

Regeringens proposition

2014/15:145



Ökad reglering av barns underhåll utanför underhållsstödet

Prop.
2014/15:145

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 10 september 2015

Stefan Löfven

Annika Strandhäll
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen avser att ge Försäkringskassan ett utökat uppdrag som innebär att myndigheten ska ge föräldrar information och stöd i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet för barn för att öka förutsättningarna för civilrättsliga regleringar av barns underhåll. Mot den bakgrunden föreslås i denna proposition att fullt underhållsstöd inte längre ska lämnas om den bidragsskyldiga föräldern under minst sex månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§ socialförsäkringsbalken. Om det finns särskilda skäl, ska dock underhållsstöd ändå lämnas. Den nya regleringen ska gälla även förlängt underhållsstöd. Regleringen ska inte vara tillämplig i förhållande till barn som varaktigt bor och är folkbokförda hos särskilt förordnade vårdnadshavare. Det föreslås särskilda bestämmelser om Försäkringskassans kommunikering och underrättelse om beslut i ärenden om indragning av underhållsstöd enligt den föreslagna regleringen.

Vidare föreslås att möjligheten för bidragsskyldiga föräldrar att göra s.k. umgängesavdrag inom underhållsstödet avskaffas. Med anledning av det föreslås en följdändring i 7 kap. utsökningsbalken.

I propositionen föreslås också ändringar i reglerna om ränteuttag inom underhållsstödet. Om den bidragsskyldiga föräldern inte betalar sitt fastställda betalningsbelopp till Försäkringskassan i rätt tid, ska han eller hon betala ränta på skulden även vid kortare dröjsmål med betalning. För tid då föräldern har anstånd med betalning av betalningsbeloppet ska dock ränta inte längre tas ut.

Prop. 2014/15:145 Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2016 med vissa övergångsbestämmelser.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	6
2.2	Förslag till lag om ändring i utsökningsbalken	9
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Bakgrund	11
4.1	Gällande bestämmelser om underhåll till barn	11
4.1.1	Föräldrars underhållsskyldighet	11
4.1.2	Underhållsstöd	11
4.2	FN:s konvention om barnets rättigheter	14
4.3	Särlevandeutredningens överväganden och förslag	15
4.4	Departementsskrivelsen Ökat stöd för underhållsreglering	17
5	Föräldrarnas separation ur barnets perspektiv	17
6	Regeringens överväganden	18
6.1	Ökat stöd för reglering av barns underhåll utanför underhållsstödet	18
6.2	Fullt underhållsstöd lämnas inte längre när den bidragsskyldige fullgör sin betalningsskyldighet	30
6.3	Särskilda handläggningsbestämmelser för Försäkringskassan	37
6.4	Avskaffande av s.k. umgängesavdrag inom underhållsstödet	41
6.5	Ingen ränta vid anstånd och betalningskrav för ränta vid kortare betalningsdröjsmål	45
6.6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	48
7	Konsekvensanalys	50
7.1	Konsekvenser för enskilda	50
7.2	Konsekvenser för staten	54
8	Författningskommentar	59
8.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	59
8.2	Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken	63
Bilaga 1	Utdrag ur sammanfattningen av Särlevandeutredningens betänkande SOU 2011:51 Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull	65
Bilaga 2	Utdrag ur Särlevandeutredningens lagförslag	69
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna till SOU 2011:51	73
Bilaga 4	Sammanfattning av departementsskrivelsen Ds 2014:27 Ökat stöd för underhållsreglering	74
Bilaga 5	Lagförslag i departementsskrivelsen Ds 2014:27	79

Prop. 2014/15:145	Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna till Ds 2014:27	84
	Bilaga 7	Lagförslag i den särskilda promemorian	85
	Bilaga 8	Förteckning över remissinstanserna till den särskilda promemorian	87
	Bilaga 9	Lagrådsremissens lagförslag	88
	Bilaga 10	Lagrådets yttrande	92
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 september 2015	94

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2014/15:145

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
2. lag om ändring i utsökningsbalken.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 19 kap. 19 och 20 §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 19 kap. 19 § ska utgå,
dels att 18 kap. 7 och 29 §§ samt 19 kap. 32 och 47 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 18 kap. 9 a, 40 a och 42 a §§, och närmast före 18 kap. 9 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.**7 §**

Underhållsstöd och förlängt underhållsstöd lämnas även till ett barn som varaktigt bor och är folkbokfört hos

1. en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som bor här i landet, eller

2. någon eller några som bor här i landet och som var särskilt förordnade vårdnadshavare för barnet, när det fyllde 18 år.

Det som i denna underavdelning föreskrivs om boförfälder gäller då den eller de särskilt förordnade vårdnadshavarna. Bestämmelserna i 3 och 8 §§ tillämpas inte i dessa fall.

Det som i denna underavdelning föreskrivs om boförfälder gäller då den eller de särskilt förordnade vårdnadshavarna. Bestämmelserna i 3, 8 och 9 a §§ tillämpas inte i dessa fall.

*Fullgörande av betalningsskyldighet mot Försäkringskassan***9 a §**

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

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.

40 a §

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

42 a §

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

19 kap.

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 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.

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

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

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

Den årliga räntan enligt första stycket tas ut efter en räntesats som för varje kalenderår beräknas med ledning av emissionsräntorna för Riksgäldskontorets statsskuldväxlar och statsobligationer för de senaste tre åren. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela* närmare föreskrifter om ränta enligt denna paragraf.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.
 2. Bestämmelsen i 18 kap. 9 a § tillämpas första gången på sådana betalningar som har gjorts till Försäkringskassan efter ikraftträdandet.
 3. De äldre bestämmelserna i 18 kap. 29 § och 19 kap. 32 § samt de upphävda bestämmelserna i 19 kap. 19 och 20 §§ gäller fortfarande avseende barns vistelse hos den bidragsskyldige som har inletts före ikraftträdandet.
 4. Den äldre lydelsen av 19 kap. 47 § i fråga om ränta vid anstånd gäller fortfarande för ränta som avser tid före ikraftträdandet.

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 17 § utsökningsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.
17 §¹

Bor gäldenären varaktigt tillsammans med sin make och överstiger underhållsbidrag till maken eller till makarnas barn vad som skäligen bör tillkomma den underhållsberättigade, får bidraget vid tillämpningen av 14 och 16 §§ jämkas med hänsyn till annan fordran för vilken utmätning sker samtidigt. Om det finns särskilda skäl, får sådan jämkning ske även av annat underhållsbidrag, om detta överstiger vad som skäligen behövs för den underhållsberättigades försörjning.

Har gäldenären rätt till avdrag enligt 7 kap. 4 § föräldrabalken eller 19 kap. 19 § socialförsäkringsbalken, får belopp som på denna grund tillgodoräknas honom inte tas i anspråk genom utmätning för fordran, som tillkommer annan än den underhållsberättigade eller någon som har inträtt i dennes rätt, eller för fordran som avser underhållsstöd till samma barn.

Har gäldenären rätt till avdrag enligt 7 kap. 4 § föräldrabalken, får belopp som på denna grund tillgodoräknas honom eller henne inte tas i anspråk genom utmätning för fordran, som tillkommer annan än den underhållsberättigade eller någon som har inträtt i dennes rätt, eller för fordran som avser underhållsstöd till samma barn.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

2. Bestämmelsen i den äldre lydelsen gäller fortfarande för belopp som tillgodoräknas en gäldenär enligt den upphävda 19 kap. 19 § socialförsäkringsbalken.

¹ Senaste lydelse 2010:1229.

3 Ärendet och dess beredning

Genom beslut den 4 juni 2009 bemyndigade regeringen chefen för Socialdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en allmän översyn av hur ekonomiska stöd till barnfamiljer stödjer samarbete mellan särlevande föräldrar (dir. 2009:56). Utredningen antog namnet Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad (nedan kallad Särlevandeutredningen). Utredningen lämnade i juni 2011 betänkandet Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull (SOU 2011:51). I betänkandet lämnades flera förslag och gjordes flera överväganden i fråga om bl.a. underhållsstödssystemet. Ett utdrag ur sammanfattningen av betänkandet finns i *bilaga 1* och ett utdrag ur utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av samtliga remissyttranden finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2011/5725/FST).

I samband med beredningen av Särlevandeutredningens förslag genomförde Socialdepartementet en fördjupad översyn av behovet att förbättra stöd till föräldrar för att reglera barns underhåll civilrättsligt. En interdepartemental arbetsgrupp presenterade i departementsskrivelsen Ökat stöd för underhållsreglering (Ds 2014:27) en bedömning av vilken instans som är mest lämpad att ge föräldrar sådant stöd. Arbetsgruppen lämnade också bl.a. förslag på åtgärder som är avsedda att tydliggöra föräldrarnas primära ansvar för sina barns försörjning. Departementsskrivelsens sammanfattning finns i *bilaga 4* och dess lagförslag i *bilaga 5*. Departementsskrivelsen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning av samtliga remissyttranden finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2014/4944/FST).

Vid beredningen av remissynpunkterna över nämnda departementsskrivelse uppmärksammades att några remissinstanser hade synpunkter som gällde Försäkringskassans handläggning. Socialdepartementet lämnade, till följd av detta, förslag på vissa handlägningsbestämmelser för Försäkringskassan i en särskild promemoria. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 7*. Promemorian remitterades till de remissinstanser som hade framfört synpunkter som gällde handläggningen. En förteckning över dessa remissinstanser finns i *bilaga 8*. Remissyttrandena över promemorian finns tillgängliga i Socialdepartementet (dnr S2015/1965/FST).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 21 maj 2015 att hämta in Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 9*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 10*. Regeringen har utformat bestämmelser i linje med Lagrådets synpunkter och förslag. Synpunkterna och förslagen behandlas i avsnitten 6.3 och 6.6. Härutöver har vissa redaktionella ändringar gjorts.

4.1 Gällande bestämmelser om underhåll till barn

4.1.1 Föräldrars underhållsskyldighet

Föräldrar är underhållsskyldiga gentemot sina barn. Denna underhållsskyldighet regleras i 7 kap. föräldrabalken, förkortad FB. Av bestämmelserna i det kapitlet framgår bl.a. följande.

Föräldrarna ska svara för underhåll till barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Underhållsskyldigheten upphör som huvudregel när barnet fyller 18 år. Föräldrarna är emellertid underhållsskyldiga för barnet även efter denna tidpunkt om barnet går i skolan, dock längst till dess barnet fyller 21 år. Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan och annan jämförlig grundutbildning. Var och en av föräldrarna ska efter sin förmåga ta del i kostnaderna för barnets underhåll.

En förälder ska 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. Underhållsbidrag fastställs genom dom eller avtal. När underhållsbidrag bestäms får den förälder som är skyldig att betala underhållsbidraget förbehålla sig ett belopp för eget, sammanboende makes och hemmavarande barns underhåll enligt en i lagen stadgad beräkningsmetod.

Har en förälder som ska betala underhållsbidrag haft barnet hos sig under en i lagen angiven sammanhängande tid eller ett i lagen angivet antal dygn under en kalendermånad får den föräldern vid fullgörande av sin bidragsskyldighet tillgodoräkna sig ett avdrag (s.k. umgängesavdrag). Om det finns särskilda skäl kan rätten förordna om andra villkor för avdragsrätten. Den bidragsskyldiga föräldern har inte rätt till avdrag när underhållsbidraget har fastställts med beaktande av att han eller hon i väsentlig mån fullgör sin underhållsskyldighet genom att ha barnet hos sig.

4.1.2 Underhållsstöd

Genom underhållsstödet garanterar samhället barn till särlevande föräldrar en viss försörjning om en förälder som ska betala underhållsbidrag till barnet inte fullgör sin underhållsskyldighet. Bestämmelserna om underhållsstöd finns i 17–19 kap. socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, med tillhörande förordning (1996:1036) om underhållsstöd och föreskrifter från Försäkringskassan. Ytterligare bestämmelser av relevans finns i bl.a. utsköningsbalken, förkortad UB, lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och indrivningsförordningen (1993:1229).

För rätt till underhållsstöd krävs bl.a. att barnets föräldrar inte bor tillsammans samt att barnet är folkbokfört och bor varaktigt hos endast en förälder (boföräldern) eller bor varaktigt hos båda föräldrarna och är

Prop. 2014/15:145 folkbokfört hos en av dem (växelvist boende). Boföräldern eller, vid växelvist boende, den som ansöker om stödet måste bo i Sverige. Ett barn som har fyllt 18 år har rätt till förlängt underhållsstöd om han eller hon bedriver vissa typer av studier. Även ett barn som varaktigt bor och är folkbokfört hos särskilt förordnade vårdnadshavare har rätt till underhållsstöd och förlängt underhållsstöd.

Från rätten till underhållsstöd och förlängt underhållsstöd finns ett antal undantag. Bland annat lämnas inte sådant stöd om det finns anledning att anta att en förälder som ska fullgöra sin underhållsskyldighet gentemot barnet genom att betala underhållsbidrag (bidragsskyldig förälder) i rätt ordning betalar underhåll med minst det belopp som skulle betalas ut som underhållsstöd till barnet. Stöd lämnas inte heller om det är uppenbart att den bidragsskyldiga föräldern på något annat sätt ser till att barnet får motsvarande underhåll.

Underhållsstödet betalas ut av Försäkringskassan månadsvis i förskott. Stödet lämnas från och med månaden efter den månad när föräldrarna har flyttat isär eller rätt till stöd annars har uppkommit, dock inte för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden. Stödet lämnas längst till och med månaden då barnet har fyllt 18 år. Förlängt underhållsstöd lämnas längst till och med juni det år då barnet i fråga fyller 20 år.

Underhållsstöd ges ut som fullt underhållsstöd, utfyllnadsbidrag eller underhållsstöd vid växelvist boende. Ett fullt underhållsstöd uppgår till 1 573 kronor (se SFS 2015:452) och är avsett att tillsammans med barnbidraget täcka hälften av normalkostnaden för ett barn. När stödet lämnas i form av utfyllnadsbidrag görs en avräkning för det underhåll som den bidragsskyldiga föräldern enligt Försäkringskassans beräkningar har möjlighet att betala direkt till boföräldern eller, vid förlängt underhållsstöd, den studerande. Växelvisstödet lämnas med maximalt hälften av underhållsstödets belopp (786 kronor) till var och en av föräldrarna.

När fullt underhållsstöd lämnas för ett barn ska den bidragsskyldiga föräldern till Försäkringskassan helt eller delvis betala tillbaka det lämnade stödet. Betalningsskyldigheten fastställs av Försäkringskassan. Enligt huvudregeln bestäms betalningsskyldigheten för varje barn som har rätt till underhållsstöd till ett visst belopp per år (betalningsbelopp) enligt en schabloniserad metod. Betalningsskyldigheten är beroende av den bidragsskyldiga föräldrarnas taxerade inkomst för ett visst i lagen angivet år till den del inkomsten överstiger 100 000 kronor. Betalningsbeloppet motsvarar en viss procentandel av denna inkomst och är beroende av det totala antalet barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för. Betalningsskyldigheten kan under vissa förhållanden i stället bestämmas genom en skälighetsbedömning. Boföräldrarnas inkomster beaktas inte.

En förälder som är betalningsskyldig för underhållsstöd enligt SFB anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet enligt FB gentemot barnet med det belopp som lämnas i underhållsstöd till barnet.

Om det i en lagakraftvunnen dom eller i ett avtal som godkänts av socialnämnen har bestämts att den bidragsskyldiga föräldern ska ha barnet hos sig under ett i lagen angivet antal dygn per kalenderår, kan den föräldern få tillgodoräknas ett avdrag när betalningsskyldigheten till Försäkringskassan bestäms (s.k. nettoberäkning). Om den bidragsskyld-

dige har fått tillgodoräkna sig ett avdrag genom nettoberäkning ska underhållsstödet minskas med ett belopp som motsvarar avdraget.

Vidare gäller att om den bidragsskyldiga föräldern har haft barnet hos sig under en i lagen angiven sammanhängande tid eller ett i lagen angivet antal dygn under en kalendermånad kan den föräldern vid fullgörande av sin betalningsskyldighet till Försäkringskassan få tillgodoräknas ett avdrag (s.k. umgängesavdrag). Om den bidragsskyldige har medgett ett sådant avdrag, ska kommande underhållsstöd till barnet minskas med ett belopp som motsvarar avdraget. Umgängesavdrag medges inte om betalningsskyldigheten har bestämts genom nettoberäkning.

Om den bidragsskyldige inte fullgör sin betalningsskyldighet, ska Försäkringskassan utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fordringen. Försäkringskassan får emellertid på ansökan av den bidragsskyldige under vissa förutsättningar bevilja anstånd med att fullgöra betalningsskyldigheten. Det belopp som beslutet om anstånd avser ska betalas före belopp som avser senare tid. En bidragsskyldig förälder som har en skuld till staten på grund av att han eller hon har haft anstånd ska, sedan anståndet har löpt ut, amortera på sin skuld enligt en i lagen fastställd metod.

Om den bidragsskyldige inte betalar ett fastställt betalningsbelopp i rätt tid eller om denne har beviljats anstånd med betalning, ska han eller hon betala ränta på skulden. Försäkringskassan behöver dock inte kräva betalning för räntebelopp som avser kortare betalningsdröjsmål.

Försäkringskassan får, på eget initiativ eller på ansökan av den bidragsskyldiga föräldern, under vissa förutsättningar efterge fordran i fråga om betalningsskyldighet och ränta.

Om den bidragsskyldige inte fullgör sin betalningsskyldighet, inte heller efter en betalningsupplmaning, och det inte finns något aktuellt beslut om anstånd eller eftergift, överlämnar Försäkringskassan fordringen som huvudregel till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Sådan indrivning ska begäras senast fem månader efter det att den äldsta fordringen skulle ha betalats, om inte särskilda skäl talar emot det.

Om den bidragsskyldiga föräldern är bosatt utomlands eller bor i Sverige och får lön eller annan inkomst från utlandet som inte kan tas i anspråk genom utmätning av lön m.m. enligt UB, gäller vissa särskilda bestämmelser. Om underhållsbidrag är fastställt, träder Försäkringskassan in i barnets rätt till sådant bidrag till den del som motsvarar det utbetalda underhållsstödet. En sådan civilrättslig fordran kan lättare drivas in i utlandet än en offentligrättslig fordran. När Försäkringskassan överväger ett inträdande i barnets nyss nämnda rätt behöver betalningsskyldighet för den bidragsskyldiga föräldern inte fastställas. För tid under vilken Försäkringskassan har trätt in i barnets rätt till underhållsbidrag får betalningsskyldighet inte beslutas. Om underhållsbidrag inte är fastställt, kan Försäkringskassan förelägga boföräldern eller, vid förlängt underhållsstöd, den studerande att vidta eller medverka till åtgärder för att få ett sådant bidrag fastställt. Underhållsstöd lämnas inte om boföräldern eller, vid förlängt underhållsstöd, den studerande utan giltigt skäl låter bli att medverka till de åtgärder som Försäkringskassan begär i ett sådant föreläggande. I de fall som avses ovan, dvs. där det finns en internationell aspekt, gäller även bestämmelserna om bl.a. umgängesavdrag, anstånd, eftergift och indrivning.

Prop. 2014/15:145 För Försäkringskassans handläggning av ärenden generellt gäller de allmänna handlägningsbestämmelserna i SFB och i förvaltningslagen (1986:223). För handläggningen av ärenden om underhållsstöd finns även vissa särskilda bestämmelser.

4.2 FN:s konvention om barnets rättigheter

Sverige ratificerade 1990 FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och har därmed förbundit sig att leva upp till konventionens bestämmelser. Dessa bestämmelser omfattar såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter för barn. Med barn avses i konventionen som huvudregel varje människa under 18 år.

I konventionen finns fyra grundläggande principer som inte bara har egna självständiga betydelser, utan som också ska genomsyra de övriga bestämmelserna i konventionen. Dessa principer kommer till uttryck i bestämmelserna om icke-diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), rätten till liv och utveckling (artikel 6) samt rätten att komma till tals och få sin mening respekterad (artikel 12). I konventionen stadgas vidare bl.a. följande.

Konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrarna, vårdnadshavarna eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet. Staterna ska för det ändamålet vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder (artikel 3.2). Varje barn har rätt att bli omvårdat av sina föräldrar (artikel 7.1).

Konventionsstaterna ska respektera rätten för det barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa (artikel 9.3).

Konventionsstaterna ska göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Föräldrar eller, i förekommande fall, vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling (artikel 18.1). För att garantera och främja rättigheterna i konventionen ska konventionsstaterna ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran (artikel 18.2).

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

Konventionsstaterna erkänner varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrarna eller andra som är ansvariga för barnet 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 nu aktuell rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram. Konventionsstaterna ska också vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa indrivning av underhåll för barnet från föräldrar eller andra som har ekonomiskt ansvar för barnet, både inom konventionsstaten och från utlandet (artikel 27).

Enligt den av riksdagen beslutade Strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige (prop. 2009/10:232) ska all lagstiftning som rör barn utformas i överensstämmelse med barnkonventionen.

4.3 Särlevandeutredningens överväganden och förslag

Särlevandeutredningen hade i uppdrag att bl.a. se över och belysa hur utformningen av de familjeekonomiska stöden till särlevande föräldrar påverkar föräldrarnas samarbete i frågor som rör barnet. Utredningen undersökte om det finns regler som försvårar alternativt underlättar samarbete mellan föräldrarna och i vilken utsträckning barnet drabbas av konflikter i frågor som rör ekonomi och omsorgen om barnet. Ytterligare en fråga för utredningen var i vilken omfattning särlevande föräldrar har behov av hjälp och stöd för att uppnå samförstånd i ekonomiska frågor som rör barnet. I utredningens betänkande (SOU 2011:51) lämnades flera förslag på åtgärder avseende bl.a. underhåll till barn och underhållsstöd.

Särlevandeutredningen tog i sitt arbete del av tidigare gjorda undersökningar av andra myndigheter och huvudmän. För att belysa och få kunskap om hur föräldrar fördelar kostnader för barnet mellan sig och hur föräldrasamarbetet fungerar i olika avseenden lät utredningen också göra egna undersökningar samt bearbetade och analyserade resultat från andra undersökningar, såväl kvalitativa som kvantitativa. Utredningen hämtade in synpunkter från särlevande föräldrar, barn, organisationer, myndigheter och forskare.

Utredningen konstaterade att det i flera fristående undersökningar² framkommer att särlevande föräldrar har bristfälliga kunskaper om underhållsregler och de olika sätten som underhåll till barn kan regleras på och angav vidare följande. Hos dessa föräldrar finns det ett stort behov av stödande insatser från samhällets sida i frågor om barns underhåll och försörjning. Om föräldrarna kan samarbeta i frågor som rör försörjningen av barnet, gagnar detta också barnet. Utöver Försäkringskassans information och beräkningsverktyg på myndighetens webbplats

² Se bl.a. Riksrevisionen, RiR 2010:22 Underhållsstödet – för barnens bästa?, Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2011:5 samt Försäkringskassan Analyserar 2006:7, Skilda vägar – Föräldrars kunskaper om vårdnad, boende, umgänge och underhåll. I sistnämnda rapport hade endast 29 procent av de tillfrågade föräldrarna kunskap om att de själva har möjlighet att komma överens om underhållets storlek utanför underhållsstödet.

Prop. 2014/15:145 finns det i dag ingen officiell information som riktar sig till särlevande föräldrar när det gäller frågor om underhållsbidrag.

Utredningen konstaterade vidare³ att det finns ett flertal orsaker till att särlevande föräldrar väljer att reglera underhållet till sina barn genom underhållsstödet även om föräldrarna inte alltid behöver statens stöd, t.ex. för att säkerställa att pengarna kommer i tid. Så länge det finns två olika sätt att reglera underhållsskyldigheten på och som baseras på olika beräkningsgrunder kommer det enligt utredningen att finnas incitament för föräldrar att välja det ena sättet framför det andra, en situation som i sig riskerar att driva konflikter. Utredningen ansåg att regler 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.

