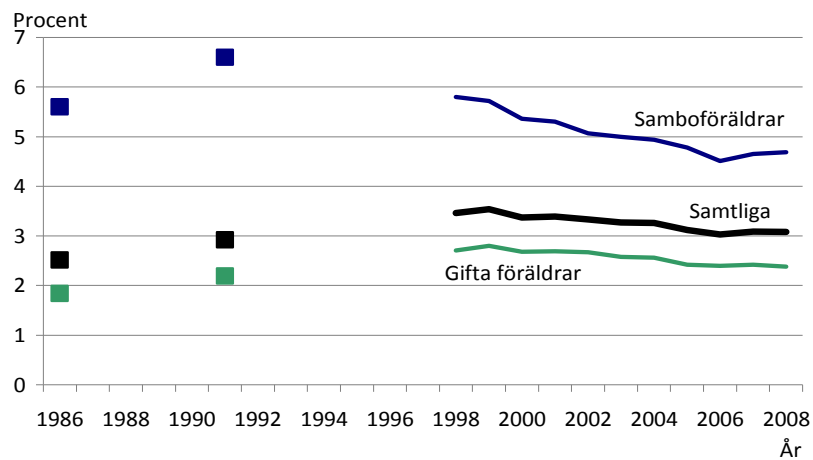
- mår bäst, har mest fritidsaktiviteter och har bäst relation till båda sina föräldrar.
- Vissa gemensamma mönster syns hos barn till särlevande föräldrar, dvs. alla barn som har föräldrar som inte bor ihop. Pojkar som har särlevande föräldrar är mer sällan hemma hos kompisar. Barn till särlevande föräldrar har oftare mobiltelefon, samtidigt som de mer sällan har eget rum – vilket särskilt gäller för de yngre barnen. De har även oftare upplevt tillfällen när de inte haft råd att köpa något de vill ha eller göra något med sina kompisar.
 - Barn som bor mest hos en av föräldrarna mår sämre och har oftare sämre kontakt med en av föräldrarna. Barn som bor mest hos en förälder har mer sällan någon fritidsaktivitet, men de har oftare en egen dator.
 - Det finns skillnader mellan flickor och pojkar. Bland annat verkar pojkar som bor mest hos mamma och flickor som bor mest med pappa må sämst. Styvföräldrar verkar i många fall vara en tillgång för barnet genom att vara någon som barnet anser har tid för honom eller henne och som barnet kommer överens med. Styvföräldrar ger ofta ökade ekonomiska möjligheter såsom dator, eget rum och fritidsaktiviteter.
 - Att bo mest med *en* vuxen/förälder verkar öka utsattheten för barn såväl ekonomiskt som känslomässigt. Barn som har tillgång till fler vuxna har större utrymme för materiella tillgångar såväl som att de uppfattar det som att det finns mer tid för dem och de verkar generellt må bättre.

6.2 Hur vanligt är det att vara barn med särlevande föräldrar?

En vanlig uppfattning är att antalet föräldraseparationer har ökat konstant under lång tid. Antalet separationer är dock enbart något vanligare i dag än för drygt 20 år sedan. Antalet barn som har varit med om en separation ökade under 1980- och 1990-talen, medan de minskade under 2000-talet. Under 2009 var drygt 3 procent av alla barn i Sverige med om en föräldraseparation, dvs. cirka 51 000 barn. Det är nästan dubbelt så vanligt att föräldrarna separerar om de är

sambor än om de är gifta. I ombildade familjer är risken för separation ännu högre.

Diagram 1 Separationer per 100 barn i åldrarna 0–17 år

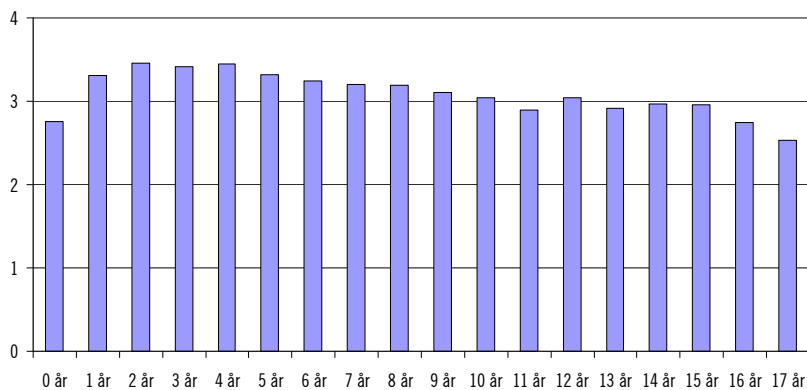


Källa: SCB 2009:2. Barn i dag – En beskrivning av barns villkor med Barnkonventionen som utgångspunkt.

* En viss underskattning föreligger eftersom ombildade familjer utan gemensamma barn inte finns med.

Fram till barnet fyller två år ökar risken för att föräldrarna separerar och den är som högst för barn mellan två och fyra år. Därefter minskar separationsfrekvensen för barn upp till 11 års ålder och ligger på denna nivå fram till 15 års ålder för att därefter åter minska.

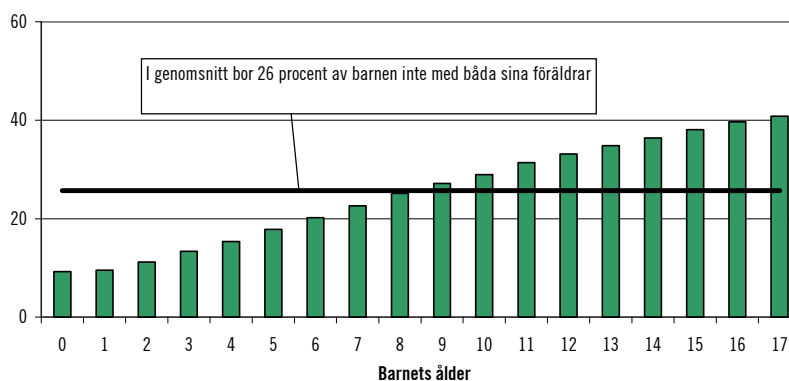
Diagram 2 Separationer per 100 barn i vid olika åldrar år 2008, antal



Källa: SCB 2008, Barn och familjestatistik.

En slutsats som kan dras utifrån diagram 2 är att ju äldre barnet är, desto större är sannolikheten att barnet har särlevande föräldrar. Diagram 3 visar att bland 0-åringarna har nio procent särlevande föräldrar, medan motsvarande andel för 17-åringarna är 41 procent. Detta innebär att antalsmässigt är det fler äldre barn än yngre barn som ingår i utredningens målgrupp.

Diagram 3 Andel barn som inte bor med båda sina föräldrar i olika åldrar, procent



Källa: SCB 2008, Statistik: Barn och deras familjer.

En något större andel av barn som har minst en utlandsfödd förälder bor inte med båda sina föräldrar än barn som har två svenskfödda föräldrar.

6.3 Barns situation i olika hushållstyper

Syftet med detta avsnitt är att belysa hur barn har det i olika hushållstyper. Analysen grundar sig på barns svar på SCB:s undersökning om barns levnadsförhållanden.² De barn som har svarat är mellan 10 och 18 år. Barnen, och deras svar, är fördelade efter fyra hushållstyper:

- barn som bor ihop med båda sina föräldrar
- barn som bor växelvis hos båda föräldrarna
- barn som bor mest hos mamma
- barn som bor mest hos pappa.

² De tillfrågade barnen är barn till vuxna som har svarat på SCB:s ULF-undersökning.

Datamaterialet

Merparten av uppgifterna kommer från SCB:s undersökning av barns levnadsförhållanden (Barn-ULF 2008). Drygt 2 800 barn i åldern 10–18 år har svarat på undersökningen. Dessa representerar cirka 340 000 barn. För att ingå i undersökningen ska de bo i det utvalda hushållet halva tiden eller mer. Hur barnens boende i Sverige är fördelat på olika hushållstyper framgår av kapitel 5. I tabell 1 nedan redovisas något om hur de tillfrågade barnen fördelas på olika hushållstyper.

Bland de barn som har tillfrågats bor 72 procent med båda sina föräldrar. Bland de barn som har särlevande föräldrar bor en större andel av pojkarna växelvis, medan en större andel av flickorna bor med sin mamma. De barn som är mellan 15 och 18 år bor oftare mest hos en förälder. Pojkar bor oftare än flickor mest hos sin pappa.

Tabell 1 Översiktlig tabell över boendet för barn som ingår i Barn-Ulf – barn med särlevande föräldrar, procent

	Samtliga	Ingen styv-förälder	Styv-förälder	Flickor	Pojkar	10–14 år	15–18 år
Bor lika mycket hos båda föräldrarna	20	13	7	8	11	11	8
Bor med mamma, mer än halva tiden	66	40	27	36	30	28	39
Bor med pappa, mer än halva tiden	14	9	5	6	8	5	10

Det har inte varit möjligt att särredovisa de barn som inte alls träffar en av föräldrarna, då situationen verkar vara ovanlig och urvalet därför är för litet för att få fram statistiskt säkerställda resultat. I materialet var det fem procent av alla barn som inte träffade sin pappa alls, och mindre än en halv procent som inte alls träffade sin mamma. Det är alltså mycket ovanligt att barn inte har någon kontakt alls med en av föräldrarna. I nedanstående tabell visas antalet individer i respektive delgrupp som har svarat på frågorna. Som framgår är det relativt få barn som främst bor med sin pappa. Detta innebär en större statistisk osäkerhet avseende denna grupps svar. Eftersom materialet är baserat på en urvalsundersökning finns dock alltid en viss osäkerhet. Som nämnts ovan är svaren hämtade från en befintlig undersökning och en del av frågorna är relativt allmänt hållna. Detta kan göra att det är svårt att veta vad svaren

exakt står för. Svaren säger trots detta något om relationen mellan olika grupper. Exempel på en sådan fråga är om barnen uppger att de inte haft råd att köpa något de velat ha. Exakt vad det är de inte haft råd med framgår inte, men att det är vanligare att barn i vissa grupper har upplevt denna situation är tydligt.

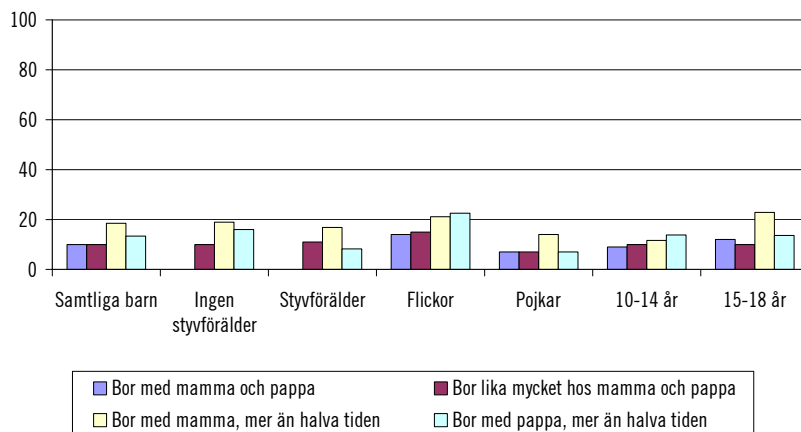
Tabell 2 Översiktlig tabell över antal tillfrågade individer i de olika delgrupper som analyseras

	Samtliga	Ingen styvförälder	Styvförälder	Flickor	Pojkar	10-14 år	15-18 år
Bor med mamma och pappa	2068	2068	0	1055	1013	1167	901
Bor lika mycket hos båda föräldrarna	260	125	135	123	137	146	114
Bor med mamma, mer än halva tiden	469	209	260	266	203	219	250
Bor med pappa, mer än halva tiden	96	46	50	44	52	34	62

6.3.1 Barns välbefinnande

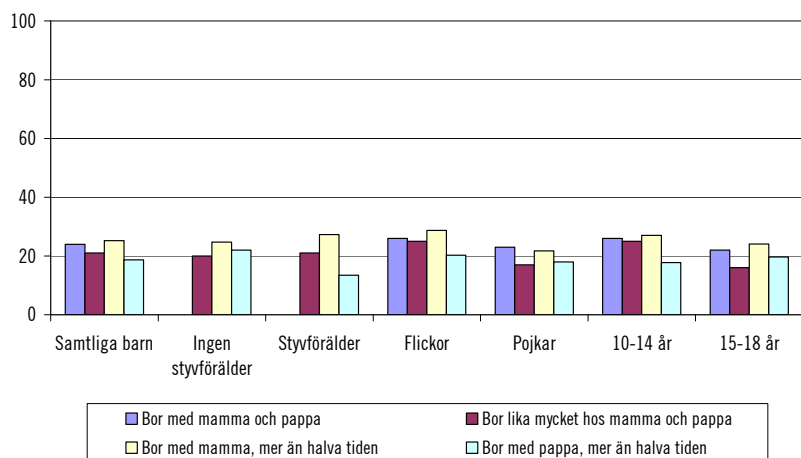
En uppskattning av hur barn mår görs utifrån två frågor som barnen har besvarat, dels om de ofta är ledsna och nedstämda, dels om de ofta är spända och nervösa. Barn som bor mest med en förälder svarar att de mår sämst. Nästan dubbelt så många av de barn som bor mest med mamma är ofta ledsna och nedstämda än de barn som bor ihop med båda föräldrarna eller som bor växelvis hos föräldrarna. De flickor som mår allra sämst är de som mest bor med pappa, medan de pojkar som mår sämst är de som mest bor med sin mamma. När barnen är små är skillnaderna mellan hushållstyperna inte så stora. När barnen är äldre sticker gruppen som bor mest med mamma ut, och nästan vart fjärde barn (23 procent) som bor mest hos mamma säger sig ofta vara ledset och nedstämt. Motsvarande uppgift för barn till föräldrar som bor ihop är 12 procent och 10 procent för barn som bor växelvis. Barn som bor med en styvförälder är mer sällan ledsna och nedstämda, jämfört med de barn som inte har någon styvförälder, främst gäller det för barn med en styvmamma.

Diagram 4 Andel som ofta är ledsen och nedstämd, procent



Barn som bor ihop med båda sina föräldrar och barn som bor mest med sin mamma är de som oftast känner sig spända och nervösa. Flickor upplever detta oftare än pojkar. Barn som bor mest med sin pappa och styvmamma, känner sig inte lika ofta spända och nervösa. När barnen blivit äldre är det de växelvist boende barnen som svarar att de är minst spända och nervösa.

Diagram 5 Andel som ofta är spänd och nervös, procent



6.3.2 Barns fritid

Det är vanligast att ha någon fritidsaktivitet för barn som bor ihop med båda sina föräldrar och det är nästan lika vanligt bland barn som bor växelvis hos föräldrarna. Barn som bor mest hos en förälder har inte lika ofta en fritidsaktivitet. Detta gäller både de yngre och de äldre barnen. Flickor har oftare fritidsaktiviteter än pojkar. Ett undantag är då barn bor mest hos pappa, i dessa hushåll är mönstret det omvända och det är vanligare att pojkar har en fritidsaktivitet än flickor.

Att barnet bor med en styvförälder verkar inte betyda så mycket för omfattningen av fritidsaktiviteter förutom i de fall då barnet bor mest med sin pappa. Barn som bor med sin pappa och en styvmamma har oftare en fritidsaktivitet än de barn som inte bor med en styvmamma.

Tabell 3 Gjort någon fritidsaktivitet, procent

	Samtliga barn	Ingen styvförälder	Styvförälder	Flickor	Pojkar
Bor med mamma och pappa	76			78	74
Bor lika mycket hos mamma och pappa	72	73	71	75	70
Bor med mamma, mer än halva tiden	60	60	61	63	56
Bor med pappa, mer än halva tiden	58	55	64	53	62

De följande två tabellerna visar hur ofta barnen träffar kompisar. Första tabellen visar hur ofta man *är hemma hos kompisar*, den andra hur ofta man *har kompisar hemma hos sig*. Det framgår att mycket av fritiden ägnas åt kompisar. Ofta träffas man hemma hos varandra. Det är ingen större skillnad mellan olika hushållstyper, utan drygt fyra av fem är hemma hos sina kompisar minst en gång per vecka. Trots att det inte framgår av tabellen kan det även nämnas att en styvförälder gör att andelen som är hemma hos kompisar ökar och det är då mer vanligt än för barn som bor med båda sina föräldrar eller växelvis hos dem. Detta är allra tydligast för barn som bor med en styvmamma. Det finns skillnad mellan flickor och pojkar. Det är lika vanligt att pojkar och flickor som bor med mamma och pappa är hemma hos kompisar. Däremot är pojkar som har särlevande föräldrar mer sällan hemma hos kompisar än andra barn.

Tabell 4 Är hemma hos kompisar minst 1 dag per vecka, procent

	Samtliga barn	Flickor	Pojkar
Bor med mamma och pappa	85	85	86
Bor lika mycket hos mamma och pappa	84	91	80
Bor med mamma, mer än halva tiden	83	86	78
Bor med pappa, mer än halva tiden	83	86	81

Ett liknande mönster finns när barnen får frågan om hur ofta de har kompisar hemma hos sig. För de barn som bor mest med en av sina föräldrar är det vanligare att inte ha kompisar hemma. Detta gäller både yngre och äldre barn. Att bo med båda föräldrar eller lika mycket hos båda ökar sannolikheten att ha kompisar hemma på besök. Att ha en styvförälder, i synnerhet en styvpappa, ökar andelen som har kompisar hemma.

Tabell 5 Hur vanligt är det att barnen har kompisar hemma hos sig minst 1 dag per vecka, procent

	Samtliga barn	Ingen styvförälder	Styvförälder
Bor med mamma och pappa	81	-	-
Bor lika mycket hos mamma och pappa	78	77	82
Bor med mamma, mer än halva tiden	71	68	76
Bor med pappa, mer än halva tiden	74	72	77

6.3.3 Tillgång till teknik, eget rum och pengar

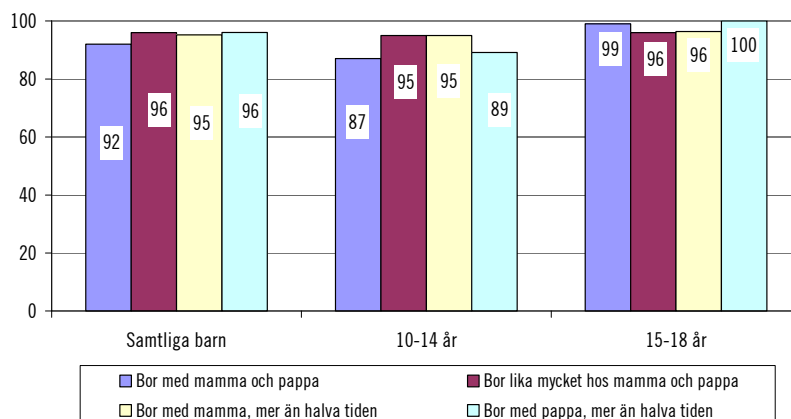
Tabell 6 nedan visar tydligt att barn som mest bor med sin pappa i mycket högre grad har en egen dator. Även barn som enbart bor med sin mamma har oftare en egen dator än de barn som bor med båda sina föräldrar eller växelvis hos dem. Det är vanligare att barnen har egen dator om de har en styvförälder, med undantag för de barn som bor mest med sin mamma. Det är mycket vanligare att pojkar har en egen dator i alla hushållstyper och datorinnehavet är även högre hos äldre barn. Cirka 60 procent av barnen har en egen dator då de är mellan 15 och 18 år och i denna ålder är det inte längre så stor skillnad mellan olika hushållstyper som för de yngre barnen.

Tabell 6 Barn som har egen dator, procent

	Samtliga barn	Ingen styvförälder	Styvförälder	Flickor	Pojkar	10–14 år	15–18 år
Bor med mamma och pappa	46			39	52	36	57
Bor lika mycket hos mamma och pappa	44	38	57	36	51	34	59
Bor med mamma, mer än halva tiden	51	53	49	42	61	36	62
Bor med pappa, mer än halva tiden	60	56	67	50	67	51	64

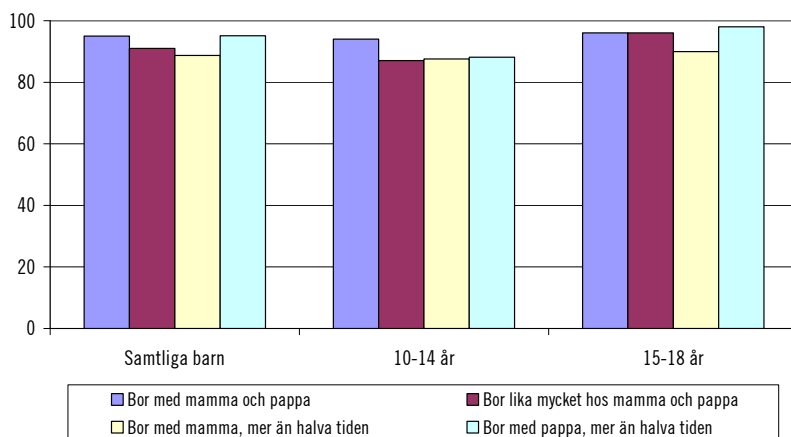
De allra flesta barn har en egen mobiltelefon. Barn som har särlevande föräldrar har i högre utsträckning mobiltelefon än barn som bor med båda sina föräldrar. Barn som bor lika mycket hos båda sina föräldrar eller som bor mest med sin mamma får mobiltelefon tidigare än de barn som bor med båda sina föräldrar eller som bor mest hos sin pappa. För de senare grupperna ökar andelen med åldern och vid 15 till 18 års ålder har nästan 100 procent av de barn som bor med båda föräldrarna och mest med sin pappa mobiltelefon. I de båda andra grupperna är det fyra procent som *inte* har mobiltelefon. Flickor har mobiltelefon i högre utsträckning än pojkar, detsamma gäller för äldre barn jämfört med yngre barn.

Diagram 6 Har egen mobiltelefon, procent



Diagrammet nedan visar att de flesta barn har ett eget rum. När barnen blir äldre ökar också andelen med eget rum. De barn som bor med båda sina föräldrar har ett eget rum tidigare än barn som har särlevande föräldrar. När barnen blir äldre är det enbart de som bor mest hos sin mamma som inte lika ofta har ett eget rum oavsett kön. Det är vanligare bland barn med styvföräldrar att ha ett eget rum än för barn som har särlevande föräldrar utan styvföräldrar, detta går dock inte att utläsa av nedanstående diagram.

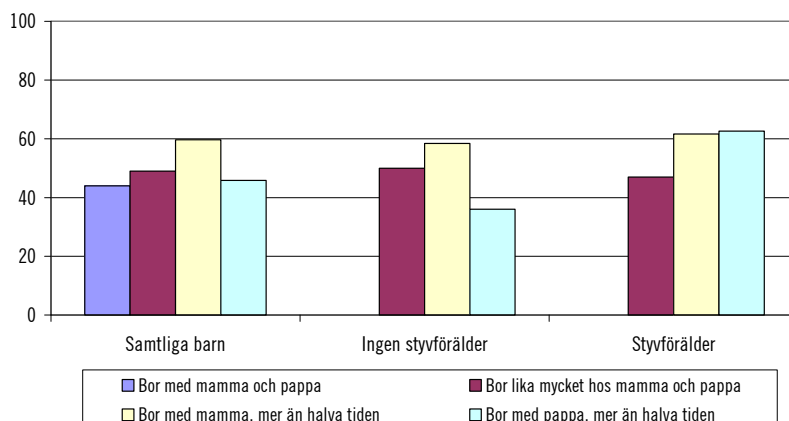
Diagram 7 Andel med eget rum, procent



Barn som har särlevande föräldrar upplever oftare att de inte har haft råd med något det senaste halvåret än barn som bor med båda sina föräldrar. Allra vanligast är det för de barn som bor mest med sin mamma. För barn som bor med sin pappa finns det en skillnad beroende på om det finns en styvförälder och inte. En större andel av barn med en styvmamma har inte haft råd att köpa något de velat ha eller följa med kompisar. I Folkhälsoinstitutets undersökning³ framkom liknande mönster då niondeklassare svarade på frågan: Hade du tillräckligt med pengar för att kunna göra samma saker som dina kompisar förra veckan? Nio procent av niondeklassarna som bor med mamma och pappa svarade inte alls eller sällan, motsvarande andel var 11 procent bland dem som bodde växelvis och 15 procent bland dem som enbart bodde med en förälder.

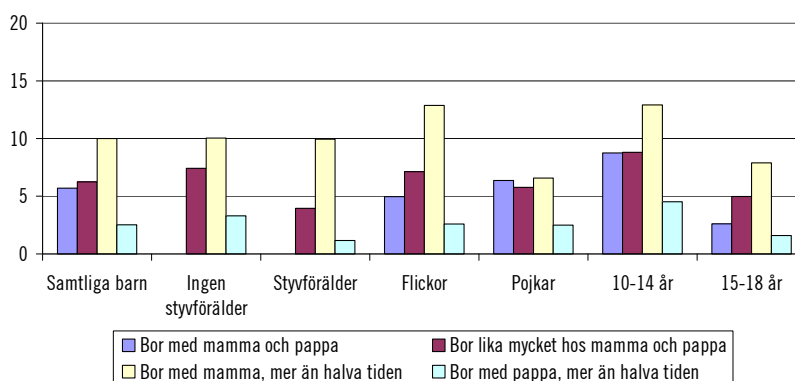
³ Folkhälsoinstitutets nationella undersökning bland samtliga sju- och niondeklassare år 2009. Resultatet presenteras på Folkhälsoinstitutets webbplats www.fhi.se

Diagram 8 Andel som vid något tillfälle det senaste halvåret inte haft råd att köpa något de velat ha eller inte haft råd att följa med kompisar, procent



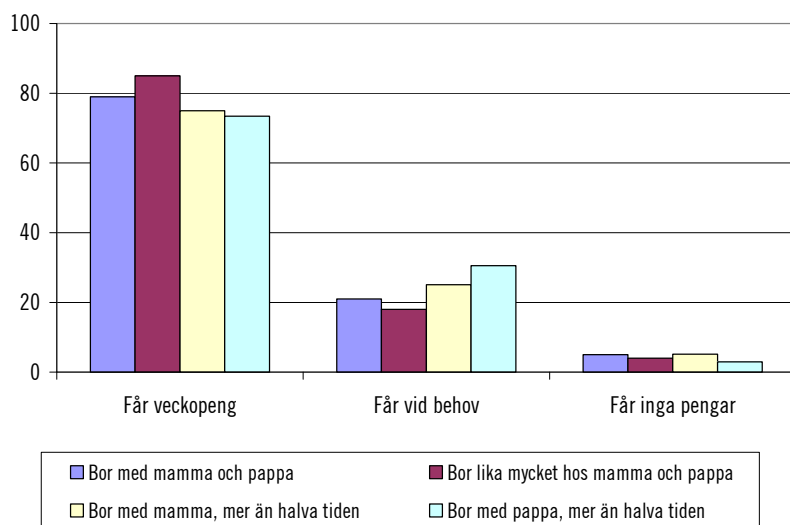
Det är nästan dubbelt så vanligt att barn som bor hos sin mamma inte kan skaffa fram 100 kronor än barn som bor med båda sina föräldrar. Att det är vanligare för barn boende mest hos mamma är genomgående oavsett barnets ålder, kön eller om det finns en styvförälder i hushållet. Risken att inte få fram detta belopp är minst om barnet bor med sin pappa och en styvmamma. Generellt är det barn som bor mest med sin pappa som lättast kan skaffa fram 100 kronor.

Diagram 9 Andel som inte har möjlighet att skaffa fram 100 kronor, procent



En majoritet av barnen får veckopeng, allra vanligast är det bland barn som bor lika mycket hos båda föräldrarna. Att inte få pengar alls är ovanligt, knappt 5 procent av barnen har det så. I de familjer där det finns mer än en vuxen är det vanligare med veckopeng än i familjer med enbart en vuxen där det relativt sett är fler som får pengar vid behov. Eventuella styvföräldrar går dock inte att se i det presenterade diagrammet. För barn som bor hos sin pappa är det mer vanligt att de får pengar vid behov, det gäller oavsett kön, ålder eller om det finns styvföräldrar. Det stämmer väl överens med att barn som bor mest med sin pappa också oftare kan skaffa fram 100 kronor.

Diagram 10 Andel som har veckopeng, får pengar vid behov och inte får några pengar, procent



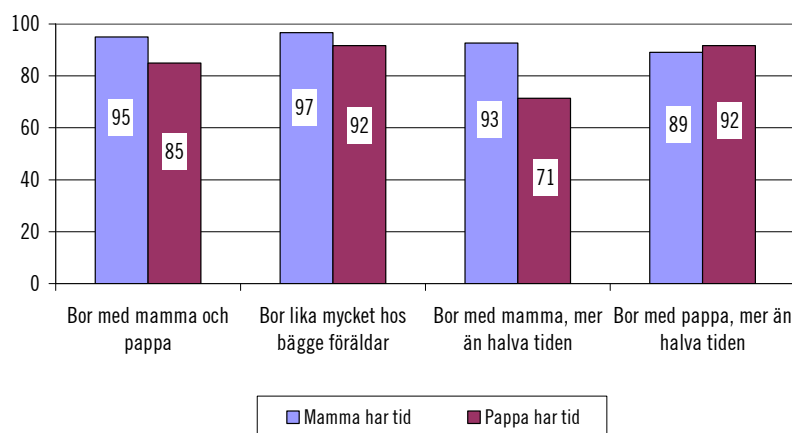
6.3.4 Relationen till de vuxna

De allra flesta barnen tycker att deras mamma har tid med dem. I alla hushållstyper, förutom i de hushåll där barnen bor mest hos pappa, tycker barnen oftare att mamma har tid i jämförelse med att pappa har tid. Barn som bor mest hos sin pappa tycker något oftare att pappa har tid för dem än mamma. Barn som bor växelvis hos föräldrarna är de som oftast anser att både mamma och pappa har

tid för dem. Barn som bor mest hos mamma anser i minst grad att pappa har tid med dem.

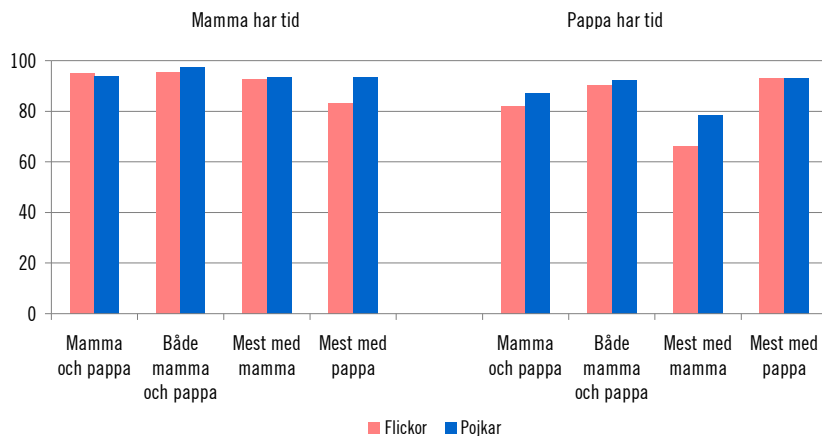
Pappor som bor ihop med barnets mamma anses mer sällan än andra pappor som bor med sina barn ha tid för barnen. Trettio procent av barnen som bor mest med sin mamma tycker att pappa inte har tid med dem. Bland barn som bor ihop med båda föräldrarna tycker femton procent av barnen att deras pappa inte har tid med dem. Av barnens svar kan man utläsa att mammor generellt har mer tid för sina barn oavsett i vilken utsträckning de bor med mamma, medan för barnen kan det ge mer tid med pappa när föräldrarna separerar än när de bor ihop under förutsättning att de minst bor halva tiden med pappan.

Diagram 11 Andel som anser att mamma och pappa har tid, procent



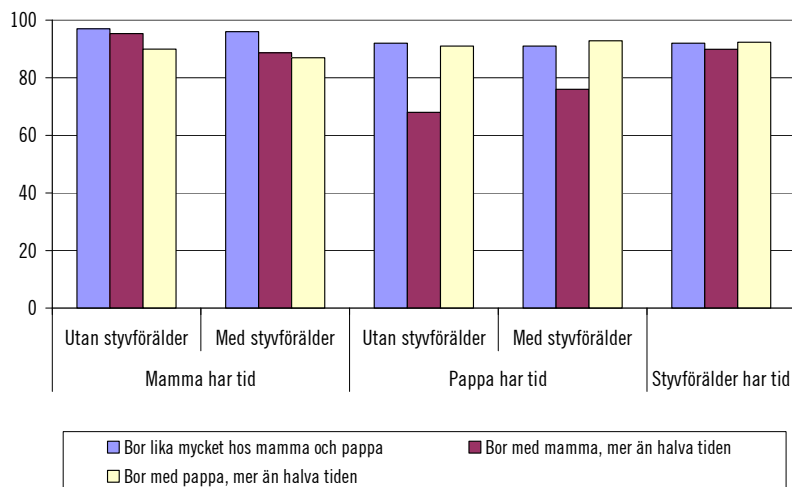
Liksom av föregående diagram framgår att de flesta barn anser att deras mamma har tid med dem. Den grupp som i lägst grad tycker att mamma har tid är flickor som bor mest hos sin pappa. Flickorna tycker oftare än pojkarna att deras pappa inte har tid, förutom de flickor som bor mest med sin pappa. De flickor som i högre grad tycker att deras pappa inte har tid är flickor som bor mest med sin mamma. Av dessa flickor tycker bara 66 procent att deras pappa har tid med dem. Även pojkar som bor mest med sin mamma tycker oftare att deras pappa inte har tid med dem.

Diagram 12 Föräldrar har tid fördelat på flickor och pojkar, procent



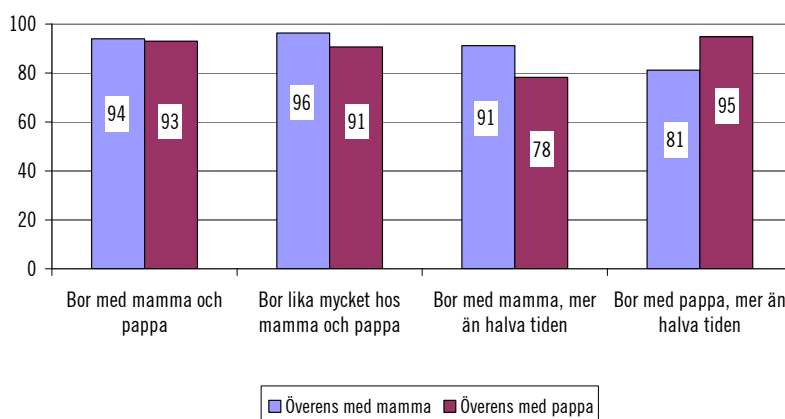
Barn med särlevande föräldrar tycker oftare att mamma har tid med dem när det inte finns någon styvpappa. Motsvarande mönster finns inte hos de barn som bor med en styvmamma. De flesta barn som bor med en styvförälder tycker att styvföräldern har tid med dem.

Diagram 13 Andel av barnen som svarat att föräldrarna/styvföräldrarna har tid med dem, procent



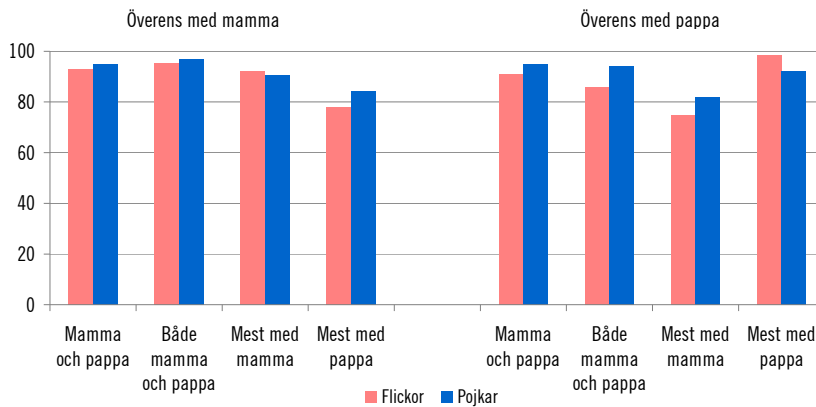
Barn kommer oftare överens med sin mamma än med sin pappa, förutom de barn som bor mest med sin pappa. Barn som bor mest hos en förälder kommer oftare bäst överens med den förälder som barnet bor hos. Detta mönster är tydligare bland de äldre barnen än de yngre, vilket inte visas i det presenterade diagrammet.

Diagram 14 Andel av barnen som tycker att de kommer överens med föräldrarna, procent



För barn som bor mest med sin pappa är det vanligare bland flickor än bland pojkar att de inte kommer överens med sin mamma. Pojkar tycker oftare än flickor att de kommer överens med sin pappa. Undantaget är de flickor som bor mest med sin pappa. Nästan alla dessa flickor tycker att de kommer överens med sin pappa.

Diagram 15 Barnen anser att de kommer överens med mamma och pappa fördelat på flickor och pojkar, procent



De allra flesta barn kommer överens med sina styvföräldrar. Även om diagrammen inte visar skillnaden avseende om barnen bor med styvföräldrar kan nämnas att av de barn som bor växelvis hos föräldrarna anser 96 procent att de kommer överens med sin styvförälder. Av de barn som bor mest med sin mamma anser 91 procent att de kommer överens med sin styvpappa. Av barnen som bor mest hos sin pappa och har en styvmamma är det 88 procent som säger sig komma överens med sin styvmamma.

7 Barns boende

7.1 Beskrivning av barns boende hos särlevande föräldrar

7.1.1 Utveckling av barns boende i ett längre perspektiv

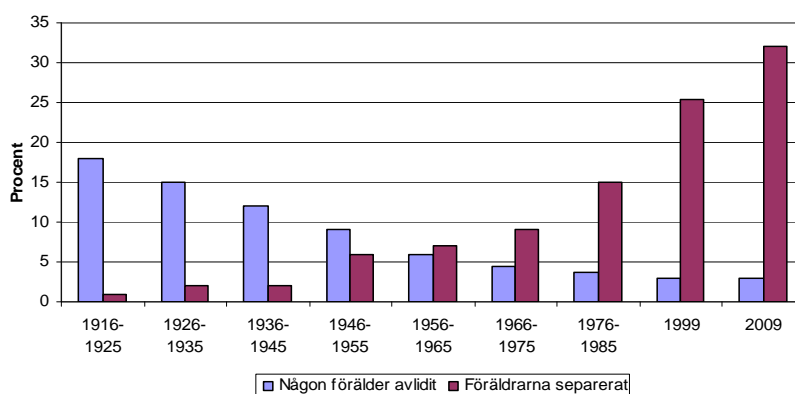
Den viktigaste påverkansfaktorn för särlevande föräldrars förutsättningar att samarbeta kring frågor som rör omsorg och ansvar för barnet är sannolikt hos vilken förälder och i vilken omfattning barnet bor hos föräldern. Detta torde särskilt gälla fördelningen av försörjningsansvaret för barnet eftersom det mest förekommande och många gånger mest praktiska när barn bor eller vistas hos båda sina föräldrar, borde vara att var och en av dem ansvarar för de löpande kostnader som uppstår i vardagen när föräldern har barnet hos sig.

Även om de flesta barn med särlevande föräldrar bor tillsammans med endast en av föräldrarna har det blivit alltmer vanligt att barn bor varaktigt hos båda sina föräldrar, dvs. de är växelvis boende. I nedanstående avsnitt kommer därför förhållandevis stort fokus finnas på det växelvisa boendet som i många aspekter är en relativt ny företeelse och vars konsekvenser vi ännu inte vet så mycket om. Det växelvisa boendet tar inte enbart sikte på en boendeuppdelning där barnet tillbringar mer eller mindre exakt halva tiden hos respektive förälder, utan snarare det faktum att båda föräldrarna då har ett omsorgsansvar för barnet och ansvar för att tillgodose barnets behov när det vistas hos dem. När barnet bor hos båda föräldrarna är det nödvändigt att de kan samarbeta kring både stora och små frågor som rör barnets situation. Ju mer föräldrarna delar på omsorgsansvaret för barnet, desto större krav ställs på deras förmåga att kunna samarbeta. Detta ökar också kravet på ett fungerande samarbete dem emellan. Det är därför viktigt att tydliggöra vilka faktorer kring boendet som underlättar

eller försvårar föräldrarnas samarbete. Se mer om sådana aspekter i kapitel 9 nedan om *Föräldrarsamarbete i frågor som rör barnet*.

Att barn inte bor tillsammans med båda sina föräldrar är inget nytt fenomen; även förr i tiden förekom det att barn endast bodde med en av sina föräldrar även om orsakerna till detta var andra än i dag. I början av förra seklet var det t.ex. mer vanligt med en förälders dödsfall men relativt ovanligt med separationer – i dag är situationen snarare den omvända. Övriga orsaker till att barnet inte bor med båda sina föräldrar kan också vara att barnet är placerat i fosterhem eller att föräldrarna aldrig har bott tillsammans. I början av 1900-talet var det dessutom vanligare att ungdomar flyttade hemifrån när de var i 16–17-årsåldern.¹

Diagram 1 Orsak till att inte växa upp med båda föräldrar, 1916–2009

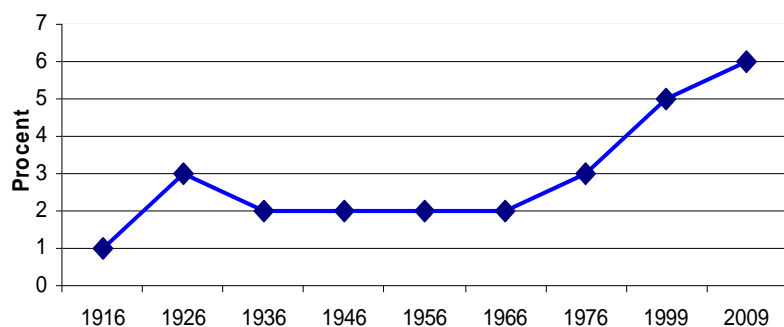


Källa: SCB, Undersökningarna om levnadsförhållanden 1916–1985 för 16-åringar samt Barn och deras familjer 1999 och 2009 för 17-åringar.

En av anledningarna till att barn inte bor med båda sina föräldrar är att föräldrarna aldrig har bott tillsammans. Detta har blivit mer vanligt efter 1970-talet. Att barnets föräldrar aldrig har levt tillsammans påverkar sannolikt deras möjligheter att kunna samarbeta på ett bra sätt.

¹ Under perioden 1916–1925 hade t.ex. 11 procent av alla 16- och 17-åringar flyttat hemifrån.

Diagram 2 Andel barn 16–17 år vars föräldrar aldrig bott tillsammans 1916–2009



Källa: SCB, Undersökningarna om levnadsförhållanden 1916–1985 för 16-åringar samt Barn och deras familjer 1999 och 2009 för 17-åringar.

Även det faktum att jämställdheten i samhället har ökat och att särlevande föräldrar i större utsträckning delar på omsorgsansvaret för barnet, har påverkat barnets boendeförhållanden. Statistik baserad på barns folkbokföring visar tydliga tendenser på att barn under de senaste tio åren i allt större utsträckning bor hos sin pappa efter en separation. Se mer om detta under avsnitt 7.4.2 *Varför ökar växelvis boende?*

7.1.2 Barns boende och vistelse hos föräldrarna i ett kortare perspektiv

Hur barnets boende ser ut när dess föräldrar inte lever tillsammans kan variera på många olika sätt och i samma utsträckning som det finns olika typer av särlevandehushåll finns det också olika boendeförhållanden för barnet. Härddraget kan det dock sägas att särlevande föräldrar i huvudsak gör valet mellan två olika boendesituationer för sitt barn. I det ena fallet bor barnet merparten av tiden hos en av föräldrarna och har i olika utsträckning umgänge med den andra föräldern. I det andra fallet bor barnet ungefär halva tiden hos vardera föräldern, ofta beskrivet som ett växelvis boende.

Enligt SCB:s undersökning Jämställt föräldraskap bodde under 2010 i genomsnitt 66 procent av barn med särlevande föräldrar antingen växelvis hos båda föräldrarna (32 procent) eller tidvis med

den andra föräldern (34 procent). Cirka 34 procent bodde enbart hos en av föräldrarna varav en majoritet av dessa barn bodde med sin mamma.

Dessa uppgifter är relativt lika de som framkom av Försäkringskassans enkätstudie till särlevande föräldrar som också genomfördes under 2010². Där har dock så många som drygt 40 procent angett att deras barn bor ungefär lika mycket hos sina föräldrar. Att siffran varierar mellan olika undersökningar kan delvis bero på att frågan om barnets boende är formulerad på olika sätt samt att antalet respondenter varierar. I studien Jämställt föräldraskap har 38 procent (2 941 personer) uppgett att de är särlevande föräldrar då de ”inte bor ihop med föräldern till något eller några av sina barn under 18 år”. I Försäkringskassans enkätstudie har 2 000 särlevande föräldrar deltagit. I enkäten om Jämställt föräldraskap ställdes frågan om föräldrarna hade barnen *halva tiden* medan Försäkringskassan frågade om de hade barnen *ungefär halva tiden*. Försäkringskassan hade även en kontrollfråga där föräldrarna fick ange hur många dagar barnet bodde hos var och en av dem och då framkom att en del föräldrar uppgav att barnet bodde växelvis trots att det handlade om endast tio dagar per månad, vilket vanligtvis inte betraktas som växelvis boende enligt rättspraxis.

I Folkhälsoinstitutets undersökning från 2010 har man vänt sig till samtliga elever i årskurs 6 och 9. Resultatet från denna undersökning är i linje med de ovanstående. Av dessa elever uppgav 33 procent att de bodde ungefär lika mycket hos mamma och pappa.

Tabell 1 Boendeform för barn 0–17 år med särlevande föräldrar enligt olika undersökningar, andel i procent, 2010

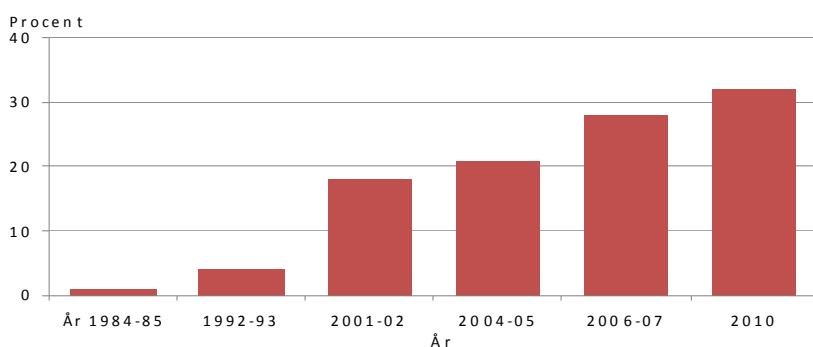
Boendeform	SCB, Jämställt föräldraskap 2010	Försäkringskassans enkätstudie 2010	Folkhälsoinstitutet 2010 åk 6 och 9
Bor alltid hos mamma	27	20	35
Bor alltid hos pappa	8	6	7
Bor mest hos mamma	29	30	20
Bor mest hos pappa	5	3	4
Bor ungefär halva tiden	32	41	33
Totalt	100	100	100

Källa: SCB, Försäkringskassan respektive Folkhälsoinstitutet.

² Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll.

Föräldrakalken slår fast att barnet har rätt till en god och nära kontakt med båda sina föräldrar. Efter en separation är det därför av stor vikt att båda föräldrarna har möjlighet att på lika villkor vara delaktiga och ansvara för barnets liv så att de kan fortsätta att ha ett gemensamt föräldraskap. Ett sätt att lösa detta är att barn bor växelvis hos båda föräldrarna och det kan också vara orsaken till att denna boendeform har blivit allt vanligare.³ Utvecklingen av det växelvisa boendet under de två senaste decennierna visar en kraftig ökning av andel barn som bor varaktigt hos båda sina föräldrar. Andelen växelvis boende barn har enligt ULF-undersökningar ökat från att ha varit 1 procent år 1984/85, till att vara 28 procent 2006/07. Resultatet från SCB:s enkätundersökning Jämställt föräldraskap från 2010 är dock mer aktuell och är baserad på ett större urval än ULF-undersökningen. I studien Jämställt föräldraskap har 32 procent av föräldrarna angett att deras yngsta barn bor halva tiden hos respektive förälder.⁴ Dessa uppgifter styrks av Försäkringskassans och Folkhälsoinstitutets undersökningar.

Diagram 3 Utveckling av andel barn som bor växelvis i procent enligt ULF-undersökningar 1984–2006 samt undersökningen Jämställt föräldraskap 2010



Källa: SCB, undersökningar om levnadsförhållanden (ULF) 1984–85 till 2006, SCB Jämställt föräldraskap 2010.

³ Läs mer om orsaker till varför det växelvisa boendet har ökat under avsnitt 7.4.2 nedan.

⁴ SCB:s återrapportering Jämställt föräldraskap, daterad 18 januari 2011, Socialdepartementets dnr S2009/4769/FST. Med stöd av Försäkringskassans enkätstudie om Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll från 2010, har utredningen undersökt om resultatet för Jämställt föräldraskap skulle bli annorlunda p.g.a. att föräldrarna i SCB:s studie har blivit tillfrågade avseende det yngsta barnet. Ingen signifikant skillnad har dock kunnat visas.

I enkätstudien Jämställt föräldraskap som SCB genomfört på uppdrag av regeringen finns det en diskrepans mellan könen i vilken utsträckning de uppger att barnen bor växelvis; 27 procent av mammorna uppger att barnet bor växelvis medan det är 36 procent av fäderna.⁵ Samma obalans mellan könen kan man utläsa av föräldrarnas svar om att barnet ”bor alltid hos mig” eller ”bor alltid hos den andra”. Det är många fler som svarat att barnet alltid bor hos dem än tvärtom. Detta kan bero på en överskattning av hur ofta barnet bor hos dem och vilket ansvar de själva tar, men det kan också vara en effekt av att det är enklare att svara på enkäten för de föräldrar som tar ett större ansvar jämfört med dem som aldrig har barnet hos sig. Sannolikt är det en kombination av de båda. Utifrån det stora antalet föräldrar som deltagit i studien påverkar dock detta inte de slutsatser som kan dras av undersökningen.

Även Försäkringskassans studie uppvisar stora skillnader mellan mammors och pappors upplevelser av barnets boendeomfattning hos respektive förälder. Papporna anser generellt i den studien att barnet bor hos dem i större utsträckning än vad mamman anser. Försäkringskassans studie visar även att det är mycket vanligare att barn vars föräldrar aldrig har bott tillsammans, bor hela tiden hos enbart en förälder.

Utredningen anser att det framledes behövs bättre statistik med en tydligare definition av vad som avses med växelvis boende⁶. Av den befintliga statistiken är det tydligt att föräldrarna ibland har en annan definition och innebörd av boendet än vad den statistiska frågeställaren har haft. Vilken betydelse detta har för hur stor andel av föräldrarna som har angett att barnen bor växelvis är svårt att uttala sig om men utredningen anser att det är sannolikt att andelen barn som bor växelvis ligger någonstans mellan de två uppgifterna på 32 respektive 40 procent som de nya enkätundersökningarna från 2010 anger.

Av tabellen nedan framgår att det är vanligast att bo med sin mamma för de allra yngsta och de allra äldsta barnen. Överhuvudtaget är det betydligt vanligare att alltid bo, eller att bo mest hos sin mamma, än någon annan boendeform. I genomsnitt bor 56 procent av barnen på detta vis. Att bo mest eller alltid hos sin pappa är det 13 procent som gör. När barnen är äldre verkar det vara vanligare att bo den mesta delen av tiden hos en av föräldrarna.

⁵ Här bör det uppmärksammas att det inte är föräldrapar med gemensamma barn som svarat på enkäten.

⁶ Se mer om utredningens överväganden i detta avseende i avsnitt 13.11.

Tabell 2 Boendeform för barn med särlevande föräldrar enligt enkätstudie Jämställt föräldraskap*, andel i procent för olika åldersgrupper 2010

Boendeform	0–17 år	0–5 år	6–9 år	10–12 år	13–15 år	16–17 år
Bor alltid hos mamma	27	35	21	19	25	34
Bor alltid hos pappa	8	11	7	6	4	9
Bor mest hos mamma	29	25	30	29	35	24
Bor mest hos pappa	5	2	3	4	6	10
Bor halva tiden	32	27	40	43	29	24
Totalt	100	100	100	100	100	100

Källa: Enkätstudien Jämställt föräldraskap, Socialdepartementet 2010.

* Tabellen är sammanställt utifrån en enkätfråga avseende det yngsta barnet. Med hjälp från Försäkringskassan har det dock framkommit att det inte finns några signifikanta skillnader om det yngsta barnet eller samtliga barn används.

Eftersom det växelvisa boendet har ökat kraftigt under de senaste åren är denna boendeform också vanligare bland dem som är nyseparerade. Annorlunda uttryckt ökar andelen barn som bor växelvis för att det i en större utsträckning har blivit en norm jämfört med tidigare. I studien Jämställt föräldraskap framgår att av de barn vars föräldrar separerat under de senaste fem åren bor 43 procent växelvis. Försäkringskassans studie visar dessutom att bland de föräldrar som separerat under de senaste tre åren har drygt 50 procent angett att de har barnen lika mycket.

Tabell 3 Andel barn som bor växelvis utifrån tid sedan separationen, procent, Jämställt föräldraskap 2010

Mindre än 5 år sedan	43
Mer än 5 år sedan	30
Vi bodde inte tillsammans när barnet föddes	8

Källa: Enkäten Jämställt föräldraskap, Socialdepartementet, 2010.

Tabell 4 nedan visar ur ett hushållsperspektiv att barn bor växelvis i olika utsträckning inom olika hushållstyper. Vanligast är att den ensamstående mamman har alla barnen mer än halva tiden, i 71 procent har mamman alla barnen mer än halva tiden. I de ombildade familjerna är det mer vanligt att barnen bor växelvis. Bland de pappor som har barn boende hos sig är det enbart 33 procent som har alla barnen mer än halva tiden. Det är vanligare att pappor som i hög utsträckning bor med sina barn, har barnen

boende växelvis. Drygt 60 procent av papporna som har barn boende hos sig, har alla sina barn boende halva tiden. Det bör också nämnas att det är vanligast att alla barn i en syskonskara bor halva tiden om något av barnen inom hushållet bor halva tiden, dvs. man delar inte upp hel-, halv- eller styvsyskons boende på olika sätt.

Tabell 4 Särlevande barnhushåll uppdelade efter hur mycket barnet bor i hushållet, procent, ULF 2006/07

Hushållstyp	Barnen bor:		
	Mer än halva tiden	Alla barn halva tiden	Barn som bor både halva/mer än hela tiden
Ombildade familjer*	58	30	12
Ensamstående mamma	71	22	7
Ensamstående pappa	33	63	4
Samtliga särlevande barnhushåll	58	34	8

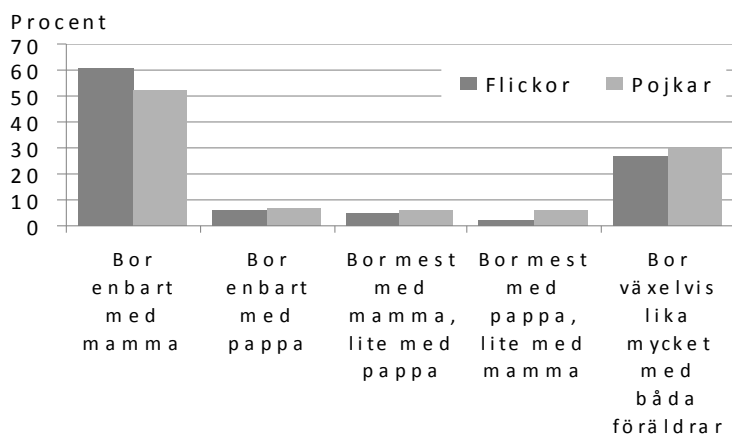
* Tabellen baseras endast på särkullbarn, ej nytillkomna gemensamma barn i det ombildade hushållet.

7.1.3 Barns boende utifrån ålder och kön

En uppdelning av pojkars och flickors boendeform visar att pojkar i mindre utsträckning bor enbart hos mamman och något oftare hos pappan, alternativt bor växelvis.⁷ Störst är skillnaden mellan pojkar och flickor i gruppen 6–9 år. Bland dessa bor endast 23 procent av pojkarna enbart hos mamman, jämfört med 53 procent av flickorna. I samma åldersgrupp bor mer än hälften av pojkarna, 54 procent, växelvis hos båda föräldrarna. Motsvarande uppgift för flickorna är 39 procent. När barnen är yngre syns ingen sådan skillnad mellan pojkars och flickors boende och mönstret är heller inte lika tydligt då barnen är äldre. I gruppen 6–9 åriga pojkar är det också mer än dubbelt så vanligt att de bor växelvis hos föräldrarna än bor enbart med sin mamma, 54 procent jämfört med 23 procent. Ju äldre barnet är desto vanligare är det att det bor enbart med en av föräldrarna, och då oftast med mamman. En slutsats av detta är att pojkar tycks ha större tillgång till båda sina föräldrar än flickor.⁸

⁷ Enligt SCB:s ULF-undersökningar. Av studien Jämställt föräldraskap framgår inte barnets kön.

⁸ Jfr avsnitt 6.3 ovan om barnULF-undersökningen som visar hur barn i olika hushåll mår.

Diagram 4 Boendeform för pojkar och flickor med särlevande föräldrar, andel i procent, ULF 2006

Källa: SCB, ULF-undersökningar.

Det växelvisa boendet har ökat inom alla åldersgrupper även om det skiljer sig åt mellan olika åldersgrupper. Det är minst vanligt bland de äldsta barnen i åldern 16–17 år och mest vanligt i åldersgruppen 6–9 år. I förstnämnda grupp bor 24 procent växelvis och i sistnämnda så pass många som 40 procent. Tabell 5 visar utvecklingen över tid av andel barn som bor växelvis.

Tabell 5 Andel barn i procent som bor växelvis fördelat i olika åldersgrupper, ULF 1992/93, 2001/01 respektive 2006, samt Jämställt föräldraskap 2010

År	0–17 år	0–6*/0–5 år	7–9*/6–9 år	10–12 år	13–15 år	16–17 år
1992/93	4	6	6	4	3	1
2001/02	17	21	24	17	14	8
2006	28	20	44	33	29	18
2010**	32	27	40	43	29	24

* Annan åldersuppdelning 1992/03 och 2001/02 jämfört med 2006.

** Siffror från enkätstudien Jämställt föräldraskap, Socialdepartementet 2010.

Även i enkätstudien Jämställt föräldraskap har SCB frågat om hur barnets boende fördelar sig beroende på barnets ålder. Även här framkommer att det är vanligare att barnet bor mest hos bara en av

föräldrarna när barnet blivit äldre. Det kan bero på att det har blivit vanligare med växelvis boende och de äldre barnen helt enkelt är "för gamla" för att ha börjat bo växelvis, dvs. för dem har det ännu inte blivit lika mycket en norm att bo växelvis. Det kan också bero på att när barnen blir äldre orienterar de sig i större utsträckning mot kamrater/vänner och fritidssysselsättning och det kan då bli mer besvärligt att flytta mellan två hushåll. Föräldrarna kan då vara lyhörda och anpassa boendet i enlighet med barnets önskemål.

Tabell 6 Barns boende beroende på ålder, procent, enkätstudien Jämställt föräldraskap 2010

Barnets ålder	Alltid hos en	Mest hos den ena	Växelvis
0–12	33	30	35
13–19	34	36	25

Källa; Enkätstudien Jämställt föräldraskap, Socialdepartementet 2010.

7.1.4 Barns umgänge och kontakt med en frånlevande förälder

Av alla de barn som inte bor med båda sina föräldrar, träffar 68 procent av dem den frånlevande föräldern åtminstone någon gång i månaden och ungefär en fjärdedel av barnen träffar föräldern varje vecka.⁹ Man tillbringar mindre tid tillsammans ju äldre barnen blir och det är ingen större skillnad mellan flickor och pojkar. Bland barn som bor huvuddelen av tiden med sin mamma är det något vanligare att de ofta träffar den frånlevande föräldern, jämfört med barn som bor med sin pappa. Av Barnombudsmannens rapport *Upp till 18*, framgår dock att av de barn i åldrarna 10–17 år som bor med sin mamma uppger 68 procent av flickorna och 63 procent av pojkarna att de träffar sin frånlevande pappa minst varannan vecka.¹⁰

Barn som bor i ombildade familjer träffar också mer sällan sin frånlevande förälder än barn som bor med en ensamstående förälder.¹¹ I företagarhuskåll och i viss mån tjänstemannahushåll, är det mer vanligt att man träffar den frånlevande föräldern varje vecka jämfört med arbetarhuskåll.

⁹ Enligt SCB:s undersökningar av barns levnadsförhållanden, s.k. barn-ULF 2005.

¹⁰ Barnombudsmannen rapporterar 2010:01, *Upp till 18 – fakta om barn och ungdom*, s. 49. På grund av att antalet barn som bor med sin pappa är litet kan inte jämförelser göras med hur ofta dessa barn träffar sin frånlevande mamma.

¹¹ Enligt SCB:s ULF-undersökning 2005.

Tabell 7 Barnets kontakt med den frånlevande föräldern*, 2005 andel i procent

	Varje vecka	Varannan vecka	1 gång/månad	Mer sällan än 1 gång/månad	Ingen kontakt	Fader död el okänd/mor död	Totalt
Alla barn 0–18 år	26	26	16	20	8	5	100
0–6 år	35	27	13	15	8	2	100
7–12 år	23	32	15	20	6	4	100
13–18 år	25	21	18	21	9	6	100
Barnet ingår i:							100
Arbetsushåll	22	25	16	25	8	4	100
Tjänstemannahushåll	26	29	16	17	7	5	100
Företagarhushåll	36	23	7	17	4	13	100

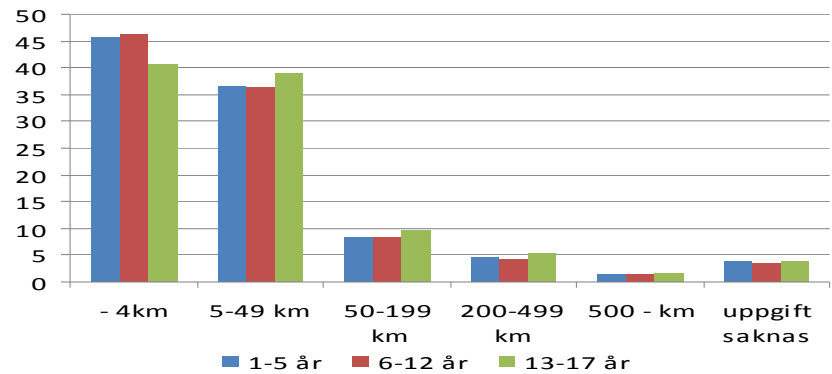
* I tabellen ingår även barn som bor växelvis, med frånlevande förälder avses då den förälder som barnet inte är folkbokfört hos.

Källa: SCB Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF).

Statistiken visar således att barn i dag har en relativt omfattande kontakt med båda sina föräldrar även om de inte bor tillsammans. Det kan mycket väl vara så att det också har betydelse att föräldrar anpassar sig efter sin tid och att de som förr kom överens om ett omfattande umgänge med den frånlevande föräldern, i dag väljer ett växelvis boende.

En förutsättning för att barn regelbundet ska kunna träffa sin frånlevande förälder är att de inte bor för långt ifrån varandra. Cirka 80 procent av barnen har den andra föräldern mindre än 5 mil bort. Yngre barn bor oftare än tonåringar nära den andra föräldern. Cirka 45 procent av barnen upp till 12 år bor mindre än en halvmil bort. Bor barnet i en ombildad familj med en styvförälder är det vanligare att det är långt till den frånlevande föräldern.

Diagram 5 Avstånd till frånlevande förälder efter barnets ålder, andel i procent 2009

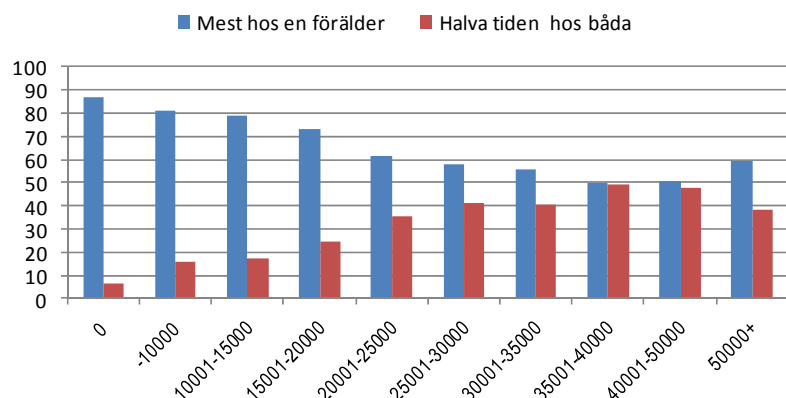


Källa: SCB. I gruppen *uppgift saknas* ingår barn vars frånlevande förälder inte är folkbokförd i Sverige samt de barn där uppgift om far saknas.

7.1.5 Boendeform beroende på föräldrars inkomst och utbildning

Det finns anledning att ställa frågan om inkomsten eller inkomstskillnader har något samband med hur barnen bor. Av diagrammet nedan framkommer att föräldrar med barn som bor halva tiden hos varje förälder har en högre inkomstprofil jämfört med andra boendeformer.

Diagram 6 Olika boendeformer efter månadsinkomstnivå i intervall, andel i procent, Jämställt föräldraskap 2010



Av diagram 6 ovan kan man utläsa att de som har barnet boende mest hos sig, relativt sett, oftare har lägre månadsinkomster, medan inkomstnivån är ganska jämt fördelad för dem som bor med barnet i mindre omfattning. Den högsta inkomsten har föräldrar vars barn bor växelvis. Denna grupp har också en inkomstfördelning som är mest lik den genomsnittliga i landet.

Tabell 8 Inkomstskillnader i förhållande till den andra föräldern per boendeform för pappor i procent, Jämställt föräldraskap 2010

Hur bor barnet?	Pappa tjänar mer	Ungefär lika mycket	Pappa tjänar mindre	Vet ej
Mest hos pappan	55	5	13	15
Halva tiden	54	15	20	10
Mest hos mamman	46	15	21	16

I likhet med flera andra studier uppvisar även studien Jämställt föräldraskap stora skillnader mellan pappors och mammors inkomster.¹² Ungefär hälften av papporna tjänar mer, eller mycket mer, än den andra föräldern. Motsvarande andel för mammorna är cirka var femte.

¹² Mer om de särlevande föräldrarnas inkomstnivåer finns att läsa under avsnitt 5.4.

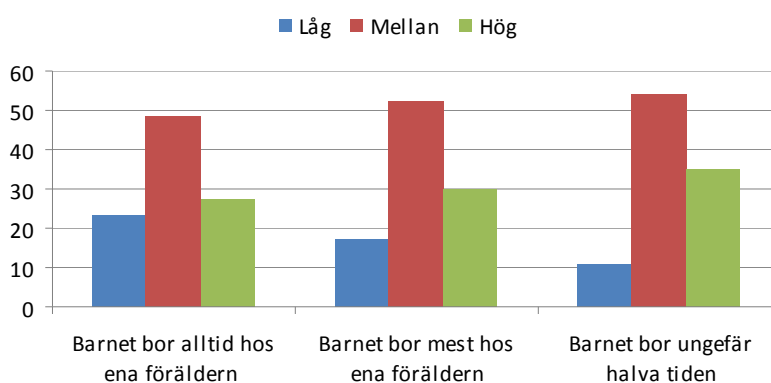
Tabell 9 Inkomstskillnader i förhållande till den andra föräldern per boendeform för mammor i procent, Jämställt föräldraskap 2010

Hur bor barnet?	Mamma tjänar mer	Ungefär lika mycket	Mamma tjänar mindre	Vet ej
Mest hos mamman	21	8	47	19
Halva tiden	17	14	63	6
Mest hos pappan	23	14	59	4

Utöver de redan kända inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män verkar det dock inte finnas några samband mellan inkomstskillnader mellan särlevande föräldrar och deras val av boende för barnen. Det kan dock vara av intresse att enkätstudien visar att det är vanligt att inte känna till vad den andra föräldern har för inkomst.

I enkätstudien har frågor även ställts om de särlevande föräldrarnas utbildningsnivå eftersom det är relevant att efterforska om detta påverkar barnets boende. I diagrammet nedan motsvarar låg utbildningsnivå grundskola som föräldrarnas högsta utbildning. Mellannivå motsvarar gymnasieutbildning och hög utbildningsnivå är högskole- eller forskarutbildning.

Diagram 7 Utbildningsnivå hos föräldrar utifrån barnets boendeform, andel i procent, Jämställt föräldraskap 2010



Bland föräldrar vars barn alltid bor hos den ena föräldern, har relativt sett en större andel av föräldrarna enbart grundskola som utbildning. Dubbelt så många av de föräldrar vars barn alltid bor

hos den ena föräldern har endast grundskoleutbildning, jämfört med de föräldrar vars barn bor ungefär halva tiden. Liksom vid inkomstnivå är utbildningsnivån för föräldrar vars barn bor växelvis, mycket lik nivån för föräldrar som är sambor eller gifta.

Vid de forskarsamtal som utredningen arrangerade i december 2010 uppmärksammades att barn med särlevande föräldrar som endast bor med en av sina föräldrar och som har liten eller ingen kontakt med den andra föräldern, riskerar bli mer marginaliserade i framtiden. Detta är en grupp barn som uppvisar mer negativa resultat än andra i förhållande till såväl ekonomisk standard och utbildning som fysiskt och psykiskt välmående.¹³ Förr uppvisade barn med separerade föräldrar generellt sett sådana negativa effekter men i takt med att barn bor växelvis i en allt större utsträckning uppvisar dessa barn i olika undersökningar positiva resultat utifrån flera olika aspekter som i det närmaste kan jämföras med barn som växer upp i kärnfamiljer. I vissa fall uppvisar dessa barn t.o.m. mer positiva resultat än barn i kärnfamiljer (se mer om detta i kapitel 6 ovan).

7.2 Hur resonerar föräldrar om barns boende och umgänge?

7.2.1 Erfarenheter från enkätstudien Jämställt föräldraskap

I enkätstudien Jämställt föräldraskap ställdes frågan till alla särlevande föräldrar om anledningen till varför de valt en viss boendeform för sitt/sina barn. Föräldrarna hade möjlighet att välja mer än ett alternativ och det fanns även möjlighet att ange fria svar under alternativet *annat*.

Det absolut vanligaste skälet är att det valda boendet *passar barnet bäst*. Över hälften av de föräldrar vars barn bor växelvis har angett detta som skäl och det är, av naturliga skäl, mer vanligt som skäl för den förälder där barnet bor mest. När föräldrarna har uppgett att det är *långt mellan föräldrarnas bostäder* bor barnet, tämligen förväntat, mest hos en av dem. Den minst vanliga anledningen till varför man valt det aktuella boendet är *ekonomi*. Anledningarna *barnets val, nära till skola/förskola eller kamrater, arbetssituationen*

¹³ Se mer om utredningens forskarsamtal i bilaga 11, samt om barns välmående m.m. i kapitel 6 ovan om Barn med särlevande föräldrar, som baseras på s.k. barnULF-undersökning.

samt *avståndet mellan föräldrarnas bostäder* är ungefär lika vanliga. Ju äldre föräldrarna är – och förmodligen därmed även ju äldre barn – desto fler är det som anger att det är barnet själv som bestämt boendeformen. Samma bild finns för skälet *nära till skola/kamrater*, dvs. det är ett vanligare skäl ju äldre barnet är.

Tabell 10 Anledning till valt boende, samtliga särlevande föräldrar, procent, Jämställt föräldraskap 2010

Anledning	Arbets-situationen	Barnets val	Det passar barnet bäst	Långt mellan föräldrarnas bostäder	Ekonomi	Nära till skola/förskola /kamrater	Annat
Procent	14	18	39	15	4	13	33

Vilka skillnader finns det då mellan mammor och pappor i förhållande till valet av barnets boende? När barnet bor växelvis är det vanligaste skälet att det passar barnet bäst. Det är också en ganska överensstämmande uppfattning mellan mammor och pappor om vilka anledningar som är de mest framträdande, dvs. mammors och pappors uppfattning om skälen till barnets boende stämmer relativt väl överens.

Tabell 11 Anledning till valet av växelvis boende när barnen bor på detta sätt, procent, Jämställt föräldraskap 2010

	Pappa	Mamma
Arbetsituationen	6	4
Barnet fick välja	6	4
Det passar barnet bäst	19	14
Långt mellan föräldrarnas bostäder	1	1
Ekonomi	1	1
Nära till skola/förskola/kamrater	3	2
Annat	25	10

När barnet bor mest hos mamman anger hon betydligt oftare än pappan att det passar barnet bäst. Inställningen är dock annorlunda när barnet bor mest hos pappan, då anser mamman nära nog aldrig att det är för att det passar barnet bäst. Cirka 13 procent av papporna instämmer i påståendet att det är för att det passar barnet bäst som det bor mest hos mamman. *Arbetsituationen* anges oftast som skäl när barnet bor mest hos mamman.

Tabell 12 Anledning till valet av att barnet bor mest hos mamman när barnen bor på detta sätt, procent, Jämställt föräldraskap 2010

	Pappa	Mamma
Arbetsituationen	7	9
Barnet fick välja	8	11
Det passar barnet bäst	13	23
Långt mellan föräldrarnas bostäder	11	14
Ekonomi	3	3
Nära till skola/förskola/kamrater	8	9
Annat	29	26

När barnet bor mest hos pappan är det på motsvarande sätt som i tabellen ovan, vanligare att pappan anser att det är för att det passar barnet bäst. Det är också vanligare att de anger att det är barnet som själv fått välja. Arbetsituationen är en obetydlig anledning. När barnets boende har styrts av *närhet till skola/förskola eller kamrater*, är det vanligast bland dem som uppgett att barnet bor hos den andra föräldern, och betydligt vanligare bland mammor där barnet enligt uppgift bor mest hos pappan

Tabell 13 Anledning till valet av att barnet bor mest hos pappan när barnen bor på detta sätt, procent, Jämställt föräldraskap 2010

	Pappa	Mamma
Arbetsituationen	2	0
Barnet fick välja	6	1
Det passar barnet bäst	7	1
Långt mellan föräldrarnas bostäder	2	1
Ekonomi	1	0
Nära till skola/förskola/kamrater	2	2
Annat	12	1

I enkätundersökningen har föräldrarna även getts möjligheten att lämna öppna svar på frågan om valet av boendeform för barnen. Ungefär en tredjedel av de särlevande föräldrarna som svarat på enkäten har angett "annat" än de färdiga svarsalternativen som anledning till varför man valt det aktuella boendet. Nedan följer en redovisning av vilka anledningar föräldrarna lämnat som öppna svar. I sammanhanget är det viktigt att hålla i minnet att det inte är

rimligt att jämföra omfattningen på de öppna svaren med de förtryckta alternativen. Många fler föräldrar skulle kanske kryssat i de öppna svarens alternativ om de funnits där.

Citat från föräldrar som deltagit i enkätstudien Jämställt föräldraskap om anledning till växelvis boende:

- Barnet ska få tillgång till och växa upp med båda föräldrarna.
- Vi föräldrar vill träffa barnen lika mycket och det är en självklarhet att vi båda tar ansvar.
- Varannan vecka känns naturligt.

Generellt är det mycket färre pappor som har lämnat något öppet svar; drygt var fjärde mamma medan det var drygt var tionde pappa.

Anledningen till varför barnet bor mest hos mamman ger utifrån mammors respektive pappors öppna svar två helt olika bilder. Mammorna anger att barnet bor mest hos henne för att pappan inte vill eller inte har möjlighet, medan pappan anger att barnet bor mest hos mamman för att hon vill det eller bråkar om frågan.

Citat från boföräldrar som deltagit i enkätstudien Jämställt föräldraskap om anledning till att barnet bor hos en av föräldrarna:

- Andra föräldern vill inte träffa sin son.
- Pappans ostabila förhållanden med bostad, partners etc.
- Mammans psykiska mående.

Citat från umgängesföräldrar som deltagit i enkätstudien Jämställt föräldraskap om anledning till att barnet bor hos en av föräldrarna:

- Hon vägrar låta mig ha barnen mer.
- Jag tycker att de behöver sin mamma mest.
- Jag får inte träffa barnet.

Tabell 14 Angiven anledning till varför barnet bor mest hos mamman enligt fria svar, procent, Jämställt föräldraskap, 2010

	Pappa	Mamma
Den andra vill inte		6
Ensam vårdnad		3
Dödsfall		2
Den andra frånvarande		2
Utomlands		2
Den andres vilja	5	
Bråk	2	
Domstol	2	
Bostad	1	

När barnet bor ungefär halva tiden hos föräldrarna (växelvis) finns det ett större inslag av samsyn mellan mammor och pappor i frågan om varför barnet bor på detta sätt. Det är vanligast att det är båda föräldrarnas önskan att barnet bor på det sätt det gör.

Tabell 15 Angiven anledning till varför barnet bor halva tiden hos båda föräldrarna enligt öppna svar, procent, Jämställt föräldraskap 2010

	Pappa	Mamma
Bådas önskan	6	14
Rättvist	3	3
Naturligt	2	
Gemensam vårdnad	1	4
Den andras vilja		2

Enbart 10 procent av de pappor som har barnet boende mest hos sig angav något annat skäl i det öppna svaret. De svarande är således mycket få till antalet. De anledningar som de trots allt angav var oftast relaterade till något problem med mamman, här i fallande storleksordning; hälsa, instabila förhållanden, dödsfall, bådas önskan samt domstol.

7.2.2 Erfarenheter från utredningens fokusgruppssamtal

TNS Sifo har på uppdrag av utredningen genomfört fokusgruppssamtal med särlevande föräldrar om hur de samarbetar i frågor som rör försörjning, boende och omsorg om barnet samt på vilka grunder de fördelar ansvar för barnet mellan sig. Uppdraget har även inkluderat vilka möjligheter och hinder som kan finnas för att samarbeta. Fokusgrupperna har fördelats i tre undergrupper; en med föräldrar som har barn boende större delen av tiden hos sig (boföräldrar), en med föräldrar vars barn bor växelvis (växelvisföräldrar) och en med föräldrar som enbart har umgänge eller liten kontakt med barnet (umgängesföräldrar). Fokusgruppssamtalen följde en guide där på förhand bestämda frågeställningar diskuterades. Sammanlagt deltog 24 föräldrar i fokusgruppssamtalen. TNS Sifo:s återrapporering finns att läsa i sin helhet i bilaga 9.

De föräldrar som har deltagit i fokusgrupperna har uppgett att den vanligaste förklaringen till varför barnet bor som det gör efter en separation är att man vill ge barnet möjlighet att bo kvar i samma område och att man tror att det är det bästa för barnet. Det innebär att barnet får gå kvar i samma skola, har tillgång till sina vänner, kan fortsätta med fritidsaktiviteter i närområdet och också ha tillgång till det som barnet vant sig vid i det egna fysiska hemmet. Utifrån detta resonemang kan man också se att växelvis boende underlättas om den föräldern som lämnar barnets ursprungshem flyttar in någonstans i närområdet.

Jag bor kvar i min lägenhet för det var min lägenhet från början. I samma område. Och sen bytte han inte skola och pappan jobbar mest obekvämt arbetstid så därför bor barnet hos mig. (boförälder/mamma)

Andra förklaringar till barnets boende rör arbetssituationen, *sjukdom, ny familj, barnets egen önskan, kön, möjlighet att uppbära bidrag* samt *upplevt ansvarstagande och engagemang* (se mer om respektive orsak nedan). *Arbetsituationen* avser både arbetets omfattning och arbetstidens förläggning. Föräldrar med kortare och mer flexibel arbetstid anser sig ha större förutsättningar för att ha barnet boende hos sig större delen av tiden. Ett annat exempel är föräldrar som studerar under en längre tid – även detta anses medge större flexibilitet när det gäller när och hur länge barnet kan vistas i hemmet.

Jag jobbar nätter ibland och då jobbar jag ganska intensivt. Så den veckan jag har sonen hos mig jobbar jag dagtid. (mamma med växelvis boende barn)

Man måste ju ha ett jobb också. Hon pluggar. (umgängespappa)

En *ny familj* kan både tala för och emot ett visst boende. Om den nya familjen innehåller en vuxen som stödjer sitt "bonusbarn" så kan det gynna ett boende i det hemmet. Om den nya familjen däremot innehåller en vuxen som inte kommer överens med barnet kan detta tala emot att förlägga merparten av boendet där.

Det tog några år och sen blev jag ihop med en kvinna. Och det blev en jättekonflikt med min 11-åriga dotter. Det blev aldrig bra. (pappa med växelvis boende)

Barnets egen önskan innebär att föräldrarna låter barnet få välja var det vill bo. Det kan också innebära att barnet ändrar uppfattning över tid och att fördelningen av boendet mellan de båda föräldrarna förändras.

I mitt fall är det så att min son har bott varannan vecka men nu är han så stor och då valde han att bo hos sin mamma. Jag har oregelbundna arbetstider och åker iväg i jobbet och då passar det inte att han är hemma själv. Det skulle bli orättvist mot henne och jag sa att hon skulle ha en vecka till bara för jag reser iväg. (umgängespappa)

Kön innebär att vissa fäder har ansett att mödrar historiskt sett automatiskt har tilldelats vårdnaden, om inte starka skäl talat mot det. Att *uppbära bidrag* är en uppfattning som främst umgängesfäder framför och innebär att de anser att modern motiveras av bidrag när det gäller att få barnet skrivet hos sig. Ingen av föräldrarna har dock personligen "valt" att skriva sitt barn hos sig primärt för att få tillgång till olika bidrag. Men när barnet väl lever huvuddelen av sitt liv hos en förälder av andra skäl, anser man sig däremot ha rätt till dessa bidrag.

Upplevt ansvarstagande framförs främst av mödrar i gruppen föräldrar som har barn boende större delen av tiden hos sig. Det innebär att de anser att fadern lever ett oansvarigt eller oorganiserat liv som gör dem mindre lämpliga som vårdnadshavare. Det kan vara en far som ofta byter partners och boende, eller någon som är dålig på att sköta sitt eget hushåll och sin egen ekonomi. Det kan också vara någon som inte visar intresse för något större umgänge med sitt barn, trots att andra förutsättningar för umgänge finns.

Sjukdom har i fokusgruppssamtalen främst avsett psykiska sjukdomar eller sociala svårigheter som exempelvis alkoholism eller

borderline-tillstånd. Om den ena föräldern brottas med detta anses denne som mindre lämplig för barnets huvudsakliga boende.

För mig är det så att han har fått en kronisk sjukdom så han har svårt att klara av att vara ensam. Plus att vi ville bor kvar i samma område. Och sen lite också att pappan har valt bort att engagera sig. (boförälder/mamma)

Som det har framgått av den statistik som presenterats ovan (se avsnitt 6.1.2–6.1.5) bor de flesta barnen fortfarande hos sin mamma efter det att föräldrarna har separerat. I vilken utsträckning särlevande föräldrar är nöjda med barnets boendeomfattning hos respektive förälder finns det ingen utvecklad statistik om i Sverige. I den enkätundersökning som Försäkringskassan har genomfört under 2010 om särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll, har dock närmare 80 procent av föräldrarna uppgett att det i mycket liten utsträckning uppstår konflikter om barnets boende.¹⁴ SCB:s enkätstudie Jämställt föräldraskap antyder också att bland de föräldrar som inte bor med barnet, anser en tredjedel att samarbetet kring barnets boende fungerar dåligt.¹⁵ Detta kan förmodligen tolkas som att föräldern inte är nöjd med barnets boendefördelning. Även en fjärdedel av de föräldrar vars barn alltid bor hos dem, har uppgett att samarbetet kring boendet fungerar dåligt. Av de föräldrar vars barn bor växelvis har knappt 3 procent svarat att samarbetet kring boende fungerar dåligt.

I en norsk undersökning från forskningsinstitutet NOVA om umgängespappors situation svarade 60 procent av papporna att de önskade en annan fördelning av barnets boende än det som de faktiskt praktiserade.¹⁶ Av dessa önskade 12 procent ha barnet fast boende hos sig och 47 procent önskade ett växelvis boende. Samma undersökning visar att 62 procent av papporna gärna skulle ha mer umgänge med barnet samt att 70 procent trodde att barnet önskade mer umgänge.

Bland de föräldrar i fokusgruppssamtalen som valt att låta sina barn bo växelvis, har de flesta valt en lösning där barnet bor varannan vecka hos respektive förälder och där storhelger och semestrar

¹⁴ Försäkringskassan Socialförsäkringsrapport 2011:5, s. 61.

¹⁵ Se avsnitt 9.2 nedan där det redogörs för enkätstudien i detta hänseende.

¹⁶ Anne Skevik och Christer Hyggen, Samværsfedrenes situasjon – rapport fra en spørreundersøkelse, NOVA-rapport 15/2002. I Norge bor barn växelvis i något mindre utsträckning och det är också något mer vanligt att mammor är boföräldrar än i Sverige. I övrigt finns en relativt stor samstämmighet vad avser regelverk och familjebildning som gör att en jämförelse är motiverad.

också delas varannan. Det innebär att den ena föräldern har det fulla ansvaret från måndag till söndag en vecka för att därefter vara barnfri veckan därpå. Har man haft barnet på julen, kanske man inte har det till påsk och så vidare med varannan helg och varannan semester. Grundförutsättningen för att få detta att fungera uppges vara att man både kan samarbeta med den andra föräldern och att man vill tillbringa maximalt med tid med sitt barn. Många framhäver också att de får mer fritid för sig själva samtidigt som de får en stor del av tiden med barnet med denna boendeform.

Jag hinner vila. Jag vill vara en bra förälder. Det är tydlig skillnad mot att ha hela tiden, då är man så belastad.

Vi har alltid haft varannan vecka. Det har alltid funkat. Jag ser ingen anledning att ändra på det. Jag vet inte varför vi gör så, det är den vanligaste formen. Och sen tycker jag att skulle det vara mer än en vecka så skulle det vara för lång tid.

Det är varannan vecka här också. Vi är ganska flexibla om mitt ex måste åka iväg på nått jobb och så... så vi har bra kommunikation. Ibland kan det bli tio dar men det funkar. Vi har kunnat prata hela vägen. Vi gick åt varsitt håll men vi har aldrig tjafsat. Båda vill ha barnen.

Samtliga citat är från föräldrar vars barn bor växelvis.

7.2.3 Övriga kvalitativa studier avseende föräldrars val av boende för barnen

Andra skäl till att välja växelvis boende, är enligt de föräldrar som deltagit i fokusgruppssamtalen, att slippa diskussioner om fördelningen och för man tror att detta är det vanligaste arrangemanget bland särlevande föräldrar. Att växelvis boende kan uppfattas som en norm för många föräldrar bekräftas också av en norsk undersökning utförd av Synovate/MMI 2005. Den visar att 70 procent av de tillfrågade papporna önskade sig växelvis boende som boendelösning vid en eventuell separation.¹⁷

En tidigare kvalitativ undersökning genomförd på uppdrag av det tidigare Riksförsäkringsverket (RFV) under 2003, visar på att det främsta skälet till varför föräldrar har valt växelvis boende är att

¹⁷ Synovate/MMI, undersökning utförd för norska tidningen KK, nr 23/2005.

de vill finna en lösning som är bra för barnet.¹⁸ Även då framkom att föräldrar kan ha mer egoistiska skäl, som att ingen av dem vill vara ifrån barnet under längre perioder eller att de anser sig ha rätt att regelbundet och varaktigt bo med barnet. Gemensamt för de flesta av dem som valt växelvis boende är att föräldrarna har kunnat diskutera sig fram till en lösning som de är överens om.

RFV:s undersökning visar också att föräldrarna har en låg kunskap om underhållsstödsreglerna vid växelvis boende och att möjligheten till ekonomiskt stöd vid sådant boende över huvud taget inte har varit avgörande för valet av boendelösning. Det är också tydligt att växelvis boende inte har någon entydig innebörd för föräldrarna utan det används av föräldrarna för att beskriva lösningar som kan avse allt från ett sedvanligt eller omfattande umgänge, till att avse mer exakt hälften av tiden. Begrepp som ”delad vårdnad” eller beskrivningar som att barnet bor ”varannan vecka” eller ”halva tiden”, är mer vanliga.¹⁹

I Socialstyrelsens rapport om växelvis boende ingår en kvalitativ empirisk studie där cirka 100 särlevande föräldrar har delgett sina erfarenheter om barnets växelvisa boende och sammanhörande frågor som samarbete och ekonomi.²⁰ En majoritet av dessa föräldrar har berättat om att växelvis boende kan fungera och vara en bra lösning för både barn och föräldrar. Ofta har, som de uppfattar det, de negativa skrivierna i media om växelvis boende gjort dem osäkra på om de gjort rätt i sitt val av lösning. Men till slut har de kommit fram till att de både tycker att det fungerar bra och att det verkar vara den bästa lösningen för barnet.

I de fall det växelvisa boendet fungerar bra finns också utrymme för flexibilitet. Föräldrarna kan hjälpas åt att hitta lösningar som passar barnen och dem själva, och de behöver inte strikt hålla sig till varannan-vecka-principen. Föräldrarna hjälper varandra vid behov och kan ta ansvar för olika delar av barnens liv. De ser sig själva som någon som är förälder hela tiden, oavsett om barnen är närvarande för tillfället eller inte. De ser också att den andra föräldern är viktig för barnet och tillåter eller uppmuntrar kontakt dem emellan. I Socialstyrelsens studie finns många exempel på föräldrar som haft barnens bästa i fokus och som ansträngt sig för att sätta

¹⁸ RFV Analyserar 2003:1 Underhållsstöd vid växelvis boende, intervjuundersökning genomförd av SKOP om 60 föräldrars val av boende efter separation, hur de upplever att den valda lösningen fungerar samt vilken kännedom de har om underhållsstöd vid växelvis boende.

¹⁹ RFV Analyserar 2003:1, s. 9.

²⁰ Socialstyrelsen, Växelvis boende – att bo hos både pappa och mamma fast de inte bor tillsammans, 2004, s. 23.

sina egna behov och konflikter åt sidan. Man anstränger sig för att samarbeta och för att skapa en bra situation för barnen genom att t.ex. skaffa bostäder nära varandra. Föräldrarna träffas och planerar och ställer upp för varandra vid behov, t.ex. vid sjukdom.

Flera av de föräldrar som ingått i Socialstyrelsens studie har börjat med växelvis boende omedelbart efter separationen, även när barnen varit små.²¹ Det framkommer enligt dem, flera goda exempel på att det växelvisa boendet har varit en bra lösning även för små barn (från åtta månader och uppåt). I dessa fall handlar det om föräldrapar där båda redan från början har haft en god och nära kontakt med barnet, och där båda är lyhörda för barnets behov. De hjälps åt för att hitta lösningar som är bra för barnet, t.ex. genom att ha täta byten mellan föräldrarna.

Vi separerade när hon var tolv veckor. I början kom han hem till oss och umgicks med henne några gånger varje vecka. När hon var knappt ett år började hon sova över en natt hos pappa. Sedan har det utökats gradvis, vi har tagit ett steg i taget. Nu är hon fem år och vi har nästan halva tiden var. (mamma med växelvis boende barn)

7.2.4 Föräldrar som bor växelvis i stället för barnen

I Socialstyrelsens studie²² och i flera andra sammanhang har utredningen erfarit att det förekommer att barnen bor kvar i den ursprungliga bostaden och att föräldrarna i stället växlar boende. Detta sker vanligtvis i samband med separationen och under en begränsad tid. Föräldrarnas behov av att skapa en ny egen grund att stå på, gör att de sen väljer att ordna sitt och barnens boende på andra sätt. Några föräldrar har berättat om att de själva inte orkade med att byta bostad varannan vecka, och att en sådan lösning blir omöjlig då en ny partner kommer in i bilden.

I Sveriges Radios programserie Tendens²³ om ”Ping-pong-barnen” framförs synpunkter om att det är alltför kostsamt att låta barnen bo kvar i bostaden medan föräldrarna turas om att bo växelvis. En sådan lösning kräver ofta tre bostäder – en för vardera föräldern och en för barnet – och det är det få som har råd med i längden.

²¹ a a, s. 24.

²² a a, s. 28.

²³ Se vidare i avsnitt 7.3 nedan. De tre Tendens-programmen som sändes under våren 2010 finns att lyssna på på Sveriges Radios webbplats; <http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=3381&grupp=10959>

7.2.5 Slutsatser om föräldrars val av boendeform

En viktig orsak till varför barnet bor som det gör efter en separation handlar om att föräldrarna vill ge barnet möjlighet att bo kvar i samma område och att det finns en tro om att det är det bästa för barnet. Det innebär att barnet får gå kvar i samma skola, har tillgång till sina vänner, kan fortsätta med fritidsaktiviteter i närområdet och också ha tillgång till det som barnet vant sig vid i det egna fysiska hemmet. Utifrån detta resonemang kan man också se att växelvis boende underlättas om den föräldern som lämnar barnets ursprungshem flyttar in någonstans i närområdet.

Om utgångspunkten för föräldrarna är att försöka bibehålla barnets situation så oförändrad som möjligt finns det ändå flera olika faktorer som påverkar beslutet om hur boendesituationen ska lösas. I vilken omfattning föräldern arbetar och hur arbetstiden respektive arbetsplatsen är förlagd kan t.ex. ha betydelse. Hur föräldrar delat upp ansvaret för barnet innan separationen, hänsynstagande till en eventuell ny partner eller familj, barnets egen önskan, sjukdom hos föräldern eller någon närstående, samt den ekonomiska situationen är andra faktorer som de särlevande föräldrarna har uppgett kan ha betydelse för valet av boendelösning efter en separation.

Av flera av de kvalitativa studier som redogjorts för i utredningen framgår att föräldrar som har valt växelvis boende för sina barn ofta har en positiv inställning till boendeformen. De stora fördelarna för föräldrarna är en bibehållen kontakt med barnet och möjligheten att ta ett gemensamt föräldraansvar trots att man inte lever tillsammans. Båda föräldrarna är aktiva föräldrar och när ansvaret delas så blir det också lättare. Föräldrarna kan då få mer tid för egna behov. Varje förälder är med denna boendelösning en del av barnets liv även den tid då barnet är hos den andra föräldern. Flera studier visar också att unga vuxna som har erfarenhet av växelvis boende betonar att de fått en chans till nära och bra kontakt med båda sina föräldrar.

Ett växelvist boende där föräldrarna kan samarbeta med varandra innebär enligt utsagor ovan, också en stor flexibilitet i att kunna tillmötesgå barnets behov. Flexibiliteten tycks också i stor utsträckning styras av omsorgen om barnet och den omnämns positivt av många föräldrar.

Socialstyrelsen har i tidigare åiterrapporteringar till regeringen om växelvis boende, dragit slutsatsen att boendeformen blir vad

föräldrarna gör det till – det går inte att i generella termer uttala sig om att det är bra eller dåligt.²⁴ Varken föräldrar, experter eller anhöriga kan låsa tanken vid att ”så här ska barn inte ha det”, utan att ta ställning till vad som blir följden på kort och lång sikt av andra alternativ.

Bra förutsättningar för ett växelvis boende är om föräldrarna lyckas upprätthålla en någorlunda konfliktfri zon runt föräldraskapet samt om de bor så pass nära varandra att barnet kan ta sig till skolan och behålla sina kamrater. Lyhördhet inför barnets behov och flexibilitet är viktiga egenskaper hos föräldrarna. Barn ska t.ex. inte behöva gå på två olika förskolor/skolor. Växelvis boende kräver ömsesidig respekt, omfattande kontakt och ett gott samarbete mellan föräldrarna. Allvarliga och ihållande konflikter dem emellan kan leda till att de inte samarbetar tillräckligt väl för barnets bästa. Det är arbetsamt för barnet att flytta och barnet kan få betala ett pris för att kunna ha lika stor tillgång till båda sina föräldrar.

Det finns också faktorer som talar emot ett växelvis boende. Stora konflikter mellan föräldrarna, långa avstånd mellan bostäderna eller om våld eller hot om våld har förekommit mot förälder eller barnet, är exempel på sådana faktorer. Ytterligare en aspekt som kan försvåra förutsättningarna för ett växelvis boende (men som ligger utanför utredningens egentliga uppdrag), är när ett sådant boende har kommit till stånd trots att den ena föräldern inte förespråkar det, eller inte fullt ut tror att det finns förutsättningar för att ett sådant boende kan fungera. Så kan t.ex. vara fallet efter medlingssamtal och förlikningar i domstol.

Avståndet mellan föräldrarnas bostäder har betydelse för val av boendeform. Vanligtvis är det bästa om barnet kan behålla sin sociala närmiljö efter en separation. De föräldrar och barn som bor nära varandra är också mest positiva till växelvis boende. Med stigande ålder vill barn få ökat inflytande över sin livssituation och de blir då ofta mer beroende av att ha nära till kamrater och fritidsaktiviteter. Ett stort avstånd mellan föräldrarna kan försvåra barnets möjligheter att finna kompisar, och långa umgängesresor kan vara arbetsamt för både barnet och de vuxna.

En viktig faktor är hur beslutet om boendet har fattats. De föräldrar som själva lyckas enas om barnets boende har ett mycket bättre utgångsläge än de föräldrar som inte kan samarbeta och som tvingas söka hjälp via ombud och domstol. Frågan är om tillräckligt

²⁴ Socialstyrelsens återrapportering av ett regeringsuppdrag Växelvis boende – att bo hos både pappa och mamma fast de inte bor tillsammans, 2001 samt uppdaterad version 2004.

många förutsättningar för ett fungerande växelvist boende är uppfyllda när föräldrar inte är i stånd att fatta ett sådant beslut själva.

7.3 Barns uppfattning om separationen och boendets fördelning mellan föräldrarna

Synpunkter från utredningens barnenkät på BRIS-webben

Under några veckor i oktober och november 2010 hade barn som besökte BRIS webbplats möjlighet att svara på enkätfrågor rörande olika aspekter om hur de upplever att vara barn till särlevande föräldrar.²⁵ Sammanlagt svarade 144 barn på webbenkäten, 129 flickor och 14 pojkar (samt en person som inte angav sitt kön). I snitt var barnen 14 år. Den yngsta var 8 år och den äldste var 21 år.

Drygt hälften av de barn som deltog bodde mest hos sin mamma, drygt en tredjedel bodde växelvis hos båda föräldrarna och resten fördelas mellan mest hos pappa och annat. När barnen har svarat ”på annat sätt” är det vanligt med fosterhem eller institutionsplacering. Med tanke på andelen svarande barn som inte bor med någon av sina föräldrar får man anta att de barn som deltog inte är ett genomsnitt av svenska barn. Däremot är det värt att notera att andelen växelvis boende barn ligger inom ramen för det som både Försäkringskassan och utredningen har fått vid sina undersökningar, dvs. drygt 30 procent.

Tabell 16 Hur de svarande barnen angett att de bor, antal och andel i procent, 2010

	Antal	Andel
Mest hos mamma	73	51 %
Mest hos pappa	11	8 %
Lika mycket hos båda	49	34 %
Annat	11	8 %

Det är vanligast för flickor att bo mest hos sin mamma, vilket drygt hälften gör, medan en dryg tredjedel bor lika mycket hos både mamma och pappa. Pojkarna är för få till antalet för att siffrorna ska kunna användas i detta sammanhang.

²⁵ En sammanställning av enkätens resultat finns i bilaga 5.

På frågan om hur de tycker att deras boende är, svarar en fjärdedel av barnen att det är dåligt, nära hälften att det är bra och en tredjedel vet inte eller har ingen åsikt.

Tabell 17 a Vad barnen tycker om hur de bor, antal och andel i procent, 2010

	Antal	Andel
Bra	65	45 %
Dåligt	34	24 %
Vet ej/okej	44	31 %

Enkätsvaren är svårtolkade men det förefaller som att de som bor mest hos en förälder tycker att det boendet är bättre än de som bor lika mycket hos båda.

Tabell 17 b Vad barnen tycker om hur de bor, antal och andel i procent, 2010

	Antal			Andel		
	Bra	Dåligt	Vet ej/"okej"	Bra	Dåligt	Vet ej/"okej"
Mest hos mamma	38	15	19	53 %	21 %	26 %
Mest hos pappa	6	3	2	55 %	27 %	18 %
Lika mkt hos båda	19	15	15	39 %	31 %	31 %

På frågan om hur ofta föräldrarna verkar vara överens om det mesta som rör barnet svarade lika många barn *oftast* eller *ibland*, medan en knapp tredjedel svarade *aldrig*. När frågan delas upp efter hur barnen bor visar det sig att det skiljer sig i hur ofta man anger *aldrig* som svarsalternativ. Det är vanligare när barnet bor mest hos mamman och minst vanligt när barnen bor lika mycket hos båda föräldrarna. Dessa uppgifter från barnen är även samstämmiga med de svar som föräldrar lämnat i såväl SCB:s enkätstudie Jämställt föräldraskap som Försäkringskassans studie om särlevande föräldrar och deras barns boende och umgänge, se mer i avsnitt 9.2 nedan.

Tabell 18 Hur ofta verkar dina föräldrar vara överens om det mesta som rör dig? Antal och andel i procent, 2010

	Antal				Andel			
	Alltid	Oftast	Ibland	Aldrig	Alltid	Oftast	Ibland	Aldrig
Mest hos mamma	1	22	23	25	1%	31 %	32 %	35 %
Mest hos pappa	0	4	4	3	--	36 %	36 %	27 %
Lika mkt hos båda	0	20	21	8	--	41 %	43 %	16 %
Annat	0	5	2	3	--	50 %	20 %	30 %

Synpunkter från programserie om "Ping-pong-barnen"

I Sveriges Radios program Tendens i P1 sändes under våren 2010 en programserie om "Ping-pong-barnen".²⁶ Barnen i programmen ansåg att det positiva med växelvis boende var just de goda och nära relationerna med båda sina föräldrar. En annan fördel som framfördes var att de fått en stor familj och att de kände sig rika på familjerelationer. Barnpsykologer framförde i radioreportaget att barn som bor växelvis under sin uppväxt ofta utvecklar en slags kulturkompetens då de blir vana att förhålla sig till olika miljöer; barnen utvecklas till att bli flexibla och socialt kompetenta. De har ofta lätt för att anpassa sig till nya förhållanden. Växelvisbarnen beskrivs också som bra på att planera p.g.a. allt packande som de tvingas till varje vecka när de flyttar mellan föräldrarna. Det negativa med växelvis boende enligt barnen i radioreportaget var om man hamnade i mitten mellan två stridande föräldrar. De barn som hade gjort det upplevde rädsla och ilska. Att behöva dubbel uppsättning av de flesta saker och att ideligen behöva packa beskrivs också som påfrestande men ett måste för att vardagslivet ska fungera på ett bra sätt.

I Tendens-programmen framfördes också åsikten om att växelvis boende kan leda till en ökad individualisering i familjesynen. Flera unga vuxna som bott växelvis uttalade att boendeformen kan skapa rotlöshet och rastlöshet; att man ständigt är på väg igen till den andra föräldern, som att vara "ständigt på resa". Några personer upplevde att de "landat" först när de skaffat eget boende och flyttat hemifrån.

Flera unga vuxna i radioprogrammet förklarar att när viljan kom i ungdomsåren att vilja bo i en större utsträckning hos den ena för-

²⁶ De tre Tendens-programmen finns att lyssna på på Sveriges Radios webbplats; <http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=3381&grupp=10959>

äldern berodde detta på att de ville slippa flyttningen varje vecka och allt det (o-)praktiska som det innebär. Det berodde inte på att de ville slippa den andra föräldern. Växelvis boende beskrevs som det minst dåliga alternativet och att endast bo hos en av föräldrarna skulle upplevas som att man var på besök hos den andra föräldern – något man inte skulle vilja. Hos ungdomarna fanns en samstämmighet om att det är fördomsfullt och misstänksamt att utgå från att det inte är bra för barn att bo växelvis. Terapeuter som deltog i programmet uttalade att föräldrar ofta inte väljer växelvis boende av rättviseskäl, utan för att tillgodose barnets behov av tid med båda sina föräldrar. Ungdomarna i programmet ansåg att växelvis boende är ”det som gäller i dag”. Om föräldrarna inte väljer det efter en separation är det enligt dem uppseendeväckande och innebär att det finns en förälder som inte bryr sig, eller som inte tar sitt ansvar.

Synpunkter från Socialstyrelsens empiriska studie

I den tidigare nämnda rapporten från Socialstyrelsen ingår också en empirisk kvalitativ studie där unga vuxna som bor växelvis har berättat om sin boendesituation.²⁷ Där framkommer att de i allmänhet är nöjda med boendet. De är glada över att ha fått en god kontakt med båda sina föräldrar och tror att det skulle ha varit sämre att bo mest hos en förälder. De ser det som en fördel att ha fått erfarenheter av olika sätt att leva, och uppskattar ofta att de fått fler vuxna att relatera till i form av föräldrars nya partner.

Nackdelarna som lyfts fram är att behöva packa och flytta så ofta och att det med detta följer en känsla av rotlöshet. En del ungdomar skulle egentligen periodvis hellre bott mest hos ena föräldern, då de tyckt att de behövt en fast punkt i tillvaron, ett ställe som var deras eget. Detta har de ibland inte vågat säga, av rädsla för att såra den förälder som de inte ville bo hos. I stället har de önskat att föräldrarna skulle ha sett och förstått behovet och gjort något åt det. Alla ungdomarna tycker att det varit bra att få pröva på att ha en vardagstillvaro med båda föräldrarna, men de som är mer nega-

²⁷ Empirisk studie om 22 ungdomars boende, ingår i Socialstyrelsens återrapportering av ett regeringsuppdrag Växelvis boende – att bo hos både pappa och mamma fast de inte bor tillsammans (dnr S2001/2826/ST). De ungdomar som deltagit i Socialstyrelsens studie beskrivs som välmående och reflekterande. Urvalet för studien har dock varit selektivt. Ungdomarna som deltagit har själv eller via föräldrarna aktivt tagit kontakt för att få vara med i undersökningen. Ingen av de deltagande ungdomarna har berättat om några större problem i sina nuvarande liv som de knyter till det växelvisa boendet.

tiva till det växelvisa boendet skulle hellre gått över till att ha en fast bostad efter något år.

Jag vill ha ett ställe som är mitt, och inte bara flytta runt hela tiden. Om jag hade fått välja själv hade jag velat bo varannan vecka i början, när jag var mindre, men sedan hade jag velat bo mer på ett ställe. Jag vågade inte säga det då, för jag ville ju inte göra någon av dem ledsen. Men jag skulle ha velat att de hade förstått det själva. Jag tror egentligen att mamma förstod att jag ville bo mer hos henne men hon gjorde ingenting åt det. Kanske var hon rädd att pappa skulle bli arg. (ungdom som bor växelvis)

En annan nackdel som nämns är att ungdomarna ofta inte kan bestämma själva när de vill bo var, tid för byten osv. utan är beroende av fasta scheman och anpassning till t.ex. halv- eller styvsyskons vistelser i hemmet. De efterfrågar då en större flexibilitet och större möjlighet att få bestämma själva. Utifrån ungdomarnas berättelser verkar det som om vissa föräldrar håller hårt på varannan-vecka-principen, vilket kan gå ut över barnen. Hos dessa ungdomar kan det finnas irritation och besvikelse över att de inte i större utsträckning fått välja själva. Det går också att tolka deras berättelser som att de i någon mån upplever det som om det är föräldrarnas, och inte deras egna behov som stått i centrum.

De ungdomar som är mest nöjda med det växelvisa boendet är de som har föräldrar som är flexibla, kan samarbeta och bor nära varandra. Många ungdomar tycker att föräldrarna har lyckats bra med att komma överens och hitta lösningar som passar barnen. De som har föräldrar som bor nära varandra är mycket nöjda med detta och lyfter fram det som något som föräldrarna verkligen gjort bra. Ungdomar med föräldrar som varit flexibla i sina lösningar har ofta tagit den flexibiliteten för given. De som har haft mer rigida scheman har däremot reagerat på och funderat över detta.

I intervjuerna med ungdomarna kommer det också fram att det är vanligt att de upplever en konflikt mellan dels en önskan om att få välja själva, dels en önskan om att slippa ta ett sådant ansvar. Det verkar som om de skulle vilja ha en med åldern ökad valfrihet, men samtidigt slippa känna skuld inför föräldrarna för sina beslut eller önskemål. De vill både få bestämma och samtidigt inte känna press på sig att ta ansvar för besluten – särskilt inte om det involverar skuld känslor inför den förälder som de då valt att inte bo hos.

När man är liten kan man inte välja själv, men när man är större ska man få göra det. (ungdom som bor växelvis)

Skuld känslor och oro för föräldrarna förefaller vara vanligt. Särskilt verkar det som att ungdomarna oroar sig för pappan, och att de försöker att ta hand om eller skydda honom. Det de är mest rädda för är att någon av föräldrarna ska försvinna, t.ex. flytta långt ifrån.

Det går inte att utesluta att barnen väljer att bo hos båda, och att de ”offrar” möjligheten till ett fast hem för att undvika att förlora en av föräldrarna (oftast pappan). Kanske kan det vara värt det ständiga flyttandet om vinsten är att få behålla båda föräldrarna. Det är uppenbart att konflikten mellan att ha god kontakt med båda föräldrarna och att ha ett fast hem är högst reell och att ungdomarna är medvetna om den konflikten. Många väljer att prioritera kontakten med föräldrarna – samtliga ser det som en stor fördel men alla tycker också att det är jobbigt att ständigt byta bostad. Vissa tycker att det är så jobbigt att de hellre bor bara på ett ställe.

Jag hade aldrig velat ha det på något annat sätt! Jag är jättenöjd med att bo så här, att jag får träffa mamma och pappa lika mycket.

Vilket som varit viktigast – kontakt med båda föräldrarna eller en fast punkt? Ja, jag tycker att det varit mer jobbigt än bra att bo växelvis.

- citat från ungdomar som bor växelvis

Det ungdomarna tycker sämst om är när föräldrarna pratar illa om varandra, och när föräldrarna ger barnen skuld känslor för att de väljer att bo bara hos den ena.

Synpunkter från Rädda Barnens undersökning på Lunarstorm

Rädda Barnen har genomfört en undersökning genom Lunarstorm, om 16–18-åriga ungdomars upplevelser i samband med skilsmässa och separation.²⁸ Resultaten visar att föräldrarnas separation är en stor påfrestning för barnen. Bland det mest påfrestande var att ungdomarna fick sämre kontakt med en förälder och att föräldrarna pratade illa om varandra. En tredjedel av barnen kunde inte se några positiva effekter av separationen och många upplevde symptom som sömnsvårigheter, koncentrationssvårigheter, magont och huvudvärk i samband med separationen. Undersökningen visar att föräldrarnas förmåga att samarbeta och stödja sina barn har haft stor betydelse för hur ungdomarna hanterade separationen.

²⁸ Rädda barnen, I skilda världar, Barns upplevelser av skilsmässa – en enkätundersökning, 2007.

7.4 Utvecklingen av växelvis boende

7.4.1 Är växelvis boende bra eller dåligt för barnet?

Växelvis boende är ett sätt för föräldrar att fortsätta ta gemensamt ansvar för barnet efter en separation. Om föräldrarna har förmåga att samarbeta, kan växelvis boende vara ett bra sätt att ge barnet möjlighet till en god och nära kontakt med båda sina föräldrar. Oftast är det också föräldrarna som vet bäst vad deras barn behöver.

Utredningen har visat på flera olika studier med mycket positiva resultat när det gäller barn som bor växelvis. Undersökningen om barns levnadsförhållanden (barn-ULF) visar att barn som bor varaktigt med båda sina föräldrar (växelvis boende eller sammanlevande föräldrar) har större utrymme för såväl materiella tillgångar som tid med sina föräldrar och verkar också generellt sett må bättre (se avsnitt 6.3 ovan). SCB:s enkätstudie Jämställt föräldraskap visar också att föräldrar vars barn bor växelvis har ett bättre samarbete än övriga föräldrar (se avsnitt 9.2 nedan).

Hur barnets boende ska lösas efter en separation är inte bara en praktisk fråga. Det handlar om barnets rätt och möjligheter att skapa sin egen tillvaro och egna relationer. Det kan vara jobbigt för barnet att bo växelvis men under rätt förutsättningar kan det också vara en bra lösning. Barnets bästa och barnets rätt till båda föräldrarna måste även styra beslutet om växelvis boende.

Utvecklingen visar tydligt att växelvis boende blir allt vanligare och det gäller också i fråga om små barn. Denna lösning faller sig allt naturligare då pappor blivit alltmer delaktiga i den praktiska omsorgen av sina barn.

Självklart finns det situationer när ett växelvist boende inte är förenligt med barnets bästa och det är därför viktigt att lyfta fram de förutsättningar som bör vara för handen för att ett växelvist boende ska vara en bra lösning för barnet. Sammanfattningsvis kan dessa sägas vara att föräldrarna ska kunna samarbeta, vara flexibla och öppna för att förändra boendeförhållandet om barnets situation eller behov förändras, barnet själv bör vilja bo växelvis och trivas med att ha två hem, bostäderna bör ligga någorlunda nära varandra samt, båda föräldrarna bör ta ansvar för och ställa upp på barnet i förhållande till skola och fritidsaktiviteter. Det är också viktigt att barnet känner att det har en självklar tillhörighet till båda föräldrarnas familjer och en egen plats i respektive bostad.

Utredningen har dock också erfarit att det finns fall när växelvis boende väljs för att skipa rättvisa mellan föräldrarna och blir en lösning och väg ut ur en infekterad konflikt. Det finns visserligen ingen automatik i att skipa rättvisa på sådant sätt leder till ytterligare konflikter, men synsättet torde i många fall enligt utredningen innebära ett bristande barnperspektiv och kan göra det svårt för barnet att ha en fungerande kontakt med båda föräldrarna utan att hamna mitt emellan deras konflikt – eller fungera som en alltför lojal budbärare dem emellan. För föräldrarna kan det däremot vara en lösning för att ingen av dem lämnar det gemensamma samlivet som vare sig vinnare eller förlorare i förhållande till barnet eller varandra.

Utredningen anser också att jämställdhetsdebatten kan ha en baksida och att det kan finnas en risk med det jämställda föräldraskapet om det är så att växelvis boende handlar om respektive förälders rätt till att bo tillsammans med sitt barn, och att utvecklingen mot ett mer jämställt föräldraskap har lett till att ingen av föräldrarna är villig att göra kompromisser för sitt barns skull. Barnets rätt till båda sina föräldrar omtolkas till att båda föräldrarna ska ha lika stor rätt till sina barn och man skipar rättvisa genom att låta barnet tillbringa lika mycket tid hos båda. Ett sådant rättvisetänkande riskerar att skapa en rigiditet och kan ytterst gå ut över barnets grundläggande behov av trygghet och kontinuitet. Det kan t.ex. ta sig uttryck i att umgängesföräldern kräver halva tiden med sitt barn, hälften av olika familjeekonomiska stöd osv., utan att ta hänsyn till barnets behov. Det finns också exempel på bristande förståelse för barnets perspektiv. Föräldrar gör upp om barnets boende enbart utifrån sina egna behov, utan att fundera över vad som är bäst för barnet.

Föräldrarnas konflikt om boendet kan göra det svårt för barnet att känna sig tryggt. Experter inom olika yrkesgrupper som ingått i Socialstyrelsens undersökning har poängterat att växelvis boende för små barn endast är att rekommendera i de fall då barnet redan har trygga relationer till båda föräldrarna och då föräldrarna är lyhörda för barnets behov och kan samarbeta.²⁹ Det finns en risk för att växelvis boende ses som en standardlösning – något som bör motverkas. Valet av boende bör utgå från det individuella barnets behov och förutsättningar.

²⁹ Anförd undersökning, s. 34.

Även när det inte är fråga om växelvis boende utan om umgänge kan det vara aktuellt att fundera över vad som passar ett litet barn. Umgänget kan också ställa till med problem, om t.ex. umgängesföräldern kräver att få ha barnet hos sig under långa perioder under skollov och sommaresemestrar. Hänsyn måste även här tas till det specifika barnets aktuella behov. Vad som enligt utredningen kännetecknar ett tydligt barnperspektiv efter en separation är att föräldrarna anpassar sig efter barnets behov och inte omvänt.

7.4.2 Varför ökar växelvis boende?

Tidigare tog oftast mamman ensam hand om barn efter en separation. Under de senaste årtiondena har dock pappors engagemang i barnen och deras fostran ökat stadigt. Det blir då naturligt att det också fortsätter efter separationen. Medvetenheten om barnets behov av att ha tillgång till båda föräldrarna har ökat hos både mammor och pappor. Pappor kan känna längtan och saknad när barnen är borta, eftersom de är ett viktigt inslag i livet och mammor kan känna rädsla över att deras söner utvecklas negativt om de inte har en bra kontakt med sin pappa. Det finns i dag en mycket större önskan hos fäder att ta aktiv del i sina barns uppfostran än tidigare, och samtidigt ställer mödrar ökade krav på att fäder ska ta ett större ansvar för barnen. Det är sannolikt att besluten om växelvis boende ofta styrs av längtan efter en delad vardagstillvaro.

I Sveriges Radios program Tendens om "Ping-pong-barnen" uttalade flera barn att de trodde att det växelvisa boendet ökade därför att barn vare sig kan eller bör tvingas att välja mellan sina föräldrar.³⁰ Enligt dessa barn gäller detsamma för föräldrarna; ingen av dem kan välja bort sitt barn. Varken barnet eller föräldrarna vill förlora relationen till varandra; det gäller både utifrån lojalitet och rättvisa. Växelvis boende ansågs därför som en bra medelväg att gå även om det kräver en del samarbetsvilja, kommunikation och smidighet för att det ska fungera.

Utifrån den utveckling som skett det senaste decenniet med en kraftig ökning av växelvis boende och att särlevande föräldrar i en allt större utsträckning tycks föredra att ha ett delat omsorgsansvar om sina barn, kan detta verka normerande för föräldrarnas inställ-

³⁰ Se avsnitt 7.3 ovan. De tre Tendens-programmen finns att lyssna på på Sveriges Radios webbplats;
<http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=3381&grupp=10959>

ning till barnets boende; föräldrar som ska separera gör på samma sätt som andra de känner som separerat. Den utveckling som skett i Sverige sedan 1970-talet med ett mer jämställt föräldraskap och att kvinnor i dag yrkesarbetar i allt större grad – efter reformer om föräldraförsäkring, utbyggd barnomsorg och individuell beskattning – har sannolikt stor betydelse för att ett delat omsorgsansvar om barnen ökar. Och på samma sätt som gemensam rättslig vårdnad har kommit att bli den vanligaste utgångspunkten finns det mycket som talar för att växelvis boende och ett i stor utsträckning delat omsorgsansvar, kommer betraktas som det normativa i framtiden. I en allt större utsträckning kommer man då att kunna förvänta sig att föräldrar som inte längre bor tillsammans fortsätter att samarbeta om föräldraskapet när de har gemensamma barn. Det kan då också finnas en förväntan att detta tydligare bör framgå av lagstiftningen. Ett sådant resonemang stöds också av den norska studien som visar att växelvis boende minskar konflikterna mellan föräldrar som separerar.³¹ Även utredningens egna undersökningar visar liknande resultat.³² Utifrån en utveckling om ett alltmer jämställt föräldraskap och med större hänsyn till barnets behov av nära och goda kontakter med båda sina föräldrar, kan man också tänka sig att det i framtiden blir än svårare att vinna gehör för yrkanden om ensam vårdnad, eller önskemål från den ena föräldern att flytta långt från den andra.

Det finns även andra aspekter av det växelvisa boendet som bör lyftas fram. Att föräldrar har en stark anknytning till arbetsmarknaden är det viktigaste verktyget för att förebygga barnfattigdom. I en annan norsk studie framkommer att kvinnors arbetsutbud ökar när barnen bor växelvis.³³ Det förefaller sannolikt att även det omvända gäller, dvs. att det växelvisa boendet ökar p.g.a. att kvinnors arbetsmarknadsdeltagande har ökat. På detta sätt kan växelvis boende också bidra till att barn får bättre uppväxtvillkor genom att den ombildade familjens inkomster ökar. Jämställdhet handlar om att omfördela makt och omsorg; kvinnor bör i högre utsträckning få löneinkomster och bättre förankring på arbetsmarknaden, medan män bör lägga mer tid på sina barn. Växelvis boende kan sägas bidra till just detta. SCB:s ULF-undersökningar visar dessutom att barn

³¹ Ekeland og Myklebust 1997, se forskningsssammanställning om växelvis boende i bilaga 12.

³² Se mer om detta i kapitel 9.

³³ Skjørtén 2005, *Samlivsbrudd og barnefordeling*.

som bor växelvis har en bättre kontakt med sina pappor än vad barn har som bor med båda sina föräldrar hela tiden.³⁴

Det växelvisa boendet har också utvecklats i takt med att gemensam vårdnad har blivit mer vanligt. I och med 1998 års vårdnadsreform blev gemensam vårdnad en presumtion efter en separation eller skilsmässa. Denna presumtion har dock ändrats i och med 2006 års vårdnadsreform. Vid bedömningen av om vårdnaden ska vara gemensam ska numera avseende särskilt fästas vid föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet. Gemensam vårdnad grundar sig på att föräldrar ska komma överens i viktiga frågor som rör barnet, och gemensamt ansvar bygger på att föräldrarna samarbetar för barnets skull. I de flesta fall är gemensam vårdnad att föredra framför ensam vårdnad men ensam vårdnad kan ibland vara nödvändig, t.ex. om en förälder utövat våld mot den andra föräldern eller mot barnet. Ett annat exempel är då konflikten är så svår och djup att det är omöjligt för föräldrarna att samarbeta. Många föräldrar tror ibland felaktigt att gemensam vårdnad betyder att barnet *måste* bo halva tiden hos vardera föräldern.

Utvecklingen av gemensam vårdnad som en stark huvudregel efter 1998 års reform kan ha haft betydelse för en ökad medvetenhet bland särlevande föräldrar om barnets behov av båda sina föräldrar, och har därmed medfört att barn i ökad utsträckning bor eller vistas hos båda sina föräldrar efter en separation. I enkätstudien Jämställt föräldraskap finns även föräldrar som i de öppna svarsalternativen har angett att den gemensamma rättsliga vårdnaden var orsaken till att man valt växelvis boende för barnet, se avsnitt 7.2.1 ovan.

En rad lagstiftningsåtgärder från statens sida kan också vara förklaringar till ökningen av det växelvisa boendet. Genom att öka de rättsliga möjligheterna för att besluta om gemensam vårdnad har det bidragit till att skapa en uppfattning att det förväntas att föräldrar ska utöva vårdnaden gemensamt. Likaså har det funnits ett stöd från samhällets sida för att barn kan bo växelvis hos båda sina föräldrar. Att ingen av föräldrarna kan åläggas att betala underhållsbidrag vid växelvis boende kan ha haft betydelse.³⁵ Detta innebär att vid en separation kan föräldrarna genom att välja växelvis boende undvika diskussioner och eventuella konflikter om under-

³⁴ Se kapitel 5 ovan.

³⁵ Jämför den studie som professor Eva Ryrstedt vid Juridiska institutionen i Lund har genomfört och som det redogörs för nedan i avsnitt 11.2.2 *Ekonomiska incitament påverkar val av underhållssystem och boendeform för barnet*.

håll till barnet. Det finns dock mycket som talar för att detta kan vara en falsk harmoni som leder till att fördelningen av det ekonomiska ansvaret blir oklar och att det i slutändan innebär en sämre ekonomisk situation för barnet.³⁶

Det faktum att båda föräldrarna vid växelvis boende kan uppbära såväl underhållsstöd som bostadsbidrag (även om bostadsbidragsbeloppen kan skilja avsevärt mellan folkbokföringsföräldern och umgängesföräldern), samt även att föräldrarna har möjlighet att dela på barnbidraget (om de är överens), är exempel på lagstiftning som kan ha bidragit till ökningen av växelvis boende och att båda föräldrarna i en större utsträckning deltar i den vardagliga omsorgen av barnet.

Tabellen nedan visar utvecklingen av gemensam vårdnad och som framgår har en kraftig förändring skett. I början av 1980-talet hade mer än hälften av alla mödrar ensam vårdnad om sin barn.³⁷ Motsvarande uppgift för 2008 var 5 procent.

Tabell 19 Utveckling av rättslig vårdnad efter separation 1983–2008, andel i procent

År	Gemensam vårdnad	Ensam vårdnad mor	Ensam vårdnad far	Summa
1983	37	53	10	100
1992	82	17	1	100
1999	90	9	0,4	100
2008	95	5	0,3	100

Källa: SCB 2009:2 Barn i dag – en beskrivning av barns villkor med Barnkonventionen som utgångspunkt.

Av Försäkringskassans studie om särlevande föräldrar och deras barns boende och umgänge framkommer att det finns en tydlig koppling mellan ett jämställt uttag att föräldrapenning och ett jämnare ansvar för barnets boende efter en separation.³⁸ Med ett jämställt uttag avses en fördelning av föräldrapenningdagarna mellan 40 till 60 procent av respektive förälder. Av de föräldrar som delade

³⁶ Se mer om detta nedan i kapitel 11 om inventering av konfliktfaktorer och problem i regler om underhåll till barn, samt kapitel 12 om typfall och empirisk undersökning om skillnader mellan underhållsstöd och underhållsbidrag.

³⁷ Det finns dock olika orsaker till detta. Exempelvis blev det fr.o.m. 1977 inte bara för gifta föräldrar, möjligt med gemensam vårdnad efter en separation. Från och med 1983 fick föräldrar gemensam vårdnad om de inte uttryckligen begärde enskild vårdnad i samband med separationen. Tidigare krävdes att föräldrarna gav uttryck för att de önskade gemensam vårdnad om barnet. Under 1990-talet underlättades dessutom förfarandet för att göra anmälan om gemensam vårdnad.

³⁸ Försäkringskassans Socialförsäkringsrapport 2011:5, s. 35 f.

föräldrapenninguttaget ”ganska lika”, valde nästan 60 procent av föräldrarna ett växelvis boende för barnet efter en separation. Om en förälder ensam tagit ut all föräldrapenning så var andelen som valt växelvis boende för barnet endast 20 procent. Mammor som har tagit ut all föräldrapenning blir i händelse av en separation en exklusiv boförälder i över 40 procent av fallen. Denna samvariation mellan växelvis boende och föräldrapenninguttag förklaras sannolikt i stor utsträckning av olika bakomliggande variabler. Föräldrapar som i hög grad värdesätter ett jämnare ansvar för barnen har sannolikt både tagit ut föräldrapenning relativt lika och fördelat ansvaret för barnets boende lika i de fall de har separerat.

Att barn till särlevande föräldrar i större utsträckning har eller behåller kontakt med sin pappa efter en separation, och också bor eller tillbringar tid i dennes bostad, styrks av statistik baserad på folkbokföringen. Det finns tyvärr inga uppgifter från undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF) om barns boende med sin pappa men folkbokföringsstatistiken visar ändå på en tydlig trend sett över de senaste tio åren. Det finns ingen garanti för att barnet bor på den adress det är folkbokfört men det kan inte uteslutas att en del av dessa barn som är folkbokförda hos sin pappa i själva verket bor växelvis.

Diagram 8 Andel pojkar och flickor med särlevande föräldrar som är folkbokförda med sin pappa, procent, 1998–2009, SCB

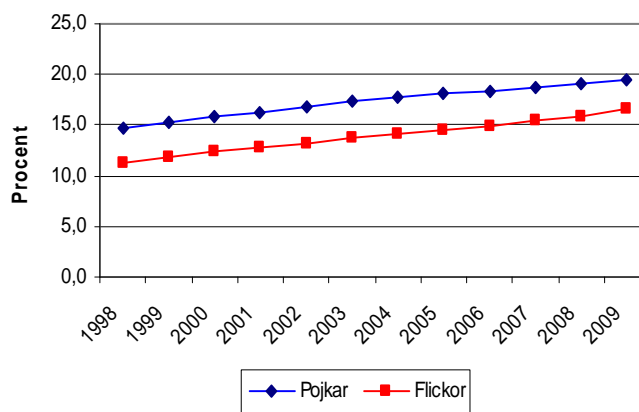
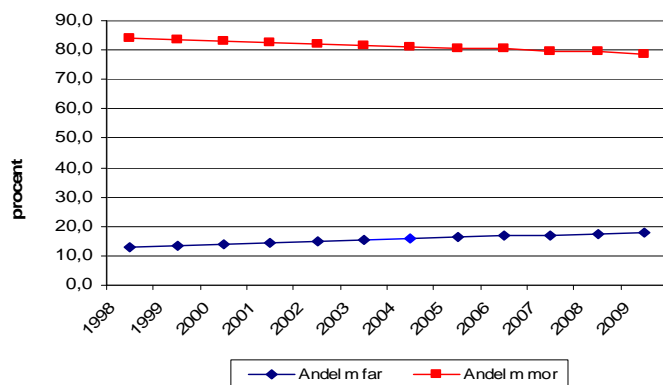


Diagram 9 Andel barn med särlevande föräldrar som är folkbokförd med sin mamma respektive pappa, procent, 1998–2009, SCB



Försäkringskassan har i sin undersökning om särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll, jämfört hur barnet bor enligt enkätsvaren och barnets faktiska folkbokföringsadress.³⁹ Resultatet visar i stort sett att barnen är folkbokförda där de kan förväntas vara det med tanke på var föräldrarna uppger att barnen bor. Undersökningen visar dock att det finns en stor andel av barnen som bor mest eller bara hos sin pappa men som ändå är folkbokförda på samma adress som sin mamma. Mellan 10 och 18 procent av de barn som uppges bo huvuddelen av tiden hos sin pappa förefaller ändå vara folkbokförda hos sin mamma.

Det barnrättsarbete som bedrivits de senaste två decennierna har också inneburit mer fokus på barnets behov och rätt till utveckling. Barn ses i större utsträckning som självständiga individer och barnets delaktighet betonas i många sammanhang. Detta perspektivskifte återspeglar sig också i föräldrarollen. Föräldraskap i dag går i större utsträckning ut på att stimulera barnet och försöka bidra till att öka barnets kompetens och göra det mer förberett på vuxenlivet. Även detta går att koppla till barnets behov av att ha tillgång till båda sina föräldrar och i och med det, ha möjlighet att utveckla olika sidor av sig själv. Föräldrar och samhället tar större hänsyn och visar större intresse för barn och deras behov. Barnen kan i detta avseende sägas ha fått det mycket bättre än tidigare generationer. Men det kan också vara en orsak till att ingen av barnets

³⁹ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, s. 39–40.

föräldrar kan tänka sig att välja bort barnet och att inte längre bo tillsammans med det. Därför blir ett växelvis boende det naturliga valet efter en separation.

7.4.3 Forskning och vetenskapliga studier om växelvis boende

Forskningen om utvecklingspsykologiska effekter av växelvis boende befinner sig fortfarande i sin linda även om det numer finns något mer kunskap att tillgå än för några år sedan. Trots den stora omfattningen av studier om anknytning mellan barn och föräldrar finns det mycket lite kunskap av direkt relevans för slutsatser om växelvis boende. Vad växelvis boende sätter för spår för framtiden vet vi än så länge lite om eftersom det är ett relativt nytt fenomen. I bilaga 12 finns en översikt för merparten av de studier som utredningen har vetenskap om.

8 Barns behov och kostnader för barn

8.1 Vad kostar barn?

Barn har olika behov. Kärlek, omvårdnad och trygghet är grundläggande behov hos alla individer, och kan av naturliga skäl inte värderas i materiella termer. I likhet med alla andra människor har barn dessutom andra behov såsom mat, kläder etc. Dessa behov kan ofta värderas. Vilka behov barn anses ha och kostnader för att tillgodose behoven efterfrågas i flera olika situationer. För att bedöma hur mycket barn och deras behov kostar används olika beräkningar eller mått. Användningen av olika mått kan leda till olika resultat beroende på vad det finns för syfte med måttet och om kostnaden är avsedd att täcka behov på lång eller kort sikt. Exempel på olika mått är riksnormen för försörjningsstöd, Konsumentverkets skäliga levnadskostnader, beloppet för underhållsstöd och schablonbelopp vid beräkning av underhållsbidrag samt Kronofogdemyndighetens förbehållsbelopp vid löneutmätning.

Det finns även önskemål från föräldrar att få veta vad barn i allmänhet kostar. Inte minst i samband med en separation, eller vid en förändrad situation efter en separation, när föräldrar förväntas komma överens om hur försörjningsansvaret för barnet ska fördelas kan en svårlöst fråga vara vilka kostnader som i praktiken ska fördelas mellan föräldrarna. Frågan kan gälla både vilka behov som bör tillgodoses för barnet och vad dessa behov kostar. Vid utredningens hearing och under fokusgruppsamtalen har det framkommit önskemål om att någon offentlig instans borde tillhandahålla en enkel differentierad tabell där det går att hitta kostnader för barns behov i olika åldrar. Det anses kunna underlätta som vägledning för både föräldrar och olika yrkesgrupper, t.ex. budget- och skuldrådgivare och familjerättsjurister, när ekonomiska frågor som rör barnet ska avgöras.

Utredningen redogör i det följande för de vedertagna måtten för vad barn kostar, jämför dem samt uppdaterar den beräkning som Underhållsstödsutredningen gjorde 2003.¹ Som komplement presenteras också andra kostnader för barn och deras försörjning. Sist visas en sammanställning över de olika måtten (tabell 20).

Det bör framhållas att det inte är enkelt att avgöra vad barn i allmänhet kostar, och det finns skillnad i kostnad beroende på barns ålder och kön samtidigt som barn påverkar även de hushållsgemensamma kostnaderna och därmed kan anses stå för en andel även av dessa kostnader.

8.2 Olika mått för barns kostnader

8.2.1 Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader

Varje år beräknar Konsumentverket skäliga kostnader för några av hushållens vanligaste utgiftsområden vad gäller vuxna och barn och hushåll. De poster som ingår är livsmedel, kläder och skor, fritid och lek (inklusive mobiltelefon), barn- och ungdomsförsäkring, hemförsäkring, förbrukningsvaror, hemutrustning (inklusive dator), media, fast telefoni m.m. Nivån för vad som enligt Konsumentverket anses vara skäliga levnadskostnader innebär vare sig existensminimum eller lyx utan en rimlig konsumtionsstandard av de varor och tjänster, som gemene man vanligen behöver för att klara vardagen i dagens samhälle. Kostnader avses täcka både löpande utgifter och visst sparande för att kunna ersätta så kallade sällanköpsvaror såsom dator, tv eller vitvaror.

Sammantaget står alla dessa varor och tjänster för en tredjedel av konsumtionen i ett hushåll. De poster ingår som i första hand motsvarar behov och inte i första hand beror på vilka inkomster hushållet har. Konsumentverket ser kontinuerligt över de konsumtionsmönster som finns i samhället och hur hushållen agerar. Som exempel kan nämnas att på senare år har dator, mobil och bredbandsanslutning lagts till i vad Konsumentverket betraktar som rimlig konsumtionsstandard.

Det är inte enbart mellan barns åldrar som kostnaderna skiljer sig, det skiljer sig även mellan pojkar och flickor. Konsumentverket beräknar kostnader med hänsyn taget till kön från 10 års ålder.

¹ Se SOU 2003:42, Ett reformerat underhållsstöd.

Tabell 1 Livsmedelskostnad för barn 0 till 9 år, kronor per månad 2011

Livsmedel	6–11 mån	1 år	2–5 år	6–9 år
Lunch må–fre ingår inte	420	570	700	1 010
Alla mål äts hemma	560	770	900	1 290

Tabell 2 Övriga utgifter för barn 0 till 10 år, kronor per månad 2011

	0	1–2 år	3 år	4–6 år	7–10 år
Kläder och skor	320	420	420	440	480
Fritid och lek	60	150	150	330	520
Personlig hygien	470	410	130	100	130
Försäkring	110	110	110	110	110
Summa	960	1 090	810	980	1 240

Tabell 3 Livsmedelskostnad för flickor 10 till 17 år, kronor per månad 2011

Livsmedel	10–13 år	14–17 år
Lunch må–fre ingår inte	1 130	1 310
Alla mål äts hemma	1 450	1 690

Tabell 4 Övriga utgifter för flickor 11 till 17 år, kronor per månad 2011

Övriga utgifter	11–14 år	15–17 år
Kläder och skor	510	520
Fritid och lek	530	490
Mobil	100	150
Hygien	260	320
Barn- och ungdomsförsäkring	110	110
Summa övriga utgifter	1 510	1 590

Kostnader för mat är högre för pojkar medan kostnaden för övriga utgifter som kläder och hygien är högre för flickor.

Tabell 5 Livsmedelskostnad för pojkar 10 till 17 år, kronor per månad 2011

Livsmedel	10–13 år	14–17 år
Lunch må–fre ingår inte	1 270	1 600
Alla mål äts hemma	1 660	2 060

Tabell 6 Övriga utgifter för pojkar 11 till 17 år, kronor per månad

	11–14 år	1–17 år
Kläder och skor	510	530
Fritid och lek	530	490
Mobil	100	150
Hygien	180	220
Barn- och ungdomsförsäkring	110	110
Summa övriga utgifter	1 430	1 500

Barn innebär utgifter även vad gäller boende, slitage på sällanköpsvaror och elförbrukning. Konsumentverket beräknar därför även utgifter som är gemensamma för hushållet men som förändras med antalet medlemmar. Vissa kostnader skiljer sig även beroende på var man bor. Efter avregleringen av elmarknaden tar inte Konsumentverket längre fram kostnaden för el utan i stället beräknas förbrukningen av el i olika stora hushåll. Förbrukningen kan användas för att beräkna kostnaden beroende på vilket avtal om elpris hushållet har.

Tabell 7 Gemensamma kostnader för hushåll beroende på antalet medlemmar i hushållet, kronor per månad

	1 pers	2 pers	3 pers	4 pers	5 pers	6 pers	7 pers
Förbrukningsvaror	100	130	230	260	320	370	420
Hemutrustning inkl. dator	440	530	630	710	830	930	1 000
Media, fast telefoni, internet mm	920	950	980	1 000	1 020	1 030	1 050
Hemförsäkring							
- stor stad	150	150	170	180	190	200	210
- mellanstor stad	100	110	120	130	130	140	150
- mindre tätort	80	80	90	90	90	100	110
Summa hushållskostnader							
- stor stad	1 610	1 760	2 010	2 150	2 360	2 530	2 680
- mellanstor stad	1 560	1 720	1 960	2 100	2 300	2 470	2 620
- mindre tätort	1 540	1 690	1 930	2 060	2 260	2 430	2 580
Förbrukning av hushållsel per månad (kWh)	180	240	280	340	380	430	460

8.2.2 Riksnormen för försörjningsstöd

Konsumentverkets beräkningar ligger till grund för flera andra beräkningar, till exempel riksnormen för försörjningsstöd som utgör ett av underlagen för socialtjänstens beslut om ekonomiskt bistånd.²

Ekonomiskt bistånd är behovsprövat. Riksnormen är ett minimum för hur mycket pengar en biståndsmottagare ska ha till löpande utgifter för grundläggande behov som mat, kläder, hygienartiklar och telefonkostnader. Utgifterna som ingår i riksnormen är beräknade för behov som alla människor anses ha och där kostnaderna också är likartade för alla, såsom mat och kläder. Socialtjänsten kan beräkna både högre och lägre belopp även för dessa kostnader, om det finns särskilda skäl. Övriga utgifter som ingår i försörjningsstödet (boende, hushållsel, hemförsäkring, arbetsresor och medlemsavgift till fackförening och arbetslöshetskassa) beviljas till den faktiska kostnaden, om den är skälig. När det gäller kostnader som inte är regelbundet återkommande eller som alla människor inte har behov av, anses dessa höra till livsföringen i övrigt. Det kan vara utgifter för bl.a. hälso- och sjukvård, läkemedel, tandvård, glasögon och hemutrustning. De bedöms individuellt och kan, förutom de uppräknade exemplen, vara allt som en person behöver för att uppnå skälig levnadsnivå men som inte är direkta kostnader för försörjningen.

Beloppen som ingår i riksnormen baseras på pris- och konsumtionsundersökningar från Konsumentverket (se ovan) och beslutas inför varje nytt kalenderår av regeringen. I normen ingår alltså inte medel för ersättning av varor som förslits och behöver ersättas, utöver kläder och skor, såsom dammsugare eller tv. Anledningen är att ekonomiskt bistånd är tänkt att fungera som välfärdssystemets yttersta skyddsnät. Det ska vara ett komplement till socialförsäkringarna och ge hjälp när generella stödformer är otillräckliga eller inte kan lämnas. Det ekonomiska biståndets uppgift är att träda in tillfälligtvis vid korta perioder av försörjningsproblem.³

² Socialstyrelsens meddelandeblad från december 2010 om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937).

³ Prop. 1996/97:124, Ändring i socialtjänstlagen, s. 80 f.

Tabell 8 Personliga kostnader inom riksnormen. Kronor per månad 2011.

	Under 1 år	1–2 år	3 år	4–6 år	7–10 år	11–14 år	15–18 år
Livsmedel	730	830	850	1 080	1 140	1 310	1 530
Livsmedel ej lunch 5 d/v	600	660	680	840			
Kläder/skor	300	400	400	430	480	500	530
Fritid/lek	40	130	130	250	360	430	440
Hygien	540	480	120	80	90	140	190
Försäkring	60	60	60	60	60	60	60
Summa (ej lunch 5 d/v)	1 540	1 730	1 390	1 660			
Summa (alla måltider)		1 900	1 560	1 900	2 130	2 440	2 750

För förskolebarn finns det möjlighet för kommunerna att lämna ett högre belopp för dem som inte går i förskola etc. eller när denna är stängd eller när barnen är sjuka under en längre period. I beloppet för de äldre barnen ingår kostnaden som uppstår vid lov och normal frånvaro.

Tabell 9 Gemensamma hushållskostnader i kronor beroende på antalet medlemmar, kronor per månad

Antal personer	1	2	3	4	5	6	7
Förbrukningsvaror	110	130	230	260	300	360	390
Dagstidn, telefon, TV-licens	780	870	1 030	1 180	1 340	1 510	1 650
Summa	890	1 000	1 260	1 440	1 640	1 870	2 040

I avsnitt 10.3.8 diskuterar utredningen om barns behov av ekonomiskt bistånd och vilka särskilda behov som barn har.

Det är naturligt att riksnormen ligger på en lägre nivå för kostnader för samma varor jämfört med Konsumentverkets beräkningar av rimlig konsumtion. Detta är helt i linje med de två olika syftena med måtten, där Konsumentverkets belopp är tänkt att likna en normal konsumtion medan riksnormen ska motsvara en skälig levnadsstandard och uppfylla de basala behoven, månad för månad återkommande utgifter för mat, hygien, förbrukningsvaror etc. Riksnormen baseras på Konsumentverkets beräkningar men inte med alla ingående delar.

8.2.3 Underhållsbidrag

Varje förälder ska, oberoende av rättslig vårdnad om barnet, bidra till sitt barns försörjning efter ekonomisk förmåga. Detta framgår av föräldrabalkens bestämmelser (7 kap. 1 § FB). Om barnet bor varaktigt enbart med den ena föräldern ska den andra föräldern fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag till barnet. Om ett barn anses bo varaktigt hos båda föräldrarna är ingen av föräldrarna skyldig att betala underhållsbidrag till barnet (Jfr 7 kap. 2 och 6 §§ FB). Det är barnet som har rätt till underhållsbidrag.

För en mer utförlig redogörelse för föräldrabalkens bestämmelser om underhållsbidrag, se avsnitt 3.4.

Hur beräknas underhållsbidraget?

Underhållsbidraget ska bestämmas med hänsyn till barnets *behov* och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Det är föräldrarna som ska enas om vilka behov barnet har och vad dessa i sin tur kostar. Försäkringskassan har på sin webbplats⁴ en modell för beräkning av underhållsbidrag, som kan tjäna som vägledning för föräldrar för hur bl.a. barnets behov kan beräknas. Följande poster ingår enligt modellen för att beräkna barnets behov.

$$\begin{aligned}
 & \text{Barnets levnadskostnader} \\
 & + \text{barnomsorgskostnad} \\
 & + \text{andra kostnader} \\
 & - \text{barnbidrag/studiebidrag} \\
 & = \text{barnets behov}
 \end{aligned}$$

I *andra kostnader* ingår eventuella individuella kostnader för exempelvis speciell kost eller fritidsaktiviteter.

När föräldrarna inte kan komma överens om ett underhållsbidrag kan talan om underhållsbidrag väckas i en domstol. Det är vanligt att man vid beräkning av barnets behov utgår från en av Socialstyrelsen tidigare framtagen schablon för barns kostnader för tre olika åldersgrupper; 0–6 år, 7–12 år respektive 13–20 år.⁵ I nedanstående tabell redovisas vad denna schablon skulle motsvara i månadsbelopp för barn i olika ålderskategorier för 2011. Det bör

⁴ www.forsakringskassan.se

⁵ Socialstyrelsens numera upphävda Allmänna råd 1989:6 Underhållsbidrag till barn.

noteras att schablonbeloppet inte är uppdaterat med hänsyn till förändrade konsumtionsmönster eller relativpriser utan enbart inflationsjusteras med hjälp av prisbasbeloppsutvecklingen.

Tabell 10 Schablonbelopp i underhållsbidraget efter barnets ålder, 2011

Ålder	Procent av prisbasbelopp	Månadsbelopp
0–6 år	65	2 318
7–12 år	80	2 853
13–17 år	95	3 388

Det är föräldrarna själva som råder över vilka kostnader som motsvarar barnets behov och vilket belopp som ska lämnas i underhållsbidrag för barnets försörjning.⁶ När föräldrar inte är överens om behoven kan emellertid schablonbeloppen vara användbara. I schablonbeloppet anses ingå alla vanliga levnadskostnader samt barnets del av boendekostnaderna.⁷ För att få fram barnets behov enligt formeln ovan ska, till schablonbeloppet, läggas eventuell avgift för förskola etc. och andra kostnader samt barnbidraget/studiebidraget dras av.

För att underhållsbidraget ska anpassas efter förändringar i penningvärdet kan det räknas upp med index utifrån den procentsats som Försäkringskassan fastställer varje år efter ändring i prisbasbeloppet.⁸ Försäkringskassan föreskriver därefter varje år om en ändring av underhållsbidragen ska ske eller inte. Någon höjning har inte skett sedan den 1 februari 2009 eftersom ändringen av prisbasbeloppet⁹ inte har uppgått till minst en procent. Efter att Försäk-

⁶ Tvister om underhållsbidrag är i princip dispositiva. Det innebär att domstolarna är bundna av parternas yrkanden och hänvisade att göra sina bedömningar på grundval av det faktaunderlag som parterna för in i processen. Vitsordar en part en uppgift som den andra parten har lämnat utgår domstolen vid sin bedömning från att den är riktig. Domstolen kan inte heller fastställa ett högre underhållsbidrag än vad som yrkats eller ett lägre underhållsbidrag än vad den underhållsskyldige har medgett.

⁷ Tidigare minskades schablonbeloppet för barnets levnadskostnader med 10 procent av prisbasbeloppet per månad när barnet har plats på daghem eller i familjedaghem. Denna summa ansågs motsvara den kostnad för mat m.m. som föräldrarna inte har när barnet vistas utanför hemmet enligt Socialstyrelsens numera upphävda Allmänna råd 1989:6 Underhållsbidrag till barn.

⁸ Förordningen (1979:321) om ändring av vissa underhållsbidrag samt 4 § lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag.

⁹ Prisbasbeloppet beräknas varje år enligt 2 kap. 6–10 §§ socialförsäkringsbalken och beräknar priset för samma varukorg. Prisbasbeloppet mäter på så sätt förändringen i prisutveckling över tid. Försäkringskassan beräknar årligen förändringen i belopp och publicerar den i sin författningssamling, FKFS.

ringskassan har föreskrivit om höjning måste föräldrarna själva räkna upp underhållsbidraget till barnet med det fastställda procenttalet.

8.2.4 Underhållsstöd

Om den förälder som ska betala underhållsbidrag till barnet inte alls betalar ett underhåll eller betalar ett belopp som är lägre än 1 273 kronor per månad kan den förälder som bor med barnet ansöka om underhållsstöd. Det är Försäkringskassan som administrerar och betalar ut underhållsstödet. Stödet är finansierat med statliga medel och den bidragsskyldige föräldern som inte bor tillsammans med barnet ska, beroende på ekonomisk förmåga, återbetala staten för det underhållsstöd som lämnats.

När underhållsstödet infördes ansåg regeringen att beloppet skulle motsvara ungefär hälften av normalkostnaderna för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget.¹⁰ Den antagna normalkostnaden ska täcka ett barns normalbehov och motsvara en skälig levnadsnivå på lång sikt. Underhållsstödet bestäms av regeringen som ett fast belopp. Sedan 2006 är underhållsstödet 1 273 kronor per månad. Samma belopp gäller för alla barn oavsett ålder, kön, antal syskon eller hushållskonstellation och även oberoende av avstånd mellan föräldrarnas bostäder.

När underhållsstödet infördes 1997 bestämdes det till samma belopp som det tidigare bidragsförskottet som var 1 173 kronor per månad.¹¹ Bidragsförskottet var fram till 1995 knutet till prisbasbeloppet och 1 173 kronor motsvarade 40 procent av prisbasbeloppet. En motsvarande koppling till prisbasbeloppet skulle i dag motsvara 1 427 kronor per månad.

Eftersom underhållsstödet är ett bidrag från staten till barnet i stället för från den förälder som barnet inte bor hos, är det rimligt att inte utgå från en nivå som ligger *över* en långsiktigt skälig levnadsnivå. En högre nivå på stödet skulle kunna leda till att barn med särlevande föräldrar skulle få en ekonomisk standard som överstiger den standard sammanboende föräldrar kan ge sina barn.

¹⁰ Prop. 1995/96:208, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m. s. 40 f.

¹¹ Lagen (1964:143) om bidragsförskott.

Normalkostnaden för barn

I samband med Underhållsstödsutredningens¹² arbete gjordes en sammanställning av vad barn kostar och vad som borde ingå i barns normalkostnader, innefattande kostnader för barns grundläggande behov och barnomsorgskostnader. Denna utredning har gjort en motsvarande sammanställning och uppdaterat dessa uppgifter till 2011 års prisnivå och förhållanden.

De personliga kostnaderna består av kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, hygien samt barn- och ungdomsförsäkring. Vad gäller livsmedel har antagits att barn under 1 år äter alla mål i hemmet, att barn i åldern 1–5 år äter lunch i förskoleverksamheten samt att barn och ungdomar i åldern 6–18 år äter lunch i skolan. För barn och ungdomar i åldern 1–18 år har kostnaden för livsmedel angetts som genomsnittskostnaden av Konsumentverkets beräknade kostnader för livsmedel utan lunch fem dagar per vecka, och kostnader för livsmedel om alla mål äts hemma. Detta beräkningssätt används även som underlag för riksnormen. Beloppet ska därmed anses täcka lunch i hemmet under skollov och normal övrig frånvaro. De gemensamma hushållskostnaderna inkluderar utgiftsposterna förbrukningsvaror, möbler/husgeråd/TV/textilier, dagstidning/telefon/TV-avgift och hemförsäkring. Enligt Konsumentverkets beräkningar antas hushåll med en respektive två personer bestå av enbart vuxna individer medan hushåll med tre personer antas bestå av två vuxna och ett barn. För att korrekt spegla barnets marginalkostnad, dvs. den extra kostnad för hushållet som barnet medför, har denna utredning därför valt att beräkna barnets andel av de gemensamma hushållskostnaderna som skillnaden mellan kostnaden för hushåll med två personer och hushåll med tre personer. När det gäller hushållets kostnad för hemförsäkring har det belopp som avser en mindre tätort använts.

¹² SOU 2003:42, Ett reformerat underhållsstöd, s. 118 ff.

Tabell 11 Normalkostnaden för barn per månad och ålder i kronor, 2011

Grundbehov	0 år	1–2 år	3 år	4–6 år	7–10 år	11–14 år	15–18 år	11–14 år	15–18 år
						Flicka	Flicka	Pojke	Pojke
Livsmedel	490	670	800	1 150	1 120	1 290	1 500	1 480	1 830
Kläder och skor	320	420	420	440	480	510	520	510	530
Fritid och lek	60	150	150	330	520	530	490	530	490
Hygien	470	410	130	100	130	260	320	180	225
Barn- och ungdomsförsäkring	110	110	110	110	110	110	110	110	110
Förbrukningsvaror	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Hemutrustning inkl. dator	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Media, fast telefoni, internet mm	30	30	30	30	30	30	30	30	30
Hemförsäkring	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Hushållsel	45	45	45	45	45	45	45	45	45
Läkemedel	75	75	75	75	75	75	75	75	75
Lokala resor	0	0	0	0	250	250	250	250	250
Fickpengar					100	200	300	200	300
Summa	1 810	2 120	1 970	2 490	3 070	3 510	3 850	3 620	4 095

Källa: Konsumentverket, Swedbank samt egna beräkningar.

Det finns vissa små men vanligt förekommande kostnader som inte räknas med i grundbehovet, till exempel för matsäck vid skolflykter eller för barn som har behov av specialkost. Till den sammanlagda normalkostnaden enligt tabell nedan har denna utredning därför valt att föra en ”övrigt”-post på 300 kronor i månaden.

Tabell 12 Sammanlagda normalkostnaden för ett barn, belopp i kronor per månad 2011

Ålder	0	1–2	3	4–6	7–10	11–14	15–16	17–18
Grundbehov	1 810	2 120	1 970	2 490	3 070	3 720	4 095	4 095
Förskoleverksamhet- och skolbarnsomsorg	*	900	900	900	600		*	*
Spädbarnsutrustn.	1 150							
Övrigt	300	300	300	300	300	300	300	300
Barnbidrag /studiebidrag	-	-	-	-	-	-1 050	-1 050	-875
	1 050	1 050	1 050	1 050	1 050			
Summa	2 210	2 270	2 120	2 640	2 920	2 970	3 345	3 520

Källa: Konsumentverket 2010.

*Efter årskurs 3 upphör skolbarnsomsorgen.

Underhållsstödsutredningen ansåg att även kostnader för hushållsel, läkemedel och lokala resor med kollektivtrafik ingår i ett barns normalbehov. En särskild fråga var om fickpengar bör ingå i schablonbeloppet. Underhållsstödsutredningen ansåg att sociala och pedagogiska skäl talade för att låta fickpengar ingå i normalbeloppet när barnet har uppnått den ålder då barn normalt får fickpengar. Fickpengar bör därför beaktas från och med sju års ålder.

Det finns inte några generella normer för hur stor en vecko- eller månadspeng ska vara. Detta avgörs normalt utifrån varje familjs ekonomiska förutsättningar. Swedbanks Institut för privatekonomi har tagit fram siffror om genomsnittlig månadspeng för åren 2006 respektive 2008 som kan ge viss ledning.

Tabell 13 Genomsnittlig månadspeng för 7 till 12 åringar i kronor 2006

Ålder	7	8	9	10	11	12
Månadspeng	100 kr	110 kr	120 kr	140 kr	170 kr	210 kr

Källa: Institutet för privatekonomi <http://www.swedbank.se/om-swedbank/analyser/institutet-for-privatekonomi/rapporter/index.htm>

Tabell 14 Månadspeng för 13 till 19 åringar i kronor medianvärde i kronor 2008

Ålder	13	14	15	16	17	18	19
Medelvärde	400	580	700	890	1 050	1 160	1 540
Median	300	400	600	1 000	1 050	1 050	1 050

Källa: Institutet för privatekonomi.

Av tabellen ovan framgår att månadspengen för tonåringar uppgår till relativt stora belopp. Det är ganska vanligt att ungdomar i dessa åldrar får hela eller delar av barnbidraget/studiebidraget som månadspeng och att pengarna då också förväntas räcka till inköp av kläder m.m. Eftersom dessa poster beräknas särskilt har utredningen valt att lägga beloppet för fickpengar på en lägre nivå än den som anges i Swedbanks undersökning.¹³

I beräkningsunderlaget ingår inte kostnader för hälso- och sjukvård. Inte heller ingår kostnader för tandvård. Barn och ungdomar under 20 år har en lagreglerad rätt till kostnadsfri tandvård och de erbjuds även gratis hälso- och sjukvård i de flesta landsting.

¹³ Institutet för privatekonomi, Swedbank.

När det gäller kostnaden för lokala resor ser situationen olika ut beroende på var i landet man bor. Det finns vissa omständigheter där det kan anses finnas behov av egen bil, men då kostnaderna kan variera och det skulle vara orimligt att lägga en högre schablonkostnad för resor med egen bil varje månad till familjer som klarar sig med kollektiva transporter används en uppskattning av kostnaden för lokala resor med hjälp av kollektivtrafikens priser.

Enligt de uppgifter som Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken¹⁴ inhämtat avseende kostnad för lokala resor reser barn som inte fyllt sju år som regel gratis med kollektivtrafiken. Kostnaden för lokala resor har därför tagits upp endast för barn som är sju år eller äldre. Underhållsstödsutredningen använde i sin tur uppgifter grundade på lokalresor i Umeå och Uppsala. Många kommuner betalar skolresor via kort som gäller inom hela lokaltrafiken förutom vardagskvällar efter kl. 19 och på helger. Kostnaden skiljer sig åt mellan olika länstrafikbolag, både vad gäller kostnad och omfattning.

Förbehållsbelopp vid utmätning

En fordran för obetalda skulder kan, eller ska, lämnas över till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Utmätning av lön är det mest använda tvångsmedel som Kronofogdemyndigheten förfogar över. Med löneutmätning avses Kronofogdemyndighetens beslut att arbetsgivaren ska innehålla och redovisa en del av lönen till kronofogden i stället för till arbetstagaren. Genom löneutmätning får bara den del av inkomsten som gäldenären inte behöver för sitt och familjens underhåll användas.¹⁵ Den del som undantas för utmätning kallas för förbehållsbelopp. Förbehållsbeloppet bestäms av ett så kallat normalbelopp som fastställs varje år i av Kronofogdemyndigheten särskilt fastställda föreskrifter.¹⁶ Beloppet räknas om med hjälp av prisbasbeloppet.

¹⁴ SOU 2001:34, Behovet av ekonomisk statistik.

¹⁵ 7 kap. 4 § UB.

¹⁶ KFMFS 2010:1 från december 2010.

Tabell 15 Förbehållsbelopp för olika personer och hushållstyper kronor per månad 2011

Ensamstående	4 549 kr
Makar och med makar jämställda personer	7 515 kr
Barn t.o.m. det kalenderår barnet fyller sex år	2 413 kr
Barn fr.o.m. det kalenderår barnet fyller sju år	2 778 kr

Normalbeloppet omfattar alla vanliga levnadskostnader. Till vanliga levnadskostnader bör räknas i ett hushåll normalt förekommande utgifter såsom livsmedel, kläder, hygienprodukter, gas, hushållsel, telefon, internetuppkoppling, TV-avgifter, försäkringspremier, fackförenings- och andra medlemsavgifter samt mindre utgifter för tillfälliga behov.¹⁷

Normalbeloppen har till syfte att garantera den skuldsatte (gäldenären) och dennes familj en lägsta skälig levnadsnivå och ge ett ekonomiskt skydd för de grundläggande behoven. Normalbeloppet är ett schablonbelopp. Tillägg till normalbeloppet kan göras för särskilda kostnader som inte kan anses utgöra vanliga levnadskostnader. Hit hör till exempel kostnader för fullgörande av tjänst, sjukdom, barn tillsyn och den förhöjda delen av medlemsavgiften till arbetslöshetskassa.

Om ett normalbelopp har bestämts för ett barn, dras i förekommande fall allmänt barnbidrag/studiebidrag, flerbarnstillägg eller underhållsstöd av från normalbeloppet då dessa bidrag ska bidra till försörjningen av barnet. Normalbeloppet kan dock aldrig bli lägre än 0 kronor. Om barnet bor växelvis hos föräldrarna bör normalbeloppet minskas till hälften. Kostnad för barnomsorg och eventuella särskilda utgifter som för läkemedel eller specialkost kan läggas till.

Definitionen av vad normalbeloppen ska anses innefatta grundar sig delvis på de konsumentprodukter som ingår i Konsumentverkets redovisning av hushållsbudget.

8.2.5 Avgifter för förskola och fritidshem m.m.

Kommunerna får enligt skollagen (1985:1100) ta ut skäliga avgifter för plats i förskola m.m. Från och med den 1 juli 2011 gäller en ny

¹⁷ Kronofogdemyndighetens allmänna råd om bestämmande om förbehållsbelopp vid utmätning av lön m.m. under 2011.

skollag, 2010:800. Enligt den nya skollagen kommer de nuvarande begreppen förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg benämnas förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. I detta kapitel används dock de nuvarande begreppen. Samtliga av landets 290 kommuner har anslutit sig till avgiftssystemet med maxtaxan inom dessa verksamhetsområden, se även avsnitt 3.8. Maxtaxekonstruktionen innebär att ett tak sätts för hur höga avgifter kommunen kan ta ut för omsorgen. Avgiften är inkomstrelaterad, vilket innebär att avgiften inte får överstiga en viss procentuell andel av hushållets bruttoinkomst per månad. Tabellen nedan beskriver maxtaxans konstruktion och avgiftsnivåer.

Tabell 16 Högsta avgift för barn i förskoleverksamhet i förhållande till inkomst

	Procent av inkomsten	Maxavgift kronor per månad
Barn 1	3	1 260
Barn 2	2	840
Barn 3	1	420
Barn 4	0	0

Från och med den 1 juli 2010 har landets alla treåringar rätt till samma avgiftsfria förskola, tidigare gällde det enbart fyra- och femåringar. Sextiofyra procent av kommunerna har endast *en* avgiftsnivå och ytterligare 21 procent har två nivåer.¹⁸ Det finns således kommuner som tar ut en lägre avgift beroende av närvarotid, men flertalet kommuner har endast en nivå, vilket innebär att det enbart är föräldrarnas inkomst som styr avgiftsuttaget

Tabell 17 Högsta avgift för barn i skolbarnsomsorg i förhållande till inkomst

	Procent av inkomsten	Maxavgift kronor per månad
Barn 1	2	840
Barn 2	1	420
Barn 3	1	420
Barn 4	0	0

¹⁸ Skolverket 2007, Avgifter i förskola och fritidshem 2006. Fördjupning av rapport 294.

Under åren 2002 och 2003 var inkomsttaket per hushåll 38 000 kronor per månad. Från och med den 1 januari 2004 höjdes maxtaxan och således också avgiftstaket per hushåll till 42 000 kronor per månad. De allra flesta barn i åldern 2–5 år är inskrivna i förskoleverksamheten, och en stor andel av landets 6–10-åringar är inskrivna i skolbarnsomsorgen, främst i fritidshem.

Tabell 18 Andel inskrivna barn i förskoleverksamheter efter ålder 2010

	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
Andel (%) inskrivna barn	49	91	96	98	98

Källa: Skolverket.

Tabell 19 Andel inskrivna barn i skolbarnsomsorgen efter ålder 2010

	6 år	7 år	8 år	9 år	10 år	11 år	12 år
Andel (%) inskrivna barn	85	86	83	73	30	12	4

Källa: Skolverket.

Det finns vissa skillnader mellan kommungrupper, men fram till dess att barnen slutar årskurs 3 är det en tydlig majoritet som är inskriven i den avgiftsbelagda skolbarnsomsorgen.

Med maxtaxan har avgiftsuttaget i förskoleverksamheten- och skolbarnsomsorgen minskat betydligt i spridning. Före maxtaxans införande kunde avgiften för en snittfamilj (en familj med medelinkomst och två barn i förskoleverksamhet med 33 timmars vistelsetid) variera med 50 000 kronor på ett år.

Närvarotiden påverkade tidigare avgiften men i takt med att maxtaxan funnits under en längre tid minskar antalet kommuner som har olika tidsintervall kopplade till sin taxa.

Med tanke på omfattningen av inskrivna barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, samtidigt som majoriteten av kommuner inte differentierar efter närvarotid och att barn till föräldrar som inte lever ihop har längre närvarotid, borde normalkostnaden för platsen beräknas som avgiftstaket för samtliga åldrar mellan 1 och 9 år. Se tabell 19 ovan. Maxtaxan beräknas, som framgått ovan, på bruttoinkomsten i hushållet. Eftersom det finns kommuner som räknar med två hushåll efter platsinnehavsprincipen (principen beskrivs närmare i probleminventeringen i kapitel 10) används två hushålls bruttoinkomst. Det ger i de allra flesta fall en månadsavgift

upp till taket för maxtaxan, dvs. 1 260 kronor för ett barn i barnomsorg och 840 kronor för ett barn inom skolbarnomsorg.

8.3 Vad bör ingå i barns kostnader?

I tabell 20 redovisas sammantaget de idag vedertagna beräkningarna av barns kostnader. Lägst kostnad återfinns inom det ekonomiska biståndet om enbart riksnormen tillämpas. Konsumentverkets skäliga levnadskostnader ligger något högre, framförallt för äldre barn. Underhållsstödet belopp beräknas som om båda föräldrar står för ett underhållsstödsbelopp vardera och hamnar då i mitten av bilden, följt av Kronofogdemyndighetens förbehållsbelopp och en schablonberäkning av ett underhållsbidrag motsvarar det högsta beloppet av dessa olika beräkningssätt.

Tabell 20 Sammanställning över vilka behov beräkningen ska täcka, vilka områden som ingår samt månadsbeloppet för år 2011. Notera att bostadskostnad enbart ingår i underhållsbidragets schablonbelopp samt att hushållsgemensamma kostnader inte ingår i de olika beräkningarna. Beloppet motsvarar försörjningsansvaret för båda föräldrarna.

	Konsumentverkets beräkning av skäliga levnads-kostnader	Riksnorm för försörjningsstöd	Underhållsbidrag	Underhållsstöd	Förbehållsbelopp vid utmätning
Syftet – vad ska beräkningen omfatta	Skäliga kostnader, över existensminimum, "normal" kostnad, med visst sparande för att ersätta sällanköpsvaror	Minimum för hur mycket pengar biståndsmottagare ska ha till löpande utgifter som mat, kläder, hygienartiklar, och telefonkostnader. Kortsiktigt behov	Barnets behov (enligt schablon)	Beloppet ska motsvara ungefär hälften av normalkostnaderna för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget. Den antagna normalkostnaden ska täcka ett barns normalbehov och motsvara en skälig levnadsnivå på lång sikt.	Alla vanliga levnadskostnader med syfte att garantera den skuldsatte (gäldenären) och dennes familj en lägsta skälig levnadsnivå och ge ett ekonomiskt skydd för de grundläggande behoven.
Vad ingår	Livsmedel, kläder och skor, fritid och lek (inklusive mobiltelefon), barn- och ungdomsförsäkring, hemförsäkring, förbrukningsvaror, hemutrustning (inklusive dator), media, fast telefoni m.m.	Förbrukningsvaror, dagstidning, telefon, tv-licens, livsmedel, kläder och skor, fritid och lek, hygien och försäkring.	Barnets levnads-kostnader, barnomsorgskostnad, andra kostnader som särskild kost med avräkning för barn- eller studiebidrag.	Livsmedel, kläder och skor, fritid och lek, barn- och ungdomsförsäkring, hemförsäkring, förbrukningsvaror, hemutrustning (inklusive dator), media, fast telefoni m.m., hushållsel, spädbarns-utrustning, fickpengar, läkemedel, lokala resor, förskoleverksamhet- och skolbarnomsorg. Dessa poster ingick när underhållsstödet beräknades år 2003.	Utgifter såsom t.ex. för kost, kläder, hygien, gas, hushållsel, telefon, Internet-uppkoppling, TV-avgifter, försäkringsavgifter, fackförenings- och andra medlemsavgifter samt mindre utgifter för tillfälliga behov.
Kr/mån 2011	2 210 kronor för pojke 2 700 kronor för flicka.	2 130 kronor för pojke. 2 240 kronor för flicka.	2 853 kronor per barn.	2 546 kronor. 1 273 kronor per barn eftersom båda föräldrar ska stå för ett belopp motsvarande varsitt underhållsstöd, fördubblas underhållsstödet.	2 778 kronor per barn.

För att kunna avgöra vad som är skäliga kostnader för barn är det viktigt att veta vad barn i allmänhet vanligtvis behöver ha tillgång till och vilka kostnader som är förknippade med att tillgodose behoven. Det är angeläget att även barn i ekonomiskt utsatta familjer ska kunna ha motsvarande standard som barn i allmänhet.

För att ta reda på vad barn i allmänhet har tillgång till har utredningen analyserat uppgifter från Barn-ULF¹⁹ och fördelat dem på olika hushållstyper. Resultatet redovisas närmare i kapitel 6. Kortfattat har de flesta barn ett eget rum och en egen mobiltelefon och hälften av barnen en egen dator. De allra flesta har månadspeng eller pengar vid behov.

Utöver de kostnader som ingår i uppdateringen av Underhållsstödsutredningen från år 2003, se tabell 11, finns det även andra kostnader som enligt utredningens mening bör övervägas om de ska ingå som en kostnad för barn.

Boende

Eftersom de allra flesta barn från tio års ålder har eget rum beräknas en kostnad för ett eget rum från elva års ålder. Fram till elva års ålder halveras kostnaden då många föräldrar låter barnen dela rum. Detta förutsätter att det finns yngre syskon att dela rum med och schabloniseringen kan diskuteras. Likaså kan man ha invändningar mot att använda en genomsnittlig hyreskostnad som uppskattning för en bostadskostnad. Många familjer bor i villa eller bostadsrätt. Likaså är spridningen på kostnad inom hyresrätterna stor både beroende på standard på lägenheterna och var i landet lägenheterna ligger. Nyproducerade hyresrätter ligger många gånger på betydligt högre kostnad än det snitt som används i beräkningen.

Utgångspunkter är ett boende i hyresrätt och snitthyran som används är en uppgift från SCB för 2010. Kostnaden för ett extra rum (barnets) motsvarar skillnaden mellan hyran för tre rum och kök och hyran för två rum och kök.

Schablonkostnaden för boendet blir då 1 020 kronor för äldre barn som antas bo i eget rum, respektive 510 kronor i månaden för yngre barn som antas kunna dela med syskon.

¹⁹ SCB-undersökning från 2008 där knappt 3 000 barn till föräldrar som ingår i ULF-undersökningen tillfrågas om ett antal områden.

Mobiltelefon

Flertalet barn har en egen mobiltelefon från tio års ålder. Den kostnaden ingår i beräkningen från elva års ålder. Kostnaden baseras på en låg samtals- och datatrafikmängd med kontantkort eller abonnemang. Den faktiska kostnaden kan självfallet vara betydligt högre men en rimlig kostnad kan i dag stanna vid 75 kronor i månaden.

Semester

I Konsumentverkets beräkningar för fritid och lek ingår inte kostnad för semester. Utredningen har valt att beräkna kostnaden för en förhållandevis enkel familjesemester; en vecka på vandrarhem (inklusive medlemskap i Svenska turistföreningen, STF) med en resa med det billigaste färdmedlet på 100 mil tur och retur under sommarmånaderna. Uppskattningen av vad en sådan semester skulle kosta grundar sig på följande.

Medlemskapet i STF kostar 450 kronor för en familj, en vecka på vandrarhem kostar 700 kronor extra för en 12-åring. Resa med buss eller tåg, förutsatt att man bokar i god tid, kostar drygt 400 kronor med buss tur och retur 100 mil, medan den kostar enbart 10 kronor för platsen för en 12-åring på tåget, förutsatt att det finns en vuxen betalande. En extrakostnad på 100 kronor per dag för mat och inträden till olika aktiviteter ingår. Per månad blir det en kostnad på 175 kronor från tre års ålder. Barn som är yngre än så kan oftast sova i föräldrarnas säng och åker oftast gratis på tåg och buss samt brukar ha avgiftsfria inträden till olika aktiviteter.

Andra kostnader

Det finns behov och kostnader för barn som inte ingår i schablonerna. När det gäller beräkningen av underhåll kan det vara lämpligt att ta hänsyn till särskilda behov som specialkost vid allergier, glasögon, sjukhusvård, särskilt dyra fritidsaktiviteter som exempelvis ridning, speedway och ishockey. När de särlevande föräldrarna bor långt ifrån varandra kan även kostnad för umgängesresor för både barn och förälder, när barnet är för litet för att resa ensamt, räknas in i behoven.

Sammanfattningsvis är det tydligt att oavsett av vilken anledning eller hur man beräknar vad barn kostar så varierar kostnaden efter barnets ålder.

Inom underhållsstödet har man valt att inte ta hänsyn till barns ålder. Samtidigt är det så att äldre barn kostar mer än yngre barn, vilket även framkommer av i vilken utsträckning barn har egna mobiltelefoner, eget rum, månadspeng m.m. Med tanke på att antalet barn som lever med särlevande föräldrar ökar med barnets ålder (se närmare under kapitel 5), täcker underhållsstödet, tillsammans med boföräldrarnas bidrag i de flesta fall inte kostnaderna för barns generella behov, dvs. majoriteten av barnen i de olika åldersgrupperna är underkompenserade med det nuvarande underhållsstödsbeloppet.

9 Föräldrasamarbete i frågor som rör barnet

9.1 Något om begreppet samarbete

Ett nyckelord för utredningen är samarbete. Det finns i detta sammanhang ingen entydig definition av vad som menas med samarbete. I ordbokens mening innebär samarbete ett "arbete som bedrivs av två eller flera tillsammans med gemensamt syfte". I den rättsliga innebörden av att ha gemensam vårdnad om ett barn inryms en förväntan på att föräldrarna gemensamt och i samförstånd tar ansvar för och fördelar omsorgen om barnet, och att samarbete antas vara bäst för barnet. Samarbete kan ha olika innebörd för olika personer. Ur ett föräldraperspektiv kan samarbete handla om att hålla sig till och respektera överenskommelser och rutiner, t.ex. överenskomna umgängestider eller läggstider för barnet, eller att dela på engagemanget i olika aktiviteter som rör barnet, t.ex. fritidsaktiviteter eller föräldramöten, eller att gemensamt arbeta för barnets utveckling, t.ex. genom val av skola eller fritidsaktivitet. Samarbete kan också innebära att man utifrån en given utgångspunkt accepterar situationen som den är, trots att den kanske inte är den bästa, eller mest önskvärda, för alla parter, och "samarbetar" för att undvika konflikt. Om ett samarbete anses fungera kan också vara beroende på vilka förväntningar man har på samarbetet. Lågt ställda förväntningar kan innebära att man tycker att samarbetet fungerar bra, medan högt ställda förväntningar kan innebära det motsatta.

I vissa situationer är samarbete vare sig möjligt eller lämpligt – framför allt inte för barnet. Detta kan vara fallet i familjer som präglas av djupa och svåra konflikter, ofta med inslag av fysiskt eller psykiskt våld.

9.2 Samarbete mellan särlevande föräldrar – en probleminventering

De flesta särlevande föräldrar har fortsatt gemensam vårdnad om barnet efter en separation, även om vårdnaden om barnet varierar något efter familjetyp (se närmare tabell 1 i avsnitt 3.3.1). Gemensamt för de flesta särlevande föräldrar är därför att det finns ett eller flera barn som de har ett ansvar för och måste samarbeta om.

Situationen för särlevande föräldrar varierar självfallet från person till person utifrån såväl personliga, ekonomiska, sociala som andra förutsättningar. Att vara särlevande förälder kan beskrivas som ”tungt, skönt, otryggt, kul, tomt, jobbigt, befriande, ensamt och oroande”.¹ Vilka känslor som överväger kan bero på omfattningen av föräldrarnas ansvar för barnets vardagliga omsorg och försörjning, vilket i sin tur är nära kopplat till hos vem av föräldrarna barnet bor. Att vara boförälder med ett huvudsakligt ansvar för barnet har naturligen en annan innebörd än ett delat föräldraansvar i form av växelvis boende för barnet. Att vara umgängesförälder har ytterligare en annan innebörd. Något som påverkar hur man som särlevande förälder upplever sin situation är dessutom hur relationen till barnet och barnets andra förälder ser ut, hur samarbetet dem emellan fungerar samt i vilken utsträckning man önskar umgänge med barnet. Det är således svårt att ge ett entydigt svar på hur särlevande föräldrar samarbetar i frågor som rör barnet. Detta bestäms ytterst av hur den enskilde uppfattar innebörden av samarbete i förhållande till sin egen situation.

För att få en generell bild av hur särlevande föräldrar ändå samarbetar i frågor som rör ekonomi och omsorg om barnet och vilka möjligheter och hinder som finns för samarbete och behovet av hjälp- och stödinsatser gav utredningen TNS Sifo i uppdrag att genomföra en fokusgruppsundersökning.² Utredningen ville bland annat få belyst om föräldrarnas eventuella samarbetsproblem är av ekonomisk natur och/eller bottnar i underliggande relationsproblem och om det finns några särskilda faktorer som särskiljer de föräldrar som inte har några problem med samarbetet kring barnen.

¹ Uttalanden från deltagare i fokusgruppsundersökning om ekonomi och samarbete mellan särlevande föräldrar som TNS Sifo har genomfört på uppdrag av utredningen i januari 2010. Se närmare bilaga 9.

² Fokusgrupperna fördelades i tre undergrupper; en med föräldrar som har barn boende större delen av tiden hos sig (boföräldrar), en med föräldrar som har barnen växelvis boende hos sig och en med föräldrar som enbart har umgänge eller liten kontakt med barnet (umgängesföräldrar). Sammanlagt deltog 11 män och 13 kvinnor. Samtalen följde en guide där på förhand bestämda frågeställningar diskuterades. Se närmare bilaga 9.

Utredningen har också i samband med en hearing ställt delvis motsvarande frågor om samarbete och samarbetshinder till ett antal myndigheter och organisationer som kommer i kontakt med särlevande föräldrar och/eller deras barn. Utredningen har dessutom analyserat svaren från de 2 941 personer som har uppgett att de är särlevande föräldrar i den enkätundersökning som SCB genomförde under första halvåret 2010, inom ramen för ett regeringsuppdrag om jämställt föräldraskap.³ I denna undersökning ställdes bl.a. frågor till särlevande föräldrar om hur de upplever att samarbetet fungerar med den andra föräldern i frågor som rör ekonomi, förskola/skola, fritidsaktiviteter och boende för barnet. Analysen har skett utifrån i vilken omfattning barnet bor hos sina föräldrar.

Utredningens ambition med ovanstående undersökningar och analyser har varit att få en bild av om det finns några särskilda faktorer som påverkar samarbetet mellan särlevande föräldrar, och i synnerhet få belyst om, och i vilken utsträckning, ekonomiska frågor som rör barnet utgör ett samarbetshinder och om de familjeekonomiska regelverken kan verka konflikt drivande mellan föräldrarna.

För att komplettera bilden har utredningen dessutom gjort en regressionsanalys av vilka bakgrundsfaktorer som kan ha ett samband med föräldrars uppfattning av hur samarbetet fungerar (se närmare 9.2.2). Analysen är gjord utifrån de data som har inhämtats i SCB:s ovan nämnda enkätundersökning om jämställt föräldraskap.

För att få frågan om föräldrasamarbete belyst ur ett barnperspektiv har utredningen också ställt några frågor till barn som har särlevande föräldrar om hur de upplever föräldrarnas samarbete om ekonomi m.m. (se närmare avsnitt 9.3). Undersökningen gjordes i samarbete med föreningen BRIS⁴ på deras webbplats.

I det följande presenteras utredningens iakttagelser och slutsatser utifrån utredningens egna och tidigare gjorda undersökningar och analyser.

³ För en närmare redogörelse för SCB:s studie, se avsnitt 14.2.1.

⁴ BRIS, Barnens rätt i samhället, är en ideell organisation som arbetar för barns rättigheter.

