

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

*Betänkande av Utredningen om ekonomi och
föräldrasamarbete vid särlevnad*

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:51

Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

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

Särlevande föräldrar och deras barn

Särlevandehushållen ser olika ut

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

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

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

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

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

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

Kraftig ökning av barns växelvisa boende

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

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

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

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

Föräldrar med barn som bor växelvis samarbetar bäst

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

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

Regelbunden kontakt med båda föräldrarna har betydelse för barns välbefinnande

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

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

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

Ekonomi som ett samarbetshinder

Utredningen kan konstatera att särskilt när kommunikationen och förtroendet mellan föräldrarna inte fungerar, kan ekonomiska frågor om barnet vara en konfliktdrivande 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 konfliktdrivande faktor som påverkar föräldrasamarbetet och ytterst barnet. Barnet kan uppfattas som bärare av olika ekonomiska förmåner, och användas som ett slagträ i föräldrarnas konflikt om ekonomi och andra frågor som rör barnet. Detta kan särskilt vara fallet då båda föräldrarna tar del i kostnader för barnet men där endast den ena föräldern har möjlighet att uppbära en familjeekonomisk förmån.

Behov av ett anpassat och moderniserat familjeekonomiskt regelverk

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

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

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

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

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

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

Mål och syfte med utredningens förslag

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

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

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

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

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

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

Utökade möjligheter för båda föräldrar att vara mottagare av allmänna barnbidrag

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

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

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

Utökade möjligheter till vårdbidrag

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

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

Bostadsbidrag vid växelvis boende

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

förutsättningar blir olika kompenserade när barnet bor växelvis hos dem.

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

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

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

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

Förslaget lämnar umgängesbidraget oförändrat.

Avskaffat underhållsstöd vid växelvis boende

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

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

Fördelning och avstående av föräldrapenning

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

Maxtaxa inom förskola och fritidshem – avgiftsuttag enligt platsinnehav

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Utredningen anser också att nuvarande utformning av underhållsstödssystemet bör förändras och i stället ersättas med ett förskottsbidrag som baseras på föräldrarnas civilrättsliga avtal om underhållsbidrag. Så länge det finns två olika sätt att reglera underhåll på och som baseras på olika beräkningsgrunder, kommer det att 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.

Avskaffade umgängesavdrag

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

Övriga frågor som rör underhåll till barn

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Samarbetssamtal om ekonomiska frågor som rör barnet

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

Försöksverksamhet med separationsteam

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

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

Föräldraportal och barnbudget

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

Vissa statistikfrågor

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

Åtgärder för ett gemensamt föräldraansvar

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

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