Särlevandeutredningens beräkningar visar att om barnets föräldrar i en större utsträckning än i dag skulle välja att avtala om ett underhållsbidrag skulle många barn, utifrån föräldrarnas ekonomiska förutsättningar, få mer i underhåll. Totalt skulle drygt 40 procent av barnen som det i dag lämnas fullt underhållsstöd till få mer i underhållsbidrag och framför allt gäller detta barn i de lägsta inkomstgrupperna. I den lägsta inkomstgruppen skulle barnen i genomsnitt få över 1 100 kronor mer per månad.

Mot denna bakgrund föreslog utredningen en rad åtgärder för att få särlevande föräldrar att i större utsträckning ta sitt gemensamma ansvar för sina barns försörjning och för att tillförsäkra barn det underhåll som de har rätt till enligt FB. Utredningen gjorde bl.a. bedömningen att det bör inrättas en instans som bistår särlevande föräldrar med råd och stöd för att de i större utsträckning själva ska kunna komma överens om avtal om underhållsbidrag i stället för att reglera underhåll via underhållsstödet. Utredningen gjorde också bedömningen att den nuvarande utformningen av underhållsstödssystemet bör förändras och ersättas med ett förskottsbidrag som baseras på föräldrarnas civilrättsliga avtal om underhållsbidrag. Härutöver lämnade utredningen förslag om bl.a. tidsbegränsade underhållsstöd och avskaffande av s.k. umgängesavdrag inom underhållsstödet.

Vidare föreslog Särlevandeutredningen att kommunernas samarbetsamtal även ska kunna behandla ekonomiska frågor som rör barnet. Denna del har genomförts genom en ändring i socialtjänstlagen (2001:453) som trädde i kraft den 1 juli 2014 (SFS 2013:1000, prop. 2012/13:189, bet. 2013/14:SoU4, rskr. 2013/14:61), se vidare under avsnitt 6.1.

³ Bland annat utifrån Riksrevisionens enkätstudie om underhållsreglering 2010, se RiR 2010:22 s. 37 f. och bilaga 2 samt SOU 2011:51 s. 337.

Den interdepartementala arbetsgrupp som hade till uppdrag att göra en fördjupad översyn av behovet att förbättra stödet till föräldrar att reglera underhåll till barn civilrättsligt utredde och belyste vilken instans som är mest lämpad att bistå föräldrar med sådant stöd. I arbetsgruppens uppdrag ingick också att lämna förslag på ändringar i befintliga bestämmelser om underhållsstöd om detta behövs för att ytterligare tydliggöra att det är föräldrarna som primärt är ansvariga för sina barns försörjning.

Arbetsgruppen lämnade i departementsskrivelsen (Ds 2014:27) förslag till åtgärder som syftar till att öka stödet för särlevande föräldrar att reglera barns underhåll civilrättsligt. Arbetsgruppen gjorde bedömningen att Försäkringskassan bör få ett utökat ansvar för att ge föräldrar information och stöd i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet för barn. Försäkringskassan bedömdes vara den statliga myndighet som har de bästa förutsättningarna för att lämna en samlad information om föräldrars ansvar för sina barns försörjning samt ge föräldrar stöd i beräkningen av underhållsbidrag och upprättande av avtal om sådant bidrag.

Arbetsgruppen lämnade också förslag på förändringar inom underhållsstödssystemet som syftar till att ge föräldrar incitament att reglera underhållet till sina barn utanför underhållsstödet när de har förutsättningar för det. Det föreslogs att underhållsstöd ska lämnas från och med en senare tidpunkt än i dag. Vidare föreslogs att rätten till underhållsstöd ska upphöra om den bidragsskyldiga föräldern under en viss tid till Försäkringskassan har betalat det fastställda betalningsbeloppet i rätt ordning samt att en expeditonsavgift ska betalas vid ansökan i vissa fall.

Arbetsgruppen gjorde bedömningen att den möjlighet som finns för bidragsskyldiga föräldrar att tillgodoräkna sig s.k. umgängesavdrag inom underhållsstödet bör avskaffas i enlighet med Särlevandeutredningens förslag. Gruppen lämnade dessutom förslag på ändrade regler för uttag av ränta vid anstånd och vid kortare betalningsdröjsmål.

I den särskilda promemoria som upprättades inom Socialdepartementet som ett komplement till arbetsgruppens förslag lämnades förslag på bestämmelser om Försäkringskassans kommunikering och underrättelse om beslut i ärenden om indragning av underhållsstöd vid den bidragsskyldiga föräldrarnas fullgörande av sin betalningsskyldighet mot Försäkringskassan.

5 Föräldrarnas separation ur barnets perspektiv

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

Prop. 2014/15:145 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 som 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 viktigt att eventuella konflikter så långt som möjligt kan hanteras på ett bra sätt, eller i bästa fall undvikas, och att såväl föräldrar som barn i ett tidigt skede av separationen kan erbjudas stöd och hjälp i frågor som kan påverka barnets situation och vardag.

Särlevandeutredningens analyser visar att livssituationen och välbefinnandet för barn som bor växelvis hos föräldrarna inte skiljer sig åt i någon större utsträckning från situationen för barn som bor i s.k. kärnfamiljer (se SOU 2011:51 s. 123 f.). 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 och har umgänge eller ingen kontakt alls med den andra föräldern. Samarbetet kring barnet förefaller överlag fungera sämre mellan dessa särlevande föräldrar och riskerar dessutom att försämrans över tid. Barn till föräldrarna i fråga riskerar att få en sämre livssituation än barn som bor växelvis och kan antas ha en ökad utsatthet efter en separation i jämförelse med andra barn till separerade föräldrar. Det finns därför anledning att särskilt vara uppmärksam på och rikta samhällets stödsatser till dessa föräldrar och deras barn i syfte att få till stånd ett fungerande samarbete om barnet.

6 Regeringens överväganden

6.1 Ökat stöd för reglering av barns underhåll utanför underhållsstödet

Regeringens bedömning: Försäkringskassan bör få ett utökat uppdrag att ge föräldrar information och stöd i frågor som gäller underhållsbidrag och underhållsskyldighet för barn. Genom detta bedöms förutsättningarna för särlevande föräldrar att komma överens om avtal om underhållsbidrag att öka.

Promemorians bedömning: Överensstämmer i sak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En klar majoritet (28 av 40) av de remissinstanser som har yttrat sig över promemorians bedömning tillstyrker eller är positivt inställda till ett utökat stöd i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet. Ingen remissinstans avstyrker helt att ett sådant stöd bör lämnas. Några instanser har dock synpunkter som gäller vem uppdraget ska ges till och uppdragets utformning.

Flera instanser pekar på fördelarna med en ordning som innebär ökade förutsättningar för att underhåll till barn i första hand regleras civilrätts-

ligt direkt mellan föräldrarna, inte via det offentlighetsrättsliga underhållsstödet. Dessa instanser är *Kammarrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Domstolsverket*, *Konsumentverket*, *Försäkringskassan*, *Socialstyrelsen*, *Barnombudsmannen*, *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)*, *Statskontoret*, *Kronofogdemyndigheten*, *Ekerö kommun*, *Degerfors kommun*, *Gävle kommun*, *Knivsta kommun*, *Mora kommun*, *Ronneby kommun*, *Simrishamns kommun*, *Stockholms kommun*, *Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor (RIFFI)*, *Rädda Barnen*, *Sveriges Advokatsamfund*, *Sveriges Kvinno- och tjejjourers Riksförbund (SKR)* och *Sveriges kvinnolobby*. Härutöver pekar några instanser, bl.a. *Jönköpings kommun* och *Karlstads kommun*, på att ett stöd till föräldrar enligt den gjorda bedömningen skulle skapa positiva förutsättningar för att stärka barns rättigheter.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet tillstyrker, om än med tvekan, att *Försäkringskassan* ges ett utökat uppdrag enligt bedömningen och anser att det är viktigt att inskräpa föräldrarnas ansvar för barnens försörjning efter en separation.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet instämmer i att det finns behov av en instans som kan bistå föräldrar i frågor om underhållsbidrag då det är angeläget att de mest ekonomiskt utsatta barnen får det underhåll de har rätt till enligt föräldrabalken, förkortad FB. Fakultetsnämnden befarar dock att en åtgärd i enlighet med promemorians bedömning kommer att ha begränsad effekt då orsaken till att underhållsbidrag inte fastställs i en större omfattning än vad som görs i dag snarare beror på ovilja än kunskapsbrist.

Flera instanser, bl.a. *Uppsala tingsrätt*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Socialstyrelsen*, *Domstolsverket*, *Degerfors kommun*, *Gotlands kommun*, *Sunne kommun*, *Västerås kommun*, *Familjerättsociologernas Riksförening (FSR)* samt *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS)* anser att det finns goda skäl för att *Försäkringskassan* ska vara den instans som ges uppdraget.

Försäkringskassan välkomnar åtgärder som kan bidra till ökad kunskap om underhållsbidragsreglering och instämmer i behovet av en instans med ansvar för sådana frågor. *Försäkringskassan* anser dock att kommunerna är bättre lämpade för ett sådant uppdrag då de har en lokal förankring och beräkningar av underhåll till barn kan rymmas inom socialtjänstens samarbetsamtal. Enligt *Försäkringskassan* kan det vara betydelsefullt att föräldrar i samband med en separation får ett kurativt stöd för att kunna komma överens om underhållet. Härefter har emellertid *Försäkringskassan* i dialog med Regeringskansliet uppgett att myndigheten ställer sig positiv till att få det nu aktuella uppdraget. Även *Kronofogdemyndigheten*, som instämmer i att det finns behov av en ansvarig instans för information och stöd i frågor om underhållsbidrag, anser att kommunerna bör ha huvudansvaret för konkret rådgivning då det är där den främsta kompetensen finns för att hantera frågor kring vårdnad, boende och umgänge, vilka är intimt förknippade med frågor kring barnets försörjning.

Förvaltningsrätten i Malmö, *Barnombudsmannen*, *Malmö kommun*, *RIFFI* och *Rädda Barnen* anser att det är en brist om det inte finns en möjlighet för föräldrar att få rådgivning vid ett fysiskt möte med *Försäkringskassans* handläggare, särskilt för dem som har större behov av stöd,

Prop. 2014/15:145 på grund av exempelvis bristande språkkunskaper eller samarbetssvårigheter. Rädsla Barnen pekar på betydelsen av dels att båda föräldrarna får samma information och att de förstår den, dels att Försäkringskassan får den resursförstärkning avseende kapacitet och kunskap som behövs för att reformen ska få avsedd effekt.

ROKS anser att det är bra om Försäkringskassan får ett uppdrag som det som nu är i fråga, men framför att när hot och våld har förekommit är det viktigt att staten, för barnens skull, även fortsättningsvis går in och bistår föräldrarna i processen kring underhållsstöd. I förhållanden med stor maktobalans är det enligt *ROKS* problematiskt att lägga ansvaret på föräldrarna att samarbeta och därför krävs i sådana underhållsstödsärenden en särskild kompetens. *SKR* framför liknande synpunkter och föreslår en egen enhet inom Försäkringskassan för ärenden om underhållsreglering i fråga om våldsutsatta föräldrar och barn då detta kräver en annan typ av bemötande på personnivå än i andra fall. För denna grupp föräldrar är heller inte samarbetsamtal att rekommendera enligt *SKR*. *Sveriges kvinnolobby* anser att det inte har lämnats tillräckliga förslag om hur stödet bör vara utformat för föräldrar som levit i våldsutsatta familjsituationer.

Statskontoret tillstyrker att Försäkringskassan ges ett uppdrag enligt bedömningen men anser att det kan vara principiellt tveksamt att en myndighet ges alltför långtgående ansvar för råd och stöd i privatekonomiska frågor. *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Advokatsamfundet* ifrågasätter om det är lämpligt att Försäkringskassan tillhandahåller mallar för de civilrättsliga avtal som föräldrarna kan välja att ingå.

FSR är positiv till att fler föräldrar får kunskap om möjligheten att avtala om underhållsbidrag men anser inte att uppdraget till Försäkringskassan är tillräckligt långtgående. *FSR* efterfrågar i stället en möjlighet för Försäkringskassan att få fatta beslut om underhåll när föräldrarna är oeniga.

ISF delar inte bedömningen att Försäkringskassan bör ges ett utökat uppdrag då flera av de problem som finns inom underhållsstödssystemet kommer att kvarstå, framför allt det att underhållsstödsbeloppet har en normerande effekt och att det även fortsättningsvis kommer att finnas barn för vilka underhåll inte alls regleras. *ISF* ställer sig tveksam till om det utökade uppdraget kommer att medföra att föräldrar får tillräckligt med stöd för att kunna komma överens. Enligt *ISF* bör det inte undervärderas hur långt ifrån varandra föräldrarnas syn kan vara initialt och hur stor komplexiteten med att komma överens om ett avtal kan vara.

Socialstyrelsen anser att eftersom kommunerna är skyldiga att inom ramen för samarbetsamtalen ta upp frågor som rör barnets försörjning, är det angeläget att skillnaden mellan kommunernas och Försäkringskassans ansvar tydliggörs i det fortsatta arbetet samt att uppdragen följs upp. Även *Förvaltningsrätten i Malmö* och *ISF* pekar på risken för otydlig gränsdragning mellan Försäkringskassans och kommunernas ansvar.

Statistiska centralbyrån (SCB) har inte något att invända mot bedömningen men anger att uppdraget till Försäkringskassan innebär en försämring av möjligheterna att via register framställa officiell inkomststatistik.

Bakgrund

Regelverken för underhållsbidrag och underhållsstöd existerar i dag parallellt utan att vara direkt beroende av varandra och inget av regelverken har i sig något uttalat företräde framför det andra. Enligt gällande lagstiftning är det föräldrarna som primärt är försörjningsskyldiga för sina barn, inte staten. Den offentligt rättsliga lagstiftningen om underhållsstöd har formen av en skyddslagstiftning och är avsedd att garantera barnet en rimlig försörjning om underhållsbidrag inte lämnas. Det kan även i vissa andra situationer vara lämpligare att underhållsskyldigheten regleras genom underhållsstöd än genom underhållsbidrag. Det kan t.ex. finnas en hotbild mot boföräldern eller barnet från den bidragsskyldiga förälderns sida eller mycket infekterade konflikter föräldrarna emellan som går ut över barnet och där ett samarbete mellan föräldrarna är utsiktslöst eller olämpligt.

Särlevandeutredningens beräkningar visar att om föräldrar i en större utsträckning skulle välja att avtala om underhållsbidrag till sina barn och utgå från FB:s bestämmelser om beräkning av underhåll skulle många barn, utifrån båda föräldrarnas ekonomiska förutsättningar, få mer i underhåll än vad de får i underhållsstöd i dag (SOU 2011:51 s. 381 f.). I Ds 2014:27 har en replikering av dessa beräkningar gjorts med hjälp av SCB. Av beräkningarna framgår att totalt 43 procent av de barn som det i dag lämnas fullt underhållsstöd för skulle få mer i underhållsbidrag. Framför allt gäller detta barn i de tre lägsta inkomstgrupperna, inom vilka i genomsnitt cirka 90 procent av barnen skulle få mer i underhållsbidrag än de får i underhållsstöd. I den lägsta inkomstgruppen skulle barnen i fråga få i genomsnitt mer än 1 100 kronor per månad om underhåll lämnades i form av underhållsbidrag. Det handlar således om en möjlighet till avsevärda ekonomiska förbättringar för barn som lever med låg ekonomisk standard.

Om en bidragsskyldig förälder, enligt Försäkringskassans beräkningar av betalningsbeloppets storlek, saknar förmåga att återbetala ett belopp som motsvarar ett fullt underhållsstöd, kan en s.k. direktreglering till den andra föräldern av underhållet ändå göras. I en sådan situation kan ett utfyllnadsbidrag lämnas av Försäkringskassan upp till underhållsstödets maximala nivå om 1 573 kronor. Även om underhållsskyldigheten då hanteras inom ramen för underhållsstödet, så tydliggörs det att det är föräldrarna som har det primära ansvaret för barnets försörjning och att de därmed har förutsättningar att lösa underhållsskyldigheten direkt mellan sig så långt det är ekonomiskt möjligt.

Nuvarande information och stöd till föräldrar i frågor som rör barnets försörjning

Det finns i dag flera myndigheter och funktioner som, utifrån sina respektive ansvarsområden, arbetar med att erbjuda enskilda stöd i familjeekonomiska frågor.

Många av de familjeekonomiska stöden till barnfamiljer lämnas av Försäkringskassan. Myndigheten ansvarar bl.a. för barnbidrag, bostadsbidrag, föräldrapenning och underhållsstöd. I enlighet med 4 § förvaltningslagen (1986:223) ska myndigheten vad gäller dessa förmåner lämna

Prop. 2014/15:145 upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda. Försäkringskassan tillhandahåller i dag viss information på sin webbplats om vad som gäller när föräldrarna separerar. Där framgår bl.a. de övergripande reglerna om underhållsskyldighet. Vidare finns på webbplatsen ett beräkningsverktyg för att föräldrarna själva ska kunna räkna fram underhållsbidragets storlek och exempel på hur avtal om underhållsbidrag kan utformas. Det finns även information om de olika formerna av underhållsstöd och vad som gäller för ansökan om sådant stöd.

Konsumentverket gör regelbundet beräkningar av skäliga levnadskostnader för såväl vuxna som barn. Myndigheten informerar om konsumenters rättigheter och erbjuder stödmaterial kring privatekonomi.

Lokal konsumentvägledning finns i de flesta av kommunerna men är inte en tjänst de är ålagda att erbjuda medborgarna. Då resurserna varierar mellan kommuner erbjuder de lokala konsumentvägledarna delvis olika tjänster i olika kommuner. Den huvudsakliga verksamheten är dock rådgivning till privatpersoner i konsumentärenden.

Kommunernas budget- och skuldrådgivare har en viktig roll med att hjälpa skuldsatta personer att på olika sätt komma till rätta med sin ekonomiska situation. Kommunerna ska enligt lag stödja och ge vägledning till skuldsatta före och under ett skuldsaneringsförfarande. Rådgivningsansvaret omfattar inte bara dem som är berättigade till en skuldsanering enligt lag, utan alla skuldsatta som är i behov av hjälp att finna lösningar på sina skuldsättningsproblem. Rådgivningen ska även bidra till att förebygga att människor blir överskuldsatta.

Kommuner har sedan den 1 juli 2014 en skyldighet enligt socialtjänstlagen (2001:543) att ge föräldrar möjlighet att i samarbetsamtal ta upp frågor som gäller barnets försörjning. Föräldrarna har en rätt att vid sådana samtal diskutera och kunna få övergripande stöd om olika ekonomiska aspekter. De ekonomiska aspekter som avses är exempelvis inbörden av att vara underhållsskyldig, vilka behov barn har i olika åldrar, vilka familjeekonomiska stöd som kan finnas att tillgå vid olika situationer, grundläggande kunskaper om skillnader i bodelningsbestämmelser om föräldrarna är gifta eller sambor, tillgång till budget- och skuldrådgivning i den egna kommunen m.m. I stor utsträckning handlar det också om att kommunerna ska kunna hänvisa vidare till rätt instans eller huvudman när det finns behov av fördjupad kunskap i olika ekonomiska hänseenden (se prop. 2012/13:189 s. 16). Kommunernas skyldighet omfattar inte att bistå föräldrarna med att beräkna underhåll och upprätta avtal om underhållsbidrag, utan lagstiftaren har ansett att det finns ett värde i att hålla detta utanför samarbetsamtalen, då det annars skulle riskera att ta fokus från samförstånd om frågor som rör vårdnad, boende och umgänge vilka samtalen ytterst syftar till att värna (se samma prop. s. 15).

Advokater och andra jurister kan lämna såväl juridisk som ekonomisk rådgivning till enskilda, dock mot ersättning.

Behov av bättre stöd och information om underhållsbidrag och underhållsskyldighet

Samhällets stöd till föräldrar i ekonomiska frågor som rör barnet är enligt Särlevandeutredningen bristande och det saknas en samlad information om sådant stöd. Samtidigt är behovet av information, kunskap och stöd i

dessa frågor stort. Utredningen framhåller att föräldrarna i dag själva förutsätts lösa ekonomiska frågor kring barnet men att de ofta har svårt att klara detta utan att hamna i konflikter. Många föräldrar är mycket osäkra på vad som förväntas av dem i ekonomiskt hänseende i fråga om barnet samt hur de kan gå till väga när det gäller att enas om barnets försörjning och om vad barn egentligen kostar (SOU 2011:51 s. 27, 334 f. och 337 f.).

Även i de undersökningar som Försäkringskassan har genomfört med särlevande föräldrar finns liknande beskrivningar (Socialförsäkringsrapport 2011:5). Ett önskemål från föräldrarna är enligt undersökningarna att samhället ska bistå med samlad information i frågor om underhållsreglering och barns försörjning direkt i samband med en separation (se nämnda rapport s. 67 f.). Föräldrar har vid undersökningarna även fört fram önskemål om tydliga riktlinjer för vad barn kostar i olika åldrar liksom normativ rådgivning om vad som kan anses vara bra för barn ur olika aspekter.

Av de föräldrar som svarade på Särlevandeutredningens enkät om ekonomi och samarbete mellan särlevande föräldrar visste knappt hälften (44 procent) var de kan hitta information när det gäller ekonomiska frågor som rör barnet (TNS/Sifo:s undersökning på uppdrag av utredningen, se bilaga 4 i SOU 2011:51).

I Ds 2014:27 gjordes bedömningen att en instans bör ges i uppdrag att ge information och stöd i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet för att öka förutsättningarna för föräldrar att komma överens om underhållsbidrag. Även Särlevandeutredningen gjorde en liknande bedömning (SOU 2011:51 s. 457 och 459 f.).

I enlighet med bestämmelserna i FB är det föräldrarna som primärt är ansvariga för att barnets behov av försörjning blir tillgodosett och som ansvarar för innehålllet i ett avtal om underhållsbidrag. Det offentlighetsrättsliga underhållsstödssystemet är avsett att fungera som en garanti för barnet när det inte finns en bidragsskyldig förälder som fullgör sin underhållsskyldighet. Staten har ett ansvar att se till att det finns ett stöd för föräldrarna som gör det möjligt för dem att tillämpa reglerna om underhåll i FB. Dessutom har staten skyldigheter enligt barnkonventionen att bistå bl.a. föräldrar i olika frågor kring barnet (se bl.a. artikel 18 och 27). Dessa skyldigheter påverkas inte minst av att beräkningar visar att en inte obetydlig andel av barnen skulle få ett högre underhållsbidrag än vad som betalas ut i underhållsstöd och att de barn som skulle få mer i underhållsbidrag framför allt är de som har en boförälder som lever med låg ekonomisk standard (se SOU 2011:51 s. 381 f. och Ds 2014:27 s. 41 f.).

Bestämmelserna i FB är inte okomplicerade och avtalen om underhållsbidrag kan utformas på många olika sätt. Komplexiteten i regelverket får inte upplevas som ett hinder för föräldrarna att komma överens om ett underhållsbidrag. Det är i de civilrättsliga bestämmelserna i FB som det ges utrymme för att ta särskild hänsyn i det enskilda fallet och beakta individuella behov och särskilda omständigheter. Underhållsstödet å sin sida ger mycket begränsade möjligheter till sådana hänsynstaganden (se även SOU 2011:51 s. 459).

Underhållsstödet är såsom framkommit inte avsett att vara det primära sättet att reglera underhållsskyldigheten på, utan garanterar en rimlig försörjning för barn till särlevande föräldrar. Underhållsstödsbeloppet ska

Prop. 2014/15:145 motsvara ungefär hälften av normalkostnaderna för ett barn sedan hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget eller studiebidraget. Den antagna normalkostnaden ska täcka ett barns normalbehov och motsvara en skälig levnadsnivå på lång sikt (se prop. 2004/05:116 s. 24). I underhållsstödssystemet kan barnet få hela sin normalkostnad täckt endast om boföräldern har förmåga att svara för ett lika stort belopp som det som utbetalas i underhållsstöd. Underhållsstödets nivå är inte tänkt att vara styrande för nivån på det underhållsbidrag som föräldrarna kommer överens om.