9.2.1 Samarbete mellan särlevande föräldrar i frågor som rör barnets boende, ekonomi m.m.

Av tidigare undersökningar⁵ om samarbete mellan särlevande föräldrar framgår att de flesta barn i åldern 7–18 år har föräldrar som kommer väl överens. Samarbetet tycks fungera allra bäst avseende de barn som bor växelvis hos båda föräldrarna. Sämst tycks kontakten mellan föräldrarna fungera för de barn som bor i en ombildad familj.

Att föräldrar som har barn boende växelvis hos sig samarbetar bäst bekräftas även i SCB:s enkätundersökning om jämställt föräldraskap.⁶ I undersökningen ställdes frågor om hur de särlevande föräldrarna samarbetar i frågor som rör ekonomi, förskola/skola, boende och fritid, fördelat på barnets boende hos respektive förälder.

Diagram 1 Andel av föräldrarna som tycker att samarbetet fungerar mycket bra inom olika områden fördelat på barnets boende

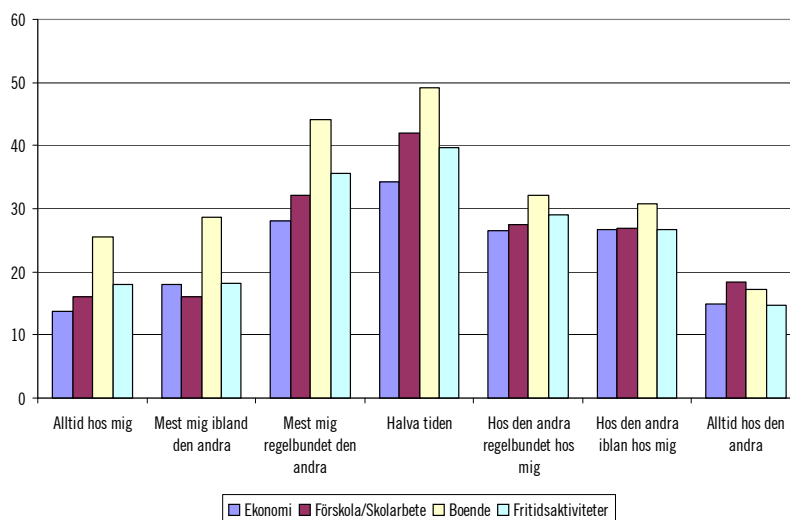


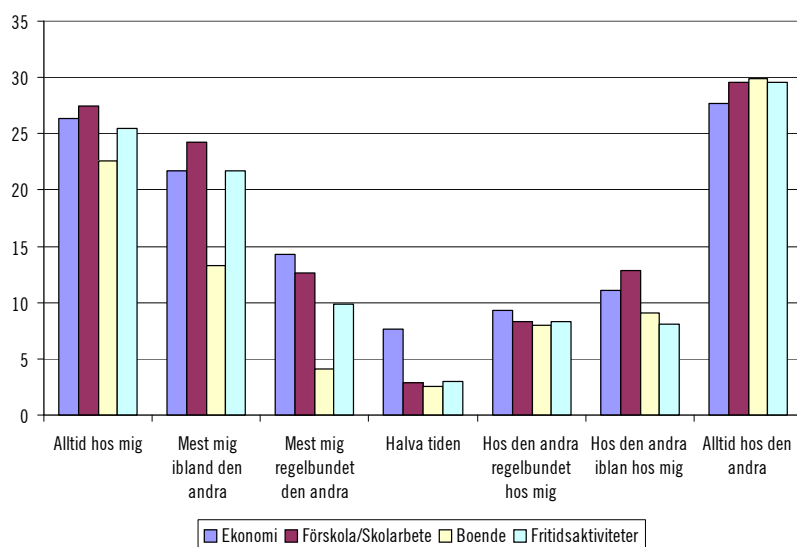
Diagram 1 visar att föräldrar som har barnen boende hos sig halva tiden är de som i högst grad är nöjda med samarbetet med den

⁵ Se bl.a. Statistiska centralbyrån 2005, Barns villkor, serien Levnadsförhållanden, rapport 110, s. 23 och tillhörande tabeller 2.4 och 2.5, vilka finns tillgängliga på www.scb.se

⁶ Utredningen har tagit del av och ytterligare analyserat enkätsvaren på de frågor som ställdes om bl.a. samarbete i ekonomiska och andra frågor som rör barnet. Enkätfrågorna finns återgivna i bilaga 8.

andra föräldern. Ju mindre de delar på tiden med barnet, desto sämre upplever båda föräldrarna att samarbetet fungerar. Detta bekräftas också i Försäkringskassans undersökning bland särlevande föräldrar.⁷ Allra sämst upplever föräldrarna samarbetet då barnet enbart bor hos den ena föräldern. Detta gäller både boföräldern och föräldern som barnet inte bor med. Skillnaden i synen på samarbete är markant mellan dem som har barn som bor halva tiden och dem där barnet bor hos den ena föräldern. Den fråga som föräldrar samarbetar bäst om är barnets boende, medan samarbetet om ekonomi rörande barnet fungerar sämst. Endast cirka 15 procent av de föräldrar där barnet bor hos enbart den ena föräldern är mycket nöjda med samarbetet avseende ekonomi. Motsvarande andel för föräldrar som har barn boende halva tiden hos sig är 35 procent.

Diagram 2 Andel av föräldrarna som tycker att samarbetet fungerar mycket dåligt inom olika områden fördelat på barnets boende



Att samarbetet fungerar bäst mellan de föräldrar som har barn boende halva tiden hos sig framgår även när en analys görs av vilka föräldrar som anser att samarbetet fungerar mycket dåligt, se ovanstående diagram. Minst andel riktigt missnöjda med samarbetet

⁷ Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll, s. 63.

återfinns bland de föräldrar som har barnet boende halva tiden hos sig. Även här är missnöjet störst bland föräldrar som har barn som enbart bor hos den ena föräldern. Störst andel av de föräldrar som inte har barnet boende hos sig tycker att samarbetet är mycket dåligt. En mycket liten andel av de föräldrar som har barnen boende halva tiden hos sig är missnöjda med samarbetet. Den enskilt största frågan som dessa föräldrar är missnöjda med är samarbete om ekonomin, vilket också bekräftas i ovan nämnda undersökning av Försäkringskassan.

Skillnader i synen på samarbete

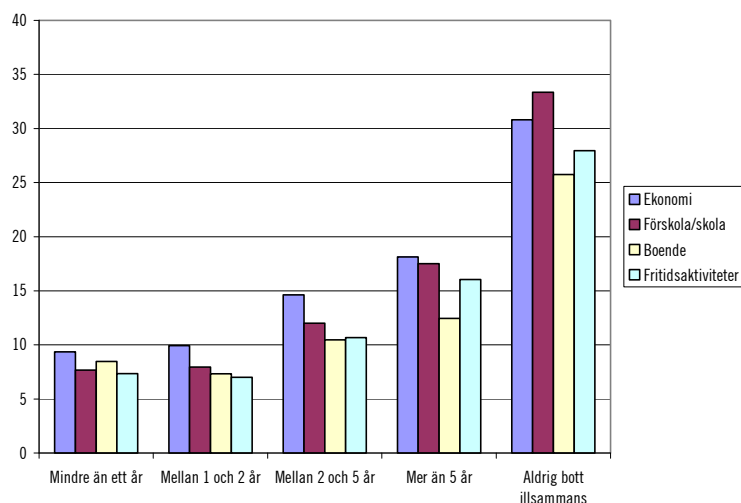
Samarbetet upplevs också olika av mammor och pappor. Papporna är i allmänhet mer nöjda med samarbetet än mammorna, med undantag för dem som har barn boende växelvis hos sig. I dessa fall är mammorna överlag mer nöjda med samarbetet än papporna.

Samarbetet fungerar sämst mellan föräldrarna i de fall barnet bor hela tiden hos mamman. Både mammorna och papporna är i dessa fall minst nöjda med samarbetet.

Även barnets ålder påverkar synen på samarbete. Ju äldre barnet är, desto sämre fungerar samarbetet mellan föräldrarna, framför allt i de fall barnet bor hela tiden hos mamman. Mönstret är inte alls lika tydligt då barnet bor i någon omfattning hos båda föräldrarna.

Vidare har tidsaspekten betydelse, dvs. ju längre tid som har förflutit efter separationen desto mer missnöjda är föräldrarna med samarbetet. Detta gäller särskilt för de föräldrar som aldrig har levt tillsammans, se närmare diagram 3 nedan.

Diagram 3 Andelen föräldrar som tycker att samarbetet fungerar mycket dåligt beroende på tid efter separation



9.2.2 Närmare om hur föräldrar ser på samarbete om barnet

En betydelsefull omständighet som påverkar förutsättningarna för föräldrarnas samarbete är hur de väljer att fördela ansvaret för barnets boende och omsorg mellan sig i samband med en separation. Detta bekräftas bland annat i ovan refererade enkätundersökningar samt av utredningens fokusgruppundersökning och hearing med berörda myndigheter och organisationer. Andra omständigheter, som hur utfallet blir av en eventuell bodelning, vem som får behålla ursprungsbostaden, arbetsförhållanden, var barnet går i skola eller förskola påverkar föräldrarnas ansvarsfördelning för barnet och i sin tur samarbetet. Inte minst orsaken till separationen, liksom tidsaspekten, dvs. hur lång tid som förflyter efter en separation, har också betydelse.

Samarbetet påverkas också av förändringar som kan vara påkallade utifrån ändrade familje-, bostads-, arbetsmarknadsmässiga, psykosociala eller andra förhållanden. I takt med att barnet blir äldre och mer och mer ger uttryck för egna åsikter, eller får ändrade intressen eller nätverk, kan omprövning av barnets boendeförhållanden och umgängestider bli aktuella, vilket i sin tur också påverkar förutsättningarna för samarbete mellan föräldrarna.

Det är givet att i en relation med hög konfliktnivå finns det sämre förutsättningar att samarbeta än i en relation som har upplöst i samförstånd. Förekomsten av våld i relationen kan i vissa fall omöjliggöra samarbete mellan föräldrarna, och i dessa fall kanske det inte ens är eftersträvansvärt att föräldrarna ska ha någon kontakt, inte minst för barnets skull.

Samarbetet är personberoende

Utredningens fokusgruppsundersökning ger en närmare bild av vilka faktorer som påverkar föräldrarnas samarbete, i såväl positiv som negativ bemärkelse. Deltagarna i fokusgruppsundersökningen fick svara på ett antal frågor som rörde samarbete, bl.a. hur de upplevde att samarbetet fungerade med den andra föräldern och vilka faktorer som påverkade samarbetet.

Föräldrarna samarbetar framför allt i frågor som rör ekonomi, uppfostran, värderingar, rutiner och umgängestider med barnet. Samarbetet anses i första hand vara personberoende. Om den andre föräldern anses vara lätt att samarbeta med märks det ofta inom alla de områden man har att samarbeta om och motsvarande gäller om denne är svår att samarbeta med. Samarbetsklimatet anses vidare bero på hur kommunikationen mellan föräldrarna är och vilket grundläggande förtroende som finns mellan dem. Överlag finns mer kommunikation och större förtroende bland föräldrar som har barn boende växelvis hos sig än bland boföräldrar respektive umgängesföräldrar.

I en enkätundersökning⁸ genomförd av föräldraorganisationen Sveriges Makalösa Föräldrar menar majoriteten av de svarande att samarbetssvårigheter med barnets andra föräldrar beror på problem med kommunikation och information samt att obearbetade känslor utgör den vanligaste orsaken till de konflikter man har.

⁸ Enkätundersökningen genomfördes bland Sveriges Makalösas föräldrars egna medlemmar och bland besökare på organisationens webbplats, totalt 887 personer besvarade enkäten. För närmare information om undersökningen, se rapporten *Eget ansvar – delad glädje, en rapport om konflikter och konfliktlösning mellan föräldrar*, Sveriges Makalösa Föräldrar 2009 på www.makalosa.org

Fördelning av omsorgen om barnet

Enligt fokusgruppsundersökningen sammanfaller ansvaret för den vardagliga omsorgen om barnet med hos vem av föräldrarna barnet bor. Om barnet bor huvudsakligen hos den ena föräldern, sker också vardaglig omsorg som matlagning, hämtning och lämning från förskoleverksamhet och skola samt fritidsaktiviteter av den föräldern. Om barnet endast spenderar helger hos den ena föräldern blir omsorgen också mer helgbetonad och inte fokuserad på skola och vardagliga aktiviteter. Om barnet har ett växelvist boende gör båda föräldrarna ungefär samma saker för barnet under den tid som barnet bor hos respektive förälder.

Det finns en tydlig skillnad mellan upplevt engagemang för barnet utifrån hur barnet bor eller umgås med respektive förälder. Föräldrar som har barn boende växelvis hos sig anser att båda föräldrarna har ett delat engagemang för barnet; en inställning som faller sig naturlig både på grund av boendeformen för barnet och på grund av att respektive förälder har ansvar för det mesta som rör vardagen de veckor eller dagar barnet bor hos honom eller henne. I gruppen boföräldrar (huvudsakligen mammor) finns däremot en besvikelse över att pappan inte vill engagera sig mer i barnet, och vissa av dem vill främst för barnets skull försöka öka pappans engagemang. I gruppen med umgängesföräldrar uttrycks i sin tur inget stort intresse av att utöka umgängestiden med barnet, däremot ett intresse av att ha ett inflytande över barnets liv. I denna grupp anses konflikter med den andra föräldern oftare än i gruppen med boföräldrar handla om ekonomi. Umgängesföräldrarna uppger att barnet ofta går till dem (vanligtvis pappan) för kostnader utöver livets nödtorft och att de ofta betalar.

Överlag anser både boföräldrarna, umgängesföräldrarna och de föräldrar som har barnet växelvis boende hos sig att båda föräldrarna vill det som är bäst för barnet. I den bemärkelsen finns det en gemensam grund för samarbete. Det finns dock ett antal saker man tycker olika om; uppfostran och vardagliga rutiner, sin egen lämplighet som förälder, umgängestider. Dessa olikheter avspeglar sig till viss del också i hur man har valt att fördela ansvaret för barnet mellan sig. De flesta av föräldrarna är överens om att det som är mest problematiskt för barnet är om föräldrarna pratar illa om varandra i den andres frånvaro.

Flera av de föräldrar som har deltagit i fokusgruppsamtalen anser vidare att det är problematiskt och försvårande att skola,

hälso- och sjukvården m.fl. endast skickar information till den adress där barnet är folkbokfört. Föräldrarna påpekar att för att kunna ge omsorg på lika villkor krävs lika information från samhället. Den som inte får information skickad till sig riskerar att få vetskap om den för sent, eller inte alls. Den som får informationen skickad till sig tar ofta på sig uppgiften att vara den som tjarar och påminner då informationen endast finns på en plats; vilket kan upplevas som betungande och försvårar samarbetet.

Fördelning av försörjningsansvaret för barnet

Samarbetet mellan föräldrarna är till stor del beroende av hur ansvaret för barnets vardagliga omsorg fördelas mellan föräldrarna. Har man barnet hos sig anser föräldrarna att de också har försörjningsansvar för barnet. Det innebär att det huvudsakliga försörjningsansvaret då ligger på den ena föräldern. I fokusgruppsundersökningen beskriver boföräldrarna att de har hela försörjningsansvaret för barnet och att det kan upplevas som betungande, samtidigt som umgängesföräldrarna anser sig betala mer än de borde i förhållande till den umgängestid de har med barnet och de familjeekonomiska bidrag som tillfaller boföräldern. Umgängesföräldrarna upplever ofta att det är de som får betala mer för det som utgör mer än livets nödtröft, såsom resor, fritids- eller nöjesaktiviteter, märkeskläder, medan boföräldrarna svarar för kostnader för barnets grundläggande behov, såsom mat och vanliga kläder men även avgifter för förskola etc. I gruppen med föräldrar som har barnet hos sig växelvis är ansvaret mer delat. Dessa föräldrar svarar var för sig för barnets kostnader under den tid de har barnet hos sig och anser i det sammanhanget det vara orättvist att vissa av de familjeekonomiska stöden enbart betalas ut till den av föräldrarna som barnet är folkbokfört hos. Den av föräldrarna som får del av det allmänna barnbidraget och eventuellt andra bidrag är också den som vanligen bär kostnaden för förskola eller fritidshem.

En förklaring till meningsskiljaktigheter kan också bero på hur man använder ordet "försörjningsansvar". Ordet består egentligen av två aktiviteter; att försörja och att ta ansvar. Hos boföräldrarna finns alltid ansvaret för att det ska finnas pengar till barnets uppehälle och utveckling. Det betyder dock inte alltid att det är ens egna pengar som används – uppgiften kan lika gärna vara att förhöra sig

om rätten till olika bidrag och att se till att den andra föräldern betalar.

Föräldrarna likställer alltså försörjningsansvaret med barnets boendefördelning. De flesta tycks också anse att detta är rättvisande. Bland de föräldrar vars barn bor växelvis förs argument fram om ökade möjligheter till delade bidrag, eftersom man delar på ansvaret för barnet. Då dessa föräldrar enligt olika undersökningar ändå verkar ha lättast att samarbeta om ekonomi som rör barnet, synes de i praktiken ändå kunna enas om att dela på olika kostnader för barnet, vilket bl.a. framkommer av följande frågor i utredningens telefonbussundersökning.⁹

På uppdrag av utredningen frågade TNS Sifo föräldrar med barn som bor växelvis om de delar på kostnaderna för barnet. Resultatet (observera att urvalet endast var 75 personer) visade att en överväldigande majoritet (89 procent) svarade ja. När undersökningen var avslutad fick TNS Sifo ett tilläggsuppdrag där de ringde upp dessa 75 personer för att ställa en följdfråga om hur de delar på kostnaderna. Av dessa gick 54 personer att nå. Närmare hälften av föräldrarna betalar för de kostnader som uppkommer när barnet bor hos dem. En fjärdedel delar på kostnaderna och betalar hälften var, medan ytterligare en åttondel fördelar kostnaderna efter inkomstrelationen föräldrarna emellan. För den åttondel som svarade "annat" angavs oftast en överenskommelse av något slag. Exempel är att man tar kostnaden när man har barnet hos sig, men delar på större utgifter. Eller att man har ett gemensamt konto där pengar sätts in, eller att en förälder får barnbidrag och betalar en stor utgift och därefter delar föräldrarna på resten av kostnaderna.

9.2.3 Förekomsten av bakgrundsfaktorer som påverkar uppfattningen av hur samarbetet fungerar – analys av insamlat datamaterial

Även om samarbetet mellan föräldrarna till största delen är personberoende har utredningen velat analysera om det går att finna bakgrundsfaktorer som signifikant påverkar oddsen för att föräldrar ska anse att samarbetet fungerar bra. Ökad kunskap i dessa frågor kan bidra till att öka medvetenheten om att vissa föräldragrupper kan behöva mer stöd från samhällets sida än andra grupper för att få till stånd ett fungerande samarbete om barnet. Utredningen ut-

⁹ Se närmare om undersökningsresultatet i bilaga 4.

vecklar i kapitel 13 sin syn på hur samhällets stöd till särlevande föräldrar och deras barn bör utvecklas och förbättras.

Det datamaterial som har använts för analysen är SCB:s enkät om jämställt föräldraskap från 2010.¹⁰ I enkäten har föräldrarna fått uppge hur de tycker att samarbetet avseende ekonomi fungerar. Utredningen har jämfört de föräldrar som har angett att samarbetet fungerar ganska eller mycket bra, med dem som inte har uppgett detta. Som utredningen har konstaterat (se bl.a. ovan under avsnitt 9.2.1) finns det stora skillnader på hur föräldrarna uppfattar samarbetet beroende på hos vem av föräldrarna barnet bor. Förutsättningarna för samarbete blir helt olika beroende på i vilken omfattning föräldern har barnet hos sig. Vid analys av datamaterialet framkommer också tydligt att den faktor som har starkast samband med uppfattning av hur samarbetet fungerar är hur föräldrarna har barnet boende hos sig.

Utredningen har vid analysen delat upp datamaterialet i tre grupper utifrån barnets boende hos föräldrarna: föräldern har barnet mesta delen av tiden, halva tiden respektive har barnet den minsta delen av tiden eller inte alls. Metoden som har använts för att undersöka bakgrundsfaktorer för samarbetet är en multivariat logistisk regression.¹¹

Sammanfattningsvis visar analysen att föräldrarnas samsarbetsproblem inte enbart verkar vara vanligast förekommande i ett inledande skede efter separationen, utan samarbetet tenderar att försämrans både med tiden och ju äldre barnen blir.¹² Detta gäller särskilt samarbetet mellan boföräldrar och en förälder där barnet inte bor. Även bland de föräldrar som har barn som bor växelvis uppfattas samarbetet fungera bäst hos dem som nyligen har separerat. Hos dessa finns dock ingen trend att samarbetet blir sämre ju längre tid som har gått sedan separation.

Pappans uttag av föräldraledighet verkar ha en positiv inverkan på samarbetet, förutom för de föräldrar som har barnet boende halva tiden hos sig. För dessa föräldrar fanns ingen signifikant skillnad beroende på hur mycket föräldrapenning pappan hade tagit ut. En anledning kan vara att dessa föräldrar ofta är relativt jämställda med tanke på att de har barnet halva tiden var efter separationen. De föräldrar som har en överenskommelse om underhålls-

¹⁰ En närmare redogörelse för undersökningen finns i avsnitt 14.2.1. De frågor som ställdes inom ramen för undersökning återfinns i bilaga 8.

¹¹ Se närmare bilaga 7 för en presentation av de modeller som har använts.

¹² Liknande resultat framkommer även i Försäkringskassans undersökning bland särlevande föräldrar, se Socialförsäkringsrapport 2011:5, s. 62.

bidrag, dvs. de använder sig inte av det offentliga underhållsstödet, har två till tre gånger så höga odds att samarbeta bra. Men även de föräldrar som inte mottar något underhåll alls för barnets försörjning har högre odds att samarbeta än de föräldrar som får underhållsstöd via Försäkringskassan. Detta tyder på att det har stor betydelse att föräldrarna en gång har fått till stånd ett avtal, men det tyder också på att för vissa föräldrar kan ett fungerande samarbete om barnets omsorg och person vara viktigare än att det ska utges underhåll för barnet.

I de fall föräldrarna aldrig har bott ihop och i de fall boföräldern inte känner till den andra förälderns inkomstnivå är oddsen för bra samarbete lägre. Förutsättningen för bra samarbete för dem som inte känner varandra så bra torde vara sämre, eftersom kommunikation är en förutsättning för ett bra samarbete.

Hur föräldrarna uppfattar samarbetet beror även på de krav föräldrarna ställer. Att högutbildade boföräldrar har lägre odds att tycka att samarbetet fungerar bra än övriga föräldrar kan bero på högre ställda krav.

Föräldrar som är helt ensamt ansvariga för barnets vardag och föräldrar som inte alls har barnet boende hos sig är de som har lägst odds att samarbeta. I utredningens fokusgrupper (se ovan avsnitt 9.2.2) och i de öppna svaren i SCB:s enkät om jämställt föräldraskap framkommer i många fall då barnet enbart bor med en förälder, att barnet gör det antingen på grund av att föräldrarna bråkar eller på grund av att någon av föräldrarna har sociala problem. Ett frekvent svar var att den andra föräldern inte var intresserad av barnet i dessa fall, men det förekom även att den ena föräldern inte fick träffa barnet. Här är det snarast samsynsmöjligheterna som påverkar boendet än tvärtom. De föräldrar som i fokusgruppen hade barn som bor växelvis hade generellt sett en mycket större samsyn kring frågor som rörde barnet.

Faktorer som har påverkan på föräldrasamarbetet

De olika bakgrundsfaktorernas inverkan på föräldrasamarbetet presenteras i tabell 1, nedan. Tabellen syftar till att ge en översiktlig bild av vilka faktorer som har ett signifikant samband på föräldrarnas uppfattning av samarbetet och på vilket sätt.¹³

¹³ Samtliga oddskvoter presenteras i tabell 1 i bilaga 7.

Om faktorns inverkan är densamma för alla boendeformer för barnet står ingenting noterat i tabell 1, nedan. Om inverkan enbart gäller en viss grupp föräldrar dvs. boföräldrar, föräldrar som har barnet halva tiden eller/och de föräldrar som har barnet liten eller ingen del av tiden (frånlevande föräldrar), står detta noterat i tabellen.

Några faktorer som höjer oddsen för bra samarbete är: äldre föräldrar, yngre barn, färre barn i hushållet, den tillfrågade har inte högskoleutbildning, den andra föräldern har högskoleutbildning, barnet bor åtminstone till viss del hos båda sina föräldrar samt eventuellt ny partners barn bor i hushållet. Dessa faktorer har samma inverkan på föräldrarna oavsett i vilken omfattning barnet bor hos föräldrarna.

Det finns också faktorer som påverkar grupperna olika. Om boföräldern har träffat en ny partner ger detta högre odds för bra samarbete, medan det motsatta gäller om den frånlevande föräldern har träffat en ny partner. Både boföräldrarnas och de frånlevande föräldrarnas odds till bra samarbete minskar ju längre tid som har gått sedan separationen. De frånlevande föräldrarnas odds till bra samarbete är lägre om de har låga inkomster. Bland dem som har barnet boende hos sig halva tiden innebär stora inkomstskillnader sämre odds för bra samarbete. Om pappan har tagit ut mer än två månaders föräldraledighet ökar det oddsen för bra samarbete för både boföräldrar och frånlevande föräldrar.

Tabell 1 Faktorer som påverkar oddsen för samarbete för boföräldern

Hushållets sammansättning	
Högre odds för bra samarbete	Lägre odds för bra samarbete
Äldre föräldrar	Äldre barn
Föräldern är en man - <i>Boföräldern</i>	Flera barn i hushållet
Föräldern är en kvinna - <i>Halva tiden, frånlevande</i>	Att barnet enbart bor hos den ena föräldern - <i>Ej aktuellt för halva tiden</i>
Föräldern bor helt ensam - <i>Aktuellt bara för frånlevande</i>	
Föräldern har ny partner - <i>Boföräldern</i>	Föräldern har ny partner - <i>Halva tiden, frånlevande</i>
Föräldern har nya barn med ny partner - <i>Boföräldern, halva tiden</i>	Föräldern har nya barn med ny partner - <i>Frånlevande</i>
Den nya partners barn bor i hushållet	
Annan vuxen bor i hushållet, ofta äldre barn - <i>Boföräldern</i>	Annan vuxen bor i hushållet, ofta äldre barn - <i>Halva tiden, frånlevande</i>
Inkomst, utbildning, sysselsättning, pappans föräldrapeninguttag	
Högre odds för bra samarbete	Lägre odds för bra samarbete
Den andra föräldern har högskoleutbildning	Tillfrågade föräldern har högskoleutbildning
Ett tag efter separation i förhållande till mindre än 1 år efter separationen - <i>Halva tiden</i>	Upp till fem år efter separationen blir samarbetet sämre, lägst odds har de som aldrig har bott ihop, Högst odds har de som separerade för mindre än 1 år sedan - <i>Boföräldrar, frånlevande</i>
De med månadsinkomster över 30 000 och under 15 000 - <i>Boföräldern</i>	Inkomster under 20 000 kronor per månad - <i>Frånlevande</i>
Om pappan tog ut mer än 2 månaders pappaledighet - <i>Boförälder, frånlevande</i>	Tjänar mindre eller mycket mindre - <i>Frånlevande</i>
Att sköta underhållet utan försäkringskassan ökar oddsen betydligt - <i>Ej aktuellt för halva</i>	Tjänar mycket mindre eller mycket mer - <i>Halva tiden</i>
Egenföretagare, arbetslös, studerar, långtidssjuk jämfört med anställda - <i>Halva tiden, frånlevande</i>	Arbetslös, studerande, föräldraledig jämfört med anställda, egenföretagare och långtidssjuka - <i>Boförälder</i>

9.3 Barns upplevelser av föräldrasamarbete om ekonomi

Utredningen har också velat få en bild av hur barn till särlevande föräldrar upplever föräldrarnas samarbete om ekonomi och kostnader för att köpa sådant som barn behöver. Under några veckor i oktober och november 2010 hade därför barn som besökte BRIS webbplats¹⁴ möjlighet att svara på några webbenkätfrågor som rör utredningens uppdrag om ekonomi och föräldrasamarbete. Några frågor hade öppet svarsalternativ.¹⁵

Sammanlagt 144 barn i åldern 8–21 år svarade på enkäten, varav den övervägande majoriteten var flickor. Många av de kommentarer som barnen lämnade i de öppna svarsalternativen ger enligt utredningen en bra bild av hur föräldrarnas bristande samarbete om ekonomin kan upplevas ur ett barnperspektiv, och några av dem återges här i sin ordalydelse.

På frågan om vad föräldrarna bråkar om svarade några av barnen:

Ibland ringer pappa och bråkar med mamma när han är full, men det är om olika saker. (Flicka 12 år)

Vem som ska betala vad, och hur mycket de ska lägga ut. De säger båda att de betalat mer än den andra. (Flicka 16 år)

Att min pappa gav min mamma en massa pengar när de skildes fast de egentligen delade lika. Att pappa aldrig betalar mer än vad han behöver precis. (Flicka 16 år)

Om/när de gör det så är det nog oftast att pappa nästan aldrig lägger några pengar på mig. (Flicka 15 år)

På frågan om hur barnen upplever föräldrarnas bråk om pengar svarade några:

Försöker inte bry mig, men känner mig värdelös över att jag bara skulle handla om pengar. (Flicka 17 år)

Som att jag hamnar i mitten och får medla mellan dom. (Flicka 18 år)

Jag bryr mig inte speciellt mycket, de är väldigt bra vänner annars och de löser det alltid. (Flicka 13 år)

Jag känner mig som ett jävla fattigmansbarn. Det är jag också, men jag tänker mycket mer på det när de bråkar om pengarna. (Flicka 15 år)

¹⁴ Se www.bris.se

¹⁵ För en närmare redovisning av webbenkäten se bilaga 5.

Jag blir ledsen och försöker förklara att pengar inte är här i livet och det blir jätte jobbigt, för om jag t.ex är med med mamma och vi ska göra något, så kan vi inte för hon har inte tillräckligt med pengar, då vill hon låna från pappa, men han vill inte låna ut pengar till mamma och blir jag jätte ledsen!! (Flicka 13 år)

Jag bryr mig inte, det är deras bekymmer och skulle jag lägga mig i skulle pappa bli galen och börja slå. (Flicka 15 år)

Som att jag är värdelös ... eftersom ingen av dom vill läga pengar på mig och skyller på varran vem som ska betala. Detta gör att jag har 2 uppsätningar kläder, för små och slitna skor, ingen vinterjacka vantar eller mössa. den enda jackan jag ar är sen jag var 13 år gammal, vilken jag fortfarande kan ha pga, min anorexia...de e bara att vika upp armarna (Pojke 16 år)

Jag får ont i magen och håller på att gråta... Men jag försöker att hålla tårarna tillbaks så att dom inte ska se.. (Flicka 13 år)

Att jag inte borde finnas till. (Flicka 13 år)

De pratar inte ens om det, vill aldrig veta om varandra. (Flicka 12 år)

I webbenkäten ställdes också frågan om vad samhället skulle kunna göra för att föräldrar som inte bor ihop inte skulle bråka om pengar. Barnen har flera olika idéer. Flera handlar om att det är ekonomiskt svårt för sjuka, ensamstående och arbetslösa föräldrar. Fler borde få jobb. Men flera barn nämner även att det borde finnas ekonomiskt stöd, eller hjälp för att resa mellan föräldrar. En del barn förespråkar delat barnbidrag och några tycker att man borde satsa på att hjälpa föräldrar (terapi eller liknande) för att det är de vuxna som ska klara av problemen utan att dra in barnen.

Tror inte det. Kanske ge båda föräldrarna en viss summa varje månad som ska gå ”å barnens vägnar” ;).(Flicka 13 år)

Det var verkligen supersvårt när jag var yngre, min mamma var ensamstående med 2 barn och sjukskriven. Så vi hade inte mycket att leva på i månaden. ofta åt mamma ingenting, hon gav oss maten istället och åt våra rester om vi lämnade. hon kunde inte arbeta för att hon har och hade nackbesvär men fick ingen hjälp alls med det. så jag tycker att samhället borde ha bättre förståelse för ensamstående föräldrar och inte tvinga sjuka människor att arbeta. (Flicka 17 år)

Alla som skiljer sig borde få hjälp av en terapeut (stavning) och komma överens när dom inte klarar av det själva.. (Flicka 14 år)

Nej. Det är familjens uppgift. Om det skulle hela skulle dras för långt kanske samtal mellan dem bör ske med en rådgivare av något slag. (Flicka 17 år)

Nej, inte riktigt. jag har välbärgade föräldrar och bor i 2 fina områden. det ända som skulle kunna förbättras är väl om de skriver upp exakt hur mycket de köper, o hur mycket det kostar. det tror jga vi kna fixa själva, och jga blir 18 om 1,5 år så då slipper jag problemet ändå. men det är jättebra att det finns såna här formulär, där någon frågar!! (Flicka 16 år)

Högre barnbidrag.... Jag vet inte... Asså det beror ju också på om föräldrarna har bra eller dålig ekonomi, om man skulle få högre barnbidrag. Jag borde få 1050kr varje månad men min mamma måste ta typ hälften för att lönen inte räcker. Och ibland får jag inga pengar alls i månaden. :-/ (Flicka 15 år)

Ja, dela barnbidraget mellan pappan och mamman eller ge barnbidraget till barnet från to.m 12 ge stöd/bidrag till skilda föräldrar/ensamstående mamma eller pappa. (Flicka 15 år)

Att barnen bara bor hos den ena, eller varannan helg eller något. Jag vet inte... erbjuda gratis skjuts eller nåt när de ska från den ena till den andra (Flicka 14 år)

Nej, jag tror inte det. Inte i min situation i alla fall. Förutom att ge mamma ett jobb, men det är många som behöver. (Flicka 12 år)

Prata med dom vuxna. Ska vi barn behöva oroa oss för att mamma inte har råd med mat till oss den veckan vi är där? Nä, det måste finnas stöd till våra föräldrar också. Barnen ska blandas in så lite som möjligt. (Flicka 17 år)

9.4 Samhällets stöd till särlevande föräldrar och deras barn

Dagens föräldrar erbjuds många olika former av stöd både inför barnets födelse och under barnets uppväxtår. Den generella mödra- och barnhälsovården erbjuder återkommande hälsoövervakning av såväl mamma som barn under barnets spädbarns- och småbarnstid, samt olika former av föräldrastöd som riktar sig till båda föräldrarna. Även öppna förskolan, förskolan, skolan, familjecentraler, ungdomsmottagningar, elevvård, socialtjänstens öppna verksamheter, familjerådgivning i olika former och studieförbund, ideella organisationer och utbildningsföretag erbjuder olika former av föräldrastöd. Gemensamt för de flesta av dessa verksamheter är att de erbjuder föräldrar stöd i frågor som rör föräldrarollen, framför allt i frågor som rör relationen mellan föräldern och barnet, och därtill kopplade frågor om uppfostran, värderingar och gränser.

I samband med en separation kan föräldrar få stöd i att komma överens i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge för barnet. Detta stöd erbjuds inom ramen för de kommunala samarbetsamtalen, för vilka närmare redogörs nedan. Utöver detta finns det inte någon verksamhet som har i ansvar att erbjuda föräldrar och deras barn stöd i andra frågor som kan uppstå i samband med en separation eller vid särlevnad. Vad avsaknaden av en instans som kan erbjuda föräldrar rådgivning och stöd i ekonomiska frågor kan få för konsekvenser utvecklas närmare i kapitel 11.

9.4.1 Samarbetssamtal

Enligt 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) ansvarar kommunen för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge, s.k. samarbetsamtal.

Samarbetssamtal är strukturerade samtal under sakkunnig ledning med föräldrar som i samband med eller efter separation är oeniga om hur de ska lösa frågor kring vårdnad, boende och umgänge för barnet. Syftet med samtalen är att underlätta samförstånds lösningar så att föräldrarna kan lösa eventuella tvister utanför domstol. Målet med samtalen är dels att föräldrarna ska kunna enas i frågor om barnet, dels förbättra föräldrarnas förmåga att samarbeta efter en separation. Frågor om underhåll eller hur det ekonomiska ansvaret för barnet ska fördelas mellan föräldrarna ingår som regel inte i samarbetsamtalen.

Föräldrar till närmare 50 000 barn separerar varje år. Under 2010 deltog föräldrar till cirka 19 400 barn i samarbetsamtal, vilket motsvarar 101 barn och ungdomar per 10 000 i åldern 0–17 år.¹⁶

Samarbetssamtal är en metod som vuxit fram inom den kommunala familjerättens verksamhetsfält. Metoden introducerades i början av 1970-talet för att hjälpa föräldrar att lösa vårdnads- och umgängestvister utanför domstol. Sedan den 1 mars 1991 är kommunerna skyldiga att erbjuda de föräldrar som så önskar möjlighet till samarbetsamtal.

Samarbetssamtal är frivilliga och avgiftsfria för föräldrarna. I samband med 1997/98 års lagstiftningsarbete om ändringar i föräldrabalkens bestämmelser om vårdnad, boende och umgänge gjordes bedömningen att åtgärder bör vidtas för att öka samarbets-

¹⁶ Socialstyrelsen 2011, Familjerätt år 2010, s. 18.

samtalens tillgänglighet och kvalitet. En bestämmelse infördes i 6 kap. 18 § första stycket FB som erinrar om att föräldrarna har möjlighet att genom samarbetssamtal få hjälp att nå enighet i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Bestämmelsen markerar att föräldrarna bör försöka lösa sin konflikt i samförstånd innan de vänder sig till domstol med sin tvist. Samtidigt lades ansvaret för att information om möjligheterna till samarbetssamtal når ut till berörda föräldrar på Socialstyrelsen, liksom uppgiften att utveckla metoder för samarbetssamtalen och överväga hur barnen ska informeras och få möjlighet att komma till tals vid samtalen.¹⁷ Samtal kan antingen begäras av föräldrarna eller beslutas av tingsrätten, som i samband med mål om vårdnad, boende eller umgänge kan uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att i barnets intresse anordna samarbetssamtal i syfte att nå enighet mellan föräldrarna (6 kap. 18 § andra stycket FB).

Metoder, handläggning och kompetens

Kommunen måste inte själv anordna samarbetssamtal, men den måste sörja för att föräldrar kan erbjudas samarbetssamtal. I de flesta fall är det den kommunala familjerätten som ombesörjer samtalen. Särskilda familjerättsenheter eller specialiserade familjerättssekreterare finns inom socialtjänsten i de flesta större kommuner. I mindre kommuner är det vanligt att socialsekreterare har hand om familjerätsfrågor samtidigt med andra uppgifter inom socialtjänsten.

Det finns även möjlighet att ordna samarbetssamtal inom ramen för familjerådgivningen. Skillnaden mellan samarbetssamtal och familjerådgivningsamtal är att i familjerådgivningsamtal ligger fokus på relationen mellan parterna samt problem och konflikter inom relationen, medan fokus i samarbetssamtalen ligger på parterna som föräldrar och på barnens situation. Även i samarbetssamtalen kan föräldrarnas relation diskuteras, men inte för att förbättra relationen i sig, utan för att undersöka och förbättra förutsättningarna för ett fungerande samarbete kring barnen efter en separation.

Det finns inte någon enhetlig metod för samarbetssamtal. Familjerättsenheterna använder och utvecklar utifrån sina förutsättningar, resurser och kompetens olika metoder och synsätt när

¹⁷ Prop. 1997/98:7, Vårdnad, boende och umgänge, s. 38 f.

det gäller samarbetsamtal. De flesta samtalsledare är socionomer, ofta med vidareutbildning i socialt behandlingsarbete eller familjeterapi. En fördjupande utbildning i samarbetsamtal/familjemedling har fram tills för något år sedan saknats i Sverige. Sedan hösten 2009 erbjuder dock Ersta Sköndal högskola, i samarbete med Familjerätts socionomernas Riksförening, en sådan utbildning.¹⁸

Föräldrarna bör erbjudas ett första samtal inom två eller högst tre veckor från det att de har kontaktat socialnämnden eller från det att en remiss från tingsrätten har kommit in.¹⁹ Antalet samtal och väntetiderna kan dock variera mellan kommunerna.

Samarbetsamtalen kan leda till ett avtal mellan föräldrarna om vårdnad, boende och umgänge som godkänns av socialnämnden och som därmed blir juridiskt bindande och verkställbart. Men samtalen kan också resultera i en överenskommelse mellan föräldrarna, som gäller dem emellan men som inte kan åberopas i en rättslig process. Ett avtal enligt 6 kap. FB kan endast avhandla frågor om vårdnad, boende, umgänge och resekostnader vid umgänge. En överenskommelse rörande andra frågor kan emellertid slutas och tas med som en bilaga till ett avtal.

Samarbetsamtal för barnets bästa?

Studier visar att samarbetsamtalen ofta har en tydlig karaktär av förhandling mellan föräldrarna.²⁰ Samarbetsamtalens uttalade syfte att få föräldrarna att enas i frågor om vårdnad, boende och umgänge, kan få till följd att fokus ofta flyttas från vilken lösning som kan anses vara bäst för barnet till att få föräldrarna att nå en överenskommelse, oavsett vad överenskommelsen innebär för barnet och oavsett om den är till barnets bästa. Vad som påverkar föräldrarnas överenskommelse om barnet varierar självfallet från fall till fall, men såväl rättvisaspekter som praktiska skäl kan spela in liksom att överenskommelsen är ett resultat av en förhandling mellan föräldrarna där de båda har "givit och tagit". Barnet har i dessa fall blivit ett förhandlingsobjekt.

¹⁸ Se närmare Ersta Sköndal högskolas webbplats: www.esh.se

¹⁹ Socialstyrelsens allmänna råd, SOSFS 2003:14, Socialnämndens handläggning av vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge, s. 3.

²⁰ Ryrstedt, E, *Samarbetsamtal – leder de till en "sann" överenskommelse för barnets bästa, eller bara en förhandlingslösning?*, Svensk Juristtidning 2009, s. 821–841, samt Socialstyrelsen 2000:7, Samarbetsamtal – socialt arbete med föräldrar.

Såvitt utredningen känner till finns det inte så många alternativ till samarbetsamtal eller andra modeller för att få föräldrar att med barnets bästa för ögonen komma överens i frågor som rör barnet. För ett antal år sedan prövades en modell för separationsrådgivning i Timrå kommun. Det uttalade syftet var att genom samverkan av olika aktörers kompetens bistå familjer med problem- och konfliktlösning. Målet var att uppnå samförståndslösningar, att undvika domstolsprocesser och att främja en bra uppväxtmiljö för barnen. Separationsrådgivningen bedrevs i form av en samordnad medling, där flera kompetenser samtidigt stod till förfogande för parterna och där båda parterna i separationen var närvarande samtidigt. Ett rådgivningstillfälle varade ungefär en timma och hade karaktären av samtal. Vid rådgivningstillfället var, förutom det separerande paret, flera rådgivare närvarande: en advokat samt representanter från Försäkringskassan, socialtjänsten, det lokala barnombudet, samt vid behov en adjungerad psykolog. Socialtjänsten arvoderade advokatens deltagande, medan övriga rådgivare medverkade på sin ordinarie arbetstid. En utvärdering av separationsrådgivningen visade att de separerande par som hade deltagit i rådgivningen upplevde den som effektiv och värdefull framför allt då de ansåg sig ha fått rättvis tillgång till information genom att den gavs samtidigt till dem båda av flera aktörer.²¹

Utredningen anser att det finns stora behov av att utveckla samhällets stöd till särlevande föräldrar och deras barn. Både vad avser rådgivning och stöd i ekonomiska frågor rörande barnet, och vad avser stöd som syftar till att förbättra förutsättningarna för ett fungerande samarbete mellan föräldrarna där det är barnets intressen, rättigheter och behov som står i centrum. Utredningen utvecklar närmare i kapitel 13 sin syn på ett förbättrat stöd till särlevande föräldrar och deras barn.

²¹ FoU Västernorrland, *Medling vid separation*, Arbetslivsutvecklingsrapport nr 2004:1. Projektet var tidsbegränsat och fick ingen fortsättning p.g.a. att det saknades personella resurser.

10 Inventering av konfliktfaktorer i de familjeekonomiska regelverken m.m.

10.1 Utgör de familjeekonomiska reglerna hinder för samarbete?

Utredningens arbete och även tidigare erfarenheter har indikerat att flera av de nuvarande familjeekonomiska stöden är konflikt drivande i den meningen att de inte fördelas mellan särlevande föräldrar utifrån den försörjningsbörda som en förälder har med anledning av att ett barn bor eller vistas tidvis i hushållet. Att i en större utsträckning ta hänsyn till detta skulle enligt utredningen sannolikt öka särlevande föräldrars förutsättningar att komma överens och att ta ett fortsatt gemensamt ekonomiskt ansvar för barnet efter en separation. Detsamma torde gälla i de fall föräldrarna aldrig har bott tillsammans. En fördelning av familjeekonomiska stöd som på ett bättre sätt än i dag beaktar den försörjningsbörda en förälder kan ha för barn i hushållet torde uppfattas som mer rättvis av föräldrarna och generellt sett vara i större grad överensstämmande med den kostnadsfördelning som föräldrarna enas om efter en separation, eller i övriga fall då föräldrarna är särlevande.

Utredningens undersökningar tyder på att de flesta särlevande föräldrar ansvarar för de kostnader som uppstår för barnet när han eller hon har barnet hos sig. Utredningens telefonundersökning indikerar också att en majoritet av föräldrarna, 53 procent, vid ett växelvist boende för barnet betalar för de kostnader som uppkommer när barnet bor hos dem. En fjärdedel av föräldrarna har uppgett att de delar på barnets kostnader och betalar hälften var, medan ytterligare en åttondel, 12 procent, uppger att de fördelar

kostnaderna efter inkomstrelationen föräldrarna emellan.¹ Om större hänsyn skulle tas till respektive förälders antagna försörjningsbörda, skulle enligt utredningen reglerna sannolikt bli mindre konflikt drivande, vilket ofta också skulle gagna barnet. Framför allt de familjeekonomiska regelverkens utformning kan få stor betydelse för föräldrar som i samband med en separation har att enas om i vilken omfattning barnet ska bo eller ha umgänge med respektive förälder. Att statens förskottering av underhåll till barn inte är avhängigt av båda föräldrarnas ekonomiska förmåga gagnar heller inte samarbetet.

Strävan bör därför vara att den lagstiftning som direkt eller indirekt rör barnets boende och föräldrarnas möjlighet till ekonomisk kompensation för att det finns barn i hushållet, så långt möjligt inte ska verka normerande i någon riktning. Det bör inte vara ekonomiska drivkrafter och rätten till olika familjeekonomiska stöd som styr beslutet om var barnet ska bo. Incitamenten för att se barnet som en bärare av ekonomiska förmåner bör också minska. Lagstiftaren bör inte ge uttryck för att en boendesituation är att föredra framför någon annan, utan bör så långt det är möjligt sträva efter att lagstiftningen är så neutral som möjligt i förhållande till föräldrarnas beslut om ett boende som enligt dem kan vara förenligt med barnets bästa.

Mycket talar för att den kraftiga utveckling av barns växelvisa boende och att särlevande föräldrar i en allt större utsträckning tycks föredra att ha ett delat omsorgsansvar om sina barn, kan verka normerande för många föräldrars inställning och överväganden om barnets boende. Ett mer jämställt föräldraskap och kvinnors ökade arbetskraftsdeltagande – efter reformer om föräldraförsäkring, utbyggd barnomsorg och individuell beskattning – har sannolikt haft stor betydelse för att ett delat omsorgsansvar om barnen ökar. På samma sätt som gemensam rättslig vårdnad har kommit att bli normen vid separation, finns det mycket som talar för att växelvis boende och ett i stor utsträckning delat omsorgsansvar, blir normativt i framtiden. I en allt större utsträckning kommer man då att kunna förvänta sig att föräldrar som inte längre bor tillsammans fortsätter att samarbeta om föräldraskapet när de har gemensamma barn. Det är därför också lämpligt att detta tydligare framgår av eller är en utgångspunkt för lagstiftningen. Ett sådant resonemang stöds också av såväl utredningens egna som

¹ Se bilaga 4. Antalet svarande vars barn bor växelvis var förhållandevis få vilket medför att det inte bör dras alltför långtgående slutsatser av resultatet.

Försäkringskassans studie² om särlevande föräldrars situation. Dessa undersökningar visar att samarbetet fungerar bättre när barn bor växelvis hos båda sina föräldrar än när de enbart bor hos en av dem. Även vad gäller barns hälsa och deras relation med sina föräldrar uppvisar bättre resultat för de barn som bor växelvis. Det finns även forskningsstudier från Norge som visar att växelvis boende minskar konflikterna mellan föräldrar som separerar.³

Utredningen kan dock inte uttala sig om det är så att växelvis boende ger bättre förutsättningar för barnets välmående, eller om det är så att denna boendeform väljs med anledning av att föräldrarna har ett gott samarbete.⁴ Det är förmodligen vanligare att föräldrar som är engagerade i barnet väljer ett växelvist boende än när endast den ena föräldern är engagerad i barnet.

Nedan ges inledningsvis en redovisning av synpunkter som särlevande föräldrar har fört fram vid utredningens fokusgruppsamtal om samarbete i ekonomiska frågor rörande barn, följt av en redovisning av de konfliktfaktorer som utredningen har identifierat inom olika familjeekonomiska regelverk samt andra närliggande regelverk. Redovisning av konfliktfaktorer och problem i regler som rör underhåll till barn finns i kapitel 11.

10.2 Föräldrars synpunkter på försörjningsansvar och de familjeekonomiska stöden

10.2.1 Synpunkter på fördelning av försörjningsansvar

I de fokusgruppsamtal som utredningen har genomfört med särlevande föräldrar med hjälp av TNS Sifo framkommer att det finns ett starkare samband mellan barnets boende och omsorgen om barnet, än vad sambandet mellan försörjningsansvaret och omsorgen av barnet är.⁵ Detta är ganska naturligt eftersom en förälder vanligtvis har omsorg om barnet när denne bor tillsammans med barnet, medan en frånlevande förälder har ett försörjningsansvar för sitt barn trots att han eller hon inte bor tillsammans med barnet.

² Försäkringskassan Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll.

³ Ekeland og Myklebust 1997.

⁴ Det är snarare de bakomliggande orsakerna till varför barnet inte bor med eller har liten kontakt med båda sina föräldrar som har betydelse för barnets välmående – inte själva omfattningen av barnets boende hos respektive förälder.

⁵ Rapport från TNS Sifo, s. 13. Se bilaga 9.

Fokusgruppssamtalen visar emellertid att försörjningsansvaret har en stark koppling till barnets boende.⁶ Om föräldern har barnet boende hos sig anser denne sig också ha ett försörjningsansvar för barnet. Detta innebär att den antagna försörjningsbördan ligger på boföräldern i de fall barnet bor större delen av tiden hos en av föräldrarna, samt att ansvaret är mer delat bland föräldrar vilkas barn bor växelvis. Det finns en tydlig skillnad mellan hur försörjningsansvaret beskrivs i gruppen boföräldrar och gruppen umgängesföräldrar. Bland boföräldrarna talar man gärna om att man har hela försörjningsansvaret och att det kan vara betungande. Bland umgängesföräldrarna anser sig flera betala mer än de borde i relation till hur mycket tid de får med barnet och hur många bidrag som tillfaller den andra föräldern (oftast mamman). Boföräldrarna ger uttryck för att de alltid tar ansvaret för att det ska finnas pengar till barnets uppehälle och utveckling. Det betyder dock inte alltid att det är boförälderns egna medel som används. Gruppen umgängesföräldrar upplever att de betalar mycket pengar för barnet, men det är inte alltid som de frivilligt tar ansvar för att göra det utan det sker ibland endast på direkt förfrågan från barnet eller den andra föräldern. Umgängesföräldrarna uppger att de står för en större del av barnets kostnader än boföräldern, men samtidigt verkar det oftast vara boföräldern som står för den mer grundläggande försörjningen (t.ex. i form av mat och vardagskläder). Förenklat och schematiskt kan föräldrarnas inställning beskrivas på följande sätt:

Boföräldern (oftast kvinna): Jag tar ansvar för att mitt barn får allt det behöver.

Umgängesföräldern (oftast man): Hon betalar lite av egna pengar, det mesta extra betalar jag.

När det gäller det som går utöver mat och vardagskläder, t.ex. fritidsaktiviteter, resor, saker eller märkeskläder finns det ett samband mellan helgumgänge och goda inkomster. Ju bättre den ekonomiska situationen och viljan att förbättra sitt barns tillvaro är, desto mer pengar förefaller föräldern lägga ned på att ge barnet en "guldkantad" tillvaro. Mer om hur särlevande föräldrar fördelar försörjningsansvaret för barnet och samarbetar kring ekonomiska frågor finns att läsa i kapitel 9 ovan.

⁶ Rapport från TNS Sifo, s. 14 f. Se bilaga 9.

10.2.2 Synpunkter på de familjeekonomiska stöden

De boföräldrar och umgängesföräldrar som deltagit i fokusgruppsamtalen uppger att barnets grundläggande behov, "basen" oftast täcks av underhållet och barnbidraget.⁷ Med basen menas mat och vardagskläder. Samtidigt är de flesta av föräldrarna överens om att det som kostar med att ha barn är de oförutsedda utgifterna och de utgifter som går utöver basen. Dessa utgifter upplevs som svåra att beräkna, dels varierar de över tid, dels finns ingen tydlig norm för vad som kan anses vara normalt, utan de är beroende av inkomst och prioritering inom hushållet.

En upplevd orättvisa i främst gruppen föräldrar vars barn bor växelvis är att de familjeekonomiska stöden betalas ut till den förälder som har barnet folkbokfört hos sig.

De flesta av föräldrarna anser sig ha "kommit överens" om underhållet och med det menas cirka 1 273 kronor per månad. Även om det hos vissa föräldrar finns kunskap om att storleken på underhållet bör påverkas av bl.a. nivån på föräldrarnas inkomster, anses detta belopp ändå vara det normala. Dessutom vill vissa av boföräldrarna inte diskutera fram någon annan summa då de tror att den andra parten saknar betalningsförmåga, eller att det kan försämra relationen mellan föräldrarna och indirekt till barnet. I samtalen deltog även föräldrar som inte tog emot något underhåll för barnet över huvud taget trots att barnet egentligen skulle vara berättigat till det.

Ett underhåll på 1 273 kronor anses enligt föräldrarna inte ensamt täcka hälften av kostnaderna för barnet. Däremot anses underhållet tillsammans med barnbidrag (1 050 kronor per månad och barn) täcka mat och vardagskläder till barnet (cirka 2 300 kronor per månad).

Den främsta synpunkten på barnbidraget är att det borde behovsprövas. Behovsprövningen bör enligt föräldrarna göras utifrån hushållets sammanlagda inkomst så att man tar hänsyn till såväl föräldrarnas egen inkomst som eventuell ny sambos/makes inkomst. Föräldrarna anser att en behovsprövning skulle innebära att de med låga inkomster får mer än i dag och att de med höga inkomster får mindre eller inga bidrag alls.

Den vanligaste synpunkten på bostadsbidraget är att det borde kunna delas mellan föräldrarna. Främst gäller detta när barnet bor växelvis. De flesta föräldrar likställer boende med försörjningsan-

⁷ Rapport från TNS Sifo, s. 15 f. Se bilaga 9.

svar. En delning vid en annan fördelning av boendet är föräldrarna dock inte lika positiva till; flera tror då att den förälder som barnet inte bor huvuddelen av tiden med, inte vill ta ansvar för utgifter som t.ex. kostnader för barnomsorg. Boföräldrarna anser sig ha det fulla försörjningsansvaret och därmed ha rätt till alla bidrag.

Det finns röster såväl för som emot en automatisk delning av bidrag. Vissa föräldrar argumenterar för att en automatisk delning är mest obyråkratiskt och att det garanterar att en delning sker. Andra argumenterar för att det då finns en risk att föräldrar som uppenbart inte kan hantera inkomster och utgifter för barnet också får del av dessa pengar. Många föräldrar ger uttryck för att en automatisk delning också förutsätter att avgifter från kommunen delas automatiskt, som t.ex. avgiften för förskola. Boföräldrarna motsätter sig starkt all form av delning av barnbidrag och bostadsbidrag. De anser att den andra föräldern (oftast pappan) inte vet vad det kostar att försörja ett barn och att han eller hon ändå inte skulle ta ansvar för hälften av utgifterna.

Jag har känt mig taskig om jag ska begära underhåll. Det skulle bli svårare att samarbeta då. Att jag skulle känna att jag tjänar pengar på barnen. Det är skuldbelagt. Han har betalat hälften i dagisavgift. Även om det räknas ut på inkomsten så. Nu har vi precis haft en diskussion som går ut på att han ska få hälften av barnbidraget. Då tänkte jag vi tar ansvar för varsitt barn. Men det behövs inte så han då. Och jag har varit motvillig att ge honom det för jag vet att det köps väldigt mycket leksaker. Det går till fel saker. Det har en bakgrund i att han har väldigt svårt att hålla i sina pengar. Han har inget jobb, inget studielån. (citater från boförälder)

Jag får alla pengar. Jag har varit ensamstående länge. Han fattar inte vad ett barn kostar. (citater från växelvisförälder)

Umgängesföräldrarna anser att den andra föräldern (oftast modern) har tillräckliga eller t.o.m. mer än tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att kunna försörja barnet. Bland umgängesföräldrarna finns också ett visst misstankar om att boföräldern ser till att få ut mer pengar än vad som verkligen behövs för barnet.

Påhittade saker. Utgifter som inte existerar. Ditten och datten. Vad ska vi dra till med? Fördyrade omkostnader. Allt har blivit dyrare påstår hon.

För henne hade det betydelse för hon fick mer barnbidrag. Hon tjänade bra med pengar för att vara arbetslös.

Man kan säga såhär. Först betalar mamman 1 300 och sen pappan 1 300 och sen kommer staten in och betalar barnbidraget. Och det ska räcka till allt som barnet behöver. Och då får föräldrarna diskutera emellan. Jag tycker 3 600 är ganska mycket pengar ändå. Det är inte väldigt lite. Det räcker till ganska mycket.

- samtliga citat är från umgängesföräldrar

Det bidrag som föräldrarna anser är svårast att förstå är bostadsbidraget. Vissa uppger sig t.o.m. vara obenägna att ansöka om det då det är oklart vilka uppgifter som ska lämnas in, när man kan få bidraget och om man riskerar att bli återbetalningsskyldig. Föräldrarna ger uttryck för att bostadsbidraget borde vara mer förutsägbart. Flera föräldrar anser också att bostadsbidraget bör kunna delas när barn bor växelvis hos båda föräldrarna.

Barnbidraget anses mycket tydligt i sin grundläggande konstruktion. Däremot finns det några föräldrar som inte till fullo förstår vem som har rätt till det. Grundförklaringen verkar enligt föräldrarna vara att det är folkbokföringen som styr rätten till barnbidraget. Samtidigt konstaterar vissa att modern från början med automatik får barnbidraget och att ingen regelbunden eller åtkommande omprövning av rätten till barnbidraget sker. Många föräldrar anser att barnbidraget ska vara delat när barnet bor växelvis men ifrågasätter de nuvarande reglerna om delning. Det anses viktigt att reglerna är flexibla så att utbetalningen av bidraget kan ändras om barnets boendeförhållanden förändras, t.ex. vid övergång från eller till växelvis boende.

Underhållet anses också tydligt vad avser vilken summa man kan få i underhållsstöd, vilket uttrycks som att det är det "normala" beloppet. Däremot önskar sig föräldrarna mer vägledning från samhället i vad som kan motivera ett högre underhållsbidrag. Att endast tala om att beakta båda föräldrarnas inkomst är inte tillräckligt vägledande anser de. Någon kan t.ex. ha högre inkomster, men också anse sig ha större utgifter för exempelvis umgängesresor för barnet. Inkomstförhållanden kan dessutom förändras och då borde det enligt föräldrarna inte finns någon eftersläpning så att den som t.ex. lever på arbetslöshetsförsäkring inte betalar samma underhåll som när personen hade en förvärvsinkomst. Även förändrade inkomstförhållanden hos den förälder som mottar underhållet borde noteras och uppdateras.

Flera föräldrar pekar på att de avtal om ekonomiska frågor som etableras tidigt mellan föräldrarna i samband med en separation lätt

också blir gällande senare, även om förhållanden förändras eller om föräldrarna vill omvärdera den ursprungliga överenskommelsen. Ett sätt att komma till rätta med detta är enligt föräldrarna att direkt vid separationen kunna erbjudas ett telefonnummer eller en kontaktperson som kan ge rådgivning kring dessa frågor. Ett annat sätt vore om Försäkringskassan eller någon annan instans kunde ha en särskild webbplats eller information med fokus på vad man som förälder bör tänka på vid separation och särlevnad samt vilka olika instanser det finns i samhället som erbjuder stöd eller rådgivning i en sådan situation, t.ex. olika myndigheter, ideella barn- och föräldraorganisationer, kyrkan och självhjälsgrupper. Några föräldrar anser att alla som separerar borde bli kallade till ett första obligatoriskt möte. Det finns också synpunkter om att samhället borde informera om värdet av att stanna kvar i familjen och att stödja föräldrar i att få den att fungera igen.

En svårighet med det stöd som finns i dag är, enligt vissa föräldrar, att det kan upplevas som alltför ”juridiskt konfrontativt”. Med detta menas att familjerättsmottagningar uppfattas som något man vänder sig till när man inte alls är överens eller har relativt stora problem. Föräldrarna framför önskemål om att det tydligare ska finnas information om var man kan få familjejuridisk rådgivning även för föräldrar som ”bara” vill komma överens om barnets försörjning.

Föräldrarna efterfrågar också en mer normativ rådgivning om vad som är bra för barnet. De upplever att de i dag endast informeras om vad som gäller rent juridiskt och sedan får de själva söka psykosocial hjälp för att komma fram till vad som passar bäst för dem, hur de ska hantera eventuell oro etc. Samhället bör enligt dem presentera argument om varför och på vilket sätt ett barn behöver båda sina föräldrar. Denna information bör i så fall ges redan på ett första möte eller från det att barnet är litet.

Samhället behöver inte in och styra över situationen men det kan vara ett stöd att ha en lista på förslag – räkna med dom här sakerna. Det är enkelt, det är blöjor, välling osv.”

I vårt fall hade det krävts att det var obligatoriskt. Det känns som ett krav man kan ställa om man har flera barn. Jag kan tro att han hade velat träffa honom mer. Om någon sagt att du behövs faktiskt för dina barn.

Det är inte oklart vem som ska betala. Men mer information om hur man får den andra att betala. Om jag ser på vänner som har det här

problemet så är det familjerätten. Det skulle vara något mildare, det känns så drastiskt att ha familjerätten. En familjevägledare eller så.

- ovanstående citat är från boföräldrar

Det kan ta flera månader att få hjälp och när det krisar till sig så är det här och nu. Det vore bra med en skype eller nån direktkontakt. Män har samma behov av kontakt som kvinnor även om vi är olika.

När man skiljs borde man få ett namn direkt eller ett nummer, det skulle gjort nytta för mig då när det begav sig.

- båda citaten är från umgängesföräldrar

10.2.3 Föräldrars önskemål på åtgärder för att underlätta samarbete

Föräldrarna i utredningens fokusgruppssamtal fick också i uppdrag att formulera sina synpunkter på det som diskuterats och sina önskemål vad gäller konstruktionen av familjeekonomiska stöd, samt även synpunkter på andra stödformer.⁸

För det första efterfrågar föräldrarna riktlinjer för barnets kostnader. En tydlig information från samhället om vad barn kostar i olika åldrar och vad man kan begära av föräldrar ekonomiskt sett. Det är tydligt att man önskar se konkreta belopp och inte endast en rekommendation om att beakta olika förhållanden när man ska bestämma ett underhåll; ett mycket enklare förfaringssätt önskas. Vissa efterfrågar konkreta tabeller som anger att om föräldrarna tjänar x kronor ska man betala y kronor i underhåll för ett barn som är z år gammal.⁹ En större tydlighet kring vad ett barn kostar efterfrågas särskilt av de föräldrar som inte har valt växelvis boende för barnet, och motiveras med att det skulle hjälpa båda föräldrarna att fullgöra sitt försörjningsansvar, men även bidra till att båda föräldrarna kan "kontrollera" om den andra föräldern fullgör sin underhållsskyldighet. Men även för föräldrar som väljer växelvis boende kan schabloner om vad ett barn kostar underlätta arbetet med den andra föräldern och ligga till grund för deras över-

⁸ Samtliga förslag från föräldrarna finns redovisade i appendix 4 som hör till rapporten från TNS Sifo, se bilaga 9.

⁹ Även om det inte är realistiskt med ett så pass enkelt beräkningsätt eftersom underhållsbidragets storlek är beroende av båda föräldrarnas ekonomiska överskott, kan förutsättningarna ändå förbättras avsevärt vad gäller föräldrarnas uttryckliga behov av stöd i dessa frågor. Se mer om detta nedan i avsnitt 13.4.1 och 13.7–8.

enskommelser om hur man fördelar försörjningsansvaret mellan sig.

För det andra efterfrågar föräldrarna riktlinjer för barnets boende. Denna aspekt hänger delvis ihop med behovet av riktlinjer för barns kostnader då föräldrarna ställer sig frågande till vilka effekter valet av barnets boende får på försörjningsfrågan. Kostar det mer om barnet bor växelvis och har vi råd med det? Föräldrarna önskar vidare mer information om vad olika boenden innebär för barnet, och vilken betydelse boendet kan ha för barnets psykosociala utveckling m.m.

Föräldrarna efterfrågar också bättre stöd med att hitta en ny bostad efter en separation. Det kan t.ex. vara stöd för att underlätta förmedling av bostäder, riktat särskilt till ensamstående föräldrar för att göra det möjligt att lättare hitta billigare och tillräckligt rymliga bostäder. Det kan också handla om stöd med att byta en större lägenhet till två mindre. I det senare fallet kan det också vara särskilt intressant med stöd för att byta till två lägenheter i samma område för dem som eftersträvar ett växelvist boende för sitt/sina barn och som inte vill bo alltför långt ifrån varandra. För barnet kan det vara en fördel att ha nära till skola och vänner från båda föräldrarnas bostäder. Särskilt relevant kan sådan bostadsförmedling vara på orter med bostadsbrist.

Ytterligare ett önskemål från föräldrarna, som visserligen inte berör de familjeekonomiska stöden men som det finns stor samstämmighet om, är att vid gemensam vårdnad om barnet ska båda de särlevande föräldrarna få gemensam information från stat och kommun. Alla slags försändelser som skickas till den ena föräldern och som rör t.ex. barnets skolgång eller hälsa, ska också den andra föräldern få per automatik. Undantag från denna regel bör dock finnas om en vårdnadshavare inte har någon kontakt med barnet.

Slutligen har föräldrarna framfört att det är viktigt att myndigheter inför en bättre och mer återkommande ekonomisk kontroll av båda föräldrarnas inkomster. Detta är särskilt aktuellt då inkomstförhållanden och rätten till olika ekonomiska stöd och bidrag förändras, eller då hushållets konstellation förändras och blir större eller mindre. Det finns annars en risk att en fördelning av det ekonomiska ansvaret och gjorda överenskommelser blir "huggna i sten" och att föräldrarna själva har svårt att träffa nya överenskommelser i samband med en förändring.

När det gäller olika former av rådgivning efterfrågas dels olika former av webb- och telefonbaserad rådgivning, dels en fysisk in-

stans eller virtuell plats som samlar all information som särlevande föräldrar kan ha behov av, t.ex. någon som kan bistå dem med att komma överens om barnets försörjning. Detta stöd får gärna erbjudas per automatik vid en separation, men bör också finnas kvar senare vid intresse för nya avtal mellan föräldrarna eller behov av psykosocialt stöd.

Många av föräldrarna ger uttryck för att växelvis boende är den norm som de flesta försöker förhålla sig till. Mot detta står dock frågan om orsak och verkan; om föräldrarna väljer växelvis boende för att alla andra gör det och att de sedan försöker få det att fungera, eller om de har ett välfungerande samarbete som gör att det växelvisa boendet mer eller mindre faller sig naturligt. Växelvis boende förutsätter ett gott samarbete mellan föräldrarna och de som inte har ett sådant samarbete kanske inte förbättrar det genom att övertalas eller försöka leva upp till en norm.

En större tydlighet kring vad ett barn kostar, eventuellt i form av schabloner, skulle enligt föräldrarna kunna hjälpa dem att samarbeta om det gemensamma försörjningsansvaret för barnet. Risken med schabloner är dock densamma som med underhållsstödet; att beräknade belopp blir normen, dvs. om man visar vad barnet rent faktiskt kostar och relaterar detta till inkomsten finns en risk att bidragsskyldiga föräldrar blir mindre benägna att betala något utöver detta.

Fokusgruppsföräldrarna likställer försörjningsansvar med boendefördelning. På det stora hela tycks de flesta anse att detta är rättvisande. Även om föräldrarna argumenterar för delade bidrag vid delat omsorgsansvar finns det skäl för att (en automatisk) delning ändå endast bör ske vid växelvis boende, om alls.

10.3 Inventering av konfliktfaktorer och konsekvenser inom de familjeekonomiska stöden m.m.

Utredningens uppdrag är att identifiera konfliktfaktorer och föreslå ändringar som kan förbättra förutsättningarna för samarbete i ett familjeekonomiskt hänseende. Utredningen har i sitt arbete identifierat ett antal faktorer som de tillfrågade föräldrarna samstämmigt menar försvårar deras möjligheter att komma överens om barnets försörjning. En övergripande utgångspunkt är att hänsyn måste tas till att särlevandehushållen ser mycket olika ut, både vad avser deras sammansättning och deras ekonomiska förutsättningar.

I samband med bl.a. utredningens hearing, fokusgruppsamtal samt genom synpunkter från enskilda har kritik riktats mot barnbidraget, vårdbidraget och underhållsstödet både vad gäller vem som är bidragsmottagare och hur det fördelas. Men framför allt har kritik riktats mot hur det särskilda bidraget för hemmavarande barn inom bostadsbidraget fördelas mellan föräldrarna. Både bostadsbidraget och underhållsstödet har en särskilt stor ekonomisk betydelse för ensamstående föräldrar. I samband med och efter en separation kan dessa stöd ha avgörande betydelse för den nyseparerade förälderns möjligheter att kunna etablera ett nytt hushåll och betala för de kostnader som uppstår i samband med separationen.

Utredningen gör bedömningen att det med nuvarande lagstiftning finns alltför starka ekonomiska drivkrafter för föräldrar att förespråka ett viss boende för barnet eller en viss omfattning av tid hos respektive förälder utifrån bidragsekonomiska skäl, dvs. för att man har att vinna på det ekonomiskt. Sådana incitament bör enligt utredningen i största möjliga utsträckning minskas och, om möjligt, helt tas bort. De familjeekonomiska regelverken bör anpassas till förändrade familjemönster och olika boendeformer för barnet, och hänsyn bör i högre utsträckning än i dag tas till barnets faktiska boendeförhållande. Med dagens regler är dessutom rätten till olika ekonomiska stöd i allt för stor utsträckning avhängigt av hos vem av föräldrarna barnet är folkbokfört. Utredningen anser vidare att möjligheterna till att anpassa olika förmåner utifrån den försörjningsbörda som respektive förälder kan antas ha för barnet bör ökas.

Nedan följer en redovisning av de konfliktfaktorer som utredningen har identifierat inom de familjeekonomiska stöden, vilka konsekvenser dessa har och hur de kan försvåra samarbetet mellan särlevande föräldrar. I förekommande fall lämnas också en bakgrundsbeskrivning till gällande bestämmelser i syfte att öka förståelsen för bestämmelsernas syfte och utformning. Utredningen redovisar även konflikt drivande aspekter inom andra för föräldrasamarbetet relevanta regelverk, såsom kommunernas uttag av avgifter för förskola m.m. Fokus ligger på problemställningar som är relevanta utifrån utredningens uppdrag, vilket innebär att uppmärksamhet inte ägnas andra problem som i olika utsträckning kan finnas i de olika familjeekonomiska stöden och deras regelverk.

10.3.1 Bostadsbidrag

I detta avsnitt redogörs för bostadsbidragets syfte och funktion för framför allt barnfamiljer, samt de konfliktfaktorer som bidragets utformning kan innebära för särlevandehushåll. För att närmare förstå ändamålet med bostadsbidraget och hur stödet är utformat i förhållande till olika hushåll lämnas inledningsvis en bakgrundsbeskrivning till bostadsbidragets framväxt.

Bostadsbidragets syfte och mål har varierat stort under årens lopp. Den allmänna inkomstvecklingen och barns boende har påverkat förutsättningarna för olika stödformer till barnfamiljer och den därigenom valda inriktningen på familjepolitiken. Fokus har oftast legat på hushåll med svag ekonomi eller låg ekonomisk standard. Målen för den sociala bostads- och familjepolitiken har i konsekvens härmed skiftat över tid.

Bostadsbidraget ingår liksom flertalet övriga familjeekonomiska stöd i statsbudgetens utgiftsområde 12, *Ekonomisk trygghet för familjer och barn*. Målet för utgiftsområdet är att den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till förbättrade förutsättningar för en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer. Den ekonomiska familjepolitiken ska även bidra till ökad valfrihet och stärkt makt över den egna livssituationen för alla barnfamiljer.¹⁰

Bostadsbidraget har sedan det infördes utgjort en viktig del av familjepolitiken. I dess nuvarande utformning kan det sägas vara dels ett bostadsanknutet stöd, dels ett allmänt konsumtionsstöd för barnfamiljer.¹¹ Den del av bidraget som lämnas för att det i olika omfattning bor eller vistas barn i hushållet lämnas oberoende av bostadskostnadens storlek.

Genom åren har bostadsbidraget haft olika mål; som att höja bostadsstandarden, att minska trångboddheten, att utjämna inkomstskillnader mellan olika regioner och mellan nyare och äldre bostäder med likvärdig standard, samt att allmänt stärka svaga hushålls ekonomiska bärkraft. Syftet med bostadsbidraget kan sägas ha rört sig mellan två delmål; dels att öka nyproduktionen av lägenheter och utjämna boendestandarden mellan olika familjer, dels att minska trångboddheten.

Bostadsbidraget har även haft ett familjepolitiskt syfte att stödja ekonomiskt svaga barnfamiljer att kunna hålla sig med goda bostäder samt att vara solidare konsumenter. Bostadsbidraget (liksom

¹⁰ Budgetpropositionen 2010/11:01, utgiftsområde 12.

¹¹ Se mer ovan i avsnitt 3.6.2.

flera andra familjeekonomiska stöd) omfördelar resurser dels över livsrytmen, dvs. från perioder utan barn till perioder med barn, dels från familjer med goda inkomster till familjer med lägre inkomster samt mellan familjer utan barn till familjer med barn.

I praktiken fungerar det nuvarande bostadsbidraget främst som ett stöd till ensamstående med barn och barnrika¹² ekonomiskt utsatta familjer.

En tillbakablick om bostadsbidragets roll och betydelse

Under 1930-talet utvecklades offentliga stödformer som var början till dagens bostadsbidrag och som hade sitt ursprung i dåtidens ekonomiska kris. Målen var främst bostadspolitiska. Syftet var bland annat att öka produktionen av nybyggda lägenheter samt förbättra boendestandarden för barnfamiljer. Undersökningar av bostäderna i tätorterna visade att bostäderna till stor del var undermåliga och att trångboddheten för barnfamiljer var stor. Stöden bestod därför både av ett individuellt bostadsstöd till barnrika familjer, ett så kallat familjebidrag, och ett finansierat stöd till den nyproducerade lägenheten.

Det familjepolitiska syftet kom efterhand att betonas alltmer, även om det bostadspolitiska målet inte var lämnat. För att stimulera barnfamiljer att skaffa sig goda bostäder infördes i slutet av 1940-talet ett familjebostadsbidrag som inte längre begränsades till nyproducerade lägenheter. Den familjepolitiska dimensionen förstärktes ytterligare under 1960-talet, bl.a. genom att intresset riktades mot barnfamiljernas allmänna ekonomiska situation. Det diskuterades om möjligheterna att sammanföra barnbidrag och bostadsbidrag till ett inkomstprövat konsumtionsstöd. Förslaget genomfördes dock aldrig. I slutet av 1960-talet infördes ett differentierat bostadsstöd. Ett så kallat grundbelopp, som utgick till barnfamiljer oberoende av bostadskostnader, kompletterade bostadsbidraget. År 1969 infördes ett nytt system med bostadstillägg för barnfamiljer. Bidraget bestod av en statlig del och en kommunal del. Det statliga tillägget utgjordes av ett grundbelopp som utgick oberoende av bostadsvillkor och ett belopp som var knutet till bostaden. I det kommunala tillägget krävdes att

¹² Det tas dock inte hänsyn till mer än tre barn i hushållet. Bostadsbidragets individuella inkomstgränser innebär dessutom att även om det finns tio barn i ett hushåll där föräldrarna är sammanboende och har relativt låga inkomster, kan ofta inte bostadsbidrag lämnas. Se mer nedan under rubriken *Övriga problem med nuvarande bostadsbidrag* i detta avsnitt.

bostadskostnaden uppgick till ett visst minimibelopp. Tidigare krav på bostadens storlek och utrustning slopades under 1970-talet.

På 1980-talet höjdes och differentierades den övre gränsen för bostadskostnaden. Anledningen var att bostadsstandarden ansågs vara ojämnt fördelad, vilket berodde på familjers olika valmöjligheter och ekonomiska resurser. Syftet var också att även barnfamiljer med låga inkomster skulle ha möjlighet att skaffa nyproducerade lägenheter. På sikt skulle barnfamiljerna bo så att varje barn kunde få ett eget sovrum.

Sedan januari 1994 har staten hela kostnadsansvaret för bostadsbidraget. Under 1990-talet genomfördes regeländringar som innebar att både den lägsta och den högsta gränsen för bostadskostnaden höjdes. Höjningarna av gränserna hade störst betydelse för barnrika hushåll. Personkretsen för stödet begränsades. Kategorin hushåll över 29 år utan barn har sedan 1996 inte längre rätt till bostadsbidrag.

De bostadspolitiska målen för barnfamiljer har uppnåtts

Familjeutredningen lämnade i februari 2001 sitt slutbetänkande.¹³ Utredningen konstaterade att den svenska boendestandarden för barn och barnfamiljer var god. Bostadsbidraget ansågs dock inte längre fylla en bostadspolitisk funktion då bidraget subventionerar bostadskostnaderna upp till en viss gräns samtidigt som en relativt stor andel av bidragshushållen har bostadskostnader som överstiger dessa gränser. Bostadsbidragets roll som högstkostnadsskydd för boende i nyproduktion är därför begränsad.

En av Familjeutredningens slutsatser var även att bostadsbidraget gav höga marginaleffekter. Det föreslogs därför att ett familjestöd utan bostadsanknytning och inkomstprövning borde utformas. Motiven var att minska inlåsnings effekterna och ge barnfamiljer större handlingsutrymme och bättre möjligheter att själva påverka sin ekonomiska situation.¹⁴ Att införa ett generellt ensamförälderstöd är dock enligt utredningen behäftat med stora problem vad gäller att ringa in de föräldrar som i praktiken är ensamförsörjare, utan att hänsyn tas till den försörjningsbörda som föräldrar kan antas ha när barn bor växelvis. Någon övergripande för-

¹³ SOU 2001:24, Ur fattigdomsfällan.

¹⁴ Se mer nedan i avsnitt 14.4.4 om hur föräldrar upplever sitt handlingsutrymme gällande fördelning av tid mellan arbete och omsorg om barn och familj.

ändring av bostadsbidraget har inte skett med anledning av Familjeutredningens förslag.

År 2004 fick Riksförsäkringsverket i uppdrag av regeringen att redovisa bostadsstandarden för barnfamiljer med och utan bostadsbidrag.¹⁵ Rapporten visade att barnfamiljer med bostadsbidrag i genomsnitt hade mindre bostadsyta och färre rum per person. Barnfamiljer med bostadsbidrag var i högre utsträckning trångbodda. Generellt är dock trångboddhet inget utbrett problem för barnfamiljer i Sverige. Endast 3 procent av barnfamiljerna utan bostadsbidrag var trångbodda år 2002. Motsvarande siffra för barnfamiljer med bostadsbidrag var 7 procent.¹⁶ Åtterrapporeringen visade vidare att barnfamiljer med bostadsbidrag inte bor i dyrare eller billigare bostäder än hushåll utan bostadsbidrag. Däremot lägger bostadsbidragsfamiljer en betydligt större andel av sin disponibla inkomst på boendet.

Bostadsbidragets nuvarande utformning

Bostadsbidrag till barnfamiljer lämnas dels som bidrag till bostadskostnader, dels som bidrag för att barn bor eller tidvis vistas i hushållet (se 94–98 kap. SFB). Sistnämnda bidragsdel kan enkelt beskrivas som ett inkomstprövat barnbidrag.¹⁷ Barndelen inom bostadsbidraget kan lämnas på två olika sätt; antingen som ett särskilt bidrag för hemmavarande barn eller som ett umgängesbidrag för barn som endast tidvis vistas i hushållet, eller som en kombination av dessa om det i samma hushåll finns såväl hemmavarande barn som umgängesbarn. Det är endast boföräldern, dvs. den förälder hos vilken barnet är folkbokförd, som kan erhålla bidrag för hemmavarande barn. Den andre föräldern kan få ett umgängesbidrag som är på en lägre nivå.

Det särskilda bidraget för hemmavarande barn lämnas månadsvis med 950 kronor för ett barn, 1 325 kronor för två barn och 1 750 kronor för tre eller flera barn. Umgängesbidraget lämnas månadsvis med 300 kronor för ett barn, 375 kronor för två barn och 450 kronor för tre eller flera barn. Om det i hushållet finns såväl hemmavarande barn som umgängesbarn lämnas umgängesbidrag i stället med 75 kronor per månad för varje barn som berät-

¹⁵ Uppdrag om bostadsstandard m.m. för barnfamiljer med bostadsbidrag, Socialdepartementets dnr S2004/4279/SF.

¹⁶ RFV:s redovisning baserades på trångboddhetsnorm 2.

¹⁷ Jämför ovan avsnitt 3.6.2.

tigar till umgängesbidrag. Bidrag kan aldrig lämnas för fler än tre barn. Dessa regler gäller oavsett om barnet vistas halva tiden eller mer hos den föräldern där barnet inte är folkbokfört.

Bostadsbidraget beaktar inte barns växelvisa boende

Dagens familjebildning har förändrats och det är i dag mycket vanligare att föräldrarna har ett delat omsorgsansvar om barnet och att barn med särlevande föräldrar tillbringar alltmer tid hos båda sina föräldrar. Den helt ensamstående föräldern har blivit mer ovanlig och utvecklingen av barns växelvisa boende visar på en kraftig ökning under senare år. Drygt en tredjedel av alla barn med särlevande föräldrar beräknas i dag bo på detta sätt.

I SCB:s enkätstudie Jämställt föräldraskap har 32 procent av föräldrarna angett att deras yngsta barn bor ungefär halva tiden hos respektive förälder.¹⁸ Enligt Försäkringskassans enkätstudie till särlevande föräldrar har närmare 40 procent angett att deras barn bor ungefär lika mycket hos båda föräldrarna.¹⁹ Att siffran varierar mellan olika undersökningar kan delvis bero på att frågan om barnets boende är formulerad på olika sätt samt att antalet respondenter varierar.

Från såväl utredningens hearing som fokusgruppssamtalen med särlevande föräldrar framkommer att reglerna om bostadsbidrag är en konfliktfaktor som försvårar samarbetet om barnets försörjning. Försäkringskassan har under utredningens hearing framfört att det är en källa till konflikt att föräldrar med barn boende växelvis inte får lika mycket i bostadsbidrag i den del som avser konsumtionsstöd för att man har barn boende hos sig, dvs. den särskilda barndelen inom bostadsbidraget.

Det är barnets folkbokföring som styr vem av föräldrarna som får det särskilda bidraget för hemmavarande barn. Detta har betydelse särskilt i de fall barnet bor växelvis, då barnet trots två boenden endast kan vara folkbokfört på en adress. Den förälder som har barnet folkbokfört hos sig, boföräldern, kan genom det särskilda bidraget få bostadsbidrag som om barnet bor i hemmet hela eller merparten av tiden. Samtidigt kan den andra föräldern, om denne också kvalificerar sig för bostadsbidrag, endast beviljas umgänges-

¹⁸ Se mer om utvecklingen av det växelvisa boendet i kapitel 7 ovan.

¹⁹ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll.

bidraget såsom en umgängesförälder, trots att barnet i själva verket bor växelvis. Bestämmelserna om bostadsbidrag tar således inte hänsyn till den försörjningsbörda en förälder kan antas ha när barnet bor växelvis. Eftersom umgängesbidraget, beroende på inkomstläge och antal barn, kan vara förhållandevis mycket lägre än det särskilda bidraget, kan detta dessutom innebära att en umgängesförälder eller en förälder vars barn bor växelvis men som inte mottar det särskilda bidraget, har svårt att ha sitt barn boende hos sig. Detta kan också innebära att barnet inte kan ha umgänge med föräldern i önskvärd omfattning. Två föräldrar med likvärdiga förutsättningar blir således olika kompenserade inom samma bidrag när barnet bor växelvis hos dem. Bestämmelserna om rätten till bostadsbidrag kan därför ofta uppfattas som otidsenliga och orättvisa mellan särlevande föräldrar.

Två förmånsslag vid växelvis boende harmonierar inte

Vid växelvis boende för barnet kan båda föräldrarna komma i fråga för bostadsbidrag, men bara en av dem kan få det särskilda bidraget för hemmavarande barn. Inom ramen för reglerna om underhållsstödet finns det dessutom ett särskilt inkomstprövat bidrag vid växelvis boende (växelvisstöd).²⁰ Det är inte ovanligt att särlevande föräldrar uppbär såväl bostadsbidrag som växelvisstöd. Riksrevisionen har i sin granskning av underhållsstödet varit kritisk till att likartade faktorer styr rätten till ersättning från båda dessa regelverk och att två liknande beslut fattas som vilar på olika grunder.²¹ Att Försäkringskassan har att ta ställning till inkomstnivå och var barn bor i två olika regelverk innebär enligt Riksrevisionen ett onödigt merarbete för myndigheten och onödigt höga administrationskostnader för staten. Genom att harmonisera dessa två stöd kan arbetsbördan för såväl Försäkringskassan som den enskilde minskas.

Bostadsbidraget och underhållsstöd vid växelvis boende kan sammantaget ge upphov till en rad negativa och icke önskvärda effekter. För att visa på detta har utredningen tagit fram några typ-hushåll för att åskådliggöra situationen för olika typer av hushåll som tar emot bostadsbidrag och/eller underhållsstöd vid växelvis boende. I diagrammen nedan beskrivs först situationen för en ensamstående förälder som har barn boende växelvis hos sig, med

²⁰ Se mer om detta växelvisstöd nedan i avsnitt 11.10.

²¹ Riksrevisionen, Underhållsstödet – för barnets bästa?, s. 68.

situationen för föräldrar som har barn boende på heltid eller hos vilka barnet endast vistas tidvis, dvs. umgängesföräldrar. Föräldrar med barn boende växelvis beskrivs som två olika typhushåll, trots att de har barnen boende lika mycket hos sig. Det är barnets folkbokföring som avgör huruvida en förälder i dessa fall anses som boförälder eller umgängesförälder.

För typfallshushållen är bostadsbidragen beräknade enligt de belopp som kommer att gälla från och med 1 januari 2012 under förutsättning att den av regeringen i 2011 års budgetproposition aviserade höjningen av det särskilda bidraget beslutas av riksdagen.²² Föräldrar med bostadsbidrag och med eller utan underhållsstödets växelvisstöd, får sitt totala månadsbelopp beräknat utifrån sin taxerade inkomst. Inkomsten antas vara densamma som två år tidigare eftersom underhållsstödets växelvisstöd grundar sig på innevarande års taxerade inkomst, medan bostadsbidraget grundar sig på av den/de sökande uppskattad aktuell årsinkomst.

Av diagram 1–3 nedan framgår att bland föräldrar med låga inkomster får föräldrar vars barn bor växelvis och som uppbär både bostadsbidrag och underhållsstödets växelvisstöd mer i sammanlagt bidrag än vad föräldrar som har barn boende på heltid i hushållet får. Diagrammen visar även att vid två eller fler barn i hushållet får en förälder som enligt bostadsbidragets regler räknas som umgängesförälder, men vars barn egentligen bor växelvis, ett lika högt belopp som en boförälder vars barn bor på heltid i hushållet.

Detta är naturligtvis en effekt som vare sig kan anses vara avsedd eller eftersträvad. Det innebär dock att det finns svårigheter med att förändra systemen till ett mer rimligt förhållande mellan de olika boendeformerna eftersom de boföräldrar som utifrån sin antagna försörjningsbördorna när barnet bor växelvis, blir överkompenserade samtidigt som de många gånger har en mycket utsatt ekonomisk situation. I diagrammen nedan illustreras de föräldrar vars barn inte bor växelvis med heldragna linjer, dvs. boföräldrar och umgängesföräldrar. De som har barnen boende växelvis illustreras med streckade linjer.

²² Förslaget innebär att det särskilda bidraget för hemmavarande barn höjs med 350 kronor till 1 300 kronor per månad för ett barn, med 425 kronor till 1 750 kronor per månad för två barn och med 600 kronor till 2 350 kronor per månad för tre eller fler barn.

Diagram 1 Totalt bidrag (bostadsbidrag + underhållsstödets växelvisstöd) för boföräldrar och umgängesföräldrar respektive boföräldrar med växelvis boende barn och umgängesföräldrar med växelvis boende barn, 1 barn

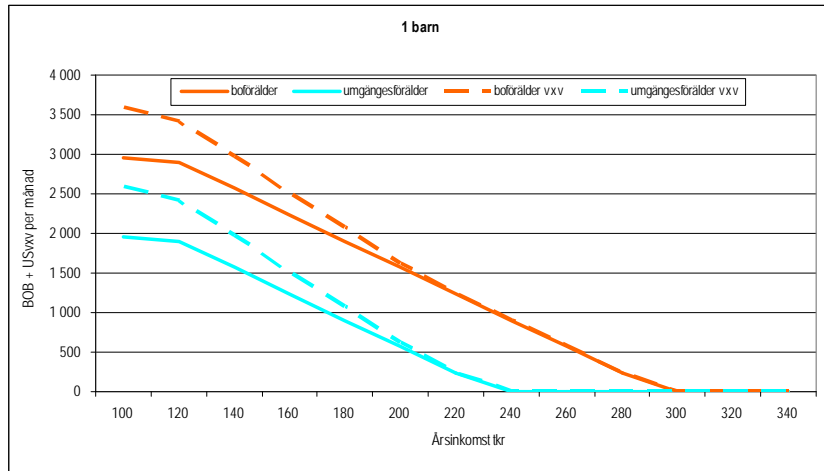


Diagram 2 Totalt bidrag (bostadsbidrag + underhållsstödets växelvisstöd) för boföräldrar och umgängesföräldrar respektive boföräldrar med växelvis boende barn och umgängesföräldrar med växelvis boende barn, 2 barn

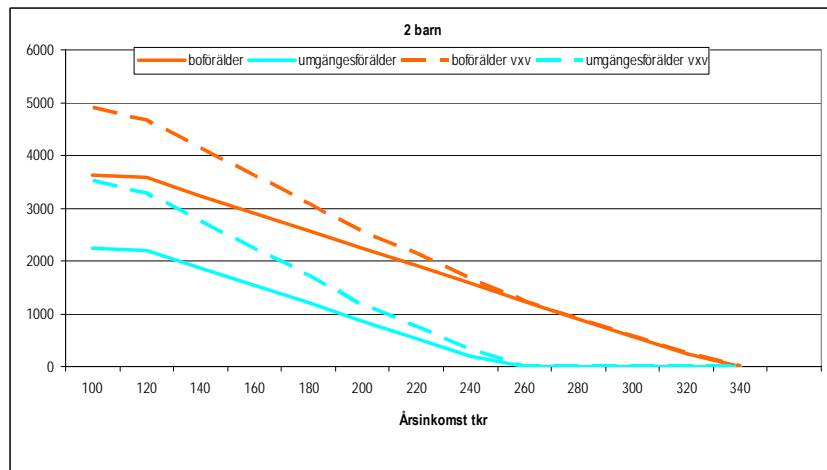
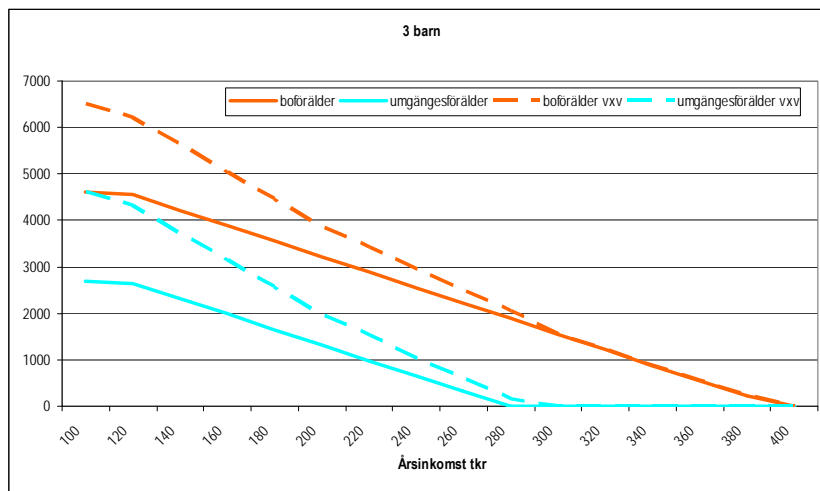


Diagram 3 Totalt bidrag (bostadsbidrag + underhållsstödets växelvisstöd) för boförälder och umgängesförälder respektive boförälder med växelvis boende barn och umgängesförälder med växelvis boende barn, 3 barn



Redovisningen av diagrammen ovan visar tydligt att de två bidragssystemen tillsammans ger önskad effekt. En förälder med två växelvis boende barn folkbokförda hos sig, kan i dag totalt få 4 897 kronor i månaden i bostadsbidrag och underhållsstödets växelvisstöd. En boförälder som har barn som bor på heltid men med i övrigt samma förutsättningar vad gäller bostadskostnad och inkomst, får bostadsbidrag på 3 625 kronor i månaden. Varje månad får alltså den förälder vars barn bor växelvis mer än 1 200 kronor mer än den förälder vars barn bor hela tiden i hushållet, trots att det växelvisa boendet innebär att föräldern i praktiken kan antas ha halva försörjningsbördan för barnet. Under ett år uppgår denna skillnad till 15 264 kronor.

Tabell 2 Antal föräldrar som får bostadsbidrag (december 2010) respektive underhållsstöd vid växelvis boende (februari 2011)

	Antal	Snittbelopp i kr
Underhållsstöd vid växelvis boende	27 839	550
Bostadsbidrag till ensamstående föräldrar	87 613	1 944
Bostadsbidrag till umgängesföräldrar	12 997	1 336

Nära hälften, 47 procent av alla ensamstående föräldrar med hemmavarande barn, dvs. de som har barnen folkbokförda hos sig, uppbar i december 2010 bostadsbidrag. Detta innebär att det är mer vanligt med bostadsbidrag bland särlevande föräldrar där barnen inte bor växelvis. Som framgår av tabell 3 och 4 nedan mottar cirka 17 600 personer underhållsstöd vid växelvis boende. Av dem är 13 500 ensamstående.

Tabell 3 Antal ensamstående föräldrar med underhållsstöd vid växelvis boende med och utan bostadsbidrag, fördelat på kvinnor och män

	Man	Kvinna	Totalt
Underhållsstöd vid växelvis boende plus bostadsbidrag	1 740	7 376	9 116
Underhållsstöd vid växelvis boende utan bostadsbidrag	1 612	2 778	4 390
Totalt	3 352	10 154	13 506

Källa: SCB:s undersökning, Hushållens ekonomi (HEK) 2008.

Det är mer vanligt bland ensamståendehushåll än bland sammanboendehushåll att ta emot underhållsstöd vid växelvis boende och bostadsbidrag – 67 procent av ensamståendehushållen respektive 24 procent av sammanboendehushållen uppbar dessa ersättningar samtidigt. En anledning är att bostadsbidraget prövas mot hushållets sammanlagda inkomst, medan underhållsstöd vid växelvis boende prövas mot endast den sökandes inkomst.

Tabell 4 Antal sammanboende föräldrar med underhållsstöd vid växelvis boende med och utan bostadsbidrag fördelat på kvinnor och män

	Man	Kvinna	Totalt
Underhållsstöd vid växelvis boende plus bostadsbidrag	280	702	982
Underhållsstöd vid växelvis boende utan bostadsbidrag	687	2 428	3 115
Totalt	967	3 129	4 097

Källa: SCB:s undersökning, Hushållens ekonomi (HEK) 2008.

Det finns 7 300 föräldrar som vid växelvis boende enbart tar emot underhållsstödets växelvisstöd (och inte något bostadsbidrag). Dessa föräldrar återfinns inom ett ganska brett inkomstspann. Den

absolut största gruppen, 24 procent, har dock inkomster på 100 000 kr eller mindre per år.

Utifrån redovisade problem anser utredningen att det är nödvändigt att anpassa de berörda regelverken till den förändring som skett i fråga om barns boende och särlevande föräldrars ökade inbördes fördelning av omsorgsansvar för sina barn. Enligt utredningen bör även större hänsyn tas till de effektivitetsvinster som kan göras genom att samordna de familjeekonomiska stöd som kan lämnas när barn bor växelvis. Se mer om detta i utredningens överväganden avsnitt 13.3 *Bostadsbidrag vid växelvis boende* och 13.4.5, *Avskaffat växelvisstöd inom underhållsstödet*.

Övriga problem med nuvarande bostadsbidrag

Det finns en rad andra nackdelar med bostadsbidragets nuvarande utformning. Dessa ligger dock inte inom ramen för utredningens uppdrag. Några sådana faktorer är ändå värda att uppmärksammas då de indirekt har betydelse för konsekvenserna av utredningens förslag rörande bostadsbidraget (se avsnitt 13.3).

Bostadsbidragets storlek har med tiden kommit att urholkas allt mer, vilket beror på att storleken på de individuella inkomstgränserna har varit oförändrade sedan 1997. Utformningen av de nuvarande inkomstgränserna innebär att barn till sammanboende föräldrar inte ges möjlighet till samma stöd som barn till ensamstående föräldrar. Enligt dagens regler reduceras bostadsbidraget när den bidragsgrundande inkomsten överstiger 117 000 kronor per år för en ensamstående förälder. För makar/sambor är gränsen 58 500 kronor per sökande (117 000 kronor totalt). För inkomster över dessa inkomstgränser minskar bostadsbidraget med 20 procent. Att gränserna har varit oförändrade i snart 15 år innebär att allt färre barnfamiljshushåll har kommit att bli berättigade till bostadsbidrag. Samtidigt har andelen ekonomiskt utsatta barn relativt sett ökat under de senaste åren. Bostadsbidragets konstruktion med olika inkomstgränser för ensamstående- respektive sammanboendehushåll, innebär att en klar majoritet av de ekonomiskt utsatta barnen som bor med sammanboende föräldrar, inte kvalificerar sig för något bostadsbidrag, trots att dessa totalt sett har en lika låg levnadsstandard som barn till ensamstående föräldrar.

En möjlig lösning skulle kunna vara en högre inkomstgräns för sammanboende föräldrar så att deras barn, ekonomiskt sett, be-

handlas lika som barn med en ensamstående förälder. Detta kan dessutom vara motiverat utifrån ett icke-diskrimineringsperspektiv; barn bör genom bostadsbidraget ha rätt till samma ekonomiska standard oavsett i vilken hushållstyp de bor. En sådan lösning skulle även innebära att kommunernas kostnader för försörjningsstöd skulle minska.

En annan nackdel med bostadsbidraget är dess marginaleffekter vilka har varit föremål för kritik och debatt i olika sammanhang.²³ I dag räknas hela arbetsinkomsten med i den bidragsgrundande inkomsten vid beräkning av bostadsbidrag och bidraget reduceras som framkommit ovan med 20 procent av den del av årsinkomsten som överstiger 117 000 kronor, vilket innebär att marginaleffekten i bostadsbidraget är 20 procent. Tillsammans med skattesystemet kan detta dock innebära att den sammanlagda marginaleffekten blir avsevärd.²⁴ Denna effekt skulle eventuellt kunna lindras genom att t.ex. vikta arbetsinkomsten lägre än övriga inkomstslag vid prövning av rätten till bostadsbidraget. En sådan ändring skulle dessutom innebära att arbetslinjen förstärks. En nackdel skulle dock vara att det inte tar sikte på dem som inte har någon arbetsinkomst. En annan nackdel är att vissa bidragstagare som har inkomster över brytgränsen i skatteskalen för statlig inkomstskatt, sannolikt ånyo skulle bli berättigade till bostadsbidrag, vilket skulle innebära avsevärt ökade kostnader för staten.

Ytterligare en nackdel med det nuvarande bostadsbidraget är att konsumtionsutrymmet i bidraget till viss del är styrt mot bostadskonsumtion trots att det bostadspolitiska syftet med bidraget till stor del har spelat ut sin roll. Även om det bostadspolitiska målet mot trångboddhet generellt sett har bedömts vara uppfyllt här i landet, vill dock utredningen poängtera att det ändå finns enskilda barnhushåll som lever under förhållanden som bostadsmässigt sett inte är tillfredsställande.

10.3.2 Barnbidrag

Det allmänna barnbidraget är ett viktigt tillskott till de flesta barnfamiljers hushållsekonomi. Hur barnbidraget fördelas mellan föräldrarna kan vara en viktig fråga för de föräldrar som inte lever till-

²³ Se bl.a. SOU 2001:24, Ur Fattigdomsfällan och ESO-rapporten 2010:8, Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtryggheten i välfärdssystemen.

²⁴ Se mer om bostadsbidragshushållens marginaleffekter i nämnda ESO-rapport, s. 57.

sammans. Ibland kan detta vara en källa till konflikt. I detta avsnitt redogör utredningen för barnbidragets syfte och konstruktion och reglerna om bidragsmottagare och delning. I avsnittet redogörs även för vilka konsekvenser dessa regler kan få för särlevande föräldrars samarbete i frågor som rör barnets boende, omsorg och ekonomi.

Frågan om föräldrar i större utsträckning än i dag bör ha möjlighet att själva bestämma hur de vill fördela barnbidraget mellan sig har varit aktuell i olika sammanhang under de senaste åren. I avsnittet belyses också behovet av att barnbidraget kan delas dels när barn med särlevande föräldrar bor växelvis hos dem, dels när föräldrarna bor tillsammans.

Barnbidragets syfte och konstruktion

Det allmänna barnbidraget är ett grundläggande och generellt icke-behovsprövat bidrag till alla barn som är bosatta i Sverige. Det infördes redan på 1940-talet genom lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag. Till grund för införandet låg såväl befolkningspolitiska synpunkter som rättviseskäl och socialpolitiska aspekter. Historiskt sett har bidraget syftat till att främja nativiteten, att utjämna standardskillnader mellan barnlösa och barnrika familjer samt att garantera en viss minimistandard för barnfamiljerna.²⁵ Av lagen om allmänna barnbidrag framgick det tidigare att barnbidraget ska gå till barnets uppehälle och uppfostran.²⁶

Barnbidraget är avsett att täcka kostnader för ett barns materiella behov, vilka kan variera i enskilda fall. Bidraget är dock generellt till sin natur och är inte avsett att täcka alla kostnader för ett barn. För många barnfamiljer utgör barnbidraget ändå ett viktigt tillskott till hushållsekonomin. Barnbidraget kan därmed sägas utgöra en kompensation för den försörjningsbörda föräldrar har för att tillgodose barnets behov. I praktiken har bidraget kommit att bli ett allmänt konsumtionsstöd för hushåll som har barn. Denna bild förstärks också av att bidraget vanligen utgör en integrerad del av hushållsekonomin.

Barnbidragets konstruktion och ändamål innebär att det finns en nära koppling mellan bidraget och de direkta omkostnader som en förälder har när han eller hon har omsorgen om barnet. Synen

²⁵ Riksförsäkringsverket, RFV Analyserar 2000:3 Delat barnbidrag, s. 19.

²⁶ 1 § i den upphävda lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag.

på vad bidraget ska räckas till, samt om det finns behov av att dela på bidraget varierar självfallet mellan familjer beroende på ekonomisk situation och fördelning av försörjningsansvar för barnet. I den allmänna debatten ges ibland sken av att barnbidraget är ett slags extra stöd till ensamstående föräldrar med låga inkomster, eller att det syftar till att utjämna inkomstskillnader mellan två separerade föräldrar, snarare än att det främst ska bidra till att täcka kostnader för barnet.

Ett grundläggande kriterium för att kunna vara mottagare av barnbidrag är att föräldern är vårdnadshavare för barnet. Om en förälder har ensam vårdnad om barnet är det han eller hon som får barnbidraget (16 kap. 4 § SFB). Föräldrar som har gemensam vårdnad kan anmäla till Försäkringskassan vem av dem som ska vara bidragsmottagare. Dessa regler gäller oavsett om föräldrarna bor ihop eller är särlevande. Om föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn men barnet bor varaktigt tillsammans med endast en av dem, har efter anmälan den föräldern rätt att få barnbidraget (16 kap. 7 § SFB). Om någon anmälan om bidragsmottagare inte görs betalas barnbidraget ut till modern (16 kap. 5 § SFB). Dessa regler ger föräldrarna möjlighet att tillsammans bestämma vem av dem som ska ta emot bidraget. Föräldrarna kan senare när som helst anmäla ändrad betalningsmottagare.

Föräldrar som lever tillsammans kan emellertid inte få barnbidraget delat mellan sig. Det är endast när föräldrarna inte lever ihop och barnet bor varaktigt hos dem båda (växelvis boende) som en delning i dag är möjlig. En anmälan om delning av barnbidraget ska i sådana fall göras av båda föräldrarna, dvs. det krävs att de båda är överens om en delning. Barnbidraget betalas då ut med hälften till vardera föräldern.

Om ingen anmälan om bidragsmottagare görs betalas alltså bidraget ut till barnets mor. Det finns en historisk förklaring till detta. I förarbetena från 1947²⁷ kan bl.a. utläsas att:

modern, som i allmänhet hade den omedelbara omvårdnaden om barnet, vore bäst skickad att bedöma dess behov och därmed även vunnit garanti för den lämpligaste användningen av de för barnets bästa avsedda bidraget. (---) Om modern tillerkännes rätt till barnbidraget, torde man med större säkerhet kunna räkna med att bidraget verkligen kommer barnet tillgodo och får den standardhöjande effekt som avses. Såsom från olika håll påpekats tala dessutom praktiska skäl, bland annat att modern i allmänhet har större möjligheter än fadern att per-

²⁷ Se prop. 1947:220, Förslag till allmänna barnbidrag, s. 91.

sonligen utkvittera beloppet, för att modern sättes som generell bidragsmottagare.

Även om ovanstående citat härrör sig från en tid då separationer var tämligen ovanliga och utpekandet av modern som den bäst lämpade bidragsmottagaren kan verka provocerande ur ett jämställdhetsperspektiv, finns således än i dag en regel som innebär att könet avgör vem som är bidragsmottagare för barnbidrag. Det som på 1940-talet ansågs som radikalt att lämna barnbidraget till modern i stället för till fadern såsom familjeförsörjare, framstår i dag som föråldrat. Under årens lopp har kvinnors inträde på arbetsmarknaden, synen på föräldraskap, föräldraansvar och jämställdhet förändrat vår syn på kvinnors och mäns ansvar för hem och barn. Det är ett faktum att pappor i högre grad än tidigare tar del i omvårdnaden om barnen och att mammor förvärvsarbetar i en större utsträckning. I dag ser också familjebildningen och barns boende annorlunda ut än vad den gjorde tidigare. Ändå förutsätts en mamma få bidraget framför en pappa.

Till vem av föräldrarna lämnas barnbidraget i dag?

Barnbidrag betalas ut för cirka 1,7 miljoner barn. I mars 2010 var det enligt uppgift från Försäkringskassan cirka 62 000 fäder (vilket motsvarar 6 procent) och 960 000 mödrar (94 procent) som fick barnbidrag utbetalat till sig. De fäder som är bidragsmottagare utgörs av fyra kategorier, nämligen de som;

1. har ensam vårdnad om barnet,
2. de som delar på bidraget med den andra föräldern,
3. de som har valts som bidragsmottagare i samband med barnets födelse (möjligt först för barn födda efter den 1 januari 2006), samt
4. de som har gemensam vårdnad om barnet men barnet bor varaktigt endast med fadern.

Cirka 12 000 av fäderna fick barnbidrag som ensamma vårdnads-havare (enligt kategori 1 ovan vilket motsvarar 19 procent av de mottagande fäderna). Av alla de barn som bor växelvis²⁸ hos sina

²⁸ Omkring 30 procent av alla barn med särlevande föräldrar, cirka 500 000 barn, bor växelvis enligt SCB:s studie Jämställt föräldraskap, vilket motsvarar cirka 150 000 barn.

föräldrar delas barnbidraget endast för cirka 14 200 barn. Det innebär att 14 200 fäder får delat barnbidrag för något barn (kategori 2 ovan vilket motsvarar 23 procent av de mottagande fäderna).

När det gäller såväl kategori 3 som 4 ovan, är det svårt att bedöma hur många dessa är. Försäkringskassan har under perioden augusti 2009 t.o.m. juli 2010 följt i vilken utsträckning föräldrar har valt att dela på barnbidraget. Under perioden föddes cirka 50 320 barn för vilka föräldrarna hade möjlighet att välja vem av dem som skulle uppbära barnbidraget. I samband med barnets födelse finns denna möjlighet till delning endast för bidrag för barn som föds inom ett äktenskap eftersom det förutsätter att föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet. För sammanboende ogifta föräldrar anmäls gemensam vårdnad vanligtvis lite senare i samband med att faderskapet bekräftas hos socialnämnden. Under den aktuella perioden valdes 8 800 fäder respektive 11 520 mödrar som bidragsmottagare. Det finns ingen uppgift om i vilken utsträckning föräldrarna var sammanboende, men det förefaller sannolikt att de flesta föräldrar som har valt att dela på barnbidraget bor tillsammans. Det verkar mindre troligt att fadern skulle väljas som bidragsmottagare för det nyfödda barnet om föräldrarna levde isär.

För övriga barn blev mödrarna automatiskt valda som bidragsmottagare p.g.a. att föräldrarna inte svarade på förfrågan om vem av dem som barnbidraget ska lämnas till. Enligt gällande lagstiftning betalas bidraget då automatiskt ut till modern, vilket är den vanligaste situationen för sammanboende föräldrar.

Möjligheten att välja bidragsmottagare har funnits sedan den 1 juli 2006 och fr.o.m. denna tidpunkt har föräldrarna fått en förfrågan om vem av dem som ska uppbära barnbidraget. Antal valda fäder som mottagare under åren fr.o.m. juli 2006 t.o.m. juli 2009 är dock enligt Försäkringskassan mycket osäkra siffror. Det går inte att utgå från den refererade periodens antal och multiplicera den med de tre tidigare åren, eftersom antalet barn som har fötts inom äktenskapet under dessa år troligtvis inte överensstämmer med den aktuella perioden. Andra faktorer som kan påverka uppgiften är att familjebilden kan ha förändrats sedan valet gjordes för de barn som föddes under åren 2006–2008, dvs. föräldrarna kan ha separerat och då anmält ändring av bidragsmottagare (och sålunda ingå i kategori 4 ovan).

Försäkringskassan har ingen information som visar vad en förändring av bidragsmottagare kan bero på. Hur många fäder som valdes som bidragsmottagare före 2009 och som fortfarande är det

är inte känt. Anledning till byte av bidragsmottagare kan t.ex. vara att föräldrarna har flyttat isär, men det kan också bero på att en ändring är fördelaktig för rätten till flerbarnstillägg. Sammanboende föräldrar har ofta ekonomin ordnad så att en av dem är bidragsmottagare av barnbidrag för familjens samtliga barn. En anledning till att föräldrar gjort ett aktivt val av bidragsmottagare kan därför också tänkas vara att föräldrarna har barn ihop sedan tidigare och att det anses vara praktiskt att alla bidragen går till en och samma person.

Vad gäller kategori 4 ovan innehåller den troligen framför allt de fäder som anmält att de ska vara mottagare p.g.a. att de har vårdnad om barnet och barnet bor varaktigt endast hos dem. Men i denna kategori kan även finnas fäder som har valts som bidragsmottagare vid ett senare tillfälle än i samband med barnets födelse.

I SCB:s enkätstudie Jämställt föräldraskap som utförts på uppdrag av regeringen, har 7 830 särlevande föräldrar svarat på frågan om till vem barnbidraget betalas ut samt hur nöjda de är med vem som är bidragsmottagare. Av de föräldrar vars barn bor växelvis uppger 22 procent att de delar på barnbidraget. Drygt 70 procent uppger att det är mamman som får barnbidraget och 6 procent att det är pappan.

Tabell 1 Till vem betalas barnbidraget ut när barnet bor växelvis?, andel i procent, 2010

	Män	Kvinnor
Vi delar	22	22
Jag mottar hela bidraget	4	71
Den andra föräldern mottar hela	74	6
Samtliga	100	100

Källa: Enkäten Jämställt föräldraskap, Socialdepartementet 2010.

Av alla föräldrar som i ovan nämnda studie uppgav att deras barn bodde halva tiden hos dem, var 59 procent nöjda och 14 procent missnöjda med fördelningen av barnbidraget. Uppdelat på bidragsmottagare framgår att en majoritet av de föräldrar som delar på barnbidraget är nöjda med detta. Pappor är i större utsträckning nöjda jämfört med mammor, hela 81 procent. Det kan finnas flera olika anledningar till detta. Det kan vara så att kvinnor av tradition anser sig ha mer rätt till bidraget, dels utifrån att de oftare har sämre ekonomi än män, dels för att de oftare har hand om inköpen

för att täcka barnens behov.²⁹ Det går dock inte att säkert uttala sig om detta utifrån enkätresultaten. De föräldrar som själva är bidragsmottagare är oftast nöjda, speciellt kvinnor, och ingen av dem som mottar barnbidraget är missnöjd. Bland de föräldrar som inte är bidragsmottagare är cirka en tredjedel missnöjd och ungefär lika många är nöjda.

Tabell 2 Andelen nöjda respektive missnöjda med fördelningen av barnbidraget bland föräldrar som har barn boende växelvis, andel i procent, 2010

	Delar		Jag mottar hela		Den andra mottar hela	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Nöjd	81	67	63	78	32	41
Varken eller	15	21	37	22	37	24
Missnöjd	3	12	0	0	31	35
Samtliga	100	100	100	100	100	100

Källa: Enkäten Jämställt föräldraskap, Socialdepartementet 2010.

Av enkätstudien framgår inte hur själva barnbidragsbeloppet används och inte heller i vilken omfattning föräldrarna använder det till inköp för barnen. En mer generell fråga har dock ställts om vem av föräldrarna (i sammanboende eller ombildade familjer) som sköter detta. Slutsatsen är att det oftast är mamman som sköter inköpen till barnet. Nästan sex av tio särlevande pappor uppger att de köper mindre eller nästan inget till barnen, medan 75 procent av mammorna uppger att de köper mer eller nästan allt till barnen. 23 procent av mammorna respektive 34 procent av papporna anser att de delar lika på inköpen. Tendensen att papporna i större utsträckning värderar sin insats högre jämfört med mammorna, återkommer också i flera andra sammanhang av utredningens kartläggningar, bl.a. när det gäller i vilken omfattning den bidragskyldige föräldern betalar för barnets kostnader utöver under-

²⁹ Jämför resultat av Nordeas Synovate-undersökning om familjeekonomi där det framgår att kvinnorna tar det största ansvaret för inköp till barnen. De flesta beslut om inköp tar makar/sambor gemensamt men män bestämmer när det gäller elektronik och försäkringar, medan kvinnorna beslutar om presenter, mat och kläder. Av de 1 000 personer som deltog i undersökningen tycker 14 procent att det är svårt att prata ekonomi med sin partner och lika många döljer hur mycket de handlar eller tycker att partnern gör av med för mycket pengar. Hälften av paren är ofta eller ibland oense om privatekonomiska frågor. Hälften av dem som deltog i studien hade helt gemensam ekonomi och endast 3 procent hade helt separat ekonomi. Ombildade familjer var mer ovilliga till att slå ihop ekonomin än andra familjer. Refererade uppgifter har hämtats från pressmeddelande från Nordea den 24 november 2010.

hållet,³⁰ samt i vilken omfattning män definierar eller anser att barnet bor växelvis.³¹

Tabell 3 Vem av föräldrarna sköter inköpen till barnen? Andel i procent, 2010

	Jag köper nästan allt	Jag köper mer	Vi delar lika	Jag köper mindre	Jag köper nästan inget
Kvinnor	37	38	23	1	0
Män	2	4	34	46	13

Källa: Enkäten Jämställt föräldraskap, Socialdepartementet 2010.

Problem med nuvarande regel om delning av barnbidraget

Nuvarande regler om val av bidragsmottagare respektive delning av barnbidrag verkar inte ha fått något större genomslag för fäderna. De cirka 14 200 barn som barnbidraget delas för motsvarar endast omkring en tiondel av alla barn som i dag bor växelvis. Det finns av naturliga skäl ett mörkertal för hur många föräldrar vilkas barn bor växelvis som skulle vilja ha barnbidraget delat till hälften, eftersom en delning förutsätter en gemensam ansökan till Försäkringskassan. Av ovanstående tabell 2 framgår dock att cirka två tredjedelar av såväl mammor som pappor inte är nöjda med hur barnbidraget betalas ut när barnet bor växelvis och den andra föräldern får hela bidraget. Regelverket i sig ger inte föräldrar något utrymme att dela på barnbidraget när de inte kan komma överens om en delning. Detta betyder inte att föräldrarna nödvändigtvis alltid har en konflikt om huruvida barnets boende definieras som ett växelvist boende, eller om hur försörjningsansvaret ska fördelas mellan dem – även om det förekommer. Avgörande torde i stället vara att valet av bidragsmottagare från den tid barnet föddes och föräldrarna var sammanboende (eller snarare resultatet av att då inte välja bidragsmottagare), är det som senare kan få oönskade konsekvenser i samband med en separation. Det är förståeligt att föräldrar kan ha en helt annan inställning till vem som ska vara bidragsmottagare när de inte längre lever tillsammans.

Att det oftast är modern som är bidragsmottagare har flera förklaringar. Som ovan nämnts anmäler många föräldrar inte vem som ska vara bidragsmottagare och då betalas bidraget automatiskt ut

³⁰ Se nedan avsnitt 11.4.1.

³¹ Se ovan i kapitel 7.

till modern. I dag föds dessutom drygt hälften av alla barn som barn till ogifta föräldrar och för dessa barn fastställs faderskapet först i efterhand, vilket betyder att barnbidraget ofta betalas ut till modern om faderskapet ännu inte har fastställts eller är oklart. Det kan dock anses vara ett förlegat synsätt att lagen utgår från att modern ensam ansvarar för barnet.

Att regelverket sedan 2006 har öppnats upp utifrån en förändrad familjebildning som möjliggör delad utbetalning och en vidgad möjlighet till anmälan av bidragsmottagare, betyder dock inte att regelverket fungerar friktionsfritt. Behovet av att dela på barnbidraget gör sig särskilt gällande bland särlevande föräldrar. Att kunna dela på bidraget är något som inte sällan diskuteras mellan dem. Exempelvis har Familjerättssociomernas Riksförening (FSR) gjort gällande att delningsfrågan allt oftare kommer upp i samarbetssamtalen hos de kommunala familjerättsmottagningarna.³² Barnbidragets betydelse för särlevande föräldrar bekräftas också av Försäkringskassan, vars uppfattning är att vissa särlevande föräldrar, trots gemensam vårdnad och växelvis boende, har svårt att komma överens om en delning av bidraget.³³ Samtidigt kan andra föräldrar samarbeta även i ekonomiska frågor som rör barnet, allt utifrån barnets bästa. Enligt Försäkringskassan kan det vara så att dessa föräldrar har valt att låta barnbidraget betalas ut till modern p.g.a. att hon ombesörjer löpande kostnader för klädinköp m.m., medan fadern kanske står för andra kostnader, t.ex. avgift för förskola eller fritidsaktiviteter.

Denna bild förstärks av de berättelser utredningen har tagit del av från särlevande föräldrar. Av dessa framgår att den mamma som å ena sidan ursprungligen varit bidragsmottagare sedan barnet föddes, senare av olika skäl inte vill dela med sig av hälften av bidraget till pappan om barnet bor växelvis efter en separation. I vissa fall är hon ensamstående och lever många gånger under knappa ekonomiska förhållanden och har svårigheter att få ekonomin att gå ihop efter en separation. En pappa som har barnet boende växelvis hos sig anser å andra sidan att det är diskriminerande att han inte kan vara bidragsmottagare för hälften av barnbidraget p.g.a. att mamman nekar till detta, samtidigt som han förutsätts ta sin del av försörjningsansvaret för barnet.

³² Synpunkt som lämnades från Familjerättssociomernas Riksförening (FSR) i samband med utredningens hearing i januari 2010. Se bilaga 10.

³³ Synpunkter från Försäkringskassan vid utredningens hearing i januari 2010. Se bilaga 10.

Regeln om att föräldrarna måste vara överens för att kunna dela på barnbidraget har alltså i praktiken kommit att fungera som en vetorätt för modern (eller fadern om det är han som varit bidragsmottagare från början när föräldrarna sammanlevde), att kunna bestämma om bidraget ska delas eller inte när barnet bor växelvis.

Nuvarande regelkonstruktion kan påverka föräldrarnas möjligheter att komma överens om barnets boende och den därtill koplade fördelningen av försörjningsansvaret. En förälder som befarar att bli av med hälften av barnbidraget kan bli negativt inställd till att barnet tillbringar alltför mycket tid med den andra föräldern och vill inte att barnet ska bo växelvis, medan den andra föräldern kanske eftersträvar ett växelvist boende av ekonomiska skäl för att dels kunna få hälften av barnbidraget, dels för att slippa betala underhåll för barnet.³⁴ Det finns med andra ord risk att det är ekonomiska incitament som styr föräldrarnas inställning till barnets boende och umgänge med den andra föräldern, snarare än vad de anser vara det bästa för barnet. Denna situation åskådliggör också att det finns ett behov av att särlevande föräldrar behöver mer råd och stöd för att kunna komma överens i ekonomiska frågor efter en separation.³⁵

I vilken omfattning barnbidragsreglerna påverkar särlevande föräldrar att enas om barnets vårdnad och bosättning, har undersökts i en enkätstudie riktad till familjerättsadvokater, handläggare vid de kommunala familjerättsmottagningarna/socialtjänsterna samt barnbidragshandläggare vid Försäkringskassan.³⁶ En klar majoritet av respondenterna angav att barnbidraget försvårar föräldrarnas möjligheter att komma överens om var barnet ska bo (85 procent av familjerättsadvokaterna och 76 respektive 57 procent av handläggarna i kommunen respektive Försäkringskassan).³⁷

Det finns flera orsaker till att föräldrar har ett ökat fokus på att kunna dela barnbidraget, men en viktig orsak är att barn i dag i hög grad bor växelvis hos sina föräldrar efter en separation. Båda föräldrarna förutsätts i dessa fall ha ett jämbördigt och gemensamt ansvar

³⁴ En förälder anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet genom att barnet bor växelvis, se mer nedan under kapitel 11.

³⁵ Se mer om detta under kapitel 9 och utredningens överväganden i avsnitt 13.4.1 och 13.7–10.

³⁶ Enkätundersökningen genomfördes av professor Eva Ryrstedt vid Juridiska institutionen, Lunds universitet och redovisas i JT 2004/05 s. 814 ff, Ryrstedt E., *Bidrag och särboende föräldrar*. Undersökningen genomfördes dock innan den nuvarande möjligheten till delat barnbidrag infördes.

³⁷ Läs mer om undersökningens resultat avseende underhållsreglers betydelse för föräldrar att komma överens i avsnitt 11.2 nedan.

för sitt barns försörjning. Möjligheten att dela på barnbidraget handlar därför i praktiken om att ge föräldrar bättre förutsättningar att klara av att ta sitt försörjningsansvar när barnet vistas hos honom eller henne. Det är i sammanhanget otillfredsställande att reglerna om bidragsmottagare är utformade på ett sådant sätt att en av föräldrarna själv kan avgöra om bidraget ska delas eller inte när barnet bor växelvis – oavsett om föräldrarna i praktiken delar på kostnaderna för barnet. En sådan utformning gagnar inte föräldrarnas förutsättningar att samarbeta om barnets försörjning, och det faktum att barnbidraget i de flesta fall i praktiken lämnas till modern om hon vill det, kan dessutom bidra till att konservera könsroller.

Anledningen till att en förälder inte medverkar till en delning av barnbidraget har dock inte alltid ekonomiska orsaker. En separation utgör för de flesta människor en omvälvande livshändelse där många känslor påverkar de beslut och överväganden en förälder gör. Det är inte ovanligt att de familjeekonomiska förmånerna används som ett slagträ eller maktmedel mellan de separerade parterna. Att i dessa fall inte vilja medverka till en delning av barnbidraget är således inte helt ovanligt.³⁸

Det kan heller inte hållas för otroligt att i de fall den ursprungliga bidragsmottagande föräldern inte medverkar till delning, vill heller inte den andra föräldern ta kostnader för inköp till barnet med hänvisning till att om den andra parten ändå får hela bidraget får denne också stå för inköpen.

Ytterligare ett problem som hör samman med möjligheten till delning av barnbidraget rör konsekvenserna för flerbarnstilläggen som ingår inom ramen för det allmänna barnbidraget. Flerbarnstillägg lämnas för hushåll som har två eller fler barn. Om barnbidraget delas för ett barn ska flerbarnstillägget lämnas proportionellt utifrån det antal barn som föräldern får helt eller delat barnbidrag för. Det får enligt utredningen anses otillfredsställande att en förälder som lever i en ombildad familj med såväl egna barn från ett tidigare förhållande som styvbarn och gemensamma barn med en ny partner, kan vara förhindrad, alternativt ha sämre förutsättningar (beroende på antal barn), att uppbära flerbarnstillägg jämfört med en kärnfamilj med samma försörjningsbörd. Detta beror på att möjligheten att uppbära flerbarnstillägg är beroende av om föräldern mottar ett helt eller halvt barnbidrag för barnet. En

³⁸ Sådana synpunkter framfördes i samband med utredningens hearing i januari 2010 från FSR. Se bilaga 10.

förälder kan således skapa negativa ekonomiska konsekvenser för en f.d. partners nya familj genom att inte medverka till delning av barnbidraget.

Konstruktionen av den nuvarande delningsregeln för barnbidraget kan också innebära problem i förhållande till andra rättsområden. Om t.ex. en boendetvist i en domstol resulterar i att barnet ska bo växelvis hos båda sina föräldrar kan det innebära ytterligare konflikter mellan föräldrarna om den ursprungliga bidragsmottagaren inte vill dela med sig av barnbidraget. Det finns därför behov av en större samstämmighet mellan olika rättsområden som reglerar föräldrars rättigheter, skyldigheter och ansvar för barnen i samband med en separation, eller när de av andra orsaker inte lever samman. Den nu nämnda situationen torde tala för att barnbidraget ska kunna delas även när endast en av föräldrarna har anmält delning vid växelvis boende.

Sammanfattningsvis anser utredningen att den nuvarande konstruktionen av barnbidragsregelverket skapar onödigt många konflikter mellan särlevande föräldrar, och det finns därför anledning att föreslå justeringar av reglerna för delning av barnbidraget, se mer om detta under avsnitt 13.1.

Tidigare behandling av frågan om delning av barnbidrag

Möjligheterna till att dela barnbidraget har sedan det infördes den 1 juli 2006 varit föremål för många diskussioner och det förslag som regeringen ursprungligen lämnade till riksdagen i november 2005 kom senare att ändras vid riksdagsbehandlingen av förslaget. För att lämna en bakgrundsbild till nuvarande bestämmelser lämnas därför i det följande en beskrivning av de argument som förts fram i debatten om delat barnbidrag.

Alltsedan slutet av 1990-talet har frågan om delning av barnbidraget varit aktuell. Till grund för diskussionen låg delvis den vårdnadsreform som infördes 1998 och som förespråkade gemensam vårdnad och samförståndslösningar mellan särlevande föräldrar. Även förändringar i familjebildningen och barns boendeformer, framför allt den ökande andelen barn som bor växelvis hos sina föräldrar låg bakom diskussionen.³⁹ Vidare påkallade rådande värderingar i fråga om jämställdhet en översyn av utbetalningsreglerna. Efter vårdnadsreformen ställde föräldrar uttryckligen ökade krav på

³⁹ RFV Analyserar 2000:3, Delat barnbidrag, avsnitt 3.3–3.4.

att barnbidraget ska kunna delas, då barnbidragsbestämmelserna av många upplevdes som omoderna och orättvisa.

Flera rapporter har under senare år behandlat frågan om hur barnbidraget på lämpligaste sätt ska kunna fördelas och delas mellan föräldrar, dels utifrån föräldrarnas antagna försörjningsbördor, dels med tanke på jämställdhetsperspektivet och att lagstiftningen ska vara könsneutral. Vid en analys av delat barnbidrag fann dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV) skäl för att synen på barnbidraget behövde moderniseras och att lagstiftningen på området behövde anpassas till en förändrad familjebildning.⁴⁰ Föräldrarna som har gemensam vårdnad om barnet skulle ges ökad valfrihet i fråga om hur barnbidraget ska betalas ut och de borde kunna få välja att dela på barnbidraget. Vid beslut om växelvis boende talade enligt RFV mycket för att huvudregeln borde vara att barnbidraget automatiskt delas, om inte föräldrarna önskar en annan lösning.

Regeringen gav i juli 2004 RFV i uppdrag att analysera och pröva förutsättningarna för en mer könsneutral lagstiftning avseende det allmänna barnbidraget och flerbarnstillägget.⁴¹ Utgångspunkten var att regelverket även i fortsättningen skulle vara enkelt att tillämpa och administrera samt åtnjuta hög legitimitet.

I april 2005 lämnade den då nybildade myndigheten Försäkringskassan sin rapport.⁴² Försäkringskassan ansåg att all lagstiftning, om möjligt, bör vara könsneutral. Reglerna om vem som ska ta emot barnbidrag kan dock inte göras könsneutrala i alla situationer då vårdnadslagstiftningen utskiljer sig när barnets föräldrar är ogifta vid barnets födelse. Försäkringskassan förordade ändringar av barnbidragsregelverket för de föräldrar som har gemensam vårdnad och föreslog dels att alla föräldrar ska få anmäla vem av föräldrarna som ska få barnbidraget, dels att föräldrar som har växelvis boende barn får dela på bidraget även om de inte är överens. Vid gemensam vårdnad om ett barn skulle den förälder som föräldrarna har anmält som bidragsmottagare ha rätt att uppbära barnbidraget. Om det inte gjordes någon anmälan skulle bidraget betalas ut till modern. För särlevande föräldrar med gemensam vårdnad om ett barn som hade växelvis boende hos föräldrarna, skulle det införas en möjlighet att dela barnbidraget så att hälften utbetalades till vardera föräldern. Om endast en av föräldrarna skulle göra en anmälan

⁴⁰ Anförd rapport.

⁴¹ Socialdepartementets dnr S2004/5213/SF.

⁴² Försäkringskassan, Utredning om könsneutralt och delat barnbidrag, mars 2005, dnr 6321212/05.

om delat barnbidrag fick bidraget delas om det finns en lagakraftvunnen dom eller ett av socialnämnden godkänt avtal om växelvis boende, såvida inte den andra föräldern kunde visa att sådant boende inte förelåg. En delning skulle också vara möjlig på anmälan av en förälder om underhållsstöd vid växelvis boende lämnas till barnet.

Försäkringskassans förslag tog inte sikte på delning av barnbidraget när föräldrar lever tillsammans eller i övrigt är överens om en delning. Flera alternativ till hur delning (och fördelning) av bidraget skulle kunna göras mer könsneutralt analyserades dock i rapporten. Försäkringskassans bedömning var att frågan om vem som får barnbidraget i en sammanlevande familj inte är något stort problem och att de flesta av bidragsmottagarna ansåg att systemet fungerar bra.

Enligt Försäkringskassans rapport är de flesta föräldrar som väljer att ha barnen boende växelvis överens om hur barnets försörjning ska vara ordnad. När de önskar att dela barnbidraget ser de helst att staten gör en delning. Det viktiga är att de blir sedda som ansvarsfulla föräldrar. Det är först när föräldrarna inte är överens om barnets boende och hur kostnader ska vara fördelade som problemet med utbetalning av barnbidraget uppstår.

Försäkringskassans rapport fick ett blandat remissmottagande.⁴³ Fler än hälften av remissinstanserna stödde förslaget i dess helhet. Vissa av remissinstanserna saknade en analys och utredning om dels hur föräldrar fördelar kostnaderna för barnet, dels vilka konsekvenser en delning av barnbidraget får för barnet. Regeringen lade Försäkringskassans förslag till grund för regeringens förslag till ny lagstiftning i frågan.⁴⁴

Regeringens förslag om delat barnbidrag (inklusive delat vårdbidrag) blev föremål för omfattande debatter i både riksdagen och i media. Efter kammardebatten enades riksdagen om att bifalla reservationer som lämnades från de fyra borgerliga partierna (dåvarande opposition) tillsammans med vänsterpartiet, avseende utformningen av delningsregeln. Av riksdagens behandling av förslaget framgår att en majoritet inte ville bifalla regeringens förslag om att barnbidraget skulle delas vid växelvis boende efter anmälan från endast en av föräldrarna, om det fanns en lagakraftvunnen dom

⁴³ Socialdepartementets dnr S2005/2375/SF.

⁴⁴ Prop. 2005/06:20 Delat barnbidrag vid växelvis boende, m.m.

eller ett av socialnämnden godkänt avtal om växelvis boende, eller om underhållsstöd vid växelvis boende var beviljat för barnet.⁴⁵

Socialförsäkringsutskottet ansåg att det var positivt att barnbidraget skulle kunna delas och att bidraget i och med förslaget kan betalas ut till den förälder som anmäls, och inte med automatik till modern, vilket skedde i en större utsträckning innan lagändringen. Utskottet var dock negativt till en delning vid växelvis boende baserat på anmälan från endast en av föräldrarna då det ansåg att detta skulle kunna leda till fler konflikter och tvister och låsa föräldrarna vid en uppgörelse om växelvis boende utan hänsyn till barnets skiftande behov under uppväxten. Det ansågs att förslaget frambringade boendelösningar som inte var för barnets bästa och att det fanns en uppenbar risk att fler motsätter sig växelvis boende p.g.a. risken att bli av med barnbidraget, eller att fler önskar växelvis boende för att få halva barnbidraget och undgå underhållsskyldighet. Det uppmärksammades också att den ena förälderns disponibla inkomst skulle minska (oftast moderns) om denne blev av med halva bidraget. Utskottet ansåg vidare att barnbidraget inte är en belöning till den som tar omsorgsansvar, utan är till för att möta barnets materiella behov. Vid en situation där växelvis boende föreligger finns också ett aktivt delat omsorgsansvar. Däremot ger det växelvisa boendet i sig enligt utskottet inga garantier för att även kostnadsansvaret delas mellan vårdnadshavarna. En möjlighet att dela barnbidraget vid växelvis boende efter anmälan av endast den ena föräldern förutsatte enligt utskottet, att även de stora kostnaderna för ett barn – som t.ex. barnomsorgskostnaden – kan delas. Utskottet motsatte sig därför regeringens förslag och gjorde ändringen att vid växelvis boende ska föräldrarna gemensamt anmäla en delning till Försäkringskassan. Kravet på att föräldrarna gemensamt ska begära delning gällde både i förhållande till barnbidraget och vårdbidraget.

I samband med riksdagsbehandlingen av förslaget om delat barnbidrag m.m. lämnade också riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att det finns ett behov av att ta ett större grepp om de regler och bidrag som påverkar särlevande föräldrars möjligheter till att ha en fungerande försörjning och omsorg om sina gemensamma barn.⁴⁶ Det uttalades att det behövdes en samlad utredning ur ett barnperspektiv om de bidragsregler som påverkar barn till

⁴⁵ Socialförsäkringsutskottets betänkande 2005/06:SfU7, Delat barnbidrag vid växelvis boende m.m., s. 13 f.

⁴⁶ Anförut utskottsbetänkande, s. 15 f.

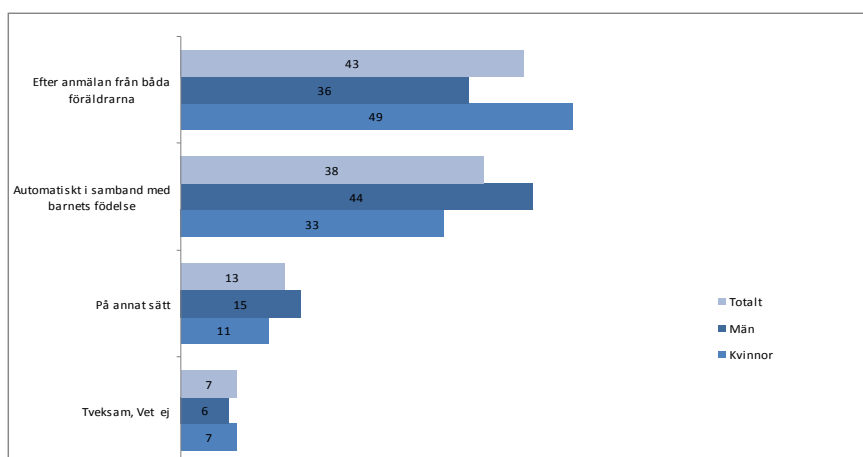
särlevande föräldrar samt hur kostnadsansvaret fördelas mellan föräldrarna. Riksdagen ansåg att regeringen snarast skulle tillsätta en utredning som ser till hela försörjningsbilden, vilket således är bakgrunden till denna utrednings kommittédirektiv.

Utredningens telefonundersökning om delat barnbidrag

På uppdrag av utredningen genomförde intervju företaget TNS Sifo under hösten 2010 telefonintervjuer med knappt 800 föräldrar. Intervjuerna genomfördes som en s.k. omnibus där flera olika frågor från olika uppdragsgivare ställs till intervju personerna. Syftet med undersökningen var att få kunskap bl.a. om hur föräldrar ser på delning av det allmänna barnbidraget.⁴⁷ Cirka 57 procent av samtliga föräldrar ansåg i undersökningen att barnbidraget ska kunna delas med hälften mellan föräldrar. 30 procent avvisade förslaget och drygt var tionde förälder var tveksam eller svarade ”vet inte”. Särlevande föräldrar var mer positiva till delning än sammanboende föräldrar och kvinnor var mer positiva än män. Bland föräldrar vars barn bor växelvis ansåg hela 81 procent att barnbidraget bör kunna delas. De föräldrar vars barn bor hela tiden hos den ena föräldern, liksom särlevande föräldrar som barnet bor mest hos var minst positiva till en delning.

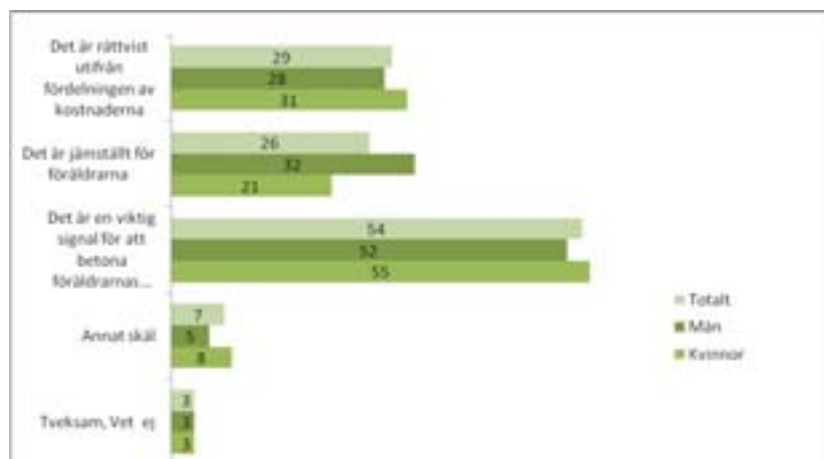
De föräldrar som ansåg att barnbidraget ska kunna delas till hälften mellan föräldrarna fick även frågan om hur delningen bör ske. Det är framför allt två sätt som föredras; att bidraget kan delas lika efter anmälan från båda föräldrarna, vilket i högre utsträckning föredras av kvinnor, samt att barnbidraget ska delas automatiskt i samband med barnets födelse, vilket föredras av män.

⁴⁷ Se sammanfattning av undersökningen i bilaga 4.

Diagram 4 På vilket sätt ska barnbidraget kunna delas, procent, TNS Sifo 2010

De föräldrar som svarade att barnbidraget ska kunna delas till hälften fick dessutom en fråga om varför de tycker så. Över hälften av föräldrarna ansåg att det är en viktig signal för att betona föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar för barnet. Knappt 30 procent ansåg att barnbidraget borde delas eftersom det är rättvist utifrån fördelningen av kostnader, och en dryg fjärdedel ansåg att det borde delas för att det är jämställt för föräldrarna. Det är fler män än kvinnor som anser att det är viktigt ur ett jämställdhetsperspektiv. Många öppna svar visade att föräldrarna ville få välja själva, men att en delning var lämplig när föräldrarna inte bor ihop.

Diagram 5 Varför tycker du att barnbidraget ska delas? procent, TNS Sifo 2010



Begränsade delningsmöjligheter är en konfliktfaktor mellan föräldrar

Utredningen instämmer i stora delar i socialförsäkringsutskottets argumentation (se ovan) och har stor förståelse för farhågan om att en framtvingad delning kan leda till fler tvister och osämja om barnets tidsfördelning hos respektive förälder. Därtill kommer att ingen situation är den andra lik och det framstår som en omöjlighet att reglera en delning av barnbidraget på ett sätt som alla parter är nöjda med och som helt utesluter tvister.

Det är dock angeläget att så långt möjligt minska de konflikt drivande effekterna av ett regelverk och utredningen kan då konstatera att problemen mellan särlevande föräldrar vad avser deras möjligheter att dela på barnbidraget vid växelvis boende fortfarande kvarstår som innan delningsregeln infördes 2006. Lagstiftarens välvilja för barnets skull om att föräldrarna måste vara överens om att dela på barnbidraget har i motsats till vad som var avsett i stället kommit att försvåra samarbetet mellan föräldrarna. Problemet med den nuvarande delningsregeln är nämligen att den ursprungliga bidragsmottagaren i praktiken får en vetorätt att avgöra om en delning ska kunna ske och eftersom bidragsmottagaren många gånger inte vill bli av med halva sitt barnbidrag sker ingen delning, även om barnet bor växelvis och båda föräldrarna tar del i barnets kostnader.

I detta sammanhang bör det också poängteras att en förälder som uppbär hela barnbidraget trots att barnet bor växelvis i många fall faktiskt blir överkompenserad utifrån det delade försörjningsansvar som föräldrarna kan antas ha för barnet – och det gäller oavsett vilken ekonomisk standard föräldern har. Det är viktigt att understryka att barnbidraget inte är avsett att stärka den ensamstående förälderns ekonomi och är heller inte att se som en belöning för att föräldern tar ett omsorgsansvar för barnet. Barnbidraget är till för att möta barnets materiella behov, något som båda föräldrarna vanligtvis gör vid ett växelvist boende. Att kunna dela på barnbidraget när barn bor växelvis förefaller också vara en rimlig anpassning till dagens boendeformer för barn. Utredningen anser därför att det finns anledning att föreslå utökade möjligheter för båda föräldrar att vara mottagare av barnbidraget, se avsnitt 13.1.

Vad gäller utökade möjligheter för båda föräldrar att vara bidragsmottagare bör man enligt utredningen lagstiftningmässigt skilja på å ena sidan situationen för två sammanboende föräldrar som får ett nyfött barn, å andra sidan situationen när boendeförhållandena och situationen ändras för ett äldre barn. Om en moder står som mottagare av barnbidraget kommer hon efter en eventuell separation från fadern fortsätta att vara bidragsmottagare om hon har hand om barnet – hela eller hälften av tiden. Om hon vid separationstillfället eller därefter, inte är villig att dela bidraget med fadern i de fall han har barnet boende hos sig i princip halva tiden är någon delning inte möjlig. Av den anledningen kan det finnas ett värde i att även sammanboende föräldrar redan från det att barnet föds, om de så vill, har en möjlighet att dela på barnbidraget. Detta ligger även i linje med den ekonomiska familjepolitikens uttalade målsättning om att föräldrars valfrihet ska öka.⁴⁸ Se närmare härom i avsnitt 13.1 nedan.

För att barnets båda föräldrar, även vid särlevnad, ska få bättre och mer jämlika förutsättningar att kunna täcka barnets kostnader, måste även andra faktorer än förmåga och vilja att samarbeta kring barnets ekonomi beaktas. Det räcker inte att dela på barnbidrag om kostnader, för t.ex. förskola, hamnar hos enbart en av föräldrarna. Vid växelvis boende kan de flesta föräldrar antas ta ansvar för sitt försörjningsansvar och dela på kostnader för barnet. Detta bör

⁴⁸ Regeringens mål för utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, är att ”den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till förbättrade förutsättningar för en god ekonomisk levnadsstandard samt ökad valfrihet och stärkt makt över den egna livssituationen för alla barnfamiljer”, prop. 2010/11:01, s. 11.

också återspegla sig i delade intäkter för barnet. Det finns därför behov av att se över och anpassa regler och förfaranden även inom andra samhällsområden, i syfte att få ett samlat grepp om både kostnader och bidrag som är kopplade till att det finns barn i ett hushåll. Se närmare avsnitt 10.3.7 och 13.6 om avgifter för förskola m.m.

10.3.3 Vårdbidrag för barn med funktionsnedsättning eller sjukdom

Vårdbidraget är ett behovsprövat bidrag som ger föräldrar möjlighet att vårda barn funktionsnedsättning eller sjukdom. Av 22 kap. 3 § socialförsäkringsbalken SFB framgår att en förälder har rätt till vårdbidrag för ett barn som behöver tillsyn och vård under minst sex månader eller om det uppkommer merkostnader p.g.a. barnets sjukdom eller funktionsnedsättning.⁴⁹ Vårdbidraget lämnas utifrån barnets samlade vård- och tillsynsbehov. Detta behov kan variera beroende på exempelvis arten och graden av sjukdom eller funktionsnedsättning.

Vårdbidraget utgör främst en ersättning för det vård- och tillsynsarbete som föräldern utför, dels en ersättning för de merkostnader som uppkommer p.g.a. av barnets funktionsnedsättning eller sjukdom. Bidraget kan även sägas utgöra en kompensation för det inkomstbortfall som barnets omvårdnad kan medföra om föräldern måste avstå från förvärvsarbete.⁵⁰ För föräldrar har därför vårdbidraget stor betydelse. Även för det enskilda barnet är vårdbidraget betydelsefullt, då det kan bli omhändertaget i hemmet av sina föräldrar.

I 22 kap. 15 § SFB anges att om båda föräldrarna har rätt till vårdbidrag för ett visst barn, får den förälder bidraget som står för den huvudsakliga tillsynen och vården av barnet. Regleringen utgår således från att det är en av föräldrarna som har den huvudsakliga tillsynen och vården av barnet. Detta kriterium ställdes upp under en tid då man utgick från att en av föräldrarna normalt måste avstå från förvärvsarbete för att ta hand om barnet. Med tiden har det bl.a. införts nya möjligheter för föräldrar och barn att få andra former av hjälp, t.ex. genom assistansersättning. Det har också blivit

⁴⁹ I lagtexten används begreppet funktionshinder.

⁵⁰ Prop. 1981/82:216 om förbättringar av vårdbidraget till föräldrar med handikappade barn m.m., s. 10 f och 27. Någon full kompensation för inkomstbortfallet är dock inte avsedd.

mer vanligt att barn till särlevande föräldrar bor växelvis (se mer i kapitel 6 ovan).

Regelverket för vårdbidrag erbjuder en möjlighet för båda föräldrarna att få del av ett vårdbidrag. Om båda föräldrarna begär det ska halva vårdbidraget betalas ut till var och en av dem. En förutsättning för delning är att föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet och att båda tar del i vården av barnet (22 kap. 16 § SFB). I likhet med det allmänna barnbidraget finns det alltså möjlighet för föräldrar att dela på ett vårdbidrag om föräldrarna gemensamt anmäler detta. Att vårdbidraget kan fördelas mellan föräldrarna kan vara betydelsefullt för framför allt särlevande föräldrar, då ett vårdbidrag kan uppgå till ett relativt stort belopp, och utgöra en viktig kompensation för de insatser en förälder utför för ett barn som kräver särskild tillsyn eller vård.

I tabellen nedan framgår i vilken omfattning respektive förälder är mottagare av samt delar på vårdbidraget.

Tabell 4 **Antal utbetalade vårdbidrag, fördelning efter kön och typ, december 2010**

	Kvinna	Man	Samtliga
Ej delat vårdbidrag	35 473	4 106	39 579
Delat vårdbidrag	1 585	1 895	3 480
Samtliga	37 058	6 001	43 059

Källa: Försäkringskassan.

Såvitt utredningen erfar utgör inte dagens regelverk om rätten till och utbetalning av vårdbidraget något särskilt problem för de föräldrar som bor ihop och som har ett barn med funktionsnedsättning eller sjukdom. Vårdbidraget kan i dessa fall förutsättas komma både barnet och föräldrarna till del.

Däremot kan det uppstå komplikationer i det fall föräldrarna separerar, eller om de aldrig har bott tillsammans. För en särlevande förälder som deltar i tillsynen och vården av barnet, men som inte har rätt till vårdbidrag, kan nuvarande bestämmelser innebära begränsade möjligheter att kunna ta hand om barnet och tillgodose barnets behov av särskild tillsyn och vård. I en enkätundersökning⁵¹ riktad till familjerättsadvokater, handläggare

⁵¹ Enkätundersökningen genomfördes av professor Eva Ryrstedt vid Juridiska institutionen, Lunds universitet och redovisas i JT 2004/05, s. 814 ff, Ryrstedt E., *Bidrag och särboende föräldrar*.

vid de kommunala familjerättsmottagningarna respektive handläggare vid Försäkringskassan om bl.a. vårdbidragets betydelse för särlevande föräldrar att enas om vårdnaden och barnets bosättning, framkommer att tvister om vem av föräldrarna som ska uppbära bidraget förekommer i en relativt liten utsträckning. Bidraget verkar heller inte ha någon större effekt på enighet om vårdnaden eller var barnet ska bo. Enkätsvaren tyder på att föräldrarna var tämligen beroende av varandra, såväl tids-, och resursmässigt, som känslomässigt, vilket kan vara en förklaring till varför vårdbidraget i en mindre utsträckning än barnbidraget och underhållsstödet verkar påverka föräldrarnas förmåga att komma överens. Handläggarna vid Försäkringskassan ansåg dock att detta berodde på att föräldrarna redan var överens när ansökan om vårdbidrag lämnades in och att reglerna var så klart avgränsade att det inte fanns något utrymme för tvist. Svaren visar också att den förälder som inte bor med barnet, inte i någon större utsträckning tar del i vården av barnet. Enligt utredningen går det dock inte att bortse från möjligheten att en umgängesförälder skulle ta större del i omsorgen om han eller hon kunde få möjlighet till ekonomiskt stöd. De barn som det här är fråga om kan många gånger vara vårdkrävande och i behov av särskilda insatser. Det är då rimligt att anta att umgängesföräldern skulle ta större del i ansvaret för barnet om han eller hon också gavs bättre ekonomisk möjlighet till det.

Enligt uppgift från de handikappförbund som utredningen har haft kontakt med måste som regel många föräldrar, även i de fall de inte lever ihop, i stor utsträckning kunna samarbeta med varandra om tillsynen och vården av ett sjukt eller funktionsnedsatt barn.⁵² Att det då endast är möjligt för en av dem att få vårdbidrag kan förvärra en kanske redan ansträngd ekonomisk situation eller försämra relationen till den andra föräldern, vilket ytterst också kan drabba barnet. Denna skevhet i hur vårdbidraget destinerats kan också uppfattas som djupt orättvis i den meningen att den förälder som deltar i vården av barnet men inte beviljas rätt till vårdbidraget, kan se sig som ekonomiskt underkompenserad och inte få samma förutsättningar som den andra föräldern att ta ett ansvar för barnets behov av särskild tillsyn eller vård. Problemen synes vara mest påtagliga i de fall barnet bor växelvis, och båda föräldrarna tar del i vården av barnet under den tid barnet bor eller vistas hos föräldern.

⁵² Uppgifter som lämnats till utredningen från Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar (RBU), Föreningen för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB), Autism- och Aspergerförbundet och Svenska Downföreningen.

Rätten till vårdbidrag ställs i dessa fall på sin spets, särskilt som vårdbidrag inte sällan lämnas med relativt stora belopp och kan utgöra ett betydelsefullt ekonomiskt tillskott för hushållet. De ekonomiska möjligheterna att ta hand om barnet kan begränsas för den förälder som inte har bedömts ha rätt till vårdbidrag men som tar lika del i vården av barnet, i jämförelse med om föräldrarna lever tillsammans.

Det finns inga uppgifter om i vilken omfattning barn som det lämnas vårdbidrag för bor växelvis. Enligt de olika handikappförbund som utredningen haft kontakt med finns det dock inget som talar för att dessa barn skulle bo växelvis i annan omfattning än barn i allmänhet. Ett växelvist boende påverkar både barnet och föräldrarna på flera olika sätt. Exempelvis kan en kontaktperson (enligt LSS⁵³) behöva vara med barnet i båda föräldrarnas hem. Bostället kan också ställa extra krav på hjälpmedel och anpassningar av olika slag.

När båda föräldrarna uppfyller förutsättningarna för vårdbidrag

Bestämmelserna om vårdbidrag anger att en förälder kan ha rätt till vårdbidrag (22 kap. 3 § SFB). Båda föräldrarna kan dock uppfylla förutsättningarna för rätt till bidraget. Som framgått ovan får i en sådan situation den förälder vårdbidraget som står för den huvudsakliga tillsynen och vården av barnet. Utifrån regelverkets konstruktion är det endast möjligt för en av föräldrarna att få vårdbidraget.⁵⁴ Om båda föräldrarna ansöker om vårdbidrag för ett och samma barn måste således en bedömning av den huvudsakliga tillsynen och vården göras.⁵⁵

Om en av barnets föräldrar sedan tidigare har rätt till vårdbidrag för barnet och den andra föräldern vid ett senare tillfälle ansöker om vårdbidrag för samma barn, utreder Försäkringskassan vem av föräldrarna som fortsättningsvis ska ha vårdbidraget. Det kan då visa sig att den förälder som först fick rätt till bidraget inte längre uppfyller förutsättningarna för att få det p.g.a. ändrade förhållanden. Ett exempel är när barnet för vilket vårdbidrag

⁵³ Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁵⁴ Prop. 1973:47, angående förbättrade familjeförmåner inom den allmänna försäkringen, m.m., s. 52 och 63. Se även Försäkringskassans vägledning (2002:20) Vårdbidrag, version 6, s. 104.

⁵⁵ Om endast en förälder ansöker om vårdbidrag för barnet får denne förälder i dag hela rätten till bidraget och hela utbetalningen.

lämnas flyttar till den andra föräldern. Som reglerna tillämpas i dag kan alltså båda föräldrarna uppfylla förutsättningarna för rätt till vårdbidrag men bara en av dem kan beviljas bidraget. Detta kan vara förvillande för föräldrarna och leda till svårigheter när reglerna ska tillämpas. Så kan t.ex. vara fallet när rätten till vårdbidrag behöver omprövas. Det kan exempelvis ske när en förälder som har haft en delad utbetalning av vårdbidrag för flera barn separerar. Om barnen då inte fortsätter att bo hos den förälder som före separationen hade rätten till vårdbidraget måste en omprövning ske. Detta kan exemplifieras med följande fall; föräldrarna till två barn med funktionsnedsättning har delad utbetalning av ett helt vårdbidrag avseende dessa barn. Mamman har beviljats rätten till bidraget för båda barnen. Föräldrarna separerar och efter det bor ena barnet med mamman och det andra barnet med pappan. En omprövning av rätten till vårdbidraget måste då ske. Det beror på att pappan nu har den huvudsakliga vården om det ena barnet och mamman inte längre kan ha rätten till bidraget avseende det barnet. Om pappan vill ha vårdbidrag för det barn som bor hos honom måste han inkomma med en ansökan om det.

När föräldrarna tar lika del i vården om barnet kan det dock uppstå tillämpningsproblem med de nuvarande reglerna för vårdbidrag. Det kan nämligen vara så att föräldrarna har ett delat ansvar för barnet på ett sådant sätt att ingen av dem kan sägas svara för den huvudsakliga tillsynen och vården om barnet. Om de båda vårdar barnet lika mycket uppkommer frågan om vem av dem som ska ha rätten till vårdbidraget och vilka kriterier som då är avgörande. Regeringsrätten har i ett avgörande⁵⁶ slagit fast att det i en sådan situation är tillåtet att tillmäta barnets folkbokföring en avgörande betydelse. I fallet hade föräldrarna gemensam vårdnad om en son men levde inte tillsammans. Båda föräldrarna bedömdes ha rätt till vårdbidrag för sonen (dvs. att kriterierna för rätten till vårdbidrag var uppfyllda) men de var oense om till vem bidraget skulle betalas ut. Vid tidpunkten för Försäkringskassans beslut bodde sonen växelvis hos föräldrarna men var folkbokförd hos mamman. Vårdbidraget betalades inledningsvis ut till pappan. Försäkringskassan beslutade senare att utbetalningen i stället skulle ske till mamman. Pappan överklagade detta beslut. Både länsrätten och kammarrätten avslog överklagandet. Pappan överklagade till Regeringsrätten som konstaterade att barnets föräldrar hade delat på ansvaret för

⁵⁶ RÅ 2008 ref. 34.

sonen på ett sådant sätt att ingen av dem kunde sägas ensam svara för den huvudsakliga tillsynen och vården av honom. Båda föräldrarna hade rätt till vårdbidrag och frågan till vem det skulle betalas ut var tvungen att lösas. Enligt Regeringsrätten ger lagen inte domstolen möjlighet att besluta att vårdbidraget ska delas, utan avgörandet måste innebära att det ska betalas till en av föräldrarna. I detta fall fanns därför ingen annan möjlighet än att låta folkbokföringen, i brist på bättre kriterier, vara avgörande.

I ett uppmärksammat avgörande från Stockholms tingsrätt⁵⁷ har ett barns folkbokföring åter varit i centrum när det gäller att avgöra till vem av föräldrarna vårdbidrag ska betalas ut. Målet gällde primärt frågan om otillåten indirekt diskriminering. Käranden, Diskrimineringsombudsmannen (DO), yrkade skadestånd av Försäkringskassan. Omständigheterna i målet var följande. Föräldrarna var skilda men hade gemensam vårdnad om sin son som var folkbokförd hos mamman. Föräldrarna tog hand om sonen varannan vecka, dvs. sonen bodde växelvis hos föräldrarna. I vårdbidragsärendet lät Försäkringskassan sonens folkbokföring bli utslagsgivande i frågan om vem av föräldrarna som hade det huvudsakliga ansvaret om honom och därmed rätten till bidraget. Tingsrätten konstaterade i domen att pappan blivit missgynnad men gav Försäkringskassan rätt att ta hänsyn till sonens folkbokföring i sitt beslut. Försäkringskassan hade i den aktuella situationen inte möjlighet att dela på utbetalningen av vårdbidraget eftersom föräldrarna inte kunde enas om detta, utan var tvungen att bevilja vårdbidraget till en av dem, trots att de båda tog hand om barnet varannan vecka. Mot bakgrund av omständigheterna i målet måste något annat kriterium än de som uttryckligen anges i lagen bli utslagsgivande. I brist på andra omständigheter fick det enligt tingsrätten anses lämpligt och nödvändigt att låta sonens folkbokföringsadress bli avgörande. DO överklagade domen till Svea hovrätt.

I Hovrätten lade DO bl.a. fram statistik vari det framgick att barn till separerade föräldrar i allmänhet i betydligt större utsträckning är folkbokförda hos sin mamma än hos sin pappa. Detta gäller även barn till separerade föräldrar som uppstår vårdbidrag och där barnen inte bor växelvis. Försäkringskassan hade i sin tur åberopat statistik avseende hur barn till separerade föräldrar i allmänhet är bosatta (år 2006). Hovrätten fann att barn i allmänhet är folkbokförda där de bor, något som inte ifrågasatts av DO. Enligt dom-

⁵⁷ Mål nr T 1419-09.

stolen visade den statistik DO frambringat inte något om hur just växelvis bosatta barn i allmänhet är folkbokförda. Domstolen fann att den i målet framlagda statistiken, mot bakgrund av uttalanden i EU-domstolens praxis, inte kan anses uppfylla de krav som måste ställas på sådana uppgifter som ska läggas till grund för en jämförelse i enlighet med den tidigare diskrimineringslagen.⁵⁸ Sammantaget fann hovrätten att DO inte visat på omständigheter som ger anledning att anta att pappan blivit utsatt för indirekt diskriminering. Hovrätten fastställde tingsrättens domslut.⁵⁹

Att de rättsskipande myndigheterna tvingas hänvisa till barnets folkbokföring för att kunna fatta beslut i ett ärende om delat vårdbidrag där föräldrarna inte kan enas, torde enligt utredningen vara ett tecken på en bristfällig lagstiftning och förefaller tämligen olyckligt. Detta bör åtgärdas. Tillspetsat är det relevant att ställa frågan om föräldrarna föredrar en godtycklig hänvisning till barnets folkbokföringsadress för att vårdbidraget ska lämnas till enbart en av föräldrarna, eller om det i stället inte är lämpligare att bidraget kan lämnas till båda föräldrarna i de fall barnet bor växelvis och båda föräldrarna tar del i tillsynen och vården av barnet.

Tillämpning av den nuvarande delningsregeln

Som framgått ovan kan endast en av barnets föräldrar ha rätt till vårdbidrag. Den förälder som har rätt till vårdbidraget är också den förälder som får utbetalningen. Föräldrarna kan däremot dela på utbetalningen.⁶⁰ För att en delning av utbetalningen ska kunna ske krävs att:

1. föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet,
2. båda föräldrarna deltar i vården av barnet, och
3. båda föräldrarna begär att bidraget delas mellan dem.

Föräldrarna måste således i likhet med barnbidraget, vara överens om en delning av utbetalningen.⁶¹ Ansökan om delning görs av

⁵⁸ DO:s talan prövades enligt den numera upphävda lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering.

⁵⁹ Mål nr T 3073-10.

⁶⁰ En delning av utbetalningen innebär inte att rätten till bidraget delas, se anförda vägledning, s. 104.

⁶¹ Båda föräldrarna behöver inte uppfylla förutsättningarna för rätt till vårdbidrag för att bidraget ska kunna delas mellan dem.

båda föräldrarna. Försäkringskassan kan inte dela utbetalningen om endast den ena av dem skrivit under en sådan ansökan.⁶²

En förälder kan när som helst återkalla sin begäran om delning av vårdbidraget. Detta gäller alltså även en förälder som inte har rätten till bidraget. Har en förälder återkallat sin begäran om delning meddelar Försäkringskassan den andra föräldern att delningen kommer att upphöra.⁶³ Eftersom en delning endast kan ske om båda föräldrarna begärt det, upphör delningen med omedelbar verkan även om beslutet om att bevilja bidraget omfattar en viss tidsperiod. Hela utbetalningen går till den förälder som har beviljats rätt till vårdbidraget, trots att den andra föräldern utför delar av tillsynen och vården. Det ger den förälder som fått rätt till bidraget en fördelaktig ställning gentemot den andra föräldern, vilket kan leda till onödiga tvister mellan föräldrarna.

Delningsregelns utformning innebär att den förälder som beviljats ett vårdbidrag i praktiken får en vetorätt att avgöra om bidraget ska delas, och detta gäller oavsett om båda föräldrarna tar del i tillsynen och vården av barnet, och oavsett om båda har merkostnader med anledning av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning.

Det finns också en risk att den nuvarande delningsregeln för vårdbidrag har negativa konsekvenser för barnet om den ena föräldern inte kan få ta del av halva vårdbidraget. För denne kan det vara ekonomiskt omöjligt att minska sin arbetstid för att i stället ta hand om barnet eller bära de merkostnader som kan uppstå med anledning av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning, och en sådan situation kan dessutom försvåra möjligheterna för en välfungerande relation och kontakt mellan barnet och föräldern.

Behovet av att föräldrar i högre grad ska kunna dela på vårdbidraget har bl.a. förts fram vid den hearing som utredningen ordnat. De begränsade möjligheterna att dela vårdbidraget kan skapa konflikter och osämja mellan föräldrarna, vilket i slutändan drabbar barnet.⁶⁴ På samma sätt som för barnbidraget kan det därför finnas anledning att se över regelverket, så att denna konflikt drivande

⁶² Anförda vägledning, s. 104.

⁶³ Försäkringskassan fattar dock inget formellt beslut om att delningen ska upphöra men enligt praxis är det lämpligt att en omprövning sker av rätten till vårdbidrag om det är så att merkostnader vid den tidigare delningen vid delat boende har beaktats i beslutet om rätten till vårdbidrag.

⁶⁴ Regleringen leder också till negativa konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv. Vårdbidrag lämnas främst till kvinnor. Detta innebär att män i högre utsträckning än kvinnor drabbas ekonomiskt av att den ursprungliga bidragsmottagaren vägrar att dela på utbetalningen.

faktor i största möjliga utsträckning kan minskas. Angående utredningens förslag i denna del, se avsnitt 13.2 nedan.

Komplicerade flerbarnsprövningar

Rätten till vårdbidrag och hur bidraget kan delas blir mer komplicerad när det finns flera barn med funktionsnedsättning i hushållet. Om en förälder har flera barn grundas bedömningen av rätten till vårdbidrag på det sammanlagda behovet av tillsyn och vård samt de sammanlagda merkostnaderna (22 kap. 3 § andra stycket SFB). I en sådan flerbarnsprövning kan det ingå barn med funktionsnedsättning som endast är barn till den ena föräldern i hushållet. Det kan i en sådan situation förekomma att barnets andra (biologiska) förälder vill dela på utbetalningen av vårdbidraget tillsammans med den biologiska föräldern som har beviljats rätten till bidraget. Försäkringskassan gör då en uppskattning av varje barns del av det sammanlagda vårdbehov som ligger till grund för flerbarnsprövningen.⁶⁵ Fördelningen sker i helt, tre fjärdedels, halvt eller en fjärdedels vårdbidrag. Den del som utfaller på det berörda barnet betalas därefter ut med hälften till vardera föräldern.

Situationen kan åskådliggöras med följande exempel; två föräldrar med gemensam vårdnad om ett barn med funktionsnedsättning skiljer sig och barnet bor efter det hos mamman. Mamman gifter om sig med en man som också har ett barn med funktionsnedsättning. Hon blir efter en flerbarnsprövning beviljad tre fjärdedels vårdbidrag för dessa två barn. Mamman och hennes f.d. make ansöker om delad utbetalning av vårdbidraget för det gemensamma barnet. Försäkringskassan gör då en uppskattning av varje barns del av det sammanvägda vårdbehovet och finner att en fjärdedel av vårdbidraget avser det gemensamma barnet. Föräldrarna kan då dela utbetalningen av denna fjärdedel. Resterande vårdbidrag om två fjärdedelar dvs. ett halvt vårdbidrag för det andra barnet som är den nya makens barn, kan kvinnan/mamman fortsätta att uppbära.

Denna komplicerade handläggning illustrerar att vårdbidragets grundläggande konstruktion är i behov av en översyn och bör göras mer modern. I stället för att göra om grundförutsättningarna för vem av föräldrarna som ska ha rätt till vårdbidraget, har mindre justeringar skett under årens lopp som resulterat i ett svårgenomträngligt regelverk som förefaller vara svårt för föräldrar att förstå

⁶⁵ Anförda vägledning, s. 60 och 104.

eller förutse innebörden av. Utredningen föreslår ytterligare justeringar i avsnitt 13.2 nedan men kan samtidigt se att bestämmelserna om vårdbidrag behöver ses över i ett bredare sammanhang, vilket dock är en fråga som ligger utanför utredningens uppdrag.

Övrigt om vårdbidraget

Det finns också andra frågor om vårdbidragets konstruktion och utformning som visserligen berör utredningens uppdrag, men som samtidigt inte enbart har betydelse för särlevande föräldrars samarbete om barnets ekonomi och omsorg, och därför behöver ses över i ett bredare sammanhang. Både Försäkringskassan och handikappförbund som utredningen har haft kontakt med har påtalat att det, utöver de aspekter som ryms i utredningens uppdrag, även finns ett behov av att utreda vårdbidraget i sin helhet. Det handlar bl.a. om frågan om en uttrycklig rätt till ledighet för att vårda sitt barn, och ett därtill kopplat försäkringsskydd, dvs. en ersättning som täcker inkomstbortfall i stället för ett kontantbidrag. I vissa fall, framför allt för ensamstående föräldrar med vårdkrävande barn, kan vårdbidraget vara den enda möjligheten till försörjning, och utan en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som kan grunda rätt till andra socialförsäkringar, blir deras möjligheter att skapa goda levnadsvillkor för sig själva och barnet starkt begränsade.

10.3.4 Kommunalt vårdnadsbidrag

Det kommunala vårdnadsbidraget som infördes den 1 juli 2008 riktar sig till föräldrar som vill vara hemma med sitt barn en tid efter föräldraförsäkringens slut innan barnet börjar förskola. Detta utesluter inte att båda föräldrarna vill ha möjlighet att kombinera deltidsarbete med att vårda barnet i hemmet. Det har därför införts en möjlighet för vårdnadshavarna att kunna dela på vårdnadsbidraget.⁶⁶ Detta har ansetts vara lämpligt eftersom det SGI-skydd⁶⁷ som är kopplat till tid med vårdnadsbidrag är individuellt för respektive förälder. Det har också ansetts vara av vikt att båda

⁶⁶ Se 4 § lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag samt prop. 2007/08:1, Vårdnadsbidrag – familjepolitisk reform, s. 25 f.

⁶⁷ SGI är den sjukpenninggrundande inkomst som ligger till grund för beräkning av en rad olika socialförsäkringsförmåner som t.ex. sjukpenning och föräldrapenning.

föräldrarna ges lika förutsättningar att kombinera yrkes- och familjeliv.

Möjligheten att dela på vårdnadsbidraget har också ansetts ha betydelse för vårdnadshavare som inte bor tillsammans.

Vårdnadsbidrag kan således efter anmälan av båda vårdnadshavarna lämnas med hälften till dem båda. Vårdnadsbidrag får lämnas med hälften till dem båda även om endast en av dem är folkbokförd på samma adress som barnet, och även till en vårdnadshavare som inte är folkbokförd i samma kommun som barnet.

Med kravet om en anmälan från båda vårdnadshavarna avses att de ska vara överens om att dela på vårdnadsbidraget. Detta krav gäller både sammanlevande- och särlevandesituationer. I de fall barnet bor växelvis eller har ett umgänge med den särlevande vårdnadshavaren, behöver inte vårdnadshavarna vara överens om i vilken omfattning barnet vistas hos respektive vårdnadshavare. Förutsättningen för att dela på bidraget är i stället att vårdnadshavarna är överens om att barnet inte ska vistas i förskoleverksamhet, eller vistas där i mindre omfattning, för att i stället tillbringa mer tid i hemmet.

En begränsning finns dock i att delning av bidraget inte kan ske om någon av de vuxna i hushållet uppbär föräldrapenning, arbetslöshetsersättning eller någon annan förmån som medför att rätt till vårdnadsbidrag inte föreligger.⁶⁸ Den vårdnadshavare som bor och är folkbokförd tillsammans med barnet kan emellertid i en sådan situation ansöka om att vårdnadsbidrag enbart ska lämnas till honom eller henne. Detsamma gäller i de fall vårdnadshavarna inte kan komma överens om att dela på vårdnadsbidraget.

I SCB:s statistikredovisning av vårdnadsbidraget framgår att bidraget har införts i drygt en tredjedel av landets kommuner samt att under det andra halvåret 2009 beviljades vårdnadsbidrag för totalt drygt 3 000 barn.⁶⁹ Cirka 60 procent av dem som har sökt vårdnadsbidrag är gifta, en tredjedel är sammanboende och åtta procent är ensamstående. I endast tre procent av ärendena delade särlevande föräldrar på bidraget, och endast två kommuner har infört möjligheten till delning över en kommungräns.

Eftersom det hittills varit så pass få föräldrar som har använt sig av vårdnadsbidraget och en mycket liten andel av dem har haft önskemål om att dela bidraget finns det enligt utredningen inget som

⁶⁸ Jämför 5 § anförda lag.

⁶⁹ SCB – återrapportering av regeringsuppdrag, *Nyttjande av kommunalt vårdnadsbidrag*, statistik för perioden 1 juli–31 december 2009, 1 oktober 2010 dnr S2009/10164/FST.

indikerar att det finns några systematiska problem eller konfliktfaktorer i regelverket för vårdnadsbidrag som försvårar för sårbara föräldrar att nyttja bidraget.

10.3.5 Tilläggsbidrag för barn till studerande föräldrar

I studiemedelssystemet finns ett särskilt bidrag för studerande som har barn, det s.k. tilläggsbidraget. För att beviljas bidraget krävs att den studerande dels är vårdnadshavare för det barn som bidraget avser, dels har studiemedel för de veckor som bidraget söks för. Tilläggsbidragets storlek beror på omfattningen på studierna och på antalet barn.

Tabell 5 Tilläggsbidragets storlek i kronor för studier på heltid och deltid 2010

Studieomfattning	100 %		75 %		50 %	
Antal veckor	1	4	1	4	1	4
1 barn	127	508	93	372	63	252
2 barn	207	828	152	608	101	404
3 barn	249	996	181	724	122	488
4 barn	291	1 164	210	840	143	572
5 barn	333	1 332	239	956	164	656

Källa: Centrala studiestödsnämnden (CSN).

Om båda föräldrarna studerar kan dock bara en av dem få bidraget under samma tid. Bidragsberättigad är den studerande förälder som först får ett beslut om studiemedel. Om föräldrarna är folkbokförda på olika adresser, lämnas tilläggsbidraget till den förälder som barnet är folkbokfört hos. Om föräldrarna är överens om det, kan i stället antingen den andra föräldern få tilläggsbidraget eller så kan de dela på bidraget.

Tabell 6 Totalt antal studerande med studiemedel och andel som fått tilläggsbidrag läsåret 2009/10 (exkl. studiemedel för utlandsstudier)

	Studiebidrag	Tilläggsbidrag	Andel
Totalt	393 848	75 532	19 %
Kvinnor	237 615	62 028	26 %
Män	156 233	13 504	9 %

Källa: CSN.

Knappt var femte studerande med studiemedel fick tilläggsbidrag under läsåret 2009/10. Av de till antalet fler kvinnor som studerar fick var fjärde tilläggsbidrag för barn. Det finns även ett fåtal personer som studerar utomlands med studiemedel som har tilläggsbidrag. Över 80 procent av tilläggsbidragen går till föräldrar med ett eller två barn. Drygt 136 000 barn hade föräldrar som fick tilläggsbidrag. Av den befintliga statistiken om tilläggsbidraget går inte att utläsa i vilken omfattning barnets föräldrar bor tillsammans. Om de gör det krävs det att var och en av dem inkommer med separata ansökningar om studiemedel och tilläggsbidrag. Enligt uppgift från Centrala studiestödsnämnden, (CSN) anger de flesta sökanden att de har barn även om barnets andra förälder är studerande och redan uppbär tilläggsbidraget.⁷⁰ Trots detta finns inga korrekta siffror om i vilken utsträckning föräldrarna är sammanboende.

Under läsåret 2009/10 beslutade CSN i drygt 2 300 ärenden om ändring av utbetalning eller delning av tilläggsbidraget. I över 70 procent av ärendena beslutade CSN att bifalla ansökan om delat tilläggsbidrag medan resterande beslut var avslag med anledning av att den andra föräldern redan hade blivit beviljad tilläggsbidrag. Endast två av dessa avslag har överklagats under året.

I utredningens olika enkätundersökningar och samtal med särlevande föräldrar har inga synpunkter framkommit om problem med utbetalningen eller delning av tilläggsbidraget. Utredningen kan konstatera att det är den av två särlevande föräldrar som först ansöker som vanligtvis beviljas tilläggsbidraget. Detta kan i och för sig uppfattas som ojämnt mellan två studerande föräldrar i de fall de inte kan komma överens om en delning, men det förefaller inte som föräldrar har några större invändningar mot dessa regler. Det kan dock finnas anledning att följa utvecklingen av denna tillämpning i det fall den skulle komma att utvecklas i en annan riktning.

10.3.6 Föräldrapenning

Föräldrapenning för vård av barn med anledning av barns födelse eller vid adoption av barn syftar bland annat till att kompensera för inkomstbortfall under föräldrarnas föräldraledighet. Föräldrapenningen fyller därmed en viktig funktion för de flesta föräldrar som vill vara hemma från arbetet och ta hand om sitt barn fram till dess

⁷⁰ Uppgift från CSN:s utvärderings- och statistikenhet i Sundsvall, den 7 december 2010.

barnet fyller åtta år, eller till den senare tid när barnet har avslutat sitt första skolår.

Föräldrapenning lämnas under sammanlagt högst 480 dagar. Av dessa dagar betalas föräldrapenningen under 390 dagar ut med ett belopp motsvarande 80 procent av 0,97 procent av föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst, dock högst tio prisbasbelopp. För de föräldrar som inte uppfyller det s.k. kvalifikationsvillkoret⁷¹ eller som saknar eller har en mycket låg inkomst betalas för dessa dagar i stället ett belopp motsvarande en grundnivå på 180 kronor per dag. Resterande 90 dagar ersätts lika för alla föräldrar enligt en lägstanivå med 180 kronor per dag.⁷²

Ett villkor för de första 180 dagarna med rätt till föräldrapenning är att den enbart kan lämnas på antingen sjukpenningnivån eller grundnivån. Därefter gäller att föräldrapenning kan lämnas för 210 dagar på antingen sjukpenningnivån eller grundnivån och för 90 dagar på lägstanivån.

Om en förälder har ensam vårdnad om barnet har hon eller han rätt till samtliga 480 dagar med föräldrapenning. Om föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet fördelas dessa dagar med hälften var till föräldrarna, dvs. 240 dagar. En förälder kan genom skriftlig ansökan till Försäkringskassan avstå sin rätt till föräldrapenning till förmån för den andra föräldern. Sextio dagar på sjukpenningnivån är dock reserverade för vardera föräldern och kan inte avstås.

Problem i samband med uttag och avstående av föräldrapenning

Fördelningen av föräldrapenningen mellan föräldrarna är emellertid inte uppdelad med hälften enligt sjukpenningnivån/grundnivån och hälften enligt lägstanivån för respektive förälder. Med andra ord är inte 195 dagar enligt sjukpenningnivån (eller grundnivån) respektive 45 dagar enligt lägstanivån fördelade till respektive förälder. Detta innebär att den förälder som först väljer att ta ut föräldrapenning kan ta ut alla sina dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivån. Vidare kan inte den förälder som avstår rätt till föräldrapenning till den andra föräldern bestämma vilken typ av dagar, dvs.