Mot bakgrund av vad som har kommit fram genom Särlevandeutredningens och Försäkringskassans undersökningar samt vad som har framförts i framför allt Ds 2014:27 (s. 57 f.) instämmer regeringen i bedömningen att det finns ett behov av en instans som bistår föräldrar med information om och stöd i frågor kring underhåll till barn. Detta gör också en klar majoritet av remissinstanserna. En sådan åtgärd innebär enligt regeringens mening ett steg i rätt riktning då det nuvarande stödet i dessa frågor är knapphändigt och kunskapsunderskottet är stort. Som framgår ovan kan det ur flera perspektiv vinnas fördelar av att föräldrars kunskaper om ansvar för underhåll gentemot barn och den civilrättsliga regleringen av sådant underhåll ökar. Bättre information och stöd till särlevande föräldrar i underhållsfrågor bedöms innebära bättre förutsättningar för ett gott samarbete föräldrarna emellan. Detta tillsammans med regeringens förslag om att underhållsstöd inte längre lämnas vid den bidragsskyldiga förälderns fullgörande av sin betalningsskyldighet mot Försäkringskassan (se avsnitt 6.2) bedöms leda till en ökad reglering av underhåll utanför underhållsstödet, vilket i många fall innebär fördelar för barnet bl.a. när det gäller hans eller hennes ekonomiska situation. Även förslaget om att avskaffa det s.k. umgängesavdraget inom underhållsstödet (se avsnitt 6.4) kan bidra till att föräldrar övergår till att reglera underhållsskyldigheten civilrättsligt eftersom det inom ramen för bestämmelserna i FB finns bättre möjligheter att beakta individuella behov och förutsättningar.

Försäkringskassan bedöms vara den bäst lämpade instansen för uppdraget

Både Särlevandeutredningen och arbetsgruppen ansåg att Försäkringskassan är den bäst lämpade instansen för ett uppdrag att ge föräldrar information och stöd i frågor som gäller underhållsbidrag och underhållsskyldighet gentemot barn. De angivna skälen till detta är flera (SOU 2011:51 s. 460 f. och Ds 2014:27 s. 58 f.).

Inom Försäkringskassan finns redan i dag en upparbetad kompetens i frågor om underhållsstöd och underhållsskyldighet gentemot barn. Denna kombinerade kompetens är till stor fördel i situationer när föräldrarna behöver information för att förstå hur regelverken om underhållsbidrag respektive underhållsstöd skiljer sig åt och vilken betydelse detta får i förhållande till barnets behov. Detta gäller såväl på strukturell nivå som i de enskilda fallen.

Den ekonomiska situationen för föräldrarna kan förändras över tid och då är det en klar fördel om de inte behöver vända sig till mer än en myndighet för att få relevant information, t.ex. i situationer då föräldrarnas reglering av underhåll till barnet övergår från det ena sättet till det andra.

Vidare har Försäkringskassan en skyldighet att tillhandahålla information om familjeekonomiska förmåner och hur dessa kan påverka försörjningen av barnet. Det bedöms vara till fördel för föräldrar att information och stöd om underhållsbidrag och dessa förmåner ges samlat.

Försäkringskassan är en rikstäckande statlig myndighet och det finns i och med detta goda förutsättningar för nationell styrning och uppföljning. På grund av sin organisation bedöms Försäkringskassan också ha möjlighet att ge en lättillgänglig och enhetlig information över hela landet. Myndigheten kan vidare ge ut information och bistå föräldrar med stöd via flera olika kanaler.

Det framgår av Särlevandeutredningens undersökning att föräldrar i dag vid en eventuell separation skulle vända sig till framför allt Försäkringskassan för att få information och stöd i frågor som rör bl.a. barnets försörjning (se SOU 2011:51 s. 461). Även ur detta perspektiv framstår det som lämpligt att det är Försäkringskassan som får det nu aktuella uppdraget.

Försäkringskassan är dessutom centralmyndighet i förhållande till rådets förordning (EG) nr 4/2009 av den 18 december 2008 om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet (underhållsförordningen). Försäkringskassan är också centralmyndighet i förhållande till Haagkonventionen av den 23 november 2007 om internationell indrivning av underhåll till barn och andra familjemedlemmar (2007 års Haagkonvention). Syftet med underhållsförordningen och 2007 års Haagkonvention är att stärka det rättsliga skyddet för enskilda genom att säkra en effektiv gränsöverskridande indrivning av familjerättsligt underhåll. Även den omständigheten att Försäkringskassan är centralmyndighet enligt underhållsförordningen och 2007 års Haagkonvention talar för att myndigheten är lämplig att vara den instans som har till uppgift att ge information om underhållsbidrag i nationella ärenden.

Regeringen anser, liksom Särlevandeutredningen och arbetsgruppen samt flertalet remissinstanser, att det är Försäkringskassan som har de bästa förutsättningarna för att ge den information och det stöd som behövs för att ge särlevande föräldrar bättre förutsättningar att reglera frågan om underhåll till sina barn civilrättsligt.

Några remissinstanser, bl.a. ISF, har framfört att Försäkringskassan inte bör ges ett utökat uppdrag eftersom problemet med att underhållsstödsbeloppet har en normerande effekt kommer att kvarstå och att det även fortsättningsvis kommer att finnas barn som det inte alls regleras något underhåll för. Regeringen har dock goda förhoppningar om att ökad kunskap om innebörden av underhållsskyldighet och om skillnaderna mellan de två olika sätten att reglera underhåll på kommer att leda till att underhållsstödets belopp blir mindre normerande i framtiden. Regeringen anser inte att det ISF pekar på utgör skäl för att inte öka stödet till föräldrar i frågor om underhåll till barn. Enligt regeringens mening torde det finnas mer att vinna på att lämna ett utökat stöd än att låta bli. Att inte utöka stödet skulle dessutom inte lösa de problem som ISF pekar på.

I motsats till *Försäkringskassan* och *Kronofogdemyndigheten* anser regeringen inte att kommunerna är bättre lämpade än Försäkringskassan för det nu aktuella uppdraget. De fördelar som har beskrivits ovan skulle

Prop. 2014/15:145 gå förlorade om kommunerna ansvarade för de åtgärder som nu är i fråga. Vidare torde en majoritet av de föräldrar som kan tänkas söka stöd i frågor om underhållsbidrag inte i första hand välja att söka sådant stöd hos kommunen. Det framgår av Särlevandeutredningens undersökning som nämnts ovan att fler föräldrar skulle vända sig till Försäkringskassan vid en separation än till kommunen i frågor om bl.a. barnets försörjning (SOU 2011:51 s. 461). Det förefaller också tveksamt om kommunerna skulle ha tillräckliga resurser för att tillhandahålla information och stöd avseende beräkning av underhållsbidrag och upprättande av avtal om sådant bidrag till alla de föräldrar som efterfrågar det. I fråga om Försäkringskassans synpunkt att föräldrar behöver kurativt stöd i dessa frågor bör det beaktas att föräldrar som befinner sig i en vårdnadstvist och som därmed har kontakt med socialtjänsten inom sin kommun är en begränsad grupp. Det finns dessutom inget som hindrar att föräldrar som får stöd av Försäkringskassan med att beräkna och upprätta avtal om underhållsbidrag även har kontakt med kommunen för att försöka nå en samsyn i frågor som rör barnets försörjning. Enligt uppgifter i Särlevandeutredningens betänkande bedöms ungefär en tiondel av de föräldrar som separerar ha betydande svårigheter att samarbeta (SOU 2011:51 s. 468).

Regeringskansliet har efter remissförfarandet haft en dialog med Försäkringskassans ledning som numera anger sig vara positivt inställd till att få ett utökat uppdrag i frågor som rör underhållsbidrag. Detta är också ett förslag som Försäkringskassan själv har lämnat till regeringen som svar på ett tidigare regeringsuppdrag (dnr S2006/2920/FST).

Försäkringskassans utökade uppdrag

För Försäkringskassans hantering av de uppgifter som omfattas av ett sådant uppdrag som regeringen bedömer att myndigheten bör ha krävs vissa förändringar i förhållande till myndighetens verksamhet. I vissa delar kan förändringarna bygga vidare på befintlig verksamhet.

Eftersom frågor om underhållsbidrag som inte rör internationella förhållanden inte ingår i Försäkringskassans nuvarande uppdrag bör myndighetens instruktion ändras. Försäkringskassan bör enligt regeringen mening inom ramen för uppdraget kunna lämna såväl övergripande och samlad information som riktad, individanpassad information i enskilda ärenden om bl.a. föräldrars ansvar för sina barns försörjning, vad som utgör normalkostnader för barn i olika åldrar och innebörden av att reglera underhåll via underhållsbidrag respektive underhållsstöd samt ge föräldrar stöd i beräkningen av underhållsbidrag och i att upprätta avtal. Det är viktigt att den information och det stöd som tillhandahålls är opartiskt och lika för båda föräldrarna så att Försäkringskassan inte uppfattas som rådgivare eller ombud åt en av dem.

Det är också betydelsefullt att civilrättens innebörd görs tydlig och att det klargörs att det är föräldrarna som avtalsparter, inte myndigheten, som äger innehållet i ett avtal om underhållsbidrag och att det står föräldrarna fritt att enas om detta innehåll. Försäkringskassan bör även informera om i vilka situationer som det som bestämts om underhållet i dom eller avtal kan jämkas av domstol. Det kan även finnas behov av information om s.k. ensidiga betalningsförbindelser.

En tydlig information kan bidra till att missuppfattningar och oenigheter mellan föräldrarna om såväl gällande bestämmelser som vad som är rimliga kostnader för barnet minskar. Därutöver kan informationen också bidra till att tydliggöra vilka förväntningar samhället har på föräldrar och vad som anses ingå i deras gemensamma föräldra- och försörjningsansvar.

Redan i dag finns det på Försäkringskassans webbplats exempel på hur avtal om underhållsbidrag kan formuleras. Denna tjänst skulle kunna utvecklas. Med ny informationsteknik kan behovet av ett personligt möte minska när det inte handlar om svåra konfliktsituationer. De föräldrar som framför allt behöver och som har efterfrågat det stöd som Försäkringskassan nu föreslås tillhandahålla är de som är överens om vårdnaden och var barnet ska bo. Föräldrarna saknar däremot många gånger kunskap om hur kostnaden för barnets försörjning bäst kan fördelas mellan dem. Det kan dock inte uteslutas att Försäkringskassan trots sin kompetens ibland kommer att behöva hänvisa föräldrarna till juridiska ombud. Med den koncentrerade handläggning som Försäkringskassan i dag har inom underhållsstödet, på fyra försäkringscenter i landet, ökar emellertid möjligheterna för myndigheten att ge de berörda handläggarna en hög kompetens när det handlar om såväl FB:s regler om underhållsbidrag som underhållsstöd enligt socialförsäkringsbalken.

Vid beräkning av underhållsbidrag enligt Försäkringskassans beräkningsverktyg är även Konsumentverkets information om skäligen levnads-kostnader relevant. Det är vidare viktigt att det framgår hur en ny make eller partner kan påverka underhållsbidraget.

Inga försäkringscenter som handlägger underhållsstöd tar i dag emot personliga besök i underhållsstödsärenden. Om detta bör ändras för att föräldrar ska kunna få ett fysiskt möte med en handläggare på Försäkringskassan när det gäller underhållsfrågor, anser regeringen att myndigheten själv är bäst lämpad att avgöra, beroende på i vilken utsträckning modern teknik kan möjliggöra de kontakter som behövs mellan föräldrarna och myndigheten. Försäkringskassan ska dock inte ha ett ansvar att försöka medla föräldrarna emellan eller agera kurativt om det framgår att föräldrarna har olösta frågor som gör att det inte är troligt att de kan komma överens om ett underhållsbidrag förrän övriga tvistiga frågor har lösts. I sådana fall kan Försäkringskassan upplysa föräldrarna om att de exempelvis har möjlighet att vända sig till sin kommun för samarbets-samtal. Det kan komma att finnas behov av ett utvecklat samarbete mellan Försäkringskassan och kommunerna vad gäller mer praktiska gränsdragningsfrågor för att försöka minimera risken för att föräldrar hänvisas mellan Försäkringskassan och kommunen.

FSR och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anser att uppdraget till Försäkringskassan inte är tillräckligt långtgående och har en begränsad effekt. FSR efterfrågar en befogenhet för Försäkringskassan att i stället få fatta beslut om underhåll för att på så sätt bättre kunna ge barnet rätt till ett underhåll utifrån hans eller hennes behov. Försäkringskassan bör enligt FSR även få en befogenhet att driva in pengarna för barnets räkning. Regeringen anser inte att det är möjligt att ta ställning till dessa frågor i nu aktuellt sammanhang. Nuvarande beredningsunderlag innehåller inte något förslag om ett sådant ansvar för Försäkringskassan. Regeringen har emellertid för avsikt att följa utveck-

Prop. 2014/15:145 lingen av Försäkringskassans utökade uppdrag och kontrollera om detta är en tillräckligt långtgående åtgärd som leder till en ökad underhållsbidragsreglering.

När det gäller de synpunkter som *Statskontoret*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Advokatsamfundet* har lämnat om hur nu aktuellt uppdrag bör utföras kan det konstateras att staten har ett ansvar enligt bl.a. barnkonventionen att vidta åtgärder för att bistå föräldrar i olika aspekter som rör barnet. På vilket sätt detta ansvar ska fullgöras i förhållande till det uppdrag som nu är i fråga bör i första hand Försäkringskassan bedöma.

Flera instanser, bl.a. *ROKS* och *SKR*, har framfört att det finns behov av särskild kompetens för att möta våldsutsattas behov av stöd och information i frågor som rör föräldrars samarbete och ansvar för underhållsskyldighet för barn. Regeringen anser att det främst är en fråga för Försäkringskassan som tillämpande myndighet att avgöra hur handläggningen lämpligen bör vara utformad i sådana ärenden. Regeringen vill dock framhålla betydelsen av att detta för de inblandade parterna sker på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt. Det kan konstateras att Försäkringskassan redan i dag handlägger ärenden inom underhållsstödet där det finns en våldsproblematik och att dessa enligt uppgift från Försäkringskassan ofta handhas av särskilda handläggare.

Försäkringskassans uppdrag i förhållande till kommunernas samarbetsamtal

Kommunernas samarbetsamtal, som bl.a. kan beröra frågor som gäller barnets försörjning, har till syfte att ge föräldrar stöd för att de ska nå enighet i olika frågor kring barnet. Skyldigheten att i dessa samtal ta upp frågor som gäller barnets försörjning innebär att föräldrarna vid samtalen ska ha möjlighet att diskutera bl.a. vad försörjningsansvaret innebär och hur det fullgörs, barns behov och relevanta ekonomiska stödformer. Samtalsledaren ska kunna ge information om vad som kan vara rimliga kostnader för barn i olika åldersgrupper och ska vid behov kunna hänvisa föräldrarna till rätt instanser för olika stödformer (se prop. 2012/13:189 s. 14 f. och 22 f.).

Det uppdrag som enligt regeringens bedömning bör ges Försäkringskassan strider inte mot det ansvar eller de skyldigheter som kommunerna har vid samarbetsamtal. Däremot kan de olika skyldigheterna vara överlappande och i viss utsträckning komma att komplettera varandra. Kommunernas skyldighet att vid samarbetsamtal ge föräldrarna möjlighet att tala om frågor kring barnets försörjning omfattar bl.a. grundläggande information om underhållsbidrag (se nämnda prop. s. 13 f.). Kommunerna är dock inte skyldiga att bistå föräldrarna med att beräkna och upprätta avtal om underhållsbidrag, utan bör hänvisa föräldrarna vidare till information i den frågan om de efterfrågar det (se samma prop. s. 13 f. och 15 f.). Försäkringskassans utökade uppdrag skulle omfatta ett huvudsakligt ansvar för att tillhandahålla såväl generell som individanpassad information och stöd i syfte att underlätta för särlevande föräldrar att komma överens om underhållsbidrag, bl.a. genom att bistå föräldrarna med att beräkna och upprätta avtal om detta. Kommunerna bör i samarbetsamtalen vid behov hänvisa till att sådan information och sådant stöd lämnas av Försäkringskassan. Försäkringskassans uppdrag

bör primärt inte vara inriktat på konfliktlösning. Om föräldrarna trots den information och det stöd Försäkringskassan tillhandahåller har alltför skilda åsikter för att enas om ett underhållsbidrag, kan kommunernas samarbetsamtal vara ett sätt att försöka nå en samsyn avseende försörjningsansvaret och barnets behov. Det förefaller dock inte realistiskt att tro att samtliga föräldrar har förutsättningar att kunna enas om ett avtal om underhållsbidrag och för dessa finns då underhållsstödet att tillgå.

Även om ansvaret för att reglera underhållsskyldigheten finns för alla särlevande föräldrar är behoven sannolikt varierande vad gäller omfattning och utformning av det stöd som föräldrarna kan vilja tillgå. Det kan antas att en majoritet av föräldrarna klarar av att samarbeta i frågor om barnet efter att de separerat. Att alla föräldrar som vill ha information och stöd i frågor om underhållsreglering och barns försörjning skulle behöva vända sig till socialtjänsten inom sin kommun förefaller inte som det mest ändamålsenliga eller effektiva. Det finns också en osäkerhet om nuvarande kommunala resurser skulle vara tillräckliga för att kunna möta ett sådant stödbehov. Det är en fördel att det finns olika sorters stöd att tillgå i frågor om underhållsreglering och barns försörjning. På så sätt kan det stöd som kommunerna i dag lämnar till föräldrar och det uppdrag som Försäkringskassan nu föreslås få komplettera varandra, vilket torde vara till gagn för både föräldrar och barn.

Betydelsen av underhållsstöd för inkomststatistiken

SCB har framfört att ett uppdrag till Försäkringskassan skulle innebära en försämring av möjligheterna att via register framställa officiell inkomststatistik. Att det ges ett förbättrat stöd till särlevande föräldrar i frågor om underhållsbidrag får dock enligt regeringens mening, utifrån de ekonomiska förbättringar det kan medföra för barn i ekonomiskt utsatta hushåll, anses väga tyngre än att det finns förutsättningar att framställa inkomststatistik via registeruppgifter. Som Särlevandeutredningen har identifierat, finns det problem även med nuvarande inkomststatistik: alla särlevande föräldrar reglerar inte underhållsskyldigheten via underhållsstödet, varför de tillgängliga registeruppgifterna inte heller i dag kan ge en rättvisande bild av barns ekonomiska standard. Den nuvarande inkomststatistiken baseras på att barnet endast bor hos och därmed ger upphov till kostnader för den förälder hos vilken barnet är folkbokfört (SOU 2011:51 s. 560 f.).

Behov av uppföljning

Det är viktigt att följa upp vilken effekt Försäkringskassans utökade och förtydligade uppgift får och på vilket sätt föräldrar framdeles kommer att välja att reglera underhållet. Det är också angeläget att Försäkringskassan följer hur många föräldrar som vänder sig dit för att få stöd vid beräkningen av underhållsbidrag och om informationen som ges på webbplatsen är tillräcklig.

6.2 Fullt underhållsstöd lämnas inte längre när den bidragsskyldige fullgör sin betalningsskyldighet

Regeringens förslag: Fullt underhållsstöd ska inte längre lämnas om den bidragsskyldiga föräldern under minst sex månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§ socialförsäkringsbalken. Detta ska även gälla förlängt underhållsstöd. Om det finns särskilda skäl, ska underhållsstöd ändå lämnas.

Bestämmelsen ska inte tillämpas för barn som varaktigt bor och är folkbokförda hos särskilt förordnade vårdnadshavare.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag förutom vad gäller det att indragningsbestämmelsen inte ska vara tillämplig när underhållsstöd eller förlängt underhållsstöd lämnas till barn hos särskilt förordnade vårdnadshavare.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig över förslaget tillstyrker det, bl.a. *Uppsala tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Statskontoret, Konsumentverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Degerfors kommun, Knivsta kommun, Västerås kommun* och *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer*. Några remissinstanser avstyrker förslaget, bl.a. *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Rädda Barnen, Gävle kommun* och *Karlstads kommun*.

Förvaltningsrätten i Malmö, som tillstyrker förslaget, anser att bestämmelsen bör omformuleras så att det tydligare framgår att det är fråga om indragning av en förmån.

Statskontoret kan inte bedöma om sex månader är den mest ändamålsenliga tidsgränsen. *Karlstads kommun* anser att sex månader är en alltför kort tid.

Flera instanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Malmö, Degerfors kommun, Malmö kommun* och *Ronneby kommun* ger uttryck för att det bör övervägas om en tydligare precisering eller exemplifiering kan göras av vad som utgör särskilda skäl för att underhållsstöd ändå ska fortsätta att lämnas samt att sekretesskydd och risk för att utsättas för våld kan utgöra hinder för ett fungerande samarbete mellan föräldrarna. Även betydelsen av hur information till föräldrarna utformas av Försäkringskassan poängteras av flera instanser, bl.a. *Statskontoret*.

Familjerättsassocionernas Riksförening anser att indragning av underhållsstöd bör ske först efter att boföräldern har accepterat det. *Ronneby kommun* befarar att indragningen kan utlösa eller förvärra konflikter.

Försäkringskassan, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och *Malmö kommun* avstyrker förslaget då incitamentet att betala ett högre underhåll än underhållsstödsbeloppet inte bedöms vara tillräckligt starkt. Försäkringskassan anser att föreslagen bestämmelse inte ska vara tillämplig när barn bor hos särskilt förordnade vårdnadshavare eller när betalningsskyldigheten har fastställts genom en skälighetsbedömning.

ISF avstyrker förslaget och anför att den omständigheten att den bidragsskyldige har betalat till Försäkringskassan i rätt ordning under sex

månader inte medför att det finns förutsättningar för föräldrarna att komma överens om underhållsbidrag. ISF liksom *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* pekar på risken att bidragsskyldiga föräldrar medvetet kommer att släpa efter med sina betalningar för att förhindra att underhållsstödet dras in. *Kronofogdemyndigheten* avstyrker förslaget då det riskerar försämra den ekonomiska tryggheten för bo-föräldern. *Rädda Barnen* avstyrker förslaget och anser att det i pedagogiskt hänseende är tveksamt att föräldrar som sköter sina betalningar ska mista underhållsstödet. *Rädda Barnen* anser också att det bör klargöras på vilket sätt barn kan bli berörda av förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Vid Riksrevisionens granskning av underhållsstödet (RiR 2010:22) framkom att cirka en tredjedel av de bidragsskyldiga föräldrarna inom underhållstödssystemet var skuldfria och hade ekonomisk förmåga att återbetala hela det lämnade underhållsstödet. Riksrevisionen konstaterade att trots att de flesta av dessa föräldrar sannolikt hade ekonomisk förmåga att betala underhåll utan Försäkringskassans inblandning använde de sig av det statliga underhållssystemet. Särlevandeutredningen har ifrågasatt om ett sådant nyttjande av underhållsstödet är i enlighet med det syfte och den funktion som det var avsett att underhållsstödet skulle ha när det infördes (SOU 2011:51 s. 311 f., 326 och 464). Utgångspunkten är att underhållsskyldigheten ska regleras via ett underhållsbidrag och underhållsstödet ska utgöra ett komplement till detta och ett skydd för att garantera barnet en rimlig försörjning om underhållsbidrag av olika anledningar inte lämnas för barnet. Utvecklingen ger dock vid handen att en inte obetydlig andel av de särlevande föräldrarna reglerar underhållsskyldigheten via underhållsstödet trots att de inte behöver det.

Mot bakgrund av en undersökning som Riksrevisionen tidigare genomfört i samband med sin granskning av underhållsstödet konstaterade Särlevandeutredningen att även om det finns en instans som kan bistå föräldrar att komma överens om ett underhållsbidrag kommer det sannolikt att finnas föräldrar som vill använda underhållsstödet som en ren förmedling av pengar, trots att de har ekonomiska förutsättningar att avtala om ett underhållsbidrag som bättre kan tillgodose barnets behov (SOU 2011:51 s. 464 och RiR 2010:22, s. 81 f.). Av undersökningen framgår att så många som 42 procent av underhållsstödsföräldrarna angav att ingenting skulle kunna få dem att sköta underhållet för sina barn på egen hand. Det viktigaste skälet till att reglera barnets underhåll genom underhållstödssystemet uppgavs vara att säkerställa att pengarna kommer i tid. Enligt Särlevandeutredningen kan betydelsen av att säkert veta att pengarna finns tillgängliga vid en angiven tidpunkt varje månad många gånger upplevas mer angeläget än att försöka samarbeta med den andra föräldern om underhållet (SOU 2011:51 s. 316). Utredningen anser mot denna bakgrund att det finns anledning att skapa incitament så att föräldrar som väljer att fortsätta att använda underhållsstödet som en ren förmedling av underhåll, trots att de har förutsättningar att reglera underhållet själva, i stället reglerar underhållet civilrättsligt.

Försäkringskassan har tidigare beräknat att det årligen skulle kunna sparas 60–78 miljoner kronor av myndighetens administrationskostnader om det statliga stödsystemet inte belastades i onödan (RiR 2010:22 s. 40 och Försäkringskassan, Analyserar 2005:14 På egna ben – betalning av barnets underhåll direkt mellan föräldrarna, s. 41). En sådan besparing bedömdes enligt Riksrevisionen motsvara cirka 20 procent av de årliga administrationskostnaderna för underhållsstödet (RiR 2010:22 s. 40).

I Ds 2014:27 (s. 80 f.) redovisades nyare siffror från Försäkringskassan. Dessa visar att för nästan 50 procent av de bidragsskyldiga med fullt betalningsbelopp fungerade Försäkringskassan som en mellanhand som transfererar underhåll mellan föräldrarna. Det skulle kunna göras stora besparingar i Försäkringskassans administrationskostnader om bidragsskyldiga föräldrar som har förmåga att betala hela sitt fastställda betalningsbelopp i stället betalar underhållet direkt till boföräldern, antingen genom enbart underhållsbidrag eller genom underhållsbidrag i kombination med underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag. Den totala besparingen som sålunda skulle kunna göras är cirka 55 miljoner kronor per år (se mer i avsnitt 7). Besparingen motsvarar närmare 17 procent av de totala administrationskostnaderna för underhållsstödet per år.

Behov av incitament att reglera underhåll utanför underhållsstödet

Det är föräldrarna som primärt är försörjningsskyldiga för sina barn och den offentligt rättsliga lagstiftningen om underhållsstöd är en skyddslagstiftning som är avsedd att garantera barn till särlevande föräldrar en rimlig försörjning, framför allt om underhållsbidrag inte lämnas. Av Särlevandeutredningens och arbetsgruppens utredningar framgår dock att underhållsstödssystemet används på ett sätt som inte är avsett. Detta påverkar barns rätt till underhåll negativt, vilket visas av bl.a. Särlevandeutredningens beräkningar som pekar på att om barnets föräldrar i en större utsträckning skulle välja att avtala om underhållsbidrag skulle många barn som i dag får underhållsstöd få mer i underhåll (se avsnitt 6.1).

Mot bakgrund av vad som har kommit fram genom Särlevandeutredningens och arbetsgruppens utredningar anser regeringen att det finns behov av att utforma villkor för att få underhållsstöd så att föräldrarna förstår att det handlar om ett statligt stöd avsett för dem som behöver det, inte ett system för förmedling av underhållet för att det är enklare och för att föräldrarna inte ska behöva samarbeta om barnets försörjning. Det bör inte vara möjligt att av rena bekvämlighetsskäl ”välja” underhållsstödet när det finns förutsättningar såväl i ekonomiskt hänseende som i samarbetshänseende att komma överens om ett underhållsbidrag. Att öka förutsättningarna för en reglering av underhåll utanför underhållsstödssystemet torde vara till fördel för barnet, bl.a. genom att barnet har större möjlighet att få det underhåll som det har rätt till enligt föräldrabalkens, förkortad FB, bestämmelser.

Även om det inte är besparingsskäl som ligger bakom nu aktuellt förslag, utan framför allt att föräldrarnas primära och gemensamma ansvar för barnets försörjning ska tydliggöras, skulle en ökad reglering av underhåll till barn genom underhållsbidrag innebära en kostnadsbesparing för staten. Även om inte underhållet i samtliga de underhållsstöds-

ärenden där den betalningsskyldiga föräldern är skuldfri skulle kunna hanteras direkt mellan föräldrarna, bör det enligt regeringens bedömning finnas ett stort antal ärenden där så skulle kunna ske. Det kan i detta sammanhang noteras att det för närvarande är påfallande få föräldrar som väljer att fullgöra underhållsskyldigheten genom att ansöka om underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag. Enligt uppgifter från Försäkringskassan (se Ds 2014:27 s. 44) fanns det i februari 2013 endast knappt 3 000 ärenden där underhållsstödet betalades ut i form av utfyllnadsbidrag (vilket motsvarar cirka 1,5 procent av samtliga underhållsstödsärenden).

Incitament i form av en ny grund för att inte lämna underhållsstöd

Regeringen anser att underhållsstöd inte bör lämnas om en bidragsskyldig förälder har visat att denne kan fullgöra sin betalningsskyldighet mot Försäkringskassan. Som utgångspunkt får föräldrarna då förutsättas kunna hantera underhållsfrågan avseende barnet direkt med varandra och ska inte omfattas av underhållsstödssystemet annat än om det är fråga om att barnet har rätt till underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag. Det bör dock finnas möjlighet att ta hänsyn till att så inte alltid är fallet.

I nuvarande lagstiftning finns det inte någon möjlighet att dra in underhållsstödet när den bidragsskyldiga föräldern fullgör sin betalningsskyldighet mot Försäkringskassan. Enligt 18 kap. 9 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, lämnas inte underhållsstöd bl.a. om det finns anledning att anta att den bidragsskyldiga föräldern i rätt ordning betalar underhåll med minst det belopp som skulle betalas ut som underhållsstöd. Bestämmelsen täcker dock inte den situationen som nu är i fråga.

Regeringen föreslår att underhållsstöd inte längre ska lämnas om den bidragsskyldige under en viss tid i rätt ordning till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§ SFB (betalningsbelopp). Den föreslagna bestämmelsen har för tydlighetens skull specificerats jämfört med förslaget i Ds 2014:27. Detta innebär inte någon ändring i sak. Eftersom förslaget är avsett att ge incitament till en hantering av barns underhåll utanför underhållsstödssystemet bör det avse endast ärenden där en sådan hantering inte redan sker. Därmed bör bestämmelsen bara omfatta situationer där fullt underhållsstöd lämnas och där det har fastställts en betalningsskyldighet för den bidragsskyldiga föräldern, dvs. när ett betalningsbelopp har bestämts (se 19 kap. 16 § jämte 4 och 5 §§ SFB). Betalningsbeloppets storlek i sig ska inte vara avgörande för tillämpningen av bestämmelsen. Om beloppet understiger det maximala underhållsstödsbeloppet, kan det emellertid i stället finnas rätt till utfyllnadsbidrag (se 18 kap. 21 § SFB). Detta kan lämnas från och med månaden för vilken ett fullt underhållsstöd har dragits in (se 18 kap. 13 och 14 §§ SFB).

Regeringen anser att den bidragsskyldige bör ha fullgjort sin betalningsskyldighet gentemot Försäkringskassan i minst sex månader för att det ska bli fråga om att dra in underhållsstödet till barnet. En period om sex månader bör vara tillräcklig för att det ska kunna konstateras att den bidragsskyldige har förutsättningar att fullgöra sina förpliktelser. Under denna tid bör Försäkringskassan ha haft en dialog med föräldrarna om att underhållet kan regleras utanför underhållsstödssystemet och ha upplyst

dessa om att det finns information och stöd att tillgå i frågan om underhållsbidrag (se avsnitt 6.1). Med beaktande av bl.a. att de enskilda ärendena kan vara av olika komplicerad art bör det finnas ett visst utrymme för flexibilitet när det gäller den angivna tidsrymden, därför anges ordet ”minst” i den föreslagna bestämmelsen. Utrymmet för flexibilitet bör dock inte vara obegränsat (jfr de allmänna kraven på myndigheters handläggning av ärenden i 7 § förvaltningslagen [1986:223]). Utgångspunkten är givetvis att Försäkringskassan ska inleda ett ärende om indragning enligt den föreslagna bestämmelsen (se avsnitt 6.3) efter sex månaders fullgjord betalningsskyldighet och detta bör enligt regeringens mening inte utsträckas mer än en till två månader. I de fall indragning av underhållsstöd blir aktuell kommer tiden innan stödet faktiskt dras in att bli något längre än sex månader. Detta följer av att Försäkringskassan, innan beslut fattas om att underhållsstöd inte längre lämnas på nu aktuell grund, har en skyldighet att utreda ärendet och inom ramen för detta kommunicera med de berörda personerna (se bl.a. avsnitt 6.3). Av ordet ”minst” följer att betalningsskyldigheten ska fullgöras även under handläggningstiden för att grundförutsättningarna för indragning enligt den föreslagna bestämmelsen ska vara uppfyllda.

Bestämmelsen bör vara tillämplig även i förhållande till förlängt underhållsstöd. Även i dessa fall är föräldrarna underhållsskyldiga för barnet (se 7 kap. 1 § andra stycket FB).

Enligt *Försäkringskassan* bör det föreslagna undantaget från rätten till underhållsstöd inte vara tillämpligt när underhållsstöd lämnas till ett barn som varaktigt bor och är folkbokfört hos särskilt förordnade vårdnadshavare. Regeringen instämmer i detta eftersom syftet med bestämmelsen är att öka förutsättningarna för en hantering av barns underhåll utanför underhållsstödssystemet. Det är föräldrarna som har underhållsskyldighet mot barnet, inte de särskilt förordnade vårdnadshavarna. En indragning av underhållsstödet i sådana fall ger inte det incitament som den föreslagna bestämmelsen är avsedd att ge.

Försäkringskassan har även angett att de ärenden där betalningsskyldigheten har fastställts efter en skälighetsbedömning (se 19 kap. 21 § SFB) bör undantas från den föreslagna bestämmelsen om indragning av underhållsstöd. Regeringen kan dock inte se att det generellt sett finns behov av ett sådant undantag. Den omständigheten att det kan finnas oklarheter kring den bidragsskyldiges inkomster i sådana fall kan inte i sig anses vara en tillräcklig anledning för att underhållsstöd ska fortsätta att lämnas. Försäkringskassan bör även i dessa fall vid behov utreda och bedöma den bidragsskyldiges betalningsförmåga enligt de befintliga bestämmelserna.

Om det efter en indragning av underhållsstöd enligt den föreslagna bestämmelsen visar sig att den bidragsskyldiga föräldern inte fullgör sina skyldigheter när det gäller barnets underhåll, kan barnet naturligtvis ha rätt till underhållsstöd igen. Detta gäller dock endast om förutsättningarna i övrigt för sådant stöd fortfarande är uppfyllda. Om den bidragsskyldige däremot fortlöpande betalar underhåll till boföräldern eller den studerande, kan det vid en ny ansökan bli aktuellt att inte lämna underhållsstöd med stöd av 18 kap. 9 § SFB.

Det nu lämnade förslaget kan även ha den fördelen att det innebär en möjlighet till en ny kontrollrutin i Försäkringskassans handläggning, bl.a.

eftersom myndigheten kan komma att återigen pröva rätten till underhållsstöd om boföräldern ansöker om sådant stöd efter en indragning. Detta kan öka Försäkringskassans möjligheter att upptäcka fel och fusk.

Särskilda skäl för att fortsätta lämna underhållsstöd

Den föreslagna bestämmelsen om att fullt underhållsstöd inte längre lämnas vid den bidragsskyldiges fullgörande av sin betalningsskyldighet mot Försäkringskassan är avsedd att rikta in sig på de föräldrar som har faktiska möjligheter att själva hantera underhållsfrågan för sina barn. Mot denna bakgrund bör underhållsstöd även fortsättningsvis kunna lämnas, trots att grundförutsättningarna för indragning enligt den föreslagna bestämmelsen är uppfyllda, om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan finnas i förhållande till både barnets, boföräldrarnas och den bidragsskyldiga föräldrarnas situation, se vidare författningskommentaren till 18 kap. 9 a § SFB. Försäkringskassan behöver vid prövningen av särskilda skäl vara uppmärksam på om det finns hinder för samarbete mellan föräldrarna, t.ex. om det finns sekretesskydd av olika slag. Vad som närmare avses med särskilda skäl i nu aktuellt sammanhang får avgöras i rättstillämpningen. Det kan dock redan här konstateras att de särskilda skälen kan vara av olika dignitet och att vissa av dem kommer att kunna påverka bedömningen av huruvida underhållsstödet ska dras in eller inte vid flera prövningstillfällen.

Utgångspunkten är att det är den som hävdar att särskilda skäl finns som har att visa detta, även om Försäkringskassan kan få kännedom om sådana skäl också på annat sätt, såsom genom egen utredning. Mot bakgrund av att det i vissa fall kan vara fråga om sådana komplicerade relationer föräldrarna emellan som inte finns dokumenterade, bör det inte som utgångspunkt krävas att den utredning som en enskild lägger fram till stöd för att det finns skäl för att underhållsstöd ska lämnas även fortsättningsvis har en särskild form.

Närmare innebörd och effekter av förslaget

Försäkringskassan, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och Malmö kommun anser inte att det nu aktuella förslaget innebär ett tillräckligt starkt incitament för den bidragsskyldiga föräldern att betala ett underhållsbidrag till barnet med ett högre belopp än underhållsstödsbeloppet. Enligt regeringens mening torde dock det utökade stöd som föräldrar kommer att erbjudas av Försäkringskassan (se avsnitt 6.1) medföra att föräldrarna får bättre kunskaper när det gäller frågor om underhållsreglering. Denna förbättrade kunskap bör, tillsammans med den föreslagna indragningsbestämmelsen, kunna medföra ett ändrat beteende hos föräldrarna så att fler som har förutsättningar att hantera underhållsskyldigheten på egen hand också väljer att göra det. Detta torde särskilt gälla i ärenden där föräldrarna nyligen har separerat och där det ännu inte har etablerats en lösning på vilket sätt underhållsskyldigheten ska regleras. Regeringen har goda förhoppningar om att föräldrars ökade kunskaper i frågor kring underhåll till barn även kommer att leda till att underhållsstödets belopp i framtiden blir mindre normerande för nivån på underhållsbidrag. Regeringen har dock för avsikt att följa effekterna av förslaget och eventuellt återkomma om det finns behov av starkare inci-

Prop. 2014/15:145 tament för att förmå de föräldrar som har möjligheten till det att reglera underhållsskyldigheten utanför underhållsstödet.

Ronneby kommun och *ISF* befarar att en indragning kan utlösa eller förvärra konflikter och att det inte bör underskattas hur långt ifrån varandra föräldrar kan stå. Även om det kan vara svårt för föräldrar att komma överens om ett underhållsbidrag är det enligt regeringens mening värt att försöka förmå dem att enas i den frågan. Om föräldrarna inte lyckas komma överens, finns som anges ovan möjligheten att ansöka om underhållsstöd igen efter att stödet har dragits in. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* framför att i och med att underhållsstödssystemet inrättades fördes de ekonomiska frågorna ur stridslinjen vid en separation. Mot den bakgrunden anser fakultetsnämnden att förslaget med ett ökat fokus på föräldrarnas ansvar kan innebära en risk för fler konflikter om försörjningsansvaret för barnet. Regeringen konstaterar dock att förslaget främst tar sikte på att förmå föräldrar som har förutsättningar för det att reglera underhållsskyldigheten utanför underhållsstödet. Enligt regeringens mening är det inte rimligt att tro att alla föräldrar har sådana förutsättningar, lika lite som att konflikter helt kan undvikas. Det framstår inte som en framkomlig väg att enbart genom ändringar i regelverket för underhållsreglering försöka förbättra förutsättningarna för ett ökat samarbete föräldrar emellan. Som framkommit är utgångspunkten att det primärt är föräldrarna som är försörjningsskyldiga för sina barn. Om föräldrar har svårigheter att axla detta ansvar, bör staten i första hand erbjuda föräldrarna stöd i den utsträckning som behövs för att de ska kunna fullgöra sina skyldigheter. Det utökade uppdrag som regeringen avser att ge Försäkringskassan (se avsnitt 6.1) utgör en del av ett sådant stöd.

Kronofogdemyndigheten har pekat på risken att boföräldern, i de fall föräldrarna inte kommer överens om underhållsbidrag, kan bli tvungen att ansöka om försörjningsstöd den första tiden. Regeringen kan konstatera att föräldrarna enligt den föreslagna bestämmelsen kommer att ha minst sex månader på sig att arbeta för att komma överens i underhållsfrågan avseende barnet. Försäkringskassan bör dessutom under den perioden ha en dialog med föräldrarna om att underhållet kan regleras utanför underhållsstödet. Det utökade uppdraget till Försäkringskassan (se avsnitt 6.1) kommer att resultera i att det finns information och stöd att tillgå i frågan om underhållsbidrag i större omfattning än i dag. Skulle föräldrarna trots detta inte komma överens i underhållsfrågan kan som sagt underhållsstöd sökas igen efter att en indragning av stödet skett. I och med detta anser inte regeringen att boföräldrarnas eller barnets försörjning äventyras.

ISF liksom *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* pekar på risken att bidragsskyldiga föräldrar medvetet kommer att släpa efter med sina betalningar för att förhindra att underhållsstödet dras in. Regeringen är medveten om att denna risk finns. Risken bör dock inte överdrivas utan man bör kunna utgå från att de flesta enskilda fullgör sina skyldigheter på rätt sätt. Risken kan inte enligt regeringens mening medföra att förslaget inte bör lämnas.

En bestämmelse om att fullt underhållsstöd inte längre lämnas när den bidragsskyldige fullgör sin betalningsskyldighet mot Försäkringskassan kan enligt regeringens mening ersätta det av Särlevandeutredningen lämnade förslaget om tidsbegränsade beslut (se SOU 2011:51 s. 474 f.). Den nu föreslagna bestämmelsen är dessutom mer träffsäker till sin utformning då den tar sikte på de föräldrar som har en faktisk möjlighet att komma överens om ett underhållsbidrag. Försäkringskassans roll som ansvarigt organ för information och stöd i frågor om underhållsbidrag (se avsnitt 6.1) underlättas också genom att indragningen av underhållsstödet och informationen kring underhållsbidrag kan ske parallellt.

I Ds 2014:27 lämnades ytterligare två förslag med syfte att fungera som incitament för föräldrar att lämna underhållsstödssystemet och i stället reglera underhållet genom underhållsbidrag: förskjutning av tidpunkten från och med vilken underhållsstöd lämnas och införande av en expeditionsavgift i vissa fall (Ds 2014:27 s. 74 f. och s. 83 f.). Dessa förslag har dock den nackdelen att de tar sikte på samtliga föräldrar inom underhållsstödet, oavsett vilken inkomst föräldrarna har och oavsett hur förutsättningarna för att kunna enas om ett civilrättsligt avtal om underhållsbidrag ser ut. Regeringen lämnar därför inte nu några sådana förslag.

6.3 Särskilda handlägningsbestämmelser för Försäkringskassan

Regeringens förslag: Särskilda bestämmelser om Försäkringskassans kommunikering och underrättelse om beslut ska gälla för ärenden i förhållande till den föreslagna bestämmelsen om att underhållsstöd inte längre lämnas när den bidragsskyldiga föräldern har fullgjort sin betalningsskyldighet mot Försäkringskassan.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser lämnar i sina yttranden över Ds 2014:27, som inte omfattar handlägningsbestämmelser, synpunkter som rör Försäkringskassans handläggning i ärenden enligt den föreslagna indragningsbestämmelsen. *Försäkringskassan* påpekar att tidpunkten för när rätten till underhållsstöd kan upphöra kommer att bli oförutsebar för boföräldern. Eftersom underhållsstödet ofta upplevs som en trygghet skulle, enligt Försäkringskassan, förslaget till indragning på grund av den bidragsskyldiges fullgörande av betalning minska den tryggheten. *Kronofogdemyndigheten* anger att det framstår som oklart hur Försäkringskassan ska hantera den praktiska uppsägningen av underhållsstödet och att någon form av kommunikation behöver ske från Försäkringskassans sida eftersom det inte kan anses vara godtagbart ur ett barnperspektiv att abrupt avsluta utbetalningarna. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)* uttalar att det är viktigt att utskrivningen ur systemet inte sker automatiskt utan att berörda föräldrar får en notifiering som möjliggör att särskilda orsaker kan anges och tas i beaktande

Prop. 2014/15:145 för att ärendet fortsatt ska administreras av Försäkringskassan. Enligt *Ronneby kommun* behöver det utredas vidare hur en utredning av de särskilda skäl som kan motivera fortsatt underhållsstöd ska gå till. *Statskontoret* pekar på vikten av att Försäkringskassan informerar föräldrarna så att de kan komma överens om underhållsbidrag innan underhållsstödet upphör. *Kammarrätten i Jönköping* anser att följdändringar i de särskilda handläggningsbestämmelserna i 18 kap. 38–43 §§ socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, bör övervägas.

Av de fem remissinstanser som svarat på remitteringen av den särskilda promemoria som upprättades inom Socialdepartementet tillstyrker tre den föreslagna regleringen och en ställer sig positiv till densamma. *Försäkringskassan* motsätter sig inte att det införs en särreglering för handläggning av den föreslagna indragningsbestämmelsen. Myndigheten föreslår dock att lagtexten utformas så att den fullt ut reglerar vad som gäller även vid förlängt underhållsstöd. En remissinstans har inte avhört.

Skälen för regeringens förslag: Flera remissinstanser har i sina yttranden över Ds 2014:27 framfört synpunkter som berör Försäkringskassans handläggning av ärenden enligt den föreslagna bestämmelsen om indragning av underhållsstöd. Regeringen instämmer i synpunkterna och anser att det finns behov av särskilda bestämmelser för ärendena i fråga när det gäller Försäkringskassans kommunikering och underrättelse om beslut. Redan i dag finns inom lagstiftningen om underhållsstöd bestämmelser av sådan karaktär.

Frågan om huruvida underhållsstöd eller förlängt underhållsstöd ska lämnas fortsättningsvis eller inte har bäring på den ekonomiska situationen för, såvitt nu är i fråga, barnet, boförelärdern och den bidragsskyldige. Vidare kan, liksom *Försäkringskassan* har påpekat, tidpunkten för indragning av underhållsstöd och förlängt underhållsstöd enligt den föreslagna bestämmelsen komma att bli oförutsebar för den som stödet betalas ut till, dvs. i förevarande fall boförelärdern respektive den studerande. Så är fallet eftersom det är fullgörandet av den bidragsskyldiga förälderns betalningsskyldighet mot Försäkringskassan som är avgörande och som boförelärdern eller den studerande inte nödvändigtvis har någon kunskap om. Det är av stor vikt att berörda personer redan inför Försäkringskassans prövning av om underhållsstöd inte längre ska lämnas med stöd av den föreslagna indragningsbestämmelsen uppmärksammas på att grundförutsättningarna för att inte längre lämna sådant stöd är uppfyllda. Härutöver är syftet med indragningsbestämmelsen att i stället föräldrarna och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande själva ska hantera frågan om underhåll på civilrättslig grund. Även med beaktande av detta är en kommunicering i god tid av central betydelse, vilket *Statskontoret* också har påpekat. Vidare är det, i linje med vad *MUCF* har framfört, av vikt att samtliga berörda personer får en möjlighet att framföra synpunkter kring frågan om det finns särskilda skäl för att underhållsstöd eller förlängt underhållsstöd ändå ska lämnas. Även om det redan enligt Försäkringskassans preliminära bedömning finns sådana skäl, är det av stor vikt att personerna uppmärksammas på detta och får möjlighet att yttra sig över bedömningen innan ärendet avgörs slutligt av myndigheten.