⁷¹ Kvalifikationsvillkoret, dvs. 240-dagarsvillkoret, innebär att en förälders rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivån under de 180 första föräldrapenningdagarna kräver att föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför har varit försäkrad för en sjukpenning över lägstanivån och skulle ha varit det om Försäkringskassan känt till samtliga förhållanden.

⁷² För en närmare redogörelse för ersättningsnivåerna, se avsnitt 3.6.4.

på sjukpenningnivån eller lägstanivån, som avstås. Den förälder som efter avstående från den andra föräldern har fått rätt till ytterligare föräldrapenning kan således fritt välja vilken typ av dagar med föräldrapenning som hon eller han sedan väljer att ta ut, under förutsättning att det finns både s.k. sjukpenningdagar och lägstanivådagar kvar för vård av barnet. Både Försäkringskassan och organisationen Makalösa föräldrar har i samband med utredningens hearing påtalat att det inte är ovanligt att detta kan skapa konflikter, både i de fall föräldrarna lever och inte lever ihop.

Ovanstående kan åskådliggöras med följande exempel. Eftersom det oftast är kvinnor som tar ut föräldrapenning på sjukpenningnivån först och mest, utgår exemplet från ett sådant uttagsmönster:

En mamma börjar att ta ut föräldrapenning på sjukpenningnivån och tar först ut de 240 dagar som finns avsatta för henne. Därefter avstår pappan dagar till förmån för henne. Eftersom de dagar som avstås inte är uppdelade på sjukpenningnivå och lägstanivå kan detta få som följd att mamman kan fortsätta att ta ut dagar på sjukpenningnivå, dock maximalt 90 dagar. För pappan återstår endast de 60 dagar på sjukpenningnivå som är reserverade för honom. Därutöver har han 90 dagar på lägstanivå kvar att ta ut för barnet.

I dag gäller således att den förälder som först tar ut dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivå kan få fler sådana dagar än den andra föräldern utan att denne ges möjlighet att definiera vilka dagar med föräldrapenning, dvs. vilken sorts dagar, som han eller hon avstår till förmån för den förstnämnda föräldern. Konsekvensen av detta kan bli särskilt påtaglig för föräldrar som först har levt ihop men sedan separerar och där en förälder vid ett senare tillfälle önskar ta ut föräldrapenning för barnet. Vilken typ av föräldrapenningdagar som återstår för den andra föräldern att ta ut kan således påverka hans eller hennes möjlighet till föräldraledighet och umgänge med barnet, vilket kan bli särskilt påtagligt för ett särlevandehushåll med begränsade ekonomiska resurser.

Det förekommer också att en förälder som inte själv använder de dagar med föräldrapenning som är avsatta för henne eller honom heller inte vill avstå dessa dagar till den andra föräldern. Med gällande regler kan den andra föräldern då endast få föräldrapenning i 240 dagar. Situationen är enligt Försäkringskassan inte helt ovanlig i de fall föräldrarna har separerat. Oavsett en förälders skäl till att inte vilja avstå dagar till den andra föräldern riskerar barnet, i synnerhet ett litet barn, att inte få den vård och omsorg som det behöver från sina föräldrar. Ur framför allt barnets perspektiv är det

olyckligt om detta leder till att barnets lediga tid med föräldrarna riskerar att bli kortare än vad som annars hade kunnat vara fallet. Regeringen har i budgetpropositionen för 2011 uppmärksammat en aspekt av denna problematik och uttalat att man vill utreda möjligheten för de föräldrar som i praktiken är ensamstående att ta del av alla föräldrapenningdagarna.⁷³

Utredningen anser att det är olyckligt om utformningen av regelverket för föräldrapenningen, eller snarare bristen på reglering, kan verka konflikt drivande mellan föräldrarna. En fördelning till hälften av föräldrapenningen på sjukpenningdagar (eller motsvarande) respektive lägstanivådagar mellan föräldrarna skulle kunna bidra till att dämpa eventuella konflikter, samtidigt som barnets anknytning och umgänge med båda föräldrarna främjas. Utredningen återkommer i avsnitt 13.5 om hur en sådan ordning kan se ut.

10.3.7 Avgiftsuttag för förskola, fritidshem m.m. inom ramen för maxtaxa

Maxtaxa inom förskola och fritidshem är ett statsbidrag som riktar sig till landets kommuner och innebär en viss högsta avgift, ett avgiftstak, för ett barns plats i omsorgen. Statsbidraget regleras genom förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet. Den avgift som enligt maxtaxan högst kan tas ut för ett barns plats i förskola eller fritidshem baseras på hushållets avgiftsgrundande inkomst per månad.⁷⁴ Avgiftstaket framgår av 3 § förordningen om maxtaxa. En differentiering utifrån platsinnehavarnas inkomst är inbyggd i maxtaxan. Så är även fallet för antalet barn i en familj.⁷⁵

I 4 § förordningen om maxtaxa definieras vad som är ett hushåll. Det är utifrån detta hushållsbegrepp som en kommun räknar fram avgiften.⁷⁶ Med hushåll avses ensamstående och makar. Med makar

⁷³ Budgetpropositionen för 2011, prop. 2010/11:01, utgiftsområde 12, Ekonomisk trygghet för familjer och barn, s. 30.

⁷⁴ Platsinnehavaren/platsinnehavarna är avgiftspliktiga. Taxan är densamma för ensamstående platsinnehavare, gifta/sammanboende platsinnehavare och familjehemsföräldrar. Se Svenska Kommunförbundets (sedermera ombildat till Sveriges Kommuner och Lansting, SKL) skrift *Lagens ramar kring avgifter inom förskola, fritidshem m.m.* (2001), s. 16.

⁷⁵ Anförda skrift, s. 14.

⁷⁶ Hushållsbegreppet används i flera olika skolförfattningar, bl.a. med inriktning på utbildningsinnehåll.

jämställs man och kvinna som utan att vara gifta med varandra lever tillsammans och

1. har eller har haft gemensamt barn, eller
2. är folkbokförda på samma adress.

Med makar jämställs också personer som lever tillsammans i ett homosexuellt förhållande som är folkbokförda på samma adress.

I regleringen om maxtaxa anges inte vad som ska gälla för avgiftsuttaget när ett barn bor eller vistas i mer än ett hushåll. Ett och samma hushållsbegrepp används för att beräkna avgift för alla typer av barnhushåll. På det sätt regleringen är utformad kan den därför sägas utgå från att barn bor i kärnfamiljer och att barn till särlevande föräldrar endast bor stadigvarande i ett av föräldrahushållen, och att endast det hushållet har behov av plats i omsorgen. I dag ser dock boendesituationen för många barn ut på ett helt annat sätt än vad som var fallet enbart för några år sedan. Numera bor en stor andel barn till särlevande föräldrar varaktigt ungefär lika mycket hos båda sina föräldrar, dvs. de har ett växelvist boende. I många av dessa växelvishushåll torde båda föräldrarna ha behov av plats, bl.a. på grund av förvärvsarbete eller studier.

När ett barn bor växelvis hos sina föräldrar är det inte lika entydigt hur hushållsbegreppet i 4 § förordningen om maxtaxa ska tolkas. I paragrafen anges endast vilka personer som anses ingå i hushållet. Definitionen av hushåll ger därför ingen ledning i fråga om ett barns boende eller vistelse i hushållet och anger heller inte vilket hushåll avgiften ska baseras på eller hur avgiften i ett sådant fall ska fördelas mellan hushållen.⁷⁷

I brist på samordning kring vilket hushåll som ska avgiftsbeläggas vid växelvis boende för barnet tolkar kommunerna hushållsbegreppet på olika sätt, vilket gör att avgiftsuttaget skiljer sig åt mellan olika kommuner, vilket framgår nedan. Enligt utredningen kan dessa skillnader i och för sig vara ett uttryck för den kommunala självbestämmanderätten, i den meningen att kommunerna själva vill och får bestämma över vad som ska gälla för avgiften inom ramen för maxtaxan. Det kan också handla om lokala anpassningar och behov, eller att befintliga administrativa rutiner innebär att ett visst förfarande är att föredra framför ett annat.

⁷⁷ Utgångspunkten för avgiftsberäkningen den avgiftsgrundande inkomsten i det hushåll som barnet hör till. Anförda skrift, s. 16.

Avgiftsuttaget vid växelvis boende kommer huvudsakligen till uttryck i två avgiftsprinciper. Antingen tar kommunerna ut avgift baserat på var barnet är folkbokfört, dvs. hushållet där barnet är folkbokfört, eller utifrån platsinnehav, närmare bestämt föräldrarnas gemensamma platsinnehav. Men även tillämpningen av principerna varierar bland kommunerna. Dåvarande Svenska Kommunförbundet (sedermera ombildat till Sveriges Kommuner och Landsting, SKL) har ansett att avgiften bör beräknas utifrån båda föräldrarnas platsinnehav.⁷⁸

När avgiften räknas fram utifrån den s.k. folkbokföringsprincipen grundar den sig endast på den avgiftsgrundande inkomsten i det hushåll där barnet är folkbokfört. Detta visas i tabell 1 nedan. Avgiften varierar endast om inkomsten förändras i detta hushåll. Om man i stället utgår från den s.k. platsinnehavsprincipen baseras avgiften på inkomstförhållandena i båda föräldrahushållen. Detta visas i tabell 2 nedan.

En helt annan sak är hur avgiften, efter det att den har räknats, debiteras föräldrarna. Det handlar om vem av föräldrarna som får fakturan. Föräldrarna kan ha möjlighet att påverka detta, t.ex. genom att begära att fakturan delas mellan dem eller att en av dem ska faktureras hela avgiften. Att en kommun väljer att fakturera båda föräldrarna är inte avhängigt av att avgiften har räknats fram enligt någon av avgiftsprinciperna.

Närmare om kommunernas avgiftsuttag vid växelvis boende

Uttaget av avgift för förskola och fritidshem inom ramen för maxtaxan kan skapa osäkerhet bland föräldrar som har barn som bor växelvis om vilka avgiftsprinciper som faktiskt gäller i fråga om maxtaxa. Skolverket har i en framställan till regeringen påtalat dels problemen med hur kommunerna beräknar avgiften, dels behovet av att förtydliga hushållsbegreppet i förordningen om maxtaxa för barn som bor växelvis hos sina föräldrar och som har plats i omsorgen.⁷⁹ Enligt Skolverket är 4 § i förordningen om maxtaxa svår att

⁷⁸ I det fall ett barns föräldrar har gemensam vårdnad om barnet men bor på skilda håll i samma kommun och barnet bor växelvis hos föräldrarna och båda har behov av omsorg ska båda vara platsinnehavare. Avgiften grundas på den sammanlagda inkomsten i respektive platsinnehavares hushåll. Detta kan innebära två avgifter, som avser samma barn. De sammanlagda avgifterna får dock inte överstiga avgiften för en plats (anförd skrift, s. 16).

⁷⁹ Framställan från Skolverket till Utbildningsdepartementet, daterad 2009-11-23, dnr U2010/6971/S, om förändringar i förordningarna 2001:160 och 2001:161 Skolverket dnr 2009:936.

förstå, och bör därför tydliggöras så att det framgår enligt vilka principer en kommun kan ta ut avgifter vid olika boendeformer för barnet.

I maj 2009 genomförde Skolverket en undersökning om hur avgift för förskola räknas fram vid delad vårdnad och växelvis boende.⁸⁰ Undersökningen baserade sig på information om avgiftsuttag från 50 slumpvis utvalda kommuner. Denna information hämtades från kommunernas webbplatser. Resultatet av undersökningen är följande. Skolverket konstaterar att tillämpningen av avgiftsuttaget varierar bland landets kommuner. Flertalet kommuner använder sig av platsinnehavsprincipen för att räkna ut avgiften. Det finns också olika varianter och tillämpningar av avgiftsprinciperna. Ungefär två tredjedelar av de kommuner som ingick i undersökningen baserar avgiften för förskola på två hushåll.

För att avgiften ska grundas på respektive föräldrahushåll, dvs. enligt ett platsinnehav, verkar det enligt Skolverket vara avgörande att barnet bor växelvis hos föräldrarna och att båda hushållen har behov av omsorg. Enligt Skolverket kan det i en del fall uttryckas som att båda föräldrarna ska anses vara platsinnehavare om dessa villkor är uppfyllda, medan andra kommuner ger möjlighet för skilda föräldrar att ansöka om delad faktura. I dessa fall är barnets folkbokföring grundprincip för avgiftsberäkningen. Om föräldrarna önskar finns möjlighet till delad faktura, baserad på båda föräldrahushållens inkomst.

När en kommun grundar avgiften på platsinnehav tycks enligt Skolverket det vanligaste vara att hushållen betalar en proportionell andel av avgiften i förhållande till respektive föräldrahushålls avgiftsgrundande inkomst. Men det finns också andra varianter, t.ex. att respektive föräldrahushåll högst betalar hälften var av maxtaxans belopp på 1 260 kronor per månad. I kommunernas riktlinjer brukar det också anges att föräldrarna ska bo i samma kommun för att fakturan ska kunna delas. Endast en kommun i undersökningen har beskrivit hur avgifterna ska beräknas om föräldrarna bor i olika kommuner.

Utredningen har replikerat Skolverkets undersökning genom att göra en mindre stickprovsundersökning om kommunernas avgiftsuttag bland drygt 50 av landets befolkningstätaste kommuner samt två glesbygdskommuner. Dessa kommuner representerar knappt 60 procent av befolkningen. Undersökningen genomfördes under

⁸⁰ Anförda framställan från Skolverket.

september och oktober 2010. I första hand inventerades informationen om avgiftsberäkningen på kommunernas webbplatser. När det fanns oklarheter kontaktades berörd kommun per telefon.⁸¹

Även om utredningens undersökning inte ger någon heltäckande bild av hur kommunerna beräknar och fördelar avgifterna, bekräftar den dock resultatet från Skolverkets undersökning. Utredningens undersökning visar samtidigt på större avvikelser i kommunernas tillämpning av regelverket än vad Skolverket fått fram i sin undersökning.

Av de 52 kommuner som ingick i utredningens undersökning tillämpar åtta kommuner enbart platsinnehavsprincipen, enligt den information som lämnas på kommunernas webbplatser. De resterande 36 kommunerna informerar om att avgiften huvudsakligen räknas fram med barnets folkbokföring som grund. Flertalet av dessa kommuner erbjuder föräldrarna att avgiften beräknas enligt platsinnehavsprincipen, om föräldrarna önskar det. Vanligast är att fördela avgiften efter hushållsinkomsten och/eller behovet av plats (utifrån antal omsorgstimmar per vecka). Det betyder att det stora flertalet av de kommuner som ingick i undersökningen tillämpar eller har möjlighet att tillämpa platsinnehavsprincipen. Om kommunen har platsinnehav som en uttalad avgiftsprincip är det dock inte möjligt att använda barnets folkbokföring som avgiftsgrund. Av den lämnade informationen och genom de kontakter som utredningen har haft med kommunerna kan också konstateras att det förekommer olika tillämpningar av de båda avgiftsprinciperna.

På kommunernas webbplatser informeras om hur avgiften tas ut och vilka komponenter som ingår i avgiftstaxan. Utredningen kan genom sin undersökning konstatera att den information som lämnas är av varierande slag. Det används olika formuleringar, i vissa fall är det svårt att förstå vad som faktisk gäller för avgiftsuttaget. Vad som visat sig vara mest anmärkningsvärt är att en kommun kan ge uttryck för en viss avgiftsprincip officiellt, medan en annan avgiftsprincip gäller i praktiken. Flera kommuner tillämpar båda avgiftsprinciperna parallellt med varandra, även om detta inte alla gånger kommer till uttryck genom den information som lämnas.

Genom undersökningen har det framkommit att vissa kommuner fakturerar styvföräldern den avgift som gäller sambos eller makes barn från ett tidigare förhållande. Utredningen har ingen

⁸¹ Kommunföreträdare med olika ansvarsområden och funktioner lämnade svar på de frågor som ställdes.

uppfattning om hur vanligt förekommande detta är, men anledningen tycks vara att ge förtur till syskon inom samma hushåll (i en ombildad familj). Att styvföräldern faktureras kan tyckas inkonsekvent i förhållande till de grundläggande civilrättsliga principerna om styvförälders underhållsskyldighet enligt 7 kap. föräldrabalken.

Sammantaget visar såväl Skolverkets som utredningens undersökning på en mycket splittrad bild av hur kommunerna beräknar avgift för förskola och fritidshemmet när ett barn bor växelvis. Det kan medföra olika och mer eller mindre negativa ekonomiska konsekvenser för berörda föräldrar, och skapa konflikt mellan dem. Utredningen kan också konstatera att avgiftsuttaget är högst varierande och svårt att förutse. Det beror bl.a. på att den informationen om avgiftsuttag som tillhandhålls inte alla gånger är heltäckande.

Utfall beroende på avgiftsprincip

Hur avgiften (eller i förekommande fall avgifterna) kan variera i storlek och fördelning mellan två växelvishushåll framgår av följande två tabeller. Eftersom barn med särlevande föräldrar oftast är folkbokförda hos mamman utgår exemplen från detta förhållande.

Tabell 1 Exempel när avgiften baseras på barnets folkbokföring

Mammans hushåll	Pappans hushåll	Avgift
Inkomst 42 000 kr Har barnet folkbokfört	Inkomst 42 000 kr	Mammans hushåll 1 260 kr Pappans hushåll 0 kr
Inkomst 0 kr Har barnet folkbokfört	Inkomst 42 000 kr	Mammans hushåll 0 kr Pappans hushåll 0 kr

Tabell 2 Exempel när avgiften baseras på platsinnehav

Mammans hushåll	Pappans hushåll	Avgift
Inkomst 42 000 kr Har barnet folkbokfört	Inkomst 42 000 kr	Mammans hushåll 630 kr Pappans hushåll 630 kr
Inkomst 0 kr Har barnet folkbokfört	Inkomst 42 000 kr	Mammans hushåll 0 kr Pappans hushåll 1 260 kr

Ett avgiftsuttag enligt folkbokföringsprincipen innebär att i de fall barnets båda särlevande föräldrar nyttjar en plats riskerar hushållet där barnet är folkbokfört att få betala hela avgiften för platsen, om

inte avgiften på något sätt fördelas mellan de båda hushållen. Avgiften för folkbokföringshushållet kan bli noll kronor om hushållet inte har någon avgiftsgrundande inkomst. Det andra hushållet betalar då inte heller någon avgift, och föräldrarna får i praktiken en kostnadsfri plats.⁸² En sådan ordning riskerar att skicka felaktiga signaler om föräldraansvaret, men kan också skapa utrymme eller incitament för ekonomisk planering, där barnet blir bärare av en ekonomisk förmån. Det finns med andra ord en risk att folkbokföringsprincipen öppnar upp för särlevande föräldrar att verka för att barnet blir folkbokfört där det blir mest ekonomiskt fördelaktigt.

När avgiften beräknas utifrån principen om platsinnehav kan avgiften för ett av hushållen öka om den avgiftsgrundade inkomsten minskas i det andra hushållet. Om fakturan inte delas mellan hushållen får det hushåll som drabbas av avgiftsökningen stå för hela avgiften själv, såvida inte det andra hushållet i efterhand och genom en frivillig överenskommelse mellan föräldrarna kompenserar för detta. Sistnämnda torde dock kräva att föräldrarna har ett utvecklat samarbete om barnets ekonomi.

Beroende på olika inkomstförhållanden mellan två föräldrahushåll kan alltså ett hushåll komma att stå för hela eller stora delar av avgiften för en plats om det andra hushållet saknar inkomst. Enligt bestämmelserna om maxtaxa ska ett hushåll aldrig betala mer än 1 260 kronor per månad för det första barnet. Om en förälder får bära en kostnad för platsen som är högre än vad som är motiverat utifrån hans eller hennes ekonomiska situation eller behov, t.ex. med hänsyn till barnets tid i förskolan, eller om ett hushåll krävs på hela avgiften även om båda föräldrarna nyttjar platsen, kan detta påverka hur föräldrarna fördelar försörjningsansvaret för barnet mellan sig. Det kan även vara en källa till oenighet och konflikt mellan föräldrarna och påverka samarbetet mellan dem på ett negativt sätt. Samtidigt bör en förälder betala för den plats han eller hon utnyttjar, och det i förhållande till sin ekonomiska förmåga.

Avgiften kan också få olika utfall beroende på vilken typ av hushåll ett barn bor i. Under förutsättning att avgifterna grundar sig på inkomster från två hushåll kan föräldrar med växelvis boende barn sammantaget få betala mer i avgift för en plats, än om barnet stadigvarande bor endast i ett hushåll. Att växelvis hushållen kan få betala mer för en plats än när barnet bor stadigvarande endast i ett

⁸² Detta innebär samtidigt att kommunen går miste om en avgiftsintäkt, vilket i och för sig kan det vara ett medvetet val från kommunens sida.

hushåll är i och för sig rimligt om hänsyn tas till att de båda hushållen har ekonomisk bärkraft och behov av platsen. De båda hushållens avgifter måste dock enligt utredningen begränsas. I annat fall kan avgiftsuttaget för ett och samma barn överstiga avgiften för en plats. I avsnitt 13.6 lämnar utredningen förslag till avgiftsuttag inom ramen för maxtaxan.⁸³

Förekomsten av dubbla förskoleplatser för ett barn

Ett tecken på att växelvis boende och ett uppdelat omsorgsansvar mellan särlevande föräldrar i hög utsträckning har kommit att bli en norm är också det faktum att det finns växelvis boende barn som har plats i två olika förskolor.

Det är ett barns hemkommun som ansvarar för plats och utbildning i förskola och fritidshem. Genom en lagändring 2009 är en kommun, i likhet med reglering som sedan länge gällt avseende skolan, skyldig att ta emot ett barn från en annan kommun i sin verksamhet om barnet med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens förskola.⁸⁴ Efter önskemål av barnets vårdnadshavare får en kommun även i annat fall i sin förskola ta emot barn från en annan kommun. När det gäller barn med växelvis boende hos sina föräldrar i olika kommuner, innebär dock regleringen ingen skyldighet för båda kommunerna att växelvis ta emot barnen i sina verksamheter. Detta har i förarbetena motiveras med barnets behov av trygghet och kontinuitet.⁸⁵

Kalmar kommun har i en skrivelse till regeringen i mars 2010 efterlyst en lösning som på ett bättre sätt tillgodoser barnets behov av dubbla förskoleplatser när det bor växelvis hos sina föräldrar.⁸⁶ Kommunen håller med lagstiftaren om att det inte är optimalt för ett barn att vistas i två olika förskoleverksamheter och argumenterar för att föräldrar som inte lever tillsammans så långt det är möj-

⁸³ Utredningen går inte in på frågan om olikheter i avgiftsuttaget kan innebära en omotiverad särbehandling mellan hushåll och hushållstyper, eller mellan föräldrar i olika hushåll. Däremot kan argument resas mot att avgiftsättningen inte är fullt förenlig med det s.k. diskrimineringsförbudet i barnkonventionen. Av artikel 2 i barnkonventionen framgår bl.a. att en konventionsstat ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning.

⁸⁴ Prop. 2008/09:115, Barnomsorgsavgift och allmän förskola även för treåringar.

⁸⁵ Anförda proposition.

⁸⁶ Skrivelse från Kalmar kommuns kommunstyrelse till regeringen (Utbildningsdepartementet), Växelvis placering av barn i förskolan, daterad 2010-03-08, dnr U2010/1638/S.

ligt försöker undvika att bo långt ifrån varandra med hänsyn till barnet. Enligt kommunen kan det dock finnas omständigheter som gör att livspusslet för en del föräldrar inte går att lösa på annat sätt än att ena föräldern tvingas flytta till en annan kommun p.g.a. arbete, bostadsbrist eller arbetslöshet. Kravet på att den enskilde ska söka arbete i större geografiska områden har dessutom ökat. För barn till dessa föräldrar kan det enligt kommunen ibland vara bättre att gå i två olika förskoleverksamheter då det motsatta har negativa konsekvenser för barnets trygghet och utveckling. Kommunen hänvisar till att ”delad vårdnad, delat ansvar och gemensamt omhändertagande av barnet är grundregeln och föredras i all övrig lagstiftning”. För att undvika segdragna beslutsprocesser och att familjer och barn hamnar i kläm mellan två kommuner begär kommunen en översyn av förändring av skollagen och övriga relevanta regelverk.

Regeringen (genom Utbildningsdepartementet) har i sitt svar refererat till innebörden av den nya regleringen i den nya skollagen (2010:800) och att det inte finns några planer på en översyn eller förändring av det aktuella regelverket. Den nya regleringen innebär att det alltid är den kommun som anordnar verksamheten som, efter önskemål från barnets vårdnadshavare, ska bedöma och besluta om det finns särskilda skäl för mottagande med hänsyn till barnets förhållanden, då detta inverkar på kommunens planering och ekonomiska förutsättningar.

Utredningen ställer sig något tveksam till kommunens resonemang och anser inte att man som utgångspunkt kan hävda att barn alltid ska ha rätt till två olika förskoleplatser. Ett sådant resonemang torde många gånger ha större inslag av att skapa rättvisa mellan föräldrarna än att se till barnets bästa. Utredningen vill understryka betydelsen av att barnets bästa ska vara vägledande för att barn vistas i två olika förskoleverksamheter, och inte rättviseargument mellan föräldrarna.⁸⁷

⁸⁷ Jämför 1 kap. 10 § i nya skollagen (2010:800). Lagen trädde i kraft den 1 augusti 2010 och ska huvudsakligen börja tillämpas den 1 juli 2011. Av lagrummet framgår följande: ”I all utbildning och annan verksamhet enligt denna lag som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt. Med barn avses varje människa under 18 år. Barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.”

10.3.8 Ekonomiskt bistånd

Utredningen har blivit uppmärksammas på framför allt två frågeställningar som rör frågor om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen till särlevande föräldrar och deras barn, och som dels kan bidra till att barn inte kan få tillräckligt bidrag för sin försörjning, dels kan innebära en konflikt drivande faktor mellan föräldrarna.

Biståndsbedömning när barn bor växelvis

Det förefaller finnas oklarheter i vilken omfattning ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kan lämnas för att täcka kostnader för barnets försörjning vid växelvis boende. Ett hushålls behov av försörjningsstöd beräknas normalt genom att lägga ihop riksnormen för försörjningsstöd med olika kostnadsposter för skäliga levnadskostnader och från detta sammanlagda behov avräknas sedan hushållets inkomster (se närmare om detta i avsnitt 8.2.2).

När ett barn bor växelvis hos föräldrarna ingår för det hushåll som söker ekonomiskt bistånd vanligtvis hälften av normen för ett barn i en viss ålder i hushållets samlade behov. Av Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd⁸⁸ framgår att om den enskilde kan tillgodose behovet helt eller delvis genom socialförsäkringsförmåner, bör socialnämnden hänvisa honom eller henne till att ansöka om dessa. En sådan ersättning kan t.ex. vara underhållsstöd, bostadsbidrag, föräldrapenning eller sjukpenning. Enligt rättspraxis har underhållsstöd (tidigare bidragsförskott) ansetts ingå i den gemensamma familjeinkomsten vid bestämmande av biståndets storlek.⁸⁹ När barn bor växelvis uppkommer dock frågan om kravet om att tillgodose barnets behov genom ett fullt underhållsstöd kan upprätthållas.

I ett mål vid Länsrätten i Stockholms län⁹⁰ ansåg rätten att det inte ligger inom socialnämndens ansvarsområde att överta föräldrarnas försörjningsansvar när barn bor växelvis. Genom att föräldrar låter barnet bo växelvis avstår de därmed från den ekonomiska trygghet som ett fullt underhållsstöd innebär. Enligt länsrätten har

⁸⁸ SOSFS 2003:5.

⁸⁹ Se RÅ84 2:76 som rörde underhållsstödets föregångare bidragsförskott men som Socialstyrelsen hänvisar till i sin handbok från 2003; Ekonomiskt bistånd – stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten.

⁹⁰ Mål nr 1899-02, 1901-02, Länsrätten i Stockholms län.

föräldrarna vid växelvis boende ett gemensamt försörjningsansvar för barnet. Härav följer, enligt länsrätten, att en förälder som ansöker om ekonomiskt bistånd måste kunna visa att den andra föräldern saknar förmåga att bidra till barnets försörjning. Domen överklagades inte.

Även om en enskild underrättsdom inte kan sägas ge tydligt uttryck för ett allmänt synsätt i fråga om ekonomiskt bistånd vid växelvis boende för barnet, väcker domen en del frågetecken om gränsen mellan föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar vid växelvis boende och ekonomiskt bistånd. Det synsätt som domen ger uttryck för innebär ett inkonsekvent resonemang vad avser föräldrarnas underhållsskyldighet. Av föräldrabalkens bestämmelser följer att det i normalfallet inte utges ett underhållsbidrag om barnet bor växelvis eftersom var och en av föräldrarna då svarar för barnets kostnader, och därmed ska ekonomiskt bistånd inte beviljas enligt domstolen. Att det allmänna via underhållsstödet går in och fullgör underhållsskyldigheten anses dock vara acceptabelt.

Det finns vidare anledning att ifrågasätta om det kan anses rimligt att den som ansöker om ekonomiskt bistånd ska kunna bevisa den andra förälderns ekonomiska oförmåga. Särskilt gäller detta när det av utredningens analyser har framkommit att föräldrar i genomsnitt har en låg kännedom om den andra förälderns ekonomiska förhållanden (se avsnitt 7.2.1 ovan). Att föräldrar som väljer växelvis boende för sitt barn har ett gemensamt försörjningsansvar för barnet är inte detsamma som att kräva att de ska ha insyn i varandras privatekonomi. Reglerna om bodelning mellan makar innebär ett slut på deras tidigare inbördes ekonomiska mellanhavanden. Det synsätt domen ger uttryck för är enligt utredningen alltför långtgående och skulle snarare riskera att försvåra föräldrasamarbetet och förutsättningarna för att enas om barnets fortsatta försörjning.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det finns anledning för regeringen och Socialstyrelsen att följa utvecklingen av praxis i denna fråga i syfte att tillförsäkra att även barn som bor växelvis ska kunna få ekonomiskt bistånd till sin försörjning.

Bistånd för underhållsbidrag eller betalning av underhållsstöd

Huruvida bidrag till ett barns försörjning regleras genom underhållsstöd eller underhållsbidrag kan i vissa fall få betydelse för en bidragsskyldig förälder som vill ansöka om ekonomiskt bistånd. Kostnader för återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd betraktas normalt⁹¹ som en skuld till Försäkringskassan, vilket innebär att dessa kostnader som regel inte kan beaktas inom ramen för en prövning om ekonomiskt bistånd. Utredningen har inte kunnat klarlägga om kostnader för utgivet underhållsbidrag betraktas på samma sätt och därmed inte beaktas vid prövning om ekonomiskt bistånd.⁹² I Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd⁹³ anges att bistånd till betalning av skulder bör ske endast om det är den enda möjligheten för den enskilde att uppnå en skälig levnadsnivå, och att bistånd kan lämnas efter en individuell prövning när det enligt socialnämndens bedömning skulle få allvariga sociala konsekvenser för den enskilde om skulden inte betalas. Ett underhållsbidrag borde enligt utredningen inte betraktas som en skuld då det är den frånlevande förälderns sätt att fullgöra sin underhållsskyldighet. Denna skyldighet föreligger oavsett om föräldern bor tillsammans med barnet eller ej. Det är också denna underhållsskyldighet som ligger till grund för att en boförälder kan beviljas försörjningsstöd för att täcka barnets kostnader. Det förefaller dock som att försörjningsstöd i sådant fall lämnas för samtliga kostnader för barnet, inte med beaktande av i vilken omfattning det lämnas underhållsbidrag för barnet. I praktiken torde det dock inte vara särskilt vanligt förekommande att det utges något underhållsbidrag för barnet då underhållsskyldigheten i dag vanligtvis synes regleras genom underhållsstödssystemet (se avsnitt 11.4 och 11.6. nedan).

En bidragsskyldig förälder har små möjligheter att undkomma fastställd betalningsskyldighet för utgivet underhållsstöd och om en sådan skuld regelmässigt inte beaktas vid prövning av ekonomiskt bistånd kan det många gånger innebära att han eller hon under en längre tid tvingas leva på en nivå som understiger normen för försörjningsstödet. Detta kan ytterst innebära att den enskilde föräldern inte har ekonomiska möjligheter att ha umgänge med sitt barn.

⁹¹ Enligt uppgift från Socialstyrelsen. Detta framgår också av olika kommuners riktlinjer.

⁹² Det finns ingen befintlig statistik om detta.

⁹³ SOSFS 2003:5.

Utredningens bedömning är att det enligt regelverket inte torde finnas några uttryckliga hinder mot att bevilja ekonomiskt bistånd för återbetalning av underhållsstöd. I vilken omfattning så sker finns det ingen tillgänglig statistik om. Utifrån de synpunkter som har framförts till utredningen från enskilda personer kan slutsatsen dras att de inte blir beviljade bistånd för återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd. Ett sådant synsätt skulle enligt utredningen kunna vara motiverat om underhållsstödssystemet skulle ha en sekundär roll i förhållande till av föräldrarna överenskomna underhållsbidrag. Men då det i praktiken är det motsatta förhållandet som gäller, dvs. att underhållsbidrag är sekundära till underhållsstöd,⁹⁴ finns det enligt utredningen anledning att ifrågasätta om inte detta synsätt är alltför restriktivt, vilket i sin tur kan bidra till att försvåra föräldrasamarbetet och barnets kontakt med båda föräldrarna. Föräldrar bör så långt det är möjligt uppmuntras till att reglera underhållsskyldigheten för barnet utanför underhållsstödet när de ekonomiska förutsättningarna för detta finns.

Barns behov av ekonomiskt bistånd

Barn kan ibland ha behov som inte ingår i riksnormen för försörjningsstöd och som inte beaktas inom ramen för hushållet det bor i. Vid ansökan om ekonomiskt bistånd är det i första hand föräldrarnas situation som utreds och prövas. Socialtjänstens handläggare måste därför aktivt vinnlägga sig om att lägga barnperspektivet till det självklara vuxenperspektivet. Hur stor vikt som ska läggas vid barnens situation måste bedömas från fall till fall. Även om barnets bästa inte alltid är avgörande för vilket beslut som fattas, ska det alltid beaktas, utredas och redovisas.⁹⁵

Länsstyrelserna har i sin tillsyn uppmärksammat att kommunerna alltför ofta låter normerna för ekonomiskt bistånd styra mer än de individuella behoven, och att barnens situation och särskilda behov inte framkommer tillräckligt i utredningarna. Det sker förbättringar men utvecklingen är långsam.⁹⁶

Socialstyrelsen har i en rapport från 2007 rest frågan om man bör relatera kostnader som avser barn till vad som kan anses normalt i barnfamiljer, i stället för till vad människor i allmänhet kan

⁹⁴ Se närmare utredningens analyser i kapitel 11.

⁹⁵ Prop. 1996/97:124, Ändring i socialtjänstlagen, s. 99 ff.

⁹⁶ Socialstyrelsen 2003, Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd.

kosta på sig, dvs. ska vad som är skälig levnadsnivå bedömas på ett särskilt sätt för barnfamiljer?⁹⁷ En annan relevant fråga är om standardhöjningar vid t.ex. barnbidragshöjningar bör komma barnfamiljer som uppstår försörjningsstöd till del, och i så fall hur? Och hur kan särskilda behov som barnet eller dess familj normalt har, men som inte täcks av riksnormen för försörjningsstöd, tillgodoses? Det kan t.ex. handla om kostnader för klassresor, aktiviteter kopplade till skola/förskola, resor till anhöriga, barnkalas, presenter, mobiltelefon, dator och internetuppkoppling. I dag kräver grundskolan mer eller mindre tillgång till dator och internetuppkoppling i elevens hem. Eftersom dessa kostnader inte ingår i riksnormen för försörjningsstöd beaktas de ofta inte av socialtjänsten vid ansökan om ekonomiskt bistånd. Följden blir att barn i familjer med ekonomiskt bistånd i detta sammanhang hamnar i ett sämre läge än andra barn.

Socialstyrelsen har mot denna bakgrund lämnat förslag till regeringen om att en ny behovspost för barns särskilda behov läggs in i försörjningsstödet i syfte att förstärka barnperspektivet och ge kommunerna ett tydligt redskap.⁹⁸ Barn till föräldrar med försörjningsproblem bör ha möjlighet att leva som andra barn. Kostnads-posten föreslås dock inte föras in i riksnormen utan i den del av försörjningsstödet där ersättning utgår för skäliga kostnader för vissa behovsposter.

Avslutningsvis kan utredningen konstatera att det fortfarande i stor utsträckning saknas forskning som belyser konsekvenserna för barn av att leva under knappa ekonomiska förhållanden. Enligt en undersökning av Socialstyrelsen verkar det finnas en starkt förhöjd risk för ohälsa och skador för dessa barn och de relativa riskerna ökar med ökat antal bidragsmånader.⁹⁹ I det förslag till uppdrag som utredningen lämnar angående skuldsatta bidragsskyldiga föräldrar och deras familjer bör konsekvenserna för barnet särskilt uppmärksammas, se avsnitt 13.4.8 nedan.

⁹⁷ Socialstyrelsen 2007, Översyn av riksnormen, s. 67.

⁹⁸ Anförd rapport., s. 79.

⁹⁹ Socialstyrelsen, Social rapport 2006, s. 258 ff.

10.3.9 Skolskjuts när barn bor växelvis

Enligt den nuvarande skollagen (1985:1100) är en elevs hemkommun (normalt folkbokföringskommunen) skyldig att anordna kostnadsfri skolskjuts om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller annan särskild omständighet. Alla dessa förutsättningar ska prövas individuellt i varje enskilt fall. Det står kommunen fritt att organisera skolskjutsverksamheten på lämpligt sätt med beaktande av bl.a. trafikförhållandena. Det finns inte något generellt hinder t.ex. mot att elever hänvisas till särskilda uppsamlingsplatser i hemmets respektive skolans närhet. I det enskilda fallet ska kommunen särskilt beakta elevens funktionsnedsättning och om behov finns att hämta eleven vid hemmet.

Skyldigheten att anordna kostnadsfri skolskjuts är begränsad till resor till och från den skola som kommunen har placerat eleven i. I de fall en elev utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen kan erbjudas skolskjuts till och från en annan skola än den eleven har placerats i, ska kommunen dock vara skyldig att erbjuda detta.

Reglerna om skolskjuts är i allt väsentligt oförändrade i den nya skollagen (2010:800) som gäller fr.o.m. den 1 juli 2011. Kommunen får dock en skyldighet att erbjuda skolskjuts i vissa ytterligare fall om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.

För barn som bor växelvis hos sina föräldrar har det tidigare ansetts föreligga en skyldighet för kommunen att erbjuda skolskjuts endast från den adress på vilken eleven är folkbokförd.¹⁰⁰ Sedan ett antal år tillbaka finns det dock en utvecklad rättspraxis i denna fråga. Även om det inte finns några uttryckliga regler i dessa fall har det utvecklats ett rättsläge som anger ganska tydliga gränser för hemkommunens ansvar att erbjuda skolskjuts i de fall barn bor växelvis hos sina föräldrar.

I korthet innebär praxis att ett barn som bor växelvis hos sina vårdnadshavare i samma kommun kan ha rätt till skolskjuts från bägge bostadsadresserna.¹⁰¹ Kriterierna för rätt till skolskjuts enligt skollagen måste dock vara uppfyllda i bägge fallen. En kommun har dock inte ansetts skyldig att anordna skolskjuts från två adresser i

¹⁰⁰ Skolverket, Promemoria om rättsläget avseende skolskjuts vid växelvis boende, 2003-12-16.

¹⁰¹ Se redogörelse för rättsläget i ovan anförda promemoria.

fall den ena ligger i annan kommun. Hur kommunerna gör i praktiken när barnet bor växelvis i två olika kommuner varierar sannolikt i olika delar av landet.

Vidare upplevs skyldigheten att anordna skolskjuts från två adresser inom en kommun i vissa fall som betungande av kommunerna, särskilt när det är handlar om kommuner med mycket stora avstånd.

Utredningen kan konstatera att det förekommer att barn som bor växelvis inte alltid erbjuds skolskjuts och att detta kan föranleda svårigheter för både barn och föräldrar, särskilt då fråga är om ett barn med funktionsnedsättning. Föräldrarnas möjlighet till förvärvsarbete kan påverkas i de fall barnet inte kan erbjudas skolskjuts under den tid barnet vistas hos en förälder utanför barnets folkbokföringskommun. Dessa svårigheter kan bidra till att skapa eller öka osämja mellan föräldrarna, men också påverka barnet som kan se sig som en belastning. Avsaknaden av skolskjuts i vissa fall kan också påverka barnets möjlighet att fullgöra sin utbildning. Frågan om möjligheten till skolskjuts vid växelvis boende kan antas öka i och med utvecklingen av barns växelvisa boende. Utredningen anser dock att det inte ryms inom uppdraget att bedöma om barn alltid ska ha rätt till skolskjuts från två särlevande föräldrars bostäder när dessa bor i två olika kommuner. Frågan skulle dock vara förtjänt av att utredas i särskild ordning.

10.3.10 Konfliktfaktorer i regelverken för barn med funktionsnedsättning

Utredningen har fört en dialog med ett antal organisationer som arbetar med stöd och rådgivning till familjer med barn med funktionsnedsättning¹⁰² för att på en övergripande nivå få kunskap om det finns konflikt drivande faktorer i regelverken som särskilt rör barn med funktionsnedsättning och hur samarbete mellan föräldrarna kan underlättas.

Flera olika regelverk kan vara aktuella för barn med funktionsnedsättningar. Vårdbidraget har utförligt behandlats ovan i avsnitt 10.3.3. Men ett barn med utvecklingsstörning eller annan funktionsnedsättning kan ha ett så omfattande behov av stöd att barnet

¹⁰² De organisationer som utredningen har haft kontakt med är Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar (RBU), Föreningen för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB), Autism- och Aspergerförbundet samt Svenska Downföreningen.

är berättigat till insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (benämnd LSS) och lagen (1993:389) om assistansersättning (benämnd LASS).

I det följande belyser utredningen några problem som särskilt har samband med att ett barn med funktionsnedsättning bor växelvis hos sina föräldrar, och som i sin tur kan påverka föräldrasamarbetet. Probleminventeringen är inte på något sätt uttömmande.

Korttidsvistelse som insats enligt LSS

Korttidsvistelse utanför det egna hemmet är en insats enligt LSS, som kan ges regelbundet eller för att möta ett akut behov. Insatsen innebär att en person med funktionsnedsättning tillfälligt under kortare eller längre tid vistas på ett korttidsboende, hos en kontakt- eller stödfamilj eller deltar i ett läger. Syftet är bl.a. att ge anhöriga avlösning och tid för avkoppling och att den funktionshindrade personen får möjlighet till miljöombyte, rekreation samt personlig utveckling. Insatsen bör även kunna ges som ett led i att bryta ett beroendeförhållande mellan barn och föräldrar.

Enligt några av organisationerna upplever många föräldrar att de blir orättvist behandlade när kommuner drar in korttidsboende om barnet börjar bo växelvis hos sina föräldrar. Många kommuner gör då bedömningen att föräldrarnas behov av avlastning minskar eller inte längre finns eftersom barnet bor varaktigt också hos den andra föräldern. Detta kan bli särskilt komplicerat i de fall föräldrarna är bosatta i olika kommuner, då det ofta kan vara oklart vilken kommun som ska ansvara för olika insatser enligt LSS. Organisationerna upplever också att resurserna för korttidsboende minskar, vilket bl.a. visar sig genom platsbrist och skiftande kvalitet på boendena.¹⁰³

Bilstöd

Bilstöd är ett statligt bidrag till personer med funktionsnedsättning och föräldrar till barn med funktionsnedsättning för att bl.a. anskaffa eller anpassa ett motorfordon. Det finns visserligen inget uttryckligt hinder i lagstiftningen för att bevilja bilstöd till båda

¹⁰³ En annan aspekt är att korttidsboendet för barnet normalt är stängt under sommaren.

föräldrarna när barnet bor växelvis, men sker enligt uppgift inte i någon större omfattning trots att behovet anses vara stort.

Det finns också problem när det gäller möjligheten till reparationer och anpassningar utifrån ett redan beviljat bilstöd, då sådana åtgärder endast kan beviljas till den förälder som ursprungligen har ansökt om stödet. Om det exempelvis har skett förändringar av barnets boende så att barnet inte längre bor hos den stödmottagande föräldern kan reparation eller anpassning inte beviljas.

Samordning av olika kontakter

Det som organisationerna framför allt uppmärksammar är den brist på samordning av olika insatser från olika huvudmän och instanser för barn med funktionsnedsättning. Många föräldrar upplever att bristen på samordning ökar belastningen med att vårda barnet, vilket i sin tur försvåras i de fall föräldrarna separerar och barnet bor hos dem båda.

Ett barns funktionsnedsättning gör det nödvändigt för föräldrarna att ha olika kontakter med olika myndigheter och funktioner, exempelvis inom hälso- och sjukvården. Föräldrarna måste närvara vid olika möten, hålla sig uppdaterade om olika regelverk och andra frågor som rör barnets funktionsnedsättning, ansvara för att barnet får den vård och de insatser som barnet behöver och har rätt till, samt många gånger också administrera och koordinera alla inblandande aktörer. Föräldrar som har barn med funktionsnedsättning kan i genomsnitt ha ett femtontal olika myndighetskontakter som rör insatser eller olika former av stöd till barnet. Att koordinera alla dessa kontakter försvårar, eller omöjliggör, många gånger förutsättningarna för en förälder att kunna sköta sitt förvärvsarbete.

Riksrevisionen har nyligen granskat samordning av det stöd som ges till barn och unga med funktionsnedsättning.¹⁰⁴ I sin rapport konstaterar Riskrevisionen bl.a. att föräldrar, trots olika insatser, fortfarande bär ett tungt samordningsansvar. Både föräldrar och berörda aktörer vittnar om att offentliga aktörer inte samordnar stödinsatserna till barn med funktionsnedsättning på ett sätt som underlättar för berörda familjer. Samverkan upplevs av föräldrarna dessutom ha blivit sämre under de senaste åren. Att föräldrarna har detta samordningsansvar kan enligt Riksrevisionen vara en

¹⁰⁴ Riksrevisionen 2011:17, Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?

bidragande faktor till att de är sjukskrivna i större utsträckning och har svårare att hävda sig på arbetsmarknaden än andra föräldrar.

Av de samtal utredningen har fört med berörda organisationer kan konstateras att det arbete och ansvar som berörda föräldrar har påverkar deras inbördes relation och samarbete, och graden av påfrestning är beroende av arten och graden av barnets funktionsnedsättning.¹⁰⁵ Många gånger upplever särlevande föräldrar med ett funktionsnedsatt barn varandra som arbetskamrater, och ett fungerande samarbete är nödvändigt för både barnets och deras egen skull. Ibland kan föräldrar t.o.m. avstå från att separera p.g.a. att vårdansvaret för barnet är så stort och föräldrarna i stor omfattning befinner sig i en beroendeställning till varandra.

Ur både ett barn- och föräldraperspektiv finns det således behov av att se över frågan om hur samhällets insatser för ett funktionshindrat barn kan samordnas på ett bättre sätt än i dag.

Hur påverkas familjen av barnets funktionsnedsättning?

Avslutningsvis vill utredningen peka på att familjer med barn med funktionsnedsättning många gånger har helt andra förutsättningar för att kunna förena arbete och familjeliv än vad familjer i allmänhet har.

Barnets funktionsnedsättning påverkar både barnets egna livsvillkor och familjen i övrigt. Denna påverkan kan vara mer eller mindre genomgripande och beror bl.a. på vilken slags funktionsnedsättning barnet har och hur omfattande den är.¹⁰⁶ I Socialstyrelsens lägesbeskrivning om personlig assistans¹⁰⁷ konstateras att assistansersättningen har höjt livskvaliteten för personer med svåra funktionsnedsättningar, särskilt genom möjligheten att välja assistent och när och hur hjälpen ges.¹⁰⁸ Föräldrarna i studien pekade

¹⁰⁵ Se bl.a. rapport från Föreningen för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB), *Till många nytta* (projektnr 2008/042). I bilagor till rapporten finns nätverkskartor som visar omfattningen av barnets/föräldrarnas kontakter och att behovet av olika kontakter ökar i takt med barnets ålder (bilaga 3a–3d).

¹⁰⁶ Se utförlig redovisning i anförda rapport från FUB.

¹⁰⁷ Socialstyrelsen 2008, Personlig assistans enligt LASS ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

¹⁰⁸ För att kunna få personlig assistans och assistansersättning enligt LASS ska personen i fråga förutom att tillhöra personkretsen, behöva personlig assistans för sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan. Personlig assistans är ett personligt utformat stöd. Det ges i olika situationer av ett begränsat antal personer, i många fall via assistansanordnare. Om behovet av assistans är mindre än 20 timmar i veckan kan insatser i stället beviljas enligt LSS.

på positiva förändringar för arbetet, familjen, hälsan och fritiden. Assistansreformen hade bl.a. gjort det lättare för föräldrarna att arbeta heltid. Obetalt arbete hade för flera ersatts av betalt omvårdnadsarbete. Reformen hade också inneburit ökad livskvalitet för hela familjen. Några föräldrar menade att reformen var en förutsättning för att familjen skulle fortsätta att hålla ihop.

I fråga om förvärvsarbete pekar mycket på att mödrar tar ett huvudansvar vad gäller omvårdnad om ett barn med funktionsnedsättning och att fäderna i stor utsträckning förvärvsarbetar på heltid inom sina yrken, vilket bl.a. bekräftas av en intervjustudie som stödorganisationen FUB har gjort. I studien hade majoriteten av mödrarna valt att bli personliga assistenter på heltid, alternativt kraftigt minskat sin arbetstid för att få vardagen att fungera.¹⁰⁹ Några av föräldrarna hade startat eller fortsatt att driva eget företag efter barnets födelse, då detta gav bättre möjlighet att kunna styra över sin arbetstid och på så sätt lättare kunna vara delaktig i omvårdnaden av barnet.¹¹⁰ En negativ aspekt är dock att många föräldrar med barn med funktionsnedsättning har både sömnstörningar och hälsoproblem.

¹⁰⁹ I sammanhanget kan nämnas s.k. heldagsomsorg som innefattar förskola, skola, fritidshem och korttidshem. Detta kan vara en lösning för föräldrar som förvärvsarbetar på heltid. Beroende på utformning kan föräldrarna exempelvis få hjälp med att hämta och lämna barnet.

¹¹⁰ Intervjustudien omnämns i tidigare refererade rapport *Till många nytta*, s. 33. Liknande resultat finns i en enkätundersökning som Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar (RBU) har genomfört och som redovisas i rapporten *Man måste alltid slåss på byråkraternas planhalva*, RBU, 1999.

11 Inventering av konfliktfaktorer och problem i regler om underhåll till barn

11.1 Några utgångspunkter för föräldrars samarbete om underhåll till barn

Föräldraskapet i sig motiverar en skyldighet att svara för barnets försörjning. Denna grundläggande underhållsskyldighet framgår av 7 kap. föräldrabalken och gäller oavsett om barnets föräldrar sammanbor eller är särlevande. Alla särlevande föräldrar behöver således komma överens om eller ta ställning till frågan om underhåll för barnets försörjning efter en separation, eller i de fall de aldrig har levt ihop. Att enas om underhåll till barn är därför en situation när föräldrarnas samarbetsförmåga ytterst prövas och torde därmed i förhållande till ekonomiska frågor utgöra en av de mest konflikt-drivande frågorna mellan särlevande föräldrar.

Det offentliga underhållsstödet lämnas med syfte att vid uteblivet underhåll från den underhållsskyldige föräldern garantera barn med särlevande föräldrar en rimlig försörjning upp till en viss nivå. Inom stödet finns ett slags tvåpartsförhållande; det stöd som staten förskottsvis lämnar till den ena föräldern ska den andra sedan betala tillbaka till staten. Utifrån detta tvåpartsförhållande spelar därför utformningen och tillämpningen av regelverket en stor roll för de signaler samhället sänder ut om föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar, och i vilken utsträckning barnet kan få tillräckligt stöd till sin försörjning.

Underhållsstödssystemet har sedan det infördes vid flera tillfällen varit föremål för uppföljning och granskning. Underhållsstödsutredningen lämnade 2003 ett antal reformförslag för underhållsstödet varav regeringen endast har valt att gå fram med en del av (se mer nedan). Även Försäkringskassan har i flera rapporter belyst

olika problem och konsekvenser av underhållsstödsreglerna som bör åtgärdas, och som det också utvecklas mer om nedan i följande kapitel.¹

Underhållsstödets ändamål och effektivitet har dessutom nyligen granskats av Riksrevisionen.² Granskningen visar på ett antal brister som i olika avseenden har negativa konsekvenser för alla inblandade parter; barnet, boföräldern, den bidragsskyldige föräldern samt staten. Även i samband med utredningens arbete har det vid såväl utredningens hearing och forskarsamtal som fokusgruppsamtal, framkommit en rad olika problem och konfliktfaktorer inom ramen för underhållsstödsreglerna.

Det finns mot denna bakgrund anledning för utredningen att ifrågasätta om nuvarande underhållsregler fungerar tillfredsställande och är tillräckligt ändamålsenliga i förhållande till utredningens uppdrag; att betona det gemensamma föräldraansvaret, att undanröja konflikt drivande faktorer, förbättra förutsättningarna för samarbete, samt inte minst, bidra till att föräldrarna sätter barnets bästa främst i frågor som rör dess omsorg och försörjning.

I det följande redogörs därför för relevanta bestämmelser om föräldrars underhållsskyldighet, vissa aspekter som rör underhållsstödets utformning och tillämpning, samt vilka brister utredningen kan se med dagens system med två parallella regelverk för föräldrars underhållsskyldighet.

11.2 Två sätt att reglera underhåll till barn

Föräldrar ansvarar gemensamt för ett barns omvårdnad, fostran och försörjning. Föräldrarnas underhållsskyldighet följer av föräldraskapet och är inte kopplad till den rättsliga vårdnaden om barnet. Om barnet och föräldrarna bor tillsammans förutsätts föräldrarna fullgöra sin underhållsskyldighet inom ramen för familjegemenskapen. Även när föräldrarna inte lever ihop men barnet bor stadigvarande hos dem båda i form av ett växelvist boende, förutsätts det att underhållsskyldigheten fullgörs genom att föräldern utifrån

¹ Försäkringskassan Analyserar 2006:7, Skilda vägar, Försäkringskassan Analyserar 2005:1, Råd att umgås, Försäkringskassan Analyserar 2005:14, På egna ben – betalning av barnets underhåll direkt mellan föräldrarna, RFV Analyserar 2004:4, Skilda världar samt Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll.

² Riksrevisionen 2010:22, Underhållsstödet – för barnets bästa?

barnets behov och sin ekonomiska förmåga ansvarar för kostnaden för barnet när denne har det hos sig.

I Sverige finns två separata regelverk som reglerar barnens rätt till underhåll från den förälder som inte varaktigt bor med barnet. Det ena är det civilrättsliga regelverket i 7 kap. föräldrabalken (FB) avseende underhållsbidrag, och det andra är det offentlighetsrättsliga regelverket i 17–19 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) och som avser underhållsstödet som Försäkringskassan administrerar.

De båda regelverken kan sägas vara autonoma i förhållande till varandra. De existerar parallellt utan att vara beroende av varandra och ingen av dem har i praktiken ett uttalat företräde framför den andra,³ vilket innebär att särlevande föräldrar i princip kan välja om de vill reglera underhållet för sina barn utifrån föräldrabalken eller utifrån bestämmelserna om underhållsstöd (se mer om detta nedan under avsnitt 10.2.1).⁴ Samtidigt har den offentlighetsrättsliga lagstiftningen om underhållsstöd formen av en skyddslagstiftning, och kan därmed sägas vara ett komplement till den civilrättsliga lagstiftningen om underhållsbidrag. Underhållsstödet ska alltså garantera barnet en rimlig försörjning om underhållsbidrag inte lämnas.

Underhållsstödet infördes 1997 i samband med regeringens åtgärder för att sanera statsfinanserna under 1990-talets ekonomiska kris. Det uttalade syftet var att bl.a. uppnå besparingsmålet för de offentliga finanserna genom att försörjningsförmågan hos den underhållsskyldiga föräldern skulle tas i anspråk i större omfattning än tidigare.⁵ Reformen innebar att statens förskottning av underhåll i princip frikopplades från föräldrabalkens civilrättsliga regler om underhållsbidrag. Andra målsättningar var att tydliggöra att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn samt att systemet skulle vara fördelningspolitiskt rimligt. Återbetalningsskyldigheten för den bidragsskyldige föräldern skulle heller inte allvarligt försvåra dennes umgänge med barnet och underhållsstödsreglerna skulle dessutom vara enkla och tydliga.

³ Enligt 7 kap. 2 a § FB anses dock en förälder som är betalningsskyldig enligt 19 kap. SFB för utgivet underhållsstöd ha fullgjort sin underhållsskyldighet intill det belopp som lämnas till barnet, dvs. det betalningsbelopp som den bidragsskyldige föräldern har att betala till Försäkringskassan. Vid ett fastställt underhållsbidrag som understiger underhållsstödets belopp på 1 273 kronor per månad och barn, kan dock Försäkringskassan bevilja ett s.k. utfyllnadsbidrag upp till denna nivå inom ramen för reglerna om underhållsstöd.

⁴ Självfallet måste villkoren för att bevilja underhållsstöd vara uppfyllda. Grundvillkoret är att den bidragsskyldige inte fullgör sin underhållsskyldighet i tid med rätt belopp.

⁵ Prop. 1995/96:208, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m. och Socialförsäkringsutskottets betänkande 1996/97:SfU3, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m. Underhållsstöder ersatte det tidigare bidragsförskottet, det förlängda bidragsförskottet för studerande samt det särskilda bidraget till vissa adoptivbarn.

Underhållstödsutredningen lämnade i april 2003 olika förslag som skulle reformera reglerna om underhållsstöd.⁶ Regeringen valde endast delvis att gå fram med några av dessa, bl.a. höjdes stödet med 100 kronor från 2006. Samtidigt infördes ett nytt sätt att beräkna omgångsavgiften, en möjlighet till att nettoberäkna underhållsstödets storlek samt ändrade regler för återbetalningsskyldighet vid s.k. fortsatt anstånd.⁷ Även flera mindre justeringar skedde.

Närmare om bestämmelserna om underhållsbidrag

Föräldrabalkens bestämmelser om beräkning av underhållsbidrag är dispositiva, vilket innebär att det står föräldrarna fritt att använda sig av föräldrabalkens beräkningsgrunder. De kan således, oberoende av föräldrabalken, komma överens om ett valfritt underhållsbelopp som antingen kan vara ett engångsbelopp⁸ eller ett månatligt belopp, eller så kan de välja att på annat sätt reglera underhållsskyldigheten.⁹ Att reglerna om underhållsbidrag är dispositiva innebär således att parterna själva äger ämnet de reglerar, till skillnad från underhållsstödsreglerna som är offentlighetsrättsliga och där det lämnas avsevärt mindre utrymme för individuella bedömningar i det enskilda ärendet utifrån föräldrarnas egna synpunkter, behov och förutsättningar.

Föräldrabalkens grundläggande regler om underhållsskyldighet anger att föräldrarna ska svara för barnets underhåll efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga.¹⁰ Föräldrabalken anger inte någon fast metod för beräkning av underhållsbidrag, men en metod som normalt används (t.ex. av familjerättsjurister, domstolar och enligt Försäkringskassans webbaserade beräkningsverktyg) är den s.k. kvotdelningsmetoden.¹¹ Metoden är att se som ett hjälpmedel att bestämma ett

⁶ SOU 2003:42, Ett reformerat underhållsstöd.

⁷ Prop. 2005/06:116, Ett reformerat underhållsstöd.

⁸ Enligt 7 kap. 7 § FB måste engångsbelopp eller betalningsperioder som överstiger tre månader fastställas och godkännas av socialnämnden. Engångsbeloppet ska betalas till socialnämnden.

⁹ Även om tvister om underhållsbidrag i princip är av dispositiv natur anses den familjerättsliga underhållsskyldigheten vara av tvingande natur i den meningen att part inte i förväg kan med bindande verkan generellt avstå från sin principiella rätt till underhållsbidrag, jfr RH 2000:42.

¹⁰ Mer om innebörden av föräldrabalkens regler finns att lösa i avsnitt 3.4.1.

¹¹ Denna rättspraxis bygger på de tidigare allmänna råden (1989:6) från Socialstyrelsen, Underhållsbidrag till barn, som sedan 1997 när underhållsstödet infördes, är upphävda.

rimligt underhållsbidrag för barnet i enlighet med föräldrabalkens regler.

$$\begin{array}{r} \text{Den underhållsskyldiges ekonomiska överskott} \\ \text{Barnets behov } \times \text{ -----} = \text{Underhållsbidrag} \\ \text{Föräldrarnas samlade ekonomiska överskott} \end{array}$$

Underhållsbidrag fastställs genom dom eller avtal. Ett avtal om underhållsbidrag kräver normalt ingen särskild form för att vara giltigt och kan således vara antingen skriftligt eller muntligt.¹² För att ett avtal om underhållsbidrag ska vara verkställbart och föremål för indrivning genom Kronofogdemyndighetens försorg, krävs emellertid att avtalet är skriftligt och bevittnat.¹³

Det finns i dag ingen myndighet eller annan offentlig instans som har till uppgift att bistå föräldrar med beräkningen av underhåll eller att upprätta avtal om underhåll. Föräldrar är därför hänvisade till att själva komma överens om och beräkna ett underhåll för barnet eller till att anlita ett juridiskt ombud som hjälper dem. Om en överenskommelse inte kan nås är föräldrar ytterst hänvisade till att vända sig till domstol och driva en civilrättslig process.

Att driva en civilrättslig process i domstol är ofta en resurskrävande och tidsödande process som inte alla föräldrar orkar, har råd eller möjlighet att driva. Även om föräldrarna har en hemförsäkring, där rättsskydd i de flesta fall ingår (och som innebär att försäkringen kan finansiera kostnader för ett juridiskt ombud), gäller vanligtvis inte detta rättsskydd om tvisten innefattar en person som man har varit gift eller sambo med, och tvisten uppstår inom två år efter det att äktenskapet eller samboförhållandet upphörde. Rättsskyddet gäller inte heller om tvisten handlar om att överklaga ett myndighetsbeslut. Rättshjälpen, som är en social skyddslagstiftning som ska hjälpa personer som inte själva har ekonomisk möjlighet att betala för ett ombud, är inte helt kostnadsfri utan den sökande får betala efter förmåga. Dessutom gäller rättshjälpen bara för per-

¹² Avtal om att underhållsbidrag för framtiden ska betalas med ett engångsbelopp eller för en längre period än tre månader, ska dock vara skriftligt och bevittnat av två personer för att vara giltigt. Om avtalet avser ett barn under 18 år ska avtalet dessutom vara godkänt av socialnämnden.

¹³ 3 kap. 19 § utsökningsbalken.

soner med en inkomst lägre än 260 000 kronor per år.¹⁴ Frågan om underhållsbidrag kan dock enligt 6 kap. 17 § FB och 14 kap. 5 och 7 §§ äktenskapsbalken tas upp vid mål om äktenskapsskillnad.

Försäkringskassan tillhandahåller på sin webbplats information om hur underhållsbidrag kan beräknas samt standardblanketter för avtal om underhållsbidrag. Myndigheten har dock inget ansvar att hjälpa föräldrar i att skriva avtal om underhåll eller att beräkna storleken på bidraget.¹⁵ Försäkringskassan har således inget uppdrag att bistå föräldrar i hur reglerna om underhållsbidrag ska tolkas eller tillämpas.

Kommunernas ansvar inom familjerättens område sträcker sig till att bistå föräldrar som vill komma överens om eller träffa avtal om barns vårdnad, boende och umgänge i samband med en separation. Däremot har de inget ansvar att bistå föräldrar i att träffa avtal om underhåll vid en separation eller skilsmässa.¹⁶

Närmare om bestämmelserna om underhållsstöd

Underhållsstödet är unikt i den meningen att det är det enda familjeekonomiska stöd som särskilt riktar sig till särlevande föräldrar och deras barn. Underhållsstödet skiljer sig från andra familjeekonomiska stöd i och med att det inte riktar sig till en ensamstående förälder med anledning av dennes ekonomiska situation eller individuella behov. För underhållsstödet gäller att den förälder som har barnet boende hos sig, boföräldern, kan ansöka om underhållsstöd om den betalningsskyldige föräldern inte fullgör sin underhållsskyldighet på annat vis. När ansökan kommer in till Försäkringskassan görs först en kontroll om vårdnadsförhållandet för barnet och barnets folkbokföring innan myndigheten kan betala ut underhållsstödet. I samband med detta utreds också den bidragsskyldiges ekonomiska förmåga. I Försäkringskassans information till den bidragsskyldige föräldern om att boföräldern sökt underhållsstöd, finns förslag om vad den bidragsskyldige förväntas kunna återbetala. Underhållsstödet finns i tre former: fullt underhållsstöd, utfyllnadsbidrag och underhållsstöd vid växelvis boende.¹⁷

¹⁴ Rättshjälpslagen (1996:1619).

¹⁵ <http://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/separerar/underhallsbidrag>

¹⁶ Kommunens/socialnämndens uppdrag och ansvar i denna del regleras i föräldrabalken och socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁷ Mer om underhållsstödsreglerna och förutsättningarna för att bevilja stödet finns att läsa i avsnitt 3.6.3.

11.2.1 Två olika underhållssystem verkar konflikt drivande

En boförälder kan oberoende av den bidragsskyldiges samtycke och utan att informera denne, i praktiken välja att ansöka om underhållsstöd¹⁸ i stället för att försöka reglera underhållet via föräldrabalkens regler. Den bidragsskyldige kan därmed, mer eller mindre ofrivilligt bli återbetalningsskyldig till staten, något som ibland kan få långtgående och långvariga ekonomiska konsekvenser för den enskilde och som även kan påverka möjligheterna till umgänge mellan den bidragsskyldige och barnet (se mer nedan i avsnitt 11.12 om skuldyngda bidragsskyldiga).

I 18 kap. 9 § SFB anges att underhållsstöd inte lämnas om det finns anledning att anta att den bidragsskyldige föräldern i rätt ordning betalar underhåll med minst det belopp som skulle betalas ut som underhållsstöd, eller om det är uppenbart att denne på något annat sätt ser till att barnet får motsvarande underhåll. Såväl utredningens som Försäkringskassans och Riksrevisionens undersökningar visar dock att särlevande föräldrar i dag saknar kunskap om underhållsregler; vilka rättigheter och skyldigheter de har i fråga om underhåll, att det finns två olika sätt att reglera underhåll och vad som är skillnaden mellan dem. Även avsaknaden av en instans som kan bistå föräldrarna och hjälpa dem att komma överens om ett underhåll, samt det faktum att Försäkringskassan inte har mandat att ställa något krav på att föräldrarna ska försöka samarbeta om barnets försörjning, har i praktiken medfört att det endast finns en väg att gå för de särlevande föräldrarna som inte har kunskap om underhållsreglerna. Det är vägen *in* i underhållsstöds-systemet, trots att det i enlighet med den politiska målsättningen (se avsnitt 11.3 nedan), i stället borde vara *ut* ur detta system.

Enligt utredningen framstår det som att det ytterst har lämnats åt boföräldern att ensidigt avgöra på vilket sätt underhållet till barnet ska regleras, trots att föräldrarnas försörjningsansvar för barnet är gemensamt. Skälet till denna konstruktion är sannolikt att den förälder som bor tillsammans med barnet förutsätts vara den som bäst kan avgöra om underhållsskyldigheten fullgörs på annat sätt, eller om barnets försörjning delvis behöver garanteras genom underhållsstödet. Att det endast handlar om en delvis försörjningsgaranti beror på att även boföräldern förutsätts bidra med 1 273 kronor per månad till barnets försörjning då underhållsstödets belopp tillsam-

¹⁸ <http://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/separerar/underhallstod>

mans med barnbidraget, är avsett att täcka hälften av normalkostnaden för barnet.

När en boförälder har ansökt om underhållsstöd till Försäkringskassan blir den bidragsskyldige, enligt uppgift från Försäkringskassan, omgående informerad om detta. Han eller hon får också veta hur mycket som ska återbetalas enligt gällande återbetalningsbestämmelser, vilket möjliggör för den bidragsskyldige att omgående reglera underhållet på egen hand till boföräldern och samtidigt bestrida att underhållsstöd ska lämnas.¹⁹ I de fall den bidragsskyldige har förmåga att återbetala fullt underhållsstöd (1 273 kronor) kontakter Försäkringskassan även den bidragsskyldige föräldern inom en vecka efter att denne har kommuncerats, och frågar om han eller hon skulle kunna betala beloppet direkt till den andra föräldern. Om detta samtal inte resulterar i s.k. direktbetalning beviljas underhållsstöd. Försäkringskassan kontakter åter igen den bidragsskyldige efter sex månader och föreslår en direktbetalning.

Försäkringskassan gör visserligen så mycket som kan begäras av myndigheten utifrån nuvarande regelverk och målsättningen om att fler föräldrar ska reglera underhållet själva. Däremot finns det enligt utredningen anledning att ifrågasätta om det finns tillräckliga verktyg för Försäkringskassan att få föräldrar att göra så. Försäkringskassans arbetssätt kan dessutom innebära att beloppet om 1 273 kronor blir än mer normerande då det sannolikt upplevs som det maximala belopp som man som bidragsskyldig förälder ska betala i underhåll²⁰ (se mer om beloppets normerande effekt nedan under avsnitt 11.4). Eftersom det för många bidragsskyldiga föräldrar är mer ekonomiskt fördelaktigt att reglera underhållet via underhållsstödet finns det sannolikt ett motstånd mot att lämna detta system. Även för en boförälder kan det upplevas som en fördel om denne kan undgå samarbete med den andra föräldern samt en trygghet att veta att underhållsstödet alltid betalas ut vid rätt tidpunkt varje månad.²¹

¹⁹ I det s.k. kommuniseringsbrevet finns ett förslag till återbetalningsbelopp. Bifogat finns även ett informationsblad om reglerna för underhållsbidrag, underhållsstöd samt betalningsskyldigheten. I brevet finns också ett datum angivet när synpunkter senast ska lämnas till Försäkringskassan.

²⁰ Detta framkom också i utredningens fokusgruppsamtal där flera bidragsskyldiga föräldrar uttryckte att de "betalade max-beloppet i underhåll", dvs. 1 273 kronor per månad och barn.

²¹ Detta framkommer av Riksrevisionens genomförda enkätundersökning i granskningsrapporten Underhållsstöd – för barnets bästa? Se mer nedan i avsnitt 11.7 där det redogörs för resultatet av denna undersökning.

Även om Försäkringskassan lämnar information om regelverken för både underhållsstöd och underhållsbidrag visar gjorda undersökningar att föräldrarna inte har tillgodogjort sig denna. Föräldrarna i såväl utredningens som Försäkringskassans fokusgruppsamtal hade generellt sett mycket låga kunskaper om underhåll; i Försäkringskassans fokusgruppsamtal anges t.o.m. att ingen kände till skillnaden mellan underhållsbidrag och underhållsstöd.²²

Det finns därför en risk att den bidragsskyldige i samband med Försäkringskassans kommunikering om att boföräldern sökt underhållsstöd, inte vet eller inser att det finns en annan möjlighet att reglera underhållet. Särskilt som det inte är helt ovanligt att föräldrar i samband med en separation kan ha svårt att samarbeta och nå överenskommelser som rör barnet. Det är heller inte ovanligt att nyseparerade ensamstående föräldrar har en ansträngd ekonomi eftersom att gå från ett hushåll med två inkomster till endast en, ofta innebär att utgifterna inte minskar i motsvarande grad. Det kan således finnas andra frågor som i stället är i fokus för föräldrarna. Om föräldrarna lyckas tillgodogöra sig information om att det finns två olika sätt att reglera underhåll är det ändå inte det samma som att få tillräckligt stöd för att på egen hand komma överens om underhållsbidrag för barnet.

Att boföräldern har ett förhållandevis stort utrymme att själv avgöra om underhållsstöd ska sökas, kan i sig innebära en konfliktfaktor. För den bidragsskyldige föräldern blir konsekvensen att denne måste återbetala ett utgivet underhållsstöd oberoende av sin egen vilja eller ekonomiska förmåga att kunna betala ett underhåll som överstiger underhållsstödets belopp på 1 273 kronor per månad.

Det finns självfallet också situationer när underhållsstödet är det enda sättet för boföräldern att få något underhåll överhuvudtaget, t.ex. om relationen med den andra föräldern är mycket infekterad, eller om den bidragsskyldige föräldern helt eller delvis saknar ekonomisk förmåga.

En utbetalning av underhållsstöd kräver inte att något underhållsbidrag är fastställt; det är t.o.m. så att även om föräldrarna är överens om att något underhållsbidrag inte ska lämnas, hindrar inte det att boföräldern kan använda sig av det offentlighetsliga systemet.²³ En förälder kan alltså i vissa fall uppbära underhållsstöd även om det föreligger ett civilrättsligt giltigt avtal om att något under-

²² Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, s. 69.

²³ Situationen torde dock inte vara vanligt förekommande även om den är möjlig.

hållsbidrag till barnet inte ska lämnas.²⁴ I samband med både utredningens egna fokusgruppsamtal och synpunkter från enskilda har flera exempel framkommit där den underhållsskyldige föräldern trots önskan om att reglera underhållet utanför underhållsstödssystemet upplever sig ha blivit förbigången av boföräldrarnas ansökan om underhållsstöd. En bidragsskyldig förälder anses sedan ha fullgjort sin underhållsskyldighet när återbetalningsbelopp för underhållsstöd är betalt till Försäkringskassan (enligt 7 kap. 2 a § FB), vilket gäller även om det fastställda återbetalningsbeloppet är lägre än 1 273 kronor.

Två underhållssystem gagnar heller inte barnet

De grundläggande skillnaderna mellan det civilrättsliga respektive det offentlighetsrättsliga underhållssystemet gagnar enligt utredningen inte föräldrarnas samarbete och framstår som bristfälligt utifrån ett barnperspektiv. Barnet riskerar att bli bärare av en ekonomisk förmån som ger boföräldern möjlighet och rätt att ansöka om underhållsstöd. Det kan i sin tur leda till att respektive förälder tävlar om hos vem av dem barnet ska bo eller vistas för att som antingen boförälder kunna ansöka om underhållsstödet eller som växelvisförälder slippa bli återbetalningsskyldig för utgivet underhållsstöd till Försäkringskassan – och i stället, beroende på inkomsternas storlek, kunna uppbära det nuvarande växelvisbidraget inom underhållsstödet.

Utredningen anser att denna situation behöver neutraliseras. Det ligger heller inte i barnets intresse att underhållet som regel fastställs till 1 273 kronor per månad oavsett hur stort det individuella barnets behov är, och oavsett om föräldrarnas ekonomiska överskott enligt de civilrättsliga reglerna innebär att barnet skulle vara berättigat till ett mycket större underhållsbelopp.²⁵

²⁴ Underhållsskyldigheten kan dock inte avtalas bort men kan fullgöras t.ex. inom ramen för en bodelning mellan makar eller på annat sätt.

²⁵ Se mer nedan under avsnitt 11.4 om att underhållsstödets belopp har blivit normerande för de som inte reglerar underhållet via underhållsstödssystemet.

Dubbla budskap och otydliga roller

Vidare är det ett särskilt problem att de två olika systemen för att reglera underhåll är autonoma i förhållande till varandra då detta medför att en civilrättslig överenskommelse inte alltid blir gällande.²⁶ Om ett avtal om underhållsbidrag sluts på ett belopp som understiger underhållsstödets belopp om 1 273 kronor per månad, kan boföräldern vända sig till Försäkringskassan och begära utfyllnadsbidrag inom underhållsstödssystemet.²⁷ Det civilrättsliga avtalet riskerar därmed att bli överskuggat av den offentlighetsregleringen. Det är i och för sig svårt att undvika den nackdel självständigheten i systemen innebär om man vill ha ett offentlighetsligt skydd som inte innebär något tvång på att det måste finnas ett civilrättsligt avtal eller en dom, i likhet med vad som förelåg i det tidigare bidragsförskottssystemet.

I rättsdoktrinen har det framförts förslag om att bindande civilrättsliga avtal borde få betydelse också i ärenden om underhållsstöd, utan att det är en förutsättning för att underhållsstöd kan lämnas.²⁸ Detta skulle kunna uppnås inom ramen för nuvarande regelverk genom att binda de båda underhållssystemen till varandra så att ett civilrättsligt avtal om underhållsbidrag som huvudregel alltid får verkan även i det offentlighetsreglerade systemet.²⁹ Inte heller ur praktisk administrativ synpunkt torde ett sådant system ställa till med problem; upplysningen om ett befintligt avtal kan komma till myndighetens vetskap genom den kommunikation som Försäkringskassan genomför med parterna.³⁰ Det finns flera fördelar med ett sådant system. I den uppsjö av olika lösningar som kan finnas mellan olika föräldrars ansvar för sina barn är det en stor nackdel med ett icke-flexibelt system som styr kostnadsfördelningen avseende barnets försörjning. Föräldrarnas möjlighet att nå samförstånds lösning som är hållbara bör i stället uppmuntras. Detta kräver att ingångna avtal också rättsligt sett kan upprätthållas. Om således ett föräldrapar har slutit ett avtal om att något underhåll

²⁶ Kritik som framförts av Eva Ryrstedt i JT 2004/05, *Bidrag och särboende föräldrar*, s. 829.

²⁷ Här bör det uppmärksammas att Försäkringskassan i enlighet med reglerna om underhållsstöd bortser från ett civilrättsligt avtal och domar vid beräkning av utfyllnadsbidraget. När Försäkringskassan gör denna beräkning kan det dock visa sig att ett fullt underhållsstöd bör utges i stället. Det går således inte att kombinera underhållsstöd och underhållsbidrag som vilar på två helt separata lagstiftningar. Se mer i avsnitt 3.6.3, om förutsättningarna för att utge utfyllnadsbidrag.

²⁸ Eva Ryrstedt i JT 2004/05, *Bidrag och särboende föräldrar*, s. 23.

²⁹ Jfr utredningens övervägande i denna del i avsnitt 13.4.1 nedan.

³⁰ Se 18 kap. 38–42 §§ SFB.

inte ska utges, exempelvis för att båda föräldrarna ska dela på kostnaderna för barnet, eller pga. att bodelningen mellan parterna har anpassats till det uteblivna underhållet, ska inte boföräldern via systemet med underhållsstöd kunna kullkasta det civilrättsliga avtal parterna har ingått.³¹

Utredningen anser sammanfattningsvis att staten skickar dubbla budskap till föräldrarna då det finns två olika regelverk för att reglera föräldrars underhållsskyldighet. Det blir därför inte tydligt att det är föräldrarna som primärt har huvudansvaret för sina barns försörjning, och att statens roll är att sekundärt garantera barnets försörjning genom underhållsstödet. Det ställs heller inga krav på att föräldrarna måste försöka komma överens eller samarbeta om barnets underhåll innan ett underhållsstöd kan komma ifråga.

Vissa iakttagelser talar också för att underhållsstödet möjliggör för föräldrar att undgå sitt fulla försörjningsansvar för barnet, och att helt enkelt inte vilja komma överens om underhållsbidrag för barnet även om de ekonomiska förutsättningarna finns.

11.2.2 Ekonomiska incitament påverkar val av underhållssystem och boendeform för barnet

Incitament att välja underhållsstöd före underhållsbidrag

De särlevande föräldrarnas ekonomiska situation kan vara ett viktigt skäl för att vilja reglera underhållet via underhållsstöd i stället för avtal om underhållsbidrag. Detta framgår av såväl utredningens fokusgruppssamtal, hearing som forskarseminarium. Även Riksrevisionens enkät till föräldrar som reglerar underhållet via underhållsstödssystemet, visar att det i stor utsträckning är ekonomin som styr valet att använda underhållsstödet framför underhållsbidraget.³² I den undersökningen förefaller det främst vara boföräldrarnas behov av att känna trygghet över att underhållsstödet lämnas i rätt tid varje månad som är av avgörande betydelse för att man helst vill reglera underhållet via Försäkringskassan. Så många som 42 procent av föräldrarna svarade att ingenting skulle kunna få dem att sköta underhållet för sina barn på egen hand.

³¹ Här bör nämnas att om avtal slutits om att något underhållsbidrag inte ska utges, kan det inverka negativt på barnets standard om inte boföräldern kompenseras på annat sätt.

³² Riksrevisionen, Underhållsstödet – för barnets bästa? Se mer om resultatet av Riksrevisionens undersökning nedan i avsnitt 11.7.

En ekonomisk aspekt som kan påverka föräldrarna att välja underhållsstöd framför underhållsbidrag är möjligheten till att uppbära underhållsstöd vid växelvis boende. Att ingen av föräldrarna enligt det nuvarande regelverket kan åläggas underhållsskyldighet vid växelvis boende har sannolikt också haft betydelse för att många väljer denna boendeform. Detta innebär att vid en separation kan föräldrarna i och för sig genom att välja växelvis boende undvika konflikter om underhåll till barnet. Det finns dock mycket som talar för att detta är en falsk harmoni som leder till att fördelningen av det ekonomiska ansvaret blir oklar och att det i slutändan innebär en sämre ekonomisk situation för barnet (se mer om detta nedan i avsnitt 11.5). Samtidigt visar undersökningar som utredningen låtit göra, att de föräldrar vars barn bor växelvis, har lättare att komma överens och samarbeta i frågor som rör barnet.³³ Även ULF-undersökningar som presenteras i betänkandet samt Försäkringskassans studie om särlevande föräldrar visar på samma resultat.³⁴

Av utredningens beräkningar (i kapitel 12) om jämförelser mellan underhållsstöd och underhållsbidrag, framgår att det kan finnas stora skillnader på underhållets storlek beroende på inkomstsituation och på vilket sätt underhåll regleras. Utredningens beräkningar om ett fiktivt underhållsbidrag baserat på registerdata och schablonbelopp, visar att ett stort antal barn skulle få mer i underhållsbidrag jämfört med ett underhållsstöd. Detta gäller särskilt för de barn som har en boförälder som tillhör de lägsta inkomstklasserna. Typfallsberäkningarna visar också att vid låga inkomster hos den bidragsskyldige föräldern är underhållsbidraget ofta lägre än underhållsstödet, medan det motsatta gäller om denne har högre inkomster. När boföräldern har låga inkomster är underhållsbidraget ofta högre än underhållsstödet.

Incitament för val av boendeform för att slippa reglera underhåll

Att det finns ekonomiska skäl bakom valet av underhållslösning styrks också av en enkätundersökning om familjeekonomiska stöd och särboende föräldrar som genomfördes vid Juridiska institutionen i Lund år 2004.³⁵ Undersökningen avsåg olika faktorer som

³³ TNS Sifo telefonbusundersökning januari 2011, se betänkandets bilaga 4.

³⁴ Se kapitel 9 ovan samt Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, s. 62 f.

³⁵ Enkätstudien gjordes av professor Eva Ryrstedt och presenteras i JT 2004/05 s. 814, *Bidrag och särboende föräldrar*.

påverkade föräldrarna att enas om den rättsliga vårdnaden om barnet samt barnets bosättning, och frågor ställdes till tre olika yrkesgrupper som träffar föräldrar i samband med en separation; familjerättsadvokater, handläggare vid kommunala familjerättsmottagningar/socialtjänsten samt underhållsstödshandläggare vid Försäkringskassan. Anledningen till att frågorna ställdes till personer som i sin profession möter föräldrar och barn i den livssituation som det är fråga om, i stället för direkt till föräldrar, var att det kunde ifrågasättas om föräldrarna kan ge objektivt sanningsenliga svar om hur ekonomiska frågor påverkar dem.³⁶

Undersökningen visar att möjligheten att få underhållsstöd eller underhållsbidrag inte påverkar förutsättningarna att komma överens om den rättsliga vårdnaden. I stället är det var barnet ska bo som underhållsregleringen har betydelse för. Det mest slående resultatet i undersökningen är att så många av de svarande uppger att det förekommer att bidragsskyldiga föräldrar försöker få till stånd ett växelvis boende för att slippa betala underhållsbidrag eller slippa återbetalningsskyldighet för underhållsstöd (98 procent av familjerättsadvokaterna, 86 procent av familjerättshandläggarna samt 100 procent av underhållsstödshandläggarna ansåg att detta förekommer). Familjerättsadvokaterna ansåg att så skedde i genomsnitt 43 procent av de fall de kom i kontakt med, familjerättshandläggarna och underhållsstödshandläggarna i genomsnitt 48 respektive 26 procent av fallen. Här bör dock påpekas att de föräldrar som dessa tre yrkesgrupper träffar sannolikt inte motsvarar den genomsnittliga särlevandeföräldern, utan snarare de föräldrar som i en större utsträckning har konflikter och samarbetssvårigheter.

Att en förälder inte betalar underhåll när barnet bor växelvis kan således innebära att det är ekonomiska incitament som styr barnets bosättning i stället för föräldrarnas syn på vad som är bäst för barnet. Att den ena föräldern försöker undgå att betala underhåll för barnet kan bero på att underhållsskyldigheten ibland uppfattas som mer betungande än den objektivt sett är; om barnet i stället skulle bo hos föräldern skulle denne många gånger haft större utgifter för barnets kostnader än underhållsbidraget eller återbetalningsbeloppet för lämnat underhållsstöd. I en del situationer kan det i stället vara så att det handlar om en ovilja att ge den andra föräldern något som uppfattas som en ekonomisk fördel. En annan anledning kan

³⁶ JT 2004/05 s. 814.

vara att även om det kostar mer att ha barnet hos sig så kan föräldern då vara säker på att pengarna går till barnet – med andra ord en fråga om kontroll. Det kan också vara en fråga om önskan att få ta direkt ekonomiskt ansvar för barnet och därmed få påverka barnets liv. Det går inte att bortse från att underhållet kan ha stor betydelse för hushållets ekonomi. Den samlade effekten av flera andra familjeekonomiska stöd (som lämnas beroende på var barnet bor) kan dessutom bli betydande varför det är svårt att se hur ekonomin inte har betydelse för föräldrarnas samarbete och möjligheter att enas. Grunden är ändå att den förälder som inte lever med sitt barn måste bidra till barnets försörjning. En större medvetenhet om skillnaderna mellan de olika sätten att reglera underhåll och vilka ekonomiska incitament de kan ge upphov till skulle sannolikt kunna förbättra situationen.

Regelsystem som rör underhåll bör vara mer flexibla och bättre anpassade till de faktiska kostnaderna för barnet. Det kan också behöva göras tydligare att det lämnade underhållet kommer barnet till godo. I dag finns det många gånger en misstänksamhet mellan föräldrarna i och med att det är boföräldern som disponerar underhållet och den underhållsskyldige kan varken kräva redovisning eller påverka hur underhållet används.

Ett sätt att minska de ekonomiska incitamentens betydelse för barnets boende skulle kunna vara att inom underhållsstödssystemet öka förbehållsbeloppet för den bidragsskyldiges egna levnadskostnader. Det skulle medföra att återbetalningsskyldigheten för bidragsskyldiga med låga inkomster skulle minska. Det ekonomiska incitamentet för växelvis boende liksom för enbart boende med en av föräldrarna, skulle då inte vara lika stort för denna grupp. För föräldrar med högre inkomster skulle inte situationen förändras, men dessa torde dock inte vara lika ekonomiskt utsatta. Nackdelen med ett sådant förslag är dock att det skulle innebära avsevärt högre kostnader för staten samt att det riskerar undergräva föräldrarnas primära ansvar för barnets försörjning. Dessutom finns det risk att det leder till att särlevande hellre reglerar underhållet via underhållsstödet än underhållsbidrag – dvs. helt motsatt det uppsatta målet om att föräldrar själva ska reglera underhållet utanför underhållsstödssystemet (jfr nedan avsnitt 11.3).

Ytterligare en faktor som kan innebära ekonomiska incitament att välja ett underhållssystem framför det andra kan vara det faktum att den underhållsskyldige föräldern har olika möjligheter till att förbehålla sig ett belopp för egna levnadsomkostnader mellan de

två systemen. Inom underhållsstödet finns ett grundavdrag på 100 000 kronor (per år) som den bidragsskyldige får förbehålla sig för egna levnadskostnader innan han eller hon åläggs återbetalningskyldighet för utgivet underhållsstöd. Återbetalningsbeloppet beräknas som en viss procentsats av den bidragsskyldiges inkomst i enlighet med senast fattade taxeringsbeslut, efter det att avdraget på 100 000 kronor per år har gjorts. Procentsatsen för vad som ska återbetalas är beroende av antalet barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för. Vid fastställelse av ett underhållsbidrag beräknas i stället den underhållsskyldiges förbehållsbelopp för egna levnadskostnader som 120 procent av gällande prisbasbelopp.³⁷ Förbehåll för bostadskostnad räknas för sig och beräknas efter vad som kan anses vara skäligt. Om det finns särskilda skäl får den underhållsskyldige även förbehålla sig underhåll på 60 procent av prisbasbeloppet åt en (ny) make som den underhållsskyldige varaktigt bor tillsammans med. Med make jämställs sambo som den bidragsskyldige har barn med. För den bidragsskyldiges nya hemmavarande barn i ett ombildat hushåll får även förbehåll ske för 40 procent av prisbasbeloppet.³⁸

Skillnaderna för hur förbehållsbeloppen beräknas i de två underhållssystemen innebär också relativt stora skillnader i hur mycket en bidragsskyldig förälder får behålla av en eventuell löneförhöjning (se mer om detta nedan i avsnitt 12.3.2). Hur stor skillnaden på marginaleffekt blir mellan de två systemen är självfallet beroende av inkomsternas storlek men inom underhållsstödssystemet blir marginaleffekten exempelvis 30 procent av inkomstökning över 100 000 kronor (grundavdraget) när den bidragsskyldige har tre barn.³⁹ En motsvarande situation för underhållsbidraget innebär i stället att hela förändringen i överskott går till underhållsbidraget, dvs. en marginaleffekt på 100 procent. Vid vissa inkomster och förhållanden (antal barn) kan således marginaleffekten för den bidragsskyldige föräldern bli väldigt hög, vilket skulle kunna få till följd att föräldern är mer benägen att reglera underhåll via underhållsstödssystemet i stället för via föräldrabalkens regler. Fortsätter föräldrarna i en sådan situation

³⁷ Reglerna om hur förbehållsbelopp beräknas vid fastställelse av underhållsbidrag finns i 7 kap. 3 § FB. 120 procent av prisbasbeloppet innebär 51 360 kr för 2011.

³⁸ Se mer nedan i kapitel 12 om utredningens typfallsberäkningar och empirisk studie om ekonomiska skillnader mellan underhållsstöd och underhållsbidrag. Där framgår effekten av de olika förbehållsbeloppen inom 7 kap. 3 § FB.

³⁹ När inkomsten vid denna situation överstiger 21 100 kronor per månad påverkar inte löneförhöjningar längre i form av högre återbetalningsbelopp.

att reglera underhållet via föräldrabalkens regler kan det innebära att det inte lönar sig att arbeta i en större utsträckning. Med vetskap om den låga kunskap föräldrar förefaller ha om underhållsreglerna⁴⁰ är det dock inte sannolikt att föräldrar i någon större utsträckning gör sådana överväganden i valet mellan de två sätten att reglera underhåll. Det största ekonomiska incitamentet torde inte utgöras av marginaleffekten utan snarare av att själva underhållsbeloppet kan skilja så pass mycket mellan de två olika systemen. Det är dessutom så att storleken på ett underhållsbidrag vanligtvis inte ändras pga. en löneökning om denna inte är avsevärd, såvida parterna inte är överens om det.⁴¹

Utredningen anser dock att det utifrån den nuvarande situationen, i stället bör skapas drivkrafter för att förändra föräldrars beteende så att de ges bättre förutsättningar att ta ett större gemensamt ansvar för att själva komma överens om barnets underhåll och fortsatta försörjning (se mer om detta nedan under avsnitt 13.4.1 och 13.4.3).

Sett över en längre tid kan utredningen konstatera att föräldrars inställning till underhåll har utvecklats. Från att den frånlevande föräldern tidigare betalade underhåll för att denne av olika anledningar inte ville eller kunde ta hand om barnet, till att numera inte vilja betala underhåll just för att denne i stället vill vara med barnet. Detta är i sig positivt ur ett barnperspektiv att barnen i större utsträckning får tillgång till båda sina föräldrar men samtidigt har skillnader i den ekonomiska situationen mellan de två särlevande föräldrarna fått större betydelse i och med att barnet i större utsträckning vistas i bådars hushåll. Rättviseargument mellan barnets två föräldrar har fått större fokus och det gäller särskilt i förhållande till rätten att uppbära olika familjeekonomiska stöd. Detta handlar i stor utsträckning om ett föräldrarättighetsperspektiv även om det många gånger sker med en argumentation från respektive förälder om att det är till barnets bästa.

⁴⁰ Jfr bl.a. Riksrevisionens enkätundersökning i granskningsrapporten Underhållsstöd – för barnets bästa? samt Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, där detta framkommer.

⁴¹ Dom eller avtal om underhållsbidrag kan enligt 7 kap. 10 § FB jämkas om en ändring i förhållandena föranleder det. Underhållsbidrag kan räknas upp med index och Försäkringskassan fastställer varje år efter ändring i prisbasbeloppet det procenttal med vilka underhållsbidragens belopp ska ändras enligt förordning (1979:321) om ändring av vissa underhållsbidrag. Se även 4 § lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag. Det har inte blivit någon höjning sedan den 1 februari 2009 då ändringen av prisbasbeloppet inte har uppgått till minst 1 procent. Föräldrarna måste själva räkna upp sitt underhållsbidrag med det fastställda procenttalet.

11.3 Försäkringskassans insatser utifrån målet om att särlevande föräldrar i ökad utsträckning ska reglera underhållet på egen hand

Sedan 2002 har regeringen haft ett verksamhetsmål för underhållsstödet om att underhåll i ökad utsträckning ska regleras direkt mellan föräldrarna. Försäkringskassan (och dåvarande Riksförsäkringsverket) har sedan dess enligt regeringens årliga regleringsbrev till myndigheten, haft i uppdrag att arbeta för målet och åiterrapportera hur det uppfylls. Syftet med målet är dels att minska antalet ärenden hos Försäkringskassan där fullt underhållsstöd lämnas och där betalningsförmåga finns, dels att det kan finnas ekonomiska fördelar för barnet om föräldrarna löser underhållet direkt mellan sig, eftersom en beräkning av ett underhållsbidrag utifrån båda föräldrarnas ekonomiska förmåga, i vissa fall kan innebära att barnet får ett högre underhåll än underhållsstödets maximala belopp på 1 273 kronor per månad. Om färre föräldrar reglerar underhållet via underhållsstödet förväntas dessutom Försäkringskassans administrationskostnader att minska.

Sedan 2009 är målet för underhållsstödet något förändrat och anger att Försäkringskassan ska verka för att särlevande föräldrar i större utsträckning på egen hand reglerar underhållet för barnet.

Riktade insatser för s.k. direktreglering

Mellan åren 2002 och 2005, innan Försäkringskassan blev en statlig myndighet, pågick inom flera av de regionala allmänna försäkringskassorna projekt som kallades ”Ut ur US”.⁴² Anledningen var att kassorna konstaterat att underhållsstödet inte nyttjades som det var tänkt vid dess införande. Från att vara samhällets yttersta stöd till barn med ensamstående föräldrar när den underhållsskyldige föräldern inte kan bidra till barnets försörjning genom att betala underhållsbidrag, kom underhållsstödet i stället att användas av en majoritet av de föräldrar som hade att komma överens om ett underhåll för barnet.⁴³ Föräldrarna gjorde med andra ord sällan egna överenskommelser och vände sig i stället till Försäkringskassan för

⁴² Bland annat i Dalarna och i Kronobergs län bedrevs sådana projekt. Se mer i Försäkringskassan Analyserar 2005:14 På egna ben – betalning av barnets underhåll direkt mellan föräldrarna.

⁴³ År 2002 fanns 2/3 av barn med ensamstående föräldrar inom underhållsstödssystemet.

att söka underhållsstöd, med resultatet att försäkringskassorna blev förmedlare av underhåll mellan föräldrarna.

De insatser som gjordes inom ramen för dessa ”Ut ur US”-projekt varierade mellan de olika försäkringskassorna, bl.a. vad gäller frågan om man hade gemensamma eller separata samtal med barnets föräldrar. I Kronobergs län handlade det om att försäkringskassan först kontaktade den bidragsskyldige föräldern och argumenterade och motiverade denne att betala underhållet direkt till den andra föräldern. Trots i vissa avseende tidskrävande arbetssätt hade vissa län (t.ex. Kronobergs län) goda resultat. En mycket stor andel av både bidragsskyldiga föräldrar och boföräldrar tyckte att direktbetalningen av underhållet fungerade bra eller ganska bra.⁴⁴ Utvärderingen av projekten visar att en avgörande faktor för att föräldrar ska övergå till att reglera underhållet utanför underhållsstödet är deras kontakt med varandra. De som övergick till att reglera underhållet direkt mellan varandra hade en betydligt bättre och mindre konfliktfylld relation jämfört med dem som fortsatte att sköta underhållet via Försäkringskassan och underhållsstödet.⁴⁵

Efter det att Försäkringskassan blev en statlig myndighet har det skett omfattande omorganisationer inom myndigheten. Numera har handläggningen av underhållsstöd koncentrerats till nio nationella försäkringscenter i landet.⁴⁶ I årsredovisningen för 2008 upp gav Försäkringskassan att man pga. omorganisationen inte hade arbetat aktivt med att få föräldrarna att själva reglera underhållet. Myndighetens riktade insatser återupptogs dock under andra halvåret 2009.⁴⁷ Med målsättningen om en ökad direktreglering som grund arbetar således Försäkringskassan med att öka kunskapen hos separerade föräldrar om att barnets underhåll kan bestämmas genom ett civilrättsligt avtal om underhållsbidrag, eller att underhållsstödet i stället kan bestå av ett utfyllnadsbidrag som fyller upp till det maximala underhållsstödsbeloppet om 1 273 kronor per månad. På Försäkringskassans webbplats finns som framkommit, information om hur föräldrar kan träffa avtal om underhållsbidrag

⁴⁴ Försäkringskassan Analyserar 2005:14, s. 8. Utvärdering och uppföljning av projektet i Kronobergs län visade att 95 procent av de bidragsskyldiga och 89 procent av boföräldrarna tyckte att direktbetalningen av underhållet fungerade bra eller ganska bra. Undersökningen baserades på 258 intervjuer, efter ett bortfall av 97 personer, dvs. en svarsfrekvens på 73 procent. Bortfallsanalys finns i nämnda rapport, s. 20.

⁴⁵ Försäkringskassan Analyserar 2005:14, s. 7.

⁴⁶ Totalt finns 17 nationella försäkringscenter och underhållsstödet handläggs i Stockholm Klara, Stockholm Sollentuna, Göteborg City, Göteborg Gårda, Malmö, Falun, Jönköping och Visby. I Visby henteras enbart underhåll i internationella ärenden.

⁴⁷ Försäkringskassans årsredovisning 2009, s. 75.

till sina barn. Där finns också blanketter för avtal och ett beräkningsinstrument som föräldrarna kan ha hjälp av.

I Försäkringskassans arbetsprocess för underhållsstöd ingår i dag att informera separerade föräldrar om att de själva i första hand ska sköta barnets försörjning. Om det vid ansökningstillfället inte är möjligt för den bidragsskyldige föräldern att betala direkt till boföräldern, kontaktas den bidragsskyldige efter ett halvår med förslag om direktbetalning till den andra föräldern.

Enligt Försäkringskassans återrapportering har målet allt sedan det infördes bedömts vara uppfyllt. Försäkringskassan har grundat denna bedömning på att allt färre särlevande föräldrar reglerar underhållet via underhållsstödet. Försäkringskassan har dock inte redovisat hur myndighetens egna insatser för målet har bidragit till måluppfyllelsen, även om Försäkringskassan ansett att dess arbete med att få föräldrarna att sköta underhållet direkt mellan sig har haft effekt. För detta har Riksrevisionen kritiserat regeringen för att man inte har efterfrågat någon analys av effekterna av Försäkringskassans insatser, utan nöjt sig med den positiva utvecklingen av måluppfyllelsen.⁴⁸

Tabellen nedan visar andel föräldrar som reglerar underhållet utanför underhållsstödssystemet. Utgångspunkten för beräkningen är det totala antalet barn med särlevande föräldrar och de fall där fullt underhållsstöd lämnas från Försäkringskassan. Från dessa har de föräldrar (underhållsären den) dragits bort som inte har förutsättningar att reglera underhållet själva med anledning av bristande betalningsförmåga; dvs. de ärenden där den bidragsskyldige har 0 kronor fastställt i återbetalningsbelopp eller har blivit beviljad anstånd med anledning av bristande betalningsförmåga.

⁴⁸ Riksrevisionen, Underhållsstödet för barnets bästa?, s. 36.

Tabell 1 Utveckling av måluppfyllelse andel föräldrar som reglerar underhållet utanför underhållsstödet (US), åren 2002–2010

År	Totalt antal barn i landet med särlevande föräldrar	Antal barn med fullt US vid årets slut, 0–17 år	Antal med anstånd	Antal med 0 kr i återbetalningsbelopp	Antal barn som det finns potentiell möjlighet till direktreglering för	Antal som reglerar utanför US	Andel som direktreglerar underhåll
2002	517 877	274 278	39 600		478 277	243 599	50,9
2003	519 687	262 280	39 070	55 826	424 791	257 407	60,6
2004	518 374	250 632	38 970	53 962	425 442	267 742	62,9
2005	510 000	238 943	37 356	51 331	421 313	271 057	64,3
2006	512 000	230 567	33 798	57 694	420 508	281 433	66,9
2007	500 000	217 062	28 308	56 637	415 055	282 938	68,2
2008	495 000	205 087	24 053	54 065	416 882	289 913	69,5
2009	498 000	203 912	23 110	53 964	420 926	294 088	69,8
2010	494 000	199 832	22 706	53 972	417 322	294 168	70,5

Källa: Försäkringskassan.

Försäkringskassan har i sin åiterrapportering av målet angett att den främsta orsaken till att antalet barn med underhållsstöd har minskat beror på de låga födelsetalen under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Av den hittillsvarande bedömningen av måluppfyllelsen förefaller det också som om slutsatsen dragits att de särlevande föräldrarna reglerar underhållet på egen hand om de inte finns inom underhållsstödssystemet. Under den nämnda tidsperioden har dock antalet separationer minskat och antal barn som bor växelvis hos föräldrarna ökat markant. Enligt utredningen förefaller den mest troliga förklaringen till måluppfyllelsen snarare vara att det är just det växelvisa boendet som är orsaken till att de särlevande föräldrarna inte längre finns inom underhållsstödssystemet. När barnet bor växelvis torde det vanligtvis vara så att föräldrarna reglerar underhållet genom att de ansvarar för barnets kostnader när vardera föräldern har barnet hos sig (se mer om detta i avsnitt 11.10 nedan samt 13.4.5).

Hur många har förutsättningar att direktreglera?

I Riksrevisionens granskning av underhållsstödet framgår att det, enligt uppgifter från Försäkringskassan,⁴⁹ finns drygt 53 000 bidragsskyldiga föräldrar inom underhållsstödssystemet som är skuldfria och fullbetalande som trots att de sannolikt har ekonomisk förmåga att betala underhåll utan Försäkringskassans inblandning, använder sig av underhållsstödssystemet för att reglera underhållet.⁵⁰ Detta motsvarar cirka 30 procent av de bidragsskyldiga inom systemet. Försäkringskassan har tidigare beräknat att de årligen skulle kunna spara in 60–78 miljoner kronor om de skuldfria och fullbetalande föräldrarna reglerade underhållet för sina barn på egen hand.⁵¹ En sådan besparing skulle motsvara cirka 20 procent av administrationskostnaderna för underhållsstödet.⁵² Beräkningen baseras på att alla de föräldrar i underhållsstödssystemet som har ekonomiska förutsättningar att i stället reglera underhållet via ett avtal om underhållsbidrag. Ur barnets perspektiv bör det dock beaktas att om föräldrarna har mycket stora samarbetsvärigheter kan det – oavsett den bidragsskyldiges goda ekonomi – trots allt ligga i barnets intresse att underhåll ändå regleras med stöd av underhållsstöd. Det är inte realistiskt att tro att *samtliga* skuldfria och fullbetalande föräldrar kommer att vilja, eller har förutsättningar, att reglera underhållet på egen hand.

Det kan dock inte anses vara vare sig försvarbart eller ett effektivt användande av statens medel att låta föräldrar som har förutsättningar att själva reglera underhållet, använda Försäkringskassan och underhållsstödet som en betalningsförmedlare för att själva slippa komma överens om underhåll för ett barn. Särskilt inte som det primära ansvaret för barnets försörjning åvilar föräldrarna, inte staten. Med en tydligare styrning mot det uppsatta målet om ökad direktreglering skulle dels fler barn kunna få ett högre underhåll, dels skulle staten få möjlighet att spara in såväl bidrags- som administrationskostnader för underhållsstödet.

⁴⁹ Riksrevisionen, Underhållsstödet – för barnets bästa?, s. 37 f och 41.

⁵⁰ Gruppen bidragsskyldiga har emellertid begränsats till att avse de föräldrar som har ett första beslut om underhållsstöd från år 2002, då målet om en ökad direktreglering mellan föräldrarna infördes i Försäkringskassans regleringsbrev. Sannolikt är därför gruppen skuldfria och fullbetalande bidragsskyldiga ännu fler.

⁵¹ Försäkringskassans årsredovisning för 2008 samt Försäkringskassans Analyserar 2005:14, s. 41. Besparingen beräknas bli 60 miljoner kronor det första året och 78 miljoner kronor fr.o.m. år 2 och framåt.

⁵² Den totala förvaltningskostnaden för underhållsstödet uppgick för 2009 till 366 miljoner kronor. För 2010 har kostnaden dock ökat något till 369 miljoner kronor.

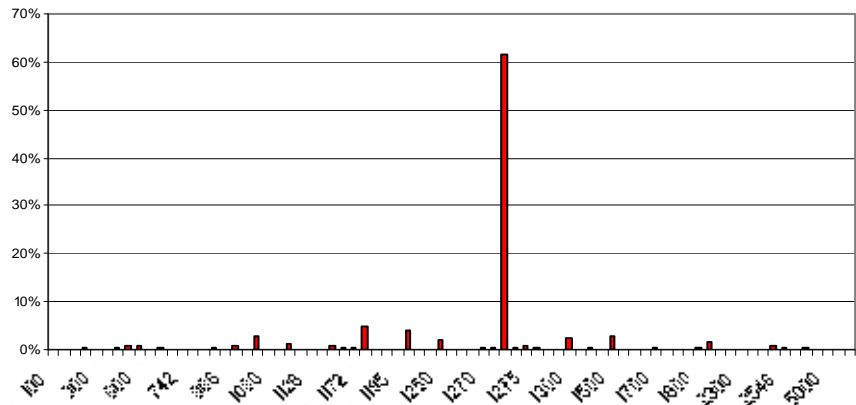
11.4 Underhållsstödsbeloppet har blivit norm

I detta sammanhang vill utredningen lyfta fram de många indikationer som utredningen har fått på att underhållsstödets belopp har blivit starkt normerande för det underhåll som ska lämnas för barnet. Av såväl utredningens fokusgruppssamtal som Försäkringskassans intervjuundersökning⁵³ framgår att underhållsbelopp på 1 173 eller 1 273 kronor per månad (vilket är underhållsstödets tidigare respektive nuvarande månadsbelopp), är det som vanligtvis lämnas i underhållsbidrag (eller underhållsstöd) för barnet.⁵⁴

Av Försäkringskassans undersökningar framgår att ett underhållsbelopp på 1 273 kronor är helt dominerande, över 50 procent av de 2 000 föräldrar som ingått i undersökningen har angett att de betalar exakt detta belopp i underhåll. Av de bidragsskyldiga föräldrarna betalar 65 procent mellan 1 173 och 1 300 kronor. Det genomsnittliga beloppet är 1 284 kronor. De föräldrar som inte betalar något underhåll, men som kanske borde göra det, är exkluderade. Även boföräldrarna i undersökningen har lämnat en samstämmig bild om att 1 273 kronor är den helt dominerande storleken på underhåll. Av dessa är det t.o.m. över 60 procent som uppgett att de tar emot exakt 1 273 kronor per månad. Hela 78 procent ligger inom intervallet 1 173 till 1 300 kronor. Av de föräldrar som svarat på frågan om storleken på underhållets storlek är det 40 procent som reglerar underhållet via underhållsstöd. Underhållsstödsbeloppet har därmed en normativ effekt på de föräldrar som själva reglerar underhållet.

⁵³ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5.

⁵⁴ Underhållsstödsbeloppet höjdes med 100 kronor per månad fr.o.m. 2006.

Diagram 1 Hur stort underhåll tar boföräldern emot för barnet per månad, 2010

Källa: Försäkringskassan.

Det torde vara ett rimligt antagande att särlevande föräldrar vill ändra underhållets storlek om det inträffar förändringar avseende deras inkomster, familjesammansättning, boendekostnad, barnets ålder etc. Av de särlevande föräldrar som deltagit i Försäkringskassans undersökning är det dock endast drygt 17 procent som har uppgett att underhållets storlek har förändrats pga. ändrade förhållanden, trots att 37 procent av föräldrarna samtidigt har uppgett att barnets boende har förändrats sedan separationen och att den genomsnittliga tiden sedan separationen är knappt sju år.⁵⁵ Det förefaller således som det underhåll som fastställs i samband med separationen i stor utsträckning ligger fast trots ändrade förhållanden.

Spridningen av underhållets storlek är enligt Försäkringskassans rapport liten och särskilt gäller detta när underhållsstöd lämnas eftersom ingen förälder då betalar mer än 1 273 kronor per månad och barn. Bland föräldrar som reglerar underhållet själva är det genomsnittliga underhållsbidraget 1 353 kronor.⁵⁶

Det finns en tydlig koppling mellan förälders utbildningsnivå och på vilket sätt underhåll regleras. Bland föräldrar med låg utbildning är det vanligare med underhållsstöd.

⁵⁵ Anförd rapport, s. 46 f.

⁵⁶ Anförd rapport, s. 48.

Tabell 2 Kopplingen mellan förälders utbildning och underhållsform, radprocent, 2010

	Underhållsbidrag	Underhållsstöd	Inget underhåll lämnas
Grundskola	36 %	32 %	31 %
Gymnasium	32 %	24 %	44 %
Högskola/universitet	31 %	16 %	53 %

Källa: Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, s 50.

Det är rimligt att anta att den underhållsskyldige förälderns inkomst påverkar underhållets storlek. Försäkringskassans undersökning visar emellertid att det finns ett mycket svagt samband mellan den underhållsskyldige förälderns inkomst och hur mycket denne betalar i underhåll. Endast 2 procent av variationen i underhållets storlek kan förklaras av den underhållsskyldige förälderns inkomst (för samtliga som ingått i Försäkringskassans undersökning).⁵⁷ Sambandet är dock något starkare om analysen endast sker på de fall när barnet bor *enbart* med en förälder, s.k. exklusiva bo-föräldrar; knappt 7 procent av variationen i underhållets storlek kan då förklaras av den underhållsskyldige förälderns inkomst.

Kopplingen mellan inkomst och underhållets storlek borde rimligen vara starkare bland föräldrar som själva reglerar underhållet, eftersom underhållsbidragets regler inte har ett tak och är baserade på båda föräldrarnas ekonomiska förmåga. Men Försäkringskassans studier visar att för dessa är endast 0,8 procent av variationen i underhållsbidragets storlek som förklaras av den underhållsskyldiges inkomst. Många av de särlevande föräldrar som deltagit i Försäkringskassans fokusgruppssamtal har spontant påtalat att de skulle vilja se en mycket starkare koppling mellan föräldrarnas ekonomiska förmåga och storleken på underhållet.⁵⁸ Den svaga kopplingen som i dag finns torde i hög grad vara en konsekvens av att så många föräldrar reglerar underhållet via underhållsstödet och att övriga pga. låga kunskaper har föreställningen att ett underhåll ska vara maximalt 1 273 kronor per månad.

Att underhållsstödets belopp tenderar att få en normativ effekt för storleken på av föräldrarna överenskommet underhållsbidrag, förekom även när det tidigare bidragsförskottet fanns. De juridiska ombuden yrkade då för sina klienters räkning vanligtvis bidragsför-

⁵⁷ Anförd rapport, s. 51–53.

⁵⁸ Anförd rapport, s. 69.

skottets belopp som underhållsbidrag, för att på så sätt undvika att underhållsbidraget blev alltför lågt och som därmed föranledde ett reducerat bidragsförskott. Den slutsats som kan dras är att när staten bestämmer beloppet som ska förskottas för ett uteblivet underhåll, är det mycket viktigt att vara medveten om beloppets normativa effekt.

Om det är önskvärt att underhållets storlek i större utsträckning ska spegla båda föräldrarnas ekonomiska förutsättningar i förhållande till barnets behov, krävs det att den normativa effekten av beloppet på 1 273 kronor försvagas. Det är tydligt att en stor majoritet av de förhandlingar som uppstår mellan föräldrarna i samband med en separation, slutar med att beloppet på 1 273 kronor fastställs som barnets underhåll. Det är möjligt att detta beror på att beloppet uppfattas som ett ”tak” för den underhållsskyldige och som ett ”golv” för den mottagande föräldern. För de föräldrar som reglerar underhållet utanför underhållsstödet finns egentligen ingen koppling till detta belopp men trots det verkar beloppet tillämpas oavsett föräldrarnas ekonomiska förmåga. En bidragande orsak till detta kan vara att det beräkningsverktyg som tillhandahålls på Försäkringskassans webbplats är relativt svårt att tillämpa och komma överens om. Underhållsbidragsbeloppet baseras i detta verktyg på ett tjugotal olika variabler som föräldrarna har att bedöma, varav många är svåra att uppskatta och ha en samstämmig bild av. Om boföräldern inte är nöjd med ett underhåll på 1 273 kronor återstår dessutom endast möjligheten att söka juridisk hjälp för att ytterst få ett avgörande i domstol. Det är enligt utredningen inte rimligt att en domstol ska vara den enda instans som kan besluta om ett högre underhåll. Detta måste anses vara bristfälligt utifrån ett barnperspektiv.

11.4.1 Informella transaktioner

Alla ekonomiska transaktioner mellan föräldrarna sker dock inte inom ramen för det ordinarie månatliga underhållsbidraget eller underhållsstödet. Drygt 23 procent av boföräldrarna i Försäkringskassans undersökning har uppgett att den underhållsskyldige föräldern bidrar utöver det ordinarie underhållet med i genomsnitt 445 kronor per månad.⁵⁹ Av de underhållsskyldiga föräldrarna har drygt 70 procent angett att de bidrar med i genomsnitt 942 kronor per

⁵⁹ Anförd rapport, s. 55 f.

månad utöver underhållet. Föräldrarna har således väldigt olika uppfattningar om i vilken omfattning den underhållsskyldige föräldern bidrar ekonomiskt utöver det ordinarie underhållet, både i förhållande till att det förekommer och till hur mycket som i så fall lämnas. Föräldrarna har dock relativt samstämmiga uppfattningar om vad det extra ekonomiska stödet går till. Ungefär hälften av föräldrarna uppger att det täcker kostnader för fritidsaktiviteter och kläder.

Baserat på vad särlevande föräldrar uppgett i såväl utredningens som Försäkringskassans fokusgruppsamtal, torde det vara vanligast att den bidragsskyldige föräldern köper en sak direkt till barnet. Påfallande många uttalade i Försäkringskassans fokusgruppsamtal att man gör så för att veta exakt vad de extra pengarna går till. Detta bekräftar den misstro som kan råda mellan de särlevande föräldrarna och som har framkommit i flera andra sammanhang i betänkandet när det gäller föräldrars förutsättningar att komma överens om barnets försörjning.

11.5 Risk att barn går miste om underhåll

Av Försäkringskassans studie om särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll framkommer att det är en överraskande stor andel barn till särlevande föräldrar som det inte regleras något underhåll för överhuvudtaget.⁶⁰ Baserat på de barn som huvudsakligen bor hos en förälder är det knappt 17 procent av dessa som inte mottar något underhåll alls. Om de barn som finns i underhållsstödssystemet räknas bort är andelen drygt 26 procent som inte mottar något underhåll. Försäkringskassan har inte kunnat uppskatta hur många av dessa som saknar underhåll av "legitima" skäl (se mer om detta nedan).

⁶⁰ Anförd rapport, s. 57 och 84.

Tabell 3 Omfattningen av underhållsreglering enligt föräldrars svar på Försäkringskassans enkätundersökning, exkl. föräldrar vars barn bor växelvis, procent, 2010

Barnet bor:	Bidragsskyldig betalar	Boföräldern tar emot underhåll	Underhåll utges ej	Totalt
Bara hos mig	0,9	85,2	13	100
Mest hos mig	1,6	72,5	24,4	100
Mest hos den andra föräldern	85,5	1,5	12	100
Bara hos den andra föräldern	86,5	1,9	9,6	100
Totalt	28,7	53,2	16,8	100

Källa: Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, s. 57. Tabellen omfattar 1 167 barn som har sitt huvudsakliga boende hos en av föräldrarna.

Omständigheterna kring barnen varierar i enskilda fall och en del kan förklaras med att föräldrarna har tagit huvudansvaret för varsitt barn, dvs. syskon eller liknande. Situationen kan liknas vid ett växelvist boende då inget underhåll enligt föräldrabalkens regler behöver fastställas, men i stället väljer föräldrarna att låta ”varsitt” barn bo på heltid hos respektive förälder. Enligt Försäkringskassans studie framgår emellertid att cirka 70 procent av barnen bodde på samma sätt som sitt syskon, vilket torde tala för att det ändå finns en viss andel barn som det inte utges underhåll för trots att det bor huvudsakligen hos en förälder.

I såväl utredningens egna som i Försäkringskassans fokusgruppssamtal har det förekommit boföräldrar som har uppgett att de inte mottar något underhåll för att de i stället prioriterar barnets kontakt med den andra föräldern, eller som inte vill förvärra en konflikt med den frånlevande föräldern genom att kräva underhåll, eller söka underhållsstöd som får till följd att den andra föräldern blir återbetalningsskyldig. Det finns även föräldrar som valt att avstå från underhåll för barnet pga. rädsla och hot från den andra föräldern, det har flera fokusgruppsdeltagare vittnat om i Försäkringskassans studie.⁶¹ Gjorda överenskommelser mellan föräldrarna i samband med separationen kan dessutom vara sköra vilket kan medföra att föräldrar avstår från att kräva underhåll.

Bland de barn som det enligt uppgift inte utges något underhåll för, kan det också förekomma att barnet bor med enbart en föräl-

⁶¹ Anförd rapport, s. 72

der som inte är vårdnadshavare samtidigt som barnet är folkbokfört hos den andra föräldern. I en sådan situation föreligger inte rätt till underhåll.⁶² Det kan således till viss del finnas legala skäl till varför underhåll inte lämnas.

Ytterligare en förklaring till varför underhåll inte lämnas kan vara att boföräldern har en betydligt högre inkomst än den bidragskyldige och därför inte tar emot underhåll – vilket skulle kunna bli resultatet även om ett underhållsbidrag skulle fastställas. Det kan även tänkas att i de fall båda föräldrarna har mycket god ekonomi, anser föräldrarna att de inte behöver underhållet och att det därför inte är mödan värt att komma överens om ett underhåll.

Försäkringskassan har också ställt frågan om hur många dagar per månad som barnet bor eller vistas hos föräldern. Dessa svar visar att det finns föräldrar som, trots att de uppgett att barnet inte bor växelvis, har angett att barnet ändå bor hos dem 10–20 dagar per månad. Det är möjligt att dessa föräldrar anser att barnets umgänge är så pass omfattande att de därför inte har valt att reglera något underhåll.

I vilken omfattning det finns rimliga förklaringar till varför underhåll inte utges mellan de föräldrar som deltagit i Försäkringskassans enkätundersökning är mycket svårt att bedöma. Det bör därför inte dras alltför långtgående slutsatser av resultatet avseende denna aspekt. Försäkringskassans samlade bedömning är ändå att det inte lämnas något underhåll för cirka 10 procent av barn som bor huvudsakligen hos en förälder.⁶³ Det faktum att en andel föräldrar i Försäkringskassans intervjuundersökning har uppgett att det inte lämnas något underhåll för barnet tillsammans med två helt separat genomförda fokusgruppsamtal med liktydiga signaler, ger emellertid en fingervisning om att det finns en grupp barn som helt går miste om ett underhåll trots att de många gånger är berättigade till det. Även utredningens bearbetningar av SCB:s studie Jämställt föräldraskap har uppvisat resultat som pekar i samma riktning. Det går dock inte att dra några säkra slutsatser av detta pga. definitionen av växelvis boende i de bakomliggande enkätfrågorna.

⁶² Jfr 7 kap. 2 § FB respektive 17 kap. 3 § och 18 kap 15 § SFB.

⁶³ Anförd rapport, s. 58.

11.5.1 Bristande kunskaper om underhållsregler

Att inget underhåll lämnas för barnet kan också vara ett tecken på att föräldrarna har låga eller inga kunskaper om underhållsregler. Såväl utredningens egna som Försäkringskassans undersökning om särlevande föräldrar visar att det saknas kunskap om vilka kostnader ett underhåll ska täcka och vad barn kostar. Utöver Försäkringskassans information och beräkningsverktyg på myndighetens webbplats, finns i dag ingen annan officiell information om underhåll som riktar sig till särlevande föräldrar.

Det politiskt uppsatta målet för underhållsstödet om att fler föräldrar, när de har förutsättningar för det, ska reglera underhållet själva, kan förefalla märkligt i det avseendet att det inte finns någon instans som kan ge erforderligt stöd för att föräldrarna ska kunna komma överens om barnets underhåll. Detta framstår än mer som ett problem när det enligt Försäkringskassans undersökningar förefaller finnas många barn som det inte lämnas något underhåll för trots att barnet många gånger har rätt till det (se tabell 3 ovan och diagram 2 nedan). Om det fanns större möjligheter till rådgivning i dessa situationer eller samordning mellan de olika systemen skulle föräldrars kunskap om vad försörjningsansvar för ett barn innebär öka, och sannolikt skulle det också minska möjligheterna att undkomma den underhållsskyldighet som en frånlevande föräldern har. I avsnitt 13.7–10 nedan lämnar utredningen förslag om bättre stöd till föräldrar för att få till stånd ett fungerande samarbete om barnet.

Riksrevisionens enkätundersökning till underhållsstödsföräldrar visar att Försäkringskassans insatser för att nå målet är otillräckliga (se mer om detta nedan under avsnitt 11.7). En fjärdedel av föräldrarna känner enligt denna undersökning inte till att de kan reglera underhållet på egen hand.⁶⁴

En annan kunskapsmätning som Försäkringskassan har genomfört visar också att kunskapen om möjligheten för separerade föräldrar att själva komma överens om underhållsbidrag är bristfällig.⁶⁵ Endast 29 procent hade då kunskap om att föräldrarna själva kan enas om underhållets storlek. Mer än hälften av föräldrarna i mätningen angav vidare att de i första hand skulle vända sig till Försäkringskassan när det gäller frågor om (civilrättsliga) underhållsbidrag. Även i den undersökning som Försäkringskassan genomfört under

⁶⁴ Riksrevisionen, Underhållsstöd – för barnets bästa?, s. 41 och 66.

⁶⁵ Försäkringskassan Analyserar 2006:7, Skilda vägar.

2010 konstateras att föräldrar har bristfälliga kunskaper om underhållsregler.⁶⁶

Utredningen kan konstatera att det således finns tre fristående undersökningar som visar att särlevande föräldrar har bristfälliga kunskaper om underhållsregler och de två olika sätt som underhåll kan regleras på. Även utredningens och Försäkringskassans fokusgruppsamtal indikerar detsamma. Utredningen instämmer därför med Riksrevisionen om att det inte kan anses vara en god ordning att barn riskerar att gå miste om ett högre underhåll pga. att föräldrarna inte känner till regelverket, inte vet hur man går tillväga, eller att de inte kommer överens. Enligt utredningen krävs det därför ökade stöd- och informationsinsatser för dessa föräldrar, vilket utredningen återkommer till under avsnitt 13.4.1. och 13.7–10 nedan.

11.6 Underhållets omfattning och storlek

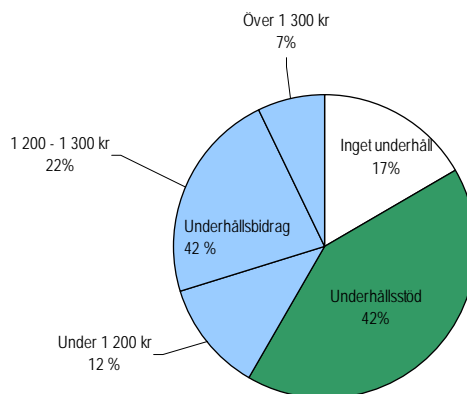
Genom att bearbeta resultat från Försäkringskassans intervjuundersökning om särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll, har utredningen försökt kartlägga hur föräldrar reglerar underhåll samt hur stort underhållet är vid olika situationer. I diagram 2 nedan framgår hur många av boföräldrarna som tar emot underhåll, antingen via underhållsstödssystemet eller via ett överenskommet underhållsbidrag. De föräldrar som angett att barnen bor växelvis är exkluderade. Hela 62 procent – varav 40 procent inom underhållsstödet samt 22 procent med underhållsbidrag – tar emot 1 173 eller 1 273 kronor per månad. Enbart 7 procent av boföräldrarna har angett att de tar emot ett underhåll som är högre än 1 273 kronor per månad, medan 11 procent tar emot ett underhållsbidrag som är mindre än 1 173 kronor per månad. De boföräldrar som har ett underhållsbidrag som överstiger 1 273 kronor per månad mottar i genomsnitt 1 980 kronor per barn. Det förekommer dock enligt Försäkringskassans enkätsvar betydligt större belopp i enstaka fall⁶⁷ vilket gör att det genomsnittliga värdet överstiger medianen. Den slutsats som kan dras är att det finns ett

⁶⁶ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, s. 85.

⁶⁷ Försäkringskassan har i sin undersökning (Socialförsäkringsrapport 2011:5) funnit att kvotdelningsmetoden för beräkning av underhållsbidrag under vissa ekonomiska förhållanden kan resultera i mycket höga underhåll. I Socialstyrelsens tidigare allmänna råd om underhållsbidrag (1989:6) fanns tidigare en reduceringsregel om att orimligt höga underhållsbidrag som kvotdelningsmetoden kan ge upphov till inte skulle gälla. Allmänna rådet upphörde att gälla 1997.

mycket litet samband mellan den bidragsskyldiges inkomst och storleken på underhållet (se avsnitt 11.4 ovan).

Diagram 2 På vilket sätt regleras underhållet samt storleken på underhållet per månad, Försäkringskassans intervjustudie 2010



11.6.1 Underhåll högre än 1 300 kronor per månad

Av ovanstående cirkeldiagram framgår att endast 7 procent av de föräldrar som reglerar underhållet själva har ett högre underhåll än 1 300 kronor per månad. En slutsats som kan dras av detta är att det finns många barn som går miste om ett underhåll som överstiger detta belopp.

De bidragsskyldiga föräldrar som betalar mer än 1 300 kronor, har i allmänhet en högre inkomst. Deras genomsnittliga inkomst är 42 600 kronor per månad i jämförelse med resterande bidragsskyldiga i Försäkringskassans undersökning som har en genomsnittsinkomst på 32 200 per månad. I övrigt avviker inte dessa bidragsskyldiga som betalar mer än 1 300 kronor från andra bidragsskyldiga med avseende på utbildning, födelseland eller barnets ålder.

Som framkommit ovan är en av utgångspunkterna för det uppsatta målet om att fler föräldrar ska reglera underhållet på egen hand, att fler barn ska kunna få det underhåll de enligt föräldrabeloken är berättigade till. Utredningens undersökningar (i kapitel 12 nedan) visar att om barnets föräldrar i en större utsträckning valde att avtala om ett underhållsbidrag skulle många barn, utifrån föräldrarnas ekonomiska förutsättningar, få mer i underhåll än vad de får

i dag. Totalt skulle 41 procent av barnen som det i dag lämnas fullt underhållsstöd för, få mer i underhållsbidrag enligt utredningens fiktiva beräkningar (se mer om dessa beräkningar i avsnitt 12.5). En mycket hög andel barn, 90 procent, som återfinns bland de tre tiondelar (deciler) som är mest ekonomiskt utsatta, skulle enligt utredningens beräkningar få ett avsevärt större underhåll om föräldrarna kom överens om ett underhållsbidrag i stället för att söka underhållsstöd. Enligt Riksrevisionens undersökning har cirka en tredjedel av barnen som det i dag lämnas fullt underhållsstöd för (vilket motsvarar cirka 50 000 barn), föräldrar som har ekonomiska förutsättningar att själva reglera underhållet.

Det finns således en stor andel barn inom underhållsstödet som skulle kunna få ett större underhåll om föräldrarna i stället skulle överenskomma om ett underhåll (utifrån föräldrabalkens regler).⁶⁸ Det bör dock poängteras att beroende på skillnader i föräldrarnas ekonomiska överskott, kan det, om än i liten omfattning, även finnas boföräldrar som skulle få ett lägre belopp om föräldrarna själva reglerade underhållet utanför underhållsstödet. Det gäller generellt sett den situationen när boföräldern har förhållandevis höga inkomster och den underhållsskyldige föräldern har mycket låga.

11.7 Orsaker till att föräldrar väljer underhållsstöd

Riksrevisionen har i samband med granskningen av underhållsstödet, frågat föräldrar om orsakerna till varför de valt att reglera underhållet för sina barn via underhållsstödet.⁶⁹ En enkät sändes till 2 000 föräldrar, både betalningsskyldiga och bidragsmottagare.⁷⁰ Föräldrarna valdes slumpmässigt ur den grupp av föräldrar som i april 2010 använde sig av underhållsstödet och som bedömdes av Försäkringskassan ha full betalningsförmåga samt inte hade några skulder för obetalda återbetalningsbelopp hos Kronofogdemyndigheten. Gruppen var begränsad till de föräldrar som hade ett första beslut om underhållsstöd från år 2002, det år då målet om att fler

⁶⁸ Utredningen vill dock åter igen framhålla att även om de ekonomiska förutsättningarna finns för att reglera ett underhåll via FB:s regler, kan det finnas andra orsaker till att föräldrarna inte har förutsättningar att komma överens om ett avtal om underhållsbidrag.

⁶⁹ En komplett redovisning av Riksrevisionens enkätstudie om underhållsreglering som är utförd av företaget Statisticon i maj 2010, finns i Riksrevisionens rapport s. 37 ff samt dess bilaga 2.

⁷⁰ 1 000 föräldrar i vardera gruppen och totalt sett hälften kvinnor och hälften män, kvinnorna utgjorde cirka 90 procent av bidragsmottagarna och männen cirka 90 procent av de betalningsskyldiga.

föräldrar ska reglera underhållet för sina barn på egen hand infördes. Totalt representerar enkätstudien 104 704 unika föräldrar. Kvinnorna finns företrädesvis i de lägre inkomstgrupperna, upptill 25 000 kronor i månadsinkomst, medan männen företrädesvis återfinns i de högre inkomstgrupperna, 25 000 kr i månadsinkomst och däröver.

Svarsfrekvensen var (som ofta i den här typen av undersökningar), relativt låg. Endast 34 procent svarade på enkäten. Det är därför vanskligt att dra alltför långtgående slutsatser av resultaten. Svaren ger dock en förhållandevis tydlig bild av hur föräldrarna uppfattar situationen, oavsett kön, ålder, inkomstgrupp och region.

Av svaren står det klart att var fjärde förälder inte känner till att de kan lösa underhållet för sina barn på egen hand utan Försäkringskassans inblandning. Resultatet är detsamma oavsett grupp. 27 procent av de betalningsskyldiga och 25 procent av bidragsmottagarna kände inte till att de kunde lösa underhållet på egen hand. Resultatet blir detsamma om man delar upp svaren i kvinnor och män, åldersgrupper eller inkomstgrupper.

Hälften av de svarande angav att de inte fått någon information från Försäkringskassan om att de kan sköta betalningen av underhållet på egen hand. Även här kvarstår bilden oavsett grupp av svarande. 53 procent av de betalningsskyldiga och 46 procent av bidragsmottagarna angav att de inte hade fått någon information av Försäkringskassan om att de kan sköta betalningen av underhållet själva. Av de som svarat att de har fått information från Försäkringskassan angav majoriteten att informationen har förmedlats till dem muntligen via telefon eller i ett personligt möte. Omkring 60 procent svarade att de fått muntlig information. Även här kvarstår bilden oavsett vilken grupp som analyseras.

På frågan om varifrån föräldrarna fått information om hur underhåll för sina barn kan lösas svarade hälften att de fått information från Försäkringskassan. Närmare 15 procent angav vänner och bekanta som den främsta informationskällan och inte fler än var tionde angav att de fått information från kommunernas socialtjänst, familjerätt eller familjerådgivning. Endast några få procent av de svarande hade fått informationen från sociala medier eller andra typer av medier. Försäkringskassan framstår av naturliga skäl som den instans som underhållsstödsföräldrar i första hand vänder sig till när de har frågor om hur underhåll för barn ska lösas (endast föräldrar som reglerar underhåll via underhållsstöd deltog i undersökningen).

Riksrevisionen ställde också frågor om vilket eller vilka de viktigaste skälen är till att föräldrarna låter Försäkringskassan sköta betalningen av underhållet samt vad som skulle kunna få dem att ändra sig. Mer än hälften svarade att den främsta anledningen är att säkerställa att pengarna kommer i tid. Omkring var sjätte svarade att det antingen var de själva eller den andre föräldern som inte accepterade att underhållet löses på annat vis än genom underhållsstöd. Var tionde angav att det främsta skälet var att de får ett kvitto på att underhållet är betalt.

Det som enligt enkätstudien 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 kommer 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 omgäengesavdrag (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.

Det förefaller finnas en förhållandevis stor misstro mellan barnets föräldrar i den meningen att boföräldern inte litar på att underhållet ska betalas i enlighet med deras egna överenskommelse. Svaren kan, enligt Riksrevisionen, också betyda att det finns föräldrar som inte vill betala mer i underhåll än de 1 273 kronor per månad som motsvarar underhållsstödets belopp.⁷¹ Undersökningens resultat kan dessutom tolkas som att underhållsstödssystemets konstruktion har inneburit att föräldrar under många år inte har behövt ta sitt försörjningsansvar, och själva försöka komma överens om ett underhåll för barnet. I stället har föräldrarna getts möjligheten att utnyttja staten som betalningsförmedlare.

Som tidigare konstaterats finns det anledning att ställa frågan vilka incitament som kan få föräldrarna att ändra sin inställning. Skulle en avgiftsbelagd betalningsförmedling innebära att föräldrar i större utsträckning reglerar underhållet på egen hand? Är frågeställningarna om underhåll alltför komplicerade för de separerade föräldrarna att försöka lösa på egen hand? Svaren på dessa frågor varierar säkert från fall till fall. Samtidigt kan utredningen konstatera att med nuvarande beräkningsverktyg har föräldrar cirka 20 olika variabler att uppskatta och komma överens om för att själva

⁷¹ Riksrevisionens rapport s. 39.

kunna beräkna ett underhållsbidrag. Försäkringskassan har också konstaterat att det inte är lätt för föräldrar att själva komma överens om ett underhållsbidrag när det saknas en fungerande och lättanvänd formel för att göra egna beräkningar.⁷² Föräldrarnas kunskapsnivå förefaller enligt såväl Riksrevisionens som Försäkringskassans undersökningar vara förhållandevis låg och frågan är om boföräldrarna skulle ha en annan inställning om de var medvetna om att underhållet många gånger skulle vara högre om det reglerades via föräldrabalkens regler i stället för underhållsstödet.

Så länge det finns två olika sätt att reglera underhåll och som inte vilar på samma beräkningsgrund, kommer det sannolikt fortsätta att finnas ekonomiska skäl för föräldrar att välja det ena regelverket framför det andra. Enligt utredningens mening finns det därför starka skäl som talar för att ett nytt framtida offentligrättsligt system för att reglera underhåll i stället bör vila på en civilrättslig överenskommelse mellan föräldrarna. Det bör dock enligt utredningen alltjämt finnas ett offentligrättsligt stöd som förskotterar underhåll till barn i händelse av att föräldrar inte kan komma överens eller som utges för att garantera barnet en rimlig försörjning när underhåll enligt fastställt underhållsbidrag av någon orsak uteblir, eller för det fall att det saknas en bidragsskyldig förälder. Utredningen återkommer närmare till detta i avsnitt 13.4.3.

11.8 Föräldrar saknar stöd att reglera underhåll på egen hand

Det har ovan framkommit att det finns stora kunskapsbrister hos särlevande föräldrar om vilka rättigheter och skyldigheter de har i fråga om underhåll till barn. Denna kunskapsbrist kan säkert vara en avgörande förklaring till varför underhållsbeloppet 1 273 kronor är så pass normerande även för de föräldrar som väljer att själva reglera underhållet.

I samband med att underhållsstödet infördes avskaffades det ansvar som socialnämnden hade enligt föräldrabalkens regler att se till att barn tillförsäkrades underhåll.⁷³ Socialnämnden kunde då också självständigt för barnets räkning väcka talan i domstol om fastställande av underhållsbidrag. Denna bestämmelse ansågs emellertid inte längre behövas då underhållsstödet infördes. De bestäm-

⁷² Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, s. 82.

⁷³ Tidigare 7 kap. 11 § FB som nu är upphävd genom lag (1996:1031).

melser som finns i 6 kap. FB skapar möjligheter för föräldrarna att komma överens om hur om vårdnad, boende och umgänge ska ordnas. Det förefaller dock som om frågan om underhåll har blivit underordnad dessa aspekter. Utredningen anser därför att det finns skäl att ifrågasätta varför socialnämnderna som i dag kan godkänna avtal om vårdnad, boende och umgänge, inte också ska kunna bevaka att barnets ekonomiska situation blir tillfredsställande reglerad och att ett barn får ett tillräckligt underhåll från båda sina föräldrar. Detta är dock inte liktydigt med att det är socialnämnden som är den mest lämpade instansen för att beräkna underhållsbidrag.

Avsaknaden av en instans som har ansvar för att bistå de föräldrar som så önskar, med att räkna fram och sluta överenskommelser om underhållsbidrag, innebär att i de fall föräldrarna inte kan komma överens är de i dag hänvisade till ett juridisk ombud eller till att vända sig till domstol. Båda alternativen är kostsamma och en domstolsprocess är dessutom tidsödande och kan vara konflikt-drivande i sig, vilket kan vara till nackdel för såväl barnet som föräldrarna. Hemförsäkringens rättsskydd och den offentliga rättshjälpen lämnar som framkommit ovan (se avsnitt 11.2), begränsat utrymme för ekonomiskt bistånd i dessa frågor.

Bristen på information och konkret stöd till föräldrar om bestämmelser om underhållsbidrag samt hur detta kan beräknas resulterar därför i att få avtal sluts och att föräldrarna, som egentligen har ekonomiska förutsättningar att komma överens om ett underhållsbidrag, i stället i stor utsträckning – i det närmaste per automatik – vid en separation vänder sig till Försäkringskassan med ansökan om underhållsstöd.

I samband med det forskarsamtal som utredningen hade i december 2010 framkom synpunkter om att sedan underhållsstödet infördes (fr.o.m. den 1 januari 1997) finns det mycket som talar för att det skett en förändring i synen på hur föräldrarnas försörjningsansvar ska fullgöras. Många föräldrar som separerar tror – eller får rentav sådan information – att frågor om underhåll *ska* eller *måste* skötas via Försäkringskassan. Det har blivit allt mindre vanligt att föräldrar träffar avtal om underhållsbidrag, trots att detta många gånger skulle vara ekonomiskt mer fördelaktigt för barnet. Även antalet domar rörande underhållsbidrag har minskat markant sedan underhållsstödet infördes.⁷⁴ I den information som

⁷⁴ Minskningen beror sannolikt till stor del på att en vårdnadshavare tidigare ofta var tvingad att vända sig till domstol med yrkande om underhållsbidrag för att kunna vara säker på att få bidragsförskott.

Domstolsverket tidigare lämnade till föräldrar tillsammans med en blankett om ansökan om äktenskapsskillnad, lämnades information om att underhåll vanligtvis regleras via underhållsstöd och inte underhållsbidrag.⁷⁵ Sådan information kan sända signaler om att underhåll ska regleras via underhållsstödet. Blanketten har visserligen ändrats och i informationen som i dag är bilagd anges kortfattat om reglernas innehåll för både underhållsstöd och underhållsbidrag. Den tidigare informationen är ändå enligt utredningen talande för den syn som har funnit under många år att underhåll som huvudregel regleras via underhållsstödet.

Utredningen anser att den samhällsinformation som finns på ett bättre och tydligare sätt än i dag borde informera om att det är föräldrarna som har det primära försörjningsansvaret, och att statens ansvar är sekundärt. Även om såväl lagstiftaren⁷⁶ som Försäkringskassan⁷⁷ i olika sammanhang uttalar att det är föräldrarna som har det primära ansvaret för barnets försörjning, så är det utredningens bedömning att de särlevande föräldrarna många gånger handlar utifrån uppfattningen att underhåll måste regleras via underhållsstödssystemet.

Det förefaller som att det för särlevande föräldrar är otydligt vilket ekonomiskt ansvar man som förälder faktiskt har för sitt barn. Utredningen anser därför att det finns behov av att i en mycket större utsträckning klargöra vilket ansvar föräldrar har och vad det konkret sett innebär för dem. På så sätt kan eventuella missuppfattningar förhindras. Konsekvensen av den okunskap som nu tycks råda bland föräldrar samt att ingen myndighet har ett ansvar för barnets underhåll, blir som konstaterats att barn många gånger inte får det underhåll de enligt föräldrabalken är berättigade till.

Ansvarsfördelningen mellan föräldrarna och staten är enligt utredningen inte tillräckligt tydligt uttalad och underhållsstödssystemet kan uppfattas som orättvist och inte tillräckligt flexibelt av föräldrarna. Underhållsstödets konstruktion riskerar att urholka det gemensamma ekonomiska ansvaret för barnet om boföräldern alltför enkelt kan vända sig till Försäkringskassan för att söka underhållsstöd i stället för att försöka nå en överenskommelse med den bidragsskyldige föräldern. Att boföräldern har getts denna

⁷⁵ Följande information lämnades "Det vanliga i dag är att det utgår underhållsstöd och inte underhållsbidrag. Det är Försäkringskassan som beslutar om underhållsstöd och i det beslutet regleras även den bidragsskyldige föräldrarnas återbetalningsskyldighet."

⁷⁶ Se t.ex. prop. 1995/96:208, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m. s. 33 samt prop. 2004/05:116, Ett reformerat underhållsstöd, bl.a. s. 21 och 33.

⁷⁷ Försäkringskassans webbplats: www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/separerar

möjlighet kan försvåra samarbetet mellan föräldrarna och än mer försvåras dessa möjligheter om den bidragsskyldige har eller tycker sig ha en sämre ekonomisk situation än boföräldern. Detta gäller inte minst eftersom underhållsstödet endast inkomstprövas gentemot den bidragsskyldiges inkomst.

Det saknas i dag en instans eller en möjlighet för föräldrarna att få avtal om underhållsbidrag registrerade eller godkända. Detta får även konsekvenser när det gäller indrivning av underhåll utomlands. För att ett avtal om underhållsbidrag ska erkännas och kunna verkställas utanför Norden krävs någon form av godkännande eller registrering av myndighet eller domstol. Sverige uppfyller för närvarande inte dessa krav.⁷⁸

Utifrån målsättningen om att särlevande föräldrar i en större utsträckning ska reglera underhållet själva (se ovan avsnitt 11. 3), gav regeringen år 2006 Försäkringskassan i uppdrag att redovisa hur myndigheten själv eller tillsammans med andra kan ge föräldrar bättre stöd i att träffa avtal om underhållsbidrag.⁷⁹ Försäkringskassan föreslår i sin återrapportering att myndigheten skulle få regeringens uppdrag att bistå och hjälpa föräldrar att träffa avtal om underhållsbidrag, samt få befogenhet att godkänna avtal om underhållsbidrag som föräldrarna har enats om, för att på så vis möjliggöra verkställighet utomlands. Regeringen har dock inte återkommit i denna fråga. I stället gav regeringen samma år Försäkringskassan i uppdrag att lämna information om reglerna för underhållsbidrag på sin webbplats.⁸⁰ Enligt uppgifter från Försäkringskassan måste myndigheten avvisa föräldrar som har frågor om tolkningar av underhållsbidragsreglerna och hur dessa kan tillämpas med hänvisning till att det inte ingår i Försäkringskassans uppdrag.⁸¹

⁷⁸ Med undantag för avtal om engångsbelopp eller betalningsperioder som överstiger tre månader som måste fastställas och godkännas av socialnämnden, se 7 kap. 7 § FB. Sådana avtal är dock oerhört sällsynta.

⁷⁹ Socialdepartementets dnr S2006/2920/FST.

⁸⁰ Före den 1 december 2005 hade i stället Socialstyrelsen information om underhållsbidragsreglerna samt en lathund för beräkning på sin webbplats. Denna var endast tänkt att ge föräldrar som själva ville räkna ut ett underhållsbidrag en grund att utgå ifrån. Då många föräldrar felaktigt uppfattade lathunden som att Socialstyrelsen svarade på frågor som kan uppstå vid en beräkning av underhållsbidrag, beslöt Socialstyrelsen att ta bort lathunden. Samtidigt tog myndigheten bort sin informationsbroschyr om underhållsbidrag till barn. I samma situation befinner sig Försäkringskassan i dag.

⁸¹ Framkom i samband med utredningens hearing i januari 2010.

11.8.1 Tidigare utredningar om behov av instans som hjälper föräldrar i frågor som rör barns försörjning

Socialnämnderna hade enligt föräldrabalken tidigare skyldighet att se till att underhållsbidrag till barn blev fastställt. Det gällde i de fall modern till barnet inte var gift och faderskapet till barnet därför skulle fastställas. Den bestämmelsen togs bort fr.o.m. februari 1997 i samband med att lagen om underhållsstöd trädde i kraft.

Både *Familjeutredningen* (SOU 2001:24) och *Underhållsstödsutredningen* (SOU 2003:42) framförde en modell som gick ut på att kommunerna skulle vara skyldiga att erbjuda samarbetsamtal även beträffande barns försörjning.⁸² Drygt hälften av de remissinstanser som yttrade sig över Underhållsstödsutredningens betänkande tillstyrkte förslaget.⁸³ Övriga remissinstanser avstyrkte eller ställde sig tveksamma till det. Många instanser påpekade dock att det finns ett behov av en myndighet som kan bistå föräldrarna med information och hjälp i frågor som rör barns försörjning, framför allt information om underhållsbidrag och underhållsstöd. Vissa uteslöt inte att det låga antalet mål om underhållsbidrag vid domstolarna delvis har sin förklaring i att boföräldern inte känner till att barnet har möjlighet att få underhållsbidrag som överstiger underhållsstödets belopp. Vissa av remissinstanserna som var negativa eller tveksamma till Underhållsstödsutredningens förslag menade att det skulle innebära ökade kostnader för kommunerna. Socialstyrelsen avvisade i sitt remissvar att socialtjänstens resurser skulle användas för att tillförsäkra barn ett underhåll som låg över nivån för underhållsstöd. Socialstyrelsen ansåg att det fanns mera prioriterade områden för socialtjänstens resurser. Socialstyrelsen påpekade också att uppdraget att skriva avtal skulle innebära en ny och personalkrävande uppgift som kräver omfattande utbildningsinsatser.

Några remissinstanser ifrågasatte om det verkligen är till barnets bästa att koppla ihop barnets försörjning och barnets behov av och rätt till umgänge med båda föräldrarna; det finns då en risk att ekonomiska frågor om barns försörjning tar över frågor om barns boende eller umgänge. Statskontoret menade att kommunerna skulle komma att ge sig in och konkurrera med den privata juridiska näringsen, vilket skulle resa frågan om konkurrensneutralitet. Några instanser hävdade att boföräldern ofta befinner sig i en beroende-

⁸² SOU 2001:24, Ur fattigdomsfällan, s. 163 ff och SOU 2003:42, Ett reformerat underhållsstöd, s. 394 f.

⁸³ Se Socialdepartementets dnr S2003/4201/SF.

ställning gentemot den andra föräldern och därför kan backa i sina ekonomiska krav för att den bidragsskyldige ska ha ett kontinuerligt och fungerande umgänge med barnet.

Dåvarande Riksförsäkringsverket delade Underhållsstödsutredningens uppfattning men föreslog också ett annat alternativ, nämligen att de (då) allmänna försäkringskassorna skulle få ansvaret att bistå föräldrarna med att göra överenskommelser om barnets försörjning. Även dåvarande Försäkringskassaförbundet ansåg att det var försäkringskassorna som borde beräkna om underhållsbidrag enligt föräldrabalkens regler vore mer förmånligt för barnet än underhållsstöd. Så skulle ske om det var till en försäkringskassa som föräldrarna först vände sig.

2002 års *vårdnadskommitté* lämnade inga lagförslag vad avser stöd till föräldrar i fråga om att någon myndighet ska bistå dem vid fastställande av underhållsbidrag. I betänkandet *Barnets bästa, föräldrarnas ansvar* (SOU 2005:43), framfördes dock olika uppfattningar om att vid samarbetssamtal i fråga om vårdnad, boende och umgänge, borde även kunna tas upp ekonomiska frågor som t.ex. storleken av ett underhållsbidrag.⁸⁴ 2002 års *vårdnadskommitté* anförde att lagstiftningen kring vårdnad, boende och umgänge präglas av en strävan efter samförståndslösningar. En allmän utgångspunkt är att samförståndslösningar kan antas vara bäst för barnet. Kommittén konstaterade att det finns både för- och nackdelar med en ordning där kommunerna är skyldiga att erbjuda föräldrar samarbetssamtal om barnets försörjning samt att hjälpa föräldrar att träffa avtal om underhåll. Kommittén framhöll att det för barnets skull givetvis är önskvärt att föräldrarna ingår mer heltäckande överenskommelser i frågor som rör barnet och att det är viktigt att enighet nås även i fråga om hur barnets försörjning ska delas mellan föräldrarna.

Vårdnadskommittén fann också att det från såväl familjerätts-handläggare som advokater framfördes positiva omdömen om en sådan ordning. De flesta familjerättssekreterare som kommittén samtalade med avvisade dock tanken med hänvisning till både bristande resurser och bristande kompetens hos kommunerna. En annan invändning var att de ekonomiska frågorna skulle kunna komma i fokus och att det kunde medföra en risk för att barnperspektivet tappades. Efter att ha diskuterat med familjerättssekreterare och advokater framförde Vårdnadskommittén att det är de ekonomiska

⁸⁴ SOU 2005:43, *Barnets bästa, föräldrarnas ansvar*, s. 231 ff.

frågorna som många gånger utgör grunden till tvist mellan föräldrarna. Det är därför viktigt att även denna del klaras ut. Det finns därmed ett behov av en instans som kan hjälpa föräldrarna att komma överens rörande barns försörjning. Kommittén konstaterade att det finns både positiva och negativa synpunkter på frågan med framförde för sin del att det är angeläget att föräldrar får hjälp att i samförstånd lösa frågan om barnets försörjning.

För utredningen är det således en nyckelfråga hur föräldrar i större utsträckning än i dag ska kunna ta sitt gemensamma försörjningsansvar för barnet och själva komma överens om ett underhållsbidrag som kan tillgodose barnets behov. Det finns några möjliga alternativ (se ovan avsnitt 11.2.2 samt överväganden i avsnitt 13.4.1–3 och 13.7–10). Det är angeläget att föräldrar i betydligt större utsträckning än i dag kommer överens om ett underhållsbidrag för barnet eftersom det möjliggör att bättre hänsyn tas till föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga i förhållande till det enskilda barnets behov. Detta torde i de flesta fall bättre gagna samarbetet om barnets försörjning, samt tydliggöra att det är föräldrarna som är primärt ansvariga för barnets försörjning – inte staten. Regelsystemet behöver därför utformas så att det finns tydliga incitament för föräldrarna att inte i första hand vända sig till Försäkringskassan för underhållsstöd. Innan en förälder vänder sig till Försäkringskassan i detta syfte bör samhället i stället ha erbjudit ett antal stödande insatser och ställt ett antal villkor för att underhållsstöd överhuvudtaget ska komma ifråga. Angående utredningens förslag i detta hänseende, se avsnitt 13.4.1–2 och 13.4.4 nedan.

11.9 Underhållsstödet som fördelningspolitiskt instrument eller förskott för uteblivet underhåll?

Statens stöd för att förskottera ett uteblivet underhåll till barn med särlevande föräldrar bör fungera som ett komplement till de civilrättsliga underhållsreglerna i föräldrabalken, och inte som ett stöd för att förbättra levnadsstandarden för den ensamstående föräldern. Underhållsstödets uttalade syfte är att garantera barnet en rimlig försörjning när föräldrarna – som har det primära ansvaret för barnet – inte har förutsättningar att reglera underhållet med stöd av de civilrättsliga reglerna.⁸⁵ Underhållsstödet garanterar barnet en rim-

⁸⁵ Prop. 1995/96:208, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar m.m., s. 31.

lig försörjning både när den underhållsskyldige föräldern inte har någon ekonomisk förmåga eller bara en begränsad sådan, samt när föräldern visserligen har ekonomisk förmåga men inte betalar i rätt tid eller av olika orsaker helt enkelt inte vill medverka till att betala underhåll. När underhållsstödet höjdes med 100 kronor fr.o.m. år 2006 motiverades dock höjningen med att många av de ekonomiskt utsatta barnen lever i hushåll som mottar underhållsstöd.⁸⁶ Lagstiftaren gav därmed underhållsstödet även en fördelningspolitisk roll. För att inte återbetalningsbeloppet för den bidragsskyldige skulle innebära 100 kronor mer att återbetala i och med höjningen, kompenenserades visserligen de bidragsskyldiga föräldrarna till viss del med ett högre s.k. grundavdrag (förbehållsbelopp för egna levnads-kostnader) för de hushåll som hade de lägsta inkomsterna.⁸⁷ För närmare 40 procent av de bidragsskyldiga föräldrarna innebar dock höjningen ett större återbetalningsbelopp.⁸⁸

Utredningen anser att det är olyckligt att lagstiftaren använder underhållsstödssystemet som ett fördelningspolitiskt instrument. Om en höjning av stödet inte är motiverat utifrån barnets behov, utan i stället lämnas för att stärka en ensamstående förälders ekonomi finns en risk att den bidragsskyldige föräldern har starka invändningar mot ett högre återbetalningsbelopp. Detta kan innebära en konfliktfaktor för föräldrarna som i slutändan riskera drabba barnet. Det finns enligt utredningen därför starka skäl att på ett tydligare sätt än i dag särskilja å ena sidan samhällets stöd till barn och deras familjer som lämnas av fördelningspolitiska skäl, och å andra sidan stöd som förskotterar ett uteblivet underhåll. Att blanda samman dessa båda aspekter i ett och samma stöd riskerar att försvåra föräldrarnas möjligheter till ett bra samarbete om barnets försörjning. Hushåll med låg ekonomisk standard är visserligen ofta mottagare av underhållsstöd men det finns andra ersättningar som är avsedda att kompensera för låga inkomster.

⁸⁶ Prop. 2004/05:116, Ett reformerat underhållsstöd, s. 28.

⁸⁷ Prop. 2004/05:116, s. 28 och 32 ff.

⁸⁸ Prop. 2004/05:116, s. 73.

11.10 Växelsstödet – en diskrepans i underhållssammanhang

Underhållsstöd vid växelvis boende infördes 1997. Syftet var att stödja föräldrar som efter en separation önskar ta ett gemensamt ansvar för sina barn. Grunden för detta ställningstagande var att barnets bästa skulle sättas i centrum samt att barn i en allt större utsträckning hade börjat bo växelvis hos båda sina föräldrar. Genom stödet har särlevande föräldrar fått ekonomiska möjligheter att låta barnet bo lika mycket hos båda föräldrarna. Samtidigt har det tidigare Riksförsäkringsverket (RFV) i en utvärdering av underhållsstöd vid växelvis boende, gjort bedömningen att stödets inverkan på valet av barns boende anses vara i det närmaste obefintligt.⁸⁹

Det finns i dag enligt SCB cirka 494 000 barn vars föräldrar är särlevande. Hur stor andel som bor växelvis varierar mellan olika studier, men som framkommit tidigare tycks siffran variera mellan 30–40 procent av alla barn med särlevande föräldrar (se avsnitt 7.1.2). Försäkringskassans undersökningar visar dessutom att över hälften av de som separerat under de senaste fyra åren har valt växelvis boende för sina barn.⁹⁰ Inom underhållsstödet fanns det i december 2010 cirka 20 250 barn som det lämnades växelvisstöd för.⁹¹ Det innebär att stödet utges för omkring 11–13,5 procent av samtliga barn som bor växelvis.

RFV har tidigare framfört att frågan om växelvis boende ofta skapade konflikter mellan föräldrarna och att antalet konflikter ökade när stödet infördes.⁹² I de fall det finns djupa konflikter mellan föräldrarna kunde de ekonomiska frågorna enligt RFV efter hand komma att bli det konfliktämne som överskuggade allt annat. Såväl utredningens som Försäkringskassans nyare studier har dock snarare visat på att det omvända gäller. Det är de föräldrar vars barn bor växelvis som samarbetar bättre och som har färre konflikter, se mer ovan i avsnitt 9.2.

Underhållsstödet har till uppgift att täcka eller förskotta ett uteblivet underhållsbidrag. Underhållsstödets särskilda växelvisstöd bryter därför mot den rådande principen i föräldrabalken att ingen

⁸⁹ RFV Analyserar 2003:1, Underhållsstöd vid växelvis boende – utvärdering av reformen, s. 58.

⁹⁰ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:4 s. 29.

⁹¹ Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Försäkringskassans ansvarsområden budgetåren 2010–2015, Försäkringskassans dnr 152/2011.

⁹² RFV Anser 1998:2, Underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar – redovisning vad avser systemets tillämpning.

förälder normalt är skyldig att betala underhåll när barnet bor växelvis. Varje förälder anses då fullgöra sin underhållsskyldighet genom att svara för de direkta kostnaderna för barnet under den tid barnet vistas hos honom eller henne. Växelvisstödet kan således betraktas som ett inkomstprövat stöd till en grupp särlevande föräldrar som valt en specifik boendeform för barnen. Genom bidraget särbehandlas således denna grupp föräldrar. Växelvisstödet kan t.o.m. ha lett till att föräldrar som tidigare klarade av själva att hantera de ekonomiska frågorna i stället har kunnat komma in i det statliga stödsystemet. Föräldrar som tidigare delade på ansvaret för barnets försörjning, kan i ökad utsträckning ha fått kännedom om möjligheten att söka underhållsstöd vid växelvis boende.

Underhållsstödets belopp ska baseras på barnets behov och är avsett att tillsammans med barnbidraget täcka hälften av normalkostnaden för barnet. Det kan därför ifrågasättas att det inom ramen för underhållsstödsreglerna finns ett inkomstprövat stöd enbart för dem som valt växelvis boende för sitt barn. Denna inkomstprövning är dessutom individuell och tar inte sikte på hushållets levnadsstandard eller hur mycket den andra föräldern (eller en styvförälder) eventuellt bidrar till barnet. Växelvisstödet innebär också att man premierar en viss boendetyp framför andra och det kan enligt utredningen ifrågasättas om detta är motiverat.

Utredningens analyser har dessutom visat att i vissa fall får en förälder med barnet boende hos sig halva tiden, sammanlagt mer i bidrag än en förälder med samma ekonomi som har barnet boende hos sig hela tiden. Orsaken till detta resultat är avsaknaden av samordning mellan underhållsstödets växelvisstöd och bostadsbidraget. Se mer om detta i avsnitt 10.3.1 ovan.

Att avskaffa underhållsstöd vid växelvis boende skulle understryka att det i första hand är föräldrarna som ska försörja sina barn. Regeringen lade fram ett sådant förslag 2004 som remissbehandlades.⁹³ En majoritet av remissinstanserna var positiva men förslaget har inte lett till lagstiftning.

Utredningen lämnar i betänkandet även förslag om att en ny nivå införs i det nuvarande bostadsbidragssystemet för de föräldrar med låga inkomster vars barn bor växelvis (se nedan avsnitt 13.3). På så sätt kan växelvisstödet inom underhållsstödet sägas ersättas av denna nivå och samtidigt bli ett renodlat stöd för hushåll med låga inkomster, (se mer om detta i avsnitt 13.4.5 nedan). Det är

⁹³ Departementspromemoria, Slopät underhållsstöd vid växelvis boende, Socialdepartementets dnr S2004/4656/SF.

viktigt i en sådan övergång att föräldrar som i dag uppbär underhållsstödets växelvisstöd får information om en sådan förändring. Det bör också nämnas, och som också framkommit tidigare i betänkandet, att kostnaderna för ett barn som bor växelvis många gånger är större jämfört med andra barn. Främst för att barnet behöver utrymme i båda föräldrarnas bostäder men även pga. behov av dubbel uppsättning av olika basutrustning i respektive hushåll.

Effektivitetsvinster inom underhållsstödets växelvisstöd och bostadsbidraget

Underhållsstöd vid växelvis boende skiljer sig som framkommit ovan från de andra delarna i underhållsstödet genom att det inte är en kompensation för uteblivet underhåll från den andre parten, utan ett ekonomiskt stöd till barn med särlevande föräldrar, där den sökande har en svag ekonomi. Av Riksrevisionens granskning av underhållsstödet framgår att ungefär hälften av de föräldrar som får underhållsstöd vid växelvis boende, också får bostadsbidrag.⁹⁴ När en förälder ansöker om både bostadsbidrag och underhållsstödets växelvisstöd fattas två beslut som båda avser stöd för boendet men som vilar på två helt olika grunder. Beslut om bostadsbidrag baseras på de uppgifter den sökande lämnar om en framtida förväntad inkomst. Beslut om underhållsstöd vid växelvis boende utgår i stället från sökandes senaste taxerade inkomst, vilket kan vara en upp till två år gammal uppgift. Inkomstuppgifterna ligger sedan till grund för beslut om stöd och bidrag för en och samma ekonomiska situation inom samma hushåll.

Riksrevisionen har i sin granskning varit kritisk till detta och anser att det innebär onödigt merarbete. Den sökande behöver skriva två ansökningar och Försäkringskassan fattar två olika beslut, baserade på två olika inkomstuppgifter. Genom att föra samman dessa två stöd borde arbetsbördan därmed minska för såväl sökanden som Försäkringskassan. Sannolikt skulle sådana beslut också upplevas som mer rättvisa och rättsäkra av de sökande.

Utredningen kan dock konstatera att överföra underhållsstödets växelvisstöd till bostadsbidraget inte är en okomplicerad fråga eftersom de båda ersättningarna har olika konstruktion, såväl målgrupperna som inkomstprövningen är olika. Ett sådant förslag innebär en omfördelning av resurser mellan berörda hushåll. Se mer

⁹⁴ Riksrevisionen, Underhållsstödet – för barnets bästa?, s. 31 och 70.

om utredningens förslag i dessa delar i avsnitt 13.3 *Bostadsbidrag vid växelvis boende*, respektive avsnitt 13.4.5 *Avskaffat växelvisstöd inom underhållsstödet*, samt dess konsekvenser i avsnitt 15.4.3.

11.11 Umgängesavdrag och nettoberäkning

SCB:s enkätundersökningar om levnadsförhållanden (ULF) har visat att umgänget mellan ett barn och den frånlevande föräldern har ökat kontinuerligt under de senaste 10–15 åren. Denna utveckling hänger också nära samman med ökningen barn som bor växelvis. Andelen barn som träffar föräldern minst en gång per vecka har ökat från 27 procent till 40 procent från början av 1990-talet till början av 2000-talet.⁹⁵ Tendensen är således att barnet och den förälder som barnet inte bor stadigvarande med umgås mer och mer. FN:s barnkonvention (artikel 9) tar fasta på barnens rätt till båda sina föräldrar:

Konventionsstaterna skall 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 innehåller i och för sig ingen annan skyldighet än att staterna ska *respektera* barnets rätt till regelbunden kontakt med föräldrarna. Men av barnkonventionens allmänna principer bör man lägga till att staterna också har en skyldighet att *underlätta* kontakten.⁹⁶ Möjligheten för en umgängesförälder att göra avdrag på underhållet för umgänget med sitt barn kan sägas ligga i linje med artikel 9 i barnkonventionen. Rätten till umgängesavdrag är reglerat i föräldrabalken och gäller såväl när en förälder betalar underhållsbidrag direkt till den andre föräldern eller det vuxna barnet (dvs. när barnet är över 18 år⁹⁷), som när underhållsstöd lämnas från Försäkringskassan.

Rätten för en bidragsskyldig förälder att göra umgängesavdrag har funnits sedan 1980. En förälder som inte bor tillsammans med sitt barn kan, förutom att betala underhåll, bidra direkt till barnets försörjning genom att ha barnet hos sig under kortare eller längre

⁹⁵ Försäkringskassan Analyserar 2005:1, Råd att umgås, s. 7. Siffran inkluderar barn som bor växelvis.

⁹⁶ SOU 1997:116, Barnets bästa i främsta rummet, s. 230 f.

⁹⁷ Se mer ovan under avsnitt 3.4.1 och 3.6.3 om vad som gäller om barnets rätt till underhållsbidrag eller förlängt underhållsstöd när barnet studerar.

perioder. När barnet vistas hos en bidragsskyldig förälder har den föräldern vissa kostnader för barnet samtidigt som boföräldern har minskade kostnader för barnet. En förälder som har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn eller i minst sex hela dygn under en kalendermånad får göra umgängesavdrag. För varje helt dygn av barnets vistelse är avdraget 1/40 av det månatliga underhållsbidraget eller återbetalningsbeloppet.⁹⁸ Vid dygnsberäkningen räknas enbart hela dygn med undantag från det dygn då barnets vistelse avslutas som räknas som ett helt dygn. Det senare har motiverats med att även tiden för hämtning och lämning bör beaktas inom ramen för umgängesavdragen och beräkningsmässigt görs detta genom att dagen då umgänget avslutas räknas som ett helt dygn (jfr 19 kap. 22–23 §§ SFB).

11.11.1 Nettoberäkning av underhåll

Föräldrarna har även möjlighet att beakta umgänget redan vid fastställandet av underhållsbidragsbeloppets storlek genom ett s.k. nettoavtal. Om föräldrarna kommit överens om ett sådant avtal finns det ingen rätt för den bidragsskyldige föräldern att göra umgängesavdrag. Möjlighet till nettoberäkning finns även av underhållsstödets storlek, se 18 kap. 23 § SFB. När såväl underhållsbidrag som underhållsstöd ska fastställas eller beslutas, kan hänsyn tas till att den bidragsskyldige föräldern delvis fullgör sin underhållsskyldighet genom att tidvis ha barnet hos sig. Underhållet får då fastställas till ett lägre belopp än som annars skulle ha utgetts. En sådan metod; s.k. nettoberäkning kan vara lämplig när föräldrarna i förväg med ganska stor säkerhet kan avgöra i vilken utsträckning barnet kommer vistas hos den bidragsskyldige föräldern. I de fall då underhållsbidrag inte har bestämts enligt denna metod ger lagstiftningen den bidragsskyldige möjlighet att tillgodoräkna sig umgängesavdrag på såväl underhållsbidraget som underhållsstödet för kostnader som uppkommer medan han eller hon ansvarat för barnet.⁹⁹ För underhållsstödets del finns således en möjlighet att beakta individuella behov och förutsättningar vid bestämmande av underhållsbeloppets storlek som vanligtvis endast är möjligt vid beräkning av ett underhållsbidrag (eftersom det är civilrättsligt avtal där parterna själva äger avtalsinnehållet).

⁹⁸ 7 kap. 4 § första stycket föräldrabalken och 18 kap. 22–23 §§ SFB.

⁹⁹ Se mer om umgängesavdragen nedan i avsnitt 10.11.2.

När underhållsstödets storlek beräknas med en sådan nettoberäkning krävs det att ett umgänge om minst 30 hela dygn per kalenderår har beslutats i dom eller genom ett avtal som godkänts av socialnämnden. Domen eller avtalet kan då läggas till grund vid bestämmande av såväl återbetalningsskyldigheten som underhållsstödets belopp. Den bidragsskyldige ska anmäla eventuella ändringar i umgänget som görs av domstol eller i avtal, och Försäkringskassan har rätt att upphäva beslut om nettoberäkning om den bidragsskyldige begär det eller om beslutet av annan anledning inte längre bör bestå. Om ett beslut om nettoberäkning har upphävts måste det gå två år innan en ny begäran om nettoberäkning kan prövas. Enligt Försäkringskassan är det mycket få föräldrar som tillämpar möjligheten till nettoberäkning. Inkomna ansökningar om nettoberäkning varierar i genomsnitt mellan 20–30 per månad, antal beslutade är ännu färre.¹⁰⁰

11.11.2 Förutsättningar för umgängesavdrag

När möjligheten till umgängesavdrag infördes var avsikten att undvika att kontakten med barnet och den bidragsskyldige föräldern skulle försvåras av att föräldern inte hade råd att bekosta barnets vistelse hos sig. Lagstiftaren såg det som ett rättvisekrav att en bidragsskyldig förälder som hade barnet hos sig vissa perioder kunde få en rimlig lättnad av sin bidragsskyldighet. Skälet till att nivån på avdraget blev 1/40 av det månatliga underhållsbeloppet var att den andre föräldern har vissa kostnader som inte minskar därför att barnet inte bor hos honom eller henne under umgängesperioderna.¹⁰¹

För att kunna göra ett umgängesavdrag inom underhållsstödet måste den bidragsskyldige ha ett av Försäkringskassan fastställt återbetalningsbelopp. Bidragsskyldiga med så låga inkomster att de inte kan betala något till Försäkringskassan har inte möjlighet att göra avdrag för umgänge. Om en bidragsskyldig har fått ett återbetalningsbelopp som är lägre än 50 kronor per barn och månad bortfaller återbetalningsskyldigheten (jfr 19 kap. 27 § SFB). Det innebär att dessa bidragsskyldiga heller inte kan göra några umgängesavdrag. De föräldrar vars barn bor växelvis kan heller inte göra umgängesavdrag inom underhållsstödssystemet eftersom ingen av för-

¹⁰⁰ Opublicerad uppgift från Försäkringskassan till utredningen i mars 2011.

¹⁰¹ Se prop. 1978/79:12, Underhåll till barn och frånskilda m.m.

äldrarna då är bidragsskyldig. Dessa anses i stället fullgöra sin underhållsskyldighet genom att ha barnet boende hos sig ungefär halva tiden. Ett umgängesavdrag inom underhållsstödssystemet innebär att den bidragsskyldiges skuld eller kommande återbetalningsbelopp till Försäkringskassan för underhållsstöd minskar med avdragsbeloppet. Boföräldrarnas kommande underhållsstöd reduceras sedan med motsvarande belopp.

Fram till 1998 kunde en bidragsskyldig förälder bara göra umgängesavdrag om umgänget varat minst fem dygn i sträck. Genom vårdnadsreformen 1998 utökades rätten till umgängesavdrag till att gälla även då umgänget varat minst sex hela dygn under en kalendermånad.¹⁰² Lagstiftaren motiverade den utökade rätten med att ett mer flexibelt system bättre skulle gå ihop med den grundläggande principen om barnets bästa. Lagstiftaren noterade att umgängesavdragen med 5-dagarsregeln utnyttjades i relativt liten utsträckning. Införandet av 6-dagarsregeln motiverades dock med vikten av att barnet får träffa föräldern ofta och i vardagssituationer.

11.11.3 Föräldrars användning av umgängesavdrag

Även om umgänget mellan barn och umgängesföräldrar har ökat under årens lopp så visar Försäkringskassans undersökningar att avdrag för umgänge görs i liten utsträckning.¹⁰³ Registerdata i Försäkringskassans rapport för åren 1997, 2002 och 2003 visar att möjligheten till att göra umgängesavdrag inte tillämpas i någon större utsträckning. Endast omkring 6 procent av föräldrarna i underhållssystemet använder umgängesavdrag.¹⁰⁴ Omfattningen av föräldrar som inom underhållsstödssystemet gör umgängesavdrag har enligt undersökningen minskat sedan 1997. Under 2010 var det genomsnitt cirka 1 500 ärenden om umgängesavdrag per månad.

Föräldrar gör umgängesavdrag enligt ett tydligt säsongsmönster.¹⁰⁵ De flesta avdrag görs under sommarmånaderna och i december. Detta kan bero på att det är svårt att nå upp till ett tillräckligt vardagsumgänge under övriga månader för att kunna göra avdrag. Införandet av 6-dagarsregeln 1998 var tänkt att underlätta för föräldrar och barn att träffas ofta och i vardagssituationer. Men med

¹⁰² Se prop. 1997/98: 7, Vårdnad, boende och umgänge, s. 66 ff.

¹⁰³ Försäkringskassan Analyserar 2005:1, Råd att umgås, s. 7.

¹⁰⁴ Enligt den senaste publicerade uppgiften om värdet av umgängesavdragen motsvarades de, för 2003, 11 miljoner kronor.

¹⁰⁵ Anförd rapport, s. 7.

facit i hand har Försäkringskassan konstaterat att effekten av regel­förändringen mer eller mindre uteblev. Bara en femtedel av alla umgängesavdrag år 2003 gjordes enligt 6-dagarsregeln.

Försäkringskassans rapport visar också att föräldrar med relativt bra inkomster oftare gör avdrag jämfört med föräldrar som tjänar sämre. Det kan bero på att föräldrar med dålig ekonomi inte har råd att träffa sina barn. Samtidigt görs många umgängesavdrag av kvinnor som oftare har lägre inkomster än män. Mammorna hittar, enligt rapporten, sätt att träffa barnen trots att de har dålig ekonomi. Enligt Försäkringskassan kan könsroller och olika förväntningar på föräldrarollerna ha en stor betydelse. Försäkringskassans sammanfattande analys av undersökningen är att ekonomin förefaller ha en stor betydelse för hur mycket föräldrar kan umgås med sina barn. Det viktiga är föräldrarnas totala ekonomiska situation snarare än storleken på de umgängesavdrag föräldern gör. Avdragen handlar i normalfallet om relativt små belopp (maximalt 29 kronor per dygn år 2003, i dag maximalt 31 kronor per dygn), som inte är avgörande för om föräldern ska kunna träffa sitt barn. Samhällets möjligheter att genom reglerna för umgängesavdrag stimulera till ökat umgänge tycks därför vara starkt begränsad. Andra faktorer spelar sannolikt en större roll för att föräldrar i högre utsträckning ska umgås med sina barn.

11.11.4 Umgängesavdragen är konflikt drivande

I samband med såväl utredningens hearing under 2010 som vid de forskarsamtal som utredningen haft, har kritiska åsikter lyfts om konstruktionen av umgängesavdragen. Även föräldrar som deltagit i utredningens fokusgruppsamtal har framfört att möjligheten till att göra avdrag kan vara konflikt drivande då det är utformat på ett sätt som premierar en utökad umgängestid, men som i praktiken innebär låga avdragsbelopp.

Tyvärr finns det en risk att även barn ibland dras in när föräldrarna vill påvisa hur omfattande boendet eller vistelsen är hos respektive förälder. Barnet bör i sådana sammanhang inte objektifieras och ses som en bärare av en ekonomisk förmån, det är inte lämpligt utifrån ett barnperspektiv. Den konstruktion som umgängesavdragen har leder till att föräldrar i stor utsträckning tvingas till att ha en millimeterrättvisa och räkna timmar med eller utan barnet för att utifrån sina syften antingen uppnå avdrag på sin åter-

betalning för underhållsstöd, eller bevaka att inte avdrag görs på underhållet för barnet. Detta innebär många gånger låsta positioner för föräldrarna och försvårar avsevärt möjligheterna till ett bra samarbete om barnets försörjning. Reglerna för hur umgängesavdragen ska beräknas är förhållandevis komplexa och det förefaller inte sannolikt att särlevande föräldrar alltid har tillräckliga kunskaper om när umgängesavdrag kan ske – särskilt mot bakgrund av att det är relativt få föräldrar som använder sig av rätten till avdrag. Det kan innebära att föräldrar av okunskap går miste om avdragen för att exempelvis barnet lämnas på morgonen i stället för kvällen innan. Ytterst riskerar detta sämre ekonomiska förutsättningar för barnen.

Utredningen anser i stället att det är ett gott samarbete mellan föräldrarna som borde premieras. Avsaknaden av stöd till föräldrar som kan ge dem bättre förutsättningar att komma överens om ekonomiska frågor som rör barnet gör det dock svårt att skapa incitament för föräldrarna att i större utsträckning själva reglera kostnader för umgänge, t.ex. genom att det beaktas när ett underhållsbidrag (eller underhållsstöd) beslutas eller fastställs. Genom att i större utsträckning tillämpa möjligheten till s.k. nettoberäkning skulle dock sannolikt umgängeskostnader i en mindre utsträckning bli föremål för konflikter och innebära färre samarbetsproblem mellan föräldrarna.

Försäkringskassan uppgav på utredningens hearing att den huvudsakliga orsaken till konflikter mellan de separerade föräldrar som myndigheten kommer i kontakt med har ekonomisk grund. Detta bekräftas också av SCB:s enkätstudie om Jämställt föräldraskap, se mer i kapitel 9. När särlevande föräldrar ska försöka samarbeta om barnets försörjning och fördela kostnadsansvaret mellan sig kan många olika frågor uppkomma att ta ställning till, vilket lätt kan ge upphov till diskussioner och konflikter. Detta kan också vara grunden till att många väljer att reglera underhåll via underhållsstödet i stället för att själva komma överens om ett underhåll och trots att de har ekonomiska förutsättningar att avtala om ett underhållsbidrag som överstiger underhållsstödets belopp. Utredningens arbete har också visat att de som inte reglerar underhåll via underhållsstödet kommer mycket bättre överens, se avsnitt 9.2 ovan. Med ett stöd från samhället både vad avser rådgivning och beräkning skulle många föräldrar själva kunna enas om umgängeskostnader.

Försäkringskassan har även uppmärksammat utredningen på att det i dag finns tillämpningsproblem med att dra en gräns mellan vad som kan anses vara ett växelvist boende och vad som är ett um-

gänge. I praktiken handlar Försäkringskassans handläggning i dessa fall om att räkna antal dagar eller dygn. I förlängningen kan t.o.m. krävas att myndigheten konkret måste bedöma om barnet har sovit över eller inte hos en förälder.¹⁰⁶ Försäkringskassans bedömningar i sådana fall kan många gånger innefatta svåra bevisvärderingar som upplevs som konflikt drivande för föräldrarna, samtidigt som de också kan lyfta integritetsaspekter å den enskildes sida. Det är inte ovanligt att dessa ärenden är föremål för omprövningar och överklaganden till förvaltningsdomstolen. Att avskaffa möjligheten till att göra umgängesavdrag skulle sannolikt undanröja sådana aspekter av Försäkringskassans handläggning samt innebära en ökad tillämpning av nettoberäkning (där hänsyn kan tas till individuella förutsättningar). Se utredningens förslag i detta hänseende under avsnitt 13.4.7 nedan.