Enligt regeringens mening bör således en kommunicering ske med berörda personer inför Försäkringskassans prövning som avses ovan. För

att säkerställa att så alltid sker bör detta regleras särskilt (jfr 17 § förvaltningslagen [1986:223], förkortad FL, och 110 kap. 13 § första stycket SFB). Meddelandet bör alltid innehålla en uppmaning till adressaterna att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, för det fall de har något att anföra när det gäller frågan om huruvida underhållsstöd fortsättningsvis ska lämnas. Den i lagrådsremissen föreslagna handläggningsbestämmelsen har ändrats med anledning av *Lagrådets* synpunkt att det saknades en föreskrift om det innehåll i sak som de berörda ska yttra sig över.

Lagrådet har förordat att det i lagen uttryckligen föreskrivs att Försäkringskassan ska ta upp frågan om upphörande av underhållsstöd så snart en bidragsskyldig under sex månader i följd i rätt ordning har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§ SFB. Detta har enligt *Lagrådet* sin grund i att det inte framgår av den föreslagna lagtexten att Försäkringskassan har en skyldighet att ta upp frågan om upphörande enligt den föreslagna indragningsbestämmelsen på eget initiativ, och det även om myndigheten anser att det finns särskilda skäl som motiverar att underhållsstöd lämnas också fortsättningsvis. Regeringen konstaterar att det är Försäkringskassan såsom handläggande myndighet (se 8 kap. 5 § SFB) som är ansvarig för att underhållsstöd lämnas i enlighet med de föreskrifter som reglerar stödet. Det är också Försäkringskassan som har att ombesörja en indragning av underhållsstöd i de fall sådant stöd inte längre ska lämnas. Den föreslagna indragningsbestämmelsen är riktad till myndigheten, även om den dessutom fungerar som en upplysning till enskilda. Vidare är det Försäkringskassan som har den information som behövs för att frågan om indragning enligt den föreslagna bestämmelsen över huvud taget kan bli aktuell. Regeringen gör därför bedömningen att någon förändring av den lagtext som föreslogs i lagrådsremissen inte behövs för att Försäkringskassan ska anses ha en sådan initiativskyldighet som *Lagrådet* har pekat på i de situationer när Försäkringskassan, vid sin inledande genomgång av de för myndigheten kända omständigheterna i ett enskilt fall, gör bedömningen att underhållsstödet ska dras in. Med anledning av *Lagrådets* synpunkter anser regeringen dock att det finns skäl att i lagstiftningen tydliggöra att Försäkringskassan har en motsvarande initiativskyldighet i de fall myndigheten, vid sin inledande genomgång av ett enskilt fall, gör bedömningen att det finns sådana särskilda skäl som innebär att underhållsstöd ändå ska lämnas. Avsikten är att en sådan skyldighet ska finnas eftersom det är flera personer som är direkt berörda av Försäkringskassans bedömning och som kan ha olika inställningar till om det finns särskilda skäl eller inte. Det bör därför enligt regeringens mening införas en bestämmelse som innebär att Försäkringskassan inför dess prövning enligt den nya indragningsbestämmelsen ska sända ett sådant meddelande som nu är i fråga även när myndigheten anser att det finns särskilda skäl för fortsatt underhållsstöd. I och med det blir det tydligt att Försäkringskassan även under sådana förhållanden ska inleda ett ärende om indragning av underhållsstöd.

Till skillnad från vad som föreslogs i den särskilda promemorian bör det inte enligt regeringens mening anges i den nu aktuella handläggningsbestämmelsen att meddelandet från Försäkringskassan ska innehålla information om att grundförutsättningarna för indragning av underhålls-

Prop. 2014/15:145 stöd enligt den föreslagna indragningsbestämmelsen är uppfyllda. Regeringen anser att sådan information som utgångspunkt bör ges i meddelandet, men att detta inte behöver regleras särskilt. Det kan dessutom i vissa fall bli fråga om att informera adressaterna om att Försäkringskassans preliminära bedömning är att underhållsstöd även fortsättningsvis ska lämnas på grund av särskilda skäl som myndigheten redan har kännedom om, exempelvis genom vad som har förevarit vid en tidigare prövning enligt den föreslagna indragningsbestämmelsen. Sådan information kan vara lämplig bl.a. för att stilla den oro som en förälder kan ha över att Försäkringskassan kan komma att var sjätte månad pröva om underhållsstödet ska dras in enligt den föreslagna indragningsbestämmelsen.

Det bör inte regleras särskilt på vilket sätt meddelandet bör sändas till adressaterna, utan detta bör lämnas till Försäkringskassan att bestämma. I de frågor som inte regleras genom den nu föreslagna bestämmelsen om kommunikering gäller naturligtvis 17 § FL i förhållande till part.

I den särskilda promemorian föreslogs att regleringen om Försäkringskassans kommunikering i SFB skulle omfatta boföräldern och den bidragsskyldiga föräldern medan 17 § FL skulle vara tillämplig vid kommunikering med den studerande vid förlängt underhållsstöd. *Försäkringskassan* har föreslagit att handlägningsbestämmelsen i SFB i stället utformas så att den fullt ut reglerar vad som gäller även vid förlängt underhållsstöd. Regeringen instämmer i detta, dels för att det ska säkerställas att kommunikering alltid sker även med den studerande vid förlängt underhållsstöd, dels för att det ska vara tydligt vad som gäller. Kommunikeringen bör följaktligen enligt regeringens mening alltid ske med boföräldern och den bidragsskyldiga föräldern samt, vid förlängt underhållsstöd, även med den studerande. Det är situationen för dessa personer som mer eller mindre direkt påverkas av ett beslut om indragning av underhållsstödet och som i huvudsak kan antas ha information i frågan om det finns särskilda skäl mot att sådant stöd inte längre ska lämnas. En kommunikering bör därför ske med de angivna personerna oavsett om de är att betrakta som parter i ärendet eller inte.

Försäkringskassan har framfört synpunkter som innebär att boföräldern inte ska omfattas av myndighetens skyldighet att kommunicera när det är fråga om förlängt underhållsstöd. Försäkringskassan anser att skyldigheten, utöver den bidragsskyldige, ska gälla ”den som uppbär underhållsstödet”, vilket vid förlängt underhållsstöd är den studerande. Försäkringskassan anger att boföräldern i dag inte behandlas som part i ärende om förlängt underhållsstöd. Trots att barnet vid förlängt underhållsstöd är myndigt och det är till barnet som stödet betalas ut, anser regeringen att en indragning av förlängt underhållsstöd påverkar boföräldrarnas ekonomiska situation i så pass stor grad att även den föräldern bör få det nu aktuella meddelandet. Ett barn som får förlängt underhållsstöd i de fall som nu är i fråga bor hos boföräldern och även den föräldern är underhållsskyldig gentemot barnet. En indragning av förlängt underhållsstöd får antas påverka denna boföräldrarnas skyldighet och även boföräldern kommer att involveras i hanteringen av underhållsfrågan på civilrättslig grund. Vidare får det antas att boföräldern kan ha relevant information i frågan om det finns särskilda skäl mot indragning även när det gäller förlängt underhållsstöd, varför det ur utredningssynpunkt är av vikt att

också den föräldern får möjlighet att ange sådana skäl som han eller hon anser finns. Regeringen tar inte genom nu föreslagen reglering ställning till frågan om boföräldern i de ärenden som nu är i fråga ska anses vara part eller inte, utan detta får avgöras i rättstillämpningen.

De argument som framförs ovan till stöd för att det bör finnas en bestämmelse avseende Försäkringskassans kommunicering gör sig gällande även när det gäller en bestämmelse om Försäkringskassans under rättelse om myndighetens beslut att inte längre lämna underhållsstöd med stöd av den föreslagna indragningsbestämmelsen. För att säkerställa att samtliga berörda personer informeras om att underhållsstöd eller förlängt underhållsstöd inte längre lämnas på nu aktuell grund bör, enligt regeringens mening, denna fråga regleras särskilt (jfr 21 § FL). Informationen bör lämnas genom en skriftlig underrättelse om att ett beslut om indragning har fattats. Underrättelsen bör sändas till boföräldern och den bidragsskyldiga föräldern samt, vid förlängt underhållsstöd, även till den studerande, oavsett om de betraktas som parter i ärendet eller inte. Utöver skriftlighetskravet bör det inte i den särskilda handläggningsbestämmelsen regleras på vilket sätt underrättelsen ska göras, utan detta bör lämnas till Försäkringskassan att bestämma. I de frågor som inte regleras genom den nu föreslagna bestämmelsen om underrättelse av beslut gäller naturligtvis 21 § FL i förhållande till part.

6.4 Avskaffande av s.k. umgängesavdrag inom underhållsstödet

Regeringens förslag: En bidragsskyldig förälder ska inte längre kunna tillgodoräknas s.k. umgängesavdrag enligt socialförsäkringsbalken vid fullgörande av sin betalningsskyldighet mot Försäkringskassan. Vidare ska kommande underhållsstöd inte längre minskas med ett belopp motsvarande det som har tillgodoräknats den bidragsskyldige i form av sådant avdrag.

En följdändring ska göras i 7 kap. 17 § andra stycket utsökningsbalken genom att hänvisningen till 19 kap. 19 § socialförsäkringsbalken tas bort.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag förutom den följdändring som föreslås i utsökningsbalken, förkortad UB.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens förslag förutom den följdändring som föreslås i UB.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan tillstyrker *Barnombudsmannen*, *Inspektionen för socialförsäkringen*, *Statskontoret*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Familjerättssektionens Riksförening* och *Ronneby kommun* Särlevandeutredningens förslag och ansluter sig till promemorians bedömning. *Försäkringskassan* ställer sig positiv till utredningens förslag och framför att även de s.k. utlandsärendena som är knutna till ett civilrättsligt underhållsbidrag måste beaktas. Försäkringskassan framför också att hänvisningen i 19 kap. 32 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, till 20 § samma kapitel är missvisande och bör tas bort. *Kronofogdemyndig-*

Prop. 2014/15:145 *heten* uppger att det varken i utredningens betänkande eller i promemorian nämns något om 7 kap. 17 § UB eller kopplingen till 7 kap. 4 § föräldrabalken, förkortad FB. Enligt myndigheten bör ett avskaffande av även den senare bestämmelsen utredas innan umgängesavdraget inom underhållsstödet avskaffas. *Rädda Barnen* anser att umgängesavdraget inom underhållsstödet bör finnas kvar då umgängesföräldrar redan i dag har svårt att få pengarna att räcka och att förslaget inte gör det bättre för den gruppen. *Rädda Barnen* anser att det inte heller är visat att förslaget innebär en förbättring för barnet. Övriga remissinstanser har inte lämnat några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Rätten för en bidragsskyldig förälder att vid fullgörande av sin betalningsskyldighet mot Försäkringskassan tillgodoräkna sig s.k. umgängesavdrag har funnits sedan 1980, till en början inom ramen för det bidragsförskottssystem som föregick underhållsstödssystemet. Skälen för att det ska finnas en rätt till umgängesavdrag framgår av förarbetena till införandet av en sådan rätt (prop. 1978/79:12 s. 108 f.), i vilka kan utläsas bl.a. följande. Det är ett rättvisekrav att en bidragsskyldig förälder som bidrar till barnets underhåll genom att ha barnet boende hos sig vissa perioder kan få en rimlig lättnad av sin bidragsskyldighet. Det är också angeläget att underlätta kontakten mellan barnet och den bidragsskyldiga föräldern och denna kontakt får inte försvåras av att föräldern inte har råd att bekosta barnets vistelse hos honom eller henne.

Enligt dagens bestämmelser är umgängesavdraget för varje helt dygn av barnets vistelse hos den bidragsskyldiga föräldern 1/40 av den bidragsskyldiges månatliga betalningsbelopp (19 kap. 19 § första stycket SFB och 7 kap. 4 § första stycket FB). Det maximala belopp som kan medges i umgängesavdrag är således drygt 39 kronor per dygn (1/40 av 1 573 kronor).

Antal berörda bidragsskyldiga föräldrar

Försäkringskassans analyser visar att möjligheten till umgängesavdrag inom underhållsstödet nyttjas i en förhållandevis liten utsträckning och att användandet har minskat sedan 1997. Omkring sex procent av de bidragsskyldiga föräldrarna inom underhållsstödet använder sig av möjligheten att göra umgängesavdrag. Exempelvis hanterade Försäkringskassan under 2010 i genomsnitt cirka 1 500 ärenden om umgängesavdrag per månad (Försäkringskassan, Analyserar 2005:1 Råd att umgås – en analys av umgängesavdrag inom underhållsstödet och SOU 2011:51 s. 354).

Särlevandeutredningens överväganden

Särlevandeutredningen ansåg att umgängesavdraget inom underhållsstödet ska avskaffas. Som skäl för detta angav utredningen i stort följande (SOU 2011:51 s. 505 f.).

De nuvarande reglerna om umgängesavdrag inom underhållsstödet innebär en alltför uppdelad syn avseende hur barnets behov bör tillgodo-

ses av respektive förälder, något som riskerar att undergräva föräldrarnas gemensamma försörjningsansvar. Vidare har möjligheterna till nu aktuellt umgängesavdrag, utifrån föräldrarnas perspektiv, en ojämlig konstruktion. Sannolikt är det de bidragsskyldiga som är mest ekonomiskt utsatta som har behov av att göra umgängesavdrag. Enligt nuvarande bestämmelser krävs det emellertid att den bidragsskyldige har ett fastställt betalningsbelopp som överstiger 50 kronor per månad för att det ska vara möjligt att göra ett sådant avdrag (se 19 kap. 19 och 27 §§ SFB). Detta torde innebära att de som har störst behov av lättnaden i fråga inte har någon möjlighet att få den. Dessutom rör umgängesavdragen i fråga små belopp i förhållande till den administration de kräver.

Härutöver framkommer av utredningens undersökningar att möjligheten att göra umgängesavdrag inom underhållsstödet kan vara konflikt-drivande då denna är utformad på ett sätt som premierar en utökad umgängestid med barnet, samtidigt som det i praktiken innebär låga avdragsbelopp. Det finns en risk att även barn blir indragna i föräldrarnas diskussion när de försöker påvisa hur omfattande barnets boende eller vistelse är hos respektive förälder. Alla sammanhang där barn riskerar att objektifieras och ses som en bärare av en ekonomisk förmån bör undvikas. Umgängesavdragets konstruktion leder till att föräldrar i stor utsträckning tvingas till att räkna exakt tid med eller utan barnet för att utifrån sina syften antingen uppnå avdrag på sin återbetalning för lämnat underhållsstöd eller bevaka att inte avdrag görs på det utgående underhållsstödet. En sådan uppdelad syn på hur barnets behov tillgodoses mellan föräldrarna innebär låsta positioner dem emellan, vilket kan försvåra möjligheterna till ett bra samarbete kring 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 göras, särskilt mot bakgrund av att det är relativt få föräldrar som använder sig av rätten till avdrag. Detta kan innebära att föräldrar av okunskap går miste om avdrag.

Samhällets möjligheter att genom reglerna om umgängesavdrag inom underhållsstödet stimulera bidragsskyldiga föräldrar till umgänge tycks sammantaget vara starkt begränsade. Om lagstiftaren vill stimulera till ökat umgänge mellan barnet och den bidragsskyldiga 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 svårt att skapa incitament för föräldrarna att i större utsträckning själva reglera kostnader för umgänge. Genom att i större omfattning tillämpa möjligheten till s.k. nettoberäkning skulle sannolikt umgängeskostnader i en mindre utsträckning bli föremål för konflikter och innebära färre samarbetsproblem mellan föräldrarna. Ett avskaffande av umgängesavdraget kräver emellertid att föräldrarna ges bättre stöd för att komma överens om de ekonomiska aspekterna rörande barnet.

Regeringens överväganden

Regeringen instämmer i Särlevandeutredningens bedömningar. När det gäller umgängesavdragets ojämliga konstruktion kan vidare konstateras

Prop. 2014/15:145 följande. Umgängesavdrag inom underhållsstödet tillgodoräknas den bidragsskyldige vid hans eller hennes fullgörande av sin betalningsskyldighet mot Försäkringskassan (se 19 kap. 19 § SFB). Detta innebär att bidragsskyldiga föräldrar inte heller när underhållsstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag kan använda sig av möjligheten till sådant avdrag. I sådana fall fastställs överhuvudtaget inte någon betalningsskyldighet för lämnat underhållsstöd (se 19 kap. 4 § SFB). Om den bidragsskyldiga föräldern, trots att umgänge med barnet har skett på sätt som i sig berättigar till umgängesavdrag, inte har någon möjlighet att göra ett umgängesavdrag kan inte heller något avdrag göras från det underhållsstöd som lämnas för barnet, även om kostnaderna för barnet som underhållsstödet är avsett att ersätta har varit lägre.

I motsats till ambitionerna med införandet av umgängesavdrag har umgängesavdraget inom underhållsstödet, utifrån vad som anges i utredningens betänkande, inte haft någon märkbar effekt på omfattningen av barns umgänge med en bidragsskyldig förälder. För att stimulera till ökat umgänge kan, som utredningen angett, andra metoder vara mer effektiva, t.ex. sådana som innebär att ett gott samarbete mellan föräldrarna premieras. Inte heller den rättvisespekt som införandet av umgängesavdrag motiverades med har, när det gäller sådant avdrag inom underhållsstödet, fått ett särskilt stort genomslag. Avdraget används enligt Försäkringskassans undersökningar i liten utsträckning och möjligheten att göra sådant avdrag träffar inte de bidragsskyldiga föräldrar som torde ha störst behov av kostnadslättnad.

Mot bakgrund av de kunskaper som nu finns om användningen av umgängesavdraget inom underhållsstödet och regeringens bedömning om Försäkringskassans utökade uppdrag (se avsnitt 6.1) anser regeringen, liksom utredningen och arbetsgruppen, att umgängesavdraget i SFB bör avskaffas. Ett sådant avskaffande kan antas vara bra ur ett barnperspektiv, bl.a. med färre konflikter föräldrarna emellan som följd. Regeringens förslag ligger också i linje med inställningen att föräldrarna i större utsträckning själva ska ansvara för att enas om barnets underhåll när det finns förutsättningar för det. Förslaget innebär dessutom en mer kostnadseffektiv handläggning hos Försäkringskassan (se avsnitt 7 och SOU 2011:51 s. 356 f.).

Även om möjligheten till umgängesavdrag avskaffas inom underhållsstödet vill regeringen peka på att barnets behov av nära och goda kontakter med båda sina föräldrar, även om dessa inte bor tillsammans, alltjämt är av central betydelse. Föräldrarna har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med så långt som möjligt tillgodoses.

Det kan i detta sammanhang noteras att den bidragsskyldiges kostnader vid umgänge med barnet fortfarande kommer att kunna beaktas inom underhållsstödet genom s.k. nettoberäkning (19 kap. 22–25 §§ och 18 kap. 29 § andra stycket SFB). Genom det uppdrag som Försäkringskassan enligt regeringens bedömning bör få (se avsnitt 6.1) kommer föräldrar ha möjlighet att få bättre kunskaper i frågor som rör umgänge och därtill hörande kostnader. Detta bedöms öka förutsättningarna för föräldrarna att enas i sådana frågor och medför i sin tur bättre förutsättningar för att inom underhållsstödssystemet utgå från föräldrarnas överenskommelse om barnets umgänge.

Försäkringskassans synpunkt om att vissa s.k. utlandsärenden måste beaktas rör ärenden där Försäkringskassan träder in i barnets rätt till ett fastställt underhållsbidrag i fall då den bidragsskyldiga föräldern bor utomlands eller får sin förvärvsinkomst från utlandet (19 kap. 28–29 §§ SFB). Utan en ändring i FB måste enligt Försäkringskassan umgängesavdraget kvarstå för dessa situationer. Regeringen kan i denna del endast konstatera att det enligt 7 kap. 4 § FB finns möjlighet att göra umgängesavdrag på ett underhållsbidrag.

Vad gäller Försäkringskassans synpunkt om en missvisande hänvisning i 19 kap. 32 § SFB kan regeringen konstatera att nämnda hänvisning bör tas bort i och med förslaget att umgängesavdrag inom underhållsstödet avskaffas.

Kronofogdemyndigheten har i sitt remissvar nämnt 7 kap. 17 § UB. Regeringen kan konstatera att i paragrafens andra stycke görs en hänvisning till 19 kap. 19 § SFB som bör tas bort eftersom paragrafen i SFB enligt regeringens förslag ska upphöra att gälla.

Vidare har Kronofogdemyndigheten anfört att de argument som har framförts avseende umgängesavdragets avskaffande inom underhållsstödet direkt kan appliceras på motsvarande bestämmelse i FB, varför även avskaffandet av 7 kap. 4 § FB bör utredas innan umgängesavdraget inom underhållsstödet tas bort. Regeringen delar inte denna bedömning. De två sätten att reglera underhållsskyldigheten mot barn på, dvs. genom underhållsbidrag respektive underhållsstöd, skiljer sig åt och fyller olika funktioner. Inom ramen för bestämmelserna om underhållsbidrag i FB, som avser en direktreglering av barnets underhåll föräldrarna emellan, finns det utrymme att göra individuellt anpassade och därmed mer ändamålsenliga hänsynstaganden.

6.5 Ingen ränta vid anstånd och betalningskrav för ränta vid kortare betalningsdröjsmål

Regeringens förslag: En bidragsskyldig förälder ska inte längre betala ränta på skuld avseende betalningsbelopp om han eller hon har beviljats anstånd med betalning av beloppet.

Försäkringskassan ska inte längre kunna underlåta att kräva betalning för räntebelopp som avser kortare betalningsdröjsmål.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Försäkringskassan*, *Inspektionen för socialför-säkringen*, *Statskontoret* och *Ronneby kommun* tillstyrker promemorians förslag. Övriga remissinstanser har inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

När underhållsstödssystemet infördes 1997 infördes även den bestämmelse om skyldighet för en bidragsskyldig förälder att betala ränta som i dag återfinns i 19 kap. 47 § första stycket socialförsäkringsbalken, förkortad SFB. Enligt bestämmelsen ska en bidragsskyldig förälder, om

Prop. 2014/15:145 föräldern inte i rätt tid betalar det belopp som han eller hon ska betala till staten för lämnat underhållsstöd, betala ränta på skulden. Ränta ska betalas även om anstånd har beviljats. Som skäl för införandet av bestämmelsen angavs att det inte ska vara förmånligt för den enskilde att ha en skuld till staten samt att ordningen också stimulerar till betalning efter förfallodagen (prop. 1995/96:208 s. 51). Även bestämmelsen i 19 kap. 47 § första stycket SFB om att Försäkringskassan inte behöver kräva betalning för räntebelopp som avser kortare betalningsdröjsmål infördes i och med underhållsstödssystemet.

Det har sedan bestämmelserna om ränta infördes skett bl.a. följande förändringar i lagstiftningen som berör tillämpningen av desamma.

Vid införandet av bestämmelserna om ränta och fram till den 1 februari 2006 behövde en bidragsskyldig som hade haft anstånd med att fullgöra sin betalningsskyldighet till Försäkringskassan inte amortera på anståndsskulden direkt när anståndet hade löpt ut, dvs. han eller hon behövde efter anståndstiden endast betala ett belopp som motsvarade det löpande betalningsbeloppet. Detta innebar att den bidragsskyldiges skuld inte minskade förrän underhållsstöd inte längre lämnades för något barn. Den bidragsskyldige skulle då betala av sin skuld genom att fortsätta betala det belopp som skulle ha fastställts om underhållsstöd fortfarande lämnades. Så länge beloppet skulle ha fastställts till noll kronor behövde den bidragsskyldige inte göra någon betalning på skulden. Rantan skulle vara ett incitament för en bidragsskyldig att amortera sin skuld fortare än vad som krävdes enligt lagen. Från och med den 1 februari 2006 ska en bidragsskyldig förälder som har en skuld till staten på grund av att han eller hon har haft anstånd, amortera på sin skuld direkt när anståndet har löpt ut. Den bidragsskyldige ska betala skulden månadsvis i delposter med en tolfedel av ett belopp som motsvarar 1,5 gånger det fastställda betalningsbeloppet eller, om betalningsskyldigheten har upphört för något barn, betalningsbeloppet som skulle ha fastställts, dock minst 150 kronor per månad och barn. Den bidragsskyldiga föräldern är dock inte skyldig att betala mer än att föräldern får behålla vad han eller hon behöver för sitt eget och familjens underhåll enligt bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken, förkortad UB. För belopp som överstiger vad den bidragsskyldige är skyldig att betala kan nytt beslut om anstånd meddelas (19 kap. 43 § SFB).

Fram till den 1 januari 2005 skulle indrivning av Kronofogdemyndigheten när det gällde en fordring avseende betalningsskyldighet för lämnat underhållsstöd begäras senast två månader efter det att fordringen skulle ha betalats (se 4 § indrivningsförordningen [1993:1229] i dess tidigare lydelse). Från och med den 1 april 1999 fick indrivning av sådana fordringar begäras senare under vissa förutsättningar, dock senast fem månader efter det att fordringen skulle ha betalats. Sedan den 1 januari 2005 ska Försäkringskassan i samtliga fall begära indrivning av Kronofogdemyndigheten när det gäller fordringarna i fråga senast fem månader efter det att den äldsta fordringen skulle ha betalats. Försäkringskassan behöver inte kräva betalning för ränta vid kortare betalningsdröjsmål. Detta innebär enligt Försäkringskassan att ränta, utöver i anståndsfallen, debiteras endast i sådana fall där fordringarna har överlämnats för indrivning (Försäkringskassan, Vägledning [2001:2] om betalningsskyldighet för underhållsstöd, s. 63). I praktiken innebär detta att Försäkringskassan

tidigare har tolkat begreppet ”kortare betalningsdröjsmål” till att omfatta nästan två månaders dröjsmål och i dag tolkar det till att omfatta nästan fem månaders dröjsmål (se även Ds 2014:27 s. 88).

Antal berörda bidragsskyldiga föräldrar

Försäkringskassan har i samband med en s.k. inbetalningskontroll i februari 2013 tagit fram uppgifter om bidragsskyldiga föräldrars skuldsättning i förhållande till betalningsskyldighet för lämnat underhållsstöd. Uppgifterna, som redovisades i Ds 2014:27 (s. 90), visar följande. Det finns cirka 7 000 bidragsskyldiga föräldrar som har skulder avseende betalningsskyldighet för utbetalt underhållsstöd som är mellan en och fem månader gamla och som inte har lämnats över till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Nästan 2 000 av dessa bidragsskyldiga föräldrar har fått mer än tre betalningsuppsättningar utan att skulden har reglerats.

I samband med den årliga omräkningen av de bidragsskyldiga föräldrarnas inkomster förlängs vanligtvis merparten av tidigare meddelade anstånd. Exempelvis förlängdes från och med den 1 februari 2013 knappt 1 600 ärenden med det lägsta avbetalningsbeloppet om 150 kronor per månad. Betalningsplanerna i dessa fall varierade då enligt uppgifter från Försäkringskassan mellan 150 och 1 200 kronor per månad beroende på hur många barn som det lämnades eller hade lämnats underhållsstöd för. Vid samma tidpunkt fanns det drygt 2 200 ärenden i vilka det beslutades om förlängt anstånd med betalningsplaner som grundats på betalningsbelopp mellan 101 och 1 272 kronor. I 1 150 ärenden förlängdes anståndet med betalningsplaner som grundats på maximalt betalningsbelopp om 1 273 kronor. Betalningsplanerna varierade mellan 151 och 11 515 kronor per månad beroende på antalet barn som betalningsbeloppen hade beräknats för (se Ds 2014:27 s. 89).

Regeringens överväganden

Ett av skälen till införandet av en bestämmelse om att en bidragsskyldig förälder ska betala ränta på betalningsbelopp för vilket han eller hon har beviljats anstånd var att det skulle stimulera till betalning även efter förfallodagen. Vid införandet av bestämmelsen hade en bidragsskyldig som hade haft anstånd med betalning inte någon skyldighet att betala av på skulden förrän underhållsstöd inte längre lämnades för något barn. Numera finns ett lagstadgat krav på amortering så snart ett anstånd har löpt ut. Det finns således inte längre samma bevekelsegrund för att ta ut ränta när bidragsskyldiga föräldrar har beviljats anstånd med betalning som vid räntebestämmelsens införande. Med hänsyn till den mycket strikta lagstiftningen om betalning av en skuld efter anstånd som finns i dag bör enligt regeringens mening ränta inte tas ut för tid då anstånd har beviljats. Detta får till följd att de berörda föräldrarna har möjlighet att bli skuldfria något fortare än i dag. Argumentet att det inte ska vara förmånligt för den enskilde att ha en skuld till staten kvarstår. Regeringen anser dock att effekterna av en ändring i enlighet med förslaget väger tyngre än att fortsätta debitera ränta vid anstånd. Vid anstånd med betalningen finns det dessutom en av lagstiftningen accepterad anledning till att den enskilde inte kan betala i tid och som innebär att ränta inte fyller någon större funktion som drivkraft att betala skulden i tid.

Försäkringskassan behöver inte kräva betalning för räntebelopp som avser kortare dröjsmål med en bidragsskyldig förälders betalning av fastställt betalningsbelopp. Detta har kommit att innebära att det i dag är möjligt för bidragsskyldiga föräldrar att ha nästan fem månader gamla skulder avseende betalningsskyldighet för lämnat underhållsstöd utan att de behöver betala ränta på skulden. Regeringen anser dock att fem månader i detta sammanhang svårligen kan anses utgöra ett ”kortare” dröjsmål med betalning. Mot den bakgrunden och för att tydliggöra för den bidragsskyldiga föräldern att skulder till staten avseende barns underhåll som utgångspunkt ska betalas omgående föreslår regeringen att ränta ska debiteras från och med den första dagen efter förfallodagen, oavsett betalningsdröjsmålets längd. Detta får till följd att Försäkringskassan utan dröjsmål ska vidta åtgärder för att driva in en fordring avseende ränta om den betalningsskyldiga föräldern inte fullgör sin betalningsskyldighet (se 19 kap. 49 § första stycket SFB).

De nu aktuella förslagen innebär enligt regeringens mening att ränteuttag inom underhållsstödet blir mer ändamålsenligt, dvs. att ränta som utgångspunkt ska betalas för en skuld till staten men inte i de fall ett ränteuttag inte innebär en drivkraft att betala fordringen i tid. Genom förslagen bedöms fler bidragsskyldiga föräldrar ges bättre förutsättningar att reglera sin betalningsskyldighet i tid och inte släpa efter med betalningen. Regeringen anser att förslagen är rimliga som ett incitament för att en bidragsskyldig förälder ska betala i rätt ordning samtidigt som risken för överskuldssättning minskar.

6.6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2016.

Bestämmelsen i socialförsäkringsbalken om att fullt underhållsstöd inte längre lämnas när den bidragsskyldiga föräldern har fullgjort sin betalningsskyldighet mot Försäkringskassan ska tillämpas första gången på sådana betalningar som har gjorts efter ikraftträdandet.

Bestämmelserna i socialförsäkringsbalken om s.k. umgängesavdrag ska fortfarande gälla avseende barns vistelse hos den bidragsskyldiga föräldern som har inletts före ikraftträdandet.

Den äldre lydelsen av bestämmelsen i socialförsäkringsbalken om ränta vid anstånd ska fortfarande gälla för ränta som avser tid före ikraftträdandet.

Bestämmelsen i 7 kap. 17 § andra stycket utsökningsbalken i den äldre lydelsen ska fortfarande gälla för belopp som tillgodoräknas en gäldenär i form av umgängesavdrag enligt den upphävda bestämmelsen i socialförsäkringsbalken.

Utredningens förslag: Särlevandeutredningen lämnar endast förslag såvitt avser avskaffandet av det s.k. umgängesavdraget. Utredningen föreslår att de äldre bestämmelserna om möjligheten för en bidragsskyldig förälder att tillgodoräknas umgängesavdrag fortfarande ska tillämpas beträffande avdrag som hänför sig till tid fram till den dag bestämmel-

serna upphör att gälla. Detta överensstämmer till sitt innehåll med regeringens förslag. Utredningen föreslår, till skillnad från regeringen, olika ikraftträdandetidpunkter för bestämmelserna ifråga. Utredningen föreslår vidare att anmälan om avdrag för underhåll vid umgänge ska göras senast en månad efter det att bestämmelserna om möjligheten för en bidragsskyldig förälder att tillgodoräknas umgängesavdrag har upphört att gälla.

Utredningen lämnar inte något förslag till ändring i 7 kap. 17 § utsökningsbalken, förkortad UB.

Promemorians förslag och bedömning: I promemorian föreslås att äldre bestämmelser fortfarande ska tillämpas för ränta som avser tiden före den tidpunkt då de i promemorian föreslagna ändringarna i socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, tillämpas första gången. Detta överensstämmer i stort med regeringens förslag. Promemorian innehåller inte något förslag om att bestämmelsen om indragning av underhållsstöd ska tillämpas första gången på sådana betalningar som har gjorts efter ikraftträdandet (jfr Ds 2014:27 s. 109 f.).

I promemorian görs bedömningen att Särlevandeutredningens förslag om avskaffande av det s.k. umgängesavdraget inom underhållsstödet bör genomföras, vilken även omfattar utredningens förslag till övergångsbestämmelser i den delen.

Inte heller i promemorian lämnas något förslag till ändring i 7 kap. 17 § UB.

Remissinstanserna: *Försäkringskassan* anser att den i Ds 2014:27 föreslagna bestämmelsen om indragning av underhållsstöd bör börja tillämpas tidigast den 1 april 2016 för att undvika administrativa komplikationer vid myndighetens hantering av underhållsstödsärenden. Övriga remissinstanser har inte lämnat några synpunkter rörande ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna i förhållande till de förslag i sak som regeringen nu lämnar.

Skälen för regeringens förslag: Vid bestämmande av tidpunkten för ikraftträdandet av de föreslagna ändringarna i SFB bör beaktas Försäkringskassans förberedelsearbete inför ändringarna och det tillhörande utökade uppdraget för myndigheten. Ikraftträdandetidpunkten bör dessutom vara lämplig utifrån Försäkringskassans praktiska hantering av ärenden om underhållsstöd och därtill kopplad betalningsskyldighet. Regeringen anser därför att de föreslagna ändringarna i SFB bör träda i kraft den 1 april 2016.

Bestämmelsen om att fullt underhållsstöd inte längre lämnas vid den bidragsskyldiga förälderns fullgörande av sin betalningsskyldighet mot Försäkringskassan kommer att medföra att underhållsstöd dras in i fler fall än i dag. Regeringen anser, till skillnad från vad som föreslås i Ds 2014:27 (se s. 109 f.), att bestämmelsen bör tillämpas endast på sådana betalningar som en bidragsskyldig förälder har gjort till Försäkringskassan efter ikraftträdandet. I och med detta kommer de föräldrar som berörs att få tillräckligt med tid att förbereda sig för att själva hantera underhållet till sina barn.

Möjligheten för en bidragsskyldig förälder att tillgodoräknas s.k. umgängesavdrag för sitt barns vistelse hos sig bör inte vara beroende av att den bidragsskyldige har anmält vistelsen till Försäkringskassan och att myndigheten har fattat beslut om avdrag före ikraftträdandet. I lagrådsremissen föreslogs därför en övergångsbestämmelse som innebar att en

Prop. 2014/15:145 bidragsskyldig förälder alltså skulle kunna tillgodoräknas umgängesavdrag för barns vistelse som har skett före ikraftträdandet. Enligt *Lagrådets* mening är det inte motiverat att göra övergångsregleringen retroaktiv på det sätt som föreslogs i lagrådsremissen. Lagrådet har föreslagit att övergångsbestämmelsen i stället ska omfatta barns vistelse hos den bidragsskyldiga föräldern som har *inletts* före ikraftträdandet. Regeringen instämmer i detta och har formulerat om den föreslagna övergångsbestämmelsen i enlighet med Lagrådets förslag. Särlevandeutredningen föreslog ett fastställt sista datum för anmälan av vistelse som kan berättiga till umgängesavdrag. Det medför i vissa fall en förkortad anmälningstid i jämförelse med vad som gäller enligt 19 kap. 19 § andra stycket SFB. Utredningens förslag i denna del grundas på andra förslag om materiella ändringar i underhållsstödssystemet som presenteras i betänkandet (se SOU 2011:51 s. 510). Eftersom regeringen inte lämnar motsvarande förslag i sak finns inte skäl att på samma sätt begränsa anmälningstiden. En anmälan bör således alltså kunna göras till Försäkringskassan inom tre månader räknat från utgången av den kalendermånad då vistelsen upphörde.

Den äldre bestämmelsen om att den bidragsskyldiga föräldern ska betala ränta vid anstånd med betalning av det belopp som han eller hon ska betala till Försäkringskassan bör fortfarande gälla för ränta som avser tid före ikraftträdandet. Anledningen till detta är att ingen enskild ska bli fördelad beroende av när Försäkringskassan fattar beslut om anstånd och över hur lång tid ett anstånd sträcker sig.

Ändringen i 7 kap. 17 § andra stycket UB bör träda i kraft samma dag som ändringen i SFB i fråga, dvs. den 1 april 2016. Syftet med bestämmelsen i UB kvarstår emellertid för det fall en gäldenär efter ikraftträdandet beviljas umgängesavdrag enligt SFB (se punkten 3 i övergångsbestämmelserna till den föreslagna lagen om ändring i SFB). Bestämmelsen i UB i dess äldre lydelse bör därför gälla även för belopp som tillgodoräknas en gäldenär genom umgängesavdrag enligt den upphävda bestämmelsen i SFB efter ikraftträdandet.

7 Konsekvensanalys

7.1 Konsekvenser för enskilda

Föräldrar till närmare 50 000 barn separerar varje år. För barnets skull är det viktigt att eventuella konflikter så långt möjligt kan hanteras på ett bra sätt, eller i bästa fall undvikas, och att såväl föräldrar som barn i ett tidigt skede av separationen kan erbjudas stöd och hjälp i frågor som kan påverka barnets situation och vardag. Många föräldrar använder på eget initiativ eller efter domstols förordnande samarbetssamtalen som erbjuds av kommunerna, som ett verktyg för att försöka komma överens i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge om barnet. Även om frågor som rör barnets försörjning numera kan diskuteras inom ramen för samarbetsamtal har information och stöd om de ekonomiska frågorna varit eftersatta och medfört att föräldrars kunskap om sådana frågor har försämrats

(se SOU 2011:51 s. 27, 334 f. och 337 f.). Särskilt gäller detta kunskapen om underhållsskyldighetens innebörd och att denna skyldighet kan regleras på olika sätt. Att underhållsstödet skulle bli det huvudsakliga sättet att reglera underhåll på när barnet bor stadigvarande hos en av föräldrarna var inte avsikten när underhållsstödet infördes. Först när ett underhållsbidrag inte lämnades skulle underhållsstödet komma i fråga. Att en allt större andel av barn med särlevande föräldrar numera bor växelvis har också fått till följd att underhållsskyldigheten för barnet regleras genom att respektive förälder ansvarar för de kostnader som uppstår för barnet under den tid det vistas hos honom eller henne.

Konsekvenser för barn

Att det lämnas ett utökat stöd till föräldrar i frågor som rör barnets försörjning ger en möjlighet till ett ökat barnrättsperspektiv då det i större utsträckning innebär ett mer ändamålsenligt och individuellt utformat stöd. Förhoppningen är också att det ger föräldrarna bättre förutsättningar att kunna enas i frågor om underhållsbidrag. Samarbetet kring ekonomi är ofta sämre än samarbetet kring andra frågor som rör barnet. Genom att föräldrarna i samband med separationen kan få hjälp med att klargöra de ekonomiska förutsättningar som respektive förälder kommer att ha efter separationen, kan också 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 kan på så sätt även till viss del bidra till att undvika eller lindra konfliktfyllda processer i domstol. Allt detta påverkar barns tillvaro positivt.

Förslaget att Försäkringskassan bör få ett utökat uppdrag att bistå föräldrar med information och stöd i frågor om underhållsbidrag ligger i linje med barnkonventionens artikel 26 och 27 där det stadgas att föräldrar ”ska beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som ansvarar för dess underhåll har” samt att ”föräldrarna, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, har huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling”. Vidare ska konventionsstaterna enligt artikel 27 ”vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa indrivning av underhåll för barnet från föräldrar eller andra som har ekonomiskt ansvar för barnet.” Ur barnets perspektiv är det olyckligt att det maximala beloppet för underhållsstöd har blivit så starkt normerande för det underhållsbelopp som bidragsskyldiga föräldrar betalar för sina barn. De undersökningar som gjorts visar att detta drabbar inte minst de barn som lever i de ekonomiskt sett mest svaga grupperna. Regeringens förslag om ökat stöd för att reglera underhåll till barn utanför underhållsstödet innebär ökade förutsättningar för en förstärkning av barns ekonomiska standard genom att barnets rätt till underhållsbidrag stärks.

Konsekvenser för jämställdheten

De familjeekonomiska stöden är allt mer inriktade på att tydliggöra jämställdheten mellan föräldrarna och deras gemensamma ansvar för barnet. Det är därför viktigt att detta framhålls även när föräldrarna inte lever tillsammans. Föräldrarna har då fortfarande ett gemensamt försörjningsansvar för barnet och ska se till att barnets behov tillgodoses på bästa

Prop. 2014/15:145 sätt. Föräldrarna måste efter en separation fortsätta att samarbeta i frågor som gäller barnet och inte uppfatta underhållsskyldigheten som något som ligger utanför deras ansvarsområde och där staten i första hand ska träda in och ansvara för barnets försörjning.

Förslaget om ökat stöd och information om underhållsbidrag bedöms skapa förutsättningar för ett bättre samarbete mellan barnets båda föräldrar. I och med detta kan föräldrarna i större utsträckning ta ekonomiskt ansvar på lika villkor för barnet. Detta bör på sikt öka delaktigheten för båda föräldrarna i ansvaret för och omsorgen om barnet och därmed påverka jämställdheten mellan föräldrar på ett positivt sätt.

En instans med ansvar för information om underhållsbidrag och underhållsskyldighet

Genom att Försäkringskassan ges en utökad och förtydligad roll avseende information och stöd till särlevande föräldrar när det gäller frågor om underhållsbidrag till barnet kommer föräldrarna ha en ansvarig instans dit de kan vända sig i sådana frågor. En majoritet av föräldrarna vänder sig vid en separation inte till kommunerna för ett samarbetsamtal. Det är denna grupp som Försäkringskassan i första hand behöver nå för att ge information om hur de kan reglera underhållet civilrättsligt.

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

Många föräldrar tror att frågor om underhåll ska eller måste regleras via systemet för underhållsstöd. Det har blivit allt mindre vanligt att föräldrar träffar avtal om underhållsbidrag, trots att det många gånger är mer ekonomiskt fördelaktigt för barnet än underhållsstöd. Om underhållet i stället beräknas efter båda föräldrarnas ekonomiska förmåga skulle många barn få ekonomiskt bättre levnadsförhållanden.

Underhållsstöd lämnas inte längre om den bidragsskyldige har betalat till Försäkringskassan i rätt ordning

Om en bidragsskyldig förälder är skuldfri i förhållande till sin betalningsskyldighet för underhållsstöd gentemot Försäkringskassan sedan minst sex månader tillbaka, fungerar underhållsstödssystemet i praktiken som en ren förmedling av pengar mellan föräldrarna. Detta trots att det många gånger finns ekonomiska förutsättningar att avtala om ett underhållsbidrag som är högre än underhållsstödets maximala belopp.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att de föräldrar som har faktiska möjligheter att hantera underhållet till barnet själva ska göra det, dvs. den bidragsskyldige föräldern ska betala underhållet direkt till boföräldern i stället för via underhållsstödssystemet.

Det krävs incitament för att få boföräldern att medverka till att få fastställt ett underhållsbidrag i stället för att direkt ansöka om underhållsstöd. Genom förslaget ökar möjligheten att underhåll i en större utsträckning regleras via ett underhållsbidrag. Som framkommit ovan (se avsnitt 6.1) finns det, framför allt i de lägre inkomstklasserna, ett stort antal barn som

skulle få ett större underhåll från den bidragsskyldiga föräldern om underhållsbidrag lämnades i stället för underhållsstöd. Eftersom det är betydligt fler 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 sin ekonomiska förmåga. Den största andelen av de bidragsskyldiga föräldrarna, cirka 87 procent, är män och cirka 13 procent är kvinnor. Denna fördelning har varit förhållandevis konstant under de senaste tio åren. Bakgrunden är att det är mer vanligt att barn bor hos sin mamma än sin pappa när föräldrarna är särlevande. Andelen har dock minskat i takt med att det växelvisa boende har ökat kraftigt under senare år.

Även om förslaget initialt i vissa fall skulle kunna ge upphov till diskussioner och oenighet mellan föräldrar som befunnit sig inom underhållsstödssystemet en tid, så är den sammantagna bedömningen att de lämnade förslagen kommer att minska konflikterna på längre sikt. Det blir därmed också möjligt för föräldrarna att i högre utsträckning uppfylla de bestämmelser som finns i föräldrabalken, förkortad FB, och barnkonventionen.

De ekonomiska konsekvenserna för boföräldern, den bidragsskyldiga föräldern och barnet efter att ett underhållsstöd har dragits in är helt beroende på vilket sätt som föräldrarna väljer att reglera underhåll på. Många av de barn för vilka föräldrarna väljer att beräkna underhåll enligt reglerna i FB kommer att få ett högre underhållsbidrag än vad de får i dag i underhållsstöd. Samma andel bidragsskyldiga kommer att betala mer i underhåll till barnet än vad de tidigare betalat inom underhållsstödssystemet. Om så blir fallet beror ökningen av underhållsbeloppet på att den bidragsskyldige (om ett underhållsstöd lämnas) i dag betalar mindre än vad han eller hon borde betala i förhållande till barnets behov och båda föräldrarnas ekonomiska förmåga.

Regeringen har för avsikt att noga följa utvecklingen av förslaget och eventuellt återkomma om det finns behov av starkare incitament för att förmå de föräldrar som har möjligheten därtill att reglera underhållsskyldigheten utanför underhållsstödet. Det är angeläget att dels följa i hur många fall underhåll efter en indragning av underhållsstödet kommer att regleras civilrättsligt, dels hur vanligt det är att föräldrarna väljer att efter en indragning återkomma med en ny ansökan om underhållsstöd.

Avskaffande av s.k. umgängesavdrag inom underhållsstödet

Möjligheten att göra umgängesavdrag används endast av sex procent av de bidragsskyldiga föräldrarna inom underhållsstödssystemet. Vid betalningsbelopp under 50 kronor per månad eller vid utfyllnadsbidrag finns det inte någon möjlighet att göra umgängesavdrag.

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

Eftersom det är fler män än kvinnor som använder sig av umgängesavdraget innebär förslaget att det är flest män som förlorar ekonomiskt på det, medan det är fler kvinnor som får behålla ett intakt underhållsstöds-

Prop. 2014/15:145 belopp när umgängesavdraget avskaffas. Det är främst bidragsskyldiga fäder med fastställda betalningsbelopp som i dag har möjlighet att använda sig av umgängesavdraget, varför förslaget inte innebär någon försämring för bidragsskyldiga som har de lägsta inkomsterna. Mot denna bakgrund och med hänsyn till de små summor som avdraget kan ge, borde inte förslaget innebära en alltför stor påverkan på deras ekonomi. Förslaget om avskaffade umgängesavdrag innebär således en ekonomisk utjämning mellan könen.