11.12 Skuldtyngda bidragsskyldiga

När underhållsstöd lämnas till ett barn ska den som är bidragsskyldig återbetala stödet till staten. Det betyder att Försäkringskassan i samband med ett beslut om att bevilja underhållsstöd också beslutar om återbetalningsskyldighet. Beslutet om återbetalningsskyldighet ska delges den det berör innan Försäkringskassan kan börja återkräva pengar. Det är viktigt att delgivningen sker så snabbt som möjligt för att inte riskera att en stor skuld börjar byggas upp för den bidragsskyldige.

Hur mycket den bidragsskyldige ska betala tillbaka till Försäkringskassan bestäms utifrån det senaste taxeringsbeslutet, vilket innebär att återbetalningsbeloppet för exempelvis 2011 styrs av 2010 års taxeringsbeslut, vilket innebär inkomster som den betalningsskyldige hade under 2009. Det är med andra ord en två år gammal årsinkomst som ligger till grund för återbetalningsbeloppet. Den bidragsskyldige ska betala en viss procentsats baserat på det senaste taxeringsbeslutet efter att Försäkringskassan har gjort ett grundavdrag om 100 000 kronor (för egna levnadskostnader, jfr avsnitt 3.6.3 ovan). Hur stor procentsatsen är beror på hur många barn den bidragsskyldige är underhållsskyldig för; ju fler barn desto mindre behöver betalas tillbaka för varje barn. Den bidragsskyldige har

¹⁰⁶ En ansökan om umgängesavdrag kräver underskrift av båda föräldrarna och i samband med detta skapas mycket konflikter där både barn, grannar och andra närstående dras in för att bevisa omfattningen av vistelsen.

också möjlighet att göra umgängesavdrag på återbetalningsbeloppet om han eller hon haft barnet boende hos sig under vissa perioder (jfr avsnitt 11.11 ovan). Återbetalningsbeloppet kan aldrig överstiga underhållsstödets belopp om 1 273 kronor per barn och månad, och Försäkringskassan räknar årligen om återbetalningsbeloppet när den nya taxeringen blivit fastställd.

Om den bidragsskyldige inte kan eller vill betala tillbaka återbetalningsbeloppet till Försäkringskassan ska myndigheten utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in pengarna.¹⁰⁷ Försäkringskassan är alltså skyldig att överlämna fordringen till Kronofogdemyndigheten (KFM) för verkställighet enligt gällande lagstiftning, och detta ska ske senast fem månader efter att den äldsta skulden skulle ha betalats.¹⁰⁸ Före år 2006 lämnades den bidragsskyldiges skuld över till KFM redan två månader efter att den skulle ha betalats. En annan förändring fr.o.m. 2006 var också att det nya debiterade månadsbeloppet lämnades för varje månad till KFM. Det betydde att bidragsskyldiga snabbare hamnade i ett läge där KFM skulle verkställa en indrivning. I utskökningsbalken (UB), anges att innan utmätning sker ska underrättelse om målet sändas till gäldenären med post eller lämnas på annat lämpligt sätt. Genom underrättelsen ges gäldenären möjlighet att inom viss tid (15 dagar) betala sin skuld. När denna tid löpt ut och skulden fortfarande är obetald påbörjar KFM verkställigheten. Verkställighet kan ske på många olika sätt, t.ex. genom utmätning av lön, överskjutande skatt eller av lös och fast egendom.¹⁰⁹

Av Riksrevisionens granskning av underhållsstödet framkommer att gäldenärer som har skulder i form av obetalda återbetalningsbelopp för lämnat underhållsstöd, ofta inte har andra tillgångar än lön eller motsvarande inkomster, och därför blir löneutmätning ofta den enda verkställighetsform som kan användas.¹¹⁰ För en gäldenär med en pågående löneutmätning var medelinkomsten för 2008, enligt uppgift i samma rapport, 14 000 kronor brutto per månad. För 2011 är medelinkomsten för motsvarande gäldenär cirka 16 000 kronor per månad.¹¹¹ De låga inkomsterna medför att det inte går att driva in så mycket pengar genom den här

¹⁰⁷ 19 kap. 49 § SFB.

¹⁰⁸ 4 § tredje stycket indrivningsförordningen (1993:1229) och 6 a § förordning (1996:1036) om underhållsstöd.

¹⁰⁹ 4 kap. 12 § UB.

¹¹⁰ Riksrevisionen, Underhållsstöd – för barnets bästa?, s. 52.

¹¹¹ Enligt opublicerad uppgift från KFM i maj 2011. KFM ser en trend att inkomsterna för löneutmätningsgäldenärerna har ökat betydligt de senaste åren.

typen av verkställighet, enligt KFM:s uppskattning ligger ett genomsnittligt löneutmätningssbelopp på mellan 500 och 1 500 kronor per månad.¹¹²

Antalet bidragsskyldiga som blivit föremål för verkställighet har ökat sedan 1997 när underhållsstödssystemet ersatte det tidigare bidragsförskottet. Detta uppmärksammade också av Underhållsstödsutredningen som påpekade att det utöver besvär och obehag för den skuldsatta, också har inneburit ökat arbete och ökade kostnader för staten.¹¹³

Av Riksrevisionens granskning av underhållstödet förefaller det som att andelen bidragsskyldiga som har skulder hos KFM har ökat mellan åren 2000 och 2010.¹¹⁴ Enligt en tidigare studie från dåvarande Riksförsäkringsverket var det i september 2000 cirka 30 procent av de bidragsskyldiga som var föremål för verkställighet hos KFM.¹¹⁵ Enligt KFM:s uppgifter i juli 2010 var det i stället cirka 35 procent. De två studierna är inte gjorda med samma förutsättningar och är därför inte helt jämförbara, men indikerar ändå en försämring.

Enligt uppgift från KFM hade knappt 47 000 personer skulder för återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd i maj 2011. Det innebär 1,7 miljoner skuldposter och 1,6 miljarder kronor i skuldbelopp, vilket motsvarar cirka 34 000 kronor per gäldenär.¹¹⁶ Underhållsstödsskulder är den vanligaste skuldposten hos KFM. Uppskattningsvis handlar dessa skulder om cirka 100 000 barn. Som en jämförelse är det omkring 1 000 personer som har skulder hos KFM för återbetalning av underhållsbidrag. En slutsats är att återbetalningsreglerna inte fungerar på ett tillfredsställande sätt när så pass många återbetalningsskyldiga lever under mycket knappa förhållanden och inte klarar av att sköta sin återbetalning.

11.12.1 Problem vid löpande återbetalningar och anstånd för bidragsskyldig som är föremål för indrivningsåtgärder

För en bidragsskyldig som är föremål för indrivningsåtgärder hos KFM och samtidigt ska sköta löpande återbetalningar hos Försäkringskassan kan det uppstå en rad olika dilemman. När KFM

¹¹² Riksrevisionen, Anförd rapport, s. 52.

¹¹³ SOU 2003:42, Ett reformerat underhållsstöd, s. 263.

¹¹⁴ Riksrevisionen, Anförd rapport, s. 53.

¹¹⁵ RFV Analyserar 2001:2, Underhållsstöd – bidragsskyldiga som är föremål för indrivning.

¹¹⁶ Uppgifter från KFM i maj 2011.

genomför löneutmätning underrättar myndigheten den som betalar ut lönen om vilket belopp som den som är föremål för löneutmätningen får behålla (ett s.k. förbehållsbelopp för egna och familjens levnadskostnader enligt 7 kap. 4 § UB). Ett dilemma består i att KFM inte kan räkna in löpande återbetalningar till Försäkringskassan i förbehållsbeloppet som ska räknas av från inkomsten. Om ärendet i stället handlat om underhållsbidrag så hade kommande betalningar för underhållsbidrag räknats in i förbehållsbeloppet. Underhållsskyldiga föräldrar som blir föremål för verkställighet hos KFM kan således riskera drabbas hårdare om de reglerar underhållet via underhållsstödet än via reglerna om underhållsbidrag. Detta beror på att skulder till följd av obetalt underhållsstöd är skulder till staten medan en skuld för obetalt underhållsbidrag är en skuld till barnet. Hur dessa olika skuldtyper hanteras styrs av regler i utsökningsbalken.¹¹⁷

En liknande situation uppstår när den betalningsskyldige ansöker om anstånd med betalning till Försäkringskassan och samtidigt är föremål för indrivningsåtgärder hos KFM. När Försäkringskassan bedömer en ansökan om anstånd, räknas även då ett förbehållsbelopp ut enligt utsökningsbalkens regler.¹¹⁸ Också i detta fall är Försäkringskassan förhindrad att ta hänsyn till att KFM driver in obetalda underhållsstöd.

Sammantaget kan dessa situationer leda till att skuldsatta bidragsskyldiga hamnar i en situation där det blir mycket svårt att betala tillbaka obetalda återbetalningsbelopp till Försäkringskassan. Det kan resultera i att den skuldsatte får en ekonomisk situation som ligger under nivån för vad gäldenären får förbehålla sig för sitt och familjens underhåll enligt nämnda regler i utsökningsbalken. För den enskilde framstår det sannolikt som ologiskt att hanteringen är så ojämlig beroende på vilket sätt underhållet regleras (underhållsbidrag eller underhållsstöd). Med anledning av föräldrars låga kunskapsnivå om underhållsregler,¹¹⁹ är det emellertid inte säkert att bidragsskyldiga föräldrar inser att det finns en sådan ojämlig hantering, vilket i sig torde vara ännu mer kännetecknande för att det finns ett problem i detta hänseende.

¹¹⁷ 7 kap 4 och 14 §§ UB.

¹¹⁸ Se 19 kap. 41 § SFB och 7 kap. 4–5 §§ UB.

¹¹⁹ Jfr enkätstudie om detta i Riksrevisionens rapport, Underhållsstöd – för barnets bästa? samt Försäkringskassans studier som visar detta, se avsnitt 11.8 ovan.

Återkommande gäldenärer

Riksrevisionens granskning av underhållsstödet har visat att många bidragsskyldiga inte förmår att betala sina skulder utan återkommer år efter år för indrivningsåtgärder.¹²⁰

Tabell 4 Andelen återkommande gäldenärer med skulder till följd av obetalda återbetalningsbelopp, åren 2007–2010

	2007	2008	2009	2010
Antal inkomna gäldenärer	38 890	35 459	38 432	37 011
Varav antal återkommande gäldenärer	16 651	26 478	25 468	26 245
Andel återkommande gäldenärer	43 %	75 %	66 %	71 %

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Tabellen visar att antalet gäldenärer med skulder till följd av obetalda återbetalningsbelopp återkommer år efter år för indrivningsåtgärder hos KFM. Andelen återkommande gäldenärer har dessutom ökat relativt mycket. Under 2010 hade nästan tre av fyra gäldenärer tidigare varit föremål för indrivningsåtgärder på grund av obetalda återbetalningsbelopp i underhållsstödet. Sannolikt finns det flera faktorer som har betydelse för utvecklingen, inte minst konjunkturutvecklingen i landet. En omständighet som sannolikt spelar roll i sammanhanget är reglerna för hur förbehållsbelopp beräknas när en bidragsskyldigs skuld är föremål för både KFM:s indrivningsåtgärder och Försäkringskassans handläggning av anstånd (som det redogjorts för ovan). Här bör dock uppmärksammas att om hänsyn skulle tas till den bidragsskyldiges betalning av återbetalningsbelopp vid KFM:s beräkning av förbehållsbelopp så skulle det innebära att andra skulder som gäldenären har som är föremål för indrivning, skulle lämnas obetalda. Gäldenärens totala skuldsituation skulle således generellt sett inte förbättras, utan det skulle snarare handla om en omfördelning av betalning mellan dennes skulder. Gäldenärens ekonomiska utsatthet är dock i sig del av en större fattigdomsproblematik som bör ses i ett större sammanhang och som inte kan lösas genom förändringar enbart i reglerna om indrivning och genom att beakta obetalda underhållsstödsskulder inom ramen för förbehållsbelopp.

¹²⁰ Riksrevisionen, Underhållsstöd – för barnets bästa?, s. 54.

Särskilt om betalningsanmärkningar och s.k. klumpskulder

Ytterligare ett dilemma för en bidragsskyldig förälder som är föremål för verkställighet hos KFM är det sätt på vilket betalningsanmärkningar ges den skuldsatte. Detta baseras på antal skuldärenden (mål) som finns registrerade på personen hos KFM. Principen om att en skuld är ett mål gäller även i förhållande till alla slags skulder och allmänna mål hos KFM.¹²¹

För underhållsstödsskulder registreras ett mål för varje obetalt månadsbelopp per barn. Det innebär exempelvis att en bidragsskyldig som har en skuld för ett helt år och som har två barn får 24 betalningsanmärkningar (12 månader x 2). Detta sker oavsett om överlämnandet från Försäkringskassan till KFM för indrivning avser skuldbelopp som motsvarar flera månader åt gången. Anledningen till detta förfarande hos KFM beror på att en skuld betraktas som ett mål. Varje månatligt obetalt återbetalningsbelopp betraktas därmed som en självständig skuld och registreras således som ett självständigt mål. Om flera månatliga obetalda återbetalningsbelopp skulle läggas samman till ett mål hos KFM, skulle problem uppstå då två återbetalningsbelopp som avser två olika månader kan löpa med olika räntesatser och preskriptionstider.¹²² Inom reglerna för underhållsstödet finns det dessutom regler som anger att skuldens förfallotidpunkt inträffar kontinuerligt allt eftersom den bidragsskyldige har delgetts beslutet om betalningsskyldighet.¹²³

Ett särskilt problem är att det av reglerna om underhållsstöd inte tydligt framgår vilken betydelse ett beviljat anstånd har för frågan om när ett belopp ska anses ha förfallit till betalning. I de flesta andra situationer torde ett anståndsbeslut anses innebära att en förfallotidpunkt skjuts på framtiden – vilket är själva syftet med anståndet. Det belopp som beslutet om anstånd avser ska enligt 19 kap. 42 § SFB betalas före återbetalning som avser senare tid. Det innebär att de återbetalningsbelopp som löpande förfaller till betalning i många fall blir en tillkommande skuld. Det framgår dock inte av lagen vilken betydelse det får om den bidragsskyldige försummar att betala ett senare månadsbelopp efter det att han eller hon har beviljats anstånd.

¹²¹ Dock med undantag för skattekontoskulder som kan innehålla många olika poster.

¹²² Olika räntesatser beror på att det blir olika tidpunkter från vilken räntan ska börja beräknas.

¹²³ Se 6 § andra stycket förordning (1996:1036) om underhållsstöd, som anger att återbetalningsskyldighet förfaller tidigast till betalning tio dagar efter den dag då den bidragsskyldige har delgetts beslutet om betalningsskyldighet.

När anstånd beviljas är detta för de tillkommande återbetalningsbeloppen. Så länge helt anstånd är beviljat behöver den bidragsskyldige föräldern inte göra några inbetalningar. När anståndet upphör ska den bidragsskyldige föräldern betala av på sin skuld och det är den äldsta skulden som ska betalas först. Har den bidragsskyldige föräldern beviljats delvis anstånd innebär det att han eller hon får en betalningsplan på den del som ska betalas och som förfaller till betalning varje månad, och den inbetalning som görs avräknas den äldsta skulden. Detsamma gäller den som tidigare haft anstånd men som får s.k. fortsatt anstånd endast för att han eller hon ska betala av skulden (se 19 kap 43 § SFB). Om den bidragsskyldige föräldern inte följer den betalningsplan som beslutats så bryts förutsättningarna för det beviljade anståndet. Brister den bidragsskyldige i sin betalning gäller indrivningsförordningens regler, dvs. är den äldsta skulden minst fem månader lämnas hela skulden till KFM för indrivning. Detta är många gånger inte lätt för den skuldsatte att förutse och indrivningen av hela anståndsbeloppet, som därmed kan vara ett förhållandevis stort belopp, kan komma som en kалldusch för honom eller henne.

Bristfälliga kunskaper om i vilken utsträckning skuldsatta bidragsskyldiga har umgänge med barn

Enligt uppgifter från Försäkringskassan till utredningen har det tidigare, före 2006 när reglerna för umgängesavdrag ändrades, varit få bidragsskyldiga föräldrar som var aktuella för indrivningsåtgärder hos KFM som samtidigt begärde umgängesavdrag på underhållsstödets återbetalningsbelopp. Detta kan vara en indikation på att det inte förekommer umgänge med barnet i någon större utsträckning. Om detta i sin tur beror på att den bidragsskyldige föräldern inte har ekonomiska möjligheter att utöva något umgänge eller om det beror på andra orsaker, t.ex. dålig kunskap om möjligheten till umgängesavdrag, finns det alltför liten kunskap om, och detta klargjordes heller inte när Försäkringskassan undersökte i vilken omfattning umgängesavdrag förekom för denna grupp bidragsskyldiga. Eftersom ett umgängesavdrag kan göras först efter det att barnet varit hos den bidragsskyldige föräldern, kan det naturligtvis vara svårt att inom ramen för normalbeloppet ha råd med ett frekvent umgänge med sitt barn.

11.12.2 Särskilt om förbehållsbelopp vid utmätning

Slutligen vill utredningen uppmärksamma ytterligare ett problem i samband med verkställighet hos KFM som rör inte enbart underhållsstödsskulder, utan alla typer av skulder. De regler om förbehållsbelopp för egna levnadskostnader som avräknas inkomsten innan utmätning kan ske varierar i dag i storlek beroende på i vilken omfattning barnet bor hos den skuldsatte. Enligt KFM:s föreskrifter (KFMFS 2010:1) om bestämmande av förbehållsbelopp vid utmätning av lön m.m. under år 2011, anges att förbehållsbelopp ska bestämmas med ledning av ett s.k. normalbelopp. Normalbeloppet för en ensamstående gäldenär är 4 549 kronor i månaden, för sammanlevande makar och därmed jämställda, 7 515 kronor i månaden. För varje barn är det 2 413 kronor i månaden t.o.m. det kalenderår då barnet fyller sex år, och 2 778 kronor för tid därefter. Med makar avses även personer som ingått registrerat partnerskap, och med uttrycket *jämställda* avses två personer som bor tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden (sambo). Med barn avses sådant barn som en gäldenär, dennes sammanlevande make eller sambo varaktigt bor tillsammans med och är skyldig att försörja enligt 7 kap. 1 § FB.¹²⁴

Tabell 5 Normalbelopp vid utmätning av lön m.m. i kronor per inkomstperiod för 2011

	Månad	Två veckor	Vecka	Dag
Ensamstående	4 549	2 123	1 061	152
Makar och jämställda	7 515	3 507	1 753	250
Barn t.o.m. det år barnet fyller 6 år	2 413	1 126	563	80
Barn fr.o.m. det år barnet fyller 7 år	2 778	1 296	648	93

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Av KFM:s allmänna råd framgår att när förbehållsbelopp bestäms för ett försörjningsberättigat barn bör avdrag göras för barnbidrag, flerbarnstillägg samt underhållsbidrag som tillkommer barnet. Förlängt barnbidrag och studiebidrag jämföras med barnbidrag och underhållsstöd samt förlängt underhållsstöd jämföras med underhållsbidrag. Avdrag kan även ske för eventuell pension och preliminär skatt som tillkommer barn.

¹²⁴ Se KFM:s allmänna råd (KFM A 2006:1 Exekution) om bestämmande av förbehållsbelopp vid utmätning av lön m.m., under 2 *Familjeförhållanden*.

Normalbeloppet för ett barn minskas till hälften om föräldrarna inte bor tillsammans och barnet vistas ungefär lika mycket hos den ena som hos den andra föräldern (växelvis boende).¹²⁵ När barn inte bor varaktigt med en förälder utan endast har umgänge med den förälder som är föremål för utmätning, får denne förälder inte tillgodoräkna sig några kostnader för barnet, varken kostnader för barnets uppehälle eller för kostnader som kan uppstå vid umgänge (reskostnader m.m.). Detta förefaller ologiskt enligt utredningen och kan endast vara motiverat i de fall det inte förekommer något umgänge alls mellan föräldern och barnet. Att det inte förekommer något umgänge mellan barnet och gäldenären kan dock ha sin förklaring i att denne inte har några ekonomiska möjligheter att ha ett umgänge med barnet eftersom föräldern inte får förbehålla sig något belopp i sådant fall. Det förefaller vara svårt att bedöma orsakssambanden i detta. Anledningen till att det förhåller sig på detta sätt är den restriktiva rättspraxis som finns på löneutmätningens område. Det finns två avgöranden från Högsta domstolen där viktiga principer rörande förbehållsbelopp finns uttalade.¹²⁶ De s.k. normalbeloppen ska visserligen tjäna som utgångspunkt vid bestämmande av utmätningens belopp och dessa kan frångås när omständigheter i det särskilda fallet föranleder det. Intresset av likformighet talar enligt Högsta domstolen, emellertid för att normalbeloppen ska tillämpas i största möjliga utsträckning. Denna rättspraxis har medfört att varken KFM eller domstolar medger tillägg till normalbeloppet för en mängd olika kostnader, varav umgängeskostnader är en.

Vid kommunernas bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd verkar det vanliga i stället vara att en förälder som uppbär bistånd och som barnet inte huvudsakligen bor tillsammans med, kan få ett tillägg för umgänge med barnet som avser barnets personliga kostnader i riksnormen för mat, hygien och fritid. I flertalet av de kommuner vars hemsidor utredningen tagit del av, godtas normalt en kostnad för umgänge sex dagar per månad och barn. Överstiger antalet umgängesdagar detta får föräldrarna själva reglera dessa umgängeskostnader.¹²⁷ Kommuner med sådana riktlinjer torde som synes ha utgått från ett ”normalumgänge” som sker med frekvensen varannan helg.

¹²⁵ KFM:s allmänna råd, under 3.1.3 *Barnbidrag och underhållsbidrag m.m. till försörjningsberättigat barn.*

¹²⁶ NJA 1993 s. 679 och NJA 1994 s. 226.

¹²⁷ Se exempelvis Riktlinjer och vägledning för handläggning av ekonomiskt bistånd i Askersunds kommun.

Löneutmätningsförfarandet fick sin nuvarande utformning genom 1996 års reform av utsökningsbalken. Vid reformen behölls den tidigare konstruktionen av förbehållsbelopp. En av utgångspunkterna var att när förbehållsbeloppens storlek lades fast skulle de ligga på en högre nivå än normen för socialbidrag. Under 2008 genomförde KFM en analys som visade att skillnaderna numera är mycket små.¹²⁸ Undantagsvis kan det t.o.m. vara så att normalbeloppet blir något lägre. Detta väcker som KFM konstaterat, frågan om inte gäldenärernas situation har blivit alltför utsatt. När den frågan prövas måste det särskilt beaktas att riksnormen är avpassad för ett kortvarigt biståndsbehov medan löneutmätning relativt ofta pågår under lång tid. KFM har ansett att det krävs en förändring och att ett nytt förenklat system bör utformas så att gäldenären får en mindre betungande situation än i dag, och ett avgörande skäl för detta är den stora andelen gäldenärer med långvarig löneutmätning.¹²⁹

Dagens system är mycket effektivt i meningen att de belopp som är disponibla för löneutmätning också utmäts men denna effektivitet har emellertid en baksida. Gäldenären ges inte tillräcklig motivation för att öka sina inkomster eller minska sina kostnader. Om en gäldenär väljer att gå upp i arbetstid, ta ett extraarbete eller byta bostad för att sänka sin hyra så medför detta att KFM höjer utmättningsbeloppet i motsvarande mån som löneökningen eller kostnadssänkningen. Gäldenären får alltså inte själv behålla något av de pengar som löneökningen eller kostnadssänkningen genererar. KFM har även ansett att det i denna del krävs en förändring.¹³⁰ Regelsystemet måste på ett tydligare sätt uppmuntra individen att vara fortsatt ekonomiskt aktiv och stödja dennes initiativ för att minska sin skuldsättning. Utredningen instämmer till fullo i KFM:s bedömningar om behov av förändringar i dessa delar.

Om återbetalningsskyldigheten för underhållsstöd är alltför sträng kan det kraftigt försvåra möjligheten till umgänge med barnet för den föräldern. Utredningen anser att underhållsskyldigheten och det försörjningsansvar som föräldrar har enligt föräldrabalkens regler ska hållas strikt och inte ha alltför många undantag. Utredningen kan samtidigt konstatera att den nuvarande fordringshanteringen för underhållsstödsskulder är så skarp att den får samma effekt som en hundraprocentig marginaleffekt, vilket inne-

¹²⁸ KFM, Förenklad löneutmätning, 2009, s. 4.

¹²⁹ Anförda rapport, s. 4 samt KFM:s pressmeddelande 2009-07-10, Förenklad löneutmätning.

¹³⁰ Anförda rapport, s. 4.

bär att den skuldsatte har ytterst små drivkrafter att förbättra sin ekonomiska situation genom eget arbete. Detta är visserligen inte en aspekt som helt och hållet ryms inom utredningens direktiv men vi anser ändå att det kan finnas anledning att i särskild ordning se över konsekvenserna av dessa regler. Detta gäller också utifrån ett barnperspektiv – eller snarare utifrån bristen på barnperspektiv. För en svårt skuldsatt förälder kan det finnas betydande svårigheter att ha ett fungerande umgänge med sitt barn. Här finns exempel på situationer från att de grundläggande behoven inte kan tillgodoses, till att barns önskan eller behov av tillgång till dator och bredband som förälder inte har råd med (kostnad för dator och bredband ingår för övrigt heller inte i riksnormen för försörjningsstöd).

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att reglerna om återbetalningsskyldighet av lämnat underhållstöd i vissa situationer kan få långtgående ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Angående utredningens överväganden i denna del, se avsnitt 13.3.8–9 nedan. Utöver ekonomiska problem kan de bidragsskyldiga föräldrarnas utsatthet också förstärkas av att andra psykosociala problem.

11.12.3 Skuldtungda boföräldrar

Även om utredningen i ovanstående avsnitt har fokuserat på bidragsskyldiga som är skuldtungda – vilket till viss del kan bero på inkonsekventa regelverk – är utredningen mycket medveten om att det även finns boföräldrar som lever under mycket knappa ekonomiska förhållanden. Deras utsatthet, såväl ekonomiskt som psykosocialt, kan förstärkas av att de lider av psykisk ohälsa och är långtidssjukskrivna eller arbetslösa. Om den andra föräldern är en frånvarande förälder, kan det ytterligare bidra till att påverka barnens situation på ett negativt sätt.¹³¹ En del av dessa boföräldrar kommer inte vara hjälpta av utredningens förslag, då de ständigt lever på marginalen (vilket beror på orsaker som i de flesta fall ligger utanför denna utrednings direktiv).

Förr var det det faktum att barnets föräldrar separerade som innebar att ett barn tvingades leva med en låg ekonomisk standard. I dag förefaller det främst vara de barn som efter en separation

¹³¹ Uppgifter från projektledare vid Fryshuset, Stockholm, som bl.a. driver projektet "Barn till ensamamma mammor". Ett hälsofrämjande projekt som syftar till att stödja ensamstående mammor och deras barn som lever i ekonomisk eller annan utsatthet.

lever enbart med sin mamma och som har en frånvarande pappa som är den marginaliserade gruppen. Utredningens analyser visar att bland ensamstående mammor har 55 procent uppgett att de har upplevt ekonomiskt kris jämfört med mammor i kärnfamiljer där 13 procent uppgett detsamma (se avsnitt 5.4.2). Barn som bor växelvis hos båda sina föräldrar efter en separation, har enligt utredningens analyser, vanligtvis en situation som ekonomiskt sett, helt kan likställas med barn som växer upp i en s.k. kärnfamilj (se mer om detta i avsnitt 6.3.3 ovan).

11.13 Internationella aspekter om olika sätt att reglera underhåll

Det finns flera internationella instrument som rör underhåll till barn. Sverige har tillträtt både 1958 års Haagkonvention om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhåll till barn och 1973 års Haagkonvention om erkännande och verkställighet av avgöranden angående underhållsskyldighet. Konventionerna har införlivats i svensk rätt genom lag.¹³² Inom EU gäller bl.a. Bryssel I-förordningen, som är direkt tillämplig i Sverige.¹³³

I juni 2009 tillsatte regeringen en utredning¹³⁴ som hade till uppgift att utreda vilka författningsändringar och kompletterande författningsbestämmelser som aktualiseras inför en framtida bundenhet till två nya internationella instrument som rör familjerättslig underhållsskyldighet; nämligen 2007 års Haagkonvention och EU:s underhållsförordning.¹³⁵ Utredningen, som antog namnet Utredningen om underhållsskyldighet i internationella situationer, lämnade sitt betänkande i september 2010.¹³⁶ Ett avtal om underhållsbidrag kan vara verkställbart enligt de nya internationella instru-

¹³² Lagen (1965:723) om erkännande och verkställighet av vissa utländska domar och beslut angående underhåll till barn och lagen (1976:108) om erkännande och verkställighet av utländska avgörande angående underhållsskyldighet.

¹³³ Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område.

¹³⁴ Se kommittédirektiv 2009:54.

¹³⁵ Haagkonventionen av den 23 november 2007 om internationell indrivning av underhåll till barn och andra familjemedlemmar, respektive rådets förordning (EG) nr 4/2009 av den 18 december 2008 om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet.

¹³⁶ SOU 2010:59, Underhållsskyldighet i internationella situationer – Underhållsförordningen, 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll.

menten om det är verkställbart i ursprungsstaten samt har registrerats eller ingåtts inför en myndighet.¹³⁷

Ett avtal om underhållsbidrag enligt föräldrabalken och äktenskapsbalken är verkställbart enligt svensk rätt om det är skriftligt och bevittnat av två personer.¹³⁸ Det finns alltså inget krav på att avtalet ska ha ingåtts inför eller registrerats av en myndighet. Ett sådant avtal uppfyller således inte kraven i de internationella instrumenten för att kunna verkställas utomlands.¹³⁹ Om avtalet gäller underhåll till barn under 18 år, som ska betalas med ett engångsbelopp eller för längre perioder än tre månader, ska det dock godkännas av socialnämnden (7 kap 7 § andra stycket FB). Ett sådant avtal omfattas således av de nya instrumenten men är i praktiken oerhört sällsynta.

I Norden baseras samarbetet i fråga om underhållsskyldighet på 1962 års nordiska indrivningskonvention.¹⁴⁰ Skriftliga avtal om underhållsbidrag kan inom ramen för det nordiska samarbetet verkställas även om de inte registrerats hos eller ingåtts inför en myndighet. Detta innebär att verkställighet kan göras direkt hos Kronofogdemyndigheten eller motsvarande i respektive land inom Norden.

Enligt utredningens uppfattning vore det mycket värdefullt om föräldrar i större utsträckning än i dag kunde träffa avtal om underhåll till barn som är verkställbara utomlands. Detta kräver dock att det införs ett system där avtal om underhållsbidrag kan registreras av eller ingås inför en myndighet. En sådan möjlighet bör omfatta inte bara de avtal där det finns en internationell anknytning eller där man kan förutse en sådan anknytning, utan även rent nationella avtal om underhåll till barn. Det kan tänkas att ett avtal träffas när föräldrarna bor i Sverige men att det inte blir aktuellt med verkställighet förrän långt senare när en av föräldrarna har flyttat utomlands. Införande av ett sådant system kräver dock ställningstagande till en rad olika frågor,¹⁴¹ som t.ex. vilka slags

¹³⁷ Se art. 2.1.3 i underhållsförordningen och art. 3 i 2007 års Haagkonvention. Jfr även art. 57 i Bryssel förordningen.

¹³⁸ Se 3 kap. 1 § första stycket 5 och 19 § UB.

¹³⁹ Ett avtal om underhållsbidrag skulle dock indirekt kunna bli föremål för verkställighet utomlands enligt underhållsförordningen och 2007 års Haagkonvention, om det åberopas som grund för en talan i domstol eller en ansökan om betalningsföreläggande. En efterföljande dom eller utslag erkänns och verkställs då enligt bestämmelserna som gäller för avgöranden och inte för avtal, se SOU 2010:59, s. 232.

¹⁴⁰ Konventionen av den 23 mars 1962 mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om indrivning av underhållsbidrag, som ändrats genom en överenskommelse år 2000.

¹⁴¹ Jfr SOU 2010:59, s. 233.

avtal det är som ska kunna registreras och godkännas, ska myndighetens prövning vara såväl formell som materiell, vilken myndighet är lämplig att sköta sådana uppgifter, och måste avtalet vara träffat inför myndigheten eller kan ett privat avtal registreras i efterhand? Detta är dock frågor som inte ryms inom utredningens uppdrag.¹⁴²

I sammanhanget kan även nämnas att Domstolsverket i en utvärdering av rättshjälpslagen har föreslagit att regeringen bör ge Försäkringskassan ett uppdrag att hjälpa föräldrar att beräkna underhållsbidrag till barn.¹⁴³ Detta skulle enligt Domstolsverket leda till att föräldrarna få personlig hjälp med uträkning av underhållsbidrag och på så sätt kan underhåll regleras genom avtal.

Indrivning av återbetalningsbelopp för lämnat underhållsstöd vid internationell anknytning

När ett underhållsstöd har lämnats här i landet och den bidragskyldige är bosatt utomlands eller är bosatt i Sverige men har sin inkomst från utlandet, inträder Försäkringskassan i barnets rätt till underhållsbidrag till den del det svarar mot utbetalt underhållsstöd. Anledningen till att så sker är för att öka möjligheten att driva in statens fordran avseende underhållsstödsskulder.¹⁴⁴ Möjligheten att driva in underhållsskulder utomlands som vilar på offentlig grund är nämligen mer begränsad än när det gäller fordringar som vilar på civilrättslig grund. Det underhållsbidrag Försäkringskassan kräver in är således det belopp som betalningsskyldigheten har fastställts till för utbetalt underhållsstöd i Sverige.

Många länder, både inom och utanför EU, hjälper Försäkringskassan med indrivningsprocessen.¹⁴⁵ Det är enligt uppgift främst de länder som har tillträtt den s.k. New York-konventionen som hjälper till.¹⁴⁶ New York-konventionen innehåller bestämmelser om administrativt samarbete vid indrivning av underhållsbidrag. Det innebär att vissa länder ger administrativt stöd med att fastställa

¹⁴² Se kommittédirektiv 2011:8.

¹⁴³ Se Domstolsverkets rapport 2009:2, Översyn av rättshjälpslagen – ett regeringsuppdrag, s. 76 ff.

¹⁴⁴ Se prop. 1995/96:208, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m., s. 68 f och Socialförsäkringsutskottets betänkande 1996/97:SfU3, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m., samt prop. 2005/06:116, Ett reformerat underhållsstöd, s. 65 f.

¹⁴⁵ Se Riksrevisionen, Underhållsstöd – för barnets bästa?, s. 58 och 62. Jfr även SOU 2010:59, s. 238 ff.

¹⁴⁶ FN:s konvention om indrivning av underhållsbidrag i utlandet, undertecknad i New York den 20 juni 1956. Sverige anslöt sig till konventionen 1958.

och driva in underhållsbidrag. Trots att många länder har tillträtt New York-konventionen, är det ändå ett antal länder som inte bistår med administrativt stöd när Försäkringskassan inträder i barnets rätt till underhållsbidrag till den del det svarar mot utbetalt underhållsstöd. Troligtvis beror detta på att det kan vara en kostsam process för det hjälpande landet samtidigt som en del länder anser att skuld för underhållsbidrag endast kan vara till ett barn och inte till en myndighet. Avgörande för hur mycket administrativ hjälp Försäkringskassan får är ofta helt beroende på hur det andra landet tolkar konventionen och hur landets egen lagstiftning om underhållsbidrag är utformad. Det har resulterat i att den svenska staten förlorar pengar eftersom fordringar motsvarande det belopp som Försäkringskassan betalat ut i underhållsstöd i vissa fall inte kan drivas in. Möjligheten att driva in dessa fordringar kommer dock att öka med de nya instrumenten.

Slutsatser av olika sätt att reglera underhåll vid internationell anknytning

Till skillnad från Sverige finns det många länder som har ett särskilt administrativt system för fastställande och indrivning av underhållsbidrag. Australien, Danmark och Norge är exempel på länder med både administrativa och förenklade förfaranden.¹⁴⁷

Utredningen om underhållsskyldighet i internationella situationer gjorde bedömningen att de nya internationella reglerna kommer att leda till ett mer effektivt och omfattande internationellt samarbete om indrivning av underhållsbidrag.¹⁴⁸ Vidare föreslog utredningen att Försäkringskassan skulle vara centralmyndighet i förhållande till EU:s underhållsförordning respektive 2007 års Haagkonvention.¹⁴⁹ Regeringen har genom tillägg i Försäkringskassans instruktion, nyligen beslutat att Försäkringskassan ska vara sådan centralmyndighet.¹⁵⁰

Problemet med att de svenska avtalen om underhållsbidrag inte uppfyller villkoren som de internationella instrumenten uppställer

¹⁴⁷ Michael Hellner, Ny Juridik 2008, *Nya regler om underhållsbidrag över gränserna från Haagkonferensen för internationell privaträtt*, volym 1:08, s. 8.

¹⁴⁸ SOU 2010:59, s. 31 ff. I praktiken krävs det dock att nya betalningsbelopp fastställas varje år och delges den bidragsskyldige i utlandet för att bli verkställbara. Om denne inte har någon inkomst i Sverige måste en skälighetsbedömning göras av inkomsten.

¹⁴⁹ SOU 2010:59, s. 264 ff.

¹⁵⁰ Se 2 § 13 förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan. Tillägget träder i kraft den 18 juni 2011 och gäller i förhållande till underhållsförordningen.

för erkännande och verkställighet av avtal om underhållsbidrag kvarstår dock, vilket beror på att de svenska avtalen inte ingås inför en administrativ myndighet eller bestyrkts av en sådan myndighet.¹⁵¹ Det enda sättet för föräldrar i Sverige att få ett avtal om underhållsbidrag gällande utanför Norden är att väcka talan i svensk domstol eller att ansöka hos Kronofogdemyndigheten om ett betalningsföreläggande med avtalet som grund.

Utredningen anser att det finns anledning att ifrågasätta varför svenska föräldrar inte ges ett bättre stöd från samhället i att ta ett gemensamt ansvar för sitt barns försörjning och ges bättre förutsättningar att reglera underhållsbidrag genom civilrättsliga avtal. En nordisk utblick ger vid handen att samtliga nordiska länder har ett system för att förskotta ett underhåll från staten som är kopplat till de civilrättsliga reglerna, samtidigt som de även uppfyller reglerna i de internationella instrumenten. Som framkommit ovan krävs det enligt underhållsförordningen och 2007 års Haagkonvention att det finns ett avtal som är verkställbart i ursprungslandet och som har registrerats eller har ingåtts inför en myndighet, för att det ska vara verkställbart.

De övriga nordiska länderna har alltså system för statens förskottering av underhåll som utgår från de civilrättsliga reglerna i om underhållsbidrag i respektive land. Detta innebär att staten i dessa länder driver in ett civilrättsligt underhållsbidrag för barnets räkning. I Sverige driver Försäkringskassan in en skuld för underhållsstöd för statens räkning och inte barnets, vilket många länder inte godtar. Genom sina respektive system tydliggör de andra nordiska länderna att det är föräldrarna som har ett huvudansvar för barnets försörjning i och med att det utgår från civilrättsliga överenskommelser. Principen att föräldrarna primärt är ansvariga för sina barns försörjning är väl förankrad i såväl svensk som internationell rätt. De flesta länder har dessutom undertecknat FN:s barnkonvention där denna princip kommer till uttryck i artikel 27.

Storleken på ett underhållsbidrag baseras på barnets behov och föräldrarnas ekonomiska förmåga. I Danmark, Norge och Island har man tagit fram schabloner om hur mycket en bidragsskyldig förälder ska betala baserat på den bidragsskyldiges inkomster och antal barn som ska försörjas. De övriga nordiska länderna har dessutom en instans dit föräldrarna kan vända sig och få hjälp, till en avgift eller kostnadsfritt, med att upprätta avtal om underhålls-

¹⁵¹ SOU 2010: 59, s. 232. Undantag gäller för avtal som avser en längre period än tre månader och avtal om engångsbelopp som godkänns av socialnämnden.

bidrag. Denna instans kan även fastställa storleken på underhållsbidraget om föräldrarna har svårigheter med att komma överens (Finland undantaget). I de övriga nordiska länderna finns vidare en instans som kostnadsfritt hjälper till att driva in underhållsbidraget om den bidragsskyldige inte betalar.

Utredningen menar inte att allt fungerar bättre i våra grannländer men faktum är att det svenska systemet skiljer ut sig och är behäftat med betydande problem som andra länders regleringar visar att det finns möjligheter att åtgärda. De två skilda systemen med en civilrättslig respektive offentlighetsrättslig reglering av underhåll brister i samsyn och är sinsemellan alltför inkonsekventa för att inte innebära konfliktfaktorer för föräldrarna. Utredningen är enligt direktiven förhindrad att lämna konkreta förslag på åtgärder i detta hänseende men gör vissa överväganden nedan i kapitel 13.4.3 som delvis skulle kunna förbättra situationen.

11.14 Behov av att fastställa underhållsbidrag när barn bor växelvis

Enligt 7 kap. 2 § FB ska en förälder fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag till barnet om föräldern inte har vårdnaden om barnet och inte heller varaktigt bor tillsammans med barnet, eller om föräldern har vårdnaden om barnet gemensamt med den andra föräldern men barnet varaktigt bor tillsammans med endast den andra föräldern. Av detta följer att ingen av vårdnadshavarna kan förpliktigas att utge underhållsbidrag om barnet varaktigt bor hos en tredje person eller har ett eget hem.¹⁵² En grundläggande förutsättning för att bidragsskyldighet ska föreligga enligt nämnda lagrum är ju att barnet och föräldern inte varaktigt bor tillsammans. Om barnet bor varaktigt hos båda föräldrarna (växelvis boende) anses varje förälder fullföra underhållsskyldigheten genom att ansvara för de direkta kostnaderna för barnet under den tid som barnet vistas hos honom eller henne.¹⁵³ Föräldrar med gemensam vårdnad kan alltså inte utan vidare åläggas att betala underhållsbidrag när barnet stadigvarande vistas på annan ort.¹⁵⁴ Vid växelvis boende kan dock bidragsskyldighet möjligen inträda enligt 7 kap. 6 § FB om föräldern försummar sin under-

¹⁵² Se Walin-Vängby, *Föräldrabalken, En kommentar*, s. 7:16.

¹⁵³ Se prop. 1978/79:12, Underhåll till barn och frånskilda m.m., s. 91.

¹⁵⁴ I RH 1982:84 togs inte yrkande om skyldighet för make som hade vård om makarnas barn att utge underhållsbidrag, upp till prövning i ett äktenskapsmål när makarna skulle ha gemensam vårdnad.

hållsskyldighet och den ena föräldrarnas bidragsförmåga avsevärt överstiger den andras.¹⁵⁵ Den mycket begränsade möjligheten att vid växelvis boende ålägga en av föräldrarna att betala underhållsbidrag kan leda till en orättvis fördelning av barnets kostnader och medföra konflikter mellan föräldrarna, särskilt gäller detta om föräldrarnas ekonomiska förhållanden väsentligt skiljer sig åt.¹⁵⁶ SCB:s enkätstudie Jämställt föräldraskap visar dessutom att stora inkomstskillnader försämrar samarbetet just för de föräldrar vars barn bor växelvis (se ovan avsnitt 9.2).

När föräldrar väljer växelvis boende för barnet innebär det således att barnet vanligtvis inte är berättigat till underhållsbidrag, utan förväntas leva på respektive förälders ekonomiska nivå under de perioder som barnet bor hos honom eller henne. I de fall föräldrarnas ekonomiska förmåga (kraftigt) skiljer sig åt kan motsättningar skapas mellan såväl föräldrarna som barnet och föräldern/föräldrarna. Om skillnaderna är stora mellan föräldrarnas ekonomiska förhållanden kan det betyda att barnet får pendla mellan en förälder med hög ekonomisk standard och en förälder med låg ekonomisk standard.¹⁵⁷ Om den ena föräldern t.ex. har en inkomst på 80 000 kronor per månad och den andra på 25 000 kronor, så har barnet fortfarande rätt att leva på samma standard hos båda föräldrarna.¹⁵⁸ Föräldrarna kan dock inte erbjuda barnet samma standard till barnet. Att bibehålla samma standard bygger på att föräldrarna delar på barnets kostnader och samarbetar om vad som är barnets behov och hur stora dessa är, t.ex. vilken vinterjacka eller skidutrustning som ska inhandlas till barnet. Förutsättningarna för ett sådant samarbete finns ofta inte om föräldrarna har samarbetsproblem. Den ekonomiskt svagare föräldern kan därför inte gå med på att barnet ska bo växelvis och därmed riskera att inte få underhållsbidrag.

När skillnaderna är stora mellan föräldrarnas ekonomiska förhållanden kan det dessutom innebära en press för den förälder som

¹⁵⁵ Prop. 1978/79:12, s. 166 f samt Walin-Vängby, *Föräldraskapet – en kommentar*, s. 7:16.

¹⁵⁶ Se FT 2004 s. 329, Anita Wickström, *Barn som bor hos var och en av föräldrarna – skärningspunkt civilrätt/offentlig rätt*. Risken för konflikter om fördelning av barnets kostnader är särskilt påtaglig i de fall domstol beslutat om gemensam vårdnad och växelvis boende mot den ena förälderns vilja. Så kan ske om det bedöms vara bästa för barnet.

¹⁵⁷ Se Johanna Schiratzki, *Rättvis underhållsbidrag till barn*, s. 69 f. Särskilt stora kan skillnaderna i de ekonomiska villkoren bli för föräldrar där det inte sker någon bodelning enligt äktenskapsbalkens regler, vilket ju är fallet om föräldrarna inte varit gifta eller om egendomen till största del varit enskild.

¹⁵⁸ Individuella förhållanden på barnets sida kan göra att barnet behöver högre underhåll än som följer av schabloner (jfr kvotdelningsmodellen). Barn har även rätt till s.k. standardtillägg, dvs. barnet kan göra anspråk på högre standard och därmed större underhåll ju bättre föräldrarnas ekonomiska förmåga är. Även mindre angelägna behov bör tillgodoses om föräldrarna har det gott ställt, se prop. 1978/79:12 s. 105, samt rättsfallen NJA 1985 s. 781 och NJA 1995 s. 297.

har den sämre ekonomin om det växelvisa boendet uppfattas så att var och en av föräldrarna i lika hög grad ska bidra till olika kostnader för barnet – och då inte enbart vardagliga utgifter utan även ibland kanske större kostnader för olika fritidsintressen (som t.ex. kostnad för hockeyläger som nämndes i utredningens fokusgruppsamtal med föräldrar vars barn bor växelvis). Det kan också vara svårt för den förälder med den sämre ekonomin att stå för barnets reskostnader till den andra föräldern vid byte av bostad när barnet bor växelvis.

Det skulle enligt utredningen i många fall kunna vara till barnets fördel om det fanns en möjlighet till underhållsbidrag även vid växelvis boende. Ett sådant bidrag skulle givetvis beräknas med hänsyn till att barnet i stor utsträckning bor hos båda föräldrarna. Sådan hänsyn kan tas redan i dag när underhållsbidraget fastställs med beaktande av att barnet kommer att ha ett relativt omfattande umgänge med den bidragsskyldige föräldern (s.k. nettoberäkning av underhållet).

En rätt till underhållsbidrag i sådana situationer skulle medföra att det blir klarlagt att föräldrarna inte beloppsmässigt behöver dela lika på kostnader för barnet, utan att var och en i enlighet med 7 kap. FB bidrar efter sin ekonomiska förmåga. I likhet med vad som gäller för barn vars föräldrar lever tillsammans bör var och en av föräldrarna bidra till underhållet utifrån sin förmåga. Den nuvarande ordningen ger lätt upphov till föreställningen att föräldrarna måste bidra i exakt lika stor utsträckning till barnets försörjning. Om föräldrarnas förutsättningar i ekonomiskt hänseende skiljer sig åt kan denna missuppfattning medföra konflikter som ytterst drabbar barnet. Utredningen har t.ex. fått många beskrivningar från föräldrar att den ena föräldern skickar räkning på hälften av barnets nya slalomutrustning och liknande till den andra föräldern, oavsett om denne har instämt i behovet av utrustningen.

Om rätten till underhållsbidrag fanns även vid växelvis boende skulle det underlätta föräldrarnas förutsättningar att samarbeta om bl.a. barnets boende och umgänge. I dag förekommer det enligt uppgift¹⁵⁹ att den ena föräldern inte vill gå med på att den andra föräldern ges för mycket tid med barnet eftersom det innebär att förstnämnda föräldern då får mindre i underhåll. För barnets bästa finns det ett behov av att i större utsträckning ha ett regelverk som

¹⁵⁹ Uppgifter från bl.a. dels utredningens hearing i januari 2010, dels från Justitiedepartementets protokoll från möte om beslutanderätt vid gemensam vårdnad, maj 2009 (dnr Ju2009/3164/L2).

ger bättre förutsättningar för att minska den typen av konflikter mellan föräldrarna.

Att det i dag inte finns en uttalad skyldighet att betala underhållsbidrag när barn är varaktigt bosatt hos båda föräldrarna (växelvis boende), är enligt utredningen ett problem som bör åtgärdas. Utredningen är emellertid enligt sina direktiv förhindrad att föreslå ändringar som rör föräldrabalkens regler men har förhoppningen att detta är en fråga som kan åtgärdas enligt förslag från den utredning som regeringen har aviserat ska tillsättas inom kort (Justitiedepartementet).¹⁶⁰

Utredningens arbete har dessutom visat att i de fall barnet bor växelvis och det finns stora ekonomiska skillnader mellan respektive förälders inkomster, så har föräldrarna svårare att samarbeta om frågor som rör barnets försörjning.¹⁶¹ Skillnader i inkomst har visat sig påverka samarbetet mer för de som bor växelvis än för andra. Enligt utredningen är detta ytterligare ett skäl som motiverar såväl ekonomisk rådgivning som ett regelverk som anger hur underhållsbidrag kan beräknas även i de fall barn bor växelvis.

11.15 Underhållsstöd kan lämnas trots att behov inte finns

Det kan enligt utredningen också finnas anledning att ifrågasätta varför barn till särlevande föräldrar ska vara berättigade till ett offentligt stöd som barn till föräldrar som lever tillsammans inte kan uppbära, även om de skulle vara i stort behov av ekonomiskt stöd. Den enda ersättning som står till buds i dessa fall är försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453).

I dag lämnas underhållsstöd till barn som lever med en ensamstående förälder även om denna förälder har god ekonomi och ensam har förmåga att försörja barnet. Detta innebär i vissa fall att samhället utan behovsprövning förskotterar ett underhåll utan att någon annan förälder åläggs återbetalningsskyldighet. Det kan i vissa andra fall också innebära att en bidragsskyldig förälder som har mindre god ekonomi åläggs återbetalningsskyldighet för ett underhåll som barnet egentligen inte behöver, eftersom den förälder som barnet lever med ensam kan sörja för barnet. Situationen

¹⁶⁰ Kommittédirektiv 2011:8.

¹⁶¹ Se avsnitt 9.2 samt bilaga 7 med utredningens regressionsanalyser av SCB:s studie Jämställt föräldraskap.

kan inträffa att trots att en allmän domstol fastställt att något underhållsbidrag inte ska utges, kan Försäkringskassan ålägga en förälder att återbetala underhållsstöd som lämnats till barnet.¹⁶² Underhållsstödet kan som framkommit lämnas till barn som lever i s.k. ombildade familjer, dvs. där två vuxna lever tillsammans och båda eller en av dem har barn från tidigare förhållanden som inte är deras gemensamma. Generellt sett har ombildade familjer en högre ekonomisk levnadsstandard än ensamstående föräldrar.

En annan aspekt av underhållsstödsreglerna som delvis ligger utanför utredningens uppdrag är när stödet lämnas till den som ensam har adopterat ett barn. Av 18 kap. 2 § SFB framgår att underhållsstöd lämnas till ett barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar, vilket även innefattar den som adopterats av endast en förälder. I denna situation kan det ifrågasättas om underhållsstöd alltid ska utges utan någon form av behovsprövning.

Det är endast, i sammanhanget, ett litet antal barn som erhåller underhållsstöd i denna situation men det kan principiellt framstå som tveksamt att så är fallet. Det tidigare bidragsförskottet lämnades inte till dessa barn eftersom det då inte fanns någon bidragskyldig förälder som förmånen kunde utges i förhållande till.¹⁶³ I dag finns inte heller någon förälder som kan åläggas återbetalningskyldighet för underhållsstöd. Det kan antas att den som ensam önskar adoptera ett barn många gånger har förmåga att ensam svara för barnets underhåll, och att detta är en bland många faktorer som vägs in vid prövningen om adoptionen, i enlighet med 4 kap. 6 § FB, är till fördel för barnet att adoptionen sker.

Om ett barn som är adopterat av en ensam förälder inte får sina behov tillgodosedda och lever under ekonomiskt knappa förhållanden förefaller det dock lämpligare att garantera detta barns försörjning genom annat slags stöd än genom ett stöd som reglerar underhåll mellan två särlevande föräldrar. Vid jämförelse med situationen när ett barns ena förälder är avliden är det i stället främst barnpension som lämnas av Pensionsmyndigheten för att barnet ska garanteras en rimlig försörjning. För att förbättra särlevande föräldrars förutsättningar att samarbeta och att kunna enas om

¹⁶² Angående detta och andra problem med underhållsstödet, se Anders Agell, *Underhållsstödet – ett rättssystematiskt misstag*, i Festskrift till Fredrik Sterzel (red. Lena Marcusson, 1999) s. 17–33.

¹⁶³ Före införandet av underhållsstöd fanns det dock möjlighet för barn som adopterats av en ensam adoptant att få ett bidrag som motsvarade bidragsförskottet enligt lagen (1984:1096) om särskilt bidrag till vissa adoptivbarn. Lagen upphörde när lagen om underhållsstöd infördes eftersom de nya reglerna kom att omfatta dessa adoptivbarn.

underhåll och barnets försörjning kan det, som framkommit ovan, finnas klara fördelar med att stöd som förskotterar underhåll hålls rena och inte blandar inslag av fördelningspolitik och stöd för att täcka uteblivet underhåll från en förälder. Motsvarande invändning kan även resas mot underhållsstöd som lämnas till ensamstående förälder vars barn tillkommit genom insemination och äggdonation utan att det finns ett föräldraskap fastställt för mer än en av barnets föräldrar.

11.16 Slutsatser av probleminventeringen och att det finns två olika system för att reglera underhåll

När underhållsstödet infördes 1997 innebar det att den statliga förskotteringen av underhåll i princip frikopplades från föräldrabalansens regler om underhållsbidrag. Vid utformningen av det nya samhällsstödet var följande krav och målsättningar vägledande.¹⁶⁴

- Besparingsmålet för de offentliga finanserna skulle uppnås.
- Besparingarna skulle åstadkommas genom att försörjningsförmågan hos den förälder som barnet inte bor hos skulle tas i anspråk i större omfattning än tidigare.
- Sambandet mellan reglerna om samhällsstöd och reglerna om underhållsbidrag skulle minska.
- Det skulle tydligt framgå att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn.
- Systemet skulle vara fördelningspolitiskt rimligt.
- Återbetalningsskyldigheten skulle inte vara så betungande för den bidragsskyldiga föräldern att det allvarligt försvårade umgänget med barnet.
- Reglerna skulle vara enkla och tydliga.

Utredningen kan konstatera att besparingsmålet om att man i större utsträckning skulle ta de underhållsskyldiga föräldrarnas försörjningsförmåga i anspråk, har uppfyllts. Frågan är dessvärre om inte reglerna om återbetalningsskyldighet för lämnat underhålls-

¹⁶⁴ Prop. 1995/96:208, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m., och Socialförsäkringsutskottets betänkande 1996/97:SfU3, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m.

stöd i vissa fall har visat sig vara så betungande att det allvarligt försvårar umgänget mellan barnet och den bidragsskyldige föräldern. Utredningens enkät till barn via BRIS:s webbplats visar åtminstone att det finns barn som inte träffar sin ena förälder pga. ekonomiska skäl.¹⁶⁵

Vad gäller den tredje och fjärde målsättningen med underhållsstödet är dessa i utredningens mening, mer eller mindre motstridiga. Om lagstiftaren vill att det tydligt ska framgå att det är föräldrarna som har det primära ansvaret för barnets försörjning tycks det märkligt att välja en väg som innebär att man frångår reglerna om underhållsbidrag som vilar på föräldrarnas egna överenskommelse om barnets försörjning.

Även målsättningen om att underhållsstödssystemet ska vara fördelningspolitiskt rimligt kan ifrågasättas. Det kan inte vara motiverat varken utifrån fördelningspolitiska skäl eller ligga i barnets intresse att statens förskottade underhåll innebär samma belopp oavsett barnets ålder och oavsett vilka behov barnet har. Ännu svårare blir det att försvara att det inom underhållsstödssystemet dessutom har införts ett inkomstprövat stöd för en viss boendeform som inte alls är kopplat till ett uteblivet underhåll för barnet. Att det kan finnas motiv för att öppna upp för reglering av underhållsskyldighet när barn bor växelvis hos båda sin föräldrar är dock en helt annan sak. Utredningens undersökningar visar dessutom att en följd av att underhållsstödets växelvisstöd inte är synkroniserat med bostadsbidraget är, att föräldrar som har hela försörjningsbördan – där barn bor på heltid – i vissa situationer får mindre i stöd än de föräldrar vars barn bor växelvis och som ofta kan antas endast ha halva försörjningsansvaret för barnet. Mot detta kan visserligen invändas att växelvis boende inte alltid innebär att föräldrarna delar på försörjningsansvaret, men det torde ligga närmare till hands att hävda att det ofta förhåller sig så, än att hävda det motsatta. För de föräldrar som inte delar någorlunda lika på försörjningsansvaret när barnet bor växelvis, bör det därför enligt utredningen, även i dessa situationer övervägas om en skyldighet att betala underhållsbidrag bör införas. I dag finns rättsliga förutsättningar att avtala om underhållsbidrag endast när en förälder inte har vårdnaden om barnet och inte varaktigt bor tillsammans med barnet, eller när en förälder har vårdnaden om barnet gemensamt

¹⁶⁵ En sammanfattning av enkätsvaren återges i bilaga 5.

med den andra föräldern men barnet varaktigt bor tillsammans med endast den andra föräldern.

Vad gäller den sistnämnda målsättningen om att underhållsstödsreglerna ska vara enkla och tydliga kan utredningen i likhet med både Riksrevisionens och Försäkringskassans studier om detta, konstatera att särlevande föräldrars kunskaper om gällande underhållsregler är mycket bristfälliga. Detta trots att Försäkringskassan, Domstolsverket och även andra myndigheter – även om de inte alltid har sådan skyldighet – lämnar relevant information om reglerna för såväl underhållsstöd som underhållsbidrag.

Konsekvenserna av att föräldrar har låga kunskaper om underhållsregler har inneburit att många föräldrar reglerar underhållet via underhållsstödssystemet, trots att de har ekonomiska förutsättningar att avtala om ett underhållsbidrag som i en större utsträckning skulle tillgodose barnets behov.

Denna situation understryker det behov som finns och som särlevande föräldrar också ger uttryck för, att det bör inrättas en instans som kan bistå föräldrar att hjälpa dem komma överens om ett avtal om underhållsbidrag. Denna fråga kommer emellertid snart att bli föremål för egen utredning, se regeringens avisering om denna i kommittédirektiv 2011:8. Utredningen anser vidare att det bör erbjudas möjlighet för att föräldrar inom ramen för samarbetsamtal, ska kunna diskutera ekonomiska frågor som rör barnet.

12 Underhållsbidrag eller underhållsstöd – skillnader i storleken på underhåll

12.1 Sammanfattning och slutsats

Beräkningsgrunderna för det civilrättsliga underhållsbidraget och det offentlighetsrättsliga underhållsstödet är olika.¹ Detta kan leda till beloppsmässiga skillnader som kan ha betydelse för barnets ekonomiska standard och för boföräldrarnas möjligheter att täcka kostnader för barnets försörjning. För att förstå hur stora skillnaderna kan vara har utredningen gjort två studier i form av typfallsberäkningar och en empirisk studie. Typfallen syftar till att åskådliggöra vilka skillnader storleken på underhållet till barn kan bli mellan olika föräldrapar beroende på om underhållet regleras via underhållsstöd eller underhållsbidrag. Den empiriska studien syftar till att ge en fingervisning om vad skillnaderna i underhållets storlek skulle kunna bli om alla föräldrar som i dag har underhållsstöd via Försäkringskassan i stället skulle reglera underhållet genom ett civilrättsligt underhållsbidrag.

Typfallen visar sammanfattningsvis följande.

- Det finns stora skillnader i storleken på underhållsbidrag jämfört med underhållsstöd beroende på hur föräldrarnas inkomster tas i anspråk.
- Det finns även skillnader i hur föräldrarna efter deras relativa inkomster tar del av underhållet.
- Vid låga inkomster hos den bidragsskyldige (dvs. den frånlevande) föräldern är underhållsbidraget ofta lägre än underhållsstödet, medan det motsatta gäller vid högre inkomster.

¹ Se kap. 3 *Gällande rätt*, samt kap. 11 *Inventering av konfliktfaktorer och problem i regler om underhåll till barn* för en närmare redogörelse för dessa regelverk.

- När boföräldern har låga inkomster är underhållsbidraget ofta högre än underhållsstödet.
- När den bidragsskyldige får en inkomstökning har underhållsstödsreglerna fasta marginaleffekter som framgår av lag² som är betydligt lägre än inom reglerna för underhållsbidrag. Enligt sistnämnda regler kan marginaleffekten vara 100 procent av föräldrarnas ekonomiska överskott. För den bidragsskyldige en inkomstökning går således olika stor del till underhåll för barnet beroende på enligt vilket underhållssystem föräldrarna använder.
- När boföräldern har relativt låg inkomst i kombination med att underhållsstöd utges, finns det en risk att barnets behov inte tillgodoses.

Den empiriska studien visar sammanfattningsvis följande.

- När registerdata används för att räkna ut ett "fiktivt"³ underhållsbidrag för barn som finns i underhållsstödssystemet, framkommer det att ett stort antal barn med fullt underhållsstöd, dvs. 1 273 kronor per månad, skulle få mer i underhåll vid en fiktiv beräkning av underhållsbidrag. Sammantaget skulle nästan 50 000 barn, 41 procent av de barn med fullt underhållsstöd som är med i analysen, få mer i underhåll än 1 273 kronor per månad. De barn som skulle ha fått mer i underhåll och som har en boförälder som tillhör den lägsta inkomstklassen skulle, enligt utredningens beräkningar, få i snitt cirka 1 000 kronor mer per månad i underhållsbidrag jämfört med underhållsstöd.
- Andelen barn som skulle få mer i underhållsbidrag är högre ju lägre inkomstklass boföräldern tillhör. Detsamma gäller skillnaden i underhålllets belopp, vilket är en logisk konsekvens av att underhållsbidraget, till skillnad från underhållsstödet, tar hänsyn till boföräldrarnas inkomst.
- I gruppen där den bidragsskyldige föräldern har en relativt god ekonomi (dvs. återbetalar 1 273 kronor per månad) är det en

² Marginaleffekten av en inkomstökning inom underhållsstödet fastställs genom en viss angiven andel i procent av den bidragsskyldiges överskott. Andelen varierar i storlek beroende på hur många barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för, t.ex. 14 procent för ett barn, 11,5 procent per barn för två barn och 10 procent per barn för tre barn. För varje ytterligare barn ökar den totala procentsatsen med cirka en procentenhet.

³ Med fiktivt underhållsbidrag avses i detta sammanhang att det beräknas hur stort ett underhållsbidrag skulle bli om föräldrarna reglerade underhållet via föräldrarnas regler i stället för via underhållsstödet.

ganska stor andel, 67 procent, av barnen som beräknas kunna få ett större underhållsbidrag än vad underhållsstödet medger. När dessa barn samtidigt har en boförälder med en inkomststandard i någon av de tre lägsta inkomstdecilerna, beräknas över 90 procent kunna få ett större fiktivt underhållsbidrag än 1 273 kronor per månad.

- Även i den andra gruppen – där den bidragsskyldige föräldern inte har förmåga att återbetala hela beloppet – skulle många barn beräknas få ett högre underhåll. Av dessa barn skulle 31 procent få mer i underhållsbidrag än 1 273 kronor per månad.

Slutsatserna utifrån både typfallen och den empiriska studien är att det för vissa bidragsskyldiga föräldrar finns starka ekonomiska incitament att finnas i underhållsstödssystemet i stället för att ett underhållsbidrag fastställs för barnet. Underhållsstödet kan nämligen i jämförelse med underhållsbidraget många gånger medföra en lägre kostnad för den bidragsskyldige föräldern, t.ex. med anledning av föräldrarnas relativa inkomstförhållanden eller barnens ålder.⁴ En lägre kostnad för den bidragsskyldige är synonymt med ett lägre underhåll för barnet. Detta kan också innebära att boföräldern får ta ett större försörjningsansvar för barnet än vad denne borde relativt den bidragsskyldiges och/eller sin egen ekonomi.

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

Eftersom underhållsstödet inte är inkomstprövat mot boföräldern förekommer också den omvända situationen, dvs. att underhållsstödet kan vara större än vad ett underhållsbidrag skulle bli. Så är fallet när boföräldern har en relativt sett hög inkomst i förhållande till den bidragsskyldige föräldern. I dessa fall får den bidragsskyldige ett återbetalningsbelopp som är högre än det underhållsbidrag som skulle ha fastställts. Detta innebär att barnet får mer i underhåll genom underhållsstödet än vad barnet skulle ha fått i underhållsbidrag. Samtidigt innebär det att den bidragsskyldige står

⁴ Detta beror på att schablonbeloppet för underhållsbidrag ökar med barnets ålder medan underhållsstödet är åldersneutralt. För en närmare redogörelse för schablonbeloppen, se avsnitt 8.2.3 *Barns behov och kostnader för barn*.

för en större andel av barnets behov än vad föräldrarnas respektive inkomst indikerar.

12.2 Något om olika beräkningsgrunder för underhållsbidrag och underhållsstöd

Underhåll till barn kan regleras på olika sätt, antingen genom ett avtal mellan föräldrarna eller en dom om underhållsbidrag, eller genom att Försäkringskassan beviljar underhållsstöd. Det önskvärda är att föräldrarna i första hand själva ska komma överens om ett underhållsbidrag för barnet (jämför det uppsatta målet om detta, avsnitt 11.3 ovan). Om varken någon egen överenskommelse görs eller om domstolen inte fastställer något underhåll finns underhållsstöd via Försäkringskassan som en yttersta garanti för barnets försörjning.

Om föräldrarna kommer överens om ett underhållsbidrag kan de själva bestämma storleken på underhållet. Det förekommer också att den underhållsskyldig förälder inte har förmåga att betala något underhåll alls för barnet.⁵ (Se diagram 2).

Det finns några grundläggande skillnader mellan beräkningsgrunderna för underhållsbidrag och underhållsstöd. Underhållsbidrag beräknas utifrån den relativa ekonomiska förmågan hos båda föräldrarna i förhållande till barnets behov. Den ekonomiska förmågan bestäms utifrån respektive förälders aktuella årsinkomst. Inom underhållsstödet ska den bidragsskyldiga föräldern återbetala utgivet underhållsstöd till staten utifrån antal barn och sin ekonomiska förmåga, dock maximalt 1 273 kronor per månad. Nivån på återbetalningsskyldigheten bestäms av den bidragsskyldiges taxerade årsinkomst, dvs. inkomsten två år tillbaka i tiden, och oavsett den andra förälderns ekonomiska förmåga.

En annan skillnad i beräkningsgrunderna är att inkomstunderlaget för underhållsbidrag baseras på nettointkomsten, dvs. efter det att skatteavdrag har gjorts, medan inkomstunderlaget för underhållsstödet i stället baseras på den bidragsskyldiges bruttointkomst, dvs. före skatteavdrag.

Det är även skillnad på vad den bidragsskyldige får förbehålla sig för egna levnadskostnader. Den bidragsskyldige föräldern får inom underhållsstödet göra ett grundavdrag på 100 000 kronor. Av den

⁵ Se även avsnitt 11.5 ovan samt diagram 2 i kapitel 11.

resterande inkomsten går en andel till återbetalning av underhållsstöd. Andelen beror på hur många barn som den betalningsskyldige föräldern har. Inom underhållsbidraget får samma person behålla 120 procent av aktuellt prisbasbelopp och sedan kan hela resterande överskott gå till underhållet (efter det att andra förbehåll kan ha skett, t.ex. för nytt hemmavarande barn eller för make).

Dessa skillnader mellan regelverken kan givetvis påverka storleken på barnets underhåll beroende på om underhållet regleras via underhållsstöd eller underhållsbidrag. Med andra ord kan en bidragskyldig förälder få betala mer eller mindre i underhåll beroende på vilket sätt underhållet regleras.

12.2.1 Antal barn i och utanför underhållsstödssystemet

Cirka 58 procent av särlevande föräldrar till barn under 18 år reglerar underhållet utanför underhållsstödssystemet.⁶ En relativt stor andel, enligt utredningens bedömning mer än hälften, av de barn som inte finns i underhållsstödet bor växelvis hos föräldrarna, vilket innebär att ett underhållsbidrag som regel inte utges för barnet. Riksrevisionen uppger i sin granskningsrapport⁷ av underhållsstödet att 30 procent av föräldrarna i underhållsstödssystemet skulle ha betalningsförmåga att kunna reglera underhållet själva. För två procent av barnen utbetalas ett s.k. utfyllnadsbidrag och åtta procent av barnen får ett underhållsstöd vid växelvis boende.

Tabell 1 Antal tusen barn med olika typer av underhållsstöd, årsgenomsnitt 2010

	Totalt	Fullt underhållsstöd	Underhållsstöd vid växelvis boende	Utfyllnadsbidrag
2010	247	223	20	4,6

Källa: Försäkringskassans budgetunderlag.

⁶ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, s. 48.

⁷ Riksrevisionen 2010:22, Underhållsstödet – för barnets bästa?, s. 38.

12.3 Typfallsberäkningar för att åskådliggöra skillnader mellan underhållsstöd och underhållsbidrag

12.3.1 Antaganden

Mot bakgrund av att det finns skillnader i beräkningsgrunderna för underhållsbidrag respektive underhållsstöd, och att flera undersökningar⁸ pekar på att många barn i underhållsstödet skulle kunna få ett större underhåll vid användning av underhållsbidrag, vill utredningen i detta avsnitt visa att det finns skillnader i utfall mellan underhållsstöd och underhållsbidrag beroende på föräldrarnas ekonomiska situation. För att illustrera denna skillnad har utredningen konstruerat typfall med föräldrapar med olika förutsättningar.

Utredningens typfall har beräknats enligt följande antaganden.

Underhållsstöd

Barnen bor enbart hos en förälder, den s.k. boföräldern, och får underhållsstöd via Försäkringskassan. Barnen får enbart fullt underhållsstöd, alltså det finns inga typfall där den bidragsskyldige föräldern betalar ett underhållsbidrag och Försäkringskassan betalar ett s.k. utfyllnadsbidrag. För att fastställa den bidragsskyldiges återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd görs först ett grundavdrag på 100 000 kronor från hans eller hennes bruttoinkomst. Därefter delas inkomsten på 12 för att få ett månadsbelopp. Beroende på hur många barn den bidragsskyldige är betalningsskyldig för går olika stor andel av den resterande inkomsten till betalning av det underhållsstöd som lämnats. Tabell 2 visar hur stor del av den bidragsskyldiges inkomst som betalas efter det att grundavdrag har skett. Återbetalningsbeloppet för den bidragsskyldige kan aldrig bli mer än det belopp som lämnats i underhållsstöd, dvs. 1 273 kronor per barn och månad.

⁸ Se bl.a. Riksrevisionens enkätundersökning som finns återgiven i RiR 2010:22, Försäkringskassans telefonintervju som finns återgiven i Socialförsäkringsrapport 2011:5, Försäkringskassans rapport Skilda världar från 2006 samt utredningens fokusgruppsamtal som finns återgivna i rapport från TNS Sifo, se bilaga 9, m.m.

Tabell 2 Hur stor andel den bidragsskyldige föräldern får betala av sin inkomst efter grundavdraget per barn resp. totalt vid återbetalning av underhållsstöd

Antal barn	Återbetalning per barn	Sammanlagd återbetalning
1 barn	14,0%	14,0%
2 barn	11,5%	23,0%
3 barn	10,0%	30,0%
4 barn	7,8%	31,2%
5 barn	6,4%	32,0%
6 barn	5,5%	33,05%

Källa: Försäkringskassan (jfr 19 kap. 17 § SFB).

En bidragsskyldig förälder med en årsinkomst på 210 000 kronor och två barn får exempelvis följande belopp att återbetala till Försäkringskassan:

$$210\ 000 - 100\ 000 = 110\ 000 \text{ kronor}$$

$$110\ 000/12 = 9\ 167 \text{ kronor}$$

$$9\ 167 * 0,115 * 2 = 2\ 108 \text{ kronor per månad}$$

Föräldern ska således återbetala 2 108 kronor i månaden till Försäkringskassan för utgivet underhållsstöd för sina båda barn. Försäkringskassan har betalat ut fullt underhållsstöd (2 546 kronor) för barnen.

För att beräkna återbetalningsbeloppet för underhållsstöd används den senast taxerade årsinkomsten, vilket i praktiken innebär inkomsten två år tillbaka i tiden. I nedanstående typfall används därför en real lönetillväxt på 2,5 procent per år för att kunna jämföra inkomsten vid fastställande av återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd med aktuell inkomst vid beräkning av underhållsbidrag.⁹

Underhållsbidrag

För att beräkna underhållsbidrag behövs ytterligare underlag eller antaganden jämfört med när återbetalningsbeloppet för underhållsstödet beräknas. När underhållsbidrag bestäms enligt föräldrabal-

⁹ Den genomsnittliga reala lönetillväxten mellan åren 1995 och 2008. Uppgifter om lönetveckling från Medlingsinstitutets hemsida, www.mi.se, och uppgifter om prisutvecklingen från SCB:s hemsida www.scb.se

kens regler görs det med utgångspunkt i vad som är skäligt med hänsyn tagen till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Även barnets egna inkomster och tillgångar liksom dess sociala förmåner beaktas. Föräldralken anger inte någon fast metod för beräkning av underhållsbidrag, men en metod som används, av bl.a. många domstolar och familjerättsjurister, är den s.k. kvotdelningsmetoden.¹⁰ Utredningen har således i sina typfall utgått från kvotdelningsmetoden och de bestämmelser om beräkning av underhållsbidrag som finns i 7 kap. föräldralken.¹¹

Den underhållsskyldiges överskott
Barnets behov x ----- = Underhållsbidrag
Föräldrarnas samlade överskott

När underhållsbidrag bestäms får var och en av föräldrarna förbehålla sig ett belopp för eget underhåll, som innefattar avdrag för levnadskostnader och skälig bostadskostnad. I överskotten ingår således föräldrarnas nettoinkomst efter det att sådana avdrag har skett. Levnadskostnader för en vuxen är 1,2 prisbasbelopp, dvs. för 2011 motsvarar detta 4 280 kronor i månaden. Om den underhållsskyldige har andra hemmavarande barn får förbehåll ske med ytterligare 0,4 prisbasbelopp.

För att ange en skälig bostadskostnad har utredningen använt den genomsnittliga hyreskostnaden i Stockholm. Vid beräkningen av skälig bostadskostnad för boföräldern har en lägenhet motsvarande ett rum för varje barn och ett rum för den vuxne samt ett extra rum använts. Motsvarande kostnad för den bidragsskyldige föräldern har beräknats på en lägenhet för 1–2 vuxna personer. Det motsvarar 6 250 kronor i månaden för en vuxen och ett barn, 9 725 för en vuxen med tre barn och 5 250 kronor i månaden för 1–2 vuxna.¹²

De barn som i exemplen är 0–12 år antas ha plats på antingen förskola eller fritidshem. När barnets behov i övrigt har beräknats

¹⁰ När landets socialnämnder tidigare hade ansvar för att beräkna underhållsbidrag användes denna metod. Ursprungligen baseras den på Socialstyrelsens allmänna råd som togs fram som stöd för socialnämndernas arbete med att beräkna underhållsbidrag, se Socialstyrelsens numera upphävda allmänna råd 1989:6, Underhållsbidrag till barn.

¹¹ Se närmare avsnitt 3.4.1, *Gällande rätt*.

¹² Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2010:13) om genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad för år 2011.

har utredningen använt de sedan tidigare av Socialstyrelsen fastställda schablonbeloppen för vad barn i olika åldrar normalt kostar.¹³ Dessa schabloner följer prisbasbeloppet, se tabell 3 nedan.

Tabell 3 Barns behov enligt schablonbelopp 2011, kronor per månad

Ålder	Procent av prisbasbelopp	Månadsbelopp
0–6 år	65	2 318
7–12 år	80	2 853
13–17 år	95	3 388

Månadsbeloppet för barnets behov minskas sedan med barnbidraget samt ökas med det maximala beloppet för avgift för förskola respektive fritidshem. För ett åttaårigt barn innebär det exempelvis en kostnad för barnets behov på 2 853 kr – 1 050 kr + 840 kr, dvs. 2 643 kronor i månaden. Det är således det belopp som ska ligga till grund för beräkning av underhållsbidragets storlek.

Det ingår inte nya vuxna eller barn i de beräkningar av typfall som utredningen har gjort, detta för att underlätta jämförelserna mellan de två olika sätten att reglera underhåll samt för att det många gånger saknas skäl för att göra sådana förbehåll.¹⁴ Det har således inte skett några förbehåll för vare sig hemmavarande make/sambo eller barn. I de fall det finns fler än ett barn i hushållet antas de vara helsyskon och i dessa fall inkluderas den s.k. syskonrabatten för den kommunala maxtaxeavgiften för förskola och fritidshem. Det innebär att det vanligtvis är de äldre syskonen som får syskonrabatten.

¹³ Socialstyrelsens upphävda allmänna råd 1989:6.

¹⁴ Jämför kritik som har riktats mot sådana förbehåll, bl.a. i Underhållsstödsutredningens betänkande SOU 2003:42, s. 209 f, då det inte kan anses försvarbart att den bidragsskyldiges alla barn inte kan göra anspråk på lika stort underhåll av den bidragsskyldige förälderns ekonomiska överskott. Regeln om förbehållsbelopp för hemmavarande barn i 7 kap, 3 § fjärde stycket föräldrabalken (FB), är dock att betrakta som en garantiregel som ska aktualiseras först när det står klart att det hemmavarande barnet inte får sitt minimibehov tillgodosett med tillämpning av den allmänna fördelningsregeln (jfr kvotdelningsmodellen). Se Walin-Vängby, Föräldrabalken, en kommentar del 1, s. 7:29. Vad gäller förbehåll för hemmavarande make eller sambo (sistnämnda gäller om de har gemensamt barn), får sådant förbehåll ske endast om det finns särskilda skäl, och rätten till underhåll tar främst sikte på den situationen då make/sambo står utan egen inkomst och förvärvsförmåga. Se 7 kap. 3 § tredje stycket FB och Walin-Vängby, s. 7:28.

12.3.2 Typfallsberäkningar

Nedan presenteras ett antal typfall som syftar till att åskådliggöra vilken skillnad det blir i underhållsbidrag respektive återbetalningsbelopp för underhållsstöd i olika situationer. För varje bidragsskyldig förälder beräknas ett återbetalningsbelopp för underhållsstöd som sedan jämförs med ett underhållsbidrag. Jämförelse sker av såväl underhållets storlek som det återbetalningsbelopp som den bidragsskyldige föräldern får.

Samma inkomst för den bidragsskyldige – olika belopp att betala i underhåll beroende på boförälderns inkomst

En bidragsskyldig förälder har 25 000 kronor i månadsinkomst. Föräldern är bidragsskyldig för tre barn som är 6, 10 och 15 år. Alla barnen bor mestadels hos den andra föräldern, boföräldern. Det sammanlagda behovet för barnen, barnbidraget avräknat, är beräknat till 6 906 kronor i månaden. I tabell 4 visas vilka olika underhållsbelopp som kan beräknas för den bidragsskyldige utifrån om föräldrarna väljer underhållsstöd eller underhållsbidrag. För underhållsstödet gäller fullt återbetalningsbelopp för tre barn, 3 819 kronor i månaden, eftersom den bidragsskyldige föräldern bedöms ha full återbetalningsförmåga. Av tabellen framgår tydligt att vid låga inkomster hos boföräldern blir underhållsbidraget högre än underhållsstödet, vilket syns i tabellen genom att den bidragsskyldige betalar hela underhållet upp till över 15 000 kronor i månadsinkomst för boföräldern. När boföräldern har relativt hög inkomst är underhållsstödet högre än underhållsbidraget.

Tabell 4 Skillnad i underhållsbelopp beroende på boförälderns inkomst, när den bidragsskyldiges inkomst är 25 000 kronor per månad, tre barn

Boförälderns månadsinkomst brutto	Underhållsbidrag	Underhållsstöd (återbetalningsbelopp)	Skillnad Underhållsbidrag -underhållsstöd
10 000	6 596	3 819	2 750
15 000	6 596	3 819	2 750
25 000	3 701	3 819	-188
40 000	2 597	3 819	-1 222

Effekt av inkomstutveckling

I nästa typfall har den bidragsskyldige föräldern en månadsinkomst på 35 000 kronor och en boförälder med en månadsinkomst på 20 000 kronor. Föräldrarna har två barn, en fyraåring som går i förskola och en sjuåring som går på fritidshem. Det sammantagna behovet för barnen beräknas till 4 674 kronor i månaden utifrån ovan nämnda schablonbelopp inklusive barnomsorgsavgift efter avdrag för barnbidraget. Efter avdrag för förbehållsbelopp (se beskrivning ovan) för egna levnadskostnader för båda föräldrarna beräknas överskottet för boföräldern till 676 kronor i månaden, medan överskottet för den bidragsskyldige föräldern beräknas till 12 972 kronor i månaden. Underhållsbidraget för barnen beräknas, enligt formeln ovan, på följande sätt:

$$12\,972$$

$$4\,674 \times \frac{12\,972}{13\,648} = 4\,442$$

Den bidragsskyldige föräldern antas nu få en löneförhöjning på 5 000 kronor i månaden. Alla andra förutsättningar är desamma som tidigare.

Tabell 5 Skillnad i underhållsbelopp beroende på löneförhöjning när boföräldrarnas inkomst är 20 000 kronor per månad

Den bidragsskyldige föräldrarnas inkomst	Underhållsbidrag	Underhållsstöd (återbetalningsbelopp)	Skillnad Underhållsbidrag - underhållsstöd
30 000	4 442	2 546	1 896
35 000	4 477	2 546	1 931

Vid löneförhöjningen stiger underhållsbidraget från 4 442 till 4 477 kronor per månad.

Förändringen i underhållsbidrag kan jämföras med samma föräldrapar med underhållsstöd. Med underhållsstöd skulle den bidragsskyldige föräldern betala 2 546 kronor i månaden, dvs. bedömas ha full återbetalningsförmåga för två barn. Löneförhöjningen påverkar inte detta återbetalningsbelopp, eftersom en bidragsskyldig förälder aldrig kan bli återbetalningsskyldig för mer än det underhållsstöd

som lämnats, dvs. 1 273 kronor per barn och månad. En inkomst över 19 400 kronor i månaden ger således fullt återbetalningsbelopp vid lämnat underhållsstöd för två barn, och påverkas inte av högre inkomster. Hur stor skillnad en löneförhöjning ger för underhållsbidraget beror dels på hur stor löneökningen är, dels på boförälderns inkomst.

Marginaleffekter vid löneförhöjningar

De olika förbehållsbeloppen inom underhållsbidraget respektive underhållsstödet innebär skillnader i hur mycket av en eventuell löneförhöjning som en bidragsskyldig föräldern får behålla.

Vid underhållsstödet är det den andel av inkomsten efter grundavdrag (som återfinns i tabell 2 ovan) som går till återbetalningsbeloppet för underhållsstödet vid olika antal barn. Exempelvis vid tre barn kan 30 procent av den återstående inkomsten efter schablonavdraget på 100 000 kronor gå till underhållsstödet. När inkomsten överstiger 21 100 kronor i månaden påverkas inte återbetalningsbeloppet av löneförhöjningar. En löneförhöjning påverkar däremot storleken på underhållsbidraget. Vid vissa inkomster och förhållanden kan således marginaleffekten för den bidragsskyldige bli relativt hög. I tabell 6 nedan visas hur mycket en bidragsskyldig förälder med relativt låg inkomst får behålla av en löneökning beroende på om det är ett underhållsbidrag eller återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd som ska beräknas. Marginaleffekten, dvs. förändringen av det betalade beloppet i förhållande till löneökningen, blir betydligt högre för underhållsbidraget än för underhållsstödets återbetalningsbelopp.

Tabell 6 Skillnad i underhållsbelopp beroende på löneförhöjning, boförälderns inkomst 15 000 kronor per månad, ett barn

Den bidragsskyldiges bruttoinkomst	Underhållsbidrag	Underhållsstöd
15 000	0	933
17 000	656	1 213
Marginaleffekt*	33 %	14 %

* Marginaleffekten beräknas genom att relatera förändringen i underhåll till bruttoinkomstförändringen.

När boföräldern har en relativt hög månadsinkomst på 40 000 kronor blir effekten något annorlunda. I tabell 7 framgår att när en boförälder har relativt hög inkomst blir margineffekten för den bidragsskyldige betydligt lägre medan det blir samma utfall för underhållsstödets återbetalningsbelopp.

Tabell 7 Skillnad i underhållsbelopp beroende på löneförhöjning, boföräldrarnas inkomst 40 000 kronor per månad, ett barn

Det bidragsskyldiges bruttoinkomst	Underhållsbidrag	Underhållsstöd (återbetalningsbelopp)
15 000	0	933
17 000	115	1 213
Marginaleffekt*	6 %	14 %

* Marginaleffekten beräknas genom att relatera förändringen i underhåll till bruttoinkomstförändringen.

För föräldrar med tre barn ser situationen återigen annorlunda ut. Margineffekten är högre för tre barn än för ett barn och när det gäller underhållsbidrag går en mycket stor del av inkomstökningen till underhållet. Det är naturligtvis en effekt av att det sammanlagda bedömda behovet helt enkelt är större ju fler barn underhållet gäller.

Tabell 8 Skillnad i underhållsbelopp beroende på löneförhöjning, boföräldrarnas inkomst 15 000 kronor per månad, tre barn

Den bidragsskyldiges bruttoinkomst	Underhållsbidrag	Underhållsstöd (återbetalningsbelopp)
17 000	656	2 600
19 000	2 225	3 200
Marginaleffekt*	78 %	30 %

* Marginaleffekten beräknas genom att relatera förändringen i underhåll till bruttoinkomstförändringen.

Effekt av olika inkomster som beräkningsgrund

Ytterligare en skillnad mellan de två olika underhållssystemen är som ovan framkommit att vid beräkning av återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd används den bidragsskyldiges taxerade årsinkomst och för underhållsbidraget används båda föräldrarnas aktuella årsinkomst. Detta innebär också effekter för det belopp

som den bidragsskyldige ska betala. I detta exempel används den genomsnittliga reala lönetillväxten på 2,5 procent per år.

Den bidragsskyldige föräldern har en månadsinkomst på 20 000 kronor och tre barn vilkas sammanlagda behov bedöms vara 6 906 kronor i månaden. När underhållsstödet beräknas används den taxerade inkomsten som två år tidigare var 17 100 kronor i månaden. Skillnaden i vilken inkomst som används för att bestämma underhållsbelopp respektive återbetalningsbelopp för den bidragsskyldige, innebär i detta fall att ett underhållsbidrag skulle bli större än underhållsstödets återbetalningsbelopp. Om den aktuella årsinkomsten skulle användas även för beräkning av återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd vore förhållandet det omvända.

Tabell 9 Skillnad i underhållsbelopp beroende på vilken inkomst som ligger till grund för beräkningen, boförälderns inkomst 15 000 kronor per månad, tre barn

Underhållsform	Boförälderns månadsinkomst brutto	Tre barn
Underhållsbidrag aktuell inkomst	15 000	2 829
Underhållsstöd taxerad inkomst	**	2 625
Underhållsstöd aktuell inkomst	**	3 500

12.3.3 Inkomstens påverkan på underhållsbeloppets storlek

För att ge en något bredare bild av vilka effekter som olika inkomster kan ha på återbetalningsbeloppet för utgivet underhållsstöd respektive storleken på underhållsbidrag, visas nedan ett diagram för särlevande föräldrar med ett barn och ett diagram med särlevande föräldrar med tre barn. Alla barn antas vara mellan 7 och 12 år och ha en plats på fritidshem.

Ett barn

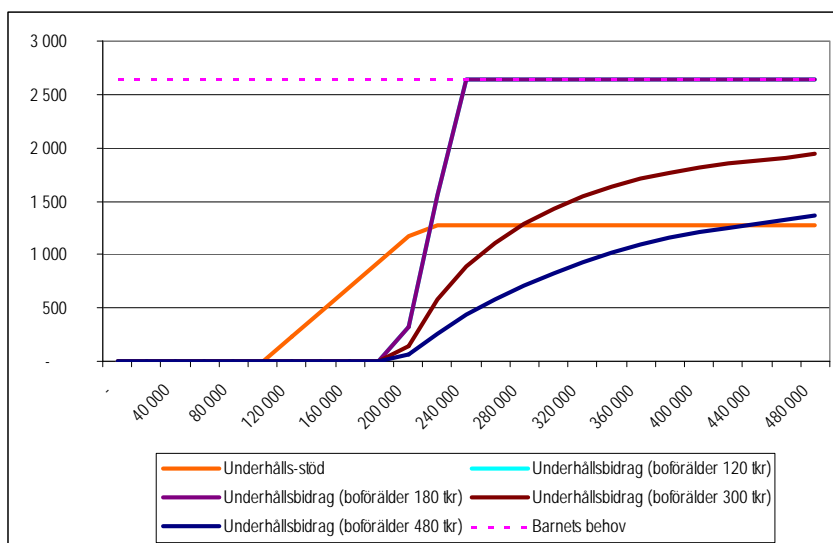
I diagram 1 visas vad en bidragsskyldig förälder med ett barn får betala för detta barn i månaden i förhållande till sin årsinkomst. Av diagrammet kan utläsas att från och med en årsinkomst på knappt 210 000 kronor eller 17 400 kronor i månaden återbetalar den bidragsskyldige föräldern fullt underhållsstöd på 1 273 kronor per månad. I diagrammet redovisas även underhållsbidraget beräknat för fyra olika inkomster för boföräldern.

Särskilt tydlig är skillnaden vid vilken inkomst som den bidragskyldige måste börja betala underhållsbidrag respektive bli återbetalningsskyldig för utgivet underhållsstöd. Ett återbetalningsbelopp för ett underhållsstöd fastställs redan vid en månadsinkomst på 8 700 kronor i månaden, medan ett underhållsbidrag kan bli aktuellt först vid cirka 16 300 kronor i månaden, beroende på boförälderns ekonomiska förmåga.

I förhållande till underhållsstödet upphör en högre lön att påverka återbetalningsbeloppet efter drygt 17 400 kronor i månaden. För underhållsbidraget innebär det att när en boförälder har hög inkomst, behöver den bidragskyldige ha en relativt hög inkomst (40 000 kronor i månaden) för att underhållsbeloppet ska bli lika högt som återbetalningsbeloppet för (utgivet) underhållsstöd.

Diagrammet nedan visar även tydligt vilken effekt boförälderns inkomst har på underhållsbidragets belopp. Vid lägre inkomster för boföräldern, som exempelvis 15 000 kronor i månaden (180 000 kronor/år), överstiger underhållsbidraget den bidragskyldiges återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd redan vid 17 450 kronor i månaden. Med andra ord – när boföräldern har låg inkomst får den bidragskyldige betala mer i underhållsbidrag redan utifrån en egen relativt låg inkomst.

Diagram 1 Underhållsstöd och underhållsbidrag per månad beroende på den bidragskyldiges årsinkomst – ett barn vid olika årsinkomster för boföräldern i tkr



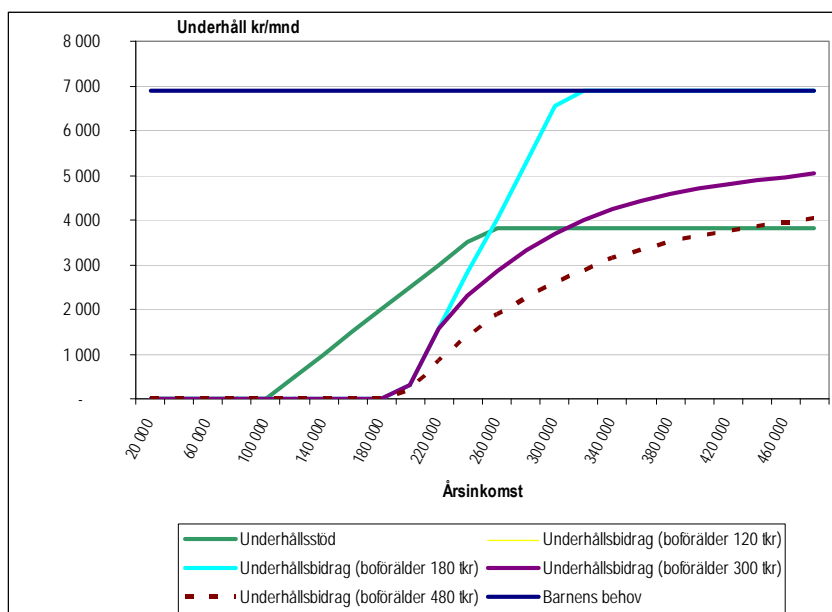
Tre barn

I diagram 2 visas att underhållsstödet börjar återbetalas redan vid en inkomst på cirka 8 800 kronor i månaden (motsvarar 10 000 kronor i årsinkomst) för den bidragsskyldige. Denna nivå är densamma oavsett antal barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för. Ett underhållsbidrag betalas först vid en inkomst som överstiger 16 300 kronor i månaden (196 000 kronor i årsinkomst).¹⁵ När det gäller underhållsstödet så upphör löneökningar att påverka återbetalningsbeloppet efter drygt 21 000 kronor i månaden (253 000 kronor i årsinkomst).

Oavsett antalet barn är inverkan av boförälderns inkomst på underhållsbidragets storlek stor. Vid lägre inkomster för boföräldern, som exempelvis 15 000 kronor i månaden (180 000 kronor/år), överstiger underhållsbidraget underhållsstödet redan då den bidragsskyldige har en inkomst på cirka 21 700 kronor per månad (260 000 kronor i årsinkomst). Har boföräldern en hög inkomst på 40 000 kronor i månaden (480 000 kronor i årsinkomst) så är det först när den bidragsskyldige har en relativt hög inkomst (36 700 kronor i månaden/440 000 kronor i årsinkomst) som underhållsbeloppet uppgår till samma nivå som underhållsstödets återbetalningsbelopp.

¹⁵ Det vill säga att oavsett boförälderns inkomst behöver den bidragsskyldige ha en inkomst på cirka 196 000 kronor per år för att efter förbehållsbelopp när det finns tre barn i hushållet.

Diagram 2 Underhållsstöd och underhållsbidrag per månad beroende på den bidragsskyldiges årsinkomst – tre barn vid olika årsinkomster för boförälder



12.3.4 När bidragsskyldigs inkomst upphör att påverka underhållsbidraget respektive återbetalningsbeloppet

Ett sätt att illustrera skillnader mellan underhållsstöd och underhållsbidrag för den bidragsskyldige är att visa vid vilken inkomst som återbetalningsbeloppet för utgivet underhållsstöd respektive storleken på underhållsbidraget upphör att öka. Av tabell 10 nedan framgår vid vilken inkomst den bidragsskyldige når full återbetalningsförmåga för utgivet underhållsstöd. All eventuell inkomst över den höjer inte återbetalningsbeloppet för den bidragsskyldige.

Tabell 10 Hur mycket den bidragsskyldige föräldern får betala av sin inkomst per barn i underhållsstödssystemet, 2011

Årsinkomst	Månadsinkomst	1 barn	2 barn	3 barn	4 barn
104 282	8 690	50	-	-	-
105 313	8 776	60	50	-	-
105 994	8 833	69	57	50	-
107 735	8 978	90	74	64	50
120 000	10 000	233	191	166	129
140 000	11 667	466	383	333	258
160 000	13 333	700	575	500	387
180 000	15 000	933	766	666	516
200 000	16 667	1 166	958	833	645
209 110	17 426	1 273	1 045	909	704
232 830	19 403	1 273	1 273	1 106	857
252 754	21 063	1 273	1 273	1 273	986
297 102	24 759	1 273	1 273	1 273	1 273

Källa: Försäkringskassan.

Av tabellen nedan kan det utläsas att inkomsten hos den bidragsskyldige föräldern och boföräldern är avgörande för när underhållsbidraget blir högre än återbetalningsbeloppet för utgivet underhållsstöd.

Tabell 11 Vid vilken bruttoinkomst en ytterligare inkomstökning inte innebär ett höjt underhållsbidrag respektive höjt återbetalningsbelopp inom underhållsstödssystemet, 2011

Underhållsform	Boförälderns månadsinkomst	Bidragsskyldigs inkomst		
		Ett barn	Två barn	Tre barn
Underhållsbidrag	10 000	19 200	21 100	24 600
	15 000	19 200	21 100	24 600
Underhållsstöd	oberoende	17 425	19 402	21 063

Effekter för den bidragsskyldige föräldern

Vad avser skillnader för den bidragsskyldige föräldern av att reglera underhållet via underhållsstöd eller underhållsbidrag visar utredningens beräkningar att:

- Det finns stora skillnader i belopp för återbetalning av utgivet underhållsstöd och storleken på underhållsbidrag beroende på egen inkomst och boföräldrarnas inkomst.
- Vid låga inkomster är underhållsbidraget ofta lägre än återbetalningsbeloppet för utgivet underhållsstöd medan det motsatta gäller vid högre inkomster.
- När boföräldern har låga inkomster är ofta underhållsbidraget högre än återbetalningsbeloppet för utgivet underhållsstöd.
- När boföräldern har låga inkomster går ofta en stor del av, eller hela, förändringen av den bidragsskyldiges överskott till underhållsbidraget.
- Underhållsstödet har fasta marginaleffekter på inkomsthöjningar medan den kan vara 100 procent (av det beräknade överskottet) när underhållsbidrag beräknas.

12.3.5 Konsekvenser för barnet och dess ekonomiska levnadsstandard av olika sätt att reglera underhåll

När underhållsbidraget och återbetalningsbeloppet för utgivet underhållsstöd har beräknats enligt de olika förutsättningarna ovan, är det tydligt att den bidragsskyldige föräldern kan få väldigt olika belopp att betala beroende på inkomstnivå m.m. Men det mest väsentliga är att "valet" av underhållsform innebär stora skillnader för barnets ekonomiska levnadsstandard.

I diagrammen 1 och 2 ovan framgår tydligt att underhållsstödet i de allra flesta fall inte når upp till det bedömda behovet för barnet. När underhållet lämnas i form av underhållsstöd antas båda föräldrarna bidra med 1 273 kronor vardera¹⁶ och för barnets försörjning finns även ett barnbidrag. Sammanlagt motsvarar detta cirka 3 600 kronor i månaden. I de fall boföräldern har en låg inkomst är det dock inte alltid som möjligheten att bidra med motsvarande belopp (1 273 kronor i månaden) finns. Beroende på boföräldrarnas inkomst kan barnets ekonomiska standard då bli betydligt lägre än det bedömda behovet. Vid de tillfällen när behovet bedöms vara högre än 2 323 kronor i månaden (dvs. 1 273+1 050), samtidigt som boför-

¹⁶ Följer av att underhållsstödets belopp är avsett att täcka hälften av normalkostnaden för barnet. Se prop. 1995/96:208 Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m. s. 35–37 och prop. 2004/05:116, Ett reformerat underhållsstöd, s. 26.

äldern inte har ekonomiska förutsättningar att stå för den delen själv kommer alltså barnet att få leva på en lägre nivå än vad som faktiskt är behovet. Alternativet är förstås att boföräldern eller eventuella syskon får avstå från sina behov för att tillgodose barnets behov.

För att åskådliggöra detta beräknas nedan ett fiktivt underhållsbidrag för en boförälder med två barn (nettoinkomst efter avdrag för en vuxens förbehållsbelopp och en bostadshyra för två barn och en vuxen). Först när boföräldern har en månadsinkomst över 19 200 kronor i månaden finns det ett överskott hos denne som kan användas till underhållsbidrag. Innan det finns ett överskott som täcker det förväntade underhållsstödsbeloppet på $2 * 1\,273 = 2\,546$ kronor behövs en månadsinkomst på 22 900 kronor i månaden. Det betyder att för de barn där den bidragsskyldige föräldern är fullt återbetalningsskyldig för utgivet underhållsstöd, kommer inte antagandet att boföräldern bidrar med lika mycket vara en realitet för dem som har en boförälder med mindre än 22 900 kronor i månadsinkomst.

I följande avsnitt görs ett försök att empiriskt studera om många barn eventuellt skulle kunna få mer i underhållsbidrag än vad de i dag får med fullt underhållsstöd, dvs. 1 273 kronor per månad.

12.4 Beräkning av ett fiktivt underhållsbidrag jämfört med underhållsstöd – en empirisk studie

12.4.1 Metod

Det material som utredningen har använt för att beräkna ett fiktivt underhållsbidrag är skapat genom att alla barn som är folkbokförda i Sverige och har två föräldrar folkbokförda i Sverige har kopplats ihop med sina biologiska/adoptivföräldrar med hjälp av flergenerationsregistret.¹⁷ Analysen utgår från barnet, vilket innebär att varje förälder är representerad lika många gånger som antalet barn han eller hon har.

Med hjälp av detta material har ett fiktivt underhållsbidrag beräknats för en majoritet av alla barn i underhållsstödssystemet. För beräkning av barns levnadskostnader har Socialstyrelsens numera

¹⁷ De som inte har två föräldrar folkbokförda i Sverige kan bl.a. vara barn som har den ena föräldern utomlands, vars ena förälder har avlidit eller de fall då fadern är okänd.

upphävda schabloner använts (jfr den s.k. kvotdelningsmodellen ovan). Barnomsorgsavgift, barnbidrag och studiebidrag har beaktats i beräkningarna. Inkomsterna som har använts är inkomster för 2008. Enligt föräldralken får den bidragsskyldige behålla 120 procent av prisbasbeloppet för egna kostnader. Motsvarande belopp har använts i beräkningen. Bostadskostnaden har satts till genomsnittlig kostnad enligt Försäkringskassans föreskrifter¹⁸ vid bedömning av bostadsbidraget. Dessutom har hänsyn tagits till om det finns flera barn som den bidragsskyldige ska betala för. Barn som har en bidragsskyldig förälder med en fordran som har lämnats över till Kronofogdemyndigheten för indrivning, är borttagna ur det analyserade materialet. Dessa utgjorde cirka 50 000 av de knappt 170 000 barnen. Oavsett dessa föräldrars inkomster är det nämligen inte troligt att dessa barn för tillfället skulle kunna få del av ett större underhåll.

Beräkningarna är gjorda av Statistiska centralbyrån på uppdrag av utredningen. I bilaga 6 finns en metodbeskrivning för hur det fiktiva underhållsbidraget har beräknats. Utredningen är medveten om att verkligheten avseende de individuella förutsättningarna inte framkommer med hjälp av registerdata och schabloner. Utredningen gör dock bedömningen att i snitt torde dessa uppgifter spegla gruppens förutsättningar väl.

12.4.2 Föräldrarnas inkomster relativt varandra

Som framkommit av typfallsberäkningarna ovan är skillnaden mellan, och nivån på, föräldrarnas inkomster några faktorer som påverkar storleken på ett underhållsbidrag. Som bakgrund till den fiktiva beräkningen av underhållsbidrag presenteras därför en översiktlig bild av hur föräldrarnas inkomster relaterar till varandra och till viss del även deras inkomstnivåer.

Vid undersökning av samtliga föräldrar, både sammanboende och särlevande, är det 74 procent av föräldraparen där pappan har en högre inkomst än mamman. I det undersökta materialet fanns det 1,8 miljoner barn. Alla barn vars båda föräldrar var folkbokförda i landet finns med. Bland de cirka 410 000 barn vars föräldrar är särlevande har i 65 procent av paren, pappan en högre inkomst än mamman.

¹⁸ Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2010:13) om genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad för år 2011.

I denna studie ligger fokus dock på de barn som får fullt underhållsstöd, dvs. 1 273 kronor per månad. Barn med utfyllnadsbidrag ingår inte i undersökningen, eftersom det inte finns några registeruppgifter om hur stort underhåll dessa barn får. Inte heller de som får underhållsstöd vid växelvis boende ingår eftersom dessa föräldrar som regel anses fullgöra sin underhållsskyldighet under den tid barnet bor hos dem.

Av barn med fullt underhållsstöd är 89 procent folkbokförda hos sin mamma och 11 procent hos sin pappa (vilket i enlighet med regelverket överensstämmer med vem av dem som är mottagare av underhållsstödet eftersom en mottagande boförälder måste ha barnet folkbokfört hos sig). I tabellen nedan visas inkomstrelationen mellan de studerade föräldrarna. Det är inte lika vanligt att bidragsskyldiga pappor har en högre lön än mamman, 55 procent, jämfört med särlevande i stort, 65 procent. Om uppdelning görs efter pappors återbetalningsgrad framgår att hela 80 procent av de pappor som återbetalar fullt underhållsstöd, har en högre lön än mamman. Det är ovanligt att mamman har högre lön än pappan då hon är bidragsskyldig, det förekommer enbart i 22 procent av fallen.

Tabell 12 Andel av föräldraparen där den bidragsskyldiga har högre inkomst än boföräldern

		Andel bidragsskyldiga med högre inkomst
Alla som tar emot fullt underhållsstöd	Mamma boförälder	55
	Pappa boförälder	22
<i>Varav</i>		
De som återbetalar fullt	Mamma boförälder	80
	Pappa boförälder	34
De som ej återbetalar fullt	Mamma boförälder	47
	Pappa boförälder	20

Som tidigare nämnts har både nivån på inkomsterna och relationen mellan föräldrarnas inkomster betydelse då underhållsbidrag beräknas. Nedan görs en översiktlig beskrivning över vem av föräldrarna som har högst inkomst tillsammans med den inkomstnivå de har. Om föräldrarna indelas efter låga respektive höga inkomster gäller att de 50 procent som har de lägsta inkomsterna är de föräldrar som här räknas som dem som har låg inkomst. De 50 procent med de högsta inkomsterna utgör här gruppen med hög inkomst.

Detta är en mycket grov indelning som görs men kan ändå ge en bild av hur mammors och pappors inkomster förhåller sig till varandra.

Om samtliga föräldrar studeras framgår att allra vanligast är att pappan har hög inkomst och mamman låg inkomst. Föräldrar med de lägsta inkomsterna får relativt ofta barn med varandra. Det samma gäller för föräldrar med de högsta inkomsterna. Bland särlevande föräldrar är det vanligare att båda föräldrarna har låg inkomst. Det är även något vanligare att mamman har högre inkomst än pappan, än bland sammanboende föräldrar.

Diagram 3 visar att det även bland gruppen särlevande är vanligt att pappan har hög inkomst och mamman låg inkomst. Detta är intressant eftersom chansen i dessa fall är stor att barnet skulle kunna få reellt mer i underhåll om föräldrarna själva kom överens om ett underhållsbidrag för barnet i stället för att ansöka om underhållsstöd. Anledningen är troligen att i de allra flesta fall skulle pappan, om reglerna för underhållsbidrag tillämpades, få betala en större andel av barnets försörjning, eftersom han med stor sannolikhet har ett större överskott då storleken på underhållsbidrag beräknas. Däremot antas föräldrarna betala lika mycket för barnet, oavsett deras relativa förmåga, i underhållsstödsystemet.

Diagram 3 Relationen mellan föräldrarnas inkomster, andel i procent

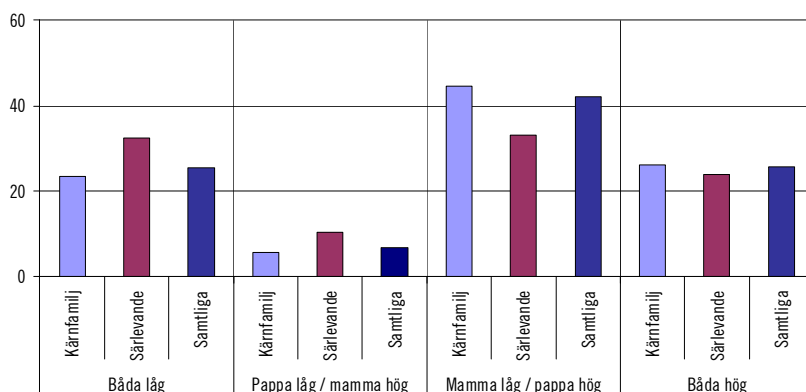
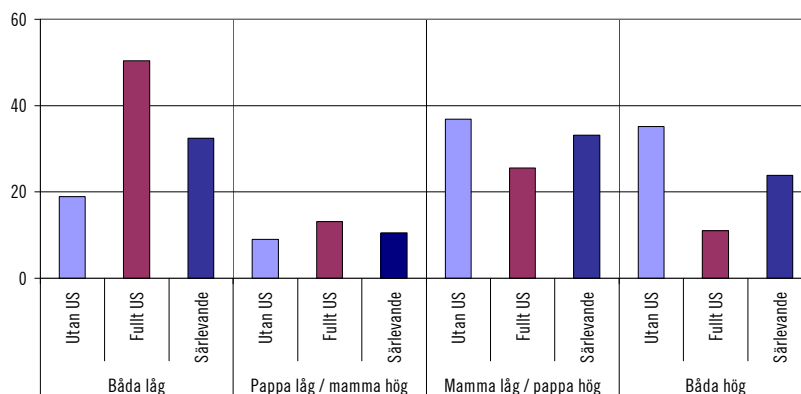


Diagram 4 visar särlevande föräldrarnas inkomster när mamman är boförelärd; 89 procent av barnen där underhållsstöd lämnas är folkbokförda hos mamman. Uppdelning har gjorts på barn som har

fullt underhållsstöd och barn som ligger utanför underhållsstöds-systemet. Diagrammet visar att en relativt stor andel av de studerade barnen med underhållsstöd har två föräldrar med relativt låg inkomst. Men 26 procent av barnen har föräldrar där pappan har en hög inkomst och mamman en låg inkomst. I ytterligare 11 procent av fallen har båda föräldrarna hög inkomst. Med andra ord har 37 procent av barnen en bidragsskyldig pappa som har en inkomst på över 20 000 kronor per månad. Sannolikheten att en del av barnen skulle få mer i underhållsbidrag är stor.

Diagram 4 Relationen mellan de särlevande föräldraparens inkomster då mamma är boförälder, andel i procent

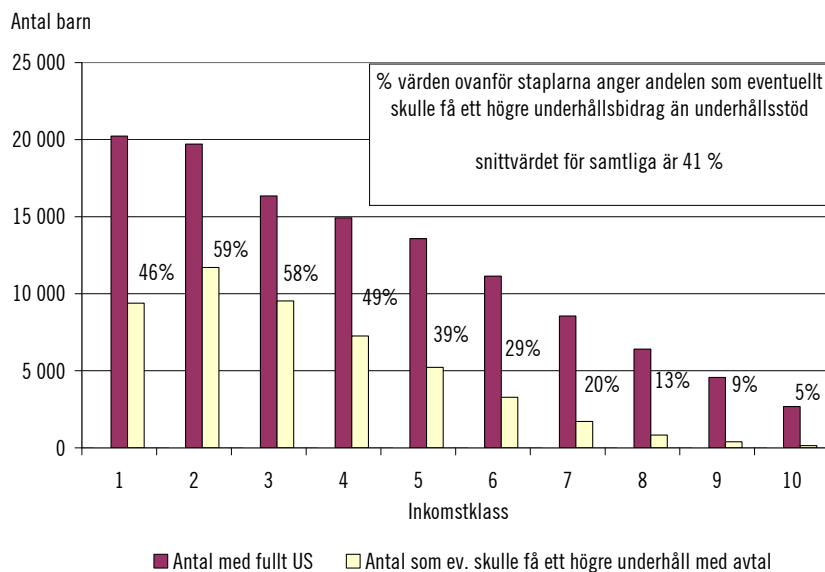


För den minoritet barn som bor hos sin pappa, och får underhållsstöd, gäller att enbart 14 procent av de bidragsskyldiga mammorna har en inkomst över 20 000 kronor per månad.

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

Diagram 5 visar att med all sannolikhet skulle många barn kunna få mer i underhållsbidrag än de 1 273 kronor per månad som de i dag får i underhållsstöd. Enligt den fiktiva beräkningen skulle nästan 50 000 barn, 41 procent av de undersökta barnen med underhållsstöd få mer i underhållsbidrag.

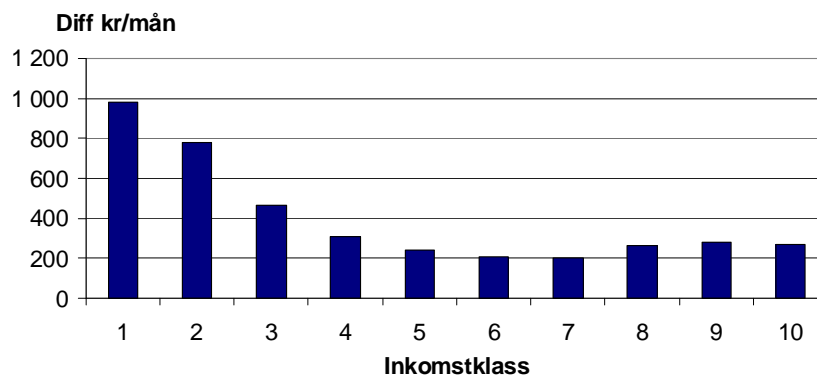
Diagram 5 Alla barn med 1 273 kronor per månad i underhållsstöd, antal och andel barn som beräknas få mer i underhållsbidrag än underhållsstöd, fördelat på boföräldrarnas inkomstklass efter decil



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

Diagram 5 tillsammans med diagram 6 visar att ju lägre inkomstklass boföräldern tillhör desto större skillnad i både andelen som skulle ha fått mer i underhållsbidrag än 1 273 kronor samt skillnaden i storleken på belopp. Detta är en konsekvens av att underhållsbidraget även tar hänsyn till boföräldrarnas inkomst. Även vid beslut om underhållsstöd antas varje förälder stå för barnets halva kostnad, maximalt 1 273 kronor per månad, medan vid fastställandet av ett underhållsbidrag ska föräldrarna stå för den andel som motsvarar deras ekonomiska förmåga. Detta innebär att en förälder kan få stå för hela barnets kostnad när underhållsbidrag fastställs.

Diagram 6 Alla barn med 1 273 kronor per månad i underhållsstöd, genomsnittlig skillnad mellan beräknat underhållsbidrag och 1 273 kronor bland dem som beräknas få mer, fördelat på boföräldrarnas inkomstklass, decil 1–10

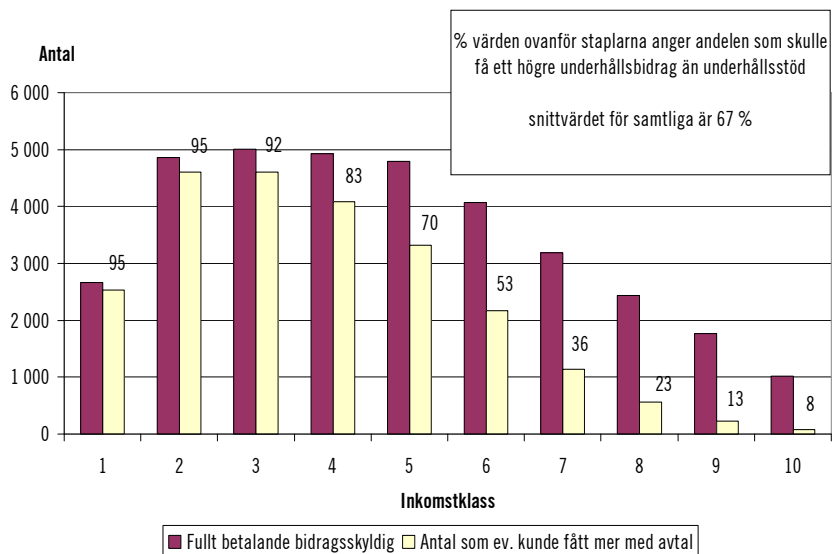


Av alla de undersökta barnen (de som har bidragsskyldiga föräldrar med skulder hos Kronofogdemyndigheten är borttagna) med ett underhållsstöd på 1 273 kronor per månad är det 22 procent där den bidragsskyldige återbetalar hela underhållsstödsbeloppet, dvs. 1 273 kronor per månad. Dessa 22 procent motsvarar 35 000 barn. Denna grupp är den där den bidragsskyldige föräldern har relativt god ekonomi och den grupp som Försäkringskassan främst har försökt att få ut ur underhållsstödsystemet för att de själva ska reglera underhållet (se avsnitt 11.3 ovan).

Diagram 7 och 8 nedan visar motsvarande det som visas i diagram 5 och 6 men enbart för den del av gruppen där den bidragsskyldige återbetalar 1 273 kronor i månaden. Bland dessa föräldrar borde andelen som har förmåga att betala mer än 1 273 kronor i underhållsbidrag vara större än bland dem som inte återbetalar fullt. I gruppen beräknas 23 000 barn (67 procent) få mer i underhållsbidrag än i underhållsstöd vilket är betydligt mer än för hela gruppen.¹⁹ Bland de barn som samtidigt har en boförälder i de tre lägsta inkomstklasserna beräknas över 90 procent få ett större fiktivt underhållsbidrag än 1 273 kronor per månad. Detta är en konsekvens av att hänsyn inte tas till mammans inkomst när underhållsstöd lämnas.

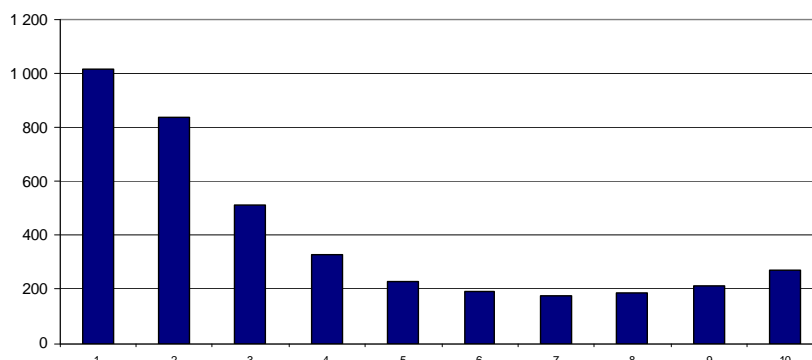
¹⁹ Knappt 2 000 barn vars förälder har ett återbetalningsbelopp på 1 273 kronor i månaden är borttagna ur analysen för att de har haft ärenden hos Kronofogdemyndigheten.

Diagram 7 Barn där den bidragsskyldige återbetalar 1 273 kronor per månad, antal och andel barn som skulle få mer i underhållsbidrag än underhållsstöd, fördelat på boförälderns inkomstklass



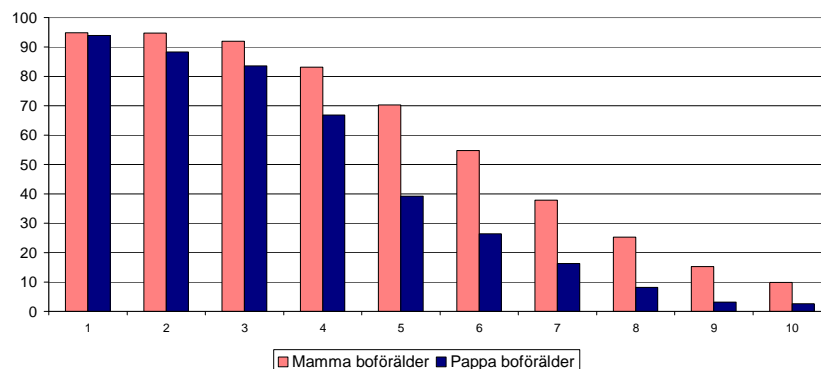
I diagram 7 visas att det är i de lägsta inkomstklasserna som störst andel barn återfinns som kan gå miste om ett underhåll. I diagram 8 syns att det även är i de lägsta inkomstklasserna som barnen finns som i genomsnitt går miste om de största beloppen. Ända upp till i snitt 1 000 kronor mer i månaden skulle barnen med en boförälder i den lägsta inkomstklassen få i underhållsbidrag.

Diagram 8 Barn vars bidragsskyldig förälder återbetalar 1 273 kronor per månad, genomsnittlig skillnad mellan beräknat underhållsbidrag och underhållsstöd på 1 273 kronor bland dem som beräknas få mer fördelat på boförälderns inkomstklass decil 1–10, kronor per månad



Av diagram 9 framgår att om boföräldern är en mamma beräknas en större andel få mer i underhållsbidrag, vilket med all sannolikhet beror på att män ofta har högre inkomster än kvinnor.

Diagram 9 Barn vars bidragsskyldig förälder betalar 1 273 kronor per månad, andel barn som skulle ha få mer i underhållsbidrag, fördelat på mamma eller pappa som boförälder samt boförälderns inkomstklass, decil 1–10

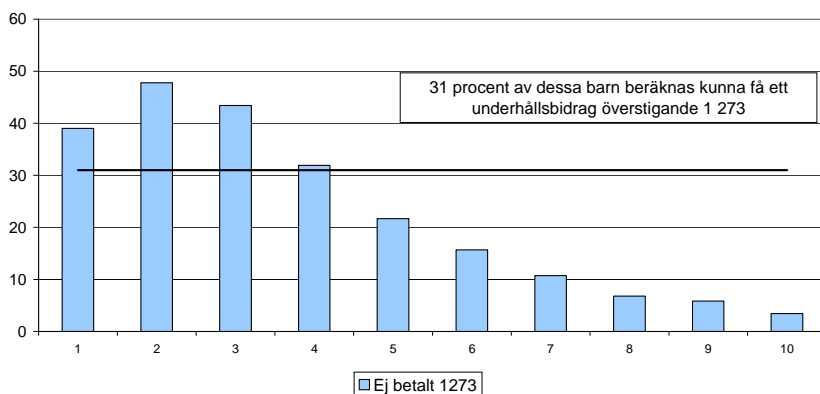


Även de som enligt underhållsstödsystemet inte återbetalar 1 273 kronor per månad, skulle ändå vid fastställande av ett underhållsbidrag anses kunna betala ett månadsbelopp överstigande 1 273 kronor.

Detta beror på att systemen är så olika i sin konstruktion. Därför har även beräkning gjorts för de barn som får ett underhållsstöd motsvarande 1 273 kronor per månad, men där den bidragsskyldige enligt underhållsstödssystemet inte behöver återbetala hela detta belopp pga. storleken på sin inkomst.

Diagram 10 visar att även om dessa bidragsskyldiga inte anses kunna återbetala 1 273 kronor per månad enligt underhållsstödssystemet, så skulle 31 procent antas kunna betala mer än 1 273 kronor om de fastställde ett underhållsbidrag enligt schablonerna. Dessa 31 procent motsvarar 26 000 barn. Dock är dessa bidragsskyldigas betalningsförmåga relativt låg med tanke på att Försäkringskassan har fastställt ett återbetalningsbelopp som är lägre än 1 273. Detta beror på regelverkens olika utformning. Inom underhållsstödet betalas enbart en viss andel av inkomsten över en viss nivå i underhållsstöd men då underhållsbidrag betalas går varenda krona över ett visst belopp till underhållet.²⁰ Först och främst torde det enligt det uppsatta målet om ökad direktreglering vara önskvärt att dessa bidragsskyldiga föräldrar betalar det de har förmåga till direkt till boföräldern och enbart använder sig av Försäkringskassans avseende utfyllnadsbidrag.²¹

Diagram 10 Barn vars bidragsskyldiga förälder återbetalar mindre än 1 273 kronor per månad, andel som skulle ha fått mer än 1 273 kronor per månad i ett fiktivt beräknat underhållsbidrag, fördelat på mammas inkomstklass, decil 1–10



²⁰ Se ovan under rubriken margineffekter.

²¹ Se ovan i avsnitt 11.3 angående Försäkringskassans mål för underhållsstödet.

Vid en analys av de studerade barnen med underhållsstöd är andelen som skulle få mer i underhållsbidrag, ungefär densamma oavsett barnets ålder (om uppdelning görs i åldersgrupperna 0–6, 7–12 och 13–17 år). Om en analys sker separat bland de fullt återbetalande bidragsskyldiga föräldrarna, är det många fler bland dem med de yngsta barnen som skulle kunna betala mer än 1 273 kronor per månad. Det är 83 procent av dem med de yngsta barnen 0–6 år, 69 procent av föräldrar med 7–12 åringar och 64 procent bland de äldsta barnen, 13–17 år, som skulle betala mer i underhållsbidrag än 1 273. Detta beror förmodligen på att schablonen antar att de äldre barnen kostar mer än de yngre barnen vid beräkning av underhållsbidrag.

13 Förslag till åtgärder för förbättrat föräldrasamarbete i ekonomiska och andra frågor som rör barnet, m.m.

Några utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag

Utredningen kan konstatera att särlevandehushållen i Sverige ser mycket olika ut både vad avser familjesammansättning och ekonomiska förutsättningar. Den senaste femtonårsperioden har inneburit förändrade familjemönster och boendeformer för barnen. Framför allt har barns växelvisa boende hos föräldrarna ökat kraftigt. Omkring 30 procent (enligt vissa undersökningar cirka 40 procent) av barn till särlevande föräldrar bor växelvis hos sina båda föräldrar. Cirka 60 procent av barnen bor antingen hela eller merparten av tiden med sin mamma. Motsvarande andel för barn boende hos pappa är tio procent.

Utredningen kan också konstatera att hur föräldrarna fördelar den faktiska försörjningen av barnet mellan sig hänger nära samman med hos vem av föräldrarna barnet bor. Med andra ord är särlevande föräldrars försörjningsbörda nära kopplad till barnets boende och i vilken omfattning barnet tillbringar tid i respektive förälders bostad. Samarbetet avseende ekonomi och andra frågor som rör den vardagliga omsorgen om barnet fungerar för de allra flesta av dessa föräldrar tämligen väl vid växelvis boende för barnet, medan en större andel av boföräldrar och umgängesföräldrar uppger att samarbetet inte fungerar så bra. Bland alla grupper av föräldrar finns det de som uppger att samarbetet fungerar dåligt eller mycket dåligt. Samarbetet är i hög grad personberoende och varie-

rar utifrån personliga, sociala och ekonomiska förutsättningar samt över tid.

I utredningens uppdrag ligger bland annat att föreslå åtgärder som kan underlätta och uppmuntra samarbete mellan särlevande föräldrar. En central utgångspunkt för detta arbete är att föräldrar har ett gemensamt ansvar för att ta hand om och försörja sitt barn och att ett väl fungerande samarbete mellan dem gynnar barnet.

Målet för utredningens arbete är att tydliggöra föräldrarnas gemensamma ansvar för barnets omsorg och försörjning även efter en separation, samt att undanröja samarbetshinder och underlätta för särlevande föräldrar att komma överens och samarbeta i såväl ekonomiska som andra närliggande frågor som rör barnet.

Utredningens förslag syftar därför till att:

- bättre anpassa regelverken för de familjeekonomiska stöden till förändrade familjemönster och boendeformer för barnet, genom att öka möjligheterna till fördelning av olika familjeekonomiska stöd utifrån respektive förälders antagna försörjningsbörda för barnet,
- tydliggöra föräldrarnas primära, och gemensamma, försörjningsansvar för barnet,
- öka föräldrarnas valfrihet i frågor som rör barnets boende och försörjning, samt
- öka utbudet av informations- och stödinsatser för att föräldrarna ska kunna göra välinformerade val.

Om båda föräldrarna i större utsträckning kan kompenseras utifrån sin antagna försörjningsbörda för barnet, borde några för föräldrarna betydelsefulla konflikt drivande faktorer i regelverket minska. Det torde också bidra till att minska de ekonomiska incitament som kan påverka föräldrarnas överväganden om barnets boende eller vistelse i respektive föräldrahushåll. Ur ett barnperspektiv torde också betydelsen av att barnet kan uppfattas som bärare av ekonomiska förmåner och därmed bli ett slagträ i föräldrakonflikter, minska. Detta tillsammans med ett förbättrat och mer uttalat stöd till föräldrar i frågor som rör barnets omsorg och försörjning borde betydligt förbättra förutsättningarna för samarbete mellan föräldrarna.

Utifrån dessa utgångspunkter presenteras nedan ett antal förslag. Del I innehåller förslag som syftar till att undanröja konflikt-

drivande faktorer i de familjeekonomiska regelverken genom att på ett bättre sätt än i dag ta hänsyn till att det kan finnas barn i ett hushåll, även om barnet inte är folkbokfört i hushållet, samt i konsekvens härmed ett ökat hänsynstagande till föräldrarnas antagna försörjningsbördor för barnet.

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

Del III innehåller förslag till åtgärder för att förbättra samhällets kunskap om de olika särlevandehushållens faktiska sammansättning och situation.

Del I Åtgärder för att undanröja konflikt drivande faktorer i regelverken

13.1 Utökade möjligheter för båda föräldrar att vara mottagare av barnbidraget

Utredningens förslag: Föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn ska gemensamt kunna anmäla om en av dem eller båda ska vara mottagare av det allmänna barnbidraget. Om inte någon anmälan görs i samband med att rätten till barnbidrag inträder eller om anmälan inte är samstämmig, ska båda föräldrarna vara bidragsmottagare. När båda föräldrarna är bidragsmottagare lämnas bidraget med hälften till vardera föräldern.

När barnet bor varaktigt ungefär lika mycket hos båda föräldrarna (växelvis boende), ska barnbidraget kunna lämnas med hälften till vardera föräldern efter anmälan av endast en av dem. En förutsättning för det är att det finns en lagakraftvunnen dom eller ett av socialnämnden godkänt avtal om växelvis boende, eller ett beslut av Försäkringskassan om bostadsbidrag till barnfamiljer i form av växelvisbidrag. Om det framkommer omständigheter som gör det sannolikt att barnet inte bor växelvis hos föräldrarna, ska den förälder som anmäler om delning av barnbidraget visa att barnet bor växelvis. Om han eller hon inte kan visa detta ska bidraget inte delas.

13.1.1 Båda föräldrar ska kunna vara mottagare av barnbidraget

Dagens familjebildning och den kraftiga utvecklingen av barns växelvisa boende liksom pappors ökade uttag av föräldraledighet visar att föräldrar alltmer tar ett gemensamt ansvar för barnets omsorg och försörjning. De flesta föräldrar har dessutom gemensam vårdnad om barnet, även efter en separation. Denna utveckling återspeglas dock inte tillräckligt i bestämmelserna om barnbidrag.

Barnbidrag lämnas för att täcka de merkostnader som följer av att det finns barn i ett hushåll. Enligt nuvarande bestämmelser om bidragsmottagare kan föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn gemensamt anmäla vem av dem som ska vara bidragsmottagare. Om ingen anmälan görs betalas bidraget ut till barnets mor. Även om andelen pappor har ökat sedan möjligheten att välja bidragsmottagare infördes i juli 2006, är det fortfarande i de flesta fall mammor som är mottagare av barnbidrag.

En delning av barnbidraget mellan föräldrarna är för närvarande endast möjlig när barnet bor växelvis hos dem. En förutsättning för att dela barnbidraget är att föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet och att de gemensamt anmäler om delning.

De begränsade möjligheterna för båda föräldrar att vara bidragsmottagare skickar enligt utredningen inte bara otidsenliga signaler om det gemensamma föräldraansvaret. Det kan dessutom påverka möjligheten för en förälder att fullgöra sitt försörjningsansvar för barnet, särskilt i de fall barnet bor växelvis hos föräldrarna. Risken för konflikt ökar dessutom mellan föräldrarna i de fall den förälder som är bidragsmottagare inte vill medverka till en gemensam anmälan om delning vid växelvis boende, vilket i sin tur riskerar att drabba barnet. (Se närmare utredningens probleminventering i avsnitt 10.3.2.)

Tidigare gjorda undersökningar har indikerat att frågan om delning av barnbidraget inte är av något större intresse för sammanboende föräldrar.¹ Det kan finnas många förklaringar till detta. En förklaring kan vara att det inom en familj inte spelar så stor roll vem som tar emot barnbidraget om man har gemensam hushållsekonomi. I praktiken kommer ändå barnbidraget hela familjen till del, oavsett vem som står som mottagare av bidraget. Utredningen

¹ Se bl.a. Riksförsäkringsverkets rapport RFV Analyserar 2000:3, Delat barnbidrag. Under år 2000 genomförde ARS Research AB på uppdrag av RFV, samtal med föräldrar i form av fokusgrupper. Resultatet redovisas i rapporten.

har inom ramen för en egen undersökning² frågat föräldrar om hur de ställer sig till att dela barnbidraget. Drygt 55 procent av föräldrarna anser att man ska kunna dela på bidraget med hälften till vardera föräldern, medan 30 procent anser att det inte ska vara möjligt. Av dem som är positiva till delning anser 43 procent att delningen ska ske efter anmälan från båda föräldrarna. Särlevande föräldrar med växelvis boende barn är mer positiva till delning jämfört med de föräldrar vars barn bor hos endast en av föräldrarna. Av de föräldrar som är positiva till delning tycker strax över hälften (54 procent) att en delning är en viktig signal för att betona föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar. Andra skäl är att en delning är rättvis utifrån fördelningen av kostnaderna för barnet (29 procent) och att det är jämställt för föräldrarna (26 procent). För särlevande föräldrar är rättvisa mer viktigt än för föräldrar som lever tillsammans.

Även om resultaten av denna undersökning inte ger något entydigt svar på frågan om barnbidraget i större utsträckning bör delas eller inte, anser utredningen att det finns ett stort värde i om möjligheten för föräldrar att välja bidragsmottagare utökas till att också omfatta dem båda. Denna möjlighet bör gälla oavsett om föräldrarna bor tillsammans eller inte. Föräldrarna ska kunna anmäla sitt val redan när rätten till bidraget inträder, dvs. som regel i samband med ett barns födelse.

Närmare om utökade möjligheter att välja bidragsmottagare

Utredningen anser att lagstiftningen inte ska lägga hinder i vägen för föräldrar som redan i samband med barnets födelse eller senare vill dela barnbidraget mellan sig. Att låta föräldrarna själva bestämma över om en av dem eller båda ska vara mottagare av barnbidraget är en viktig signal från samhällets sida om föräldrarnas gemensamma ansvar för barnet, där de förutsätts ta lika ansvar i vården, omsorgen och försörjningen av barnet. Utökade möjligheter att i det enskilda fallet välja vem av föräldrarna som ska vara bidragsmottagare torde minska risken för framtida konflikter om barnbidraget mellan föräldrarna, och dessutom kunna bidra till ökad jämställdhet mellan könen. Det är emellertid angeläget att bestämmelserna om bidragsmottagare utformas på ett sätt som

² TNS Sifo genomförde på uppdrag av utredningen en telefonintervju bland 796 föräldrar med barn under 18 år i november 2010. Se närmare bilaga 4.

både betonar det gemensamma föräldraansvaret och så långt möjligt bidrar till att säkerställa att bidraget verkligen kommer barnet till del.

Mot denna bakgrund anser utredningen att föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn ska, utöver nuvarande möjlighet att välja en av dem som bidragsmottagare, också gemensamt kunna anmäla att båda ska vara mottagare av barnbidraget, dvs. att beloppet ska kunna lämnas med hälften var till dem båda. Att föräldrarna gemensamt ska bestämma i frågan om bidragsmottagare står i överensstämmelse med den gemensamma beslutanderätt som följer av gemensam vårdnad om ett barn. Ökad valfrihet för föräldrarna att själva bestämma i frågan om bidragsmottagare står också i överensstämmelse med intentionerna i familjepolitiken.

Att båda föräldrarna är bidragsmottagare bör enligt utredningen inte hindra dem från att vid ett senare tillfälle gemensamt kunna anmäla att bidraget i stället ska lämnas till en av dem.

Utredningen har övervägt möjligheten att automatiskt betala ut barnbidraget med hälften till vardera föräldern för alla föräldrar från den tidpunkt när rätten till bidraget inträder, men anser att detta inte är lämpligt.³ En automatisk utbetalning med hälften till vardera förälder har visserligen flera fördelar. Den är lätt att förstå, förutsägbar och lättadministrerad. En sådan ordning är också könsneutral och därmed fördelaktig ur jämställdhetssynpunkt. Den signalerar dessutom ett gemensamt föräldraansvar. Trots dessa fördelar är utgångspunkten för utredningen att samhället inte ska styra över hur eller när en delning av barnbidraget ska göras. En stor brist med automatisk delning är nämligen att alla föräldrar berörs oavsett om de vill dela barnbidraget, och oavsett i vilken omfattning föräldrarna lever tillsammans med barnet. En sådan ordning saknar därmed enligt utredningen ett barnperspektiv.

Kravet på att en bidragsmottagare måste ha rättslig vårdnad om barnet innebär dessutom att en delning av barnbidraget mellan ogifta föräldrar är möjlig först när faderskapet för barnet har blivit fastställt och föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet. För att göra en automatisk delning av bidraget krävs således att det är känt vem som är pappa till barnet och att denne också har del i vårdnaden om barnet. Det faktum att frågan om fastställande av faderskap

³ I TNS Sifo:s undersökning svarar 38 procent av dem som är positiva till delning av barnbidraget att bidraget ska delas automatiskt i samband med barnets födelse (av svarsalternativet framgår emellertid inte hur denna automatiska delning ska ske). I gruppen föräldrar vars barn bor växelvis, ansåg 49 procent att bidraget ska delas automatiskt när det är klarlagt att barnet bor växelvis hos föräldrarna.

i vissa fall kan dra ut på tiden skulle kunna påverka handläggningen av ärendena på ett negativt sätt.

När ingen anmälan görs eller anmälan inte är samstämmig

Om ingen anmälan om bidragsmottagare görs lämnas enligt nuvarande bestämmelser barnbidraget till barnets mor. En sådan ordning har flera fördelar. Som regel bor mammor med sina barn då barnen är nyfödda. Undersökningar har också visat att mammor ofta står för de flesta inköpen till sina barn, såsom kläder, skor och leksaker, och detta är en ordning de flesta föräldrar verkar vara nöjda med.⁴ Det är dock oklart i vilken utsträckning detta beror på att mamman är bidragsmottagare eller om det ändå skulle vara så att hon står för inköpen till barnet även om hon inte skulle vara bidragsmottagare. Majoriteten av de barn som bor endast med den ena föräldern bor med sin mamma.

Även om det finns en rad fördelar med att barnets mor är bidragsmottagare i de fall ingen anmälan görs, anser utredningen att den är otillfredsställande, framför allt utifrån synen på det gemensamma föräldraskapet, att hon av lagstiftaren väljs före barnets andra förälder. Utredningen anser i stället att barnbidraget ska betalas ut med hälften till vardera förälder när någon anmälan inte ges in till Försäkringskassan eller när anmälan inte är samstämmig. En sådan ordning speglar enligt utredningen bättre utvecklingen av det alltmer gemensamma och jämställda föräldraskapet. Det ger också en tydlig signal till föräldrarna om att de har ett gemensamt försörjningsansvar för barnet. Det finns i och för sig en viss risk att barnbidraget kan komma att betalas ut till en förälder som inte alls tar ansvar för barnets försörjning, dvs. att bidraget inte kommer barnet till del, vilket är en brist sett ur ett barnperspektiv. Detta kan i vissa fall förmodligen bli en källa till konflikt mellan föräldrarna. Utredningen anser emellertid att barnperspektivet till övervägande del beaktas genom att föräldrarnas gemensamma ansvar för barnet kommer till uttryck i bestämmelsen om bidragsmottagare och att de därmed får likvärdiga förutsättningar att också kunna ta detta ansvar, vilket förutsätts komma barnet till del.

Om en förälder av någon anledning är eller har visat sig vara olämplig som vårdnadshavare torde det vanligtvis vara så att den andra föräldern är ensam vårdnadshavare för barnet. Utredningen

⁴ Jämför uppgifter om detta i studien Jämställt föräldraskap, se ovan avsnitt 10.3.2.

har övervägt behovet av att föreslå en undantagsregel om barnbidraget inte kommer barnet till del, men anser att det finns tillräckliga skyddsmekanismer i den nuvarande regleringen (se vidare nedan).

Det finns visserligen andra möjliga sätt att betala ut barnbidrag när föräldrarna inte gör någon anmälan om bidragsmottagare, eller om anmälan inte är samstämmig.⁵ De varianter som står till buds är att lämna bidraget till den av föräldrarna som är yngst alternativt äldst, eller att det lämnas till antingen barnets mamma eller pappa. I alla dessa fall måste en avvägning göras mellan föräldrarnas intresse att få bidrag till att täcka en del av kostnaderna för barnet och behovet av lättadministrerade och förutsägbara bestämmelser. Frågan om könsneutrala regler, jämställdhet och vikten av att betona det gemensamma föräldraansvaret har också betydelse.

Att låta den yngste av barnets föräldrar få barnbidraget skulle leda till att mammor även fortsättningsvis blir bidragsmottagare i de flesta fall eftersom de i allmänhet är yngre än papporna. Motsatsvis kommer bidraget att i högre grad lämnas till pappor om den som är äldst av föräldrarna blir bidragsmottagare. Detta kommer att slå olika från hushåll till hushåll. En sådan ordning står inte i överensstämmelse med vad föräldrar i allmänhet själva vill och kan inte heller sägas ta tillvara barns intressen eftersom det blir alltför oförutsägbart vem av föräldrarna som kan få bidraget. En sådan ordning skulle också kunna innebära att en förälder som inte bor tillsammans med barnet ändå kan bli bidragsmottagare.

13.1.2 Delning av barnbidrag vid växelvis boende på anmälan av endast en förälder

Utredningen har i avsnitt 10.3.2 redogjort för vilka problem som är förknippade med att båda föräldrarna vid växelvis boende för barnet måste vara överens för att en delning av barnbidraget ska vara möjlig att göra. Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att de problem som lagstiftaren avsåg att komma till rätta med fortfarande till viss del kvarstår som innan delningsbestämmelsen infördes 2006. Lagstiftarens välvilja för barnets skull om att föräldrarna måste vara överens om att dela på barnbidraget har i motsats till vad som var avsett, i stället till viss del kommit att försvåra sam-

⁵ En anmälan är inte samstämmig om endast den ene av föräldrarna har skrivit under anmälan eller om föräldrarna har angett olika bidragsmottagare.

arbetet mellan föräldrarna. Utredningen anser därför att övervägande skäl talar för att en delning av barnbidraget vid växelvis boende för barnet ska vara möjlig även om föräldrarna inte är överens om det.

Att föräldrarna inte lever tillsammans påverkar inte deras gemensamma ansvar för barnets omsorg och försörjning. Nuvarande bestämmelser innebär att det oftast är mamman till barnet som är mottagare av barnbidraget, även efter en separation. Alltfler pappor tar emellertid del i omsorgen av barnet, vilket inte minst utvecklingen av det växelvisa boendet visar. Oavsett föräldrarnas inkomst och eventuellt nya familjeförhållanden förutsätts vardera föräldern bära kostnader för barnet under den tid som barnet vistas hos honom eller henne. I konsekvens härmed anser utredningen att barnbidraget också bör komma båda föräldrarna till del på lika villkor. Av de särlevande föräldrar som tillfrågats i utredningens telefonbussundersökning anger 89 procent av dem att de delar på kostnaderna för barnet.⁶

Det är otillfredsställande att en av föräldrarna, genom att inte medverka till en gemensam anmälan om delning, i praktiken kan hindra den andra föräldern att få del av barnbidraget. Enligt utredningens mening torde det vara mindre konflikt drivande om Försäkringskassan kan besluta om delning av barnbidraget på anmälan av en av föräldrarna eftersom det då ger den föräldern bättre möjligheter att fullgöra sitt försörjningsansvar. Ur barnets perspektiv är det också bättre att denne förälder kan få halva barnbidraget för att täcka kostnader för barnet under den tid barnet vistas hos honom eller henne. Detta skulle också harmoniera bättre med bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet i den meningen att föräldrarna antas ha fullgjort sin underhållsskyldighet genom att ta de kostnader som uppkommer när de har barnet boende hos sig.

Att det finns en risk för att den bidragsmottagande förälderns ekonomiska situation försämras vid delning utgör enligt utredningen inte ett tillräckligt skäl för att den andra föräldern, som har barnet boende hos sig i lika stor utsträckning, ska vara beroende av att bidragsmottagaren medger att barnbidraget delas. Möjligheten att dela barnbidraget vid växelvis boende ska därför gälla för vardera föräldern oberoende av om de är överens eller inte. I dag är många av de föräldrar som har barn boende växelvis hos sig och

⁶ Anförda undersökning av TNS Sifo.

som tar emot ett helt barnbidrag överkompenserade, sett utifrån sin antagna försörjningsbörda.

Delning på anmälan av en förälder kräver att växelvis boende kan visas

En förälders möjlighet att vid växelvis boende få barnbidraget delat mot den andra förälderns vilja kan dock inte gälla oinskränkt. När en anmälan om delning görs av bara den ena föräldern måste det så långt som möjligt stå klart att barnet bor växelvis hos föräldrarna. Det ska alltså inte räcka med att en av föräldrarna påstår att barnet bor växelvis hos honom eller henne. I ärenden om underhållsstöd är det i dag inte ovanligt att den förälder som inte är boförälder i underhållsstödets mening, hävdar att barnet bor växelvis hos föräldrarna. Detta innebär ofta omfattande utredningar för Försäkringskassan. Därför är det viktigt att det finns underlag och förhållanden som styrker att barnet verkligen bor växelvis hos föräldrarna.

Om endast en av föräldrarna gör anmälan om delning av barnbidraget ska bidraget enbart delas om det finns en lagakraftvunnen dom eller ett av socialnämnden godkänt avtal om växelvis boende, eller om Försäkringskassan har beslutat om bostadsbidrag till barnfamiljer i form av växelvisbidrag (se närmare om detta under avsnitt 13.3). Det behöver dock inte uttryckligen anges i en dom eller ett avtal att barnet ska bo växelvis. Det väsentliga är att det av domen eller avtalet framgår att det är fråga om ett varaktigt boende i en omfattning som enligt gällande rättspraxis kan bedömas som ett växelvist boende, och inte endast ett umgänge.

Barnets växelvisa boende behöver heller inte endast komma till uttryck genom en dom eller ett avtal rörande barnets boende. Även bedömningen av den faktiska tiden och varaktigheten av barnets vistelse hos föräldrarna är av central betydelse för om det ska anses föreligga ett sådant boende eller inte. En dom som benämns att den reglerar ett barns umgänge med den ena föräldern kan i praktiken innebära att umgänget har bestämts i en sådan omfattning att det är fråga om ett växelvis boende för barnet.⁷ Även en sådan dom om umgänge kan utgöra ett underlag för Försäkringskassans bedömning i ärendet.

⁷ Av 6 kap. 15 § FB framgår att barnet ska ha rätt till umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med.

Det är inte säkert att ett underlag i form av en dom eller ett avtal om barnets boende återspeglar de verkliga boendeförhållandena för barnet. Barnets boendesituation kan ha förändrats, exempelvis sedan domen vann laga kraft. Det är därför nödvändigt att ställa upp ytterligare villkor för delning på anmälan av endast en förälder. Om det framkommer omständigheter som gör det sannolikt att barnet inte bor växelvis hos föräldrarna, ska den förälder som anmäler om delning av barnbidraget visa att barnet bor växelvis. Om han eller hon inte kan visa detta ska bidraget inte delas.

13.1.3 Övriga frågor om barnbidrag

Ska barnbidraget alltid kunna lämnas till båda föräldrarna?

Utredningen har övervägt om det ska införas en särskild möjlighet för en förälder att förhindra att båda föräldrar ska kunna vara bidragsmottagare om det är olämpligt eller oförenligt med barnets bästa. Ett exempel är om barnbidraget sannolikt går till föräldrarnas missbruk eller liknande och därmed inte alls kommer barnet till godo, eller om det annars finns befogad anledning att tro att det inte är förenligt med barnets bästa att lämna barnbidraget till en viss förälder.

I 16 kap. 18 § socialförsäkringsbalken (SFB) finns en undantagsbestämmelse som kan gälla även i dessa fall. Av bestämmelsen framgår att om det finns synnerliga skäl får barnbidraget på begäran av socialnämnden betalas ut till den andra av föräldrarna, någon annan lämplig person eller nämnden att användas för barnets bästa. Med synnerliga skäl avses t.ex. att det är klarlagt att bidragsmottagaren använder bidraget för att finansiera missbruk av alkohol eller narkotika, äventyrligt spel eller liknande⁸.

En särskild fråga är om det ska vara möjligt att förhindra att bidraget betalas ut till båda föräldrarna om en av föräldrarna är i uppenbart behov av hela bidraget. Främst skulle detta kunna bli aktuellt när barnet bor växelvis hos föräldrarna och föräldrarnas ekonomiska situation och förutsättningar ser mycket olika ut. I praktiken skulle det bli fråga om en slags behovsprövning i det enskilda fallet. Undantagsbestämmelsen i 16 kap. 18 § SFB tar dock inte sikte på en sådan situation. Eftersom barnbidraget är ett generellt bidrag är det inte aktuellt att införa någon behovsprövning.

⁸ Prop. 1979/80:1 om socialtjänsten, s. 635.

Det skulle för övrigt vara mycket vanskligt att knyta bidraget till enskilda föräldrars kostnader för sitt barn. Man skulle dessutom i detalj behöva beakta hur kostnaderna konkret fördelas mellan föräldrarna. I sammanhanget måste även hänsyn tas till att kostnaderna för barnet kan variera stort över tiden. En sådan ordning skulle ge upphov till svåra bedömningar med en krånglig och dyr hantering som följd. Utredningen har därför funnit att det inte är lämpligt att föreslå en sådan lösning.

Ska barnbidraget kunna fördelas på annat sätt än till hälften?

Enligt 7 kap. föräldrabalken ska försörjningsansvaret för barnet fördelas mellan föräldrarna efter deras ekonomiska förmåga och barnets behov. Barnbidraget syftar till att täcka de merkostnader som följer av att det finns barn i hushållet. Att ett barnbidrag betalas ut med hälften var till båda föräldrarna torde sällan innebära problem när föräldrarna lever tillsammans. För särlevande föräldrar kan det vara annorlunda. De ekonomiska förutsättningarna kan variera, bland annat utifrån inkomstskillnader mellan föräldrarna, deras fördelning av kostnader för barnet samt utifrån barnets ålder och över tid. Efter en separation kanske den ena föräldern behöver komplettera viss utrustning till barnet, medan den andra föräldern redan har en uppsättning saker.

Utredningen anser att det inte finns något angeläget behov av att kunna utbetala barnbidraget på andra sätt än med hälften till vardera föräldern. Att föreslå andra alternativ än hälften skulle bl.a. innebära ökad administration och kostnader för Försäkringskassan. Fördelningen av bidraget skulle också riskera att bli en detaljerad rättvisekonflikt mellan föräldrarna som skulle innebära ytterligare konflikter. Utredningen anser att fördelningen av barnbidraget i stället bör stå i relation till den gemensamma vårdnaden. Rättsligt sett kan inte den ena föräldrar vara mer vårdnadshavare än den andra föräldern. Det talar således för att barnbidraget inte bör fördelas på annat sätt än till hälften till vardera föräldern. I de flesta fall torde också en hälftendelning närmast spegla den verkliga kostnadsfördelningen för barnet, framför allt när barnet bor växelvis hos föräldrarna.

Flerbarnstillägg

Barn som det lämnas allmänna barnbidrag för grundar också en rätt till flerbarnstillägg.⁹ Vid beräkningen av flerbarnstillägg ska enligt 15 kap. 12 § SFB de barn för vilken någon får barnbidrag räknas samman med de barn för vilken någon annan får barnbidrag, om dessa bidragsmottagare är gifta med varandra och stadigvarande sammanbor, eller är sambor och tidigare har varit gifta med varandra eller har eller har haft barn gemensamt. Den förälder som vill att flerbarnstillägg ska räknas samman på detta sätt måste i dag göra anmälan till Försäkringskassan för att uppbära flerbarnstillägget enligt en proportionell beräkning, vilket framgår av 16 kap. 12 § SFB.

Denna anmälningsskyldighet omfattar även de ärenden där barnbidraget kommer att delas med automatik med anledning av utredningens förslag. Det är därför lämpligt att Försäkringskassan ser till att en anmälningsblankett för flerbarnstillägget bifogas föräldrarnas anmälningsblankett för val av betalningsmottagare för att minimera risken att föräldrar går miste om flerbarnstillägg.

13.1.4 Ikraftträdandebestämmelse

Utredningens förslag: De nya bestämmelserna om bidragsmottagare av barnbidrag ska träda i kraft den 1 januari 2013. Bestämmelserna ska tillämpas även på beslut som har fattats före ikraftträdandet, om anmälan sker enligt dessa.

Förslaget innebär att barn födda från och med ikraftträdandet automatiskt omfattas av de nya bestämmelserna. Utbetalningen av barnbidrag för dessa barn sker då i februari 2013. Föräldrar som vid tidpunkten för ikraftträdandet mottar barnbidrag ska kunna begära ändring i enlighet med de nya bestämmelserna.

⁹ Se 15 kap. 9 § SFB.

13.2 Utökade möjligheter till vårdbidrag

Utredningens förslag: Föräldrar som i ett hushåll vårdar eller har merkostnader för ett barn med funktionsnedsättning eller sjukdom, kan ha rätt till vårdbidrag. Rätten till vårdbidrag ska bedömas utifrån det totala behov av särskild tillsyn och vård som barnet har när det bor eller vistas i hushållet.

När båda föräldrarna vårdar eller har merkostnader för ett barn i ett gemensamt hushåll, ska ansökan om vårdbidrag vara gemensam, om det inte finns särskilda skäl för att ansökan görs av endast den ena föräldern. I övriga fall ska ansökan göras av var och en av föräldrarna.

Om båda föräldrarna uppfyller förutsättningarna för rätt till vårdbidrag för ett barn som bor eller vistas i deras gemensamma hushåll, lämnas vårdbidraget till den förälder som står för den huvudsakliga tillsynen och vården av barnet. Om båda föräldrarna begär det ska vårdbidraget i stället lämnas med hälften till var och en av dem.

Utredningens bedömning: Vårdbidragets förmåns- och ersättningsnivåer behöver ses över.

Endast en av barnets föräldrar kan i dag ha rätt till vårdbidrag

Enligt bestämmelser i 22 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) kan en förälder under vissa i lagen angivna förutsättningar ha rätt till vårdbidrag. Om båda föräldrarna har rätt till vårdbidrag får den förälder som står för den huvudsakliga synen och vården av barnet.¹⁰ Om föräldrarna delar lika på vården men inte bor tillsammans lämnas vårdbidraget, enligt rättspraxis, till den förälder som barnet är folkbokfört hos.¹¹ Vårdbidrag kan i dag således endast beviljas en av barnets föräldrar.

Utbetalningen av vårdbidraget kan emellertid delas om båda föräldrarna begär att halva vårdbidraget ska betalas ut till var och en av dem. En förutsättning för detta är att föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet och att båda tar del i vården av barnet. På liknande sätt som för barnbidraget innebär kravet på att föräldrarna

¹⁰ Se även prop. 1973:47 angående förbättrade familjeförmåner inom den allmänna försäkringen, m.m., s. 63.

¹¹ RÅ 2008 ref. 34.

ska vara överens att den ursprungliga mottagaren av vårdbidraget får en slags vetorätt att avgöra om bidraget ska delas eller inte. En begäran om delning kan när som helst återkallas på initiativ av en av föräldrarna. Delningen av utbetalningen upphör då med omedelbar verkan och hela vårdbidraget betalas ut till den förälder som bedömts ha rätt till det.

Utredningen har i avsnitt 10.3.3 närmare redogjort för de problem som är förknippade med att endast en förälder kan beviljas rätt till vårdbidrag.

Utökade möjligheter att dela vårdbidrag kan verka konflikt drivande

Även om båda föräldrarna till ett barn utför särskilda tillsyns- och vårdinsatser eller har merkostnader, är det inte ovanligt att det inte sker någon egentlig prövning av bådars insatser och merkostnader för barnet när en av föräldrarna ansöker om vårdbidrag. Det beviljade vårdbidraget kompenserar således i praktiken inte för den insats den andre föräldern också gör för barnet. Den enda möjlighet till ekonomisk kompensation som i dag står till buds för denne förälder är att båda föräldrarna begär att vårdbidraget ska delas mellan dem. En delning innebär i praktiken att föräldrarna delar ett vårdbidrag som enbart kan ha bedömts utifrån den sökande förälderns arbetsinsatser och merkostnader.

Enligt utredningen är det olyckligt att lagstiftaren vid delningsbestämmelsens införande¹² i huvudsak anförde liknande skäl till att kunna dela vårdbidraget som för att dela det allmänna barnbidraget. Detta har fått oönskade effekter då de två bidragsslagen är mycket olika, både till karaktär och syfte.

Utredningen anser mot denna bakgrund att utökade möjligheter till delning av ett redan beviljat vårdbidrag inte är en framkomlig väg för att minska eventuella konflikter och upplevda orättvisor mellan föräldrar som vårdar sitt barn. Det alternativ som närmast skulle stå till buds är nämligen att en förälder ensam skulle kunna ansöka om och beviljas en delning mot den andra förälderns vilja. Detta skulle snarare verka än mer konflikt drivande och förstärka orättvisan mellan två föräldrar som vårdar barnet, men där endast den ena föräldern har bedömts ha rätt till bidraget. Bedömningen av rätten till bidrag omfattar för närvarande ofta enbart den sökande förälderns insatser och kostnader, vilket innebär att denne

¹² Prop. 2005/06:20, Delat barnbidrag vid växelvis boende, m.m., s. 22.

förälder vid en delning mot sin vilja skulle få dela med sig av ett bidrag som enbart har bedömts utifrån dennes insatser och merkostnader. Det skulle också kunna innebära att den förälder som faktiskt vårdar barnet riskerar att få dela med sig av vårdbidraget till en förälder som inte vårdar barnet i samma omfattning. Detta kan knappast gagna barnet. Utökade möjligheter att dela vårdbidraget fyller därför enligt utredningen ingen funktion med mindre än att båda föräldrarnas arbetsinsatser, eller merkostnader, prövas i förhållande till barnets behov av särskild tillsyn och vård.

13.2.1 Vårdbidrag ska kunna beviljas barnets båda föräldrar

Det finns inget som tyder på att boendesituationen för barn med sjukdom eller funktionsnedsättning skiljer sig nämnvärt från boendesituationen för barn i allmänhet. De flesta barn bor tillsammans med båda sina föräldrar. I de fall ett barn har särlevande föräldrar bor barnet antingen hos den ena föräldern eller växelvis hos dem båda. Barnet kan också vistas hos en av föräldrarna inom ramen för ett umgänge. Som utredningen tidigare har konstaterat (se avsnitt 7.1.2 ovan) finns det inga tecken som tyder på att den kraftiga utvecklingen av barns växelvisa boende kommer att avstanna.

Att ett barn har behov av särskild tillsyn eller vård i mer än ett hushåll är emellertid en faktor som i dag inte beaktas vid prövningen av rätten till vårdbidrag, då det endast är en förälder som kan beviljas rätt till vårdbidrag, oavsett om barnet bor helt eller delvis i hushållet. Det finns därför anledning att i fråga om vårdbidrag för ett barn ta ökad hänsyn till att barnet kan bo eller vistas i mer än ett hushåll, och att barnets båda föräldrar i dessa fall kan vårda eller ha merkostnader för barnet. Utredningen anser därför att vårdbidrag ska kunna beviljas barnets båda föräldrar då de vårdar barnet i respektive föräldrahushåll. Detta innebär att en förälder, oberoende av insatser för barnet i det andra hushållet, ska ha möjlighet att få vårdbidrag för de arbetsinsatser och merkostnader som behövs för att tillgodose barnets behov av särskild tillsyn och vård när barnet bor eller vistas i förälderns hushåll. Detta torde öka förälderns förutsättningar att ta ansvar för vård och omsorg om barnet under den tid barnet bor eller vistas hos honom eller henne. Det gagnar också barnets rätt till en nära och god kontakt med båda sina föräldrar.

Utredningens förslag syftar främst till att underlätta för särlevande föräldrar som har barn med sjukdom eller funktionsnedsättning att kunna få vårdbidrag oberoende av varandra. Prövningen av rätten till vårdbidrag i sig blir inte annorlunda för att en förälder vårdar ett barn som tidvis bor eller vistas i hushållet – tvärtom så tydliggör det i vilken utsträckning respektive förälders insatser för barnet ska beaktas. Inte heller torde grunden för prövning av rätten till vårdbidrag påverkas av utredningens förslag.

Närmare om rätten till och utbetalning av vårdbidrag

En grundläggande förutsättning för att en förälder i dag ska ha rätt till vårdbidrag är att föräldern faktiskt vårdar barnet, eller har merkostnader, varför det är nödvändigt att pröva i vilken mån han eller hon deltar i den faktiska vården av barnet. Det får i dag anses oklart om, och i vilken mån, man vid prövningen kan ta hänsyn till de arbetsinsatser som utförs av den andra föräldern i hushållet som inte söker vårdbidrag, och de eventuella merkostnader som han eller hon har.¹³ Utredningen anser att nuvarande prövning av rätten till vårdbidrag saknar ett helhetsperspektiv på barnets situation och behov eftersom prövningen som regel endast baseras på de uppgifter som sökanden uppger i sin ansökan. Dessa uppgifter tar inte alltid nödvändigtvis upp barnets totala vårdbehov, vare sig inom det hushåll som söker vårdbidrag eller i förhållande till den andra förälderns hushåll.¹⁴

Utgångspunkten för utredningens förslag är att även särlevande föräldrar som har ett barn som kräver särskild tillsyn eller vård ska kunna få vårdbidrag för arbetsinsatser eller merkostnader som finns under den tid barnet bor eller vistas i denne förälders hushåll. Rätten till vårdbidrag bör i dessa fall finnas oavsett om en förälder i barnets andra hushåll ansöker om vårdbidrag för barnet.

Till skillnad från nuvarande bestämmelser om vårdbidrag anser utredningen att arbetsinsatser och merkostnader måste bedömas utifrån barnets totala behov av särskild tillsyn och vård i det hushåll där barnet bor eller vistas. Detta innebär följande. En förälder, eller

¹³ Vårdbidraget tar sikte på de arbetsinsatser och merkostnader som en av föräldrarna har med anledning av barnets sjukdom eller funktionsnedsättning. Av tidigare förarbetsuttalanden framgår att vårdbidraget främst bör ses som en viss ersättning för att en av föräldrarna i regel måste avstå från förvärvsarbete för att vårda barnet, se bl.a. prop. 1981/82:216, om förbättringar av vårdbidraget till föräldrar med handikappade barn, m.m., s. 27, 34 och 40.

¹⁴ I utredningens uppdrag ingår inte att se över *hur* bedömningen av barnets behov ska göras, men detta är samtidigt en del av prövningen om förälderns rätt till vårdbidrag.

med förälder likställd person, kan ansöka om vårdbidrag för de arbetsinsatser och merkostnader som uppstår under den tid barnet bor eller vistas i hushållet. Barnet kan bo i hushållet på heltid, växelvis eller tidvis. När endast en av föräldrarna i hushållet uppger att han eller hon vårdar barnet eller har merkostnader till följd av barnets behov ska prövningen av vårdbidraget göras utifrån den förälderns insats.

I det fall barnet bor i ett hushåll där båda föräldrarna, eller med förälder likställd person¹⁵ tar del i tillsyn och vård av barnet, ska de arbetsinsatser och merkostnader som behövs för att tillgodose barnets behov vägas in i en samlad bedömning inom ramen för ett och samma vårdbidrag.¹⁶ Om förutsättningarna för rätt till vårdbidrag är uppfyllda ska prövningen mynna ut i en viss nivå av bidrag. Detta kommer till uttryck genom ett beslut om vårdbidrag som i detta fall ska rikta sig till båda föräldrarna. Eftersom det handlar om ett och samma vårdbidrag måste bidraget tilldelas någon av föräldrarna. Enligt utredningen är det lämpligt att i dessa fall bibehålla den ordning som gäller i dag, vilket innebär att vårdbidraget kommer att lämnas till den förälder som står för den huvudsakliga tillsynen och vården av barnet.

I och med att det måste utrönas vem av föräldrarna som står för den huvudsakliga tillsynen och vården när båda föräldrarna vårdar barnet i hushållet, är det nödvändigt att utreda hur föräldrarna faktiskt fördelar ansvar, omvårdnad och merkostnader mellan sig.

Föräldrar som bor gemensamt i ett hushåll ska ha möjlighet att anmäla om halva vårdbidraget ska betalas ut till var och en av dem. Motsvarande möjlighet till delning av bidraget finns redan i dag. En förutsättning för delning enligt dagens bestämmelser är dock att föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet och att båda tar del i vården av barnet eller har merkostnader. Detta innebär att en med förälder likställd person, som tar del i vården av barnet eller har merkostnader, inte kan få hälften av bidraget utbetalt till sig. Utredningen har övervägt om kravet på vårdnad om barnet ska kvarstå i det fall utbetalningen ska delas mellan föräldrarna, men anser att detta inte är lämpligt. Skälen till det behandlas utförligare nedan. Det nuvarande kravet att båda föräldrarna ska vårda barnet

¹⁵ En särlevande förälder kan ingå i ett ombildat hushåll och då likställs den nya partnern med en förälder om dessa är gifta eller har eller har haft ett gemensamt barn.

¹⁶ Utredningen föreslår nedan att föräldrarna som vårdar eller har merkostnader för ett barn i hushållet som huvudregel ska ansöka om vårdbidrag gemensamt.

för att vårdbidraget ska kunna delas blir överflödigt eftersom det redan är en förutsättning för rätten till bidraget.

Eftersom utredningens förslag innebär att föräldrar som inte lever ihop oberoende av varandra ska kunna söka vårdbidrag för ett barn, anser utredningen att dessa föräldrar inte längre ska ha möjlighet att kunna dela på vårdbidraget. De bör dock under en övergångstid kunna bibehålla en redan beviljad delning. Detta behandlas nedan under avsnitt 13.2.1.

Utredningen har övervägt möjligheten för sammanlevande föräldrar att var för sig kunna få vårdbidrag. En sådan möjlighet skulle dock i vissa fall öka risken för att en av föräldrarna inte alls kan komma i fråga för vårdbidrag eftersom hans eller hennes arbetsinsatser eller merkostnader i vissa fall inte når upp till vårdbidragets lägsta förmånsnivå, dvs. en fjärdedels förmån. En sådan effekt kan visserligen uppstå redan i dag genom att den förälder som inte har fått vårdbidrag eller inte har del i utbetalningen av bidraget, inte får någon kompensation för sina arbetsinsatser eller merkostnader. Vilka andra effekter en sådan ordning skulle få kan utredningen inte överblicka. Dessa frågor går utanför utredningens uppdrag men kan behöva ses över i ett större sammanhang.

Utredningens förslag innebär ändå ökade möjligheter för båda föräldrarna i ett hushåll att kunna ta del i vården av barnet och få en viss ekonomisk kompensation för den arbetsinsats som båda lägger ned genom att deras insatser bör vägas in i en sammantagen bedömning av barnets behov. En begränsning är dock att det inte kan bli fråga om mer än ett helt vårdbidrag för barnet inom hushållet.¹⁷ En sådan begränsning finns i och för sig redan i dag. Ändringen består i att båda föräldrarnas merarbete och merkostnader ska beaktas och läggas samman, vilket torde vara till fördel för dem. Detta innebär att föräldrarna många gånger når upp till ett fjärdedels vårdbidrag, vilket de kan dela utbetalningen av. Annorlunda kan det vara för en särlevande förälder. Denne kanske inte är berättigad till den lägsta förmånsnivån, vilket kan visa sig i samband med en omprövning av vårdbidraget, när en ansökan prövas eller en delad utbetalning vårdbidraget upphör. Detta är något som kan inträffa redan i dagsläget och löses inte fullt ut med utredningens förslag. Eventuellt kan det finnas behov av att införa en ytterligare (lägre)

¹⁷ I vissa fall kan ett barns behov av särskild tillsyn och vård vara så stort att det ger rätt till helt vårdbidrag utan att merkostnaderna beaktas. Om merkostnaderna i ett sådant fall är minst 18 procent av prisbasbeloppet ska merkostnadsersättning betalas ut utöver helt vårdbidrag, se 22 kap. 14 § SFB. Utredningens förslag ändrar inget i denna del.

förmånsnivå. Frågan om vilka förmåns- och ersättningsnivåer som vårdbidrag ska lämnas på ligger inte inom ramen för utredningens uppdrag. Denna fråga har dock stor betydelse för enskilda föräldrar och barn. Därför anser utredningen att även vårdbidragets förmåns- och ersättningsnivåer bör ses över.¹⁸

Flerbarnsprövningen

Om det inom en familj finns flera barn med sjukdom eller funktionsnedsättning grundas bedömningen av rätten till vårdbidrag enligt nuvarande bestämmelser på det sammanlagda behovet av tillsyn och vård för alla barn med funktionsnedsättning i familjen, samt på hur stora de sammanlagda merkostnaderna är, s.k. flerbarnsprövning. Enligt förarbetena är det alltid hela familjens situation som ska beaktas vid bedömningen av vårdbidrag när det finns flera barn med sjukdom eller funktionsnedsättning.¹⁹ Flerbarnsprövningen förändras inte genom utredningens förslag, men innebär sannolikt att fler flerbarnsprövningar kommer behöva göras eftersom det är fler särlevande föräldrar som kommer att kunna söka vårdbidrag jämfört med i dag. Dessa föräldrar bor många gånger i ombildade hushåll.

Ansökan om vårdbidrag

Utgångspunkten för ansökan om vårdbidrag är att den ska göras av en förälder i det hushåll barnet bor eller vistas och där arbetsinsatserna och merkostnaderna finns. Det torde vara vanligast att båda föräldrarna i ett gemensamt hushåll vårdar eller har merkostnader för ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning. Utredningen anser att i en sådan situation ska ansökan om vårdbidrag vara gemensam.

En gemensam ansökan bör ge en bra helhetsbild av barnets situation och omfattningen av barnets behov samt föräldrarnas arbetsinsatser och merkostnader. Den skapar också bättre förutsättningar för samstämmiga uppgifter. Detta underlag kan sedan ligga till grund för en sammanhållen prövning av rätten till och beslut om ett vård-

¹⁸ Se vidare i kapitel 15 om konsekvensanalyser av utredningens förslag.

¹⁹ Detta gäller såväl när en förälder ansöker om vårdbidrag för flera barn samtidigt som när vårdbidrag redan lämnas för ett eller flera barn och en förälder ansöker om bidrag för ett ytterligare barn (prop. 1981:82:216, s. 18 och 22).

bidrag. Med en gemensam ansökan behöver inte heller föräldrarna redogöra för barnets situation och behov i separata ansökningar. Därmed undviker man ett för dem frustrerande inslag, nämligen att i olika sammanhang återkommande lämna uppgifter av mer eller mindre integritetskänsligt slag.²⁰

Kravet att föräldrarna gemensamt ska ansöka om vårdbidrag kan emellertid inte vara ovillkorligt. Om det finns särskilda skäl ska den ena föräldern i hushållet ges möjlighet att ensam ansöka om vårdbidrag, även om den andra föräldern vanligtvis också vårdar barnet. Den andra föräldern kan vara tillfälligt förhindrad att vårda barnet, exempelvis pga. utlandsvistelse eller sjukdom.

I övriga fall än de som nu har nämnts, ska ansökan göras av var och en av föräldrarna. Det kan exempelvis handla om två särlevande föräldrar med ett gemensamt barn som ansöker var och en för sig. Om en av föräldrarna lever i ett ombildat hushåll och båda föräldrarna i det hushållet vårdar barnet eller har merkostnader, ansöker dess gemensamt om vårdbidrag. Det kan också handla om en sammanlevande förälder som ensam vårdar barnet.²¹

Den förälder som på egen hand har ansökt om och får vårdbidrag är anmälningsskyldig i det fall även den andra föräldern (eller någon annan) i hushållet börjar att vårda barnet.²² Om båda föräldrarna i hushållet vårdar barnet, eller har merkostnader, måste de lämna en gemensam ansökan enligt vad som sägs ovan.

Krav på rättslig vårdnad om barnet?

Utredningen har övervägt om det bör införas ett krav på rättslig vårdnad om barnet för att en förälder ska kunna komma i fråga för vårdbidrag. Ett sådant krav finns inte i dag. Enligt 22 kap. 2 § SFB likställs med barnets förälder en förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern, en förälders sambo som tidigare har varit gift med eller har (eller har haft) barn med föräldern, en särskilt förordnad vårdnadshavare²³ som har vård om barnet, samt en

²⁰ Se avsnitt 10.3.10 om synpunkter som har framförts av organisationer som arbetar med stöd och rådgivning till familjer med barn med funktionsnedsättning.

²¹ Detta är något annat än undantagssituationen vid en gemensam ansökan.

²² Se 110 kap. 46 § SFB.

²³ Se 6 kap. 8 § FB. Det kan i sammanhanget noteras att den som tar emot ett barn i ett familjehem enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (benämnd LSS) eller socialtjänstlagen (2001:453), s.k. familjehemsföräldrar, inte likställs med förälder i vårdbidragets mening. I vissa fall kan dock en sådan person komma att utses som särskilt förordnad vårdnadshavare (och därmed komma att likställas med förälder).

blivande adoptivförälder som ska adoptera ett utländskt barn. Det finns heller inget krav på vårdnad om barnet för att dessa personer ska kunna ha rätt till vårdbidrag.

Enligt utredningen kan det anses rimligt att kräva att endast den person som är legal vårdnadshavare, som regel en förälder, till ett barn med sjukdom eller funktionsnedsättning, ska kunna ha rätt till vårdbidrag eftersom det innebär att han eller hon också har både rätt och skyldighet att bestämma i frågor om bl.a. barnets omsorg och hälsa. Föräldern måste därför förutsättas kunna ha befogenhet att fatta beslut i personliga frågor som rör barnets hälsa och välbefinnande, t.ex. inom hälso- och sjukvården. Genom att som i dag likställa flera olika personer (vilka i de allra flesta fall inte är vårdnadshavare för barnet) med förälder, riskerar man därmed att undergräva innebörden av vårdnadsbegreppet. Vid en ansökan om vårdbidrag är det emellertid barnets samlade behov av särskild tillsyn och vård inom hushållet som ska vara föremål för bedömning, dvs. samtliga insatser inom hushållet som kan tillgodose barnets behov. Detta, tillsammans med det faktum att ett barns styvförälder redan i dag enligt i lagen angivna förutsättningar likställs med förälder i vårdbidragets mening, innebär enligt utredningen att det är enklare och mer flexibelt för såväl föräldrar som barn att ha kvar den nuvarande ordningen.²⁴

Krav på vårdnad om barnet gäller dock i det fall föräldrarna i dag vill dela på utbetalningen av vårdbidraget. Med det förslag till förändringar utredningen föreslår kan det övervägas om detta krav bör kvarstå. Å ena sidan har barnets vårdnadshavare både rätt och skyldighet i att bestämma i frågor som rör barnet till skillnad mot en styvförälder. Å andra sidan är det en mer praktisk ordning att även låta föräldrar i ombildade familjer kunna få vårdbidraget delat mellan sig, under förutsättning att både föräldern och styvföräldern tar del i vården av barnet. Det torde också underlätta för föräldern och styvföräldern att inom det gemensamma hushållet bestämma hur barnets behov på bästa sätt kan tillgodoses. Som framgår ovan anser utredningen att det därför inte är lämpligt att bibehålla kravet på vårdnad om barnet för att dela på utbetalningen av vårdbidraget.

²⁴ En person som bor tillsammans med barnets förälder utan att de är gifta eller har eller har haft barn tillsammans, likställs inte med förälder i vårdbidragets mening. Denne person räknas dock som styvförälder i andra sammanhang.

13.2.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: De nya bestämmelserna om vårdbidrag ska träda i kraft den 1 januari 2013.

Äldre bestämmelser ska fortfarande tillämpas på beslut som har fattats före ikraftträdandet. Detsamma gäller för beslut som har fattats före ikraftträdandet och som omprövas efter den tidpunkten och omprövningen resulterar i att förmånsnivån bibehålls. Äldre bestämmelser tillämpas även i det fall beslut ännu inte har fattats, men ansökan om vårdbidrag eller ansökan om delad utbetalning av vårdbidrag har gjorts före ikraftträdandet.

Vårdbidrag beviljas tills vidare eller för längre perioder med efterkontroll eller omprövning vartannat år när förutsättningarna för detta är uppfyllda. Detta innebär att ärendena omprövas successivt. Enligt 22 kap. 7 SFB får vårdbidraget begränsas till viss tid.

Utredningen föreslår att de nya bestämmelserna om vårdbidrag ska träda i kraft den 1 januari 2013. Detta är en lämplig tidpunkt, som också beaktar att IT-stödet för handläggning m.m. behöver förändras. Det är dock nödvändigt att låta äldre bestämmelser gälla fortsättningsvis, vilket särskilt gäller i fråga om omprövning enligt 22 kap. 7 § SFB och delad utbetalning enligt 22 kap. 16 § SFB.

Rätten till vårdbidrag ska omprövas minst vartannat år om det inte finns skäl för omprövning med längre mellanrum. En omprövning kan resultera i att föräldern bedöms ha fortsatt rätt till vårdbidrag på samma eller minskad förmånsnivå, eller att han eller hon inte längre har rätt till vårdbidrag på någon nivå. Enligt utredningen ska de föreslagna bestämmelserna tillämpas på de ärenden som omprövas.

Det är dock inte lämpligt att tillämpa dessa bestämmelser vid en omprövning som inte leder till att förmånsnivån ändras. I många fall kvarstår omständigheterna som funnits sedan tidigare. Om exempelvis de nya bestämmelserna i ett sådant fall tillämpas för föräldrar som delar på utbetalningen av en fjärdedels vårdbidrag, kanske inte en av dem, eller båda var och en för sig, kommer att nå upp till den lägsta förmånsnivån. Detta gäller främst de särlevande föräldrar som med de föreslagna bestämmelserna i stället kommer att kunna söka vårdbidrag var och en för sig. Enligt utredningen är det inte rimligt att de föräldrar som har fått vårdbidrag enligt äldre bestämmelser vid en omprövning riskerar att förlora vårdbidraget

om de nya bestämmelserna tillämpas.²⁵ Om förmånsnivån ändras genom omprövningen ska dock de nya bestämmelserna tillämpas.

I dagsläget finns ett stort antal redan meddelade beslut om vårdbidrag. Vissa av dessa ärenden är föremål för delad utbetalning. Utredningen föreslår förändringar i hur vårdbidrag ska lämnas, vilket innebär att möjligheten till delad utbetalning reduceras. Enligt utredningen är det dock rimligt att såväl särlevande som sammanlevande föräldrar som före ikraftträdandet delar på utbetalningen av vårdbidrag ska få fortsätta att göra det. Om de nya bestämmelserna tillämpas i dessa fall finns en risk att föräldrarna inte når upp till den lägsta förmånsnivån.