Ändrade regler för uttag av ränta

Förslaget att inte längre ha ett undantag för ränteuttag vid s.k. kortare betalningsdröjsmål är bl.a. avsett att fungera som ett incitament för den bidragsskyldiga föräldern att inte missköta betalningarna. Förslaget innebär att vissa bidragsskyldiga föräldrar kommer att behöva betala mer i ränta än i dag.

Däremot ska inte bidragsskyldiga som fått beslut om anstånd behöva betala ränta för anståndstiden. Genom att räntan i de fallen tas bort kommer skulderna för anståndsperioderna att kunna amorteras fortare. Detta kan i sin tur, förutom att lindra en uppkommen skuldsituation för en bidragsskyldig förälder, förhoppningsvis även leda till att bidragsskyldiga och boföräldrar därefter i en större utsträckning kan komma överens om ett underhållsbidrag. De ekonomiska konsekvenserna för de bidragsskyldiga föräldrarna är förhållandevis små, men innebär tydliga incitament till att betala sin skuld.

7.2 Konsekvenser för staten

Utökat uppdrag till Försäkringskassan om underhållsbidrag och underhållsskyldighet

I propositionen föreslås att Försäkringskassan ska vara ansvarig instans för att ge föräldrar information och stöd i frågor avseende underhållsbidrag och underhållsskyldighet.

Med anledning av förslaget tillkommer administrativa kostnader för Försäkringskassans verksamhet. Flera av dessa kostnader är svåra att uppskatta eftersom det avser en ny verksamhet. I vilken utsträckning förslaget kräver it-utveckling och information till separerade föräldrar i grupp eller på individuellt plan är avhängigt av hur Försäkringskassan väljer att lösa den föreslagna uppgiften. Det är möjligt att myndigheten, genom att satsa mycket på hur information via nätet presenteras och i vilken utsträckning informationen och stödet kan vara interaktivt, kan skapa mindre behov av individuella kontakter.

Olika föräldrar kommer att behöva olika hjälp, allt från att enbart ta del av information på myndighetens webbplats och därefter ta ställning till underhållsbidrag till att behöva direktkontakt och få tala med Försäkringskassans handläggare vid ett eller flera tillfällen. För att göra uppskattningar av administrationskostnaderna har antaganden gjorts om att det på ett övergripande plan finns två olika ärendetyper: en enklare typ som i genomsnitt tar cirka en timmes handläggning i anspråk och en svårare som i genomsnitt tar cirka 2,5 timmar i anspråk. Kostnaden för

ett enkelt ärende uppskattas till 450 kronor per beslut och för ett svårare till 1 125 kronor per beslut.

Av dem som separerar varje år kan det antas att cirka 30 procent kommer att reglera underhållsskyldigheten inom underhållsstödet, åtminstone initialt. Mot bakgrund av den nuvarande omfattningen av växelvis boende görs antagandet att cirka 50 procent av de nyseparerade föräldrarna kommer reglera underhållsskyldigheten genom att låta barnen bo växelvis. Detta innebär att återstående 20 procent av föräldrarna kommer att, på något sätt, ta hjälp av Försäkringskassan för att beräkna underhållsbidrag. Av dessa kan det antas att cirka 80 procent är av den enklare ärendesorten som i genomsnitt kräver ungefär en timmes handläggning.

Försäkringskassan kommer att få en initial handläggningskostnad för de föräldrar som i dag reglerar underhållsskyldigheten via underhållsstödet och för vilka underhållsstödet kommer att dras in. Detta är alltså en kostnad för samma personer som ovan har beräknats som en löpande besparing.

Försäkringskassans roll blir att lämna information och stöd när föräldrarna har möjlighet att reglera underhållet själva. I sådana situationer saknas vanligtvis behov av att reglera underhållsskyldigheten via underhållsstödet. För att Försäkringskassan ska kunna fullgöra sin utökade och förtydligade uppgift att lämna information och stöd behöver myndigheten kompetensförstärka sin personal vad gäller innebörden av civilrättslig underhållsreglering och lämplig samtalsmetodik i sådana frågor. Det utökade uppdraget innebär att myndigheten behöver fler handläggare för ärenden om underhållsbidrag och underhållsstöd.

Det är även rimligt att göra antagandet om ett tillkommande stödbehov för föräldrar som i dag överhuvudtaget inte reglerar underhåll, vare sig via underhållsstöd eller via underhållsbidrag. Försäkringskassans undersökningar (Socialförsäkringsrapport 2011:5) visar att sådana fall förekommer, även om det av naturliga skäl är svårt att beräkna hur stor andel av de särlevande föräldrarna som de utgör eller vilka specifika särdrag de fallen har. Det finns anledning att tro att vissa av dessa föräldrar helt enkelt har så god ekonomi att de inte behöver reglera något underhåll, medan andra har så svåra samarbetsproblem att de inte anser det möjligt eller lämpligt att ens ansöka om underhållsstöd. Det kan finnas en rädsla för att det riskerar inverka negativt på de ibland bräckliga överenskomelser som har kunnat göras mellan föräldrarna om barnets förhållanden.

Mot bakgrund av ovan gjorda antaganden för ökad handläggning av ärenden om underhållsbidrag innebär förslaget en tillkommande kostnad på 9 miljoner kronor per år. Detta motsvarar också den löpande årliga kostnaden.

Förslaget om ett utökat uppdrag till Försäkringskassan innebär även engångskostnader avseende it-utveckling och informations- och utbildningskostnader på sammantaget knappt 22 miljoner kronor. De kostnaderna kommer att kunna fördelas på en femårsperiod. Kostnaderna fördelar sig på följande aktiviteter.

Tabell 7.1 Upptarstkostnader för Försäkringskassans administration med anledning av propositionens bedömning och förslag, miljoner kronor

Aktivitet	IT-kostnad	Informations- och utbildningskostnad
Informationskampanj		1,3
Räkneverktyg på nätet	12,5	
Personligt webbmöte	2,5	0,5
Internutbildning om underhållsbidrag	0,5	0,5
Ny vägledning och andra normerande styrdokument		0,5
Handläggningsstöd förslag om indragning	0,35	
Handläggningsstöd förslag om avskaffat umgängesavdrag	0,2	
Handläggningsstöd förslag om ränta	1,75	
Statistikstöd	1	
Totalt	18,8	2,8

Underhållsstöd lämnas inte längre om den bidragsskyldige har betalat till Försäkringskassan i rätt ordning

I propositionen föreslås att underhållsstöd inte längre lämnas om den bidragsskyldige i rätt ordning under minst sex månader i följd har betalat det fastställda betalningsbeloppet till Försäkringskassan. Om det finns särskilda skäl ska det dock finnas fortsatt rätt till underhållsstöd.

I Riksrevisionens granskning av underhållsstödet (RiR 2010:22) framkommer att cirka en tredjedel av de bidragsskyldiga föräldrarna inom underhållsstödssystemet var skuldfria och hade ekonomisk förmåga att återbetala hela det lämnade underhållsstödet. Det konstaterades att trots att de flesta av dessa föräldrar sannolikt har ekonomisk förmåga att reglera underhållsskyldigheten direkt mellan sig använder de sig av det statliga underhållsstödssystemet. De administrativa kostnaderna för staten blir väldigt höga när detta system används som en mellanhand för att förmedla underhållet mellan föräldrarna. Försäkringskassan har tidigare beräknat att det årligen skulle kunna sparas 60–78 miljoner kronor per år av myndighetens administrationskostnader om det statliga stödssystemet inte belastades i onödan (RiR 2010:22 s. 40 och Försäkringskassan, Analyser 2005:14, s. 41). En sådan besparing bedömdes enligt Riksrevisionens motsvara cirka 20 procent av administrationskostnaderna för underhållsstödet.

I Ds 2014:27 (s. 80 f.) redovisades nyare siffror från Försäkringskassan. I februari 2013 fanns det knappt 44 000 bidragsskyldiga föräldrar med ett fastställt betalningsbelopp på 1 273 kronor per månad, dvs. bidragsskyldiga som har en ekonomisk förmåga att återbetala hela det lämnade underhållsstödsbeloppet. Av dessa var nästan 27 000 skuldfria, dvs. drygt 61 procent. Några av dessa bidragsskyldiga hade dock någon gång fått en fordran överlämnad till Kronofogdemyndigheten. Om dessa räknas bort fanns det cirka 22 000 bidragsskyldiga som var helt skuldfria och som inte heller hade någon markering om att skuld hade lämnats till Kronofogdemyndigheten, dvs. nästan 50 procent. Antalet barn till dessa

bidragsskyldiga var knappt 28 000 och utbetalning av underhållsstöd för dessa barn gjordes till drygt 23 000 boföräldrar. För nästan 50 procent av de bidragsskyldiga med fullt betalningsbelopp fungerade Försäkringskassan således som en mellanhand som transfererar underhåll mellan föräldrarna. Varje ärende om fullt underhållsstöd kostar drygt 2 000 kronor per år i administrationskostnad (vilket motsvarar cirka 175 kronor per månad i 12 månader).⁴ Det innebär att den administrativa kostnaden för utbetalningen i ovan nämnda ärenden motsvarade cirka 44 miljoner kronor 2013 (se Ds 2014:27 s. 81 och 102).

Antalet bidragsskyldiga föräldrar med ett betalningsbelopp mellan 100 och 1 272 kronor per månad var enligt Försäkringskassan i februari 2013 knappt 29 000. Av dessa var drygt 11 000 utan skuld, dvs. knappt 39 procent. Drygt 3 000 bidragsskyldiga hade en betalningsmarkering om att en skuld tidigare hade lämnats över till Kronofogdemyndigheten. Räknas dessa bort innebär det att i denna grupp var drygt 8 000 bidragsskyldiga föräldrar helt skuld fria. Även bland bidragsskyldiga med lägst fastställt betalningsbelopp (50–99 kronor per månad) fanns det helt skuld fria bidragsskyldiga, 29 procent. Den administrativa styckkostnaden per utbetalning av utfyllnadsbidrag, dvs. exklusive kostnaden för kravhanteringen gentemot den bidragsskyldiga föräldern, var 109 kronor per månad 2013 (Ds 2014:27 s. 81). Om ärendena ovan, där den bidragsskyldiga föräldern var helt skuld fri, i stället skulle ändras från fullt underhållsstöd till ett utfyllnadsbidrag skulle kostnaden för dessa ärenden 2013 ha varit 7,2 miljoner kronor lägre.

Om föräldrarna även i de ärenden där den bidragsskyldiga föräldern numera betalar hela det fastställda betalningsbeloppet men som tidigare har haft en betalningsanmärkning (totalt cirka 25 000 föräldrar) skulle börja reglera underhållsskyldigheten själva, skulle det innebära en besparing för staten på 3,8 miljoner kronor per år.

Totalt skulle det således kunna göras en besparing med cirka 55 miljoner kronor per år ($44+7,2+3,8$) om samtliga bidragsskyldiga föräldrar som betalar hela sitt fastställda betalningsbelopp själva hade löst underhållsansvaret helt genom en reglering av underhållsbidrag eller i kombination med underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag. Besparingen motsvarar närmare 17 procent av den totala administrationskostnaden för underhållsstödet.

Eftersom det är mest lämpligt för vissa föräldrar att fortsätta låta Försäkringskassan sköta de ekonomiska kontakterna och regleringarna föräldrarna emellan grundar sig antagandet för kostnadsbesparingsberäkningen på att var tionde av dessa kommer att finnas kvar inom underhållsstödssystemet.

Avskaffande av s.k. umgängesavdrag inom underhållsstödet

Regeringen anser liksom Särlevandeutredningen att s.k. umgängesavdrag inom underhållsstödet bör avskaffas. Umgänge bör dock alltså kunna beaktas genom s.k. nettoberäkning av underhållsstödet. Från Särlevande-

⁴ Styckkostnaden per beslut var 2 254 kronor för 2013. För 2014 är den något högre, 2 373 kronor enligt Försäkringskassans årsredovisning.

Prop. 2014/15:145 utredningen finns det uppgifter om att förslaget innebär en besparing om 160 000 kronor om året i kostnader för porto och handläggningstid motsvarande fyra årsarbetare. Under 2014 kom det enligt Försäkringskassan in cirka 16 000 ansökningar om umgängesavdrag som vardera resulterade i minst två beslut, dvs. ett beslut om avdrag för respektive förälder. Det motsvarar en administrativ besparing på cirka tre miljoner årligen. Antalet umgängesavdrag har varit ungefär 15 000 stycken per år sedan 2010.

Ändrade regler för uttag av ränta

I propositionen föreslås att om den bidragsskyldiga föräldern inte i rätt tid betalar belopp som bestämts ska han eller hon betala ränta på skulden även vid s.k. kortare dröjsmål. Förslaget innebär att de bidragsskyldiga som i dag kontinuerligt har skulder på upp till fem månader utan att dessa lämnas över till Kronofogdemyndigheten kommer att få betala ränta på det upplupna beloppet. Det föreslås också att för tid då en bidragsskyldig förälder har anstånd med betalning ska ränta inte längre tas ut.

I januari 2013 fanns det nära 6 800 betalningsskyldiga föräldrar som hade skulder till Försäkringskassan som var mellan en och fem månader gamla. Sammantaget motsvarade detta skulder för drygt 9 200 barn. Om dessa bidragsskyldiga föräldrar skulle betala ränta på den skuld som fanns vid tidpunkten januari 2013 från och med förfallodagen skulle det motsvara en inkomst för staten på cirka 2,5 miljoner kronor om året. I februari 2013 fanns cirka 3 300 bidragsskyldiga föräldrar som hade beviljats anstånd. Den uteblivna ränteintäkten beräknas motsvara cirka 500 000 kronor per år. Den sammanlagda nettointäkten för staten av de ändrade räntereglerna uppskattas därmed årligen bli cirka två miljoner kronor. Den räntesats som används är avkastningsräntan som bestäms av Riksbanken. För 2014 motsvarar den tre procent (samma räntesats som tillämpas på statliga ålderspensionsavgifter).

Konsekvenser för domstolarna

Domstolsverket har framfört att förslaget om att underhållsstöd inte längre lämnas om den bidragsskyldige har betalat till Försäkringskassan i rätt ordning kan innebära ett ökat antal mål för förvaltningsdomstolarna. Regeringens bedömning är dock att förslaget sannolikt endast innebär en marginell ökning av mål rörande underhållsstöd mot bakgrund av att boföräldern på nytt har rätten att söka underhållsstöd efter det att en indragning har skett, om det visar sig att den bidragsskyldiga föräldern inte betalar i enlighet med den ekonomiska förmågan som denne har. I sådant fall torde förutsättningarna för att ånyo kunna bevilja underhållsstöd vara uppfyllda i flertalet fall. Har boföräldern invändningar mot att en indragning sker kan hon eller han framföra särskilda skäl för detta.

Inte heller något av de övriga lämnade förslagen bedöms medföra någon nämnvärd ökning av antalet mål vare sig för de allmänna domstolarna eller för förvaltningsdomstolarna. Förslagen bedöms därmed inte heller i övrigt påverka kostnaderna för domstolarna.

I nedanstående tabell finns de ekonomiska konsekvenserna för staten sammanfattade. När reformen är helt implementerad beräknas den totala besparingen vara 60 miljoner kronor.

Tabell 7.2 Administrationskostnader och besparingar, miljoner kronor

Regelförändring	Belopp
Besparing/intäkt per år	
Rätten till underhållsstöd upphör om bidragsskyldige betalar i rätt ordning	55
Avskaffat umgängesavdrag	3
Ändrade bestämmelser om ränta	2
Summa besparing/intäkt per år	60
Kostnad	
Ny handläggning av underhållsbidrag, löpande kostnader	9
IT-utveckling, uppstartskostnader för samtliga förslag	19
Informations- och utbildningskostnader vid uppstart	3
Summa kostnader löpande	9
Summa engångs- och uppstartskostnader	22

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

18 kap.

7 §

Paragrafen behandlar den grundläggande rätten till underhållsstöd och förlängt underhållsstöd för barn hos särskilt förordnade vårdnadshavare.

I *andra stycket* läggs 9 a § till bland de bestämmelser som inte ska tillämpas i de fall som avses i den nu aktuella paragrafen. Detta innebär att underhållsstöd eller förlängt underhållsstöd till ett barn som varaktigt bor och är folkbokfört hos särskilt förordnade vårdnadshavare inte kan dras in med stöd av 9 a §.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

9 a §

Paragrafen är ny och behandlar situationen när den bidragsskyldiga föräldern under viss tid har fullgjort sin betalningsskyldighet mot Försäkringskassan. Paragrafens bestämmelser är tillämpliga även för barn till vilka förlängt underhållsstöd lämnas (se 12 §).

Av paragrafen framgår att underhållsstöd enligt 20 § inte längre lämnas till ett barn om den bidragsskyldiga föräldern under minst sex månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har

Prop. 2014/15:145 bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§ (betalningsbelopp). Bestämmelsen gäller endast om fullt underhållsstöd lämnas till barnet. Vidare är bestämmelsen tillämplig endast i de fall betalningsskyldighet har fastställts för den bidragsskyldiga föräldern (se 19 kap. 16 § jämte 4 och 5 §§). Det saknar betydelse för tillämpningen av bestämmelsen hur stort beloppet är som den bidragsskyldige ska betala till Försäkringskassan. Med orden ”i rätt ordning” avses att betalning ska ha gjorts på det sätt och vid den tidpunkt som Försäkringskassan har angett till den bidragsskyldige. Den omständigheten att betalningsskyldigheten ska ha fullgjorts under *minst* sex månader innebär att det finns ett visst utrymme för flexibilitet när det gäller vid vilken tidpunkt Försäkringskassan ska inleda ett ärende enligt bestämmelsen. När det gäller Försäkringskassans inledande av ett sådant ärende, se även författningskommentaren till 40 a §. Ordet ”minst” innebär vidare att den bidragsskyldige ska fullgöra sin betalningsskyldighet även under ärendets handläggningstid för att grundförutsättningarna för indragning ska vara uppfyllda. Med orden ”lämnas inte längre” avses att Försäkringskassan upphör att betala ut underhållsstöd till boföräldern eller, vid förlängt underhållsstöd, till den studerande. I realiteten innebär tillämpningen av bestämmelsen att underhållsstödet dras in. Orden ”lämnas inte” har valts för att samma uttryckssätt ska användas som i de kringliggande paragraferna. Om det, efter att underhållsstödet har dragits in, visar sig att den bidragsskyldiga föräldern inte fullgör sina skyldigheter när det gäller barnets underhåll kan barnet ha rätt till underhållsstöd igen. Detta gäller dock endast om förutsättningarna i övrigt för sådant stöd fortfarande är uppfyllda.

Även om ovan angivna förutsättningar är uppfyllda ska underhållsstöd lämnas även fortsättningsvis om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan finnas i förhållande till både barnets, boföräldrarnas och den bidragsskyldiga föräldrarnas situation. Särskilda skäl som kan motivera fortsatt underhållsstöd kan exempelvis vara att boföräldern och barnet har skyddade personuppgifter eller att det finns en hotbild mot dem från den bidragsskyldiges sida. Ett annat skäl kan vara att underhållsstödet tidigare har dragits in med stöd av nu aktuell paragraf och att den bidragsskyldiga föräldern sedan regelmässigt betalat barnets underhåll för sent eller med ett för lågt belopp. De bristande betalningarna till boföräldern eller den studerande kan ha sin grund såväl i en avsikt att förorsaka dessa personer olägenhet som i omständigheter utom den bidragsskyldiges kontroll, såsom att han eller hon har drabbats av en sjukdom som påverkar förmågan att fullgöra betalningarna. Ett annat särskilt skäl för att underhållsstöd ska lämnas även fortsättningsvis kan vara att den bidragsskyldiges ekonomiska situation, innan Försäkringskassan har fattat beslut om att inte längre lämna underhållsstöd, har blivit så avsevärt försämrad i jämförelse med de taxerade inkomsterna som legat till grund för beräkningen av betalningsbeloppet att hans eller hennes förmåga att för en tid framöver betala underhåll för sitt barn i praktiken är obefintlig. En indragning av underhållsstöd enligt paragrafen är avsedd att rikta in sig på sådana fall där föräldrarna har faktiska möjligheter att själva hantera underhållsfrågan för sina barn. När det gäller förekomsten av särskilda skäl, så är utgångspunkten att det är den som hävdar att sådana skäl finns som har att visa detta. Försäkringskassan kan dock få kännedom om sådana skäl även på annat sätt, exempelvis genom uppgifter som finns i

tillgängliga och relevanta register eller genom vad som har kommit fram vid en tidigare prövning enligt paragrafen. Vid ett sådant förhållande kan bestämmelsen i 17 § förvaltningslagen (1986:223), förkortad FL, komma att aktualiseras.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2. Se vidare kommentaren till punkten 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

29 §

Paragrafen behandlar situationer då underhållsstöd ska minskas med anledning av att den bidragsskyldiga föräldern har tillgodoräknats avdrag på sin betalningsskyldighet till Försäkringskassan på grund av hans eller hennes umgänge med barnet.

Bestämmelsen i *första stycket* tas bort på grund av att 19 kap. 19 § om s.k. umgangesavdrag upphör att gälla.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.4. Se vidare kommentaren till punkten 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

40 a §

Paragrafen är ny och behandlar vissa kommuniseringsåtgärder som Försäkringskassan ska vidta inför prövningen av om underhållsstöd inte längre ska lämnas till ett barn med stöd av 9 a §. Innehållet i paragrafen har ändrats med anledning av synpunkter från *Lagrådet*. Utöver bestämmelserna i denna paragraf finns allmänna handläggningsbestämmelser i bl.a. 110 kap. 13 § första stycket och i 17 § FL.

Enligt den nu införda paragrafen ska Försäkringskassan, inför en sådan prövning som avses ovan, sända ett meddelande till boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även till den studerande. Meddelandet ska innehålla en uppmaning till dessa personer att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid om de har något att anföra i fråga om huruvida underhållsstöd ska lämnas fortsättningsvis. Detta innebär att de berörda personerna ges möjlighet att yttra sig över både frågan om de grundläggande förutsättningarna för indragning av underhållsstödet som anges i 9 a § (se paragrafens första mening) över huvudtaget är uppfyllda och, framför allt, frågan om det finns särskilda skäl som medför att underhållsstöd ska fortsätta att lämnas även om den bidragsskyldige har fullgjort sin betalningsskyldighet på det sätt som anges i den paragrafen (se 9 a § sista mening). Vilken information i övrigt som meddelandet ska innehålla och på vilket sätt meddelandet ska sändas till adressaterna regleras inte i nu aktuell paragraf.

Försäkringskassan ska sända ett meddelande enligt ovan även om Försäkringskassan redan vid sin genomgång av de för myndigheten kända omständigheterna i ett enskilt fall har bedömt att det finns särskilda skäl för att underhållsstöd ändå ska lämnas. I och med detta tydliggörs att ett ärende om indragning enligt 9 a § ska inledas även i dessa fall, med de krav på handläggningsåtgärder m.m. som följer därav.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3 där också *Lagrådets* synpunkter på paragrafen bemöts.

Paragrafen är ny och reglerar Försäkringskassans underrättelse om myndighetens beslut att med stöd av 9 a § inte längre lämna underhållsstöd till ett barn. Härutöver finns den allmänna bestämmelsen om underrättelse om beslut till part i 21 § FL.

Enligt den nu införda paragrafen ska boföräldern och den bidragsskyldige och, vid förlängt underhållsstöd, även den studerande alltid underrättas om sådana beslut som anges ovan och det skriftligen. På vilket sätt underrättelsen ska göras i övrigt regleras inte i paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

19 kap.

32 §

I paragrafen anges vissa bestämmelser som ska tillämpas när den bidragsskyldiga föräldern är bosatt utomlands eller är bosatt i Sverige men får lön eller viss annan inkomst i eller från utlandet.