Äldre bestämmelser ska även tillämpas i det fall beslut ännu inte har fattats, men ansökan om vårdbidrag eller ansökan om delad utbetalning av vårdbidrag har gjorts före ikraftträdandet. En skillnad mellan dessa beslut är att beslut om delad utbetalning kan avgöras inom en kortare tidsrymd. Det torde därför endast handla om ett mycket marginellt antal fall där ansökan om delad utbetalning görs före årsskiftet 2012/2013 och där beslut fattas efter den tidpunkten. Övergångsbestämmelsen inbegriper även det fall ansökan om delad utbetalning görs i samband med ansökan om vårdbidrag. Beslutet om delad utbetalning kan då inte fattas förrän rätten till vårdbidrag har avgjorts, vilket kan dröja några månader.

Om en förälder ansöker om vårdbidrag på nytt efter tidpunkten för ikraftträdande ska de nya bestämmelserna tillämpas.

13.3 Bostadsbidrag vid växelvis boende

Utredningens förslag: En ny bidragsform, växelvisbidrag, för barn som bor växelvis i ett hushåll införs inom bostadsbidraget. Växelvisbidraget ska på motsvarande sätt som särskilt bidrag för hemmavarande barn och umgängesbidrag lämnas för att barn bor eller vistas i hushållet. Bedömningen av om ett barn ska anses bo växelvis i ett hushåll bör ske utifrån den rättspraxis som har utarbetats för underhållsstöd vid växelvis boende.

Ersättningsnivåerna för växelvisbidraget föreslås vara 1 100 kronor för ett barn som bor växelvis, 1 250 kronor för två barn som bor växelvis och 1 700 kronor för tre eller fler barn som bor växelvis.

²⁵ Enligt utredningen finns det därför, som även framkommit ovan, anledning att se över vårdbidragets förmåns- och ersättningsnivåer i ett större sammanhang.

Om det i hushållet finns såväl hemmavarande barn som växelvis boende barn lämnas växelvisbidrag med 150 kronor till hushåll med ett hemmavarande barn och ett barn som bor växelvis, 450 kronor till familjer med två hemmavarande barn och ett barn som bor växelvis, och 600 kronor till familjer med ett hemmavarande barn och två barn som bor växelvis.

Utredningens förslag: Bostadsbidrag i form av det särskilda bidraget för hemmavarande barn höjs med 150 kronor i månaden, oavsett antal barn i hushållet. Tillsammans med den höjning som har aviserats i budgetpropositionen för 2011 kommer det särskilda bidraget att lämnas med totalt 1 450 kronor per månad till hushåll med ett barn, 1 900 kronor per månad till hushåll med två barn och 2 500 kronor per månad till hushåll med tre eller flera barn.

Utredningens bedömning: De hushåll som i dag får bostadsbidrag i form av särskilt bidrag för hemmavarande barn trots att barnet bor växelvis i hushållet, får med utredningens förslag ett minskat bostadsbidrag i form av växelvisbidrag. Det finns ett antal möjliga lösningar för att under en övergångsperiod begränsa denna ekonomiska förlust.

Många särlevande föräldrar har behov av olika familjeekonomiska stöd för att bl.a. kunna ta det försörjningsansvar som följer av att barn bor eller vistas i hushållet. Bostadsbidraget fyller i det avseendet en viktig funktion genom sitt syfte att kompensera ekonomiskt utsatta hushåll. Bidraget utgör därmed främst ett fördelningspolitiskt instrument, och är i praktiken ett inkomstprövat konsumtionsstöd.

Bostadsbidraget är en behovsprövad förmån som lämnas dels till barnfamiljer, dels till ungdomar som fyllt 18 men inte 29 år och som inte har barn. Bostadsbidraget till barnfamiljer omfattar dels ett bidrag till bostadskostnader, dels ett bidrag för att barn bor eller vistas i hushållet. Det senare lämnas som ett särskilt bidrag för hemmavarande barn eller som ett bidrag för umgängesbarn. Bostadsbidraget till barnfamiljer är inkomstprövat för respektive förälder och kopplat till hushållets samlade inkomster. För en närmare redogörelse av gällande bestämmelser om bostadsbidrag till barnfamiljer se avsnitt 3.6.2.

Omfattningen av bostadsbidrag till barnfamiljer

Drygt 180 000 hushåll fick bostadsbidrag i december 2010. Den helt övervägande andelen är barnhushåll. De utgör 78 procent av det totala antalet, cirka 140 000 hushåll. Barnhushållen består till 57 procent av ensamstående kvinnor med hemmavarande barn. Motsvarande andel män är endast 5 procent. En relativt stor grupp av barnhushållen, 28 procent, är föräldrar som är sammanboende eller gifta. Föräldrar med umgängesbarn utgör den resterande delen, 10 procent. I den gruppen är förhållandet mellan män och kvinnor som tar emot bostadsbidrag omvänt på så sätt att det är dubbelt så många ensamstående män som har bostadsbidrag för umgängesbarn jämfört med kvinnor. Andel sammanboende med bostadsbidrag för umgängesbarn är låg, knappt en halv procent.

Tabell 1 Antal barnhushåll med bostadsbidrag efter hushållstyp, december 2010

	Hemmavarande barn		Enbart umgängesbarn		Samtliga		
	En sökande		Två sökande		Två sökande		
	Kvinna	Man	Kvinna	Man			
Antal samtliga	80 515	7 098	39 526	4 201	8 265	531	140 136
Andel	57 %	5 %	28 %	3 %	6 %	0,4 %	100 %

Källa: Försäkringskassan.

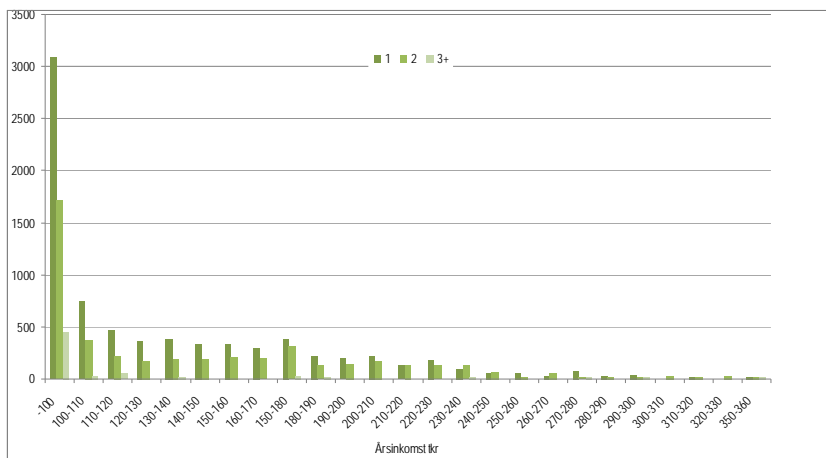
Ensamförälderhushåll med hemmavarande barn består till cirka hälften, 52 procent, av hushåll med ett barn. En knapp tredjedel, 32 procent, av ensamförälderhushållen har två barn. Resterande 16 procent av hushållen består av tre eller fler barn.

Att den övervägande andelen barnhushåll är ensamförälderhushåll beror inte endast på att ensamstående har låg ekonomisk standard (även om det är vanligare i den gruppen), utan på att de individuella inkomstgränserna inom bostadsbidraget enligt lag är bestämda till en viss nivå.²⁶ Av diagram 1 nedan framgår att den absolut största andelen och antalet hushåll har inkomster lägre än 100 000 kronor om året. Hälften av hushållen har en inkomst på under 150 000 kronor per år, vilket motsvarar 12 500 kronor i

²⁶ Se mer om innebörden av de individuella inkomstgränserna för bostadsbidraget i avsnitt 10.3.1.

månaden. Totalt återfinns 67 procent av samtliga ensamstående föräldrar med hemmavarande barn i den här kategorin.

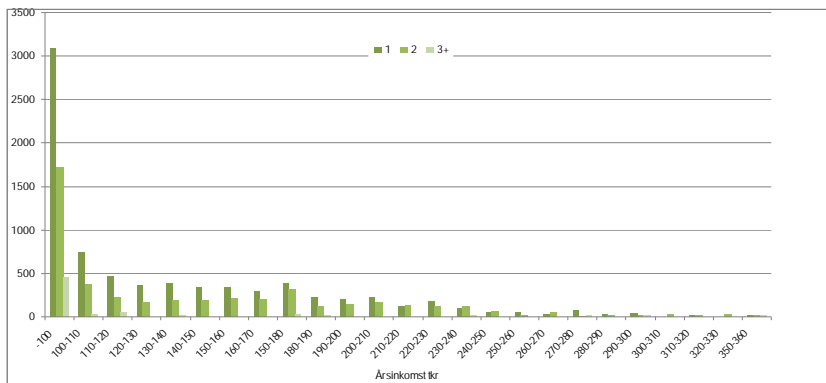
Diagram 1 Antal ensamförälderhushåll med hemmavarande barn och bostadsbidrag efter årsinkomst och antal barn, 2010



Källa: Försäkringskassan.

Bland de cirka 40 000 hushållen som får bostadsbidrag för att de har umgängesbarn har 40 procent en årsinkomst på 100 000 kronor eller lägre. Detta gäller hushåll med såväl en som två vuxna.

Diagram 2 Antal hushåll med umgängesbarn och bostadsbidrag efter årsinkomst och antal barn, 2010



Källa: Försäkringskassan.

Enligt utredningen bör bestämmelserna om bostadsbidrag i större utsträckning ta hänsyn till hur barn faktiskt bor. Som framkommit i kapitel 10 bör de familjeekonomiska stöden på ett bättre sätt än i dag ta hänsyn till såväl föräldrars gemensamma försörjningsansvar för barnet som barnets rätt till båda sina föräldrar. Detta ligger i linje med såväl barnkonventionens intentioner och inriktningen på familjepolitiken. Föräldrarnas försörjningsansvar gäller oberoende av vem som har den rättsliga vårdnaden om barnet, och oberoende av hos vem av föräldrarna barnet bor. Det är dessutom önskvärt att regelverkens utformning och tillämpning inte bidrar till att skapa eller förstärka konflikter mellan föräldrar. Barnets folkbokföring är en faktor som i vissa fall kan vara konflikt drivande, då ett barn endast kan vara folkbokförd på en fastighet, samtidigt som barnet kan bo i ungefär lika stor utsträckning hos båda föräldrarna i form av ett växelvist boende. Om de familjeekonomiska stöden är baserade på barnets folkbokföring kan detta leda till ekonomiskt sett stora skillnader mellan särlevande föräldrar som har likvärdiga ekonomiska förhållanden och kostnader för ett barn. Bestämmelserna bör dessutom i så liten utsträckning som möjligt vara utformade så att de styr föräldrarnas val av boendeform för barnet.

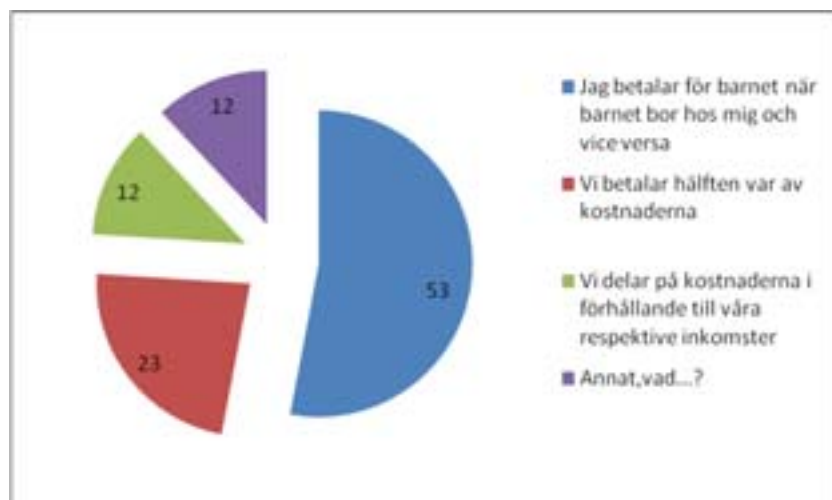
Behov av ekonomiskt stöd även för växelvis boende barn

De nuvarande bestämmelserna om bostadsbidrag tar inte hänsyn till det försörjningsansvar som kan antas följa av att ett barn bor stadigvarande ungefär lika mycket hos föräldrarna, dvs. är växelvis boende. Föräldrarna antas antingen ha barnet boende hos sig den största delen av tiden (boförälder) eller enbart ha umgänge med barnet (umgängesförälder). Det är endast boföräldern som kan få det särskilda bidraget för hemmavarande barn. Om boföräldern har barnet boende växelvis hos sig får han eller hon genom bidraget en kompensation som motsvarar att barnet bor i hushållet på heltid, trots att det i praktiken bor växelvis. Barnets andra förälder kan inte få motsvarande bidrag, utan är hänvisad till det s.k. umgängesbidraget, vilket är förhållandevis lågt jämfört med det särskilda bidraget. Denne förälder kan därmed ha svårt att ha sitt barn boende hos sig eller bära kostnaderna för barnets boende (se avsnitt 10.3.1). Detta kan skapa eller förvärra en redan pågående konflikt mellan föräldrarna, vilket har framförts vid utredningens fokusgruppsamtal och av enskilda som tagit kontakt med utredningen.

I dag bor mer än vart tredje barn till särlevande föräldrar växelvis hos sina föräldrar. Ökningen av barns växelvisa boende har hittills varit kraftig, och det finns inget som talar för att denna utveckling kommer att avstanna. Utvecklingen av det växelvisa boendet har emellertid inte varit lika markant bland den grupp föräldrar som har sämst ekonomi. Trots utvecklingen av det växelvisa boendet är de flesta barn till särlevande föräldrar mestadels bosatta hos en av föräldrarna, som regel mamman, och följaktligen också folkbokförda hos den föräldern.

Utredningen anser att bostadsbidraget i större utsträckning än i dag bör kopplas till den försörjningsbörda som respektive förälder kan antas ha genom att ha barnet boende hos sig. Detta bör även gagna föräldrarnas samarbete om barnets försörjning och torde också i de flesta fall upplevas som mer rättvist mellan föräldrarna. Utredningens undersökning visar också att växelvisföräldrar vanligtvis ansvarar för barnets kostnader när han eller hon har barnet hos sig. Detta framgår av diagrammet nedan.

Diagram 3 Hur föräldrar till växelvis boende barn delar på kostnader för barnen, andel i procent, omnibus TNS Sifo 2010



13.3.1 Växelvisbidrag som ny bidragsform

Inom ramen för underhållsstödet finns i dag ett stöd som kan lämnas till båda föräldrarna i det fall barnet bor växelvis hos dem. Detta växelvisstöd är individuellt inkomstprövat och är, till skillnad från bostadsbidraget, inte kopplat till hushållets samlade inkomster. I genomsnitt lämnades sådant stöd med 424 kronor per månad och barn under 2010, och maximalt kan stödet uppgå till 636 kronor per månad och barn.²⁷ Många av de föräldrar som får detta stöd har även bostadsbidrag. Både bostadsbidrag och underhållsstöd vid växelvis boende ger i dag upphov till en rad icke önskvärda effekter. En sådan effekt är att föräldrar vars barn bor växelvis kan få mer i stöd än föräldrar som har barn boende i hushållet hela tiden. För att visa på dessa effekter har utredningen tagit fram några typfall, vilka presenteras i probleminventeringen i kap. 10.3.1. Att de båda bidragsslagen behöver harmoniseras har också uppmärksammats av Riksrevisionen i dess granskning av underhållsstödet.²⁸

Utredningen föreslår i avsnitt 13.4.5 nedan, att underhållsstöd vid växelvis boende avskaffas. Förslaget grundar sig på att bidraget fungerar just som ett fördelningspolitiskt instrument med syfte att stödja ekonomiskt svaga föräldrar, snarare än att kompensera ett barn för ett uteblivet underhåll som är underhållsstödets egentliga syfte. Växelvisstödet premierar därmed en viss boendeform för barnet framför andra. Av skäl som angivits ovan anser utredningen att bostadsbidraget bör ta ökad hänsyn till den försörjningsbörda som en förälder kan antas ha genom att barnet bor växelvis i hushållet. Utredningen föreslår därför att det inom ramen för bostadsbidraget införs en ny bidragsform – växelvisbidrag. Detta bidrag ersätter underhållsstödets växelvisstöd. Genom en sådan förändring kan bostadsbidraget renodlas till att vara ett bidrag som lämnas till hushåll med låga inkomster och underhållsstödet ett förskottat stöd för uteblivet underhåll.

Det kan i och för sig ifrågasättas om ett införande av växelvisbidrag inom bostadsbidraget leder till att föräldrar uppmuntras att låta barn bo växelvis. Bland föräldrar med bostadsbidrag är det 18 procent som har barnen boende växelvis, (vilket motsvarar 15 900 hushåll). Detta är en lägre andel än bland särlevande föräldrar i stort, där andelen som har barn boende växelvis ligger mellan 30 och 40 procent. Utredningen ser inte någon uppenbar orsak till varför för-

²⁷ Enligt uppgift från Försäkringskassan april 2011.

²⁸ Riksrevisionen 2010:22, Underhållsstöd – för barnets bästa?

äldrar med bostadsbidrag och många gånger en låg ekonomisk standard, inte i samma utsträckning som andra särlevande föräldrar väljer växelvis boende för sina barn, men en anledning kan vara att de av ekonomiska skäl upplever att de är förhindrade att välja växelvis boende.

Eftersom utredningens förslag i förhållande till nuvarande situation minskar den ekonomiska förlusten av att, inom ramen för bostadsbidraget, gå från att vara boförälder och ha barn boende på heltid i hushållet till att barnen i stället bor växelvis, kan det leda till att fler boföräldrar vill övergå till att låta barnen bo växelvis. I ett större samhällsperspektiv bedömer dock inte utredningen att förslaget om växelvisbidrag i sig kommer ge anledning för föräldrar att välja växelvis boende för barnen i en större utsträckning. Det är utredningens uppfattning att föräldrar som regel torde vilja välja den boendelösning som de anser är bäst för barnet, snarare än vad som är mest ekonomiskt fördelaktigt för föräldrarna. Det finns därför inte anledning för utredningen att tro att den nya bidragsformen skulle motivera fler föräldrar till att välja denna boendeform för barnet.²⁹ För att främja föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar för barnet och barnets rätt till båda sina föräldrar bör bostadsbidrag därför bättre anpassas till dagens olika boendeformer för ett barn. Inom ramen för bostadsbidrag bör det därmed beaktas att barn bor växelvis.

En konsekvens av förslaget till ett nytt växelvisbidrag är att de hushåll som i dag får bostadsbidrag i form av särskilt bidrag för hemmavarande barn trots att barnet enbart bor växelvis i hushållet, påverkas ekonomiskt i de fall de i stället får växelvisbidrag. För att begränsa den ekonomiska förlusten som en övergång från ett särskilt bidrag till ett växelvisbidrag skulle innebära för dessa hushåll, finns det alternativa lösningar som kan användas under en övergångsperiod, se mer om detta i avsnitt 15.5 nedan.

13.3.2 Utformningen av växelvisbidraget

Grundläggande för bostadsbidraget är att det lämnas för ett hushåll, inte till en enskild förälder, även om det endast är en av två vuxna i ett hushåll som kan få bidraget utbetalt till sig. Växelvisbidraget föreslås lämnas på motsvarande sätt som det särskilda

²⁹ För boföräldrarnas del blir ersättningsnivån på växelvisbidraget lägre jämfört med det särskilda bidraget för hemmavarande barn. Se längre ned i avsnittet.

bidraget och umgängesbidraget och i princip följa bostadsbidraget utformning och struktur i övrigt. Växelvisbidraget bör således vara kopplat till såväl hushållets inkomster som dess sammansättning. I ett hushåll kan det förutom de vuxna, finnas en förälders egna barn, make/sambos barn från ett tidigare förhållande, respektive de sökandes gemensamma barn. Barnen kan grunda rätt till bostadsbidrag genom att ingå i hushållet helt, växelvis eller tidvis. Även inkomstprövningen lämnas oförändrad av utredningen och kan ske på samma sätt som för de övriga två bidragsformerna. Ett växelvisbidrag ska kunna lämnas till ett särlevandehushåll, oberoende av om den andra föräldrarnas hushåll har motsvarande bidrag eller inte.

Krav på rättslig vårdnad om barnet

I dag kan endast den som har rättslig vårdnad om ett barn få bostadsbidrag i form av det särskilda bidraget. För umgängesförälder finns inget sådant krav. Att den sökande föräldern ska vara vårdnadshavare för barnet är enligt utredningen också lämpligt för växelvisbidraget. Detta torde också underlätta handläggningen av ärendet. Om inte någon av föräldrarna i hushållet är vårdnadshavare för barnet ska växelvisbidrag inte lämnas.

Inget krav på bostadens storlek

En förälder behöver inte ha en bostad av en viss storlek för att komma i fråga för det särskilda bidraget för hemmavarande barn. För att bostadsbidrag ska kunna lämnas i form av ett umgängesbidrag uppställs däremot ett sådant krav. Dennes bostad måste omfatta minst två rum utöver kök eller kokvrå, och ha en bostadsyta som uppgår till minst 40 kvadratmeter.³⁰ Utredningen anser inte att det finns anledning att uppställa liknande krav på bostadens storlek för att växelvisbidraget ska kunna lämnas. I dagens läge torde boendestandarden i landet anses vara relativt hög och bostadens storlek säger dessutom ofta inget om bostadens standard. Den nuvarande kravet på bostadens storlek torde sannolikt ge upphov till omotiverade tröskeeffekter för umgängesföräldrar och förefaller svårt att försvara. Att föreslå att kravet på bostadens storlek av-

³⁰ 96 kap. 6 § SFB.

skaffas när bostadsbidrag lämnas till umgängesföräldrar ligger dock utanför utredningens uppdrag och får bedömas i särskild ordning.

Växelvis boende och folkbokföring

Det som i huvudsak skiljer de olika bidragsformerna inom bostadsbidraget åt, är omfattningen av barnets boende i hushållet. Växelvisbidraget ska kunna lämnas när barnet bor stadigvarande ungefär halva tiden i ett hushåll. För det nuvarande växelvisstödet inom underhållsstödssystemet finns i dag en upparbetad rättspraxis om vid vilka situationer ett barn kan anses bo växelvis. Det är normalt fråga om umgänge och inte ett varaktigt (växelvis) boende när ett barn vistas endast en tredjedel av tiden hos den ena föräldern. Faktorer utöver vistelsetiden som kan få betydelse vid bedömningen av om barnet bor växelvis är hos vem barnet är folkbokfört, hur barnets boende är ordnat, t.ex. om det har ett eget rum eller egen säng, var barnet förvarar sina tillhörigheter och hur barnets försörjning har fördelats mellan föräldrarna.³¹

Enligt utredningen bör barnets folkbokföring inte grunda rätt till växelvisbidrag, då folkbokföringen inte alla gånger återspeglar barnets faktiska boende i hushållet. Detta är särskilt tydligt vid växelvis boende. Folkbokföringsuppgiften utgör visserligen en indikation på var barnet ska anses vara bosatt. Den underlättar också för Försäkringskassan då myndigheten inte behöver göra en egen bedömning av boendet. Enligt utredningen är det dock inte rimligt att i förevarande fall uppställa ett krav på folkbokföring då barnet, trots två boenden, inte kan vara folkbokfört på två olika fastigheter. För växelvisbidragets del bör således inte ett barns folkbokföring utgöra en presumtion för att barnet bor hos en av föräldrarna. Folkbokföringen kan heller inte vara en presumtion för boende på heltid för det särskilda bidragets del eftersom ett barn i stället kan bo växelvis hos föräldern.

Utredningen har övervägt om det i regleringen för bostadsbidrag uttryckligen bör framgå vad som är att anse som ett växelvist boende. Utredningens uppfattning är dock att det inte är lämpligt att i författningsform definiera detta begrepp. Anledningen är att en sådan definition skulle kunna utgöra en ny konflikt drivande faktor mellan särlevande föräldrar och lätt bli en norm

³¹ NJA 1998 s. 267. I Försäkringskassans vägledning (2001:9) Underhållsstöd, beskrivs växelvis boende närmare, s. 33.

för berörda föräldrar. En given definition kan innebära att kriterierna för växelvis boende blir alltför snäva. Risker är därmed uppenbara att barnet blir en bärare av en ekonomisk förmån. Att definiera växelvis boende saknar därför ett barnperspektiv. En jämförelse kan för övrigt göras med det nuvarande umgängesavdraget inom underhållsstöd, där föräldrar många gånger tvistar om hur omfattande boendet eller vistelsen är hos respektive förälder. Det bör samtidigt uppmärksammas att begreppet växelvis boende används även i andra sammanhang, bl.a. inom det kommunala välfärdsområdet.

Sammantaget anser utredningen att den upparbetade praxis som redan finns bör kunna bilda en god grund för Försäkringskassans bedömning av vad som är att anses som växelvis boende inom bostadsbidraget. Det torde också finnas utrymme för ett inte obetydligt tolkningsutrymme i frågan.

Mer om utredning och bedömning av växelvis boende i ett hushåll behandlas särskilt i avsnitt 13.3.4, nedan.

Växelvisbidragets ersättningsnivåer

En särskild fråga är enligt vilka ersättningsnivåer växelvisbidraget ska kunna lämnas. De höjda ersättningsnivåerna som utredningen föreslår möjliggörs genom att underhållsstödets växelvisstöd avskaffas, samt att bostadsbidraget blir lägre för de hushåll vars barn bor växelvis, men som i dag ändå uppbär det särskilda bidraget. Ersättningsnivåerna motsvarar med vissa justeringar hälften av summan för det särskilda bidraget för hemmavarande barn tillsammans med umgängesbidraget.³² De medel som frigörs räcker till att justera ersättningsnivån med 300 kronor till de hushåll som har ett barn respektive tre eller fler barn boende växelvis, och 200 kronor till hushåll som har två barn boende växelvis samt till att höja ersättningsnivån på det särskilda bidraget för hemmavarande barn med 150 kronor i månaden (höjningen av det särskilda bidraget behandlas längre ned i detta avsnitt).

Till en förälder vars barn bor växelvis kan maximalt 4 000 kronor per månad lämnas i bostadsbidrag (avser växelvisbidrag och bidrag till bostadskostnader), vilket framgår av tabellen nedan. En umgängesförälder kan få maximalt 2 750 kronor per månad i bo-

³² Beloppen som används avseende det särskilda bidraget är de som i budgetpropositionen för 2011 är aviserade att gälla fr.o.m. januari 2012. Se prop. 2010/11:1, utgiftsområde 12, s. 38.

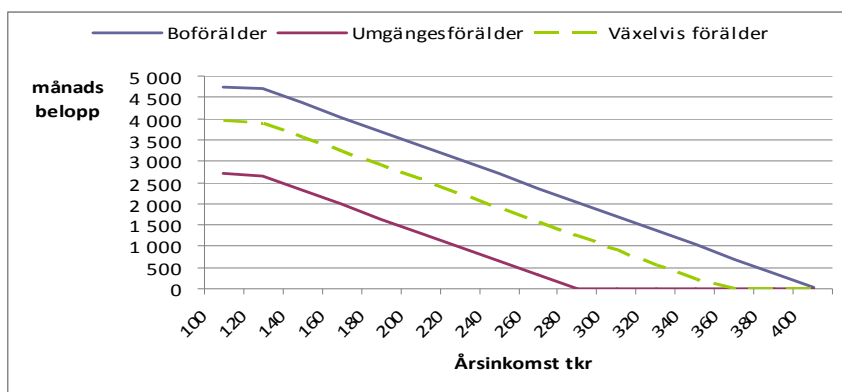
stadsbidrag. För en boförälder är motsvarande summa 4 800 kronor. Med dessa belopp framstår ersättningsnivåerna som rimliga i relation till den försörjningsbörda som kan antas följa av omfattningen av barnets boende.

Tabell 2 Maximalt bidragsbelopp i kronor för bostadsbidrag med utredningens förslag om nya ersättningsnivåer för olika boendeformer

	Boförälder	Växelsförälder	Umgängesförälder
1 barn	3 100	2 750	1 950
2 barn	3 850	3 200	2 325
3 barn	4 800	4 000	2 750

Av diagrammet nedan framgår att en förälder med växelvis boende barn ligger närmare ersättningsnivån för en boförälder med hela det försörjningsansvar som följer av att ha barnet på heltid i hushållet, än ersättningsnivån för en umgängesförälder. Det ligger i linje med utredningens grundläggande uppfattning att två växelvisa boenden vanligtvis genererar högre kostnader än när en av föräldrarna är boförälder och den andra är umgängesförälder.

Diagram 4 Förslag på nya ersättningsnivåer inom bostadsbidraget för förälder med 3 barn



13.3.3 Bostadsbidragets storlek när det finns barn med olika slags boende i samma hushåll

Barn kan bo i olika omfattning i ett hushåll och barnens boende kan även variera över tid. Inom bostadsbidraget kan det handla olika kombinationer av barn; hemmavarande barn, växelvis boende barn och/eller barn som vistas tidvis i hushållet. För dessa barn ska hushållet kunna få särskilt bidrag, växelvisbidrag och umgängesbidrag. Om det inom hushållet finns barn som bor eller vistas där i olika omfattning, ska i sådant fall det särskilda bidraget för hemmavarande barn först beräknas för det antal barn som är hemmavarande, varefter växelvisbidraget beräknas för det antal barn som bor växelvis i hushållet, och sist ska umgängesbidraget beräknas för det antal barn som bor tidvis hos föräldern. Att beräkna den del av bostadsbidrag som utges för att det finns barn i hushållet i en ordning som baseras på i vilken omfattning barnet bor eller vistas där, är mer fördelaktigt för hushållet. De tre bidragsformerna får tillsammans lämnas för högst tre barn.

De belopp som ska lämnas i växelvisbidrag räknas fram på motsvarande sätt som när umgängesbidrag lämnas för flera barn i hushållet. Beloppet på 75 kronor utgör i det fallet skillnaden mellan umgängesbidrag för två och ett, eller för tre och två barn. Om det finns flera barn i hushållet innebär detta följande för växelvisbidragets del. Ett belopp på 150 kronor utgör skillnaden mellan växelvisbidrag för två och ett barn (skillnaden mellan 1 250 och 1 100 kronor). Ett belopp på 450 kronor utgör skillnaden mellan växelvisbidrag för tre och två barn (skillnaden mellan 1 700 och 1 250 kronor), och slutligen ett belopp på 600 kronor utgör skillnaden mellan växelvisbidrag för tre och ett barn (skillnaden mellan 1 700 och 1 100 kronor).

Två exempel tydliggör hur beräkningen ska gå till. Om det i ett hushåll finns två hemmavarande barn och två växelvis boende barn, ska särskilt bidrag först lämnas för de två hemmavarande barnen med 1 900 kronor per månad (enligt föreslagen ersättningsnivå för det särskilda bidraget). Växelvisbidrag lämnas härutöver för ett tredje barn med 450 kronor per månad. För det fjärde barnet som bor växelvis, lämnas inte något ytterligare bidrag. Storleken på växelvisbidraget blir då skillnaden mellan växelvisbidraget för två barn och tre barn.

Ett annat exempel är ett hushåll där det finns ett hemmavarande barn, ett barn som bor växelvis samt ytterligare ett barn som vistas

där tidvis. Först lämnas då ett särskilt bidrag för det hemmavarande barnet med 1 450 kronor per månad (enligt föreslagen ersättningsnivå för det särskilda bidraget). Därefter lämnas för det barn som bor växelvis ett växelvisbidrag med 150 kronor per månad, där beloppet motsvarar skillnaden mellan växelvisbidrag för ett barn och två barn, och för det tredje barnet lämnas ett umgängesbidrag med 75 kronor per månad, som motsvarar skillnaden mellan umgängesbidraget för två barn och tre barn.

Tabell 3 Maximalt bostadsbidrag enligt utredningens förslag när det finns barn med olika boendeomfattning i hushållet

Antal barn i hushållet totalt	*HV	VXV	UMG	Bostads-kostnadsbidrag	Särskilt bidrag	Växelvis-bidrag	Umgänges-bidrag	Maximalt bostads-bidrag
2	1	1	0	1 950	1 450	150	0	3 550
	1	0	1	1 950	1 450	0	75	3 475
	0	1	1	1 950	0	1 100	75	3 125
3	2	1	0	2 300	1 900	450	0	4 650
	1	2	0	2 300	1 450	600	0	4 350
	1	1	1	2 300	1 450	150	75	3 975
	0	2	1	2 300	0	1 250	75	3 625
	0	1	2	2 300	0	1 100	150	3 550

* HV: Antal hemmavarande barn, VXV: Antal växelvis boende barn, UMG: Antal umgängesbarn.

13.3.4 Insamling av uppgifter samt bedömning och kontroll av barns boende

I och med att växelvisbidraget berör barnets boende i två olika hushåll, kan det finnas behov av fler hänsynstaganden till olika aspekter för att bedöma barnets boende jämfört med vad som i dag görs inom bostadsbidraget. Det kan också finnas behov av andra uppgifter som rör barnet än själva boendet. Det torde därför vara viktigt att ansökan om växelvisbidrag utformas på ett sådant sätt att bedömningen av barnets boende kan underlättas. De flesta av uppgifterna om boendet bör med fördel kunna lämnas av den sökande själv. Det handlar exempelvis om hur barnets boende är fördelat mellan föräldrarna, var den andra föräldern bor och var barnet går i skola.

Som utgångspunkt är det de uppgifter som den sökande lämnar som ligger till grund för prövningen av rätten till växelvisbidrag. I

likhet med vad som gäller för övriga uppgifter om faktiska förhållanden som ligger till grund för prövningen, ska uppgifter om boende lämnas på heder och samvete.³³ Om det vid ansökan om växelvisbidrag är oklart om barnet bor växelvis i hushållet, åligger det den sökande att visa att barnet bor på detta sätt. Han eller hon är också skyldig att lämna de uppgifter som behövs för prövningen.

I vissa fall kan det inte uteslutas att det kan finnas svårigheter för Försäkringskassan att bedöma barnets boendesituation och få fram objektiv och rättvisande information. Det kan komma fram helt motstridiga uppgifter om var barnet bor och omfattningen av barnets boende hos respektive förälder. Denna situation kan dock uppstå även i dag inom underhållsstödets växelvisstöd. Där har det med tiden upparbetats en relativt omfattande rättspraxis som kan ligga till grund även vid bedömningar av växelvisbidraget. Det finns dock avvikelser mellan de båda förmånsslagen och hur de handläggs. Underhållsstöd tar sikte på ett tvåpartsförhållande och i dessa ärenden sker kommunikering och andra kontakter gentemot parterna. Sådana kontakter kan föranleda en diskussion om barnets boende. Den ena föräldern kan anse att barnet bor växelvis, vilket den andra föräldern inte håller med om. Inom bostadsbidraget kan man inte lika enkelt få information om barnets boende från den andra föräldern, t.ex. i vilken omfattning barnet bor eller vistas i ett visst hushåll. När det gäller växelvisbidrag blir Försäkringskassan i en större utsträckning tvungen att förlita sig till de uppgifter som den sökande föräldern lämnar.

Det finns vissa handlingar som kan styrka att barnet bor ungefär lika mycket hos båda föräldrarna. Utredningen föreslår i avsnitt 13.1 att barnbidrag vid växelvis boende för barnet ska kunna delas på anmälan av endast en förälder. En förutsättning för det är, förutom gemensam vårdnad om barnet, att det finns en lagakraftvunnen dom om växelvis boende, ett avtal om växelvis boende som har godkänts av socialnämnden, eller som nu föreslås, ett beslut om bostadsbidrag till barnfamiljer i form av växelvisbidrag. Ett avtal eller dom om barnets boende av vilken det framgår att barnet bor växelvis kan underlätta Försäkringskassans bedömning av barnets boende. I de flesta fall torde emellertid föräldrar formlöst komma överens om barnets boende. Ytterst handlar det om en tillämpningsfråga, dvs. en bedömning måste göras om barnet bor växelvis hos föräldrarna.

³³ Se 110 kap. 4 § SFB.

Om underhållsstöd vid växelvis boende avskaffas så som utredningen föreslår, kan även ett tidigare beslut från Försäkringskassan om att sådant bidrag har lämnats, utgöra en indikation på att barnet har denna boendeform. I utredningens förslag till delningsbestämelse för barnbidraget vid växelvis boende finns en hänvisning till det nu föreslagna växelvisbidraget, som innebär att bedömningen av barnets växelvisa boende ska kunna göras inom ramen för bostadsbidraget. Det kan i och för sig övervägas om samma strikta krav på ovannämnda typ av avtal eller dom ska gälla för växelvisbidraget som sådant. Att ställa ett sådant krav torde emellertid inte vara lämpligt. Delning av barnbidrag avser en helt annan situation, nämligen att en av föräldrarna vill ha del i ett bidrag för barnet som redan lämnas till den andra föräldern. Dessutom handlar det om två helt olika bidrag, med skilda syften och karaktär. Om bosättningsvillkoren är uppfyllda lämnas barnbidraget till samtliga barnhushåll utan särskild ansökan, medan bostadsbidraget är individuellt behovsprövat.

Vid handläggning av bostadsbidragets växelvisbidrag torde kontroll kunna göras i Försäkringskassans interna system för att ta reda på om föräldrarna delar barnbidrag med anledning av att barnet bor växelvis. Om det inte finns något tidigare ärende om växelvis boende inom underhållsstödet eller delat barnbidrag, och barnet inte heller är folkbokfört hos den förälder som ansöker om växelvisbidrag, måste dock någon form av utredning av barnets boendeförhållanden göras.

För att Försäkringskassan ska kunna besluta om växelvisbidrag ska inte myndigheten behöva inhämta uppgifter från det hushåll som barnets andra förälder lever i. Det är inte lämpligt. Det skulle heller inte var lämpligt att behöva informera den andra föräldern att ansökan om bostadsbidrag har gjorts eller att låta denne intyga uppgifter om barnets boende. Om båda föräldrarna i sina respektive hushåll ansöker om eller redan uppbär bostadsbidrag, torde dock uppgifter i ärendena kunna stämmas av mot varandra.

13.3.5 Höjning av det särskilda bidraget för hemmavarande barn

Utredningen föreslår att det särskilda bidraget för hemmavarande barn höjs med 150 kronor i månaden, oavsett antal barn i hushållet. Detta sker för att förbättra den ekonomiska situationen för boför-

äldrar som i högst grad är ekonomiskt utsatta, samt för att justera bidragets storlek till en rimlig nivå i förhållande till växelvisbidraget och umgängesbidraget. Som framgått ovan under avsnittet *Växelvisbidragets ersättningsnivåer*, kan medel omfördelas med anledning av att växelvisstödet inom underhållsstödet föreslås avskaffas, samtidigt som en del av boföräldrarna inom bostadsbidraget kommer övergå från att uppbära det särskilda bidraget till att i stället uppbära det föreslagna växelvisbidraget om deras barn i själva verket bor växelvis. De medel som frigörs i denna omfördelning kan bl.a. tillföras barnfamiljer som är särskilt ekonomiskt utsatta, dvs. i de flesta fall ensamstående föräldrar med låga inkomster. Därigenom kan den ekonomiska situationen för dessa hushåll förbättras något.

Genom den föreslagna höjningen kommer det särskilda bidraget att lämnas med 1 100 kronor per månad till hushåll med ett barn, 1 475 kronor per månad till hushåll med två barn, och 1 900 kronor per månad till hushåll med tre eller flera barn.

I budgetpropositionen för 2011 har regeringen aviserat en höjning av det särskilda bidraget. Tillsammans med den aviserade höjningen uppgår beloppen som utredningen föreslår till totalt 1 450 kronor per månad till hushåll med ett barn, 1 900 kronor till hushåll med två barn och 2 500 kronor till hushåll med tre eller flera barn. Det maximala bostadsbidragsbeloppet i form av bidrag till bostadskostnader och särskilt bidrag för tre barn, kommer efter den föreslagna höjningen därmed att uppgå till sammanlagt 4 800 kronor per månad. Detta framgår ovan i tabell 2.

13.3.6 Barnets skolgång eller vård utanför hemmet

Utredningens förslag: Bostadsbidrag kan lämnas även för barn som för vård eller undervisning inte varaktigt bor hemma men vistas växelvis i hemmet under minst så lång tid varje år som motsvarar normala skolferier.

Ett barn kan gå i skola eller få vård på annan ort än där föräldrarna bor.³⁴ Även om barnet av nämnda skäl befinner sig utanför hemmet kan särskilt bidrag för hemmavarande barn lämnas. En förutsättning är att barnet för vård eller undervisning inte varaktigt bor

³⁴ Barnet anses ändå bosatt hos föräldern/föräldrarna och ska vara folkbokfört där under de förutsättningar som gäller enligt 11§ folkbokföringslagen (1991:481).

hemma, men vistas hemma under minst så lång tid varje år som motsvarar normala skolloferier.³⁵ Såvitt utredningen har kunnat utröna är dessa ärenden ovanliga. Det torde huvudsakligen handla om barn som går i skola på annan ort i Sverige och främst avse barn som går i gymnasiet.³⁶

En förälder vars barn endast tidvis bor i hushållet omfattas däremot inte av motsvarande bestämmelser. Utredningen anser dock att det är rimligt att den ordning som gäller för det särskilda bidraget även ska gälla för växelvisbidragets del.

13.3.7 Beräkning av bidragsgrundande inkomst

Utredningens förslag: Vid tillägg till den bidragsgrundande inkomsten för en försäkrads barn som det lämnas växelvisbidrag för, ska halva barnets förmögenhet ingå i den sammanlagda förmögenheten.

Vid tillägg till den bidragsgrundande inkomsten för en försäkrads barn som det lämnas växelvisbidrag för och som har överskott i inkomstslaget kapital, ska hälften av varje sådant barns överskott läggas till den bidragsgrundande inkomsten i den utsträckning överskottet överstiger 1 000 kronor.

Både barnets förmögenhet och kapitalinkomster påverkar den bidragsgrundande inkomsten (s.k. BGI) som ligger till grund för bostadsbidraget. Enligt nuvarande bestämmelser är utgångspunkten att hemmavarande barns förmögenhet räknas med i denna. Detsamma gäller ett barn som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Detta gäller dock inte för ett barn som har placerats i familjehem eller som vistas endast tidvis i hemmet (umgängesbarn).³⁷ I förhållande till ett barn som bor växelvis i ett hushåll anser dock utredningen att halva barnets förmögenhet ska beaktas inom ramen för den bidragsgrundande inkomsten. En hälftindelning förefaller mest lämplig utifrån hur de flesta föräldrar delar på barnets kostnader när de har barnet hos sig.

³⁵ Se 96 kap. 4 § SFB. Vid skolgång utomlands räknas de ordinarie skolloferierna i det land barnet går i skolan som normala skolloferier, se Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2001:8) om bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar.

³⁶ Bestämmelserna gäller både för barn som är under 18 år och barn över 18 år som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp, vilket framgår av 96 kap. 9 § SFB.

³⁷ 97 kap. 6 § andra stycket SFB.

Ett barn vars kapitalinkomster ska beaktas inom den bidragsgrundande inkomsten, kan enligt gällande lagstiftning ha kapitalinkomster upp till 1 000 kronor utan att detta påverkar bostadsbidraget. Belopp som överstiger denna summa ska dock läggas till den bidragsgrundande inkomsten.³⁸ Av samma skäl som angetts ovan i fråga om barns förmögenhet, ska hälften av varje barns överskott läggas till den bidragsgrundande inkomsten i den utsträckning överskottet överstiger 1 000 kronor.

13.3.8 Växelvisbidraget i förhållande till EU-rätten

Utredningens bedömning: Bostadsbidragets växelvisbidrag är att bedöma som en social förmån enligt rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen.

Det behöver ytterligare utredas hur växelvisbidraget bör bedömas i förhållande till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetsystemen. Detta bör ske i särskild ordning och avse de olika bidragsformerna inom bostadsbidraget.

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) innebär bl.a. att arbetstagare ska kunna röra sig fritt mellan medlemsländerna utan att diskrimineras i förhållande till arbetslandets egna medborgare. För att främja den fria rörligheten finns gemensamma regler om rätten till och samordningen av medlemsländernas olika sociala förmåner. Föräldrar som arbetar eller bor i olika länder inom EU kan ha rätt till förmåner från båda länderna. En förälder kan få förmåner från ett land även om inte barnet, eller i vissa fall, föräldern själv bor i landet. Dessa förmåner samordnas i vissa fall, i syfte att familjen inte ska få dubbla ersättningar eller bli utan ersättning.

Trots EU:s samordningsregler är det den nationella lagstiftningen i respektive medlemsland som avgör vem som uppfyller villkoren för att omfattas av försäkringen i det landet och som har rätt till olika förmåner. I Sverige regleras detta av bestämmelser i socialförsäkringsbalken. Den svenska socialförsäkringen är indelad i en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad del. Det innebär att vissa förmåner grundas på bosättning i Sverige medan andra kräver arbete här i landet. Bostadsbidraget är en bosättningsbaserad förmån.

³⁸ 97 kap. 11 § SFB.

I fråga om en ny bidragsform, bostadsbidragets växelvisbidrag, måste främst två förordningar beaktas, nämligen Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen,³⁹ och rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen.

I förordning 883/2004 finns bl.a. bestämmelser om likabehandling, sammanläggning av försäkringsperioder och lagvalsregler. Förordningen gäller för alla medborgare, statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsländer, samt deras familjemedlemmar och efterlevande (artikel 2.1). Förordningen omfattar all lagstiftning om bl.a. familjeförmåner (artikel 3.1.j). Med förmansslaget familjeförmåner avses alla vård- eller kontantförmåner som, med vissa undantag, är avsedda att täcka en familjs utgifter (artikel 1.z). Vad som räknas som familjeförmån enligt förordning 883/2004 bestämmer varje medlemsland själv över. I Sverige har barnbidrag, studiebidrag och några andra ersättningar ansetts vara s.k. familjeförmåner. För bostadsbidragets del är det endast det särskilda bidraget som i dag bedöms vara en familjeförmån. Bostadsbidragets umgängesbidrag och bidrag till bostadskostnader har dock inte ansetts vara en familjeförmån enligt förordningarna 883/2004 (eller dess föregångare förordning 1408/71). Umgängesbidraget och bidraget för bostadskostnader är dock ersättningar som är att betrakta som sociala förmåner enligt 1612/68.⁴⁰

Ett viktigt inslag i förordning 883/2004 är att personer som omfattas av socialförsäkringen i ett EU-land kan ha rätt till familjeförmåner för familjemedlemmar som är bosatta i ett annat EU-land enligt lagstiftningen i den förra staten (artikel 67).⁴¹ Familjemedlemmar har ingen självständig rätt till familjeförmåner. De kan

³⁹ Denna förordning började tillämpas den 1 maj 2010. Detsamma gällde dess tillämpningsförordning, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. De båda förordningarna har ersatt rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, och dess tillämpningsförordning, rådets förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpning av systemen för social trygghet när anställda egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. I vissa situationer tillämpas fortfarande sistnämnda förordningar.

⁴⁰ Prop. 2004/05:112, Ändrade regler för bostadsbidrag, s. 17.

⁴¹ Att en förmån är att betrakta som familjeförmån och omfattas av förordning 883/2004 innebär också att den kan exporteras till en arbetstagares familjemedlemmar som bor i ett annat medlemsland när Sverige anses vara primärt ansvarigt för familjeförmåner. Även i de fall Sverige anses sekundärt ansvarigt land och våra familjeförmåner beloppsmässigt överstiger det primärt ansvariga landets familjeförmåner, kan det bli aktuellt att betala ut svenska familjeförmåner som ett tilläggsbelopp till arbetstagaren och dennes familjemedlemmar som är bosatta i det andra medlemslandet.

få förmånerna i egenskap av att de är familjemedlemmar till den person som omfattas av det andra landets socialförsäkring. I ett sådant fall ska familjeförmåner betalas ut som om de vore bosatta i det land där personen omfattas av lagstiftningen. Vem som ska anses vara familjemedlem bestäms av det medlemsland som ska utge förmåner (artikel 1.i 1–3). I den svenska nationella lagstiftningen saknas emellertid en generell bestämmelse om detta.⁴²

Som nämnt ovan innehåller förordning 883/2004 även lagvalsregler som reglerar vilket medlemslands lagstiftning som ska tillämpas i fråga om dels försäkring, dels rätt till olika förmåner. Rätt till familjeförmåner finns endast om den nationella lagstiftningen tillåter att förmånen betalas till honom eller henne. Med andra ord är det reglerna för respektive förmånsslag som avgör om det finns någon person som har rätt till den aktuella förmånen. För svenskt vidkommande innebär detta att barnet och bidragsmottagaren antingen ska vara bosatta i Sverige eller anses bosatta i Sverige genom att betraktas som familjemedlemmar till den person som grundar rätten, t.ex. genom han eller hon arbetar här i landet.

Enligt förordning 1612/68 har en arbetstagare rätt till anställning i ett annat medlemsland på samma villkor som det landets egna medborgare och ska åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare (artikel 1 och artikel 7.2).⁴³ Om arbetstagaren är anställd i ett annat medlemsland har han eller hon samma rättigheter och förmåner som landets egna medborgare i bostadsfrågor (artikel 9). Vad som utgör en social förmån framgår inte uttryckligen av förordningen. Det har i stället utformats i praxis från EU-domstolen. Förmåner som omfattas är bl.a. socialförsäkringsförmåner.⁴⁴ Att en förmån här i Sverige bedöms vara av sådant slag innebär att en medborgare i en annan medlemsstat men som är arbetstagare här i landet, har rätt till förmånen även om han eller hon inte är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Någon samordning sker i princip inte med stöd av förordningen.

⁴² Angående familjemedlemsbegreppet, se Försäkringskassans rättsliga ställningstagande (2010:4) Familjemedlemsbegreppet avseende föräldrar i samband med familjeförmåner enligt förordning 883/2004 eller förordning 1408/71. Vid bedömningen av rätten till familjeförmåner för ett barn kan den andre föräldern till barnet betraktas som familjemedlem till den anställde, egenföretagaren, pensionstagaren, arbetslöse eller den i Sverige bosatta föräldern, endast om barnets föräldrar är gifta med varandra eller lever tillsammans. Föräldraskapet i sig är inte tillräckligt för att en förälder ska anses som familjemedlem.

⁴³ Genom EU-domstolens praxis har begreppet arbetstagare kommit att omfatta även arbetstagarens familjemedlemmar.

⁴⁴ Förordningen 1612/68 ger i sig inte stöd för att exportera förmånerna.

Hur bör det föreslagna växelvisbidraget definieras i förhållande till EU-rätten?

Mot bakgrund av ovanstående bör det klargöras hur växelvisbidraget bör förhålla sig till de båda förordningarna. Det handlar dels om att bedöma om bidragsformen som sådan utgör en familjeförmån i den mening som avses i förordning 883/2004 och/eller en social förmån enligt förordning 1612/68, dels bestämma vem som i särlevandehushållet ska anses vara familjemedlem.⁴⁵

Att växelvisbidraget bör definieras som en social förmån enligt förordning 1612/68 är givet. De krav som ställs för detta är relativt låga.

Däremot är det osäkert om växelvisbidraget bör anses vara en familjeförmån enligt förordning 883/2004. Mot bakgrund av att de två nuvarande bidragsformerna inom bostadsbidraget (det särskilda bidraget för hemmavarande barn och umgängesbidraget) i EU-sammanhang har bedömts på helt olika sätt är det osäkert vad som bör gälla för växelvisbidragets del.

Växelvisbidraget kan ses som

1. en familjeförmån som samordnas enligt förordning 883/2004,
2. en s.k. blandad förmån enligt förordning 883/2004 som kan undantas från samordning, eller
3. endast en social förmån enligt 1612/68.

Detta kan få olika EU-rättsliga konsekvenser. Frågan hur växelvisbidraget bör klassas är av speciell karaktär och vikt, främst med tanke på att detta kan få återverkningar bl.a. för de andra två bidragsformerna inom bostadsbidraget. Det ligger därför inte inom ramen för utredningens uppdrag att ta ställning i denna fråga. Utredningen anser att det ytterligare behöver utredas hur växelvisbidraget ska bedömas i förhållande till förordning 883/2004. Detta bör ske i särskild ordning och avse samtliga bidragsformer inom bostadsbidraget.

⁴⁵ Vad som gäller för familjeförmåner beskrivs närmare i Försäkringskassans vägledning (2004:8) EU-familjeförmåner, version 5.

13.3.9 Ikraftträdandebestämmelser

Utredningens förslag: Bestämmelserna om bostadsbidrag ska träda i kraft den 1 december 2012 och tillämpas på bostadsbidrag som lämnas från och med den 1 februari 2013.

De nya bestämmelserna om bostadsbidrag bör träda i kraft samtidigt som underhållsstöd vid växelvis boende avskaffas (se avsnitt 13.4.5). På grund av handläggningsrutiner avseende bostadsbidraget och underhållsstödet är det fördelaktigt om bestämmelserna inte börjar tillämpas vid ett årsskifte. Vid denna tidpunkt sker nämligen såväl en avstämning mellan preliminärt och slutligt bostadsbidrag som en omräkning av underhållsstödets betalningsbelopp.

Med beaktande av bl.a. dessa administrativa aspekter föreslås bestämmelserna om bostadsbidrag träda i kraft den 1 december 2012. Bestämmelserna bör dock inte börja tillämpas förrän två månader senare. Om bestämmelserna börjar tillämpas på bostadsbidrag som lämnas från och med den 1 februari 2013, krävs inte lika många anpassningar av IT-systemet för underhållsstöd jämfört med om denna tidpunkt hade tidigarelagts. Utredningen finner därför detta vara ett lämpligt datum.

Ett beslut om bostadsbidrag får avse längst tolv månader. En tolv månadersperiod kan börja när som helst i tiden, vilket innebär att ett redan fattat beslut om bostadsbidrag för ett år kan gälla för stora delar av det kommande året. Utredningens förslag innebär inte att samtliga ärenden där särskilt bidrag för hemmavarande barn eller umgängesbidrag lämnas ska bli föremål för omprövning ex officio, för att i stället lämnas som ett växelvisbidrag. Det är inte möjligt för Försäkringskassan att i de befintliga ärendena urskilja i vilka barn som bor växelvis. Om den enskilde vill fortsätta att få bostadsbidrag när den pågående beslutsperioden har löpt ut, måste han eller hon inkomma med en ny ansökan.

13.4 Åtgärder som rör underhållsstödssystemet

Utredningens fokus i frågor om underhåll är att få särlevande föräldrar att i större utsträckning ta sitt gemensamma ansvar för barnets försörjning, att undanröja eventuella samarbetshinder som försvårar möjligheterna att komma överens om detta, samt att tillförsäkra att barnet får det underhåll det har rätt till enligt föräldra-

balken. Nedan föreslås en rad åtgärder för att, inom ramen för vårt uppdrag, komma tillrätta med de brister och problem som utredningen har identifierat. Utredningen ser ett stort behov av att ändra grundförutsättningarna för hur underhåll regleras i dag. Detta gäller såväl i förhållande till den systematiska och juridiska skillnaden mellan de två sätt som underhåll kan regleras, som utrymmet för att bistå föräldrar med stöd för att komma överens om underhåll och barnets försörjning.

Inledningsvis följer två avsnitt som tar sikte på de primära grundläggande förändringar som utredningen anser behöver ske. I avvaktan på en större översyn av underhållsregleringen finns det ändå behov av att det befintliga underhållsstödssystemet fungerar bättre och verkar mindre konflikt drivande än i dag. Utredningen föreslår därför ett antal justeringar som syftar till att komma till rätta med vissa brister inom underhållsstödet.

13.4.1 Incitament för att få särlevande föräldrar att reglera underhåll utanför underhållsstödet

Utredningens bedömning: Det bör inrättas en instans som bistår föräldrar med råd och stöd för att i större utsträckning komma överens om avtal om underhållsbidrag i stället för att reglera underhåll via underhållsstöd. Om Försäkringskassan skulle få detta ansvar ökar förutsättningarna för föräldrar att komma överens om ett underhållsbidrag.

Regler för statens förskottering av underhåll behöver utformas så att det finns tydliga incitament för särlevande föräldrar att inte i första hand vända sig till Försäkringskassan för underhållsstöd när de har förutsättningar att avtala om ett underhållsbidrag som bättre kan tillgodose barnets behov. Det finns samtidigt ett stort behov av stödjande insatser från samhällets sida i frågor som rör underhåll till barn. Dessa insatser behöver utvecklas och ytterligare villkor för att bevilja underhållsstöd – eller annat förskottat underhåll från staten – kan behöva uppställas i vissa fall.

Olika undersökningar vilka närmare har redogjorts för i problembeskrivningen i kapitel 11, har visat att föräldrar i en mycket liten utsträckning avtalar om ett underhållsbidrag för barnet. Problem-

beskrivningen visar också att föräldrarna saknar grundläggande kunskaper och information om hur underhållsbidrag kan beräknas för barnet. Detta kan få negativa ekonomiska konsekvenser för alla inblandade parter. Det innebär att det finns många barn som inte får det underhåll som de är berättigade till och som därmed påverkar deras ekonomiska standard under uppväxten. Särskilt stor betydelse har det för barn i de lägsta inkomstgrupperna. Det är därför angeläget att föräldrar i betydligt större utsträckning än i dag kan komma överens om ett underhållsbidrag för barnet eftersom det möjliggör att större hänsyn tas till föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga i förhållande till det enskilda barnets behov. En överenskommelse mellan föräldrarna förutsätter någon form av dialog, varför ett underhållsbidrag också torde förbättra förutsättningarna för föräldrarna att samarbeta om barnets försörjning samt tydliggöra att det är föräldrarna som är primärt ansvariga för barnets försörjning – inte staten. Som utredningen har redogjort för i kapitel 11 står det i dag föräldrarna i princip fritt att välja om de vill komma överens om ett underhållsbidrag eller vända sig till Försäkringskassan för underhållsstöd när fråga uppkommer om underhåll för barnet. Regelsystemet behöver därför utformas så att det finns tydliga incitament för föräldrarna att inte i första hand vända sig till Försäkringskassan för underhållsstöd. Dessförinnan bör samhället i stället ha erbjudit ett antal stödjande insatser och ställt villkor för att underhållsstöd överhuvudtaget ska komma ifråga.

Syftet med att staten förskotterar ett uteblivet underhåll genom ett underhållsstöd, är att garantera att barnet får en rimlig försörjning i de fall den bidragsskyldige föräldern saknar förmåga eller förutsättningar för att fullgöra sin underhållsskyldighet enligt 7 kap. föräldrabalken. Det förekommer emellertid att föräldrar använder sig av underhållsstödssystemet även om behov av statens stöd egentligen inte föreligger. Så kan vara fallet då den bidragsskyldige föräldern har full betalningsförmåga och är skuldfri.⁴⁶ I dessa fall kan boföräldern ändå vända sig till Försäkringskassan och ansöka om underhållsstöd.⁴⁷ I stället för att föräldrarna själva kommer överens om underhållsbidrag används alltså underhållsstödet som

⁴⁶ Det finns även andra situationer då föräldrar använder sig av underhållsstödet även om behov egentligen inte föreligger, se avsnitt 11.15 ovan. Även dessa situationer kan det finnas anledning att se över. Detta rymms dock inte inom utredningens direktiv.

⁴⁷ Underhållsstöd lämnas dock inte i sådant fall om det finns anledning att anta att den bidragsskyldige föräldern i rätt ordning betalar underhåll med minst det belopp som skulle betalas ut som underhållsstöd till barnet eller om det är uppenbart att den bidragsskyldige föräldern på något annat sätt ser till att barnet får motsvarande underhåll, se 18 kap. 9 § SFB.

en förmedlare av pengar. Det kan bero på olika orsaker, exempelvis kan det vara så att boföräldern inte litat på att den underhållsskyldige kommer betala underhåll eller att pengarna inte betalas i rätt tid. Det kan också vara så att föräldrarna inte vill ha någon kontakt med varandra.

Ur barnets perspektiv kan det många gånger vara bättre att föräldrarna själva kommer överens om ett underhållsbidrag för barnet. Detta gäller särskilt i de fall barnet skulle få ett underhållsbidrag som överstiger underhållsstödets belopp.⁴⁸ Utredningens beräkningar av ett fiktivt underhållsbidrag för de barn som det i dag lämnas underhållsstöd för, visar att närmare 40 procent av dem skulle få mer i ett underhållsbidrag. Bland de mest ekonomiskt svaga grupperna (decilgrupp 1 och 2) skulle närmare 90 procent få mer i ett underhållsbidrag. I de fall den underhållsskyldige har betalningsförmåga är det ur statens perspektiv också kostnadsbesparande om endast de som behöver underhållsstödet använder sig av det.

En instans med ansvar för frågor om underhållsbidrag behöver inrättas

Ett grundläggande problem i Sverige är att det saknas en offentlig instans som har ansvar för att bistå föräldrar med information, råd och stöd i frågor som rör underhåll till barn. Särskilt gäller det de civilrättsliga aspekterna av föräldrars underhållsskyldighet och möjligheterna till att ta större individuell hänsyn än vad som är möjligt inom underhållsstödet. Det kan t.ex. handla om att tillmötesgå ett enskilt barns behov av läkemedel, fritidsutrustning eller reskostnad. Det kan också handla om tillfälligt hänsynstagande till förälders sjukdom eller arbetsförhållanden. Att det i dag inte finns något utrymme för föräldrarna att inom underhållsstödet kunna påverka den enskilda situationen kan upplevas som svårare än att leva på marginalen (jfr avsnitt 11.12 ovan). Särlevande föräldrar behöver därför få bättre vägledning i vad som är rimligt att betala i underhållsbidrag och hur olika bedömningar i samband med beräkningarna av underhållet kan göras. Det finns enligt utredningen ett stort behov av en ansvarig instans som dels kan bistå föräldrarna att enas

⁴⁸ Se mer om detta i avsnitt 11.6 samt kapitel 12 där det finns en beräkningsstudie om fiktivt underhållsbidrag.

om ett avtal om underhållsbidrag, dels godkänna sådana avtal så att de kan bli verkställbara, såväl nationellt som internationellt.

Utredningen anser att den mest lämpade instansen för detta är Försäkringskassan. Det finns en klar fördel ur ett medborgarperspektiv att den ansvariga instansen är väl insatt i regler och beräkning av såväl underhållsstöd som underhållsbidrag. Försäkringskassan har av naturliga skäl redan i dag mycket upparbetad kompetens i många av de aspekter som rör underhåll till barn. Föräldrarnas ekonomiska förhållanden, och även andra förhållanden, kan förändras över tid och det är då en klar fördel om föräldrarna inte behöver vända sig till en annan huvudman om det är så att föräldrarna växlar mellan underhållsstöd och underhållsbidrag. Det är också en fördel om Försäkringskassan kan bistå i att beräkna storleken på både ett underhållsstöd och ett underhållsbidrag utifrån föräldrarnas ekonomiska förhållandena och se hur detta skiljer sig åt och då kunna samtala och förklara för föräldrar vad som är skillnaden mellan de olika sätten att reglera underhåll, samt hur dessa förhåller sig till barnets behov. På så sätt kan det regelverk tillämpas som är mest lämpligt i det enskilda fallet (beroende på föräldrarnas ekonomiska situation) och större fokus kan läggas på hur barnets behov kan tillgodoses.

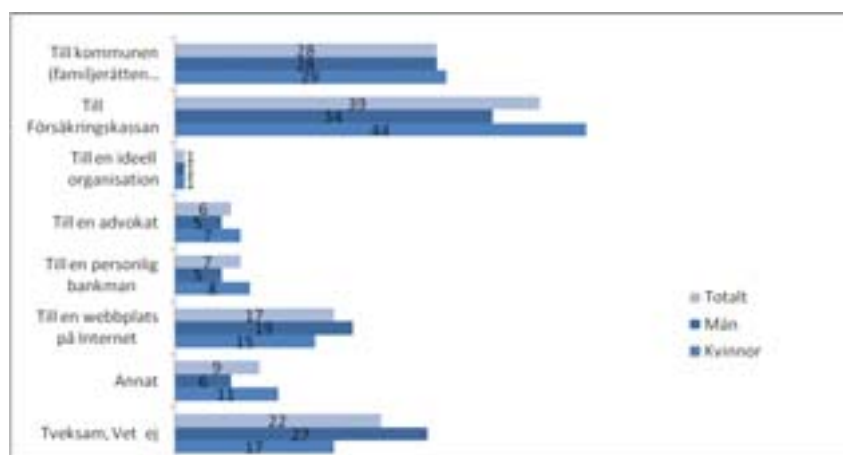
Om utredningens förslag avseende tidsbegränsade underhållsstöd införs (se avsnitt 13.4.4), kan det också vara värdefullt om Försäkringskassan har behörighet och kompetens att hjälpa föräldrar att börja reglera underhållet utanför underhållsstödet när tiden för ett redan beviljat underhållsstöd har löpt ut.

Ytterligare skäl som talar för Försäkringskassan som ansvarig instans är att handläggningen av underhållsbidrag bör ha en likformig tillämpning över hela landet. Med Försäkringskassan som en sammanhållen statlig myndighet finns det därmed bättre förutsättningar för nationell styrning och uppföljning. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla betydelsen av att Försäkringskassan kan få förutsättningar att ha en organisation som möjliggör personligt möte med föräldrar över hela, eller ett flertal ställen i landet. De personliga mötena skulle även kunna kompletteras med möten mellan myndigheten och föräldrarna med hjälp av olika tekniska lösningar.

Med Försäkringskassan som ansvarig myndighet för information och stöd i frågor om underhåll till barn minskas också utrymmet för att föräldrar kan spela ut varandra mellan två olika instanser och två olika regelverk.

Utredningen lämnade under hösten 2010 i uppdrag till TNS Sifo att ställa ett antal frågor via telefon om föräldrars samarbete om barnets försörjning m.m. inom ramen för en s.k. omnibusundersökning.⁴⁹ I undersökningen ställdes bl.a. frågan vart föräldrarna skulle vända sig vid en eventuell separation för att få information och stöd i frågor som rör barnets försörjning, boende etc. Det var möjligt att ange flera källor. Resultatet visar att den vanligaste informationskällan är Försäkringskassan dit 39 procent skulle vända sig, fler kvinnor än män. Av föräldrarna skulle 28 procent vända sig till kommunen. En relativt stor andel 22 procent vet inte vart de skulle vända sig. Relativt många, 9 procent, har svarat *Annat* och har då kunnat lämna ett öppet svar. Vanliga svar är Konsumentverket, Skattemyndigheten eller vänner. Frågan tar visserligen inte sikte på en ansvarig instans för frågor om underhållsbidrag men kan ändå ge en fingervisning om att en relativt stor andel av föräldrarna kan tänka sig att få stöd från Försäkringskassan i frågor om barnets försörjning.

Diagram 5 Vart skulle föräldrar vända sig vid en ev. separation eller skilsmässa för att få information och stöd om frågor som rör barnets försörjning, boende etc., omnibus TNS Sifo 2010



Visserligen innebär föräldrars avtal om underhållsbidrag en rent civilrättslig reglering av barnets försörjning mellan två enskilda parter och det är därmed föräldrarna som själva förfogar över det

⁴⁹ 796 föräldrar med barn under 18 år svarade på utredningens frågor. Föräldrarna som deltog var både sammanboende och särlevande. Se mer i bilaga 4.

innehåll som avtalet reglerar. Trots detta anser utredningen att det är statens ansvar att bistå föräldrar med information och stöd så att de ges bättre förutsättningar att göra välinformerade val samt att andelen tvister som dras inför domstol och som har ekonomiska grunder på så sätt kan minskas. Detta är dessutom frågor som ofta har beröringspunkter med närliggande frågor om barnets vårdnad, boende och umgänge och som har stor betydelse för ett barns levnadsförhållanden. Staten bör inte utgå från att föräldrar alltid ska kunna klara av att enas i frågor om barnets försörjning och det bör heller inte vara helt avhängigt av att föräldrarna har ekonomiska förutsättningar att anlita ett juridiskt ombud att företräda dem i sådana frågor. Att det inrättas en instans för frågor om underhållsbidrag ligger dessutom i linje med statens ansvar att enligt barnkonventionen bistå föräldrar så att de kan fullgöra sitt ansvar för barnet såväl i förhållande till barnets uppfostran generellt sett, som till att barnet får det underhåll som det är berättigat till (jfr artikel 18 och 27).

Utredningen lämnar även i avsnitt 13.7 förslag om att de kommunala samarbetssamtalen bör omfatta frågor som rör barnets försörjning.⁵⁰ Detta är dock inte detsamma som att det inom ramen för samarbetssamtalen är lämpligt att beräkna storleken på underhållsbidrag. Samarbetssamtalen kan utgöra ett värdefullt komplement för föräldrar som vill diskutera och överenskomma om barnets försörjning och ett underhållsbidrag för barnet, men det finns enligt utredningen ett stort värde i att hålla själva beräkningen av ett underhållsbidrag utanför dessa samtal som kommunerna erbjuder. Kommunernas familjerättsliga resurser och kompetens kan variera och det kan enligt utredningen finnas risk för att det blir alltför stora lokala skillnader i vilken hjälp föräldrar kan få med att beräkna underhållsbidrag inom ramen för samarbetssamtalen. Ett kommunalt ansvar i att bistå föräldrar med att upprätta avtal om underhållsbidrag skulle dessutom, särskilt för små kommuner, kräva omfattande resursinsatser. Beräkningar av underhållsbidragets storlek riskerar också att ta fokus från de frågor som samarbetssamtalen ytterst syftar till, varför det enligt utredningen finns fördelar med att i stället låta Försäkringskassan ha ett ansvar för att utveckla nationella och enhetliga riktlinjer för hur föräldrar kan bistås i beräkning av underhållsbidrag. Sådan information kan med fördel också göras allmänt tillgänglig via internet och Försäkrings-

⁵⁰ Se även utredningens tilläggsdirektiv i dessa delar (dir. 2011:8), bilaga 3.

kassans webbplats. Utredningen anser att det krävs mer och bättre information från samhället i ekonomiska frågor som rör barnet och hur föräldrar kan samarbeta för att komma överens om barnets försörjning när de inte lever tillsammans. Vad gäller utredningens förslag om samarbetsamtalens innehåll i dessa delar, se avsnitt 13.7 nedan.

Från och med den 18 juni 2011 kommer Försäkringskassan att vara centralmyndighet i förhållande till EU:s underhållsförordning.⁵¹ Det övergripande syftet med förordningen är att stärka det rättsliga skyddet för enskilda genom att säkra en effektiv gränsöverskridande indrivning av familjerättsligt underhåll inom EU. En viktig nyhet är att (utländska) avgöranden om underhåll blir direkt verkställbara, utan s.k. exekvatur, i betydligt större utsträckning än i dag. Försäkringskassan ska som centralmyndighet samarbeta med motsvarande centralmyndigheter i andra medlemsstater och hjälpa till vid ansökningar i enlighet med förordningen. Medlemsstaterna ska också tillhandahålla sökanden rättslig hjälp. Om en ansökan görs genom centralmyndigheter och avser underhåll till barn under 21 år ska förfarandet vara kostnadsfritt. Att Försäkringskassan är centralmyndighet enligt EU:s underhållsförordning talar enligt utredningen ytterligare för att det är en fördel om myndigheten är ansvarig instans för fastställande av underhållsbidrag i nationella ärenden.

Regeringen har i tilläggsdirektiv till utredningen aviserat att frågan om hjälp och stöd till föräldrar att träffa avtal om underhållsbidrag, och vilken instans som i så fall kan vara lämplig för ett sådant ansvar, ska utredas inom ramen för en egen utredning som ska tillsättas under 2011.⁵² Mot bakgrund av detta lämnar därför utredningen inget uttryckligt förslag om ansvarig instans för frågor om underhållsbidrag, men ser det som angeläget att utifrån erhållen kunskap och utredningens uppdrag att föreslå lämpliga stödformer för föräldrar, ändå vilja förorda Försäkringskassans lämplighet i denna fråga.

⁵¹ Rådets förordning (EG) nr 4/2009 av den 18 december 2008 om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet (underhållsförordningen). Underhållsförordningen ersätter den s.k. Bryssel I-förordningen i frågor om underhåll och börjar med något undantag att tillämpas den 18 juni 2011. EU har ännu inte fattat beslut i fråga om tillträde till 2007 års Haagkonvention, men har undertecknat konventionen. EU har däremot tillträtt 2007 års Haagprotokoll som – om inte förr – börjar tillämpas samtidigt som underhållsförordningen (dvs. den 18 juni 2011).

⁵² Se kommittédirektiv 2011:8 i bilaga 3.

Behov av ytterligare incitament

Oberoende av om det finns en instans som kan bistå föräldrar att komma överens om ett underhållsbidrag för barnet kommer det sannolikt ändå finnas föräldrar som vill använda underhållsstödet som en ren pengaförmedling trots att de har ekonomiska förutsättningar att avtala om ett underhållsbidrag som bättre kan tillgodose barnets behov. Av den enkätundersökning som Riksrevisionen genomförde i samband med sin granskning av underhållsstödet framgår att så många som 42 procent av underhållsstödsföräldrarna angav att ingenting skulle få dem att sköta underhållet för sina barn på egen hand.⁵³ På frågan om vilket eller vilka de viktigaste skälen är till att de låter Försäkringskassan sköta betalningen av underhållet och vad som skulle kunna få dem att ändra sig, svarade mer än hälften att den främsta anledningen var att säkerställa att pengarna kommer i tid.

Svarsfrekvensen var visserligen låg i undersökningen (34,2 procent) och ingen bortfallsanalys har gjorts, men resultatet ger en tydlig fingervisning om att det finns många föräldrar som inte vill reglera underhållet utanför underhållsstödssystemet även om de har ekonomiska förutsättningar för det. Betydelsen av att veta säkert att pengarna finns tillgängliga vid en exakt tidpunkt varje månad kan många gånger vara viktigare än att försöka samarbeta med den andra föräldern om underhållet. Krasst sett kan det faktiskt också vara mycket enklare för föräldrarna att göra detta val. Utredningen anser att det i vissa fall är alltför enkelt för föräldrar att välja underhållsstödet som ett sätt att reglera underhåll för barn och det finns därför behov av att öka föräldrars drivkrafter att själva ansvara för barnets försörjning så som lagen också anger; det primära ansvaret för att reglera underhåll ligger hos barnets föräldrar, inte staten.

För de föräldrar som ändå väljer att fortsätta att använda underhållsstödet som en ren förmedling av underhåll trots att de har förutsättningar att reglera underhållet själva, kan det därför finnas anledning att skapa ytterligare incitament så att de i stället reglerar underhållet med ett avtal om underhållsbidrag. Det finns i dessa fall ett antal faktorer som skulle kunna påverka föräldrars överväganden om hur barnets försörjning bäst bör lösas. En sådan faktor kan

⁵³ Riksrevisionen, Underhållsstödet – för barnens bästa?, s. 39 samt rapportens bilaga 1 och 2 där enkätfrågorna och svaren redovisas i sin helhet. Undersökningen genomfördes av Statisticon AB under 2010.

vara att införa en expeditionsavgift för att Försäkringskassan ska behandla en ansökan om underhållsstöd. Utredningen återkommer närmare till för- och nackdelar med en avgift i avsnitt 13.4.2, nedan.

En annan faktor kan utifrån antagandet om att Riksrevisionens enkät ger en riktig bild över hur det förhåller sig med föräldrars inställning i frågor om underhåll, vara att statens förskottering av underhåll i stället bör vila på föräldrarnas civilrättsliga avtal om underhållsbidrag (jfr avsnitt 13.4.3 nedan). Detta torde kunna minska risken för att staten tar över föräldrarnas ansvar för barnets underhåll. Det är också svårt att förutsäga vilken effekt tidsbegränsade beslut om underhållsstöd kan få och om det kan innebära att fler föräldrar än i dag kan komma att reglera underhållet utanför underhållsstödssystemet (se förslag i avsnitt 13.4.4 nedan). Utredningen anser att detta först bör prövas innan ställning tas till vilka incitament som bäst behövs.

När det gäller vad som generellt sett kan betecknas vara förenligt med barnets bästa i särlevandefrågor, torde det viktigaste vara att barnet har föräldrar som kan samarbeta med varandra.⁵⁴ Även detta torde tala för att statens förskottering av underhåll bör vila på civilrättslig grund eftersom föräldrarna då måste lära sig samarbeta om de ekonomiska frågorna som rör barnet.

En annan eller kompletterande åtgärd för att uppnå syftet med att öka antalet överenskommelser om underhållsbidrag och som tidigare har diskuterats i olika sammanhang, skulle kunna vara att införa en huvudregel om att ansökan om underhållsstöd måste ske gemensamt av båda föräldrarna (i de fall det finns två föräldrar).⁵⁵ Mot detta talar dock att även om förutsättningarna finns för en gemensam ansökan och den underhållsskyldige föräldern inte har en bristande betalningsförmåga, skulle föräldrarna lika gärna kunna enas om ett underhållsbidrag; då finns ju ingen anledning för dem att reglera underhållet via underhållsstödet. I de fall underhållsstöd i form av ett utfyllnadsbidrag är aktuellt (beroende på den ekonomiska situationen), skulle emellertid en gemensam ansökan kunna ha betydelse. Med tanke på de många bidragsskyldiga föräldrar som upplever att de har hamnat i en skuldfälla delvis pga. underhållsstödet och indrivningsreglernas utformning (se ovan avsnitt 11.12), är det dock inte realistiskt att tro att underhållsskyldiga föräldrar i någon större utsträckning vill medverka till en gemensam ansökan.

⁵⁴ Detta framhölls av flera av de forskare som deltog i utredningens forskarsamtal, jfr betänkandets bilaga 11.

⁵⁵ Detta förslag har bl.a. framförts av Eva Ryrstedt i JT 2004/05, s. 814.

Enligt Riksrevisionens undersökning förefaller det vara rädslan för att inte få underhåll utbetalt vid rätt tidpunkt som är avgörande för att åtminstone boföräldrar kan föredra att underhåll regleras via underhållsstöd, även om förutsättningar finns för att reglera barnets underhåll genom ett underhållsbidrag.⁵⁶ För denna grupp av föräldrar skulle en möjlig lösning för att få dem att i stället välja underhållsbidrag framför underhållsstöd, kunna vara att i de fall den underhållsskyldige föräldern exempelvis inte betalar underhållsbidraget på utsatt tid vid sammanlagt tre tillfällen under en period av ett år, skulle underhållsstöd kunna beviljas även om det i teorin finns ekonomiska förutsättningar för att avtala om ett underhållsbidrag som överstiger underhållsstödets belopp. En sådan lösning skulle kunna vara motiverad för att garantera barnet en rimlig försörjning och för att en boförälder ska våga ta steget att försöka komma överens med den underhållsskyldige föräldern om ett underhållsbidrag. Utredningen anser dock att det för särlevande föräldrar i allmänhet är lämpligare att först etablera en ansvarig instans för frågor om underhållsbidrag samt göra beslut om underhållsstöd tidsbegränsade för att se vilken effekt det kan få på föräldrars vilja att reglera underhåll via ett civilrättsligt underhållsbidrag.

Svåra samarbetsproblem

Det bör dock sägas att även om den underhållsskyldige föräldern har en betalningsförmåga motsvarande underhållsstödets belopp (1 273 kronor per månad och barn) eller högre, kan det ändå finnas situationer när föräldrarna har så pass svåra samarbetssvårigheter att det ur både barnets och föräldrarnas perspektiv är lämpligare att underhållet regleras via underhållsstöd. Om föräldrarna helt saknar förutsättningar att komma överens om ett underhållsbidrag förefaller det lämpligare att underhållsstöd kan lämnas så att barnet i någon del kan undgå konflikter mellan föräldrarna. Det är enligt utredningen inte realistiskt att tro att alla föräldrar som har full betalningsförmåga inom underhållsstödet kan övergå till att i stället reglera underhållet via föräldrabalkens regler.

Utredningen är medveten om svårigheterna med att bedöma omfattningen av föräldrars samarbetsproblem och konflikter om ekonomiska spörsmål. Dessa konflikter härrör sig ofta till svårig-

⁵⁶ Riksrevisionen, Underhållsstödet – för barnens bästa?, s. 39

heter att enas också i andra närliggande frågor, eller de kan också många gånger bero på att den tidigare relationen inte är helt avslutad för båda parter.⁵⁷ Det finns dessutom familjer där våld förekommit och där det är helt olämpligt eller omöjligt för föräldrarna att försöka komma överens om ett underhåll till barnet. I de fall det finns risk för att barnets försörjning äventyras och underhåll inte alls lämnas, måste det i utredningens mening finnas utrymme för att pröva och bevilja ett underhållsstöd oavsett föräldrarnas ekonomiska situation.

13.4.2 Expeditionsavgift som incitament för att reglera underhåll utanför underhållsstödet

Utredningens bedömning: Även om det kan behöva utvecklas incitament för att få föräldrar att reglera underhållet utanför underhållsstödssystemet, bör inte införandet av en expeditionsavgift övervägas förrän andra lösningar har prövats.

Om de av utredningen (i detta kapitel) föreslagna åtgärder om bl.a. myndighetsansvar för underhållsbidragsfrågor, tidsbegränsade beslut om underhållsstöd samt att de kommunala samarbetsamtalen även ska innefatta frågor om barnets försörjning, ändå inte skulle visa sig ha någon effekt för att få föräldrar att reglera underhållet utanför underhållsstödssystemet, kan ett ytterligare medel vara att överväga införandet av en expeditionsavgift vid beviljande av underhållsstöd. Att avgiftsbelägga underhållsstödet kan dock enligt utredningen inte motiveras förrän det har etablerats en instans som kan bistå föräldrar att komma överens om ett avtal om underhållsbidrag. Det framstår inte som en lämplig lösning att införa en expeditionsavgift om de särlevande föräldrarna inte kan få erforderlig hjälp och stöd för att komma överens om och beräkna storleken på ett underhållsbidrag (jfr avsnitt 11.8 ovan).

Syftet med en avgift skulle främst vara att skapa incitament för särlevande föräldrar att i större utsträckning än i dag samarbeta om barnets försörjning och att enas om barnets underhåll i form av ett

⁵⁷ Detta framkommer t.ex. av den enkätundersökning som föreningen Makalösa föräldrar genomförde bland sina medlemmar under 2009. Denna visar att de flesta av de föräldrar som deltog i undersökningen angav obearbetade känslor som orsak till konflikt med den andra föräldern, vilket ger upphov till problem med kommunikation och information. och konflikterna förblir olösta. Se rapporten *Eget ansvar – delad glädje*, en rapport om konflikter och konfliktlösning mellan föräldrar, s. 7 och 9.

avtal om underhållsbidrag. Fördelen skulle vara att de föräldrar som enbart använder sig av underhållsstödssystemet som en ren pengaförmedling sannolikt skulle bli mer benägna, att tillsammans med stöd- och hjälpinsatser från en behörig instans, själva kunna komma överens om ett underhållsbidrag för barnet. Endast de fall där den underhållsskyldige föräldern försummar att betala underhållsbidrag på överenskommet sätt eller saknar förmåga, kan då förutsättas bli kvar i systemet.

I de fall det finns risk för att barnets försörjning äventyras och underhåll inte utges, måste det likväl som att det inte alltid är lämpligt att föräldrar tvingas till en överenskommelse om underhållsbidrag, ändå finnas möjlighet att vid allvarliga samarbetsproblem medge att underhållsstöd kan beviljas utan att en avgift tas ut. Detta måste dock vägas mot att ett undantag från avgiftsuttag i enskilda fall kan verka konflikt drivande, i den meningen att föräldrar med avsikt bråkar för att undgå att betala en avgift. Samtidigt som det finns starka motiv för att skapa incitament för föräldrar att ta det primära ansvaret för barnets försörjning, kan det alltså finnas en alltför stor risk för att man bygger in ytterligare konfliktfaktorer i regelverket om det ekonomiskt sett lönar sig att bråka.

Föräldrar med allvarliga samarbets svårigheter torde dock vara en klar minoritet bland särlevande föräldrar. Enligt de forskare som deltog i utredningens forskarsamtal framkom en samstämmig beskrivning att de särlevande föräldrar som har betydande svårigheter att komma överens utgör cirka en tiondel av särlevande föräldrar.

Ett system med avgiftsuttag för underhåll till barn tillämpas bl.a. i Norge. När ett underhållsbidrag (s.k. *barnebidrag*) ska fastställas där genom en administrativ åtgärd (*vedtak*) av ansvarig myndighet, kan en avgift (*gebyr*) tas ut på 850 NOK (avser 2010), för var och en av föräldrarna.⁵⁸ Undantag kan ske om förälder har låg inkomst, någon av dem bor utomlands eller om det är uppenbart att ett avgiftsuttag är oskäligt. Avgiften tas ut av Arbeids- og velferdsetatens innkrevingssentral och täckning för avgiften kan avräknas mot underhållsbidraget (*barnebidrag*). Avgift tas endast ut för fastställelse av ett underhållsbidrag, inte för motsvarigheten till underhålls-

⁵⁸ Se FOR 2001-11-04 nr 1250 Forskrift om gebyr for offentlig fastsettelse av barnebidrag, 2-4 §§ samt Barneloven 68, 70 och 74 §§. Avgiftens storlek motsvarar en "rettsgebyr" enligt lov om rettsgebyr av 17. desember 1982 nr 86.

stödet och statens förskottsbetalning av underhåll (*s.k. bidragsforskott*).⁵⁹

Om en expeditionsavgift skulle komma att införas, anser utredningen att det i så fall kan vara lämpligt att det finns en möjlighet att göra undantag från avgiftsuttag för ekonomiskt svaga föräldrar. Undantaget bör emellertid inte omfatta samtliga bidragsskyldiga som har låga eller inga inkomster, eller som har en förfallen skuld eller anstånd med återbetalningen. Att enbart avgränsa den grupp föräldrar som har låga inkomster från avgiftsbefrielse kan leda fel i de situationer då utfyllnadsbidrag lämnas av just den anledningen. Det faktum att föräldrarna då har kommit överens om ett underhållsbelopp (som understiger underhållsstödets maximala belopp) innebär att det inte är lämpligt att avgiftsbelägga dem; föräldrarna har ju då försökt enas om ett underhåll utanför underhållsstödet så långt det är ekonomiskt möjligt. För att avgift ska kunna tas ut kan det vara lämpligt att den bidragsskyldige föräldern har förmåga att återbetala underhållsstödets (eller motsvarande) månadsbelopp eller mer.

Inte heller det faktum att den bidragsskyldige har skulder inom underhållsstödssystemet bör generellt sett vara liktydigt med att bli befriad från avgift. När den äldsta skulden för obetalda återbetalningsbelopp är fem månader lämnas den i dag till Kronofogdemyndigheten för indrivning.⁶⁰ En bidragsskyldig förälder skulle då genom att avsiktligt släpa efter några månader med återbetalningen till Försäkringskassan kunna undgå en avgift.

Det finns också situationer då det kan vara omotiverat att ta ut en avgift av båda föräldrarna, t.ex. om endast den ena föräldern vill samarbeta.

Den enkätundersökning som Riksrevisionen genomförde i samband med sin granskning av underhållsstödet visar dock på resultat som föranleder utredningen att ställa sig tveksam till vilken effekt ett avgiftsbeläggande av underhållsstödet skulle få. 42 procent av de tillfrågade föräldrarna svarade att ingenting skulle 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 under-

⁵⁹ Avgiftsuttaget "utløses ved offentlig fastsettelse og endring av barnebidrag, men ikke ved fastsettelse av bidragsforskott eller offentlig innkreving av barnebidrag". Avgift tas heller ikke ut "dersom partene kommer til enighet om barnebidraget gjennom en privat avtale".

⁶⁰ Se 4 § indrivningsförrordningen (1993:1229).

hållsstödet.⁶¹ Det kan därför finnas anledning att ifrågasätta vilken effekt en avgift skulle få. Utredningen kan konstatera att det finns många nackdelar med att införa en expeditionsavgift för att Försäkringskassan ska behandla en ansökan om underhållsstöd och är därför i dagsläget inte beredd att förorda en sådan möjlighet.

13.4.3 Ersätt underhållsstödssystemet med ett förskottsbidrag som utgår från civilrättsliga avtal om underhåll

Utredningens bedömning: Nuvarande utformning av underhållsstödssystemet bör förändras och i stället ersättas med ett förskottsbidrag som baseras på föräldrarnas civilrättsliga avtal om underhållsbidrag. Regeringen bör utreda utformningen av ett sådant system i särskild ordning.

Det är djupt otillfredsställande att staten genom underhållsstödet i stor utsträckning har kommit att ta över föräldrarnas primära underhållsskyldighet för sina barn, framför allt vad avser barn till föräldrar som både har förutsättningar och förmåga att reglera underhåll genom en civilrättslig överenskommelse om underhållsbidrag. Ur barnets perspektiv är det också olyckligt att det maximala beloppet för underhållsstöd har kommit att bli så starkt normerande för det underhållsbelopp som underhållsskyldiga föräldrar förväntas betala för sina barn. Detta drabbar inte minst de barn som lever i de ekonomiskt sett mest svaga grupperna.

Staten skickar dubbla budskap till föräldrarna när det finns två olika regelverk rörande föräldrars underhållsskyldighet. Det blir därför inte tillräckligt tydligt att det är föräldrarna som primärt har huvudansvaret för sina barns försörjning, och att statens roll är att sekundärt garantera barnets försörjning genom att förskotta ett uteblivet underhåll. Det ställs i dag heller inga krav på att föräldrarna måste försöka komma överens eller samarbeta om barnets underhåll innan ett underhållsstöd kan komma ifråga. Vissa iakttagelser talar också för att underhållsstödet möjliggör för föräldrar att undgå sitt fulla försörjningsansvar för barnet, och att helt enkelt inte vilja komma överens om ett underhållsbidrag även om de ekonomiska förutsättningarna finns.

⁶¹ Riksrevisionen, Underhållsstödet – för barnens bästa?, s. 39 samt rapportens bilaga 1 och 2 där enkätfrågorna och svaren redovisas i sin helhet. Undersökningen genomfördes av Statisticon AB under 2010.

Staten ska självfallet även fortsättningsvis ha ett ansvar för att ytterst garantera barn till särlevande föräldrar ett belopp för uteblivet underhållsbidrag. Detta komplementära ansvar får dock inte riskera att förväxlas med att staten har huvudansvaret, eller tar över föräldrars ansvar, för ett barns försörjning. Det är därför angeläget med en utveckling som syftar till att ytterligare understryka föräldrarnas primära försörjningsansvar för barnet. Enligt utredningen kan inte detta nås med mindre än att de grundläggande utgångspunkterna för statens ansvar förändras i riktning mot att tydligare utgå från de civilrättsliga bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet för sina barn.

Fördelarna med att de civilrättsliga bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet även bör ligga till grund för det offentlig-rättsliga regelverket om underhåll till barn är att de tydliggör att det är föräldrarna som har det grundläggande ansvaret för barnets försörjning, oavsett om de lever tillsammans eller åtskilda. Avgörande för vilken ekonomisk standard ett barn lever på borde vanligtvis vara föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga, oavsett om föräldrarna lever tillsammans eller inte. Underhållsbidraget är också tydligt kopplat till barnets behov och lämnar därför stort utrymme för individuella bedömningar i varje enskilt fall. En annan fördel är också att den underhållsskyldige föräldern betalar sin del av underhållet direkt till barnet och inte till staten. Om det är tydligt för den underhållsskyldige att underhållet kommer till nytta för barnet kan det öka viljan hos honom eller henne att betala sin del av kostnaderna för barnet. I dag finns det många gånger en misstänksamhet mellan föräldrarna i och med att det är boföräldern som disponerar underhållet och den underhållsskyldige kan varken kräva redovisning eller påverka hur underhållet används.

Det finns visserligen också nackdelar med att reglera underhåll via civilrättsligt underhållsbidrag. En sådan är att det kan bidra till konflikter mellan föräldrarna i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge. Om underhållsfrågan som huvudregel ska regleras i civilrättslig form mellan föräldrarna kan det finnas en risk att motsättningar rörande ekonomiska frågor spiller över och försvårar föräldrarnas förmåga att samarbeta i andra frågor som rör barnet. Denna farhåga ska dock inte överdrivas och torde förekomma även om underhållet regleras via underhållsstödssystemet. Vidare föreslår utredningen i avsnitt 13.7 att de kommunala samarbetsamtalen även ska innefatta frågor som rör barnets försörjning. Föräldrar kan i dessa fall få stöd, hjälp och vägledning i att hantera ekono-

miska frågor om barnet tillsammans med frågor om vårdnad, boende och umgänge. Detta torde öka möjligheterna till en bättre helhetssyn på barnets behov i förhållande till föräldrarnas ekonomiska och andra personliga förutsättningar och förmåga.

En annan nackdel med det civilrättsliga regelverket är att det i vissa delar har blivit föråldrat. Detta gäller särskilt reglerna om de olika förbehållsbelopp som den bidragsskyldige kan förbehålla sig innan underhållsbidragets storlek räknas fram. Det gäller även det faktum att det i dag saknas skyldighet att betala underhållsbidrag när barn bor varaktigt hos båda föräldrarna. Reglerna om underhållsbidrag utgår i stället från att barn endast bor med en förälder när föräldrarna är särlevande. Även schablonerna för hur barnets behov beräknas kan behöva ses över. Dessa nackdelar ligger dock utanför utredningens uppdrag att åtgärda.

De grundläggande skillnaderna mellan det civilrättsliga och det offentlighetsrättsliga underhållssystemet, för vilka utredningen närmare har redogjort för i kapitel 11, gagnar enligt utredningen inte heller föräldrarnas samarbete och framstår som bristfälligt utifrån ett barnperspektiv. Barnet riskerar att bli bärare av en ekonomisk förmån som ger boföräldern möjlighet och rätt att ansöka om underhållsstöd. Utredningen har fått flera återkommande signaler om att underhållsskyldiga föräldrar många gånger önskar reglera underhållet utanför underhållsstödet men upplever sig bli förbigångna av att boföräldern ändå söker underhållsstöd.

Ett regelsystem som rör underhåll till barn bör generellt sett vara mer flexibelt och bättre anpassat till de faktiska kostnaderna för barnet än vad det nuvarande underhållsstödet är. Föräldrarnas möjlighet att nå samförståndslösningar som är hållbara bör enligt utredningen uppmuntras. Detta kräver då att ingångna avtal också rättsligt sett kan upprätthållas. Det är i sammanhanget ett särskilt problem att de två olika systemen för att reglera underhåll är autonoma i förhållande till varandra då detta medför att en civilrättslig överenskommelse inte alltid blir gällande.⁶² Utredningen anser mot denna bakgrund att föräldrarnas grundläggande ansvar för barnets försörjning i enlighet med gällande bestämmelser i 7 kap. föräldrabalken bör förstärkas och tydligare återspeglas i den offentlighetsrättsliga lagstiftning som reglerar statens ansvar för barnets försörjning. Ett sådant sätt skulle kunna vara att det är fastställda avtal om underhållsbidrag som ligger till grund för statens ansvar att för-

⁶² Se mer om detta ovan i avsnitt 11.2 om konfliktfaktorer i regler om underhåll.

skottera ett underhåll. Samtidigt som detta skickar tydliga signaler om att föräldrarna förutsätts samarbeta för att komma överens om ett underhåll för barnet, understryker det att statens ansvar är sekundärt och inte som nu, parallellt och likvärdigt med underhållsbidraget. Samhället bör komplettera föräldrarna endast när dessa saknar förutsättningar eller förmåga att svara för barnets underhåll.

Utredningen är emellertid enligt direktiven uttryckligen förhindrad att lämna förslag som rör föräldrabalkens regler om bl.a. underhållsbidrag. Utredningen gör mot bakgrund av erhållen kunskap och iakttagelser ändå bedömningen att det bör ske en genomgripande översyn av hur föräldrars underhållsskyldighet och statens ansvar ska förhålla sig till varandra och hur samhällets stöd på ett tydligare sätt ska utgå från en civilrättslig grund. Denna begränsning i utredningens direktiv har kraftigt försvårat utredningens ambition att ta ett så brett helhetsgrepp som möjligt vad gäller att utreda föräldrarnas försörjningsansvar för barnet och de faktorer som påverkar deras förutsättningar att samarbeta om detta.

Att bibehålla två parallella regelverk som vilar på olika grund innebär att det alltid finns möjlighet för föräldrarna att använda sig av det offentlighetsliga systemet för barnets underhåll i stället för att själva söka överenskomma om ett underhållsbidrag. Utifrån en nordisk jämförelse och tanken om att det svenska regelsystemet om statens ansvar för barns underhåll tydligare bör baseras på en civilrättslig överenskommelse mellan föräldrarna, anser utredningen att det i särskild ordning behöver utredas hur de civilrättsliga bestämmelserna på ett ändamålsenligt sätt kan ligga till grund för att fastställa och förskottera ett offentlighetsligt underhåll. I ett sådant system bör staten spela en biroll till skillnad från dagens system där Försäkringskassan har huvudrollen.

Inom ett nytt offentlighetsligt system som baseras sig på föräldrarnas civilrättsliga överenskommelse om underhåll för barnet skulle Försäkringskassan kunna ges befogenhet att kunna hjälpa till att räkna ut underhållsbidrag utifrån barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Detta skulle kunna förenklas genom att det fastställs schabloner för barns behov och underhållsskyldighet utifrån föräldrars inkomster, t.ex. i olika intervall. I de fall föräldrarna inte kan komma överens om storleken på ett underhållsbidrag kan det vidare vara lämpligt att överväga om Försäkringskassan ska ges befogenhet att utifrån schabloner kunna fastställa ett underhållsbidrag för barnet genom ett administrativt

beslut⁶³ och också kunna förskotta ett sådant belopp i de fall den underhållsskyldige underlåter att betala.

Enligt utredningen bör det i sammanhanget också övervägas om ett utfyllnadsbidrag ska vara behovsprövat gentemot båda föräldrarnas inkomster. Underhållsstödet bygger för närvarande på en uppdelning mellan föräldrarna att de vardera ska bidra med hälften av normalkostnaden för ett barn medan underhållsbidraget i stället beräknas proportionerligt utifrån föräldrarnas ekonomiska överskott. Om utfyllnadsbidraget inte skulle bli behovsprövat skulle det sannolikt komma att bli mycket kostnadskrävande; det var bl.a. en av anledningarna till att det tidigare bidragsförskottet togs bort. Nackdelen med en inkomstprövning är dock att det påverkar marginaleffekten för den enskilde så det inte lönar sig för denne att öka sin arbetsinkomst.⁶⁴

Det är vidare också viktigt att regelverket inte utformas så att det uppmuntrar föräldrarna till att avsiktligt komma överens om låga underhållsbidrag som staten sedan fyller ut och successivt får ökade kostnader för.⁶⁵

13.4.4 Tidsbegränsade underhållsstöd

Utredningens förslag: Underhållsstöd tidsbegränsas och lämnas efter beslut för en period om maximalt tre år. Därefter ska efter ansökan en förnyad prövning av rätt till underhållsstöd ske.

Ärenden där underhållsstöd lämnas som utfyllnadsbidrag eller den bidragsskyldige föräldern helt eller delvis har beviljats anstånd med att fullgöra betalningsskyldigheten, undantas från tidsbegränsningen.

I dag kan underhållsstöd i princip betalas ut kontinuerligt ända fram till dess att ett barn fyller 18 år utan att någon kontroll sker.

⁶³ Jfr förfarandet i Norge där den ansvariga myndigheten NAV beräknar underhållet utifrån angivna schabloner.

⁶⁴ Här bör dock uppmärksammas att såväl boföräldern som den underhållsskyldige föräldern måste utnyttja hela sin arbetsförmåga vid bedömningen av underhållsbidrag och "föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga" (enligt 7 kap. 1 § FB). Det finns många rättsfall om detta, se bl.a. NJA 1992 s. 550, NJA 1991 s. 40, NJA 1990 s. 205, NJA 1985 s. 768 och RÅ 2008 ref. 71 (som rörde underhållsstöd men där Högsta domstolens praxis beaktades).

⁶⁵ Jfr utveckling av det tidigare bidragsförskottet som gällde innan lagen om underhållsstöd trädde i kraft fr.o.m. 1997.

Vissa ändringar av folkbokföringsuppgifter och taxeringsuppgifter meddelas automatiskt från Skatteverket till Försäkringskassan men i övrigt är det mottagarens skyldighet att anmäla förändringar. Detta innebär dels att det lämnas utrymme för att stödet fortsätter utges utan att föräldrarna behöver ha något större samarbete om barnets försörjning, dels kan det innebära att stödet lämnas felaktigt.

De utökade stöd och hjälpinsatser som utredningen föreslår kan enligt utredningen inte enskilt förutsättas bidra till att en ökad andel föräldrar reglerar underhållet via underhållsbidrag.⁶⁶ Förändringar och villkor måste också till inom reglerna för underhållsstöd. I linje med utredningens övriga överväganden och förslag om att båda föräldrarna ska ha och ta ett större gemensamt ansvar för barnets försörjning anser utredningen därför att beslut om underhållsstöd behöver tidsbegränsas. En tidsbegränsning skulle också ligga i linje med den politiska målsättning som finns om att fler föräldrar ska reglera underhållet själva. Ett rimligt tidsintervall innan rätten till stödet ånyo omprövas eller beviljas är enligt utredningen tre år. Därefter bör en förnyad prövning ske av Försäkringskassan om förutsättningarna för underhållsstöd fortfarande finns eller om föräldrarna har förutsättningar att i stället enas om ett avtal om underhållsbidrag. På så vis får föräldrarna anledning att ånyo försöka enas om ett underhåll utanför underhållsstödet. Erfarenhetsmässigt vet vi att barnets boendeförhållanden många gånger ändras de första åren efter en separation, så förslaget gör det möjligt att anpassa underhållet utifrån ändrade förutsättningar. I direkt anslutning till separationen kan det ibland vara svårt för föräldrar att komma överens om bl.a. underhållet. Efter några år kan dock situationen ha kommit att stabiliserats och det kan då vara lättare att hitta andra lösningar än vad som inledningsvis var möjligt. Exempelvis kan underhållsstödet i stället lämnas som utfyllnadsbidrag utifrån föräldrarnas överenskommelse innan de eventuellt senare kan komma överens om ett underhållsbidrag.

I Försäkringskassans studie om särlevande föräldrar har myndighetens underhållsstödshandläggare intervjuats. Dessa har gett en samstämmig bild av att – även om de är positiva till regeringens mål om att fler föräldrar själva ska reglera underhållet – det är svårt att i samband med en ny ansökan om underhållsstöd samtala med för-

⁶⁶ Se överväganden i avsnitt 11.4.1–11.4.2 och 11.7.

äldrarna i syfte att verka för målet.⁶⁷ Handläggarna omtalar att de i samband med en ny ansökan ofta möter föräldrar som är i kris, som är i konflikt med den andra föräldern och ofta har ekonomiska svårigheter. Att redan då verka för målet upplevs därför som för tidigt. Handläggarna tror att det skulle vara mer lämpligt att försöka få föräldrarna att lösa underhållet själva efter några år då situationen kan vara mindre infekterad.

För att tidsbegränsade underhållsstöd ska få optimal effekt så att en större andel föräldrar kommer reglera underhållet utanför underhållsstödet, är det lämpligt att som utredningen förordat ovan (se avsnitt 13.4.1), Försäkringskassan ges befogenheten att bistå föräldrar att komma överens om civilrättsliga underhållsbidrag. Det innebär att när ansökan inkommer eller omprövning ska ske av ett underhållsstödsärende så kan Försäkringskassan informera föräldrarna att de kan lösa frågan om barnets försörjning genom att avtala om ett underhållsbidrag i stället. Detta skulle kunna fungera bättre om Försäkringskassan skulle komma att bli ansvarig myndighet för underhållsbidrag och mer konkret kunna bistå föräldrarna att försöka komma överens om och beräkna ett underhållsbidrag. Som framkommit ovan ska frågan om sådan hjälp behövs och i så fall vem som bör ha ansvaret för det utredas i särskild ordning.⁶⁸

Ett införande av tidsbegränsade beslut om underhållsstöd bör dock enligt utredningen inte gälla i samtliga ärenden om underhållsstöd. Detta skulle utifrån förslaget syfte tynga administrationen i en onödig omfattning. Undantag bör därför ske för de underhållsstödsärenden där utfyllnadsbidrag lämnas. Det faktum att den bidragsskyldige föräldern, utifrån sin ekonomiska förmåga, då betalar ett underhåll direkt till boföräldern som Försäkringskassan sedan fyller upp till underhållsstödets beloppsnivå om 1 273 kronor per månad, innebär att föräldrarna då kan anses ha försökt att enas om ett underhåll utanför underhållsstödet så långt det är ekonomiskt möjligt. Det finns därmed ingen anledning att göra beslut om utfyllnadsbidrag tidsbegränsade. Ärenden där utfyllnadsbidraget blir lägre än 50 kronor bortfaller dock (18 kap. 32 § SFB).

Inte heller underhållsstödsärenden där det finns beslut om anstånd för obetalda återbetalningsbelopp bör göras tidsbegränsade. En bidragsskyldig förälder som har en skuld pga. att han eller hon har haft anstånd, ska enligt 19 kap. 43 § SFB, sedan anstånds-

⁶⁷ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll, s. 78 f.

⁶⁸ Se dir. 2011:8 i betänkandets bilaga 3.

beslutet har upphört, betala ett belopp som motsvarar 1,5 gånger det betalningsbelopp som fastställts, eller om återbetalningsskyldigheten för något barn har upphört, skulle ha fastställts, dock minst 150 kronor per barn och månad. För dessa bidragsskyldiga föräldrar förefaller det inte möjligt att de i någon större utsträckning ska kunna betala underhåll direkt till boföräldern om de samtidigt betalar 1,5 gånger det fastställda återbetalningsbeloppet. Utredningen anser därför att samtliga ärenden med anstånd inte bör omfattas av en tidsbegränsning så länge skulden är obetald eller inte har eftergetts.

Utredningen anser dock inte att ärenden där fullt underhållsstöd lämnas men där den bidragsskyldiges återbetalningsbelopp understiger 1 273 kronor, dvs. när den denne inte har ekonomisk förmåga att återbetala hela det lämnade underhållsstödet, bör undantas från den föreslagna tidsbegränsningen. I många av dessa ärenden är det visserligen inte sannolikt att ett underhållsbidrag skulle komma att överstiga underhållsstödets belopp om 1 273 kronor, men genom att även dessa ärenden omfattas av en tidsbegränsning finns möjligheten att de kan övergå till att i stället bli utfyllnadsärenden.

Tidsbegränsning utifrån ett kontrollperspektiv

Att beslut om underhållsstöd görs tidsbegränsade kan dessutom innebära stora fördelar ur ett kontrollperspektiv och förhindra att underhållsstöd lämnas felaktigt. Det kan således hindra ett överutnyttjande av statliga medel. Det kan t.ex. förekomma att särlevande föräldrar återupptar samlevnaden efter en tid. Om detta inte anmäls till Skatteverket eller Försäkringskassan kan underhållsstödet fortsätta utges trots att föräldrarna lever tillsammans (s.k. skenseparation). Att underlåta sådan anmälan kan vara särskilt gynnsamt i de fall där den bidragsskyldiges återbetalningsbelopp är lågt eller när denne helt saknar betalningsförmåga. Om den bidragsskyldige har ett högt återbetalningsbelopp och har förmåga att återbetala hela det utgivna underhållsstödet eller näst intill, innebär det dock ingen större ekonomisk vinst att återuppta samlevnaden. Även föräldrar som inte sammanbor när barnet föds kan komma att flytta samman senare.

I ärenden där föräldrar och barn har anknytning till ett annat land kan det förekomma att barn och boförälder reser till det andra landet/hemlandet för en längre tid utan att anmäla detta. Även i

sådant fall kan underhållsstöd fortsätta att betalas ut på felaktiga grunder.

De boendeförändringar som sker handlar dock enligt uppgifter från Försäkringskassan oftast om att barnet flyttar till den andra förälderns bostad.⁶⁹ Detta anmäls också som regel till Försäkringskassan eftersom den nya boföräldern då kan få rätt till underhållsstödet.

Det kan självfallet finnas situationer när det finns anledning att ompröva rätten till underhållsstödet innan en treårsperiod är till ända. Så kan t.ex. vara fallet om Försäkringskassan fått vetskap om att föräldrarna ingått äktenskap eller när det i övrigt anmäls att föräldrarna sannolikt inte är särlevande.

Att underhållsstöd blir tidsbegränsade innebär en harmonisering med de flesta andra socialförsäkringsförmåner som vanligtvis har tidsbegränsade beslut. Det kan därmed finnas anledning att ifrågasätta varför underhållsstöd ska behandlas annorlunda.

Ikraftträdandebestämmelser

Utredningens förslag: De nya bestämmelserna om tidsbegränsade beslut om underhållsstöd ska träda i kraft den 1 december 2012 och börja tillämpas från och med den 1 februari 2013.

Utredningen föreslår att förmånstiden för underhållsstöd begränsas till tre år. Förslaget berör samtliga ärenden om underhållsstöd med undantag för pågående utfyllnadsärenden och ärenden om anstånd. Denna lagändring bör träda i kraft från och med den 1 december 2012 och börja tillämpas från och med den 1 februari 2013. Detta är lämpligt med anledning av att februari är den månad från vilken de årligen omräknade betalningsbeloppen normalt gäller. En sådan ordning innebär att Försäkringskassan får tillräckligt med tid att fatta nödvändiga beslut med anledning av de lagändringar som utredningen föreslår.

⁶⁹ Jfr angående prövning av bosättningskrav i FUT-delegationens betänkande SOU 2008:74, Rätt och riktigt – åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, s. 154.

13.4.5 Avskaffat växelvisstöd inom underhållsstödet

Utredningens förslag: Underhållsstöd vid växelvis boende avskaffas.

Utredningens bedömning: Att underhållsstöd vid växelvis boende ersätts med ett växelvisbidrag inom ramen för bostadsbidrag, innebär att det finns hushåll som ekonomiskt sett påverkas negativt. Det finns alternativa lösningar för att under en övergångsperiod begränsa denna ekonomiska förlust.

Bestämmelserna om underhållsstöd i 18–19 kap. SFB medger i dag en ersättning som kan lämnas till båda föräldrarna när barnet bor växelvis hos dem. Detta s.k. växelvisstöd är individuellt inkomstprövat för respektive förälder och är därmed inte kopplat till hushållets samlade inkomster. Som framgått av det probleminventerande avsnittet 11.10 ovan, är bidraget inte en kompensation för uteblivet underhållsbidrag utan ett sätt att möjliggöra för ekonomiskt svaga föräldrar att välja ett växelvist boende för barnet. Bidraget kan därmed sägas premiera en viss boendeform framför andra. Växelvisstödet syftar främst fördelningspolitiskt och har därför större likhet med bostadsbidraget än med underhållsstödet, jfr avsnitt 10.3.1.

Riksrevisionen har rekommenderat regeringen att avskaffa växelvisstödet och i stället hantera stöd till föräldrar med växelvis boende barn inom bostadsbidraget.⁷⁰ Riksrevisionen grundar sin rekommendation på att det i dag är i princip två bedömningar som görs inom underhållsstödet respektive bostadsbidraget, som baserar sig på delvis olika underlag men som med fördel borde kunna samordnas till ett ersättningsbeslut. Riksrevisionen menar att en harmonisering av stöden borde minska arbetsbördan både för den sökande och för Försäkringskassan, samtidigt som besluten kan upplevas som mer rättvisa och rättssäkra av den sökande.

Utredningens fördelningsekonomiska analys visar dessutom att föräldrar med barn som bor växelvis och som får både bostadsbidrag och underhållsstödets växelvisstöd sammanlagt får en större ekonomisk ersättning än föräldrar som har barn boende i hushållet hela tiden.

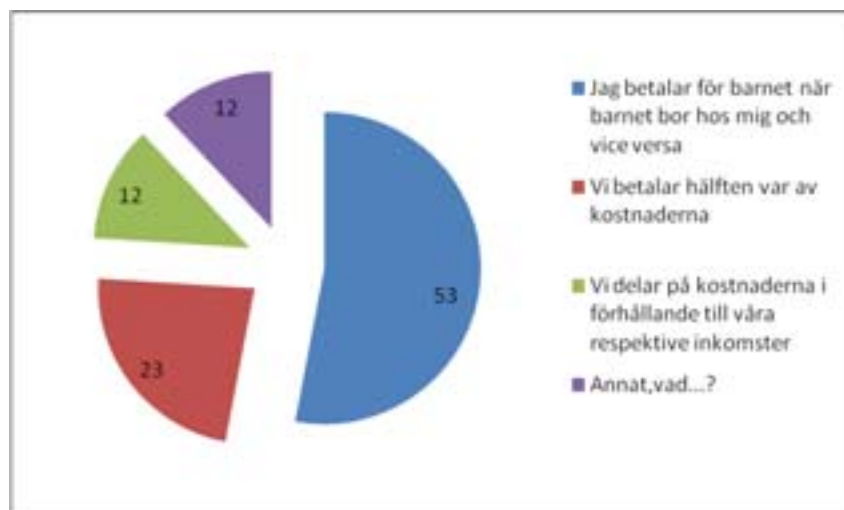
Utredningen gör bedömningen att föräldrasamarbete om barns försörjning torde gagnas om familjeekonomiska stöd i större ut-

⁷⁰ Riksrevisionen 2010:22, Underhållsstöd – för barnets bästa?

sträckning än i dag beaktar respektive förälders försörjningsbörda när barn bor i hushållet. Ett växelvist boende behöver nödvändigtvis inte innebära att föräldrarna fördelar barnets kostnader efter respektive förälders ekonomiska förmåga. Av praktiska skäl kan t.ex. en av föräldrarna ansvara för vissa inköp även om han eller hon inte har den högsta inkomsten. Hur föräldrarna fördelar försörjningsansvaret mellan sig är visserligen något som föräldrarna själva råder över och bör göra egna överenskommelser om, men bör samtidigt inte utgöra hinder för att bättre anpassa de familjeekonomiska stöden till barns boendeförhållanden och föräldrarnas försörjningsbörda.

Det torde enligt utredningen vara mer lämpligt att utgå från att föräldrar delar någorlunda lika på barnets kostnader och ansvarar för de kostnader som uppstår när barnet bor hos föräldern, än att anta det motsatta. Utredningens telefonbussundersökning tyder på att så är fallet.⁷¹

Diagram 6 Hur delar föräldrar till växelvis boende barn på kostnader för barnen, procent, omnibus TNS Sifo 2010



Mot denna bakgrund anser utredningen att det dessutom kan vara lämpligt att föräldrar ges rättsliga förutsättningar att reglera om

⁷¹ En redovisning av telefonbussundersökningen, finns i bilaga 4.

underhållsbidrag även i de fall barnet bor växelvis.⁷² För att föräldrar ska få tillräcklig hjälp och stöd för att komma överens om barnets försörjning är det också viktigt att de i framtiden kan erbjudas rådgivning i fråga om avtal om underhållsbidrag från en behörig instans (jfr utredningens övervägande i denna del i avsnitt 13.4.1 ovan).

Utredningen anser sammantaget att växelvisstödet grundkonstruktion inte är försvarbar och att det finns starka motiv för att avskaffa det. I stället bör bidraget ersättas med en ny bidragsform inom bostadsbidraget, för den situation när det finns barn i hushållet som bor växelvis, se närmare avsnitt 13.3. I det följande utvecklas närmare skälen för att avskaffa växelvisstödet.

Tidigare förslag om att avskaffa växelvisstödet

Frågan om att avskaffa växelvisstödet inom underhållsstödet har diskuterats tidigare. I en departementspromemoria från år 2004 föreslogs att växelvisstödet skulle avskaffas och flera skäl härför framfördes.⁷³ Ett sådant var att det dels skulle svara bättre mot den grundläggande principen om att föräldrarna är primärt underhållsskyldiga för sina barn, dels skulle det svara bättre mot föräldrabalkens regler om att vid växelvis boende är normalt ingen av föräldrarna skyldig att betala underhållsbidrag för barnet eftersom de anses fullgöra sin underhållsskyldighet genom att svara för de direkta kostnader som uppstår när barnet bor hos dem. Det ansågs vidare som inkonsekvent att en boförälder som inte kan bidra med 1 273 kronor per månad till barnets försörjning när ett fullt underhållsstöd utbetalas,⁷⁴ inte kan få något stöd för att täcka sin del av barnets försörjning, samtidigt som en förälder som har barnet boende växelvis – inom ramen för samma regelverk – kan få ett stöd till barnets försörjning.

Det fanns också skäl som talade mot ett avskaffat växelvisstöd. Ett sådant var att det kan finnas föräldrar med låg inkomst som inte har råd att ha barnet växelvis boende hos sig om bidraget avskaffas. I en uppföljning av växelvisstödet som det tidigare Riksför-

⁷² Utredningen är enligt direktiven förhindrad att lämna förslag som rör föräldrabalkens regler men resonerar i avsnitt 11.14 ovan om behov av att kunna reglera underhåll när barn bor växelvis.

⁷³ Departementspromemorian Slopas underhållsstöd vid växelvis boende, Socialdepartementets dnr S2004/4656/SF.

⁷⁴ Underhållsstödets belopp om 1 273 kronor är avsett att täcka hälften av normalkostnaden för barnet efter hänsyn tagen till barnbidraget.

säkringsverket har gjort framgång emellertid att växelvisstödets inverkan på valet av barns boende kan anses vara i det närmaste obefintligt.⁷⁵ Utvecklingen av det växelvisa boendet har dessutom ökat kraftigt trots att det endast är en liten andel föräldrar som är berättigad till växelvisstödet. Förslaget om ett avskaffat växelvisstöd fick stöd bland många remissinstanser, och det sågs som viktigt att systemen för underhållsstöd och underhållsbidrag harmoniserar i största möjliga utsträckning. Trots detta valde regeringen att inte lämna ett förslag till riksdagen i frågan.

Växelvisstödet inom underhållsstödet rymmer även andra aspekter, vilket också lyftes fram i samband med remissbehandlingen av ovanstående förslag. En sådan aspekt är om ett bidrag som stödjer en viss boendeform påverkar föräldrarnas val av boendeform för barnet utifrån vad som är bäst för barnet eller utifrån vad som är bäst ur ett ekonomiskt perspektiv. Utredningen anser att det ur ett barnperspektiv är fördelaktigt om reglerna för familjeekonomiska stöd så långt möjligt utformas så att det inte är främst ekonomiska överväganden som påverkar föräldrars val om barnets boende etc. Föräldrar torde som regel vilja välja den lösning som är bäst för barnet, och det finns inte anledning för utredningen att tro att växelvisstödet skulle bidra till att fler föräldrar väljer växelvis boende för att det är ekonomiskt fördelaktigt snarare än bäst för barnet.

Föräldrar uppmuntras visserligen genom växelvisstödet att låta barnet bo växelvis och det kan sägas ligga i linje med barnkonventionens intentioner och vikten av barnets nära kontakt med båda föräldrarna. Men om föräldrar väljer denna boendeform för sitt barn enbart med utgångspunkt i ekonomiska fördelar, kan det inte anses vara överensstämmande med barnkonventionens krav på barnets bästa.

Det gemensamma försörjningsansvaret och barnets rätt till båda sina föräldrar kan enligt utredningen bättre främjas om familjeekonomiska stöd kan lämnas vid olika boendeformer för barnet och därför är det enligt utredningen bättre om bostadsbidraget anpassas till att också omfatta barn som bor växelvis än att låta kompensation för växelvis boende utgå inom ramen för underhållsstödet.

⁷⁵ RFV Analyserar 2003:1, Underhållsstöd vid växelvis boende – utvärdering av reformen, s. 58.

Växelsstödet omfattning

I december 2010 lämnades underhållsstöd vid växelvis boende för cirka 25 000 växelvis boende barn till knappt 18 000 föräldrar.⁷⁶ Samma månad lämnades underhållsstöd för totalt 243 000 barn, varav fullt underhållsstöd lämnades för 214 000 barn och utfyllnadsbidrag för 5 000 barn. Växelsstödet avser således endast cirka 10 procent av hela underhållsstödet. Kostnadsmässigt är andelen ännu mindre eftersom växelsstödet maximalt kan lämnas med 636 kronor per barn och månad. Genomsnittsbeloppet (beroende på inkomstprövningen) som lämnades under 2010 var dock 424 kronor per månad.⁷⁷ Antalet växelsstöd har ökat från dryga 13 000 år 2000. Det hittills högsta antalet var cirka 28 000 utbetalda växelsstöd år 2007.

Av de knappt 18 000 föräldrar som fick växelsstöd var cirka 13 500 ensamstående, vilket motsvarar 77 procent av samtliga föräldrar med växelsstöd. Majoriteten (75 procent) av alla ensamstående med växelsstöd är kvinnor. Cirka 67 procent av de ensamstående föräldrar som mottog växelsstödet mottog också bostadsbidrag.

Cirka 4 000 sammanboende föräldrar mottog växelsstödet och ungefär en fjärdedel av dessa fick även bostadsbidrag. Även när det gäller sammanboende föräldrar med växelsstöd är en majoritet kvinnor (76 procent).

En anledning till varför det är så många färre sammanboende som samtidigt har bostadsbidrag – 67 procent bland de ensamstående och 24 procent bland de sammanboende – är att bostadsbidraget bedöms mot hushållets sammanlagda inkomst medan växelsstödet bedöms mot endast den sökande förälderns inkomst. Se mer i följande avsnitt nedan vad gäller beskrivning av de hushåll som uppbär både växelsstöd och bostadsbidrag.

Studier av utredningen och bl.a. Försäkringskassan och SCB visar att det är allt fler föräldrar som väljer växelvis boende för barnet efter en separation, åtminstone under en period av barnets uppväxt. Det talar för att antalet växelvis boende barn borde öka. Sam-

⁷⁶ Siffror från 2005 visar att av de barn som det då lämnades växelvisbidrag för fick 18 procent det utifrån båda föräldrarnas ekonomiska situation (3 800 barn) och 82 procent fick det i förhållande till endast en av föräldrarna (17 200 barn), se departementspromemorian Slopas underhållsstöd vid växelvis boende, Socialdepartementets dnr S2004/4656/SF.

⁷⁷ Enligt Försäkringskassans årsredovisning 2010 var den totala bidragskostnaden netto för underhållsstödet 2 161 miljoner kronor. Kostnaden avseende växelvisbidraget är inte specificerad i Försäkringskassans årsredovisning eller budgetunderlag men 24 700 ärenden gånger 424 kronor innebär en total kostnad för 2010 på drygt 125 miljoner kronor.

tidigart visar utredningens studier att det inte är föräldrar med sämst ekonomi som väljer växelvis boende, vilket å ena sidan kan tala emot en kostnadsökning om växelvisstödet avskaffas och i stället ersätts med en ny bidragsform inom bostadsbidraget. Å andra sidan är barn som bor med endast en föräldrar berättigade till ett fullt underhållsstöd vilket är mer kostsamt för staten än när barn bor växelvis.

Fördelningsekonomiska effekter av växelvisstödet och bostadsbidraget

Utredningens bedömning är att de skäl som talade för det tidigare förslaget om ett avskaffat växelvisstöd (se ovan) äger fortsatt giltighet. Till detta kommer att den fördelningsekonomiska analys som utredningen har gjort visar på flera diskrepanser mellan hushåll som har barn boende växelvis eller hela tiden hos sig och de sammanbundna effekterna av växelvisstödet och bostadsbidraget.⁷⁸

En diskrepans avser hushåll med växelvis boende barn som ansöker om både växelvisstöd och bostadsbidrag. För att ett hushåll ska kunna få växelvisstöd inom underhållsstödet krävs att barnet bor ungefär halva tiden var hos vardera förälder (oavsett hos vilken förälder barnet är folkbokfört). Dessa föräldrar kan också tänkas ha behov av bostadsbidraget. Den högre ersättningsnivån som ges genom det särskilda bidraget för hemmavarande barn, lämnas dock endast till den förälder som har barnet folkbokfört hos sig. Det är således bara den ena föräldern som kan få detta bidrag när barnet bor växelvis. Den förälder som inte har barnet folkbokfört hos sig, men som likväl är ”oförälder i den meningen att barnet bor i lika stor utsträckning hos honom eller henne, kan endast ansöka om bostadsbidragets umgängesbidrag. Det vanligaste är att det är mammor som är boföräldrar, vilket innebär att det oftast är pappor som missgynnas av denna diskrepans mellan bidragen.

En annan diskrepans är att föräldrar vars barn bor växelvis kan få mer i stöd genom bostadsbidrag och växelvisstöd än vad föräldrar som har barn boende hos sig på heltid kan få genom bostadsbidrag. Föräldrar som faktiskt har barn boende hos sig på heltid kan inte komma ifråga för växelvisstöd. Samtidigt har dessa föräldrar ofta en låg ekonomisk standard. Det kan i sammanhanget nämnas att det tidigare Riksförsäkringsverket (RFV) för ett antal år

⁷⁸ Se mer om detta i avsnitt 10.3.1 ovan.

sedan ifrågasatte om det är motiverat med ett bidrag för växelvis boende barn då det är uppenbart att det finns andra typer av hushåll med betydligt större behov av ekonomiskt stöd (jfr avsnitt 5.4.1 ovan). RFV:s studie av sammantagna effekter av underhållsstöd och bostadsbidrag visade att hushåll med växelvis boende barn i allmänhet har det relativt bra, och att de som regel får ett relativt stort månatligt ekonomiskt överskott.⁷⁹

Utredningens fördelningsekonomiska analys av de sammantagna effekterna av växelvisstöd och bostadsbidrag visar bl.a. följande.

I tabell 1 nedan framgår de maximala belopp per månad som olika föräldrar sammantaget kan få i växelvisstöd och bostadsbidrag. Vid tre barn syns effekten av växelvisstödet tydligt. Föräldrar med tre barn som bor växelvis kan få ett högre belopp, om än ytterst marginellt, om de i bostadsbidragets mening är ”umgängesförälder” och därmed uppbär bostadsbidragets umgängesbidrag och samtidigt underhållsstödets växelvisstöd, jämfört med vad en boförälder kan få som har barnet boende på heltid i hushållet. Skillnaden kan bli högre beroende på antal barn eftersom växelvisstöd utges för alla barn i hushållet medan bostadsbidragets maximala nivå är begränsat till högst tre barn.

Tabellen visar tydligt att de två systemen tillsammans ger önskade effekter. En förälder med två växelvis boende barn som har barnen folkbokförda hos sig, kan i dag få sammanlagt 4 897 kronor i månaden i bostadsbidrag och växelvisstöd. En boförälder med samma förutsättningar vad gäller bostadskostnad och inkomst kan samtidigt få 3 625 kronor i månaden i bostadsbidrag. En förälder med växelvis boende barn får mer än 1 200 kronor mer i månaden än en boförälder som har barn boende hos sig hela tiden. Under ett år uppgår skillnaden till 15 264 kronor.

Tabell 4 Maximala månadsbelopp för bostadsbidrag (bob) och växelvisstöd från underhållsstödet (us), 2012 års nivå för bostadsbidraget

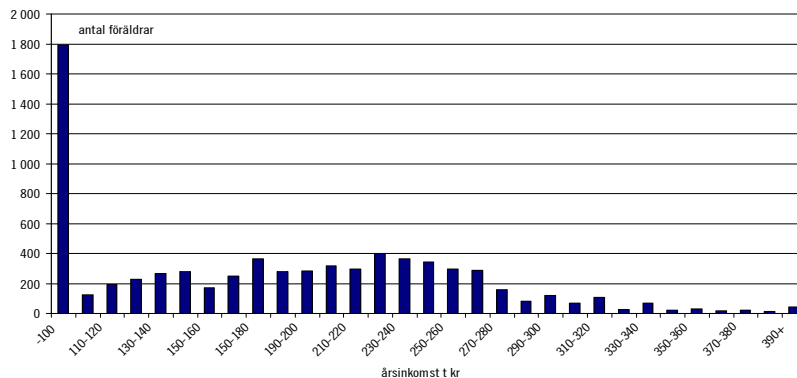
	1 barn	2 barn	3 barn
Boförälder (bob)	2 950	3 625	4 600
Umgängesförälder (bob)	1 950	2 250	2 700
Boförälder växelvis (bob+us)	3 586	4 897	6 508
Umgängesförälder växelvis (bob+us)	2 586	3 522	4 608

⁷⁹ Studien baseras på registerdata från hushåll som uppbär både underhållsstöd och bostadsbidrag, RFV Analyser 2004:04, Skilda världar, s. 8.

Cirka 7 300 föräldrar mottar enbart underhållsstöd vid växelvis boende. Dessa föräldrar återfinns inom ett ganska brett inkomstspann. Den största gruppen, cirka 24 procent, tjänar 100 000 kronor eller mindre per år.⁸⁰ Den låga inkomsten innebär fullt växelvisstødsbelopp, dvs. 636 kronor per månad och barn. Anledningen till varför dessa föräldrar med så pass låg inkomst inte samtidigt uppstår bostadsbidrag kan vara att de är sammanboende och att bostadsbidragets regler för sammanboendehushåll medför att de inte blir berättigade till bostadsbidrag.⁸¹ Inkomstförändringar under de senaste två åren eller innehav av förmögenhet kan vara andra förklaringar till att de inte uppstår bostadsbidrag. Det kan också bero på att de av någon annan anledning inte har sökt bostadsbidrag trots att de skulle vara berättigade till det.

Diagram 7 nedan visar antalet föräldrar som har växelvisstöd i dag och i vilket inkomstspann de återfinns. Diagrammet visar samtidigt vilken inkomst de föräldrar har som skulle förlora om växelvisstödet avskaffas.

Diagram 7 Inkomst enligt 2010 års taxering för föräldrar med (enbart) växelvisstöd, antal föräldrar och årsinkomst i tkr



En majoritet av de föräldrar som i dag har växelvisstöd mottar även bostadsbidrag (cirka 10 000 personer). Dessa föräldrar kan till viss

⁸⁰ Växelvisbidragets inkomstprövning baserar sig på taxeringsuppgifter som således kan vara upp till två år gamla medan bostadsbidragets preliminära inkomstprövning sker utifrån aktuella inkomstuppgifter från sökanden. Dessa stäms sedan av i form av ett slutligt bostadsbidrag efter det att taxering skett av det aktuella årets inkomst.

⁸¹ Jfr bostadsbidragets regler om individuella inkomstgränser som beskrivs ovan i avsnitt 10.3.1.

del kompenseras för ett avskaffat växelvisstöd genom att en ny bidragsform införs i bostadsbidraget som omfattar barn som bor växelvis. Utredningen lämnar därför i avsnitt 13.3 ovan, förslag som syftar till att även kompensera dessa föräldrar. Förlusten för de knappt 18 000 föräldrar som i dag uppbär växelvisstödet, blir olika stor beroende på hur många barn det gäller och vilken inkomst de har. De flesta föräldrar med växelvisstöd återfinns dock i de lägre inkomstklasserna där även de högsta bidragsbeloppen utges. Se mer om de sammantagna ekonomiska konsekvenser av ett avskaffat växelvisstöd som ersätts med växelvisbidrag inom bostadsbidraget, i avsnitt 15.4.3 och 15.5.

Utredningens sammanfattande bedömning av avskaffat växelvisstöd

Utredningen kan konstatera att växelvisstödet och bostadsbidraget sammantaget i dag ger önskade effekter. Utredningen anser att förevarande förslag att slopa växelvisstödet för att delvis ersätta det med ett växelvisbidrag inom bostadsbidraget, rättar till det problem som de facto ger föräldrar med en viss boendeform ett svårmotiverat högt stöd. Dessutom kommer man ifrån att föräldrar som har barnen lika mycket boende hos sig får olika mycket i bidrag. Problemet är dock att föräldrar vars barn bor växelvis i dag har en relativ fördel i förhållande till de föräldrar som har barnen boende hos sig hela tiden. Problemet med att omedelbart avskaffa underhållsstödets växelvisstöd är de relativt stora ekonomiska förluster som en stor andel av dem som uppbär detta bidrag skulle göra. Att förändra systemen till att stödet i stället finns i bostadsbidraget som i sin tur föreslås ha tre nivåer – en för boförälder, en för föräldrar med växelvis boende barn och en för umgängesföräldrar – blir dock en avvägning mellan två dåliga effekter.

Ett alternativ är att låta de två grupper som kommer förlora på utredningens förslag – dvs. föräldrar som uppbär växelvisstöd och som har de lägsta inkomsterna, samt de boföräldrar som i dag har bostadsbidrag för hemmavarande barn men som i praktiken bor växelvis utan att de uppbär växelvisstödet – vara utan kompensation och därmed riskera att förlora relativt stora belopp. Ett annat alternativ är att spendera mycket pengar på att höja ersättningsnivåerna inom bostadsbidraget för att undvika denna försämring. Båda dessa

alternativ är förknippade med betydande problem⁸² vilka försvårar en sådan reform som det enligt utredningen finns behov av.

Möjligheten finns dock att ha övergångsregler för de hushåll som skulle förlora på utredningens förslag. Utredningen lämnar i betänkandet (se avsnitt 15.5) utkast till övergångslösningar som i olika omfattning tillser att de som i dag uppbär högre belopp än de skulle bli berättigade till med utredningens förslag, inte skulle förlora lika mycket på det.

Ikraftträdandebestämmelser

Utredningens förslag: Bestämmelserna om underhållsstöd vid växelvis boende ska upphöra att gälla från och med tid efter den 31 januari 2013.

Utredningen föreslår att bestämmelser om bostadsbidrag vid växelvis boende (växelvisbidrag) ska träda i kraft den 1 december 2012 och tillämpas på bostadsbidrag som lämnas från och med den 1 februari 2013 (se avsnitt 13.3). Samtidigt som dessa bestämmelser börjar tillämpas måste, såsom utredningen föreslår, bestämmelserna om underhållsstöd vid växelvis boende upphöra att gälla, dvs. vid utgången av januari 2013. Valet av tidpunkt styrs också av att det vid varje årsskifte sker en omräkning av underhållsstöd och att de nya betalningsbeloppen gäller från och med den 1 februari varje år. Att förlägga tidpunkten till utgången av januari månad innebär dessutom att färre anpassningar behöver göras i Försäkringskassans IT-system.

Förslaget om att bestämmelserna om underhållsstöd vid växelvis boende ska upphöra att gälla från och med tid efter den 31 januari 2013, innebär att underhållsstöd för berörda personer dras in från och med den 1 februari 2013.

⁸² Se mer om dessa problem i avsnitt 13.3 ovan.

13.4.6 Åldersdifferentierade underhållsstödsbelopp

Utredningens bedömning: Barns behov varierar i olika åldrar. Det finns därför skäl att differentiera storleken på underhållsstödets belopp uppdelat på tre åldersgrupper för att bättre svara mot de kostnader som finns för att tillgodose barns varierande behov.

Behovet av att införa ett åldersdifferentierat underhållsstöd bör dock övervägas först när frågan om hjälp och stöd till föräldrar att träffa avtal om underhållsbidrag har setts över.

Oavsett framtida förändringar av underhållsstödets belopp bör det i större utsträckning än i dag tydliggöras vad som är rimliga kostnader för barns behov. För att förbättra föräldrars kunskap om vad som utgör normalkostnaden för barns behov i olika åldrar bör Konsumentverket få i uppdrag att kontinuerligt följa, uppdatera och redovisa vad barn i olika åldersgrupper och könsuppdelat kostar. På så sätt kan det etableras ett verktyg som kan användas vid eventuella justeringar av såväl underhållsstödets belopp som vid beräkning av underhållsbidrag.

Ett barns behov i form av mat, kläder, hygienprodukter, fritids- och lekutrustning etc. ökar i takt med stigande ålder och kostnaden skiljer sig också åt beroende på kön (se närmare under kapitel 8). Underhållsstödet syftar till att garantera att barn med särlevande föräldrar får ett visst bidrag till sin försörjning och ska kompensera barnet för uteblivet underhållsbidrag upp till en viss nivå. Underhållsstödsbeloppet ska motsvara ungefär hälften av normalkostnaden för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget. Den antagna normalkostnaden ska täcka ett barns normalbehov och motsvara en skälig levnadsnivå på lång sikt.

Efter utredningens genomgång av barns behov i olika åldrar och kostnader för att tillgodose dessa behov finns det dock enligt utredningen anledning att se över underhållsstödets belopp. Med nuvarande maximalt underhållsstödsbelopp på 1 273 kronor i månaden är äldre barn underkompenserade i förhållande till yngre barn. Frågan är därför om dagens underhållsstöd utgör ett tillräckligt belopp för att bidra till att täcka ett barns normalbehov och motsvara en långsiktigt skälig levnadsnivå för barnet. Med andra ord anser utredningen att det bör övervägas om inte underhållsstödet

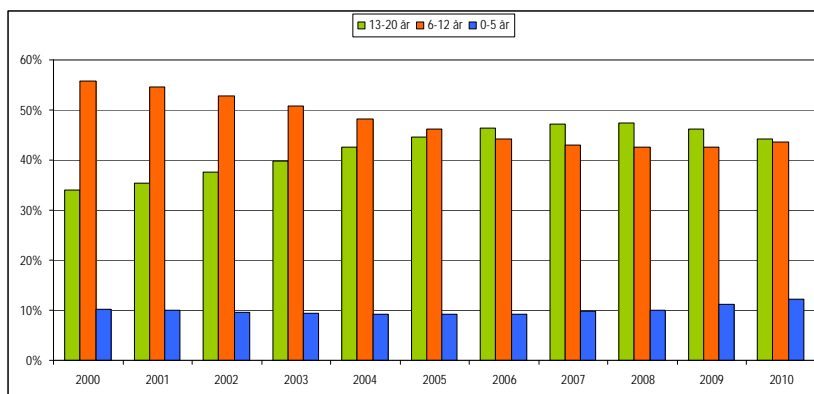
behöver åldersdifferentieras för att på ett bättre sätt än i dag motsvara hälften av normalkostnaden för barns behov i olika åldrar.

En bedömning av åldersdifferentierade underhållsstödsbelopp rymmer samtidigt flera delfrågor. Dels vilka kostnader som kan anses utgöra normalkostnaden för barn i allmänhet i olika åldrar, dels vilka av dessa behov som underhållsstödet i så fall ska täcka. Ytterligare en fråga är om underhållsstödsbeloppet bör följa prisutvecklingen för att inte riskera att dess värde urholkas.

Utgångspunkter för ett åldersdifferentierat underhållsstöd

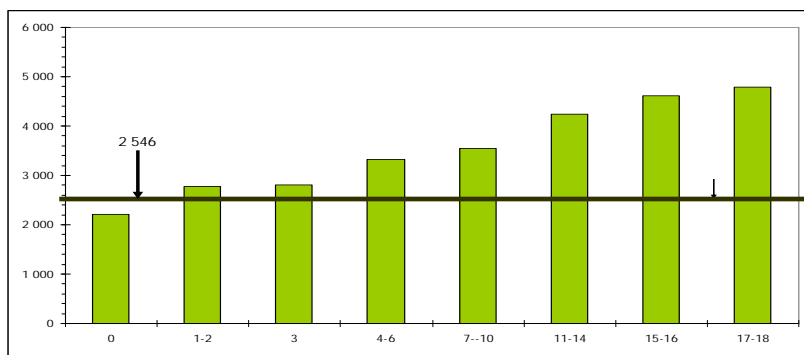
Över den senaste tioårsperioden har antalet underhållsstöd minskat från 335 000 barn i december 2000, till 243 000 barn i december 2010. I dag lämnas fullt underhållsstöd på 1 273 kronor per månad för drygt 213 000 barn. Under de senaste tio åren har antalet barn i samtliga åldrar, utom 18–20 åringar, minskat i absoluta tal (se diagrammet nedan). Det medför att gruppen 0–5 åringar i princip konstant har motsvarat en tiondel av alla barn som det lämnas underhållsstöd för under hela tioårsperioden. Gruppen 6–15 åringar har minskat sin andel från dryga 56 procent till 44 procent, medan åldersgruppen 15–20 åringar har ökat sin andel från 34 till 44 procent.

Diagram 8 Andel av samtliga barn som det lämnas fullt underhållsstöd för, efter ålder, 2000–2010



Som en följd av föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar för barnet är nuvarande maximala underhållsstödsbelopp avsett att täcka hälften av normalkostnaden för barnet efter att barnbidraget har beaktats. Detta innebär således att även boföräldern förutsätts tillgodose behov hos barnet som motsvarar 1 273 kronor per månad. I diagram 9 nedan framgår barns behov enligt utredningens beräkning per månad för olika åldersgrupper (se mer i kapitel 7). Det beräknade beloppet motsvarar ett teoretiskt sett dubbelt underhållsstöd på 2 546 kronor i månaden. I diagrammet är denna summa markerad med ett streck. Av diagrammet kan man utläsa att det enbart är spädbarns behov som generellt sett täcks av underhållsstödets nuvarande nivå. Barn i alla övriga åldrar, dvs. 98,7 procent av barnen med fullt underhållsstöd, har ett behov som överstiger nivån för underhållsstöd.

Diagram 9 Barns beräknade behov i kronor per månad för ålderskategorier efter avdrag för barnbidrag, 2011



Vad gäller underhållsstödets storlek och vilka kostnader det bör täcka är det enligt utredningen inte självklart att barns samtliga behov ska ingå i underhållsstödets normalkostnader för barn. Underhållsstödet är avsett att vara ett grundskydd och ska ge barnet en rimlig försörjning när ett underhållsbidrag av olika anledningar uteblir från den underhållsskyldige föräldern. Om barns hela faktiska behov skulle ligga till grund för underhållsstödets storlek skulle det innebära att staten i en alltför stor utsträckning skulle ta över föräldrars underhållsskyldighet. I avsnitten nedan redogörs för vilka kostnadsposter som utredningen bedömer bör ingå i barnets

normalkostnader och som bör ligga till grund för underhållsstödets belopp.

I samband med att underhållsstödets belopp höjdes fr.o.m. 2006 gjordes en bedömning av barnets normalkostnader.⁸³ Utredningen har uppdaterat dessa kostnader för 2011 vilka visar att underhållsstödets nuvarande nivå motsvarar de kostnader som bör täcka barns behov upp till tre års ålder. I underhållsstödets normalkostnader ingår förutom kostnader för barns grundbehov, kostnader för barnomsorg, spädbarnsutrustning samt ett schabloniserat belopp på 300 kronor för olika varierande behov som barn kan ha i form av resor, husdjur, fritidsintressen, utflykter m.m.

Tabell 5 Normalkostnad för barn i olika åldrar enligt de kostnadsposter som f.n. ingår i underhållsstödet uppdaterade för 2011

Ålder	0	1-2	3	4-6	7-10	11-14	15-16	17-18
Grundbehov	1 810	2 120	1 970	2 490	3 070	3 720	4 095	4 095
Barnomsorg	*	900	900	900	600		*	*
Spädbarnsutrustning	1 150							
Övrigt	300	300	300	300	300	300	300	300
Barnbidrag/studiebidrag	-1 050	-1 050	-1 050	-1 050	-1 050	-1 050	-1 050	-875
Summa	2 210	2 270	2 120	2 640	2 920	2 970	3 345	3 520
Hälften	1 105	1 135	1 060	1 320	1 460	1 485	1 673	1 760

Olika underhållsstödsbelopp beroende på ålder?

Med anledning av ovanstående behöver det enligt utredningen övervägas om inte underhållsstödet bör vara åldersdifferentierat. En åldersdifferentiering har flera fördelar. Dels skulle det tydliggöra att barns behov är olika, dels skulle det bättre motsvara barns faktiska kostnader i olika åldrar. Det kan dessutom leda till att föräldrar för samtal om vad som är ett rimligt underhåll utifrån varje enskilt barns ålder och individuella behov. Detta kan få till följd att beloppet om 1 273 kronor blir mindre normerande och förhoppningsvis inte blir det belopp som föräldrar med automatik enas om som underhållsbidrag för ett barn.⁸⁴

⁸³ Prop. 2004/05:116, Ett reformerat underhållsstöd, s. 26 samt SOU 2003:42, s. 131 om beräkningar från Konsumentverket av skäliga levnadskostnader.

⁸⁴ Utredningens bearbetningar av underlag från Försäkringskassans undersökning (Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll), visar att endast ett fåtal barn, 7 procent, får f.n. mer än 1 273 kronor i underhåll, se mer ovan i avsnitt 11.6.

Av administrativa skäl framstår det emellertid som omöjligt att ha en underhållsstödsnivå för varje ålderskategori. Därtill kommer att såväl beloppen som behovsbedömningarna grundar sig på schabloner och genomsnitt, samtidigt som de faktiska kostnaderna för barn i olika åldrar i praktiken varierar från fall. Barn som är 17 år kan exempelvis i praktiken ha både större och mindre behov än en 7-åring.

När underhållsbidrag ska bestämmas är det vanligt att barnets behov av underhållsbidrag beräknas utifrån en av Socialstyrelsen tidigare framtagen schablon för tre olika åldersgrupper; 0–6 år, 7–12 år respektive 13–20 år.⁸⁵ Tre åldersnivåer för underhållsstödet framstår enligt utredningen som ett lämpligt antal nivåer att administrera och som föräldrar kan förhålla sig till.

Utredningen anser att normalkostnaden för barn i tre olika ålderskategorier bör uppgå till en viss nivå, vilka redovisas i tabell 3 nedan. Dessa kostnader skiljer sig något från de schabloner som normalt används för beräkning av underhållsbidrag. Indelningen är främst gjord med anledning av hur kostnaden för de bedömda behoven skiljer sig åt för olika åldersgrupper. Barn upp till skolåldern (0–5 år), barn från skolstart upp till 15 års ålder (6–14 år) och slutligen gruppen tonåringar från årskurs 9 till utgången av gymnasiet (15–20 år). Beloppen är beräknade som ett genomsnitt av för varje ålderskategori ingående årskull. Underlaget baseras på utredningens beräkningar av kostnader för barns behov som återfinns i kapitel 8.

Som framkommit tidigare (se diagram 8) är barn i ålderskategorin 0–5 år avsevärt färre (knappt 26 000 barn) än de två andra kategorierna, (knappt 93 000 barn i ålderskategorin 6–14 år och 15–20-åringarna är knappa 95 000 stycken).⁸⁶ Denna åldersfördelning innebär att en åldersdifferentiering av underhållsstödets belopp skulle medföra ökade kostnader för underhållsstödet.

⁸⁵ Socialstyrelsens numera upphävda allmänna råd 1989:6, Underhållsbidrag till barn.

⁸⁶ Antalsuppgifter enligt Försäkringskassan för december 2010.

Tabell 6 Kostnad för barns behov efter avdrag för barnbidrag per ålderskategori, baserat på kostnadsposter som f.n. ingår i underhållsstödet uppdaterade för 2011, kronor per månad

	Kostnad för behov	Föreslaget underhållsstöd (halva kostnaden)	Skillnad mot dagens underhållsstöd
0–5 år	2 358	1 179	-94
6–14 år	2 911	1 456	183
15–20 år	3 462	1 731	458

De bidragsskyldiga föräldrarnas förmåga att återbetala underhållsstödet stiger i takt med barnets ålder, vilket i sin tur beror på föräldrarnas inkomstutveckling. Eftersom barn i de högre åldersgrupperna är fler inom underhållsstödssystemet innebär det att kostnaden för att åldersdifferentiera stödet då kan mildras något med anledning av bidragsskyldiga föräldrars stigande inkomster. Totalt sett är det i dag cirka en tredjedel av de bidragsskyldiga föräldrarna som har förmåga att återbetala hela underhållsstödsbeloppet.

Normalkostnaden för barns grundläggande behov

För underhållsstödets föregångare, bidragsförskottet, ändrades beloppet varje år och följde den allmänna prisutvecklingen. Då ansågs 40 procent av prisbasbeloppet ungefär motsvara kostnaden för att täcka ett barns behov. När bidragsförskottet ersattes av underhållsstödet 1997, sattes beloppet till just 40 procent av prisbasbeloppet (vilket då motsvarade 1 173 kronor). I dag sker det inte någon regelbunden uppdatering av beloppet och alltsedan underhållsstödets införande har beloppet höjts en gång, till 1 273 kronor år 2006. Om underhållsstödet i stället skulle vara kopplat till prisbasbeloppet skulle dagens underhållsstöd vara 1 427 kronor i månaden (för år 2011). Beloppet motsvarar i princip det belopp utredningen har beräknat som kostnad för att täcka behov för barn i åldersgruppen 0–5 år.

Utredningen har i avsnitt 8.2–3 redovisat sina beräkningar av skäliga levnadskostnader som är baserade på Konsumentverkets uppgifter. Utredningen anser att normalkostnaden för ett barn bör täcka dels de grundbehov som ett barn vanligtvis har såsom mat, kläder, hygien, läkemedel, försäkring, lokala resor, fickpengar och fritid/lek, dels en andel av hushållets gemensamma kostnader för

t.ex. TV, telefon, hushållsel, och liknande kostnader som påverkas av att det finns barn i hushållet.

Utredningen anser däremot inte att barns andel av bostadskostnaden bör beaktas vid övervägande om underhållsstödets belopp. Detta skulle innebära en dubbelkompensation för de många hushåll som uppbär både underhållsstöd och bostadsbidrag.⁸⁷ Det ska heller inte bortses från att även den bidragsskyldiga föräldern ofta har vissa kostnader för bostad pga. att barnet tidvis vistas hos honom eller henne. Utredningen anser därför att boendekostnaden inte bör beaktas inom ramen för underhållsstödets belopp.

Kostnad för förskola och fritidshem bör dock beaktas när underhållsstödets belopp bestäms. Med maxtaxan har avgiftsuttaget för dessa verksamhetsformer minskat betydligt i spridning. Med hänsyn till omfattningen av inskrivna barn i förskola samt att en majoritet av landets kommuner inte differentierar taxan efter närvarotid, anser utredningen att kostnaden för förskola och fritidshem bör beräknas som avgiftstaket för samtliga åldrar mellan 1 och 9 år. Även om andel hushåll som har inkomster som ligger över maxtaxans tak på 42 000 kronor i månaden ökar, anser utredningen att kostnaden bör grundas på en lägre inkomst. Barnet bör dock antas vara det yngsta barnet i hushållet, dvs. det barn där den högsta avgiften tas ut. Två låginkomsttagare med en gemensam bruttoinkomst på 30 000 kronor i månaden ger genom maxtaxa en avgift på 900 kronor i månaden för ett barn i förskoleverksamhet.⁸⁸

Utredningen anser även att normalkostnaden för barns behov behöver anpassas i förhållande till samhällsutvecklingen och de kostnader som numera finns för mobiltelefon. Enligt utredningen är det rimligt att det för barn som är 11 år eller äldre ingår ett genomsnittligt belopp om 75 kronor i barns normalkostnad.

Kostnaden för spädbarnsutrustning bör även framledes fortsätta ingå i normalkostnaden för barn. Även om sådan utrustning till stora delar införskaffas före barnets födelse, alltså innan underhållsstöd kan börja betalas ut, är det inte lämpligt att bortse från denna kostnad. Bilden av vad ett barn kostar riskerar annars att bli orealistiskt låg. Kostnad för t.ex. barnvagn och spjålsäng ingår också i det schablonbelopp som används när underhållsbidrag beräknas enligt föräldrabalken. Kostnaden för spädbarnsutrustning

⁸⁷ I Underhållsstödsutredningens betänkande SOU 2003:42 framkom det att ungefär 57 procent av boföräldrarna i underhållsstödssystemet även uppbär bostadsbidrag, se s. 123.

⁸⁸ Se mer om dessa beräkningar av kostnader för förskola och fritidshem i avsnitt 8.2.5.

enligt Konsumentverkets schabloner bör fördelas under barnets första år.

Utredningen anser även att det i barns normalbehov bör ingå en kostnad för semester. Inom posten för fritid och lek som ingår i barns grundbehov inkluderas inte någon kostnad för semester. Utredningen har valt att beräkna kostnaden för en förhållandevis enkel familjesemester; en vecka på vandrarhem (inklusive medlemskap i Svenska turistföreningen) med en resa med det billigaste färdmedlet på 100 mil tur och retur under sommarmånaderna.⁸⁹ Per månad innebär detta en kostnad på 175 kronor från 3 års ålder. Barn som är yngre än så åker oftast gratis på tåg och buss. Det är motiverat att bedöma kostnaden för semester på en miniminivå eftersom underhållsstödet ska utgöra ett grundskydd för barnet. Det får dessutom primärt anses vara föräldrarnas ansvar att bekosta och ordna med semester för barnet.

Kostnaden för övriga behov

Utöver ovanstående grundläggande behov som de flesta människor har anser utredningen att det är rimligt att det i barns normalkostnader även ingår behov som barn kan ha och som går utöver grundläggande behov. Underhållsstödets storlek bör enligt utredningen inte motsvara nivån för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen eftersom det till sin konstruktion inte är avsett att vara vare sig ett helt tillfälligt stöd eller ett yttersta skyddsnät för barnet. Visserligen har underhållsstödet i förhållande till underhållsbidraget mer karaktären av ett grundskydd för att garantera en rimlig försörjning för ett barn med anledning av ett uteblivet underhåll, vilket medför att ett barns faktiska och individuella behov inte kan beaktas fullt ut inom ramen för underhållsstöd. Men detta betyder inte att hänsyn inte bör tas till schabloniserade och genomsnittliga kostnader för behov som barn många gånger har för att vara likställda med barn som det inte lämnas underhållsstöd för. Samtidigt måste man ta i beaktande att även många barn med sammanboende föräldrar lever med små ekonomiska resurser. Detta talar för en viss försiktighet.

Kostnader för t.ex. resor till anhöriga, husdjur, speciella fritidsintressen, privatundervisning, musikinstrument ingår inte i den nuvarande beräknade kostnaden för barns grundbehov inom under-

⁸⁹ Se mer om utredningens beräkningar i dessa delar i avsnitt 8.3 ovan.

hållsstödet. Det finns dessutom vissa mindre men återkommande kostnader som är förknippade med barn som heller inte ingår i grundbehovet. De flesta barn åker t.ex. på utflykt med förskola eller skola vilket medför merkostnader för matsäck. I beräkningarna ingår inte heller kostnader för dator, skrivare, eller andra tekniska tillbehör.

Utredningen anser därför att det i likhet med de beräkningar som ligger till grund för underhållsstödets nuvarande belopp,⁹⁰ bör göras ett tillägg till barns grundbehov för dessa ovan nämnda övriga kostnader. Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att det är rimligt att det framräknade normalbeloppet påförs ett belopp om 300 kronor per månad.

I tabell 7 och 8 nedan presenteras ett åldersdifferentierat underhållsstöd för tre olika ålderskategorier som inkluderar de kostnadsposter som nu redogjorts för.

Tabell 7 Kostnad för barns behov efter avdrag för barnbidrag, per ålderskategori, kronor per månad 2011

	Kostnad för behov	Föreslaget underhållsstöd (halva kostnaden)	Skillnad mot dagens underhållsstöd
0–5 år	2 446	1 223	-50
6–14 år	3 119	1 560	287
15–20 år	3 712	1 856	583

Tabell 8 Sammanlagd normalkostnad för ett barn som bör ingå i underhållsstödets belopp, i kronor per månad 2011

Ålder	0	1–2	3	4–6	7–10	11–14	15–16	17–18
Grundbehov	1 810	2 120	1 970	2 490	3 070	3 720	4 095	4 095
Förskola/skolbarnomsorg	*	900	900	900	540	*	*	*
Spädbarnsutrustning	1 150							
Övrigt	300	300	300	300	300	300	300	300
Mobiltelefon						75	75	75
Semester			175	175	175	175	175	175
Barnbidrag/studiebidrag	-1 050	-1 050	-1 050	-1 050	-1 050	-1 050	-1 050	-875
Summa	2 210	2 270	2 295	2 815	3 035	3 220	3 595	3 770
Hälften	1 105	1 135	1 248	1 408	1 518	1 610	1 798	1 885

⁹⁰ Prop. 2004/05:116, s. 26.

Under senare år har det i flera sammanhang diskuterats i vilken utsträckning det ingår i barns behov att ha tillgång till dator, mobiltelefon, bredbandsuppkoppling och liknande.⁹¹ Både Konsumentverket och Socialstyrelsen inkluderar sådana kostnadsposter i sina beräkningar om levnadsnivå men de ingår ännu inte i riksnormen för försörjningsstödet. Oavsett vad denna pågående diskussion utmynnar i finns det anledning att tro att innehållet i vad som kan anses utgöra barns behov kommer fortsätta att utvecklas. Det bör därför enligt utredningen finnas ett sätt att med regelbundenhet inventera och bedöma innehållet i barns behov, dels för att ge hjälp till särlevande föräldrar som har att komma överens om hur kostnader för barnet ska fördelas mellan dem, eller i övrigt överenskomma om ett underhållsbidrag till barnet, dels för att förhindra att underhållsstödsbeloppet inte urholkas.

Vissa individuella kostnader som kostsamma läkemedel, särskild kost, kostsamma umgängesresor eller speciella fritidsaktiviteter bör enligt utredningen beaktas i det enskilda barnets behov när underhållsbidrag beräknas, men bör inte ingå i det mer grundläggande och schabloniserade underhållsstödet.

Behov av att värdesäkra underhållsstödsbeloppet?

Oavsett vilka kostnadsposter som ingår när barns normalbehov bedöms vid beräkning av underhållsstöd kan det finnas skäl att överväga om en indexering av underhållsstödet bör införas för att förhindra att stödet urholkas beloppsmässigt. En sådan ordning är dock förknippad med en del nackdelar.

En direkt indexering med koppling till prisbasbeloppet eller konsumentprisindex (KPI) skulle visserligen medföra att underhållsstödet på samma sätt som underhållsbidrag och efterlevandestöd till barn justeras för förändringar i det allmänna prisläget. Ett problem med att knyta underhållsstödet till ett sådant index är emellertid att man då inte tar hänsyn till förändrade konsumtionsmönster hos befolkningen i allmänhet. De levnadskostnader som ingår i underhållsstödet kan sägas motsvara varukorgar med produkter som anses nödvändiga för att uppnå en viss levnadsnivå. Innehållet i en sådan varukorg ändras med tiden, i takt med att människors behov förändras, produktutveckling m.m. Exempel på detta är ändringar som skett under årens lopp av Konsumentver-

⁹¹ Socialstyrelsen 2007, Översyn av riksnormen, s. 67.

kets beräkningar av skäliga hushållskostnader. Numera ingår t.ex. kostnad för mobiltelefon och mikrovågsugn vilket inte var fallet tidigare. Mot att knyta underhållsstödet till prisbasbeloppet eller KPI talar dessutom att underhållsstödets nivå är beroende av förändringar i det allmänna barnbidraget och studiehjälpen samt i kostnaderna för förskola etc. Sådana förändringar kan svårigen fångas upp med hjälp av ett index.

Ytterligare en nackdel är att prisbasbeloppet och KPI består av en sammanvägning av prisutvecklingen för många olika produktgrupper där vissa produkter, t.ex. bensin, inte ingår i barnets normalbehov. Det finns därför en risk för att förändringar i prisbasbeloppet och KPI inte ger en korrekt bild av hur priset på de produkter som ingår i normalbehovet för barn utvecklats.

En annan variant av indexering är att låta underhållsstödet följa löneutvecklingen. En löneindexering skulle innebära att även barn till särlevande föräldrar på samma sätt som barn med sammanboende föräldrar får del av en förälders standardökning när denne har en positiv reallöneutveckling. Utredningen vill dock inte förorda en sådan lösning. Underhållsstödets uppgift är att tillförsäkra barnet en viss konsumtionsstandard. Inkomstförändringar påverkar inte i sig den garanterade standarden. I stället är det bedömningar av vad som är en rimlig levnadsnivå som bestämmer beloppet. Sådana prövningar bör göras med utgångspunkt i de förhållanden och värderingar som gäller i samhället. Att då låta löneutvecklingen i samhället styra nivån på underhållsstödet framstår varken som lämpligt eller ändamålsenligt.

Enligt utredningen talar flera skäl för att behålla dagens ordning med ett fast krontalsbelopp. För det första är det enklare för den enskilde att förstå systemet än om beloppet knyts till ett index. Dessutom undviks problemet med att index inte beaktar att behoven kan förändras över tid. Givetvis går det inte att komma ifrån att en ordning med ett i kronor bestämt belopp är mer tungrodd än en ordning där man knyter underhållsstödet till ett index, eftersom varje förändring av beloppets storlek måste underställas riksdagen. Att behålla knytningen till ett fast krontal ligger dock i linje med underhållsstödssystemets konstruktion med ett i kronor bestämt grundavdrag och bidrar därmed till en enhetlighet i systemet. Om underhållsstödsbeloppet skulle komma att indexeras finns det starka skäl för att även grundavdraget för den bidragsskyldige föräldern bör göra det. Det bör poängteras att om underhållsstödet skulle indexeras skulle den bidragsskyldiges betalningsskyldighet

öka i samma omfattning som underhållsstödets belopp, vilket kan innebära betydande svårigheter för den enskilde föräldern.

Sammanfattande bedömning

Att koppla underhållsstödsbeloppet till prisutvecklingen eller prisbasbeloppet är förknippat med kostnadsökningar. Om beloppen dessutom skulle komma att differentieras utifrån barns behov i olika ålderskategorier finns det risk för avsevärda kostnadsökningar för det allmänna. Utredningens beräkningar visar att på tio års sikt skulle en indexering av underhållsstödets belopp i förhållande till KPI⁹² innebära en kostnadsökning på cirka 450 miljoner kronor, vilket motsvarar drygt 20 procent av kostnaden för hela anslaget för underhållsstöd. Om den bidragsskyldige föräldern skulle ges lättnader med anledning av ett högre underhållsstöd skulle kostnadsökningen bli ännu större.

Höjda underhållsstödsbelopp skulle också kunna innebära ökade incitament för föräldrar att vilja reglera underhåll via underhållsstödet i stället för att själva göra det utifrån ett civilrättsligt avtal om underhållsbidrag. Detta gäller särskilt i förhållande till det sätt på vilket barnets behov⁹³ (för närvarande) bedöms vid beräkning av underhållsbidrag vilket medför att barnets behov inom underhållsbidraget,⁹⁴ generellt sett, alltid blir lägre jämfört med barnets behov inom underhållsstödet. Detta gäller även i förhållande till de nya nivåerna för barns normalbehov i ett åldersdifferentierat underhållsstöd som utredningen förordar ovan (se tabell 7 ovan). Ett högre underhållsstödsbelopp skulle visserligen generellt motsvara barns behov i en större utsträckning men för den bidragsskyldige föräldern som har att återbetala ett högre belopp än i dag kan det innebära svårigheter.

Sammantaget anser utredningen att det för närvarande inte är lämpligt att föreslå en åldersdifferentiering av underhållsstödet. Då detta även skulle kräva en översyn av grundavdragets storlek och konstruktion innebär ett sådant förslag så genomgripande förändringar i systemet som får anses ligga utanför utredningens uppdrag.

⁹² Beräkningen baseras på en prisökning med 2 procent per år.

⁹³ Jfr de schabloner som finns i Socialstyrelsens numera upphäva allmänna råd men som fortfarande, i brist på annat, tillämpas när underhållsbidrag ska beräknas.

⁹⁴ Vad som bedöms vara barnets behov är dock inte detsamma som själva underhållsbidragets storlek. Baserat på 2011 års prisbasbelopp innebär Socialstyrelsens tidigare schabloner att barnets behov är 2 318 kronor per månad för barn 0–6 år, 2 853 kronor för barn 7–12 år samt 3 388 kronor för barn 13–20 år.

För att incitamenten att välja underhållsstöd före underhållsbidrag inte ska bli alltför stora är det dessutom lämpligare att invänta att frågan om hjälp och stöd till föräldrar att träffa avtal om underhållsbidrag har setts över (se närmare dir. 2011:08). Om en behörig instans skulle inrättas som kan bistå föräldrar att komma överens om underhållsbidrag skulle sannolikt fler föräldrar komma att reglera underhåll utanför underhållsstödet. Det skulle då finnas bättre förutsättningar att åldersdifferentiera underhållsstödet eftersom det skulle innebära färre barn inom systemet, vilket skulle vara mindre kostnadsdrivande jämfört med nuvarande situation.

Utredningen anser vidare att det i samband med en översyn av underhållsstödet i förhållande till civilrättsliga regler (se avsnitt 13.4.3 ovan) också bör övervägas om statens förskottering av uteblivet underhåll bör indexeras.

Att åldersdifferentiera underhållsstödet är även förknippade med ökade administrationskostnader.

Andra nackdelar med ett differentierat underhållsstödsbelopp är att det kan ge upphov till diskussion om att olika barn inom underhållsstödssystemet är olika värda. Det väcker dessutom frågeställningar huruvida en bidragsskyldigs överskott ska fördelas proportionerligt mellan dennes barn eller om barnen har rätt till lika stora andelar av överskottet, oavsett ålder.

Behov av kontinuerlig information om barns behov

Oavsett om underhållsstödet framledes kommer differentieras eller indexeras, bör det enligt utredningen i större utsträckning än i dag tydliggöras vad som är rimliga kostnader för barns behov. Att underhållsstödet är statiskt skickar felaktiga signaler till föräldrar om vad barn faktiskt kostar, vilket kan få betydelse för hur föräldrar väljer att fördela försörjningsansvaret för barnet mellan sig. Konsumentverket bör därför få i uppdrag att kontinuerligt följa, uppdatera och redovisa vad barn i olika åldersgrupper och könsuppdelat kostar. I uppdraget bör ligga att också göra informationen om normalkostnaden för barn i olika åldrar allmänt tillgänglig, vilket också kan förutsättas bidra till att förbättra föräldrars kunskap om barns behov och kostnaden för att täcka dessa behov. På så sätt kan det etableras ett verktyg som kan användas vid eventuella justeringar av såväl underhållsstödets belopp som vid beräkning av

underhållsbidrag. Ett sådant verktyg kan medföra att underhållsstödets belopp kan komma att bli mindre normativt.

Uppdraget bör gå utöver det som Konsumentverket årligen redovisar i dag i skriften *Koll på pengarna*. Det bör framgå vad barn som bor i olika omfattning i förälders bostad kostar schabloniserat, t.ex. vid boende på heltid, växelvis och vid olika omfattning av umgänge. Det kan också vara lämpligt att Konsumentverket över tid följer hur underhållsstödets belopp förhåller sig till utvecklingen av prisutvecklingen i landet.

Konsumentverkets redovisning bör även göras publikt på annat sätt än vad som sker med nämnda skrift. Det är avgörande att sådan information når de föräldrar som har att komma överens om barnets underhåll, vilket kan gälla såväl särlevande som sammanboende föräldrar. Förslagsvis kan Konsumentverkets redovisning finnas tillgänglig på den föräldraportal som utredningen föreslår nedan (avsnitt 13.10).

Om en instans inrättas för att kunna bistå föräldrarna att komma överens om underhållsbidrag förefaller det lämpligt att instansen löpande tillhandahåller sådan uppdaterad information om barnets kostnader.

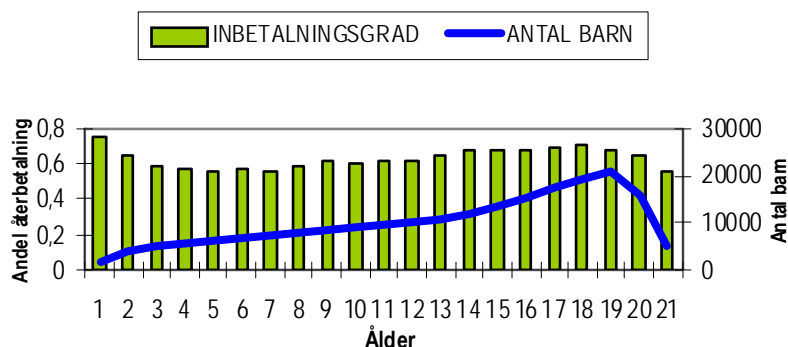
Vad skulle ett åldersdifferentierat underhållsstöd kosta?

Utredningen har gjort beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av ett åldersdifferentierat underhållsstöd, trots att vi valt att inte lägga ett sådant förslag. En avgörande faktor för att kunna göra sådana beräkningar är i vilken omfattning de bidragsskyldiga föräldrarna har förmåga att återbetala det utgivna underhållsstödet.

I december 2010 fanns det drygt 147 000 bidragsskyldiga föräldrar i underhållsstödssystemet. Cirka 87 procent av dessa är män och 17 procent av dem bor utomlands.⁹⁵ Av det belopp som de bidragsskyldiga föräldrarna är betalningsskyldiga för återbetalas cirka 65 procent (avser 2010). De debiterade beloppen motsvarar i sin tur drygt 40 procent av den totala kostnaden för lämnade underhållsstöd.

⁹⁵ Vid samma tidpunkt lämnades underhållsstöd för knappt 246 000 barn som betalades ut till drygt 153 000 boföräldrar. Cirka 87 procent av boföräldrarna är kvinnor.

Diagram 10 Antal barn med återbetalningsbelopp samt vilken inbetalningsgrad de bidragsskyldiga har för respektive ålder, 2010



Källa: Försäkringskassan 2011.

De nivåer som utredningen har använt för att beräkna kostnaden för åldersdifferentierade underhållsstöd är de som redovisats ovan, dvs. inklusive två nya kostnadsposter (semester från 3 års ålder samt mobilabonnemang från 11 års ålder). Detta innebär ett månatligt underhållsstödsbelopp om 1 223 kronor för barn i åldern 0–5 år, 1 560 kronor för barn i åldern 6–14 år och 1 856 kronor för barn som är 15–20 år. Beloppen är baserade på 2011 års priser och innebär ett lägre underhållsstöd än i dag för barn upp till 6 år, och högre belopp för övriga åldrar (jfr tabell 4 ovan).

Av tabell 6 nedan framgår att såväl debiteringsgraden som återbetalningsgraden stiger med barnens ålder. Det är i sig helt naturligt eftersom en majoritet av de bidragsskyldiga föräldrarna, i likhet med de flesta, har en positiv löneutveckling. Detta avspeglar sig i såväl Försäkringskassans beräkning av vad den bidragsskyldige bör kunna betala, som i vilken utsträckning de faktiskt gör det. En bidragande anledning är att bidragsskyldiga föräldrar är färre än antalet barn, dvs. varje bidragsskyldig är återbetalningsskyldig för i snitt 1,67 barn. I takt med barnens ålder bör det ingå ett element av att barnets syskon blir äldre och till slut inte är berättigad till underhållsstöd (eller förlängt underhållsstöd).

Tabell 8 Debiteringsgrad och återbetalningsgrad per ålderskategori för fullt underhållsstöd och återbetalningsbelopp, 2010

Åldersgrupp	Debiteringsgrad*	Återbetalningsgrad
0–5 år	34 %	58 %
6–14 år	48 %	63 %
15–20 år	50 %	68 %

Källa: Försäkringskassan 2010.

* Till följd av vissa kvalitetsbrister i datakällan kan de debiterade beloppen vara något överskattade och därmed inbetalningsgraderna något för låga.

Ett åldersdifferentierat underhållsstöd innebär att underhållsstödsbeloppet varierar med barnets ålder och följer utvecklingen av den ökade kostnaden för barnets behov. För att beräkna vilka kostnader en åldersdifferentiering skulle innebära har utredningen använt 2010 års förutsättningar och jämfört det med utfallet för 2010. Det nuvarande underhållsstödet vid växelvis boende är inte medräknat eftersom utredningen föreslår att detta stöd ska avskaffas. Inte heller de cirka 4 600 utfyllnadsbidrag som för närvarande finns i underhållsstödssystemet ingår i beräkningen.

En klar majoritet av underhållsstöden lämnas som fullt underhållsstöd, under 2010 motsvarade dessa 88 procent av samtliga ärenden och när underhållsstödet vid växelvis boende undantas, motsvarar de 98 procent av samtliga underhållsstödsärenden.

Utredningens beräkningar visar ett åldersdifferentierat underhållsstöd totalt skulle kostnaderna öka med så mycket som 966 miljoner kronor (brutto), dvs. så mycket mer underhållsstöd skulle lämnas för barnen. Detta motsvarar en 30-procentig ökning. Både det debiterade beloppet och de belopp som de bidragsskyldiga föräldrarna återbetalar blir följaktligen högre. Nettokostnaden efter de bidragsskyldiga återbetalningar, blir dock för anslaget 637 miljoner kronor vilket motsvarar en ökning om 28 procent.

Tabell 9 Kostnad för åldersdifferentierat underhållsstöd i förhållande till nuvarande underhållsstöd, miljoner kronor

	Barnets ålder	Utbetalat belopp (fullt US)	Belopp som återkrävs	Belopp som betalts* (exkl. KFM)	Nettokostnad	Återbetalningsgrad
I dag	0–20	3 263 916	1 516 573	982 062	2 281 854	64,8 %
Diff. us	0–5	380 787	128 257	74 163	306 624	57,8 %
	6–14	1 743 214	832 031	521 708	1 221 506	62,7 %
	15–20	2 106 252	1 051 010	715 260	1 390 992	68,1 %
	Summa	4 230 253	2 011 299	1 311 131	2 919 122	
	Differens kr	+966 337	+494 726	+329 069	+637 268	

Källa: Försäkringskassan.

* Det återbetalda beloppet är exklusive belopp som drivs in via Kronofogdemyndigheten. För år 2010 motsvarade det 432 miljoner kronor.

Det finns anledning att anta att debiteringsgraden för bidragsskyldiga föräldrar vars barn är i ålderskategorin 0–5 år borde öka med anledning av att deras återbetalningsbelopp blir lägre med ett åldersdifferentierat underhållsstöd. Det motsatta torde bli följden för bidragsskyldiga föräldrar till barn i högre åldrar, dvs. att deras debiteringsgrad torde bli lägre. Utredningen har inte tagit hänsyn till detta i ovanstående beräkning, men sannolikt bidrar det till att statens kostnader för ett åldersdifferentierat underhållsstöd ökar än mer.

Om debiteringsgraden skulle ändras med en procentenhet – öka en procentenhet för bidragsskyldiga vars barn är 0–5 år och minska en procentenhet för de övriga åldrarna – skulle nettokostnaden för ett åldersdifferentierat underhållsstöd enligt utredningens beräkningar i stället bli 660 miljoner kronor, dvs. en ökning av kostnaden med 23 miljoner.

13.4.7 Umgängesavdrag inom underhållsstödet avskaffas

Utredningens förslag: Umgängesavdraget inom underhållsstödet avskaffas.

Rätten för en bidragsskyldig förälder att göra umgängesavdrag har funnits sedan 1980 och har motiverats med att en förälder som inte bor tillsammans med sitt barn kan utöver underhållet, bidra direkt

till barnets försörjning genom att ha barnet hos sig under kortare eller längre perioder. När barnet vistas hos en bidragsskyldig förälder har den föräldern vissa kostnader för barnet samtidigt som boföräldrarnas kostnader minskar. En förälder som har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn eller i minst sex hela dygn under en kalendermånad får därmed göra umgängesavdrag. För varje helt dygn av barnets vistelse är avdraget 1/40 av den bidragsskyldiges månatliga återbetalningsbelopp.⁹⁶

När möjligheten till umgängesavdrag infördes såg lagstiftaren det som ett rättvisekrav att en bidragsskyldig förälder som hade barnet hos sig vissa perioder kunde få en rimlig lättnad av sin bidragsskyldighet. Ett umgängesavdrag inom underhållsstödssystemet innebär följaktligen att den bidragsskyldiges skuld eller kommande återbetalningsbelopp till Försäkringskassan för underhållsstöd minskas med avdragsbeloppet, och boföräldrarnas kommande underhållsstöd reduceras med motsvarande belopp.

Skälet till att nivån på avdraget är 1/40 av det månatliga underhållsbeloppet är att boföräldern har vissa kostnader som inte minskar under barnets umgängesperioder med den andra föräldern.⁹⁷ Utredningen anser dock att motsvarande också i vissa fall torde gälla för en bidragsskyldig förälder. Särskilt i de fall när barnet i stor utsträckning har kommit att ha kontakt med den bidragsskyldige föräldern, har sannolikt också denne fått vissa fasta kostnader för barnet som inte minskar när barnet är hos boföräldern. Även hos den bidragsskyldige föräldern kan barnet ha behov av viss basutrustning som inte flyttas mellan föräldrarnas bostäder vid varje umgängestillfälle. Dessa kostnader torde dock många gånger inte vara lika omfattande som boföräldrarnas kostnader. Utredningen anser att det nuvarande regelverket innebär en alltför uppdelad syn av hur barnets behov bör tillgodoses av respektive förälder, något som riskerar undergräva föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar.

De nuvarande möjligheterna till umgängesavdrag har dessutom en ojämlig konstruktion. Sannolikt är det de bidragsskyldiga som är mest ekonomiskt utsatta som har ett behov av att göra umgängesavdrag. Enligt det befintliga regelverket för underhållsstöd krävs det emellertid att den bidragsskyldige har ett fastställt återbetalningsbelopp som överstiger 50 kronor per månad för att det ska

⁹⁶ 18 kap. 29 § och 19 kap. 19 § SFB. Umgängesavdrag kan även ske på underhållsbidrag enligt likalydande regler, se 7 kap. 4 § första stycket föräldrabalken.

⁹⁷ Prop. 1978/79:12, Underhåll till barn och frånskilda m.m., s. 64.

vara möjligt att göra umgängesavdrag.⁹⁸ Detta torde innebära att de som har störst behov av denna lättnad inte har någon möjlighet att få det.

Som framkommit ovan i avsnitt 11.11.3 har Försäkringskassans studier visat att möjligheten till umgängesavdrag nyttjas i en förhållandevis liten utsträckning och att användandet har minskat sedan 1997. Endast omkring 6 procent av föräldrarna inom underhållsstödet använder umgängesavdrag. Under 2010 hanterade Försäkringskassan i genomsnitt cirka 1 500 ärenden om umgängesavdrag per månad. Umgängesavdragen sker efter ett tydligt säsongsmönster under sommar och julleddighet, vilket torde tala för att det är svårt att nå upp till ett tillräckligt umgänge under övriga månader för att kunna göra avdrag.

Försäkringskassans slutsats efter en analys av umgängesavdragen är att det är den bidragsskyldiges totala ekonomiska situation, snarare än storleken på umgängesavdragen som är avgörande för att barnet har umgänge med föräldern. Umgängesavdragen rör, i förhållande till den administration de kräver, små belopp. Det maximala umgängesavdrag som kan ske motsvarar 31 kronor per dygn (för de bidragsskyldiga som har förmåga att återbetala underhållsstödets hela belopp, dvs. 1 273 kronor per månad). Samhällets möjligheter att genom reglerna om umgängesavdrag stimulera bidragsskyldiga föräldrar till umgänge tycks sammantaget vara starkt begränsade.

Umgängesavdragen är konflikt drivande och bör därför avskaffas

Utredningens kartläggning i avsnitt 11.11.4 har visat att möjligheten till att göra umgängesavdrag kan vara konflikt drivande då det är utformat på ett sätt som premierar en utökad umgängestid med barnet, samtidigt som det i praktiken innebär låga avdragsbelopp. Tyvärr finns det en risk att även barn ibland blir indragna i föräldrarnas diskussion när de försöker påvisa hur omfattande boendet eller vistelsen är hos respektive förälder. Ur ett barnperspektiv bör alla sammanhang där barn riskerar att objektifieras och ses som en bärare av en ekonomisk förmån undvikas. Umgängesavdragens konstruktion leder till att föräldrar i stor utsträckning tvingas till att ha en millimeterrättvisa och räkna timmar med eller utan barnet,

⁹⁸ Enligt 19 kap. 27 § SFB bortfaller återbetalningsskyldigheten om det fastställda återbetalningsbeloppet är lägre än 50 kronor per månad och barn.

för att utifrån sina syften antingen uppnå avdrag på sin återbetalning för underhållsstöd, eller bevaka att inte avdrag görs på underhållet för barnet. Detta innebär låsta positioner för föräldrarna och försvårar avsevärt möjligheterna till ett bra samarbete om barnets försörjning.

Reglerna för hur umgängesavdragen ska beräknas är dessutom förhållandevis komplexa och det förefaller inte sannolikt att särlevande föräldrar alltid har tillräckliga kunskaper om när umgängesavdrag kan ske – särskilt mot bakgrund av att det är relativt få föräldrar som använder sig av rätten till avdrag. Det kan innebära att föräldrar av okunskap går miste om avdragen då barnet som exempel lämnas till boföräldern på morgonen i stället för kvällen innan.

Utredningen anser därför att umgängesavdragen bör avskaffas. Om lagstiftaren vill stimulera till ökat umgänge mellan barnet och den bidragsskyldige föräldern torde det i stället vara bättre att premiera ett gott samarbete mellan föräldrarna. Den nuvarande avsaknaden av stöd till föräldrar som kan ge dem bättre förutsättningar att komma överens om ekonomiska frågor som rör barnet, gör det dock svårt att skapa incitament för föräldrarna att i större utsträckning själva reglera kostnader för umgänge, t.ex. genom att det beaktas när ett underhållsbidrag eller underhållsstöd beslutas eller fastställs. Genom att i större utsträckning tillämpa nuvarande möjlighet till s.k. nettoberäkning skulle dock sannolikt umgängeskostnader i en mindre utsträckning bli föremål för konflikter och innebära färre samarbetsproblem mellan föräldrarna.⁹⁹

Ett avskaffande av umgängesavdragen kräver emellertid att föräldrar måste ges bättre stöd i att komma överens om de ekonomiska aspekterna rörande barnet. Även i förhållande till umgängeskostnader finns det således ett behov av att det inrättas en instans som kan bistå föräldrar att komma överens om barnets försörjning och ansvarsfördelning av kostnader för barn, inklusive umgängeskostnader. Se vidare avsnitt 13.7 nedan om att ekonomiska frågor bör ingå i de samarbetssamtal som kommunerna erbjuder, samt avsnitt 13.4.1 ovan om att det bör inrättas en instans som bistår föräldrar att komma överens om ett underhållsbidrag. Om särlevande föräldrar kan erbjudas sådana möjligheter och därmed kan få den hjälp och det stöd de behöver för att komma överens i eko-

⁹⁹ I avsnitt 11.11.1 ovan finns mer att läsa om nettoberäkning av underhåll.

ekonomiska frågor, finns det också bättre förutsättningar att beakta de ekonomiska konsekvenserna av umgänget.

Att avskaffa möjligheten till umgängesavdrag skulle sannolikt också undanröja de aspekter av Försäkringskassans handläggning som har uppmärksammats ovan i avsnitt 11.11.4. I praktiken handlar handläggningen av umgängesavdrag om att räkna antal dagar eller dygn, och många gånger kräver det att Försäkringskassan måste bedöma om barnet har sovit över eller inte hos en förälder. En ansökan om umgängesavdrag kräver underskrift av båda föräldrarna och i samband med detta skapas ofta konflikter där både barn, grannar och andra närstående kan dras in för att visa på omfattningen av vistelsen. Försäkringskassans bedömningar i sådana fall kan innefatta svåra bevisvärderingar som upplevs som konflikt-drivande, samtidigt som de också kan innefatta integritetsaspekter för föräldrar och barn. Det är inte ovanligt att dessa ärenden är föremål för omprövningar och överklaganden till förvaltningsdomstol.

Ett avskaffande av umgängesavdragen inom underhållsstödet reser också frågan om möjligheten till avdrag bör finnas kvar inom reglerna för underhållsbidrag. Utredningen är dock enligt sina direktiv förhindrad att lämna något sådant förslag. Utan en närmare analys i frågan kan utredningen ändå se att det kan finnas argument för att en sådan möjlighet bör finnas kvar inom föräldrabalkens regler. Parterna äger själva innehållet i sin civilrättsliga överenskommelse om underhållsbidrag och bör då vara fria att beakta alla de aspekter som kan påverka storleken på ett underhållsbidrag. För de föräldrar som inte önskar vara bundna av underhållsstödets ramar för att reglera underhåll, kan denna skillnad i de två underhållsregelverken utgöra ett incitament för föräldrar att lämna underhållsstödet och i enlighet med regeringens uppsatta mål, i stället välja att själva reglera underhållet med hjälp av föräldrabalkens regler. En sådan situation kräver dock alltså att det inrättas en instans som kan bistå föräldrarna att enas om ett avtal om underhållsbidrag. Möjligheterna till att tillämpa en nettoberäkning av underhållsstödets storlek innebär dessutom att det alltså skulle finnas en enhetlighet mellan de två olika sätten att reglera underhåll vad gäller möjligheten att beakta umgängets omfattning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Bestämmelserna om avdrag för underhåll vid umgänge ska upphöra att gälla från och med tid efter den 31 december 2012. Dessa bestämmelser ska dock fortfarande tillämpas beträffande avdrag som hänför sig till tid före ikraftträdandet. Anmälan om avdrag får dock inte göras senare än den 31 januari 2013.

Enligt nuvarande bestämmelser kan en bidragsskyldig få avdrag för underhåll när han eller hon har haft barnet hos sig, endast om anmälan om vistelsen görs till Försäkringskassan inom tre månader från utgången av den kalendermånad då barnets vistelse hos den bidragsskyldige upphörde.¹⁰⁰ Avdrag kan endast göras på tillkommande betalningsbelopp som underhållsstöd betalas ut för, eller på en redan befintlig skuld för utgivet underhållsstöd. Utredningen föreslår att bidragsskyldiga inte ska kunna göra umgängesavdrag från och med den 1 januari 2013. Möjligheten att anmäla umgänge för tiden till och med december 2012 behöver dock finnas kvar. Bestämmelserna måste därför gälla en tid efter tidpunkten för ikraftträdande. Detta har också beröringspunkter med utredningens förslag om att förmånstiden för underhållsstöd ska begränsas till tre år (se avsnitt 13.4.4). Med en begränsad förmånstid måste pågående ärenden om underhållsstöd dras in från och med februari 2013. Detta tillsammans med att umgängesavdraget föreslås upphöra, innebär att det som längst kan finnas en skuld för den bidragsskyldige till och med januari 2013, när anmälan om avdrag görs för en vistelsetid fram till och med den 31 december 2012. Med nuvarande bestämmelser om umgängesavdrag skulle anmälan om avdrag kunna göras senast den 31 mars 2013.

Det finns därför skäl att begränsa tiden inom vilken en sådan anmälan ska kunna göras. Utredningens förslag är att anmälan inte får göras senare än den 31 januari 2013. Detta innebär att avdrag som beviljas för vistelsetid till och med december 2012 endast kan dras av på eventuell skuld fram till och med januari 2013. För avdrag som beviljas för december 2012 kommer det inte finnas någon utbetalning av underhållsstöd som motsvarande avdrag kan göras för eftersom underhållsstöd för januari betalas ut förskottsvis i december.

¹⁰⁰ Se 19 kap. 19 och 20 §§ SFB.

13.4.8 Behov av kartläggning av bidragsskyldigas skuldsituation och dess konsekvenser

Utredningens bedömning: Kunskapen om bidragsskyldiga föräldrars skuldsituation och dess konsekvenser behöver uppdateras och fördjupas. Regeringen bör därför ge Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten i uppdrag att i samverkan kartlägga och analysera dessa föräldrars skuldsituation och vilka konsekvenser den får för den enskilde och andra berörda, dvs. barnet, make/sambo samt staten. Med utgångspunkt i kartläggningen bör även behovet av förändringar av nuvarande regler analyseras.

Utredningen har under utredningsarbetet fått många och starka signaler om att återbetalningsreglerna inom underhållsstödet och därtill hörande indrivningsregler för skulder uppkomna inom underhållsstödssystemet inte fungerar på ett helt tillfredsställande sätt. Många bidragsskyldiga fastnar i en långvarig skuldsituation vilket ytterst riskerar att gå ut över barnet (se mer i avsnitt 11.12). Detta kan i stor utsträckning vara del av en större fattigdomsproblematis som bör ses i ett större sammanhang, och som inte kan lösas enbart genom förändringar i regler om indrivning, eller genom att beakta obetalda underhållsstödsskulder inom ramen för en gäldenärs förbehållsbelopp.

Mellan de två olika sätten att reglera underhåll, dvs. genom underhållsbidrag eller underhållsstöd, finns det relativt stora skillnader i hur mycket den bidragsskyldige ska betala.¹⁰¹ En skillnad är att underhållsbidrag beräknas på föräldrarnas aktuella inkomst och levnadskostnader medan återbetalning av underhållsstöd beräknas på föräldrarnas senast taxerade inkomst, vilket i praktiken avser inkomster två år bakåt i tiden. Att återbetalningsskyldigheten är baserad på inkomster tillbaka i tiden kan i vissa fall, vid t.ex. långvarig sjukdom eller arbetslöshet, slå hårt mot den bidragsskyldige föräldrarnas ekonomi och kan också verka konflikt drivande mellan föräldrarna samt försvåra eller förhindra umgänge med barnet, pga. de kostnader det medför. Att beräkna återbetalningsskyldigheten inom underhållsstödssystemet på ett sätt som t.ex. tar hänsyn till den aktuella inkomsten har tidigare diskuterats i olika sammanhang

¹⁰¹ Jfr kapitel 12 ovan där det finns empirisk undersökning och typfallsberäkning om skillnader mellan underhållsbidrag och underhållsstöd.

utan att det har lett till någon lagändring.¹⁰² Under våren 2006 lämnade Försäkringskassan en åiterrapportering om underhållsstödets återbetalningsregler till regeringen där det framkom att det då var cirka 4 procent av de bidragsskyldiga (motsvarade då cirka 7 000 personer) som hade en väsentlig försämring av sin aktuella inkomst jämfört med den taxerade inkomsten.¹⁰³ Försäkringskassan ansåg i sin åiterrapportering att det behövs åtgärder för att underlätta för den här gruppen bidragsskyldiga. Myndigheten lämnade samtidigt ett förslag på att ränta inte ska debiteras när den bidragsskyldige har beviljats anstånd. Regeringen har inte föreslagit någon sådan förändring.

Det var visserligen en förhållandevis liten grupp som enligt återrapporteringen hade ett återbetalningsbelopp som var beräknat på en inkomst som var större än den rent faktiska, men konsekvenserna för den enskilde kan bli långtgående och ska därför inte underskattas. Utredningen kan emellertid konstatera att det saknas djupare kunskap om vilka konsekvenser återbetalningsreglerna inom underhållsstödet och därtill hörande indrivningsregler och skuldhantering innebär för bidragsskyldiga.

För att få en bättre helhetsbild behöver bl.a. följande frågor besvaras.

- I vilken omfattning är dessa personer skuldsatta vad avser såväl tid- som beloppsmässigt?
- Vilka konsekvenser för detta med sig för den bidragsskyldige själv och dennes familj?
- Hur påverkar det en ombildad familjs situation vad gäller möjligheterna att samarbeta och ta försörjningsansvar för ”mina, dina och våra” barn?
- Hur påverkar det livssituationen i stort och relationen och umgänget med barn?

¹⁰² Se SOU 2003:42, Ett reformerat underhållsstöd, s. 231 ff. samt prop. 2004/05:116, s. 56 ff. Jämförelser har också gjorts med reglerna för bostadsbidrag och studiemedelssystemet, i sistnämnda finns t.ex. möjlighet till nedsättning av årsbeloppet vid en förändrad inkomst.

¹⁰³ Se Försäkringskassans åiterrapportering (dnr 97679/2005) av uppdrag angående underhållsstöd daterad 2006-05-19, Socialdepartementets dnr S2006/4516/FST. Med väsentlig försämring av inkomsten avsågs en förändring på minst 50 000 kronor per taxeringsår.

- Skiljer sig umgängets omfattning åt mellan barnet och den bidrags-skyldige föräldern beroende på om denne är skuldsatt eller inte?¹⁰⁴
- Vad innebär principen om barnets bästa i detta avseende och finns det behov av att stärka denna; och i så fall hur?
- I vilken omfattning finns det samvariationer mellan olika orsaker till skuldsättningen, t.ex. vilken betydelse har den enskildes kunskaper, arbetsförmåga, hälsotillstånd m.m.¹⁰⁵ sammantaget med regler för underhåll och indrivning av obetalda underhållsskulder?

Svaret på dessa frågeställningar behövs i sin tur för att t.ex. kunna bedöma om de kriterier som ställs för att kunna bevilja eftergift är alltför snäva. Det bör vidare klargöras i vilken omfattning det är underhållsstödsskulder som har gett upphov till den enskildes skuldsättning eller om denne ofta har skulder redan dessförinnan.

Utredningen har övervägt om det vore lämpligt att föreslå ökade möjligheter till eftergift av återbetalningsbelopp när den bidrags-skyldige föräldern drabbas av väsentligt försämrade inkomstförhållanden för att motverka att föräldern hamnar i en "skuldfälla" som t.ex. kan försvåra möjligheterna att få till stånd umgänge med barnet pga. alltför knappa ekonomiska omständigheter. Ett sådant förslag skulle också kunna undanröja eller dämpa en konflikt-drivande faktor i förhållande till boföräldern som har ansökt om underhållsstöd (som enligt den bidrags-skyldige många gånger har gett upphov till skulden).

I vilken utsträckning ett sådant förslag skulle få avsedd effekt utan att i alltför stor utsträckning urholka underhållsskyldigheten är dock svårt att uttala sig om. Det kan också ifrågasättas hur lämpligt det är att luckra upp det strikta försörjningsansvar som föräldrar har för sina barn. En avvägning måste också göras av hur pass viktigt det är med ett enhetligt synsätt i dessa frågor mellan underhållsstödet å ena sidan och underhållsbidraget å den andra. Den nuvarande möjligheten till anstånd inom underhållsstöds-systemet ger visserligen lindring för den skuldsatte men innebär

¹⁰⁴ Eventuella skillnader kan indikera att det finns svårigheter att ha ett umgänge pga. den dåliga ekonomin.

¹⁰⁵ I SOU 2008:82, Vägen tillbaka för överskuldsatta, s. 73 f, finns en rad olika faktorer listade som har ansetts vara viktiga förklaringar till varför individer inte betalar sina räkningar; traumatiska händelser, system för sociala skyddsnet, kunskaper om ekonomi, socialt nätverk, ekonomisk situation, personlighet, hälsotillstånd och arbetsförmåga.

många gånger också en mycket utdragen och ofta långvarig skuld-situation till dess barnet är vuxet; skulden ska till sist ändå betalas.¹⁰⁶ Det finns därför anledning att ställa frågan om anståndsreglerna ibland riskerar att stjälpa den enskilde i stället för att hjälpa? En jämförelse kan göras med föräldrabalkens regler om underhållsbidrag där den bidragsskyldige inte kan anses vara underhållsskyldig om han eller hon inte har någon ekonomisk förmåga – underhållsskyldigheten enligt föräldrabalken är alltså inte ovillkorlig. Inom underhållsstödssystemet växer i stället skulden under hela den tid som den bidragsskyldige har anstånd med betalningen.¹⁰⁷

Den huvudprincip som bär upp det nuvarande systemet och som innebär att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn och att barnets behov och kostnader ska vara en högt prioriterad utgift – ett primärt åtagande för föräldrarna – är dock enligt utredningen viktig att upprätthålla. Särskilt som det finns anledning att tro att underhållsstödssystemet som sådant har kommit att urholka denna princip (se avsnitt 13.4.1 ovan). Principen att föräldrarna är de som i första hand ansvarar för sina barns försörjning är också väl förankrad i såväl svensk som internationell rätt. Att kostnaden för ett barns försörjning inte övervältras på det allmänna är viktigt både för barnet och från rättvisesynpunkt. Utgångspunkten bör vara att samma krav ställs på bidragsskyldiga föräldrar som på föräldrar som lever tillsammans med sina barn. Övriga kostnader som en förälder har bör endast i begränsad utsträckning – bara när det är nödvändigt – tillåtas inkräkta på föräldrarnas ekonomiska ansvar för sina barn. Också av statsfinansiella skäl är det viktigt att våra gemensamma resurser används på bästa sätt och att inte en omotiverat stor del av kostnaderna för barn med särlevande föräldrar får bäras av det allmänna.

Strävan att upprätthålla den förhållandevis strikta principen om föräldrars underhållsskyldighet gör varken från eller till för en hårt skuldsatt bidragsskyldig förälder. Beror skuldsättningen på att den

¹⁰⁶ Enligt lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m., preskriberas dock en fordran på återbetalningsskyldighet för underhållsstöd fem år efter utgången av det kalenderår under vilket beloppet förföll till betalning. Har den bidragsskyldige helt eller delvis beviljats anstånd med betalningen preskriberas fordringen tidigast två år efter utgången av det kalenderår när anståndet upphörde att gälla. Eftersom ett beslut om anstånd många gånger följs av ett beslut om s.k. fortsatt anstånd, kan det ta mycket lång tid innan ett beslut om anstånd upphör. Därav följer att det i ett ärende om återbetalningsskyldighet där anstånd har beviljats som regel inte kan bli fråga om någon preskription av fordran.

¹⁰⁷ Det bör dock klargöras att återbetalningsskyldigheten för lämnat underhållsstöd inte är ovillkorlig. Har den bidragsskyldige en årsinkomst under grundavdragets storlek på 100 000 kronor blir betalningsbeloppet 0 kronor.

bidragsskyldige har fått en väsentlig försämring av den aktuella inkomsten, hjälper det inte att han eller hon hade en bättre inkomst två år tidigare. Principen om en strikt underhållsskyldighet innebär då inget ytterligare incitament för honom eller henne att ta ett större ansvar för barnets försörjning; det resulterar endast i en låg ekonomisk standard under en långvarig tid. Dessutom ofta en standard under nivån för försörjningsstöd eftersom skulder inom underhållsstödssystemet som sagt inte beaktas vid beräkning av ekonomiskt bistånd.

Om statens förskottering av underhåll i stället vilade på en civilrättslig grund skulle situationen sannolikt vara en annan (jfr utredningens övervägande i denna del, avsnitt 13.4.3). Betydligt färre bidragsskyldiga föräldrar skulle då hamna i sådana skuldsituationer som de gör med det nuvarande underhållsstödssystemet eftersom den aktuella inkomstsituationen skulle kunna påverka underhållsbidragets storlek i en större utsträckning. Det nuvarande problemet med skuldsättning förstärks dessutom av att det inte finns någon instans som kan bistå föräldrarna och hjälpa dem komma överens om ett underhåll baserat på förutsättningarna i det enskilda fallet (jfr avsnitt 13.4.1 ovan).

Utredningen anser att det finns mycket som talar för att det finns behov av en större flexibilitet även inom regelverket för återbetalning av underhållsstöd. Utredningen har fått många beskrivningar från enskilda om stelbenta regler som försvårar situationen på ett sätt som inte kan vara försvarbart. Det borde finnas större utrymme för att ta individuell hänsyn till den bidragsskyldiges situation och förmåga att betala, t.ex. utrymme för avbetalningsplaner som inte ryms inom det nuvarande regelverket som är detsamma för alla typer av statliga fordringar.

Utredningen anser emellertid att dessa frågeställningar inte i tillräcklig utsträckning täcks av befintliga direktiv då det främst rör insolvensrättsliga spørsmål. Utredningen anser dock att det är angeläget att frågeställningarna utreds i särskild ordning. Särskilt angeläget är det med anledning av resultatet från utredningens enkät på BRIS-webben enligt vilken barn har angett att pengar och ekonomiska spørsmål är det som deras föräldrar bråkar mest om, 29 procent av de barn som deltog uppgav detta. I webbenkäten svarade dessutom 15 procent av alla de barn som deltog att det händer att de inte kan träffa sin andra förälder för att det inte finns pengar. För enbart de barn som angav att föräldrarna bråkar om ekonomi så hade närmast en tredjedel (27 procent) varit med om den erfa-

renheten. Det är oroväckande att så många av de som svarat uppger att de skuldbelägger sig; ”om jag inte fanns så skulle de inte behöva bråka om pengar”.¹⁰⁸ De barn som svarade på enkäten torde dock inte ge en representativ bild av hur situationen ser ut för hela landet.

Sammantaget anser utredningen att regeringen bör ge Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten i uppdrag att i samverkan utifrån ett barnperspektiv, utvärdera effekterna av dels återbetalningsskyldigheten för utgivet underhållsstöd, dels reglerna om anstånd, eftergift samt indrivning av skulder för obetalda återbetalningsbelopp som uppkommit inom underhållsstödssystemet. Uppdragstagarna bör även analysera behovet av förändringar av nuvarande regler i detta hänseende och lämna förslag på erforderliga åtgärder.

13.4.9 Förbehållsbelopp för umgängesförälder vid utmätning

Utredningens förslag: En umgängesförälder ska vid utmätning av lön få förbehålla sig kostnader för barnets uppehälle.

Utredningens kartläggning i avsnitt 11.12 ovan visar att bidragskyldiga föräldrar med skulder till följd av obetalda återbetalningsbelopp för lämnat underhållsstöd har ökat hos Kronofogdemyndigheten (KFM) sedan 2003. Även andelen återkommande gäldenärer som har skulder för obetalda återbetalningsbelopp har ökat under de senaste åren, 71 procent av gäldenärerna för underhållsstödsskulder återkom hos KFM under 2010. Enligt uppgift från KFM hade knappt 47 000 personer skulder för återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd i maj 2011. Det innebär mer än 1,7 miljoner skuldposter och drygt 1,6 miljarder kronor i skuldbelopp, vilket motsvarar cirka 34 000 kronor per gäldenär.¹⁰⁹ Detta innebär att underhållsstödsskulder är den vanligaste skuldposten hos KFM. Uppskattningsvis handlar dessa skulder om cirka 100 000 barn. Som en jämförelse är det cirka 1 000 personer som har skulder hos KFM för återbetalning av underhållsbidrag. Utredningens slutsats är att återbetalningsreglerna inom underhållsstödet inte fungerar på ett tillfredsställande sätt när så pass många åter-

¹⁰⁸ Se mer om utredningens enkät till barn på BRIS-webben i betänkandets bilaga 5.

¹⁰⁹ Uppgifter till utredningen från KFM i maj 2011.

betalningsskyldiga lever under mycket knappa förhållanden och inte klarar av att sköta sin återbetalning.

En förälder som är återbetalningsskyldig för underhållsstöd och som är föremål för indrivningsåtgärder för obetalda underhållsstödsskulder, eller som ansöker om anstånd med sin återbetalningsskyldighet för lämnat underhållsstöd, får förbehålla sig ett belopp för egna levnadskostnader i enlighet med 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken (UB). Vid KFM:s beräkning av förbehållsbeloppet, dvs. den del av gäldenärens inkomst som inte får tas i anspråk vid utmätning, får KFM emellertid inte räkna in löpande återbetalningar för underhållsstöd till Försäkringskassan i det belopp som först ska räknas av från inkomsten innan löneutmätning sker. Detta innebär att gäldenärer som har skulder för obetalda underhållsstöd många gånger får en ekonomisk situation som ligger under nivån för vad gäldenären får förbehålla sig för sitt och familjens underhåll enligt nämnda regler i utsökningsbalken.¹¹⁰ Om skuldärendet i stället skulle handla om utmätning av obetalt underhållsbidrag kan kommande betalningar för underhållsbidraget räknas in i förbehållsbeloppet.¹¹¹ Underhållsskyldiga föräldrar som blir föremål för verkställighet hos KFM kan således riskera drabbas hårdare om de reglerar underhållet via underhållsstöd än via underhållsbidrag.

Storleken på förbehållsbeloppet varierar beroende på i vilken omfattning barnet bor hos den skuldsatte

De regler om förbehållsbelopp för egna levnadskostnader som avräknas inkomsten innan utmätning kan ske, varierar i dag i storlek beroende på i vilken omfattning barnet bor hos den skuldsatte. Enligt KFM:s föreskrifter¹¹² anges att förbehållsbelopp ska bestämmas med ledning av ett s.k. normalbelopp. Normalbeloppet för ett barn minskas till hälften om föräldrarna inte bor tillsammans och

¹¹⁰ När storleken på förbehållsbeloppet lades fast genom 1996 års reform av utsökningsbalken, var en av utgångspunkterna att det skulle ligga på en högre nivå än normen för försörjningsstöd (dåvarande socialbidrag) se KFM:s rapport 2009, Förenklad löneutmätning, s. 3 f.

¹¹¹ Denna skillnad mellan underhållsstöd och underhållsbidrag beror på att skulder för obetalda underhållsstöd är skulder till staten medan skulder för obetalda underhållsbidrag är att betrakta som en skuld till barnet. Dessa olika skuldtyper hanteras olika i utsökningsbalkens regler, se 7 kap. 4 och 14 §§ UB.

¹¹² KFMFS 2010:1 om bestämmande av förbehållsbelopp vid utmätning av lön m.m. under år 2011.

barnet vistas ungefär lika mycket hos den ena som hos den andra föräldern (växelvis boende).¹¹³

När barn inte bor varaktigt med en förälder utan endast har umgänge med den förälder som är föremål för utmätning, får denne förälder inte tillgodoräkna sig några kostnader för barnet, varken kostnader för barnets uppehälle eller för kostnader som kan uppstå vid umgänge (resekostnader m.m.).

Utredningen anser att detta är ologiskt, framför allt i förhållande till föräldrars gemensamma försörjningsansvar för ett barn, och det var också ett problem som uppmärksammades i samband med utredningens hearing. Endast om det inte förekommer något umgänge alls mellan barnet och den skuldsatte bidragsskyldige kan detta anses vara motiverat. Att det inte förekommer något umgänge mellan barnet och gäldenären, kan dock bero på att denne inte har några ekonomiska möjligheter att ha ett umgänge med barnet pga. sin skuldtyngda situation och då heller inte har möjlighet att förbehålla sig något belopp för barnet i sådant fall. Det förefaller vara svårt att bedöma orsakssambanden i detta. Att umgängesföräldern ska få förbehålla sig kostnader för barnets uppehälle kan vara en nödvändighet för att barnet ska kunna träffa föräldern och bo hos föräldern ett antal dagar i månaden.

Inom ramen för kommunernas försörjningsstöd är det många gånger möjligt enligt kommunernas egna riktlinjer, att en umgängesförälder får ett tillägg för kostnader för umgänge på sex dagar per månad och barn.

Förbehållsbelopp för umgängesföräldrar i samband med utmätning bör införas

Utredningen anser att det med anledning av ovanstående finns grund för att ifrågasätta om bidragsskyldiga gäldenärer i vissa fall har blivit alltför utsatta. Detta gäller särskilt som ett utmätningsskäl kan pågå under en relativt lång tid. Om återbetalningsskyldigheten för underhållsstöd är alltför sträng kan det kraftigt försvåra möjligheten till umgänge med barnet för en skuldsatt förälder. Utredningens utgångspunkt är visserligen att det försörjningsansvar som föräldrar har (enligt föräldrabalkens regler och

¹¹³ KFM:s allmänna råd om bestämmande av förbehållsbelopp vid utmätning av lön m.m., (KFM A 2006:1 Exekution) under punkt 3.1.3 *Barnbidrag och underhållsbidrag m.m. till försörjningsberättigat barn.*

som ligger till grund för underhållsstödet), ska hållas strikt och inte ha alltför många undantag, men kan samtidigt konstatera att den nuvarande fordringshanteringen för underhållsstödsskulder är så skarp att den får samma effekt som en hundra procentig marginal-effekt. Detta får till följd att den skuldsatte har ytterst små drivkrafter att förbättra sin ekonomiska situation genom eget arbete. Detsamma gäller också utifrån ett barnperspektiv – eller snarare utifrån bristen på barnperspektiv. För en svårt skuldsatt förälder kan det finnas betydande svårigheter att ha ett fungerande umgänge med sitt barn och incitamenten för att ha umgänge med barnet kan vara alltför små om sådana kostnader inte beaktas i samband med ett utmättningsförfarande. Det är orimligt att en skuld ska kunna omöjliggöra för barn att ha kontakt med sin ena förälder.

Utredningen föreslår därför att umgängesföräldrar ska få förbehålla sig ett belopp för umgänge med sina barn i samband med utmätning. Utredningen anser att det är rimligt att utgå från de s.k. normalbelopp som för närvarande tillämpas av KFM för barn (som gäller per dag) och med en omfattning av umgänge som sker med ett s.k. varannan-helg-umgänge. Det är då rimligt att i genomsnitt beakta sex umgängesdygn per månad. Normalbeloppet för barn t.o.m. det år det fyller sex år är för 2011, 80 kronor per dygn och för barn fr.o.m. det år det fyller sju år, 93 kronor per dygn. Detta innebär ett månatligt normalbelopp för umgängesbarn på 480 respektive 558 kronor beroende på barnets ålder. Dessa belopp bör enligt utredningens förslag därmed ingå i KFM:s föreskrifter om bestämmande av förbehållsbelopp vid utmätning av lön m.m.¹¹⁴

Ett sådant förslag innebär bättre förutsättningar att beakta kostnader för att ha umgänge med barnet, vilket kan möjliggöra ett umgänge. Detta innebär i sig också ett tydligare barnperspektiv. KFM:s handläggning kan visserligen komma att öka med anledning av förslaget men bedöms rymmas inom befintliga ramar. På längre sikt kan förslaget medföra bättre relationer mellan barn och frånlevande föräldrar.¹¹⁵

Utredningens fokus har som framgått ovan varit bidragsskyldiga föräldrar som är skuldsatta med anledning av obetalda underhåll. Om det i enlighet med utredningens förslag blir möjligt att göra tillägg till normalbeloppet för gäldenärens kostnader för umgänge,

¹¹⁴ Se KFMFS 2010:1, Föreskrifter om bestämmande av förbehållsbelopp vid utmätning av lön m.m. under 2011.

¹¹⁵ Se mer om förslagets konsekvenser i avsnitt 15.8 nedan.

kommer detta självfallet även att gälla andra skuldsatta föräldrar som är föremål för utmätning hos KFM.

En annan aspekt som förslaget väcker är om det ska finnas en reciprocitet inom KFM:s normalbelopp vid utmätningsförfarandet. Med andra ord, om båda barnets föräldrar är föremål för utmätning, bör då den andra boförälderns normalbelopp minskas med anledning av att umgängesföräldern får förbehålla sig ett belopp för umgängeskostnaderna? Enligt uppgifter från KFM är de umgängeskostnader som inte omfattar reskostnader relativt marginella. Utredningen anser därför inte att umgängesförälderns förbehåll för umgängeskostnader ska föranleda något avdrag på boförälderns eventuella förbehållsbelopp.

13.4.10 Underhållsstöd och bostadsbidrag vid retroaktiv folkbokföring av barn

Utredningens bedömning: Folkbokföringsutredningens förslag om att Skatteverkets beslut om ett barns folkbokföring vid flyttning ska gälla retroaktivt från flyttningdagen eller datum för flyttanmälan gör det möjligt för Försäkringskassan att i ett pågående ärende om underhållsstöd eller bostadsbidrag hålla inne ersättningen fram till dess att Skatteverket har fattat beslut om barnets folkbokföring.

Förslaget har stor betydelse för att en förälder i större utsträckning än i dag ska kunna få bidrag till barnets försörjning. Det bidrar dessutom till att dämpa en konfliktfaktor mellan föräldrarna. Utredningen förordar därför att Folkbokföringsutredningens förslag leder till lagstiftning.

Vid gemensam vårdnad om ett barn måste båda vårdnadshavarna vid en flytt skriva under barnets flyttanmälan till Skatteverket.¹¹⁶ Detta gäller oavsett om barnet ska bo tillsammans med båda föräldrarna eller endast en av dem. Efter en flytt blir vanligtvis föräldern inom en relativt kort period folkbokförd på den nya adressen.¹¹⁷ Men om den andra vårdnadshavaren inte har skrivit under flytt-

¹¹⁶ Se 30 § folkbokföringslagen (1991:481), FBL. För föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn krävs båda föräldrarnas godkännande för att ändra folkbokföringen för barnet (jfr 6 kap. 11 och 13 §§ FB).

¹¹⁷ Föräldern blir folkbokförd på den nya adressen (fastigheten) från flyttningdagen, eller dagen för anmälan, om denna görs senare än inom en vecka (35 § första stycket FBL).

anmälan är barnet trots flytt fortsatt folkbokfört på den tidigare bostadsadressen.¹¹⁸

Den vanligaste situationen när ett barn fortsätter att vara folkbokfört på den tidigare adressen är enligt Försäkringskassan när boföräldern och barnet flyttar till en ny bostad en tid efter en separation eller skilsmässa. Om barnets folkbokföring inte ändras i samband med flytten kan detta påverka rätten till såväl underhållsstöd som bostadsbidrag.¹¹⁹ Detta kan utgöra en konfliktfaktor mellan föräldrarna och riskera att ytterligare försvåra samarbetet mellan dem.

Om barnets flyttanmälan inte är underskriven av båda vårdnadshavarna begär Skatteverket en komplettering. I de fall komplettering inte sker avvisar Skatteverket flyttanmälan och inleder en utredning om barnets boende.¹²⁰ En sådan utredning kan vara tidskrävande. Om Skatteverket efter sin utredning folkbokför barnet utan att det finns en anmälan från båda vårdnadshavarna blir folkbokföringsbeslutet gällande först från beslutsdagen. I annat fall skulle beslutet ha blivit gällande från flyttningsdagen, eller dagen för anmälan, om denna görs senare än inom en vecka.¹²¹

Försäkringskassan får normalt kännedom om att boföräldrarnas och barnets folkbokföringsadresser skiljer sig åt genom den löpande avisering av folkbokföringsuppgifter som sker från Skatteverket. Om Försäkringskassan i samband med en sådan avisering har ett pågående ärende om underhållsstöd och bostadsbidrag för boföräldern och barnet, inleds en utredning som vanligtvis leder till att förmånerna dras in. Bestämmelserna om bostadsbidrag och underhållsstöd innehåller nämligen krav på att det endast är boföräldern, dvs. den förälder hos vilken barnet är folkbokfört, som kan få särskilt bidrag inom bostadsbidraget eller underhållsstöd. Om den bidragsmottagande föräldern inte längre är boförälder för barnet anses rätten till förmånerna ha upphört.

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

¹¹⁸ Ibland uttrycks detta som att barnet är kvarskrivet på den gamla adressen, vilket är missvisande. Kvarskrivning är en skyddsåtgärd som Skatteverket administrerar för personer som av särskilda skäl kan antas bli utsatta för brott, förföljelser eller andra allvarliga trakasserier. Kvarskrivning fungerar som ett adresskydd.

¹¹⁹ Att barnet trots faktisk flytt fortfarande är folkbokfört på den tidigare adressen kan även som exempel förhindra rätt till plats i förskola om barnet har flyttat till en annan kommun och den nya kommunen ställer krav på att barnet ska vara folkbokfört där.

¹²⁰ Skatteverkets vägledning Barns folkbokföring, version 2 (2009-07-31), s. 11.

¹²¹ 35 § FBL.

hört.¹²² Detta innebär bl.a. att folkbokföringsbeslut för barnet respektive boföräldern som fattas inom samma månad, inte påverkar underhållsstödet. Bostadsbidrag lämnas t.o.m. den månad då rätten till bidrag har ändrats eller upphört. Om rätten till bostadsbidrag har upphört den första i en månad, ska bidraget upphöra från och med den månaden.¹²³ För bostadsbidraget är det således förhållandena den första i varje månad som är avgörande för om föräldern har rätt till bidrag eller inte.

Eftersom bestämmelserna om bostadsbidrag och underhållsstöd kräver att barnet och boföräldern ska vara folkbokförda på samma adress finns det inte någon laglig möjlighet för Försäkringskassan att i pågående ärenden hålla inne förmånerna till dess att Skatteverket har meddelat beslut om barnets folkbokföring och därefter betala ut de innehållna beloppen.¹²⁴ Detta kan vara påverka möjligheterna för boföräldern att försörja barnet och i övrigt klara sina hushållskostnader. När Försäkringskassan får uppgift om att folkbokföringsadresserna skiljer sig åt för barn och boförälder kan både underhållsstöd och bostadsbidrag ha hunnit betalats ut felaktigt under några månader.¹²⁵ Det kan därför också bli aktuellt med återkrav.¹²⁶

Enligt uppgift från Försäkringskassan får cirka 4 000 barn per år sitt underhållsstöd indraget pga. att den andra vårdnadshavaren inte medverkar till att skriva under flyttanmälan. För bostadsbidraget handlar det om cirka 3 600 ärenden per år. Försäkringskassan har i samband med utredningens hearing framfört att dessa situationer många gånger kan vara ett problem för boföräldrar och deras barn eftersom underhållsstödet och bostadsbidraget är betydelsefulla förmåner för hushåll med svag ekonomi, och i vissa fall utgör ett nödvändigt tillskott för barnets försörjning.¹²⁷

Enligt Försäkringskassan är det sannolikt inte många barn som går miste om underhållsstöd eller bostadsbidrag när ansökan om

¹²² 18 kap. 13 § andra stycket SFB.

¹²³ 96 kap. 12 § SFB.

¹²⁴ Finns det sannolika skäl för att dra in eller minska en beslutad ersättning, kan Försäkringskassan besluta om att ersättningen ska hållas inne eller lämnas med lägre belopp till dess att ärendet avgjorts (112 kap. 3 § SFB).

¹²⁵ Det kan ta tid innan en flyttanmälan lämnas in till Skatteverket. Det kan samtidigt noteras att boföräldern är anmälningsskyldig om förhållandena ändras (110 kap. 46 § SFB).

¹²⁶ Enligt en dom från tidigare Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsrätten) så beviljas som regel eftergift av ett återkrav gällande underhållsstöd, se RÅ 2007 ref. 26. Enligt denna dom föreligger särskilda skäl då bidraget betalats ut i den situation som lagstiftaren har avsett.

¹²⁷ Se också Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll, s. 81.

dessa förmåner görs i anslutning till att föräldrarna separerar. Enligt Försäkringskassan fortsätter i många fall en av föräldrarna och barnet att bo i den tidigare gemensamma bostaden efter en separation. De har då vanligtvis samma folkbokföringsadress. Det torde dock enligt utredningen också förekomma att det är mamman och barnet som flyttar, medan pappan bor kvar i den gemensamma bostaden. Så kan exempelvis vara fallet om boendekostnaden är relativt hög och mannen är den som pga. högre inkomst har råd att bo kvar i bostaden.

Det är vanligtvis först vid separationstillfället som det blir aktuellt för boföräldern att ansöka om underhållsstöd och/eller bostadsbidrag. Det ovan nämnda problemet med barnets flyttanmälan kan även uppkomma i en ansökningssituation. En ansökan kan komma in till Försäkringskassan innan Skatteverket har fattat sitt beslut om barnets folkbokföring. Till skillnad från situationen i pågående ärenden anser Försäkringskassan att problemet inte är lika omfattande i situationen med en ny ansökan om någon av dessa förmåner. Om barnet inte är folkbokfört hos boföräldern när ansökan kommer in till Försäkringskassan utreds om barnets flyttanmälan har lämnats in till Skatteverket och om beslut om folkbokföring kommer inom kort, samt om barnet bor eller ska bo med boföräldern enligt Skatteverket.¹²⁸

Folkbokföring från flytt- eller anmälningsdatum?

Barnet och boföräldern kommer i de fall den andra vårdnadshavaren inte vill medverka till en komplett flyttanmälan att folkbokföras på den nya bostadsadressen vid olika tidpunkter, vilket medför att det i pågående ärenden om bostadsbidrag och underhållsstöd saknas rätt till dessa förmåner för tid fram till dess att barnets folkbokföring ändras.

Folkbokföringsutredningen har i sitt slutbetänkande föreslagit att Skatteverkets beslut om folkbokföring för barnet ska gälla retroaktivt från flyttningsdagen eller från datum för flyttanmälan.¹²⁹

¹²⁸ I detta hänseende måste hänsyn tas till att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Detta framgår av 7 § förvaltningslagen (1986:223). Det innebär bl.a. att beslutet inte får dra ut på tiden.

¹²⁹ SOU 2009:75 Folkbokföringen, s. 387 där det anges följande: *När det vid flyttning gäller folkbokföring av barn ska, även i de fall beslutet har meddelats utan föregående anmälan, samma regler gälla som vid folkbokföring efter anmälan, det vill säga att beslutet ska gälla från flyttningsdagen eller från anmälningsdagen. Med anmälan avses i dessa fall en anmälan som är gjord av endast en vårdnadshavare.*

Av Försäkringskassans remissvar framgår bl.a. att förslaget löser det nuvarande problemet med underhållsstöd och bostadsbidrag för perioden mellan dagen för flyttanmälan och Skatteverkets beslutsdag.¹³⁰ Med förslaget skulle Försäkringskassan kunna innehålla förmånerna fram till Skatteverkets beslut och därefter betala ut retroaktivt för perioden från och med flyttdagen. När Skatteverket har meddelat sitt beslut om att barnets folkbokföring är densamma som boföräldrarnas, kan således ersättning lämnas för tid dessförinnan.

En stor fördel med Folkbokföringsutredningens förslag är att barnets försörjning i större utsträckning än i dag kan tryggas jämfört med nuvarande situation, där ersättning helt och hållet uteblir och där det finns risk för återkrav. Utredningen förordar därför att Folkbokföringsutredningens förslag leder till lagstiftning. Förslaget innebär dock att boföräldern i praktiken får invänta de nämnda ersättningarna under den tid Försäkringskassan håller inne ersättningen.¹³¹

Folkbokföringsutredningens förslag medför dock ingen förändring i det fall en förälder inkommer med en nyansökan om underhållsstöd och bostadsbidrag. Är inte barnet och boföräldern folkbokförda på samma adress finns inte rätt till någon av förmånerna. I ett sådant fall måste boföräldern i praktiken invänta Skatteverkets beslut om barnets folkbokföring innan en ansökan görs. Underhållsstöd och bostadsbidrag får inte lämnas för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden.¹³² Om föräldern inkommer med ansökan om nämnda förmåner först när Skatteverket har fattat sitt beslut om barnets folkbokföring, får föräldern ingen ersättning för förfluten tid. Som framgått ovan torde ansökningsfallen dock inte föranleda några större problem. Att den sökande föräldern och barnet ska vara folkbokförda på samma adress utgör ett grundläggande rekvisit för rätt till dessa förmåner. Frågan är om det ska kunna vara möjligt att i ansökningsfallen göra undantag från detta krav. Det ligger dock inte inom utredningens uppdrag att se över de grundläggande rekvisiten för rätt till bostadsbidrag eller underhållsstöd. Utredningen vill dock framhålla att situationen åskådliggör nödvändigheten av att föräldrar i samband med en separation erbjuds adekvat rådgivning och stöd, i syfte att kunna samarbeta

¹³⁰ Försäkringskassans remissvar, FK dnr 10746-2009.

¹³¹ Om det finns ett civilrättsligt avtal om underhållsbidrag till barnet, kan boföräldern med avtalet som grund vända sig till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Ytterst finns möjligheten att ansöka om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen.

¹³² Se 18 kap. 13 § första stycket, respektive 96 kap. 14 § första stycket SFB.

om barnets försörjning och omsorg och i förekommande fall komma överens om ett underhållsbidrag för barnet.

13.5 Fördelning och avstående av föräldrapenning

Utredningens förslag: Vid gemensam vårdnad om ett barn fördelas de 390 dagar med föräldrapenning som är beroende av förälders inkomstnivå (dvs. sjukpenningnivå eller grundnivå) med hälften till vardera föräldern. Detsamma gäller för de 90 dagarna på lägstanivå som lämnas med samma belopp till alla föräldrar oavsett inkomst.

Den förälder som avstår sin rätt till föräldrapenning ska anmäla med vilken ersättningsnivå föräldrapenningen avstås.

Utredningen har i avsnitt 10.3.6 uppmärksammat att det finns vissa problem förknippade med föräldrarnas inbördes fördelning och avstående av dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivå. Av föräldrapenningens 480 dagar betalas 390 dagar på föräldrarnas sjukpenningnivå, dock lägst enligt grundnivån som för närvarande är 180 kronor per dag i de fall föräldern inte uppfyller det s.k. kvalifikationsvillkoret eller saknar eller har en mycket låg inkomst. De ytterligare 90 dagarna lämnas på en lägstanivå som är lika för alla föräldrar oavsett inkomst, för närvarande 180 kronor per dag.¹³³

Vid gemensam vårdnad om barnet har vardera förälder rätt till 240 föräldrapenningdagar. Dessa dagar är emellertid inte uppdelade på föräldrapenning med sjukpenningnivå (eller grundnivå) respektive lägstanivå. En förälder kan alltså välja att ta ut alla sina 240 dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivå, vilket innebär att det totala antalet dagar på sjukpenningnivå minskar för den andra föräldern. Föräldrarna kan avstå sin rätt till föräldrapenning till förmån för varandra. Den enda begränsning som finns i detta avseende är att sextio dagar på sjukpenningnivå är reserverade för vardera föräldern. I praktiken kan alltså en förälder överlåta 135 dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivån till den andra föräldern. Med undantag för de sextio reserverade dagarna på sjukpenningnivån finns det således inte någon begränsning i vilken typ av dagar den ena föräldern kan ta ut respektive avstå från inom ramen för det totala antalet dagar med föräldrapenning.

¹³³ För en närmare redogörelse för bestämmelserna om föräldrapenning, se avsnitt 3.6.4.

Det finns fördelar med att den förälder som faktiskt vårdar barnet också kan välja med vilken ersättningsnivå föräldrapenningen tas ut, såväl före som efter avstående från den andra föräldern. Särskilt i de fall en förälder inte tar ansvar för barnet och dess bästa och till och med försvårar för den andra föräldern att vara föräldraledig kan det, framför allt ur barnets perspektiv, vara bra om det inte finns begränsningar i vilken typ av föräldrapenningdagar som kan tas ut. Enligt utredningen torde det dock vara mer sällsynt att en förälder mer eller mindre medvetet vill försvåra den andra förälderns föräldrapenninguttag än att en förälder som senare önskar ta ut föräldrapenning har ett begränsat antal dagar på sjukpenningnivå att ta ut.

Särskilt i samband med en separation kan fördelningen av dagar med föräldrapenning mellan föräldrarna vara en konflikt drivande faktor eftersom en förälders ekonomiska möjligheter att vara hemma med barnet påverkas av med vilken ersättningsnivå det finns dagar kvar att ta ut. Även föräldrar som lever ihop kan ha motsvarande konflikter. Utredningen har dock ingen uppgift om hur vanligt förekommande det är.

Enligt utredningen kan ovanstående konfliktfaktorer dämpas genom att hälften av dagarna med föräldrapenning på sjukpenningnivå respektive lägstanivå reserveras för vardera föräldern. Med andra ord fördelas de 390 dagarna med föräldrapenning som är beroende av förälders inkomst (dvs. sjukpenningnivå eller grundnivå) med hälften till vardera föräldern. Detsamma gäller för de 90 dagarna på lägstanivån.

Med undantag för de sedan tidigare reserverade sextio dagarna på sjukpenningnivån kan en förälder fortfarande fritt avstå från föräldrapenning till förmån för den andra föräldern. Till skillnad från nuvarande ordning måste emellertid föräldern i sin ansökan om avstående ange med vilken ersättningsnivå, dvs. sjukpenningnivå (eller motsvarande) eller lägstanivå, föräldrapenningen avstås till förmån för den andra föräldern.

I praktiken innebär utredningens förslag att den förälder som önskar att ta ut fler än 195 dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivån måste be den andra föräldern om att hon eller han avstår samtliga eller några av sina dagar med föräldrapenning på den nivån. Motsvarande ska gälla när en förälder önskar att ta ut fler än 45 dagar med föräldrapenning på lägstanivån.

Utredningens förslag begränsar visserligen i viss mån en förälders möjlighet att själv bestämma med vilken ersättningsnivå hon

eller han väljer att ta ut sin föräldraledighet.¹³⁴ Behovet av en dialog med den andra föräldern om hur antalet dagar med föräldrapenning och nivån på ersättningen för dessa dagar på bästa sätt ska fördelas och planeras kan därför antas öka. Detta kan i och för sig ha den fördelen att båda föräldrarna involveras i planering och uttag av föräldrapenningdagar. Att båda föräldrarna ska ha samma ekonomiska förutsättningar att kunna planera och ta ut ledighet med föräldrapenning för barnet överväger enligt utredningen den ena förälderns intresse av att själv kunna bestämma vilka slags dagar som tas ut.

Att bland annat reservera hälften av de inkomstberoende dagarna med föräldrapenning (dvs. på sjukpenningnivån) för vardera förälder torde också kunna bidra till att öka det jämställda föräldrapenninguttaget. Män har som regel högre inkomster än kvinnor, varför de ekonomiska incitamenten för pappor att ta ut föräldrapenning på sjukpenningnivån torde öka genom att hälften av de inkomstberoende dagarna med föräldrapenning är reserverade för såväl mamman som pappan.

13.5.1 Ikraftträdandebestämmelser

Utredningens förslag: De nya bestämmelserna om fördelning och avstående av föräldrapenning ska träda i kraft den 1 januari 2013 och tillämpas på föräldrapenning som lämnas för barn födda från och med ikraftträdandet.

För att undvika en omfattande administration är det enligt utredningen helt nödvändigt att de nya bestämmelserna om fördelning av föräldrapenning enbart tar sikte på föräldrapenning som lämnas för barn som föds framöver. En lämplig tidpunkt för ikraftträdande är den 1 januari 2013. När det handlar om att fördela dagar med föräldrapenning mellan föräldrarna behöver hänsyn tas till de dagar med föräldrapenning som kan tas ut före barnets födelse. Barnets mor har rätt till föräldrapenning från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse.¹³⁵ Utredningen

¹³⁴ En förälders möjlighet att välja med vilken ersättningsnivå föräldrapenningen kan tas ut är visserligen inte obegränsad. Under föräldrapenningens 180 första dagar kan ersättning endast lämnas på sjukpenningnivån eller grundnivån. Först därefter kan en förälder välja att ta ut föräldrapenning på antingen sjukpenningnivån, grundnivån eller lägstanivån.

¹³⁵ Se 12 kap. 5 § SFB.

anser att de dagar som modern har tagit ut föräldrapenning för ska räknas med i fördelningen.

13.6 Maxtaxa inom förskola och fritidshem m.m. – avgiftsuttag enligt platsinnehav

Utredningens förslag: Avgift för plats i förskolan och fritidshemmet inom ramen för systemet med maxtaxa, beräknas för det hushåll där förälder innehar sådan plats för barnet. Om ett barns föräldrar inte bor tillsammans, och föräldrarna innehar en gemensam plats för barnet inom förskolan och fritidshemmet beräknas avgift för respektive hushåll. Avgifterna får tillsammans inte överstiga den maximala avgiften för en plats. Om avgifterna tillsammans blir högre, fördelas avgiften för platsen proportionerligt i förhållande till den avgift som har räknats fram för respektive hushåll.

13.6.1 Avgiftsuttag inom ramen för maxtaxan

En kommun kan enligt förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet, få statsbidrag om en viss högsta avgift (maxtaxa) tillämpas för plats i förskola eller fritidshem.¹³⁶ Alla kommuner tillämpar i dag maxtaxa.

Genom reformen med maxtaxa har de flesta föräldrars kostnader för förskola och fritidshem kraftigt reducerats. Maxtaxan anger en högsta avgift för vad varje plats i verksamheten får kosta, ett s.k. avgiftstak. Även om kommunernas avgifter inom ramen för gällande maxtaxa är relativt låga, kan en avgift för exempelvis en förskoleplats ändå ha stor ekonomisk betydelse för ett hushåll med små ekonomiska marginaler. Sett över tid kan avgiften sammantaget uppgå till betydande belopp. Utredningen har i avsnitt 10.3.7 närmare redogjort för de konsekvenser kommunernas variation i avgiftsuttag kan få för framför allt särlevande föräldrar som har barn varaktigt boende ungefär lika mycket hos sig, s.k. växelvis boende. Både avgiftens storlek, hur den fördelas, men också hur den

¹³⁶ Med förskola eller fritidshem jämställs enligt 1 § förordningen om maxtaxa pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem samt omsorg som erbjuds enligt 25 kap. 5 § skollagen (2010:800) under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds.

faktureras mellan de båda särlevandehushållen, kan påverka föräldrarnas faktiska försörjningsförmåga för barnet och deras samarbete kring barnets ekonomi.

För att beräkna avgift för barn som har plats i förskola m.m. och som har växelvis boende, använder sig kommunerna huvudsakligen av två olika avgiftsprinciper, som vanligen benämns för folkbokföringsprincipen respektive platsinnehavsprincipen¹³⁷. Den förstnämnda avgiftsprincipen utgår från det hushåll där barnet är folkbokfört, och avgiften beräknas på den avgiftsgrundande inkomsten i det hushållet. Den andra avgiftsprincipen utgår från den avgiftsgrundande inkomsten i två hushåll (respektive platsinnehavares hushåll). Tillämpningen av dessa båda principer varierar bland kommunerna. Dessutom skiljer sig kommunernas faktureringsätt åt, dvs. avgiften kan beräknas på ett sätt, medan faktureringen sker på ett annat sätt. Hur avgiften för hushåll som har växelvis boende barn ska beräknas är en fråga som har blivit alltmer aktuell i och med de senaste årens kraftiga utveckling av barns växelvisa boende. Problematiken är dock inte isolerad till frågan om just denna boendeform, vilket utvecklas närmare nedan.

Behov av en enhetlig avgiftsprincip

Utgångspunkten för avgiftsberäkningen enligt maxtaxan är den avgiftsgrundande inkomsten i det hushåll som barnet tillhör.¹³⁸ Detta anges inte uttryckligen i förordningen om maxtaxa, men följer av dess 3 § som reglerar avgiftstaket. Någon omfattning i tid anges dock inte ifråga om barnets boende eller vistelse i hushållet.

Vilka personkategorier som ingår i ett hushåll anges i 4 § förordningen om maxtaxa. Skolverket har genom en framställan till regeringen om ändring i förordningen gjort gällande att det råder oklarhet kring hur hushållsbegreppet ska förstås och vad som ska gälla när ett barn bor växelvis hos sina föräldrar.¹³⁹ Enligt Skolverket kan det finnas skäl att förtydliga hushållsbegreppet i paragrafen. Utredningens bedömning är att problemet för avgiftsuttaget inte handlar om ett barns boende eller hur boendet är fördelat mellan

¹³⁷ Se närmare om dessa avgiftsprinciper i avsnitt 10.3.7.

¹³⁸ Jfr Svenska kommunförbundets (numera Sveriges Kommuner och Landsting) skrift *Lagens ramar kring avgifter inom förskola, fritidshem m.m.* (2001), s. 16.

¹³⁹ Framställan från Skolverket till Utbildningsdepartementet, daterad 2009-11-23, dnr U2009/6971/S om förändringar i förordningarna 2001:160 och 2001:161.

hushållen, utan om att ange vilket föräldrahushåll som ska avgiftsbeläggas.¹⁴⁰

Utredningen anser att ett avgiftsuttag inte bör grunda sig på barnets folkbokföring eftersom denna uppgift inte alla gånger avspeglar barnets faktiska boende i hushållet. Det är emellertid svårt att i regelverket för maxtaxa ta hänsyn till vilka olika boendeformer ett barn kan ha och hur detta ska påverka avgiftsuttaget. Dessutom ger inte barnets boende eller folkbokföring en rättvisande bild av föräldrarnas behov av omsorg. Avgiftsuttaget bör i stället ta sin utgångspunkt i det eller de hushåll där barnets förälder (en eller båda) innehar en plats för barnet.¹⁴¹ Avgiftsuttaget bör därför göras utifrån det eller de föräldrahushåll som innehar platsen, dvs. enligt en platsinnehavsprincip.

13.6.2 Platsinnehavsprincipen

Det finns flera skäl som talar för en platsinnehavsprincip som enhetlig grund för avgiftsuttaget med stöd av maxtaxan. Syftet med utredningens förslag om att platsinnehavet ska utgöra grunden för avgiftsuttaget är framför allt utjämna skillnader i avgiftshänseende mellan olika typer av hushåll, och därmed också bidra till att undanröja konflikt drivande faktorer mellan särlevande föräldrar. Genom att bestämma vilket hushåll som ska avgiftsbeläggas minskas omotiverade skillnader i avgiftsuttag för samma tjänst, samtidigt som ett visst boende inte premieras i avgiftshänseende framför ett annat. Platsinnehavsprincipen tar på ett bättre sätt än folkbokföringsprincipen hänsyn till respektive förälders behov av omsorg av barnet, inkomst och försörjningsbörda.

Dessutom minskar betydelsen av barnets folkbokföringsadress vid ett avgiftsuttag enligt platsinnehav. Barn till särlevande föräldrar är ofta folkbokförda på den fastighet där mamman är folkbokförd, vilket får till följd att det endast är den avgiftsgrundande inkomsten i mammans hushåll som beaktas när avgiften beräknas. Sett ur ett jämställdhetsperspektiv är det därför fördelaktigt med en platsinnehavsprincip eftersom det bidrar till en jämnare fördelning av avgiften mellan föräldrarna. Dessutom svarar det bättre mot

¹⁴⁰ Hushållsbegreppet förekommer även på andra håll inom utbildningsområdet.

¹⁴¹ Detta skulle också innebära att kommunerna fakturerar respektive hushåll den summa hushållet ska betala. Om respektive hushåll ska betala sin del av avgiften, behöver föräldrarna inte ansöka om en delad faktura. Att föräldrarna kan ha önskemål om hur faktureringen ska ske, t.ex. att en förälder faktureras hela beloppet, är en dock en annan sak.

principen om föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar för barnet om båda föräldrahushållens inkomst läggs till grund för avgiftsberäkningen. Det finns för övrigt också kommuner som enbart av administrativa skäl beräknar avgiften på barnets folkbokföring och skickar fakturan till detta hushåll, oavsett vilket av föräldrahushållen som nyttjar tjänsten. Genom platsinnehavsprincipen minskar också risken för att föräldrarna kan dra ekonomiska fördelar av var barnet är folkbokfört.

En annan fördel med en platsinnehavsprincip är att den ökar förutsägbarheten i fråga om vilket föräldrahushåll som ska avgiftsbeläggas. Det är också rimligt att föräldrar, oavsett vilken kommun de bor i, ska kunna förutse hur avgiften fördelas mellan två hushåll, och vad utfallet av en sådan fördelning blir.

Det är viktigt att understryka att utredningens förslag om vilket hushåll som ska avgiftsbeläggas inte handlar om att alla föräldrar med barn i t.ex. förskola och fritidshem ska betala lika mycket i avgift för denna tjänst. Det handlar heller inte om att kommunerna ska beräkna avgiften på ett visst sätt eller att samtliga kommuner ska ta ut samma avgift. Avgiften kan mycket väl variera beroende på i vilken kommun föräldrarna bor.¹⁴² Vilken avgift en kommun tar ut kan bl.a. bero på kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten. Maxtaxan sätter endast ett tak för avgiften. Utredningens förslag påverkar heller inte hur kommunerna väljer att fakturera hushållen. Exempelvis kan två särlevande föräldrar ha kommit överens med kommunen om hur avgifterna dem emellan ska faktureras.

Närmare om utformningen av platsinnehavsprincipen

Med utgångspunkt i ovanstående anser således utredningen att avgiften ska beräknas för det eller de hushåll där barnets förälder (en eller båda) innehar plats för barnet i t.ex. förskola. Därmed behöver man inte beakta hos vem av föräldrarna barnet bor. När det är fråga om två hushåll som har en gemensam plats för barnet föreslår utredningen att avgiften beräknas för respektive hushåll. Vid en viss nivå är det nödvändigt att de båda avgifterna relaterar

¹⁴² En kommun kan ta betalt för tjänster som den tillhandahåller andra än de egna kommunmedlemmarna. Detta framgår av 8 kap. 3 b § kommunallagen (1991:900). Kostnaderna för förskola m.m. torde i princip vara lika hög som för de egna medlemmarna. När det gäller vilken övergripande princip som ska gälla för avgiftsuttaget bör det därför inte spela någon roll i vilken kommun föräldrarna och barnet bor. Det torde nämligen inte vara ovanligt att en av föräldrarna bor i en kommun som gränsar till den kommun där platsen för t.ex. förskolan finns. Detta är särskilt vanligt i storstadsregionerna.

till varandra. I annat fall kan avgifterna tillsammans komma att överstiga den maximala avgiften för en plats. Enligt utredningen är det nödvändigt att detta kommer till uttryck i förordningen om maxtaxa. Dessa villkor bedöms heller inte stå i strid med det kommunala självbestämmandet, vilket utvecklas närmare nedan. Det bör också framhållas att redan i dag tillämpar en större andel av landets kommuner en avgiftsprincip som överensstämmer med utredningens förslag.

Föräldrarnas innehav av plats för barnet i förskola och fritidshem

Det ligger i sakens natur att avgiften för ett barns plats i t.ex. förskola är en gemensam angelägenhet för sammanlevande föräldrar, särskilt i de fall de båda pga. studier eller arbete har behov av en förskoleplats. Föräldrar som inte lever tillsammans har av naturliga skäl olika behov av platsen, både över tid och utifrån respektive förälders arbets- eller studieförhållanden. I de fall endast en av föräldrarna har behov av plats och har tilldelats en plats för barnet, kan det enligt utredningen inte vara rimligt att den andra föräldern helt eller delvis, beroende på vilken princip för avgiftsuttag som tillämpas i en enskild kommun, ska betala för tjänsten. Att avgiftsbelägga ett särlevandehushåll där föräldrarna inte har något behov av plats torde i sig många gånger vara konflikt drivande, vilket både många enskilda som företrädare för myndigheter och organisationer har påtalat till utredningen. Det är därför rimligt att båda föräldrarna ska inneha platsen för att avgiftsberäkningen ska göras enligt platsinnehavsprincipen.

En umgängesförälder kan också ha behov av omsorg för barnet, vilket kan skilja sig från boförälderns behov. Utredningen har dock ingen närmare uppfattning av i vilken omfattning umgängesföräldrar anmäler eget behov och får del av plats för barnet. Sannolikt förekommer det mer sällan. I praktiken är det förmodligen så att umgängesföräldern delvis nyttjar den plats boföräldern har för barnet, men utan att umgängesförälderns inkomster ligger till grund för avgiften. Utredningen kan inte se att det finns några övervägande skäl som talar för att närmare reglera hur avgiften ska beräknas i dessa fall, då hänsyn till avgift för förskola m.m. bör tas enligt föräldrabalkens bestämmelser om beräkning av underhållsbidrag och dessutom har beaktats inom ramen för underhållsstödets belopp.

Ett "avgiftstak" för respektive hushåll

Som redan följer av den kommunala likställighetsprincipen ska medlemmar i en kommun som utgångspunkt betala lika mycket i avgift för samma tjänst. Enligt likställighetsprincipen får de behandlas olika endast om det finns saklig grund för det.¹⁴³ Detta resonemang är relevant även i den situation det nu är fråga om. Ur utredningens perspektiv är den levererade tjänsten av plats i t.ex. förskola, likvärdig oberoende av hos vem av föräldrarna barnet bor. Med andra ord nyttjar föräldrarna samma plats, oberoende av hushållstyp.

Utredningens förslag innebär att avgift beräknas för det hushåll där barnets förälder (en eller båda) innehar platsen för barnet i omsorgen. I det fall särlevande föräldrar innehar en gemensam plats för barnet, ska avgift beräknas för respektive föräldrahushåll. I och med att det handlar om två hushåll, men ett och samma barn, bör de båda avgifterna vid en viss nivå relatera till varandra. I annat fall kan hushållen, beroende på den avgiftsgrundande inkomstens storlek, sammanlagt komma att betala mer än vad den maximala avgiften är för en plats.

En konstruktion av avgiftstaxan som tillåter att avgifterna för respektive hushåll sammantaget blir högre än den maximala avgiften (för en plats) gör skillnad i avgiftshänseende mellan olika typer av hushåll, och i realiteten mellan föräldrar. Så vitt utredningen känner till utgör avgiftsuttaget från två hushåll i dag inte något problem för de kommuner som tillämpar principen om platsinnehav – avgifterna tillsammans överstiger inte maxtaxans tak. Trots det bör det ändå framgå av regleringen om maxtaxa att avgifterna för en gemensam plats tillsammans inte ska överstiga den maximala avgiften för en plats. Detta innebär i realiteten ett slags "avgiftstak" för respektive hushåll inom ramen för taket i maxtaxan. På vilken nivå detta tak hamnar för vart och ett av de båda hushållen beror på vilka avgifter som räknats fram för respektive hushåll. Följande exempel kan tydliggöra detta. Om det ena hushållet ska betala 500 kronor i avgift och det andra hushållet ska betala 600 kronor i avgift, kommer dessa båda avgifter tillsammans inte att överstiga avgiften för en plats, dvs. 1 260 kronor. Men om avgiften för det sistnämnda hushållet i stället blir 900 kronor, når hushållens avgif-

¹⁴³ Vad Regeringsrätten i fråga om barnomsorgsavgifter har ansett utgöra sakliga skäl för särbehandling har vissa drag av allmänna skälighetsbedömningar (Petersén m.fl., *Kommunallagen - Kommentarer och praxis*, 2006, s. 357).

ter tillsammans över taket i maxtaxan. Detta innebär då att den maximala avgiften för platsen måste fördelas mellan hushållen.

Fördelning av den maximala avgiften

Om den framräknade avgiften för respektive hushåll tillsammans överstiger den maximala avgiften för en plats bör en fördelningsregel träda in.¹⁴⁴ Avgiften för en plats fördelas i dessa fall proportionerligt mellan hushållen motsvarande den avgift som har räknats fram för respektive hushåll. Det kan tydliggöras med följande exempel. Om den framräknade avgiften för det ena hushållet är 700 kronor och avgiften för det andra hushållet är 840 kronor, ska det första hushållet betala $700/(700 + 840) * 1\,260$ kronor, dvs. 573 kronor, och det andra hushållet den resterande delen, 687 kronor. Men det kan också bli så att båda hushållen kan komma att få betala lika mycket i avgift. Så blir fallet om de framräknade avgifterna för respektive hushåll är högre än den maximala avgiften för en plats, dvs. båda hushållens avgifter når taket i maxtaxan. De ska då betala hälften var, dvs. 630 kronor.

För den enskilda förälderns del finns det inte alltid en överensstämmelse mellan avgiftsuttaget och en förälders försörjningsförmåga på det sätt som underhållsskyldigheten kommer till uttryck i föräldrabalken (7 kap. 1 § FB). Om det i ett hushåll, på vilket inkomster det ska beräknas en förskoleavgift, finns en styvförälder med hög inkomst kan nämligen barnets förälder få betala en avgift som är högre än vad förälderns förmåga är. Detta är dock ofrånkomligt om avgiften ska beräknas utifrån det nuvarande hushållsbegreppet i förordningen om maxtaxa. Att föreslå ändringar i själva avgiftsobjektet, ligger dock inte inom ramen för utredningens uppdrag. En ändring i hushållsbegreppet skulle för övrigt leda till effekter på andra håll som inte utredningen kan överblicka. Den nuvarande ordningen följer också principen om att inkomstprövade stöd i allmänhet tar hänsyn till de inkomster som finns i ett hushåll.

¹⁴⁴ Det innebär ett särskilt moment i avgiftsberäkningen.

13.6.3 Står villkoret för avgiftsuttag i konflikt med det kommunala självbestämmandet?

Avgiftssystemet med maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet är finansierat med statsbidrag. En särskild fråga är vilket utrymme staten har att genom statsbidrag styra villkoren för avgifterna. Denna fråga är inte okomplicerad. En viktig utgångspunkt är att olika typer av hushåll inte ska behandlas olika. Det är dock möjligt att särbehandla vissa hushåll, men då måste det finnas saklig grund för det. Samtidigt måste man ta hänsyn till att varje kommun ges förutsättningar att ha egna avgiftskonstruktioner beroende på lokala förutsättningar, dock inom ramen för de principer som ligger till grund för kommunernas avgiftsuttag. Frågan om det föreslagna villkoret för avgiftsuttaget står i konflikt med det kommunala självbestämmandet behandlas i det följande.

Kommunerna har i stor utsträckning själva mandat att besluta om avgifter inom ramen för självbestämmandet. Utredningen ser därför inget behov av reglera hur avgiften ska beräknas eller vad den närmare ska grunda sig på inom ramen för maxtaxan.¹⁴⁵

Maxtaxan sätter endast ett tak för avgiften. Enligt utredningens bedömning är det tillräckligt att det i förordningen för maxtaxa endast anges vilket hushåll avgiften ska grunda sig på och hur avgifterna för en gemensam plats ska relatera till varandra. Detta innebär visserligen att staten anger ytterligare ett villkor för statsbidraget. Detta låter sig därför inte automatiskt göras, eftersom hänsyn måste tas till det kommunala självbestämmandet.

Varje form av åläggande för en kommun kan innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.¹⁴⁶ Systemet med maxtaxa är frivilligt för kommunerna att använda. Om en kommun väljer att tillämpa maxtaxa kommer de villkor som anges för att få statsbidraget medföra att kommunen också måste tillämpa en viss avgiftsprincip. Kommunerna ska dock själva kunna välja hur avgiften ska beräknas. Trots det torde de nu aktuella villkoret sannolikt vara att bedöma som en inskränkning av självstyret.

Frågan är då om inskränkningen går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Statsbidrag för maxtaxa i förskolan och fritidshemmet är ett villkorat bidrag till en verksamhet som är

¹⁴⁵ Jfr vad som anges om avgiftsgrundande inkomst i 5 § förordningen om maxtaxa.

¹⁴⁶ Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i det kommunala självstyret inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

obligatorisk.¹⁴⁷ Samtidigt utgör denna verksamhet en central del av det kommunala välfärdsområdet. Dessutom riktar sig bidraget till en verksamhet som rör hushåll med barn, varför det ur både ett hushållsekonomiskt- och jämlikhetsperspektiv är angeläget att inte särbehandla olika typer av hushåll. Inte heller bör två hushåll som har en gemensam plats debiteras avgifter på olika sätt. Samma hänsyn måste i det fallet tas till båda hushållens avgiftsgrundande inkomster.

Enligt utredningen bör principerna för avgiftsuttaget för de hushåll där föräldrarna inte bor tillsammans, men som ändå nyttjar samma plats vara så enhetliga som möjligt bland landets kommuner. Samtidigt måste det finnas ett stort utrymme för lokala anpassningar av avgiften. Redan i dag finns det ett stort antal kommuner som tillämpar samma avgiftsprincip. Många kommuner beräknar avgiften utifrån inkomsterna i två hushåll och hushållens behov av plats. Sammantaget anser utredningen att inskränkningen inte går utöver vad som i detta fall är nödvändigt med hänsyn dess ändamål.

Ur ett barnperspektiv är det dessutom viktigt att inte föräldrar drabbas ekonomiskt eller löper risk att diskrimineras av en hantering som har sin grund i att en kommun tillämpar en viss avgiftsprincip, eller av administrativa skäl använder sig av en viss debiteringsrutin, eller att det faktureringsystem kommunen använder är utformat eller fungerar på ett visst sätt. Även om kommuner använder olika avgiftsgrunder kommer det inte direkt att drabba barnet eftersom det ändå får sin plats i omsorgen. En enhetlig princip för avgiftsuttaget ger ändå likvärdiga villkor för barn i olika kommuner och olika typer av hushåll. Detta torde stå i överensstämmelse med barnkonventionens princip om icke-diskriminering, som bl.a. innebär att en konventionsstat ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering pga. föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning.

¹⁴⁷ Pedagogisk omsorg utgör inte någon obligatorisk del utan kommunerna ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det, se skollagen (2010:800).

13.6.4 Ikraftträdandebestämmelser

Utredningens förslag: Bestämmelserna i förordningen om maxtaxa ska träda i kraft den 1 januari 2013.

Skolverket fastställer slutligt statsbidrag för maxtaxa för kommande bidragsår senast den sista december varje år (bidragsåret motsvarar kalenderår). Kommunerna ansöker om statsbidrag för varje år och dessa ansökningar lämnas in i början av året. I det nu aktuella fallet måste hänsyn tas till att Skolverket behöver nödvändig tid att informera om förändringar. Kommunerna kan dessutom behöva göra nödvändiga anpassningar till följd av bestämmelserna. Det är därför lämpligt att de nya bestämmelserna om maxtaxa träder i kraft den 1 januari 2013.

Del II Åtgärder för bättre information och stöd till särlevande föräldrar

Föräldrarnas gemensamma ansvar för ett barn upphör inte vid en separation eller skilsmässa – föräldraskapet är livslångt. Hur föräldrarna än väljer att utforma sina liv och sin fortsatta relation till varandra efter en separation, måste barnet få möjlighet att utveckla en nära och god relation till båda sina föräldrar, såvida det inte står i strid med barnets bästa. Ur barnets perspektiv är det viktigt att föräldrarna gör sitt bästa för att så långt möjligt försöka mildra de negativa konsekvenser som en separation kan innebära för barnet. Ibland kan det dock vara svårt för föräldrarna att se konsekvenser av separationen ur barnets perspektiv, inte minst om föräldrarna befinner sig i en konfliktfylld situation. För barnets skull är det därför viktigt att eventuella konflikter så långt möjligt kan hanteras på ett bra sätt, eller i bästa fall undvikas, och att såväl föräldrar som barn i ett tidigt skede av separationen kan erbjudas stöd och hjälp i frågor som kan påverka barnets situation och vardag.

Utredningens analys (se bl.a. kapitel 6) visar att livssituationen och välbefinnandet för barn som bor växelvis hos föräldrarna inte skiljer sig i någon större utsträckning från situationen för barn som bor i kärnfamiljer. Föräldrar till barn som bor växelvis verkar också samarbeta tämligen väl i frågor som rör barnet. Bilden ser dock något annorlunda ut för de barn som bor hela eller merparten

av tiden hos en förälder, oftast mamman, och har umgänge eller ingen kontakt alls med den andra föräldern, oftast pappan. Samarbetet om barnet fungerar överlag sämre mellan dessa föräldrar, och samarbetet riskerar dessutom att försämras över tid. (För en närmare redogörelse om föräldrasamarbete, se kapitel 9.) Barn till dessa föräldrar riskerar att få en sämre livssituation än barn som bor växelvis, och de kan antas ha en ökad utsatthet efter en separation i jämförelse med andra barn till separerade föräldrar. Det finns därför stor anledning att särskilt vara uppmärksam på och rikta samhällets stödinsatser till dessa föräldrar och deras barn i syfte att få till stånd ett fungerande samarbete om barnet. Utredningen vill dock framhålla att det snarare är de bakomliggande orsakerna till varför barnet inte bor med eller har liten kontakt med båda sina föräldrar som har betydelse för barnets välmående – inte själva omfattningen av barnets boende hos respektive förälder.

Många särlevande föräldrar saknar såväl information och kunskap som stöd och hjälp i frågor som rör ekonomi och barns försörjning. Bristen på kunskap och stöd i dessa frågor kan både bidra till att försvåra föräldrarnas samarbete i frågor som rör barnet, förstärka andra redan pågående konflikter mellan föräldrarna och även bidra till att barn inte får tillräckligt underhåll för sin försörjning.

Utredningen lämnar i följande avsnitt förslag till hur samhällets stöd till särlevande föräldrar och deras barn kan utvecklas och förbättras för att så långt möjligt främja ett fungerande samarbete mellan föräldrarna i frågor som rör barnets omsorg och försörjning. Utgångspunkten för förslagen är att åtgärderna så långt möjligt ska sätta barnets intressen, behov och rättigheter främst.

13.7 Samarbetssamtal om ekonomiska frågor som rör barnet

Utredningens förslag: Samarbetssamtalen ska även behandla ekonomiska frågor som rör barnet.

Insatserna för att erbjuda samarbetssamtal till alla föräldrar i samband med en separation behöver förstärkas. Samarbetssamtal ska erbjudas gifta föräldrar i samband med ansökan om äktenskapsskillnad. För samboföräldrar och föräldrar som aldrig har levt ihop bör erbjudande om samarbetssamtal ske genom

utökad information via kommunernas egna informationskanaler samt genom information från Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen bör få regeringens uppdrag att, i samråd med Försäkringskassan och Konsumentverket, ta fram ett utbildningsmaterial som kan erbjudas kommunerna för att kompetensutveckla personal om ekonomiska frågor rörande barn, innefattande kunskap om kostnader för att täcka barns behov i olika åldrar, föräldrars försörjningsansvar m.m.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Samhällets stöd till föräldrar i ekonomiska frågor som rör barnet förefaller närmast vara obefintligt samtidigt som behovet av information, kunskap och stöd i dessa frågor är stort. I samband med utredningens hearing framfördes bl.a. att kunskapen om föräldrars gemensamma försörjningsansvar och beräkning av underhållsbidrag samt barns behov och kostnader i olika åldrar får anses som mycket låg.¹⁴⁸ Det framhölls också att samtidigt som föräldrarna själva förutsätts lösa ekonomiska frågor om barnet har de ofta svårt att klara detta utan att hamna i konflikter. Föräldrar är också mycket osäkra på vad som förväntas av dem i ekonomiskt hänseende i fråga om barnet, hur man ska gå tillväga när det gäller att enas om barnets försörjning och om vad barn egentligen kostar. Liknande beskrivningar gavs även av de föräldrar som deltog i utredningens fokusgruppsundersökning.¹⁴⁹ Även Försäkringskassan har nyligen genomfört fokusgruppsamtal med särlevande föräldrar och även där framkom liknande beskrivningar.¹⁵⁰ Ett önskemål från föräldrarna var att samhället ska bistå med samlad information i dessa frågor direkt i samband med en separation, och även kunna kalla föräldrar till ett obligatoriskt möte. Även önskemål om tydliga riktlinjer för vad barn kostar i olika åldrar fördes fram liksom normativ rådgivning om vad som kan anses vara bra för barn.

Av de föräldrar som svarade på utredningens telefonundersökning om ekonomi och samarbete mellan särlevande föräldrar visste knappt hälften (44 procent) av föräldrarna var de kan hitta information i ekonomiska frågor om barnet.¹⁵¹

¹⁴⁸ Se bilaga 10 för en sammanfattning av de synpunkter som framfördes vid hearingen.

¹⁴⁹ En sammanfattning av de synpunkter som framfördes vid utredningens fokusgruppsamtal finns redovisade i TNS Sifos rapport Särlevande föräldrar, bilaga 10.

¹⁵⁰ För en redovisning av de synpunkter som framfördes vid Försäkringskassans fokusgruppsamtal, se Socialförsäkringsrapport 2011:5.

¹⁵¹ TNS Sifo-telefonundersökning, november 2010, se bilaga 4.

Förutsättningar för samarbetsamtal om ekonomiska frågor rörande barnet

Samarbetsamtal riktar sig till föräldrar som i samband med en separation behöver stöd och hjälp i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge för barnet. Kommunerna ansvarar enligt socialtjänstlagen för att föräldrar erbjuds samarbetsamtal i dessa frågor, och ska också bistå föräldrar att träffa avtal om vårdnad, boende och umgänge. För att bli juridiskt gällande och verkställbara måste dessa avtal godkännas av socialnämnden. Motsvarande skyldighet att bistå föräldrar att komma överens i frågor om barnets försörjning eller att träffa avtal om underhåll till barn finns däremot inte. Det finns visserligen inget som hindrar att kommunerna också bistår föräldrar med att upprätta avtal om underhållsbidrag. Inte heller finns det något som hindrar att frågor rörande barnets försörjning tas upp vid samarbetsamtalen om detta bedöms som lämpligt. Utifrån de synpunkter som har framförts till utredningen i samband med vår hearing samt vid våra samtal med både föräldrar och forskare har ekonomiska frågor om barnet inte ansetts ha något stort utrymme i kommunernas stöd till separerade föräldrar.

Samarbetsamtalen erbjuds i de flesta fall i familjerättens regi och är den vanligaste, och i praktiken enda reglerade offentliga stödinsats som föräldrar i dag kan få i samband med en separation.¹⁵² Föräldrar till närmare 50 000 barn separerar varje år. År 2010 genomfördes samarbetsamtal avseende cirka 19 400 barn. Mellan åren 2005 och 2010 har antalet barn i åldern 0–17 år vars föräldrar deltagit i samarbetsamtal varierat från som mest cirka 19 700 barn år 2005 till som lägst cirka 18 200 barn år 2007.¹⁵³ Många föräldrar använder på eget initiativ, eller efter domstols förordnande, samarbetsamtalen som ett verktyg för att söka komma överens i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge om barnet. Detta talar enligt utredningen för att samarbetsamtalen utgör en naturlig arena för föräldrar att också samtala och försöka enas i andra till föräldraansvaret kopplade frågor, framför allt frågor som rör barnets försörjning och fördelning av kostnader för barnet.

Kommunernas familjerättshandläggare, och andra samtalsledare, har dessutom en stor kompetens i att bemöta personer som befinner sig i kris och konfliktfyllda situationer, vilket ökar förutsätt-

¹⁵² Det finns även möjlighet till stöd och råd inom familjerådgivningsverksamheten. I familjerådgivningen ligger emellertid fokus som regel på relationen mellan parterna och problem och konflikter inom parrelationen.

¹⁵³ Socialstyrelsen Familjerätt år 2010, s. 18.

ningarna för att de också kan ge stöd och hjälp till föräldrar som även har konflikter om försörjnings- och kostnadsansvaret för barnet.

Frågan om samarbetsamtalen även ska behandla ekonomiska frågor om barnet har berörts i tidigare utredningar, och har framför allt diskuterats tillsammans med frågan om ett ansvar för kommunerna att också kunna bistå föräldrar i att upprätta avtal om underhållsbidrag.¹⁵⁴ Samtidigt som det har påtalats att det är angeläget att föräldrar genom samarbetsamtalen kan få hjälp att i samförstånd lösa frågor om barns försörjning och att de ekonomiska frågorna om barnet många gånger kan utgöra grunden till föräldrarnas tvist, har det ändå funnits farhågor och invändningar mot att lägga ett sådant ansvar på kommunerna.

En sådan farhåga har varit att om ekonomiska frågor lyfts in i samarbetsamtalen kan fokus komma att flyttas från vad som anses vara barnets bästa i avvägningar om barnets boende och umgänge med den andra föräldern, till vad som kan anses vara bäst utifrån ekonomiska överväganden. Det kan därmed finnas en risk för att barnperspektivet tappas. Det har också inväntats att föräldrarnas ekonomiska förhållanden kan vara komplicerade, varför det i dessa fall vare sig kan anses lämpligt, om ens möjligt, för en familjerättssekreterare att hjälpa till med att lösa frågor kring barnets försörjning. Ytterligare en invändning har varit bristande resurser och behov av kompetensutveckling hos kommunerna.

13.7.1 Skäl för att behandla ekonomiska frågeställningar i samarbetsamtalen

Utredningens bedömning är att det finns fler fördelar med att även behandla ekonomiska frågor i samarbetsamtalen. Övervägande skäl talar för att samarbetsamtalen även bör innefatta stöd och rådgivning till föräldrar i ekonomiska frågor om barnet. Utredningen anser dock inte att samarbetsamtalen ska ha till syfte att få föräldrarna att upprätta ett verkställbart avtal om underhållsbidrag för barnet, se närmare nedan. I motsats till vad som har framförts ovan av tidigare utredningar anser utredningen att det snarare innebär en större risk att barnperspektivet förloras om ekonomiska frå-

¹⁵⁴ Se bl.a. betänkanden från Familjeutredningen (SOU 2001:24), Underhållsstödsutredningen (SOU 2003:42) och 2002 års vårdnadskommitté (SOU 2005:43). För en närmare redogörelse av dessa diskussioner se avsnitt 11.8.1.

gor om barnet utesluts från föräldrarnas samtal om vårdnad, boende och umgänge. En helhetssyn på barnets situation och vad som ingår i föräldraansvaret kan inte uppnås med mindre än att också föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar tydliggörs och behandlas under samtalen. Att lyfta fram och tydliggöra föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar för barnet kan också ha stor betydelse för deras överenskommelse eller avtal om vårdnad, boende och umgänge.

Risken för att ekonomiska överväganden kan ta över frågan om vad som anses vara bäst för barnet i frågor om vårdnad, boende och umgänge kan enligt utredningen också bli större om föräldrarna helt lämnas utan hjälp i frågor som rör ekonomi och kostnader för barnet, och kan även öka risken för att barnet ses som bärare av en ekonomisk förmån. En förälders vilja att samarbeta med den andra föräldern i frågor som rör barnets boende och umgänge kan påverkas av faktorer som vem av dem som kommer att behålla bostaden och vad som blir utfallet av en eventuell bodelning. Det är därför betydelsefullt att genom samarbetssamtal försöka klargöra hur föräldrarnas ekonomiska förmåga efter en separation kommer att se ut i förhållande till barnets behov. Samtalet bör därför tydliggöra båda föräldrarnas ekonomiska möjligheter och förmåga för att tillgodose barnets behov och hur kostnaderna ska fördelas. Att även behandla frågor om försörjnings- och kostnadsansvar för barnet i anslutning till frågor om vårdnad, boende och umgänge torde enligt utredningen därför snarast förbättra föräldrarnas förutsättningar att kunna fatta väl informerade beslut i dessa frågor, och bidra till att även de ekonomiska frågorna diskuteras utifrån vad som är bäst för barnet.

Ytterligare en fördel med att föra in ekonomiska frågor om barnet i samarbetssamtalen är att samtalsledaren kan ge objektiv och saklig information i dessa frågor till båda föräldrarna samtidigt. Det kan bl.a. handla om gällande bestämmelser om föräldrars underhållsskyldighet, familjeekonomiska stöd som finns för olika situationer och vad som anses utgöra normalkostnaden för att täcka barns behov i olika åldrar (enligt Konsumentverkets normer).

Samtidigt som sådan information kan bidra till att minska missuppfattningar och misstro mellan föräldrarna om gällande bestämmelser eller kostnader för barn, kan informationen också bidra till att tydliggöra vilka förväntningar samhället har på föräldrar och vad som anses ingå i deras gemensamma föräldra- och försörjningsansvar.

Om föräldrarnas ekonomiska förhållanden verkar vara mer komplicerade än vad som rimligen kan hanteras inom ramen för samarbetsamtalen är det självklart att samtalsledaren ska kunna hänvisa föräldrarna vidare till specialister, t.ex. en familjerättsjurist, privatekonom eller budgetrådgivare.

13.7.2 Upprättande av avtal om underhållsbidrag bör inte ingå i samarbetsamtalen

Det bör understrykas att utredningens förslag om att samarbetsamtalen även ska rymma ekonomiska frågor rörande barnet huvudsakligen är avsett att fylla en rådgivande och stödjande funktion, och ska därför hållas åtskilda från de juridiska aspekterna av att komma överens om ett gällande avtal om underhåll. Avsikten är att föräldrar under samtalen ska få övergripande information om ekonomiska frågor rörande barn, som innefattar frågor om barns kostnader, föräldrars gemensamma försörjningsansvar samt olika familjeekonomiska stöd. Det är inte detsamma som att föräldrarna under samarbetsamtalen ska få hjälp med att upprätta ett avtal om underhållsbidrag. Utredningen har i avsnitt 13.4.1 utvecklat skälen till varför Försäkringskassan är en lämplig instans i att bistå föräldrar vid upprättande av avtal om underhållsbidrag.

Fördelarna med en sådan ordning skulle vara flera. Försäkringskassan har redan en upparbetad kompetens i frågor som rör underhåll till barn och en nationell myndighet har helt andra förutsättningar, såväl personella, juridiska som ekonomiska, att kunna ta fram riktlinjer och verka för en enhetlig tillämpning över landet i frågor som rör underhållsbidrag. Utredningen gör, i likhet med tidigare utredningar, bedömningen att ett kommunalt ansvar i att bistå föräldrar med att upprätta avtal om underhållsbidrag skulle kräva alltför omfattande resursinsatser i form av kompetensutveckling av befintlig personal, och i vissa fall nyanställning. Särskilt för små kommuner skulle det utan tillskott av ekonomiska resurser kunna innebära svårigheter att personal- och kompetensmässigt kunna ta ett sådant ansvar.

Samarbetsamtalen kan enligt bestämmelser i 6 kap. föräldrabalken leda till ett avtal mellan föräldrarna om vårdnad, boende och umgänge som ska godkännas av socialnämnden för att bli juridiskt bindande och verkställbart. Men samtalen kan också resultera i en överenskommelse mellan föräldrarna som gäller dem emellan men

som inte kan åberopas i en rättslig process. Det finns inget som hindrar att föräldrarna gör en överenskommelse om andra frågor. En sådan överenskommelse kan tas med som en bilaga till ett avtal om vårdnad, boende, umgänge och resekostnader vid umgänge.¹⁵⁵ Utredningen anser att det inte bör finnas något som hindrar att föräldrarnas eventuella överenskommelse om ekonomiska frågor som rör barnet också kan tas med i en sådan bilaga. Det kan snarare vara en fördel att bilägga även dessa frågor eftersom de hänger nära samman med frågor om vårdnad, boende och umgänge. Det kan t.ex. handla om att föräldrarna har enats om att den ena föräldern ansvarar för en specifik kostnadspost, medan den andra föräldrar ansvarar för andra kostnader, eller vem som ska bo kvar i gemensamma bostaden. För att undvika att föräldrarna förleds att tro att innehållet i en sådan bilaga ersätter ett verkställbart avtal om underhållsbidrag mellan föräldrarna är det av största vikt att samtalsledaren informerar föräldrarna om att innehållet i en sådan bilaga, även om det är giltigt mellan föräldrarna, inte kan åberopas i en rättslig process.

Om samarbetsamtalen har resulterat i en överenskommelse mellan föräldrarna bör de, enligt Socialstyrelsens allmänna råd¹⁵⁶, erbjudas en tid för ett uppföljningssamtal för att följa upp om överenskommelsen har löst sig till barnets bästa, eller om det finns anledning att göra tillägg eller ändringar. Utredningen anser att denna uppföljning självfallet även bör innefatta de ekonomiska frågor rörande barnet som föräldrarna har kommit överens om och om det finns anledning att göra några förändringar även i denna del. Utredningen vill understryka vikten av att även barnet erbjuds möjlighet till uppföljning, då barnet med tiden, och med stigande ålder och mognad, själv kan förutsättas ha synpunkter på sin boendesituation och andra frågor som rör barnets vardag. Detta ligger i linje med det ansvar socialnämnden har i enlighet med 5 kap. 1 § socialtjänstlagen.

13.7.3 Erbjudande om samarbetsamtal

En särskild fråga som utredningen har att ta ställning till är vilka möjligheter som finns att erbjuda alla föräldrar som separerar samarbetsamtal. Redan i dag kan kommunernas lagstadgade skyldighet

¹⁵⁵ SOU 2005:43, Vårdnad, boende och umgänge, s. 556.

¹⁵⁶ Socialstyrelsens allmänna råd, SOSFS 2003:14, s. 4.

att erbjuda samarbetsamtal till alla föräldrar som så önskar, anses vara en form av indirekt erbjudande. Det kan dock finnas anledning att utveckla former som innebär att föräldrar på ett mer aktivt sätt från samhällets sida erbjuds samarbetsamtal som stöd i samband med separation. Hur ett sådant erbjudande om samarbetsamtal ska utformas är dock beroende av om föräldrarna är gifta, sambor eller aldrig har levt ihop.

Gifta föräldrar som vill skiljas måste ansöka om äktenskaps-skillnad hos tingsrätten. Det finns inga formkrav för en sådan ansökan. En särskild blankett har dock tagits fram för att underlätta förfarandet.¹⁵⁷ På blanketten framgår redan i dag viss information om vart föräldrar kan vända sig för frågor som rör vårdnad, boende och umgänge, men ingen närmare information lämnas om samhällets stöd till föräldrar i samband med skilsmässa. Denna blankett bör enligt utredningen därför kompletteras med uttrycklig information om att föräldrarna kan få samarbetsamtal i frågor som rör vårdnad, boende, umgänge och ekonomiska frågor som rör barn samt vad som är syftet med samarbetsamtal.

Av naturliga skäl har samhället inte samma möjligheter att nå samboföräldrar eftersom de inte behöver ”ansöka” om att separera. Motsvarande svårigheter gäller för föräldrar som aldrig har levt ihop men som kan ha behov av stöd och hjälp i frågor som rör barnet. Utredningen anser att det för att kunna nå så många föräldrar som möjligt är mest lämpligt att kommunerna själva intensifierar sina informationsinsatser och tydligt lyfter fram vilka möjligheter till stöd och hjälp som finns till föräldrar i samband med separation och särlevnad, genom kommunernas egna informationskanaler, såsom webbplatser, nyhetsbrev m.m. Staten bör komplettera denna information genom att Socialstyrelsen tar fram information om samarbetsamtal och dess innehåll så att den kan finnas allmänt tillgänglig på platser som föräldrar i allmänhet besöker i egenskap av föräldrar, t.ex. mödra- och barnavårdscentraler, familjecentraler och öppna förskolor. Försäkringskassan informerar redan i dag på sin webbplats om samarbetsamtal, och kompletterande information om att samarbetsamtal även innefattar ekonomiska frågor som rör barn kan bidra till att fler föräldrar kan få råd och stöd i dessa frågor.

Utredningens analys av faktorer som kan påverka föräldrasamarbetet visar att ju längre tid som har gått sedan separationen, desto

¹⁵⁷ Se bl.a. http://www.domstol.se/Publikationer/Blanketter/DV_163.pdf

sämre tenderar samarbetet i vissa fall att bli, se närmare avsnitt 9.2.3. Detta gäller framför allt samarbetet mellan föräldrar som har barnet boende hos sig hela eller merparten av tiden, och umgängesföräldrar. Det är därför angeläget att såväl föräldrar som barn vid behov kan erbjudas möjlighet till samarbetsamtal även då ett antal år har gått sedan separationen. Hur ett sådant erbjudande bör gå till bör dock utvecklas inom ramen för familjerättsverksamheten på lokal nivå.

13.7.4 Kompetensutveckling och stöd till kommunerna

Utredningen är medveten om att många familjerettssekreterare och samtalsledare redan utifrån nuvarande skyldighet att erbjuda samarbetsamtal i frågor om vårdnad, boende och umgänge kan ha en ansträngd arbetssituation, och att det i vissa kommuner kan vara långa väntetider för samarbetsamtal, varför utrymmet att också fortbilda sig i ekonomiska frågor kan vara begränsat.

Utbildning eller fortbildning i dessa frågor är nödvändig för att utöka kompetensen hos familjerettssekreterare och andra samtalsledare. Staten bör därför erbjuda kommunerna stöd i att utbilda och kompetensutveckla berörd personal i frågor som rör föräldrars försörjningsansvar, familjeekonomiska förmåner och kostnader för barn. Socialstyrelsen bör få regeringens uppdrag att, i samråd med Försäkringskassan och Konsumentverket, ta fram ett utbildningsmaterial som kan erbjudas kommunerna för att kompetensutveckla personal på detta område. Materialet bör ge kommunerna underlag för att kunna informera och samtala med föräldrar om vad som anses utgöra normalkostnaden för att täcka barns behov i olika åldrar, vad som allmänt kan anses ingå i föräldrars försörjningsansvar, vilka bestämmelser som gäller för föräldrars underhållsskyldighet, samt information om familjeekonomiska stöd som finns för olika situationer och behov.

Ikraftträdandebestämmelser

Den nya bestämmelsen om samarbetsamtal föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

13.8 Försöksverksamhet med separationsteam

Utredningens bedömning: Även om en föräldraseparation i sig inte behöver innebära långsiktiga negativa konsekvenser för barnet, kan föräldrarnas osämja och oförmåga att samarbeta utgöra en riskfaktor för barnets känslomässiga och sociala utveckling. Ur barnets perspektiv är därför behovet av insatser för att förebygga eller dämpa konflikter mellan separerande eller särlevande föräldrar stort. Föräldrar bör i större utsträckning än i dag erbjudas adekvata råd- och stödinsatser där flera olika aktörer samverkar för att gemensamt och samlat bistå föräldrar och barn med tvärprofessionella kunskaper och insatser för att förbättra förutsättningarna för ett fungerande föräldrasamarbete om barnet.

Utredningens förslag: Socialstyrelsen får i uppdrag att i samarbete med Försäkringskassan och Sveriges Kommuner och Landsting, och ett antal kommuner utveckla och pröva en verksamhet med s.k. separationsteam. Försöksverksamheten innebär att flera olika huvudmän och professioner samverkar för att gemensamt bistå föräldrar och barn med adekvata insatser utifrån enskilda behov. Syftet med verksamheten ska vara att förebygga, eller mildra, konflikter mellan föräldrar och främja ett fungerande föräldrasamarbete i frågor som rör föräldraansvar och omsorg om barnet. Ett övergripande mål bör vara att så långt möjligt försöka minska de skadeverkningar som föräldrarnas konflikter kan få för barnet och bidra till att barnet får en god och trygg relation med båda föräldrarna.

En separation mellan föräldrarna är som regel en livsomvälvande händelse för alla inblandade parter. Oavsett om föräldrarna separerar i samförstånd eller inte, har de som regel olika känslor och uppfattningar om varandra som de har att förhålla sig till i samband med separationen och deras fortsatta samarbete om barnet. Föräldrarnas inbördes relation påverkar därför i stor utsträckning deras förutsättningar och förmåga att kunna samarbeta med varandra och att kunna ta ett gemensamt ansvar för barnets försörjning, omsorg och person (se bl.a. kommentarer från fokusgrupperna, vilka närmare har redovisats i kapitel 9). Föräldrarnas inbördes relation har

självfallet också betydelse i de fall föräldrarna aldrig har levt ihop, och dessa föräldrar kan vara inblandade i konflikter som rör barnet.

En slutsats från några av de kommentarer som framförts till utredningen i samband med bl.a. hearing och forskarsamtal är att ekonomiska frågor rörande barnet många gånger kan utgöra både en grundläggande konflikt drivande faktor mellan föräldrarna, och en förstärkande faktor i en redan pågående konflikt, där barnet inte sällan används som slagträ. Oavsett skälen till föräldrarnas konflikt finns det en stor risk för att den påverkar deras möjlighet att kunna komma fram till lösningar som är bäst för barnet.

Samtidigt som olika känslor och praktiska frågeställningar ska hanteras av föräldrarna i samband med separationen, har separationen av naturliga skäl även stor betydelse för barnet. En föräldras separation behöver i sig inte innebära negativa konsekvenser för barnet. Däremot visar forskning att allvarlig osämja och konflikter mellan föräldrarna är en stark riskfaktor för ogynnsam social och känslomässig utveckling hos barn.¹⁵⁸ Motsatsvis tycks de vuxnas förmåga att samarbeta vara det som har störst betydelse för barnets möjlighet att bearbeta separationen.¹⁵⁹

Många olika behov – men utbudet av stödinsatser är begränsat

En separation väcker många känslor och frågor av såväl praktisk, juridisk som ekonomisk natur. Behovet av hjälp och stöd hos både föräldrar och barn varierar från fall till fall, och inom en och samma familj kan behoven variera mellan syskon. Vissa föräldrar kan ha ett stort behov av att få hjälp med att bearbeta sin egen relation innan de har möjlighet att kunna fatta väl övervägda beslut i frågor som rör barnet. Ytterligare stöd kan behöva erbjudas de föräldrar för vilka samarbetssamtal inte är tillräckligt, eller där föräldrar inte vill delta i sådana samtal. I det senare fallet kanske föräldrarna inte befinner sig i konflikt med varandra, men de kan ändå vilja ha rådgivning för att få en samsyn kring barnet eller föräldraansvaret. Barnet, i sin tur, kan behöva stöd och hjälp i att förstå och hantera föräldrarnas separation, och få stöd i att hantera förändringarna i vardagen.

¹⁵⁸ Se bl.a. Gähler, M. 1998. *Life After Divorce. Economic, Social and Psychological Well-being among Swedish Adults and Children Following Family Dissolution*. Doktorsavhandling. Stockholm: Institutet för social forskning.

¹⁵⁹ Rädda Barnen, m.fl., *Skiljas, barnen berättar*, 2008, s. 46.

I dag kan många olika myndigheter och instanser vara inblandade i samband med en skilsmässa eller en separation. Det kan pågå flera parallella processer och utredningar som är helt eller delvis beroende av varandra. En familj kan exempelvis vara aktuell för samarbetsamtal hos familjerätten, utredning i samband med flyttningsanmälan hos Skatteverket, ansökan om bostadsbidrag och underhållsstöd etc. hos Försäkringskassan, eller ha en pågående tvist om barnets vårdnad, boende och umgänge samt underhåll i en domstol. Det kan också finnas frågor som behöver hanteras av en jurist i samband med en bodelning mellan föräldrarna. Samtidigt som en separation ofta innebär en livskris för alla inblandade parter ska alltså ett antal olika kontakter upprätthållas och hanteras av föräldrarna i samband med separationen. Det kan då finnas en stor risk för att helhetsperspektivet på barnets situation förloras.

I dag är det framför allt den kommunala familjerätten som genom samarbetsamtal kommer i kontakt med par som ska eller vill separera. Föräldrarna kan emellertid ha många olika behov vilket kan leda till för högt ställda förväntningar på en verksamhet som främst har till syfte att få föräldrar att komma överens i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge för barnet. Samarbetsamtalen kan av naturliga skäl inte förväntas hantera alla olika frågor och behov som kan uppstå i samband med en separation. Behovet av andra kompletterande insatser och en bättre helhetssyn på både föräldrarnas och barnens behov förefaller vara stort. Vid utredningens hearing lyftes frågan om såväl spets- som multidisciplinär kompetens fram som viktig att säkerställa inom verksamheter som möter separerande och särlevande föräldrar och deras barn. Vikten av tidiga insatser betonades.

Den möjlighet som i dag närmast står till buds för föräldrar som inte har lyckats nå en överenskommelse i frågor som rör barnet genom samarbetsamtal är att söka lösa sin tvist i domstol. Dessa tvister riskerar snarare att stärka föräldrarnas konflikt, och innebär ofta en långvarig ekonomisk och känslomässig påfrestning för inblandade parter. Domstolen har knappast bättre möjligheter än den kommunala familjerätten att få föräldrarna att sätta barnets behov före sina egna intressen och konflikter.

I de fall föräldrarna har deltagit i samarbetsamtal för att söka komma fram till lösningar om barnets vårdnad, boende och umgänge är det heller inte alltid säkert att föräldrarnas överenskommelse är till barnets bästa, se närmare under avsnitt 9.4.1. Samarbetsamtalen kan i bland ha större fokus på att få ett slut på en

konflikt mellan föräldrarna, snarare än att fokusera på barnets behov och komma fram till en långsiktigt hållbar och bra lösning för barnet.

13.8.1 Behovet av tvärprofessionella insatser

Enligt utredningen bör en självklar utgångspunkt för samhällets stöd till separerande eller särlevande föräldrar vara att alla lämpliga åtgärder ska vidtas så att barnets bästa står i fokus för alla inblandade parter. Åtgärder bör dessutom vidtas för att minimera risken för att barnet ses som ett förhandlingsobjekt, eller som en bärare av ekonomiska förmåner.

I Norge använder man sig av tvärprofessionell kompetens för att stödja föräldrar som önskar hjälp i sin parrelation, eller i samband med en separation. De statliga familjevärnskontoren erbjuder kostnadsfri stöd- och rådgivningsverksamhet till bl.a. föräldrar, och har för ändamålet knutit till sig en rad olika kompetenser, såsom psykologer, jurister, läkare, socionomer, terapeuter och i vissa fall präster. Enligt uppgift finns det även tvärprofessionella team där t.ex. även finansiell rådgivning ingår i bl.a. USA, Kanada och Australien. Såvitt utredningen känner till finns det dock inga allmänt spridda metoder i Sverige för multidisciplinär och tvärprofessionell myndighetssamverkan i frågor som uppstår i samband med separation.¹⁶⁰

Det torde vara värdefullt för såväl enskilda individer som samhället om föräldrar och barn på ett bättre sätt än i dag kan erbjudas adekvat stöd och hjälp anpassat till behoven i de enskilda fallen såväl under som efter en separation i syfte att förebygga eller minska konflikter mellan föräldrarna. Detta torde samtidigt kunna öka förutsättningarna för föräldrasamarbete samt minska risken för en ogynnsam utveckling hos barnet, och bidra till att barnet kan få en nära och god relation till båda sina föräldrar, även om de inte längre lever tillsammans.

Det behöver därför utvecklas nya arbetssätt som innefattar kunskap och kompetens från olika discipliner och verksamhetsområden för att så långt möjligt söka tillmötesgå behov i enskilda fall.

¹⁶⁰ Ett exempel är dock den rådgivningsverksamhet för separerande par med barn som erbjuds i Timrå kommun för ett antal år sedan. Separationsrådgivningen var en samordnad medling, där flera kompetenser samtidigt stod till förfogande för föräldrarna: en advokat samt representanter från Försäkringskassan, socialtjänsten, det lokala barnombudet, samt vid behov en adjungerad psykolog. Se närmare under avsnitt 9.4.1.

Det kan röra allt från samtalsterapi och ekonomisk rådgivning till juridiskt stöd vid bodelningar och stöd till barn med särskilda behov – allt utifrån behoven i det enskilda fallet.

Enligt utredningen bör det därför utvecklas kompletterande stödinsatser för att barn och föräldrar så tidigt som möjligt i samband med en separation ska kunna få ett adekvat stöd från flera olika kompetenser och verksamheter. Syftet är att så långt möjligt hjälpa föräldrarna till ett samarbete som gagnar barnet såväl kort- som långsiktigt, och som sätter barnets behov och intressen främst.

Adekvat stöd till såväl föräldrar som barn står också i överensstämmelse med Sveriges åtagande i barnkonventionen om att alla lämpliga åtgärder ska vidtas för att barnets rättigheter ska genomföras och att föräldrar ska få lämpligt bistånd i att utöva sitt föräldraskap (se närmast artikel 4 och 18).

Utredningen anser att staten bör ta på sig rollen att stödja en försöksverksamhet som på ett bättre sätt än i dag kan möta de behov som föräldrar och deras barn kan ha i samband med eller efter en separation. Socialstyrelsen bör därför få i uppdrag av regeringen att, i samarbete med Försäkringskassan och Sveriges Kommuner och Landsting, och ett antal kommuner utveckla och pröva en verksamhet med s.k. separationsteam där flera huvudmän och professioner, samverkar för att gemensamt bistå föräldrar och deras barn med konfliktlösning, information, råd och stöd. Syftet med verksamheten ska vara att förebygga, eller dämpa, konflikter mellan föräldrar och främja ett fungerande föräldrasamarbete i frågor som rör föräldrans ansvar och omsorg om barnet. Ett övergripande mål bör vara att så långt möjligt försöka minska de skadeverkningar som föräldrarnas konflikter kan få för barnet och bidra till att barnet får en god och trygg relation med båda föräldrarna.

Försöksverksamheten bör ha en geografisk spridning över landet, och innefatta både större och mindre kommuner, med i förekommande fall möjlighet till samarbete över kommungränser, samt tillräckligt lång försökstid för att möjliggöra tid för utveckling och utvärdering av verksamheten.

Utredningen utvecklar i det följande hur en sådan verksamhet bör utformas.

13.8.2 Närmare om utformning av försöksverksamhet med separationsteam

Ett s.k. separationsteam bör ha en tvärprofessionell sammansättning för att säkerställa att det finns olika kompetenser och professioner som kan stödja föräldrar och barn, utifrån enskilda behov. En grundläggande utgångspunkt bör vara att teamet har barnkompetens, innefattande kunskap om barns rättigheter, behov och utveckling i olika åldrar, hur barn påverkas av en föräldraseparation, samt kompetens att kunna möta och samtala med barn på barns villkor. Vidare bör separationsteamet ha såväl juridisk, psykologisk och ekonomisk kompetens som socionomkompetens. Även andra kompetenser kan ingå, vilket bör kunna prövas och bestämmas inom ramen för försöksverksamheten. För att tillvarata barnets behov och intressen i samband med separationen bör någon i teamet agera som företrädare för barnet. Vem som får detta uppdrag kan variera, det kan exempelvis vara en jurist, socionom eller terapeut, men ett grundläggande krav bör vara att denna person har god och gedigen barnkompetens. Vilken roll och uppgift denne företrädare närmare kan ha bör utvecklas och prövas inom ramen för försöksverksamheten.

Exempel på professioner som kan ingå i teamet är en familjerätts socionom, en handläggare från Försäkringskassan, en kommunal budget- och skuldrådgivare, en familjerättsjurist/-advokat, och en familjeterapeut. I förekommande fall bör teamet ha tillgång till psykologiskt stöd i de fall barnet kan behöva särskilt stöd pga. föräldraseparationen.

För att underlätta tillgänglighet och möjligheten till tidiga insatser bör separationsteamet ha sin hemvist i en lokal verksamhet, t.ex. i en familjecentral eller inom familjerätten.

Separationsteamet bör utifrån en inledande inventering och bedömning av den konfliktnivå föräldrarna befinner sig på kunna erbjuda olika insatser, för att möjliggöra för dem att ha barnets behov och bästa i fokus. Det kan handla om att teamet bistår föräldrarna med råd och stöd om barnets behov i samband med och efter separationen, erbjuder terapeutisk rådgivning och stöd för att lösa eller dämpa relationsberoende konflikter mellan föräldrarna, eller olika former av stöd till barnet. Föräldrarna bör också kunna erbjudas information och råd i frågor som rör barnets behov och rättigheter och det gemensamma föräldraansvaret, innefattande kostnader för att tillgodose barns behov i olika åldrar, möjligheten till familje-

ekonomiska stöd i olika situationer, hur försörjningsansvaret kan fördelas, hur umgänget ska fungera etc. Möjlighet ska också finnas att få rådgivning i andra juridiska och ekonomiska frågor som kan uppstå i samband med separationen. I vissa fall kan det vara nödvändigt att ge föräldrar egna individuella råd- och stödinsatser för att möjliggöra för dem att kunna fungera som föräldrar och ha förmåga att se barnets behov.

En del av dessa insatser kan erbjudas inom ramen för familjerättens samarbetssamtal. Andra insatser kan behöva utformas på nya sätt i samverkan mellan de olika professionerna. Utifrån en behovsinventering av de önskemål som föräldrar har kan insatserna ibland vara såväl individuella som riktade till en grupp föräldrar eller barn. Ett exempel på önskemål som har framförts vid både utredningens och Försäkringskassans fokusgruppsundersökningar¹⁶¹ är informationsträffar för särlevande föräldrar där frågor som rör ekonomi och föräldraansvar behandlas. Under sådana informationsträffar borde flera myndigheter och aktörer närvara. Sådan verksamhet kan vara ett sätt att samtidigt stödja flera föräldrar som har behov av information och stöd i olika frågor som rör barnet. Det bör dock ankomma på deltagarna i försöksverksamheten att pröva vilka metoder som fungerar bäst i olika situationer för att uppnå syftet med verksamheten.

Fördelen med ett separationsteam är att föräldrarna genom att besöka en sådan verksamhet kan få sammanhållen och gemensam information, råd och stöd från flera olika verksamheter och kompetenser samtidigt. Detta kan möjliggöra för föräldrarna att stegvis få hjälp genom olika delar av separationsprocessen och i en lämplig ordning. Exempelvis kan föräldrar först få hjälp med att bearbeta och lösa eventuella relationskonflikter, eller få juridisk eller ekonomisk rådgivning om exempelvis bodelning och framtida boendeförhållanden, innan de får hjälp med att komma överens om barnets boende och skolgång och hur försörjningsansvaret kan fördelas. Fokus ska dock ligga på det gemensamma föräldraansvaret och vad som är bäst för barnet.

Separationsteamet, eller en samordnare för teamet, bör i enlighet med gällande bestämmelser i socialtjänstlagen efter en tid följa upp hur samarbetet fungerar mellan föräldrarna, om eventuellt slutna överenskommelser följs samt konsekvenser för barnet. Uppföljning av gjorda överenskommelser med möjlighet till

¹⁶¹ Utredningens fokusgruppsundersökning finns i bilaga 9. Försäkringskassans fokusgruppsundersökning redovisas i Socialförsäkringsrapport 2011:5.

justeringar, eller kompletterande stödinsatser, bidrar till att säkerställa att hänsyn tas till barnet utifrån dess utveckling, vilja och behov.

Inom ramen för försöksverksamheten bör också prövas och utvärderas lämpliga modeller för stöd till barn. En sådan kan vara enskilda barnsamtal, men också gruppverksamhet för barn och ungdomar, som fokuserar på barns och ungdomars rättigheter och behov i samband med föräldrarnas skilsmässa.

Eventuellt kan frågan om behovet av en särskild föräldrautbildning riktad till särlevande föräldrar också prövas inom ramen för försöksverksamheten. I Norge erbjuds bl.a. separerade föräldrar ett utbildningsprogram som fokuserar på det fortsatta föräldraskapet och hur föräldrarna ska kunna få till stånd ett fungerande samarbete med varandra till barnets bästa.¹⁶²

Utvärdering

Utredningen vill också framhålla betydelsen av att försöksverksamheten redan från början utvärderas i förhållande till de mål som sätts upp för verksamheten. Detta är framför allt betydelsefullt inför en framtida planering och vidareutveckling av verksamheten.

13.9 Barnkonto

Utredningens bedömning: Barnkonto bidrar inte till att förbättra förutsättningarna för samarbete mellan särlevande föräldrar och bör därför inte införas.

En särskild fråga som utredningen enligt direktiven har att ta ställning till är de rättsliga förutsättningarna och konsekvenserna av att införa ett konto som innehas av föräldrar dit bidrag som avser barnet betalas ut, s.k. barnkonto.

Utredningen tolkar direktiven som att ett barnkonto ska kunna hantera ekonomiska transaktioner, i form av löpande utbetalningar från staten av olika familjeekonomiska förmåner och bidrag,

¹⁶² Utbildningsprogrammet genomförs av Modum Bads Senter for familie og samliv, och finansieras med bidrag från den norska statliga barn-, ungdoms- och familjmyndigheten, Bufetat, (Barne-, ungdoms- og familietaten), som lyder under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

respektive uttag av barnets vårdnadshavare för att täcka kostnader för barnets försörjning och behov. Detta betyder att barnkonto som en egen form av familjeekonomiskt stöd där föräldrarna har frihet att själva välja hur medlen ska disponeras under barnets uppväxt, som ett ”medborgar- eller välfärdskonto” ligger utanför utredningens tolkning av uppdraget.¹⁶³

Samtidigt som en analys av förutsättningarna för att införa ett barnkonto väcker frågor som vem som ska vara innehavare av kontot, vem som ska ha dispositionsrätt över insatta medel och vem som ska vara huvudman för kontot, så är den grundläggande frågan ur utredningens perspektiv om barnkontot bidrar till att underlätta samarbete mellan föräldrarna rörande barnets försörjning och kostnader. Utgångspunkten för utredningens överväganden om barnkonto är nämligen att kontot bör hjälpa och stimulera föräldrarna att fördela försörjningsansvaret för barnet mellan sig och försöka få till stånd ett samarbete om barnets ekonomi och försörjning. Sett ur det perspektivet är utredningens bedömning att ett barnkonto inte bidrar till att förbättra förutsättningarna för samarbete mellan föräldrar.

Dessutom visar utredningens undersökningar att många särlevande föräldrar, särskilt de som har barn som bor växelvis, redan i dag överför ekonomiska medel mellan sig eller innehar ett gemensamt bankkonto för att täcka kostnader för barnets försörjning. Det finns enligt utredningen därför inget som talar för att staten särskilt för detta ändamål ska bistå föräldrar med ett slags offentligt barnkonto. I samband med detta kan också gränsdragningsfrågor i förhållande till privata bankkonton uppstå, och även frågan om staten i dessa fall kan komma att bedriva en form av verksamhet, som i det närmaste kan liknas med bankverksamhet.

Även om det skulle finnas rättsliga förutsättningar för att införa ett barnkonto anser utredningen att nackdelarna med att införa ett sådant konto överväger fördelarna. Det är nämligen tveksamt om ett sådant konto gör det enklare för föräldrarna att fördela försörjningsansvaret för barnet mellan sig. Samarbetet kan i och för sig underlättas genom att in- och utbetalningar för barnet samlas på endast ett konto, men frågan om hur föräldrarna sinsemellan ska disponera kontosaldot för barnets räkning lämnas obesvarad. Ett barnkonto kan därför i vissa situationer rent av vara konflikttri-

¹⁶³ Se bland annat motionerna 1999/2000:So325 Barnkonto (c), och 2000/01:Sf308 Familjepolitik för valfrihet (fp) och 2005/06:Fi9 med anledning av prop. 2005/06:100 2006 års ekonomiska vårproposition (fp) och 2008/09:Sk 508 Barnkonto (m).

vande, och verkar därför inte till barnets bästa. Ett barnkonto kan också, beroende på dess utformning, innebära ett ökat statlig ingripande i familjepolitiken och skapa onödig administration på flera håll, både för föräldrar och det allmänna. En förälder kan också använda det samlade kontosaldot på ett sätt som inte kan anses vara förenligt med barnets bästa, vilket kan äventyra barnets ekonomiska situation. Utredningens sammantagna bedömning är att ett barnkonto inte bör införas. Utredningen har därför valt att inte närmare belysa och analysera ytterligare frågor med anknytning till barnkonto.

13.10 Föräldraportal och barnbudget

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av att utveckla information och verktyg för föräldrar så att de kan få stöd och hjälp med att hantera olika frågor som rör föräldraskapet i olika situationer och skeden i livet.

Utredningens förslag: Försäkringskassan får i uppdrag att utveckla och etablera en webbaserad föräldraportal med information och stöd till föräldrar i frågor som rör föräldransvar, barns ekonomi och försörjning samt andra närliggande frågor.

Konsumentverket får i uppdrag att, i samråd med Försäkringskassan, pröva behovet av ett administrativt barnbudgetverktyg, och om ett behov bedöms föreligga, utveckla ett webbaserat verktyg för att åskådliggöra ekonomiska frågor rörande barnet.

13.10.1 Föräldraportal

Utredningen har tidigare i betänkandet (se avsnitt 11.5) pekat på de kunskapsbrister som finns hos separerade föräldrar om gällande bestämmelser om underhållsskyldigheten för barn, samt barns behov och kostnader i olika åldrar. Många föräldrar känner visserligen till att de är underhållsskyldiga för sina barn, men få känner till skillnaden och innebörden av bestämmelserna om underhållsbidrag, respektive bestämmelserna om underhållsstöd. Det saknas också kunskap om vilka kostnader ett underhåll ska täcka och vad barn i allmänhet kostar. Vidare efterlyser många föräldrar tydlig informa-

tion om vad som bör anses ingå i försörjningsansvaret för ett barn. Detta har bl.a. framkommit vid utredningens hearing samt vid de fokusgruppsamtal som både utredningen och Försäkringskassan har anordnat.

Utöver den information, och det beräkningsverktyg för underhållsbidrag som finns på Försäkringskassans webbplats, finns i dag ingen annan officiell information om underhåll, och andra därtill kopplade frågor, som riktar sig till särlevande föräldrar. Ingen myndighet har heller i ansvar att informera föräldrar om alternativen till underhållsstöd och beräkning av underhållsbidrag. Vidare saknas det samlad information till föräldrar om vart man kan vända sig i samband med en separation, eller till vem man kan ställa frågor eller få hjälp av när man inte lever tillsammans med barnets förälder. Det saknas också enkel och överskådlig information om de regelverk som är relevanta för föräldrars rättigheter och skyldigheter i förhållande till barnet och varandra.

Utredningen lämnar i detta kapitel förslag som syftar till att ge föräldrar information och stöd i ekonomiska och andra frågor som rör barnet (se bl.a. 13.7 och 13.8 ovan). Vidare anser utredningen att Försäkringskassan på sikt bör få i ansvar att bistå föräldrar med att upprätta avtal om underhållsbidrag (se närmare i avsnitt 13.4.1). Om särlevande föräldrar får mer kunskap om rättigheter och skyldigheter i frågor som rör föräldraansvar, underhåll och försörjningsansvar för barnet, samt hjälp med att avtala och beräkna underhållsbidrag skulle sannolikt den ekonomiska situationen förbättras för många barn. Dessutom skulle samarbetet mellan föräldrar i dessa frågor underlättas genom förbättrad kunskap och information.

Även om behovet av stöd och information kan finnas kontakter vissa föräldrar av olika anledningar ändå aldrig de myndighetsfunktioner som finns för råd och stöd i frågor som rör föräldraskap och barn. Det kan bero på okunskap, men också på en ovilja att ta kontakt med det allmänna. Numera används i stor utsträckning internet för att söka information. Till skillnad från många andra länder saknar dock Sverige webbaserad offentlig information och rådgivning i ekonomiska och andra närliggande frågor som rör barn och familj. Framför allt gäller detta information riktad till särlevande föräldrar.

Utredningens bedömning är att det bör finnas en neutral, och allmänt tillgänglig, ingång till olika stödinsatser och information som samhället erbjuder föräldrar i olika livssituationer och skeden i

livet. Sådan information kan med fördel samlas i en webbaserad föräldrportal. Portalen kan fylla behovet av lättillgänglig och samlad information om föräldraskap och ansvar, t.ex. vad som ingår i föräldrars gemensamma försörjningsansvar, ekonomiska frågor som rör barn, såsom normer eller schabloner för vad barn i olika åldrar kostar, information om familjeekonomiska stöd etc. Även andra frågor som rör föräldrar och deras rättigheter och skyldigheter i förhållande till varandra och barnet kan rymmas i portalen. Dessutom kan information från olika aktörer och huvudmän för olika verksamheter, både offentligriktsliga och privata, länkas till portalen, t.ex. vad som gäller vid separation och vad man som förälder bör känna till i samband med en separation. Vidare kan portalen också innehålla olika hjälpverktyg, såsom beräkningsnyckel för underhållsbidrag, eller en barnbudget (se nedan). Dessa verktyg kan också bidra till att underlätta samtal om barns försörjning inom ramen för samarbetssamtal (se avsnitt 13.7, ovan). Utredningen vill dock betona att en föräldrportal inte ersätter behovet av en behörig instans som bistår föräldrar att komma överens om avtal om underhållsbidrag som är verkställbara (se avsnitt 13.4.1).

Utredningen har frågat föräldrar om vart de skulle vända sig vid en eventuell separation m.m. för att få information och stöd om frågor som rör barnets försörjning, boende etc.¹⁶⁴ Den vanligaste informationskällan är Försäkringskassan dit 39 procent skulle vända sig, medan 28 procent skulle vända sig till kommunen. En relativt stor andel, 22 procent, vet inte vart de skulle vända sig. Ytterligare 17 procent skulle söka sin information via en webbplats. Sammantaget visar svaren både att Försäkringskassan är en myndighet som många föräldrar redan i dag vänder sig till och att internet är en vanlig källa för information. Utredningen anser därför att Försäkringskassan bör få i uppdrag av regeringen att etablera en webbaserad föräldrportal med information och stöd till föräldrar i frågor som rör föräldraskap, barns ekonomi och försörjning samt andra närliggande frågor.

¹⁶⁴ Se bilaga 4 för en närmare redogörelse för den telefonundersökning som TNS Sifo genomförde på uppdrag av utredningen hösten 2010.

13.10.2 Barnbudget

Även om ett barnkonto enligt utredningen inte bidrar till att underlätta samarbete mellan föräldrar i ekonomiska frågor som rör barnet (se avsnitt 13.9, ovan), kan det ändå finnas anledning för föräldrar att ha tillgång till ett verktyg som – utan att hantera faktiska ekonomiska medel – hjälper dem att skapa överblick över intäkter och kostnader som rör barnet. Ett sådant verktyg kan även underlätta för olika professioner som arbetar med familjeekonomiska frågor, t.ex. handläggare på Försäkringskassan, kommunala budget- och skuldrådgivare, samtalsledare inom den kommunala familjerätten eller privatekonomer för att åskådliggöra för föräldrarna hur de kan fördela försörjningsansvaret för barnet mellan sig. För att underlätta åtkomst för alla berörda bör därför ett sådant verktyg vara webbaserat, och med fördel kunna kopplas till den föräldraportal som utredningen anser bör etableras.

Så vitt utredningen känner till finns det inget offentligt budgetstöd eller hjälpmedel som är anpassat för föräldrar i olika typer av hushåll. Konsumentverket har i och för sig olika budgetverktyg och publikationer för både enskilda individer och kommunernas budget- och skuldrådgivare, men inget av dem tar sikte på olika typer av föräldrahushåll.¹⁶⁵

Utredningens undersökningar ger anledning att anta att särlevande föräldrar skulle kunna vara hjälpta av ett administrativt verktyg där olika intäkter och kostnader som rör barnet, såsom barnbidrag, studiebidrag, underhållsbidrag eller underhållsstöd, vårdbidrag, kostnader för förskola samt andra kostnader för att täcka barnets behov, kan åskådliggöras för föräldrarna på ett samlat sätt. Ett sådant verktyg – en barnbudget – skulle helt enkelt kunna bidra till att synliggöra barnets behov och kostnader samt vilka ekonomiska medel som finns eller behövs för att täcka barnets behov. En barnbudget skulle kunna vara ett hjälpmedel för föräldrar att samarbeta och samtala om frågor som rör barnets ekonomi. Utredningen anser dock inte att en barnbudget bör hantera insättning och uttag av faktiska ekonomiska medel. Barnbudgeten kan framför allt tjäna som underlag för diskussion, och eventuella överenskommelser mellan föräldrarna, om fördelning av försörjningsansvar för barnet vid exempelvis samarbetsamtal eller vid eventuellt fram-

¹⁶⁵ Även från bankväsendets sida ges i vissa fall information till föräldrar. Exempelvis gör Institutet för Privatekonomi hos Swedbank varje år beräkningar för olika typer av hushåll. För särlevandehushållen finns emellertid ingen specifik information eller budgethjälp.

tida besök hos Försäkringskassan för råd och stöd i upprättande av avtal om underhållsbidrag (se närmare härom i avsnitt 13.4.1).

Det är dock nödvändigt att såväl behovet av en barnbudget som dess struktur, innehåll och funktion undersöks och konkretiseras närmare. Vilka poster som ska ingå i budgeten, vilka som ska ha tillgång till den, vilka funktioner som ska vara kopplade till den, är frågor som behöver utredas närmare. De aktörer som närmast har förutsättningar för att utveckla och realisera ett barnbudgetsystem är Konsumentverket och Försäkringskassan. Utredningen anser därför att Konsumentverket får i uppdrag att, i samråd med Försäkringskassan, pröva behovet av ett administrativt barnbudgetverktyg, och om behov bedöms föreligga, utveckla ett webbaserat verktyg för att åskådliggöra ekonomiska frågor rörande barnet.

Del III Vissa statistikfrågor

13.11 Brister i den officiella statistiken då barn bor växelvis

Utredningens bedömning: Statistiken bör på ett bättre sätt än i dag återspegla hushållens faktiska sammansättning. I den officiella statistiken framgår inte hushållens faktiska sammansättning då barn bor växelvis hos föräldrarna. Uppgifter om barns växelvisa boende bör därför framgå av såväl den officiella statistiken som annan statistik där det kan anses relevant. Hushållens faktiska sammansättning bör även framgå av den nya folk- och bostadsräkningen. Vid presentation av hushållens ekonomiska situation, t.ex. avseende både inkomster och utgifter, bör hushåll med barn som bor växelvis kunna särredovisas. I statistiken bör man i så hög grad som möjligt använda en enhetlig definition av växelvis boende.

Utredningen kan konstatera att det har blivit allt mer vanligt att barn till särlevande föräldrar bor växelvis hos dem båda.¹⁶⁶ I en enkätundersökning som Statistiska centralbyrån (SCB) har genomfört bland särlevande föräldrar uppges att 32 procent av barnen är

¹⁶⁶ I Försäkringskassan vägledning (2001:9) Underhållsstöd anges att umgänge färre än 12 dagar per månad (40 procent) inte anses vara växelvis boende och om vistelsen är mellan 12 och 13 dagar kan det eventuellt röra sig om växelvis boende (s. 33).

2010 bor halva tiden hos vardera föräldern.¹⁶⁷ Även Försäkringskassan har i en enkätundersökning frågat föräldrar om barns boende.¹⁶⁸ I den undersökningen har Försäkringskassan använt en vidare definition av växelvis boende än SCB. Försäkringskassan frågade föräldrarna om barnen bor *ungefär* lika mycket hos båda föräldrarna. Hela 40 procent svarade att så var fallet. I SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden (s.k. ULF-undersökningar) har andelen barn som bor växelvis varierat de senaste åren. ULF-undersökningarna baseras dock på ett betydligt mindre urval av föräldrar än vad undersökningen Jämställt föräldraskap och Försäkringskassans undersökning gör. Detta torde innebära att ULF-undersökningen i detta avseende är statistiskt mer osäker.

Utvecklingen av barns växelvisa boende har varit kraftig. I undersökningar från 1992/93 var andelen växelvis boende barn cirka 4 procent, jämfört med 32 procent år 2010.¹⁶⁹ I den officiella statistiken finns i dag inga uppgifter om barn som delar sitt boende mellan särlevande föräldrar. Inom en snar framtid ska en ny folk- och bostadsräkning genomföras med hjälp av det nya lägenhetsregistret. Med tanke på att den ska återspegla befolkningens faktiska boende bör den enligt utredningen också samla in uppgifter om barns växelvisa boende. I annat fall måste sådan statistik erhållas genom andra undersökningar.

13.12 Mätproblem då barn bor växelvis

Utredningens förslag: Statistiska centralbyrån får i uppdrag att utveckla en mätmetod som tar hänsyn till barns växelvisa boende. Mätningarna bör göras årligen och ingå som en naturlig del i den officiella statistiken.

Utredningens bedömning: De statistiska mätmetoderna har inte förändrats i takt med det senaste årtiondets kraftiga utveckling av växelvis boende för barn. Det leder till att de statistiska uppgifterna avseende ekonomisk standard för såväl föräldrar som barn blir missvisande. För att visa den verkliga ekono-

¹⁶⁷ SCB har på uppdrag av Socialdepartementet genomfört en enkät- och registerstudie om jämställt föräldraskap 2010. Se bilaga 8.

¹⁶⁸ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll.

¹⁶⁹ Enligt SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden, (ULF) 1992/93 respektive undersökningen Jämställt föräldraskap 2010.

miska situationen för hushållen bör den officiella statistiken också återspegla barns växelvisa boende hos särlevande föräldrar.

Det sätt som i allmänhet används för att mäta ekonomisk standard bland olika hushållstyper är utvecklat under en tid då barns växelvisa boende hos föräldrarna var förhållandevis ovanlig. Det finns därför inget vedertaget sätt att mäta ekonomisk standard där hänsyn tas till att barnet enbart bor viss tid i hushållet. Föräldrarnas fördelning av det gemensamma försörjningsansvaret hänger nära samman med hos vem av föräldrarna barnet bor.

I SCB:s befintliga datamaterial antas emellertid hela försörjningsbördan ligga enbart på den förälder där barnet(n) är folkbokfört. Dessutom tillförs den förälder hos vilken barnet är folkbokfört (boföräldern) i vissa statistiska datamaterial, bl.a. i datamaterialet avseende hushållens ekonomi, ett underhållsbelopp motsvarande beloppet i underhållsstödsystemet, även om föräldern inte har uppgett att denne har mottagit något underhåll.¹⁷⁰ Detta är med all sannolikhet felaktigt i de fall då barnen bor växelvis eftersom föräldrarna utifrån familjerättsliga principer om föräldrars underhållsskyldighet i dessa fall antas ha fullgjort sin underhållsskyldighet genom att ha barnet boende hos sig.

Sammanfattningsvis uppkommer två mätfel då barnen bor växelvis hos föräldrarna. För det första antas boföräldern ha hela försörjningsbördan trots att barnet enbart bor hos boföräldern halva tiden. Detta leder till att boförälderns ekonomiska standard underskattas eftersom denne antas stå för hela barnets försörjning. I och med att boföräldern antas stå för hela barnets försörjning tillförs boföräldern även felaktigt ett underhåll motsvarande 1 273 kronor per barn och månad, vilket i sin tur leder till att den ekonomiska standarden överskattas. Sammantaget kommer i allmänhet den ekonomiska standarden underskattas för boföräldern.¹⁷¹ För det andra antas på motsvarande sätt den förälder som inte har barnet folkbokförd hos sig inte ha någon försörjningsbörda för barnet, förutom att ett belopp motsvarande underhållsstödet dras från denna förälders inkomst trots att inget underhållsstöd lämnas.

¹⁷⁰ Att detta görs beror på att underhållsstödet alltid garanterar föräldrarna minst 1 273 kronor per månad och alla boföräldrar antas få minst detta i underhåll. Att så sker är ett resultat av att statistiken inte tar hänsyn till att barn kan bo växelvis hos föräldrarna.

¹⁷¹ Detta beror på att försörjningsbördan som uppskattas med hjälp av konsumtionsvikten oftast blir mer än de 1 273 kronor som föräldern antas få i underhåll.

Denna förälders ekonomiska standard kommer därmed i allmänhet överskattas.

Ett annat problem i statistiken är dessutom att de föräldrar som inte har barnet folkbokfört hos sig sällan presenteras som barnfamiljer trots att de har barn boende hos sig halva tiden. Cirka 2/3 av barnen som bor växelvis är folkbokförda hos mamman.

Även ur ett barnperspektiv blir mätningen av barnets ekonomiska standard förmodligen fel. Barnet har med all sannolikhet del av båda föräldrarnas ekonomiska standard och inte enbart del av den ekonomiska standarden i det hushåll där barnet är folkbokfört. Om barnet t.ex. är folkbokfört hos en mamma som har en mycket låg inkomst räknas den ekonomiska standarden för barnet enbart utifrån mammans ekonomiska situation. Om pappan däremot har hög ekonomisk standard har barnet i realiteten under sin tid hos pappan förmodligen en mycket högre ekonomisk standard än vad statistiken anger.

Utvecklingen av det växelvisa boendet för barn har med tiden medfört att detta mätproblem har blivit allt större. Om mellan 30 och 40 procent av alla barn till särlevande föräldrar bor hos dem båda ger antagandet att alla barn enbart bor hos en förälder en missvisande bild av både särlevande föräldrars och barns ekonomiska standard. Detta är inte tillfredställande ur vare sig ett barn- eller jämställdhetsperspektiv.

I detta avsnitt fokuseras på de barn som uppges bo halva tiden hos vardera föräldern eftersom det är bland dessa barn de största mätfelen uppkommer och de utgör den största gruppen av de barn som inte enbart bor hos en förälder.¹⁷² Det är viktigt att poängtera att mätproblem även finns då barn bor i en annan omfattning än halva tiden, men det borde då inte vara lika stort.

Särlevande föräldrars fördelning av försörjningsansvar för gemensamma barn som bor växelvis är ett relativt outforskat område. Socialdepartementet har tidigare gett SCB i uppdrag att undersöka möjligheterna att mäta separerade föräldrars och barns ekonomiska standard mer korrekt i de fall då barn bor växelvis. Uppdraget återrapporterades i rapporten, *Ekonomisk standard för separerade föräldrar och deras barn*, 2010-02-12.

I avsnittet nedan sammanfattas dels en del av SCB:s slutsatser, dels utredningens vidareutveckling av detta arbete.

¹⁷² Växelvis boende är ett något vidare begrepp än att bo halva tiden men i insamlad statistik finns endast uppgift om boende avseende halva tiden.

13.12.1 Att mäta ekonomisk standard – en metodbeskrivning

För att kunna jämföra inkomsten för hushåll med olika sammansättning bör hänsyn tas till både stordriftsfördelar och till att exempelvis barn antas ha andra behov än vuxna. Stordriftsfördelar innebär att i hushåll som består av fler än en vuxen kan vissa kostnader delas mellan de vuxna, exempelvis bostadskostnaden. Även då det finns fler än ett barn i hushållet antas kostnaderna bli något lägre per person. Dessutom antas barn i allmänhet inte kräva lika mycket ekonomiska resurser för att upprätthålla en rimlig ekonomisk standard som vuxna. Ett enkelt sätt att beräkna hushållets ekonomiska standard vore att ställa inkomsterna i relation till antalet personer i familjen. Då skulle dock ingen hänsyn tas till vare sig stordriftsfördelar eller att barn i allmänhet kräver mindre än vuxna för att upprätthålla en rimlig standard. Detta skulle ge en missvisande bild då jämförelse görs mellan hushåll med olika sammansättning. För att ta hänsyn till detta har vikter konstruerats, presenterade i en s.k. konsumtionsenhetsskala/ekvivalensskala. Det finns olika syn på hur stora de ovan nämnda stordriftsfördelarna är och hur mycket barn kostar vilket gör att det finns flera olika ekvivalensskalor. Utredningen har valt att använda SCB:s nya konsumtionsenhetsskala från 2004¹⁷³ som börjar med 1.0 för första vuxna person i hushållet. Om hushållet däremot består av två vuxna, dvs. ett sammanboende par utan barn, skulle detta hushåll enligt ekvivalensskalan behöva 1,51 gånger högre disponibel inkomst än en ensamstående utan barn för att erhålla samma ekonomiska standard. Nedan visas de olika konsumtionsvikterna som här används för att beräkna den ekonomiska standarden.

Ekvivalensskalan	
Ensamboende	1,00
Sammanboende par	1,51
Ytterligare vuxen	0,60
Första barnet 0–19 år	0,52
Andra och påföljande barn	0,42

¹⁷³ Den redovisade skalan är en revidering av den konsumtionsenhetsskala, ”svensk konsumtionsenhetsskala” som föreslogs i delbetänkandet; Förbättrad statistik om hushållens inkomster (SOU 2002:73). Det finns även andra skalor som används, bl.a. i olika internationella sammanhang.

Ett hushåll som består av ett sammanboende par och två barn får således konsumtionsvikten $1,51 + 0,52 + 0,42 = 2,45$. Hushållets totala disponibla inkomst¹⁷⁴ divideras med den summerade vikt som gäller för hushållet och varje hushåll får därmed en disponibel inkomst per konsumtionsenhet (ke).

Om hushållets disponibla inkomst är 490 000 kronor blir den disponibla inkomsten per ke $490\,000/2,45 = 200\,000$ kronor. Den disponibla inkomsten per ke är ett mått på ekonomisk standard.

I den officiella statistiken antas alla personer i hushållet ha samma ekonomiska standard, dvs. i detta fall 200 000 kronor. Redovisningen av ekonomisk standard ger en bild av vilken ekonomisk välfärd personer som ingår i hushåll av olika typer förfogar över. Denna mätmetod används även inom EU och av andra nationella statistikbyråer. Inkomsten justerad med någon konsumtionsenhetsskala med dess olika vikter ger givetvis inte en (alltigenom) korrekt bild av den ekonomiska standarden i varje enskilt hushåll. Varje hushåll har, utöver storleken på den disponibla inkomsten och hushållets sammansättning, även andra egenskaper som påverkar den ekonomiska standarden. Den uppmätta ekonomiska standarden ska främst ses som en indikator på skillnader mellan olika typer av hushåll och över hur inkomsten utvecklas över tid.

I den officiella statistiken redovisas inkomsten för barn och deras föräldrar med uppgifter från både dem som svarat på intervjufrågor och dem där endast registeruppgifter finns tillgängliga. Som tidigare nämnts saknas i den officiella statistiken uppgift om barn som delar sitt boende mellan särlevande föräldrar.

13.12.2 Typfall

Nedan redovisas tre olika typfall. Syftet är att åskådliggöra skillnaden i ekonomisk standard beroende på om hänsyn tas till barns växelvisa boende eller inte. Typfallen visar dels hur ekonomisk standard beräknas i den officiella statistiken, dels görs ett försök att beräkna ekonomisk standard då hänsyn tas till att barn bor halva tiden i vardera föräldrahushåll. Därefter jämförs utfallet av dessa olika beräkningssätt för vardera förälder samt för barnen.

Typfall 1 visar ett hushåll med ett barn som bor halva tiden hos var och en av två ensamstående föräldrar. *Typfall 2* och *3* visar hur

¹⁷⁴ Med disponibel inkomst avses hushållets samtliga inkomster efter skatt. Samtliga inkomster innebär i detta avseende arbetsinkomster, kapitalinkomster och transfereringar.

den ekonomiska standarden skulle ha blivit om samma föräldrapar skulle haft två respektive tre barn som bor växelvis hos dem båda. Hushåll 1 är det hushåll där barnen är folkbokförda och Hushåll 2 är det hushåll där barnen inte är folkbokförda. I alla tre typfallen bor barnen halva tiden i vardera hushåll. Inkomsterna som hushållen har i typfallen är hämtade från medianinkomsten för ensamstående mammor med ett barn folkbokfört hos sig samt ensamstående pappa som inte har ett barn folkbokfört hos sig. För hushåll med mer än ett barn, har samma disponibla inkomst använts förutom tillägg för barnbidrag och underhåll för barnen.

Typfallen visar att föräldrarnas ekonomiska standard förändras relativt mycket om hänsyn tas till att barnet vistas i hushållen enbart halva tiden jämfört med den hela tid eller ingen tid som statistiken utgår ifrån. För hushåll 1, där barnen är folkbokförda, ökar den ekonomiska standarden med mellan 8 och 9 procent om hänsyn tas till att barnen enbart bor där halva tiden. För hushåll 2, där barnen inte är folkbokförda, hos pappan, minskar däremot den ekonomiska standarden med mellan 14 och 25 procent beroende på antalet barn. Barnens ekonomiska standard ökar med omkring 25 procent i alla tre typfallen. Resultatet beror självfallet på vilka antaganden som görs, men oavsett antagandena, vilka presenteras under tabellerna, borde mönstret vara detsamma.

Tabell 10 Typfall 1: Ensamstående föräldrar med ett barn som bor växelvis hos dem båda

Typfall 1 utan hänsyn till växelvis boende			
	Hushåll 1	Hushåll 2	Barnet
	Mamma 1 barn folkbokfört	Pappa 1 barn ej folkbokfört	Barnet beräknas ha mammans ekonomi
Disponibel inkomst	221 462	244 793	
Konsumtionsvikt	1,52	1,00	
Ekonomisk standard	145 699	244 793	145 699
Typfall 1 med hänsyn till växelvis boende			
	Mamma 1 barn folkbokfört	Pappa 1 barn ej folkbokfört	Barnet beräknas ha del av bådas ekonomi
Disponibel inkomst	221 462	244 793	
Borttaget underhåll	206 186	260 069	
Delat barnbidrag	199 886	266 369	
Konsumtionsvikt	1,26	1,26	
Ekonomisk standard	158 640	211 404	185 022
Procentuell förändring	9%	-14%	27%

Tabell 11 Typfall 2: Ensamstående föräldrar med två barn som bor växelvis hos dem båda

Typfall 2 utan hänsyn till växelvis boende			
	Hushåll 1	Hushåll 2	Barnen
	Mamma barn folkbokförda	2 Pappa barn ej folkbokförda	2 Barnet beräknas ha mammans ekonomi
Disponibel inkomst	249 338	229 517	
Konsumtionsvikt	1,94	1,00	
Ekonomisk standard	128 525	229 517	128 525
Typfall 2 med hänsyn till växelvis boende			
	Mamma barn folkbokförda	2 Pappa barn ej folkbokförda	Barnet beräknas ha del av bådars ekonomi
Disponibel inkomst	249 338	229 517	
Borttaget underhåll	218 786	260 069	
Delat barnbidrag	206 186	272 669	
Konsumtionsvikt	1,47	1,47	
Ekonomisk standard	140 263	185 489	162 876
Procentuell förändring	9%	-19%	27%

Tabell 12 Typfall 3: Ensamstående föräldrar med tre barn som bor växelvis hos dem båda

Typfall 3 utan hänsyn till växelvis boende			
	Hushåll 1	Hushåll 2	Barnen
	Mamma barn folkbokförda	3 Pappa barn ej folkbokförda	3 Barnet beräknas ha mammans ekonomi
Disponibel inkomst	277 214	214 241	
Konsumtionsvikt	2,36	1,00	
Ekonomisk standard	117 464	214 241	117 464
Typfall 3 med hänsyn till växelvis boende			
	Mamma barn folkbokförda	3 Pappa barn ej folkbokförda	Barnet beräknas ha del av bådars ekonomi
Disponibel inkomst	277 214	214 241	
Borttaget underhåll	231 386	260 069	
Delat barnbidrag	212 486	278 969	
Konsumtionsvikt	1,68	1,68	
Ekonomisk standard	126 480	166 053	146 266
Procentuell förändring	8%	-22%	25%

Beräkningarna bygger på antagandet att den totala kostnaden för barnen är densamma även om de bor på två ställen. Detta kan i och för sig ifrågasättas eftersom barnen kan behöva dubbel uppsättning av olika saker, såsom exempelvis cykel, dator, träningsutrustning. Eftersom SCB i sin undersökning avseende hushållens utgifter inte särredovisar föräldrar som har barn boende växelvis, finns inte information om hur utgifterna för dessa hushåll skiljer sig från övriga hushåll. Dessutom har SCB ingen vetskap om hur många barn som faktiskt bor i hushållet då de mäter utgifterna. Exempelvis uppstår ett mätfel då drygt 30 procent av de ensamstående mammorna egentligen har barn boende hos sig halva tiden fastän dessa mammor redovisas under gruppen ensamstående med barn, vilket innebär att barn antas bo i hushållet hela tiden. Eftersom det inte har funnits någon information om den eventuellt ökade kostnaden vid växelvis boende, så antas i beräkningen att den totala kostnaden är densamma trots att detta med all sannolikhet inte stämmer.

Om det är så att kostnaden för barnen är högre om de bor växelvis, innebär det att både föräldrarnas och barnets inkomststandard i verkligheten är lägre än i typfallen och att ekvivalensskalan i sådant fall skulle behöva justeras utifrån detta. Utredningen antar i typfallen att inget underhåll utges då barnet bor växelvis eftersom föräldrarna då anses fullgöra sin underhållsskyldighet genom att ansvara för barnets kostnader när det vistas i respektive förälders hushåll. Dessutom har SCB:s enkätundersökning om jämställt föräldraskap visat att föräldrar oftast inte har kommit överens om något underhållsbidrag när barn bor växelvis.¹⁷⁵ Vidare antas i typfallen föräldrarna få halva barnbidraget vardera då barnen bor växelvis. Detta bygger på ett antagande om att mamman, som oftast är den som får barnbidraget, också spenderar mer på barnet än vad den förälder som inte har barnbidraget gör. Om inte barnbidraget delas på i ovanstående typfall antas barnbidraget som mamman får gå till annat än barnet, eftersom konsumtionsvikten antar att föräldrarna betalar lika mycket för barnet.

¹⁷⁵ SCB har på uppdrag av regeringen genomfört en enkät- och registerstudie om jämställt föräldraskap 2010. Se bilaga 8.

13.12.3 Slutsatser och överväganden

En slutsats som kan dras av ovanstående typfall är att barn som bor växelvis hos sina föräldrar ofta ser ut att ha en sämre ekonomisk standard än de i verkligheten har. Dessutom underskattas ekonomin för den förälder där barnet är folkbokfört (oftast mamman) medan den andra förälderns (oftast pappan) ekonomi överskattas. Detta beror på att de statistiska mätmetoderna och därtill hörande hushållsindelning inte har förändrats i takt med förändringen av barns boende. Om utvecklingen av barns växelvisa boende fortsätter som den hittills har gjort kan mätfelet snart komma att beröra hälften av alla ensamstående föräldrar med barn. Sett ur ett jämställdhetsperspektiv blir nuvarande mätmetod också missvisande då en stor del av de särlevande papporna som faktiskt tar ansvar för sina barn inte syns i statistiken. Dessa pappor framstår i statistiken som att de är ensamstående utan barn och därmed överskattas deras ekonomiska standard.

I SCB:s återrapportering till Socialdepartementet avseende uppdraget att bättre mäta barns växelvisa boende (se ovan) har ett av SCB:s förslag varit att en specialstudie är en lämplig metod för att täcka behovet av kunskap om den ekonomiska standarden för barn med delat boende.

Den ekonomiska statistiken om hushållen och deras sammansättning och ekonomiska standard utgör ett viktigt underlag för bl.a. politiska beslut om familjekononomiska stöd. Utredningen anser därför att statistiken i största möjliga mån bör visa den verkliga ekonomiska situationen för hushållen både avseende inkomster och utgifter och hushållens sammansättning. I annat fall riskerar exempelvis diskussioner om att införa nya stödformer eller ersättningsnivåer att föras utifrån missvisande förhållanden.¹⁷⁶ Utredningen vill framhålla att ju större gruppen barn som bor växelvis hos sina föräldrar är, desto större riskerar mätfelet att bli. Syftet med statistiken bör vara att så långt möjligt visa såväl korrekt hushållsindelning som korrekt ekonomisk information. Det finns ingen rimlig förklaring till att de föräldrar som har barnen växelvis boende hos sig inte framgår i statistiken. Följden blir att varken informationen om föräldrarnas eller barnets ekonomiska standard blir korrekt. En

¹⁷⁶ Ett exempel är bl.a. de diskussioner som har förts om s.k. ensamförälderstöd, en diskussion som förts mot bakgrund av att föräldrarna antingen bor med barnet hela tiden, liten del av tiden eller inte alls. Jämför Familjeutredningens förslag om ensamförälderstöd i SOU 2001:24, Ur fattigdomsfällan.

förutsättning för att kunna följa utvecklingen är naturligtvis att det finns en statistisk definition av växelvis boende.

Utredningen anser att SCB bör få i uppdrag att så snart som möjligt utveckla en metod där hänsyn tas till barns växelvisa boende. Mätningarna bör göras årligen och ingå som en naturlig del i den officiella statistiken/inkomstfördelningsundersökningen (HEK). Ett sådant uppdrag skulle bidra till att bättre återge verkligheten ur både ett barn- och jämställdhetsperspektiv.

14 Balans mellan arbete och familjeliv

14.1 Sammanfattning

Utredningen har i uppdrag att särskilt redovisa hur föräldrar uppfattar förutsättningarna för balans mellan arbete och omsorg om barnet. Utredningen har för ändamålet tagit del av en kartläggning av föräldrar med barn under 18 år som Statistiska centralbyrån har genomfört på uppdrag av regeringen. Kartläggningen visar sammanfattningsvis följande.

Majoriteten av föräldrarna anger att de är nöjda med arbetsfördelningen inom parförhållandet, att de har den arbetstid de vill ha och att de är nöjda med hur tiden fördelas mellan barn och arbete. Det finns dock föräldrar som är missnöjda med tidsfördelningen liksom den möjlighet de har att påverka sin situation.

Bland sammanboende föräldrar finns det ett tydligt mönster där kvinnor gör mer av hushållsarbetet och mindre av underhållsarbetet. Det är mindre ojämnt fördelat bland par där båda har högre utbildning, är yngre, där föräldraledigheten har delats mer lika eller när de bor i storstad. Det område som föräldrar delar mest lika på är omsorg om, och tid med, barnen.

Det är mycket vanligare bland mammor att arbeta deltid, och de anger även oftare än pappor skäl till deltidsarbete som kan kopplas till barnen. En stor andel föräldrar arbetar heltid och den vanligaste anledningen, framför allt bland män, är ekonomiska skäl. Bland ensamstående kvinnor anger dock mer än fyra av fem att ekonomin är anledning till heltidsarbete. Sammantaget uppger över 70 procent av samtliga föräldrar att de inte vill förändra sin arbetstid och nära 60 procent att de har valt sin arbetstid själva. I de fall det är något annat som påverkar arbetstiden är det vanligaste skälet arbetsgivaren.

Var femte förälder är missnöjd med fördelningen mellan tid för arbete och tid för barn, medan över hälften är nöjda. För ensamstående kvinnor är det enbart 50 procent som säger att de har stor påverkan på sin arbetstid och 27 procent som upplever sin påverkan som liten. Genomgående finns det störst skillnader mellan ensamstående och sammanboende kvinnor. Även ensamstående män utan barn boende hos sig anger att de är missnöjda med fördelningen mellan arbetstid och tid med barn.

Tillsammans med övriga undersökningar som utredningen har haft tillgång till förstärker denna undersökning bilden av att det är flera olika svårigheter som möter särlevande föräldrar jämfört med föräldrar i kärnfamiljer. Ensamstående föräldrar upplever att de har mindre påverkan på sin arbetstid, de arbetar oftare av ekonomiska skäl heltid, samtidigt som de är mer missnöjda med fördelningen av tid mellan barn och arbete. För särlevande föräldrar som därtill sinsemellan inte kommer överens om ekonomi, umgänge eller boende för barnet blir det extra betungande. Den grupp särlevande föräldrar som i andra undersökningar har bäst samarbete kring barnen i alla dessa frågor är de som har barn som bor växelvis hos föräldrarna. Situationen för barn som bor växelvis är i princip densamma som för barn i kärnfamiljer, både hälsomässigt, socialt och ekonomiskt. Däremot mår barn med ensamstående föräldrar i vissa fall sämre, och de har även sämre ekonomiska förutsättningar. Det finns således all anledning för samhället att försöka underlätta livssituationen för särlevande föräldrar genom att så långt möjligt undanröja konflikt drivande faktorer i bl.a. olika familjeekonomiska regelverk, och att genom råd och stöd främja samarbete för att så långt möjligt skapa förutsättningar för dem att dela på ansvaret för och omsorgen om barnen. Utredningen lämnar i kapitel 13 förslag till åtgärder för att främja föräldrasamarbete i frågor som rör barnet.

Kartläggningen ger inte underlag för några slutsatser om åtgärder för höjt arbetskraftsdeltagande. De flesta föräldrar är nöjda med sin arbetstid och önskar ingen förändring. De föräldrar som har högre arbetskraftsdeltagande, ensamstående kvinnor och män i kärnfamiljer, uppger oftast ekonomiska skäl till detta. Ungefär var femte deltidsarbetande anger dock att arbetsgivaren inte erbjuder heltidsanställning som skäl för deltidsarbete.

14.2 Bakgrund och syfte med kartläggningen

En del av utredningens uppdrag är att kartlägga och analysera föräldrars uppfattning om förutsättningarna för balans mellan arbete och omsorg om barn, hur fördelningen sker och vilka grunder den baseras på.

I utredningens direktiv (2009:56) anges bl.a. att ensamförälderhushållen har den lägsta disponibla inkomsten och den lägsta löneinkomsten. Deras förankring på arbetsmarknaden är generellt lägre än sammanboendehushållens. Bland ensamstående mödrar respektive ensamstående fäder var 76 respektive 90 procent sysselsatta. Det kan jämföras med sammanboende föräldrar där förvärvsfrekvensen var 84 procent för kvinnor och 93 procent för männen. Handlingsutrymme för olika aktiviteter är dessutom i allmänhet mer begränsat för ensamstående föräldrar. Sammanboende föräldrar har möjlighet att avlasta varandra, varför tidspressen kan vara större för ensamstående föräldrar att hinna med nödvändiga uppgifter. Samförstånd mellan föräldrarna när det gäller balansen och fördelningen mellan arbete, ledighet och omsorg om barnet kan bli centralt för en god relation mellan föräldrarna. Även relationen mellan föräldrar och barn påverkas av tillgången till tid och omsorg. Mot denna bakgrund behövs därför enligt regeringen ytterligare kunskap om hur föräldrar upplever sitt handlingsutrymme gällande fördelning av tid mellan arbete och omsorg om barnen.

14.2.1 Om resultatet

För att kunna fullgöra sin uppgift enligt ovan har utredningen tagit del av en kartläggning som Statistiska centralbyrån (SCB) har gjort på uppdrag av regeringen. I det följande återges resultaten från denna kartläggning. De resultat som redovisas när det gäller särlevande föräldrar är utredningens egna vad gäller analyser och beräkningar. Uppgifterna om särlevande föräldrar är dock baserade på den kartläggning som SCB har gjort, se närmare nedan.

Under våren 2010 genomförde SCB en enkätundersökning inom ramen för ett regeringsuppdrag kallat Jämställt föräldraskap¹. Delar av datainsamlingen gjordes genom telefonintervjuer och vissa uppgifter hämtades från register. I urvalet ingick knappt 15 000

¹ Jämställt föräldraskap – en deskriptiv rapport. SCB januari 2011. De frågor som ställdes inom ramen för undersökningen återfinns i bilaga 8.

föräldrar med barn under 18 år, varav drygt 53 procent deltog i undersökningen. Resultaten som redovisas är uppräknade, vilket innebär att resultaten avser alla föräldrar med barn under 18 år och inte enbart de svarande. Antalet som varje grupp motsvarar redovisas i tabell 1.

Tabell 1 Föräldrar till barn under 18 år efter hushållstyp. Antal

Hushåll	Kvinnor	Män
Kärnfamilj	711 000	699 000
Ombildad familj		
Endast barn från nuvarande förhållande boende hos sig	12 000	24 000
Barn från nuvarande och tidigare förhållande boende hos sig	57 000	65 000
Endast barn från tidigare förhållande boende hos sig	65 000	58 000
Ensamstående		
Med barn boende heltid hos sig	76 000	20 000
Med barn boende växelvis hos sig	77 000	103 000
Utan barn boende hos sig	..	14 000

14.3 Det obetalda hem- och omsorgsarbetet

Omsorg om andra personer utgör en del av det obetalda arbete som kvinnor utför i större utsträckning än män. Samtidigt som kvinnornas inträde på arbetsmarknaden har skett förhållandevis snabbt har männens rörelse in i hemmen gått långsammare. Enligt tidigare undersökningar arbetar kvinnor och män ungefär lika mycket sett över alla veckans dagar, cirka 8 timmar per dag.² Skillnaden är att kvinnor arbetar lika mycket betald som obetald tid, medan män arbetar dubbelt så mycket betald som obetald tid. Frågor om upplevd arbetsfördelning i hushållet, fördelat på elva olika aktiviteter, ställdes i undersökningen enbart till *sammanboende* föräldrar (gifta och sambor). Nedan har dessa aktiviteter delats in i tre grupper; hushållsarbete, underhållsarbete och omsorg om barn.

Antalet aktiviteter är olika i de tre grupperna. Grupperingen utgår från *var* aktiviteterna sker och om de har *en direkt koppling till barnen eller inte*. Några av aktiviteterna kan dessutom utföras samtidigt, andra inte. Utöver detta rymmer de olika aktiviteterna olika mått av flexibilitet. En förälder som har mycket att göra på jobbet kan till exempel skjuta upp gräsklippningen till dagen efter. Andra

² SCB:s senaste tidsanvändningsundersökning som genomfördes under åren 2000 och 2001.

aktiviteter kan däremot inte vänta till morgondagen, t.ex. att hämta barnen från förskolan.

Hushållsarbete	<ul style="list-style-type: none"> • Städa • Tvätta • Handla mat • Laga mat
Underhållsarbete	<ul style="list-style-type: none"> • Bilen (tvätta, tanka) • Utvändigt arbete med hus/fritidshus (t.ex. gräsklippning, skottning och övrigt underhåll).
Omsorg om barn	<ul style="list-style-type: none"> • Förskola/skola (föräldramöten, hämta/lämna, läxor) • Umgås med barnet/barnen • Inköp till barnet/barnen • Fritidsaktiviteter (föräldramöten, hämta/lämna m.m.) • Vara hemma med sjukt barn

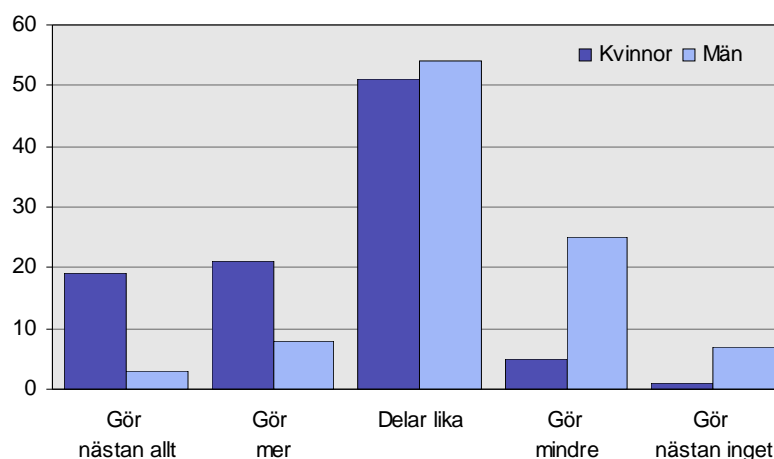
För varje aktivitet har de tillfrågade fått ange hur mycket de upplever att de gör i hushållet jämfört med sin make/sambo. Svarsalternativen går från ”jag gör nästan allt” till ”jag gör nästan inget”.

Den upplevda arbetsfördelningen visar på samma mönster för såväl kvinnor som män – kvinnorna utför mer hushållsarbete, männen utför mer underhållsarbete. Omsorgen om barnen är det som störst andel av både kvinnor och män upplever att man delar lika.

Samtidigt finns det skillnader. Andelen kvinnor som upplever att de gör nästan allt hushållsarbete är till exempel större än andelen män som upplever att de nästan inte gör något hushållsarbete alls. Samma sak gäller för omsorg om barnen. På samma sätt är andelen kvinnor som upplever att de nästan inte gör något underhållsarbete mindre än andelen män som upplever att de utför nästan alla sådana aktiviteter. Det här mönstret känns igen från så gott som samtliga studier som utredningen har gjort och/eller haft tillgång till vad gäller hur föräldrar ser på barnets boende, fördelning av försörjningsansvar etc. De flesta föräldrar verkar överskatta sina egna insatser i förhållande till den andra förälderns. De som har sinsemellan mest överensstämmande uppfattning är särlevande föräldrar med barn boende växelvis hos sig.

Resultaten nedan är grupperade och det kan finnas variationer mellan aktiviteterna i de olika grupperna, t.ex. att laga mat och att städa. Det är en mycket liten andel av föräldrarna som upplever att de delar allt lika. I kategorin hushållsarbete är tvätten den aktivitet som har den mest skeva könsfördelningen (49 procent av kvinnorna uppger att de nästan alltid är de som tvättar, medan 29 procent av männen uppger att de nästan aldrig tvättar). I omsorg om barnen är det i stället inköpen som har den mest ojämna arbetsfördelningen och i underhållsarbetet är det aktiviteter som har med bilen att göra. I diagram 1–3 nedan visas resultatet.³

Diagram 1 Upplevd arbetsfördelning i hushållet jämfört med makes/sambos insats när det gäller omsorg om barn. Procent.



³ Att i genomsnitt 32 procent av kvinnorna uppger att de utför nästan allt hushållsarbete ska inte tolkas som att 32 procent svarat att de gör nästan allt på frågan för alla aktiviteter. Det innebär istället att 32 procent av samtliga svar (alltså när alla kvinnors svar på frågor för alla aktiviteter lagts samman) för aktiviteterna som avser hushållsarbete utgjort alternativet "jag gör nästan allt".

Diagram 2 Upplevd arbetsfördelning i hushållet jämfört med makes/sambos insats när det gäller underhållsarbete. Procent.

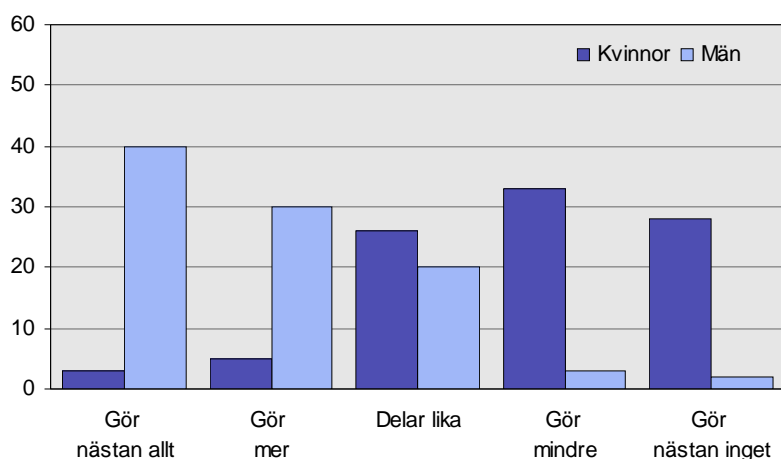
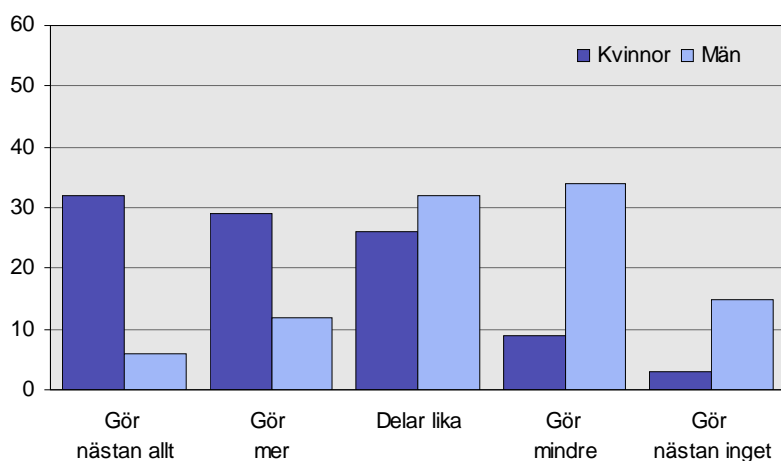


Diagram 3 Upplevd arbetsfördelning i hushållet jämfört med makes/sambos insats när det gäller hushållsarbete. Procent.



14.3.1 Skillnader mellan olika grupper av föräldrar

Det finns skillnader mellan olika grupper av föräldrar. Samtidigt förblir mönstret detsamma oavsett vilken grupp som studeras – i vissa grupper förstärks skillnaderna i arbetsfördelning, i andra grupper går en större andel svar stick i stäv med mönstret i diagrammen ovan.

Skillnader mellan kvinnor och män i olika grupper står inte sällan att finna i andelen kvinnor som uppger att de gör nästan allt respektive andelen män som uppger att de gör mindre än sin partner (alternativt; nästan inget alls). Skillnaderna är alltså små mellan dem som svarat enligt mittenalternativen. När det är skillnader mellan olika grupper av föräldrar är det skillnader i hur stor andel som säger att de gör (nästan) allt eller (nästan) inget. Det är dessa svarsalternativ som är större eller mindre mellan olika grupper.

Boende

Resultaten visar ett mönster med skillnader framför allt mellan föräldrar som bor i storstäder och föräldrar som bor i ”övriga kommuner”, dvs. på mindre orter.⁴ Vid en jämförelse av dem som bor i storstäder med dem som bor på mindre orter kan konstateras att de som bor på mindre orter beskriver en arbetsfördelning som följer, och i viss mån förstärker, de mönster som finns i diagram 1, ovan. För föräldrar som bor i större städer är det i stället en något större andel svar som har ett mindre ojämlikt mönster än generellt. På samma sätt är det en något mindre andel män i större städer som uppger att de gör mindre hushållsarbete än sin partner. Det finns ett mönster som tyder på en mindre ojämn arbetsfördelning i storstäder jämfört med mindre orter.

Ålder⁵

Det finns ett mönster som talar för att yngre föräldrar har en något jämnare arbetsfördelning än äldre föräldrar.

Utbildning⁶

Resultaten visar på ett mönster som talar för att ju längre utbildning föräldrarna har, desto mindre ojämn är fördelningen av arbetsuppgifter. De största skillnaderna finns mellan dem som har hög och låg utbildning. Bland kvinnor med enbart grundskoleutbildning

⁴ Grupperingen har gjorts med utgångspunkt i Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning.

⁵ En grov indelning har gjorts av de svarandes ålder mellan personer som är yngre än 35 år och personer som är 35 år eller äldre.

⁶ Personerna har delats in i tre grupper; grundskola, gymnasieskola eller universitets-/högskoleutbildning kortare än tre år samt universitets-/högskoleutbildning tre år eller längre (inklusive forskarutbildning).

uppges 39 procent att de utför nästan allt hushållsarbete. Motsvarande andel bland dem med en längre universitetsutbildning är 27 procent. Bland män med enbart grundskoleutbildning uppges 21 procent att de nästan inte gör något hushållsarbete alls. Motsvarande andel bland dem med en längre universitetsutbildning är 10 procent.

Det finns med andra ord skillnader mellan de föräldrar som har en längre respektive kortare utbildning. Frågeställningarna avser emellertid arbetsfördelningen mellan sammanboende personer. För att se till båda parternas utbildningsnivå har därför ytterligare en gruppering gjorts:

- båda har en längre utbildning,
- båda har en kortare utbildning,
- den svarande har en längre utbildning och partnern en kortare utbildning,
- den svarande har en kortare utbildning och partnern en längre utbildning.

Resultatet visar på skillnader mellan hushåll där båda föräldrarna har en längre utbildning respektive hushåll där båda föräldrarna har en kortare utbildning. Arbetsfördelningen är något mindre ojämn i hushåll där båda har en längre utbildning.

Föräldraledighet

Tidigare studier har visat att det för pappors del förefaller finnas ett samband mellan föräldraledighetens längd och tid i arbete, såväl förvärvsarbete som hemarbete. I den här studien finns ett mönster som talar för att föräldraledighetens längd samvarierar med upplevelsen av hur man i hushållet delar på hushållsarbetet.⁷ Pappor som har varit föräldralediga en längre tid i större utsträckning uppges att man delar hushållsarbetet lika än vad de pappor som har varit föräldralediga en kortare tid uppges.

Kvinnor som varit hemma en längre tid uppges i lägre utsträckning än övriga kvinnor att man delar hushållsarbetet lika.

⁷ Duvander och Jans 2009, *Hur länge spelar pappors föräldraledighet roll? En studie av sambandet mellan pappors föräldraledighet och deras kontakt med sina barn*, samt Boye 2008, *Happy hour? Studies on well-being and time spent on paid and unpaid work*.

Tabell 2 Upplevd arbetsfördelning i hushållet jämfört med makes/sambos insats efter föräldraledighetens⁸ längd. Andel, procent.

	Gör nästan allt	Gör mer	Delar lika	Gör mindre	Gör nästan inget
Kvinnor					
0–6 månader	24	27	33	11	..
7–12 månader	27	29	29	10	4
13–18 månader	32	30	26	9	3
Mer än 18 månader	38	29	22	8	3
Män					
0–1 månader	5	10	29	36	19
2–3 månader	5	12	32	37	13
4–6 månader	9	15	32	34	10
Mer än 6 månader	11	16	38	27	9

Förvärvsarbete

Kvinnor och män arbetar i genomsnitt lika många timmar per dag, men fördelar tiden olika mellan förvärvsarbete och obetalt arbete. Samtidigt som förvärvsarbetstiden är av betydelse för fördelningen av det obetalda arbetet kan den inte ensam förklara varför kvinnor utför mer obetalt arbete än män. Kvinnor som arbetar heltid utför inte lika stor andel av hushållsarbetet. Det verkar inte vara männen som gör mer hushållsarbete lika mycket som det är det att kvinnorna minskat sin *tid* i obetalt arbete.⁹ Heltidsarbetande kvinnor förväntas utföra en mindre andel av hushållsarbetet än deltidsarbetande kvinnor. En annan förklaring skulle kunna vara att det helt enkelt utförs mindre obetalt arbete i hushållet när kvinnan arbetar heltid.

När föräldrar som arbetar hel- respektive deltid jämförs med varandra finns ett mönster som pekar mot att deltidsarbetande föräldrar utför en större del av hushållsarbetet jämfört med heltidsarbetande föräldrar. Detta gäller såväl kvinnor som män. Skillnaderna mellan kvinnor och män är dock fortfarande stora. Till exempel uppger 33 procent av de deltidsarbetande kvinnorna att de utför nästan allt hushållsarbete. Motsvarande andel för männen är

⁸ Föräldraledigheten avser det yngsta barnet och flertalet av de sammanboende kvinnorna och männen lever tillsammans med barnets andra förälder.

⁹ SCB 2003, Tid för vardagsliv.

10 procent. De deltidsarbetande kvinnorna är också betydligt fler till antalet än de deltidsarbetande männen.

Inkomst(skillnad)

SCB:s föräldraenkät innehöll en fråga om de svarande "tjänar" mer eller mindre än sin make/sambo.¹⁰ I undersökningen finns det inte tillgång till inkomstregister men däremot säger frågan något om hur stor ersättning individerna, relaterat till varandra, får för sitt utförda förvärvsarbete. De svarande har delats in i tre grupper:

- tjänar mer än sin make/sambo,
- tjänar ungefär lika mycket som sin make/sambo,
- tjänar mindre än sin make/sambo.

Grupperna är långt ifrån lika stora. Nästan två tredjedelar av alla kvinnor uppger att de tjänar mindre än sin maka/sambo (och en lika stor andel män uppger att de tjänar mer). Det överensstämmer i stort med övriga resultat.

För kvinnors del visar resultaten att i hushåll där kvinnan tjänar mer än sin maka/sambo anger ungefär en fjärdedel av de kvinnor som tjänar mer att de gör nästan allt hushållsarbete, vilket är en lägre andel än för genomsnittet. För kvinnor som tjänar mindre än sina män är motsvarande andel i stället drygt en tredjedel. Bland de kvinnor som tjänar mer uppger även en något större andel jämfört med de kvinnor som tjänar mindre att de nästan inte gör något hushållsarbete alls. De är dock förhållandevis få till antalet.

Bland männen är mönstret det motsatta och tendensen därmed densamma. Bland de män som tjänar mer än sin maka/sambo är det en större andel som uppger att de gör mindre hushållsarbete än sin partner, jämfört med den grupp män som tjänar mindre än sin maka/sambo (37 respektive 29 procent). På samma sätt uppger männen som tjänar mer än sin maka/sambo i något lägre utsträckning att de gör nästan allt hushållsarbete jämfört med den grupp män som tjänar mindre.

¹⁰ Begreppet "tjänar" är inte entydigt eftersom det kan avse såväl lön som inkomst även om lön kanske är den tolkning som ligger närmast till hands. Frågeställningen lämnar inte en fullständig information om individernas ekonomiska situation (relaterat till varandra). Det saknas t.ex. uppgift om storleken på individernas inkomster och deras eventuella kapitalinnehav.

14.3.2 Omsorg om barnen

Det finns skillnader mellan kärnfamiljer och sammanboende par med barn som inte är gemensamma när det gäller omsorg om barnen. Andelen kvinnor respektive män som uppger att de delar allt lika är större i kärnfamiljerna.

Bland sammanboende par med barn som inte är gemensamma är det samtidigt en betydligt större andel män som uppger att de gör allt jämfört med männen i kärnfamiljer. I hushåll som består av sammanboende med barn från såväl tidigare som nuvarande relation beskriver männen i princip samma mönster som män i kärnfamiljer. Kvinnorna i dessa hushåll beskriver dock i stället en något mer ojämn arbetsfördelning jämfört med kvinnor i kärnfamiljer.

I likhet med hushållsarbetet finns det skillnader mellan hel- respektive deltidsarbetande föräldrar. Även här är resultaten osäkra. Sett till föräldraledighetens längd finns ett liknande mönster som för hushållsarbete. För männens del förefaller det gå en skiljelinje mellan de pappor som har varit föräldralediga i 0–1 månader och de pappor som har varit föräldralediga en längre tid. De som har varit föräldralediga en längre tid uppger i större utsträckning att de delar omsorgsarbetet lika med sin partner. Samtidigt finns även ett mönster som pekar mot att en större andel pappor uppger alternativet ”gör mer” (än sambon) om de varit föräldralediga en längre tid.

14.3.3 Att värdera fördelningen av arbete i hushållet

För att kunna ange hur stor del av hushållsarbetet de svarande utför krävs både en värdering av det egna arbetet och av partners arbete. Att jämföra det egna arbetet med någon annans är inte enkelt. Med städning kanske somliga dessutom refererar till en veckostädning, medan andra inkluderar att plocka upp strumpor från golvet eller torka av köksbordet efter middagen.

I enkätundersökningen har samma personer som fått frågorna om arbetsfördelningen även fått frågan om de upplever fördelningen av arbetsuppgifter i hushållet som bra. Hur svaren fördelar sig framgår av tabell 3.

Tabell 3 Anser du att du och din maka/sambo har en bra fördelning av arbetet i hushållet? Andel, procent.

Svarsalternativ	Kvinnor	Män
Ja	71	79
Nej, jag gör för lite	2	16
Nej, jag gör för mycket	27	4

Samtidigt som kvinnorna utför merparten av hushållsarbetet och männen merparten av underhållsarbetet uppger flertalet kvinnor och män att de upplever att arbetsfördelningen i hushållet är bra. En något större andel män än kvinnor är nöjda med fördelningen av arbetet. Bland dem som anser att arbetsdelningen inte är bra upplever flertalet kvinnor att de gör för mycket och flertalet män det motsatta – att de gör för lite.

14.4 Tiden i förvärvsarbete¹¹

Fortsättningsvis redovisas resultat från frågor som ställts till *samtliga* svarande, medan fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet (se ovan) enbart ställdes till sammanboende föräldrar. Enligt undersökningen arbetar 58 procent av kvinnorna heltid och 42 procent deltid. Bland männen är motsvarande andelar 93 respektive 7 procent. Enligt den officiella statistiken i Arbetskraftsundersökningarna (AKU) arbetade 60 procent av alla sysselsatta kvinnor i åldern 20–64 år heltid och 40 procent deltid under år 2010. Motsvarande andel för männen var 87 respektive 13 procent. Eftersom denna undersökning, till skillnad mot AKU-undersökningar, riktar sig till personer med barn under 18 år, verkar uppgifterna vara rimliga. Det är sedan tidigare också känt att kvinnors arbetstid varierar med antalet barn och med det yngsta barnets ålder, medan mäns arbetstid inte påverkas nämnvärt av detta¹².

Tabell 4 Arbetar du heltid eller deltid? Andel, procent.

	Kvinnor	Män
Heltid	58	93
Deltid	42	7

¹¹ Dessa frågor har riktats till alla som uppger sig "ha ett arbete".

¹² SCB, På tal om kvinnor och män 2010.

14.4.1 Skäl till deltidarbete

De svarande har fått frågor om orsaker till varför man arbetar hel- respektive deltid. Orsakerna till deltidarbete har nedan grupperats efter orsaker som är kopplade till barnen, till arbetsgivaren eller till något annat.

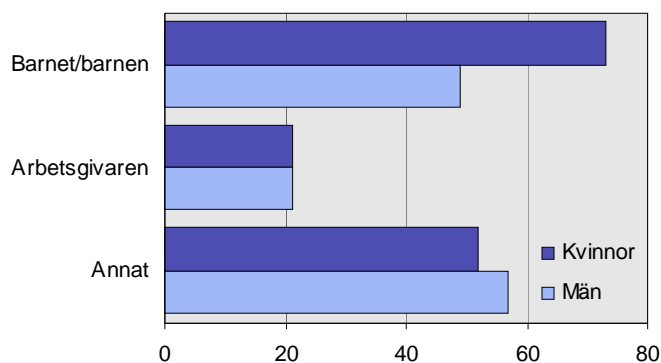
- | | |
|---------------|--|
| Barnet/barnen | <ul style="list-style-type: none">• Jag vill ha mer tid tillsammans med mina barn• För barnet/barnens bästa• Barnet/barnen behöver mindre dagis/fritids• Behöver inte ha barnomsorg om jag arbetar deltid |
| Arbetsgivaren | <ul style="list-style-type: none">• Arbetsgivaren erbjuder inte heltid |
| Annat | <ul style="list-style-type: none">• Jag vill ha tid för egna intressen• Jag orkar inte arbeta mer• Självklart val för mig att arbeta deltid• Jag studerar• Annan anledning |

Det kan finnas flera skäl till arbetstidens omfattning, vilket också har kunnat anges genom flera svarsalternativ. I den gruppering som gjorts ingår individer i en grupp om de uppgett *minst* en av orsakerna som ingår i gruppen.

Nästan tre fjärdedelar av de deltidarbetande kvinnorna och hälften av de deltidarbetande männen uppger barnet/barnen som en orsak till att de arbetar deltid. Ungefär en femtedel av såväl kvinnorna som männen uppger att arbetsgivaren inte erbjuder heltid som en orsak till deltidarbetet.