Hänvisningarna till 19 och 20 §§ samt 18 kap. 29 § första stycket, om s.k. umgängesavdrag, tas bort med anledning av att de bestämmelserna upphör att gälla.

47 §

Paragrafen behandlar skyldigheten för den bidragsskyldiga föräldern att betala ränta på skuld avseende betalningsbelopp som har bestämts enligt 19 kap.

En ändring görs i paragrafens *första stycke* som innebär att den bidragsskyldige inte längre är skyldig att betala ränta på den skuld som han eller hon har till Försäkringskassan när anstånd med betalning av skuldbeloppet har beviljats. Dessutom upphävs bestämmelsen om att Försäkringskassan inte behöver kräva betalning för räntebelopp som avser kortare dröjsmål med betalning. Betalningsdröjsmålets längd har således inte längre någon betydelse för om en bidragsskyldig ska betala ett räntebelopp eller inte.

Bestämmelsen i *andra stycket* sista meningen justeras för att förtydliga att den avser föreskrifter om verkställighet av lag (se prop. 2008/09:200 s. 433). Sådana föreskrifter får regeringen meddela med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen och delegera till en myndighet med stöd av 8 kap. 11 § regeringsformen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Förslaget avseende ändringarna i första stycket behandlas i avsnitt 6.5. Se vidare kommentaren till punkten 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av den *första punkten* framgår att lagen ska träda i kraft den 1 april 2016.

Enligt den *andra punkten* ska bestämmelsen i 18 kap. 9 a § endast tillämpas på sådana betalningar till Försäkringskassan som har gjorts efter ikraftträdandet. En bidragsskyldig förälder ska enligt 19 kap. 2 § betala det fastställda betalningsbeloppet till Försäkringskassan i förskott för

varje månad. Den första betalningen som omfattas av den nya bestämmelsen är således en sådan betalning som görs i april månad 2016 och som avser maj månad samma år. Vidare framgår av 18 kap. 32 § första stycket att Försäkringskassan betalar ut underhållsstöd månadsvis i förskott. Mot denna bakgrund kan indragning av underhållsstöd enligt den nya bestämmelsen komma att göras tidigast avseende det underhållsstöd som Försäkringskassan ska betala ut för november månad 2016. Det är först inför Försäkringskassans utbetalning av underhållsstöd för den månaden som en bidragsskyldig för första gången efter lagens ikraftträdande kan ha fullgjort sina betalningar till Försäkringskassan i rätt ordning i minst sex månader i följd.

Av *den tredje punkten* framgår att för en bidragsskyldig förälders umgänge med barn som har inletts före ikraftträdandet, dvs. senast i mars månad 2016, ska de äldre bestämmelserna om s.k. umgängesavdrag gälla. Avdrag för sådant umgänge kan således även fortsättningsvis beviljas. Övergångsbestämmelsen har formulerats om i enlighet med *Lagrådets* förslag. En bidragsskyldig förälder får enligt den upphävda 19 kap. 19 § tillgodoräknas umgängesavdrag bl.a. om han eller hon har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn. För att det även framdeles ska finnas rätt till umgängesavdrag på den grunden måste åtminstone ett av dessa dygn ha infallit före den 1 april 2016. Om så är fallet ska avdrag beviljas för hela umgängesperioden i fråga, om även övriga förutsättningar för sådant avdrag är uppfyllda. Umgängesavdrag beviljas, enligt 19 kap. 19 § andra stycket, endast under förutsättning att anmälan om vistelsen görs till Försäkringskassan inom tre månader från utgången av den kalendermånad då barnets vistelse hos den bidragsskyldige upphörde. Om den bidragsskyldige har medgett avdrag enligt 19 kap. 19 § ska kommande underhållsstöd minskas med ett belopp motsvarande avdraget enligt 18 kap. 29 § första stycket i den äldre lydelsen.

Enligt *den fjärde punkten* ska den äldre bestämmelsen om ränta vid anstånd fortfarande gälla för ränta som avser tid före ikraftträdandet. Oavsett hur lång tid det beviljade anståndet avser kan ränta endast debiteras fram till ikraftträdandet, dvs. inte för anstånd som löper för tid från och med den 1 april 2016. Det kan i detta sammanhang anmärkas att någon möjlighet för Försäkringskassan att låta bli att kräva betalning för räntebelopp på grund av att det rör sig om ett kortare betalningsdröjsmål inte längre finns efter ikraftträdandet.

Förslagen behandlas i avsnitt 6.6.

8.2 Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken

7 kap.

17 §

I paragrafen behandlas jämkning av underhållsbidrag vid löneutmätning och vissa frågor vad gäller hanteringen vid sådan utmätning av belopp som tillgodoräknas gäldenären genom s.k. umgängesavdrag.

I *andra stycket* tas hänvisningen till 19 kap. 19 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, om s.k. umgängesavdrag bort till följd av att den

Prop. 2014/15:145 paragrafen upphör att gälla. Detta innebär att sådant avdrag inte längre ska påverka det belopp som inte får tas i anspråk genom utmätning för fordring som tillkommer annan än den underhållsberättigade eller någon som har inträtt i dennes rätt eller för fordring som avser underhållsstöd till samma barn. I övrigt görs en språklig ändring i stycket.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.4. Se vidare kommentaren till punkten 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av *den första punkten* framgår att lagen ska träda i kraft den 1 april 2016, dvs. samma dag som 19 kap. 19 § SFB ska upphöra att gälla.

Förslagen behandlas i avsnitt 6.6.

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

Prop. 2014/15:145
Bilaga 1

Särlevande föräldrar och deras barn

Ekonomi som ett samarbetshinder

Utredningen kan konstatera att särskilt när kommunikationen och förtroendet mellan föräldrarna inte fungerar, kan ekonomiska frågor 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.

Mål och syfte med utredningens förslag

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 förskottera 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 på grund 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.

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

Utredningen anser också att nuvarande utformning av 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 finnas incitament för föräldrar att vilja välja det ena sättet framför det andra – en situation som i sig är konflikt drivande. Regeringen bör därför i särskild ordning utreda utformningen av ett nytt statligt förskottsbidrag som i stället baseras på föräldrarnas civilrättsliga överenskommelser om underhållsbidrag.

Åtgärder 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.

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 underhållsstödet och återbetalningsskyldighetens storlek.

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.

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 um-
gänge (samarbetssamtal) samt

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

Kommunen *skall* sörja för att
familjerådgivning genom kommu-
nens 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 kommu-
nens 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.

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 §§, /.../ samt rubrikerna närmast före 17 kap. 4 § och 18 kap. 16, 25,
31 och 37 §§, ska upphöra att gälla,
dels att /.../ 18 kap. 1, 2 och 29 §§, 19 kap. 4 och 32 §§, /.../ ska ha
följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 18 kap. 13 a § /.../,
av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

1 §

I detta kapitel finns allmänna bestämmelser om rätten till underhålls-
stöd i 2–7 §§.

Vidare finns bestämmelser om

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

2 §

Ett barn har rätt till underhålls-
stöd 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 underhålls-
stöd 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 vill-
koren i 6 § är uppfyllda.

13 a §

*Ett beslut om underhållsstöd får
avse längst trettiosex månader.
Detta gäller dock inte när under-
hållsstöd 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 fullgöran-*

de av sin betalningsskyldighet, ska kommande underhållsstöd minskas med motsvarande belopp.

Prop. 2014/15:145
Bilaga 2

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.

1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2012 i fråga om 18 kap. 1, 2 och 13 a §§, 19 kap. 4 §, /.../

/.../ 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,

/.../ 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. /.../

3. /.../

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

Prop. 2014/15:145
Bilaga 2

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. /.../

7. /.../

Förteckning över remissinstanserna till SOU 2011:51

Prop. 2014/15:145
Bilaga 3

Särlevandeutredningens betänkande SOU 2011:51 Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull remitterades till följande instanser:

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

Sammanfattning av departementsskrivelsen Ds 2014:27 Ökat stöd för underhållsreglering

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

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

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

Särlevandeutredningen (SOU 2011:51) fann vid sin bedömning att Försäkringskassan är den mest lämpade instansen för att bistå föräldrar med råd och stöd i frågor om underhållsbidrag. Arbetsgruppen delar bedömningen att Försäkringskassan är den statliga myndighet som är bäst lämpad att lämna samlad information om föräldrars ansvar för sina barns försörjning, normalkostnader för barn i olika åldrar, underhållsbidrag och underhållsstöd samt ge föräldrar stöd i beräkningen av underhållsbidrag. Skälen till detta är flera. Inom Försäkringskassan finns redan i dag kompetens när det gäller de olika reglerna för underhållsbidrag och underhållsstöd. Den kombinerade kompetensen är till stor fördel i situationer när föräldrarna behöver information för att förstå hur de båda regelverken skiljer sig åt och vilken betydelse detta får i förhållande till barnets behov. Detta gäller såväl på strukturell nivå som i de enskilda fallen.

Åtgärder som rör underhållsstödet

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

Arbetsgruppen har låtit SCB genomföra en replikering av den undersökning som Särlevandeutredningen tidigare lämnade uppdrag om vad

gäller att undersöka storleken på ett fiktivt underhållsbidrag för de barn som för närvarande finns i underhållsstödssystemet (jfr avsnitt 12 i SOU 2011:51).

Prop. 2014/15:145
Bilaga 4

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

Underhållsstöd lämnas från och med andra månaden

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

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

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

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

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

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

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

skuldfria, dvs. nästan 50 procent av de bidragsskyldiga med det maximala betalningsbeloppet på 1 273 kronor.

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

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

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

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

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

Expeditionsavgift

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

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

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

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

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

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

Ränta för tid efter förfallodagen

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

Underhållsstödsbestämmelserna har genomgått stora förändringar sedan regeln om ränta beslutades. En ändring gjordes 2006 i indrivningsförrordningen (1993:1229) som innebar att Försäkringskassan ska lämna över skulden till Kronofogdemyndigheten senast när den äldsta skulden är fem månader gammal. Före 2006 var Försäkringskassan tvungen att överlämna skulden redan när äldsta skulden var två månader gammal. I realiteten kunde skulderna hos Försäkringskassan före 2006 aldrig bli äldre än cirka 1 ½ månad varför Försäkringskassan beslutade att ränta endast skulle betalas vid anstånd.

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

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

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

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

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

Umgängesavdraget inom underhållsstödet bör avskaffas

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

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

Ikraftträdande

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

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 18 kap. 1, 13 och 14 §§ samt 19 kap. 1 och 47–49 §§ ska ha följande lydelse,

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

1 §

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

Vidare finns bestämmelser om

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

*Fullgörande av
betalningsskyldighet mot
Försäkringskassan*

9 a §

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

Om det finns särskilda skäl ska underhållsstöd ändå lämnas.

13 §

Underhållsstöd lämnas från och med månaden efter den månad när föräldrarna har flyttat isär eller rätt till stöd annars har uppkommit,

Underhållsstöd lämnas från och med *andra* månaden efter den månad när föräldrarna har flyttat isär eller rätt till stöd annars har

dock inte för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden.

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

uppkommit, dock inte för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden.

13 a §

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

14 §

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

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

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

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

Expeditionsavgift

Allmänna bestämmelser

44 §

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

tala en expeditonsavgift.

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

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

Avdrag på ersättning

45 §

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

Ytterligare föreskrifter

46 §

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

19 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- betalningsskyldighet för underhållsstöd i 2–9 §§,
 - inkomstunderlag för betalningsskyldighet i 10–15 §§,
 - beräkning av betalningsbelopp i 16–27 §§,
 - när den bidragsskyldige bor utomlands eller får lön från utlandet i 28–33 §§,
 - omprövning och ändring av betalningsskyldighet i 34–39 §§,
 - anstånd i 40–44 §§,
 - eftergift i 45 och 46 §§,
 - ränta i 47 och 48 §§, och
 - indrivning i 49 §.
- ränta i 47 §,
– avräkning i 48 §, och
– indrivning i 49 §.

47 §

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

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

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

Avräkning

48 §

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

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

49 §

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

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

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

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

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

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

Prop. 2014/15:145
Bilaga 5

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

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

1. lagen (1972:435) om överlastavgift,
2. lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,
3. vägtrafikskattelagen (2006:227),
4. lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt,
5. lagen (1994:419) om brottsofferfond,
6. skatteförfarandelagen (2011:1244),
7. lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon,
8. 19 kap. socialförsäkringsbal- 8. 18 eller 19 kap. socialförsäkringsbalken, eller
9. lagen (2004:629) om trängselskatt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

¹ Senaste lydelse 2011:1355.

Förteckning över remissinstanserna till Ds 2014:27

Departementsskrivelsen Ds 2014:27 Ökat stöd för underhållsreglering remitterades till följande instanser:

Riksdagens Ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Svea hovrätt, Uppsala tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Malmö, Justitiekanslern, Domstolsverket, Konsumentverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Folkhälsomyndigheten, Myndigheten för internationella adoptionsfrågor, Barnombudsmannen, Inspektionen för socialförsäkringen, Statskontoret, Kronofogdemyndigheten, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Statistiska centralbyrån, Statens skolverk, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Arboga kommun, Arjeplogs kommun, Bräcke kommun, Degerfors kommun, Ekerö kommun, Falkenbergs kommun, Gotlands kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Håbo kommun, Jönköpings kommun, Karlstad kommun, Kiruna kommun, Knivsta kommun, Ljungby kommun, Malmö kommun, Mora kommun, Nacka kommun, Nyköpings kommun, Partille kommun, Ronneby kommun, Simrishamns kommun, Skara kommun, Stockholms kommun, Sollefteå kommun, Sundsvalls kommun, Sunne kommun, Umeå kommun, Vännäs kommun, Västerås kommun, Östersunds kommun, Adoptionscentrum, Allmänna barnhuset, Familjerättsassocionernas Riksförening, Föreningen Pappaliv, Föreningen Sveriges Kommunala Familjerådgivare, Föreningen Sveriges socialchefer, Insolvens Riksförbundet för överskuldsatta, Majblommans Riksförbund, Mansjournen i Stockholms län, Riksförbundet Barnens Rätt i Samhället (BRIS), Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor (RIFFI), Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS), Riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet och föräldraskap (HARO), Riksorganisationen Sveriges Makalösa föräldrar Rädda Barnen, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges Kvinno- och tjejjourers Riksförbund (SKR), Sveriges Kvinnolobby samt Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst (BUS).

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

40 a §

Inför Försäkringskassans prövning av om underhållsstöd inte längre ska lämnas med stöd av 9 a §, ska myndigheten sända meddelande till boföräldern och till den bidragsskyldige om att förutsättningarna som anges i nämnda paragrafs första stycke är uppfyllda. Meddelandet ska innehålla en uppmaning till respektive förälder att inom en viss tid yttra sig muntligen eller skriftligen och då ange de särskilda skäl som de anser finns för att underhållsstöd ändå ska lämnas.

42 a §

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

Författningskommentar till förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

18 kap.

40 a §

Paragrafen är ny och behandlar vissa kommuniceringsåtgärder som Försäkringskassan ska vidta inför prövningen av om underhållsstöd inte längre ska lämnas till ett barn med stöd av 9 a §. Härutöver finns allmänna handläggningsbestämmelser i bl.a. 110 kap. 13 § första stycket och i 17 § förvaltningslagen (1986:223).

Enligt den nu införda paragrafen ska Försäkringskassan, inför en sådan prövning som anges ovan, sända meddelande till boföräldern och till den bidragsskyldige. Meddelandet ska innehålla information om att förutsättningarna i 9 a § första stycket är uppfyllda. En kommunikering ska följaktligen alltid ske med boföräldern och den bidragsskyldige föräldern. Det kan i detta sammanhang påpekas att kommunikering ska ske även

med den studerande vid förlängt underhållsstöd, dock med stöd av den allmänna bestämmelsen i 17 § förvaltningslagen. Således kommer de personer som är berörda av frågan att informeras om att omständigheterna är sådana att underhållsstödet kan komma att dras in på nu aktuell grund. Meddelandet till boföräldern respektive den bidragsskyldige ska vidare innehålla en uppmaning till dem att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid och då ange de särskilda skäl som de anser finns för att underhållsstöd ska lämnas även fortsättningsvis. Det är i huvudsak dessa personer som kan antas ha information i den frågan. Det kan anmärkas att även den studerande, vid förlängt underhållsstöd, med stöd av 17 § förvaltningslagen ska få tillfälle att yttra sig över de uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv.

42 a §

Paragrafen är ny och reglerar Försäkringskassans underrättelse om myndighetens beslut att inte längre lämna underhållsstöd till ett barn med stöd av 9 a §. Härutöver finns den allmänna bestämmelsen om underrättelse om beslut i 21 § förvaltningslagen.

Enligt den nu införda paragrafen ska boföräldern och den bidragsskyldige alltid underrättas om sådana beslut som anges ovan och det skriftligen. Detta med beaktande av att det är föräldrarna som därefter har att samarbeta med varandra i underhållsfrågan kring barnet. Det kan i detta sammanhang påpekas att vid förlängt underhållsstöd ska även den studerande underrättas om beslutet, dock med stöd av den ovan nämnda bestämmelsen i förvaltningslagen.

Förteckning över remissinstanserna till den särskilda promemorian

Prop. 2014/15:145
Bilaga 8

Den särskilda promemorian remitterades till Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Statskontoret, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Kammarrätten i Jönköping och Ronneby kommun.

Lagrådsremissens lagförslag

Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 19 kap. 19 och 20 §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 19 kap. 19 § ska utgå,
dels att 18 kap. 7 och 29 §§ samt 19 kap. 32 och 47 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas tre nya paragrafer, 18 kap. 9 a, 40 a och 42 a §§,
och närmast före 18 kap. 9 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

7 §

Underhållsstöd och förlängt underhållsstöd lämnas även till ett barn som varaktigt bor och är folkbokfört hos

1. en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som bor här i landet, eller

2. någon eller några som bor här i landet och som var särskilt förordnade vårdnadshavare för barnet, när det fyllde 18 år.

Det som i denna underavdelning föreskrivs om boförälder gäller då den eller de särskilt förordnade vårdnadshavarna. Bestämmelserna i 3 och 8 §§ tillämpas inte i dessa fall.

Det som i denna underavdelning föreskrivs om boförälder gäller då den eller de särskilt förordnade vårdnadshavarna. Bestämmelserna i 3, 8 och 9 a §§ tillämpas inte i dessa fall.

Fullgörande av
betalningsskyldighet mot
Försäkringskassan

9 a §

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

29 §

Om den bidragsskyldige enligt 19 kap. 19 § har medgett 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.

40 a §

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

42 a §

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

19 kap.

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 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.

47 §

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

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

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

Den årliga räntan enligt första stycket tas ut efter en räntesats som för varje kalenderår beräknas med ledning av emissionsräntorna för Riksgäldskontorets statsskuldväxlar och statsobligationer för de senaste tre åren. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela* närmare föreskrifter om ränta enligt denna paragraf.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.
 2. Bestämmelsen i 18 kap. 9 a § tillämpas första gången på sådana betalningar som har gjorts till Försäkringskassan efter ikraftträdandet.
 3. De äldre bestämmelserna i 18 kap. 29 § och 19 kap. 32 § samt de upphävda bestämmelserna i 19 kap. 19 och 20 §§ gäller fortfarande avseende barns vistelse hos den bidragsskyldige före ikraftträdandet.
 4. Den äldre lydelsen av 19 kap. 47 § i fråga om ränta vid anstånd gäller fortfarande för ränta som avser tid före ikraftträdandet.

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 17 § utsökningsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 17 §¹

Bor gäldenären varaktigt tillsammans med sin make och överstiger underhållsbidrag till maken eller till makarnas barn vad som skäligen bör tillkomma den underhållsberättigade, får bidraget vid tillämpningen av 14 och 16 §§ jämkas med hänsyn till annan fordran för vilken utmätning sker samtidigt. Om det finns särskilda skäl, får sådan jämkning ske även av annat underhållsbidrag, om detta överstiger vad som skäligen behövs för den underhållsberättigades försörjning.

Har gäldenären rätt till avdrag enligt 7 kap. 4 § föräldrabalken eller 19 kap. 19 § socialförsäkringsbalken, får belopp som på denna grund tillgodoräknas honom inte tas i anspråk genom utmätning för fordran, som tillkommer annan än den underhållsberättigade eller någon som har inträtt i dennes rätt, eller för fordran som avser underhållsstöd till samma barn.

Har gäldenären rätt till avdrag enligt 7 kap. 4 § föräldrabalken, får belopp som på denna grund tillgodoräknas honom eller henne inte tas i anspråk genom utmätning för fordran, som tillkommer annan än den underhållsberättigade eller någon som har inträtt i dennes rätt, eller för fordran som avser underhållsstöd till samma barn.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

2. Bestämmelsen i den äldre lydelsen gäller fortfarande för belopp som tillgodoräknas en gäldenär enligt den upphävda 19 kap. 19 § socialförsäkringsbalken.

¹ Senaste lydelse 2010:1229.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2015-06-03

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Johnny Herre.

Ökad reglering av barns underhåll utanför underhållsstödet

Enligt en lagrådsremiss den 21 maj 2015 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
2. lag om ändring i utsökningsbalken.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Susanna Pålsson, biträdd av kanslirådet Jessica Löfvenholm.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

18 kap. 40 a §

I paragrafen, som är ny, föreslås bestämmelser om underrättelser inför Försäkringskassans prövning enligt den nya 9 a §.

Enligt paragrafen ska Försäkringskassan inför prövningen enligt 9 a § sända meddelande till de närmast berörda. Meddelandet ska innehålla en uppmaning att yttra sig. Lagrådet saknar en föreskrift om det innehåll i sak som de berörda ska yttra sig över.

Vad som ska prövas enligt 9 a § är huruvida underhållsstöd inte längre ska lämnas därför att den bidragsskyldige har fullgjort sin skyldighet under minst sex månader. Även om så är fallet ska underhållsstöd lämnas om det finns särskilda skäl.

Under föredragningen har det upplysts att avsikten är att Försäkringskassan ska ta upp frågan om upphörande på eget initiativ och det även om kassan anser att det finns särskilda skäl som motiverar att underhållsstöd lämnas också fortsättningsvis. De föreslagna bestämmelserna om kommunikationsskyldighet ska ses mot den bakgrunden. Emellertid framgår det inte av den föreslagna lagtexten att Försäkringskassan har en sådan initiativskyldighet, alltså inte bara i sådana fall där kassan anser att underhållsstödet ska upphöra. Lagrådet förordar att det i lagen uttryckligen föreskrivs att Försäkringskassan ska ta upp frågan om upphörande så snart en bidragsskyldig under sex månader i följd i rätt ordning har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§.

Övergångsbestämmelserna

Tredje punkten i övergångsbestämmelserna innebär att äldre bestämmelser om umgängesavdrag ska gälla för umgänge med barn som har skett före ikraftträdandet. Enligt dessa äldre bestämmelser får en bidrags-

skyldig förälder tillgodoräknas umgängesavdrag bl.a. om föräldern har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn. Den föreslagna övergångsbestämmelsen innebär för sådana fall – enligt författningskommentaren – att samtliga dessa dygn måste ha inletts före ikraftträdandet för att det ska finnas rätt till umgängesavdrag på den grunden.

Enligt Lagrådets mening är det inte motiverat att göra övergångsregleringen retroaktiv på detta sätt. Lagrådet föreslår att bestämmelsen ges följande lydelse.

3. De äldre bestämmelserna i 18 kap. 29 § och 19 kap. 32 § samt de upphävda bestämmelserna i 19 kap. 19 och 20 §§ gäller fortfarande avseende barns vistelse hos den bidragsskyldige som har inletts före ikraftträdandet.

Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 september 2015

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
Å Romson, M Wallström, Y Johansson, M Johansson, I Baylan,
K Persson, P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér,
M Andersson, A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Kaplan,
A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet Strandhäll

Regeringen beslutar proposition Ökad reglering av barns underhåll
utanför underhållsstödet