Bland dem som uppgett andra alternativ än sådana som är kopplade till barnen eller arbetsgivaren är det störst andel kvinnor som uppger att deltidarbete är ett självklart val. Nästan var femte kvinna som arbetar deltid uppger detta. Samtidigt uppger lite mer än var tionde deltidarbetande man att deltidarbete varit ett självklart val. Störst andel män, 30 procent, uppger i stället ospecificerade skäl (dvs. ”annan anledning”). Motsvarande andel bland kvinnorna är 15 procent. Anledningar till det kan vara deltidssjukskrivningar eller nattarbete.

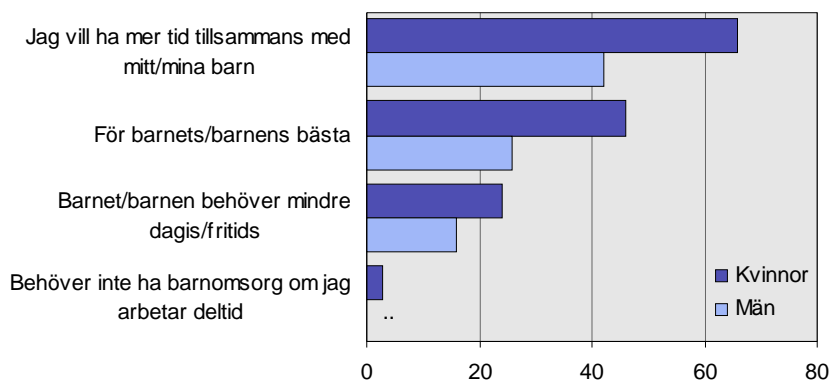
Diagram 4 Orsak till deltidarbete. Andel i procent som uppger respektive orsak.



En förhållandevis stor andel deltidarbetande kvinnor respektive män som uppger att de arbetar deltid till följd av orsaker kopplade till barnen. Dessa skäl kan vara av varierande karaktär och enkäten innehåller fyra olika alternativ. Bland såväl kvinnor som män är det vanligaste skälet att föräldern önskar få mer tid tillsammans med barnet/barnen. Svaren följer samma mönster för kvinnor och män, med den skillnaden att en större andel kvinnor har uppgett att de arbetar deltid till följd av orsaker som på olika sätt har med barnet/barnen att göra.

I diagram 5 nedan särredovisas orsakerna kopplade till barnen.

Diagram 5 Orsak till deltidarbete som avser omsorg om barnet/barnen. Andel i procent som uppger respektive orsak.



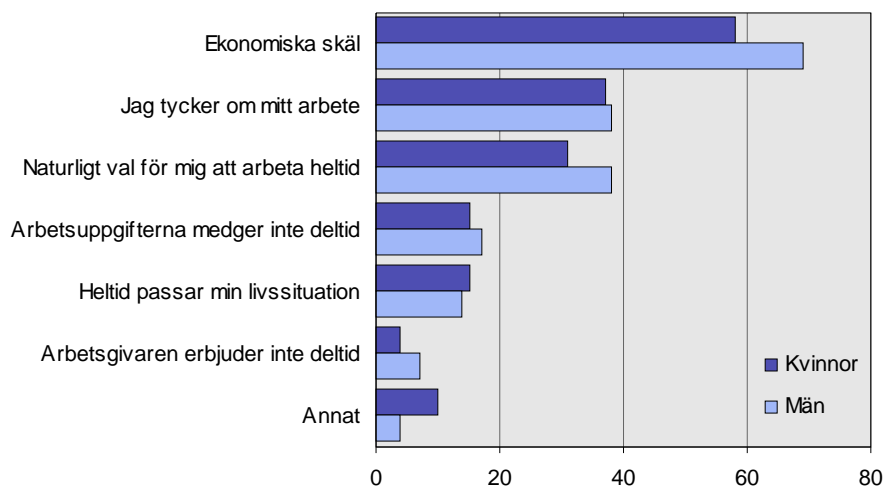
Viktigt i sammanhanget är att antalet män som uppgett de olika alternativen är mycket få jämfört med antalet kvinnor, vilket beror på att det är en betydligt lägre andel män som arbetar deltid. Enligt undersökningen arbetar 329 000 kvinnor och 59 000 män med barn under 18 år deltid. Bland kvinnorna är det sålunda 69 000 som arbetar deltid, bl.a. av skäl som att arbetsgivaren inte erbjuder heltid. Motsvarande antal för männen är 12 000 personer. På samma sätt är det nästan en kvarts miljon (242 000) kvinnor som arbetar deltid, bl.a. av skäl kopplade till barnen. Motsvarande antal för männen är 29 000.

14.4.2 Skäl till heltidsarbete

På samma sätt som de deltidsarbetande föräldrarna har uppgett orsaker till varför de arbetar deltid har de heltidsarbetande föräldrarna besvarat samma frågeställning, men med andra alternativ. De tre orsaker som störst andel heltidsarbetande kvinnor och män (med barn under 18 år) uppger är; ekonomiska skäl, att de tycker om sitt arbete eller att heltidsarbete varit ett naturligt val. Den orsak som störst andel föräldrar uppger som orsak till heltidsarbetet är ekonomiska skäl. Nästan 60 procent av kvinnorna och knappt 70 procent av männen uppger detta. Nästan 40 procent av kvinnorna och männen uppger att de arbetar heltid eftersom de tycker om sitt arbete. Lika stor andel män och en något mindre andel kvinnor uppger att heltidsarbete har varit ett naturligt val. På samma sätt som antalet deltidsarbetande kvinnor är större än antalet deltidsarbetande män, är antalet män som arbetar heltid större än antalet heltidsarbetande kvinnor (774 000 jämfört med 440 000).

Av diagram 6 nedan framgår hur svaren fördelar sig över de olika alternativen.

Diagram 6 Orsak till heltidsarbete. Andel i procent som uppger respektive orsak.



14.4.3 Det egna inflytandet

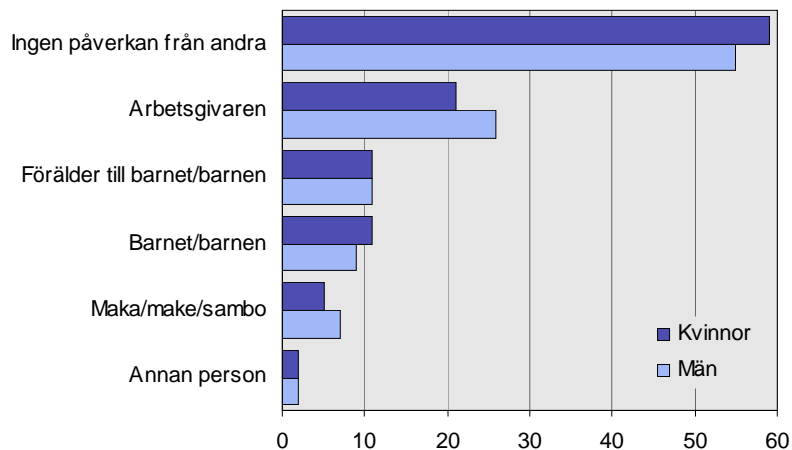
De svarande fick frågor om hur stor påverkan de själva upplever att de har över arbetstiden samt om de upplever att någon annan påverkat arbetstidens omfattning och i så fall vem.

Flertalet kvinnor och män uppger att de har en mycket eller ganska stor möjlighet att påverka den egna arbetstiden (68 respektive 59 procent). Femton procent av kvinnorna och 19 procent av männen upplever i sin tur möjligheterna till *egen* påverkan som mycket eller ganska liten. Enkäten innehåller även en fråga om påverkan från andra, där de svarande har fått uppge om de upplever att ett antal olika aktörer påverkat deras arbetstid. Mer än hälften upplever att det inte är någon annan än de själva som har påverkat arbetstiden. Den aktör som störst andel kvinnor och män upplever har en inverkan på arbetstiden är arbetsgivaren. En något mindre andel kvinnor (21 procent) än män (26 procent) uppger detta. Bland såväl kvinnor som män uppger 11 procent att den andra föräldern påverkat arbetstiden och 5 procent av kvinnorna respektive 7 procent av männen att make/sambo (om annan än förälder till gemensamma barn) påverkat deras arbetstid. Upplevelser av påverkan över den egna arbetstiden varierar naturligtvis med omgivning-

ens krav och förväntningar samt med den egna upplevelsen av dessa.

Hur svaren fördelar sig framgår av diagram 7 nedan.

Diagram 7 Påverkan av andra på arbetstidens omfattning. Andel i procent som angett olika alternativ.



14.4.4 Fördelningen av tid mellan arbete och barn

Som tidigare framgått upplever en förhållandevis stor andel kvinnor och män att de har haft stora möjligheter att själva påverka arbetstiden. Samtidigt är ekonomin det vanligaste skälet till heltidsarbete. Olika regelverk som rör hushållens ekonomi som t.ex. skatter och familjeekonomiska stöd kan i viss utsträckning påverka hur mycket en förälder arbetar. Det gäller bl.a. bostadsbidraget där de ofta uppmärksammade marginaleffekterna som träffar arbetsinkomster kan vara av betydelse för viljan att öka sin arbetstid.

Vid sidan av förvärvsarbetet finns även ett obetalt arbete som måste utföras – ett arbete som kvinnor utför i större utsträckning än män. Både hel- och deltidsarbetande kvinnor uppger att de utför större delen av hushållsarbetet. Bland de deltidsarbetande föräldrarna uppger två tredjedelar av kvinnorna och knappt hälften av männen att en orsak till deltidsarbetet är att de vill spendera mer tid tillsammans med sina barn. Samtidigt är det betydligt fler kvinnor än män som arbetar deltid.

På frågan om de är nöjda med fördelningen av tid mellan förvärvsarbete och barn framgår av tabell 5 att mer än hälften av såväl

kvinnorna som männen är nöjda med fördelningen av tid mellan arbete och barn. Noterbart är att var femte förälder är missnöjd med fördelningen av tiden mellan jobb och barn. Bland dem som upplever att de i hög grad kan påverka den egna arbetstiden är det en större andel som är nöjda med fördelningen av tid mellan arbete och barn, jämfört med dem som upplever att de har små möjligheter att påverka den egna arbetstiden. Bland dem som tycker att arbetsfördelningen är bra är en större andel nöjd med fördelningen av tid mellan arbete och barn än den som inte tycker att arbetsdelningen i hushållet är bra. Ensamstående med barn är mer missnöjda. Mest missnöjda är de som inte har barn boende hos sig alls. Bland män i den situationen är exempelvis 16 procent mycket missnöjda. Medan 53 procent av männen i parförhållanden är nöjda är enbart 43 procent av ensamstående män nöjda.

Tabell 5 Om du tänker på hur din vardag ser ut: Hur nöjd är du med fördelningen av tid mellan förvärvsarbete och barnet/barnen? Andel i procent.

	Kvinnor	Män
Nöjd	60	53
Varken nöjd eller missnöjd	20	25
Missnöjd	18	20

14.4.5 Stora skillnader mellan olika typer av hushåll

Medan frågorna om fördelning av arbetsuppgifter i hushållet enbart avser sammanboende individer, ingår personer från alla typer av hushåll i frågorna som avser förvärvsarbete. Som tidigare framgått är kärnfamiljer den, till antalet individer räknat, största hushållstypen. Så är även fallet bland dem som har ett arbete. Det får till följd att mindre grupper som svarat annorlunda på frågorna inte får så stort genomslag i resultaten för alla. Det finns mer eller mindre tydliga mönster där framför allt ensamstående kvinnor med barn avviker från andra grupper.

Resultaten visar att en större andel av ensamstående kvinnor förefaller arbeta heltid jämfört med kvinnor i kärnfamiljer. Detta avser dem som "har ett arbete". Störst andel heltidsarbetande kvinnor och män har uppgett ekonomiska skäl som orsak till arbetstiden. Samtidigt finns skillnader mellan ensamstående och sammanboende kvinnor. Något mer än hälften av kvinnorna som lever i kärn-

familjer uppger ekonomiska skäl. Motsvarande andel ensamstående kvinnor med barn i hushållet är betydligt större. Mer än fyra av fem ensamstående kvinnor med barn i hushållet uppger att ekonomin har varit en bakomliggande orsak till att de arbetar heltid. Högre andel kvinnor i parförhållanden än ensamstående kvinnor anger också att de jobbar heltid för att det passar in i deras livssituation. Bland männen tycks inte skillnaderna vara lika stora, även om ett liknande mönster syns. På liknande vis är 64 procent av kvinnor i kärnfamiljer nöjda med fördelningen mellan arbetstid och tid med barnen, medan 38 procent av de ensamstående kvinnorna med barn boende hos sig är nöjda med sin fördelning. Däremot är hälften av de ensamstående kvinnorna med barn som bor växelvis hos sig nöjda.

Ungefär två tredjedelar av kvinnorna och en lite mindre andel av männen upplever att de har ett stort inflytande över den egna arbetstiden. Även här finns skillnader mellan olika typer av hushåll. Flera av dessa är dock osäkra. Bland ensamstående kvinnor med barn boende heltid hos sig uppger 50 procent att de upplever den egna påverkan som stor, och 27 procent uppger att deras egen påverkan har varit liten. Bland kvinnor som lever i kärnfamiljer är motsvarande andelar 71 respektive 13 procent. Bland männen finns motsvarande mönster som hos kvinnorna, men mindre tydligt och med större osäkerhet.

Som framgått är det en något större andel kvinnor än män som är nöjda med fördelningen av tid. Samtidigt finns det en grupp som utmärker sig, nämligen ensamstående kvinnor med barn som bor i hushållet. Bland ensamstående kvinnor med barn boende hos sig hela tiden är 38 procent nöjda med fördelningen av tid mellan arbete och barn. Bland kvinnorna boende i kärnfamiljer är motsvarande andel 60 procent. Bland männen är resultaten mer osäkra för de ensamstående. Den grupp som i stället verkar avvika i sina svar genom att en mindre andel är nöjda, är männen i ombildade familjer med barn från såväl nuvarande som tidigare förhållande. I denna grupp förefaller det samtidigt vara en något större andel som arbetar heltid.

15 Konsekvenser av utredningens förslag

I detta kapitel redovisas konsekvensbeskrivningar av utredningens förslag i enlighet med 14–15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Utredningens förslag ska dessutom enligt direktiven (dir. 2009:56) bedömas och analyseras utifrån ett jämställdhetsperspektiv och ett barnperspektiv, dvs. utifrån barnets behov och intressen.

Sammantaget bidrar utredningens förslag till att förverkliga de principiella ställningstaganden som utredningen inledningsvis tar avstamp i, nämligen att:

- barn har rätt till en god och trygg uppväxt,
- barn har grundläggande rättigheter och behov,
- föräldrarna har ett gemensamt ansvar för barnets omsorg och försörjning, samt att
- samhällets insatser ska komplettera föräldrarna.

Genom att utöka möjligheterna för att två särlevande föräldrar samtidigt kan uppbära förmåner som t.ex. barnbidrag och vårdbidrag, ökar förslagen både barns tillgång till sina föräldrar och föräldrars möjlighet att ansvara för barnet på lika villkor. Signalen som samhället skickar genom förslagen tydliggör båda föräldrarnas ansvar för barnet. Genom att införa en ny bidragsform inom bostadsbidraget (växelvisbidrag) anpassas förmånen till hur boendet bland barn till särlevande föräldrar ser ut i dag, samtidigt som folkbokföringens betydelse inom förmånsslaget minskar. Utredningens förslag ger ökade möjligheter för föräldrar att ta del av förmåner utifrån hur barnet faktiskt bor och ger därmed ökade möjligheter för föräldrar att ta sitt försörjningsansvar. Ansvaret blir också tydligare genom att avgiften för förskola och fritidshem för de särlevande föräldrar som nyttjar sådan omsorg, beräknas utifrån ett

platsinnehav. Föräldrar som lever isär ska bli erbjudna samarbets-samtal där även frågor kring ekonomin för barnet kan behandlas. Det ger föräldrar möjlighet att diskutera frågor kring ekonomi och vad barns behov är och kostar, vilket därmed stärker fokus på barnet och dess rättigheter vid en separation. Sammantaget kommer förslagen ge mer stöd till föräldrarna, leda till färre potentiella konflikter och sannolikt även till färre processer i domstol och därmed bidra till en trygg uppväxt för barn till särlevande föräldrar.

15.1 Utökade möjligheter för båda föräldrar att vara mottagare av allmänna barnbidrag

Utredningen föreslår att föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn gemensamt ska kunna anmäla om en av dem eller båda ska vara mottagare av det allmänna barnbidraget. Om inte någon anmälan om bidragsmottagare görs i samband med att rätten till barnbidrag inträder, eller om föräldrarnas anmälan inte är samstämmig, föreslås båda föräldrarna vara bidragsmottagare. När båda är bidragsmottagare lämnas med hälften till vardera föräldern.

Vidare föreslår utredningen att när barnet bor växelvis hos föräldrarna ska barnbidraget, under vissa i lagen angivna förutsättningar, kunna lämnas med hälften till vardera föräldern efter anmälan av endast en av dem.

15.1.1 Konsekvenser för enskilda

Med utökade möjligheter för båda föräldrar att vara bidragsmottagare, kommer fler föräldrar än i dag att kunna ta del av barnbidraget. Genom att föräldrarna kan välja båda som bidragsmottagare, ökar deras valfrihet att själva bestämma hur de vill fördela försörjningsansvaret för barnet mellan sig. En delning mellan föräldrarna bedöms öka möjligheterna för dem att ta del av omsorgen om barnet utifrån sina egna förutsättningar och ekonomiska förmåga, oavsett om de lever ihop eller är särlevande. Förslaget bedöms också främja barnets kontakt med båda föräldrar och bör på sikt bidra till att förverkliga barns rätt till båda sina föräldrar på lika villkor.

Det är sannolikt att förslaget över tid även kan bidra till att minska antalet konflikter mellan särlevande föräldrar kring vem som får ta emot barnbidraget och vad bidraget ska användas till eller vilka kostnader det ska täcka.

Vid växelvis boende för barnet föreslås barnbidraget kunna delas på anmälan av endast en förälder. Den förälder som tidigare har fått hela barnbidraget utbetalat till sig, i dag är det oftast mamman, kan vid en delning komma att förlora ett halvt barnbidrag varje månad. Utredningen visar att mammor vars barn bor växelvis generellt sett dock har högre inkomster än andra särlevande mammor. Dessutom visar utredningens undersökning att särlevande föräldrar som har barnet boende växelvis ofta delar på kostnader för barnet.¹ Genom att öppna för större möjligheter att dela barnbidraget och kanske framför allt, att barnbidraget delas om inte ett aktivt annat val görs, ges en tydlig signal om föräldrars gemensamma ansvar för barnets försörjning. Utredningen anser att den effekt en sådan signal kan ha i ett längre perspektiv vad gäller synen på försörjningsansvaret för dagens föräldrar – och kanske främst för nya föräldrar – till viss del kan väga upp det faktum att föräldrar som i dag är mottagare av barnbidrag kan riskera förlora halva beloppet. Det är dessutom rimligt att anta att båda föräldrarna bidrar till och ansvarar för barnets kostnader som uppstår i hushållet när barnet bor där växelvis, vilket minskar risken för att barnbidraget lämnas till en förälder som inte bidrar till barnets försörjning.

15.1.2 Administrativa konsekvenser

Förslaget innebär inte någon tillkommande kostnad när barnbidrag lämnas vid barns födelse för barn som fötts inom äktenskapet, och när ingen anmälan görs om delat barnbidrag. Utöver denna situation innebär förslaget enligt Försäkringskassan ett antal tillkommande ärendetyper som medför kostnader. Det gäller:

1. barnbidrag vid barns födelse då föräldrarna inte är gifta eller vid invandring, när föräldrarna har gemensam vårdnad (cirka 23 000 barn per år),
2. gemensam anmälan om delning i ett pågående barnbidragsärende inklusive föräldrar med växelvis boende barn där föräldrarna är överens om en delning (gäller cirka 10 000 barn per år),

¹ Rapport från TNS Sifo 2010, se bilaga 4.

3. anmälan från endast en förälder om delad utbetalning vid växelvis boende när den andra föräldern antingen godkänner delningen eller inte hör av sig (cirka 30 000 barn per år), samt
4. anmälan från endast en förälder om delad utbetalning vid växelvis boende, när den andra föräldern inte godkänner delningen (10 000 barn per år).

Försäkringskassan uppskattar utifrån befintligt handläggningsstöd att den årliga kostnaden för utredningens förslag till cirka 16,8 miljoner kronor, vilket motsvarar 31 årsarbetare. Till detta tillkommer en engångskostnad på cirka 43 miljoner kronor, vilket motsvarar 80 årsarbetare, för handläggning av de ärenden där föräldrar kommer vilja dela eller byta mottagare, och för växelvis boende barn vars föräldrar är överens om att dela, samt för de situationer där en förälder anmäler delning och den andra inte instämmer.

Utredningen anser att det är osäkert om den administrativa tillkommande kostnaden kommer att bli såpass hög som Försäkringskassans uppskattning visar. Utredningen gör bedömningen att det bland tillkommande föräldrar vars barn bor växelvis eller som kommer att övergå till ett växelvist boende för barnet, är det en lägre andel som kommer att välja delat barnbidrag än vad Försäkringskassan har antagit. Anledningen till det är att utredningen visar att föräldrar vars barn bor växelvis i stor utsträckning är överens och att de redan i dag delar på kostnaderna för barnet. Över tid borde även de ärenden som kräver manuell handläggning minska eftersom fler föräldrar kommer att ha delat barnbidrag från när barnet är nyfött. Utredningen bedömer att den årliga tillkommande kostnaden för administration kommer att ligga på drygt 10 miljoner kronor med anledning av utredningens förslag.

I vilken utsträckning föräldrar kommer att byta bidragsmottagande förälder/föräldrar är dock mycket svårt att uppskatta. Utredningen delar Försäkringskassans bedömning av att det finns en initial kostnad för handläggning av ärenden bland föräldrar som redan uppbär barnbidrag. Det är dock svårt att uppskatta i vilken omfattning dessa kommer att generera mer handläggning hos Försäkringskassan. Utredningens uppfattning är att en klar majoritet av särlevande föräldrar har förmåga att komma överens och kunna samarbeta om barnets försörjning. Dessutom har en stor andel föräldrar som svarat på utredningens telefonundersökning uppgett att

de delar på kostnaderna för barnet. Det finns därför anledning att anta att en stor andel av föräldrar med ett fungerande samarbete inte kommer att anmäla om delad utbetalning av barnbidraget.

Analysen av administrativa kostnader omfattar inte ökade informationskostnader eller de initiala IT-utvecklingskostnaderna. Utredningen gör, trots de relativa höga administrativa kostnaderna, bedömningen att det är av stor vikt för särlevande föräldrar och deras barn, både i dag och i framtiden, att de ges bättre möjligheter att dela på barnbidraget jämfört med i dag. Enligt utredningen finns det utrymme att finansiera den ökade administrativa kostnaden för förslaget med hjälp av sänkta kostnader inom andra anslag i utredningens förslag, som t.ex. tidsbegränsade underhållsstöd och avskaffade umgängesavdrag (se avsnitt 15.6–7).

15.1.3 Konsekvenser för jämställdheten

Utökade möjligheter att välja båda föräldrarna som bidragsmottagare samt att båda föräldrar blir mottagare av bidraget i de fall ingen anmälan om bidragsmottagare görs eller anmälan inte är samstämmig, signalerar att föräldrarna har ett gemensamt ansvar för barnet. Detta bidrar till att betona pappors roll och ansvar för sina barn.

15.2 Utökade möjligheter till vårdbidrag

Utredningen föreslår att föräldrar som i ett hushåll vårdar eller har merkostnader för ett barn med funktionsnedsättning eller sjukdom, ska kunna ha rätt till vårdbidrag. Rätten till vårdbidrag ska bedömas utifrån det totala behov av särskild tillsyn och vård som barnet har när det bor eller vistas i hushållet. Förslaget innebär en förändring i förhållande till nuvarande bestämmelser genom att två särlevande föräldrar var och en för sig kan ges rätt till vårdbidrag om de uppfyller angivna förutsättningar.

När båda föräldrarna vårdar eller har merkostnader för ett barn i ett gemensamt hushåll, ska ansökan som huvudregel vara gemensam. Om båda föräldrarna uppfyller förutsättningarna för rätt till vårdbidrag för ett barn som bor eller vistas i deras gemensamma hushåll, lämnas vårdbidraget till den förälder som står för den huvudsakliga tillsynen och vården av barnet. Om båda

föräldrarna begär det ska vårdbidraget i stället lämnas med hälften till var och en av dem.

15.2.1 Konsekvenser för enskilda

Förslaget möjliggör för särlevande föräldrar som båda tar del i vården av barnet, att oberoende av varandra få vårdbidrag för ett barn som bor eller vistas i föräldrarnas hushåll. Förslaget bedöms kunna öka möjligheterna för en förälder att ta del i vården och omsorgen om barnet utifrån egna förutsättningar och ekonomisk förmåga, och större hänsyn kan tas till föräldrarnas insatser i förhållande till barnets behov.

Förslaget främjar dessutom möjligheterna för barnet att ha en nära och personlig kontakt med båda sina föräldrar genom förbättrade ekonomiska möjligheter för en förälder att ge barnet särskild tillsyn och vård när barnet bor eller vistas i ett hushåll. Till skillnad från i dag möjliggör förslaget att föräldrar som båda tar del i tillsyn och vård av barnet i ett gemensamt hushåll kan få sina arbetsinsatser och merkostnader kompenserade inom ramen för ett och samma vårdbidrag.

Utredningens förslag kan förvisso medföra att en av barnets föräldrar eller båda föräldrarna inte är berättigade till den lägsta förmånsnivån, dvs. en fjärdedels förmån. Detta påverkar inte enbart de föräldrar som ansöker för första gången. Det kan även få konsekvenser för föräldrar som i dag mottar vårdbidrag på denna nivå. Det gäller de föräldrar vilka under sin tid som sammanlevande har beviljats en fjärdedels vårdbidrag, och som sedan separerar. Om barnet efter separationen kommer att bo lika mycket hos båda föräldrarna och en av föräldrarna, själv eller tillsammans med en styvförälder, ansöker om vårdbidrag kan det visa sig att varken merarbetet eller merkostnaderna för hushållet sammantaget räknat kommer över lägstanivån. Att en förälder inte kommer upp i denna förmånsnivå kan visa sig vid den tidpunkt vårdbidraget ska omprövas. Vanligtvis ändras dock inte förmånsnivån genom en omprövning. Om omprövningen resulterar i att förmånsnivån bibehålls ska enligt utredningens förslag till övergångsbestämmelser, nuvarande bestämmelser fortsätta att tillämpas. Sådana ärenden om vårdbidrag påverkas således inte av utredningens förslag till nya bestämmelser.

I dagsläget har cirka 16 000 föräldrar vårdbidrag på lägsta föräldransnivå. Hur många av dessa som är särlevande finns ingen uppgift om.² Cirka 1 800 föräldrar med vårdbidrag på lägsta nivå har delad utbetalning av vårdbidrag. Dessa föräldrar torde med stor säkerhet och till allra största del utgöras av särlevande föräldrar. Med utredningens förslag kommer troligen en del av dessa föräldrar inte var för sig kunna kvalificera sig för vårdbidragets lägsta nivå. Även för denna grupp föreslås övergångsbestämmelser som gör det möjligt för föräldrarna att kunna behålla den delade utbetalningen.

De föräldrar som har barn med funktionsnedsättning som bor växelvis, står i dag utan möjlighet till vårdbidrag om en förälder redan sökt och fått beviljat och inte medger en delad utbetalning. Utredningens förslag ökar möjligheten att få ersättning på lika villkor och ökar även möjligheten till att barns behov kan tillgodoses hos var och en av de föräldrar som barnet bor eller vistas hos. Möjligheten för särlevande föräldrar där en förälder uppbär vårdbidrag att själva komma överens om en delning av bidraget finns i dag. Utredningen bedömer dock att genom att låta de föräldrar som har barnet boende hos sig söka vårdbidrag kommer undanröja potentiella konflikter mellan särlevande föräldrar.³ Detta gagnar såväl föräldrar och deras samarbete som barnets relation till båda föräldrarna.

Utredningens förslag innebär, liksom i dag, att sammanlevande föräldrar som ansöker om och beviljas vårdbidrag endast kan nå upp till ett helt vårdbidrag för barnet, vilket kan innebära att båda föräldrarnas merarbete och merkostnader inte kan ersättas fullt ut. Möjligheten att få ersättning för merkostnader utöver helt vårdbidrag ska dock bibehållas. Skillnaden för sammanlevande föräldrar är dock att båda föräldrars eventuella merarbete och merkostnader ska beaktas vid beräkning av vårdbidrag.

15.2.2 Konsekvenser för staten

Förslaget om utökade möjligheter till vårdbidrag möjliggör för fler föräldrar att ansöka om vårdbidrag, vilket kan driva på kostnader för bidraget. Möjligheten gäller främst de föräldrar som i dag inte

² Uppgift om hur barnets boende är fördelat mellan föräldrarna eller om barnet bor hos båda föräldrarna är dock inte heller avhängigt för att bedöma rätten till vårdbidrag i dag.

³ Se mer om detta i avsnitt 13.2 ovan.

alls har möjlighet att få vårdbidrag eller som får halva vårdbidraget utbetalat till sig. Om fler föräldrar bedöms ha rätt till vårdbidrag kan kostnaderna för barnets behov som ersätts via vårdbidraget komma att bli större än vad de är i dagsläget. Kostnadsökningen är främst hänförlig till de särlevande föräldrar som söker vårdbidrag för sina arbetsinsatser och merkostnader när barnet bor växelvis. I dessa fall torde kostnaderna tillsammans kunna bli större än vad som kompenseras för i dag, då barnet kan behöva dubbel uppsättning av vissa saker, t.ex. olika hjälpmedel eller grundläggande behov av kläder, utrustning och privata tillhörigheter. I regel står dock landstingen och kommunerna för en stor del av de hjälpmedel som barnet behöver.

Utgifterna kan även komma att öka genom att båda föräldrarnas arbetsinsatser och merkostnader för ett barn inom hushållet kommer att beaktas. I dag bärs dessa kostnader av den särlevande förälder som inte har möjlighet att söka vårdbidrag när den andre föräldern redan har vårdbidrag.

Samtidigt som fler föräldrar ges möjlighet att få vårdbidrag kommer sannolikt särlevande föräldrar som i dag lagt ihop sina insatser i en ansökan, var för sig kunna hamna under den lägsta gränsen för vårdbidrag på en fjärdedelsnivå, om de senare separerar och ansöker om vårdbidrag var och en för sig. Denna nivå är till antalet den största och den mest växande, vilket torde kunna minska utgifterna för anslaget. Att mer exakt bedöma dessa förändringar är i praktiken inte möjligt utan får utvisas av tiden. En av anledningarna till att det är svårt att bedöma kostnaden beror på att det saknas uppgifter om antalet växelvis boende barn som det lämnas vårdbidrag för. Sådana uppgifter finns heller inte inom Försäkringskassan eftersom uppgift om barnets boende inte är ett kriterium för rätt till vårdbidrag. Utredningen gör dock bedömningen att de ovan nämnda förväntade kostnadsökningarna respektive kostnadsminskningarna i stort kommer ta ut varandra.

15.2.3 Konsekvenser för kommuner och landsting

Landstingen och kommunerna står som regel för en stor del av de hjälpmedel som barn med olika former av funktionsnedsättning kan behöva.⁴ För vissa hjälpmedel har barnet inte behov av dubbel

⁴ Landstingen och kommunernas ansvar att erbjuda hjälpmedel framgår av 3 b § respektive 18 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

uppsättning, såsom en rullstol som i många fall används i samband med transport till och från bostaden. Behovet av hjälpmedel kan dock variera. En person med funktionsnedsättning har rätt till de hjälpmedel som han eller hon behöver för att klara sig och leva ett så normalt liv som möjligt, oavsett boendeform.⁵ Utredningen anser inte att det är sannolikt att förslaget i sig, i någon större utsträckning kommer medföra att fler barn med funktionsnedsättning kommer att börja bo växelvis. Att ge föräldrar vars barn bor växelvis möjligheten att söka vårdbidrag i en större utsträckning medför därför inte enligt utredningens bedömning ökade utgifter för hjälpmedel.

15.2.4 Administrativa konsekvenser

Genom utökade möjligheter till vårdbidrag kan antalet beslut och utredningar om vårdbidrag komma att öka, vilket leder till en ökning av Försäkringskassans administrativa kostnader. För 2010 var Försäkringskassans styckkostnad 8 821 kronor per beslut om vårdbidrag. Den totala förvaltningskostnaden för förmånslaget uppgick samma år till 179 miljoner kronor. Utredningens bedömning är att styckkostnaden inte bör förändras i någon större utsträckning till följd av utredningens förslag. Däremot kommer antalet utredningar i dessa ärenden att öka. Utredningen bedömer att andelen ytterligare utredningar med anledning av förslaget bör ligga på maximalt 10 procent. En sådan ökning skulle motsvara en höjning av administrativa kostnaden på cirka 18 miljoner kronor, vilket påverkar förvaltningsanslaget.

Risken för att utredningens förslag kan komma att öka antalet s.k. skenseparationer då vårdbidrag för ett barn kan beviljas till två hushåll, bedöms vara förhållandevis liten. I dessa fall måste det så långt möjligt undvikas att ett, eller i förekommande fall två, vårdbidrag ersätter samma unika arbetsinsatser eller kostnadsposter för barnet. Underlaget för Försäkringskassans ställningstagande i frågan om vårdbidrag bör därför bli så fullgott och riktigt som möjligt, vilket bl.a. kan ske genom att ansökningsformuläret för vårdbidrag utformas på ett adekvat sätt. Det bör också påpekas att uppgifter om faktiska förhållanden lämnas på heder och samvete och att Försäkringskassan har befogenhet att vidta olika utredningsåtgärder vid misstanke om att bidrag lämnas felaktigt. När det

⁵ Prop. 1992/93:159, om stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 126.

behövs för bedömningen av frågan om ersättning får myndigheten bl.a. göra förfrågan hos någon som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter och besöka den försäkrade.⁶

15.2.5 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens förslag öppnar för barnets båda föräldrar att kunna ge särskild tillsyn och vård på lika villkor under den tid de bor tillsammans med barnet, men även i de fall föräldrarna bor på skilda håll. På sikt bör det öka möjligheten för båda föräldrar att ta ansvaret för och omsorgen av barnet, vilket sammantaget bedöms ha positiva effekter på jämställdheten. Utredningens förslag innebär sannolikt att fler pappor kommer att kunna beviljas vårdbidrag jämfört med i dag. För närvarande är det mycket vanligt att det är barnets mamma som tillgodoser barnets vårdbehov och som kompenseras genom vårdbidrag. Vårdbidrag lämnas i dag i drygt 80 procent av fallen till barnets mamma.⁷

15.3 Införande av bostadsbidrag vid växelvis boende

För hushåll med barn som bor växelvis föreslås en ny bidragsform inom ramen för bostadsbidraget – växelvisbidrag. Detta bidrag ska på motsvarande sätt som bostadsbidragets särskilda bidrag för hemmavarande barn respektive umgängesbidrag, lämnas för att barn i olika utsträckning bor eller vistas i hushållet. Bedömningen av om ett barn ska anses bo växelvis i hushållet bör ske utifrån den rättspraxis som har utarbetats för underhållsstöd vid växelvis boende. Ersättningsnivåerna för bostadsbidragets växelvisbidrag föreslås vara 1 100 kronor för ett barn, 1 250 kronor för två barn och 1 700 kronor för tre eller fler barn.

I samband med införandet av ett växelvisbidrag föreslås det särskilda bidraget för hemmavarande barn höjas med 150 kronor. Tillsammans med den höjning som regeringen har aviserat fr.o.m. 2012 kommer det särskilda bidraget att lämnas med totalt 1 450 kronor per månad till hushåll med ett barn, 1 900 kronor per månad till

⁶ Se 110 kap. 14 § SFB.

⁷ I december 2010 var det enligt uppgift från Försäkringskassan 35 473 mammor som fick vårdbidrag av totalt 43 059 föräldrar (varav 3 480 delade på vårdbidraget). Se avsnitt 10.3.3 ovan.

hushåll med två barn och 2 500 kronor per månad till hushåll med tre eller flera barn.

15.3.1 Konsekvenser för enskilda

Den nuvarande utformningen av bostadsbidraget ger tillsammans med underhållsstöd vid växelvis boende oönskade effekter. Bidragstagande föräldrar som mottar särskilt bidrag för hemmavarande barn men vars barn i själva verket bor växelvis, har en relativ fördel i förhållande till de föräldrar vars barn bor hela tiden i hushållet. Förslaget att införa ett växelvisbidrag inom bostadsbidraget och att samtidigt avskaffa underhållsstödet vid växelvis boende (se nedan avsnitt 15.4), minskar omotiverade skillnader mellan de föräldrar som har barn som bor växelvis och de föräldrar som har barn på heltid i hushållet. Dessutom innebär växelvisbidraget att föräldrar vars barn bor växelvis kan få lika mycket i bidrag, till skillnad från i dag då den som har barnet folkbokförd hos sig kan få ett särskilt bidrag medan den andra föräldern endast kan få umgängesbidrag.

I dag mottar ungefär 140 000 hushåll med barn bostadsbidrag. Majoriteten av dessa hushåll har låga inkomster vilket är helt naturligt eftersom stödet är inkomstprövat.

Det finns tre grupper av hushåll inom nuvarande bostadsbidrag som påverkas ekonomiskt av utredningens förslag;

1. föräldrar vars barn bor på heltid i hushållet och som i dag mottar särskilt bidrag för hemmavarande barn,
2. föräldrar vars barn bor växelvis i hushållet men som i dag ändå mottar särskilt bidrag för hemmavarande barn, och
3. föräldrar vars barn bor växelvis i hushållet men som i dag endast mottar umgängesbidrag.

Den första gruppen utgörs av boföräldrar som har barn i hushållet på heltid. I detta fall lämnas bostadsbidrag i form av särskilt bidrag för hemmavarande barn. Dessa hushåll berörs inte i sig av förslaget om växelvisbidrag, men kommer genom förslaget ändå att få en höjning av bidraget med 150 kronor i månaden för att det ska vara rimligt i förhållande till föräldrarnas försörjningsbörda och nivåerna på växelvisbidraget respektive umgängesbidraget. Denna grupp föräldrar består främst av ensamstående mammor vilket är den grupp

som har lägst ekonomisk standard av alla grupper. Cirka 40 procent av ensamstående föräldrar med barn och bostadsbidrag har en inkomst på 110 000 kronor per år eller lägre.

En grupp som kommer att förlora ekonomiskt på utredningens förslag med växelvisbidrag är de föräldrar som i dag mottar bostadsbidrag i form av särskilt bidrag för hemmavarande barn såsom boföräldrar, trots att barnen i själva verket bor växelvis. Anledningen till att de i dag anses som boföräldrar är att de har barn folkbokförda hos sig. Gruppen förlorande föräldrar består i huvudsak av ensamstående mammor med låg inkomst, vilket gör bilden mer komplex eftersom även denna grupp ofta lever på en låg ekonomisk standard. Samtidigt framkommer det när särlevande föräldrars inkomst jämförs att föräldrar som valt att låta sina barn bo växelvis generellt sett har högre inkomst än andra särlevande föräldrar. Barnets växelvisa boende innebär sannolikt att dessa föräldrar inte heller har hela försörjningsbördan för barnet, eftersom barnet bor varaktigt även hos den andra föräldern.

Bland föräldrar med bostadsbidrag är det 18 procent som har barnen boende växelvis, vilket motsvarar 15 900 hushåll. Det är en lägre andel än bland särlevande föräldrar i stort där andelen som har barn boende växelvis ligger mellan 30 och 40 procent. Utredningen ser inte någon uppenbar anledning till varför föräldrar med bostadsbidrag och många gånger en låg ekonomisk standard, inte i samma utsträckning som andra särlevande föräldrar väljer växelvis boende för barnen. En anledning kan vara att de av ekonomiska skäl upplever att de är förhindrade att välja växelvis boende. Eftersom utredningens förslag i förhållande till nuvarande situation minskar den ekonomiska förlusten av att, inom ramen för bostadsbidraget, gå från att vara boförälder och ha barn boende på heltid i hushållet till att barnen i stället bor växelvis, kan det leda till att fler boföräldrar vill övergå till att låta barnen bo växelvis. I ett större samhällsperspektiv bedömer dock inte utredningen att förslaget om växelvisbidrag i sig kommer ge anledning för föräldrar att välja växelvis boende för sina barn i en större utsträckning.

De knappt 16 000 ensamstående hushållen tillsammans med de knappt 7 000 sammanboende boförälderhushållen, kommer genom införandet av ett växelvisbidrag att få ett minskat bostadsbidrag. Ett sådant hushåll med tre barn kommer att förlora maximalt 650 kronor per månad i bostadsbidrag, vilket motsvarar 7 800 kronor om året. Av ensamförälderhushållen har cirka 8 200 ett barn, 5 150 har två barn och 2 500 har tre barn eller fler. Motsvarande antal för

sammanboendehushållen är 2 200 med ett barn, 2 200 med två barn och 2 500 med tre eller fler barn. Nivåerna på växelvisbidraget är bestämda med utgångspunkt i en kombination av nivån på umgängesbidraget och nivån på det särskilda bidraget.

Tabell 1 Skillnad i bidragsbelopp för en boförälder vars barn bor växelvis fr.o.m. 2012⁸ jämfört med utredningens förslag, kronor per månad

	Bedöms som boförälder i dag	Som växelvisförälder med förslaget	Skillnad
1 barn	2 950	2 750	-200
2 barn	3 700	3 200	-500
3 barn	4 650	4 000	-650

Den tredje gruppen som påverkas av förslaget är de som får bostadsbidrag som umgängesföräldrar men vars barn i praktiken bor växelvis. Dessa föräldrar får genom förslaget ett höjt bostadsbidrag. I stället för ett umgängesbidrag kommer de att kunna få det föreslagna växelvisbidraget. För närvarande lämnas umgängesbidrag till cirka 13 000 hushåll och 18 procent av dessa hushåll bedöms i själva verket ha växelvis boende barn. Detta innebär att 2 600 hushåll skulle få ett höjt bostadsbidrag med utredningens förslag. Ett hushåll med tre eller fler växelvis boende barn som i dag mottar bostadsbidrag för umgängesbarn får genom det föreslagna växelvisbidraget ytterligare 1 250 kronor per månad. För två barn är motsvarande höjning 875 kronor per månad och för ett barn 800 kronor per månad.

Tabell 2 Skillnad i bidragsbelopp för en umgängesförälder vars barn bor växelvis (fr.o.m. 2012) jämfört med utredningens förslag, kronor per månad

	Bedöms som umgängesförälder i dag	Som växelvisförälder med förslaget	Skillnad
1 barn	1 950	2 750	800
2 barn	2 325	3 200	875
3 barn	2 750	4 000	1 250

⁸ Se regeringens aviserade höjning av bostadsbidraget i budgetpropositionen för 2011, prop. 2010/11:1, utgiftsområde 12, s. 38.

Umgängesföräldrar vars barn endast har umgänge med föräldern, dvs. barn som inte bor växelvis hos föräldern, berörs inte av utredningens förslag och påverkas därför inte heller av de föreslagna bidragsnivåerna. Cirka 13 000 hushåll mottar i dag umgängesbidrag.

Barn till umgängesföräldrar bedöms genom förslaget få förbättrade möjligheter att få tillgång till båda sina föräldrar genom att båda föräldrarna utifrån samma förutsättningar kan få möjlighet till hjälp för hushållets kostnader. Det föreslagna växelvisbidraget kan även bidra till att föräldrar har större möjlighet att ha en bostad där barn kan bo varaktigt.

Av tabell 3 nedan framgår att förslaget kommer att innebära att de flesta föräldrar kommer att få ett höjt bostadsbidrag, att föräldrar vars barn bor växelvis men som i dag betraktas som boförfälder inom bostadsbidraget kommer att förlora på förslaget, samt att de stora skillnaderna i bidragsbeloppen främst återfinns bland växelvisföräldrar som i dag får bostadsbidrag som umgängesföräldrar. Den sistnämnda gruppen är dock den mindre till antalet.

Tabell 3 Antal föräldrar i olika hushållstyper, maximala respektive minsta förändring i kronor per månad för de olika hushållstyperna med utredningens förslag till bostadsbidrag

	1 barn max/min förändring	2 barn max/min förändring	3 barn max/min förändring	Totalt antal
Boförfälder	+150	+150	+150	104 648
Umgängesförälder	0	0	0	10 451
Växelvisförälder med folkbokfört barn	0/-200	0/-500	0/-650	22 791
Växelvisförälder utan folkbokfört barn	+800/+50	+1 000/+190	+1 250/+250	2 546

En fördel med utredningens förslag om växelvisbidrag inom bostadsbidraget är att barnets folkbokföring minskar sin betydelse i förhållande till vilken nivå av bostadsbidrag som kan lämnas. Föräldrar vars barn bor växelvis får genom utredningens förslag lika mycket i bostadsbidrag oavsett hos vem av föräldrarna barnet är folkbokfört. Ersättningen blir därmed mer beroende av i vilken omfattning barnet bor eller vistas i hushållet än hos vem barnet är folkbokfört, vilket får antas minska barnet som en bärare av en ekonomisk förmån, liksom öka barnets tillgång till båda sina föräldrar. För föräldrar vars barn bor växelvis innebär förslaget ökade

möjligheter till att få bidrag till sitt boende på lika villkor. Förslaget kommer därmed undanröja en anledning till konflikt mellan särlevande föräldrar.

15.3.2 Konsekvenser för staten

Förslaget att införa ett växelvisbidrag inom bostadsbidraget för föräldrar med växelvis boende barn får sammantaget inga ekonomiska konsekvenser för staten. Höjningen av det särskilda bidraget för boföräldrar samt växelvisbidraget finansieras dels genom de boföräldrar som i själva verket är växelvisföräldrar och därmed kommer att få lägre bostadsbidrag med det nya förslaget (genom att de kommer att få växelvisbidrag i stället för särskilt bidrag för hemmavarande barn), dels genom förslaget att avskaffa underhållsstöd vid växelvis boende (se nedan avsnitt 15.4). Anslaget för bostadsbidrag till barnfamiljer skulle med anledning av förslaget behöva höjas med cirka 115 miljoner kronor per år. Genom att använda besparingen från förslaget med att samtidigt avskaffa växelvisbidraget inom underhållsstödet finansieras kostnaden.

15.3.3 Administrativa konsekvenser

Med anledning av att det kommer behöva göras en bedömning av vilka hushåll som kan få bostadsbidrag i form av växelvisbidrag, kommer troligtvis kostnaden för handläggning av bostadsbidraget att öka. I dag uppgår styckkostnaden för bostadsbidrag per beslut till 587 kronor. Vilken kostnad som förslaget kan leda till är dock svår att uppskatta.

Även om ett barns folkbokföring inte ska vara en förutsättning för rätt till växelvisbidrag kan uppgiften om barnets folkbokföring ha viss betydelse i samband med bedömning av barnets boende. Om ett barn inte är folkbokförd hos den förälder som ansöker om växelvisbidrag går det inte att utesluta att det i vissa fall kan komma att bli svårt att avgöra om barnet bor växelvis hos föräldern. Antalet utredningar om barnets boende kan således komma att öka.

Behovet av att ett växelvisbidrag införs väger dock enligt utredningen tyngre än den ökade administration som kan antas följa. Inom Försäkringskassan finns det redan i dag erfarenhet av att ut-

reda barns växelvisa boende inom ramen för underhållsstödet, vilket gör att påverkan på administrationen inte behöver bli alltför stor. Den nuvarande bedömningen av växelvis boende sker utifrån en enskild förälders ansökan. Med utredningens förslag till växelvisbidrag inom bostadsbidraget kommer större hänsyn behöva tas till båda föräldrarnas uppgifter om barnets boendeomfattning i de fall båda föräldrarna söker bostadsbidrag. Utredningen bedömer att ökningen av administrationskostnaden i denna del ryms inom befintliga ramar.

Ett växelvisbidrag som ny bidragsform innebär att IT-stödet för bostadsbidrag kommer att behöva anpassas. Utredningens initiala bedömning är att även denna kostnad bör rymmas inom ram då det handlar om tillkommande bidrag inom ramen för ett befintligt system. Samtidigt är besparingen på anslaget för det växelvisa underhållsstödet högre än den sammanlagda kostnaden för bostadsbidraget.

Att öka ekonomiska stöd till ensamstående föräldrar ökar generellt incitamenten att skenseparera, dvs. att föräldrarna uppger att de har separerat men i praktiken fortsätter att leva tillsammans. I dag finns det exempelvis ekonomiska incitament att skenseparera om båda har låg inkomst. Då kan folkbokföringshushållet få både underhållsstöd och bostadsbidrag samtidigt som den bidragsskyldiga föräldern kanske inte är fullt återbetalningsskyldig för utgivet underhållsstöd.

På motsvarande vis kan även växelvisbidraget innebära en risk för skenseparation. Risken består närmast i att båda föräldrarna ansöker om växelvisbidrag. Två växelvisbidrag kan i ett sådant fall tillsammans komma att överstiga det belopp som lämnas för det särskilda bidraget. Det är i nuläget svårt att bedöma hur stor denna risk är men den torde inte vara betydande.

I sammanhanget kan nämnas att Försäkringskassan har möjligheter att vidta vissa utredningsåtgärder. När det behövs för bedömningen i fråga om ersättning, får myndigheten enligt bestämmelser i socialförsäkringsbalken göra förfrågan hos den som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter och besöka den försäkrade.

15.3.4 Konsekvenser för jämställdheten

I dag är det vanligast att kvinnor har barnen folkbokförda på sin adress och som därmed är boföräldrar i bostadsbidragets mening och som då kan ha möjlighet att uppbära det särskilda bidraget för

hemmavarande barn. I två tredjedelar av hushållen som har barn som bor växelvis är barnen folkbokförda hos mamman. För föräldrar vars barn bor växelvis innebär förslaget ökade möjligheter till att få bidrag till sitt boende på lika villkor. Förslaget bedöms ha en positiv effekt på jämställdheten genom att båda föräldrar får likvärdiga möjligheter att ta sitt försörjningsansvar och ge omsorg om barnet.

15.4 Avskaffat underhållsstöd vid växelvis boende

Utredningen föreslår att underhållsstöd vid växelvis boende ska avskaffas.

15.4.1 Konsekvenser för enskilda

Konsekvensen av att avskaffa underhållsstöd vid växelvis boende innebär att de föräldrar som i dag uppbär detta bidrag, skulle förlora på utredningens förslag. Som mest handlar det om 1 908 kronor per månad eller 22 896 kronor om året för en förälder som uppbär maximalt växelvisstöd för tre barn.

I dag kan föräldrar som har barn boende växelvis som mest få 636 kronor i månaden (dvs. halva underhållsstödsbeloppet på 1 273 kronor i månaden) för varje barn. Växelvisstödet är inkomstprövat mot föräldern och inte mot hushållet och det genomsnittliga beloppet per barn som lämnas under 2010 var enligt Försäkringskassan 424 kronor i månaden. Cirka 7 500 personer har i dag växelvisstöd inom underhållsstödet utan att samtidigt få bostadsbidrag. För dessa personer blir ett avskaffat växelvisstöd inom underhållsstödet en förlust som inte kompenseras med familjeförmåner eftersom de med anledning av hushållets inkomst sannolikt inte heller kan förväntas få bostadsbidrag som till del kan komma att kompensera bortfallet av växelvisstödet.

Tabell 4 Antal personer med underhållsstöd vid växelvis boende som inte samtidigt uppbär bostadsbidrag, 2010

	Man	Kvinna	Totalt
Ensamstående	1 612	2 778	4 390
Sammanboende	687	2 428	3 115
Totalt	2 299	5 206	7 505

Underhållsstöd vid växelvis boende kan visserligen sägas bidra till att ekonomiskt svaga föräldrar har ekonomiska möjligheter att välja växelvis boende för sina barn om de så önskar. Det kommer även växelvisbidrag inom bostadsbidraget att göra. Detta bidrag kan dock endast till viss del ersätta den inkomstförlust som för de cirka 10 000 hushåll gör som i dag uppbär *både* underhållsstödets växelvisstöd och bostadsbidrag för hemmavarande barn. Det går inte att bortse från att det är ekonomiskt utsatta föräldrar som drabbas av att växelvisstödet ersätts med växelvisbidrag inom ramen för bostadsbidraget.

Det går heller inte att bortse från att en förälder också kan ha ett ekonomiskt intresse av att barnet ska anses bosatt hos endast den föräldern, för att därigenom kunna få ett fullt underhållsstöd för barnet, eller att få bostadsbidragets särskilda bidrag för hemmavarande barn som kan lämnas när barn bor på heltid hos föräldern. De föräldrar som i dag mottar sistnämnda bidrag trots att barnet i själva verket bor växelvis, kommer dock att förlora ekonomiskt på att övergå till att få växelvisbidrag inom bostadsbidraget. Det är därför viktigt att införandet av det nya växelvisbidraget går hand i hand med en övergångslösning för denna grupp föräldrar. Det gäller särskilt med vetskapen om att detta är en grupp föräldrar med låga inkomster och som redan i dag många gånger lever på marginalen.

15.4.2 Konsekvenser för staten och kommuner

Att avskaffa underhållsstödets växelvisstöd innebär en utebliven utgift på cirka 140 miljoner kronor per år. Utredningen använder emellertid denna uteblivna utgift för att finansiera förslaget om växelvisbidrag, samt till att höja det särskilda bidraget för de föräldrar som har barn hela eller merparten av tiden.

De administrativa besparingarna beräknas enligt uppgifter från Försäkringskassan bli cirka 6 miljoner kronor per år.

Den kraftiga utvecklingen av växelvis boende för barn tyder på att alltfler föräldrar uppenbarligen väljer denna boendeform trots att merparten av dem inte är berättigade till underhållsstödets väx-

elvisstöd.⁹ Detta talar för att barnets boendeform inte borde påverkas nämnvärt om detta stöd avskaffas.

Vilken typ av boendeform för ett barn som föräldrar väljer efter en separation bör dock enligt utredningen inte vara styrande för om samhället ska ge barn i dessa hushåll ekonomiskt stöd. Samhällets ekonomiska stöd bör i detta avseende göras mer neutralt och i större utsträckning kopplas till respektive förälders försörjningsansvar för barnet. Det faktum att bostadsbidraget är inkomstprövat säkerställer att enbart föräldrar med behov av ekonomiskt stöd kan komma ifråga för bidraget. En positiv följd av förslaget att avskaffa växelvisstödet och ersätta det med ett växelvisbidrag inom bostadsbidraget är att endast en inkomstprövning behövs oavsett barnets boendeform. I dag görs en form av inkomstprövning inom bostadsbidraget (mot aktuell hushållsinkomst som sedan stäms av två år senare) och en annan form av inkomstprövning inom underhållsstöd för växelvis boende (mot individuell taxerad inkomst). Systemen är olika både avseende inkomstnivåer och avtrappning.

Enligt utredningens beräkningar innebär förslaget om avskaffat underhållsstöd vid växelvis boende inga konsekvenser för utgifterna för kommunernas ekonomiska bistånd enligt socialtjänstlagen. Detta är inte liktydigt med att det inte kommer finnas hushåll som behöver ökat ekonomiskt bistånd. När även det höjda bostadsbidraget för boföräldrar beaktas blir det sammanlagda resultatet dock mer eller mindre neutralt. En stor andel av föräldrar som uppbär underhållsstödets växelvisstöd har låga inkomster och uppbär även ekonomiskt bistånd.

Av tabell 5 framgår att det är en relativt stor andel av hushållen med framför allt bostadsbidrag som även har ekonomiskt bistånd, vilket är vanligast bland dem med lägst inkomst. Det är även den grupp som mottar högst bostadsbidragsbelopp och som därför potentiellt kan förlora högst belopp om de har barn som bor växelvis.

⁹ Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll. Rapporten visar att under åren 2007 t.o.m. 2010 valde mellan 50 och 60 procent av de nyseparerade föräldrarna växelvis boende för sina barn.

Tabell 5 Hushåll med bostadsbidrag och/eller underhållsstödets växelvisstöd, fördelat efter antal hushåll med låg inkomst och andel av hushållen som har ekonomiskt bistånd

	Antal hushåll totalt	Varav andel med ek. bistånd	Antal hushåll med disp. inkomst 100 tkr eller lägre	Varav andel med ek. bistånd
Ensamstående boföräldrar	87 000	31 %	33 495	67 %
Ensamstående umgängesföräldrar	12 500	43 %	4 750	73 %
Sammanboende boföräldrar	39 500	31 %	27 453	40 %
Sammanboende umgängesföräldrar	500	33 %	20	50 %
Sammanboende med växelvisstöd och bostadsbidrag	3 115	34 %	125	51 %
Sammanboende med växelvisstöd utan bostadsbidrag	982	2 %	39	32 %
Ensamstående med växelvisstöd och bostadsbidrag	9 116	34 %	365	67 %
Ensamstående med växelvisstöd utan bostadsbidrag	4 390	5 %	176	11 %

15.4.3 Sammantagna konsekvenser för enskilda som för närvarande uppbär underhållsstöd vid växelvis boende och/eller bostadsbidrag

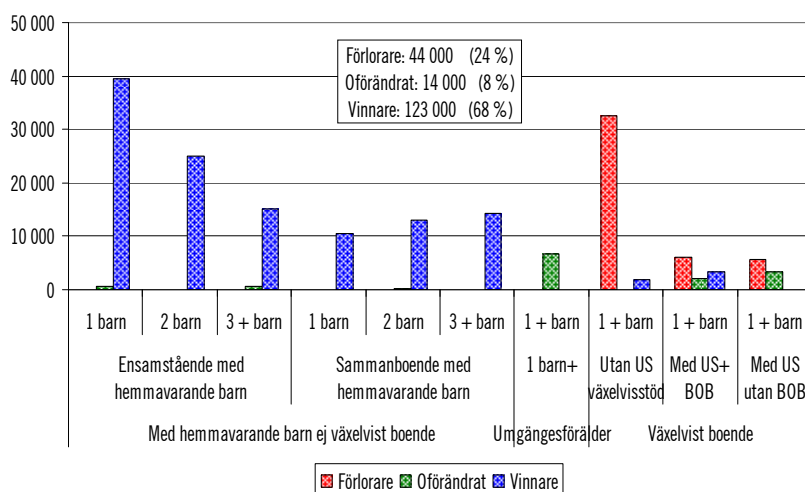
Sammantaget innebär utredningens förslag att avskaffa växelvisstödet och ersätta det med ett växelvisbidrag inom bostadsbidraget att fler personer vinner än förlorar, samtidigt som fler sannolikt uppfattar bidragsförändringarna som mer rättvisa. Utredningen anser därför att det finns skäl att ändra bestämmelserna för bostadsbidrag på det sätt som föreslås i avsnitt 13.3 och 13.4.5 trots att det finns hushåll som förlorar på förslagen.

Cirka 140 000 barnhushåll har i dag bostadsbidrag, 17 600 hushåll har underhållsstöd vid växelvis boende och drygt 10 000 hushåll tar emot båda stöden. Av diagram 1 framgår att det är bland föräldrar som har bostadsbidrag utan växelvisstöd som störst antal förlorare i ekonomisk standard finns. Detta är de föräldrar som i dag får bostadsbidrag som boföräldrar men som med utredningens förslag i stället kommer att få bostadsbidrag som växelvisföräldrar. Det som i dag enbart uppbär växelvisstödet kommer dock att bli av med det.

Att en del av dem ändå inte förlorar på utredningens förslag beror på att det minskade underhållsstödet ersätts med ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Diagrammet nedan visar föränd-

ringen i ekonomisk standard för olika hushållstyper. För 68 procent av hushållen innebär förslagen höjt bidrag, för 8 procent lämnas nivån oförändrad och för 24 procent av hushållen resulterar förslagen i en ekonomisk förlust.

Diagram 1 Andel hushåll som vinner, förlorar eller vars ekonomiska situation blir oförändrad med utredningens förslag om avskaffat underhållsstöd vid växelvis boende som ersätts med växelvisbidrag inom bostadsbidraget, fördelat på olika hushållstyper, 2010



I tabell 6 framgår bidragsbelopp per månad för olika hushållstyper före och efter utredningens förslag.¹⁰ Nivåerna på förändringen av beloppen visar tydligt att de stora förändringar kommer att kunna ske för det relativt sett lägre antal föräldrar som mottar underhållsstödets växelvisstöd.

¹⁰ Beloppet gäller med beaktande av den fr.o.m. 2012 aviserade höjningen av bostadsbidraget. Se budgetpropositionen för 2011, prop. 2010/11:1, utgiftsområde 12, s. 38.

Tabell 6 Bidragsbelopp för olika hushållstyper i dag samt enligt utredningens förslag, kronor per månad

	Maximalt bostadsbidrag och underhållsstödets växelvisstöd i dag	Maximalt bostadsbidrag utredningens förslag	Förändring max.belopp	Förändring min.belopp
Boförälder	4 600	4 750	150	50
Umgängesförälder	2 700	2 700	0	0
Växelvisförälder med folkbokfört barn	6 508	3 950	-2 558	-200
Växelvisförälder utan folkbokfört barn	4 608	3 950	1 100	-658

Konsekvensen av att införa ett växelvisbidrag inom bostadsbidraget och att avskaffa underhållsstöd vid växelvis boende innebär således att såväl de föräldrar som i dag uppbär sistnämnda stöd som de som har barn boende växelvis med bostadsbidrag inklusive särskilt bidrag för hemmavarande barn, skulle förlora på utredningens förslag. Som mest handlar det om 2 558 kronor per månad eller 30 696 kronor om året för en förälder som har tre barn folkbokförda hos sig. Detta belopp gäller de hushåll som har de lägsta inkomsterna. Det är således inte enbart de som i dag tar emot underhållsstöd vid växelvis boende som förlorar på utredningens förslag. De belopp som dessa växelvisföräldrar förlorar används dock till att stärka ekonomin för hela den grupp som generellt sett har den svagaste ekonomin, dvs. ensamstående föräldrar som har barn boende hos sig den största delen av tiden.

Att underhållsstöd vid växelvis boende avskaffas och ersätts med ett växelvisbidrag inom bostadsbidraget torde inte försvåra samarbetet mellan särlevande föräldrar och därmed inte heller leda till fler processer i domstol om barns boende eller omfattning av umgänge. Att stöd från samhället lämnas med ett större beaktande av föräldrarnas antagna försörjningsbördor torde i de flesta fall upplevas som mer rättvist mellan föräldrarna.

15.4.4 Konsekvenser för jämställdheten

För föräldrar vars barn bor växelvis innebär förslagen ökade möjligheter till att få bidrag till sitt boende på lika villkor. Förslagen bedöms ha en positiv effekt på jämställdheten genom att båda för-

äldrar får likvärdiga möjligheter att ta sitt försörjningsansvar och omsorg om barnet.

15.5 Behov av övergångslösning med anledning av avskaffat växelvisstöd inom underhållsstödet och införande av växelvisbidrag inom bostadsbidraget

Som framgått ovan kommer utredningens förslag att innebära negativa ekonomiska konsekvenser för de föräldrar som i dag mottar särskilt bidrag för hemmavarande barn som boföräldrar, trots att barnet bor växelvis. Dessa föräldrar kommer med utredningens förslag att få ett lägre bidragsbelopp genom det föreslagna växelvisbidraget. De föräldrar inom denna hushållstyp som samtidigt har mottagit underhållsstödets växelvisstöd kommer att få en ännu större minskning av totalt bidragsbelopp med anledning av att sistnämnda växelvisstöd föreslås avskaffas.

Enligt utredningen är det därför nödvändigt att dämpa de negativa ekonomiska konsekvenserna för denna grupp bidragsmottagare. Detta kan göras genom att antingen höja ersättningsnivåerna inom bostadsbidraget eller införa någon form av övergångslösning. Att höja ersättningsnivåerna för att helt undvika ekonomiska förluster för de enskilda, skulle innebära mycket stora höjningar och är vare sig realistiskt eller lämpligt.

För att övergången mellan det avskaffade växelvisstödet och växelvisbidraget inom bostadsbidraget inte ska innebära alltför stora förluster för berörda hushåll är det enligt utredningen lämpligt med en övergångslösning. En sådan kan utformas på flera olika sätt. Utredningen väljer att lämna förslag på en möjlig lösning som finansieras inom befintliga anslag.

En övergång som kan tillämpas är att under det första året låta boföräldrar få 100 kronor av den föreslagna höjningen av det särskilda bidraget på 150 kronor i månaden för att sedan nästföljande år få hela den föreslagna höjningen. Den nya nivån för växelvisbidrag kan dock införas redan från det första året. Under det första året kan underhållsstödets växelvisstöd lämnas med hälften för att sedan helt tas bort nästföljande år.

Vissa administrativa svårigheter kan uppstå under den tid en övergångslösning tillämpas eftersom rätten till bostadsbidrag grun-

das på en uppskattad inkomst för ett år framåt, medan underhållsstöd vid växelvis boende baseras på den senaste taxerade inkomsten, vilket vanligtvis är inkomsten som föräldern hade två år tidigare. Med anledning av detta är det angeläget att en eventuell övergångslösning inte blir alltför långvarig. Även det faktum att vissa av de oönskade effekter som utredningens förslag undanröjer, kvarstår under tiden för en övergångslösning talar för en kort övergångsperiod.

15.6 Tidsbegränsade underhållsstöd

Förmånstiden för underhållsstöd föreslås tidsbegränsas och lämnas efter beslut för en period om maximalt tre år. Därefter ska efter ansökan en förnyad prövning av rätt till underhållsstöd ske. Tidsbegränsningen föreslås inte gälla när underhållsstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag och inte heller i ärenden om underhållsstöd där det finns beslut om anstånd för obetalda återbetalningsbelopp.

15.6.1 Konsekvenser för enskilda

Att införa tidsbegränsade underhållsstöd innebär visserligen ingen förenkling för enskilda föräldrar eftersom de behöver ansöka flera gånger om de önskar fortsätta reglera underhållet via underhållsstöd. Förslaget kommer sannolikt att kräva fler diskussioner föräldrarna emellan om att i stället försöka komma överens om ett underhållsbidrag. Detta måste ändå anses vara rimligt då det är föräldrarna, inte staten, som har det primära ansvaret för barnets försörjning. Särskilt motiverat är det i de fall föräldrarna använder underhållsstödet som en ren pengaförmedling trots att de har ekonomiska förutsättningar att avtala om ett underhåll för barnet som är högre än underhållsstödets maximala belopp per månad.

Enligt Försäkringskassans uppgifter fanns det i december 2010 drygt 28 000 bidragsskyldiga föräldrar, vilket motsvarar 36 000 barn för vilka det återbetalas fullt underhållsstöd. Om underhållet i stället skulle regleras utanför underhållsstödet genom ett avtal om underhållsbidrag, torde det innebära att barn i större utsträckning skulle få ett högre underhållsbelopp jämfört med i dag, vilket är positivt för barnet och övriga i det hushåll där bidragsmottagaren bor. För den underhållsskyldige föräldern innebär en ökad

reglering av underhåll via ett avtal om underhållsbidrag att fler skulle få betala mer i underhåll än vad som görs i dag. Enligt utredningens beräkningar (se avsnitt 12.5) skulle drygt 40 procent av alla barn till särlevande föräldrar, motsvarande nästan 50 000 barn, få mer i underhållsbidrag än i underhållsstöd. Flertalet av dessa barn har boföräldrar som återfinns i de lägre inkomstdecilerna.

15.6.2 Administrativa konsekvenser

Förslag om tidsbegränsade underhållsstöd kommer innebära att fler beslut om underhållsstöd behöver fattas. Detta kommer medföra större personalinsatser från Försäkringskassan och därmed också ökade administrationskostnader; detta för en socialförsäkringsförmån som redan i dag är förknippad med relativt höga administrationskostnader, totalt 369 miljoner kronor för 2010.

Ökade administrationskostnader kan dock vägas upp av att tidsbegränsade underhållsstöd sannolikt ger möjlighet att få till stånd fler underhållsregleringar via underhållsbidrag samt att fler underhållsstöd kan betalas ut som utfyllnadsbidrag. Det innebär i sig både lägre administrations- och försäkringskostnader med anledning av lägre kostnad för utskick av inbetalningskort till bidragsskyldig, och även en minskad administration generellt sett med anledning av mindre ärendevolymer utan förluster i form av uteblivna återbetalningar.

Försäkringskassans handläggning av tidsbegränsade underhållsstöd kan införas i samband med den årliga omprövningen av underhållsstödet. I ett sådant fall dras ärenden med fullt underhållsstöd in om återbetalningsbeloppet kommer att bli 1 273 kr för det kommande året. Om alla föräldrar till de 36 000 barn (se avsnitt 15.6.1 ovan) som de bidragsskyldiga föräldrarna har förmåga att betala fullt underhållsstöd för skulle välja att reglera underhållet utanför underhållsstödet, skulle det med en styckkostnad på 171 kronor per utbetalning innebära en minskning av administrationskostnaden med cirka 58 miljoner kronor per år.

Dagens utfyllnadsärenden lämnas oförändrade. Ärenden där bidragsskyldiga har förmåga att återbetala ett belopp som är lägre än 1 273 kronor per månad men där fullt underhållsstöd lämnas för barnet, skulle i stället kunna omvandlas till utfyllnadsärenden.

För enskilda föräldrar och barn är det viktigt att Försäkringskassan i god tid går ut med information till berörda inom under-

hållsödssystemet om att tidsbegränsade underhållsstöd kommer att införas och vad detta medför.

15.6.3 Konsekvenser för jämställdheten

Genom förslaget att införa tidsbegränsade underhållsstöd ökar möjligheten till att underhåll i en större utsträckning kan regleras via ett underhållsbidrag. Som utredningen visar i kapitel 12 finns det, framförallt i de lägre inkomstklasserna, ett stort antal barn som skulle få ett större underhåll från den bidragsskyldige föräldern om underhållsbidrag beräknades i stället för underhållsstöd. Eftersom det är ett betydligt större antal mammor än pappor som mottar underhållsstöd skulle förslaget kunna ge kvinnor en höjning av den disponibla inkomsten samtidigt som även fäderna i större utsträckning kan ta ett försörjningsansvar efter förmåga.

15.7 Avskaffade umgängesavdrag

Utredningen föreslår att möjligheten till avdrag på återbetalningsbeloppet för lämnat underhållsstöd med anledning av umgänge, s.k. umgängesavdrag, ska avskaffas.

15.7.1 Konsekvenser för enskilda

Förslaget om avskaffade umgängesavdrag innebär att bidragsskyldiga som i dag nyttjar möjligheten till att göra umgängesavdrag kommer att få betala det fastställda återbetalningsbeloppet i en större omfattning än i dag. Försäkringskassans analyser av umgängesavdragen har visat att det är föräldrar med relativt bra inkomster som oftare gör avdrag jämfört med föräldrar som tjänar sämre.¹¹ De bidragsskyldiga föräldrar som har ett fastställt återbetalningsbelopp som understiger 50 kronor per månad och barn är dessutom i dag förhindrade att göra umgängesavdrag. Detta minskar risken för att ett avskaffat umgängesavdrag leder till att umgänge försvåras för de bidragsskyldiga som har de lägsta inkomsterna. De bidragsskyldiga som är föremål för utmätning genom Kronofogdemyndighetens försorg kommer också att med utred-

¹¹ Försäkringskassan Analyserar 2005:1, Råd att umgås, s. 7. Se även avsnitt 11.11.3 ovan.

ningens förslag få tillgodogöra sig ett s.k. normalbelopp för de kostnader för barnets uppehälle som uppstår i samband med umgänge.

Ett avskaffande av umgangesavdragen innebär att boföräldrar inte längre kommer få något motsvarande avdrag på utgivet underhållsstöd. Genom att i större utsträckning tillämpa nuvarande möjlighet till s.k. nettoberäkning skulle dock sannolikt umgängeskostnader i en mindre utsträckning bli föremål för konflikter och innebära färre samarbetsproblem mellan föräldrarna. Eftersom nettoberäkning innebär att föräldrarna kommer överens om ett umgänge borde det skapa förutsättningar både för samverkan mellan föräldrar och även ett kontinuerligt umgänge. Det skapar förutsägbarhet både för barnet vad gäller umgänget och för boföräldern vad gäller underhållsstödsbelopp. Eftersom de föräldrar som mest använder sig av umgangesavdraget är de med en relativt sett bättre ekonomi, kan de små belopp som umgangesbidraget medger vara av mindre betydelse ekonomiskt sett. För de föräldrar som har löneutmätning föreslår utredningen ett förbehållsbelopp för umgangesföräldrar som är större än umgangesavdraget. (se avsnitt 15.8 nedan). De föräldrar som önskar fortsätta med att i efterhand göra avdrag på underhåll har möjlighet att övergå till att i stället reglera underhåll via avtal om underhållsbidrag.

Ur barnets perspektiv innebär förslaget att barnet inte längre blir en bärare av en ekonomisk förmån eller kostnad som båda föräldrarna kan ha intresse i. Detta torde i sin tur bidra till att minska en konfliktfaktor mellan föräldrarna då de inte behöver visa på omfattningen av barnets vistelse i samband med umgänge hos en förälder. Umgangesavdraget är i dag en tydlig konfliktfaktor då den enes avdrag direkt återspeglas av ett sänkt underhållsstödsbelopp.

15.7.2 Konsekvenser för staten

Ett avskaffande av umgangesavdragen kommer inte att påverka kostnaden för förmånsslaget eftersom avdragsrätten i dag innebär att även underhållsstödet minskas med motsvarande belopp som den bidragsskyldige får minska sin betalningsskyldighet med. Om den bidragsskyldige inte återbetalar det debiterade beloppet kommer dock detta medföra ökade kostnader eftersom Försäkringskassan då kommer betala ut ett högre underhållsstödsbelopp än tidigare.

15.7.3 Administrativa konsekvenser

Förslaget om att avskaffa umgängesavdrag innebär en administrativ besparing eftersom vid varje ansökan om umgängesavdrag ska såväl boförälder som bidragsskyldig få meddelande om beslutet. Om boföräldern inte bekräftat vistelsetiden i ansökan måste ytterligare kommunikering ske i ärendet. Under 2010 kom det in drygt 21 000 ansökningar om umgängesavdrag, vilket innebär minst två beslut i varje ärende. Enbart besparingen för utebliven portokostnad blir cirka 160 000 kronor per år. Enligt Försäkringskassans uppskattade schablon för tidsåtgång motsvarar besparingen för utebliven handläggning närmare 4 årsarbetare. Därtill bör det även tillkomma andra administrativa besparingar med anledning av att Försäkringskassans IT-system inte behöver uppdateras eller vara föremål för registervård.

15.7.4 Konsekvenser för jämställdheten

Eftersom det är fler män än kvinnor som använder sig av umgängesavdraget innebär förslaget att det är flest män som förlorar ekonomiskt på det, medan det är fler kvinnor som får behålla ett intakt underhållsstödsbelopp när umgängesavdraget avskaffas. Det är enligt uppgift främst män med relativt god ekonomi som i dag använder sig av umgängesavdraget vilket med anledning av de små summor som avdraget kan ge, inte borde innebära så stor påverkan på deras ekonomin. För män med sämre ekonomi och som är föremål för utmätning föreslår utredningen ett förbehållsbelopp för umgänge som är större än umgängesavdraget, (se avsnitt 13.4.9 och 15.8.). Förslaget om avskaffade umgängesavdrag innebär således en ekonomisk utjämning mellan könen.

15.8 Förbehållsbelopp vid utmätning för umgängesföräldrar

Utredningen anser att en umgängesförälder vid utmätning av lön ska få förbehålla sig kostnader för barnets uppehälle.

15.8.1 Konsekvenser för enskilda

Enligt uppgifter från Kronofogdemyndigheten (KFM) i oktober 2010 fanns det 104 000 gäldenärer som var föremål för löneutmätning. Av dessa hade 12 500 (vilket motsvarar cirka 12 procent) skulder avseende återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd. Det innebär att åtminstone 12 500 föräldrar med löneutmätning har barn för vilka de är, eller har varit, underhållsskyldiga och som skulle kunna få möjlighet att inom ramen för förbehållsbelopp, yrka på tillägg för umgängeskostnader. Huruvida dessa gäldenärer verkligen har ett aktivt umgänge med sina barn och kan påvisa faktiska merkostnader för umgänget är okänt.

Vid löneutmätning genom KFM:s försorg får en boförälder tillgodoräkna sig kostnader för barnets uppehälle genom det s.k. normalbeloppet, vilket inte en umgängesförälder får göra. Umgängesföräldern får inte tillgodoräkna sig några kostnader för barnet, varken sådana som kan uppstå vid umgänge eller kostnader för barnets uppehälle. Det får däremot en boförälder göra, både när barnet är folkbokfört hos denne och vid växelvis boende. Vid växelvis boende kan båda föräldrarna få tillgodoräkna sig kostnader för barnets uppehälle om båda är föremål för utmätning. Normalbeloppet för barnet delas då med hälften.

Att även en umgängesförälder ska få tillgodoräkna sig ett belopp för kostnader för barnets uppehälle i samband med umgänge innebär således en förbättring för umgängesföräldern och dennes barn. Det stämmer väl överens med utredningens utgångspunkt att det inom familjeekonomiska regelverk i större utsträckning bör beaktas vilken försörjningsbörd föräldern kan antas ha beroende på i vilken omfattning barnet bor eller vistas i föräldrarnas hushåll.

Utredningens förslag bedöms öka barns möjlighet till umgänge med en förälder och därmed också öka barnets kontakt med båda sina föräldrar. I utredningens undersökning på BRIS webbplats där barn till särlevande föräldrar har svarat på utredningens frågor, framkommer också att det händer att barn inte träffar den förälder som de inte bor stadigvarande med pga. att det saknas pengar. Utredningens förslag kan även bidra till att undanröja en konflikt-drivande faktor mellan särlevande föräldrar då det innebär ekonomiska förutsättningar för umgänge även för en förälder med löneutmätning då denne får en förbättrad möjlighet att själv bekosta umgänget.

15.8.2 Konsekvenser för staten

För staten uppgick under 2009 indrivet belopp genom löneutmätning till nästan 2,8 miljarder kronor. Om man antar att varje löneutmättningsbeslut genererar lika mycket pengar per år innebär det att de nämnda 12 500 löneutmättningsbesluten riktade mot gäldenärer med underhållstödsskulder, inbringar 336 miljoner kronor per år (12 procent av 2,8 miljarder), vilket innebär att utmätningssbelopp per gäldenär och månad blir 2 240 kronor (336 miljoner delat på 12 månader och därefter delat på 12 500 gäldenärer). Om man därefter gör antagandet att hälften av de 12 500 gäldenärerna kommer att bli berättigade till tillägg till normalbeloppet för umgängeskostnader, och att denna kostnad i genomsnitt kan beräknas till 500 kronor, medför den nya tillämpningen att indrivet belopp kommer att minska med drygt 37 miljoner kronor per år (500 kronor gånger hälften av besluten gånger 12 månader). Det vill säga en utebliven eller senarelagd inbetalning på 37 miljoner kronor.

En ny rättspraxis som innebär att KFM ska pröva gäldenärens yrkande om tillägg för umgängeskostnader och i förekommande fall beakta denna kostnad, kommer att innebära en ökad arbetsbelastning för myndigheten. Som ovan beskrivits går det inte att närmare ange hur många gäldenärer som kan komma yrka tillägg för umgängeskostnad men det är inte troligt att gruppen är av ringa omfattning.

15.8.3 Administrativa konsekvenser

KFM har lämnat förslag om ett mer förenklat och schabloniserat löneutmätningssystem som syftar till att bl.a. frigöra resurser som kan användas till andra arbetsuppgifter än att handlägga löneutmättningsbeslut.¹² En praxisförändring som innebär att KFM ska pröva frågor om umgängeskostnader är dock inte ett led i denna riktning, utan snarare tvärtom. Att KFM får en ökad arbetsbelastning med anledning av förslaget är dock enligt utredningen inget giltigt argument mot att införa förslaget.

¹² Kronofogdemyndigheten, Förenklad löneutmätning, 2009.

15.9 Fördelning och avstående av föräldrapenning

Utredningen föreslår att vid gemensam vårdnad om ett barn ska de 390 dagar med föräldrapenning som är beroende av förälders inkomstnivå (dvs. sjukpenningnivå eller grundnivå) fördelas med hälften till vardera föräldern. Detsamma gäller för de 90 dagarna på lägstanivå som lämnas med samma belopp till alla föräldrar oavsett inkomst.

15.9.1 Konsekvenser för enskilda

Den förälder som önskar att ta ut fler än hälften av de totalt 390 föräldrapenningdagarna på sjukpenningnivå, måste enligt utredningens förslag be den andra föräldern om att hon eller han ska avstå sina föräldrapenningdagar på den nivån. Motsvarande ska gälla när en förälder önskar att ta ut fler än hälften av de 90 dagarna med föräldrapenning på lägstanivån.

En förälders möjlighet att utan dialog med den andra föräldern, själv bestämma med vilken ersättningsnivå hon eller han väljer att ta ut sin föräldraledighet begränsas i viss mån genom utredningens förslag. Behovet av en dialog med den andra föräldern om hur antalet föräldrapenningdagar och nivån på ersättningen för dessa dagar på bästa sätt ska fördelas och planeras, kan därmed antas öka. Detta innebär att risken för att en förälder tar ut alla dagar med högre ersättning utan att den andra förälderns fullt ut inser konsekvenserna av detta, minskar.

Att hälften av sjukpenning- respektive lägstanivådagarna fördelas med hälften till vardera föräldern kan antas främja barnets anknytning och umgänge med båda föräldrarna, då de ekonomiska förutsättningarna, för framför allt pappor att var föräldralediga med sitt barn förbättras.

15.9.2 Konsekvenser för staten

Förslaget kan sannolikt leda till att fler män tar ut de sjukpenninggrundande föräldrapenningdagarna. Detta torde innebära en mindre ökning av kostnaden för föräldrapenninganslaget eftersom pappor i snitt har högre inkomst än mammor. Utredningen bedömer att ökningen kommer att vara låg och rymmas inom befintlig ram.

15.9.3 Konsekvenser för administrationen

En förälder ska fortsatt kunna avstå sin rätt till föräldrapenning till förmån för den andra föräldern, med undantag för de sextio dagar föräldrapenning på sjukpenningnivån som är reserverade för vardera föräldern. Den förälder som avstår sin rätt till föräldrapenning ska anmäla med vilken ersättningsnivå föräldrapenningen avstås. Det innebär en begränsad initial utveckling av Försäkringskassans handlägningsstöd för föräldrapenning.

Behovet av informationsinsatser om den faktiska innebörden av fördelning och avstående av olika typer av föräldrapenningdagar mellan föräldrarna antas öka i och med förslaget. Utredningen bedömer att denna kostnad ryms inom förvaltningsanslaget.

15.9.4 Konsekvenser för jämställdheten

Att fördela hälften av de inkomstberoende dagarna med föräldrapenning (dvs. på sjukpenningnivå och grundnivå) för vardera föräldern, kan bidra till att öka ett jämställt föräldrapenninguttag. Män har som regel högre inkomster än kvinnor, varför de ekonomiska incitamenten för pappor att ta ut föräldrapenning på sjukpenningnivån ökar när hälften av de inkomstberoende dagarna med föräldrapenning är fördelade till respektive förälder.

15.10 Maxtaxa inom förskola och fritidshem – avgiftsuttag enligt platsinnehav

Utredningen föreslår att avgift för plats i förskola och fritidshem inom ramen för systemet med maxtaxa, ska beräknas för det hushåll där förälder innehar en plats för barnet, dvs. utifrån ett platsinnehav. När två hushåll nyttjar en och samma plats inom t.ex. förskola, ska avgifterna således enligt utredningens förslag beräknas separat för respektive hushåll.

15.10.1 Konsekvenser för enskilda

Att barnets båda särlevande föräldrar som nyttjar en barnomsorgsplats är med och betalar för kostnaden för platsen är enligt utredningen en lämplig hantering av avgiften för barn- och skolbarns-

omsorgen. Ökad tydlighet i fråga om vilket hushåll som ska avgiftsbeläggas gagnar såväl förutsägbarheten som rättssäkerheten i fråga om vilken avgift kommunen kommer att ta ut när den tillämpar systemet med maxtaxa.

Utredningens förslag bedöms gagna barn och föräldrar genom att barnets boende och folkbokföring inte längre kommer att ha betydelse för avgiftsuttaget. För föräldrar som har barnet folkbokfört hos sig kommer inte avgiften att bli högre i förhållande till när avgiften beräknas enligt den s.k. folkbokföringsprincipen.¹³ Däremot kan avgiften med utredningens förslag innebära en minskning för föräldern där barnet är folkbokfört om den andra föräldern (i det andra hushållet) har en inkomst och den framräknade sammanlagda avgiften når upp till taket för maxtaxan.

För föräldrar som inte har ett barn folkbokfört hos sig kan förslaget om avgift utifrån platsinnehav innebära en ökad avgift om de bor i kommuner som i dag tillämpar folkbokföringsprincipen. Om den principen tillämpas och folkbokföringshushållet inte har någon inkomst debiteras i dag vanligtvis inte det andra föräldrahushållet någon avgift. Förslaget om avgiftsuttag utifrån platsinnehav kommer att innebära att fler hushåll kommer att få betala avgift för förskola och fritidshem.

En enhetlig princip för avgiftsuttaget ger likvärdiga villkor för barn i olika kommuner och olika typer av hushåll. Detta torde stå i överensstämmelse med barnkonventionens princip om icke-diskriminering.¹⁴

15.10.2 Konsekvenser för kommuner

De stora flertalet kommuner i landet tillämpar redan i dag platsinnehavsprincipen i någon form.

När två hushåll nyttjar en och samma plats inom t.ex. förskola, ska avgifterna enligt utredningens förslag beräknas separat för respektive hushåll. Detta leder till att fler hushåll än i dag kommer att debiteras avgift, eftersom avgiftsutrymmet kommer att öka för de kommuner som i dag beräknar och debiterar avgiften för endast det hushåll där barnet är folkbokfört. Utredningens beräkningar

¹³ Se mer i avsnitt 10.3.7 ovan om hur avgiften beräknas utifrån platsinnehavs- respektive folkbokföringsprincipen.

¹⁴ Detta innebär bl.a. att en konventionsstat ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering p.g.a. föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning.

visar att för kommunerna innebär förslaget med ytterligare ett hushålls inkomster i avgiftsunderlaget, att avgiftsutrymmet enbart kan bli högre och därmed kommer kostnadstäckningen inom området för förskola och fritidshem att öka.

De kommuner som i dag tillämpar folkbokföringsprincipen kommer att behöva inkomstuppgifter från fler hushåll. Det innebär en ökad administration i och med att avgiftsunderlaget måste hanteras, t.ex. genom kontroller och avstämningar. Kommunerna kan också behöva göra vissa anpassningar av exempelvis interna administrativa rutiner och extern information. Med tanke på att intäkterna i form av avgift kommer att öka anser utredningen att den ökade administrationskostnaden vara finansierad.

Förslaget påverkar inte det kommunala självbestämmandet, vilket behandlas mer utförligt i avsnitt 13.5.3.

15.10.3 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens förslag möjliggör att barnets båda föräldrar i större utsträckning kan ta ekonomiskt ansvar på lika villkor för barnet. Detta bör på sikt öka delaktigheten för båda föräldrar att dela på ansvar och omsorgen av barnet och därmed öka jämställdheten mellan föräldrar.

15.11 Samarbetssamtal om ekonomiska frågor som rör barnet

De kommunala samarbetssamtalen föreslås även behandla ekonomiska frågor som rör barnet. Samarbetssamtal ska erbjudas gifta föräldrar i samband med ansökan om äktenskapsskillnad. För samboföräldrar och föräldrar som aldrig har levt ihop bör erbjudande om samarbetssamtal ske genom utökad information via kommunernas egna informationskanaler samt genom uppdaterad information från Socialstyrelsen. Ett utbildningsmaterial för kompetensutveckling av personal föreslås tas fram av Socialstyrelsen i samråd med Försäkringskassan och Konsumentverket.

15.11.1 Konsekvenser för enskilda

Föräldrar till närmare 50 000 barn separerar varje år. År 2010 genomfördes samarbetsamtal avseende cirka 19 400 barn.¹⁵ Många föräldrar använder på eget initiativ, eller efter domstols förordnande, samarbetsamtalen som ett verktyg för att söka komma överens i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge om barnet. Detta talar enligt utredningen starkt för att samarbetsamtalen utgör en naturlig arena för föräldrar att också samtala och försöka enas i andra till föräldraansvaret kopplade frågor, framför allt frågor som rör barnets försörjning och fördelning av kostnader för barnet. Genom att även ekonomiska frågor kring barnet föreslås ingå i samarbetsamtalen kommer föräldrars önskemål att få samlad information i dessa frågor i samband med en separation att uppfyllas.

Ekonomiska frågor i samarbetsamtalen ger möjlighet att öka barnperspektivet genom en helhetssyn på barnets situation och vad som ingår i föräldraansvaret eftersom föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar kan tydliggöras och behandlas under samtalen. Det ger också föräldrarna bättre underlag att fatta väl övervägda beslut i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge. Därtill har utredningen i flera undersökningar visat att särlevande föräldrar efterfrågar kunskap om barns ekonomi och behov. Samarbetet kring ekonomi är oftare också sämre än samarbetet kring andra frågor.

Genom att föräldrarna i samband med separationen kan få hjälp med att klargöra de ekonomiska förutsättningar som respektive förälder kommer att ha efter en separation, kan dessutom risken för att barnet ses som bärare av en ekonomisk förmån minska. Att föräldrar får hjälp att komma överens ger utrymme för att minska konflikter och på sätt även till viss del undvika processer i domstol.

15.11.2 Konsekvenser för staten och kommuner

Utredningen föreslår att staten erbjuder kommunerna stöd i att utbilda och kompetensutveckla berörd personal i ekonomiska frågor som rör barnet genom att Socialstyrelsen tar fram ett utbildningsmaterial. Vidare bör Socialstyrelsen uppdatera sin befintliga information om samarbetsamtal och göra den allmänt tillgänglig på platser som föräldrar i allmänhet besöker i egenskap av föräldra-

¹⁵ Socialstyrelsen, Familjerätt 2010.

skapet, t.ex. mödra- och barnavårdscentraler, familjecentraler och öppna förskolor.

I budgetpropositionen för 2011 bedömer regeringen att det finns behov av särskilda insatser för att ytterligare stödja föräldrar i deras föräldraskap.¹⁶ För detta ändamål anslår regeringen 17,5 miljoner kronor för 2012 och 10,5 miljoner kronor för 2013 respektive 2014. Utredningen menar att förslaget om att inkludera ekonomiska frågor kring barn i samarbetssamtalet bör finansieras via dessa medel.

På sikt finns det möjlighet att, som nämnts ovan i avsnitt 15.11.1, kostnaderna för domstolsväsendet minskar när färre konflikter behöver lösas i domstol.

15.12 Försöksverksamhet med separationsteam

Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att, i samarbete med Försäkringskassan, Sveriges kommuner och landsting, och ett antal kommuner utveckla och pröva en verksamhet med s.k. separationsteam.

15.12.1 Konsekvenser för enskilda

Försöksverksamheten innebär att flera olika huvudmän och professioner samverkar för att gemensamt bistå föräldrar och barn med adekvata insatser utifrån enskilda behov. Syftet med verksamheten ska vara att förebygga, eller mildra, konflikter mellan föräldrar och främja ett fungerande föräldrasamarbete i frågor som rör föräldrans ansvar och omsorg om barnet. Genom den tvärprofessionella inriktningen underlättas och förenklas föräldrarnas och barnets kontakt med olika myndighetsföreträdare och professioner, och de bedöms kunna få adekvat och individanpassad hjälp i ett tidigt skede av separationen. Försöksverksamheten bedöms därför kunna utgöra ett viktigt bidrag till att främja föräldrasamarbete och barnets rätt till en god och trygg uppväxt. Att föräldrar får hjälp att komma överens ger utrymme för att minska konflikter och på så sätt även till viss del undvika processer i domstol.

¹⁶ Prop. 2010/2011:1, Budgetpropositionen för 2011, utgiftsområde 9, Barnrättspolitik anslag 7:3, s. 8.

15.12.2 Konsekvenser för staten och kommuner

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen får i uppdrag att, i samarbete med Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Landsting och ett antal kommuner, pröva en verksamhet med s.k. separationsteam.

I budgetpropositionen för 2011 har regeringen bedömt att det finns behov av särskilda insatser för att ytterligare stödja föräldrar i deras föräldraskap.¹⁷ För detta ändamål har regeringen anslagit 17,5 miljoner kronor för 2012 och 10,5 miljoner kronor för 2013 respektive 2014. Utredningen menar att förslaget om försöksverksamhet med separationsteam bör finansieras via dessa medel.

De kommuner som deltar i försöksverksamheten bör enligt utredningens förslag få ersättning för kostnader under försöket.

På sikt finns det möjlighet att, som nämnts ovan i avsnitt 15.12.1, kostnaderna för domstolsväsendet minskar när färre konflikter behöver processas i domstol.

15.12.3 Konsekvenser för jämställdheten

Försöksverksamheten bedöms kunna utgöra ett viktigt bidrag till att främja föräldrasamarbete. Att särlevande föräldrar samarbetar ökar förutsättningarna för att dela på det gemensamma föräldransvaret och omsorgen av barnet efter förmåga och på lika villkor.

15.13 Föräldraportal och barnbudget

Utredningen föreslår att Försäkringskassan får i uppdrag att etablera en webbaserad föräldraportal med information och stöd till föräldrar i frågor som rör föräldransvar, barns ekonomi och försörjning samt andra närliggande frågor.

Vidare föreslås Konsumentverket få i uppdrag att, i samråd med Försäkringskassan, pröva behovet av ett administrativt barnbudgetverktyg, och om ett behov bedöms föreligga, utveckla ett webbaserat verktyg för att åskådliggöra ekonomiska frågor rörande barnet. Ett sådant verktyg kan med fördel rymmas i föräldraportalen.

¹⁷ Anförd proposition, s. 8.

15.13.1 Konsekvenser för enskilda

Genom förslaget om en föräldraportal kan föräldrar få tillgång till samlad information om vart man kan vända sig i samband med en separation, eller till vem man kan ställa frågor eller få hjälp av när man inte lever tillsammans med barnets förälder. En portal kan ge föräldrar mer kunskap om rättigheter och skyldigheter i frågor som rör föräldraskapet och föräldraansvar i allmänhet, men även i frågor om underhåll och försörjningsansvar för barnet, samt stöd för att kunna beräkna underhållsbidrag. Detta kommer sannolikt bidra till att den ekonomiska situationen kan förbättras för barn. Dessutom kommer samarbetet mellan föräldrar i dessa och andra närliggande frågor att underlättas genom förbättrad kunskap och information. En föräldraportal med därtill hörande barnbudgetverktyg har även fördelen att alla föräldrar har tillgång till samma information på en och samma plats.

15.13.2 Administrativa konsekvenser

Initialt innebär förslaget uppstartskostnader för föräldraportalen. På sikt bör det bli en plats där information från myndigheter och andra instanser på ett naturligt vis kan samordnas och spridas till föräldrar. Även kostnader för att etablera en föräldraportal kan finansieras genom de medel som regeringen har anslagit i budgetpropositionen för 2011 för att ytterligare stödja föräldrar i deras föräldraskap.¹⁸

15.14 Statistikfrågor

Statistiska centralbyrån (SCB) föreslås få i uppdrag att utveckla en mätmetod som tar hänsyn till barns växelvisa boende. Mätningarna bör göras årligen och ingå som en naturlig del i den officiella statistiken.

¹⁸ Anförd proposition, s. 8.

15.14.1 Konsekvenser för samhället

Statistiken syftar till att ge en bild av verkligheten. Om statistiken inte tar hänsyn till att ungefär en tredjedel av barn med särlevande föräldrar bor växelvis, utan i stället antar att barn antingen bor tillsammans med båda sina föräldrar i ett gemensamt hushåll, eller enbart hos en förälder, blir verklighetsbilden felaktig. Om statistiken tar hänsyn till att barn bor växelvis kommer den bättre kunna beskriva verkligheten. Dessutom utgör statistiken då ett bättre underlag för bl.a. politiska beslut inom en rad välfärdsområden, däribland de familjekononomiska stöden.

15.14.2 Administrativa konsekvenser

Utredningen bedömer att förslaget att tillse att den offentliga statistiken även inrymmer relevanta uppgifter om barn till särlevande föräldrar och särlevandehushåll, ryms inom SCB:s befintliga uppdrag. Utredningens bedömning är att detta uppdrag därför inte behöver finansieras i särskild ordning.

Litteratur- och referensförteckning

Litteratur

- Anders Agell, Underhållsstödet – ett rättssystematiskt misstag, Festskrift till Fredrik Sterzel (red. Lena Marcusson, 1999) s. 17
- Andenaes, Agnes, Delt bosted for barn etter skilsmisse – en gjennomgang av relevant forskning, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA 2001
- Bauserman, Robert, Child Adjustment in Joint-Custody versus Sole-Custody Arrangements – a Meta-Analytic Review, Journal of Family Psychology vol. 16, no. 1, s. 91, 2002
- Boye, Katarina, Happy hour? Studies on well-being and time spent on paid and unpaid work, avhandling Stockholms universitet, Institutet för social forskning, 2008
- Duvander, Ann-Zofie och Jans, Ann-Christin, Hur länge spelar pappors föräldraledighet roll? En studie av sambandet mellan pappors föräldraledighet och deras kontakt med sina barn, Socialförsäkringsrapport 2009:1
- Ekeland, Tor-Johan och Myklebust, Vidar, Foreldremekling, brukarperspektivet, Forskningsrapport nr 23, Volda 1997
- Eriksson, E och Lindström, B, Och du är hos din mamma eller pappa den här veckan?, C-uppsats i socialt arbete, Örebro universitet 1998
- FoU Västernorrland, Medling vid separation, Arbetslivsutvecklingsrapport nr 2004:1
- Föreningen för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB), Till mångas nytta, projekt 2008/042
- Gähler, Michael, Life After Divorce. Economic, Social and Psychological Well-being among Swedish Adults and Children

- Following Family Dissolution. Doktorsavhandling. Stockholm: Institutet för social forskning 1998
- Hellner, Michael, Nya regler om underhållsbidrag över gränserna från Haagkonferensen för internationell privaträtt, Ny Juridik 2008
- Moxnes, Kari og Winge, Asgeir, Foreldresamarbeid etter skilsmisse, Allforsk. Trondheim 2000
- Nordea, Synovate-undersökning om familjeekonomi, pressmeddelande från Nordea den 24 november 2010
- Petersén m.fl., Kommunallagen – Kommentarer och praxis, 2006, 4 uppl
- Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar (RBU), Man måste alltid slåss på byråkraternas planhalva, 1999
- Ryrstedt, Eva, Bidrag och särboende föräldrar, Juridisk Tidskrift 2004/05 s. 814
- Ryrstedt, Eva, Samarbetssamtal – leder de till en "sann" överenskommelse för barnets bästa, eller bara en förhandlingslösning?, Svensk Juristtidning 2009, s. 821
- Rädda Barnen, Barnets rätt till båda föräldrarna, Stockholm 1998
- Rädda Barnen, I skilda världar, Barns upplevelser av skilsmässa – en enkätundersökning, Stockholm 2007
- Rädda barnen, m.fl., Skiljas – barnen berättar, 2008
- Schiratzki, Johanna, Rättvist underhållsbidrag till barn, Iustus förlag, Uppsala 2005
- Skevik, Anne og Hyggen, Christer, Samvaersfadrenes situasjon, NOVA 15/02, Oslo 2002
- Skjørten, Kristin, Samlivsbrudd og barnefordeling, Oslo 2005
- Skjørten, Kristin, Barlindhaug, Rolf og Lidén, Hilde, Delt bosted for barn, Oslo 2007
- Sveriges Makalösa Föräldrar, Eget ansvar – delad glädje, en rapport om konflikter och konfliktlösning mellan föräldrar, 2009
- Tornstam, Lars, Separationsbarns boende, Nordisk Socialt Arbeid, 3/1996
- Walín-Vängby, Föräldrabalken, en kommentar del I, kapitel 1–13
- Wickström, Anita, Barn som bor hos var och en av föräldrarna – skärningspunkt civilrätt/offentlig rätt, Förvaltningsrättslig tidskrift 2004 s. 329

- Ängarne-Lindberg, Teresia, Grown-up children of Divorce, Linköping universitet, 2010
- Öberg, Bente och Gunnar, Den delade familjen, Stockholms universitet, Pedagogiska institutionen 1985
- Öberg, Bente och Gunnar, Skiljas men inte från barnen, Natur och Kultur, Stockholm 1987
- Öberg, Bente och Gunnar, Vuxna skilsmässobarn berättar, Prisma/Norstedts förlag, Stockholm 2002

Offentliga publikationer

- Barnombudsmannen, Barndom pågår, 2000
- Barnombudsmannen, Med barnets bästa i fokus, 2000
- Barnombudsmannen, BR 2010:01, Upp till 18 – fakta om barn och ungdom, 2010
- Departementspromemoria, Slopas underhållsstöd vid växelvis boende, Socialdepartementet 2004
- Domstolsverket, rapport 2009:2 Översyn av rättshjälpslagen – ett regeringsuppdrag
- Ds 1999:57, Gemensam vårdnad för ogifta föräldrar, Justitiedepartementet
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO-rapport 2010:8, Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtryggheten i välfärdssystemen
- Försäkringskassan, Vägledning (2001:9) Underhållsstöd, version, version 5
- Försäkringskassan, Vägledning (2002:20) Vårdbidrag, version 6
- Försäkringskassan, Vägledning (2004:8) Familjeförmåner inom den Europeiska gemenskapen (EU), version 5
- Försäkringskassan Analyserar 2005:1, Råd att umgås
- Försäkringskassan Analyserar 2005:14, På egna ben – betalning av barnets underhåll direkt mellan föräldrarna
- Försäkringskassan, återrapportering av ett regeringsuppdrag 2005, Utredning om könsneutralt och delat barnbidrag
- Försäkringskassan Analyserar 2006:7, Skilda vägar
- Försäkringskassans årsredovisning 2008

- Försäkringskassans årsredovisning 2009
Försäkringskassans årsredovisning 2010
Försäkringskassan, Rättsligt ställningstagande (2010:4) Familje-
medlemsbegreppet avseende föräldrar i samband med familje-
förmåner enligt förordning 883/2004 eller förordning 1408/71
Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5, Särlevande föräldrar
och deras barns boende och underhåll
Kronofogdemyndighetens allmänna råd om bestämmande av för-
behållsbelopp vid utmätning av lön m.m., KFM A 2006:1 Exe-
kution
Kronofogdemyndigheten, Förenklad löneutmätning, 2009
NOU 1998:17 Barnefordelingssaker – avgjørelsesorgan, saksbe-
handlingsregler og delt bosted, Oslo 1998
NOU 2008:9 Med barnet i fokus – en gjennomgang av barnelovens
regler om foreldreansvar, bosted og samvær, Oslo 2008
Prop. 1947:220 Förslag till allmänna barnbidrag
Prop. 1973:47 Angående förbättrade familjeförmåner inom den all-
männa försäkringen, m.m.
Prop. 1978/79:12 om underhåll till barn och frånskilda
Prop. 1979/80:1 om socialtjänsten
Prop. 1981/82:216 om förbättringar av vårdbidraget till föräldrar
med handikappade barn m.m.
Prop. 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade
Prop. 1995/96:208 Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar,
m.m.
Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen
Prop. 1997/98:7 Vårdnad, boende och umgänge
Prop. 2004/05:112 Ändrade regler för bostadsbidrag
Prop. 2004/05:116 Ett reformerat underhållsstöd
Prop. 2005/06:20 Delat barnbidrag vid växelvis boende, m.m.
Prop. 2005/06:99 Nya vårdnadsregler
Prop. 2007/08:91 Vårdnadsbidrag – familjepolitisk reform
Prop. 2008/09:115 Barnomsorgspeng och allmän förskola även för
treåringar
Prop. 2010/11:1 Budgetpropositionen för 2011

- Riksförsäkringsverket, RFV Analyserar 2000:3, Delat barnbidrag
- Riksförsäkringsverket, RFV Analyserar 2001:2, Underhållsstöd – bidragsskyldiga som är föremål för indrivning
- Riksförsäkringsverket, RFV Analyserar 2003:1, Underhållsstöd vid växelvis boende
- Riksförsäkringsverket, RFV Analyserar 2004:4, Skilda världar
- Riksrevisionen, RiR 2010:22, Underhållsstödet – för barnets bästa?
- Riksrevisionen, RiR 2011:17, Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
- Skatteverket, Vägledning Barns folkbokföring, version 2 (2009-07-31)
- Skolverket, Promemoria om rättsläget avseende skolskjuts vid växelvis boende, 2003
- Skolverket 2007, Avgifter i förskola och fritidshem 2006. Fördjupning av rapport 294
- Socialdepartementet, Nationell strategi för ett utvecklat föräldrastöd – En vinst för alla, 2009
- Socialförsäkringsutskottets betänkande, 1996/97:SfU3, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m.
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 2005/06:SfU7, Delat barnbidrag vid växelvis boende, m.m.
- Socialstyrelsen allmänna råd (1989:6) om underhållsbidrag till barn, numera upphävda
- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2003:5) om ekonomiskt bistånd
- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2003:14) om socialnämndens handläggning av vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge
- Socialstyrelsen 2000:7, Samarbetssamtal – socialt arbete med föräldrar
- Socialstyrelsen, Växelvis boende – att bo hos pappa och mamma fast de inte bor tillsammans, 2001 och reviderad version 2004
- Socialstyrelsen, Handbok Ekonomiskt bistånd – stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten, 2003
- Socialstyrelsen, Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd, 2003

- Socialstyrelsen, Social rapport 2006
- Socialstyrelsen, Översyn av riksnormen, 2007
- Socialstyrelsen 2011, Familjerätt år 2010
- Socialstyrelsens meddelandeblad från december 2010 om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)
- SOU 1997:116 Barnets bästa i främsta rummet
- SOU 2001:24 Ur fattigdomsfällan
- SOU 2001:34 Behovet av ekonomisk statistik
- SOU 2002:73 Förbättrad statistik om hushållens inkomster
- SOU 2003:42 Ett reformerat underhållsstöd
- SOU 2005:43 Barnets bästa, föräldrars ansvar
- SOU 2008:74 Rätt och riktigt – åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen
- SOU 2008:82 Vägen tillbaka för överskuldsatta
- SOU 2009:75 Folkbokföringen
- SOU 2010:59 Underhållsskyldighet i internationella situationer
- Statistiska centralbyrån, Tid för vardagsliv, 2003
- Statistiska centralbyrån 2005, Barns villkor, serien Levnadsförhållanden, rapport 110
- Statistiska centralbyrån, Temarapport 2009:2, Barn i dag – En beskrivning av barns villkor med barnkonventionen som utgångspunkt
- Statistiska centralbyrån, återrapporering av regeringsuppdrag 2010, Nyttjande av kommunalt vårdnadsbidrag, statistik för perioden 1 juli – 31 december 2009
- Statistiska centralbyrån, återrapporering av ett regeringsuppdrag 2010, Jämställt föräldraskap
- Statistiska centralbyrån, återrapporering av ett regeringsuppdrag 2010, Ekonomisk standard för separerade föräldrar och deras barn
- Svenska Kommunförbundet, Lagens ramar kring avgifter inom förskola, fritidshem m.m., 2001

Rättsfall

Publicerade

NJA 1985 s. 768

NJA 1985 s. 781

NJA 1990 s. 205

NJA 1991 s. 40

NJA 1992 s. 550

NJA 1993 s. 679

NJA 1994 s. 226

NJA 1995 s. 297

NJA 1998 s. 267

RÅ 84 2:76

RÅ 2007 ref. 26

RÅ 2008 ref. 34

RÅ 2008 ref. 71

RH 1982:84

RH 2000:42

Opublicerade

Mål nr T 1419-09 (Svea Hovrätt)

Mål nr 1899-02, 1901-02 (Länsrätten i Stockholms län)

Kommittédirektiv



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

**Dir.
2009:56**

Beslut vid regeringssammanträde den 4 juni 2009

Sammanfattning av uppdraget

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

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

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

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

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

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 31 december 2010.

Problembeskrivning och behovet av översyn

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

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

En förutsättning för rätt till bostadsbidrag som barnfamilj är att den som söker sådant bidrag antingen varaktigt bor tillsammans med barnet eller har barn tidvis boende hos sig. Boendets varaktighet kan därmed ha olika betydelse i olika bidragssystem. Rätten till exempelvis barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag påverkas således av vilka val föräldrarna gör avseende var barnet ska bo och hur ofta barnet träffar sina båda föräldrar.

De flesta av dagens bidragssystem är utformade under en tid då det var ovanligt att barnen efter en separation bodde växelvis hos föräldrarna. Det faktum att rätten till bidrag i många fall endast kan tillfalla en förälder kan skapa konflikter mellan föräldrarna och leda

till att ekonomiska överväganden i stället för det enskilda barnets behov, intressen och rättigheter blir utgångspunkten för beslut. Det kan uppstå starka incitament att av ekonomiska skäl begränsa barns umgänge eller boende hos den andra föräldern. Regelsystemen kan därmed fördjupa eller skapa en konflikt mellan föräldrarna. Det samarbete som bör råda efter en separation kan skadas.

Riksdagens tillkännagivande

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

Den ekonomiska familjepolitiken i dag

Det har skett vissa anpassningar av reglerna för de ekonomiska stöden till barnfamiljer i takt med den förändrade bilden av barns boende och det medföljande försörjningsansvaret. Från och med den 1 juli 2006 kan föräldrar med gemensam vårdnad välja vem av föräldrarna som *barnbidraget* ska utbetalas till. Tidigare betalades barnbidraget automatiskt ut till mamman. Samtidigt infördes en möjlighet för särlevande föräldrar med växelvis boende barn att, om de är överens, dela på bidraget.

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

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

Även för *bostadsbidraget* är beloppets storlek beroende av hos vem barnet anses vara boende och för hur stor del av tiden, samt vilken förälder som barnet är folkbokfört hos. Det särskilda bidraget inom bostadsbidraget utges endast för hemmavarande barn. Ett betydligt lägre umgängesbidrag lämnas till den förälder som på grund av vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem.

Fördelning av kostnader för barnet

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

Det finns vissa avgifter och utgifter, kopplade till barnet, som fördelas antingen efter vem som har vårdnad om barnet eller efter barnets folkbokföring. Ett exempel är avgifter för plats i förskola,

fritidshem och familjedaghem. Möjligheten att dela på avgifterna om vårdnadshavarna inte bor tillsammans finns i vissa kommuner men inte i andra.

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

Samarbete mellan särlevande föräldrar

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

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

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

Samförstånd och samarbete mellan föräldrarna när det gäller att ta ansvar för barnets försörjning är en mycket viktig utgångspunkt efter en separation. Samarbetsvårigheter kring frågor som rör barnet är dock inte ovanliga i samband med eller efter en separation. Om ekonomin dessutom blir beroende av vilka val föräldrarna gör kan en sådan konflikt fördjupas. Ett antal studier har visat att konflikter i familjen påverkar barn negativt, exempelvis kan hälsan på-

verkas negativt. Det är därför av stor vikt att förebygga konflikter mellan föräldrar. Förebyggande metoder som till viss del används i Sverige i dag har också visat sig ha goda effekter. (Ljungdahl och Bremberg, FHI, (2009) "Barn till ensamstående i Sverige" samt "Föräldrastöd – en vinst för alla. Nationell strategi för samhällets stöd och hjälp till föräldrar i deras föräldraskap", SOU 2008:131).

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

Samarbete om tid, balans mellan förvärvsarbete och omsorg om barnet

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

När det gäller fördelningen av tid mellan olika aktiviteter är handlingsutrymmet i allmänhet mer begränsat för ensamstående föräldrar.

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

Det behövs ytterligare kunskap om hur föräldrar upplever sitt handlingsutrymme gällande fördelning av tid mellan arbete och omsorg om barnen. Bristen på kunskap i dessa frågor skapar en osäkerhet om huruvida det är föräldrarnas egna val eller andra orsaker som är avgörande för fördelningen av tid mellan familjeliv och arbete. Sådana andra orsaker kan vara restriktioner i arbetskraftsdeltagandet eller ekonomiska incitament för fördelning av exempelvis vårdnad och umgänge. Vilket inflytande finns över det ekonomiska utfallet och vilka överväganden görs av föräldrarna i vardagen? Vilka är förutsättningarna för valfrihet? Mot denna bakgrund behövs en undersökning riktad till föräldrar så att kunskapen om föräldrars fördelning av arbete och fritid ökar.

Uppdraget

Utredaren ska se över och belysa:

- Hur särlevande föräldrar samverkar gällande ekonomiska frågor som rör barnet. Det inkluderar kunskap om hur föräldrar faktiskt delar på inkomster och utgifter kopplade till barnen och vilka faktorer som är styrande för besluten. Eventuella samband mellan barnets tid med föräldern och fördelning av inkomster och kostnader ska uppmärksammas. Barns behov och rättigheter och vilka kostnader som är förknippade med dessa bör beskrivas samt hur behoven skiftar mellan olika åldersgrupper. Undersökningen bör ha både ett kvantitativt och ett kvalitativt angreppssätt.
- Hur utformningen av regler för de familjeekonomiska stöden till separerade föräldrar inverkar på samarbete i frågor som rör barnet. Utredaren ska undersöka om det finns regler som försvårar alternativt underlättar samarbete mellan föräldrarna. Om utredaren finner skäl till det kan förändringar föreslås. Utreda-

- ren ska särskilt undersöka de rättsliga förutsättningarna och konsekvenserna av införandet av ett konto som innehas av föräldrarna dit bidrag som avser barnet utbetalas (barnkonto).
- Omfattningen av särlevande föräldrars behov av hjälp och stöd för att uppnå samförstånd gällande ekonomiska frågor som rör barnet. Utredaren ska överväga hur olika samarbetsstöd och föräldrastöd kan utformas, anpassas och effektiviseras för att underlätta och uppmuntra samarbete mellan föräldrar samt hur föräldrarnas ansvar för att se till barnets bästa kan stödjas och främjas efter en separation. Förekomst och omfattning av konflikter samt konsekvenserna av dessa för barnet bör utgöra en viktig faktor för bedömningen av möjliga åtgärder.
 - Föräldrars uppfattning om förutsättningarna för balans mellan arbete och omsorg om barnet, hur fördelningen sker och vilka grunder den baseras på. Om det i detta sammanhang finns några omständigheter som påverkar föräldrarnas arbetsutbud ska dessa presenteras.

Utgångspunkter för utredaren

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

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

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

Om förslagen påverkar kostnader för stat, landsting eller kommuner ska en beräkning av dessa kostnader redovisas. Om försla-

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

Redovisning

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter och organisationer, exempelvis Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Statens Skolverk m.fl. Utredarens förslag till förändringar ska konsekvensbeskrivas. Utredaren ska i sitt arbete följa och beakta den fortsatta beredningen av förslag som läggs fram av Folkbokföringsutredningen, Fi 2007:11.

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 31 december 2010.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Översyn av hur ekonomiska stöd till barnfamiljer stödjer samarbete mellan särlevande föräldrar (S 2009:04) Dir. 2010:89

Beslut vid regeringssammanträde den 9 september 2010

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 4 juni 2009 gav socialministern en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av hur ekonomiska stöd till barnfamiljer stödjer samarbete mellan särlevande föräldrar. Uppdraget ska enligt direktiven (dir. 2009:56) redovisas senast den 31 december 2010.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 juni 2011.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Översyn av hur ekonomiska stöd till barnfamiljer stödjer samarbete mellan särlevande föräldrar (S 2009:04) Dir. 2011:8

Beslut vid regeringssammanträde den 27 januari 2011

Ändring i uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 4 juni 2009 har socialministern gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av hur ekonomiska stöd till barnfamiljer stödjer samarbete mellan särlevande föräldrar (dir. 2009:56).

Regeringen ger nu utredaren i uppdrag att komplettera analyserna i de tidigare direktiven med att se över vilka möjligheter det finns att erbjuda alla föräldrar som separerar samarbetsamtal. Vidare ska utredaren utreda om samarbetsamtalen, förutom nuvarande frågor om vårdnad, boende och umgänge, även ska innehålla frågor om fördelning av det ekonomiska ansvaret för barnet.

Uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 1 juni 2011.

Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 4 juni 2009 gav socialministern en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av hur ekonomiska stöd till barnfamiljer stödjer samarbete mellan särlevande föräldrar (dir. 2009:56). I uppdraget ingår bl.a. att vid behov föreslå förbättringsåtgärder, regelförändringar och andra åtgärder som kan underlätta och uppmuntra samarbete mellan föräldrar som inte lever tillsammans. Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad, skulle enligt direktiven redovisa resultatet av arbetet senast den 31 december 2010. Genom tilläggsdirektiv den 9 september 2010 förlängdes tiden för redovisning av uppdraget till den 1 juni 2011 (dir. 2010:89).

Föräldrarnas gemensamma ansvar för ett barn upphör inte vid en separation eller skilsmässa. För barnets skull är det viktigt att eventuella konflikter mellan föräldrarna hanteras på ett bra sätt med barnets bästa för ögonen, i första hand utanför domstol. Enligt socialtjänstlagen (2001:453) är kommuner skyldiga att erbjuda samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge – s.k. samarbetsamtal. I dag omfattar samarbetsamtalen oftast inte frågor om ekonomi eller hur det ekonomiska ansvaret för barnet ska fördelas mellan föräldrarna.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1 utgiftsområde 9 Barnrättspolitik samt Socialtjänstpolitik) uttalat att målsättningen är att alla föräldrar som separerar ska kunna erbjudas samarbetsamtal med syfte att enas om det fortsatta gemensamma ansvaret för barnet.

Regeringen har i nämnda budgetproposition även uttalat att det finns ett behov av bättre information och stöd till föräldrar kring det ekonomiska ansvaret för barnen vid en separation och att det bör övervägas om samarbetsamtalen även ska innehålla frågor om fördelning av det ekonomiska ansvaret för barnet. Bättre information och stöd kan leda till att fler föräldrar kommer överens om försörjningsansvaret för barnet och att konflikter som rör ekonomi kring barnet förhindras eller kan dämpas.

En annan uppmärksam fråga är om föräldrar bör få hjälp av någon myndighet att träffa avtal om underhållsbidrag, bl.a. för att sådana avtal i större utsträckning ska kunna verkställas i utlandet. Det saknas i dag en ansvarig instans för vägledning och stöd till föräldrar i ärenden om underhållsbidrag. Frågan har bl.a. uppmärksammats av Riksrevisionen i rapporten *Underhållsstödet – för barnens bästa?* (RiR 2010:22). Bristen på information och stöd om vad gällande bestämmelser om underhållsbidrag innebär och hur ett underhållsbidrag ska beräknas kan vara orsaken till att få avtal sluts och att föräldrarna i stället i stor utsträckning använder det statliga underhållsstödet, som administreras via Försäkringskassan. Underhållsstödets belopp om 1 273 kronor per månad har därför i stor utsträckning blivit normerande även då föräldrarna har god ekonomi. Konsekvenserna blir att ett barn kan gå miste om underhåll. Även de analyser som utredningen hittills har gjort pekar i samma riktning. Frågan om hjälp och stöd till föräldrar att träffa avtal om underhållsbidrag, och vilken instans som i så fall kan vara lämplig för ett sådant ansvar, ska utredas inom ramen för en egen utredning, som regeringen planerar att tillsätta under 2011. De under-

sökningar som utredningen om hur ekonomiska stöd till barnfamiljer stödjer samarbete mellan särlevande föräldrar väntas presentera kommer att bli ett användbart bidrag i det arbetet.

Uppdraget

Utredaren får i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att erbjuda alla föräldrar som separerar samarbetsamtal.

Utredaren ska vidare utreda om kommuners skyldighet att erbjuda samarbetsamtal även ska innefatta frågor om hur det ekonomiska ansvaret för barnet fördelas mellan föräldrarna.

Uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 1 juni 2011.

(Socialdepartementet)

Resultatet av telefonintervjuer, november 2010

På uppdrag av utredningen genomförde intervju företaget TNS Sifo under hösten 2010 ett antal telefonintervjuer med föräldrar. Intervjuerna genomfördes som en s.k. omnibus där flera olika frågor från olika uppdragsgivare ställs till intervju personerna. Syftet med undersökningen var att få kunskap bl.a. om hur föräldrar samarbetar i frågor som rör ekonomi, hur de ser på delning av det allmänna barnbidraget samt vilken form av information och stöd de önskar i frågor som rör barnets försörjning.

Av de 3 000 personer som kontaktades angav 796 personer att de hade egna barn under 18 år. De flesta frågorna riktades till alla föräldrar, medan några av frågorna enbart ställdes till de föräldrar som har barn som bor växelvis hos sig (se bilagan nedan).

Närmare om undersökningsresultaten

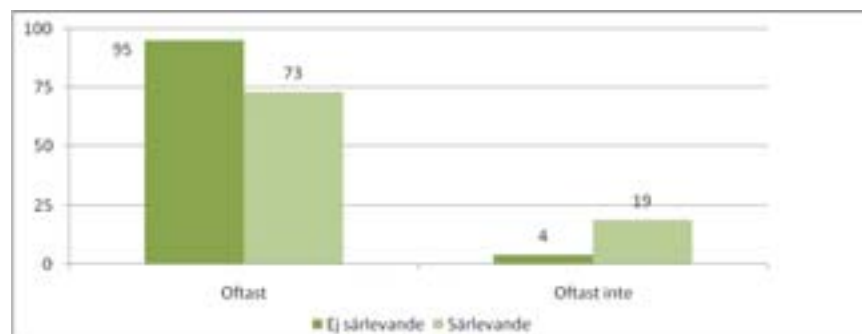
Av de svarande lever 81 procent tillsammans med barnets andra förälder och resterande föräldrar är särlevande. Andelen särlevande är fler bland äldre föräldrar (50–64 år).

De särlevande föräldrarna har även fått frågan hur barnet bor. Om det finns flera barn gäller frågan det äldsta barnet. Resultatet för andel barn som bor växelvis är 37 procent, vilket är liknande Försäkringskassans resultat (41 procent) och enkätundersökningen Jämställt föräldraskap (32 procent). Mönstret för män och kvinnor känns också igen. Kvinnor anger i högre utsträckning att de har barnen boende hos sig mer än hos männen, liksom att män anger en högre grad av växelvist boende än vad kvinnorna gör. Det är även betydligt vanligare med växelvist boende när föräldrarna har högre utbildning än grundskola och har över 250 000 kronor i årsinkomst.

Tabell 1 Hur barn till särlevande föräldrar bor, totalt och fördelat på kvinnor och män, procent

	Totalt	Män	Kvinnor
Bara hos mig	18	8	27
Mest hos mig	21	6	34
Ungefär lika	37	45	30
Mest hos den andra föräldern	20	35	6
Bara hos den andra föräldern	2	3	1
Annat	2	4	1
Totalt	100	100	100

Alla föräldrar har tillfrågats i vilken utsträckning föräldrarna är överens om vad barnet behöver när det gäller exempelvis kläder, fritidsaktiviteter, mobiltelefon, dator. Av alla svarande föräldrar uppger 91 procent att de oftast är överens med den andra föräldern. Män anser sig vara mer överens än vad kvinnor gör. Det är vanligare att inte vara överens när föräldrarna inte bor ihop, se diagram 1 nedan. Allra vanligast att inte vara överens upplever de föräldrar som har barnet boende mest hos sig. Av de särlevande föräldrar som har barnet växelvis boende hos sig anger 14 procent att de oftast inte är överens.

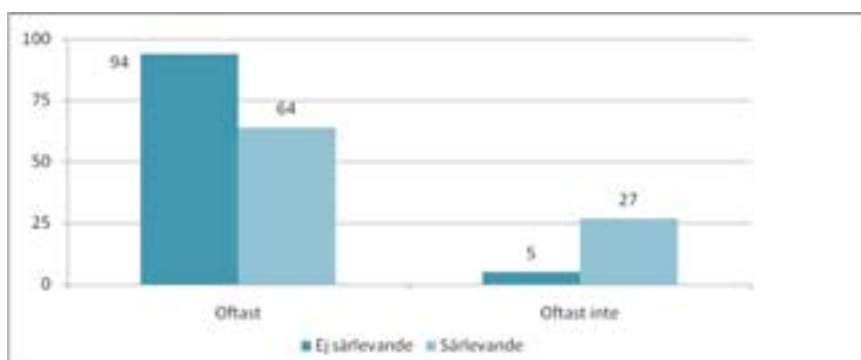
Diagram 1 Hur ofta är du och barnets andra förälder överens om vad ert barn behöver?

Även när man överens om *vad* ett barn behöver har det av utredningens andra undersökningar framkommit att man inte alltid är överens om vad behovet kostar. Därför ställdes en följdfråga om

föräldrarna var överens om kostnaden för att täcka dessa behov. 89 procent av föräldrarna var oftast överens om kostnaden för barnets behov. Fler män än kvinnor upplever att de oftast är överens och yngre föräldrar tycker oftare att de är överens än vad äldre föräldrar gör.

Bland de särlevande föräldrarna är det skillnad på hur ofta de är överens om kostnaden. De som har barnet växelvis hos sig har högst andel föräldrar som är överens – 77 procent. Men även bland dem som inte har barnen mest hos sig anger en hög andel att de oftast är överens. Bland dem som har barnet boende hela tiden eller mest är det enbart hälften som anger att de oftast är överens med den andra föräldern om kostnaden för att täcka barnens behov.

Diagram 2 Hur ofta är ni överens om kostnaden för att täcka dessa behov?

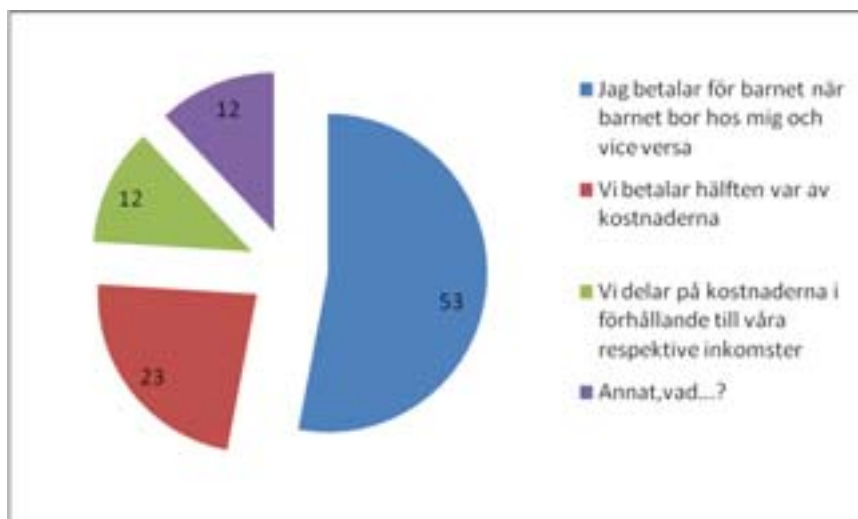


Hur fördelar föräldrar med barn som bor växelvis kostnader för barnet?

För att få en uppfattning om hur föräldrar som valt ett växelvist boende för barnen sinsemellan fördelar kostnader för barnen ställdes en särskild fråga enkom till dem. Frågan som ställdes var om de delade på kostnaderna för barnet. Resultatet (observera att urvalet var 75 personer) visade att en överväldigande majoritet, 89 procent, svarade ja på den frågan. När undersökningen var avslutad gav utredningen TNS Sifo ett tilläggsuppdrag där de ringde upp dessa 75 personer för att ställa en följdfråga om *hur* de delar på kostnaderna. 54 personer gick att nå. Resultatet visas i diagram 3. Det allra vanligaste är att föräldrarna betalar för de kostnader som uppkommer när barnet bor hos dem. En fjärdedel delar på kostnaderna och

betalar hälften var medan ytterligare en åttondel, 12 procent, fördelar kostnaderna efter inkomstrelationen föräldrarna emellan. Den åttondel som har svarat "annat" har även lämnat öppna svar. Föräldraparen som svarat här har oftast en överenskommelse av något slag. Exempel är att man tar kostnaden när man har barnet hos sig, men delar på större utgifter. Eller att man har ett gemensamt konto där pengar sätts in, eller att en förälder får barnbidrag och betalar en stor utgift och därefter delar föräldrarna på resten av kostnaderna.

Diagram 3 Hur delar föräldrar till växelvis boende barn på kostnader för barnen, procent



Frågor om barnbidraget

En särskild avdelning i frågebatteriet behandlade frågor om föräldrars uppfattning om barnbidraget. 57 procent av samtliga föräldrar anser att barnbidraget ska kunna delas med hälften mellan föräldrar. 30 procent avvisar förslaget och drygt var tionde förälder är tveksam eller vet inte. Särlevande föräldrar har en i något högre grad positiv syn på möjligheten att dela barnbidraget och 63 procent av dem svarar ja på frågan. Fler kvinnor än män svarar ja på frågan.

Bland särlevande föräldrar som har barnet boende växelvis hos sig är det hela 81 procent som anser att barnbidraget bör kunna

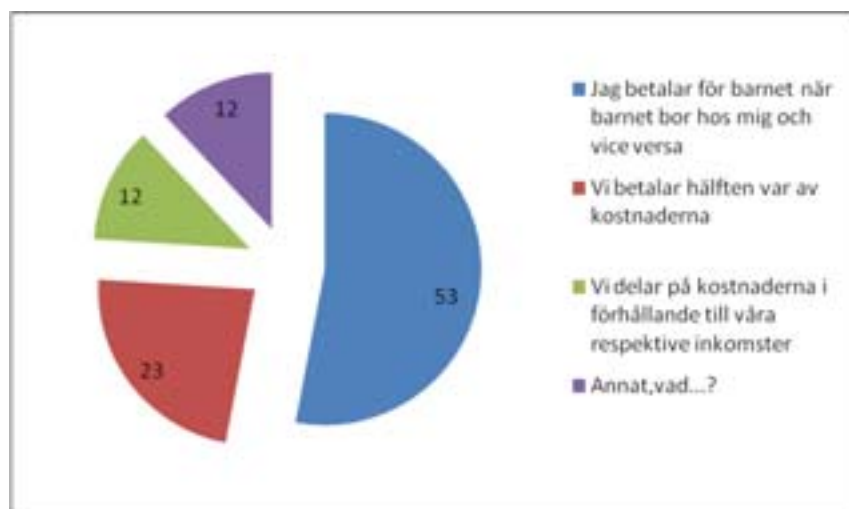
delas. De föräldrar där barnet bor hela tiden hos den ena, liksom särlevande föräldrar som barnet bor mest hos har i lägre utsträckning svarat ja på frågan.

Tabell 2 Andel föräldrar som anser att barnbidraget bör kunna delas mellan föräldrar, procent

	Samtliga	Ej särlevande	Särlevande
Ja	57	56	63
Nej	30	31	28
Tveksam, vet ej	13	13	9

De föräldrar som ansåg att barnbidraget ska kunna delas till hälften mellan föräldrarna fick även frågan om på vilket sätt detta ska ske. I diagram 4 kan vi se att det är två sätt som föredras. Barnbidraget kan delas lika efter anmälan från båda föräldrarna, vilket i högre utsträckning föredras av kvinnor, samt barnbidraget ska delas automatiskt i samband med barnets födelse vilket föredras av män. De föräldrar som svarat "på annat sätt" fick även lämna öppna svar. De återfinns i sin helhet i bilagan, nedan.

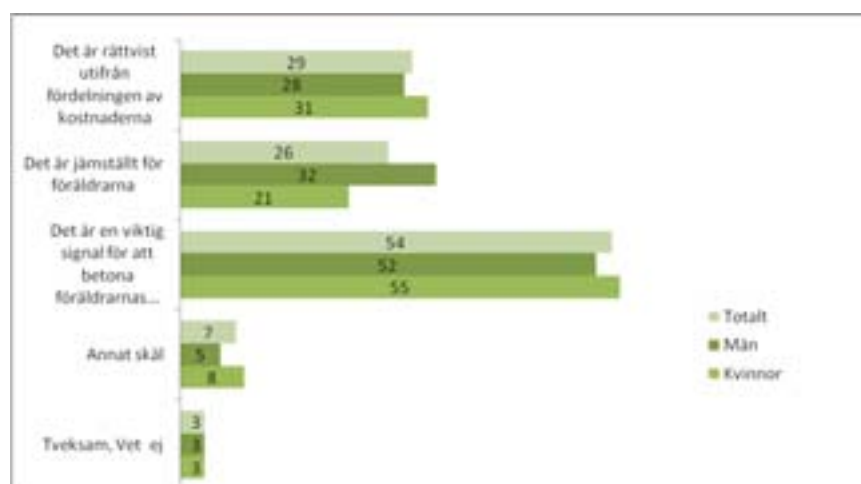
Diagram 4 På vilket sätt ska barnbidraget kunna delas, procent



Föräldrar som svarat att barnbidraget ska kunna delas till hälften fick även en fråga kring varför de tycker så. Resultatet redovisas i

diagram 5. Över hälften av föräldrarna tycker att det är en viktig signal för att betona föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar för barnet. Knappt 30 procent anser att det borde delas eftersom det är rättvist utifrån fördelningen av kostnader och en dryg fjärdedel anser att det borde delas för att det är jämställt för föräldrarna. Det är fler män än kvinnor som anser att det är riktigt ur ett jämställdhetsperspektiv. Det finns även öppna svar som redovisas i bilagan, nedan. Många öppna svar visar att föräldrarna ska få välja själva, men att det kan vara bra med delning när föräldrarna inte bor ihop. Flera påpekar även att barnbidraget borde inkomstprövas.

Diagram 5 Varför tycker du att barnbidraget ska delas? Procent

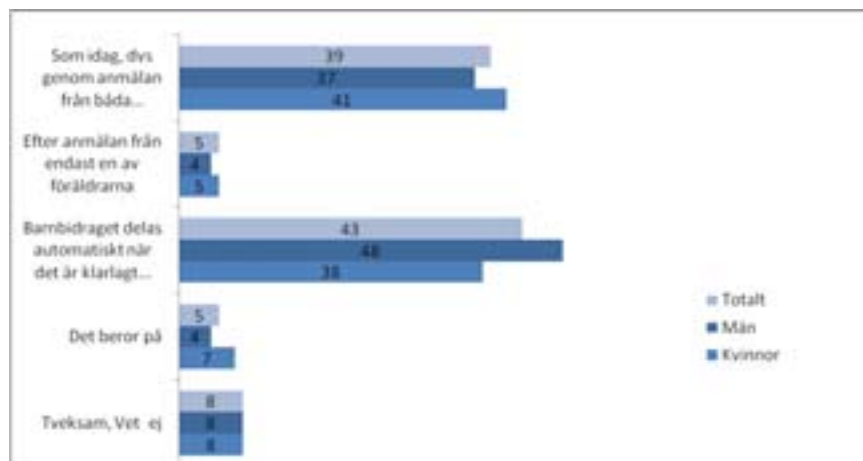


En fråga ställdes till alla föräldrar. Frågan handlade om hur barnbidraget ska kunna delas mellan föräldrar där barnen bor växelvis. 43 procent ansåg att barnbidraget borde delas automatiskt när det var klarlagt att barnen bodde växelvis, något fler män än kvinnor anser det. 39 procent ansåg att det borde fungera som i dag, dvs. att föräldrarna måste vara överens för att barnbidraget ska kunna delas. För dem som svarat att det beror på, finns anledningarna redovisade i öppna svar i bilagan, nedan. Vanliga svar är att den som har sämst ekonomi ska få barnbidraget, eller att den som har barnet mest ska ha barnbidraget. Några efterlyser gemensamt konto, medan det finns några som anser att mamman ska ha barnbidraget både med anledning av att det är mammor som vet bäst och att en

del pappor inte borde få några pengar alls. En del nämner även att det borde vara så enbart om man bor varannan vecka.

Särlevande föräldrar skiljer sig något från sammanboende föräldrar i denna del. Det är över hälften av de särlevande med barn som bor växelvis som anser att det ska kunna delas automatiskt när det är klarlagt att barnen bor växelvis. Av de särlevande föräldrar som har barnen boende hela tiden är det 69 procent som anser att det bör vara som i dag. Av de föräldrar som har barnen boende lite, eller inte alls, tycker bara 25 procent att dagens system är det bästa.

Diagram 6 Hur ska barnbidraget kunna delas mellan föräldrar vars barn bor växelvis? Procent



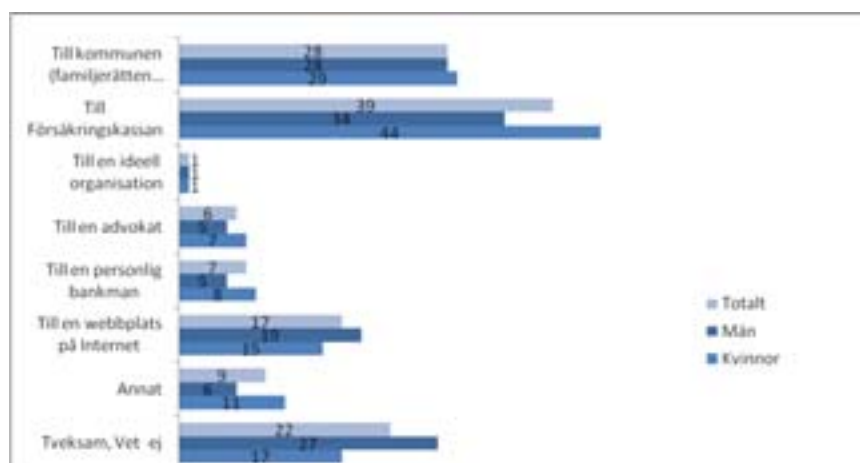
Avgiften och fakturan för maxtaxan

Utredningen har fått signaler om att maxtaxan både vad gäller avgiftens beräkning och i vilken utsträckning det går att få fakturor till två adresser är ett problem för särlevande föräldrar. En fråga ställdes därför till de föräldrar som har barn som bor växelvis om de är nöjda med det sätt kommunen beräknar avgiften och fakturerar för förskola och fritids. 47 procent av dem är nöjda, 18 procent av dem är inte nöjda och 34 procent är tveksamma. De som angav att de inte var nöjda har fått ange varför i ett öppet svar. Dessa redovisas i bilagan, nedan. Något svar efterlyser anpassning efter särlevande föräldrar och några upplever orättvisor i hur behov och avgift förhåller sig till varandra.

Informationssökning

För att få närmare kunskap om vilken information och vilket stöd föräldrar önskar i frågor som rör barns försörjning ställdes en fråga till alla föräldrar om de visste var de kan hitta information om de har frågor kring barnens ekonomi och försörjning. 51 procent svarade ja, varav betydligt fler kvinnor än män, medan 44 procent svarade nej. Samtliga föräldrar tillfrågades också om vart de skulle vända sig vid en eventuell separation m.m. för att få information och stöd om frågor som rör barnets försörjning, boende etc. Det var möjligt att ange mer än en källa. Den vanligaste informationskällan är Försäkringskassan dit 39 procent skulle vända sig, fler kvinnor än män. 28 procent skulle vända sig till kommunen. En relativt stor andel 22 procent vet inte vart de skulle vända sig. Ytterligare 17 procent skulle söka sin information via en hemsida. Några skulle även vända sig till en advokat eller en personlig bankman. Relativt många, 9 procent, har svarat annat och har då fått möjlighet att ange detta i ett öppet svar som redovisas i bilagan, nedan. Vanliga svar är Konsumentverket, Skattemyndigheten eller vänner.

Diagram 7 Vart skulle föräldrar vända sig vid en ev. separation eller skilsmässa för att få information och stöd om frågor som rör barnets försörjning, boende etc.



Bilaga till resultatredovisning av telefonintervjun

ENKÄTFRÅGOR till föräldrar, som har minst ett barn under 18 år, om barns kostnader, delning av barnbidraget, information m.m.

Om flera barn, ombeds respondenten svara för det äldsta gemensamma barnet och födelseår för barnet.

Bakgrundsfrågor

1. Har du några egna barn som är under 18 år?

- a. Ja.
- b. Nej.

2. (om ja på 1) Har du något barn under 18 år tillsammans med någon som du inte lever med?)

- a. Nej, jag lever med mitt/mina barns mor/far
- b. Ja, jag har barn under 18 år tillsammans med någon jag inte lever med
- c. Annat, t.ex. andra föräldern avliden

3. (om b på 2) Var bor barnet/barnen, bara hos dig, mest hos dig, ungefär lika, mest hos den andra föräldern, bara hos den andra föräldern (om det finns flera barn, svara för det äldsta barnet.

- a. bara hos mig
- b. mest hos mig
- c. ungefär lika
- d. mest hos den andra föräldern
- e. bara hos den andra föräldern
- f. annat.

4. (till alla som har barn) Är ni (dvs. du och barnets andra förälder) oftast eller oftast inte överens om vad ert barn behöver i form av kläder, fritidsaktiviteter, saker som mobiltelefon, dator m.m.?

- a. Oftast.
- b. Oftast inte.
- c. Vet inte.

5. (till alla som har barn) Är ni oftast eller oftast inte överens om kostnaderna för att täcka dessa behov?

- a. Oftast.

- b. Oftast inte.
- c. Vet inte.

6. (Till alla som har barn) Tycker du att barnbidraget ska kunna delas med hälften mellan föräldrar?

- a. Ja.
- b. Nej.
- c. Ingen åsikt.

7. (Om ja på 6) På vilket sätt ska barnbidraget kunna delas, efter anmälan från båda föräldrarna, automatiskt i samband med barnets födelse, eller kanske på något annat sätt...

- a. Efter anmälan från båda föräldrarna.
- b. Automatiskt i samband med barnets födelse.
- c. På annat sätt, nämligen...

8. (Om ja på 6) Varför tycker du barnbidraget ska delas?

- a. Det är rättvist utifrån hur kostnaderna för barnet fördelas mellan föräldrarna.
- b. Det är jämställt för föräldrarna.
- c. Det är en viktig signal för att betona föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar för barnet.
- d. Annat skäl, nämligen...

9. (Om ja på 6) Om ett barn bor ungefär lika mycket hos båda sina föräldrar (dvs. växelvis) på vilket sätt ska barnbidraget då kunna delas?

- a. Genom anmälan från båda föräldrarna (dvs. båda måste vara överens).
- b. Efter anmälan från endast en av föräldrarna.
- c. Ingen anmälan krävs, barnbidraget delas automatiskt när det är klarlagt att barnet bor växelvis.
- d. Ingen åsikt.
- e. Det beror på, nämligen...

10. (om 3 c) Du har barn som bor växelvis hos dig (dvs. ungefär lika mycket hos dig och den andra föräldern) – delar du och barnets andra förälder på kostnader för barnet?

- a. Ja.
- b. Nej.
- c. Vet inte.
- d. Annat, nämligen...

11. (om 3 c) Är du nöjd med det sätt kommunen beräknar avgiften och fakturerar för förskola/fritids?

- a. Ja.
- b. Nej.
- c. Vet inte.

12. (Om 11 b) Om du har svarat nej – varför är du inte nöjd?

Frisvar: _____

13. (Till alla som har barn) Om du skulle behöva information om frågor som rör barns ekonomi och försörjning, vet du var du kan hitta sådan information?

- a. Ja.
- b. Nej.

14. (Till alla som har barn och lever med den andra föräldern =2a (Vart skulle du vända dig vid en eventuell separation för att få information och stöd om frågor som rör barnets försörjning, boende etc.?)

- a. Till kommunen(familjerätten).
- c. Till Försäkringskassan.
- d. Till en ideell/fristående organisation.
- e. Till en advokat/familjerättsjurist.
- f. Till en personlig bankman.
- g. Till en webbplats på Internet med samlad information.
- h. Annat, nämligen...

16. Fråga om personlig inkomst

Sammanställning av telefonintervjuernas öppna svar

Fråga 3b

Du har barn som bor växelvis hos dig och hos den andra föräldern. Hur fördelar ni kostnaderna för barnet?

- Hon betalar omsorg och får hela barnbidraget men sen står vi var och en för kostnaderna när barnet bor hos vardera.
- Jag betalar allt.
- Jag betalar när barnet är här och han när hon är där. Vid större inköp delar vi på kostnaden.

- Pappan tar barnbidraget, mamman betalar kläder och skor osv. Mamman betalar barnomsorg och pappan hälften IBLAND. Anser pappan det har försvunnit pengar tar denna pengar. Mamman anser att pappan ska betala fritidsaktiveter men detta drar pappan av.
- Vi betalar lika mycket utan att tänka på kostnaderna.
- Vi betalar själva för barnet när barnet bor hos vardera sedan delar vi stora kostnader såsom fritids och dylikt.
- Vi betalar själva för henne när hon bor hos vardera av oss. Men hennes pappa betalar för kläder och andra utgifter.
- Vi har ett gemensamt konto med pengar till barnet. Försöker ta de flesta kostnaderna på barnbidraget sen delar vi kostnaderna beroende på varderas inkomst.

Fråga 7

På vilket sätt ska barnbidraget kunna delas, efter anmälan från båda föräldrarna, automatiskt i samband med barnets födelse, eller kanske på något annat sätt

- Anmälas om familjesituationen ändras.
- Att föräldrarna har respekt för varandra och delar på det för barnets bästa, under vissa omständigheter, till exempel att föräldrarna inte bor ihop.
- Att man kan säkerställa att det kommer barnet tillgodo.
- Avgöra själva.
- Barnbidrag ska vara behovsprövat och att de ser efter vad föräldrarna tjänar var för sig.
- Barnbidraget ska gå dit där barnet bor mest.
- Behovsprövas först.
- Beroende på situationen, om barnet bor mest hos den ena föräldern så ska den få det mesta av barnbidraget.
- Beroende på vad barnet bor.
- Beror på var barnet bor. Den som har minst inkomst.
- Beslut utifrån hur barnet bor per vecka. Om barnet bor varannan vecka hos föräldrarna, så ska det delas upp på 50/50.

- Bör prövas för varje fall.
- Bör sättas in på konto tills barnen blir 18 år.
- Delad vårdnad ska automatiskt bli delat barnbidrag.
- Delad vårdnad.
- Delas med separation.
- Den har rättvis fördelning.
- Det beror på inkomsterna, vem som har högst inkomst.
- Det bästa är om man är överens, är det så att man inte är överens ska det finnas någon annan som kan styra det.
- Det ska gå efter bara en anmälan från en av föräldrarna.
- Där barnet får vårdnad.
- Efter anmälan från en förälder.
- Efter en separation.
- Efter vårdnadsgrad.
- Ena föräldern bestämmer.
- Enbart vid en eventuell separation.
- Enbart vid skilsmässa.
- Endast om föräldrarna är separerade.
- Får bedömas efter inkomst, behov etc.
- Föräldrarna ska komma överens med varandra om det.
- Genom att man skickar in ett papper.
- Har man delad vårdnad så ska det gå till båda föräldrarna.
- Hälften ska gå till mamman och hälften till pappan, oavsett.
- I två olika hushåll ska barnbidraget delas upp jämnt, för det kostar lika mycket för båda föräldrarna att ha barnet.
- Inkomst ska ligga i grunden så att den som har minst inkomst ska ha mest barnbidrag och den föräldern som har barnet.
- Inkomstbeprövat. Vid likvärdig ekonomi, lika delning.
- Jag anser att om båda har vårdnad så ska de få hälften var.

- Jag tycker att det kan ske automatiskt vid skilsmässa om barnets vårdnad delas lika mellan föräldrarna.
- Jag tycker det är bra om föräldrarna själva kommer överens.
- Man gör en prövning om föräldrarna har lika stort behov.
- Man kan välja själv.
- Man skulle kunna välja om det ska delas eller inte.
- När föräldrarna är separerade.
- Om delad vårdnad fastställs ska man komma överens om hälften var.
- Om man har ansökt om delad vårdnad ska barnbidraget delas automatiskt, tycker jag.
- Om man har två olika familjeboenden.
- Om man separerar kan det vara bra att kunna dela bidraget.
- Problemet uppstår vid separationer.
- Till den som köper kläder och dylikt.
- Vi har låtit pappan få hela barnbidraget. Han sköter alla inköp till barnet på grund av att han är hemma på dagarna.
- Vid behov.
- Vid delad vårdnad.
- Vid separation bör man ha delat barnbidrag när det är gemensam vårdnad, inte annars.
- Vid separation.
- Vid separation.
- Vid skilsmässa.
- Överenskommelse mellan föräldrarna.

Fråga 8

Varför tycker du barnbidraget ska delas?

- Bör delas om föräldrarna har barnen varannan vecka.
- Den ena föräldern får betala så mycket i underhåll.
- Det beror på vilken av föräldrarna som tjänar mest.

- Det är en självklarhet.
- Det är situationen som ska bestämma om en delning sker och hur den ser ut. Föräldrarnas inkomster ska påverka hur barnbidraget ska delas.
- Det är ändå barnens pengar, så valfrihet ska finnas.
- Efter egen valfrihet.
- För att det ska vara barnen som får de pengarna.
- För de som är skilda är det bra.
- I fall där föräldrarna är skilda ska båda betala lika mycket och därför ska barnbidraget delas lika.
- Jag kan tänka mig att det är ett bekymmer för de som är skilda.
- Jag tror det kan leda till bra diskussioner tidigt och att det blir färre missförstånd.
- Jag tycker att den föräldern som de bor hos den största delen ska ha den största delen av barnbidraget.
- Jag tycker att inkomsten ska påverka hur barnbidraget fördelas. Den som tjänar minst ska få mest i bidrag. Det påverkar också hur boendet ser ut.
- Jag tycker det är opraktiskt.
- Jag tycker inte det är viktigt. Alla får göra som de vill.
- Man måste tänka vad som är bäst för barnen.
- När de delar på sig och den ena har lägre ekonomi ska de dela så den föräldern får mer eller möjligtvis hela, beroende på allas inkomst.
- Om barnen bor hälften hos varje förälder.
- Om det är två olika familjeboenden.
- Om föräldrarna är separerade är det ett gott alternativ.
- Om föräldrarna är skilda ska barnbidraget delas om barnen bor växelvis.
- Om man har delad vårdnad ska föräldrarna kunna dela på barnbidraget.
- Om man inte bor på samma ställe.

- Om man är ensamstående ska man ha det ensam, men om man lever ihop med den andra föräldern behöver inte pengarna delas.
- Om vårdnaden är lika delad mellan föräldrarna.
- Så att båda föräldrarna vid en eventuell skilsmässa få ta del av barnbidraget. Detta med förutsättning att man har delad vårdnad.
- Tycker bara det ska delas om föräldrarna är skilda och inte lever tillsammans.
- Ur ett samhällsperspektiv kan det vara en rättvisefråga, men det är bara en liten del av en yrkesekonomi. Det finns viktigare och större frågor att ta hand om.
- Vid olika inkomster föräldrarna emellan bör man pröva hur stor del var och en ska motta.
- Vid separation är det det bästa alternativet.
- Är man hälften hos båda ska det delas på hälften.

Fråga 9

I dag kan barnbidraget delas mellan föräldrar om barnet bor ungefär lika mycket hos dem båda och båda föräldrar är överens om delning. På vilket sätt tycker du att barnbidraget ska kunna delas mellan dem båda föräldrarna?

- Att det kommer in på konto, på bådass konto och det delas hälften.
- Att det prövas i enskilda fall, om till exempel en förälder tjänar mycket mer pengar, kanske han/hon inte behöver bidraget.
- Beroende på vilken inkomst man har, tjänar en person mindre än den andra, så är det personen som tjänar minst som ska ha barnbidraget.
- Beror på om man är ensamstående eller inte, så ska den som tjänar mindre få mer barnbidrag.
- Beror på situationen mellan föräldrarna.
- Bör styras efter parternas ekonomiska förutsättningar.
- Den som barnet bor mest hos ska ha övervägande delen av barnbidraget.

- Den som har minst inkomst får barnbidraget.
- Den som har minst inkomst kan efter prövning ha rätt till barnbidraget (till exempel en har 20 000 kronor per månad och en 40 000 kronor per månad).
- Den som har större behov och sämre inkomst tycker jag ska få detta.
- Det beror på var barnet bor mest.
- Det beror vilken livssituation man är i.
- Det måste vara en ekonomisk fråga, beror på om föräldrarna tjänar olika. Det kanske behövs en behovsprövning.
- Det rättvisa vore att man på något sätt såg till att man får en rättvis fördelning efter föräldrarnas inkomster.
- Det ska bero på personens ekonomi. Den som har sämst ekonomi ska få pengarna.
- Det ska vara delat, men om den ena föräldern tjänar mycket sämre än den andra tycker jag att barnbidraget ska differentieras mellan föräldrarna.
- Det är bäst om mamman tar pengarna, mamman vet mer än pappan vad barnet behöver.
- Det är den som har den mest.
- Efter behov.
- Efter beroende på vårdsnaden.
- Föräldrarnas lön är avgörande.
- Generellt delas, men det ska även finnas möjlighet att komma överens om att endast en ska kunna få hela barnbidraget.
- Hur föräldrarna är. Det måste bedömas från fall till fall. En del pappor, tycker jag, borde inte ha några pengar alls.
- Hälften om man är skilda.
- Hälften, hälften.
- Hålla barnbidraget tills barnet är 18 år.
- Inkomstbeprövat. Tjänar ena föräldern mycket och den andra inte, så ska den som tjänar lite få barnbidraget.

- Inkomsten.
- Jag anser att barnbidraget ska delas efter hur man bor.
- Jag anser att det avgörande ska vara behov.
- Jag anser att inkomsten ska påverka hur en delning av barnbidraget ska se ut. Ofta tjänar mannen mer än kvinnan och har då inte samma behov av barnbidraget. Då bör kvinnan få mer barnbidrag.
- Jag anser egentligen att föräldrarna själva ska kunna dela barnbidraget när så behövs. Barnbidraget borde gå direkt till barnet.
- Jag skulle vilja ha ett gemensamt konto dit pengarna går in.
- Jag tycker att barnbidraget ska fördelas procentuellt efter hur mycket barnet bor hos en. Bor barnet 50 procent hos varje förälder, ska varje förälder ha 50 procent av bidraget. Om en förälder har barnet 70 procent av tiden ska han/hon ha 70 procent av bidraget.
- Jag tycker att barnbidraget ska gå till mamman om det delas.
- Jag tycker att barnet ska ha barnbidraget.
- Jag tycker att den barnet är hos mest ska få barnbidraget.
- Jag tycker att det är en mors uppgift att sköta barnets behov vad gäller kläder, leksaker och så vidare. Därför tycker jag att mamman till barnet borde få hela barnbidraget.
- Jag tycker man kan ha barnbidraget varannan månad.
- Känns rättvist.
- Man bör säkerhetsställa att barnet bor lika mycket hos båda föräldrarna samt kolla på de ekonomiska förutsättningarna.
- Om barnet bor lika mycket hos båda föräldrarna.
- Om båda har lika stor försörjningsplikt så tycker jag att det kan delas.
- Om de har delad vårdnad ska barnbidraget delas lika. I annat fall ska det delas efter hur förhållandena ser ut, det vill säga bor barnet 70 procent hos mamman ska hon ha 70 procent av barnbidraget.
- Om de är separerade är det ett gott alternativ.

- Om man har barnet i en vecka var, då tycker jag att man bör dela på barnbidraget, annars inte.
- Prövas för varje enskilt fall.
- Vem som sköter handlingen av till exempel kläder.

Fråga 10

Du har barn som bor växelvis hos dig (dvs. ungefär lika mycket hos dig och den andra föräldern) – delar du och barnets andra förälder på kostnader för barnet?

- Jag får barnbidraget och då betalar jag mer.

Fråga 12

Varför är du inte nöjd?

- Barnet måste vara skrivet på ett ställe.
- De har inte anpassat sig till att folk har gått isär.
- Det ska vara individuell prövning baserad på inkomst, bakgrund och bostadsområde. Det ska bedömas olika om man bor i ett område för rika eller fattiga.
- Därför att det går på hela hushållets inkomst.
- Därför att det har med kostnaden att göra. Jag får betala lika mycket, fastän barnet inte är där mer än 15 timmar per vecka.
- För att allt är inkomstbeprovat. Om den ena föräldern har mindre pengar så får den betala mindre och det är fel.
- Han får barnbidrag och hon får räkningarna.
- Jag tycker att avgifterna ska delas lika mellan föräldrarna.
- Jag tycker att differentieringen är så smal mellan minimum och maximum. Fler nivåer behövs.

Fråga 14

Vart skulle du vända dig vid en eventuell separation eller skilsmässa för att få information och stöd om frågor som rör barnets försörjning, boende etc.?

- Anhörig med erfarenhet.
- Banken eller pappan.

- Banker och Konsumentverket.
- Barn och omsorg.
- Barnvårdscentralen och Socialen.
- Barnbidrag.
- Bekantskapskretsen.
- Börja med att kolla på Internet, Google.
- Det är föräldrarnas uppgift att lösa.
- Ekonomisk rådgivning på Konsumentverket eller banken.
- Familj och vänner.
- Folkbokföringen.
- Fråga vänner som har skilt sig.
- Frågar först vänner och kollegor.
- Försöka ringa någon som jag har letat upp på Internet.
- Föräldrar. Någon annan i en liknande situation.
- Gula Sidorna.
- Hanterar själv.
- Har vänner som jobbar med det.
- Ingenstans.
- Jag går till banken.
- Jag ringer mamma och frågar hur jag ska göra.
- Jag skulle gå till min bank.
- Jag skulle möjligen vända mig till en väninna.
- Jag skulle vända mig till nära vänner och fråga om råd.
- Jag skulle vända mig till vänner först och främst för att få tips.
- Kolla på Internet.
- Konsumentombudsmannen.
- Konsumentupplysningen och banken.
- Konsumentverket, kollar på Internet och ser vad jag hittar.

- Konsumentverket.
- Konsumentverket.
- Konsumentverket.
- Konsumentverket.
- Konsumentverket.
- Landstinget.
- Lyckligt gift.
- Man kan ju bland annat fråga vänner.
- Nätet.
- Regelverk.
- Skattemyndigheten.
- Skattemyndigheten.
- Skattemyndigheten.
- Skattemyndigheten.
- Skattemyndigheter.
- Skattemyndigheterna.
- Skatteverket.
- Skatteverket.
- Skatteverket.
- Skatteverket.
- Socialen.
- Socialen.
- Socialen.
- Socialen.
- Socialkontoret.
- Socialtjänsten.
- Socialtjänsten.
- Socialtjänster.

- Stadsdelsförvaltningen.
- Swedbank.
- Talat med anhöriga.
- Till banken.
- Till min fars fru.
- Till någon jag känner.
- Tingsrätten.
- Vi föräldrar, Internet.
- Vi som muslimer har regler i islam som vi följer. Vid en skilsmässa vänder vi oss om till en Iman eller shejk.
- Via Google.
- Vänner och bekanta.
- Vänner och bekanta.
- Vänner.

Brisenkäten – resultat

Under några veckor i oktober och november 2010 hade barn som besökte BRIS hemsida möjlighet att svara på några (enkät)frågor om hur de upplever att vara barn till särlevande föräldrar samt särskilt om föräldrarnas samarbete om ekonomi och kostnader för att köpa sådant som barn behöver. Frågorna formulerades av utredningen tillsammans med personal på BRIS och insamlingen av svaren skedde via ett externt bolag som BRIS hade anlitat. Tre av frågorna hade öppet svarsalternativ. Frågorna finns i bilaga, nedan.

Sammanlagt svarade 144 barn på webb-enkäten. 129 flickor och 14 pojkar (samt en person som inte hade angett kön). I snitt var barnen 14 år. Den yngsta var 8 år och den äldste var 21 år. Även här fanns en person som inte angivit sin ålder.

I det följande presenteras en sammanställning av de svar som barnen lämnade.

Boende

Drygt hälften av barnen bor mest hos mamma, drygt en tredjedel bor växelvist hos båda föräldrarna och resten fördelas mellan mest hos pappa och annat. När barnen har svarat ”på annat sätt” är det vanligt med fosterhem eller institutionsplacering. (Med tanke på andelen svarande barn som inte bor med någon av sina föräldrar får man anta att de barn som har svarat på enkäten inte är ett genomsnitt av svenska barn.) Däremot är det värt att notera att andelen växelvist boende barn ligger inom ramen för det som både Försäkringskassan och utredningen har fått vid enkätundersökningar, dvs. drygt 30 procent.

Tabell 1a Hur de svarande barnen angett att de bor, antal och andel

	Antal	Andel
Mest hos mamma	73	51 %
Mest hos pappa	11	8 %
Lika mycket hos båda	49	34 %
Annat	11	8 %

Det är vanligast för flickor att bo mest hos sin mamma, vilket drygt hälften gör, medan en dryg tredjedel bor lika mycket hos både mamma och pappa. Pojkarna är för få till antalet för att siffrorna ska kunna användas i detta sammanhang.

Tabell 1b Hur de svarande barnen angett att de bor, antal och andel

	Antal		Andel	
	flickor	pojkar	flickor	pojkar
Mest hos mamma	69	3	54 %	19 %
Mest hos pappa	9	2	7 %	13 %
Lika mkt hos båda	41	10	32 %	63 %
Annat	9	1	7 %	6 %

På frågan om hur de tycker att det boende de har är svarar en fjärdedel av barnen att det är dåligt, nära hälften att det är bra och en tredjedel vet inte eller har ingen åsikt.

Tabell 2a Vad barnen tycker om hur de bor, antal och andel

	Antal	Andel
Bra	65	45 %
Dåligt	34	24 %
Vet ej	44	31 %

Om man ska våga sig på någon tolkning av tabell 2b så är det att de som bor mest hos en förälder tycker att det är bättre än de som bor lika mycket hos båda.

Tabell 2b Vad barnen tycker om hur de bor, antal och andel

	Antal			Andel		
	bra	dåligt	vet ej/"okej"	bra	dåligt	vet ej/"okej"
Mest hos mamma	38	15	19	53 %	21 %	26 %
Mest hos pappa	6	3	2	55 %	27 %	18 %
Lika mkt hos båda	19	15	15	39 %	31 %	31 %

Kommer föräldrarna överens?

På frågan om hur ofta föräldrarna verkar vara överens om det mesta som rör dig svarade lika många barn oftast eller ibland, medan en knapp tredjedel svarade aldrig.

Tabell 3a Hur ofta verkar dina föräldrar vara överens om det mesta som rör dig? Antal och andel

	Antal	Andel
Alltid	1	1 %
Oftast	51	36 %
Ibland	50	35 %
Aldrig	39	28 %
Vet ej	0	0

När frågan delas upp efter hur barnen bor visar det sig att det skiljer sig i hur ofta man anger "Aldrig" som svarsalternativ. Det är vanligare när barnet bor mest hos mamman och minst vanligt när barnen bor lika mycket hos båda föräldrarna.

Tabell 3b Hur ofta verkar dina föräldrar vara överens om det mesta som rör dig? Antal och andel

	Antal				Andel			
	alltid	oftast	ibland	aldrig	alltid	oftast	ibland	aldrig
Mest hos mamma	1	22	23	25	1 %	31 %	32 %	35 %
Mest hos pappa	0	4	4	3	--	36 %	36 %	27 %
Lika mkt hos båda	0	20	21	8	--	41 %	43 %	16 %
Annat	0	5	2	3	--	50 %	20 %	30 %

På frågan om vad föräldrar bråkar om, ifall de gör det, är det vanligaste svaret (29 procent) att de bråkar om pengar. I 15 procent av svaren bråkar föräldrarna om annat vilket ofta är om allt. Ungefär lika många (14 procent) svarar att det handlar om vad barnen får göra eller inte får göra. Ungefär lika vanligt är det att det handlar antingen om hos vem av föräldrarna barnet ska bo eller hur ofta man ska träffa den förälder man inte bor hos.

Det finns inga tydliga skillnader om man delar upp tabell 4 efter hur barnen bor.

Tabell 4 Vad bråkar föräldrar om, antal och andel

	Antal	Andel
Pengar	42	29 %
Kompisar/skola	7	5 %
Annat/allt	22	15 %
Vad jag får och inte får göra	20	14 %
Boendet	8	6 %
Umgående	11	8 %
Vet ej	1	1 %
Inget svar	33	23 %

Det vanligaste (48 procent) som föräldrarna bråkar om när det gäller pengar är inköp till barnen, till exempel kläder, cyklar, mediciner, dator/mobiltelefon m.m. Var femte föräldrapar bråkar om vad pengar ska användas till. 16 procent är oense om kostnader för fritidsaktiviteter. Svaren för "annat" handlar dels om att de bråkar om "allt", om vem som ska få barnbidragen, om hur mycket pengar föräldrarna är skyldiga varandra, att den ene aldrig bidrar med något osv. Det blir inte några tydliga skillnader när anledningarna fördelas efter boendet.

Tabell 5 När föräldrar bråkar om ekonomi och pengar, vad handlar det om? Antal och andel (notera att de som inte har svarat att de bråkar om pengar är undantagna ur basen)

	Antal	Andel
Vem som ska betala för det jag behöver	39	48 %
Vad pengarna egentligen ska användas till	17	21 %
Vem som ska betala för mina fritidsaktiviteter	13	16 %
Annat	11	14 %
Vet ej	1	1 %

Några av barnen har i de öppna svarsalternativen svarat så här på frågan om vad föräldrarna bråkar om.

Ibland ringer pappa och bråkar med mamma när han är full.. men det är om olika saker (Flicka 12 år)

Vem som ska betala vad, och hur mycket de ska lägga ut. De säger båda att de betalat mer än den andra. (Flicka 16 år)

Att min pappa gav min mamma en massa pengar när de skildes fast de egentligen delade lika. Att pappa aldrig betalar mer än vad han behöver precis. (Flicka 16 år)

Om/när de gör det så är det nog oftast att pappa nästan aldrig lägger några pengar på mig. (Flicka 15 år)

I webbenkäten fanns det även en fråga om det händer att barnet inte kan träffa sin andra förälder för att det inte finns pengar. 15 procent av alla svarande hade upplevt den situationen. Om man i stället jämför enbart med dem som uppger att föräldrarna bråkar om ekonomin så motsvarar barnen med den erfarenheten närmast en tredjedel, 27 procent.

Hur upplever barnen bråk om pengar?

De barn som har svarat att föräldrarna bråkar om pengar har också med egna ord beskrivit hur det känns när det händer. Många blir ledsna, skuldbelägger sig ("om jag inte fanns så skulle de inte behöva bråka om pengar", egen anm.), en del försöker säga till föräldrarna att det inte spelar någon roll med pengarna. Nedan följer flera citat.

försöker inte bry mig, men känner mig värdelös över att jag bara skulle handla om pengar..(Flicka 17 år)

Som att jag hamnar i mitten och får medla mellan dom. (Flicka 18 år)

Jag bryr mig inte speciellt mycket, de är väldigt bra vänner annars och de löser det alltid. (Flicka 13 år)

Jag känner mig som ett jävla fattigmansbarn. Det är jag också, men jag tänker mycket mer på det när de bråkar om pengarna. (Flicka 15 år)

jag blir ledsen och försöker förklara att pengar inte är här i livet och det blir jätte jobbigt, för om jag t.ex. är med mamma och vi ska göra något, så kan vi inte för hon har inte tillräckligt med pengar, då vill hon låna från pappa, men han vill inte låna ut pengar till mamma och blir jag jätte ledsen!! (Flicka 13 år)

Jag bryr mig inte, det är deras bekymmer och skulle jag lägga mig i skulle pappa bli galen och börja slå. (Flicka 15 år)

som att jag är värdelös...eftersom ingen av dom vill låga pengar på mig och skyller på varan vem som ska betala. detta gör att jag har 2 uppsättningar kläder, för små och slitna skor, ingen vinterjacka vantar eller mössa. den enda jackan jag ar är sen jag var 13 år gammal, vilken jag fortfarande kan ha pga, min anorexia...de e bara att vika upp armarna (Pojke 16 år)

Jag får ont i magen och håller på att gråta... Men jag försöker att hålla tårarna tillbaks så att dom inte ska se.. (Flicka 13 år)

att jag inte borde finnas till (Flicka 13 år)

de pratar inte ens om det. vill aldrig veta om varandra.(Flicka 12 år)

Finns det något som kan förändra situationen?

På frågan om vad de tror skulle behövas för att de skulle sluta bråka om pengar har många svarat att de inte vet, eller att det inte finns något som skulle ändra på det. Nedan följer citat från barnen.

att de kan prata...(Flicka 12 år)

Att dom snackade med varandra och inte hade mig som budbärare. (Flicka 14 år)

att pappa blir en bättre pappa. (Flicka 11 år)

Allt dom kan få som hjälp (Flicka 12 år)

Mamma skulle behöva få mer ordning på sina skulder och sin inkomst... Tror jag... (Flicka 13 år)

Att pappa tar mer ansvar tror jag skulle lösa det (Flicka 12 år)

Att mamma fick ett jobb och kunde ordna upp allt igen (Flicka 12 år)

Att mamma fick lika lön som pappa eftersom hon jobbar mer men får mindre betalt! och ändå har mamma bättre utbildning än pappa. JÄVLA GUBBSAMHÄLLE!! (Flicka 15 år)

att jag försvann (Pojke 16 år)

vet inte riktigt.... men kanske att de skriver upp exakt vad de köper åt mig, och för hur mycket. (de ger mig båda lika mycket veckopeng). och att de sen visar varandra. jag tror inte pappa förstår att det mamma köper också är dyrt, hon köper dyra kläder åt mig. (Flicka 16 år)

Kanske ett högre underhåll från den föräldern som betalar det. (Flicka 18 år)

Vad kan samhället göra?

På frågan om vad samhället skulle kunna göra för att föräldrar som inte bor ihop inte skulle bråka om pengar finns det några idéer. Flera handlar om att det är ekonomiskt svårt för sjuka, ensamstående och arbetslösa föräldrar. Fler borde få jobb. Men flera barn nämner även att det borde finnas ekonomiskt stöd, exempelvis höjt barnbidrag, hjälp för att resa mellan föräldrar. En del barn förespråkar delat barnbidrag och några tycker att man borde satsa på att hjälpa föräldrar (terapi eller liknande) för att det är de vuxna som ska klara av problemen utan att dra in barnen.

Tror inte det. Kanske ge båda föräldrarna en viss summa varje månad som ska gå ”å barnens vägnar” ;). (flicka 13 år)

Det var verkligen supersvårt när jag var yngre, min mamma var ensamstående med 2 barn och sjukskriven. Så vi hade inte mycket att leva på i månaden. ofta åt mamma ingenting, hon gav oss maten istället och åt våra rester om vi lämnade. hon kunde inte arbeta för att hon har och hade nackbesvär men fick ingen hjälp alls med det. så jag tycker att samhället borde ha bättre förståelse för ensamstående föräldrar och inte tvinga sjuka människor att arbeta. (Flicka 17 år)

Alla som skiljer sig borde få hjälp av en terapeut (stavning) och komma överens när dom inte klarar av det själva.. (flicka 14 år)

Nej. Det är familjens uppgift. Om det skulle hela skulle dras för långt kanske samtal mellan dem bör ske med en rådgivare av något slag. (Flicka 17 år)

nej, inte riktigt. jag har välbärgade föräldrar och bor i 2 fina områden. det ända som skulle kunna förbättras är väl om de skriver upp exakt hur mycket de köper, o hur mycket det kostar. det tror jag vi kna fixa

själva, och jag blir 18 om 1,5 år så då slipper jag problemet ändå. men det är jättebra att det finns såna här formulär, där någon frågar!!
(Flicka 16 år)

Högre barnbidrag.... Jag vet inte... Asså det beror ju också på om föräldrarna har bra eller dålig ekonomi, om man skulle få högre barnbidrag. Jag borde få 1 050kr varje månad men min mamma måste ta typ hälften för att lönen inte räcker. Och ibland får jag inga pengar alls i månaden. :-/ (Flicka 15 år)

ja, dela barnbidraget mellan pappan och mamman eller ge barnbidraget till barnet från to.m 12 ge stöd/bidrag till skilda föräldrar/ensamstående mamma eller pappa. (Flicka 15 år)

Att barnen bara bor hos den ena, eller varannan helg eller något. Jag vet inte... erbjuda gratis skjuts eller nåt när de ska från den ena till den andra (Flicka 14 år)

Nej, jag tror inte det. Inte i min situation i alla fall. Förutom att ge mamma ett jobb, men det är många som behöver. (flicka 12 år)

Prata med dom vuxna. Ska vi barn behöva oroa oss för att mamma inte har råd med mat till oss den veckan vi är där? Nä, det måste finnas stöd till våra föräldrar också. Barnen ska blandas in så lite som möjligt.
(flicka 17 år)

istället för att satsa på vad man ska göra åt dt, tycker jag att man först ska satsa på varför dem e problem med pengar och sedan komma med att försöka få det bättre, för det finns inte en grej som hjälper alla familjer, det handlar samma sak med mobbning, vissa behöver inte bara snacka med någon utan hjälp med att tro på sig själv för i vissa fall så e dt typ självmobbning att man inte tror på sig sj o är så rädd över att man ska vara ensam så man börjar förstöra för andra o fukkar deras liv för att två personer ska börja bråka. till slut vill ingen vara med en för att man e falsk, så klart man blir utfrysst när man inte kan skaffa vänner utan att förstöra för andra, det finns olika mobbning, som exemplet jag tog det är mobbaren själv som gör att den blir utfrysst o mobbad för folk vill vara med den men den nobbar en o skviker o lju-ger ... (Flicka 15 år)

Bilaga

Webbenkätfrågor till barn om ekonomi och samarbete mellan särlevande föräldrar

1. Hur bor du?

- a. Mest hos mamma*
- b. Mest hos pappa*
- c. Lika/ungefär lika mycket hos mamma och pappa*
- d. Varken hos mamma eller pappa/På annat sätt*

* Respektive svarsalternativ länkas till följdfråga om ”Vad tycker du om det?” och svarsalternativ ”Bra/Dåligt/Vet inte”

2. Verkar dina föräldrar vara överens om det mesta som rör dig?

- a. Oftast
- b. Ibland
- c. Aldrig

3. Om dina föräldrar har svårt att komma överens, vad handlar det oftast om? Lämna tomt om dina föräldrar inte har svårt att komma överens.

- a. Hos vem av dem jag ska bo.
- b. Hur ofta jag ska träffa den andra föräldern.
- c. Saker som rör min skola, läxor, kompisar och liknande.
- d. Mina fritidsaktiviteter.
- e. Vad jag får och inte får göra.
- f. Pengar, vem som ska betala vad och hur mycket.
- g. Annat, nämligen...

4. Om dina föräldrar bråkar om pengar med varandra, vad handlar bråken oftast om? Lämna tomt om dina föräldrar inte bråkar om pengar med varandra.

- a. Vem som ska betala mina kläder.
- b. Vem som ska betala mina fritidsaktiviteter.
- c. Vem som ska betala för min semesterresa/kollo/läger m.m.
- d. Vem som ska betala för min cykel/dator/mobil eller annat som jag behöver.
- e. Vad pengarna egentligen ska användas till.
- f. Annat, nämligen.....

5. Om du bor mest hos din ena förälder händer det då att du inte kan träffa din andra förälder för att ni inte har råd?

- a. Ofta
- b. Ibland
- c. Aldrig

6. Hur känner du dig när dina föräldrar inte kommer överens om pengar?

Öppet

svar: _____

7. Vad tror du skulle behövas för att dina föräldrar skulle komma bättre överens om pengar?

Öppet

svar: _____

8. Finns det något som samhället skulle kunna göra för att det inte ska vara bråk om pengar mellan föräldrar som inte bor ihop?

Öppet

svar: _____

Metodbeskrivning av empirisk studie av fiktivt underhållsbidrag

Bearbetningarna är gjorda på uppgifter avseende år 2008. Det är det senaste tillgängliga året. Ett grundregister har skapats med barn som var mellan 0–17 år gamla den 31/12 2008. Detta register har sedan kompletterats med uppgifter om barnets biologiska föräldrar, om barnet har adopterats jämföras i registret adoptivföräldrarna med biologiska föräldrar. Uppgift om föräldrar har hämtats från SCB:s flergenerationsregister.

Detta register kompletteras sedan med uppgift om familjeidentitet för barnet och för föräldrarna från SCB:s familjeregister. I samband med denna bearbetning noteras också om föräldern var boende i Sverige den 31/12 2008.

När det finns uppgift om familjeidentitet för barnet och för föräldrarna kan en ny variabel bildas som anger om barnet bor hos båda föräldrarna, hos modern, hos fadern eller inte hos någon av de biologiska föräldrarna.

Därefter bildas variabler som anger hur många biologiska barn som fadern och modern har, samt hur många av dessa som tillhör samma familj (dvs. bor med fadern eller modern). Dessa uppgifter läggs på barnets post.

Nästa steg är att komplettera registret med uppgifter om inkomster, på registret läggs uppgift om Taxerad förvärvsinkomst, kapitalinkomst och slutlig skatt för fadern, modern och barnet. Uppgifterna hämtas från SCB taxeringsregister.

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

Från försäkringskassan finns ett register över utbetalningar per månad under 2008 med vissa andra uppgifter. För de vidare bear-

betningarna används endast uppgifterna för december månad 2008. På registret finns uppgift om mottagare och givare, registret innehåller även en post per barn så att om föräldrarna har flera barn gemensamma barn kan det förkomma mer än en post för detta föräldrapar. I bearbetningarna har endast en av dessa poster valts ut.

För varje föräldrapar kan man bilda en variabel som anger om vilken förälder som erhåller fullt underhållsstöd eller utfyllnadsbidrag eller om någon eller båda föräldrarna erhåller underhållsstöd vid växelvis boende.

De barn som har föräldrar som finns i registret över utbetalningar får nu uppgift om vilken förälder som erhåller underhållsstöd, utfyllnadsbidrag eller underhållsstöd vid växelvis boende för barnet.

Från registret över inbetalningar hämtas uppgift om den betalningsskyldige föräldern skall betala fullt underhållsstöd. Uppgift hämtas också om försäkringskassan har lämnat över skulden till kronofogden.

För alla barn med särlevande föräldrar beräknas sedan ett fiktivt underhållsbidrag. Detta beräknas på följande sätt.

Först bestäms bostadskostnaden. Den bestäms genom att använda uppgifter från försäkringskassans föreskrift (FKFS 2007:12) om genomsnittlig och högsta godtagbar bostadskostnad för år 2008. Beräkningar har gjorts både med den genomsnittliga och med den högsta godtagbara bostadskostnaden.

Därefter beräknas faderns och moderns överskott som summan av taxerad förvärvsinkomst plus inkomst av kapital minus slutlig skatt. Från detta dras 1.2 basbelopp som utgör de egna levnadsomkostnaderna om föräldern har fler hemmavarande barn dras även 0.4 basbelopp bort för varje hemmavarande utöver det som beräkningen görs för slutligen minskas beloppet med hyran för en lägenhet med ett rum per hemmavarande barn och ytterligare ett rum.

När föräldrarnas överskott har beräknats beräknas barnens behov.

För barn 0–6 år beräknas behovet som 0.65 basbelopp minus barnbidraget plus dagiskostnaden, där man utgått från maxbeloppet för dagis dvs. 1 280 kronor.

För barn 7–12 år beräknas behovet som 0.80 basbelopp minus barnbidraget och plus en fritiskostnad på 540 kronor dvs. maxbeloppet för fritis.

För barn 13–15 år beräknas behovet som 0.95 basbelopp minus barnbidraget.

För barn 16–17 år beräknas behovet som 0.95 basbelopp minus studiebidraget (dvs. endast under 9 månader)

Det underhållsbidrag som skall betalas beräkna sedan som barnets behov gånger den bidragsskyldiges överskott delat med föräldrarnas sammanlagda överskott.

Redovisning av logistisk regression avseende samarbete

I tabell 1 presenteras modeller som visar hur olika faktorer påverkar oddsen för föräldrar att tycka att samarbetet fungerar bra. I första kolumnen visas resultatet avseende de föräldrar som har barnen boende hos sig mesta delen av tiden. Modellen visar hur oddsen för bra samarbete påverkas av de presenterade variablerna. Oddskvoterna ska tolkas på olika sätt beroende på om det är en kontinuerlig variabel såsom förälderns ålder, antal barn och barnets ålder eller om det är en klassindelad variabel såsom kön. Exempelvis så ska oddskvoten för "boförälderns ålder" tolkas som att en förälder som är ett år äldre än en annan förälder (alla andra förutsättningar lika) har 5 procent högre odds att uppge att de tycker att samarbetet fungerar bra. Man kan också uttrycka det som att oddsen är 1,05 gånger så höga för en ett år äldre förälder. Tolkningen av en klassvariabel såsom kön blir att om föräldern är en man är oddsen 13 procent högre att han har uppgett att samarbetet fungerar bra än en kvinna. För variabeln "yngsta barnets ålder" är oddskvoten 0,91, dvs. lägre än 1, detta ska tolkas som att oddsen för att föräldrar med ett barn som är ett år äldre än ett annat barn (alla andra förutsättningar lika) har lägre odds att tycka att samarbetet fungerar bra, oddsen är 9 procent lägre i förhållande till det yngre barnet.

Tabell 1 Oddskvoter att tycka att samarbetet fungerar bra, logistisk regression

Variabel	Barnet bor		
	Om barnet bor mest hos en förälder	Halva tiden	Minst hos föräldern
Barns och förälders ålder			
Boförälderns ålder	1,05 ***	1,04 ***	1,01 ***
Yngsta barnets ålder	0,91 ***	0,99 ***	0,98 ***
Kön			
Kvinna (ref)	1	1	1
Man	1,13 ***	0,85 ***	0,92 ***
Hushållets sammansättning			
Antal barn	0,93 ***	0,90 ***	0,74 ***
Barnet bor alltid i hushållet (ref)	1	-	-
Barnet bor oregelbundet hos den andra	1,93 ***	-	-
Barnet bor regelbundet hos den andra	1,97 ***	-	-
Barnet bor aldrig i hushållet (ref)	-	-	1
Barnet bor ibland, oregelbundet	-	-	5,36 ***
Barnet bor ibland regelbundet	-	-	6,51 ***
Föräldern bor inte helt ensam (ref)	-	-	1
Föräldern bor helt ensam	-	-	2,41 ***
Bor ej med ny partner (ref)	1	1	1
Bor med ny partner	1,03 ***	0,80 *	0,80 ***
Ej gemensamma barn (ref)	1	1	1
Gemensamma barn	1,95 ***	1,07 ***	0,80 ***
Partners barn bor inte i hushållet (ref)	1	1	1
Partners barn bor i hushållet	1,81 ***	1,57 ***	1,26 ***
Ingen annan vuxen bor i hushållet (ref)	1	1	1
Annan vuxen bor i hushållet	1,39 ***	0,53 ***	0,71 ***
Sysselsättning			
Anställd (ref)	1	1	1
Föräldraledig	0,51 ***	0,90 *	0,71 ***
Egenföretagare	1,00	1,42 ***	1,03 ***
Program arbetsförmedlingen	-	-	-
Arbetslös	0,77 ***	1,40 ***	1,59 ***
Studerar	0,44 ***	1,27 ***	2,01 ***
Långtidssjuk	1,06 *	1,96 ***	1,06
Pappans föräldrapenninguttag			
Pappan tog ut mer än 2 månader (ref)	1	1	1
Pappan tog ut mindre än 2 månader	0,94 ***	1,02	0,93 ***

Inkomster			
Tjänar mer än 30 000 kr/per månad (ref)	1	1	1
Mindre än 15 000	1,27 ***	0,67	0,68 ***
Mellan 15 och 20 000	0,80 ***	0,88	0,57 ***
Mellan 20 och 30 000	0,75 ***	1,30	1,08 ***
Inkomstrelation			
Tjänar mkt mer än den andra föräldern	1	1	1
Tjänar mer	0,87***	1,22 ***	1,12 ***
Tjänar ungefär lika mycket	0,84***	1,22 ***	1,71 ***
Tjänar mindre	1,00	1,67 ***	0,67 ***
Mycket mindre	0,85 ***	0,6 ***	0,90 ***
Vet inte	0,63 ***	0,41 ***	1,74 ***
Den tillfrågades utbildning			
Grundskola (ref)	1	1	1
Gymnasium	1,34 ***	0,62 ***	0,71 ***
Universitetsutbildning (-3 år)	0,75 ***	0,79 ***	1,00
Universitetsutbildning (3 år +)	0,51 ***	0,78 ***	0,85 ***
Andra föräldrarnas utbildning			
Grundskola (ref)	1	1	1
Gymnasium	1,26 ***	1,11 ***	1,62 ***
Universitetsutbildning (-3 år)	1,84 ***	1,29 ***	1,61 ***
Universitetsutbildning (3 år +)	1,95 ***	1,31 ***	4,4 ***
Underhåll			
Med hjälp av Försäkringskassan	1	-	1
Har ett skriftligt avtal	3,20 ***	-	2,87 ***
Har ett muntligt avtal	2,83 ***	-	2,02 ***
Har inget underhåll	1,78 ***	-	1,43 ***
Tid sedan separation			
Mindre än 1 år sedan	1	1	1
Mellan 1 och 2 år sedan	0,69 ***	1,16 ***	0,92 ***
Mellan 2 och 5 år sedan	0,54 ***	1,36 ***	0,54 ***
Mer än 5 år sedan	0,78 ***	0,93 ***	0,76 ***
Har aldrig bott tillsammans	0,54 ***	1,89 ***	0,52 ***
Pseudo R2 (MCFadden)	16 %	8 %	16 %

Signifikansnivåer: * p<0,05; *** p<0,001

Frågor i SCB:s enkät om jämställt föräldraskap

+

I. Frågor om dig och ditt hushåll

1 Har du några barn under 18 år? Ja
 Nej → Tack för din medverkan. Vänligen skick in blanketten i det bifogade svarskuvertet.

2 Vilka består hushållet av förutom dig själv?
Det är möjligt att markera flera svar. Med barn avses i denna enkät barn under 18 år

Ingen

Makamake eller sambo

Egna barn från nuvarande förhållande (som alltid eller ibland bor i hushållet) Ange antal st

Egna barn från tidigare förhållande (som alltid eller ibland bor i hushållet) Ange antal st

Makamake eller sambos barn från tidigare förhållande (som alltid eller ibland bor i hushållet) Ange antal st

Annat barn (som alltid eller ibland bor i hushållet) Ange antal st

Annan vuxen (här ingår barn som är 18 år eller äldre)

3 Om du inte har barn som bor i ditt hushåll → Gå till fråga 4
Ange födelseåret för de barn som bor i hushållet:
Räkna både med egna barn, makamake/sambos barn, adoptivbarn och fosterbarn.
Ange födelseår med 2 siffror (t.ex. 95, 99, 04). Vid fler än fem barn, ange de fem yngsta.

Barn 1	Barn 2	Barn 3	Barn 4	Barn 5
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

4 Vilken är din huvudsakliga sysselsättning för närvarande?
Ange endast ett alternativ:

Anställt

Frittstående

Egen företagare

Deltar i program/aktivitet från Arbetsförmedlingen

Arbetslös

Studerar

Hemarbetsutövare

Uppstår sjukersättning, aktivitetsersättning eller sjuklönen mer än 6 månader

Annan, skriv vilken i rutan

+

+

+

<p>5 Vilken är din högsta avslutade utbildning?</p>	<input type="checkbox"/> Grundskola <input type="checkbox"/> Gymnasieskola <input type="checkbox"/> Universitetshögskola kortare än 3 år <input type="checkbox"/> Universitetshögskola 3 år eller längre <input type="checkbox"/> Forskarutbildning
<p>6 Hur stor är din sammanlagda inkomst per månad <u>före skatt</u>?</p> <p><i>Räkna med alla dina inkomster och löntag, dvs arbetsinkomst, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning. Räkna också med gemensamma bidrag som barnbidrag och bostadsbidrag.</i></p>	<input type="checkbox"/> Har ingen inkomst <input type="checkbox"/> Mindre än 10 000 kr <input type="checkbox"/> 10 001 – 15 000 kr <input type="checkbox"/> 15 001 – 20 000 kr <input type="checkbox"/> 20 001 – 25 000 kr <input type="checkbox"/> 25 001 – 30 000 kr <input type="checkbox"/> 30 001 – 35 000 kr <input type="checkbox"/> 35 001 – 40 000 kr <input type="checkbox"/> 40 001 – 50 000 kr <input type="checkbox"/> Mer än 50 000 kr

II. Frågor till dig som bor med maka/make eller sambo

Övriga fortsätter till fråga 15.

<p>7 Vilken är din maka/make/sambos huvudsakliga sysselsättning?</p> <p><i>Ange endast ett alternativ.</i></p>	<input type="checkbox"/> Anställd <input type="checkbox"/> Föräldradag <input type="checkbox"/> Egen företagare <input type="checkbox"/> Deltar i program/aktivitet från Arbetsförmedlingen <input type="checkbox"/> Arbetslös <input type="checkbox"/> Studerar <input type="checkbox"/> Hemmatru/Hemmaman <input type="checkbox"/> Uppbär sjukersättning, aktivitetsersättning eller sjukskrivet mer än 6 månader <input type="checkbox"/> Annan, skriv vilken i rutan
	<div style="border: 1px solid black; width: 150px; height: 20px; margin: 0 auto;"></div>

+

2

+

+	+																																																																								
<p>8 Vilken högsta avslutade utbildning har din make/make/sambo?</p>	<input type="checkbox"/> Grundskola <input type="checkbox"/> Gymnasieskola <input type="checkbox"/> Universitet/högskola kortare än 3 år <input type="checkbox"/> Universitet/högskola 3 år eller längre <input type="checkbox"/> Forskarutbildning <input type="checkbox"/> Vet inte																																																																								
<p>9 Hur mycket gör du i hushållet jämfört med din make/make/sambo när det gäller ...</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Jag gör nästan allt</th> <th>Jag gör mer</th> <th>Vi delar lika</th> <th>Jag gör mindre</th> <th>Jag gör nästan inget</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>a) ... att städa?</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>b) ... att tvätta?</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>c) ... att handla mat?</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>d) ... att laga mat?</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>e) ... bilen (tvätta, tanka)?</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>f) ... förskola/skola (föräldramöten, hämta/färdna, läxor)?</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>g) ... att umgås med barnet/barnen?</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>h) ... inköp till barnet/barnen?</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>i) ... fritidsaktiviteter (föräldramöten hämta/färdna m.m.)?</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>j) ... att vara hemma med sjuk barn?</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>k) ... utvärdigt arbete med hus/fritidshus (Lex, gräsklippning, skotning och övrigt underhåll)?</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> </tbody> </table>		Jag gör nästan allt	Jag gör mer	Vi delar lika	Jag gör mindre	Jag gör nästan inget	a) ... att städa?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	b) ... att tvätta?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	c) ... att handla mat?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	d) ... att laga mat?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	e) ... bilen (tvätta, tanka)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	f) ... förskola/skola (föräldramöten, hämta/färdna, läxor)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	g) ... att umgås med barnet/barnen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	h) ... inköp till barnet/barnen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	i) ... fritidsaktiviteter (föräldramöten hämta/färdna m.m.)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	j) ... att vara hemma med sjuk barn?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	k) ... utvärdigt arbete med hus/fritidshus (Lex, gräsklippning, skotning och övrigt underhåll)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Jag gör nästan allt	Jag gör mer	Vi delar lika	Jag gör mindre	Jag gör nästan inget																																																																				
a) ... att städa?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																				
b) ... att tvätta?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																				
c) ... att handla mat?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																				
d) ... att laga mat?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																				
e) ... bilen (tvätta, tanka)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																				
f) ... förskola/skola (föräldramöten, hämta/färdna, läxor)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																				
g) ... att umgås med barnet/barnen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																				
h) ... inköp till barnet/barnen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																				
i) ... fritidsaktiviteter (föräldramöten hämta/färdna m.m.)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																				
j) ... att vara hemma med sjuk barn?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																				
k) ... utvärdigt arbete med hus/fritidshus (Lex, gräsklippning, skotning och övrigt underhåll)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																				
<p>10 Anser du att du och din make/make/sambo har en bra fördelning av arbetet i hushållet?</p>	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej, jag gör för litet <input type="checkbox"/> Nej, jag gör för mycket																																																																								
<p>11 Hjälper någon annan till regelbundet och gör något av ovanstående (se fråga 9)? Med regelbundet menas minst en gång i veckan. Det är möjligt att markera flera svar.</p>	<input type="checkbox"/> Barn som bor i hushållet <input type="checkbox"/> Barn som inte bor i hushållet <input type="checkbox"/> Morförälder eller farförälder <input type="checkbox"/> Annan släkting <input type="checkbox"/> Annan <input type="checkbox"/> Nej																																																																								
<p>12 Betalar du/ni något för hushållstjänster? Städning, bampassning, inköp etc.</p>	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej																																																																								
+	+																																																																								

+	+
<p>13 Har du och din make/maka/sambo gemensam ekonomi?</p>	<input type="checkbox"/> Ja, helt <input type="checkbox"/> Ja, delvis <input type="checkbox"/> Nej
<p>14 Tjänar du mer eller mindre än din make/maka/sambo?</p>	<input type="checkbox"/> Mycket mer <input type="checkbox"/> Mer <input type="checkbox"/> Vi tjänar ungefär lika mycket <input type="checkbox"/> Mindre <input type="checkbox"/> Mycket mindre

III. Frågor om vårdnadsbidrag och jämställdhetsbonus

<p>15 Har du ansökt om kommunalt vårdnadsbidrag? Kan sökas för barn mellan 1-3 år. Det är möjligt att markera flera svar</p>	<input type="checkbox"/> Ja, och blivit beviljad <input type="checkbox"/> Ja, men fått avslag <input type="checkbox"/> Nej, men jag <u>känner till</u> det <input type="checkbox"/> Nej, jag <u>känner inte till</u> det <input type="checkbox"/> Möjligheten finns inte att söka i min kommun <input type="checkbox"/> Inte aktuellt. Har inte barn mellan 1-3 år
<p>16 Har du ansökt om eller kommer du att ansöka om jämställdhetsbonus? Kan sökas för barn födda efter 1 juli 2008. Det är möjligt att markera flera svar</p>	<input type="checkbox"/> Ja, och blivit beviljad <input type="checkbox"/> Ja, men fått avslag <input type="checkbox"/> Ja, jag kommer att ansöka <input type="checkbox"/> Nej, men jag <u>känner till</u> vad det är <input type="checkbox"/> Nej, jag <u>känner inte till</u> vad det är <input type="checkbox"/> Inte aktuellt. Har inte barn födda efter 1 juli 2008

IV. Frågor om ditt yngsta barn

<p>17 Under hur lång tid sammanlagt var <u>du hemma med ditt yngsta barn</u> (med eller utan ersättning från Försäkringskassan) innan du återgick till arbete, studier, att söka arbete etc.?</p>	<input type="checkbox"/> 0-1 mån <input type="checkbox"/> 2-3 mån <input type="checkbox"/> 4-6 mån <input type="checkbox"/> 7-9 mån <input type="checkbox"/> 10-12 mån <input type="checkbox"/> 13-18 mån <input type="checkbox"/> Mer än 18 mån <input type="checkbox"/> Gick inte tillbaka till arbete etc. efter yngsta barnets födelse <input type="checkbox"/> Är föräldraledig för närvarande
---	---

+

4

+

<p>18 Under hur lång tid sammanlagt var <u>den andra föräldern hemma med ditt yngsta barn</u> (med eller utan ersättning från Försäkringskassan) innan återgång till arbete, studier, att söka arbete etc.?</p>	<input type="checkbox"/> 0-1 mån <input type="checkbox"/> 2-3 mån <input type="checkbox"/> 4-6 mån <input type="checkbox"/> 7-9 mån <input type="checkbox"/> 10-12 mån <input type="checkbox"/> 13-18 mån <input type="checkbox"/> Mer än 18 mån <input type="checkbox"/> Gick inte tillbaka till arbete etc. efter yngsta barnets födelse <input type="checkbox"/> Är föräldralöslig för närvarande
<p>19 Var du nöjd eller missnöjd med föräldralöshetens totala längd, dvs den tid som du och den andra föräldern varit eller kommer att vara hemma med barnet?</p>	<input type="checkbox"/> Nöjd <input type="checkbox"/> Varken nöjd eller missnöjd <input type="checkbox"/> Missnöjd

V. Frågor om arbete

Är du föräldralös från arbete så svara på hur det var innan du gick på föräldralöshet.

Om du inte har ett arbete → Gå till fråga 32

<p>20 Arbetar du heltid eller deltid?</p>	<input type="checkbox"/> Heltid → Gå vidare till fråga 23 <input type="checkbox"/> Deltid <input style="width: 40px; height: 20px; border: 1px solid black;" type="text"/> Procent av heltid
<p>21 Hur länge har du arbetat deltid?</p>	<input type="checkbox"/> Mindre än 2 år <input type="checkbox"/> 2-4 år <input type="checkbox"/> Mer än 4 år <input type="checkbox"/> Vet inte
<p>22 Vad är anledningen till att du arbetar deltid? <i>Det är möjligt att markera flera svar.</i></p>	<input type="checkbox"/> Jag vill ha mer tid tillsammans med mitt/mina barn <input type="checkbox"/> För barnets/barnens bästa <input type="checkbox"/> Barnet/barnen behöver mindre dagis/fritid <input type="checkbox"/> Behöver inte ha barnomsorg om jag arbetar deltid <input type="checkbox"/> Jag vill ha tid för egna intressen <input type="checkbox"/> Jag orkar inte arbeta mer <input type="checkbox"/> Arbetsgivaren erbjuder inte heltid <input type="checkbox"/> Självklart val för mig att arbeta deltid <input type="checkbox"/> Jag studerar <input type="checkbox"/> Annan anledning, skriv vad i rutan

+

+

Om du arbetar deltid → Gå till fråga 26

23	<p>Hur länge har du arbetat heltid?</p> <p><input type="checkbox"/> Mindre än 2 år</p> <p><input type="checkbox"/> 2-4 år</p> <p><input type="checkbox"/> Mer än 4 år</p> <p><input type="checkbox"/> Vet inte</p>
24	<p>Vad är anledningen till att du arbetar heltid?</p> <p>Det är möjligt att markera flera svar.</p> <p><input type="checkbox"/> Av ekonomiska skäl</p> <p><input type="checkbox"/> Jag tycker om mitt arbete</p> <p><input type="checkbox"/> Min arbetsgivare erbjuder inte deltid</p> <p><input type="checkbox"/> Mina arbetsuppgifter medger inte att jag arbetar deltid</p> <p><input type="checkbox"/> Heltid passar in i min livssituation</p> <p><input type="checkbox"/> Naturligt val för mig att arbeta heltid</p> <p><input type="checkbox"/> Annan anledning, skriv vad i rutan</p> <div style="border: 1px solid black; height: 20px; width: 100%; margin-top: 5px;"></div>
25	<p>Vill du öka eller minska din arbetstid, förutsatt att lönen förändras i motsvarande mån?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja, öka till <input type="text" value=""/> procent av heltid</p> <p><input type="checkbox"/> Ja, minska till <input type="text" value=""/> procent av heltid</p> <p><input type="checkbox"/> Nej, jag vill inte förändra min arbetstid → Gå vidare till fråga 27</p>
26	<p>Vad är orsaken till att du inte förvänskat din arbetstid?</p> <p>Det är möjligt att markera flera svar.</p> <p><input type="checkbox"/> Arbetsgivaren medger inte det</p> <p><input type="checkbox"/> Ekonomiska skäl</p> <p><input type="checkbox"/> Hälsoskäl</p> <p><input type="checkbox"/> Jag vill göra karriär</p> <p><input type="checkbox"/> Nuvarande arbetstid förväntas av mig</p> <p><input type="checkbox"/> Hemsituationen medger inte det</p> <p><input type="checkbox"/> Det är ett gemensamt beslut inom familjen</p> <p><input type="checkbox"/> Annat skäl, skriv vad i rutan</p> <div style="border: 1px solid black; height: 20px; width: 100%; margin-top: 5px;"></div>

+

6

+

+	+																																			
27	<p>Hur stor påverkan har du själv haft över hur mycket du arbetar?</p> <p><input type="checkbox"/> Mycket stor <input type="checkbox"/> Ganska stor <input type="checkbox"/> Varken stor eller liten <input type="checkbox"/> Ganska liten <input type="checkbox"/> Mycket liten, ingen alls</p>																																			
28	<p>Har någon annan haft påverkan över hur mycket du arbetar? <i>Det är möjligt att markera flera svar.</i></p> <p><input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/> Ja, förälder till mitt/mina barn <input type="checkbox"/> Ja, make/make/sambo (om annan än förälder till mitt/mina barn) <input type="checkbox"/> Ja, mitt/mina barn <input type="checkbox"/> Ja, arbetsgivare <input type="checkbox"/> Ja, annan person</p>																																			
29	<p>Om du tänker på hur din vardag ser ut. Hur nöjd eller missnöjd är du med fördelningen av din tid mellan arbetet och barnet/barnen?</p> <p><input type="checkbox"/> Mycket nöjd <input type="checkbox"/> Ganska nöjd <input type="checkbox"/> Varken nöjd eller missnöjd <input type="checkbox"/> Ganska missnöjd <input type="checkbox"/> Mycket missnöjd</p>																																			
30	<p>I vilken grad kan du påverka denna fördelning?</p> <p><input type="checkbox"/> I mycket hög grad <input type="checkbox"/> I ganska hög grad <input type="checkbox"/> I varken hög eller låg grad <input type="checkbox"/> I ganska låg grad <input type="checkbox"/> I mycket låg grad</p>																																			
31	<p>Har något av följande stöd eller bidrag påverkat din arbetstid?</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Ja, arbetar mer</th> <th>Ja, arbetar mindre</th> <th>Nej, ingen förändring</th> <th>I ett så stort stöd</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>a) Vårdbidrag för funktionshindrade barn</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>b) Bostadsbidrag</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>c) Vårnadsbidrag för barn 1-3 år</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>d) Jämsställningsbonus för barn födda den 1 juli 2008 eller senare</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>e) Skattesänkning på lönen (jobbskatteavdrag)</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td></td> </tr> <tr> <td>f) Avdrag för hushållsnya tjänster</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> </tbody> </table>		Ja, arbetar mer	Ja, arbetar mindre	Nej, ingen förändring	I ett så stort stöd	a) Vårdbidrag för funktionshindrade barn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	b) Bostadsbidrag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	c) Vårnadsbidrag för barn 1-3 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	d) Jämsställningsbonus för barn födda den 1 juli 2008 eller senare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	e) Skattesänkning på lönen (jobbskatteavdrag)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		f) Avdrag för hushållsnya tjänster	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Ja, arbetar mer	Ja, arbetar mindre	Nej, ingen förändring	I ett så stort stöd																																
a) Vårdbidrag för funktionshindrade barn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																
b) Bostadsbidrag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																
c) Vårnadsbidrag för barn 1-3 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																
d) Jämsställningsbonus för barn födda den 1 juli 2008 eller senare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																
e) Skattesänkning på lönen (jobbskatteavdrag)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																	
f) Avdrag för hushållsnya tjänster	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																
+	7	+																																		

+

+

VI. Frågor om arbete och barn

32	Hade du arbete när du fick <u>ditt första barn</u> ?	<input type="checkbox"/> Ja, jag arbetade heltid <input type="checkbox"/> Ja, jag arbetade deltid <input type="checkbox"/> Nej → Gå till fråga 34
33	Förändrade du din arbetstid när du gick tillbaka till arbetet efter att du fött <u>ditt första barn</u> ?	<input type="checkbox"/> Gick inte tillbaka till arbete efter föräldraledigheten <input type="checkbox"/> Ja, jag arbetade mindre <input type="checkbox"/> Ja, jag arbetade mer <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/> Var inte föräldraledig <input type="checkbox"/> Är föräldraledig för närvarande
34	Hade du arbete när du fick <u>ditt andra barn</u> ?	<input type="checkbox"/> Ja, jag arbetade heltid <input type="checkbox"/> Ja, jag arbetade deltid <input type="checkbox"/> Nej → Gå till fråga 36 <input type="checkbox"/> Har bara ett barn → Gå till fråga 36
35	Förändrade du din arbetstid när du gick tillbaka till arbetet efter att du fött <u>ditt andra barn</u> ?	<input type="checkbox"/> Gick inte tillbaka till arbete efter föräldraledigheten <input type="checkbox"/> Ja, jag arbetade mindre <input type="checkbox"/> Ja, jag arbetade mer <input type="checkbox"/> Nej <input type="checkbox"/> Var inte föräldraledig <input type="checkbox"/> Är föräldraledig för närvarande

VII. Frågor om barn under 18 år om du inte bor tillsammans med barnets/barnens andra förälder.

Övriga fortsätter till fråga 43.

36	<p>Ange födelseår för ditt/dina barn under 18 år vars andra förälder du <u>inte</u> bor tillsammans med (oavsett om du bor med barnet eller inte).</p> <p>Ange födelseår med 2 siffror (t.ex. 95, 99, 04.) Vid fler än fem barn, ange de fem yngsta.</p>
	<p>Barn 1 Barn 2 Barn 3 Barn 4 Barn 5</p> <p><input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/></p>

+

8

+

+

+

Om du har mer än ett barn ber vi dig tänka på det yngsta av de barn som du angett i fråga 36 när du svarar på frågorna 37 – 48.

37	Tar du emot eller betalar underhåll för barnet?	<input type="checkbox"/> Ja, tar emot	<input type="text"/>	Kritisk
		<input type="checkbox"/> Ja, betalar	<input type="text"/>	Kritisk
		<input type="checkbox"/> Nej	→ Gå till fråga 41	
38	Anser du att ovanstående underhåll är rimligt?	<input type="checkbox"/> Ja		
		<input type="checkbox"/> Nej, det är för mycket		
		<input type="checkbox"/> Nej, det är för lite		
39	Löser ni underhållet med hjälp av Försäkringskassan eller ordnar ni det själva?	<input type="checkbox"/> Med hjälp av Försäkringskassan		
		<input type="checkbox"/> Själva med skriftligt avtal		
		<input type="checkbox"/> Själva utan skriftligt avtal		
40	Vad är anledningen till att ni löst försörjningen av barnet på det sättet?	<input type="checkbox"/> Vi är överens om det		
		<input type="checkbox"/> Vi kan inte komma överens på annat sätt		
		<input type="checkbox"/> Annan anledning		
41	Hur ofta bor barnet hos dig?	<input type="checkbox"/> Alltid hos mig		
		<input type="checkbox"/> Mest hos mig men regelbundet hos den andra föräldern		
		<input type="checkbox"/> Mest hos mig men ibland hos den andra föräldern		
		<input type="checkbox"/> Varannan vecka eller halva tiden på annat sätt		
		<input type="checkbox"/> Mest hos den andra föräldern men regelbundet hos mig		
		<input type="checkbox"/> Mest hos den andra föräldern men ibland hos mig		
		<input type="checkbox"/> Alltid hos den andra föräldern		
42	Vad är anledningen till denna uppdelning av barnets boende? Det är möjligt att markera flera svar.	<input type="checkbox"/> Arbetsituationen för mig eller den andra föräldern		
		<input type="checkbox"/> Barnet fick välja själv		
		<input type="checkbox"/> Det passar barnet bäst		
		<input type="checkbox"/> Det är långt mellan min och den andra förälderns bostad		
		<input type="checkbox"/> Ekonomiska orsaker		
		<input type="checkbox"/> Nära till förskola/ skola och kamrater		
		<input type="checkbox"/> Annan anledning, skriv vilken i rutan		
		<input type="text"/>		

+

9

+

43 Har fungerat samarbetet avseende barnet när det gäller ...		Mycket bra	Ganska bra	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt
a) ... ekonomi?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) ... förskola/skola (föräldramöten, hämtlämna, läxor)?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) ... boende?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) ... fritidsaktiviteter?		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
44 Har ni anmält till Försäkringskassan att barnbidraget ska utbetalas med hälften till vardera föräldern?		<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej, jag har hela barnbidraget <input type="checkbox"/> Nej, den andra föräldern har hela barnbidraget <input type="checkbox"/> Nej, barnet har studiebidrag → Gå till fråga 45				
45 Är du nöjd eller missnöjd med fördelningen av barnbidraget?		<input type="checkbox"/> Nöjd <input type="checkbox"/> Varken nöjd eller missnöjd <input type="checkbox"/> Missnöjd				
46 Hur länge sedan var det du och den andra föräldern separerade?		<input type="checkbox"/> Mindre än 1 år sedan <input type="checkbox"/> Mellan 1 och 2 år sedan <input type="checkbox"/> Mer än 2 år men mindre än 5 år sedan <input type="checkbox"/> 5 år sedan eller mer <input type="checkbox"/> Vi bodde inte tillsammans när barnet föddes				
47 Tjänar du mer eller mindre än den andra föräldern?		<input type="checkbox"/> Mycket mer <input type="checkbox"/> Mer <input type="checkbox"/> Vi tjänar ungefär lika mycket <input type="checkbox"/> Mindre <input type="checkbox"/> Mycket mindre <input type="checkbox"/> Vet inte				
48 Vilken högsta avslutade utbildning har den andra föräldern?		<input type="checkbox"/> Grundskola <input type="checkbox"/> Gymnasieskola <input type="checkbox"/> Universitetshögskola kortare än 3 år <input type="checkbox"/> Universitetshögskola 3 år eller längre <input type="checkbox"/> Forskarutbildning <input type="checkbox"/> Vet inte				

+

10

+

+

+

49 Har du tankar/sånger om föräldrarollen som inte fått utrymme i enkäten och som du vill dela med dig av så skriv dem här:

Tack för din medverkan!

+

11

+

Fokusgrupper

Pierre Wanger, TNS SIFO

1 Projektbeskrivning

1.1 Bakgrund och syfte

Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad har regeringens uppdrag att bland annat se över hur särlevande föräldrar samarbetar i frågor som rör försörjning och omsorg om barnet samt hur, och på vilka grunder, föräldrarna fördelar ansvaret för barnet mellan sig. Utredningen har givit TNS SIFO i uppdrag att genomföra ett antal fokusgrupper om hur särlevande föräldrar samarbetar i frågor som rör försörjning och omsorg om barnet och vilka möjligheter och hinder som finns för samarbete.

1.2 Metod, urval och datainsamling

Undertecknad (Pierre Wanger) har varit ansvarig för projektet från TNS SIFO:s sida. Tarja Birkoff har varit utredningens huvudkontakt i detta projekt.

Undersökningen har genomförts i form av tre fokusgrupper fördelade på följande undermålgrupper; en med föräldrar som har barnen växelvis boende hos sig; en med föräldrar som har barn boende hos sig större delen av tiden; en med föräldrar som enbart har umgänge eller liten kontakt med barnet. För närmare beskrivning av de screeningfrågor som ställts – se Appendix 1.

Det har varit en utmaning att hitta deltagare till dessa grupper. Framförallt har det varit svårt att finna föräldrar som enbart har umgänge eller liten kontakt med barnet. För att lösa rekryteringsuppgiften har ett antal källor till rekrytering använts.

- Telefonrekrytering utförd av intern organisation i Ronneby
- Intresseanmälan via webbpanel från TNS SIFO (tidigare TNS Gallup)

- Intresseanmälan i samarbete med föräldraföreningen Pappaliv
- Extern telefonrekrytering via Survey Sweden AB.

Blandningen av rekryteringskällor har dock sannolikt förbättrat spridningen i urvalet och därmed undersökningens representativitet.

Genomförandet har krävt en större överrekrytering av deltagare än normalt. Vi har haft fler sena avanmälningar än normalt och fler avanmälningar som hänvisat till ”vård av sjukt barn”.

Varje grupp har tagit cirka två timmar och samtliga grupper har modererats av undertecknad (Pierre Wanger). Samtliga grupper har genomförts i TNS SIFO:s egna lokaler på Vasagatan 11 i Stockholm.

Målsättningen har varit att få 6–9 deltagare i respektive grupp. För att åstadkomma detta har vi rekryterat 10–12 deltagare per grupp. Då grupp ett (med barn boende hos sig större delen av tiden) kom att bestå av 5 deltagare har även en kompletterande parintervju genomförts med denna undermålgrupp. Grupperna har genomförts onsdagen den 13/1 och onsdagen den 20/1 år 2010. Parintervjun genomfördes torsdagen den 21/1 år 2010. Sammanlagt har 24 personer deltagit i undersökningen – varav 11 män och 13 kvinnor.

Representanter från utredningen har sett och lyssnat på samtliga grupper i ett angränsande rum. Deltagarna har informerats om detta och de har också informerats om utredningens hemsida – se Appendix 2.

Till underlag för genomförandet har en diskussionsguide använts – se Appendix 3. Denna har utarbetats i samråd med utredningen och TNS SIFO.

1.3 Rapportering

Denna rapport tar sin primära utgångspunkt i vad som framkommit från samtliga tre målgrupper. När rapporten ändå hänvisar till enskilda undermålgrupper har följande förkortningar använts:

Större-gruppen: Föräldrar som har barn boende hos sig större delen av tiden.

Växelvis-gruppen: Föräldrar som har barnen boende växelvis hos sig.

Mindre-gruppen: Föräldrar med umgänge mindre än halva tiden.

2 Resultat och analys

2.1 Att vara särlevande förälder

Att vara särlevande förälder är förknippat med antal såväl positiva som negativa känslor. Det är tungt, skönt, otryggt, kul, tomt, jobbigt, befriande, ensamt och oroande. Även om dessa känslor är gemensamma för de olika undermålgrupperna finns det ändå lite olika betoningar. I Större-gruppen överväger en tung ansvarsfylld känsla förknippad med att vara den huvudsakliga vårdnadshavaren. För Växelvis-gruppen överväger en skön, befriande känsla förknippad med att vara förälder varannan vecka. I Mindre-gruppen finns det mer av en känsla av ensamhet och saknad förknippad med att ha den mindre delen av vårdnaden.

För mig har det varit väldigt kul, men ganska tungt. Jag har fått fantastiskt bra kontakt med mina barn. Det som är dumt är att jag har allt ansvar själv. Besvikna barn.
(Större-gruppen)

Jag tycker det är jätteskönt. Att vara barnledig från sitt barn och att man själv inte har fulla ansvaret.
(Växelvis-gruppen)

Tråkigt. Man missar lite av uppväxten.
(Mindre-gruppen)

2.2 Att samarbeta med barnets andra förälder

Att samarbeta är antingen lätt eller svårt. De båda föräldrarna samarbetar inom områden som rör ekonomi, uppfostran/värderingar/rutiner och umgängestiden. Istället för att peka ut vilka områden som är lätta respektive svåra att samarbeta kring, menar många att den andre parten antingen är lätt eller svår att samarbeta med. Är man lätt att samarbeta med märks det ofta inom alla dessa områden och är man svår att samarbeta med märks det inom alla dessa områden. Nedanstående beskriver ovanstående närmare.

Ordet "samarbeta" kan betyda olika saker för olika personer. En innebörd är att efterleva och hålla sig till etablerade överenskommelser. Om överenskommelsen t.ex. är att fadern ska träffa barnet varannan helg innebär "samarbete" i det sammanhanget att han fortsätter att göra det. En annan innebörd är att samma bestämmelser gäller för barnet på båda platserna. Typiska exempel på detta kan vara läggtider eller hur man ser på att kompisar sover över. Sam-

arbete i den bemärkelsen innebär att samma villkor råder under såväl moderns som faderns umgängestid. En tredje innebörd handlar om att dela på engagemanget i olika aktiviteter som rör barnet; Detta kan t.ex. innebära att den ena föräldern följer med på föräldramöten och den andra engagerar sig mer i sportaktiviteter. Det är vanligt att den förälder som barnet bor mest hos har mer fokus på löpande skolaktiviteter som t.ex. läxläsning (oftast modern), samtidigt som den andra föräldern är mer intresserad av att få igång och hålla igång sportaktiviteter (oftast fadern). Exemplet är dock också ett exempel på att man engagerar sig i det som intresserar en mest; Det kan t.ex. innebära att den förälder som är mest angelägen om att barnet börjar med körsång också ser till att så sker och då även betalar för det. En fjärde innebörd handlar om att arbeta för barnets utveckling. Här ryms frågor som rör var barnet är på väg och det kan t.ex. handla om val av skola eller diskussioner om fördelningen av umgängestiden i framtiden.

Vi har i stort samma mål och åsikter om uppfostran och har vi inte det har vi kunnat diskutera om det.

(Större-gruppen)

Jag tycker det här med olika rutiner. En viss rutin hos mamman och en viss rutin hos mig. Barnet får ställa om sig varje vecka.

(Växelvis-gruppen)

Inköp. Kläder. Ekonomiska frågor. Kostnader för fritid.

(Mindre-gruppen)

Om samarbetet är lätt eller svårt anses bero på hur kommunikationen mellan föräldrar är och vilket grundläggande förtroende som finns. Överlag finns mer kommunikation och större förtroende i Växelvis-gruppen än i Mindre-gruppen och Större-gruppen. Ett annat sätt att beskriva det är att en umgängestid på 0 procent, 50 procent eller 100 procent gör samarbetet lätt, medan övriga alternativ gör det svårare. Att umgänget är delat 50/50 innebär också från bådas håll en förväntan om god kommunikation och förtroende; Delningen i sig kan också tänkas gynna detta. Om den ena förälderns umgängestid närmar sig 0 procent eller 100 procent finns låga förväntningar på samarbete och därmed kan samarbetet på sätt och vis beskrivas som "lätt"; Man förväntar sig inte längre särskilt mycket. Svårigheter i samarbetet finns främst när umgängestiden inte är delad 50/50 men där någon av föräldrarna inte önskar att den ska vara 0 procent eller 100 procent; I dessa situationer vill någon vara en stor del av sitt barns liv, men inte fullt ut till 50 procent. Detta

innebär dock inte att endast lägena 0 procent, 50 procent eller 100 procent är önskvärda. Vissa är villiga att ta konflikter för att närma sig 50 procent. Andra anser att även om t.ex. 80/20 kan innebära ett svårare samarbete än 100/0 så är ändå 80/20 att föredra för att säkra upp att barnet ändå får någon umgängestid med respektive förälder.

Jag kan känna igen när han är med sin far. Jag litar inte riktigt på honom (= fadern).
(Större-gruppen)

Läggtider: Han misstänker att jag inte sköter mig. Jag tycker jag sköter mig rätt bra. Han misstänker hela tiden att det inte går så bra.
(Växelvis-gruppen)

Allt är svårt när kommunikationen är dålig och lätt när kommunikationen är bra. Att gradera vad som är svårt och lätt vet jag inte.
(Mindre-gruppen)

När vi jämför olika undermålgrupper med avseende på samarbete bör noteras att vi inte endast ställer olika undermålgrupper mot varandra utan även låter föräldrar jämföra olika tidsperioder. Den som deltar med synpunkter i Mindre-gruppen kan ha erfarenhet av att ha tillhört Större-gruppen eller vara på väg mot Växelvis-gruppen; Konkret kan man alltså ha haft större umgängestiden med ett tidigare barn, därefter fått mindre delen av umgängestiden med ett nytt barn, samtidigt som diskussioner förs om att senare gå över till ett växelvis boende med det barnet.

I samarbetet finns det en tydlig skillnad mellan upplevt engagemang i de olika undermålgrupperna. I Växelvis-gruppen anses båda föräldrarna ha ett delat engagemang för barnet. Denna inställning faller sig naturlig pga. det växelvisa boendet och pga. att respektive förälder har ansvar för det mesta som rör vardagen de veckor barnet bor hos honom eller henne. I Större-gruppen finns en besvikelse över att den andra föräldern (oftast fadern) inte vill engagera sig mer i barnet. I vissa fall accepterar man detta med viss resignation och i andra fall fortsätter man försöka öka engagemanget hos fadern. Dessa mödrars drivkraft är främst att ge barnet mer tillgång till sin far, snarare än att få en egen avlastning i föräldrskapet. Det tycks också som att intresset för att öka detta umgänge blir större ju större barnet blir; I början är det viktigaste att ge barnet de bästa uppväxtförutsättningarna och att ge sig själv tillgång till och inflytande över barnet. Senare i barnets liv finns mer funderingar och oro kring vad det kan innebära att under hela sin uppväxttid haft

otillräcklig tillgång till fadern. I Mindre-gruppen uttrycks inget stort intresse av att utöka umgängestiden, däremot finns ändå ett intresse av att ha ett inflytande på barnets liv. Konflikter anses oftare än i den andra gruppen handla om ekonomi. Vissa menar t o m att detta är den enda samarbetspunkt som verkligen engagerar den andra parten att samarbeta kring. Denna känsla kan också spås på av att barnet ofta går till fadern för kostnader utöver livets nödtröft (prylar och märkeskläder) och att fadern då ofta betalar för detta.

Jag tänkte på att jag har ganska mycket oro för vad som eventuellt kommer hända. Det är skönt i dagsläget, men jag kan oroa mig för att min son...att hans pappa varit frånvarande och så... Man försöker leva i nuet.

(Större-gruppen)

Han kommer varannan söndag och hälsar på i tre timmar. Då har jag föreslagit att han ska komma lite oftare och då gör han inte det. Vi har en jättebra relation ändå – vi är vänner, men han verkar ha svårt att få saker gjorda. Han tycker det (som jag föreslår) verkar bra, sedan händer det inte så mycket.

(Större-gruppen)

Det är jag som har den största kostnaden. Jag har betydligt mer. Utifrån vad han har och får när han vill ha och behöver så är det jag som betalar.

(Mindre-gruppen)

2.3 Barnperspektiv på samarbete

Överlag anser samtliga föräldrar att såväl de själva som den andra föräldern vill det som är bäst för barnet. I den bemärkelsen finns det en gemensam grund för samarbete. Det finns dock ett antal saker man kan tycka olika om. För det första kan man ha olika åsikter om vilken uppfostran eller vilka rutiner som är bäst för barnet; Flera av dessa är ett val mellan att låta barnen göra som de vill eller att upprätthålla någon regel som man tror är bra för barnet. Paradoxalt nog anser alltså vissa i några situationer att det bästa för barnet är att beakta deras åsikter, medan andra anser att det bästa för barnet är att begränsa barnets inflytande. Ett bra exempel på detta är läggtider. Att beakta barnets önskemål innebär att en förälder framstår som "sjyst" i barnets ögon, samtidigt som barnet sover mindre än önskvärt och inte etablerar regelbundna sömnvanor. För det andra kan man ha olika uppfattning om sin egen

lämplighet som förälder. Någon kan vara psykiskt sjuk eller ha sociala problem, men ändå anse sig vara lämplig som förälder och därför arbeta för att utöka umgängestiden. Någon kan ha fått en förfrågan om större umgängestid, men själv motsätta sig detta då den anser sig ha för långa avstånd eller för obekvämt eller omfattande arbetstid. I ett mindre antal fall finns också önskemål från en ny partner om att inte spendera så mycket tid med barnet. Hos båda föräldrarna finns i de sammanhangen ändå en oro inför vilken långsiktig påverkan det kan ha på barnets utveckling om de inte har någon kontakt alls med den andra föräldern. Det är därför inte ovanligt att ompröva förhållandena senare när t.ex. psykosociala-, geografiska- eller arbetsrelaterade förhållanden tycks ha förändrats.

Det finns också beskrivningar av ett antal mer direkta problem som kan drabba barnet om man inte är överens om samarbetet. Om den ena föräldern prioriterar umgängestiden över allt annat kan detta tvinga barnet till oönskat stor vistelse på en plats där barnet inte har tillgång till sina kompisar. Det kan också innebära begränsad eller annorlunda tillgång till mat, kläder och leksaker hos den andra föräldern. Om rutinerna ser olika ut kan det innebära att barnet får ställa om varje vecka; Detta anses dock vara ett mindre problem om barnet är vant vid att bo hos båda föräldrarna. Om den ena föräldern har konflikter med sin nya partner kan barnet ringa den andre föräldern och beskriva situationen som olustig. Det som dock anses vara mest problematiskt för barnet är om föräldrarna pratar illa om varandra i den andres frånvaro; Där finns dock också en stor medvetenhet om att så långt som möjligt försöka undvika detta. Medvetenheten kan dock antas bero på att så ändå har skett en period efter själva separationen.

I mitt fall har det fungerat väldigt bra med (samarbetet kring) barnen. Sen allt runtomkring, om våran relation, det har vi försökt hålla isär från barnen, men de blir ju färgat av det ändå.

(Större-gruppen)

Det som mina barn upplever som jobbigt. Vi hade ju världskrig 10 år efter skilsmässan. Det har tagit 15 år innan vi kan ha en konversation på en vettig nivå. Det som barnet inte gillar är när man pratar skit om den andra i deras närhet.

(Växelvis-gruppen)

Min son vet inget annat. Han är så van. Han har kunnat anpassa sig. Vi har helt olika liv, hos mig mamman och pappan.

(Växelvis-gruppen)

Jag tror att det är bra att föräldrarna är sams. Det har mina barn sagt att de är glada för att de slipper (= bråk).

(Växelvis-gruppen)

För mig är det mycket umgängestiden.

(Mindre-gruppen)

2.4 Barnets boende

Den vanligaste förklaringen till barnets boende är att ge barnet möjlighet att bo kvar i området. Det innebär att barnet får gå kvar i samma skola, har tillgång till sina vänner, kan fortsätta med fritidsaktiviteter i närområdet och också ha tillgång till det barnet vant sig vid i det egna fysiska hemmet. Utifrån detta resonemang kan man också se att växelvis boende underlättas om den föräldern som lämnar barnets ursprungshem flyttar in någonstans i närområdet. Ett önskemål från vissa särlevande föräldrar är också någon form av förturssystem i bostadsköer som på detta sätt stödjer växelvis boende.

Andra förklaringar till barnets boende rör arbetssituationen, sjukdom, ny familj, barnets egen önskan, kön, bidrag och upplevt ansvarstagande och engagemang. "Arbetsituation" avser såväl hur mycket man arbetar som arbetstidens förläggning. Föräldern med kortare och mer flexibel arbetstid anses då ha större förutsättningar för att ha barnet boende hos sig större delen av tiden. Ett annat exempel på det kan var föräldrar som studerar under en längre tid – även detta anses medge större flexibilitet när det gäller när och hur länge man kan vistas i hemmet. "Sjukdom" avser främst psykiska sjukdomar eller sociala svårigheter som exempelvis alkoholism eller borderline tillstånd. Om den ena föräldern brottas med detta anses denna som mindre lämplig för barnets huvudsakliga boende. "Ny familj" kan både tala för och emot ett boende. Om den nya familjen innehåller en vuxen som stödjer sitt "bonusbarn" så kan det gynna ett boende i det hemmet. Om den nya familjen däremot innehåller en förälder som inte kommer överens med barnet kan detta tala emot att förlägga merparten av boendet där. "Barnets egen önskan" innebär helt enkelt att man låter barnet få välja vart det vill bo. Det kan också innebära att barnet förändrar uppfattning över tid, vilken kan förändra fördelningen av boendet mellan de båda föräldrarna. "Kön" innebär att vissa fäder anser att mödrar historiskt sätt automatiskt tilldelats vårdnaden om inte starka skäl

talat däremot. "Bidrag" är en uppfattning som främst framförs av Mindre-gruppen av fäder och innebär att de anser att modern motiveras av bidrag när det gäller att få barnet skrivet hos sig. Det är dock viktigt att poängtera att ingen personligen anser att de valt att skriva sitt barn hos sig primärt för att få tillgång till olika bidrag. När barnet väl lever huvuddelen av sina liv hos en förälder av andra skäl anser man sig däremot ha rätt till dessa bidrag. "Upplevt ansvarstagande" framförs främst av mödrar i Större-gruppen och innebär att de anser fadern lever ett oansvarigt eller oorganiserat liv som gör dem mindre lämpliga som vårdnadshavare; Det kan vara en far som ofta byter partners och boende eller någon som är dålig på att sköta sitt eget hushåll och sin egen ekonomi. Det kan också helt enkelt vara någon som inte visat intresse av något större umgänge med sitt barn trots att andra förutsättningar för umgänge funnits.

Jag bor kvar i min lägenhet för det var min lägenhet från början. I samma område. Och sedan bytte han inte skola och pappan jobbar mest obekvämt arbetstid så därför bor barnet hos mig.
(Större-gruppen)

För mig är det så att han har fått en kronisk sjukdom så han har svårt att klara av att vara ensam. Plus att vi ville bo kvar i samma område. Och sedan lite den översta också; Pappan har valt bort att engagera sig.
(Större-gruppen)

Jag jobbar nätter ibland och då jobbar jag ganska intensivt. Så den veckan jag har sonen hos mig jobbar jag dagtid.
(Växervis-gruppen)

Det tog några år och sen blev jag ihop med en kvinna. Och det blev en jättekonflikt med min 11-åriga dotter. Det blev aldrig bra.
(Växervis-gruppen)

I mitt fall är det så att min son har bott varannan vecka men nu är han så stor och då valde han att bo hos sin mamma. Jag har oregelbundna arbetstider och åker iväg i jobbet och då passar det inte att han är hemma själv. Det skulle bli orättvist mot henne om jag sa att hon skulle ha han en vecka till bara för jag reser iväg.
(Mindre-gruppen)

Man måste ju ha ett jobb också. Hon pluggar.
(Mindre-gruppen)

I Växervis-gruppen överväger ett upplägg där barnet bor varannan vecka hos respektive förälder och där storhelger och semestrar också delas varannan. Det innebär att den ena föräldern har det fulla ansvaret från måndag till söndag en vecka för att därefter vara

barnfri veckan därpå. Har man haft hand om barnet på julen, kanske man blir utan barnet till påsk osv. med helg för helg och även för semestrar. Grundförutsättningen för att få detta att fungera är att man såväl kan samarbeta med den andra föräldern och vill vara maximalt med sitt barn. Många framhäver också att de få mer fritid för sig själva samtidigt som de får en stor del av tiden med barnen med just detta upplägg. Andra skäl till att göra så är att slippa diskussioner om fördelningen och för att man tror att detta är det vanligaste arrangemanget bland särlevande föräldrar.

Jag hinner vila. Jag vill vara en bra förälder. Det är tydlig skillnad mot att ha hela tiden. Man är så belastad.

(Växelvis-gruppen)

Vi har alltid haft varannan vecka. Det har alltid funkat. Jag ser ingen anledning att ändra på det. Jag vet inte varför vi gör så, det är den vanligaste formen. Och sen tycker jag att skulle det vara mer än en vecka så skulle det vara för lång tid.

(Växelvis-gruppen)

Jag har dom varannan vecka. Dom är så små så det går bra. Vi bor så nära varann så ibland frågar hon. Det funkar bättre med 50/50. Det blir enkel rutin.

(Växelvis-gruppen)

Det är varannan vecka här också. Vi är ganska flexibla om mitt ex måste åka iväg på nåt jobb och så... så vi har bra kommunikation. Ibland kan det bli tio dar men det funkar. Vi har kunnat prata hela vägen. Vi gick åt varsitt håll men vi har aldrig tjafsat. Båda vill ha barnen.

(Växelvis-gruppen)

2.5 Fördelning av vardaglig omsorg

Den vardagliga omsorgen sammanfaller med vem barnet bor hos. Om barnet bor huvudsakligen hos den ena föräldern och har merparten av sin vardag där sker också vardaglig omsorg som matlagning, hämtning/lämning och fritidsaktiviteter där. Om barnet endast spenderar helger hos den ena föräldern blir den omsorgen mer helgbetonad och inte fokuserad på skola och vardagliga aktiviteter. Om barnet har ett växelvis boende gör båda föräldrarna ungefär samma saker för barnet den period som barnet bor hos respektive förälder.

Vi har bestämt tider och han kommer på dom tiderna, men han gör inte så mycket utöver det. Han tar inga egna initiativ.

(Större-gruppen)

För min del är det mina arbetstider för att hämta och lämna på dagis. Dom dagar jag kan hämta och lämna är det ju bra. Han har en väldigt bra relation med sin mamma. Vi har sagt så nu att jag har honom varannan helg.

(Mindre-gruppen)

Det finns dock ett antal undantag från ovanstående fördelning. Ett undantag är vård av sjukt barn (VAB); Där blir det ofta mamman eller den förälder som anses ha lättast att frånvara från arbetet som blir hemma med barnet, även om barnet inte är sjukt den förälderns aktuella boendevecka. En annan avvikelse är att den förälder som är mer engagerade i en fritidsaktivitet som barnet deltar i också ägnar sig mer åt hämtning/lämning och betalningar kopplade till den aktiviteten; Överlag är dock kopplingen mellan boende och omsorg starkare än kopplingen mellan försörjning och omsorg. Det finns också vissa föräldrar som gör en sak av att gå på alla möten som rör barnet tillsammans; Exempel på möten kan vara föräldramöten, gymnasieval eller besök inom hälso- & sjukvården.

Vårn pojke spelar fotboll. Fotbollsföräldramötena går pappan på och jag går på skolans möten. Jag vill inte gå och träffa andra fotbollsföräldrar.

(Växelvis-gruppen)

Vi har ingen uppdelning alls. Vi går tillsammans på alla möten. Jag vill inte ha andrahandsuppgifter. Och pappan är likadan så vi gör det tillsammans. Sen har vi barnvakt så det pusslet behöver vi inte lägga.

(Växelvis-gruppen)

För att kunna ge omsorg på lika villkor krävs lika information från samhället. Flera beklagar sig över att skola och hälso- & sjukvård endast skickar information dit barnet är skrivet. Den som inte får informationen riskerar att få den senare än den andra föräldern eller inte alls. Den som får informationen tar lätt på sig uppgiften att vara den som tjarar och påminner då informationen endast finns på en plats; Detta kan upplevas som betungande.

2.6 Fördelning av försörjningsansvaret

Försörjningsansvaret har en stark koppling till boendet. Har man barnet hos sig anses man också ha ett försörjningsansvar för barnet. Det innebär att det huvudsakliga försörjningsansvaret ligger på den ena föräldern i Större-gruppen samt Mindre-gruppen och att ansvaret är mer delat i Växelvis-gruppen. En upplevd orättvisa i främst Växelvis-gruppen är att de familjeekonomiska stöden betalas ut till den som har barnet skrivet hos sig.

Det finns en tydlig skillnad mellan hur försörjningsansvaret beskrivs i Större-gruppen och Mindre-gruppen. I Större-gruppen pratar man gärna om att man har hela försörjningsansvaret och att det kan vara betungande. I Mindre-gruppen anser sig flera betala mer än de borde i relation till hur mycket tid de får med barnet och hur många bidrag som tillfaller den andra föräldern (oftast modern).

En förklaring till meningsskiljaktigheter kan också bero på hur man använder ordet "försörjningsansvar". Ordet består egentligen av två aktiviteter; Att försörja och att ta ansvar. I Större-gruppen finns alltid ansvaret för att det ska finnas pengar till barnets uppehälle och utveckling. Det betyder dock inte alltid att det är ens egna pengar som används; Uppgiften kan lika gärna vara att förhöra sig om bidrag och att se till att den andra föräldern betalar. I Mindre-gruppen betalas det en del pengar, men det är inte alltid man frivilligt tar ansvaret att göra det, utan det görs ibland endast på direkt förfrågan från barnet eller den andra föräldern. Dessutom kan summan pengar vara större från Mindre-gruppen, samtidigt som den mer basala försörjningen (t ex i form av mat) är något som föräldern från Större-gruppen betalar för. Vill man konkretisera detta ytterligare kan man förenklat och schematiskt beskriva det på följande sätt:

HON: Jag tar ansvar för att mitt barn får allt det behöver.

HAN: Hon betalar lite av egna pengar, det mesta extra betalar jag.

När det gäller det som är extra finns det en koppling mellan helgumgänge och goda inkomster. Med extra menas sådant som går utöver mat och kläder; Det kan t.ex. vara märkeskläder, prylar, fritidsaktiviteter eller resor. Ju mer pengar man har och vill lägga ner på sitt barns "guldkant" desto mer pengar kan man lägga ner på detta. Kanske är det också så att helgen är en period då det faller sig

särskilt naturligt att gå ut och shoppa eller önska sig sådant som går utöver livets nödtröft.

2.7 Underhåll och barnbidrag

Basen anses täckas av underhåll och barnbidrag i de fall barnet har sitt huvudsakliga boende hos den ena föräldern. Med basen menas mat och vanliga kläder. Samtidigt är de flesta överens om att det som kostar med att ha barn är oförutsedda utgifter och alla utgifter utöver basen. Dessa upplevs som svåra att beräkna. Dels varierar de över tid och dels finns ingen tydlig norm för vad som är normalt, utan detta är en funktion av inkomst och prioritering inom hushållet.

När det gäller ekonomin brukar jag stå för resor och prylar. Mamman brukar stå för day by day, mat och sånt. Det blir mer lyx med mig. Det blir så.

(Mindre-gruppen)

De flesta anser sig ha kommit överens om underhållet och med det menas att de valt att betala cirka 1 273 kronor/månad. Även om det hos vissa finns kunskap om att summan även bör påverkas av den betalandes inkomst anses denna summa (1 273) ändå vara det normala. Dessutom vill man ibland inte diskutera fram någon annan summa då man tror att den andra parten saknar betalningsförmåga eller då man tror detta kan försämra relationen mellan föräldrarna och indirekt till barnet.

Underhållet (1 273 kronor) anses inte täcka hälften av kostnaderna för barnet. Däremot anses underhåll tillsammans med barnbidrag (cirka 1 050) täcka mat och vardagliga kläder till barnet – på cirka 2 300 kronor.

De främsta synpunkterna på barnbidraget och bostadsbidraget är att de borde behövsprövas och att det ska kunna delas. Behövsprövningen bör göras utifrån hushållets sammanlagda inkomst, så att man tar hänsyn till såväl förälderns egen inkomst som ev. ny sambos/makes/makas inkomst. Konsekvensen av en behovsprövning skulle då innebära att de med låga inkomster får mer än i dag och att de med höga inkomster får mindre eller inga bidrag alls. Delningen bör vara möjlig vid växelvis boende. De flesta föräldrar likställer boende med försörjningsansvar. Delning vid annan fördelning av boende är inte lika attraktiv; Den som barnet inte bor

mest hos vill inte ta ansvar för utgifter som t.ex. barnomsorgsutgifter. Den som har barnet hos sig mest anser sig ha det fulla försörjningsansvaret och anser sig därmed ha rätt till alla bidrag.

Det finns röster såväl för och emot en automatisk delning. Vissa argumenterar för att detta blir mest obyråkratiskt och garanterar att delning sker. Andra argumenterar för att det då finns en risk att föräldrar som uppenbart inte kan hantera inkomster och utgifter för barnet också får ansvar för dessa pengar. Automatisk delning förutsätter också att avgifter från kommunen också automatiskt delas – som t.ex. barnomsorgsavgiften.

Personer i Större-gruppen motsätter sig starkt all form av delning av barnbidrag och bostadsbidrag. De anser att den andra parten (oftast fadern) inte vet vad det kostar att försörja ett barn, att han då ändå inte skulle ta ansvar för hälften av utgifterna och att han har en historia av att inte kunna lägga pengar på rätt saker. Som tidigare visats anser de också sig själva ha hela försörjningsansvaret.

Jag har känt mig taskig om jag ska begära underhåll. Det skulle bli svårare att samarbeta då. Att jag skulle känna att jag tjänar pengar på barnen. Det är skuldbelagt. Han har betalat hälften i dagisavgift. Även om det räknas ut på inkomsten så. Nu har vi precis haft en diskussion som går ut på att han ska få hälften av barnbidraget. Då tänkte jag vi tar ansvar för varsitt barn. Men det behövs inte så han då. Och jag har varit motvillig att ge honom det för jag vet att det köps väldigt mycket leksaker. Det går till fel saker. Det har en bakgrund i att han har väldigt svårt att hålla i sina pengar. Han har inget jobb, inget studielån.

(Större-gruppen)

Det går till fel saker hos pappan. Han skulle aldrig kunna hålla i pengarna. Han går på krogen.

(Större-gruppen)

Jag får alla pengar. Jag har varit ensamstående länge. Han fattar inte vad ett barn kostar.

(Växelvis-gruppen)

Personer i Mindre-gruppen anser att den andra parten (oftast modern) har tillräckliga eller mer än tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att försörja barnet. I denna grupp finns t o m ett visst misstänkliggörande kring om den andre parten inte ser till att få ut mer pengar än vad som verkligen krävs riktat till barnet.

Man borde titta på hur mycket föräldrarna egentligen. Mitt ex, hennes kille flyttade in hos henne och hon fick bidrag så in i helvete efter ett tag. Varför tror du att han bor där. Jag sa det till försäkringskassan. Och då tog dom bort hängaren i badrummet och då åkte dom

förbi henne.
(Mindre-gruppen)

För henne hade det betydelse för hon fick mer barnbidrag. Hon tjänade bra med pengar för att vara arbetslös.
(Mindre-gruppen)

Man kan säga såhär. Först betalar mamman 1 300 och sen pappan 1 300 och sen kommer staten in och betalar barnbidraget. Och det ska räcka till allt som barnet behöver. Och då får föräldrarna diskutera emellan. Jag tycker 3 300 är ganska mycket pengar ändå. Det är inte väldigt lite. Det räcker till ganska mycket.
(Mindre-gruppen)

Påhittade saker. Det som inte existerar. Utgifter som inte existerar. Ditten och datten. Vad ska vi dra till med. Fördyrade omkostnader. Allt har blivit dyrare (påstår hon).
(Mindre-gruppen)

Han köper en ny säng men sen när man kommer dit efter ett halvår så står samma säng där.
(Mindre-gruppen)

2.8 Information om bidrag och underhåll

Det bidrag som anses svårast att förstå är bostadsbidraget. Vissa uppger sig t.o.m. vara obenägna att söka det då det är oklart vilken information som ska lämnas in, när man kan få det och om man riskerar att bli återbetalningsskyldig.

Barnbidraget anses solklart i sin grundläggande konstruktion. Däremot finns det vissa som inte till fullo förstår vem som får det. Grundförklaringen verkar vara den som barnet är skrivet hos. Samtidigt anser vissa också att modern från början med automatik får barnbidraget och att ingen regelbunden omprövning av detta sker.

Underhållet är också klart med avseende på vilken summa man tror är normal. Däremot önskar sig vissa lite mer vägledning från samhället i vad som kan motivera ett högre bidrag. Att endast tala om att beakta båda föräldrarnas inkomst är inte tillräckligt vägledande; Någon kan t.ex. ha högre inkomster, men också anse sig ha större utgifter för exempelvis umgängesresor. Inkomstförhållanden kan också förändras och här borde det inte finns någon eftersläpning så att den som t.ex. går på a-kassa betalar samma underhåll som när personen hade en inkomst. Även förändrade inkomstförhållanden hos den som mottar underhållet borde noteras och uppdateras snabbare.

Flera pekar på att de avtal som etableras tidigt lätt blir gällande senare också även om förhållanden förändras eller om man kommer att omvärdera den ursprungliga överenskommelsen. Ett sätt att komma till rätta med detta är att direkt vid separation erbjudas telefonnummer och kontaktperson som kan ge en rådgivning kring dessa frågor. Ett annat sätt är att försäkringskassan skulle kunna ha en särskild ruta/sida som är helt fokuserade på vad man bör tänka på vid separation och särlevnad.

En svårighet med det stöd som finns i dag är att det kan upplevas som alltför ”juridiskt konfrontativt”. Med detta menas att familjerätten uppfattas som något man vänder sig till när man inte alls är överens. Önskemål finns om att tydligare peka ut var det finns familjejuridisk rådgivning också för föräldrar som vill komma överens.

Samhället behöver inte in och styra över situationen men det kan vara ett stöd att ha en lista på förslag – räkna med dom här sakerna. Det är enkelt, det är blöjor, välling osv.

(Större-gruppen)

Inte oklart vem som ska betala. Men mer hur man får den andra att betala. Om jag ser på vänner som har det här problemet så är det familjerätten. Det skulle vara något mildare, det känns så drastiskt att ha familjerätten. En familjevägledare eller så.

(Större-gruppen)

I vårt fall hade det kunnat vara bra med en tredje part. Att nån annan kan se vad som kan vara bra för barnen. Någon opartisk som ser vad som är bra för barnet.

(Större-gruppen)

I vårt fall hade det krävts att det var obligatoriskt. Det känns som ett krav man kan ställa om man har flera barn. Jag kan tro att han hade velat träffa honom mer. Om någon sagt att du behövs faktiskt för dina barn. Man måste ha någon familjeterapeut.

(Större-gruppen)

Det kan ta flera månader att få hjälp och när det krisar till sig så är det här och nu. Det vore bra med en skype eller nån direktkontakt. Män har samma behov av kontakt som kvinnor även om vi är olika.

(Mindre-gruppen)

När man skiljs borde man få ett namn direkt eller ett nummer, det skulle gjort nytta för mig då när det begav sig.

(Mindre-gruppen)

Ekonomisk kontroll. Att inte försäkringskassan ligger 2 år efter. Jag betalar fortfarande samma underhåll. Nu i januari tar dom fram 09 inkomst. Så det är en eftersläpning så man kanske får betala underhåll

när man går på a-kassa.
(Mindre-gruppen)

Det är svårt att få besluten att ändras. Om mamman har fått bidrag och så ändras inkomsten, det är jättesvårt att få bidragen prövade. Jag har en son alltså och jag betalade mycket mera och jag fick finna mig i det. Om jag inte haft några pengar så hade jag bråkat.
(Mindre-gruppen)

2.9 Konflikter

Den mest infekterade typen av konflikt är – som tidigare noterats – när den ena föräldern talar illa om den andra föräldern. Vid diskussion om stöd från tredje part har dock konflikterna handlat mer om ekonomi, boende och tankar kring hur barnet påverkas av olika lösningar. I det sammanhanget finns intresse av att veta vad saker och ting kan förväntas kosta och vilket boende som gynnar barnet med utgångspunkt från olika förutsättningar och åldrar.

Vanligt är att inte söka hjälp av tredje part vid konflikt. Därefter söker man hjälp av släkt och vänner. Om konflikterna rör ekonomi och boende tycks det dock vanligare att tidigt söka rådgivning från samhället.

Den hjälp som finns från samhället beskrivs i de flesta fall som positiv, men personberoende. Den är personberoende dels på så sätt att olika personer på samma ställe kan vara mer eller mindre bra på att hjälpa. Den är också beroende av den andra föräldrarnas villighet att delta i sådana möten. Någon föreslår därför att något eller några möten borde vara obligatoriska för båda föräldrarna vid separation av hänsyn till barnets bästa. Samtidigt betonar andra att hjälpen kan vara värdefull även om den endast når den ena föräldern.

De förslag som finns på ytterligare stöd fokuserar mest på att erbjuda olika yrkesgrupper och moderna former för stöd. När det gäller yrkesgrupper vill flera ha kontakt med psykologer eller ekonomer. När det gäller nya former av stöd föreslås jourtelefonnummer för särlevande, chatt för särlevande och Internettjänster som samlar upp all information som rör särlevande på samma plats.

Jag skulle vilja slå ett slag för psykologer. Jag har varit med i ett nätverk för ensamma gravida och jag märker en jätteskillnad i... eller jag har varit påstridig att ha fått terapi på min mödravård. Det var lite svårt, det är en hårt ansatt institution.... men jag märker en skillnad på oss som haft terapi... när man har dom här frågorna om boendet och

juridiken kring vårdnaden. Den här oron är mycket bra att få hjälp med. Via mödravården ska man kunna få kostnadsfri hjälp. Jag har träffat flera som inte har fått den hjälpen. Jag tycker man ska arbeta på mödravården för att den här hjälpen ska kunna fås.

(Större-gruppen)

Det var väldigt bra. Det var personberoende. Den ena personen var väldigt empatisk och engagerad person och den andra var mindre kyligare så... jag minns att det började med att jag ringde till stadsdelsförvaltningen för att undra om vårdnaden rent juridiskt och då tog han initiativ och frågade och då blev han engagerad i vad som hade hänt min lilla personliga värld där så han passade mig väldigt bra, som socialsekreterare. Det var väldigt väldigt bra att prata med honom och hans kollega där. Man vet inte riktigt... om oron om framtiden, nu hade jag en liten bebis och man vet inte hur det påverkar barnets utveckling det här att ha skilda föräldrar. Mycket psykosociala frågor. När kan man ha varannan vecka osv.

(Större-gruppen)

2.10 Synpunkter och önskemål

Mot slutet av fokusgrupperna fick deltagarna formulera sina synpunkter på det som diskuterats och sina önskemål om konstruktion av familjeekonomiska stöd, samt synpunkter på andra typer av stöd som finns i dag. Samtliga skriftliga förslag finns redovisade i appendix 4 och nedan följer en summering av dessa.

Riktlinjer för kostnader. Tydlig information från samhället om vad barn kostar i olika åldrar och vad man kan begära av den andra föräldern ekonomiskt. Det är tydligt att man önskar sig se summer i dessa riktlinjer och inte endast rekommendation att beakta olika förhållanden när summan bestäms. Det vill säga istället för att säga att föräldrarnas inkomst ska beaktas önskar sig nog många en tabell som säger att om man tjänar x ska man betala y i underhåll för ett barn som är z år gammal.

Riktlinjer för boende. Information kring hur man kan tänka kring barnets boende och vilka effekter det kan få för försörjningen och för barnets psykosociala utveckling.

Stöd med att hitta bostad. Det kan handla om särskilt stöd till ensamstående för att hitta billiga, lite större lägenheter eller att subventionera sådana. Det kan också handla om stöd med att byta en lägenhet till två. I det senare fallet kan det också vara särskilt intressant med stöd för att byta till två lägenheter i samma område för de som eftersträvar växelvis boende.

Bostadsbidrag som är mer förutsägbara i hur man ansöker om dem och där man inte riskerar någon återbetalning. Bostadsbidragen bör också kunna delas vid växelvis boende.

Delat barnbidrag vid växelvis boende. Se resonemang tidigare i rapporten. Viktigt att detta ska kunna förändras om boendeförhållanden förändras – t.ex. vid övergång från eller till växelvis boende.

Gemensam information från stat och kommun. Allt som den ena föräldern får ska också den andra föräldern få per automatik. Enda undantaget från denna regel skulle vara om den ena föräldern inte har något som helst umgänge med barnet.

Bättre information direkt vid separationen om boende och ekonomi. Man borde få ett telefonnummer, en kontaktperson och en internetlänk, samt även bli kallad till ett första obligatoriskt möte.

Uppmuntra kärnfamiljen. Företrädare för detta synsätt anser att samhället borde informera mer om värdet med kärnfamiljer och värdet av att bli kvar i sådana.

En mer normativ rådgivning om vad som är bra för barnet. I dag känns det som att man endast informeras om vad som gäller rent juridiskt och sedan får psykosocial hjälp för att komma fram till vad man vill och kunna hantera ev. oro. De som framför denna idé menar att samhället bör presentera argument för varför och på vilket sätt ett barn behöver båda sina föräldrar. Denna information bör i så fall ges redan på ett första möte.

Ge samlad information om var allt stöd finns. Stöd inkluderar samhällets stöd, kyrkan, självhjälpgrupper och andra ideella (föräldra)organisationer.

Bättre och mer återkommande ekonomisk kontroll av de båda föräldrarna. Detta kan vara särskilt aktuellt då inkomstförhållanden (inklusive bidrag) förändras eller då hushållet blir större eller mindre – då en partner tillkommer eller faller ifrån.

3 Slutsatser

Denna rapport innehåller ett antal synpunkter från särlevande föräldrar utan att alltid ange vilka åtgärder som är mest väsentliga eller genomförbara för att förbättra samarbetet mellan särlevande föräldrar i frågor som rör ekonomi och boende. I rapporten nämns också i huvudsak endast sådant som deltagarna nämnt. Jag vill därför ge mina egna huvudslutsatser nedan:

Växelvis boende är den ideala norm som de flesta försöker förhålla sig till. Om man därför sätter upp detta som ett mål finns det ett par nämnda huvudåtgärder att beakta:

Att underlätta boendeförmedling så att de föräldrar som vill kan bo nära varandra och därmed nära barnets skola och vänner; Relevant på orter med bostadsbrist.

Att tidigt argumentera för vilka fördelar som finns med en sådan konstruktion.

Mot ovanstående förslag står förstås frågan om orsak och verkan; Växelvis boende kan förutsätta ett gott samarbete mellan föräldrarna och de som inte har ett sådant kanske inte förbättrar det genom att övertalas till ett växelvis boende. För de som inte väljer växelvis boende vore det önskvärt med en större tydlighet kring vad ett barn kostar. Det hjälper båda föräldrarna att fullgöra sitt försörjningsansvar och det hjälper båda föräldrarna att kontrollera om den andra föräldern också fullgör sitt. Risken med detta är förstås att normen blir det hela; det vill säga om man visar vad barnet totalt sett kostar och relaterar detta till inkomsten finns en risk att föräldrar blir mindre benägna att betala något utöver detta.

I dag likställs försörjningsansvar med boendefördelning. På det stora hela tycks de flesta anse att detta är rättvisande. Även om det finns argument för delade bidrag vid delad vårdnad anser jag därför ändå att detta endast bör ske vid växelvis boende – om alls. Skälet till att man kan ifrågasätta om det bör ske alls är att de som i dag tillämpar växelvis boende också tycks ha lättast att samarbeta i frågor som rör ekonomi.

Webb- och telefonbaserade former för rådgivning bör erbjudas och det finns ett intresse för en fysisk (myndighet) eller virtuell plats som samlar all information särlevande föräldrar kan ha glädje av. Detta stöd bör erbjudas paketerat per automatik vid separation, men bör också finnas kvar senare vid intresse för nya avtal eller nytt psykosocialt stöd.

Appendix 1

SCREENER

Hej, mitt namn är... och jag ringer på uppdrag av TNS SIFO.
Vi genomför just nu en undersökning om **särlevande föräldrar**.
Är det ok om jag ställer dig några frågor – de tar ca 5 minuter?

Fr.1. Arbetar du eller någon i din familj med något av följande? **LÄS UPP**

Marknadsundersökningar.....	1	} AVSLUTA
Som journalist.....	2	
TV, Radio eller media.....	3	
Reklam-/annonstryck.....	4	
Marknadsföring.....	5	
PR.....	6	
Statliga utredningar.....	7	
Regeringskansliet.....	8	
Annat (LÄS EJ UPP).....	0	FORTSÄTT

Fr.2. Har du någon gång deltagit i en marknadsundersökning i form av djupintervju eller gruppdiskussion?

Ja.....	1	GÅ TILL FR.3
Nej.....	2	GÅ TILL FR.4

Fr.3. När var det?

Under de senaste 6 månaderna.....	1	AVSLUTA
Mer än 6 månader sedan.....	2	

Fr.4. Vilken är din sysselsättning?

Förvärvsarbete.....	1	Minst 6 grupp
Studera.....	2	Max 1 grupp
Oavlönat hemarbete (hemmatju).....	3	Max 1 grupp
Ålderspensionär.....	4	AVSLUTA
Sjuk eller aktivitetsersättning.....	5	Max 1 grupp
Arbetsökande.....	6	Max 1 grupp
Föräldraledig.....	7	Max 1 grupp
Övrigt/Vil ej svara.....	8	AVSLUTA

FÖRVÄRVSARBETAR: Fr 4b

Din titel och arbetsplats?

Titel: _____

Arbetsplats: _____

AVSLUTA om svaren utgör en konflikt med fråga 1.

Fr 5 Har du egna barn?

(Även adoptivbarn räknas som egna barn, men inte styvbarn eller "bonusbarn")

Ja	1	
Nej	2	AVSLUTA
Vet ej/säker	3	AVSLUTA

Fr 6 Vilken ålder är det på barnen/barnet?

Svar: _____

IP måste ha minst ett barn under 18 år – annars **AVSLUTA**.Fr 7 Är du särlevande förälder, dvs har du barn tillsammans med någon som du inte lever med?

Ja	1	
Nej	2	AVSLUTA
Vet ej/säker	3	AVSLUTA

Fr 8 Har du ett förtroendeuppdrag för någon förening som företräder särlevande föräldrar?

Ja	1	AVSLUTA
Nej	2	
Vet ej/säker	3	AVSLUTA

Fr 9 Vilket av följande alternativ beskriver bäst din situation?

Barnet/barnen bor större delen av tiden hos mig	1	Grupp1
Barnet/barnen bor växelvis hos mig och den andra föräldern	2	Grupp2
Har umgänge med barnet mindre än halva tiden	3	Grupp3
Annat arrangemang	4	AVSLUTA
Kan/Vill ej svara	5	AVSLUTA

REKRYTERING TILL GRUPPDISKUSSIONER

Jag skulle vilja bjuda in Dig till en gruppdiskussion som handlar om särkvändes föräldrars samarbete om barns boende och försörjning. Diskussionen kommer att äga rum ... och tar ca 2 timmar. Du kommer att få ... kronor brutto som tack för att Du ställer upp. Ungefär 6-9 personer kommer att ingå i diskussionen. Dessa personer har svarat som du på den sista frågan jag ställde (fråga 9). Du behöver inte förbereda dig inför gruppdiskussionen eftersom vi vill att den ska vara så spontan som möjligt. Diskussionen kommer att följas i ett angränsande rum av representanter för den statliga utredningen "Ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad".

Skulle Du vara intresserad av att deltaga?

Ja 1 **FORTSÄTT**
 Nej 2 **TACKA OCH AVSLUTA**

Finns det något i matväg som Du är allergisk mot?

Ja, nämligen 1
 Nej 2

Gruppdiskussionen äger rum ...

- GRUPP 1** **Fråga 9: Barnet/barnen bör störa delen av tiden hos mig**
 TNS SIF:Os lokaler på Vasagatan 11 (Vasahuset)
Onsdagen den 13 januari 17:30-19:30
 Vi bjuder på smörgås och mineralvattenläsk.
- GRUPP 2** **Fråga 9: Barnet/barnen bör vilsevis hos mig och den andra föräldern**
 TNS SIF:Os lokaler på Vasagatan 11 (Vasahuset)
Onsdagen den 20 januari 17:30-19:30
 Vi bjuder på smörgås och mineralvattenläsk.
- GRUPP 3** **Fråga 9: Har samförhållande med barnet mindre än halva tiden**
 TNS SIF:Os lokaler på Vasagatan 11 (Vasahuset)
Onsdagen den 20 januari 20:00-22:00
 Vi bjuder på kaffe och bullar.

REKRYTERAD TILL GRUPP: _____
DATUM: _____ KLOCKAN: _____
Namn: _____
Adress: _____
Postort: _____ Postnummer: _____
Telefon: _____
Dagtid: _____ Kvällstid: _____ Mobil: _____
E-post: _____
Fax: _____
Ålder: _____
Övrigt: _____
Intervjuarens namn: _____

TACKA OCH AVSLUTA
Skicka skriftlig bekräftelse + karta
Ring och påminn/hälsa välkommen dagarna innan gruppen äger rum
REKRYTERA 11 personer per grupp för att få 6-8 närvarande

Appendix 2

<http://www.sou.gov.se/sarlevande/index.htm>

Utredningens uppdrag i korthet

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

Utredaren ska vidare analysera hur reglerna om ekonomiskt stöd till barnfamiljer påverkar separerade föräldrars beslut rörande vårdnad, boende, umgänge samt fördelningen av försörjningsansvar för det gemensamma barnet. Hur existerande regelverk underlättar eller försvårar samarbete mellan föräldrarna ska kartläggas.

Utredaren ska dessutom belysa omfattningen av särlevande föräldrars behov av hjälp och stöd för att uppnå samförstånd gällande ekonomiska frågor som rör barnet. Slutligen ska föräldrars uppfattning om förutsättningarna för balans mellan arbete och omsorg om barnet kartläggas och analyseras.

Förbättringsåtgärder, regelförändringar och andra åtgärder som kan underlätta och uppmuntra samarbete mellan särlevande föräldrar ska föreslås.

Utredaren ska se över och belysa:

- Hur särlevande föräldrar samverkar gällande ekonomiska frågor som rör barnet. Det inkluderar kunskap om hur föräldrar faktiskt delar på inkomster och utgifter kopplade till barnen och vilka faktorer som är styrande för besluten. Eventuella samband mellan barnets tid med föräldern och fördelning av inkomster och kostnader ska uppmärksammas. Barns behov och rättigheter och vilka kostnader som är förknippade med dessa bör beskrivas samt hur behoven skiftar mellan olika åldersgrupper. Under-

sökningen bör ha både ett kvantitativt och ett kvalitativt angreppssätt.

- Hur utformningen av regler för de familjeekonomiska stöden till separerade föräldrar inverkar på samarbete i frågor som rör barnet. Utredaren ska undersöka om det finns regler som försvårar alternativt underlättar samarbete mellan föräldrarna. Om utredaren finner skäl till det kan förändringar föreslås. Utredaren ska särskilt undersöka de rättsliga förutsättningarna och konsekvenserna av införandet av ett konto som innehas av föräldrarna dit bidrag som avser barnet utbetalas (barnkonto).
- Omfattningen av särlevande föräldrars behov av hjälp och stöd för att uppnå samförstånd gällande ekonomiska frågor som rör barnet. Utredaren ska överväga hur olika samarbetsstöd och föräldrastöd kan utformas, anpassas och effektiviseras för att underlätta och uppmuntra samarbete mellan föräldrar samt hur föräldrarnas ansvar för att se till barnets bästa kan stödjas och främjas efter en separation. Förekomst och omfattning av konflikter samt konsekvenserna av dessa för barnet bör utgöra en viktig faktor för bedömningen av möjliga åtgärder.
- Föräldrars uppfattning om förutsättningarna för balans mellan arbete och omsorg om barnet, hur fördelningen sker och vilka grunder den baseras på. Eventuella omständigheter som påverkar föräldrarnas arbetsutbud ska presenteras.

Appendix 3

A)	Introduktion 20'	2
B)	Samarbete 10'	2
C)	Boende 15'	3
D)	Omsorg 10'	3
E)	Ekonomi 30'	4
F)	Konflikter 15'	5
G)	Förbättringar 10'	5

A) Introduktion 20'

- Välkommen
- Förtäring
- Inspelning
- Åhörare (representanter för den statliga utredningen "ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad")
- Konfidentialitet
- Presentation av deltagarna (förnamn, ålder, sysselsättning, fritid, antal barn, ålder på barn)
- Samtalsramar
- Minsta gemensamma nämnare hos deltagarna (=screenerfråga 9)
- Dagens ämne: Samarbete kring barnet i relation till den förälder ni inte lever med - med särskilt fokus på barnets boende och försörjning.

B) Samarbete 10'

Hur är det att vara särlevande förälder?

Då vill jag fråga om era spontana associationer till ordet "samarbete" i det här sammanhanget i relation till den förälder ni inte lever med – vad tänker ni på då?

(Skriv upp på blädderblock.)

Vad finns det för olika saker som rör barnet som ni samarbetar kring?

Vad är lätt och vad är svårt?

- C) Boende 15'**
 Då vill jag att vi fokuserar mer på samarbete kring boende (notera vad som redan nämnts):
 Vilka olika faktorer har kommit att påverka hur barnet bor?
 (Proba på arbetssituation, avstånd, ekonomi, föräldrars lämplighet)
- VÄXELVIS: Hur ser boendet ut i tid? (hälften, 40/60, varannan vecka eller vad?) Vad är bakgrunden till att barnet bor växelvis?
- Har ekonomi på något sätt påverkat hur barnet bor?
 Hur pass delaktiga har ni känt er i beslutet om hur barnet bor?
 Vilken faktor har vägt tyngst i beslutet om hur barnet bor?
- D) Omsorg 10'**
 Om vi nu går över till att prata om den vardagliga omsorgen om barnet som kan röra lämning, hämtning, fritidsaktiviteter och liknande – vad är det för olika aktiviteter som ni samarbetar med den andra föräldern om på det området?
 (Skriv upp på blädderblock.)175
- Hur ser samarbetet ut?
 Vad är bakgrunden till den fördelningen?
 Hänger den ihop med barnets boende?
 Hänger den ihop med hur försörjningsansvaret är fördelat?
- E) Ekonomi 30'**
 Då tänkte jag vi ska prata mer om ekonomi. Kan vi gå ett varv runt och höra hur försörjningsansvaret är fördelat och vad bakgrunden är till den fördelningen...
 Ok, så det verkar finnas ett antal olika skäl till hur ansvaret är fördelat – låt oss se om vi kan summera vad ni har sagt och fylla på e v ytterligare skäl...
 (PÅ BLÄDDERBLOCK.)
 (Proba på tid och inkomst om det inte nämnts spontant.)
- Kan man säga att ni är överens om underhållet för barnet?
 Vad ska underhållet täcka? Gör det det?
- Vem av er får familjeekonomiska stöd som t e x barnbidrag och bostadsbidrag?
 Vad är det som gör att just den personen får stöden? Har det en tydlig koppling till vem som har försörjningsansvaret för barnet?
- Har ni några synpunkter på de familjeekonomiska stödens utformning?
 Är det något som känns orättvist, inkonsekvent eller oklart?
 Vore det bra att automatiskt dela på bidragen?
 Har ni andra förslag till förändringar?
- Vart vänder ni er om ni har frågor om ekonomi och barnets försörjning?
 Finns det tillräckligt stöd från samhället för att få svar på detta?
 Är det något som saknas eller som borde vara annorlunda?
 Om allt var möjligt vad skulle ni då önska er?

F) Konflikter 15'

I de fall ni har, eller har haft, konflikter med den andra föräldern – vad handlar dessa om?

LISTA PÅ BLÄDDERBLOCK

(Proba på barnets boende, umgängestid med barnet, kostnader för barnet, barnets omsorg/skolgång, att överenskommelser inte följs, bristande kommunikation, värderingsfrågor, egenskaper/beteende hos den andra föräldern, relationsproblem som inte är kopplade till barnet.)

Har ni tagit hjälp av någon tredje part för att hantera dessa konflikter?

OM JA: Vad tycker ni om den hjälp ni fått? Något som kan förbättras?

OM NEJ: Hade ni önskat någon sådan hjälp och i så fall hur?

Hur påverkas barnet av konflikter som rör boende?

Hur påverkas barnet av konflikter som rör ekonomi?

Känner någon av er att ni lyckats lösa någon konflikt som rör boende eller ekonomi? Hur gjorde ni då? Vad fick det att fungera?

G) Förbättringar 10'

Till sist vill jag att ni var och en tar och skriver upp vad ni ser som de tre viktigaste åtgärderna för att förbättra förutsättningarna för ett fungerande samarbete mellan särlevande föräldrar i frågor som rör barnets boende och ekonomi...

GÅ IGENOM SVAREN I HELA GRUPPEN

—

Appendix 4

Större-gruppen

”Kostnadstabell”

- Vad kostar ett barn i en viss ålder?
- Vad kan man begära av den andra föräldern ekonomiskt.
- Tydliga riktlinjer

Ett annat system för bostadsbidrag som inte så känsligt för återbetalning.

Riktlinjer för barns boende i olika åldrar, när kan ett barn börja flytta mellan föräldrarna.

Mer tydliga riktlinjer – stöd, vad som är rimligt för t.ex. bidrag från pappan.

Lättare att hitta / byta en lägenhet mot två i samma område.

Samtalsstöd

Hjälp till bostad i närheten av varandra.

Förenkla bostadsbidraget att man får när man behöver.

Åtgärder från SH för att underrätta samarbete kring boende & ekonomi.

- Kostnadsfri familjerådgivning & terapi – och om inte båda vill ha samtal så bör det finnas för ena parten...
- Förslag på utgifter som är rimliga att dela på ... t.ex. hyra, mat, inredning?, familjeaktiviteter Flytt?!
- Bra info kring barnets psykosociala utveckling & hur separationer påverkar ...
- Erbjuder medlare

Hjälp till självhjälp – att i första hand familjerna ska kunna klara av sin egen ekonomi & boende själva – så långt som möjligt t.ex. rådgivning (gratis).

Subventionerade stora lägenheter för ensamstående föräldrar t.ex. billiga 3:or, 4:or så barnen får eget rum utan att någon förälder ska behöva bo i vardagsrummet.

Barnbidrag kopplat till barnen.

Någon form av bra samtal terapi familjeenhet.
Bra information vad som gäller, hur det ska vara vad är det bästa, för barnet.
Ekonomiskt stöd i olika former, vad finns det för mera stöd, hjälp!

Mera behövs prövad bidragsförfarande.

Växelvis-gruppen

Delat barnbidrag.
Gemensam information från skola – stat – kommun.
Skickas både till mamman och pappan.

Barnbidraget bör inkomstbeprövas. Höginkomsttagare behöver ej!
Låginkomsttagare behöver mer → Kan ge en ”stabilare” ekonomisk situation för vissa särlevande föräldrar.
Vid en skilsmässa/separation → DISKUTERA OM BARNBIDRAGET SKA DELAS → dvs. vid konstaterat växelboende → ”Dela”
All info (från skola och myndigheter) ska gå till **båda** föräldrarna.

Delat barnbidrag från start.
All information och kallelser från läkare etc. skickas ut till båda föräldrarna

Åtgärder i samhället för ett samarbete med särlevande föräldrar.
Jag tycker att man själv har ett ansvar för sina barn och att det ska fungera.

Bostadsbidraget ska kunna ges även till föräldern där inte barnet är skrivet, det ska vara samma villkor för båda föräldrar oavsett var barnet är skriven och båda för ses som vårdnadshavare vid växelvist boende.

Barnbidraget ska kunna delas lika.

Kommun
Familjerådgivning
Försäkringskassan
Att man ska få bättre information när man separerar om boende och ekonomi.
Delat barnbidrag vid växelvis boende.
Samma information från skolan.
Bra samarbete.

Tydliga regler för bidrag.
Ekonomi – inkomstpröva barnbidrag.
Tydlig info för bägge föräldrar som gäller boendet och ekonomi.

Erbjudas samarbetsamtal av kommunen.
Informerar om möjlighet att dela på barnbidrag, när barnet bor växelvis 50 procent hos varje förälder alt. Alltid få delat barnbidrag.
Inkomstbaserat barnbidrag.
Inf.kanal på webben forsakringskassan.se för frånskilda föräldrar.

Samarbete mellan Mamman och Pappan.
Samhället kan utvärdera vilka som är mest behövande.

Mindre-gruppen

Att någon tar tag och får föräldrarna att sätta sig ner med "experthjälp" och diskutera på en gång. Att "bara" informera hjälpte inte mig i alla fall då den andra parten vägrade. Å juridisk hjälp.
Uppdatera försäkringskassans system. Ligger efter i utveckling.
Dubbel info till båda föräldrarna från dagis och skola.
Behovsprövade bidrag.

Juridisk hjälp.
 Parsamtal – familjesamtal.
 Skolan – engagera båda föräldrarna.

Info redan i skolan om dealfamiljen.

- Skapa ett samhälle som värderar barnfamiljen högt.
- Behovsanpassade bidrag, lägre skatt.
- Ger många positiva effekter, fler lediga bostäder, Stockholm består till mer än 90 procent av enmanshushåll.

Telefonlinje typ – jour – par, ensam.

- Alkohollinjen eller spellinjen
- Jourhavande xxxx

Självhjälpsgrupper kostnadsfria

Info om vad samhället kan göra för att stötta och hjälpa.
 Info om hur man kan lösa ekonomiska frågor.
 Chattrum – rådgivning.

Bättre ekonomikoll – 1 år v fk

Bättre ekonomiundersökning av föräldrar vid skilsmässa.

Appendix 5 – Publiceringsregler

Förtydligande av Research International Sweden AB:s allmänna villkor vid publicering

Rapport som innehåller resultat från undersökning utförd av Företaget Research International Sweden AB (SIFO Research International), på en klients uppdrag, är klientens egendom. Copyrighten tillfaller Research International Sweden AB om ej annat överenskommit.

Om annat ej skriftligen överenskommit, förblir frågeformulär, data och annat material till samtliga undersökningar Research International Sweden AB:s egendom.

Research International Sweden AB skall ge sitt skriftliga samtycke till publicering av undersökningsresultat till allmänheten. Samtycke lämnas rutinmässigt om ej särskilda motskäl finns.

I Research International Sweden AB:s intresse ligger att förhindra felaktigheter i faktaredovisningen och missledande tolkningar av undersökningsresultaten. Om en klient publicerar missvisande siffror eller gör ett missvisande urval av undersökningsresultat, förbehåller sig Research International Sweden AB rätten att publicera korrekta och kompletterande delar av samma undersökning för att redovisa en mer rättvisande och avvägd tolkning.

Följande skall ingå i all publicering:

- frågornas exakta lydelse
- den intervjuform som använts i undersökningen, t.ex. telefonintervjuer, besöksintervjuer eller postala enkäter
- undersökningspopulation, t.ex. intervjupersonernas ålder
- antal intervjupersoner
- tiden för fältarbetet
- urvalsmetod om annan metod använts än en som är slumpmässig i alla steg

Publicerade undersökningsresultat skall normalt ej vara baserade på mindre än 1 000 intervjuer.

Kunden skall alltid ange SIFO Research International (Research International Sweden AB) eller dess kända varumärken som källa.

När en klient publicerar resultat från en undersökning av Research International Sweden AB, skall den information som ges i första hand gälla klientens egna produkter och/eller tjänster. Information om undersökningsresultatet förande konkurrenters produkter och tjänster kan innefattas, men skall komma i andra hand i presentationen.

Undantag och variationer i dessa regler tillåts då särskilda skäl föreligger och beviljas av Research International Sweden AB:s direktion. För att gälla skall sådana undantag och ändringar lämnas skriftligen.

Detta förtydligande vid publicering följer Research International Sweden AB:s allmänna villkor, 26/04/02.

050503

Ekonomi och samarbete mellan särlevande föräldrar

Synpunkter från en hearing den 12 januari 2010

Inledning

Utredningen anordnade i januari 2010 en hearing om ekonomi och samarbete mellan särlevande föräldrar. Ett fyrtiotal myndigheter och organisationer bjöds in, varav knappt hälften deltog i hearingen. Syftet med hearingen var att närmare få belyst hur föräldrar samarbetar i frågor om barnets omsorg och försörjning, vilka möjligheter och hinder som finns för samarbete, behovet av hjälp- och stödinsatser och konsekvenser för barnet. Inför hearingen hade ett antal frågeställningar skickats ut (se bilaga 1).

Vid hearingen var följande myndigheter och organisationer representerade: Diskrimineringsombudsmannen, Försäkringskassan, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Skolinspektionen, Statens skolverk, Bris, Rädda Barnen, Föreningen Pappaliv, Sveriges Makalösa Föräldrar, Fredrika Bremer-förbundet, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund, Sveriges advokatsamfund, Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst, Stockholms Stadsmission samt Svenska kyrkan. Fredrika Bremer-förbundet samt Konsumentverket deltog i egenskap av åhörare.

Försäkringskassan har också inkommit med ett skriftligt underlag. Familjerättssociomernas riksförening, Socialstyrelsen och Ungdomsstyrelsen hade inte möjlighet att delta, men har i stället lämnat skriftliga synpunkter på frågeställningarna. Barnombudsmannen har lämnat muntliga synpunkter till sekretariatet i efterhand.

Nedan följer en sammanfattning av de synpunkter som lämnades på utredningens frågeställningar under hearingen.

1. Faktorer som påverkar fördelningen av försörjnings- respektive omsorgsansvaret för barnet

En stor andel av de särlevande föräldrarna (framför allt de ensamstående) har en svag ekonomi och socialförsäkringsförmånerna får därför stor betydelse för deras ekonomi. *Rätten att uppbära olika förmåner* har därför stor påverkan på samarbetet mellan föräldrar. Särskilt regelverkets utformning får stor betydelse för dessa föräldrar.

Föräldrarnas *inkomst och ekonomi*; innefattande olika former av utgifter, hyra, lån och skulder är viktiga faktorer som påverkar samarbetet och ansvarsfördelningen mellan föräldrarna, liksom resultatet av *bodelningen*, innefattande vem som får behålla *bostaden*. En separation innebär många gånger en försämrad ekonomi. Många föräldrar skuldsätter sig efter en separation för att kunna köpa en ny bostad nära barnets skola/kamrater och detta påverkar också försörjningsansvaret. Även föräldrarnas *arbetsförhållanden* och var barnet går i *förskola/skola* påverkar var barnet ska bo och omsorgsansvaret för barnet.

Barnets boende och folkbokföringsadress styr i stor utsträckning föräldrarnas ekonomiska situation och rätten till olika familjeekonomiska förmåner, vilket också påverkar ansvarsfördelningen för barnet. Det finns en "fyrkantighet" i regelverket för folkbokföringen, rättigheterna följer barnet och är ej delbara, annat än i undantagsfall.

Förekomsten av våld, obearbetade känslor eller den känslomässiga närheten till barnet är andra exempel på faktorer som påverkar ansvarsfördelningen mellan föräldrarna. Vid en separation spelar många gånger också *hämnd och konkurrens* in, vilket innebär att *ekonomin* också kan användas som ett *maktmedel* i förhållande till den andra parten. Den ena föräldern kan "missunna" den andra föräldern del i olika familjeekonomiska förmåner och det i sin tur kan påverka beslut om barnets boende och hur kostnader fördelas.

Omfattningen av en förälders *umgänge med barnet* kan många gånger också påverkas av avståndet mellan föräldrarna och därtill kopplade *kostnader för umgängesresor*.

2. Konflikter kring ekonomin

Frågor om *barnets boende och folkbokföringsadress* är konfliktskapande; hur mycket ska barnet bo hos resp. förälder, föreligger växelvis boende eller inte? Det finns också problem med möjligheten att dela barnbidrag och vårdbidrag för barn med funktionshinder om föräldrarna inte är överens.

Hur mycket barnet bor hos respektive förälder kan också påverka hur mycket föräldrar ska betala respektive kan få i bidrag. För föräldrar som har *växelvis boende* för sina barn kan *stora ekonomiska skillnader* uppstå beroende på vem som får rätten till bidrag, vilket i högsta grad bidrar till att skapa konflikter mellan föräldrarna.

Föräldrarna kan ha olika uppfattning om *vad barn kostar* och olika syn på *vad som är barns behov* (kläder, leksaker, datorer, fritidsaktiviteter/-utrustning m.m.), vilket i sin tur leder till att föräldrarna inte vill dela på alla kostnader. Den förälder som ser barnets behov får också själv ta kostnaden. En konsekvens blir också att den som tar emot olika familjeekonomiska bidrag, såsom barnbidrag eller underhållsstöd, förutsätts betala det mesta för barnet, vilket skapar konflikt. Gemensamma skulder och solidariskt betalningsansvar för dessa skulder skapar också konflikter.

Kostnader för *umgängesresor* är erfarenhetsmässigt en annan stridsfråga. Dessa kostnader får heller inte undantas vid Kronofogdemyndighetens löneutmätning hos umgängesföräldern. Vid en utmätningssituation kan det också uppstå skillnader – och konflikter – mellan boföräldern och umgänges-/den frånlevande föräldern. Vid löneutmätning får boföräldern tillgodoräkna sig kostnader för barnets uppehälle genom det s.k. normalbeloppet, vilket inte umgänges-/den frånlevande föräldern får göra. Umgängesföräldern får inte tillgodoräkna sig några kostnader för barnet, varken sådana för barnets uppehälle eller för kostnader som kan uppstå vid umgänge (reskostnader m.m.). Detta gäller för boföräldern både när barnet är folkbokfört hos denne och vid växelvis boende. Vid växelvis boende tillgodoräknas båda föräldrarna kostnader för barnets uppehälle. Normalbeloppet för barnet delas då lika mellan de båda.

Det saknas stöd från samhällets sida att *bistå föräldrarna i ekonomiska frågor* vid en separation; föräldrarna *förutsätts själva lösa* de ekonomiska frågorna, men de har ofta svårt att klara detta utan konflikter. Föräldrar är också mycket osäkra på *vad som förväntas*

av dem, hur man ska gå tillväga när det gäller att enas om barnets försörjning och om vad barn egentligen kostar.

Ur ett familjerättsligt perspektiv handlar konflikterna i stor utsträckning om att den som har det bättre ställt ska betala mer till den andre föräldern och det gäller särskilt *hur kostnaderna ska fördelas vid växelvis boende*. Konflikterna kan också handla om hur barnbidraget ska delas, om standardtillägg vid underhållsskyldighet ska utgå som ett fast belopp eller om man istället ska betala för vissa fritidsaktiviteter.

Konsekvenser för barnet

Ekonomiska frågor spär på konflikterna mellan föräldrarna och kan påverka boendet för barnet. Vid växelvis boende kan den ekonomiska standarden skilja sig mycket åt mellan föräldrarna beroende på hos vem barnet är folkbokfört och också beroende på vem av föräldrarna som har rätt till socialförsäkringsförmåner.

Barnen drabbas alltid av att föräldrarna har konflikter, de ekonomiska hänsynen kan läggas till grund för beslut om hur barnet ska bo. Barnet kan bli ett "slagträ" i konflikten. Barnet hamnar mitt emellan och tar på sig skulden för att föräldrarna bråkar om pengar kring barnet.

Rätten till olika socialförsäkringsförmåner kan också påverka föräldrars umgänge med barnen, bl.a. när det gäller att räkna ut umgängesavdrag vid underhållsstöd samt rätten till bostadsbidrag.

Ekonomi kan också försvåra möjligheterna att vara flexibel i fråga om t.ex. barnets boende. Det kan vara svårt att ändra barnets boende då det kan "stjälpas" den ekonomiska överenskommelsen mellan föräldrarna. (För framför allt familjer med små ekonomiska marginaler blir det kännbart med förändringar i bidragsutbetalningar m.m.)

En utveckling under senare år är att särlevande föräldrar som söker bidrag ur olika fonder numera söker bidrag för t.ex. glasögon, mediciner, kläder till skillnad mot tidigare ansökningar som handlade om "bonussaker" såsom resor till mor-/farföräldrar, cykel. Risken finns att barnen får en lägre ekonomisk standard.

3. De familjeekonomiska regelverkens inverkan på föräldrasamarbetet

Folkbokföringen

En enskild vårdnadshavare kan inte ensam överklaga ett folkbokföringsbeslut vilket kan leda till konflikter mellan föräldrarna. Vid gemensam vårdnad borde ett folkbokföringsbeslut för barnet kunna överklagas av en förälder, då den förälder som har fått barnet folkbokfört hos sig knappast är villig att medverka till ett överklagande.

Underhållsbidrag vid växelvist boende

Vid växelvis boende är det (enligt förädrabalkens, FB, regler) inte möjligt att fastställa underhållsbidrag och vid olika ekonomiska förhållanden hos föräldrarna blir det stora skillnader i ekonomisk standard för barnet. Vid växelvis boende vore det därför bra med avtal om hur underhållsbidrag kan fördelas mellan föräldrarna, men rättsläget är oklart vid frivilligt avtal om underhållsbidrag vid växelvis boende om huruvida avtalet ska omfattas av förädrabalkens regler om underhållsbidrag. Ska ett sådant avtal behandlas som ett avtal om underhållsbidrag med de jämningsregler som gäller i FB eller inte? (Ett ärende om detta har nyligen beviljats prövningstillstånd av Svea Hovrätt.)

Underhållsstödet och regelverket för återbetalning

Enligt statistik från Kronofogdemyndigheten (KFM) har 52 110 personer skulder för återbetalningsbelopp för utgivet underhållsstöd och det handlar om mer än 2 miljoner skuldposter och 2 miljarder kronor i skuldbelopp, vilket blir cirka 40 000 kronor per gäldenär. Detta är den vanligaste skuldposten hos KFM. Uppskattningsvis handlar dessa skulder om cirka 100 000 barn. Som en jämförelse är det max 1 000 personer som har skulder hos KFM för återbetalning av underhållsbidrag.

Många av de underhållsskyldiga föräldrar som en gång beviljats anstånd med återbetalning av underhållsstöd av Försäkringskassan har ofta behov av fortsatt anstånd och beviljas i regel det, och de får därmed stora skulder. Denna tunga ekonomiska situation kan bidra

till konflikter och samarbetsproblem mellan föräldrarna vilket kan gå ut över barnen.

En slutsats är att återbetalningsreglerna inte fungerar i underhållsstödssystemet, då många återbetalningsskyldiga lever under knappa förhållanden och inte klarar att sköta sin återbetalning. Nivån på återbetalningsreglerna för underhållsstödet bör ses över.

Avgift för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Skolverket har i november 2009 uppmärksammat regeringen på kommunernas skiftande tillämpning av regelverket kring fakturering av avgifter för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. En del kommuner går på folkbokföringen och en del på att det finns två hushåll som barnet vistas i, dvs. växelvis boende.

Om det finns en möjlighet att dela på vissa bidrag för barnet borde det finnas en motsvarande möjlighet att dela på kostnader för barnet som t.ex. avgiften för förskola och skolbarnsomsorg. Delade fakturor baserade på respektive förälders ekonomi bör vara regel.

Bostadsbidraget

Bostadsbidraget till barnfamiljer består av dels ett bidrag för bostadskostnader, dels ett särskilt bidrag för hemmavarande barn, dels ett umgängesbidrag för barnfamiljer som får bostadsbidrag och har barn som tidvis bor i hushållet. Skillnaden i bidrag kan bli relativt stor beroende på hos vem barnet är *folkbokfört*. Många föräldrar, särskilt pappor, ser det som en orättvisa att endast den ena föräldern (folkbokföringsföräldern) kan få det särskilda bidraget när barnet bor växelvis hos föräldrarna.

Reglerna för bostadsbidraget upplevs av många föräldrar som komplexa. Det kan medföra att föräldrar går miste om bidrag och även bidra till konflikter.

Kvarskrivning

Ett annat förekommande problem inom bostadsbidraget och underhållsstödet är då barnet blir *"kvarskrivet"* på en tidigare adress på grund av att den ena föräldern inte går med på att ändra folk-

bokföringsadress. Förutom att det skapar en konflikt mellan föräldrarna medför det ganska omgående att både bostadsbidraget och underhållsstödet dras in av Försäkringskassan för den förälder som barnet bor hos. Kvarskrivningen kan också förhindra rätt till barnomsorg om barnet flyttat till en annan kommun och den nya kommunen ställer krav på att barnet ska vara folkbokfört där.

Underhållsstöd

Reglerna om underhållsbidrag medger att föräldrarna kan fullgöra sin underhållsskyldighet genom växelvis boende. Ingen förälder är då skyldig att betala underhållsbidrag. Detta ger ofta upphov till konflikter då den ena föräldern för att slippa betala hävdar att barnet bor växelvis hos föräldrarna, medan den andre föräldern hävdar det motsatta. *Umgängesavdraget* inom underhållsstödet (och underhållsbidraget) är relativt lågt, högst 32 kronor per dygn, men det orsakar ändå en hel del konflikter mellan föräldrarna och tvister om exakt vilken tid barnet vistades hos respektive förälder.

Barnbidrag och vårdbidrag

Föräldrar med gemensam vårdnad om barnet kan numera välja till vem av dem som bidraget ska betalas ut. Om inget aktivt val görs betalas barnbidraget ut till mamman. Dessutom finns en möjlighet för särlevande föräldrar med gemensam vårdnad vars barn bor växelvis, att dela barnbidraget så att hälften utbetalas till vardera föräldern. Delningen förutsätter att föräldrarna är överens om det. Om föräldrarna inte är överens om det betalas det ut till mamman.

Trots gemensam vårdnad och växelvis boende har särlevande föräldrar ändå svårt att komma överens om att dela barnbidrag. Det är en vanlig källa till konflikt.

När det gäller vårdbidrag för barn med funktionsnedsättning eller sjukdom finns också möjlighet för föräldrar att dela på vårdbidraget vid växelvis boende om föräldrarna är överens om det. I annat fall tillfaller vårdbidraget den förälder som först ansökt om och beviljats rätten till vårdbidrag. Detta ses som mycket orättvist bland många särlevande föräldrar, framförallt pappor, eftersom det oftast är mamman som uppbär vårdbidraget.

Föräldrapenning

Av föräldrapenningens 480 dagar per barn utgörs 390 dagar av s.k. inkomstrelaterade sjukpenningdagar och 90 dagar av s.k. lägstanivådagar. I regel är det mamman som tar ut den största delen av dagarna under barnets första levnadsår och oftast då på sjukpenningnivå. Det kan innebära att det för pappan endast finns övervägande lägstanivådagar kvar, vilket kan vara orsak till konflikt mellan särlevande föräldrar och påverka pappans möjlighet till föräldraledighet och umgänge med barnet.

Övrigt

Det är viktigt att göra det enklare för föräldrarna att samarbeta. Också viktigt att tydliggöra vilka möjligheter barnet har att påverka sitt boende. Barn har behov av ett eget ombud i dessa situationer och barnets boende är en del i föräldrarnas ekonomiska situation.

Föräldrar i en våldsrelation har redan från början svårigheter att samarbeta och utgångspunkten i olika myndigheters insatser tas oftast i föräldrarnas situation. Myndigheter borde istället bli bättre på att ta sin utgångspunkt i barnet, vilket skulle förbättra förutsättningarna för samarbete.

Det läggs ett för stort ansvar på de ensamstående mammorna, barnbidraget går automatiskt till mamman, bättre om det gick att dela på från början, och det borde erbjudas fler föräldrautbildningar för pappor för att få dem att ta sitt föräldraansvar och förbättra anknytningen till barnet.

Konsekvenser för föräldrarna och för barnet

Flera av socialförsäkringsförmånerna har ett komplext regelverk som kräver goda kunskaper hos föräldern. Det kan innebära att föräldrar av okunskap går miste om bidrag vilket ytterst kan medföra sämre ekonomiska förutsättningar för barnen.

Barnet kan bo växelvis hos föräldrar som inte kan samarbeta med varandra och där "man sliter och drar i barnet" av ekonomiska skäl.

4. Ökade möjligheter att dela på familjeekonomiska bidrag?

Den allmänna meningen under hearingen var att ökade möjligheter till delning av bidrag är bra, dock inte automatisk delning.

Om bidrag i större utsträckning ska delas ska det emellertid ske i ett större sammanhang om fördelning av hela ansvaret för barnet, inte bara det ekonomiska. En delning av bidrag bör därför kopplas till ökade satsningar för jämställt föräldraskap.

Delning är inte det viktiga, utan barnet ska vara i fokus, pengarna ska i så fall komma barnet till del och en delning av bidragen ska också innebära en delning av avgifter och kostnader för barnet.

5. Familjesituationens och den ekonomiska situationens inverkan på samarbete

Ny partner

När en ny partner kommer in i bilden ändras de ekonomiska förutsättningarna och den ekonomiska överenskommelsen mellan föräldrarna påverkas. Den "ensamma" föräldern kan heller inte bidra ekonomiskt på samma sätt som den som har en ny partner. Samtidigt kan inte en ny partner förväntas bidra ekonomiskt för någon annans barn. Vidare kan tvister om folkbokföringen uppstå när en ny partner kommer in i bilden.

Ensamstående föräldrar

Många ensamstående föräldrar lånar, inte minst för barnens skull, på kredit för att upprätthålla samma ekonomiska situation som man hade före separationen.

6. För- och nackdelar med underhållsbidrag resp. underhållsstöd

Underhållsstödet garanterar att barn till särlevande föräldrar får ett visst underhåll även när den bidragsskyldige föräldern inte fullgör sin underhållsskyldighet och kan på så sätt skapa trygghet och stabilitet i barnets försörjning. Men i första hand ska föräldrarna själva sköta barnets försörjning även efter en separation. Många föräldrar

upplever svårigheter i att själva beräkna *underhållsbidrag*. Vid beräkning av *underhållsbidrag* ska föräldrarna ta ställning till olika ekonomiska förhållanden vilka lätt kan ge upphov till diskussioner och konflikter. Många föräldrar väljer därför att ansöka om *underhållsstöd* trots att de borde kunna sköta *underhållsfrågan* själva. I dag måste föräldrarna antingen ta hjälp av advokat/familjerättsjurist eller räkna själva för att få fram ett civilrättsligt *underhåll*. Om en myndighet skulle ges denna uppgift skulle troligen fler föräldrar använda sig av denna möjlighet istället för att ansöka om *underhållsstöd*.

Underhållsstödet är en mycket *vanlig skuldtyp* inom Kronofogdemyndigheten, till skillnad mot *underhållsbidraget* som är en *mycket ovanlig skuldtyp*.

Konsekvenser för föräldrarna och för barnet

Underhållsstödet är enkelt att tillämpa, vilket kan vara en av förklaringarna till att många använder sig av Försäkringskassan trots att de skulle kunna sluta frivilliga överenskommelser om *underhållsbidrag*. Det finns nämligen en stor okunskap om föräldrabalkens regler om att vardera förälder ska bidra till barnets försörjning efter ekonomisk förmåga och barnets behov. Ur ett barnperspektiv leder denna okunskap till en sämre ekonomisk standard för barnen.

Ett förbättrat stöd till särlevande föräldrar i beräkning av *underhållsbidrag* skulle kunna förhindra och minska ekonomiska tvister mellan föräldrarna samt ge mer rättvisa ekonomiska förutsättningar. En skillnad mellan *underhållsbidrag* och *underhållsstöd* är att *underhållsbidrag* beräknas på förälderns aktuella inkomst och levnadskostnader medan återbetalning av *underhållsstöd* beräknas på taxerad inkomst, vilket i praktiken avser inkomster två år bakåt i tiden. Detta kan påverka förhållandet mellan föräldrar och barn. En annan effekt av att beräkna *underhåll* enligt föräldrabalkens regler är att många barn då kan få ett *underhållsbidrag* som mer motsvarar barnets behov. Troligen ett belopp som överstiger 1 273 kronor.

För barnet är det bäst med frivilliga överenskommelser; med *underhållsbidraget* kan man utgå från barnets behov. De schabloner och normer som gäller inom Kronofogdemyndigheten, Konsumentverket och *underhållsstödssystemet* är för låga belopp, de motsvarar inte kostnader för barnet. *Underhållsstödet* på 1 273 kronor

gäller för alla barn i alla åldrar, och tar alltså inte hänsyn till det enskilda barnet och dess behov.

Det faktum att två olika rättssystem samspelar, civilrätt och offentlig rätt, gör systemen svåra att förstå för den enskilde och barnets intressen kommer inte alltid till sin rätt i den konflikt som kan uppstå mellan föräldrarna. Utifrån ett barnperspektiv borde barnet ha ett ombud som förhandlar med respektive förälder istället för tvärt om. **Skillnad i hjälpbehov beroende på om man använder sig av underhållsbidrag eller underhållsstöd?**

Det är viktigt med en *kompetenshöjning av personal*, bland annat i ekonomiska frågor, som erbjuder t.ex. samarbetssamtal samt ökade ekonomiska resurser för att kunna bistå i dessa frågor.

Samhället bör ha en *målsättning om "vårdnadsfred"* mellan föräldrar. Flera olika insatser krävs: uppdrag till familjerätten att ge tydliga budskap om föräldraansvar, en tillgänglig familjerådgivning för hjälp med obearbetade känslor samt att Försäkringskassan ska ansvara för de ekonomiska delarna.

7. Åtgärder för förbättrat föräldrasamarbete

Folkbokföring

Regelverket som rör barnets boende och försörjning bör ses över. Minska betydelsen av folkbokföringsreglerna alternativt att folkbokföringen bör baseras på barnets faktiska boende. Vid gemensam vårdnad ska en förälder kunna få överklaga folkbokföringsbeslut.

Större möjligheter till individuella bedömningar av barnets boende i folkbokföringsärenden samt möjliggör att särlevande föräldrar kan lämna två adresser för barnet, t.ex. till sjukhus.

Underhållsbidrag

Underhåll bör i större utsträckning regleras genom avtal om underhållsbidrag mellan föräldrarna, inte gå via Försäkringskassan. Uppdrag bör ges till Försäkringskassan att bistå föräldrarna i beräkning av underhållsbidraget och Försäkringskassan bör få ökade resurser för detta. Domstolar bör få möjlighet att fastställa underhållsbidrag vid växelvis boende. Ändrade regler i Rättshjälpslagen för att kunna få bistånd i ärenden om underhållsbidrag.

Underhållsstöd

Se över regelverket för återbetalningsskyldigheten av underhållsstödet; basera på aktuella inkomstuppgifter. Premiera frivilliga avtal om underhåll.

Inför inkomstprövat underhållsstöd som är differentierat utifrån barnets behov.

Det bör emellertid finnas en flexibilitet i systemet i valet av underhållsbidrag resp. underhållsstöd, då underhållsstödet är bra för de föräldrar som av olika anledningar, t.ex. våldsproblematik, inte kan/bör träffa varandra.

Avgift för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Önskvärt med tydlighet i regelverket om avgifter för barnomsorg och enkelt att tillämpa. Automatisk delning av avgifter, fakturor till bägge föräldrarna baserade på vardera föräldrarnas inkomst.

Tidiga insatser – samverkanssamtal – ökad kompetens

Det bör införas obligatoriska samverkanssamtal inför separation, som med barnets bästa i fokus både behandlar omsorgen om barnet och den ekonomiska situationen. Möjlighet bör finnas för alla föräldrar att träffa budget- och skuldrådgivare. Större möjlighet att få hjälp med vad barnet kostar och större möjligheter att använda frivilliga, civilrättsliga överenskommelser om underhåll istället för underhållsstödet, som också är en skuldfälla.

Samhället bör bli bättre på att utgå från att det är svårt att göra överenskommelser om barnets försörjning och samhället borde därför komma in tidigare och erbjuda samverkanssamtal, där även ekonomiska aspekter behandlas, samt en möjlighet för barnet att kunna påkalla ytterligare samtal i syfte att kunna påverka sin situation, dvs. en form av uppföljning. Barnet skulle även kunna få bistånd av ett eget ombud som företräder/bevakar barnets intressen i förhållande till föräldrarna. Mer lyssna till vad barnet vill vad gäller boende, helst innan själva separationen då det kan vara lättare att prata om det; mer samtalshjälp till familjen kring boendet efter separationen.

Spetskompetens inom familjerätten m.m. och mer resurser för att öka samtalsledarnas kompetens. Mer förebyggande rådgivning i tidigt skede, t.ex. hos MVC/BVC.

Utökat uppdrag till familjerätten om "vårdnadsfred" där man går igenom alla frågor om boende, umgänge, försörjning, fokus på jämställt föräldraskap och bistånd även i ekonomiska frågor.

Kompetenshöjning av personal som möter särlevande föräldrar, något slags forum på kommunal nivå, "skilsmässoteam", där olika kompetenser finns, såsom juridisk, ekonomisk, psykologisk etc. samt ett eget ombud för barnet. Jämför Norge där det är obligatorisk för varje separerat par att gå i samtal vid flertalet tillfällen för att bl.a. samtala om hur de ska samarbeta på bästa sätt.

Dela bidrag

Större möjlighet att dela på barnbidrag och vårdbidrag.

Övrigt

Höj den ekonomiska standarden och statusen för ensamföräldrar.

Riktat bidrag till föräldrar vid ensamförälderskap.

Tydliggör det jämställda föräldraskapet; lika ansvar för båda föräldrarna.

Bilaga 1.

Frågeställningar inför hearing den 12 januari 2010

1. Utifrån era erfarenheter – vilka faktorer påverkar särlevande föräldrars fördelning av försörjnings- respektive omsorgsansvar för barnet?
2. Utifrån era erfarenheter – vad handlar föräldrarnas konflikter kring ekonomin om?

Vilka blir konsekvenserna för barnet?

3. Finns det något i nuvarande familjeekonomiska regler som försvårar för särlevande föräldrar att komma överens om exempelvis vårdnad, boende, umgänge och försörjningsansvar för barnet?

Vilka konsekvenser får detta i så fall för föräldrarna respektive för barnet?

4. Skulle ökade möjligheter att dela på olika typer av familjeekonomiska bidrag förbättra möjligheterna till samarbete mellan föräldrar?
5. Upplever ni att förutsättningarna för samarbete mellan föräldrarna skiljer sig åt beroende på de särlevande föräldrarnas familjesituation (ensamstående, ny partner, nya gemensamma barn etc.) och ekonomiska situation?

Om ja, i vilket avseende?

6. Det civilrättsliga regelverket kring underhållsbidrag möjliggör samarbete mellan föräldrarna, medan det offentligrättsliga underhållssystemet borde aktualiseras framför allt när den bidragskyldige föräldern inte har förutsättningar eller förmåga att betala för barnets underhåll.

Ur ett föräldraperspektiv – vilka är för- och nackdelarna med respektive system?

Finns det skillnader i vilken slags hjälp man önskar utifrån om man använder sig av underhållsbidrag eller underhållsstöd?

Ur ett barnperspektiv – vilka blir konsekvenserna för barnet om underhåll betalas ut via underhållsbidrag eller underhållsstöd?

7. Ange de tre viktigaste åtgärderna för att underlätta föräldrasamarbete i frågor som rör omsorg och försörjning av barnet, samt vem som i så fall bör ansvara för dessa åtgärder.

Underlag med frågeställningar inför forskarsamtal om ekonomi och samarbete mellan särlevande föräldrar

Bakgrund

Varje år är cirka 50 000 barn med om en föräldrarseparation. Sammantaget har över en halv miljon barn särlevande föräldrar. Ur barnets perspektiv är det centralt att föräldrarna, oavsett om de lever tillsammans eller inte, kan samarbeta i frågor som rör barnet. En grundläggande utgångspunkt i föräldrars ansvar för sina barn är att barnets bästa ska för dem stå i centrum vid beslut om till exempel vårdnad, boende, umgänge och försörjning av barnet.

I utredningens uppdrag ingår att söka kunskap om hur omsorgs- och försörjningsansvaret för barnet faktiskt fördelas mellan särlevande föräldrar och i vilken utsträckning de familjeekonomiska regelverken påverkar föräldrarnas överväganden rörande barnets boende och ekonomi. Vidare ingår att redogöra för hur samarbetet i frågor som rör ekonomi och omsorg om barnet fungerar mellan föräldrarna och i vilken utsträckning barnet drabbas av konflikter i dessa frågor. Detsamma gäller vilka möjligheter och hinder för samarbete som finns i regelverken för de familjeekonomiska stöden samt föräldrars behov av hjälp- och stödinsatser.

Problembeskrivning

Med särlevande föräldrar avses personer som har barn tillsammans men som inte lever ihop. Särlevandehushållen kan se olika ut med avseende på både familjesammansättning och ekonomisk situation. Hushållens sammansättning varierar också över tid.

Graden av omsorg om barnet varierar mellan särlevandehushållen. Den ena föräldern kan ha barnet boende hos sig hela tiden eller största delen av tiden, medan den andra föräldern enbart har barnet boende hos sig ingen eller liten tid. Båda föräldrarna kan också ha barnet boende hos sig i princip halva tiden var, s.k. växelvis boende.

Barns boende

Sedan mitten på 1980-talet har det växelvisa boendet för barn ökat kraftigt, och utvecklingen under den senaste femtonårsperioden har varit särskilt markant. I dag bor cirka 28 procent av barn till särlevande föräldrar växelvis hos dem båda. Drygt 60 procent av alla barn till särlevande föräldrar bor antingen hela eller merparten av tiden med sin mamma. Motsvarande andel för barn boende hos pappa är tio procent.¹ Utredningen har tämligen god kunskap om för- och nackdelar med växelvis boende för såväl föräldrar som barn, medan vi ännu inte har en lika tydlig bild av olika konsekvenser för barnet av att bo merparten av tiden hos den ena föräldern och enbart ha umgänge eller ingen kontakt alls med den andra föräldern. Vi saknar också kunskap om omfattning av umgängesresor och därtill kopplade kostnader samt fördelning av dessa kostnader mellan föräldrarna. Det vore också intressant att få veta mer om i vilken utsträckning och på vilket sätt olika jämställdhetsaspekter påverkar föräldrarnas överväganden om barnets boende och ansvarsfördelningen för barnets försörjning.

Utredningen kan konstatera att hur föräldrarna fördelar det gemensamma försörjningsansvaret mellan sig hänger nära samman med vem av föräldrarna barnet bor. Vi kan också konstatera att föräldrasamarbetet avseende ekonomi och andra frågor som rör den vardagliga omsorgen om barnet fungerar tämligen väl vid växelvis boende, medan det motsatta gäller mellan boföräldrar och umgängesföräldrar. Samarbetet är i hög grad personberoende och varierar utifrån förändrade personliga, sociala och ekonomiska förutsättningar samt över tid.

¹ SCB:s temarapport: Barn i dag – En beskrivning av barns villkor med Barnkonventionen som utgångspunkt, SCB 2009:2.

Föräldrars underhållsskyldighet

Varje förälder är skyldig att svara för barnets underhåll tills barnet fyller 18 år, eller tills barnet gått färdigt skolan, dock längst t.o.m. 21 år. Föräldrarna ska svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Underhållsskyldigheten är oberoende av förälderns vårdnad om barnet. När ett barn bor varaktigt hos endast en av föräldrarna, ska den andra föräldern betala *underhållsbidrag* för barnet. Underhållsbidraget fastställs mellan föräldrarna genom avtal eller dom. Vid växelvis boende är som regel ingen av föräldrarna skyldig att betala underhållsbidrag, utan var och en anses fullgöra sin underhållsskyldighet genom att bära kostnader för barnet den tid man har barnet boende hos sig. Om föräldrarna av olika anledningar inte reglerar underhållet för barnet genom underhållsbidrag kan barnet ha rätt till *underhållsstöd* via Försäkringskassan. Det är ett offentligt bidrag som utgår till barn med särlevande föräldrar och syftet är att garantera barnet för uteblivet underhållsbidrag upp till en viss nivå.

Det saknas i dag en huvudman för vägledning och stöd i ärenden om underhållsbidrag, då frågor som rör underhåll för barnet inte längre ryms inom den kommunala familjerättens samarbetsamtal. Detta kan många gånger leda till att föräldrarna vänder sig till Försäkringskassan och ansöker om underhållsstöd för barnet, trots att förutsättningar egentligen torde finnas för att föräldrarna själva skulle kunna enas om ett underhållsbidrag för barnet.

Utredningens bedömning är att det finns stora kunskapsbrister hos många särlevande föräldrar om både det civilrättsliga regelverket om underhållsskyldighet och principerna för beräkningen av underhållsbidrag och hur man praktiskt går tillväga för att beräkna, och räkna om, detta. I många fall kan bestämmelserna också uppfattas som krångliga och tidsödande. Vidare har många föräldrar svårt att enas om vad som utgör barnets behov och vad dessa förutsätts kosta. Utredningens bedömning är vidare att underhållsstödets maximala belopp (f.n. 1 273 kronor) har kommit att bli normbildande för vad som kan anses utgöra ett maximalt belopp för ett barns underhåll. Detta kan ekonomiskt drabba barnet och boföräldern, då underhållsstödets högsta belopp i vissa situationer kan vara lägre än det underhållsbidrag som barnet skulle ha haft rätt till. Detta beror bl.a. på att underhållsbidraget, till skillnad från underhållsstödet, beräknas på båda föräldrarnas ekonomiska överskott.

De familjeekonomiska stöden

Rättslig vårdnad om barnet är i flera fall ett viktigt kriterium för att komma i fråga för de familjeekonomiska stöden, t.ex. det allmänna barnbidraget och underhållsstödet. För båda dessa förmåner spelar även barnets boende en central roll. En förutsättning för rätt till bostadsbidrag som barnfamilj är att den som söker sådant bidrag antingen varaktigt bor tillsammans med barnet eller har barnet tillfälligt boende hos sig. Vidare fördelas vissa avgifter, såsom förskole- och skolbarnsomsorgsavgifter, antingen efter vem som har vårdnad om barnet eller efter barnets folkbokföring. Kriterierna för vem som kan få de familjeekonomiska stöden kan antas påverka föräldrarnas överväganden om hos vem av föräldrarna barnet ska bo och umgängets omfattning med den andra föräldern. Utredningen har emellertid ingen tydlig bild av i vilken utsträckning sådana överväganden görs.

Frågeställningar

Utredningen vill inledningsvis gärna ta del av dina allmänna reflektioner och synpunkter på utredningens uppdrag samt särskilt få följande frågeställningar belysta:

1. I frågor som rör föräldrasamarbete om ekonomi och omsorg om barnet – vad ingår i föräldrarnas ansvar, i synnerhet försörjningsansvaret, respektive i samhällets ansvar? Finns det konflikter eller brister i denna ansvarsfördelning och vilka blir konsekvenserna? Bör samhället ta ett större eller mindre ansvar i dessa frågor, i så fall varför och vad kan det leda till?
2. Varför har barns växelvisa boende ökat kraftigt under den senaste femtonårsperioden? Vilka konsekvenser har det fått ur föräldrarnas, barnets respektive samhällets perspektiv? Vad är orsak och verkan av att föräldrar som har valt växelvis boende för sina barn verkar komma betydligt bättre överens än vad boföräldrar på heltid respektive umgängesföräldrar gör?
3. Hur ser situationen ut för barn som bor enbart hos den ena föräldern och som har ett umgänge eller inget umgänge alls med den andra föräldern? Ekonomiska, sociala och hälsomässiga konsekvenser för barnet?

4. I vilken mån påverkas förutsättningarna för samarbete utifrån föräldrarnas psykosociala och ekonomiska förhållanden?
5. I vilken mån inverkar bestämmelserna i kap. 6 och 7 föräldrabalansen, folkbokföringsreglerna samt regelverket för de familjeekonomiska stöden på föräldrarnas förutsättningar att samarbeta i frågor som rör försörjning och omsorg om barnet? Finns det konflikter mellan regelverken som påverkar föräldrasamarbetet, och ytterst barnet?
6. Föräldrarnas fördelning av det gemensamma försörjningsansvaret för barnet hänger nära samman med barnets boende. Utifrån gällande rätt – finns det andra kriterier än vårdnad, folkbokföring eller barnets boende som i stället för, eller tillsammans med, något av dessa kriterier på ett bättre sätt skulle bidra till en mer rättvis fördelning av stöden utifrån barnets faktiska boende och föräldrarnas försörjningsbörd för barnet?
7. Vilka är för- och nackdelarna med ett civilrättsligt (jfr 7 kap. FB) och ett offentlighetsrättsligt regelsystem (jfr lagen om underhållsstöd) för föräldrars underhållsskyldighet? För föräldrarna? För barnet? För samhället? Hur kan förutsättningarna för föräldrarna att komma överens om ett underhållsbidrag förbättras?
8. Vilka faktorer påverkar de särlevande föräldrarnas fördelning av tid mellan arbete och familjeliv? Hur ser det ut i förhållande till sammanboende föräldrar?
9. Exempel/förslag på bättre fungerande modeller för konfliktlösning mellan föräldrar som tvistar om framför allt ekonomi och omsorg om barnet – genomförbarhet, huvudmannaskap, kostnader?
10. I jämförelse med nordiska och andra länder – vad kan Sverige lära? Till exempel avseende samhällets roll i frågor som rör föräldrars underhållsskyldighet eller särskilda insatser under ev. betänketid i samband med äktenskapsskillnad?

För att underlätta diskussionen får du gärna inför mötet inkomma med några skriftliga synpunkter som sammanfattar de viktigaste frågorna/åtgärderna för att förbättra förutsättningarna för samarbete mellan särlevande föräldrar.

Forskare som har deltagit i utredningens samtal om ekonomi och samarbete mellan sårlevande föräldrar

Lars Bejstam, Juridiska institutionen, Umeå universitet

Michael Gähler, Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet

Charlott Nyman, Sociologiska institutionen, Umeå universitet

Livia Oláh, Sociologiska institutionen, Stockholms universitet

Annika Rejmer, Rättssociologiska enheten, Lunds universitet

Eva Ryrstedt, Juridiska institutionen, Lunds universitet

Johanna Schiratzki, Juridiska institutionen, Stockholms universitet

Tatiana Tolstoy-Kongstad, Juridiska institutionen, Lunds universitet

Forskning och vetenskapliga studier om växelvis boende för barn – en översikt

Anders Broberg och Gunilla Bohlin, *Växelvis boende för små barn – utvecklingspsykologiska aspekter*, del av Socialstyrelsens återrapportering till regeringen 2001

Broberg/Bohlin har redovisat tänkbara effekter utifrån forskning inom tre olika områden som kan ha relevans för växelvis boende; 1) betydelsen av anknytning och effekterna av separationer på små barns utveckling, 2) likheter och skillnader i mamma-barn- respektive pappa-barn-relationen, samt 3) effekten av konflikter mellan föräldrar på barns utveckling.

Även om det inte finns några direkta studier av växelvis boende och anknytningsteorin, kan man utan tvekan säga att barn under det första levnadsåret bör ha någorlunda kontinuerlig kontakt med åtminstone en vårdande vuxen och att kontakten under denna tid inte bör ha längre avbrott. En slutsats av detta är kanske att en av föräldrarna bör vara "huvudperson" under det första året. Det finns också goda skäl att tro att anknytningen till den andra föräldern inte behöver ta skada av att dennes samvarotid med barnet inte är "jämförbar" från början, utan ökas successivt. Om, och i så fall när, det är lämpligt att ha en jämn fördelning av barnets boende mellan föräldrarna kan Broberg/Bohlin inte dra säkra slutsatser om utifrån existerande vetenskaplig kunskap.

Mot bakgrund av att forskningen dokumenterat negativa effekter av längre separationer (en vecka eller mer), men inga motsvarande effekter av dagliga separationer som inte innefattar övernattnings, är det dock rimligt att anta att korta och frekventa byten är bättre för små barn än alternerande mellan föräldrarna under längre perioder. För detta talar också kunskapen om hur minnet fungerar

hos små barn. Tätare byten torde också minska risken för långdragna övergångsreaktioner i samband med bytet av vårdare.

Även om det för barnet på kort sikt är viktigast att utveckla en trygg relation till *en* person, är det rimligt att tänka sig att det för föräldrarnas engagemang i barnet, och därmed barnets utveckling på lång sikt, är viktigt att *båda* föräldrarna får möjlighet att tidigt utveckla nära relationer till barnet. En sådan "bindning" från förälder till barn förstärks av aktivt engagemang i barnets dagliga liv och skulle alltså kunna gynnas av växelvis boende. Det ter sig således som en svår balansakt att värdera risken att barnet utsätts för upprepade separationer, som kan skada anknytningsrelationen till båda föräldrarna, mot risken att barnet senare i livet kommer att känna sig sviket av en oengagerad förälder.

Separation mellan föräldrar till små barn utgör, med nödvändighet, en svår situation för alla inblandade. Samtidigt som man som vuxen befinner sig i känslomässig obalans, ska man försöka komma fram till en lösning av vårdnads- och boendesituationen som gör det möjligt för barnet att bibehålla starka känslomässiga band till båda föräldrarna. Förhoppningsvis ökar möjligheten till en god lösning om båda föräldrarna kan känna sig trygga med att chansen till en djup och nära långsiktig relation mellan barn och förälder inte står och faller med att föräldrarna delar allt lika från första början. I stället kan ett antal olika lösningar vara förenliga med långsiktigt goda barn-föräldrarelationer.

I detta sammanhang är det också viktigt att poängtera att barn mår väl av att utveckla nära relationer till flera personer i sin närmaste omgivning (mamma, pappa, äldre syskon, mor- och farföräldrar, förskolepersonal).

Vad gäller risker för barnet i samband med skilsmässa finns tämligen fast kunskap som visar att osämja, konflikter och dålig kommunikation mellan föräldrarna är en stark riskfaktor för ogynnsam social och känslomässig utveckling hos barn, helt oavsett hur boendet ordnas. Det ter sig alltså som att det är detta område man framför allt bör arbeta med i vårdnadsutredningar och rådgivning i samband med separation. Lagstiftningen och tillämpningen av gällande lagar måste utformas så att utdragna strider om vårdnad och boende, som ger upphov till stark osäkerhet hos barnet och placerar det i centrum för de vuxnas konflikter, så långt möjligt undviks.

I samband med rådgivning i komplicerade vårdnadsfrågor kan det vara nödvändigt att beakta att föräldrarnas egen historia är av betydelse för dennes förmåga att fatta övervägda beslut som är av

känslomässigt påfrestande natur. Föräldrarnas egna erfarenheter under uppväxten kan vara en bidragande faktor till en oförmåga att se barnets behov, vilken gör att man blir mer upptagen av att kämpa sin egen kamp när man, t.ex. i samband med en vårdnadstvist, känner sig kränkt eller hotad.

Växelvis boende för riktigt små barn (0–3 år) är en ny företeelse vars konsekvenser det i dag finns mycket begränsad kunskap om. Situationen liknar i mycket den som rådde i mitten på 1970-talet när den svenska barnomsorgen byggdes ut. Då höjdes starka röster för att daghemsplacering av små barn skulle visa sig förödande för barns utveckling. Denna oro ledde till att en rad metodologiskt avancerade forskningsprojekt initierades i Sverige och i andra länder.

Kristin Skjørten, Rolf Barlindhaug och Hilde Lidén, *Delt bosted for barn*, Oslo 2006

I en undersökning som utförts på uppdrag av det norska Barne- og likestillingsdepartementet har Skjørten m.fl. kollegor intervjuat barn och föräldrar om deras erfarenheter av växelvis boende. Barnen i undersökningen är 8 till 18 år gamla och så många som 527 föräldrar har deltagit.

Föräldraundersökningen visar att merparten var nöjda med det växelvisa boendet och de ansåg att lösningen också fungerade bra för barnen. 81 procent av föräldrarna ansåg att lösningen fungerade bra för barnen, 79 procent ansåg att det fungerade bra för dem själva och 85 procent ansåg att även den andra föräldern var nöjd med boendelösningen.¹ De föräldrar som uppgav att det växelvisa boendet inte fungerade problemfritt eller dåligt, 21 procent, förklarade detta med samarbetsproblem mellan föräldrarna (36 procent), lösningen passade inte för barnet (20 procent), ny partner (12 procent), praktiska problem p.g.a. arbetssituation eller tid (12 procent), resavstånd (6 procent), ekonomiska förhållanden (6 procent) och boendeförhållanden (5 procent).²

Intervjuerna med barnen visar att en majoritet trivs bra med det växelvisa boendet och att de praktiska utmaningarna med tiden fungerar bra och blir en vana.³ Enligt författarna är det ett huvudintryck att de flesta barnen själva har en stark vilja till att upprätt-

¹ a a, s. 85.

² a a, s. 90.

³ a a, s. 259.

hålla en nära kontakt med båda föräldrarna och att de önskar att vara en del av vardagslivet i båda föräldrarnas bostäder. En majoritet av barnen anser att de har en självklar och erkänd plats i båda hemmen och att de inte ser sig själva som "andra rangens" familjemedlemmar. För flera av barnen har det dock tagit tid att anpassa sig till boendesituationen – både flyttning, vardagliga anpassningar och nya familjemedlemmar kan bjuda på utmaningar. Det ansågs som mycket viktigt att barnen själva önskade och trivdes med det växelvisa boendet, och att föräldrarna därför fångade upp barnens signaler och var villiga till att justera eller ändra på boendesituationen.

Några barn i undersökningen vantrivdes med det växelvisa boendet, och även en del av föräldrarna uppgav att växelvist boende inte var en bra lösning varken för dem eller för barnen. Det framhölls att barnen inte alltid måttade med att ge uttryck för de problem som det växelvisa boendet kan innebära, och att föräldrarna måste vara uppmärksamma på att barn ofta oroar sig för att ge uttryck för åsikter som kan såra föräldrarna eller bidra till att en konflikt uppstår mellan dem.⁴ Forskarna har gjort följande sammanfattning av studien:⁵

Ut fra våre undersøkelser kan vi konkludere med at delt bosted kan fungere bra for mange barn. Vi har imidlertid ikke hold for å konkludere med at delt bosted vil fungere bra for alle eller de fleste barn. Tvert imot har vi funnet at for noen foreldre og barn er delt bosted en problematisk ordning, og om ordningen passer for ett barn, er det ikke sikkert at den passer så bra for eventuelle søsken. Vi mener derfor at prinsippet om å vurdere barnets beste konkret ut fra hvert enkelt barns situasjon må være utgangspunktet i valget av bostedsløsninger for barnet.

⁴ a a, s. 260.

⁵ a a, s. 264.

**Bente och Gunnar Öbergs rapporter *Den delade familjen*,
Stockholms universitet, Pedagogiska institutionen 1985, *Skiljas
– men inte från barnen*, Natur och Kultur 1987 och dess
uppföljning *Vuxna skilsmässobarn berättar*, Prisma/Norstedts
förlag 2002**

1985 kom forskningsrapport *Den delade familjen*, i vilken Bente och Gunnar Öberg presenterade resultaten av en omfattande intervjuundersökning med barn och föräldrar i skilsmässofamiljer. Den vanligaste anledningen (cirka 70 procent) som uppgavs till varför man valt växelvis boende, var jämlikhet mellan föräldrarna och att ingen av föräldrarna ville avstå från vården om barnet. Detta var vanligare än att man angav barnets bästa som skäl.

Barnet får behålla båda sina föräldrar, får två vardagsföräldrar, får ett mindre isolerat liv och blir självständigare. Det blir en kontinuitet i kontakten mellan barn och föräldrar. Ingen behöver bli söndagsförälder och de vuxna får mer tid för sina egna behov. De negativa konsekvenserna för barnen av växelvis boende utgörs mest av avsaknad av en fast punkt och en känsla av splittring på grund av de ständiga bytena av bostad och förälder. Det som var negativt för föräldrarna var att utstå vissa praktiska svårigheter som följer med boendeformen, samt emotionella aspekter som oro och saknad då barnet var hos den andra föräldern.

Förutsättningar för att boendeformen ska fungera redovisas. Båda föräldrarna måste ”på ett djupare plan vara helt överens om att dela på den praktiska vården”, och det ”måste finnas en ömsesidig respekt och sympati för varandra”; dvs. det får inte finnas ”sådana spänningar och konflikter mellan föräldrarna att de hamnar i prestigekonflikter.” Vikten av att föräldrarna klarar av att samarbeta i vardagstillvaron lyfts också fram, liksom vikten av att föräldrarna bor nära varandra så att barnet slipper långa resvägar, kan ha samma kamrater och gå i skolan på ett ställe.

Det finns ytterligare fördelar med växelvis boende. Barnet får känna att det är rättvist, dvs. att ingen av föräldrarna favoriseras, barnet får uppleva att det är behövt och älskat av båda sina föräldrar, pojkarna får behålla pappan som identifikationsfigur, skilsmässan behöver inte upplevas som en förödande förlust och barn (särskilt i tonåren) kan tycka att det är skönt att vila upp sig från den ena föräldern ibland.

Två extra känsliga skeden uppstår dock i skilsmässoprocessen. Det första är i samband med separationen, och det andra i samband

med att föräldrar träffar nya partner. I dessa lägen uppstår ofta starka känslor och kristillstånd.

På 1980-talet intervjuade makarna Öberg ett antal barn och deras föräldrar angående deras familjers skilsmässor. Detta arbete resulterade i boken *Skiljas men inte från barnen*. 50 av de i dag vuxna barnen från den första boken har sedan följts upp 2002 och ånyo blivit intervjuade om hur det gått för dem och hur de ser på föräldrarnas skilsmässa. Detta finns sammanställt i studien *Vuxna skilsmässobarn berättar*.

I sistnämnda arbete framkommer att även om föräldrar inte *alltid* har kunnat vara vänner och inte hela tiden har samarbetet så bra, så är deras nu vuxna barn i stort sett ändå välfungerande såväl socialt som psykiskt. Detta gäller både de som bott växelvis och de som bott med enbart den ena föräldern. För de som tillämpade växelvis boende tog det många gånger en lång tid innan föräldrarna nådde fram till ett bra sätt att dela värden och få ett välfungerande samarbete. En av författarnas slutsatser är att de inte längre är så säkra på att det krävs en helt avklarad och spänningsfri relation för att man ska klara av ett växelvis boende. De konstaterar att de nu vuxna barnen har haft en ganska hög tolerans för sina föräldrars svagare sidor och att det har kompenseras av att de fått behålla vardagen med bägge.

På frågan vad de intervjuade vid en egen separation skulle välja för vårdform för sina barn uttalade 2/3 att de skulle välja växelvis boende. Lika många män som kvinnor skulle välja detta. Enligt författarna är det anmärkningsvärt att så många av de intervjuade kvinnorna inte önskar gå in i den mer traditionella kvinnorollen – att vara den som har huvudansvaret för barnen efter en separation. Många av dem har levt i en jämställd relation och ser det som naturligt att båda föräldrarna är viktiga för sina barn. Många av dem har ju också som barn upplevt att en pappa kan vara en bra förälder.

Författarna diskuterar även anknytningsteorin och är kritiska till att forskningsresultaten om denna ofta bygger på studier av traditionella kärnfamiljer. De efterlyser mer forskning om dagens situation för skilsmässofamiljer och hur anknytningen bör vidmakthållas mellan barnet och bägge föräldrarna efter en separation, t.ex. skulle det vara värdefullt om man kunde belysa vilka förhållanden som gynnar och stärker en fortsatt anknytning mellan barn och frånskilda fäder. I de fall fäder fortsätter att ha ett vardagsliv med sina barn efter en separation beror det med all sannolikhet på att det redan finns en positiv anknytning dem emellan.

När det gäller växelvist boende för de minsta barnen tycker författarna att det en svår fråga. Enligt dem saknas det undersökningar som har studerat små barns anknytningsförmåga till två jämställda och delaktiga föräldrar som efter något år lever åtskilda. I författarnas material har en del av de intervjuade haft växelvis boende från två-treårsåldern och författarna har inte funnit att den gruppen som vuxna skulle vara speciell på något sätt.

En annan slutsats av studien är att de intervjuade i de allra flesta fall har klarat sig bra och lever ett vanligt liv utan några större problem. De som vid den första intervjun (när de var barn) hade varit ledsna över skilsmässan hade sörjt färdigt klarat av att anpassa sig till de förändringar som familjerna hade genomgått. Det är få som uttrycker anklagelser eller är bittra mot sina föräldrar. Föreställningen om att skilsmässobarn i högre grad än andra skulle bli missanpassade eller klara sig dåligt i livet finner inget stöd i nämnda studie. Intervjupersonerna själva hävdar bestämt ”att det gått bra för dem”. Utifrån författarnas olika bedömningskriterier är det endast en av de 50 som har stora anpassningsproblem. Det finns dock variationer inom gruppen eftersom de intervjuade åldersmässigt är mellan 23 och 39 år – vilket innebär att den ena kanske nyss har påbörjat sin utbildning och den andra är på toppen av sitt yrkesliv. På samma sätt förhåller det sig med deras relationer; en del är gifta och har barn medan andra har separerat eller fortfarande väntar på den rätta.

Även deras psykiska välbefinnande varierar. Det stora flertalet uppvisade inga tecken alls på att ha psykiska besvär. Ett fåtal uppgav att de haft panikångest eller känt allmän vilshenhet. Dessa har under sin uppväxt sökt hjälp för sina problem. Problemen har dock inte hindrat dem från att i dag ha ett arbete, etablera varaktiga relationer och leva ett socialt liv. Av det fåtal som berättat om psykiska besvär ser författarna ett mönster. De kommer från familjer där föräldrarna har varit och i viss mån, fortfarande är ovänner med stora konflikter som barnen dragits in i. Ett par av dem har varit med om att föräldrarna stred om vårdnaden inför domstol. Dessa familjer har varken sökt eller fått hjälp med sina relationssvårigheter.

Författarna ställer sig slutligen frågande till varför det växelvisa boendet under årens lopp har väckt en sådan häftig debatt och på olika sätt blivit ifrågasatt. En debatt som enligt författarna i hög grad har präglats av starka känslor och i många fall mera byggt på tro än faktisk kunskap. Varför är så många upprörda över att barn

till skilda får behålla vardagskontakten med bägge föräldrarna, eller att somliga väljer en annan modell än den vanligaste att barnet endast bor med en av föräldrarna – mamman? Varför väcker inte förhållandet att runt 1/3 av barn till ensamstående mammor inte har någon kontakt alls med sina pappor en proteststorm och frågor om vilka konsekvenser detta har för denna stora grupp? Problemet borde faktiskt vara de pappor som är frånvarande och inte de som är närvarande.

Lars Tornstam, *Separationsbarns boende*, Nordisk Socialt Arbeid, 3/1996

Tornstam har gjort en sammanställning av svenska och utländska, främst nordamerikanska, undersökningar om växelvis boende. Han lyfter fram vikten av att alla som ska delta i rådgivning eller beslutsprocesser om separationsbarns boende måste basera sin verksamhet på vetenskap och beprövad erfarenhet inom området. Det finns inte många vetenskapliga undersökningar i ämnet. Huvuddelen av den forskning som finns kommer från Nordamerika, där välfärdsystemet inte är lika utbyggt som i de nordiska länderna. Detta minskar användbarheten av denna forskning.

Barn i enföräldersfamiljer har fler svårigheter än andra. Detta gäller för skilsmässobarn över huvud taget. En förlust av pappan kan, särskilt för pojkar, leda till en betydligt ökad risk för uppkomst av beteendestörningar hos barnet. Flera undersökningar refereras där man med hjälp av olika psykologiska mätmetoder kommit fram till att barn i växelvis boende (hos Tornstam kallat hälftenboende) visar gynnsammare utveckling, högre tillfredsställelse, bättre anpassning, bättre självkänsla etc., än barn i enföräldersboende. I några studier har det bara funnits marginella eller mycket små skillnader mellan grupperna, men ändå märktes dessa i barnens emotionella anpassning, till fördel för de barn som bodde i hälftenboende. Tornstam skriver också om undersökningar som gjorts om papporna. Pappor som förlorat kontakten med sina barn har inte upplevt att de själva dragit sig undan, utan att de blivit utkastade från sina barns liv. En studie visar att pappor i ett hälftenboende kom att ta större del i barnens dagliga liv efter separationen än innan.

Undersökningar finns som visar på fördelar för de kvinnor som hade hälftenboende för sina barn, jämfört med de som hade ensam vård. De kvinnor som delade vården med barnens pappa hade en

bättre psykisk hälsa och var mer tillfredsställda med sin situation. Det fanns dock en studie av åtta kvinnor som genom ett domstolsbeslut tvingats till ett hälftenboendearrangemang, där det verkade som om detta förstärkt den konflikt som ursprungligen varit orsaken till att makarna inte själva kunnat komma överens i vårdnadsfrågan. I uppföljningen av denna undersökning kom dock tecken på att situationen blivit bättre, och att kvinnorna nu kunde se fördelar med det växelvisa boendet, i form av mer ledighet och frihet för dem själva.

Tornstam avslutar sin sammanställning med att redovisa policyrekommendationer och goda råd från forskare och kunniga i ämnet. Alltför stora konflikter föräldrarna emellan kan vara kontra-indicerande för ett växelvis boende. Små barn mår troligen bäst av tätare byten mellan föräldrarna; långa separationer ska undvikas. Ett sätt att undvika konflikter föräldrarna emellan är att ha dubbla uppsättningar av kläder och saker till barnet, så att dessa inte behöver flyttas fram och tillbaka hela tiden och därmed riskera att glömmas hos en av föräldrarna. Även frågan om i vilken utsträckning barnen själva ska få bestämma hur de vill bo tas upp. Tornstam lyfter fram barnets utsatthet i en sådan situation och citerar sakkunniga som säger att man bör undvika att utsätta barnet för en sådan lojalitetskonflikt.

NOU 2008:9 Med barnet i fokus – en genomgång av barnlovens regler om foreldreansvar, bosted og samvær, Oslo 2008

I denna norska statliga utredning understryker flera barn- och familjeexperter att det inte finns tillräckligt mycket forskning om hur små barn anpassar sig till växelvis boende. Utifrån generell utvecklingspsykologi kan det finnas oro för att växelvis boende inte är en bra lösning för de minsta barnen. För barn som inte har levt tillsammans med en av sina föräldrar och inte blivit känd med den ena som en omsorgsperson under det första levnadsåret, kan införandet av ett växelvist boende eller delat omsorgsansvar, innebära alltför stora utmaningar med för stora variationer och för lite kontinuitet. Det bör enligt utredningens experter i så fall ske genom en gradvis utbyggnad av omsorgsansvaret – något som ställer ännu högre krav på föräldrarnas samarbete och en gemensam förståelse för hur barnet utvecklas. Den som är boförälder måste då ”släppa in” den andra föräldern och hänsynen till barnet kräver att de delar upp-

levelser och erfarenheter på det sätt som sker naturligt mellan föräldrar som bor tillsammans. För barn upp till cirka tre års ålder bör växelvis boende tillämpas på ett sätt som tar hänsyn till barnets begränsade förståelse för tid, och att det har en bristande förmåga att ta med sig sina erfarenheter från en situation till en annan och dela dem med respektive omsorgsförälder på båda ställena.

NOU 1998:17 utdrag ur, Terje Galtung, *Delt bosted*, Oslo 1998

Galtung har i en norsk sammanställning av erfarenheter av växelvis boende dragit slutsatsen att forskningen inte kan ge något entydigt svar på vilken boendeform som är bäst för barn när deras föräldrar inte bor tillsammans.

Växelvis boende kräver ömsesidig respekt, omfattande kontakt, flexibilitet och gott samarbete mellan föräldrarna. Allvarliga och ihållande konflikter mellan föräldrarna kan leda till att de inte samarbetar tillräckligt mycket för barnets bästa.

Det tycks inte vara tillrådligt att tvinga föräldrarna till växelvis boende när konflikterna är stora eller föräldrarna inte själva, eller med medlingshjälp, kan komma fram till ett avtal om växelvis boende.

Tor-Johan Ekeland och Vidar Myklebust, *Foreldremekling, brukarperspektivet*, Forskningsrapport nr 23, Volda 1997

Ekeland och Myklebust presenterade 1997 en forskningsrapport om medling där separerade föräldrar från hela Norge blev intervjuade. Av studien framgår att föräldrar som efter medling blev överens om växelvis boende hade mindre konflikter ett år senare jämfört med de som avtalat om mer traditionella boende- och umgängeslösningar (varannan helg-umgänge avses). Resultatet höll också när man kontrollerade för den konfliktnivå som förekom initialt. Det sammanfattande resultatet av studien är således att växelvis boende har en konfliktreducerande effekt.

Robert Bauserman, *Child Adjustment in Joint-Custody versus Sole-Custody Arrangements – a Meta-Analytic Review*, Journal of Family Psychology 2002

År 2002 presenterades en metaanalys baserad på 33 internationella och amerikanska undersökningar där man jämför barn som lever i s.k. "joint custody" med barn i "sole-custody arrangements". I analysen har man delat upp de som lever med "joint legal custody" respektive "joint physical custody", där förstnämnda i stor utsträckning motsvarar det vi kallar gemensam (rättslig) vårdnad och sistnämnda motsvarar växelvis boende.

Resultatet från undersökningen visar att barn och unga i "joint custody" uppvisar bättre resultat inom en rad olika psykosociala mål, jämfört med barn som enbart bor med en av föräldrarna. Föräldrar som praktiserade "joint custody" rapporterade också om mindre konflikter än föräldrar med en "sole-custody"-lösning, men detta förklarade inte de påvisade fördelarna med att leva med "joint custody". I stället pekar man på att resultaten kan tyda på att "joint custody" kan ha en positiv effekt för båda föräldrarna.

Torgny Gustavsson, *Barn- och ungdomspsykiatriska synpunkter på vårdnad, boende och umgänge*, ur Ds 1999:57 Gemensam vårdnad för ogifta föräldrar

Gustavsson konstaterar att det då knappast fanns någon forskning som utvisade effekter av s.k. växelvis boende. De uppgifter som fanns tyder enligt Gustavsson på att sådant boende snarast har gynnsamma effekter och upplevs positivt av barnet. Det är dock rimligt att tro att detta, åtminstone till en del är effekter av att när det har prövats, så har det skett med föräldrar som varit duktiga på att samarbeta om och prioritera sina barns behov. Det finns heller inga uppgifter eller data som talar för att växelvis boende skulle vara negativt ur barnets synpunkt. Från en barnpsykologisk-utvecklingspsykologisk och teoretisk utgångspunkt kan man dock föra vissa resonemang:

- Det mycket lilla barnet, dvs. barn under tre års ålder, har ännu ej uppnått s.k. objektkonstans och är osäkra beträffande kontinuitet, konstans och varaktighet. I denna ålder är barn därför för sin utveckling beroende av att ha en stabil situation, återkommande och igenkännbara rutiner och trygga, stabila primära (föräldra-)

relationer. Detta talar för att växelvis boende ej är att rekommendera för de allra yngsta.

- Barn är under hela sin uppväxt beroende av sin omgivning, av sina kamrater, sin igenkända miljö, sina invanda möjligheter. Växelvis boende bör förutsätta att föräldrarna anpassar sitt boende så att de bor nära varandra och så att barnet kan behålla sin miljö, sina kamrater, sina vanor på ett för åldern naturligt sätt, när det byter bostad. Om olika arrangemang med skjutsningar etc. måste till för att det enkla vardagslivet ska fungera, så kommer detta att hämma barnets möjligheter och utveckling. För skolbarn är det givetvis en förutsättning att barnet går i samma skola oberoende av om det bor hos mamma eller pappa.
- För barn i förskole- och lågstadieåldern är hemmiljön och föräldrakontakten mycket viktiga, under det att kamratrelationer och möjligheter att ta del av fritidsaktiviteter, föreningsliv och liknande, är av stor vikt för tonåringen. Ett växelvis boende som innebär byte av miljö är därför mer påfrestande för tonåringen.
- Växelvis boende ska vara till för barnets behov och inte för att skapa rättvisa mellan föräldrar. Om det senare skulle vara fallet, så drabbas barnet genom att det blir en bricka i ett spel, och barnets önskningar om flexibilitet i det växelvisa boendet blir lätt ammunition i detta spel.
- Ur ett barnperspektiv är det självklart att barnets boende och inte minst växelvis boende inte borde vara något som bestämdes en gång för alla, utan att det fanns möjlighet att förändra boendet i enlighet med de behov som barnet har i olika skeden av sin uppväxt och utveckling.

Bra umgänge för barn är nästan alltid det umgänge som föräldrar kan enas om, eftersom barnet då upplever samverkande och nöjda föräldrar. I empirisk forskning finns inga hållpunkter för att en sorts umgänge skulle vara bättre än en annan, men givetvis kan man också här anlägga teoretiska aspekter. De synpunkter som angivits ovan angående växelvis boende, är i de flesta avseenden giltiga också rörande umgänge. Det konventionella varannanhelgs-umgänget är inte lämpat för små barn utan objektkonstans.

Umgänge för de allra minsta barnen, de under två till tre år, utformas därför bäst om de har ett stadigt boende hos och daglig kontakt med en vårdare samt träffar den andre föräldern tätt, dvs.

flera gånger i veckan. Från teoretisk utgångspunkt har hävdats att umgängesschemat, som innebar längre tider hos modern, med ett glesare umgänge men över längre tid, hos fadern jämförelsevis skulle vara bättre. Det är viktigt att komma ihåg att dessa teoretiska aspekter långt ifrån är oemotsagda och dessutom inte utvärderats empiriskt. Sådant umgänge ställer ju dessutom stora krav på umgängesföräldern, och kan därför i sig bli en hindrande faktor för samverkan. Det är givetvis också så att barn tjänar på att träffa umgängesföräldern frekvent och i vardagen, så att relationen växer ur alla de naturliga situationer runt omhändertagande, tillsyn, uppfostran, stimulans och lust men också konflikt och trötthet, som hör vardagen till.

Kari Moxnes och Asgeir Winge, *Foreldresamarbeid etter skilsmisse*, Allforsk. Trondheim 2000

Studien visar att föräldrar som i stor utsträckning delar på föräldransvaret och har ett omfattande samarbete, är mer nöjda än de som delar och samarbetar mindre.

E Eriksson och B Lindström, *Och du är hos din mamma eller pappa den här veckan?*, C-uppsats i socialt arbete, Örebro universitet 1998

Eriksson och Lindström redovisar resultat och reflektioner som i hög grad är desamma som makarna Öbergs. De har gjort intervjuer med 12 barn som bor växelvis. Dessa barn pratar om fördelen med att träffa båda sina föräldrar lika mycket och nackdelen med att packa och flytta ofta. Eriksson och Lindström tolkar detta som att fördelarna ligger på ett emotionellt plan, medan nackdelarna finns mer på det praktiska planet. Barnen i undersökningen klagade inte på att det växelvisa boendet var jobbigt, vilket var något författarna väntat sig att de skulle göra.

Agnes Andenæs, *Delt bosted for barn etter skilsmisse – en gjennomgang av relevant forskning*, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA), Oslo 2001

Andenæs lyfter aspekten att föräldrarna behöver ha tillräckliga materiella och ekonomiska ramar för att välja växelvist boende. Utan det riskerar växelvis boende bli ett alternativ endast för resursstarka föräldrar.

Andra erfarenheter och åsikter som framkommit i debatten om växelvis boende och delad omsorg av barn

Under hösten 1999 fördes en debatt i svensk media utifrån barnpsykologen Torgny Gustavssons slutsatser om gemensam vårdnad och växelvis boende (se ovan). Både experter och föräldrarätsorganisationer uttalade sig till försvar för det växelvisa boendet. Man ansåg att Gustavssons åsikter var gammaldags och inte förankrade i modern kunskap om bland annat utvecklingspsykologi. Åsikterna om vilket som var bäst för barnet gick isär. Även förändringar i lagstiftningen togs upp. Det faktum att föräldrar som inte kan samarbeta kunde dömas till just samarbete riskerade att skapa en svår situation för barnet.

Rädda Barnen, *Barnets rätt till båda föräldrarna*, Stockholm 1998

I denna skrift skriver sakkunniga inom rättsväsendet och socialtjänsten om olika aspekter av vårdnadstvister och konsekvenserna för barnen.

Ewerlöf skriver här att tingsrätten vid vårdnadstvister ska fatta beslut som baseras på vad som är bäst för barnen, men att domare och nämndemän ofta saknar kompetens i frågor om vilka behov barn har. Ewerlöf efterfrågar därför kurser där exempelvis barnpsykologer lär domare och nämndemän mer om barn. Utöver detta lyfter han också fram att de flesta vårdnadsutredningar som görs är bra och professionella, och att problemet med dem snarast är åt det motsatta hållet – utredarna är så angelägna om att göra ett gediget arbete att beslutet i frågan drar ut alldeles för mycket på tiden. Som domare är han mycket skeptisk till att döma till gemensam vårdnad mot den ena förälderns vilja, eftersom grundförutsättningen för den

gemensamma vårdnaden är att föräldrarna kan lösa problem i samförstånd.

Wetter och Rydelius lyfter i varsin artikel fram problemet med att barn används av sina föräldrar för att utöva makt gentemot den andra föräldern, något man enligt dem bör se allvarligt på från samhällets sida och försöka förhindra. Rydelius anser att föräldrar bör bilägga sin konflikt om barnet mår dåligt av den. I de fall där föräldrarna ändå fortsätter tvisten har de diskvalificerat sig som föräldrar och bör kunna ersättas med en annan vuxen stödperson.

Kihlberg skriver i samma bok att det är viktigt att barnets rätt till båda sina föräldrar skyddas, eftersom barnets identitet och självuppfattning växer fram i ett ständigt samspel mellan barnet och de viktigaste personerna i dess liv. Barnets upplevelse av sammanhang och kontinuitet är viktig för att barnet ska kunna uppfatta sig som en egen individ. Därför behöver barnet kontakt med båda sina föräldrar. Kihlberg betonar däremot att det i vårdnadsfrågor inte är angeläget med matematisk rättvisa i fråga om hur mycket föräldrarna ska ha hand om barnet. Barnet riskerar att hamna i en skuldproblematik där det ständigt försöker hjälpa föräldrarna att skapa rättvisa. För att undvika detta, säger Kihlberg, bör föräldrarna i första hand se till barnets behov av en stabil och konfliktfri hemmiljö, snarare än till sina egna önsknings, och därför göra en fungerande överenskommelse om fördelningen av tiden med barnet – det är de vuxna, inte barnet, som har ansvaret.

Barnombudsmannen, *Barndom pågår*, 2000

I denna rapport redovisas resultatet från en undersökning Barnombudsmannen (BO) gjort av 62 tingsrättsdomar i umgängestvister angående barn under tre år. Här nämns inte växelvis boende i sig, men BO redogör för sitt ställningstagande i frågan om hur små barns umgänge med sina separerade föräldrar bör se ut. Vad som framför allt lyfts fram i det ställningstagandet är de små barnens behov av kontinuitet i relationen till föräldrarna, och att fokus måste vara på barnets bästa.

Utgångspunkten för samhällets syn på barns behov vid skilsmässa och separation är att barn behöver ha en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Framför allt behöver alla barn ha en realistisk bild och en levande kontakt med den föräldern barnet inte bor hos. Formerna för hur den kontakten ska upprätthållas måste dock få

variera och hänsyn måste tas till barns utveckling och mognad. De minsta barnen, upp till tre år, har andra behov än en tonåring i detta avseende. De mindre barnen behöver rutiner, lugn och stabilitet. Små barn är vanemänniskor och behöver långsamt vänjas vid de nya rutiner som en separation mellan föräldrarna och umgänge med den föräldern de inte bor hos innebär. De allra minsta barnen som ännu inte internaliserat föräldrarna, dvs. har en bra inre minnesbild av föräldrarna, behöver en ganska tät kontakt för att bilden av den förälder de inte bor hos ska finnas kvar.

Med tanke på de minsta barnens bristande förmåga att hålla fast minnesbilder finns en annan omständighet som måste tas med i bedömningen. Den handlar om att upprepade avbrott i kontakten med den förälder barnet normalt bor tillsammans med kan innebära en stor psykisk påfrestning för vissa barn. Detta gäller framför allt små barn som haft en sparsam, eller ingen kontakt alls, med den andra föräldern.

Vad gäller de allra minsta barnen, under arton månader, anser BO att de bör bo på ett ställe och ha umgänge med den andra föräldern på dagtid. Om umgänget innebär boende bör det inte vara längre än en eller två nätter, t.ex. en helg. Men även ett par övernattningar kan vara för lång tid för de allra minsta barnen. Det beror dock på omständigheterna i det enskilda fallet. Längre tids boende, som ett par veckor under semestrar bör beslutas med försiktighet.

BO påpekar att ställningstagandet endast kan ses som allmänna riktlinjer, och att alla barn måste bedömas individuellt. Barnets umgänge med den förälder det inte bor tillsammans med måste i första hand beslutas efter barnets bästa i det specifika fallet och inte efter föräldrarnas önskemål om att ha barnet likvärdigt hos sig.

BO lyfter slutligen fram att det gäller att principen om barnets bästa i lagstiftningen verkligen genomsyrar tillämpning och de bedömningar, som görs av framför allt socialtjänst och domstolar. För att detta ska ske behövs förbättrad kompetens och utbildning, samt ökad forskning på området, och ett mer utvecklat barnperspektiv så att de små barnens behov verkligen sätts i främsta rummet.

Lars Dencik, *Barndom är aldrig vad den varit*, ur BO:s skrift Med barnets bästa i fokus, 2000

Dencik skriver att det i dag finns betydligt mer förälder per barn än tidigare, och att det skett en humanisering av barndomen där barn förvandlats från maktlösa objekt till subjekt med egen rätt till utveckling. Föräldraskapet går i dag i hög utsträckning ut på att bidra till att öka barnets kompetens för att det ska klara sig på alla de olika arenor som samhället erbjuder. Detta går att koppla till det värde många lägger i att ha tillgång till båda sina föräldrar och att i och med detta, ha möjlighet att utveckla olika sidor av sig själv. Barnen kan i dag sägas ha fått det mycket bättre än tidigare generationer när det gäller samhällets och föräldrarnas intresse och hänsynstagande till deras behov.

Utredningens slutsatser

Avslutningsvis kan det konstateras att den nordiska och internationella forskningen om växelvis boende börjar bli betydande och att det på detta område, liksom andra, förekommer vetenskaplig oenighet. Inom ramen för ovanstående sammanställning har det tyvärr inte varit möjligt att presentera all den forskning och vetenskapliga synpunkter som finns om växelvis boende och delad omsorg av barn.

Utredningen har valt att heller inte redogöra för den forskning som finns om när växelvis boende blir utdömt av domstol mot en föräldrars vilja. Detta trots att det kan vara en ytterligare konflikt-drivande faktor som påverkar föräldrarnas förutsättningar att samarbeta kring barnets boende och försörjning. Det finns relativt omfattande amerikansk forskning om när växelvis boende blivit utdömt mot en förälders vilja eftersom en del stater i USA kan döma till ”joint physical custody” mot föräldrarnas vilja. Utredningen gör dock bedömningen att detta är frågor som ligger utanför utredningens direktiv.

Föräldrasamarbete efter separation – exemplet Norge

Sammanfattning från studiebesök

Inledning

Delar av sekretariatet besökte den 3–4 juni 2010 det norska Barne-, likestillings- och inkluderingsdepartementet (BLD) för att lära mer om hur norrmännen arbetar med frågeställningar som rör ekonomi och föräldrasamarbete i samband med separation. Dag 1 ägnades åt en genomgång av lagstiftningen om de familjeekonomiska förmånerna och den nationellt ansvariga myndigheten i dessa frågor – NAV. Dag 2 ägnades åt ett studiebesök på ett ”familievernskontor” i Drammen.

Sekretariatet hade inför besöket särskilt uttalat önskemål om att få veta mer om regelverket kring underhållsstöd och underhållsbidrag, samt administrationen kring detta regelverk, och om det obligatoriska medlingsinstitutet, ”mekling”.

De familjeekonomiska förmånerna

Norge har motsvarande familjeekonomiska förmåner som i Sverige. Utöver föräldrapenningen finns bl.a. barnbidrag, vårdnadsbidrag samt stöd vid barnets eller dess vårdares sjukdom. Dessutom gäller särskilda skatteregler för barnfamiljer. Ensamföräldrar kan få särskilda behovsprövade förmåner, bl.a. ett övergångsstöd i max tre år.

Underhållsbidrag

Barnebidrag är den norska motsvarigheten till underhållsbidrag. Föräldrarna kan fritt avtala om storleken på underhållsbidrag för barnet. De kan emellertid få vägledning av NAV (den norska motsvarigheten till Försäkringskassan) genom att besöka ett lokalt NAV-kontor och träffa en handläggare som bistår dem i frågor om

bl.a. kostnader för barn och beräkningar av underhållsbidraget. Om föräldrarna inte kan komma överens kan de mot en avgift begära att myndigheten fastställer ett underhållsbidrag. Avgiften uppgår till 850 kronor per person och tillfälle. Bidraget fastställs då med utgångspunkt i vad det kostar att försörja barn. Dessa kostnader är schabloniserade och indelade i fyra åldersklasser: 0–5 år, 6–10 år, 11–15 år och 15–18 år. Underhållskostnaderna fördelas proportionellt mellan föräldrarna utifrån deras inkomster. Beräknat bidrag uppskattas/värderas i förhållande till den bidragsskyldiges ekonomiska förmåga/tillgångar¹, och hänsyn tas till bl.a. umgängeskostnader.

Det underlag som handläggaren vid NAV använder sig av vid fastställande av – eller vägledning om – underhållsbidrag finns allmänt tillgängligt, bl.a. på nätet/NAV:s webbplats, och innehåller fastställda schabloner för vad barn i olika åldrar normalt anses kosta. En mängd olika poster som avser barns behov finns med som underlag. Det avtal om underhållsbidrag som föräldrarna sluter med hjälp av NAV, ”det administrativt beslutade underhållsbidraget”, har samma rättsverkan som ett av domstol fastställt underhållsbidrag, och kan bl.a. tjäna som underlag för utmätning av lön etc.

Underhållsstöd

Den av föräldrarna som mottar underhållsbidrag kan ha rätt till underhållsstöd – ”bidragforskudd”. En förutsättning för detta är att underhållsbidraget först har krävts in genom motsvarande Kronofogdemyndighetens försorg. Underhållsstödet är således subsidiärt i förhållande till underhållsbidraget. Underhållsstödet behövsprövas bl.a. utifrån bidragsmottagarens inkomst, civilstånd och antalet egna barn som hon/han försörjer i det egna hushållet. Stödet utgår efter behovsprövning med antingen helt (1 380 NOK), trefjärdedels eller halvt belopp. Rätten till underhållsstöd bortfaller om årsinkomsten överstiger 320 gånger det månatliga beloppet för helt underhållsstöd. Underhållsstödet utgör även ett minimibelopp (minstebelopp) som utbetalas av NAV i situationer där pappan är okänd eller den bidragsskyldige på andra grunder inte betalar underhållsbidrag.

¹Försök till översättning av följande: ”Beregnet bidrag vurderes mot bidragsskyldiges bidragsevne”.

Familievernet

Familievernet är en kostnadsfri tjänst som riktar sig till par, familjer och enskilda personer när de har samlevnads- eller relationsproblem. Familievernet är fristående från såväl socialtjänsten som det s.k. barnevernet och har inga myndighetsutövande uppgifter, utan ska ses som en ren service- och stödfunktion. Familievernet bedrivs i statlig regi och består av 64 kontor runt om i Norge. Vid familievernet arbetar bl.a. psykologer, socionomer med familjeterapeutisk kompetens och jurister. En tvärvetenskaplig kompetens eftersträvas. Familievernet erbjuder bl.a. hjälp, rådgivning och stöd i samband med separation och insatser för förbättrat föräldrasamarbete mellan ”ex-partners”. En målsättning för familievernets verksamhet i dessa frågor är att betona det gemensamma föräldraansvaret och att föräldrarna är fortsatt föräldrar trots separation. Familievernet arbetar med att uppmuntra och stödja föräldrarna i deras föräldraskap och koordinerar insatser mellan olika aktörer. Även om bara en av föräldrarna har tagit kontakt ser man gärna att båda föräldrarna kommer för samtal och rådgivning.

Mekling

Den lagstadgade obligatoriska ”meklingen” (medling) fångar upp alla separerade föräldrar med barn under 16 år. Meklingen bedrivs huvudsakligen av anställda inom familievernet, men det förekommer att den utförs av därtill behöriga externa konsulter. Meklingen är kostnadsfri och uppgår till minst en timme (obligatorium) och max sju timmar. Att obligatoriet efterlevs säkerställs genom att den första timmens mekling resulterar i en ”meklingsattest” för var och en av föräldrarna. Attesten är i sin tur en nödvändig förutsättning för gifta par att beviljas skilsmässa och för sambopar är attesten en förutsättning för att NAV ska bevilja s.k. utvidgad barnetrygd (barnbidrag), ett bidrag som kan utbetalas till ensamförsörjande föräldrar. Attesten är också en nödvändighet om föräldrarna vill föra talan om vårdnad, boende och umgänge i domstol.

Fokus i meklingsprocessen ligger på barnet och barnets behov, inte föräldrarnas relation. Det gemensamma föräldraansvaret och det fortsatta föräldraskapet betonas. Målet med meklingen är att få till stånd ett skriftligt avtal mellan föräldrarna om framför allt barnets vårdnad, boende och umgänge. Men även frågor som rör eko-

nomi, ferier, umgängesresor etc. kan finnas med i avtalet. Det ligger i sakens natur att medlaren under samtalet tar upp frågan om vad som blir de ekonomiska konsekvenserna av det föräldrarna kommer överens om.

Inför samtalet får föräldrarna information om vad de särskilt behöver tänka igenom om föräldrasamarbete kring barnet och under samtalet orienterar medlaren föräldrarna om gällande rätt och frågor som är viktiga att tänka på. Meklingen journalförs inte, medlaren har tystnadsplikt, men är samtidigt skyldig att anmäla ev. missförhållanden för barnet till barnevernet.

Det finns också möjlighet att inom meklingsprocessen på max sju timmar höra barnet. Barn som har fyllt sju år har en lagstadgad rätt att komma till tals. I Drammen/Sandvika använder man sig av en metod där barnet med föräldrarnas samtycke först får träffa medlaren i enrum och samtala om hur barnet upplever sin situation och ge tips och råd till föräldrarna om vad de bör tänka på. Därefter lämnar barnet rummet och får gå in i ett anslutande rum med spegel och kan då följa när medlaren till föräldrarna återger (inte tolkar eller värderar) det barnet har sagt. Enligt uppgift är det inte ovanligt att samarbetsavtalen justeras efter barnets synpunkter och önskemål.

Cirka 70–80 procent av föräldrarna enas om frågor som rör barnet under meklingen.

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålssystemet. M.
35. Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret. S.
36. Forskning och utveckling samt försvarslastik – i det reformerade försvaret. Fö.
37. Rovdjurens bevarandestatus. M.
38. Ett myndighetsgemensamt servicecenter. S.
39. Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämnningen + Bilagor. Fi.
40. Månadsavgifter – snabbt och enkelt. S.

41. Alkoholsservering på särskilda boenden. S.
42. En reformerad domstolslagstiftning. Ju.
43. Offentlig upphandling från eget företag?!
– och vissa andra frågor. Fi.
44. Fjärrvärme i konkurrens. N.
45. Förundersökning
– objektivitet, beslag, dokumentation
m.m. Ju.
46. FRANS
Framtida regelverk och ansvars-
förhållanden på naturgasmarknaden i
Sverige. N.
47. En samlad ekobrottsbekämpning. Ju.
48. Vård efter behov och på lika villkor
– en mänsklig rättighet. S.
49. Medfinansiering av transportinfrastruktur
– Ett nytt system för den långsiktiga
planeringen av transportinfrastruktur
samt riktlinjer och processer för med-
finansiering. N
50. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s
Fud-program 2010. M
51. Fortsatt föräldrar - om ansvar, ekonomi,
och samarbete för barnets skull. S.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-
rättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas
befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]
Cirkulär migration och utveckling
– förslag och framåtblick. [28]
En ny upphovsrättslag. [32]
En reformerad domstolslagstiftning. [42]
Förundersökning
– objektivitet, beslag, dokumentation
m.m. [45]
En samlad ekobrottsbekämpning. [47]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]
Forskning och utveckling samt försvarslogistik
– i det reformerade försvaret. [36]

Socialdepartementet

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelse i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]
Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]
Bättre insatser vid missbruk och beroende –
Individen, kunskapen och ansvaret. [35]

- Ett myndighetsgemensamt servicecenter. [38]
Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. [40]
Alkoholserving på särskilda boenden. [41]
Vård efter behov och på lika villkor
– en mänsklig rättighet. [48]
Fortsatt föräldrar - om ansvar, ekonomi och
samarbete för barnets skull. [51]

Finansdepartementet

- Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]
Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]
Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den
kommunala utjämningen + Bilagor. [39]
Offentlig upphandling från eget företag?!
– och vissa andra frågor. [43]

Utbildningsdepartementet

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademin. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inlärning. [19]
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]
Med rätt att välja
– flexibel utbildning för elever som tillhör
specialskolans målgrupp. [30]
Rapportera, anmäla och avhjälpa missför-
hållanden – för barns och elevers bästa. [33]

Landsbygdsdepartementet

- Revision av livsmedelskedjans kontroll-
myndigheter. [23]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]
Etappmål i miljömålssystemet. [34]

Rovdjurens bevarandestatus. [37]
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-
program 2010. [50].

Näringsdepartementet

Genomförande av EU:s regelverk om inre
vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet
jämfört med övriga länder om brukaravgifter
och lånevillkor. [12]
Så enkelt som möjligt för så många som
möjligt. – En bit på väg. [27]
Fjärrvärme i konkurrens. [44]
FRANS
Framtida regelverk och ansvarsförhållanden
på naturgasmarknaden i Sverige. [46]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– Ett nytt system för den långsiktiga
planeringen av transportinfrastruktur
samt riktlinjer och processer för med-
finansiering. [49]

Kulturdepartementet

Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bemanningsdirektivets genomförande i
Sverige. [5]
Samlat, genomtänkt och uthålligt?
En utvärdering av regeringens nationella
handlingsplan för mänskliga rättigheter
2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punkt-
skrift. [29]